Universidade do Minho
Escola de Economia Gestão e Ciência Política

Mariana Raquel Silva Alves

A Sustentabilidade Financeira da Segurança Social: Causas, Perspetivas e Desafios Futuros

Abril de 2026

A Sustentabilidade Financeira da Segurança Social: Causas, Perspetivas e Desafios Futuros
Mariana Raquel Silva Alves
Uminho | 2026

Universidade do Minho
Escola de Economia Gestão e Ciência Política

Mariana Raquel Silva Alves

A Sustentabilidade Financeira da Segurança Social: Causas, Perspetivas e Desafios Futuros

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Economia Monetária, Bancária e Financeira

Trabalho efetuado sob a orientação do:
Professor Doutor Luís Aguiar Conraria
e da
Professora Doutora Sílvia Sousa

Abril de 2026

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



Atribuição-NãoComercial-SemDerivações

CC BY-NC-ND

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

Agradecimentos

A finalização da presente dissertação de mestrado representa o fim de uma etapa extremamente importante na minha vida pessoal e académica, marcada por desafios, aprendizagem contínua e crescimento pessoal. Assim, gostaria de agradecer a todos aqueles que percorreram este caminho comigo.

Agradeço aos meus orientadores, Professor Doutor Luís Aguiar Conraria e Professora Doutora Sílvia Sousa, que foram fundamentais para o desenvolvimento da presente dissertação. Obrigada pela exigência, disponibilidade e por todo o conhecimento partilhado ao longo deste percurso.

Um agradecimento especial aos meus pais, pelo apoio incondicional, pela paciência e pelo esforço. Obrigada por terem confiado em mim durante toda a minha trajetória académica.

Agradeço ao Pedro pela paciência, amor e compreensão. Obrigada pelo apoio nos períodos de maior exigência, pela serenidade que sempre transmitiu e por nunca me ter deixado esquecer a importância de prosseguir.

Aos meus padrinhos, agradeço a presença, o carinho e a confiança que depositaram em mim, sou profundamente grata por poder contar convosco.

Aos meus avós agradeço o afeto, a sabedoria e os conselhos. À minha avó, queria dirigir, uma palavra muito especial. Pela doçura, pela tranquilidade e pela forma única como sempre esteve presente. Agradeço-lhe porque há pessoas cujo lugar no nosso coração nunca se altera e continuam a acompanhar-nos em tudo aquilo que verdadeiramente importa.

Agradeço, ainda, a todos os docentes que se cruzaram no meu caminho, mas em particular à minha diretora de curso Professora Doutora Marieta Valente e ao professor Pedro Ferreira, por todo o apoio e partilha ao longo do mestrado.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

DECLARAÇÃO DE USO DE FERRAMENTAS DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA)

Declaro ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri a qualquer forma de utilização indevida de ferramentas de Inteligência Artificial (IA), nem à falsificação ou omissão de informações, fontes, dados, resultados ou processos em nenhuma das etapas conducentes à sua elaboração.

Declaro ainda que qualquer utilização de ferramentas de IA foi feita de forma transparente e responsável, encontrando-se devidamente assinalada/descrita no trabalho, e que procedi à verificação crítica da exatidão do conteúdo produzido com o seu apoio, assumindo integralmente a responsabilidade pelo que submeto.

Mais declaro que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho, bem como as normas aplicáveis de integridade académica e de proteção de dados.

Título: A Sustentabilidade Financeira da Segurança Social: Causas, Perspetivas e Desafios Futuros

Resumo

A sustentabilidade financeira da Segurança Social tem-se apresentado como uma questão central, sobretudo num contexto marcado por envelhecimento demográfico. Efetivamente, o aumento da população idosa tem vindo a pressionar o sistema de financiamento utilizado, caracterizado por financiar as despesas através das receitas correntes. Torna-se assim, particularmente relevante compreender quais as determinantes que maior influência exercem sobre o horizonte projetado da sustentabilidade financeira da Segurança Social.

Para concretizar este estudo procedeu-se à operacionalização de uma regressão linear múltipla, com análise compreendida entre 2008 e 2024. A variável dependente adotada foi extraída dos Relatórios sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social, correspondendo ao número de anos para esgotamento do saldo do sistema previdencial, utilizado como proxy de sustentabilidade financeira. Como variáveis explicativas, consideraram-se as contribuições em percentagem do PIB, as pensões em percentagem do PIB, o índice de dependência de idosos e a taxa de crescimento real do PIB.

Os resultados obtidos demonstram que o envelhecimento demográfico e as despesas com pensões exercem efeito negativo sobre a sustentabilidade financeira projetada. Contrariamente, as contribuições apresentam efeito positivo no horizonte projetado de sustentabilidade.

Em suma, a sustentabilidade financeira da Segurança Social encontra-se fortemente associada à capacidade contributiva e evolução demográfica do país.

Palavras-chave: envelhecimento demográfico; projeções institucionais; Segurança Social; sistema previdencial; sustentabilidade financeira.

Title: Social Security's Financial Sustainability: Causes, Perspectives and future challenges

Abstract

Social Security's financial sustainability has been presented as a central issue, especially within a context marked by demographic aging. Effectively, the growth of the elderly population has increased the pressure on the financial system, characterized by financing the expenses with current revenues. It thus becomes particularly relevant to comprehend which are the determinants that have greater influence on the projected horizon of Social Security's financial sustainability.

To conduct this study, a multiple linear regression was operationalized, with the analysis between 2008 and 2024. The dependent variable adopted was extracted from the Social Security's financial sustainability reports, corresponding to the number of years until the depletion of the welfare system's balance, used as a proxy for financial sustainability. Contributions as a percentage of GDP, pensions as a percentage of GDP, the old-age dependency ratio, and the real GDP growth rate were considered as explanatory variables.

The results demonstrate that demographic aging and pension expenditures exert negative effects on projected financial sustainability. On the contrary, contributions have a positive effect on the projected horizon of sustainability.

In conclusion, Social Security's financial sustainability is associated with contributory capacity and demographic evolution of the country.

Keywords: demographic aging; institutional projections; Social Security; welfare system; financial sustainability.

Índice

Introdução 10

Apresentação do problema 12

Enquadramento institucional 18

Conceito de segurança social 18

A conceptualização de segurança social em Portugal 19

Evolução da Segurança Social 21

– Lei de Bases da Segurança Social (2007) 23

– Livro Branco da Segurança Social 26

– Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial 28

Enquadramento Teórico: Sustentabilidade e expectativas institucionais 32

Dados e Metodologia 34

Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social 34

Análise Descritiva 35

– Evolução temporal das variáveis 36

Modelo econométrico de sustentabilidade financeira 39

Discussão de resultados 44

Análise Comparativa por Benchmarks (t+5) 44

– O ciclo 2010-2015 45

– Ciclo 2015-2020 45

– Auditoria do Tribunal de Contas 47

Conclusão 49

Referências Bibliográficas 51

Legislação Consultada 55

Índice de Figuras

Gráficos

Gráfico 1 - Evolução da Taxa Bruta de Natalidade, 1950 – 2024 12
Gráfico 2 - Evolução da Taxa Bruta de Mortalidade, 1950 – 2024 13
Gráfico 3 - Evolução do Índice de Dependência de Idosos, 2011 - 2023 14
Gráfico 4 - Variação populacional e componentes, Portugal, 2012 – 2023..... 14
Gráfico 5 - Evolução das contribuições, 2008 – 2024..... 15
Gráfico 6 - Evolução da despesa com pensões, 2008 – 2024..... 16
Gráfico 7 - Evolução do saldo do sistema previdencial, 2008 – 2024..... 16
Gráfico 8 – Evolução do número de anos para esgotamento do saldo do sistema previdencial, 2008 – 2024..... 36
Gráfico 9 - Evolução da Taxa de Crescimento real do PIB, 2008 – 2024..... 37
Gráfico 10 – Evolução das Contribuições em % do PIB, 2008 – 2024..... 38
Gráfico 11 - Evolução da despesa com pensões, 2008 – 2024..... 38

Tabelas

Tabela 1 – Lista de Recomendações..... 30
Tabela 2 - Análise Descritiva das variáveis..... 35
Tabela 3 – Resultados da regressão linear múltipla..... 40
Tabela 4 - Comparação entre os valores projetados e observados no ano de 2015 45
Tabela 5 - Comparação entre os valores projetados e observados no ano de 2020 46

Lista de Acrónimos

BP – Breusch-Pagan

CBLSS – Comissão do Livro Branco da Segurança Social

CISEP – Centro de Investigação sobre Economia Portuguesa

CSI – Complemento Solidário para Idosos

DCP – Departamento de Controlo e Previsão

DW – Durbin-Watson

EUA – Estados Unidos da América

FEDEA – Fundación de Estudios de Economia Aplicada

FEFSS – Fundo de Estabilização Financeiro da Segurança Social

IDI – Índice de Dependência de Idosos

INE – Instituto Nacional de Estatística

ISF – Índice Sintético de Fecundidade

LBSS – Lei de Bases da Segurança Social

LVSSP – Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

MSESS – Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social

MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OE – Orçamento do Estado

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PAYG – Pay-As-You-Go

PIB – Produto Interno Bruto

PLOE – Propostas de Lei do Orçamento do Estado

PRME – Princípios para a Educação em Gestão Responsável

RGTCO – Regime Geral de Trabalhadores por Conta de Outrem

RSI – Rendimento Social de Inserção

TdC – Tribunal de Contas

UE – União Europeia

Introdução

Nas últimas décadas, um pouco por toda a Europa, mas com especial incidência sobre os países da União Europeia, a sustentabilidade financeira da Segurança Social tem causado receios e apreensões. Portugal não tem sido exceção e apresenta-se como um dos países que mais problemas poderá apresentar em relação a esta temática, dado que, de acordo com as Nações Unidas (2024), é o quarto país mais envelhecido do mundo. Neste contexto, uma dissertação de mestrado sobre o tema revela-se enriquecedora para perceber como o país tem combatido esta realidade. Para além disso, considerando a escassez empírica de estudos que analisam a sustentabilidade financeira da Segurança Social em Portugal, esta dissertação pretende contribuir, igualmente, para identificar quais as determinantes que exercem maior influência na sua evolução. Adicionalmente, a relevância do estudo da Segurança Social prende-se diretamente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) definidos pela Agenda 2030 das Nações Unidas. Com principal incidência nos seguintes ODS: Erradicar a pobreza (ODS 1) – através do subsistema de solidariedade e proteção familiar; Saúde de Qualidade (ODS 3) – com apoios em situação de doença ou invalidez, por exemplo; Trabalho Digno e Crescimento Económico (ODS 8) – protege contra riscos de desemprego e incentiva a formalização do trabalho; Reduzir as Desigualdades (ODS 10) – a Segurança Social apresenta um carácter redistributivo. Posteriormente, estas características do sistema previdencial português serão analisadas detalhadamente. Não obstante, a presente investigação apresenta, igualmente, incidência sobre os Princípios para a Educação em Gestão Responsável[1] (PRME), dado que estimula a formação crítica sobre a sustentabilidade da Segurança Social (propósito), alinha-se com os ODS (valores) e utiliza dados empíricos para a análise de políticas públicas com especial foco na sustentabilidade institucional e económica.

Metodologicamente, a dissertação procura analisar a sustentabilidade da Segurança Social, apresentando especial incidência na dimensão previdencial. Este estudo é realizado através dos dados apresentados no Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, que acompanham os relatórios do Orçamento do Estado (OE) publicados entre os anos de 2006 e 2024. Esta análise detém ainda maior relevância, dada a ocorrência de dois eventos económicos de grande impacto entre o período de estudo: a crise financeira de 2008 e a Covid-19 (2020) – o que torna expectável que tenham existido oscilações inesperadas na Segurança Social portuguesa.

Inequivocamente, a sustentabilidade da Segurança Social trata-se de uma questão fundamental para a avaliação da estabilidade financeira do país (Cardoso, 2019). Assim, esta investigação pretende

[1] Principles for Responsible Management Education (PRME)

contribuir para uma análise fundamentada sobre o tema, através da identificação das componentes que apresentam maior impacto no horizonte projetado de sustentabilidade da Segurança Social, com particular incidência no sistema previdencial. Para realizar esta análise, a presente dissertação encontra-se estruturada em diferentes secções, que abordam de forma sequencial o tema. Primeiramente, introduz-se o problema e a pergunta de investigação a que se pretende responder. De seguida, apresenta-se a revisão da literatura, que será dividida em dois níveis, sendo que num primeiro momento teremos o Enquadramento Institucional, no qual se explora o funcionamento da Segurança Social, através da análise dos modelos clássicos, bem como a influência que exercem no modelo português. Segue-se a compreensão da evolução histórica e legislativa da Segurança Social, em Portugal. Nesta secção encontramos, ainda, referência ao Livro Branco da Segurança Social (1998) e ao Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial (2024), cujo conteúdo se prende com a identificação de problemáticas que fragilizam o sistema e perspetivação de reformas para fomentar o seu equilíbrio. Num segundo momento, desenvolve-se o Enquadramento Teórico, onde se explora a literatura sobre as implicações da confiança institucional na avaliação da credibilidade e consistência das projeções públicas. No que concerne ao capítulo sobre metodologia e dados, procedeu-se ao estudo dos relatórios e dos fatores que mais influenciam a robustez financeira do sistema. A operacionalização desta análise foi realizada através da estimação de um modelo econométrico, com o objetivo de avaliar a influência das diversas componentes na sustentabilidade financeira projetada. Apesar da análise não incidir sobre a confiança institucional, dado que não será testada no modelo, procurou-se enquadrá-la para interpretação das consequências das projeções oficiais. Após a concretização deste modelo procede-se à discussão de resultados e, por fim, à apresentação das conclusões referentes à investigação.

