

Por onde vai a segurança social portuguesa? **

Os últimos vinte anos testemunharam a crise dos diversos modelos de Estado-providência do após-guerra e o desenvolvimento de diferentes estratégias de resposta a tal crise nas principais economias do mundo. Em Portugal e no mesmo período assistimos, em contraciclo, à transição da previdência social corporativa para um modelo de protecção social pública similar ao que entrara em crise nos países mais desenvolvidos.

O desfasamento entre a institucionalização tardia da protecção social «beveridgiana» em Portugal e as ideias, importadas quase em simultâneo, sobre a reforma do Estado-providência tem ajudado a criar certos paradoxos e algumas confusões na discussão das políticas sociais, pelo que entre nós resulta ainda menos evidente do que noutros países a resposta à pergunta que titula este texto.

Sendo inegável a imperfeição do universalismo providencialista instituído até hoje, designadamente quanto à extensão e profundidade de cobertura de riscos sociais, as dúvidas sobre a adequação do fundamento estritamente «beveridgiano» da nossa protecção social não podem, por outro lado, ser iludidas, dada a visibilidade das crises demográfica e do emprego na nossa sociedade. Daqui resulta uma forte tensão entre prementes necessidades sociais, ainda insatisfeitas, e os factores típicos de ruptura do Estado-providência, não obstante a incipiência da realização deste, em Portugal.

O objectivo principal deste texto é discutir a evolução da segurança social portuguesa no contexto das dificuldades presentes do Estado-providência tardio, e incipiente, que é o nosso. O ponto de partida que se toma é o da revisão em curso dos fundamentos do Estado-providência, situando aí os sistemas históricos de segurança social e as suas transformações mais recentes.

* Doutor em Ciências Económicas pelo Institut d'Études Politiques de Paris, professor auxiliar do ISEG e investigador do CEDE-ISEG.

** Comunicação apresentada à conferência «Por onde vai a economia portuguesa?» (por ocasião do jubileu académico de Francisco Pereira de Moura), Lisboa, ISEG, 1-2 de Junho de 1995.

O CONTRATO SOCIAL PROVIDENCIALISTA

O debate associado às propostas e estratégias de reforma do Estado-providência tem posto em evidência o aparente esgotamento do contrato social em que ele assentou originariamente¹. A este contrato social providencialista podemos chamar «beveridgiano», se atendermos à inspiração histórica mais evidente que o influenciou, e dele salientar-se-ão como traços principais os seguintes:

- O conceito de cidadania inclui, para além dos direitos cívicos e políticos, os *direitos sociais*. Estes garantem a protecção universal dos cidadãos face aos diversos riscos sociais, bem como o acesso universal a certos serviços eticamente valorizados, como sejam os cuidados de saúde e a educação, assumindo a cidadania uma dimensão explícita de bem-estar material, anteriormente entregue ao livre jogo do mercado;
- A definição dos riscos sociais incorpora uma *gama muito ampla de contingências* — do desemprego à maternidade, da incapacidade de trabalho à perda do «ganha-pão» familiar, da doença à velhice — cobrindo virtualmente a totalidade das situações de incapacidade de gerar rendimentos, em estreita articulação com as políticas de pleno emprego características do Estado-providência;
- O Estado assegura aos cidadãos a *segurança social*, baseada no conceito de garantia de recursos, que inclui nos seus mecanismos quer o previdencialismo do seguro social, quer a solidariedade nacional assistencialista.

A conjugação do seguro social e da assistência social veio a ser um elemento central da configuração dos modernos sistemas de segurança social e, em consequência, dos diversos modelos históricos de Estado-providência, por duas razões importantes.

Em primeiro lugar, permitiu a transição sem rupturas do seguro social «bismarckiano»² aos sistemas beveridgianos, através da universalização daquele. A inclusão do seguro social no contrato social beveridgiano permitiu aplicar a técnica actuarial de redistribuição do custo dos riscos à sociedade no seu conjunto, tomando esta como o maior dos grupos de risco e cada cidadão como subscritor da apólice de grupo, pagando a correspondente quota do prémio respectivo.

¹ V. Mitchell (1992) e OCDE (1994) para uma visão de conjunto sobre o tema.

² De base profissional, sem pretensão universalista, recorrendo às técnicas actuariais do seguro privado, oferecendo a junção de riscos mediante a obrigatoriedade da contribuição (v. Mouton, 1983).

Em segundo lugar, viabilizou a adopção do regime de financiamento por repartição, em substituição da capitalização³. Naquele não há pré-financiamento dos benefícios concedidos e são as contribuições actuais dos beneficiários activos que pagam a globalidade das prestações atribuídas correntemente aos inactivos. A repartição é vantajosa em certas condições, quando permite transacções intergeracionais e partilhas de riscos que podem trazer melhorias paretianas de bem-estar.

Para ilustrar esta possível vantagem, tomemos uma (simplificadíssima) economia em equilíbrio, em que os indivíduos que compõem a sociedade vivem segundo um ciclo de vida de apenas dois períodos, um de actividade e outro de reforma.

No período $(t + 1)$ a população total inclui uma geração $N_{(t+1)}$, em actividade, e uma geração N_r de reformados. Supõe-se que a natalidade está concentrada no período activo e que é nula a mortalidade antes do fim do período de reforma. Cada activo contribui a uma taxa constante γ sobre os rendimentos de trabalho do período (w_t) para a segurança social, a qual cobre o único risco social considerado — a velhice. A produtividade do trabalho cresce à taxa g e a população à taxa n , pelo que

$$\begin{aligned}w_{(t+1)} &= w_t(1 + g) \\ N_{(t+1)} &= N_t(1 + n)\end{aligned}$$

Dadas as condições postuladas de financiamento da reforma por repartição, cada membro da geração reformada (N_r) tem direito a uma pensão $P_{(t+1)}$ tal que

$$N_r P_{(t+1)} = \gamma w_{(t+1)} N_{(t+1)}$$

Tem-se então, por substituição no segundo membro da expressão anterior

$$N_r P_{(t+1)} = \gamma w_t (1 + g) N_t (1 + n)$$

Consequentemente, a pensão individual de reforma é

$$P_{(t+1)} = \gamma w_t (1 + g)(1 + n)$$

³ Com a adopção do financiamento por repartição, a distinção entre a origem de fundos por via dos impostos (típica da assistência social) ou por via das contribuições (própria do seguro social) acabou por ser essencialmente contabilística, pelo que ela só prevaleceu onde e quando as conveniências políticas o sugeriam (cf. Baldwin, 1992, pp. 73 e segs.). Foi este o caso português, em que a relevância da distinção se esbateu em todo o período de 1974-1984, até à promulgação da lei de bases da segurança social actualmente em vigor (Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto). Esta retomou a distinção de uma forma explícita a respeito do financiamento dos regimes contributivos e não contributivos e da acção social.

Se o reformado, em alternativa à segurança social por repartição, tivesse poupado ao longo de todo o período de actividade uma fracção γ do seu rendimento w_t , teria acumulado, para o período de reforma, um capital $\gamma w_t (1 + r)$, valorizado a uma certa taxa de juro r . A situação do reformado em repartição ou em capitalização pode então ser comparada pelas grandezas $(g + n + ng)$ e r .

Se $r > g + n + gn$, o financiamento da segurança social por repartição é menos favorável do que a capitalização. Se $r < g + n + gn$, a repartição é superior em termos paretianos⁴.

É claro que nada nos mecanismos de mercado garante que se realize espontaneamente a transacção intergeracional da repartição neste último caso. Só a mediação do Estado permitirá superar «a resistência dos jovens relativamente às transferências para os idosos, as quais nunca podem ser compensadas directa ou indirectamente por estes», como salientou Samuelson, logo no seu artigo pioneiro sobre transferências intergeracionais (Samuelson, 1958, 480).

