

SÉRIE MÉTODOS QUANTITATIVOS
EM PROTECÇÃO SOCIAL

Orçamentação social

Wolfgang Scholz,
Michael Cichon
e
Krzysztof Hagemejer

Uma publicação conjunta do
Bureau Internacional do Trabalho (BIT) e da
Associação Internacional de Segurança Social (AISS)



Bureau Internacional do Trabalho

Copyright © Organização Internacional do Trabalho (2000)

As publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho gozam da protecção dos direitos de autor em virtude do Protocolo 2 anexo à Convenção Universal sobre Direito de Autor. No entanto, breves extractos dessas publicações podem ser reproduzidos sem autorização, desde que mencionada a fonte. Os pedidos para obtenção dos direitos de reprodução ou tradução devem ser dirigidos ao Serviço de Publicações da OIT (*Rights and Permissions*), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, ou por email: pubdroit@ilo.org. Os pedidos de autorização serão sempre bem-vindos.

As bibliotecas, instituições e outros utilizadores registados poderão reproduzir cópias de acordo com as licenças obtidas para esse efeito. Por favor consulte o sítio www.ifro.org para conhecer a entidade reguladora no seu país.

Scholz, W.; Cichon, M.; Hagemejer, K.

Orçamentação social

Métodos Quantitativos em Protecção Social

Também disponível em Inglês. Social budgeting (ISBN: 92-2-110861-9) Geneva ILO/ISSA, 2000

Depósito Legal: 350572/12

Paginação: Clara Pires

Impressão: Espaço Gráfico, Lda.

As designações constantes das publicações da OIT, que estão em conformidade com as normas das Nações Unidas, bem como a forma sob a qual figuram nas obras, não reflectem necessariamente o ponto de vista da Organização Internacional do Trabalho, relativamente à condição jurídica de qualquer país, área ou território ou respectivas autoridades, ou ainda relativamente à delimitação das respectivas fronteiras.

As opiniões expressas em estudos, artigos e outros documentos são da exclusiva responsabilidade dos seus autores, e a publicação dos mesmos não vincula a Organização Internacional do Trabalho às opiniões neles expressas.

A referência a nomes de empresas e produtos comerciais e a processos ou a sua omissão não implica da parte da Organização Internacional do Trabalho qualquer apreciação favorável ou desfavorável.

Informação adicional sobre as publicações do BIT pode ser obtida directamente de ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland. Poderá, se o desejar, pedir através da mesma morada, ou do email pubvente@ilo.org, Catálogos ou listas de novas publicações, sem custos.

A edição desta obra foi financiada pelo Governo Português no âmbito do "Protocolo entre o Governo da República Portuguesa e a Organização Internacional do Trabalho em matéria de Publicações", assinado a 10 de Junho de 2005, em Genebra.

Impresso em Portugal

PREFÁCIO

Este livro pretende ser um guia prático sobre como criar uma ferramenta racional de informação sobre as despesas e receitas de protecção social. Aborda o passado e o futuro; consequentemente, demonstra como criar uma base estatística razoável do ponto de vista metodológico sobre o financiamento da protecção social e explica como desenvolver um instrumento de projecção matemática significativo que permita uma visão útil no futuro.

Este livro pretende igualmente contribuir para uma governação aperfeiçoada. É um facto bem conhecido que o sucesso ou fracasso da gestão de finanças públicas de governos e instituições públicas ou semi-públicas tem impactos directamente correlacionados na economia e no bem-estar das pessoas. A orçamentação social faz parte da gestão de rotina das finanças públicas. Os governos que não utilizam estes instrumentos e a respectiva informação terão, inevitavelmente, tendência a gerir ineficazmente quaisquer sistemas de protecção social novos ou existentes.

O livro baseia-se na longa experiência dos autores como consultores financeiros no campo da protecção social em países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento. Deste modo, aborda o assunto de um modo pragmático, oferecendo directrizes orientadas para o resultado para profissionais interessados. É particularmente destacada a criação de uma base de dados metodologicamente clara e robusta. Para manter o seu objectivo de guia prático, o manual permanece “básico” apesar de por vezes preencher lacunas entre a economia quantitativa, procedimentos de orçamentação tradicionais e métodos de protecção mais sofisticados de natureza pouco ortodoxa.