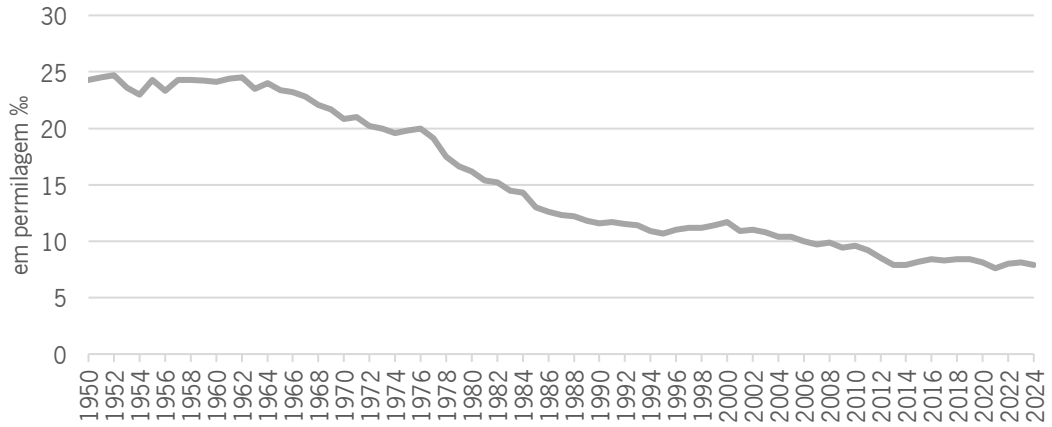
Apresentação do problema

A sustentabilidade financeira da Segurança Social tem sido frequentemente apontada como uma preocupação, sobretudo no que concerne à sua manutenção (Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social, 2024). Por conseguinte, a dissertação desenvolvida pretende analisar o seu comportamento, dado que se apresenta como uma temática de grande relevância para a estabilidade económica e social do país. Para uma melhor compreensão do conceito central em análise, importa definir o que se entende por sustentabilidade financeira no contexto da Segurança Social:

> Por sustentabilidade financeira entende-se a situação em que as contribuições pagas pelos trabalhadores e empregadores são suficientes para assegurar o pagamento das pensões de natureza contributiva do sistema, ao longo do tempo. Neste sentido, o aparecimento de défices crónicos é um sintoma da insustentabilidade financeira do sistema de pensões.
>
> (Moreira et al., 2019, p. 49)

A formulação citada alerta para a necessidade de considerar as despesas e as receitas da Segurança Social, de forma a garantir o seu equilíbrio a longo prazo. Além disso, a sustentabilidade financeira detém influência direta na execução do OE e na manutenção do sistema de proteção social. Assim, a relevância deste estudo justifica-se, pelo agravamento dos desequilíbrios demográficos e financeiros que afetam o sistema previdencial português. Portanto, é imperativo perceber como alguns destes indicadores se têm comportado ao longo dos últimos anos em Portugal.

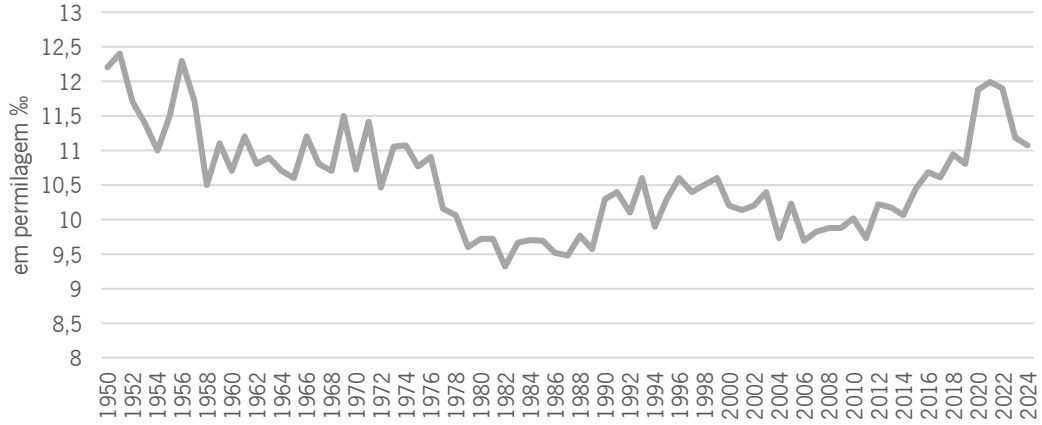
Gráfico 1 - Evolução da Taxa Bruta de Natalidade, 1950 – 2024



Fonte: BPStat

Como se pode depreender, através da análise do Gráfico 1, a taxa bruta de natalidade em Portugal tem vindo a diminuir de forma contínua, mantendo-se relativamente estável na última década apresentando, aproximadamente, 8 a 9 nados-vivos por cada 1000 habitantes. Sendo que, o valor mais baixo de sempre foi registado em 2021, com apenas 7,6 nados-vivos por cada 1000 habitantes. Para além disso, evidencia-se a redução acentuada registada após o início da Guerra Colonial Portuguesa, no ano de 1961.

Gráfico 2 - Evolução da Taxa Bruta de Mortalidade, 1950 – 2024

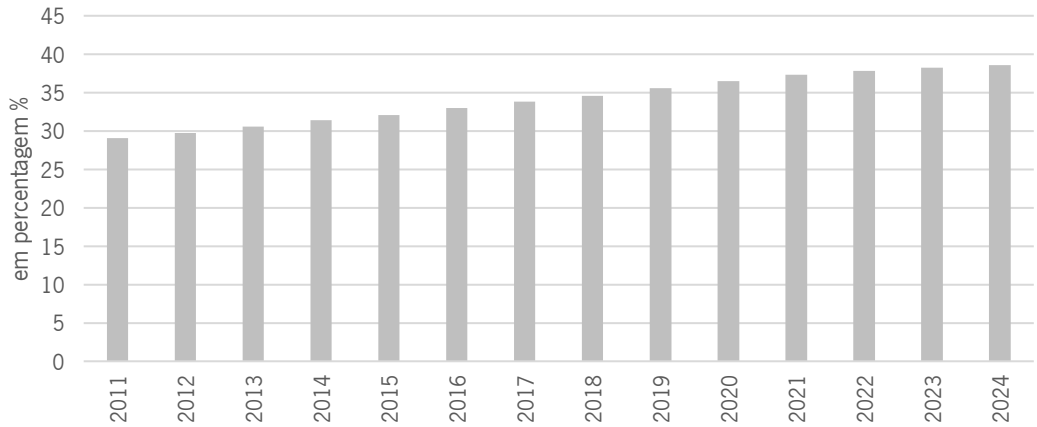


Fonte: BPStat

A evolução da Taxa Bruta de Mortalidade tem apresentado diversas oscilações, sendo a mais relevante o pico existente entre os anos 2020 e 2022. Este aumento acentuado reflete os efeitos da Covid-19, que provocou os valores mais elevados dos últimos 60 anos. Adicionalmente, utilizando como referência os valores entre 2013 e 2023, omitindo o período excecional (2020-2022), podemos perceber que a taxa bruta de mortalidade tem vindo a aumentar apresentando, em média, 10 a 11 óbitos por cada 1000 habitantes.

Manifestamente, comparando os dados apresentados torna-se claro que a natalidade não tem sido suficiente para compensar a mortalidade, fator que deverá demonstrar um índice de envelhecimento crescente. Assim, torna-se importante complementar esta análise com outros indicadores relevantes para perceber a evolução demográfica do país. Nomeadamente o Índice de Dependência de Idosos (IDI), que nos revela a proporção existente entre pessoas idosas (65 ou mais anos) e a população em idade ativa (entre os 15 e 64 anos).

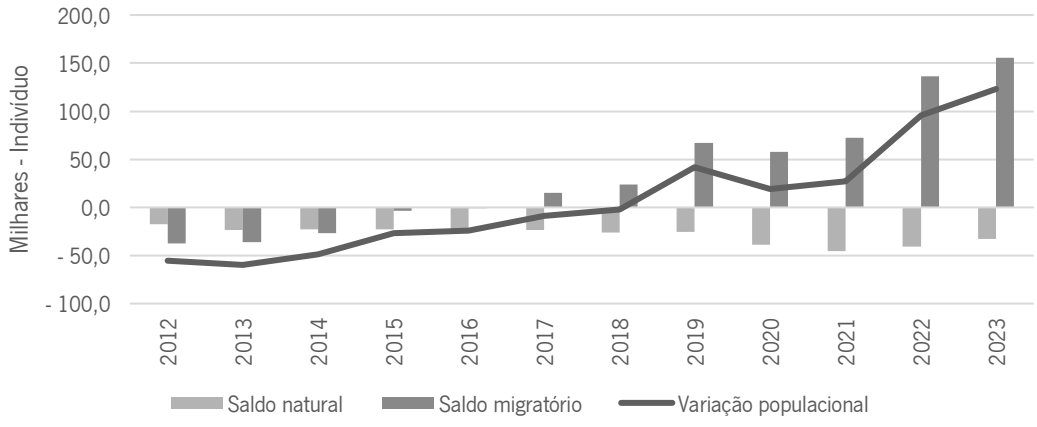
Gráfico 3 - Evolução do Índice de Dependência de Idosos, 2011 - 2023



Fonte: INE

O IDI tem vindo a crescer progressivamente ao longo dos últimos anos, como podemos observar no Gráfico 3. Sendo que, no ano de 2023 existiam cerca de 38,2 idosos por cada 100 pessoas em idade ativa, o que representa mais de um terço. Este aumento da população idosa em proporção da população ativa, como consequência do envelhecimento contínuo do país agrava o esforço financeiro. Sendo que este fenómeno provoca aumento das despesas com pensões e redução das receitas contributivas, pressionando o sistema.

Gráfico 4 - Variação populacional e componentes, Portugal, 2012 – 2023



Fonte: INE, Estatísticas Demográficas (2023).

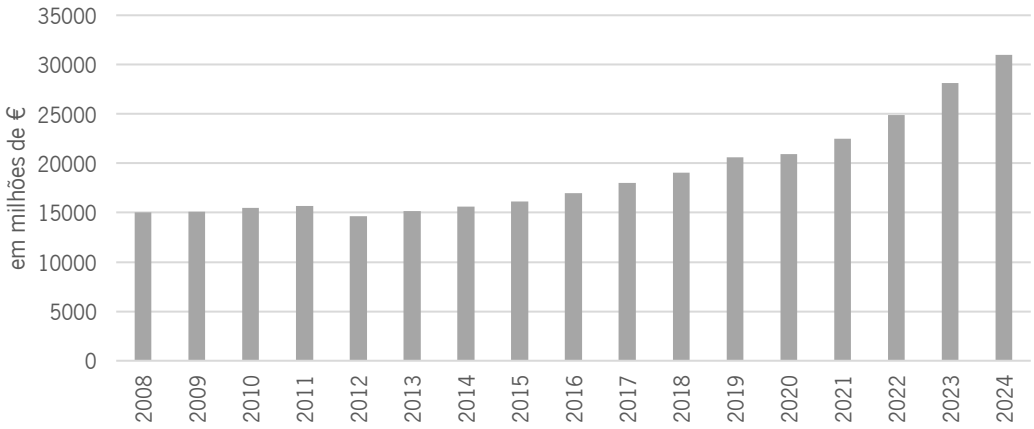
Atendendo à evolução dos fatores anteriormente mencionados, seria previsível que a população

portuguesa se encontrasse em decréscimo. Efetivamente, o saldo natural da população tem sido negativo, contudo, os saldos migratórios têm contribuído para o crescimento da população residente, tal como demonstra o Gráfico 4. Não obstante, de acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE) (2023), "Em 2023, a população residente em Portugal foi estimada em 10 639 726 pessoas, o que representou um aumento de 123 105 habitantes relativamente ao ano anterior" (p. 1), sendo que este aumento ocorreu pelo quinto ano consecutivo.

Apesar desta tendência positiva devido ao saldo migratório, os desafios estruturais associados ao envelhecimento populacional parecem continuar a exercer uma pressão significativa sobre o sistema de proteção social. Neste sentido, importa compreender se o sistema é financeiramente sustentável a médio e longo prazo.

Após a análise do comportamento das componentes demográficas, torna-se relevante compará-las com a evolução financeira, para uma melhor compreensão de possíveis oscilações. Neste sentido, procurou-se analisar a evolução das contribuições, pensões e consequentemente, do saldo do sistema previdencial.

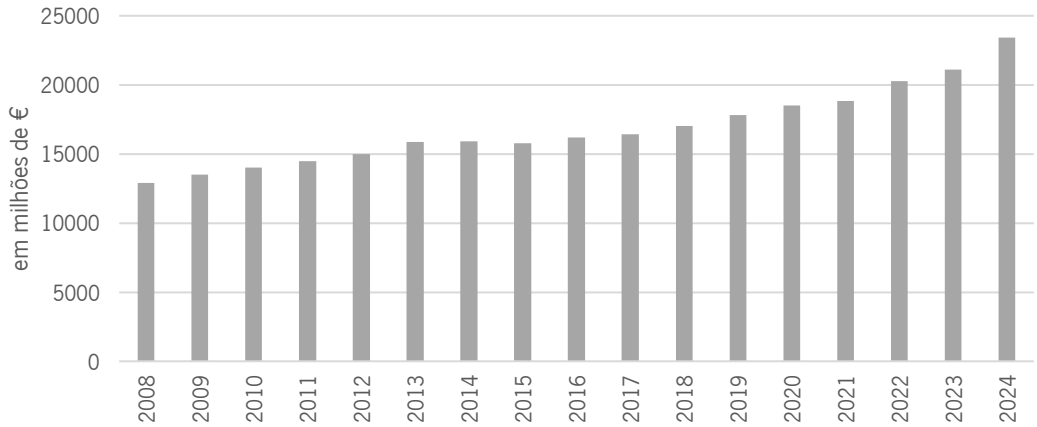
Gráfico 5 - Evolução das contribuições, 2008 – 2024



Fonte: INE

De acordo com a evolução das receitas provenientes das contribuições (milhões de euros), conseguimos constatar que estas têm vindo a aumentar de forma contínua. Sendo que as mesmas duplicaram desde o início do período de análise.

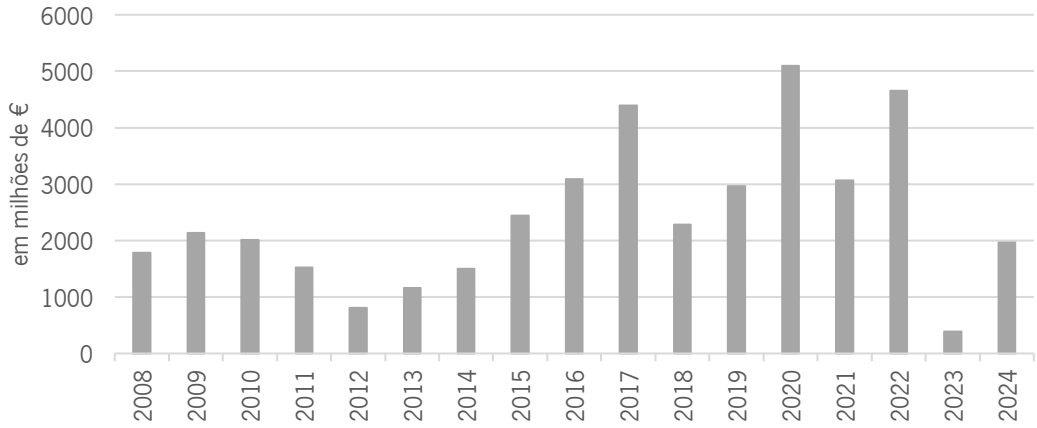
Gráfico 6 - Evolução da despesa com pensões, 2008 – 2024



Fonte: Pordata

Comparativamente, as despesas com pensões (em milhões de euros) têm vindo, igualmente, a aumentar progressivamente, praticamente duplicando também o seu valor durante o período de análise. De facto, as despesas e as receitas, têm aumentado em simultâneo, torna-se, assim, relevante analisar a sua evolução conjunta através do saldo do sistema previdencial.

