

Policy Brief sobre o estudo

“Finanças Públicas: Uma Perspetiva Intergeracional”

31 de Agosto de 2021, Lisboa



António Afonso, José Alves, Miguel St. Aubyn*

Research in Economics and Mathematics (REM); Research Unit on Complexity and Economics (UECE); ISEG – Lisbon School of Economics and Management, Universidade de Lisboa, Rua Miguel Lupi 20, 1249-078 Lisbon, Portugal.

* As opiniões aqui expressas são as dos autores e não necessariamente as dos seus empregadores ou da Fundação Calouste Gulbenkian. Miguel St Aubyn é vogal executivo do Conselho Superior do Conselho das Finanças Públicas (CFP). As opiniões expressas neste artigo são da exclusiva responsabilidade dos autores e em nada comprometem o CFP.

1. Introdução

O presente *policy brief* avalia os efeitos do envelhecimento e de outros desenvolvimentos demográficos sobre a sustentabilidade das finanças públicas em Portugal, bem como que medidas políticas poderiam ser previstas para lhes fazer face. Deste modo, o ponto de partida do nosso trabalho é o relatório Franco et. al (2021) sobre a sustentabilidade intergeracional.

A sustentabilidade das finanças públicas abrange em simultâneo a questão das responsabilidades explícitas das Administrações Públicas (como o *stock* existente da dívida pública) e o aspeto intergeracional das suas responsabilidades implícitas (*e.g.*, despesas futuras com pensões e cuidados de saúde). De facto, existem vários estudos sobre estes temas que demonstram a importância dos saldos primários e do diferente crescimento da taxa de juro para efeitos de sustentabilidade¹. Uma trajetória sustentável é aquela que garante o cumprimento de responsabilidades explícitas, nomeadamente o pagamento do saldo da dívida pública aos credores, sem comprometer o fornecimento contínuo de bens e serviços públicos às gerações atuais e futuras, com a mesma qualidade e com o nível mais baixo de exclusão daqueles que efetivamente necessitam destes bens e serviços públicos. O estudo em questão está mais centrado nesta última vertente.

Deve notar-se que o estudo em questão se baseia em dados disponíveis até 2017, muito antes da pandemia do Covid-19, cuja situação extraordinária implicou impactos orçamentais importantes tais como²:

- a diminuição das receitas públicas em 6,8% em 2020, devido à ação dos estabilizadores automáticos, com um efeito particular sobre os impostos diretos e indiretos;
- o aumento da despesa pública total em 8,2% em 2020 (comparativamente com 2019 e centrado em despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços e transferências correntes), o qual foi parcialmente mitigado por uma redução observada em 2020 nos juros e outros encargos;
- um valor para o saldo orçamental das Administrações Públicas de -7,3% do PIB em 2020 (0,2% do PIB em 2019), acima da média da UE, de -8,3%; e

¹ Afonso (2005), Afonso, Rault (2015), Auerbach et al. (1994). A dinâmica do rácio dívida/PIB (B/Y) depende da diferença entre a taxa de juro nominal (i) e a taxa de crescimento nominal da economia (y), do saldo orçamental primário, das despesas primárias (G) e das receitas (R), e das possíveis fontes de receitas adicionais (Z).

$$\frac{B_t}{Y_t} = \frac{(1+i_t) B_{t-1}}{(1+y_t) Y_{t-1}} + \frac{G_t}{Y_t} - \frac{R_t}{Y_t} - \frac{Z_t}{Y_t}. \quad (1)$$

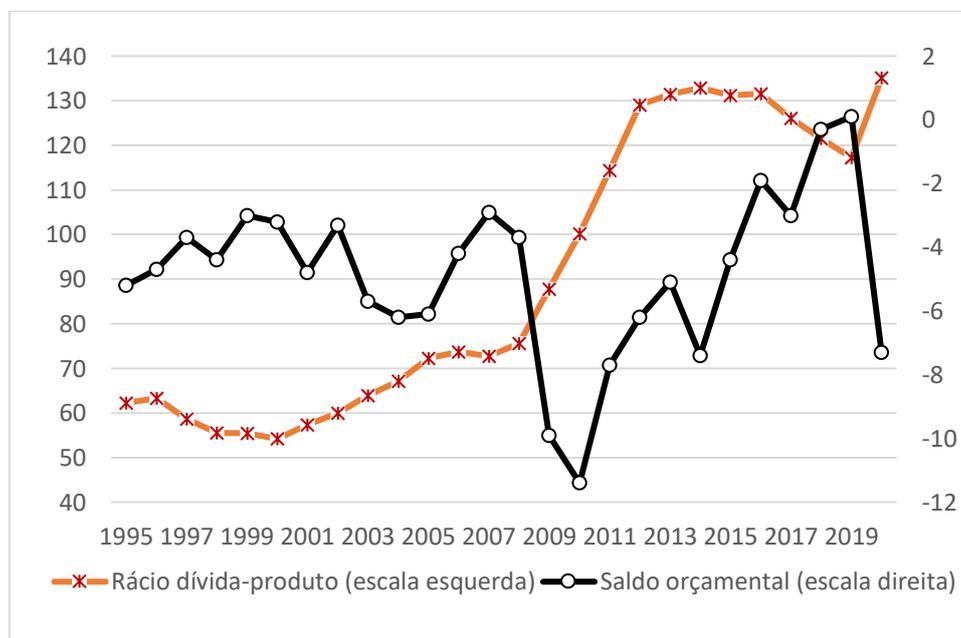
Bohn (2008) e Blanchard et al. (2020) sublinham a relevância para a sustentabilidade das finanças públicas da magnitude relativa de i e y .

² Ver dados disponibilizados por AMECO (Comissão Europeia) e Fundo Monetário Internacional (FMI).