Este livro destina-se sobretudo a todos os agentes que elaboram planeamentos financeiros, de gestão e monitorização a curto e médio prazo, com um horizonte de planeamento entre dois e cinco anos, por vezes até dez anos. Faz parte de uma série sobre técnicas quantitativas na protecção social a serem publicadas pelo Serviço Financeiro, de Análise Actuarial e de Estatística do Departamento

de Segurança Social da OIT, juntamente com a Associação Internacional da Segurança Social (AISS). Outros volumes publicados desta série:

- *Modelling in health care finance: A compendium of quantitative techniques in health care financing*
- *Actuarial mathematics of social security pensions*
- *Actuarial practice in social security*
NT: está publicada a tradução para português com o título "Prática Actuarial em Segurança Social", disponível em www.ilo.org/lisbon

Espera-se a publicação de outros volumes nos próximos anos. O objectivo desta série consiste em fornecer um conjunto completo de compêndios sobre a análise quantitativa de sistemas nacionais de protecção social. Também se espera que sejam utilizados quer em universidades quer em cursos de formação profissional, onde o material nestas matérias é particularmente escasso. Serão utilizados nos cursos de formação da OIT e AISS como leitura obrigatória.

Dalmer D. Hoskins
Secretário-geral
Departamento de Segurança Social
Organização Internacional do Trabalho
Genebra, Suíça

Colin Gillion
Director
Associação Internacional
de Segurança Social
Genebra, Suíça

ÍNDICE

Prefácio	iii
Agradecimentos	xiii
Sobre os Autores	xv
Lista de Acrónimos	xvii

PARTE I Generalidades

1 Para onde pretendemos ir?	3
1.1 Duas perguntas	4
1.1.1 O que é a orçamentação social?	5
1.1.2 Porque precisam os países de orçamentação social?	6
1.2 Conteúdos e objectivo central deste livro	9

PARTE II Concepção de um sistema de Contabilidade Social

2 INTRODUÇÃO	17
2.1 Directivas básicas para a construção formal de um sistema de contabilidade social (scs)	19
3 METODOLOGIA E BASE DE DADOS	21
3.1 Classificações normalizadas de receitas e despesas	21
3.1.1 Tipos de receitas	26
3.1.2 Tipos de despesas	28
3.2 Estruturação das receitas de um SCS	30
3.2.1 Receitas por categoria jurídica	31
3.2.2 Receitas por sector de economia	36
3.3 Estruturação das despesas de um SCS	38
3.3.1 Despesas por categoria económica	38
3.3.2 Despesas por função social	40

Índice

3.4	A classificação institucional	44
3.4.1	As instituições	46
3.4.2	Receitas por categoria	49
3.4.3	Despesas por categoria	56
4	Junção de todas as opções: esquemas para a estrutura do quadro de um sistema de contabilidade social	59
4.1	Matrizes anuais	59
4.2	Séries cronológicas	61
5	Uma rotina de trabalho para a compilação de dados	64
6	O Sistema de Contas Nacionais (SCN) das Nações Unidas e as suas ligações a um sistema de contabilidade social	66
6.1	A relação entre o SCS e o SCN	66
6.2	O SCS num contexto económico sectorial	68
6.3	O SCS e a redistribuição do rendimento	70
6.3.1	Contas correntes	71
6.3.2	Contas de acumulação	72
6.3.3	Balanços	72
6.4	Matrizes de contabilidade social do SCS e do <i>SCN de 1993</i>	74
7	O sistema de contabilidade social e outros sistemas de dados estatísticos relacionados com as finanças de protecção social	76
7.1	Outros sistemas nacionais de dados estatísticos	76
7.2	Sistemas internacionais de dados estatísticos sobre finanças de protecção social	78