Gráfico 7 - Evolução do saldo do sistema previdencial, 2008 – 2024



Fonte: MTSSS

O saldo do sistema previdencial é apurado, de forma simplificada, através da diferença entre as receitas provenientes das contribuições e despesas decorrentes de pensões. Durante o período de análise, conseguimos perceber que ao contrário do que se verifica com as variáveis isoladas, o saldo se

encontra em oscilação permanente. Sendo que, o pior resultado é referente ao ano de 2023, no sentido contrário o ano com melhor resultado é 2020.

Atendendo aos valores apresentados conseguimos constatar que apesar das contribuições apresentarem um crescimento contínuo, o saldo do sistema previdencial não reflete esse aumento. Em consequência, este comportamento deriva do incremento relacionado com as despesas com pensões, que cresce continuamente em conjunto com as contribuições. Importa ressaltar que embora nesta secção se recorra a valores absolutos (milhões de euros) para demonstrar a evolução histórica das principais variáveis, a análise econométrica será desenvolvida com base em rácios em percentagem do produto interno bruto (PIB), pois são mais adequados para comparação.

Atendendo aos fatores financeiros e demográficos apresentados, de forma a aferir a sustentabilidade da Segurança Social, formulou-se a seguinte pergunta de investigação: "Quais as principais determinantes da sustentabilidade financeira projetada do sistema previdencial português, com base na análise dos relatórios anexos aos Orçamentos do Estado entre 2006 e 2024?". A partir desta pergunta, pretende-se concretizar uma análise que possibilite perceber a evolução do seu sistema financeiro e quais os parâmetros que exercem maior influência sobre o mesmo.

Neste âmbito, importa compreender também a lógica de financiamento adotada atualmente pelo sistema. No início dos anos 70, como enuncia Mendes (2011), a Segurança Social portuguesa passou a aproximar-se do método de financiamento Pay-As-You-Go (PAYG). Este procedimento consiste na utilização dos pagamentos da população ativa atual, para o pagamento das prestações sociais. No entanto, este modelo enfrenta desafios, especialmente devido ao envelhecimento demográfico e à necessidade de garantir a sustentabilidade do sistema a longo prazo. Evidentemente, quando observamos a dinâmica demográfica portuguesa, conseguimos perceber o problema que este método apresenta: a população idosa continua em crescimento acentuado e não apresenta tendência de redução, contrariamente, a natalidade parece diminuir de forma contínua e não apresenta capacidade para renovar as gerações. Isto antecipa que este meio de financiamento poderá encontrar-se comprometido, pois as receitas deixarão de ser suficientes para sustentar as despesas.

Enquadramento institucional

Este capítulo tem como principal objetivo fundamentar teoricamente a necessidade de estudar a segurança social, abordando os seus conceitos, modelos e evolução histórica. Para tal, recorre-se a diversas fontes que permitem compreender as origens da Segurança Social, assim como os princípios que lhe são subjacentes. Serão, ainda, exploradas as transformações institucionais e legislativas que moldaram a Segurança Social portuguesa. Adicionalmente, evidenciam-se os desafios atuais e as respostas dadas ao longo do tempo, nomeadamente no que respeita à sustentabilidade financeira do sistema. Esta análise da literatura é indispensável para que seja possível compreender o papel da Segurança Social e a importância das políticas que a sustentam, bem como os desafios que testam a proteção social.

Conceito de segurança social

A segurança social encontra-se implementada de diferentes formas, em diversos países. Tal deve-se ao facto de não existir uma definição universal referente à forma como esta deve atuar. No sentido geral, depreendemos que a segurança social tem como objetivo diminuir as desigualdades existentes na sociedade. Efetivamente, o acesso à mesma constitui um dos pilares fundamentais do *Welfare State* (estado-providência). Consequentemente, torna-se relevante, ainda que de forma sucinta, analisar as ideias dos principais protagonistas na origem da sua construção: Otto von Bismarck e Sir William Beveridge.

No final do século XIX, impulsionado pela Revolução Industrial, Otto von Bismarck, chanceler alemão à época (1883-89), foi o fundador da segurança social, através da criação de "seguros sociais" (doença, acidentes de trabalho, velhice e invalidez), que auxiliavam no combate aos riscos sociais (Mendes, 2011). Efetivamente, este impulso foi gradual, mas demonstrou-se fundamental para a abertura do Estado Social como o reconhecemos hoje – "Bismarck fez com que o Estado promovesse legislação social numa escala sem precedentes, tanto em termos da população abrangida pelos seguros e em termos dos riscos cobertos" (Flora & Heidenheimer, 2017, p. 126, tradução própria[2]). A atribuição destes seguros era financiada, sobretudo, através de contribuições sociais, pagas pelas empresas e respetivos funcionários (Andersen, 2012). Não obstante, o modelo bismarckiano não apresentava características redistributivas (Cremer & Pestieau, 2003), pelo que existia reciprocidade entre

[2] "Bismarck had the state sponsor social legislation on a scale unprecedented in terms of population covered by insurance and in terms of risks met"

contribuições efetuadas e os direitos adquiridos – ou seja, não se baseava no princípio da equidade, mas na necessidade de segurança (Andersen, 2012). Inequivocamente, encontramo-nos perante a formalização de um Estado Social, sendo, no entanto, ainda pouco maturado, dado que não podemos desconsiderar o facto de este não apresentar carácter universal, nem partilhar do risco entre as classes sociais.

Posteriormente, Sir William Beveridge, no ano de 1942, em plena Segunda Guerra Mundial, formula um relatório, o qual herda o seu nome – Relatório de Beveridge[3] – que procurava sobretudo universalizar a proteção social – "Oferece um benefício básico e igual para todos, independentemente dos ganhos, contribuições ou desempenho anteriores" (Esping-Andersen, 1990, p. 23, tradução própria[4]). De facto, este apresenta um carácter essencialmente redistributivo e procura estimular a equidade. Contudo, importa perceber que o sistema beveridgiano "Pode, de facto, ser um sistema mais solidarista, mas não necessariamente desmercantilizador" (Esping-Andersen, 1990, p. 23, tradução própria[5]). Isto significa que apesar de se revelar mais interdependente, não existe a possibilidade de viver dignamente sem acesso ao mercado de trabalho.

Em suma, Bismarck e Beveridge apresentam-se como nomes incontornáveis na criação do *Welfare State*, apesar de divididos por pensamento, procuraram ambos contornar a baixa proteção social. As épocas em que viveram foram promissoras relativamente à necessidade de proteção social, nomeadamente devido a acidentes de trabalho, que incapacitavam os trabalhadores (podendo, por vezes, provocar a morte), apresentando-se o mesmo problema relativamente aos combatentes da guerra. Assim sendo, procuraram minimizar estes problemas sociais através da introdução destes mecanismos.

A conceptualização de segurança social em Portugal

A conceção de segurança social, tal como referido, difere de acordo com a forma como esta se encontra implementada. Em Portugal, a Segurança Social vigora no seguinte formato:

> vincula obrigatoriamente os membros ativos da sociedade como financiadores diretos do sistema, através de contribuições sociais sobre os rendimentos do seu trabalho, tendo como contrapartida serem beneficiários das prestações e dos serviços correspondentes, tanto na fase ativa das suas vidas como na reforma.

[3] Beveridge Report

[4] "It offers a basic, equal benefit to all, irrespective of prior earnings, contributions, or performance."

[5] "It may indeed be a more solidaristic system, but not necessarily de-commodifying"

(Mendes, 2011, p. 14).

Esta lógica assenta num modelo de financiamento PAYG, no qual, tal como mencionado, as contribuições dos trabalhadores ativos e das entidades empregadoras financiam diretamente as prestações dos beneficiários atuais. Em consequência, este sistema implica uma forte dependência da relação entre a população ativa e a população reformada, o que o torna particularmente vulnerável em contextos de envelhecimento demográfico:

> Contudo, a taxa interna de retorno de um regime pay-as-you-go financeiramente sustentável corresponde à taxa de crescimento da massa salarial. Dado o decréscimo esperado na dimensão da população ativa, esta taxa interna de rendimento é, por conseguinte, inferior à taxa de crescimento dos salários a longo prazo (...) Ou seja, devido a taxas de acumulação elevadas tendo em conta os níveis de contribuições, as taxas de retorno prometidas pelas regras atuais são significativamente superiores à taxa interna de rendimento que o sistema de pensões consegue financiar por si próprio.
>
> (OCDE, 2019, p. 73, tradução própria)[6]

Tendo em conta a análise de Correia (2004), podemos, ainda, considerar (de forma sucinta) que o modelo Bismarckiano se alicerça na obrigatoriedade do seguro, na responsabilidade das contribuições ficarem a cargo dos funcionários e empregadores enquanto as prestações visam garantir a cobertura de riscos. Por sua vez, o modelo Beveridgiano fundamenta-se na universalidade e garantia de rendimentos para todos independentemente da sua posição socioeconómica. Por conseguinte, depreende-se que a realidade portuguesa não encaixa perfeitamente em nenhum dos modelos. No entanto, atendendo ao enunciado, podemos apurar que, em Portugal, existe uma simbiose entre o modelo de Beveridge e Bismarck:

> a sociedade civil de welfare cresceu com a revolução social de Abril de 1974, favorecida, de início, pelo contexto de elevada mobilização popular, política e associativa, e, depois, pela consolidação de um Estado-Providência democrático que combina a inspiração Beveridgiana, Social-Democrata e Universalista com o legado Bismarkiano
>
> (Branco, 2017, p. 536).

[6] "However, the internal rate of return of a financially sustainable pay-as-you-go scheme is the growth rate of the wage bill. Given the expected fall in the size of the labour force, this internal rate of return is therefore lower than the long-term wage growth rate (...) That is, due to high accrual rates while accounting for contribution rate levels, the rates of return promised by current rules are significantly higher than the internal rate of return the pension system finances by itself."

Evolução da Segurança Social

A Segurança Social portuguesa nem sempre apresentou os moldes atuais, tendo passado por vários estados e conceções. Assim sendo, segue-se o enquadramento teórico para compreender as diferentes fases de formação da mesma. A Segurança Social em Portugal inicia-se através dos movimentos da sociedade civil, como o mutualista, que "constitui, então, o embrião de formas de previdência colectiva face aos riscos sociais que ocorrem em resultado da industrialização: doença e morte, desemprego, acidentes de trabalho e doenças profissionais, invalidez, velhice" (Pereirinha & Carolo, 2006, p. 8). Os serviços mutualistas eram prestados, por instituições sem fins lucrativos, mediante o pagamento de uma cota, que permitia aos seus utilizadores terem acesso a proteção contra os riscos sociais mencionados. Efetivamente, as proteções prestadas pelas entidades mutualistas eram limitadas, sobretudo atendendo às consequências sociais da crescente industrialização.

Atendendo às falhas do mercado na produção espontânea de seguros contra riscos coletivos, começam a surgir os "«seguros sociais» contra a doença, os acidentes de trabalho, a velhice e a invalidez, nos anos de 1883-89" (Mendes, 2011, p. 30). Contudo, apesar da sua criação, em Portugal, remontar a 1919, os seguros sociais foram instituídos apenas durante o Estado Novo (Mendes, 2011), sendo que este novo quadro legislativo foi inspirado na recém-criada Organização Internacional do Trabalho (OIT), cuja fundação data igualmente de 1919 (Coelho, 2019, p. 23).

Segundo Pereirinha e Carolo (2006), a criação da previdência ocorre em 1935 durante o Estado Novo, sendo esta responsável pela "cobertura de riscos sociais clássicos (principalmente a substituição de rendimento em caso de velhice, invalidez e sobrevivência) numa lógica de seguro social e de solidariedade intra-profissional, de base corporativa de garantia de direitos sociais associados ao mundo do trabalho" (p. 1). Efetivamente, na Constituição de 1933, no artigo 41.º, existe menção à previdência – "O Estado promove e favorece as instituições de solidariedade, previdência, cooperação e mutualidade", no entanto é através da Lei nº1884, de 16 de março de 1935, que são especificadas as instituições que são reconhecidamente de previdência social. Importa realçar que o sistema à época dependia, exclusivamente, das contribuições das entidades empregadoras e das quotizações dos trabalhadores ou associados como financiamento, não obstante apresentava um campo bastante limitado de atuação (Coelho, 2019).

No ano de 1962, acontece a primeira grande reforma no sistema de previdência português, influenciada pelo pensamento que Beveridge apresentara em 1942. Surge assim, a Lei nº 2115, 18 de junho que instaurou, por exemplo, a reorganização das Caixas de Previdência, a expansão das prestações

e um novo método de capitalização (Coelho,2019). Este auxílio da proteção social apresenta um novo impulso posteriormente durante a primavera Marcelista (1968-1970).

No ano de 1974, Portugal foi palco de um golpe militar que coloca fim à ditadura vigente desde 1933 e instaura um regime democrático, transformando significativamente o paradigma institucional português. Consequentemente, renova-se a legislação portuguesa relativamente à proteção social. Assim sendo, surge o Decreto-Lei nº203/74, de 15 de maio com a seguinte pretensão: "Substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de Segurança Social". Posteriormente, ocorre a aprovação da Constituição da República Portuguesa consagrada em 1976, na qual se encontra enunciado o direito universal à Segurança Social, visado no Artigo 63.º. Mais tarde, no ano de 1984, é aprovada a primeira Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) (Lei n.º 28/84, de 14 de agosto), expondo no Artigo 2.º os seus objetivos: "O sistema de Segurança Social protege os trabalhadores e suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego involuntário e de morte, e garante a compensação de encargos familiares" e "O sistema de Segurança Social protege ainda as pessoas que se encontram em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência".