- um substancial aumento do rácio dívida/produto, de 116,8% em 2019 para 133,6% em 2020, o que, com níveis de quase 135% em 2020, coloca uma pressão adicional sobre o ponto de partida para os cálculos do estudo.

Por outras palavras, a situação financeira inicial das contas públicas em 2021 é muito mais difícil, tanto em termos do rácio da dívida/PIB como em termos do saldo orçamental primário. Esta situação pode até mesmo tornar-se estrutural, ao contrário da opinião de muitos, que defendem que o efeito da pandemia do Covid-19 nas contas públicas é meramente cíclico, e que ilustra quão grave pode ser o efeito da pandemia na sustentabilidade fiscal. Com efeito, não é ainda clara qual a verdadeira perda em termos de aquisição de conhecimentos na população estudante, que se verificou neste período pandémico, e como tal poderá afectar no médio e longo prazo o stock de capital humano. O Gráfico 1 ilustra esta mesma situação adversa.

Gráfico 1. Saldo orçamental (SO) e dívida pública (% do PIB) de Portugal



Fonte: AMECO, EC.

2. Evolução do envelhecimento em Portugal

A transição demográfica para uma sociedade em envelhecimento pode influenciar significativamente não só os sistemas de segurança social, mas também a sustentabilidade das políticas orçamentais. Estes impactos podem contribuir para ruturas sociais, nomeadamente com sentimentos crescentes de injustiça intergeracional. Por conseguinte, há uma necessidade

de adotar medidas políticas que possam contribuir para mitigar os problemas de sustentabilidade das políticas orçamentais decorrentes do processo de envelhecimento.

O caso de Portugal é ilustrativo de como o processo de envelhecimento está a exercer uma pressão sobre a sustentabilidade das finanças públicas. O *Aging Report* de 2021 (Comissão Europeia, 2021) fornece um conjunto de previsões demográficas e económicas para o período 2019-2070 cujas expectativas para Portugal não são particularmente animadoras. Relativamente à questão demográfica, a Comissão Europeia espera que a taxa de fertilidade aumente de 1,43, em 2019, para 1,59, em 2070; contudo, tais valores estão muito distantes do ideal, isto é, de uma taxa de fertilidade ligeiramente superior a 2,0, de modo a manter o número da população estável ao longo do tempo. Esta dinâmica levará, segundo as projeções feitas por este relatório, a uma redução da população portuguesa de aproximadamente 2 milhões de pessoas, que culminará em cerca de 8,5 milhões de indivíduos em 2070.

Adicionalmente, estas expectativas demográficas irão também dificultar o desenvolvimento da economia portuguesa. Por exemplo, enquanto se espera que os custos de saúde resultantes do processo de envelhecimento aumentem, o sistema de pensões será forçado a reduzir drasticamente os pagamentos de pensões. De facto, a taxa de substituição bruta na reforma irá reduzir-se em quase 33 pontos percentuais (p.p.), sinalizando o custo económico imposto pelo processo de envelhecimento. Ora, tal irá contribuir para o crescente sentido de injustiça experienciado por aqueles que contribuem hoje para um sistema que lhes pagará cada vez menos no futuro. Esta tendência decrescente relativamente à taxa de substituição bruta é bastante evidente quando comparada com o *Aging Report* de 2018 (Comissão Europeia, 2018).

Tabela 1. Taxa de substituição bruta para Portugal, 2030-2070

	2030	2040	2050	2060	2070
Relatório de Envelhecimento de 2018	76,0	66,0	58,6	55,7	55,9
Relatório de Envelhecimento de 2021	81,1	54,5	43,5	43,0	41,4
Diferenças em p.p.	5,0	-11,5	-15,0	-12,7	-14,5

Fonte: Comissão Europeia (2018, 2021).

Observando os valores para a taxa de substituição bruta esperada e presentes nos *Aging Report* de 2018 e de 2021 (ver Tabela 1), podemos concluir que o impacto das alterações demográficas em Portugal entre 2030 e 2070 é projetado como cada vez mais oneroso. Embora a Comissão Europeia tenha projetado uma taxa de substituição mais elevada, teve de rever tais previsões para acomodar as novas projeções demográficas do último relatório de envelhecimento. Em suma, as autoridades públicas têm sido constantemente confrontadas com

a necessidade de mudanças paramétricas nos sistemas de segurança social, a fim de acomodar a não substituição das gerações futuras.

Por outro lado, o processo de envelhecimento está igualmente a desafiar de forma séria as tentativas globais de manter as finanças públicas portuguesas sustentáveis. Como salienta o Conselho das Finanças Públicas (CFP, 2018), os custos relacionados com os cuidados de saúde provenientes das dinâmicas do envelhecimento português irão aumentar nos próximos 50 anos. Excluindo os custos relacionados com as pensões, a despesa pública associada ao processo de envelhecimento representará 14,2% do PIB em 2070, quando em 2020 tais custos correspondiam a 11,7% do PIB, representando, assim, uma taxa de crescimento de cerca de 20%. Não obstante as previsões ligeiramente mais estimulantes para os custos do envelhecimento realizadas pela Comissão Europeia (2021), caso ocorram cenários mais adversos, a pressão sobre a sustentabilidade orçamental será naturalmente superior. De acordo com os dados fornecidos pelo CFP (2021), prevê-se para Portugal uma trajetória de consolidação e sustentabilidade, tal como se deduz da tendência decrescente do rácio da dívida pública portuguesa em relação ao PIB. Contudo, espera-se ainda que o rácio dívida/PIB atinja um valor de 114,1 em 2025 (ver Tabela 2). Além disso, o ponto de partida é de momento mais exigente após a pandemia do Covid-19, com o rácio da dívida a atingir 133,6% do PIB em 2020.

Em resumo, a transição demográfica para uma sociedade idosa coloca alguma pressão para a sustentabilidade da política orçamental, que merece especial atenção para garantir um desenvolvimento económico que não perturbe a equidade social e intergeracional.