Este raciocínio faculta uma argumentação relevante para a explicação económica do fenómeno histórico da segurança social fundada no contrato social beveridgiano. No entanto, este último está alegadamente esgotado. Porquê?

NOVOS RUMOS DA PROTECÇÃO SOCIAL

A crise dos Estados-providência tem causas profundas que radicam numa crise mais ampla do modelo de crescimento económico e de acumulação de capital que vigorou no Ocidente desenvolvido do após-guerra. As manifestações da crise têm variado de uns países para outros e no tempo, mas pode afirmar-se-se que ela se tem reflectido especificamente em cada um dos aspectos característicos principais do contrato social beveridgiano, para além dos particularismos de cada caso nacional. Com efeito:

- i) O conteúdo histórico dos direitos sociais dos cidadãos acabou por fixar-se na garantia da satisfação de um conjunto de *necessidades básicas* supostamente inerentes à condição humana. Sendo tais necessidades historicamente contingentes, o desenvolvimento substantivo dos direitos sociais fez-se segundo mecanismos de escolha pública (*public*

⁴ Na hipótese de que os agentes económicos sejam mutuamente desinteressados e que a sua função de utilidade seja crescente, devendo-se a demonstração clássica deste resultado a Aaron (1966). A igualdade $r = g + n + gn$ é a chamada condição de indiferença a respeito dos regimes de financiamento das pensões de reforma.

choice), em função do peso político e eleitoral dos grupos interessados ou de risco⁵.

Ora, tal dinâmica de alargamento cumulativo dos direitos sociais entrou em conflito com as restrições orçamentais com que os Estados se defrontam, uma vez deflagrada a crise do modelo de crescimento e acumulação do após-guerra;

- ii) As mudanças sociais, económicas e demográficas da nossa época alteraram a própria definição dos riscos sociais e os padrões de exposição dos indivíduos a esses riscos.

Por um lado, o prolongamento substancial da duração média de vida individual institucionalizou a velhice como «terceira idade», pelo que deixou de constituir o risco social universal da fase residual da vida de cada indivíduo; são as diversas formas de incapacidade funcional crónica da velhice que emergem agora e cada vez mais como riscos sociais, em sua substituição⁶. Por outro lado, assistiu-se à pulverização do ciclo clássico de exposição aos riscos sociais, em que esta se desenvolvia como função linear da idade individual.

Em vez do anterior padrão uniforme que fundamentava a universalidade *beveridgiana*, os padrões pluriformes de risco social e de exposição ao risco que hoje predominam implicam cada vez mais a selectividade orientada (*targeting*) da intervenção social do Estado;

- iii) Os níveis de bem-estar assegurados pelas prestações dos sistemas de segurança social estão postos em causa nas actuais condições demográficas e de emprego, visto que se basearam generalizadamente no financiamento por repartição, o qual depende criticamente do crescimento estável da população e do crescimento equilibrado da economia⁷.

Compreende-se, assim, que se tenha vindo a assistir, um pouco por toda a parte, à revisão do contrato social subjacente aos Estados-providência num sentido a que podemos chamar «pós-beveridgiano». Ao longo dos anos 80 foram empreendidas nos principais países desenvol-

⁵ Os sistemas de protecção e segurança social não pressupõem necessariamente a decisão colectiva democrática. Mas as extensões dos sistemas estão historicamente associadas à introdução do sufrágio universal e podem ser atribuídas a uma procura exercida por eleitores, como explica Verbon (1988, pp. 15 e segs.).

⁶ Uma discussão sistemática desta transformação é feita recentemente por Hudson (1995).

⁷ Sob certas hipóteses de comportamento das gerações, vimos atrás que o sistema de transferências intergeracionais pode, teoricamente, originar um ganho de bem-estar relativamente ao financiamento por capitalização da segurança social, desde que a taxa de juro vigente numa economia seja inferior à soma das taxas de crescimento da população e da produtividade, em condições de crescimento equilibrado e de estabilidade demográfica. Quando tais condições estão ausentes, não é, obviamente, garantida a vantagem de bem-estar do contrato social *beveridgiano* financiado por repartição relativamente a soluções individualistas de previdência e assistência sociais, resultantes do livre arbítrio e da acção espontânea dos agentes sociais.

vidos profundas reformas dos sistemas de segurança social, que vieram materializar a revisão pós-beveridgiana do contrato providencialista a diversos níveis;

- iv) A contenção em matéria de direitos sociais apontou para, em vez da insistência na garantia universal da satisfação de necessidades básicas, a criação de condições em que ninguém possa cair abaixo de um certo nível de bem-estar mínimo, isto é, a garantia de um *rendimento mínimo*;
- v) A ênfase contratual privilegiou a *equidade* enquanto igualdade de oportunidades, significando que a justiça social está a tornar-se cada vez mais processual, isto é, preocupa-se mais em alcançar regras e procedimentos equitativos e menos com a afectação mais igualitária dos recursos económicos. Consequentemente, procura-se que todos tenham acesso em termos equitativos a oportunidades de desenvolvimento pessoal, segundo as suas preferências.

Os termos pós-beveridgianos do contrato social providencialista afirmam preferencialmente um princípio *maxi-min*⁸, isto é, uma norma de discriminação positiva dos menos favorecidos, que (a) implica a *priorização* dos riscos sociais e dos grupos de exposição, constituindo estes o alvo de medidas de solidariedade selectivas e orientadas para erradicar fenómenos extremos de pobreza e exclusão social, ao mesmo tempo que (b) impõe a *tutela pública* sobre o nível de consumo individual de certos bens (*merit goods*) julgados indispensáveis à igualdade de oportunidades — educação, cuidados de saúde, previdência dos principais riscos sociais;

- vi) Em consequência, assiste-se à responsabilização crescente de todos e cada um dos cidadãos na elevação do bem-estar social, o que passa designadamente pela articulação das prestações sociais com os incentivos ao trabalho e pelo desdobramento do seguro social em «patamares» hierarquizados e complementares de substituição do rendimento, contratualizando-se crescentemente os de ordem superior (pela negociação colectiva de trabalho ou pelo *contracting-out* individual, ainda que fortemente regulamentado).

A SEGURANÇA SOCIAL PORTUGUESA

A institucionalização da segurança social (beveridgiana), prenunciada ainda nos últimos anos do regime corporativo⁹, só foi possível após 1974. A democratização das instituições e da sociedade, então iniciada, incluiu logo no programa do 1.º governo provisório certas medidas de política social para a

⁸ Cujo fundamento contratualista foi desenvolvido por John Rawls. A discussão das suas consequências para os sistemas públicos de pensões está feita em Ribeiro Mendes (1995).

⁹ Em Portugal, os princípios fundamentais de protecção social decorrentes do relatório Beveridge, e fixados após a Segunda Guerra Mundial pela convenção n.º 67 da Conferência

substituição progressiva dos sistemas de previdência e de assistência por um sistema integrado de segurança social, a protecção de riscos anteriormente ignorados (maternidade e primeira infância, invalidez e velhice) e a criação de um sistema nacional de saúde (Maia, 1985, 88).

A Constituição da República, promulgada em 1976, criou um quadro institucional inequivocamente providencialista, com a consagração dos direitos sociais enquanto elemento integrante da cidadania; entre aqueles, o *direito à segurança social*. O desenvolvimento do Estado-providência em Portugal pôde então iniciar-se, com a organização subsequente de dois grandes pilares em que assenta: o sistema nacional de saúde e a segurança social.