As reformas pareciam ser sucessivas no que toca à evolução da Segurança Social, a década de 90 não foi diferente. Com efeito, existem quatro diplomas fundamentais aprovados em setembro de 1993: Decreto-Lei n.º 326/93, de 25 de setembro – "Estabelece a desagregação da taxa social única do regime geral de Segurança Social"; Decreto-Lei n.º 327/93, de 25 de setembro – "Estabelece o enquadramento dos membros dos órgãos estatutários das pessoas colectivas no regime geral de Segurança Social dos trabalhadores por conta de outrem"; Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro – "Revê o regime de Segurança Social dos trabalhadores independentes"; Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro – "Estabelece o regime de protecção na velhice e na invalidez dos beneficiários do regime geral de Segurança Social". Posteriormente em 1996, através da Lei n.º 19- A/96, de 29 de junho é criado o "rendimento mínimo garantido, instituindo uma prestação do regime não contributivo da Segurança Social e um programa de inserção social", elemento revolucionário nas prestações portuguesas, cujo objetivo principal era, como mencionado, a progressiva inserção social dos indivíduos que dele usufruíssem. Diversos apoios distribuídos pela Segurança Social, foram criados nestas primeiras décadas de democracia, sendo posteriormente adaptados e reformulados. Importa ressaltar, que no final deste século começou a existir preocupação financeira pelo sistema da Segurança Social fenómeno que levou à necessidade de elaboração do Livro Branco da Segurança Social.

O início do novo milénio, provocou necessidade de mudança na atuação da Segurança Social. Consequentemente, surge a segunda LBSS (Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro), que estabelece o sistema de Solidariedade e Segurança Social, cujos objetivos eram: "Promover a melhoria das condições e dos níveis de protecção social e o reforço da respectiva equidade"; "Promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão"; "Promover a sustentabilidade financeira do sistema, como garantia da adequação do esforço exigido aos cidadãos ao nível de desenvolvimento económico e social alcançado". Assim sendo, o sistema sofre uma nova reforma e apesar de não terem ocorrido grandes modificações, foram realizadas "algumas alterações ao cálculo do valor das pensões" (Coelho, 2019, p. 36), ou seja, "as novas regras estabelecem que o novo regime de pensão passe a ser calculado com base numa remuneração de referência dependente das remunerações de toda a carreira contributiva" (Coelho, 2019, p. 36).

– Lei de Bases da Segurança Social (2007)

No ano de 2007, ocorre a aprovação da Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro e acontece uma nova reforma no sistema da Segurança Social. Esta legislação apresenta-se como a quarta e atual LBSS, apesar de ter recebido algumas atualizações posteriores através da Lei n.º 83-A/2013, 30 de dezembro. Esta lei assegura o direito universal à Segurança Social, e vincula os seguintes objetivos: "Garantir a concretização do direito à Segurança Social"; "Promover a melhoria sustentada das condições e dos níveis de protecção social e o reforço da respectiva equidade"; e "Promover a eficácia do sistema e a eficiência da sua gestão". Com efeito, os objetivos enunciados encontram-se no seguimento dos apresentados posteriormente. Não obstante:

> Constituem princípios gerais do sistema o princípio da universalidade, da igualdade, da solidariedade, da equidade social, da diferenciação positiva, da subsidiariedade, da inserção social, da coesão intergeracional, do primado da responsabilidade pública, da complementaridade, da unidade, da descentralização, da participação, da eficácia, da tutela dos direitos adquiridos e dos direitos em formação, da garantia judiciária e da informação
>
> (LBSS, 2007)

Analisando particularmente o funcionamento do sistema da Segurança Social, este encontra-se dividido em três partes: Sistema de proteção social de cidadania, sistema previdencial e o sistema complementar.

O sistema de proteção social de cidadania

No Capítulo II da LBSS, encontramos especificado o funcionamento do sistema de proteção social de cidadania e respetivos subsistemas. Este "tem por objetivos garantir direitos básicos dos cidadãos e a igualdade de oportunidades, bem como promover o bem-estar e a coesão sociais", sendo composto pelo subsistema de ação social, subsistema de solidariedade e subsistema de proteção familiar.

O subsistema de ação social procura a prevenção e correção de situações de carência e desigualdade socioeconómica, dependência, disfunção, exclusão ou vulnerabilidade social, bem como a promoção de integração das pessoas na comunidade e fortalecimento do seu desenvolvimento pessoal. Estes apoios chegam à população por meio de serviços, programas de combate à desigualdade e prestações pecuniárias ou em espécie. O sistema de solidariedade, por sua vez, tem por finalidade garantir, com fundamento na solidariedade coletiva, acesso a direitos fundamentais, visando a prevenção e eliminação de situações de pobreza e exclusão social. Procura, ainda, assegurar apoios e prestações a indivíduos ou famílias em situação de comprovada necessidade, que não sejam incluídas no sistema previdencial. Estes apoios são concretizados, por exemplo, através das seguintes prestações: rendimento social de inserção (RSI), subsídio social de desemprego e complemento solidário para idosos (CSI). O sistema de proteção familiar procura assegurar uma contrapartida por incumbências familiares, abrangendo as seguintes contingências: encargos familiares e encargos no domínio da deficiência e/ou dependência. Este apoio é prestado através de prestações pecuniárias.

Sistema Previdencial

O sistema previdencial encontra-se enunciado no Capítulo III, da Lei n.º 4/2007, e apresenta como objetivos "garantir, assente no princípio de solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas". Ou seja, mediante, por exemplo, as seguintes eventualidades: doença, maternidade, invalidez e morte. Para além disso, é neste subsistema que encontramos a legislação referente às pensões, nomeadamente no Artigo 63.º, referente ao quadro legal das pensões. Simultaneamente é neste artigo, que existe referência à possibilidade de alteração da idade de acesso à reforma, de acordo com a evolução dos índices da esperança média de vida. Não obstante, os valores remunerativos devem ser utilizados como base para o cálculo das pensões (que devem usufruir de

atualização). No Artigo 64.º é vinculado o fator sustentabilidade e a necessidade de adaptação do sistema às modificações provocadas pela demografia e economia. Por fim, no Capítulo VI, encontramos referência ao modo de financiamento do sistema previdencial, conforme disposto no n.º 2 do Artigo 90.º, onde se especifica que as prestações provenientes do mesmo são fruto das quotizações dos trabalhadores e contribuições das entidades empregadoras. Assim sendo, fomenta-se a responsabilidade da contribuição para um posterior acesso à pensão.

Sistema Complementar

O Sistema complementar apresenta-se no Capítulo V, da LBSS em vigor, e abrange o regime público de capitalização e regimes complementares de iniciativa coletiva e individual. O regime público de capitalização procura complementar o sistema previdencial, dado que permite aos indivíduos voluntariamente, constituir poupança individual para efeitos de reforço da sua proteção social. Os regimes de iniciativa coletiva abrangem trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes, de grupos de empresas ou de outras entidades empregadoras de um setor profissional ou interprofissional. Este regime é financiado pela entidade empregadora ou trabalhador independente, sem contrapartida por parte do trabalhador por conta de outrem. Os regimes de iniciativa individual são referentes, entre outros, aos planos poupança-reforma e seguros de vida, sendo que tal como refere a sua denominação são de iniciativa pessoal de cada indivíduo.

Atendendo à evolução da Segurança Social e das suas condicionantes torna-se determinante analisar de forma particular o fator de sustentabilidade.

O Fator de Sustentabilidade

O fator de sustentabilidade, tal como mencionado, é introduzido em 2007 pela LBSS, encontra-se integrado no sistema previdencial, sendo posteriormente concretizado e operacionalizado com o Decreto-Lei n.º 187/2007. O mesmo consiste num sistema de ajustamento das pensões provenientes da Segurança Social portuguesa – tecnicamente, trata-se de um coeficiente que depende da evolução da esperança média de vida aos 65 anos, pelo que aumentos na esperança média de vida provocam uma redução do valor das pensões iniciais (Decreto-Lei n.º 187/2007). Evidentemente, o surgimento deste mecanismo contempla os problemas anteriormente referidos, como o crescente envelhecimento da população e a pressão que esta exerce sobre o modelo PAYG. Consequentemente, o principal objetivo do fator de sustentabilidade é garantir a sustentabilidade financeira da Segurança Social a longo prazo.

Neste sentido, fomenta a redução da despesa com pensões e o ajuste automático do sistema ao envelhecimento (Comissão Europeia, 2018). Não obstante, existe necessidade de garantir que as gerações futuras não ficam sobrecarregadas com os valores desproporcionais decorrentes da diminuição constante da população ativa. Assim sendo, este mecanismo contempla a penalização das reformas antecipadas e incentiva o adiamento da idade da reforma (OCDE, 2019). Importa, ainda, salientar que este instrumento atua essencialmente no momento de atribuição da pensão, incidindo sobre a primeira, não apresentando influência direta nas que já se encontram em vigor (Decreto-Lei n.º 187/2007). Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 167-E/2013 vem reforçar o papel do fator de sustentabilidade durante o período da Troika, no qual existem múltiplas mudanças decorrentes da crise e da pressão exercida sobre o sistema financeiro da Segurança Social, nomeadamente no que concerne à penalização referente à reforma antecipada e no agravamento da idade normal de acesso à pensão. Por conseguinte, demonstra-se um instrumento particularmente relevante na contenção dos défices e desempenha um papel fundamental nos cortes nas pensões que ocorreram na época.

Efetivamente, nos últimos anos têm existido diversas adaptações na legislação referente à Segurança Social, como reflexo das preocupações existentes. Neste sentido, são realizados dois estudos institucionais para analisar a sustentabilidade financeira do sistema: Livro Branco da Segurança Social (1998) e o Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial (2024).

– Livro Branco da Segurança Social

A manutenção da Segurança Social é imperativa para que exista a sua preservação no tempo. Assim sendo, no ano de 1996, foi criada a Comissão do Livro Branco da Segurança Social (CLBSS) pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/96, publicada no Diário da República, I série B, nº59, de 9 de março:

> A esta Comissão deverá incumbir o estudo das diversas alternativas e a proposta ao Governo das medidas que garantam a sustentabilidade da Segurança Social de forma economicamente eficiente e com respeito pelos princípios de equidade e solidariedade que enformam o Programa do Governo.

Os resultados produzidos foram apresentados sob a forma de Livro Branco, que serve como orientação sobre a temática em questão. Neste caso, apresenta uma descrição da sustentabilidade financeira da Segurança Social portuguesa à época (1998) e da sua evolução.

A condicionante demográfica é analisada de forma profunda, o que indica que seria algo que no

fim do século passado já ameaçava a manutenção da Segurança Social. Efetivamente, tal como descrito no estudo, o declínio da fecundidade permite que a população idosa se sobreponha à mais jovem. Adicionalmente, o facto de existir um aumento da esperança média de vida nos países europeus, tende a aumentar os encargos do sistema.

O estudo prossegue através da análise das variáveis presentes no sistema e de como estas o influenciam, nomeadamente através do subcapítulo Projeções de sustentabilidade financeira, que nos permite perceber como é que se conjeturava a evolução da Segurança Social. Este vaticínio é realizado "através do modelo actuarial MOD-PENS[7] desenvolvido pela Fundación de Estudios de Economia Aplicada (FEDEA) e adaptado ao caso português, projetar a evolução do sistema de Segurança Social" (CLBSS, 1998, p. 107), que se baseia em três variáveis: "(I) variáveis demográficas; (II) variáveis económicas construídas com base em cenários macro-económicos do DCP[8] e estudos do CISEP[9]; e (III) variáveis de política (medidas) que ilustrarão os elementos de reforma do sistema" (CLBSS, 1998, p. 107).

Os cenários criados pela CLBSS para o período entre 1995 e 2050 são os seguintes: no cenário demográfico, admite-se a recuperação do Índice Sintético de Fecundidade (ISF), aumento da esperança de vida e saldos migratórios positivos; no cenário macroeconómico, prevê-se a manutenção do emprego, o crescimento da produtividade em 2% até 2025 e 1,5% posteriormente. Os dados da Segurança Social não são previstos, pois adota-se o ano de 1994 como base. As principais conclusões retiradas através da formulação dos cenários apresentados são a ruptura do sistema da Segurança Social entre 2010 e 2015, que pode ser adiada, mas não erradicada devido ao envelhecimento e à diminuição da população ativa (sendo que o aumento do emprego não é suficiente para evitar o colapso).

Por conseguinte, torna-se imperativo reedificar a Segurança Social para garantir a manutenção do sistema. Procedeu-se, assim, à pesquisa de medidas que impeçam o colapso do sistema. O plafonamento das contribuições encontra-se entre essas medidas e consiste:

> na introdução de um limite máximo (plafond) ao salário para efeitos de incidência da taxa social. Acima desse plafond trabalhadores e entidades empregadoras contribuem para a Segurança Social para efeitos de reforma por velhice como se os seus rendimentos efectivos não ultrapassassem o plafond definido.

[7] Modelo atuarial de projeção de pensões

[8] Departamento de Controlo e Previsão, do Ministério do Trabalho e Solidariedade

[9] Centro de Investigação sobre Economia Portuguesa

(CLBSS, 1998, p. 116)

São criadas diversas hipóteses para explicar as consequências do plafonamento nas contribuições, a partir das quais são retiradas as seguintes conclusões: "embora a população de beneficiários ativos do RGTCO[10] estabilize a partir de 2010, inclusivé, a introdução progressiva do plafonamento apenas permite que a estabilização dos activos plafonados tenha início 5 anos mais tarde, em 2015" (CLBSS, 1998, p. 117); "a evolução das perdas (..) resulta também da evolução dos salários mínimos, cuja a tendência crescente é igual à do Salário Médio da economia. Daí a tendência sempre crescente das perdas nas receitas" (CLBSS, 1998, p. 117); por fim, a fixação apresentada para a perda de receitas deve-se ao número de beneficiários ativos (do RGTCO) e percentagem dos mesmos plafonados (CLBSS, 1998, p. 118).

A partir da análise dos cenários que este mecanismo provoca, retira-se a seguinte conclusão: "o plafonamento das contribuições constituirá sobretudo uma medida curativa com resultados pouco visíveis no reequilíbrio financeiro do sistema, já que não só mantém a perspetiva de ruptura financeira do sistema, como poderão criar ainda dificuldades financeiras adicionais no médio prazo" (CLBSS, 1998, p. 121). Concluindo, o plafonamento não se apresenta como uma solução viável para aumentar a sustentabilidade financeira da Segurança Social.

Uma vez que as medidas de forma singular, como demonstrado, não apresentaram os resultados pretendidos, criaram-se outros cenários na tentativa de que quando conjugadas, proporcionassem a manutenção do sistema. Com efeito, existe um aumento do tempo de preservação do sistema, mas em apenas mais 5 anos, ou seja, as conclusões mantêm-se e nenhum dos outros cenários apresentados no Livro Branco da Segurança Social consegue, igualmente, impedir a rutura da Segurança Social no médio prazo.

– Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial

As preocupações identificadas no Livro Branco da Segurança Social (1998) são intemporais e consequentemente são repercutidas mais de duas décadas depois através de uma nova investigação, promovida pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS). O Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial (LVSSP), publicado em 2024, surge no âmbito de uma comissão criada através do Despacho n.º 9126/2022 de 26 de julho e apresenta como objetivo realizar:

"(...) um livro verde para a sustentabilidade do Sistema Previdencial, em concreto no que

[10] Regime Geral de Trabalhadores por conta de outrem

> respeita à vertente das pensões", devendo para isso "(...) promover a participação dos parceiros sociais e de outras partes interessadas com relevo na matéria, para além de auscultar personalidades de reconhecido mérito"

Assim sendo, este retoma o debate em torno das pressões demográficas, do financiamento do regime previdencial e dos desafios futuros do sistema. Desta forma, reforça a contemporaneidade do tema e assume que a sustentabilidade financeira da Segurança Social se apresenta como um problema no contexto português. Assim, o Livro Verde alerta para a necessidade de repensar o futuro do sistema.

Adicionalmente, enuncia que o sistema previdencial representa "mais de dois terços (68% em 2022) da despesa do Sistema de Segurança Social" (CLVSSP, 2024, p. 13). Aliada a esta tendência, salienta-se que o sistema depende sobretudo da taxação do trabalho, por meio de contribuições e quotizações, sendo que estas representam "em 2022, 85,4% de todas as receitas do Sistema Previdencial. Dos restantes 15%, destaca-se a parcela correspondente às transferências do Orçamento de Estado e do FSE, líquidas de receitas consignadas, que representam 8,6% das receitas do sistema" (CLVSSP, 2024, p. 14). Evidentemente, estas características do sistema voltam a evidenciar a fragilidade do método PAYG.

Como reserva financeira do sistema, de forma a combater estas condicionantes surge a referência ao Fundo de Estabilização Financeiro da Segurança Social (FEFSS), cujo objetivo é fomentar o equilíbrio e a sustentabilidade no Sistema Previdencial. Apesar deste se ter vindo a solidificar apresentou até ao ano de 2017 uma situação de subfinanciamento. Posteriormente, foram atribuídas ao FEFSS novas receitas fiscais, o que, no ano de 2023, lhe permite praticamente cumprir o requisito de assegurar a despesa com pensões durante 24 meses. Contudo, a CLVSSP (2024) alerta para o facto de que: "a melhoria na posição global do FEFSS está alicerçada num modelo de financiamento fundamentalmente dependente de transferências de receitas fiscais e saldos do sistema" (p. 15).

Paralelamente, o LVSSP (2024) além de destacar a crescente preocupação com os rendimentos do Sistema Previdencial, destaca, também, a desadequação dos rendimentos que os pensionistas auferem, enunciando o seguinte caso prático:

> um pensionista com uma pensão em 2007 de 1000,00 €, terá perdido (em 2023) 11,2 % do valor da sua pensão (a preços correntes). Já um pensionista com uma pensão de 3000,00 €, terá perdido no mesmo período 15,2 % do valor da sua pensão.
>
> (p. 16)

Com efeito, esta situação levanta questões relativamente ao mecanismo adotado para a

atualização das pensões, dada a perda do poder de compra dos pensionistas.

Aliado a todas estas preocupações, salienta-se, ainda, a evolução atual dos mercados de trabalho, caracterizada por uma crescente automatização e forte digitalização, em conjunto com a precarização dos contratos de trabalho e aumento do número de trabalhadores remotos e de trabalhadores temporários. Estas particularidades fomentam a inquietação relativamente à formação de carreiras contributivas estáveis e longas (CLVSSP, 2024).

Atendendo a estas particularidades do sistema previdencial português, a Comissão procedeu ao desenvolvimento de uma estratégia de reforma:

Tabela 1 – Lista de Recomendações

Prioridade Estratégica	Recomendações
Assegurar a sustentabilidade financeira	1. Introduzir a Contribuição sobre o Valor Acrescentado Líquido, juntamente com a descida da Taxa Contributiva Global. 2. Reavaliar e aprofundar a convergência da base de incidência contributiva com a de incidência fiscal. 3. Realizar a análise atuarial e revisão das taxas contributivas. 4. Simplificar e sistematizar as modalidades de reforma antecipada. 5. Indexar a idade máxima de trabalho em funções públicas à idade normal da reforma. 6. Rever o modelo de gestão do FEFSS de forma a aumentar rentabilidade.
Melhorar a adequação das pensões	7. Reformular o mecanismo de atualização das pensões. 8. Estimular a poupança para a reforma através de planos profissionais. 9. Consignar uma parcela do IVA pago a uma conta individual de capitalização. 10. Promover a poupança para a reforma através de planos profissionais. 11. Aperfeiçoar e reforçar a eficácia do Complemento Social para Idosos.
Acautelar novos riscos	12. Monitorizar as transformações do mercado de trabalho.

	13. Incorporar o risco de dependência no conjunto de eventualidades cobertas pelo regime previdencial. 14. Proteger as carreiras contributivas de grupos vulneráveis.
Melhorar a confiança no sistema de pensões	15. Melhorar o Modelo de Monitorização e Acompanhamento da Sustentabilidade Financeira da Segurança Social. 16. Disponibilizar dados abertos da Segurança Social e do Emprego. 17. Aperfeiçoar os processos de gestão no quadro da Segurança Social. 18. Melhorar a comunicação com contribuintes e beneficiários.

Fonte: LVSSP (2024)

Sintetizando a informação transmitida ao longo deste capítulo conseguimos compreender que a Segurança Social portuguesa assenta num sistema híbrido, refletindo características do modelo beveridgiano e bismarckiano. Paralelamente, o sistema português é caracterizado por uma forte dependência contributiva, o que provoca institucionalmente preocupação, pois o sistema de pensões é significativamente pressionado, no decorrer do envelhecimento populacional, o que fragiliza o método de financiamento PAYG. Este problema é ilustrado nos diferentes documentos institucionais publicados nas últimas décadas, evidenciando a preocupação persistente e contínua em relação à sustentabilidade financeira da Segurança Social. Assim sendo, decorrente desta apreensão, torna-se pertinente compreender de que forma a evolução de expectativas se repercute nas decisões governamentais.

Enquadramento Teórico: Sustentabilidade e expectativas institucionais

Neste capítulo, iremos demonstrar como a literatura sobre sustentabilidade financeira, confiança institucional e expectativas económicas tem vindo a destacar não apenas indicadores demográficos e financeiros, mas também fatores sociais, comportamentais e institucionais. No contexto da Segurança Social, estes contributos são particularmente relevantes, uma vez que esta depende da confiança que é depositada no sistema.

Alesina e La Ferrara (2002) analisam empiricamente as determinantes da confiança interpessoal nos Estados Unidos da América (EUA). Os autores concluem que o nível de confiança depende de características individuais (rendimento, educação e experiências traumáticas recentes) e de características da comunidade em que se inserem (fragmentação racial e desigualdade económica). Argumentam ainda que sociedades heterogéneas apresentam maiores dificuldades em partilhar e financiar serviços públicos (Alesina & La Ferrara, 2002). No artigo é, igualmente, sublinhado que a confiança é particularmente relevante para o capital social: "Podemos pensar no "capital social" como um aumento do crescimento através de dois canais: primeiro, mais capital social e confiança levam a um melhor funcionamento das instituições públicas; em segundo lugar, a confiança e o capital social podem ajudar onde há imperfeições no mercado e, assim, facilitar as transações económicas, especialmente nos mercados financeiros"[11] (Alesina & La Ferrara, 2002, p. 211). Adicionalmente, os autores demonstram empiricamente que fragmentação racial influencia o nível de confiança nos outros indivíduos, mas não afeta de forma sistemática a confiança institucional (Alesina & La Ferrara, 2002). Apesar de Alesina e La Ferrara (2002) se focarem sobretudo na confiança interpessoal, os seus contributos permitem compreender que a confiança é determinante para o funcionamento do setor público, o que justifica a sua articulação com a literatura referente a confiança nos órgãos de governação e desempenho orçamental.

Bursian, Weichenrieder e Zimmer (2015) analisam as repercussões da confiança no governo e nas instituições políticas: "A confiança no governo pode permitir uma maior delegação de decisões políticas e pode tornar redundantes as decisões políticas rígidas que, embora sirvam como um compromisso potencialmente útil, podem produzir um custo devido à inflexibilidade que introduzem" (Bursian et al., 2015, p. 664)[12]. Atendendo aos constrangimentos intertemporais das restrições

[11] Traduzido do original: "We can think of 'social capital' as being growth enhancing through two channels: first, more social capital and trust lead to better functioning public institutions; second, trust and social capital may help where there are market imperfections and thus facilitate economic transactions, especially in financial markets."

[12] Traduzido do original: "Trust in government may allow more delegation of political decisions and may make redundant tight decision rules that, while serving

orçamentais, os aumentos da dívida pública terão de ser recompensados no futuro. No plano empírico, com base numa amostra constituída por países da União Europeia, demonstram que a confiança tem impacto na reação fiscal dos governos. Isto ocorre porque os eleitores tendencialmente preferem défices baixos, uma vez que níveis mais elevados tornam inevitável um choque fiscal futuro (Bursian et al., 2015). Não obstante, o artigo demonstra que, apesar dos défices serem controlados mais facilmente durante períodos de maior crescimento, apenas governos com níveis de confiança elevados o conseguem fazer. Enquanto governos que auferem de pouca confiança tendencialmente reagem de forma mais imediata e pró-cíclica (Bursian et al., 2015).

Uma vez que o conceito de confiança institucional já se encontra enquadrado é imperativo relacioná-lo com a sustentabilidade financeira. Neste sentido, Cho e Lee (2025) evidenciam que o envelhecimento da população detém impacto direto na sustentabilidade dos sistemas de pensões, intensificando-se em contextos de menor eficácia governativa. Os autores argumentam, assim, que a capacidade institucional de implementação e gestão de políticas é determinante. Complementarmente, defende-se que:

> Os resultados empíricos demonstram que as despesas e as receitas do governo, no âmbito dos fundos da segurança social, são influenciadas pelas mudanças demográficas que enfrentamos atualmente, estando ligadas ao fenómeno do envelhecimento populacional e encontrando-se dependentes dos movimentos da oferta de trabalho da população idosa.
>
> (Dumiter et al., 2024, p. 1920)[13]

Considerando que a confiança institucional, tal como referido, não vai ser estimada econometricamente, este enquadramento permite reconhecer de que forma esta é essencial para analisar a consistência e utilidade das projeções. Com efeito, possíveis discrepâncias entre as projeções e os valores efetivamente observados, podem ser interpretadas como fragilidade institucional. Consequentemente, deduz-se que a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões não é condicionada apenas por equilíbrios atuariais, sendo igualmente dependente das dinâmicas demográficas e sociais.

---

as a potentially helpful commitment, can produce a cost due to the inflexibility that they introduce"

[13] Traduzido do original: "The empirical results show that government expenditures and revenues in terms of social security funds are influenced by the demographic changes of the population that we face nowadays, are bound to the population aging phenomenon, and are dependent upon the elderly labour supply movements"

Dados e Metodologia

Atendendo ao enquadramento realizado constata-se que o sistema da Segurança Social em Portugal enfrenta dificuldades no que concerne à sua sustentabilidade financeira. A literatura aponta como principais causas: a demografia, o envelhecimento populacional e o aumento da longevidade de vida. Tal como mencionado anteriormente, Portugal apresenta-se como um dos países mais envelhecidos a nível mundial, enquanto simultaneamente ocorre a diminuição da taxa de natalidade. Estas características demográficas evidenciam no sistema financeiro a existência de um saldo negativo, o que gera impacto negativo na Segurança Social. Para além disso, Portugal é membro da União Europeia (UE) e membro fundador da Zona Euro, logo incorre em exigências elevadas relativamente à necessidade de estabilidade económica.

Atendendo a estes fatores, o presente trabalho irá debruçar-se no estudo dos Relatórios sobre a Sustentabilidade da Segurança Social, que começaram a ser publicados no ano de 2006 e acompanham as Propostas de Lei do Orçamento do Estado (PLOE).

Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social

O Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social apresenta-se como resposta ao consagrado no Artigo 93.º da LBSS – "O Governo elabora e envia ainda à Assembleia da República uma projecção actualizada de longo prazo, designadamente dos encargos com prestações diferidas e das quotizações dos trabalhadores e das contribuições das entidades empregadoras". Para além disso, tal como mencionado, Portugal é membro da UE, o que estimula a necessidade de sustentabilidade das finanças públicas, incluindo a da Segurança Social. A Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, por exemplo, no Artigo 9.º, nº2, alínea b) refere que os Estados-membros devem efetuar:

> Projecções em relação às rubricas mais relevantes em termos de despesas e receitas da administração pública, com mais especificações ao nível da administração central e da Segurança Social, para o exercício em causa e para os seguintes, com base em políticas que não sofreram alterações.

Para além disso, na alínea d) do mesmo artigo é reforçada a necessidade de prestação de contas e de sustentabilidade: "Uma avaliação do modo como, atendendo ao seu impacto directo a longo prazo sobre as finanças da administração pública, as políticas previstas poderão afectar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas".

Análise Descritiva

Considerando as características descritas, a presente dissertação fundamentou a sua análise através de um modelo econométrico. De forma a proceder posteriormente à sua estimação, é necessário realizar a análise descritiva das variáveis que o integram, com o objetivo de caracterizar o seu comportamento ao longo do período em análise. A amostra considerada é composta por 17 observações anuais entre 2008 e 2024.

Tabela 2 - Análise Descritiva das variáveis

Variável	Média	Mediana	Desvio-padrão	Mínimo	Máximo
Anos até esgotamento do sistema previdencial	12,4	8	9	2	30
Índice de Dependência de Idosos	33%	33%	3,9%	27%	38,6%
Taxa de crescimento real do PIB	0,8%	1,7%	3,6%	-8,2%	7,0%
Pensões (% PIB)	8,4%	8,3%	0,6%	7,2%	9,3%
Contribuições (% PIB)	9,4%	9,1%	0,8%	8,4%	10,7%

Fonte: Elaboração da autora

A Tabela 2 apresenta as principais estatísticas descritivas das variáveis que irão integrar o modelo, considerando a sua média, mediana, desvio-padrão, mínimo e máximo. A partir da sua análise verifica-se que a variável correspondente ao número de anos até ao esgotamento do sistema previdencial oscila de forma acentuada entre os 2 e 30 anos, apresentando consequentemente, um elevado desvio padrão. Esta constatação permite-nos perceber a volatilidade das perspetivas institucionais relativas à sustentabilidade da Segurança Social ao longo dos anos em análise, pois esta variável é proveniente de projeções.

Relativamente ao IDI constata-se que este oscila entre 27% e 38,6%, atendendo a estes valores aufere-se que durante os 17 anos de análise, a população idosa correspondeu sempre a mais de um quarto da população ativa portuguesa. Este fenómeno salienta a preocupação existente com a pressão demográfica.