Tabela 2. Dívida Pública Portuguesa (% do PIB)

2020	2021	2022	2023	2024	2025
133,6%	128,7%	122,5%	119,5%	116,3%	114,1%

Fonte: CFP (2021).

Assim, no contexto do processo de envelhecimento, são necessárias medidas de política orçamental para garantir a sustentabilidade das finanças públicas e manter, ao mesmo tempo, a equidade intergeracional. Nesse sentido, a secção seguinte apresenta a nossa discussão de possíveis medidas de política orçamental, assumindo a inexistência de alterações demográficas, *i.e.*, assumindo que a demografia é exógena para a economia portuguesa. Ainda, comparamos as medidas propostas com outros casos de referência em economias avançadas que enfrentam processos de envelhecimento semelhantes. Após essa discussão, propomos e analisamos

medidas políticas para assegurar a sustentabilidade da política orçamental, ao mesmo tempo que visamos uma inversão do processo de envelhecimento.

3. Medidas políticas no caso de não haver alterações no cenário demográfico

A fim de assegurar uma trajetória sustentável para os sistemas de segurança social que enfrentam um cenário de envelhecimento, podem ser adotadas diferentes políticas, uma vez que podem considerar medidas tanto no lado das despesas como no lado das receitas do sistema. A grande maioria das medidas adotadas nos países europeus que enfrentam problemas de envelhecimento tendem a concentrar-se no lado da despesa. De facto, têm sido implementadas políticas para reduzir o montante gasto em pensões, nomeadamente aplicando um fator de sustentabilidade e um aumento da idade da reforma ligado à esperança de vida. Tais medidas têm o efeito de reduzir não só o montante das pensões médias, mas também a redução da duração que cada reformado receberá a sua pensão (ver Tabela 3 para as políticas implementadas de modo a assegurar a sustentabilidade da segurança social nos países da UE).

Tabela 3. Implementação de medidas políticas para assegurar a sustentabilidade dos sistemas de segurança social.

País	Mecanismo de Equilíbrio Automático	Fator de sustentabilidade (relacionando os benefícios com a esperança de vida)	Idade de reforma ligada à esperança de vida	Legislação
Itália		X	X	1995 e 2010
Letónia		X		1996
Suécia	X	X		1998 e 2001
Polónia		X		1999
França		X		2003
Alemanha	X			2004
Finlândia		X	X	2005 e 2015
Portugal		X	X	2007 e 2013
Grécia			X	2010
Dinamarca			X	2011
Espanha	X	X		2011 e 2013
Holanda			X	2012
Chipre	X			2012
Eslováquia			X	2012
Lituânia	X			2016
Malta			X	2016
Noruega		X		2011

Fonte: European Commission (2017).

No entanto, estas medidas do lado da despesa podem aumentar os sentimentos de injustiça social à medida que a esperança de vida aumenta e, ao mesmo tempo, os respetivos montantes médios de pensão diminuem ao longo do tempo. Além disso, o aumento da idade legal da reforma tem um forte impacto na produção da empresa, reduzindo a rendibilidade. Isto é evidente para o estudo realizado em Martins et al. (2009), que analisou a convergência da idade legal de reforma entre homens e mulheres a partir de uma reforma legislativa introduzida em Portugal em 1994. Ainda, o aumento da idade de reforma pode beneficiar mais os trabalhadores do que as empresas, impondo custos à produção económica global³.

Assim, e a fim de promover a justiça social e não prejudicar a atividade económica, podemos também considerar medidas do lado das receitas do sistema de segurança social. O Sistema de Segurança Social português é financiado principalmente pela taxa de contribuição global sobre os salários, e atinge 34,75% (Direção-Geral da Segurança Social, 2020). No entanto, esta taxa compreende vários eventos, e o pagamento de pensões representa apenas 58,16% da taxa de contribuição global⁴. No entanto, devido a algum grau de incumprimento e aos múltiplos regimes cobertos pela Segurança Social portuguesa, a taxa de contribuição global efetiva deverá então ser, no máximo, de 30% (Garcia et al., 2017). Desta forma, poderíamos propor a convergência dos regimes múltiplos existentes para o regime normal, o que permitirá um aumento da taxa de contribuição global efetiva, na quota-parte relacionada com o trabalhador, como uma solução para um sistema de segurança social sustentável e justo em termos sociais. Além disso, uma redução da quota-parte de eventos excedentários na taxa de contribuição global pode ajudar a equilibrar os orçamentos da segurança social a longo prazo. Por exemplo, se a parte restante da taxa de contribuição global, 41,84%, fosse financiada pelo Orçamento de Estado, isso reduziria a pressão financeira do sistema de segurança social. Por sua vez, não podemos negligenciar a pressão financeira que tal medida traria para o Orçamento de Estado e para a sustentabilidade orçamental global. Consequentemente, devemos propor medidas de política estrutural que garantam a sustentabilidade orçamental e promovam cortes menores no pagamento de pensões.

Tal como discutido na nossa introdução, os custos relacionados com o processo de envelhecimento irão aumentar nos próximos cinquenta anos. Aumentar a despesa do

³ Este argumento é justificado pelo facto de que quando um indivíduo entra no mercado de trabalho, recebe menos do que a sua produtividade. A partir de um determinado ponto da sua carreira, o mesmo indivíduo ganhará mais do que a sua produtividade. (Ehrenberg and Smith, 2011).

⁴ Os outros eventos incluem doença, doença ocupacional, parentalidade, desemprego, invalidez e morte.