A ampliação dos riscos sociais a cobrir pela protecção social pública foi sendo realizada ao longo das décadas de 70 e 80, com a atribuição de novas prestações sociais contingentes de determinadas eventualidades — licença de parto de 90 dias, pensão social, subsídio de desemprego, etc. —, que consagraram novos direitos subjectivos no domínio da segurança social.

Em 1984, o parlamento aprovou, finalmente, uma lei de bases da segurança social, a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, que enquadrou todos os regimes e todas as prestações de segurança social, configurando em definitivo o sistema, e que permanece em vigor até hoje.

A nova lei veio precisar o conceito de «sistema de segurança social» introduzido pela Constituição de 1976, definindo-o como o conjunto de «regimes e instituições de segurança social», que são orientados por dois objectivos, providencialistas e assistencialistas:

- i) A protecção dos trabalhadores e das suas famílias em situações de falta de recursos ou de perda de capacidade de trabalho, desemprego involuntário e morte, garantindo também a compensação dos encargos familiares;
- ii) A protecção das pessoas sem recursos.

O conceito global de segurança social está fundado na *garantia de recursos*, o que subentende quer a substituição do rendimento, quer o rendimento de compensação e as prestações não pecuniárias, segundo uma lógica da satisfação das necessidades básicas. De agora em diante são apenas dois os regimes obrigatórios¹⁰ de segurança social: o regime *contributivo*, cujo campo de

Internacional do Trabalho, começaram a difundir-se desde os anos 60, apesar de dificilmente compatíveis com o espírito e a prática da previdência social corporativa.

Um parecer da Câmara Corporativa de 1961, por ocasião da primeira grande revisão da legislação da previdência social, tinha sido, embora de forma discreta, o seu primeiro manifesto, aquando da análise da proposta da futura Lei n.º 2115, de 1962. Todavia, o regime corporativo revelou-se incapaz de incorporar a doutrina beveridgiana na lógica da previdência social, mesmo na fase da abertura marcelista (cf. Ribeiro Mendes, 1994).

¹⁰ Está por realizar a integração do regime dos trabalhadores da função pública. Grande parte dos trabalhadores da banca e algumas profissões liberais mantêm caixas de previdência

aplicação inclui todos os trabalhadores (por conta de outrem e independentes), e o regime *não contributivo*, o qual protege os nacionais e, em certos casos, os residentes estrangeiros em situações de necessidade não abrangidas pelo regime contributivo.

A amplitude dos riscos sociais cobertos pela segurança social aumentou rapidamente: o antigo fundo de desemprego foi integrado no sistema¹¹, se bem que a protecção em caso de acidente de trabalho permanecesse excluída. Um domínio complementar de intervenção está configurado, em articulação com os regimes de atribuição das prestações pecuniárias: a *acção social*, que é dirigida às crianças, aos jovens, aos deficientes e idosos com falta de recursos ou em situação de exclusão social, quando não providenciada pelos regimes.

O financiamento das prestações previsto na lei comporta duas origens de fundos: por um lado, recorre-se às *quotizações* dos trabalhadores e às *contribuições* das entidades empregadoras, que se destinam ao regime contributivo; por outro, efectuam-se *transferências* do Orçamento do Estado para financiar todo o regime não contributivo e o fundamental da acção social.

O modelo de financiamento que tem vigorado até hoje não está especificado na lei de bases. Legislação avulsa instituiu o regime de repartição para o financiamento das despesas correntes de segurança social e confirmou os rendimentos de trabalho como a base de imposição da taxa social única. Em 1989, um fundo de capitalização para a estabilização financeira do sistema, alimentado por receitas fiscais e eventuais saldos de execução orçamental, foi criado, sendo muito reduzida a sua importância até ao presente (cf. Ribeiro Mendes, 1994).

Neste contexto institucional, o campo de aplicação pessoal do regime contributivo da segurança social veio a englobar mais de 80% da população activa portuguesa como «beneficiários activos» e mais de 2 milhões de pensionistas, como pode observar-se no quadro n.º 1.

O mesmo quadro permite salientar certos aspectos, como sejam:

- Os valores da população activa e empregada evidenciam a inflexão preocupante que está a dar-se no emprego em anos mais recentes;

autónomas e há cerca de cem associações de socorros mútuos activas, que permanecem fora dos regimes. Dentro do regime contributivo distingue-se um regime geral, no qual se incluem sub-regimes com cobertura de riscos e taxa contributiva diferenciados, e um especial, referente a actividades agrícolas, fechado desde 1986, além do seguro social voluntário; ao regime não contributivo da pensão social são equiparados outros sub-regimes escassamente contributivos, pelo que comumente se fala no plural dos dois tipos globais de regimes de segurança social.

¹¹ A protecção em caso de desemprego fora criada em 1977 segundo a mera lógica da assistência social. Os subsídios foram concedidos sob condição de prova de falta de recursos, sem qualquer ligação com a história contributiva do desempregado. Só em 1985 o verdadeiro seguro de desemprego foi instituído. Um subsídio «social» de desemprego completa a protecção dos desempregados sem acesso ao seguro de desemprego. Em 1986, o fundo de desemprego, financiado por quotizações autónomas dos trabalhadores e das entidades empregadoras, foi também integrado no sistema, sendo as quotizações parte da «taxa social única».

- As proporções dos activos e dos activos empregados integrados no sistema (medida pelos rácios $3/1$ e $3/2$) têm tido aparente regressão¹² na presente década, indiciando a subversão da relação salarial, através da proliferação de estatutos e formas atípicas e clandestinas de prestação laboral;
- Os pensionistas dos regimes não contributivos estão em queda, em termos absolutos, ilustrando a residualidade daqueles regimes, à medida que o sistema amadurece¹³;
- O crescente peso dos pensionistas impulsionado pelo regime contributivo é explicável pelo agravamento da dependência (rácios $4/3$ e $6/3$), em consequência do envelhecimento demográfico, conjugado com a involução, anteriormente assinalada, em termos de activos.

Beneficiários activos e pensionistas da segurança social (1970-1993)

Em milhares

[QUADRO N.º 1]

População	1970	1980	1990	1991	1992	1993
(1) Activos	3 226	4 255	4 716	4 830	4 737	4 715
(2) Empregados	2 970	3 969	4 496	4 631	4 543	4 458
(3) Beneficiários activos	2 396	3 733	4 109	3 913	3 965	3 866
(4) Pensionistas (só RC)	—	1 577	1 996	2 038	2 084	2 145
(5) Pensionistas (só RNC)	—	79	205	192	183	170
(6) Pensionistas	184	1 656	2 201	2 230	2 267	2 315
$3/1$ (percentagem)	74,3	87,7	87,1	81,0	83,7	82,0
$3/2$ (percentagem)	80,7	94,1	91,4	84,5	87,3	86,7
$4/3$ (percentagem)	—	42,2	48,6	52,1	52,6	55,5
$6/3$ (percentagem)	7,7	44,4	53,6	57,0	57,2	59,9

RC = regimes contributivos.

RNC = regimes não contributivos e equiparados.

Fontes: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), *Estatísticas da Segurança Social*; Instituto Nacional de Estatística (INE), *Inquérito ao Emprego*; J. César das Neves, *The Portuguese Economy*, Lisboa, UCE, 1995 (valores da população activa e empregada no período de 1970-1991).

¹² A estimação dos efectivos de activos e empregados, segundo as fontes oficiais, apresenta alguma indeterminação no início da presente década, o que justifica esta qualificação de «aparente».

¹³ Deve assinalar-se, no entanto, que esta residualidade está exagerada pelo facto de o regime especial de segurança social das actividades agrícolas, que é um regime fechado, estar incluído nos regimes contributivos, com os seus cerca de meio milhão de pensionistas com carreiras contributivas reduzidas, a que não correspondem beneficiários activos actuais que não sejam os do regime geral.