PARTE III O ORÇAMENTO SOCIAL

7	Modelação de despesas e receitas	83
8.1	Abordagens de modelação alternativas	85
8.1.1	A abordagem clássica de orçamentação	85
8.1.2	Microsimulação	88
8.1.3	Abordagens de sistema	91
8.2	A abordagem do sistema modular da OIT	93
8.2.1	O submodelo demográfico	98
8.2.2	O submodelo de oferta de trabalho	100
8.2.3	O submodelo económico	106
8.2.4	O modelo de protecção social	122
8.2.5	O modelo estatal	191

8.2.6	A extensão metodológica: Reacção entre a protecção social e a economia	200
8.3	Horizonte temporal	203

PARTE IV DOIS ESTUDOS DE CASO

9	Os estudos de caso do Panamá e da Ucrânia	209
9.1	Panamá	210
9.1.1	Uma população jovem envelhecida	210
9.1.2	Desenvolvimento económico e o emprego: O balanço do mercado de trabalho	211
9.1.3	O orçamento consolidado do sector público	215
9.1.4	O Orçamento Social e os seus componentes	216
9.2	Ucrânia	223
9.2.1	Desenvolvimento demográfico	223
9.2.2	O contexto económico	224
9.2.3	A realidade social	225
9.2.4	O sistema de protecção social	226
9.2.5	Simulação e projecção do Orçamento Social	234
9.2.6	Resumo	260

PARTE V CONCLUSÕES GERAIS

10	Mensagens a transmitir	265

Anexos

I	Notas informativas: interdependências entre os desenvolvimentos macroeconómicos e a protecção social	267
II.	Glossário das definições das contas nacionais	307
III	Glossário do sistema de contabilidade social	312
IV	Glossário dos termos utilizados nas projecções	328
V	Requisitos de dados de orçamentação social: lista de verificação	331
VI	Esquemas para a estrutura do quadro de um SCS	339
	Bibliografia	361

Lista de exemplos

8.1	Egipto: Efeitos dos pressupostos demográficos alternativos nas projecções populacionais	101
8.2	Projecções de mão-de-obra no Egipto	106
8.3	Um balanço do mercado de trabalho para o Panamá	115
8.4	Turquia: O efeito de um aumento no tecto contributivo	135
8.5	A matriz RASP bi-variante do modelo genérico da OIT	139
8.6	Um padrão de desenvolvimento financeiro normalizado de um regime de pensões africano	141
8.7	Criação de um modelo de cuidados de saúde	149
8.8	Austrália: Uma função de utilização dos serviços de saúde	154
8.9	Turquia: A estrutura de um orçamento nacional de saúde, 1995	158
8.10	Polónia: Projecções de índices de pobreza	173
8.11	Irlanda: Simulação da duração alternativa de prestações	181
8.12	África do Sul: Avaliação do desenvolvimento financeiro da Caixa de Seguro de Desemprego (CSD)	185
8.13	Turquia: Um Orçamento Social	190

Lista de quadros

Notas:	E = Exemplo (por ex., o quadro E8.9 encontra-se no exemplo 8.9, no Capítulo 8)	
	A = Anexo (por ex.: o quadro AVI.4 encontra-se no Anexo VI)	
1.1	Um sumário típico de um Orçamento Social nacional	12
3.1	Linhas de orçamento de receitas do INSS da Bulgária e do Fundo de Desemprego nacional (FD), 1996	22
3.2	Linhas do orçamento de despesa do INSS da Bulgária e do Fundo de Desemprego nacional (FD), 1996	23
3.3	Alemanha: Receitas do SCS por categoria jurídica, 1960-1997	34
3.4	Alemanha: Receitas do SCS por sector económico, 1960-1997	39
3.5	Alemanha: Despesas do SCS por categoria económica, 1960-1997	41
3.6	Alemanha: Despesas do SCS por função social, 1960-1997	45
3.7	Cálculo do equilíbrio fiscal da instituição <i>n</i>	50
3.8	Alemanha: Cálculo da rubrica de balanço do SCS, 1960-1997	52
3.9	Alemanha: Cálculo da rubrica de balanço do seguro de pensões, 1960-1997	54
E8.1	Egipto: Principais pressupostos para as projecções populacionais	101
E8.2	Egipto: Taxas de participação no mercado de trabalho no ano base de projecção	106