Orçamento de Estado através da afetação da parte dos outros eventos relacionados com a taxa de contribuição global da segurança social não é uma opção. A economia portuguesa não pode ser sustentável apenas em parte. A sustentabilidade deve ser garantida em todos os domínios e, ao mesmo tempo, o desenvolvimento económico e a justiça social para com os mais frágeis da população, nomeadamente para com a população idosa, deve ser promovida. Em conformidade com este postulado, propomos as seguintes medidas para acomodar os custos crescentes do processo de envelhecimento:

1. Promover os programas orçamentais em cada área de intervenção do Estado. Isto conduzirá não só a uma melhoria da eficiência, mas também a uma redução estrutural das despesas governamentais. Especificamente, os cuidados de saúde são uma das funções de despesas governamentais mais beneficiadas pelo recurso a estas técnicas de gestão. A literatura existente mostra que uma implementação de programas orçamentais é uma boa estratégia para realizar uma redução estrutural dos custos a longo prazo relacionados com os cuidados de saúde (ver, por exemplo, Martin et al., 2008). Também se pode avaliar até que ponto uma melhor abordagem das parcerias público-privadas (PPP) pode conduzir a um grau de eficiência mais elevado com a redução de custos relacionados. Embora existam alguns indícios de melhores resultados das PPP na área da saúde, como por exemplo, concluído no Tribunal de Contas (2021), o FMI relatou o caso português como uma ilustração negativa da gestão de risco associado às PPP (Fouad et al., 2021) e em Pimentel, St. Aubyn e Ribeiro (2017), verifica-se que o investimento em PPP afasta outros investimentos privados e públicos, em vez de os promover.
2. A fim de obter espaço de despesa no orçamento, podem ser avaliados os ganhos de eficiência na despesa. De facto, os estudos disponíveis apontam para a existência de margem para melhorar a eficiência, tanto a nível do governo geral como um todo, como a nível sectorial. Teoricamente, o mesmo nível de serviços poderia ser fornecido com menos recursos, e neste caso, Portugal normalmente sai-se menos bem nas comparações

internacionais⁵. Por exemplo, Afonso e Kazemi (2017) constataam que para 20 países da OCDE em 2009-2013, a ineficiência média é de 26,8% (perspectiva pelo lado dos recursos) e de 23,1% (perspectiva pelo lado dos resultados). Estas pontuações atingem 30,8% e 43,8%, respectivamente, no caso de Portugal. A magnitude destes resultados permite-nos prever que alguns ganhos de eficiência permitiriam ao sector público cumprir melhor algumas das suas responsabilidades sem pôr em risco outras.

3. Políticas orientadas para o mercado que promovam a redução dos custos da burocracia e a competitividade estrutural da economia portuguesa.
4. Pode equacionar-se o alargamento da base tributária e a convergência das múltiplas fontes fiscais num sistema fiscal único, em que os rendimentos do capital e do trabalho tendam a ser tributados de forma semelhante. Os impostos também poderiam ser cobrados sobre as heranças de modo a proporcionar uma maior equidade do esforço fiscal. Para além disso, as isenções fiscais sobre o rendimento poderiam ser reduzidas.
5. Aumentar os impostos sobre o tabaco, bebidas, emissões de carbono e outros produtos para combater as externalidades negativas e para diminuir os desequilíbrios no saldo orçamental⁶.

4. Alterações ao cenário demográfico

4.1. Aumento da taxa de natalidade

O atual cenário demográfico implica que devem ser tomadas medidas com grande impacto na justiça e equidade geracional, a fim de equilibrar as contas públicas a longo prazo. As medidas para alterar este cenário são desejáveis, e mesmo inevitáveis. A baixa taxa de natalidade em Portugal, um fenómeno que, note-se, não mostra sinais de inversão, não é o

⁵ Vários estudos mostram que a eficiência global das despesas governamentais poderia ser melhorada em muitos países da OCDE (ver, por exemplo, Afonso et al. 2005; 2010; Afonso e Kazemi 2017), e, por exemplo, para os sectores da saúde e da educação (ver, Afonso e St. Aubyn, 2005, 2006).

⁶ Tax Foundation (2020). O aumento de cada imposto especial de consumo tem de ter em conta o preço e a elasticidade dos rendimentos, a fim de assegurar a promoção de uma diminuição da quantidade exigida sem comprometer as receitas cobradas por cada imposto. A repartição dos impostos especiais de consumo sobre bebidas alcoólicas e sobre o tabaco encontram-se disponíveis em <https://taxfoundation.org/eu-excise-duty-on-alcohol-eu-distilled-spirits-taxes-2020/> e em <https://taxfoundation.org/cigarette-taxes-in-europe-2020/>, respetivamente.

resultado de uma vontade expressa dos pais de não ter filhos, ou de ter poucos, nomeadamente, apenas um filho. O mais recente Inquérito de Fertilidade do INE, publicado em 2020, mas cujos dados se referem a 2019, é muito esclarecedor a este respeito. O número médio de crianças desejadas de 2,15 contrasta com o número médio esperado de crianças, tendo em conta as crianças que já tinham nascido e as que se prevê nascerem, e que foi de 1,69. Se cada casal tivesse efetivamente o número desejado de filhos, a substituição demográfica seria assegurada, uma vez que a taxa de fertilidade para tal é geralmente considerada como sendo de 2,1.

O fosso entre o que as pessoas querem e a taxa de natalidade efetivamente observada resulta em insatisfação familiar (as famílias têm menos filhos do que querem) e uma externalidade negativa em termos coletivos (na ausência de migração, a população diminui com o tempo, quando poderia ser mantida ou mesmo crescer). É, portanto, urgente identificar as causas da baixa fertilidade como um primeiro passo para a definição de políticas públicas que possam combater e superar este resultado indesejado.