A progressão do campo de aplicação pessoal da segurança social acompanhou a progressão do campo de aplicação material; em consequência, os valores agregados das prestações servidas impulsionaram o crescimento das despesas, ao mesmo tempo que se dava o acréscimo das receitas do sistema, tanto em termos nominais como em percentagem do produto interno bruto (PIB) — o que se observa no quadro n.º 2.

Aí se confirma a desaceleração do crescimento das despesas dos regimes não contributivos e equiparados, cabendo aos regimes contributivos o essencial dos gastos do sistema: o sistema português está cada vez mais baseado no seguro social, reservando esforços limitados à solidariedade assistencialista explícita¹⁴.

Despesas e receitas correntes da segurança social (1990-1993)

Em milhares de contos

[QUADRO N.º 2]

Rubricas	1990	1991	1992	1993
Despesas correntes				
Regimes contributivos (1)	673 571	818 010	961 301	1 086 997
Regimes não contributivos e equiparados	40 928	44 716	49 641	55 270
Ação social	37 261	55 142	64 156	71 652
<i>Total (2)</i>	<i>751 760</i>	<i>917 868</i>	<i>1 075 098</i>	<i>1 213 919</i>
<i>(2) Em percentagem do PIBpm</i>	<i>8,8</i>	<i>9,2</i>	<i>9,5</i>	<i>10,8</i>
Receitas correntes				
Contribuições (3)	725 353	855 400	958 200	1 010 949
Transferências	65 531	77 800	113 500	223 800
Outras receitas	29 287	25 600	21 100	48 800
<i>Total (4)</i>	<i>820 171</i>	<i>958 800</i>	<i>1 092 800</i>	<i>1 283 549</i>
<i>Saldo (3-1)</i>	<i>51 782</i>	<i>37 390</i>	<i>-3 101</i>	<i>-76 048</i>
<i>Saldo (4-2)</i>	<i>68 411</i>	<i>40 932</i>	<i>17 702</i>	<i>69 630</i>

Fontes: IGFSS, *Contas da Segurança Social*, e OCDE, *Economic Surveys — Portugal*, 1994 (estimativas do PIBpm).

Quanto às receitas, constata-se que o crescimento lento das contribuições cobradas está a ser insuficiente para cobrir os acréscimos das despesas dos regimes contributivos ano a ano: os saldos (3-1) são negativos em 1992 e 1993, ainda que no seu conjunto o sistema mantenha excedentes de receitas sobre as despesas correntes (saldo 4-2) em todos os anos.

¹⁴ Que atingiram 10,5% das despesas correntes em 1993. No entanto, se pudéssemos quantificar os aspectos de solidariedade implícita no interior do regime contributivo — taxas contributivas reduzidas, complementos sociais, etc. —, esta característica formal do sistema veria o seu conteúdo sensivelmente alterado.

Tendo atingido os 10% do PIB nas suas despesas correntes, a segurança social confirmou-se como um pilar fundamental da intervenção social do Estado — recorde-se que o conjunto das despesas de protecção social pública ronda os 20% do PIB.

Se se recordar a caracterização, inicialmente feita, do contrato social providencialista — relativa à definição dos direitos sociais, dos riscos sociais e da segurança social —, não parece haver qualquer obstáculo, quer no plano teórico, quer no plano da evidência empírica, à qualificação do Estado português como um modelo (tardio) de Estado-providência, ainda que as prestações sociais não tenham atingido os níveis próprios dos Estados-providência consolidados (tipicamente: mais de 25% do PIB afecto a despesas de protecção social).

Registe-se que a irrelevância tendencial dos regimes não contributivos da segurança social, a par da predominância dos fundos com origem nas contribuições da população activa para financiar as prestações sociais, confere uma característica singular ao sistema, a reter. Dito por outras palavras: a vertente redistributiva e solidarista explícita da protecção social (beveridgiana) é afinal residual, mas o seguro social adquiriu uma dimensão redistributiva muito forte, ainda que meramente implícita.

**Despesas correntes por modalidade de protecção
(repartição percentual): 1991-1993**

[QUADRO N.º 3]

Despesas correntes	1991	1992	1993
Pensões de invalidez	16,7	15,7	14,7
Pensões de velhice	43,6	43,3	43,4
Pensões de sobrevivência	9,7	10,1	10,4
<i>Total de pensões</i>	<i>70,0</i>	<i>69,1</i>	<i>68,5</i>
Prestações de desemprego	4,6	6,4	9,3
Outras prestações sociais	20,7	20,3	18,6
Administração	4,6	4,3	3,6
<i>Total (milhares de contos)</i>	<i>917 868</i>	<i>1 075 098</i>	<i>1 213 919</i>

Fonte: IGFSS, *Contas da Segurança Social*.

Quando se analisa a estrutura das despesas correntes de segurança social — quadro n.º 3 —, importa salientar que a proporção das pensões atribuídas pelo sistema através das várias modalidades de protecção no total das despesas correntes tende a estabilizar ou a regredir na presente década. Em contrapartida, as prestações de desemprego pularam de 5% para 9% entre 1991 e 1993, o que se compreende, dada a evolução do emprego no período.

A residualidade progressiva dos regimes não contributivos está bem ilustrada no quadro n.º 4, onde figuram as variações das despesas correntes

ventiladas por modalidade de protecção e segundo os regimes de atribuição de direitos, entre 1991 e 1993.

**Variação das despesas correntes por regimes e modalidades de protecção
entre 1991 e 1993**
Em percentagem

[QUADRO N.º 4]

Variação percentual das despesas correntes	RC	RNC	Total
Pensões de invalidez	16,0	24,7	16,7
Pensões de velhice	32,1	26,7	31,7
Pensões de sobrevivência	41,1	36,9	40,5
<i>Total de pensões</i>	29,6	25,1	29,3
Prestações de desemprego	164,3	35,7	164,3
Outras prestações sociais	14,1	31,0	18,9
Administração	4,2	0,4	3,7
<i>Total (milhares de contos)</i>	32,9	27,1	32,3

RC = regimes contributivos.

RNC = regimes não contributivos e equiparados e incluindo a acção social.

Fonte: IGFSS, *Contas da Segurança Social*.

Configurado na década de 80 como um grande servidor de pensões, nomeadamente na eventualidade da velhice, o sistema de segurança social enfrenta agora os novos desafios decorrentes de mutações na própria esfera da actividade económica, que começaram a inflectir a estrutura das despesas correntes nos anos 90.

ACTIVIDADE E REFORMA

A evolução futura da segurança social será fortemente condicionada por transformações do mercado de trabalho, que importa dilucidar. O ponto de partida é, inevitavelmente, a condicionante demográfica da oferta de trabalho.

Os cenários de projecção da população portuguesa elaborados pelo INE (v. anexo) permitem tomar como perspectivas fiáveis da população portuguesa até 2020 as seguintes:

- Estagnação ou declínio quase certo do efectivo total da população, mesmo que não possa excluir-se um eventual ligeiro crescimento na primeira metade do período, até um patamar que não excederia, na mais favorável das hipóteses migratórias, os 10,4 milhões de residentes;

- Envelhecimento pronunciado das estruturas etárias, com agravamento significativo dos rácios de dependência.

Os ritmos mais ou menos acelerados dos fenómenos anteriores vão ser ditados pelos movimentos migratórios, a grande incógnita da demografia portuguesa no próximo século, uma vez que a fecundidade e a mortalidade não experimentarão evoluções radicalmente diferentes das conhecidas até ao presente¹⁵.

Neste contexto demográfico, como irá evoluir a *população activa*?