No que concerne à taxa de crescimento real do PIB o que mais se destaca é a diferença de 15,2

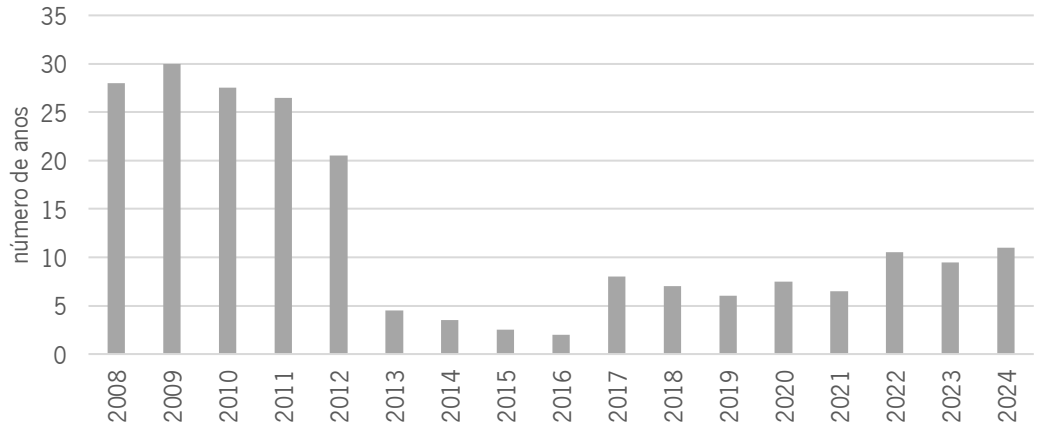
p.p. entre o seu valor mínimo e máximo. Em consequência desta oscilação a média da variável fixa-se nos 0,8% o que representa um valor extremamente reduzido face ao observado na maioria dos anos, como será analisado de seguida.

As variáveis económicas, por sua vez, revelam que a média das receitas com contribuições está 1 p.p. acima das despesas com pensões. Complementarmente, as oscilações de ambas as variáveis são moderadas ao longo do tempo, apresentando inclusive desvios-padrão reduzidos.

– Evolução temporal das variáveis

Após a análise descritiva das variáveis, torna-se pertinente observar a evolução temporal das mesmas, de forma a complementar as conclusões anteriores.

Gráfico 8 – Evolução do número de anos para esgotamento do saldo do sistema previdencial, 2008 – 2024



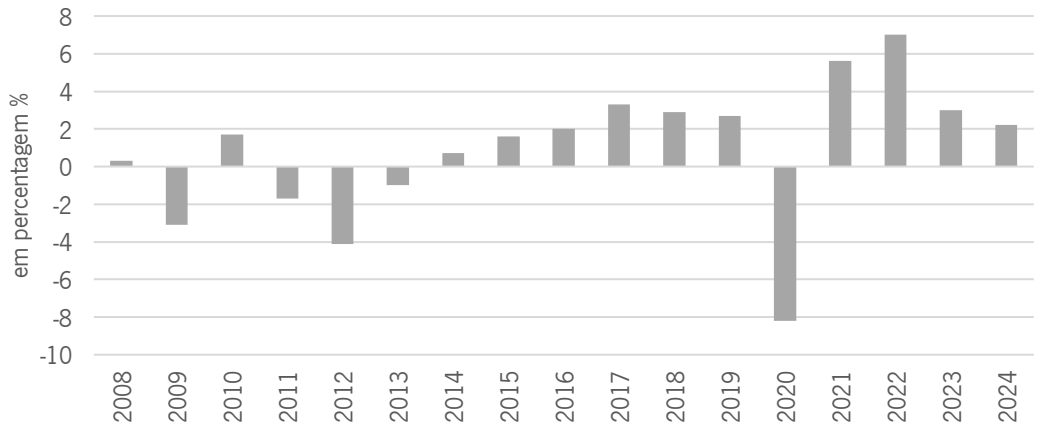
Fonte: Relatórios sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social

Atendendo ao gráfico 8 constata-se que o número de anos até ao esgotamento do sistema previdencial, diminui acentuadamente no ano de 2013, sendo os anos subsequentes os que apresentam valores mais baixos. Possivelmente, este fenómeno encontra-se relacionado com a presença da Troika[14] em Portugal. Não obstante, apesar da recuperação posterior os valores mantêm-se bastante abaixo daqueles que são apresentados nos primeiros anos da análise. Estes dados são retirados diretamente do Relatório sobre Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, sendo os presentes valores meras

[14] A Troika é nome atribuído ao conjunto das três instituições (Comissão Europeia, Banco Central Europeu (BCE) e Fundo Monetário Internacional (FMI)), que negociaram o programa europeu de assistência financeira, na sequência da crise de dívida soberana (Comissão Europeia, 2011).

projeções institucionais.

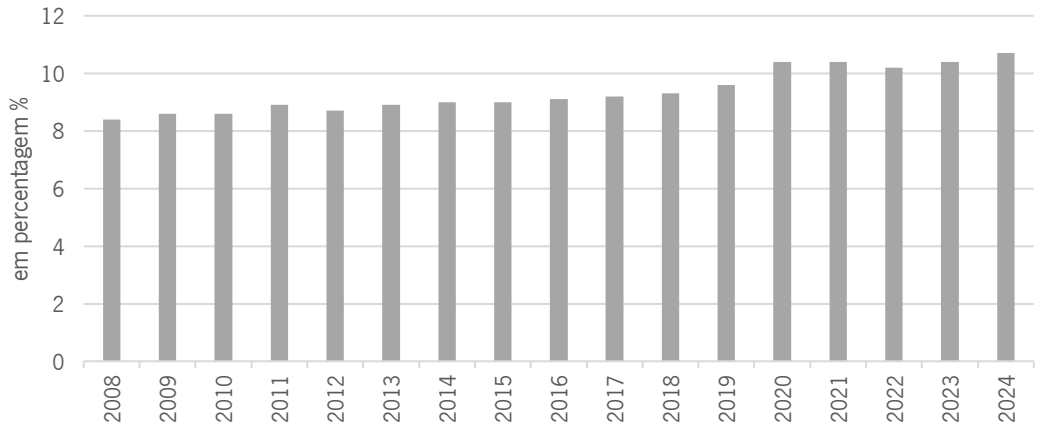
Gráfico 9 - Evolução da Taxa de Crescimento real do PIB, 2008 – 2024



Fonte: Pordata

Através da análise do Gráfico 9, confirma-se que a taxa de crescimento real do PIB tem vindo a apresentar uma dinâmica pouco consistente. Entre os anos de 2009 e 2013 assistimos a uma taxa de crescimento negativa, com exceção do ano de 2010, evidentemente este fenómeno estará correlacionado com a intervenção em Portugal no âmbito da crise da dívida soberana. Após o ano de 2014, excetuando o ano de 2020, as taxas apesar de apresentarem oscilações elevadas, têm-se mantido positivas. No entanto, no ano de 2020 ocorre a maior recessão portuguesa dos últimos anos, associada à crise da Covid-19. Evidentemente, os anos posteriores a este fenómeno apresentam valores bastante significativos de crescimento, no entanto poderão ser consequência do "efeito base". Ou seja, aparentemente existe um crescimento acentuado, mas esses valores podem ser reflexo do que se sucedeu em 2020.

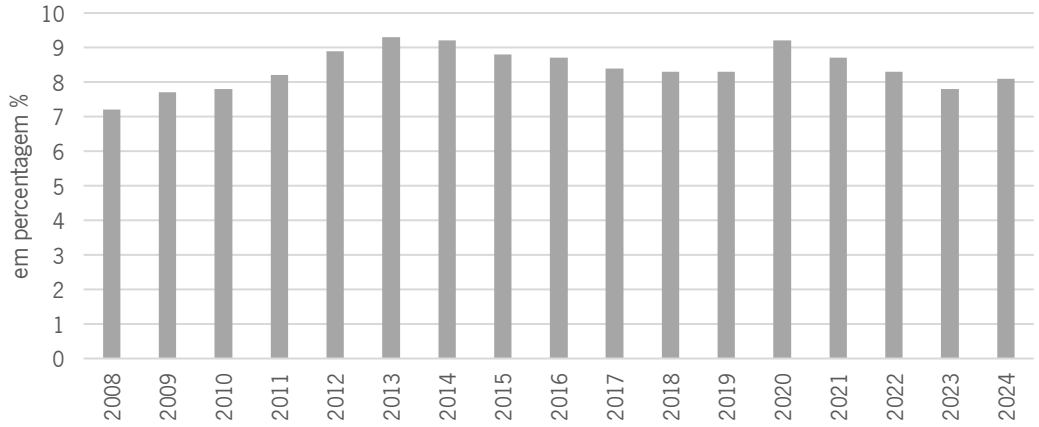
Gráfico 10 – Evolução das Contribuições em % do PIB, 2008 – 2024



Fonte: INE

As contribuições em percentagem do PIB, apresentam tendencialmente crescimento contínuo revelando uma estabilização relativa durante o período da Troika. Efetivamente, assistimos ao crescimento de forma mais sustentada desta variável após 2015. Adicionalmente, no ano de 2020 ocorre um pico relativo às contribuições, contudo, como foi possível verificar, nesse ano ocorre uma diminuição acentuada do PIB, provocada pela crise da Covid-19. Logo, podemos encontrar-nos perante uma consequência da mesma.

Gráfico 11 - Evolução da despesa com pensões, 2008 – 2024



Fonte: Pordata

As despesas com pensões à semelhança do que se sucede com a taxa de crescimento real do

PIB oscilam bastante ao longo dos anos. No entanto, os valores mais altos referem-se aos anos de 2013, 2014 e 2020. Comparativamente, estas tendências não refletem a sua variação nominal, observada anteriormente.

Modelo econométrico de sustentabilidade financeira

Para realizar a análise do presente estudo, procedeu-se à estimação de uma regressão linear múltipla, com o objetivo de identificar os fatores económicos e demográficos que apresentam maior influência sobre o horizonte projetado de sustentabilidade financeira da Segurança Social. Para a concretização deste modelo explicativo da sustentabilidade financeira, foram considerados apenas os valores obtidos entre os anos de 2008 e 2024. A amostra necessitou de ser reduzida, porque em 2008 começa a ser considerado o Fator de Sustentabilidade e respetivas medidas para tornar a Segurança Social mais sustentável. Assim, os anos de 2006 e 2007 não são diretamente comparáveis com os anos subsequentes, pelo que são excluídos de forma a garantir maior homogeneidade e consistência na série utilizada.

Considerando a análise teórica realizada, o modelo estimado apresenta como variável dependente o número de anos previstos até ao esgotamento do sistema previdencial (prev_esg). Esta variável tem origem nas previsões apresentadas nos diversos Relatórios sobre a Sustentabilidade Financeira e considera-se esgotada no ano em que ocorrem os primeiros défices, tornando-se necessário posteriormente recorrer ao FEFSS. Esta variável foi adotada como proxy de sustentabilidade financeira, na medida em que um maior número de anos até ao esgotamento do sistema traduz-se, em princípio, numa maior robustez financeira.

A adoção da variável prev_esg pretende captar as expectativas institucionais sobre a evolução do sistema da Segurança Social. Com efeito, esta proxy não permite avaliar diretamente a sustentabilidade observada, dado que se encontra dependente dos pressupostos técnicos e das escolhas metodológicas que caracterizam os relatórios. Ainda assim, apesar destas limitações, a sua utilização demonstra-se pertinente, pois as previsões condicionam a atuação governamental devido ao seu enquadramento institucional.

Assim, a adoção desta variável dependente permite compreender quais os fatores que, institucionalmente, mais influenciam o horizonte temporal de sustentabilidade.

Relativamente às variáveis explicativas, as selecionadas foram o índice de dependência de idosos (ind_dep), as pensões em percentagem do PIB (pensoes_pib), as contribuições em percentagem do PIB

(contribuicoes_pib) e a taxa de crescimento real do PIB (cres_pib).

A escolha destas variáveis fundamenta-se na relevância que adquirem ao longo dos diversos relatórios, mas assentam, igualmente, na lógica de funcionamento do método PAYG, no qual a robustez do sistema depende simultaneamente da evolução demográfica, das despesas com pensões, da capacidade contributiva e do enquadramento macroeconómico do país. Por conseguinte, a seleção destas variáveis irá permitir identificar tendências demográficas e económicas.

O modelo explicativo da sustentabilidade financeira estimado assume a seguinte especificação:

$$prev_esg_t = \beta_0 + \beta_1 ind_dep_t + \beta_2 pensoes_pib_t + \beta_3 contribuicoes_pib_t + \beta_4 cres_pib_t + \varepsilon_t$$

No modelo estimado, a variável prev_esg representa o número de anos para esgotamento do sistema previdencial no período t, β_0 corresponde à constante, β_1, β_2, β_3 e β_4 representam, respetivamente, os coeficientes associados ao IDI, pensões (% do PIB), contribuições (% do PIB) e taxa de crescimento real do PIB e ε_t corresponde ao termo de erro.

Os resultados obtidos na estimação do modelo demonstram que este apresenta um elevado poder explicativo, dado que apresenta um R^2 de 0,8755 e um R^2 ajustado de 0,8340. Estes resultados indicam que cerca de 88% da variação observada na proxy de sustentabilidade é explicada pelas variáveis incluídas. Adicionalmente, realizou-se o Teste F, cujo valor é de 21,09, e revela elevada significância estatística (p-value < 0,0001), o que permite concluir que o modelo é globalmente significativo.

Tabela 3 – Resultados da regressão linear múltipla

Variável dependente: número de anos até esgotamento do sistema previdencial (prev_esg)

Variável explicativa	**Coeficiente**	**Erro-padrão robusto**	**Estatística t**	**p-value**
Constante	83,62	14,47	5,778	0,0001
Índice de Dependência de Idosos	-377,77	27,54	-13,719	< 0,0001
Pensões (% PIB)	-903,59	175,79	-5,140	0,0002

Contribuições (% PIB)	1382,80	96,83	14,280	< 0,0001
Taxa de crescimento real do PIB	-27,80	41,97	-0,662	0,5203
Estatísticas do modelo	N = 17; R^2 = 0,8755; R^2 ajustado = 0,8340; Estatística F = 21,09; p-value < 0,0001.			
Notas	Erros-padrão, estatísticas *t* e p-values corrigidos por Newey–West. Durbin–Watson = 1,542 (p-value = 0,03596). Breusch–Pagan = 2,0445 (p-value = 0,7276). VIF: Índice de Dependência de Idosos = 20,063; Pensões (% PIB) = 1,533; Contribuições (% PIB) = 16,290; Taxa de crescimento real do PIB = 2,179. As variáveis explicativas foram introduzidas no modelo em escala decimal.			