Os resultados do Inquérito de Fertilidade do INE de 2019 vêm, na nossa opinião, de acordo com o que já tinha sido defendido pela Sobotka (2016). Reúnem-se em Portugal um conjunto tal de circunstâncias económicas e sociais verificadas de modo a que este último autor considera existir uma sociedade onde a “revolução do género” está longe de estar completa. A figura seguinte (Figura 2) é adaptada de Esping-Andersen e Bilari (2015) e descreve possíveis trajetórias temporais relativas à chamada “revolução do género”, aplicando-se de forma estilizada a diferentes países. Esta revolução começa quando o modelo tradicional de família em que o homem é o “ganha-pão” começa a perder a sua predominância, à medida que as mulheres entram massivamente no mercado de trabalho, como em Portugal nos anos 60. À medida que as mulheres se tornam menos dispostas, ou sem condições, de se envolverem no seu papel tradicional de mãe, e como os homens e a sociedade em geral não se adaptam às novas circunstâncias, o número de filhos começa a diminuir.

Figura 2 – Taxa de fecundidade e revolução de género



O declínio da taxa de fertilidade representado na figura não é necessariamente o fim da história. A inversão é possível quando homens e mulheres partilham cada vez mais tarefas familiares e são estabelecidas novas políticas e disposições sociais. Mas também pode acontecer que isso não aconteça, pelo menos ao ritmo desejável, e nesse caso alguns autores referem uma “revolução estagnada” (ver Scarborough, Sin, e Risman, 2018). Para evitar uma revolução portuguesa estagnada, algumas medidas têm de ser tomadas.

Mais concretamente, os fatores que surgem como as causas mais próximas da baixa fertilidade em Portugal são as seguintes:

- A incerteza económica em muitos dos jovens adultos que vivem em Portugal. Muitos jovens em início de vida não sentem segurança no emprego e os seus rendimentos são baixos e incertos. A precariedade no trabalho é combinada com a incidência desproporcionada do desemprego. Tal como foi assinalado pelo inquérito do INE, “as mulheres que tiveram o primeiro filho mais tarde do que desejavam foram as que mais apontaram como muito importantes para o adiamento as razões relacionadas com a estabilidade financeira e as condições de emprego e habitação”. Outros dados relativos à segurança do emprego provêm de números da OCDE - Portugal ocupa o 33º lugar numa amostra de 40 países a este respeito⁷.

⁷ A segurança do emprego é medida pela perda esperada de rendimentos quando alguém fica desempregado. Ver <https://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/jobs/>, consultado em agosto de 2021.

- As difíceis condições de alojamento, como expressamente mencionado pelos inquiridos no inquérito acima mencionado. É de notar a este respeito que a evolução dos preços das casas tem sido muito mais elevada nos últimos anos do que a variação dos rendimentos da população. De acordo com números da OCDE, os preços da habitação em Portugal aumentaram 31,3% acima dos rendimentos entre 2015 e 2020. Este é o maior aumento numa amostra de 37 países, sendo a média da zona Euro de 12,5%⁸.
- Horário de trabalho muitas vezes rígido, que dificultam a conciliação entre o trabalho de criação de filhos e a vida profissional. Tornar o horário de trabalho mais flexível para os pais de crianças pequenas foi a medida única relativa às condições de trabalho que foi mais frequentemente citada pelos inquiridos do Inquérito de Fertilidade do INE de 2019.
- Uma pequena rede de creches, infantários e atividades de lazer, ou seja, muitas famílias não têm acesso, ou têm dificuldades de acesso, a esta rede. De acordo com o Conselho Nacional da Educação (2019), a taxa de cobertura em creches e amas era de 48,4% em 2019 em Portugal continental (35,1% em 2010, 51,1% em 2015)⁹. Segundo a mesma fonte, Portugal ocupa a 23ª posição em 43 territórios ou países da OCDE no que diz respeito ao fosso entre a licença parental máxima compensada e o início do acesso universal garantido aos cuidados infantis. Em Portugal, este intervalo é superior a três anos.
- A perceção de que o governo fornece pouco apoio às famílias sobre saúde, transportes, educação e habitação (ver Tabela 4).
- A manutenção de uma divisão tradicional de tarefas na família, uma parte central da “revolução de género incompleta”, que faz com que as tarefas mais importantes relacionadas com os cuidados da casa e das crianças (transporte, refeições, lavagem e cuidado da roupa, limpeza da casa e outras) recaiam na mulher/mãe, tal como vem do Inquérito de Fertilidade do INE de 2019.

O problema da baixa taxa de natalidade não é específico de Portugal. Vários países implementaram políticas de natalidade com resultados mistos, uma vez que os resultados a curto prazo nem sempre são consolidados a longo prazo. Num inquérito recente, Sobotka et al. (2019), são apontados alguns dos factores-chave para o sucesso. Destaca-se um claro efeito

⁸ Ver <https://data.oecd.org/price/housing-prices.htm>, consultado em agosto de 2021.

⁹ A taxa de cobertura é a relação entre os lugares disponíveis e o número de crianças com menos de 3 anos de idade.

positivo da prestação de cuidados infantis públicos sobre a fertilidade. Esta eficácia no aumento da fertilidade dependerá também dos aspetos qualitativos dos cuidados infantis prestados, estando disponíveis para crianças de todas as idades, alinhando os horários com as necessidades dos pais e não a um custo elevado.

As medidas isoladas não são eficazes. Deve haver um pacote de medidas que sejam integradas e coerentes umas com as outras e que permaneçam ao longo do tempo. Isto faz sentido, uma vez que, como vimos acima, as causas da baixa fertilidade são transversais a várias áreas da sociedade e da economia. Por outro lado, e abstraindo-nos do aspeto emocional da decisão de ter filhos, esta decisão representa um investimento a longo prazo, pelo que qualquer tipo de incerteza tem um efeito negativo sobre ela. É, por isso, muito importante que as famílias tenham a perceção de que as políticas públicas de apoio à família continuarão na sua essência, apesar da alternância democrática dos governos, e não serão invertidas quando o país atravessa um período macroeconómico mais adverso. Tal perceção só pode existir se houver, de facto, um consenso nacional sobre a importância das políticas de apoio à natalidade.