Para responder a esta questão, importa ter presentes as transformações estruturais da população activa portuguesa nos últimos trinta anos, designadamente que:

- i) O aumento da população activa total foi devido principalmente ao aumento da taxa de participação feminina na actividade económica;
- ii) As taxas de actividade por idades revelam comportamentos muito diferenciados, verificando-se diminuição nas idades inferiores a 25 anos, devido ao impacte da crescente escolarização dos jovens, e nas idades superiores a 55 anos, em resultado do desenvolvimento do sistema público de pensões e dos mecanismos de pré-reforma e reforma antecipada;
- iii) Nas idades compreendidas entre os 25 e os 54 anos houve aumento das taxas de actividade, mais notório na população feminina;
- iv) Entre os idosos, a redução da taxa de actividade tem vindo a desacelerar recentemente, parecendo actualmente estabilizada na população masculina.

Para o futuro, parece razoável aceitar-se a continuação da queda das taxas de actividade da população com menos de 25 anos, designadamente masculina, visto que os níveis de escolarização nestes grupos etários deverão continuar a crescer; quanto aos activos mais idosos, é provável a estabilização¹⁶. É entre os 25 e os 54 anos que as evoluções concebíveis poderão divergir significativamente.

Com vista à quantificação de cenários de referência da evolução da população activa, necessários a uma discussão mais aprofundada do nosso tema, retém-se apenas o cenário 5 do INE (v. anexo) por elementar prudência

¹⁵ Veja-se o anexo a este texto. Registe-se que os dados mais recentes indiciam uma evolução próxima do cenário de continuada sangria migratória (cenário 4). O cenário de saldos migratórios positivos (cenário 6) afigura-se, por isso, cada vez menos plausível.

¹⁶ Veja-se, a este propósito, a análise da CE-DG V (1994).

analítica¹⁷. Às projecções do cenário 5 aplicaram-se as taxas de actividade por idades e sexos estimadas pelo inquérito ao emprego do INE para 1994, com uma ligeira correcção¹⁸, no que constitui o cenário de referência A. Os resultados entre 2000 e 2020 figuram no quadro n.º 5.

Como pode observar-se aí, o declínio dos efectivos totais iniciar-se-á em 2005 por razões de envelhecimento demográfico. Com efeito, as proporções de activos com menos de 35 anos declinam rapidamente a partir dessa data. Em termos absolutos, o declínio começa desde o início do período de projecção nas idades mais jovens e propaga-se até 2005 aos outros escalões etários jovens; pelo contrário, acima dos 55 anos, o aumento dos efectivos projectados é sustentado e as correspondentes proporções crescem em consequência.

Obviamente, esta evolução ditada pelo envelhecimento demográfico pode ser contrariada pelo aumento das taxas de actividade em certas idades. Mas será um tal aumento plausível? A resposta é afirmativa no que diz respeito à população feminina, nas idades em que a incidência da escolaridade começa a ser irrelevante.

Projecções da população activa total até 2020 (cenário A)
Repartição percentual por idades e efectivos totais em milhares

[QUADRO N.º 5]

Idades	1994	2000	2005	2010	2015	2020
< 15	0,2	0,1	—	—	—	—
15-24	15,6	11,9	9,9	9,3	9,9	10,2
25-34	22,7	27,7	27,8	24,7	21,0	20,2
35-44	24,9	24,7	25,5	27,5	28,3	25,5
45-54	20,6	20,0	20,6	21,5	22,8	25,0
55 +	16,0	15,6	16,2	17,0	18,0	19,1
<i>Total</i>	4 773,0	4 874,4	4 891,9	4 850,6	4 749,6	4 635,7

Fonte: INE, Gabinete de Estudos Demográficos (cenário 5) e *Inquérito ao Emprego*.

Para ilustrar esta possibilidade, admite-se um cenário B, cuja diferença em relação ao anterior resulta de uma evolução gradualista de reforço da partici-

¹⁷ Apesar de a evolução até 1994 parecer confirmar o cenário de regressão populacional (cenário 4), não são de excluir novas retomas de emigração, ou quebras de imigração, pelo que um saldo migratório externo nulo no quinquénio de 1995-2000 é mais moderado e bastante realista. Além disso, a aplicação das taxas de actividade de 1994 ao cenário 4 originaria uma quebra imediata de efectivos logo em 1995, que não é admissível.

¹⁸ Admite-se o declínio da taxa de actividade dos menores de 15 anos, do nível de 1994 para cerca de um terço deste, entre 1995 e 2000, e para zero depois disso, tendo em conta o progresso da escolaridade.

pação feminina na actividade económica (quadro n.º 6). Postula-se agora um pequeno acréscimo entre 1995 e 2020 das taxas de actividade das mulheres com idades compreendidas entre os 25 e os 45 anos de idade, ao ritmo anual de 0,5%. Neste cenário, o declínio dos efectivos femininos e, consequentemente, da população activa total resulta expressivamente atrasado até 2010.

Projeções da população activa até 2020 (cenário B*)
Repartição percentual por idades e efectivos totais em milhares

[QUADRO N.º 6]

Idades	1994	2000	2005	2010	2015	2020
< 15	0,2	0,1	—	—	—	—
15-24	15,6	11,8	9,8	9,2	9,7	9,9
25-34	22,7	27,9	28,1	25,1	21,5	20,9
35-44	24,9	24,8	25,8	28,0	28,9	26,3
45-54	20,6	19,9	20,3	21,1	22,3	24,3
55 +	16,0	15,5	16,0	16,7	17,6	18,6
<i>Total</i>	4 773,0	4 904,0	4 952,9	4 939,8	4 860,4	4 762,1

* Admite-se que as taxas de actividade da população feminina entre os 25 e os 44 anos aumentem a 0,5% ao ano entre 1995 e 2020, a partir dos níveis de 1994.

Fonte: INE, Gabinete de Estudos Demográficos (cenário 5) e *Inquérito ao Emprego*.

Registe-se que, num horizonte temporal mais imediatista, a população activa conhece acréscimos dos seus efectivos em qualquer dos cenários: mais 113 (cenário A) ou 143 milhares (cenário B) entre 1995 e 2000.

Esta perspectiva de evolução é de grande importância porque significa que a população activa não deixará de crescer até ao próximo século por efeito da velocidade adquirida no plano demográfico (independentemente dos saldos migratórios externos que venham a verificar-se). Em consequência, haverá uma forte pressão sobre o mercado de trabalho, o que complicará cada vez mais as políticas de emprego do Estado-providência tardio que é o nosso.

No que concerne à segurança social, e em perspectiva de médio-longo prazo, pode agora quantificar-se a restrição demográfica que sobre ela irá imperar, segundo os cenários A e B, medida pelo *rácio de dependência dos idosos*. Ao mesmo tempo, podemos avaliar a evolução provável da dependência económica, isto é, a *relação pensionistas/activos*, que está no cerne da solvabilidade a prazo dos sistemas financiados por repartição.

Como pode observar-se no quadro n.º 7, a restrição demográfica evolui sensivelmente ao longo de todo o período de projecção e a dependência económica deverá agravar-se, ainda que a um ritmo mais lento (na hipótese de uma taxa estabilizada de admissão de pensionistas por idades próxima da

registada em 1990). A elevação da taxa de actividade relativamente aos níveis de 1994, admitida no cenário B, poderá, no entanto, atrasar ainda mais a evolução da taxa de dependência económica.

Dependência demográfico-económica (1995-2020)

[QUADRO N.º 7]

Índices de dependência	1995	2000	2005	2010	2015	2020	Porcentagem*
População 65 + /população 15-64	0,219	0,228	0,240	0,247	0,259	0,275	25,6
Pensionistas**/ativos (A)	0,487	0,485	0,500	0,519	0,547	0,579	18,9
Pensionistas**/ativos (B)	0,487	0,482	0,493	0,509	0,534	0,563	15,6

* Variação percentual entre o início e o fim do período.