Fonte: Elaboração da autora

No que concerne à leitura dos coeficientes estimados, as variáveis explicativas foram introduzidas em formato decimal no modelo econométrico, o que contrasta com a análise percentual que tem sido realizada ao longo da dissertação. Consequentemente, os coeficientes obtidos expressam um aumento unitário na escala decimal, o que não corresponde a um aumento em pontos percentuais. Assim sendo, existe necessidade de conversão da escala de leitura dos coeficientes, de forma a permitir uma interpretação económica alinhada com a unidade de medida utilizada ao longo da dissertação, pelo que se procedeu à multiplicação dos valores de β por 0,01.

Analisando os coeficientes estimados das diversas variáveis, o IDI revela-se estatisticamente significativo e com efeito negativo (β = – 377,78) sobre o número de anos para esgotamento do sistema previdencial. Sendo que, em termos económicos, esta constatação indica que o aumento de 1 p.p. no IDI está associado a uma redução de aproximadamente 3,8 anos no horizonte projetado de sustentabilidade. Neste sentido, tal como sugerido pela literatura, o envelhecimento populacional tem forte incidência na capacidade de resposta do sistema, o que indica maior pressão sobre a sustentabilidade financeira projetada.

Atendendo à literatura, é expectável que as despesas com pensões em percentagem do PIB se comportem em conformidade com o IDI. Com efeito, a variável é estatisticamente significativa e apresenta sinal negativo. Complementarmente, o coeficiente obtido indica que o aumento de 1 p.p. nesta variável se traduz numa diminuição de cerca de 9 anos na duração projetada do sistema. Estas inferências indicam que o aumento do peso das despesas com pensões está associado à deterioração

do horizonte projetado.

Contrariamente, as contribuições em percentagem do PIB revelam um coeficiente positivo e estatisticamente significativo. Este panorama evidencia que o acréscimo de 1 p.p. das receitas provenientes das contribuições corresponde a um aumento de 13,8 anos no prazo projetado até ao esgotamento, realçando que a manutenção do horizonte da sustentabilidade financeira da Segurança Social se encontra associada a um aumento da capacidade contributiva. Esta perspetiva encontra-se também corroborada teoricamente, seguindo a lógica inversa das pensões.

A taxa de crescimento real do PIB apresenta coeficiente negativo, mas contrariamente ao que se sucede com as restantes variáveis, não é estatisticamente significativa (p-value = 0,5203). Considerando esta particularidade, um aumento de 1 p.p. nesta variável estaria associado a uma diminuição de sensivelmente 0,3 anos na duração projetada do sistema. No entanto, esta leitura não deve ser valorizada analiticamente dada a inexistência de significância estatística. Atendendo ao facto de a taxa de crescimento real do PIB constituir um indicador de evolução da atividade económica, era previsível que a mesma influenciasse positivamente o sistema previdencial. Assim, existe possibilidade de esta variável estar a captar dinâmicas indiretas ou efeitos associados à estrutura temporal da amostra apresentada, podendo, igualmente, estar relacionada com as limitações associadas à reduzida dimensão da amostra. Não obstante, existem duas variáveis explicativas integradas no modelo que se encontram expressas em % do PIB. Assim, a dinâmica macroeconómica poderá estar a ser parcialmente captada por essas variáveis, dificultando a identificação dos efeitos do crescimento real do PIB de forma isolada.

Para aferir a validade dos principais pressupostos e a fiabilidade das inferências retiradas do modelo econométrico estimado, foram realizados alguns testes adicionais. O teste de Durbin-Watson (DW) permite perceber se existe autocorrelação entre os resíduos, sendo que este foi testado e revelou a presença da mesma no modelo (DW = 1,542 e p-value = 0,036). A existência de autocorrelação pode indicar que os erros-padrão do OLS estão enviesados e/ou que a sua significância estatística está a ser sobreavaliada. No entanto, a sua presença não invalida automaticamente o modelo, mas obriga a maior prudência na leitura da significância. Assim sendo, de forma a validar o modelo, procedeu-se à estimação de erros padrão robustos através do teste de Newey-West, cujo objetivo é corrigir a inferência, alterando os erros-padrão e mantendo os coeficientes. Após esta correção é possível constatar que as variáveis mantêm a sua significância estatística, com exceção da taxa de crescimento real do PIB, o que reforça a robustez condicionada do modelo explicativo da sustentabilidade financeira.

Para proceder à análise da heterocedasticidade, realizou-se o teste de Breusch-Pagan (BP), que

não revelou presença estatisticamente significativa da mesma (p-value = 0,7276). Não se verificam, assim, violações deste pressuposto, pelo que a heterocedasticidade não parece comprometer a estimação do modelo.

Por fim, foi analisada a existência de multicolinearidade entre as diversas variáveis explicativas, através do VIF. Os resultados demonstram a possibilidade de existência de multicolinearidade entre o índice de dependência de idosos (VIF = 20,063) e as contribuições (VIF = 16,290), dado que apresentam valores superiores a 10. Com efeito, estes valores não são inesperados atendendo a que a estrutura demográfica apresenta implicações diretas na capacidade contributiva. A multicolinearidade não gera enviesamento dos coeficientes, mas aumenta a instabilidade das estimativas e dos erros-padrão, reduzindo a precisão dos efeitos individuais das variáveis de forma isolada. Apesar desta evidência, optou-se por manter as variáveis atendendo à relevância teórica que apresentam na explicação da sustentabilidade financeira da Segurança Social.

Em síntese, os resultados econométricos apresentados indicam que a sustentabilidade financeira projetada do sistema previdencial depende de fatores demográficos e financeiros. Conclui-se, de modo particular, que o envelhecimento populacional e as despesas com pensões reduzem o horizonte de sustentabilidade. No sentido inverso, as contribuições influenciam a manutenção da sustentabilidade projetada e do sistema PAYG. Apesar das limitações referidas do modelo, sobretudo no que concerne à reduzida dimensão da amostra, à autocorrelação detetada e à existência de multicolinearidade entre variáveis, o modelo apresenta resultados teoricamente consistentes, constituindo uma base empírica relevante, ainda que limitada, para a análise da sustentabilidade financeira da Segurança Social portuguesa.

Discussão de resultados

Análise Comparativa por Benchmarks (t+5)

Atendendo à relevância que determinadas variáveis assumem na explicação da proxy utilizada no modelo, procurou-se verificar a existência de discrepâncias entre as previsões governamentais e os dados efetivos. Assim sendo, prosseguiu-se com uma avaliação complementar, cujo objetivo não consiste em substituir o modelo econométrico, nem validar estatisticamente as projeções, mas complementar a investigação explorando a coerência entre as perspetivas apresentadas nos relatórios e a sua evolução real. Simultaneamente, a confiança institucional será considerada como lente interpretativa das projeções.

Esta comparação permite-nos, adicionalmente, refletir sobre a possível fragilização da confiança no sistema e consequentemente, na capacidade de as instituições vigiarem a sustentabilidade. Efetivamente, quando observamos discrepância entre as projeções e os valores reais, poderá existir deterioração da perceção de coerência institucional e de transparência do sistema. Importa, contudo, sublinhar que esta análise não mede confiança, mas permite uma leitura qualitativa e complementar dos resultados obtidos.

Para concretizar esta análise, procedeu-se à realização de um benchmarking ex post de dois períodos na economia portuguesa (2010-2015 e 2015-2020). Os intervalos de análise são limitados em consequência da base de dados utilizada para comparação, pois parte dos dados pertence aos relatórios anexos aos OE, nos quais apenas existem previsões para determinados anos. No entanto, apesar da análise limitada, este período revela-se bastante pertinente, uma vez que captura os efeitos da crise soberana e respetiva recuperação, permitindo, adicionalmente, observar o choque inicial da Covid-19.

Para operacionalizar este estudo, foram examinados os relatórios dos anos 2010 e 2015, dos quais se extraíram os valores previstos para as contribuições (% PIB), pensões (% PIB) e saldo previdencial (% PIB), num horizonte temporal de cinco anos posteriores a cada relatório (t+5). Adicionalmente, procedemos à extração dos valores que efetivamente ocorreram, para comparação. A nível metodológico, a escolha do intervalo de análise (t+5) decorre da capacidade para controlar a volatilidade conjuntural do curto prazo, permitindo uma comparação mais adequada entre realização e previsão. Paralelamente, este período deve-se, igualmente, à necessidade de conseguir criar um grupo de análise com anos disponibilizados nos relatórios. Relativamente às variáveis estas são utilizadas em % do PIB para que coincidam com as utilizadas no modelo econométrico de sustentabilidade. Não obstante, permite também controlar o efeito nominal, ou seja, apesar de não existir conhecimento de sobre qual o valor do

PIB, reconhecemos qual a parte do mesmo que deverá corresponder à Segurança Social. Para além disso, são variáveis que considerando o modelo estimado anteriormente, são relevantes para auferir a sustentabilidade do sistema.

– O ciclo 2010-2015

As previsões do Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social referente ao ano de 2010 apresenta alguma discrepância face aos valores efetivamente observados em 2015.

Tabela 4 - Comparação entre os valores projetados e observados no ano de 2015

Variáveis	Valor Projetado	Valor observado
Saldo previdencial (% PIB)	0,3%	1,4%
Pensões (% PIB)	6,6%	8,8%
Contribuições (% PIB)	8,4%	9,0%

Fonte: Elaboração da autora, adaptado de MTSSS, INE, Pordata e MSESS

Efetivamente, ao analisar a tabela 4 conseguimos compreender que o saldo do sistema previdencial (% PIB) superou a projeção em 1,1 p.p. No entanto, ao observamos os resultados referentes às pensões conseguimos apurar que existe um desvio entre os valores de cerca de 2,2 p.p. do PIB, o que demonstra que as pensões excederam as perspetivas iniciais. Consequentemente, o balanço positivo apresentado no saldo previdencial associa-se ao valor proveniente das contribuições, que corresponderam a 9% do PIB, apresentando um aumento de 0,6 p.p. face aos valores previstos. Neste sentido, importa reforçar que a melhoria do saldo não decorre da menor despesa com pensões, mas do comportamento das contribuições que atenuam a sua subestimação. Com efeito, os valores projetados encontram-se distantes dos observados, o que poderá refletir limitações na capacidade preditiva das projeções.

– Ciclo 2015-2020

No ano de 2015, o paradigma previsto voltou a afastar-se do cenário observado.

Tabela 5 - Comparação entre os valores projetados e observados no ano de 2020

Variáveis	Valor Projetado	Valor observado
Saldo previdencial (% PIB)	- 0,5%	2,5%
Pensões (% PIB)	7,5%	9,2%
Contribuições (% PIB)	8,3%	10,4%

Fonte: Elaboração da autora, adaptado de MTSSS, INE e Pordata

De acordo com a Tabela 5, o governo previa que o saldo do sistema previdencial (% PIB) no ano de 2020 registaria um défice de -0,5%. No entanto, esta expectativa é contrariada, pois o mesmo ultrapassou este valor em 3 p.p. Apesar da melhoria do saldo previdencial face ao previsto, as pensões são novamente subestimadas em 1,7 p.p., correspondendo a aproximadamente 9% do PIB. Por sua vez, as contribuições voltam, igualmente, a ser superiores ao expectado correspondendo a 10,4% do PIB, aumentando 2,1 p.p. face ao cenário inicial. Assistimos, novamente, a uma elevada discrepância dos valores projetados, sobretudo no que concerne ao saldo do sistema previdencial. No entanto, apesar desta variável superar a projeção inicial, presenciamos novamente a subestimação das pensões e das contribuições, que efetivamente, são projetadas com valores abaixo dos observados.

Comparativamente, os dois benchmarks apresentam o mesmo indício: subestimam as pensões e as contribuições e, consequentemente, o saldo supera as projeções. Esta constatação aponta para dificuldades nos relatórios em antecipar a evolução das variáveis, o que reduz a sua consistência enquanto instrumento de monitorização da sustentabilidade financeira. Destaco, ainda, que a melhoria do saldo não significa ausência de pressão no sistema, uma vez que a despesa com pensões continua a aumentar, em simultâneo com o índice de dependência de idosos (conforme referido anteriormente). Apesar de serem similares nos resultados, os dois cenários apresentam períodos económicos díspares. Efetivamente, o primeiro ciclo é caracterizado por um período de crise e ajustamento à mesma. Por outro lado, no segundo período estamos perante um cenário de recuperação económica até ao choque de 2020.

Articulando com o modelo econométrico de sustentabilidade financeira, conseguimos depreender que as pensões apresentam um efeito negativo, enquanto as contribuições revelam efeito positivo sobre a sustentabilidade financeira. De facto, esta evidência é possível de auferir, devido ao impacto que detêm na manutenção do saldo previdencial. Assim, observa-se nestes dois casos, a

relevância da dinâmica que as variáveis apresentam no sistema financeiro.

Adicionalmente, atendendo à análise realizada, importa salientar que esta apresenta algumas limitações. Inicialmente, na concretização do modelo econométrico no qual a amostra é reduzida (17 observações), e posteriormente na análise dos benchmarks ex post. Isto ocorre porque a análise é composta por apenas dois ciclos, e nem todas as variáveis que se encontram presentes no modelo são consideradas, pois os relatórios não fornecem informação detalhada das mesmas e a comparabilidade entre os próprios relatórios é imperfeita.

Em suma, esta análise em benchmarks não tem como objetivo validar formalmente os relatórios, nem apresentar uma nova metodologia, mas contribuir para a discussão da coerência entre as expectativas institucionais e a evolução efetiva da sustentabilidade financeira da Segurança Social.

– Auditoria do Tribunal de Contas

No ano de 2024, o Tribunal de Contas (TdC) publica o Relatório n.º 17/2024, o qual se intitula de "Auditoria ao "Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social"". Esta auditoria é realizada em particular aos relatórios publicados entre 2018 e 2024.

Esta auditoria apresenta críticas estruturais aos relatórios, referindo que os mesmos não são completos e abrangentes. Não obstante, declara que "o modelo que suporta as projeções do Relatório não projeta adequadamente a receita e a despesa do sistema previdencial da Segurança Social, o que diminui a sua utilidade enquanto instrumento de gestão e de informação aos contribuintes (...)" (TdC, 2024, sinopse). Efetivamente, o TdC (2024) alerta para inúmeros fatores que tendem a ser ignorados como o facto de o modelo utilizado (ModPensPor) de natureza atuarial e contabilística ser, fundamentalmente, determinístico. Ou seja, não considera "de forma sistemática a incerteza inerente aos inúmeros fatores demográficos, económicos e financeiros que determinam a evolução da receita e da despesa no sistema previdencial" (TdC, 2024, p. 77). Adicionalmente, existem, ainda, crítica às mudanças que ocorrem nos pressupostos e na metodologia de análise, que fragilizam a fiabilidade e transparência dos relatórios, influenciando os resultados que transmitem.