Para efeitos comparativos, escolhemos de entre os casos de países que conseguiram inverter a trajetória da fertilidade, a Suécia, a França e a Alemanha. A Tabela 4 apresenta alguns indicadores selecionados relacionados com as despesas de apoio à família.

Tabela 4 – Indicadores de suporte para as famílias em % do PIB

	Portugal	EU	OCDE	Suécia	França	Alemanha
Despesa pública na primeira infância e pré-primária (2015)	0,38	0,7	0,7	1,6	1,32	0,6
Apoio público para a família (2017)	1,69	2,57	2,34	3,4	3,6	3,17
em dinheiros	0,76	1,35	1,16	1,24	1,42	1,08
em serviços	0,44	0,93	0,95	2,15	1,46	1,25
em benefícios fiscais	0,49	0,29	0,23	0,0	0,72	0,84

Fonte: OCDE.

Acontece que Portugal gasta significativamente menos do que estes países e também compara desfavoravelmente com a média da UE e da OCDE. De facto, Portugal aparece frequentemente perto dos últimos lugares da classificação no que diz respeito às despesas de apoio às famílias. Uma exceção tem a ver com benefícios fiscais para as famílias cujo peso está acima da média da UE e da OCDE. Portugal tem privilegiado a via fiscal para conceder benefícios às famílias. Nas últimas duas décadas, o aumento das despesas com o apoio às

famílias deve muito mais ao crescimento do peso dos benefícios fiscais do que ao aumento de serviços em cuidados com a primeira infância e pré-primária.

Esta prioridade dada à via fiscal não parece satisfazer as ansiedades das famílias se tivermos em conta as respostas das mulheres ao inquérito de fertilidade do INE, que favorecem a expansão da rede e o acesso a jardins de infância e atividades de lazer.

Com cambiantes em termos de composição e calibragem de medidas, as políticas dos três países escolhidos para comparação caracterizam-se por um forte investimento na prestação de serviços ao pré-escolar, que são prestados diretamente pelo Estado ou outras entidades subsidiadas por ele, por licenças parentais generosas e generalizadas, e por um apoio monetário significativo.

Por exemplo, na Alemanha, as famílias recebem um mínimo de cerca de 200 euros por mês e por criança até completarem 18 anos (ou 25 se continuarem a estudar), um valor que aumenta ligeiramente com o número de crianças e não está condicionado ao rendimento dos pais (Sobotka, Matysiak, & Brzozowska, 2019). Em Portugal, o abono de família não pode ser considerado uma política de nascimento, uma vez que é muito fácil ter rendimentos que excluam as famílias deste benefício. Com os limites atuais, é essencialmente uma política para mitigar a pobreza.

4.2. Migrações

Franco et al. (2021) contém uma análise do impacto potencial da migração. O principal objetivo é “compreender se uma política de imigração bem-sucedida (ou um fluxo migratório exógeno) poderia mitigar significativamente o desequilíbrio orçamental induzido pelo envelhecimento” (p. 55, nossa tradução). Considerando uma hipotética manutenção do valor líquido da migração de 2017, ou seja, a diferença entre fluxos migratórios e fluxos de emigração, calcula-se que o facto de desequilíbrio de sustentabilidade aumentaria em 0,02. Mesmo que a migração líquida fosse positiva em 5,1 mil indivíduos em 2017, o agravamento da sustentabilidade deve-se à emigração de indivíduos em idade ativa combinada com o envelhecimento dos imigrantes. Outras projeções de migração em Franco et al. (2021) são mais favoráveis à sustentabilidade. Com uma emigração e imigração nula ao dobro dos níveis de 2017, o fator de sustentabilidade seria igual a 1,18, uma diminuição em relação ao valor de base de 1,22, mas ainda longe de 1.

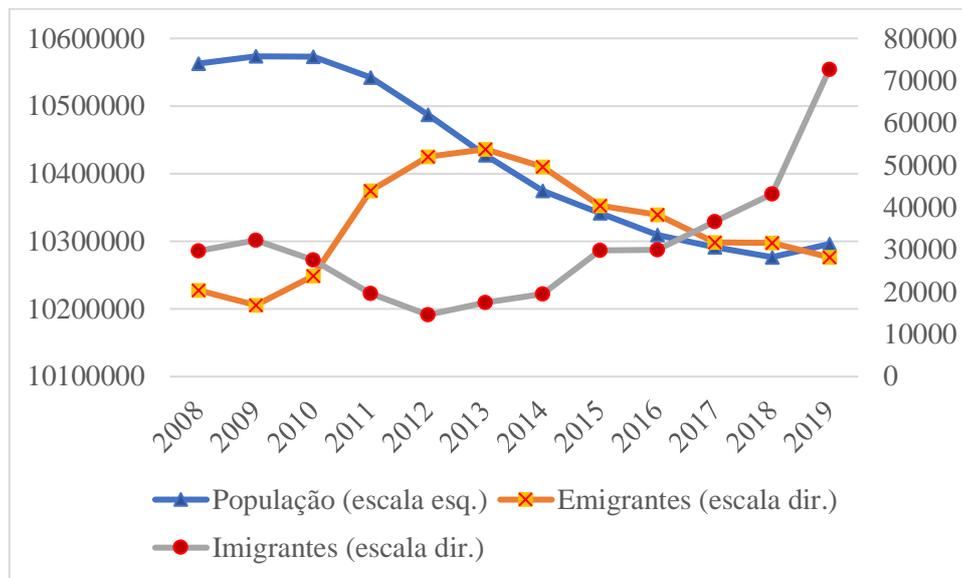
Mesmo considerando que em 2017 a imigração para Portugal era relativamente baixa, um olhar mais atento aos valores leva-nos a considerar que a principal conclusão de Franco et al. (202) ainda se justifica. Em 2017 Portugal recebeu quase 37 mil imigrantes (de acordo com Pordata). Este número aumentaria para cerca de 72 mil em 2019, o que é um número histórico elevado. Os valores da imigração para assegurar a sustentabilidade sem qualquer outra medida ou fator contributivo teriam de ser muito superiores aos alguma vez observados para Portugal.