** Admite-se a estabilidade da taxa de admissão por idades e sexos de 1990 (medida pelo quociente número de pensionistas em 31-12-90/número de residentes recenseados em 1991), excepto nas mulheres entre 60 e 64 anos, em que há redução gradual para $1,3 \times$ o nível da taxa masculina, até 2000.

Fontes: Anexo e quadros n.ºs 5 e 6; IGFSS, *Estatísticas da Segurança Social*; INE, *XIII Recenseamento Geral da População*.

Sujeito a esta incontornável restrição de dependência demográfico-económica, e apesar da margem de manobra concedida pela evolução das taxas de actividade diferenciais (por idades e sexos), o futuro do sistema terá de definir-se com referência a dois eixos económicos fundamentais: o emprego e a partilha intergeracional dos ganhos de produtividade.

OS DESAFIOS DO EMPREGO

A segurança social confronta-se desde 1992 com o recrudescimento do desemprego. O actual surto não pode ser interpretado apenas como resultado das flutuações de conjuntura. Subjacente ao desemprego conjuntural, existe uma componente de desemprego estrutural bem identificada, que se traduz na persistência do desemprego de longa duração, designadamente entre os jovens e associado à baixa qualificação (OCDE, 1993, cap. 3).

Embora o desemprego esteja a aumentar, é certo que os níveis actuais são ainda baixos em termos comparativos internacionais. Mas importa recordar que dadas as características do nosso sistema de emprego¹⁹, aquele tem consequências relevantes para a segurança social:

- O crescimento dos salários é muito sensível às variações de desemprego: o aumento do desemprego reflecte-se mais do que proporcionalmen-

¹⁹ Que explicam, aliás, o baixo nível das taxas (v. OCDE, 1994b, pp. 16 e segs.).

te na quebra de crescimento do salário nominal; ora, não podemos esquecer o facto de que as contribuições sociais são calculadas exclusivamente (até agora) sobre rendimentos do trabalho;

- O baixo nível absoluto das prestações de desemprego implicam desincentivos à procura de novo emprego muito limitados, pelo que as possibilidades em termos de reorientação de prestações para medidas de política activa de emprego são também restritas.

Entretanto, as despesas com as prestações de desemprego têm, obviamente, crescido: passaram de 5% para 9% do total das despesas correntes da segurança social entre 1991 e 1993. Recentemente, as prestações de desemprego tiveram um crescimento de 11% entre Agosto de 1993 e Agosto de 1994²⁰. No 1.º semestre de 1994, o crescimento das prestações foi de 26%, atingindo-se então os 168 milhares de beneficiários, apesar da limitação temporal da atribuição do subsídio. Recorde-se que a média anual de desempregados em 1994 foi estimada em 324 milhares pelo inquérito ao emprego do INE.

Ao mesmo tempo, as dívidas dos empregadores ao sistema têm crescido: entre 1992 e 1993 aumentaram 23%, atingindo 328 milhões de contos, isto é, 32% das receitas cobradas.

Será, pois, em condições difíceis que a segurança social terá de responder, no curto prazo, aos desafios derivados da reconhecida necessidade de inversão do seu papel na gestão do emprego: *cada vez mais associada às políticas activas de emprego* e menos remetida para actuação meramente seguradora e assistencial, ou de válvula de escape involuntária, nos apertos financeiros dos empregadores.

Nesta perspectiva, a lógica da atribuição de prestações de desemprego deverá cada vez mais subordinar-se à promoção do emprego e da formação profissional. Por enquanto, os sinais a este respeito são contraditórios: houve diminuição das prestações de apoio ao emprego (-86%), mas também aumento dos subsídios de inserção dos jovens (+40%), nas variações 1993-1994 (com referência ao mês de Agosto).

Importa também definir o campo de possibilidades financeiras quanto à diferenciação de taxas contributivas (redução ou isenção de contribuições) em articulação com a promoção do emprego; até agora, estas medidas atingem uma pequena faixa de empresas

Globalmente, o andamento temporal da taxa de desemprego, determinado pela dinâmica de criação/extinção de empregos, conjugado com a demografia e as condições institucionais de passagem à reforma, é crítico para os equilíbrios de médio e longo prazo da segurança social. Se se verificasse um

²⁰ Os valores referidos nesta secção são oriundos do IGFSS, designadamente das sínteses mensais de *Estatísticas da Segurança Social* publicadas por aquele instituto.

agravamento brutal do desemprego para níveis semelhantes a alguns dos nossos parceiros comunitários, a dependência económica *efectiva* (isto é, o rácio pensionistas/beneficiários activos) evoluiria para um nível quase intolerável em termos de sustentabilidade intergeracional.

A incidência do emprego sobre a segurança social tem ainda uma outra dimensão decisiva. As tendências contemporâneas de mutação estrutural dos sistemas de trabalho, a crescente importância dos serviços e a inevitável flexibilização interna e externa do mercado de trabalho farão crescer o trabalho a tempo parcial, as situações de pré-reforma e reforma antecipada e as formas de trabalho atípico.

Tal evolução terá consequências de vulto sobre os regimes de atribuição de direitos, aumentando o peso relativo dos beneficiários activos com situações reduzidamente contributivas do regime geral e, consequentemente, sobre o financiamento da segurança social.

COMO PAGAR AS PENSÕES DA SEGURANÇA SOCIAL NO SÉCULO XXI?

Até 1991 houve financiamento solidário quase pleno entre os regimes contributivos e os não contributivos e a acção social, em resultado do expediente orçamental de fazer suportar parte dos custos da solidariedade nacional aos activos empregados e às empresas empregadoras (reveja-se o quadro n.º 2). Paralelamente, acumularam-se as situações de reduzida contribuição dentro do regime geral contributivo.

Criou-se, deste modo, uma opacidade (indesejável) no financiamento do sistema que ameaça a sustentabilidade social e intergeracional do modelo de segurança social no futuro próximo.

Em domínios tão importantes como sejam o modelo de financiamento, a definição da gama de riscos sociais cobertos, a universalidade da sua cobertura pelos regimes de segurança social ou a gestão do sistema estão em aberto as respostas possíveis à questão «por onde vai a segurança social portuguesa?», na perspectiva da reforma do Estado-providência tardio implantado entre nós. Há, no entanto, condicionantes poderosas que estreitam a margem dos possíveis e que relevam das perspectivas económicas, sociais e demográficas que podemos descortinar relativamente ao nosso futuro colectivo, bem como da história mesma do sistema.

Com efeito, enquanto a carreira contributiva média dos pensionistas de velhice do regime geral da segurança social foi de apenas 13,5 anos e mais de 50% dos pensionistas de invalidez e de velhice do regime geral tinham tido menos de dez anos de esforço contributivo (o que sucedia em 1991), os encargos das pensões dos regimes contributivos eram relativamente modestos (cf. Ribeiro Mendes, 1994).

Mas a situação está a alterar-se rapidamente, e, a partir de 2005, começarão a atingir a idade actual de reforma as primeiras gerações (relativamente mais numerosas devido ao *baby-boom* do após-guerra) cujos membros terão tido generalizadamente uma carreira contributiva completa. É a chegada do nosso sistema à maturidade.