Atendendo a estas considerações torna-se relevante relacioná-las com a restante análise. De acordo com os resultados provenientes do modelo estimado, o envelhecimento populacional e a despesa com pensões pressionam negativamente o horizonte temporal da sustentabilidade. Por outro lado, as contribuições aliviam esta pressão sobre o sistema financeiro. Estas constatações encontram-se alinhadas com a literatura apresentada, assim como revelam a essência do PAYG. Dado que este método

de financiamento, tal como referido anteriormente, depende do saldo obtido entre as receitas com contribuições e as despesas com pensões. Apesar do modelo ser validado pela literatura, este apresenta algumas limitações, nomeadamente no que concerne ao tamanho da amostra e à curta estrutura temporal, o que compromete a robustez inferencial dos resultados. Em consequência, os seus resultados devem ser lidos de forma prudente apesar da consistência teórica. Paralelamente, os benchmarks apresentam, igualmente, algumas limitações, dado que a análise só incide sobre dois períodos, tornando o intervalo de análise extremamente reduzido. No entanto, as limitações nesta investigação não são apenas provenientes do modelo econométrico, mas da própria formulação dos relatórios, que não é transparente. Esta problemática é enfatizada pelo TdC na sua auditoria referente à formulação do Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social.

Conclusão

Considerando os problemas estruturais que Portugal enfrenta, a presente investigação teve como objetivo identificar quais as principais determinantes que influenciam a sustentabilidade financeira da Segurança Social. Esta análise foi realizada através do estudo dos relatórios anexos ao OE, a partir dos quais foi extraída a variável dependente utilizada no modelo (número de anos até o esgotamento do saldo do sistema previdencial). Procedeu-se, assim, à elaboração de um modelo econométrico, cujas variáveis explicativas foram: receitas com contribuições (% PIB), despesas com pensões (% PIB), índice de dependência de idosos (%) e taxa de crescimento real do PIB (%).

A realização do modelo econométrico de sustentabilidade financeira permite responder à pergunta de investigação realizada. O estudo concretizado demonstra que o envelhecimento populacional e a despesa com pensões pressionam negativamente a sustentabilidade, enquanto as receitas provenientes das contribuições aliviam essa pressão. Relativamente ao crescimento do PIB, apresenta-se como a variável com menor relevância no modelo estimado. Os resultados econométricos apresentados reportam a lógica apresentada pela literatura, na qual as variáveis independentes selecionadas são consideradas determinantes para avaliar a sustentabilidade financeira da Segurança Social. Com efeito o modelo estimado para além de corroborar esta ideia é coerente com o método de financiamento PAYG, pois as contribuições correntes devem suportar as pensões atuais, funcionando estas variáveis em sentido contrário. Não obstante, operacionaliza a ideia de que quando as receitas não forem suficientes para suportar os gastos, ocorrerá um défice que poderá provocar a rutura do sistema.

De forma a complementar o modelo econométrico, foram operacionalizados dois benchmarks, sendo que, atendendo à comparação realizada entre previsões e valores observados, revelou-se a existência de discrepâncias relevantes. Este desfasamento sugere a existência de limitações relativas ao desfasamento entre os valores projetados e observados, no que respeita às pensões, contribuições e saldo do sistema previdencial. Apesar desta divergência de resultados, o erro poderá não ser apenas operacional, pois poderá levantar questões de transparência, consistência e utilidade das projeções públicas. O eco destas suspeitas foi repercutido pelo TdC, que realizou uma auditoria ao Relatório sobre Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, a partir da qual concluiu que este apresenta limitações densas. Particularmente, no que respeita às mudanças na metodologia e nos pressupostos que vão sendo realizadas, o que afeta as previsões que vão sendo publicadas através dos relatórios.

Deste modo, a análise comparativa realizada demonstra que a sustentabilidade financeira não deve ser reduzida aos resultados efetivos, pois a capacidade de as projeções institucionais anteciparem

a sua evolução condiciona o sistema.

Apesar da consistência entre os resultados obtidos e a literatura existente, este estudo apresenta algumas limitações. A amostra utilizada é bastante reduzida, contando com apenas 17 observações, o que leva a uma estrutura temporal comprimida (2008-2024). A observação dos dois benchmarks encontra-se, igualmente, condicionada devido à impossibilidade comparativa de diversos anos de análise, dado que nem todos estão contemplados nos relatórios. Embora a investigação se encontre demarcada por diversas limitações e os resultados necessitem de prudência interpretativa, existe evidência empírica e teoricamente validada, de quais os fatores que mais condicionam a sustentabilidade financeira da Segurança Social.

Em suma, a partir das inferências concretizadas por meio deste estudo, torna-se percetível que a sustentabilidade financeira da Segurança Social não depende exclusivamente de variáveis demográficas e financeiras. De facto, a perceção institucional, a confiança atribuída ao sistema, bem como a coerência e transparência dos instrumentos institucionais que a projetam e monitorizam são fundamentais. Assim, os resultados obtidos permitem identificar os fatores que condicionam a sustentabilidade financeira projetada da Segurança Social portuguesa.

Referências Bibliográficas

Alesina, A., & La Ferrara, E. (2002). Who trusts others? *Journal of Public Economics*, 85(2), 207-234. https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00084-6

Andersen, J. G. (2012). *Welfare states and welfare state theory*. Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning, Aalborg Universitet.

Branco, R. (2017). Entre Bismarck e Beveridge: Sociedade Civil e Estado Providência em Portugal (1960-2011). *Análise Social*, *52*(224), 534–558. https://doi.org/10.31447/AS00032573.2017224.02

Bursian, D., Weichenrieder, A. J., & Zimmer, J. (2015). Trust in government and fiscal adjustments. *International Tax and Public Finance, 22*(4), 663–682. https://doi.org/10.1007/s10797-015-9363-2

Cardoso, T. (2019). *O financiamento da Segurança Social: bases de equidade e de sustentabilidade* (Publicação Ocasional do CFP n.º 1/2019). Conselho das Finanças Públicas. https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/cfp-po-1-2019-financiamento-da-seguranca-social.pdf

Cho, D., & Lee, K.-w. (2025). Pension sustainability and government effectiveness in the presence of population aging. *Economic Modelling,* 147, 107048. https://doi.org/10.1016/j.econmod.2025.107048

Coelho, M. T. (2019). *Segurança Social – Passado, presente e futuro*. Vida Económica. Editorial, SA.

Comissão do Livro Branco da Segurança Social. (1998). *Livro Branco da Segurança Social*. Ministério do Trabalho e Solidariedade.

Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social. (2024). *Livro Verde para a Sustentabilidade do Sistema Previdencial.* Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. https://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/79620/Livro_Verde2024_edicaoJan2025.pdf

Correia, J. A. H. (2004). *A Sustentabilidade Financeira da Segurança Social em Portugal* [Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Economia e Gestão]. Repositório da Universidade de Lisboa. http://hdl.handle.net/10400.5/2840

Cremer, H., & Pestieau, P. (2003). Social insurance competition between Bismarck and Beveridge. *Journal of Urban Economics*, 54, 181-196. https://doi.org/10.1016/S0094-1190(03)00042-1

Dumiter, F. C., Schebesch, K. B., Nicoară, Ş. A., & Benţe, C. (2024). The impact of social features on the financial sustainability of pension systems in Central and Eastern Europe and Baltic States. *Technological and Economic Development of Economy,* 30(6), 1920–1949. https://doi.org/10.3846/tede.2024.22835

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Press.

European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs. (2018). *The 2018 ageing report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2016–2070)* (Institutional Paper 079). Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.2765/615631

Flora, P., & Heidenheimer, A. J. (2017). *The development of welfare states in Europe and America*. Routledge. https://doi.org/10.4324/9781351304924

Instituto Nacional de Estatística. (2023). *Estatísticas demográficas 2023*.

https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=672628085&att_display=n&att_download=y

Mendes, F. R. (2011). *Segurança Social: O futuro hipotecado. Fundação Francisco Manuel dos Santos*.

Ministério da Solidariedade e da Segurança Social. (2012). *Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social*. Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2013. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2013/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/Rel-2013.pdf

Ministério da Solidariedade e da Segurança Social. (2013). *Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social*. Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2014. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2014/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/Rel-2014.pdf

Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. (2014). *Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social*. Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2015. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2015/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/Rel-2015.pdf

Ministério da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. (2015). *Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social*. Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2016. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2016/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/Rel-2016-Revisto.pdf

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. (2005). *Relatório sobre a sustentabilidade da Segurança Social*. Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2006. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2006/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento%20do%20Estado/Documentos%20do%20OE/Rel-2006.pdf

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. (2006). *Relatório sobre a sustentabilidade da Segurança Social*. Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2007. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2007/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento%20do%20Estado/Documentos%20do%20OE/rel-2007.pdf

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. (2007). *Relatório sobre a sustentabilidade da Segurança Social*. Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2008. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2008/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento%20do%20Estado/Documentos%20do%20OE/rel-2008.pdf

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. (2008). *Relatório sobre a sustentabilidade da Segurança Social*. Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2009. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2009/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento%20do%20Estado/Documentos%20do%20OE/rel-2009.pdf

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. (2009). *Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social*. Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2010. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2010/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento%20do%20Estado/Documentos%20do%20OE/rel-2010.pdf

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. (2010). *Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social*. Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2011.

https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2011/Proposta%20de%20Or%C3%A7amento%20do%20Estado/Documentos%20do%20OE/Rel-2011.pdf

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. (2011). *Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social*. Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2012. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2012/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/Rel-2012.pdf

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2016). *Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social*. Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2017. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2017/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/Rel-2017.pdf

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2017). *Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social*. Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2018. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2018/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/Rel-2018.pdf

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2018). *Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social*. Anexo ao Relatório do Orçamento do Estado para 2019. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2019/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/Rel-2019.pdf

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2019). *Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social*. Elementos informativos do Relatório do Orçamento do Estado para 2020. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2020/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/OE2020_2_Rel-2020_ElementosInformativos.pdf

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2020). *Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social*. Elementos informativos do Relatório do Orçamento do Estado para 2021. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2021/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/OE2021_Relatorio_ElementosInformativosEComplementares.pdf

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2021). *Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social*. Anexo à Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2022. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2022/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/OE2022_3_Relatorio_ElementosInformativosEComplementares.pdf

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2022). *Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social*. Elementos informativos do Relatório do Orçamento do Estado para 2023. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2023/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Mapas%20da%20Lei/OE2023_doc17_Relatorio_ElementosInformativosEComplementares.pdf

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2023). *Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social*. Elementos informativos do Relatório do Orçamento do Estado para 2024. https://www.eo.gov.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2024/Proposta%20do%20Or%C3%A7amento/Documentos%20do%20OE/OE2024_doc17_Relatorio_Elementos%20informativos%20e%20complementares.pdf#page=41.07

Moreira, A. (Coord.), Azevedo, A. B., Manso, L. P., & Nicola, R. (2019). *Sustentabilidade do sistema de pensões português (Resumo).* Fundação Francisco Manuel dos Santos.

https://ffms.pt/sites/default/files/2022-08/resumo-do-estudo-sustentabilidade-do-sistema-de-pensoes-portugues.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). OECD reviews of pension systems: Portugal. OECD Publishing https://doi.org/10.1787/9789264313736-en

Pereirinha, J. A., & Carolo, D. F. (2006). *Construção do Estado-providência em Portugal no período do Estado Novo (1935–1974): Notas sobre a evolução da despesa social* (Working Paper No. 30-2006/DE/CISEP). Instituto Superior de Economia e Gestão. http://hdl.handle.net/10400.5/2652

Tribunal de Contas. (2024). *Auditoria ao "Relatório sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social"* (Relatório n.º 17/2024, 2.ª Secção, dezembro). https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Pages/n20250122-1.aspx

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. (2024). *World Population Prospects 2024*. https://population.un.org/wpp/

Legislação Consultada

Constituição Portuguesa. (1933). Artigo 41.º.

Constituição da República Portuguesa. (1976). Artigo 63.º. Diário da República, I Série, n.º 86/1976, de 10 de abril.

Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro. Altera o regime jurídico de proteção social nas eventualidades de invalidez e velhice do regime geral de Segurança Social. Diário da República, I Série, n.º 253/2013.

Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio. Regime de protecção nas eventualidades invalidez e velhice dos beneficiários do regime geral de Segurança Social. Diário da República, I Série, n.º 90/2007

Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de maio. Substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de Segurança Social. Diário da República, I Série, n.º 114/1974.

Decreto-Lei n.º 326/93, de 25 de setembro. Desagrega a taxa social única do regime geral de Segurança Social. Diário da República, I Série-A, n.º 222/1993.

Decreto-Lei n.º 327/93, de 25 de setembro. Enquadra os membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas no regime geral dos trabalhadores por conta de outrem. Diário da República, I Série-A, n.º 222/1993.

Decreto-Lei n.º 328/93, de 25 de setembro. Revê o regime de Segurança Social dos trabalhadores independentes. Diário da República, I Série-A, n.º 222/1993.

Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro. Estabelece o regime de proteção na velhice e na invalidez dos beneficiários do regime geral de Segurança Social. Diário da República, I Série-A, n.º 222/1993.

Despacho n.º 9126/2022, de 26 de julho. Criação da Comissão para a Sustentabilidade da Segurança Social. Diário da República, II Série, n.º 143/2022.

Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011. Relativa aos requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros. Jornal Oficial da União Europeia, L 306, de 23 de novembro de 2011, p. 41–47.

Lei n.º 1884, de 16 de março de 1935. Define as instituições de previdência social reconhecidas. Diário do Governo, I Série, n.º 61/1935.

Lei n.º 2115, de 18 de junho de 1962. Reorganiza o sistema de previdência social. Diário do Governo, I Série, n.º 142/1962.

Lei n.º 28/84, de 14 de agosto. Aprova a primeira Lei de Bases da Segurança Social (LBSS). Diário da República, I Série, n.º 185/1984.

Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho. Cria o rendimento mínimo garantido. Diário da República, I Série-A, n.º 149/1996.

Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro. Estabelece a segunda Lei de Bases da Segurança Social. Diário da República, I Série-A, n.º 295/2002.

Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro. Aprova a atual Lei de Bases da Segurança Social. Diário da República, I Série, n.º 11/2007.

Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro. Altera a Lei de Bases da Segurança Social. Diário da República, I Série, n.º 251/2013 - Suplemento.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/96, de 9 de março. Criação da Comissão do Livro Branco da Segurança Social. Diário da República, I Série-B, n.º 59/1996