A este respeito, o Gráfico 3, relativo à evolução recente da população e ao número de novos imigrantes permanentes, ilustra um cenário menos otimista do que o subjacente ao relatório em consideração. Através do Gráfico 3, é possível verificar que, apesar da trajetória decrescente da emigração, no período 2010-2019, cerca de 39.000 portugueses, em média, deixaram o país todos os anos, com as consequências económicas e orçamentais esperadas.

Outro estudo sobre o assunto, Garcia et al. (2017), fornece provas e projeções que conduzem à mesma conclusão. Os autores concluem (páginas 259 e seguintes) que para garantir que a população não diminuiria a migração líquida teria de ser de cerca de 47 mil por ano. Este valor teria ainda de aumentar para 75 mil de modo a garantir uma força de trabalho constante. Muito mais rigoroso seria manter o rácio observado em 2015 do número de jovens por idoso em 2060. Isto implicaria a imigração para atingir 250 mil pessoas por ano, um valor implausível.

Concluimos daí que uma política de imigração bem-sucedida e o seu resultado é parte, mas apenas parte, da solução para o problema da sustentabilidade em questão. É de notar que esta política deve ser prosseguida também devido a outros objetivos, nomeadamente, assegurar uma mão-de-obra qualificada, condição necessária para o crescimento económico.

Gráfico 3 – População e imigração permanente: Portugal



Fonte: INE.

Segundo a OCDE/Bertelsmann Stiftung (2019), num conjunto de 35 países da OCDE, Portugal ocupa o 21º lugar quando se trata de atrair trabalhadores com mestrados ou doutoramentos, o 22º quando se consideram empresários, e o 15º quando se trata de estudantes universitários. Os fatores de atratividade incluem qualidade das oportunidades, rendimentos e perspectivas fiscais, perspectivas futuras (por exemplo, aquisição de nacionalidade), o ambiente familiar (incluindo a qualidade da escola e despesa pública em benefícios familiares), o ambiente de competências e a inclusão (por exemplo, atitudes em relação à imigração e igualdade de género). Algumas destas são específicas à imigração e merecem especial atenção em termos de política e devem ser consideradas numa política de imigração bem-sucedida concebida para atrair pessoas qualificadas para Portugal. Contudo, existe também uma sobreposição considerável destes elementos de atração e dos fatores que podem ter influência na decisão dos pais de ter mais filhos. Como tal, as nossas propostas para uma política de nascimentos mais eficaz constituem, de facto, propostas para que Portugal se torne um lugar mais atrativo para começar a viver em geral - quer desde o início, quer para um segundo começo como imigrante.

4.3 Propostas para uma política de natalidade mais eficaz

Há várias medidas que podem ser consideradas, mas aqui apresentamos apenas medidas que nos parecem prioritárias para responder ao problema específico da baixa taxa de natalidade em Portugal, tendo em conta que os recursos são escassos.

1. Aumentar o investimento em creches e jardins de infância, aumentando a oferta e os subsídios para reduzir os custos para as famílias (incluindo a flexibilização dos horários das creches, jardins de infância).
2. Dar mais incentivos em licença parental condicional ao pai para tirar partido da licença, a fim de reduzir a desigualdade de género nas tarefas domésticas.
3. As medidas de política fiscal não são recomendadas embora possam ser úteis na medida em que nos parece que o principal problema não é a falta de benefícios fiscais.
4. Recuperar a ideia da Comissão para uma política de natalidade em Portugal: apoio à contratação de mulheres grávidas, mães/pais com filhos até aos 3 anos de idade através da isenção total/parcial da TSU.
5. A fim de financiar qualquer despesa adicional nestas rubricas orçamentais, pode-se: i) melhorar o nível de eficiência da despesa noutras áreas da despesa governamental (fornecendo os mesmos serviços com menos recursos); ou ii) incluir um imposto relacionado com o “crescimento da população” no orçamento.

5. Conclusões

Podemos facilmente reconhecer que o desenvolvimento económico está associado a uma diminuição das taxas de fertilidade, reduzindo a estrutura demográfica na base. No entanto, este padrão apresenta-se como um paradoxo económico. De facto, o processo de envelhecimento trazido pelo desenvolvimento económico diminui a sustentabilidade da política orçamental a longo prazo, reduzindo o papel de eficácia do sector público como agente de promoção do desenvolvimento sustentável. Além disso, embora o Estado deva cumprir as suas obrigações, a diminuição da capacidade do Estado para assegurar o bem-estar da população idosa tende a exacerbar o custo imposto aos restantes agentes económicos pela necessidade de receitas fiscais.

Esta dinâmica acima referida é caracterizada por economias como as europeias, e especialmente a portuguesa. O caso português é um exemplo de uma estrutura demográfica deprimida com uma economia estagnada, cuja taxa média de crescimento nas últimas duas

décadas é apenas marginalmente positiva. O desempenho da economia portuguesa não tem sido suficientemente capaz de permitir uma inversão da trajetória demográfica, o que tem deprimido ainda mais o desenvolvimento económico. Esta relação simbioticamente negativa entre a economia e a demografia tem sido ultrapassada por cortes cada vez maiores nas futuras pensões, de modo a compensar o declínio da sustentabilidade financeira da segurança social decorrente do processo de envelhecimento. Estas opções políticas resultam obviamente em injustiça social intergeracional para aqueles que receberão uma pequena fração das contribuições para a segurança social que pagaram durante o seu período de trabalho.