Os encargos financeiros das pensões dos futuros reformados deverão ser bastante superiores aos encargos actuais das prestações de velhice e invalidez. A manter-se a fórmula actual de cálculo da pensão²¹, com o aumento da carreira contributiva média das novas coortes de reformados, serão inevitáveis sucessivos agravamentos do esforço contributivo dos beneficiários activos, dificultando-se ao mesmo tempo a possibilidade de desenvolvimento dos chamados segundo (os regimes complementares ou profissionais, obrigatórios e voluntários) e terceiro (poupança facultativa) patamares da segurança social, na ausência de outras mudanças.

No quadro n.º 8 apresenta-se um exercício simples de previsão das despesas correntes da segurança social e da cobertura destas pelas contribuições sociais. Admite-se que se mantêm as condições actuais de protecção no desemprego e que se verifica uma estabilização da integração dos activos empregados no sistema. Retém-se o anterior cenário B da população activa, de mais lento agravamento da dependência económica.

Estes pressupostos significam prolongar a evolução recente do nosso sistema de emprego, em que o desemprego é parcialmente reabsorvido pelas economias domésticas das famílias mais ou menos alargadas e pelo proliferar de situações atípicas de trabalho, numa dualidade da actividade económica de consequências sociais importantes, ainda que de difícil antecipação.

Embora as hipóteses do quadro n.º 8 devessem ser confrontadas com outras para a definição de verdadeiros cenários prospectivos (o que transcende, no entanto, os propósitos deste texto), por si próprias bastam para, sem catastrofismo, ilustrar as dificuldades que se perfilam para o futuro da segurança social.

O défice de cobertura das despesas correntes pelas contribuições sociais irá agravar-se, previsivelmente, a partir de 2010.

O recurso crescente à transferência fiscal e/ou o aumento da taxa de contribuição parecem, assim, inevitáveis. De outra forma, assistir-se-á à degradação dos níveis de bem-estar dos reformados — seja pela redução das prestações médias reais, seja pela redução do período de inactividade (subida da idade legal de reforma). Todas estas possibilidades colocam delicados

²¹ Apesar das correcções do Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro, que, nomeadamente, aumentou o prazo de garantia de dez para quinze anos, passou os rendimentos de referência, revalorizados pelo índice de preços no consumidor sem habitação, para os dez melhores anos dos últimos quinze e diminuiu para 2% por ano a taxa de formação da pensão.

problemas de equidade entre as gerações a respeito da partilha intergeracional dos ganhos de produtividade.

Alternativamente, poderão equacionar-se novas configurações da substituição do rendimento, a exemplo do que conhecemos de outros países.

Contribuições sociais e despesas correntes de segurança social: uma projecção até 2020

Preços constantes de 1993

[QUADRO N.º 8]

Rubricas	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Beneficiários activos (milhares)	3 904	4 021	4 061	4 050	3 985	3 905
Desempregados subsidiados	233	240	242	242	238	233
Contribuições (milhares de contos) .	1 042 594	1 244 837	1 457 436	1 684 970	1 921 989	2 183 403
Pensões	849 925	1 004 204	1 204 135	1 437 198	1 719 528	2 058 976
Subsídios de desemprego	152 325	161 652	163 262	162 830	160 216	156 975
Outras despesas	276 435	290 837	296 360	299 163	299 876	300 095
Despesas correntes	1 278 685	1 456 693	1 663 757	1 899 191	2 179 620	2 516 046
Contribuições-despesas correntes ..	-236 091	-211 856	-206 321	-214 221	-257 631	-332 643

Hipóteses adoptadas para a construção do quadro:

- População activa — cenário B (quadro n.º 6);
- Pensionistas — taxa de cobertura da população residente de 1990-1991 (todas as modalidades e regimes) com correcção para as mulheres, atendendo às alterações de 1993;
- Beneficiários activos — taxa de cobertura dos activos de 1993 (estabilizada);
- Desemprego — taxa de cobertura por idades dos desempregados no mês de Agosto de 1994 (estabilizada);
- Contribuições sociais — à taxa aparente de 1993 (22%);
- Pensões — a pensão anual *per capita* cresce ao ritmo do salário anual *per capita*, estabilizando uma taxa aparente de substituição do rendimento de 30% (nível de 1993);
- Capitações reais das prestações — níveis de 1993 a crescer 1% ao ano (outras despesas, excluindo as de administração tomadas como estacionárias), excepto as pensões;
- Salário médio — crescimento real de 1% ao ano entre 1993 e 1995; de 3% ao ano depois de 1995.

Com efeito, é frequente na experiência internacional contemporânea a substituição comutativa do rendimento do trabalho estar organizada em *regimes de base*, assegurando uma taxa «mínima» de substituição do rendimento, e em *regimes complementares ou profissionais*, obrigatórios e voluntários, que conferem prestações ligadas aos ganhos do trabalho no período activo.

A existência destes últimos requer, todavia, o *plafonamento* dos rendimentos sujeitos à contribuição social (circunscrevendo-se esta ao financiamento do regime de base). Ao mesmo tempo, esta diferenciação facilita a adopção de regimes mistos de financiamento — por repartição nos regimes de base, por capitalização nos regimes complementares —, aconselháveis quando as populações envelhecem e o emprego estagna.

Não é esta a situação portuguesa actual, onde os regimes contributivos não estão sujeitos a *plafonamento* quanto ao cálculo das contribuições e garantem taxas de substituição do rendimento para carreiras contributivas completas muito próximas dos 100%. Nestas circunstâncias, e para obviar a evoluções pouco satisfatórias, como a simulada no quadro n.º 8, a introdução progressiva do *plafonamento* dos rendimentos é uma medida urgente, ainda que deva ser sujeita a estudos aprofundados, previamente a qualquer decisão, e haja que acautelar as expectativas das gerações actuais mais próximas da idade legal de reforma, por razões elementares de justiça social.

Por outro lado, a evolução moderada (que se supôs no quadro n.º 8) das outras prestações sociais — familiares, de desemprego, etc. — pode ser compatível com o reforço da protecção concedida a certos grupos de maior exposição aos riscos de exclusão.

Isto significa que a limitação da universalidade na concessão de muitos dos correspondentes benefícios, em favor da selectividade, é uma opção a considerar sem delongas, em sintonia com as orientações prevalecentes na reforma dos sistemas mais desenvolvidos²².

²² Como se escreve em recente relatório de peritos sobre a França do ano 2000, «o princípio de equidade deve, de agora em diante, ir além da estrita aplicação do princípio da igualdade de oportunidades: reconstituir aquela passa, daqui para a frente, pelo princípio da «discriminação positiva»; a simples igualdade de acesso às prestações banalizadas não é já suficiente» (MINC *et al.*, 1994, 92).

ANEXO

**Tendências demográficas e cenários de projecção
da população portuguesa (1995-2020)**

A disponibilização dos dados do *XIII Recenseamento da População Portuguesa*, de 1991, veio desacreditar certas noções prevalentes na década passada acerca da demografia portuguesa e, especialmente, dos movimentos migratórios, tudo apontando para a estagnação ou o declínio dos efectivos globais da população no futuro próximo.

Com efeito, a variação intercensitária da população portuguesa, de 1981 a 1991, foi diminuta, verificando-se uma taxa anual média de crescimento da população de apenas 0,03%. Segundo as estimativas mais recentes do INE, a população do país terá mesmo regredido depois de 1991, totalizando os 9840 milhares em 1994.

Quanto às estruturas etárias, Portugal pertence ao conjunto de países europeus em que os jovens de menos de 15 anos de idade constituem ainda 20% da população total. No entanto, a quebra ocorrida, entre os recenseamentos de 1981 e de 1991, na proporção de jovens relativamente à população total é expressiva: de 25,5% para 20,2%. Quanto aos idosos de mais de 65 anos de idade, eles passaram de 11,4% da população total para 13,5%.