Neste sentido, este *briefing* pretende contribuir com algumas soluções de política pública para servir de base aos debates públicos sobre este tema. Desta forma, propomos dois conjuntos de medidas de política pública baseadas em dois cenários diferentes, cujo objetivo principal é assegurar a sustentabilidade orçamental e promover um maior grau de equidade intergeracional. Um em que as políticas públicas assumem que não podem alterar a trajetória demográfica a médio prazo, e outro, que inclui medidas para permitir um processo de inversão do declínio demográfico. No primeiro cenário, são incluídas medidas como o aumento da eficiência do sector público ou o aumento de alguns impostos sobre bens que apresentam externalidades negativas. De facto, como mencionámos, o aumento da eficiência da despesa pública pode criar poupanças orçamentais não negligenciáveis para financiar despesas adicionais em rubricas orçamentais específicas. A segunda abordagem envolve medidas como um maior investimento em creches e jardins de infância, mais incentivos em licenças parentais condicionais e um imposto relacionado com o “crescimento da população” no orçamento do Estado.

Referências

- Afonso, A. (2005). “Fiscal Sustainability: the Unpleasant European Case,” *FinanzArchiv*, 61 (1), 19-44.
- Afonso, A., Kazemi, M. (2017). Assessing public spending efficiency in 20 OECD countries. In *Inequality and finance in macrodynamics (dynamic modeling and econometrics in economics and finance)*, ed. B. Bökemeier and A. Greiner. Springer.
- Afonso, A., Rault, C. (2015). “Multi-step analysis of public finances sustainability”, *Economic Modelling*, 48, 199-209.
- Afonso, A., Schuknecht, S., Tanzi, V. (2005). “Public sector efficiency: An international comparison”. *Public Choice* 123(3-4), 321-347.
- Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V. (2010). “Public sector efficiency: Evidence for new EU member states and emerging markets”. *Applied Economics* 42(17), 2147-2164.

- Afonso, A., St. Aubyn, M. (2005). “Non-parametric Approaches to Education and Health Efficiency in OECD Countries,” *Journal of Applied Economics*, 8 (2), 227-246.
- Afonso, A., St. Aubyn, M. (2006). “Cross-country efficiency of secondary education provision: A semiparametric analysis with non-discretionary inputs”. *Economic Modelling* 23(3): 476–491.
- Auerbach, A., Gokhale, J., Kotlikoff, L. (1994). “Generational accounts: a meaningful way to evaluate fiscal policy”, *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 73-94.
- Blanchard, O., Leandro, A., Zettelmeyer, J. (2020). “Redesigning the EU Fiscal Rules: From Rules to Standards”, mimeo, August 30, 2020. 72nd Economic Policy Panel Meeting 22-23 October 2020, Supported by the Federal Ministry of Finance, Germany.
- Bohn, H. (2008). The Sustainability of Fiscal Policy in the United States, in Neck, R., Sturm, J.-E. (eds.), *Sustainability of Public Debt*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- CFP (2018). *Riscos Orçamentais e Sustentabilidade das Finanças Públicas*. Lisboa: Conselho das Finanças Públicas.
- CFP (2021). *Perspetivas Macroeconómicas e Orçamentais 2021-25 (Atualização)*, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas.
- Direção-Geral da Segurança Social (2020). *Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social – Redação em vigor*. Lisboa: Direção-Geral da Segurança Social.
- Ehrenberg, R. G., Smith, R. S. (2011). *Modern Labor Economics: Theory and Public Policy*. 11th Edition. Prentice Hall, London.
- Esping-Andersen, G. and Billari, F.C. (2015), Re-theorizing Family Demographics. *Population and Development Review*, 41: 1-31.
- European Commission (2017). *Sustentabilidade das Finanças Públicas*.
- European Commission (2018). *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*. Luxembourg: Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- European Commission (2021). *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*. Luxembourg: Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Garcia, M. T., Alves, & J. Craveiro, D. (2017). Migrações de substituição e Segurança Social: análise da conta do sistema de pensões de velhice (2015-2060). Em Peixoto, J. et al., *Migrações e Sustentabilidade Demográfica* (pp. 231-254). Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Fouad, M., Matsumoto, C., Monteiro, R., Rial, I., Sakrak, O. A. (2021). *Mastering the Risky Business of Public-Private Partnerships in Infrastructure*. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, No. 21/10.
- Franco, F., Morais, L., Bernardino, T., Jalles, J. (2021). “Finanças Públicas, Uma Perspetiva Intergeracional”, Fundação Calouste Gulbenkian.
- INE (2020). *Inquérito à fecundidade 2019*. Retirado de https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=467568911&att_display=n&att_download=y
- Martins, P., Novo, A., & Portugal, P. (2009). *Increasing the Legal Retirement Age: The Impact on Wages, Worker Flows and Firm Performance*. Bonn: IZA Discussion Paper Series.
- OECD (n.d.). OECD Family Database. Retirado de <https://www.oecd.org/els/family/database.htm>, junho de 2021.

- Pimentel, I. St Aubyn, Ribeiro, N. (2017). *The impact of investment in Public Private Partnerships on Public, Private investment and GDP in Portugal*, working paper 13, UECE, ISEG.
- Scarborough, W., Sin, R, Risman, B. (2019). Attitudes and the Stalled Gender Revolution: Egalitarianism, Traditionalism, and Ambivalence from 1977 through 2016. *Gender & Society*, 33(2):173-200.
- Sobotka, T. (2016). Understanding low fertility: Portugal in a European context. In *As problemáticas da natalidade em Portugal*, pp. 49-71. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
- Sobotka, T., Matysiak, A., & Brzozowska, Z. (2019). *Policy responses to low fertility: How effective are they?* UNFPA Working Paper No. 1, May 2019, Technical Division Working Paper Series.
- Tribunal de Contas (2021). *Relatório Síntese Parcerias Público-Privadas hospitalares no SNS*. Lisboa: Tribunal de Contas.