Com uma taxa bruta da natalidade que caiu abaixo de 12‰ na presente década, Portugal não escapa, assim, ao progressivo envelhecimento da população. A variável demográfica decisiva para o envelhecimento das populações no longo prazo é a fecundidade, e assim tem sido em Portugal, onde a queda da fecundidade se verificou gradualmente ao longo de todo o século xx, conhecendo uma aceleração radical depois de 1980. O índice conjuntural da fecundidade, ou descendência média, caiu dos 2,2 de 1980 para 1,5 na década de 90. A substituição das gerações deixou, assim, de estar assegurada.

Entretanto, a mortalidade tem vindo a declinar gradualmente, aproximando-se dos níveis dos países mais desenvolvidos, com taxas brutas de mortalidade que rondam os 10‰ e taxas de mortalidade infantil de 9‰ na presente década.

Uma variável que afecta fortemente, em particular no curto e médio prazo, quer o volume, quer a estrutura etária das populações, é o movimento migratório externo. Com as perturbações ocorridas na década de 70, verificou-se uma inversão de sinal dos saldos migratórios externos, com o fim aparente do ciclo estrutural de emigração intra-europeia e de colonização ultramarina do século xx. Até aos últimos anos do decénio de 80, os saldos migratórios anuais estimados pelo INE eram positivos, atingindo os 9,5 milhares em 1989.

No entanto, depois de 1990 reapareceram nas estimativas oficiais os saldos migratórios negativos: – 33 milhares nesse ano, – 25 milhares em 1991 e – 10 milhares em 1992. A estimação indirecta dos saldos migratórios (a partir dos recenseamentos de 1981 e 1991), feita por Carrilho e outro, 1993, 7), apresenta valores negativos em todos os anos de 1981-1992.

Neste contexto, tem vindo a ser realizada pelo Gabinete de Estudos Demográficos do INE uma profunda revisão das projecções oficiais da população portuguesa no horizonte de 2020. Elas afastam-se dos saldos migratórios positivos e da moderação

das hipóteses de declínio da fecundidade que os cenários anteriormente elaborados e publicados tinham adoptado. São três os cenários facultados pelo INE (os cenários 4, 5 e 6 da revisão em curso no Gabinete de Estudos Demográficos), com as seguintes hipóteses microdemográficas:

- Índice sintético de fecundidade: constante ao nível de 1993 (1,5) para todos os cenários;
- Esperança de vida à nascença: evolução gradual de 70,5 (1991-1993) para 73,3 (2015-2020) para os homens e de 77,7 para 80,1 para as mulheres; probabilidades de sobrevivência por idades pela tábuca abreviada de mortalidade do triénio de 1991-1993 (para os três cenários);
- Saldos migratórios externos quinquenais:
 - Cenário 4: – 75 000 (1991-1995), – 100 000 (1996-2000), – 50 000 (depois de 2000);
 - Cenário 5: – 5000 (1991-1995), nulo (depois de 1995);
 - Cenário 6: + 10 000 (1991-1995), + 20 000 (1996-2000), + 30 000 (depois de 2000).

(A repartição por sexos e idades dos fluxos migratórios segue a estrutura do censo de 1991.)

Como se observa no quadro A-1, os cenários de projecção demográfica disponíveis oferecem uma variedade de estimativas da população total de que se salientam os seguintes aspectos:

- Poderá ocorrer, apesar de tudo, um crescimento global da população até 2010 ou 2015 (quase insignificante no cenário 5; mais expressivo no cenário 6), altura em que se atingirá um cume, que poderá oscilar entre 9,9 e 10,4 milhões de pessoas conforme as hipóteses. A partir daí haverá declínio. No cenário 4, a forte emigração admitida implicará saldos migratórios negativos e o declínio imediato do efectivo da população residente.
- A estrutura etária acusa, em todos os cenários, um progressivo envelhecimento demográfico tanto no topo como na base da pirâmide de idades. Os jovens (de menos de 15 anos) passarão de 18% para 15% e os idosos (de 65 anos e mais) passarão dos 15% para os 18-19% da população total entre 1995 e 2020 nas diversas projecções.

Projecções da população portuguesa (1995-2020): estrutura por grupos etários funcionais e efectivos totais em milhares

[QUADRO A-1]

Rubricas	1995	2000	2005	2010	2015	2020
Cenário 4:						
< 15	17,7	17,0	17,3	16,8	15,8	14,7
15-64	67,4	67,3	66,4	66,2	66,2	66,0
65 +	14,9	15,7	16,4	17,0	18,0	19,3
<i>Total</i>	9852	9756	9704	9574	9362	9107
Cenário 5:						
< 15	17,7	17,1	17,4	17,0	16,0	15,0
15-64	67,5	67,5	66,7	66,6	66,7	66,7
65 +	14,8	15,4	16,0	16,4	17,3	18,3
<i>Total</i>	9927	9935	9946	9883	9740	9555
Cenário 6:						
< 15	17,7	17,1	17,4	17,0	16,1	15,1
15-64	67,6	67,6	66,9	66,9	67,0	67,1
65 +	14,7	15,3	15,7	16,1	16,9	17,8
<i>Total</i>	9977	10 088	10 253	10 348	10 365	10 339

Fonte: INE, Gabinete de Estudos Demográficos.

BIBLIOGRAFIA

- AARON, Henry (1966), «The social insurance paradox», in *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 32.
- BALDWIN, Peter (1992), «Beveridge dans la longue durée», in *Revue internationale de sécurité sociale*, 45, 1 e 2.
- CARRILHO, Maria José, e outro (1993), «A evolução demográfica em Portugal entre 1981 e 1992», in *Estudos Demográficos*, 31.
- CE-DG V, Comissão Europeia (1994), *L'Emploi en Europe*, Bruxelas, COM (94) 381.
- HUDSON, Robert (1995), «L'évolution de l'Etat social: l'aménagement des droits et des responsabilités pour les personnes âgées», in *Revue internationale de sécurité sociale*, 48, 1.
- MAIA, Fernando (1985), *Segurança Social em Portugal. Evolução e Tendências*, Lisboa, IED.
- MINC, Alain, et al. (1994), *La France de l'an 2000* (relatório ao primeiro-ministro da comissão presidida por Alain Minc), Paris, Éditions Odile Jacob, Documentation Française.
- MITCHELL, Deborah (1992), «Les États providence et les résultats de la protection sociale dans les années quatre-vingts», in *Revue internationale de sécurité sociale*, 45, 1 e 2.
- MOUTON, Pierre (1983), «Méthodes de financement de la sécurité sociale dans les pays industriels: une analyse internationale», in BIT — *Sécurité sociale: quelle méthode de financement? Une analyse internationale*, Genebra, BIT, 1983.
- OCDE (1993), *Perspectives de l'emploi*, Paris, OCDE.
- OCDE (1994), *Les nouvelles orientations de la politique sociale*, Paris, OCDE.
- OCDE (1994b), *Economic Surveys — Portugal*, Paris, OCDE.
- RIBEIRO MENDES, Fernando (1994), «Da previdência à segurança social», in (diversos autores) *O Financiamento das Reformas. Contribuição do Sector de Seguros*, Lisboa, Associação Portuguesa de Seguradores, 1994.

RIBEIRO MENDES, Fernando (1995), «Equité intergénérationnelle et financement des retraites», in (diversos autores), *Ensaio de Homenagem a Francisco Pereira de Moura*, Lisboa, ISEG, 1995.

SAMUELSON, Paul (1958), «An exact consumption — loan model of interest with or without the social contrivance of money», in *The Journal of Political Economy*, LXVI, 6.

VERBON, Harrie A. (1988), *The Evolution of Public Pension Schemes*, Berlim, Springer-Verlag.