	Índice
E8.3	Balanço do mercado de trabalho a longo prazo: O exemplo do Panamá 116
8.1	Estrutura demográfica de um regime de pensões jovem africano 128
E8.5a	Matriz RASP de pessoas do sexo masculino outrora activos na reforma 139
E8.5b	Matriz dos valores das novas pensões masculinas 139
E8.9a	Turquia: Despesas e financiamento de cuidados de saúde: 1995-2000 158
E8.9b	Principais variáveis financeiras do orçamento da saúde turco, 1995-2000 159
E8.9c	Outras entradas iniciais e valores de arranque do orçamento de saúde turco, 1995 161
E8.12a	África do Sul: Pressupostos económicos para as projecções da CSD, caso-base, 1994-2000 185
E8.12b	África do Sul: Frequência e duração dos prestações, CSD, 1993-1995 185
E8.12c	África do Sul: Montantes médios de prestações mensais e taxas de substituição, CSD, 1995 186
E8.12d	África do Sul: Sumário dos resultados das projecções da CSD, 1990-2000 187
E8.13	Turquia: Uma projecção de Orçamento Social, 1995-2000 190
9.1	Panamá: Enquadramento demográfico e económico, 1997-2050 217
9.2	Panamá: Conta do sector público consolidada, 1997-2050 218
9.3	Ucrânia: Despesas e financiamento sociais previstos: 1995-1996 233
9.4	Ucrânia: Presumíveis taxas de participação de mão-de-obra 235
9.5	Ucrânia: Cenários económicos (taxas de crescimento anual em percentagens) 236
9.6	Ucrânia: Salário de referência/matriz por serviços passados 241
9.7	Ucrânia: Taxas de contribuição para o cenário base 1998-2015 242
9.8	Orçamento social da Ucrânia: Despesas e receitas, 1998-2015 245
9.9	Ucrânia: Estrutura das despesas e receitas sociais, 1998-2015 246
9.10	Ucrânia: Sensibilidade para pressupostos de crescimento da produtividade laboral 249
9.11	Ucrânia: Sensibilidade dos pressupostos de crescimento salarial 250
9.12	Ucrânia: Montantes presumíveis de elasticidades para testes de reacção 252

Lista de figuras:

Notas: E = Exemplo (por ex.: o quadro E8.1 encontra-se no exemplo 8.1, no Capítulo 8)
A = Anexo (por ex.: o quadro AI.1 encontra-se no Anexo 1)

1.1	O percurso para elaborar um Orçamento Social 11
3.1	Rubrica de balanço do sistema de protecção social alemão 57
5.1	O processo de compilação de dados do SCS 65
6.1	Fluxo de fundos entre os sectores económicos e o SCS 70

Índice

8.1	O processo de orçamentação social	84
8.2	A protecção social como um sistema aberto	92
8.3	Estrutura da dependência hierárquica do modelo da OIT	95
8.4	Procedimento básico do modelo de projecção populacional	99
E8.1a	Egipto: Total do desenvolvimento populacional	102
E8.1b	Egipto: Índice de dependência de idosos	102
E8.1c	Egipto: Índice de dependência de jovens	103
E8.1d	Egipto: Índice de dependência total	103
E8.2	Egipto: Total do desenvolvimento da mão-de-obra feminina (variantes I e II)	107
8.5	Esquema para um balanço do mercado de trabalho	111
8.6	Cálculo de um balanço do mercado de trabalho	114
8.7	Transição da adolescência para contribuições activas e da reforma para a morte	129
8.8	Transformações demográficas de t para $t + 1$ num regime de pensões para todas as idades x e sexo s	132
E8.4	Turquia: Efeito do tecto salarial na contribuição do SSK	135
E8.6a	Método de Repartição e custo nacional de um regime de pensões típico africano (65 anos)	142
E8.6b	Opções de financiamento de um regime de pensões típico africano (sem conversão das contas do fundo de previdência) (65 anos)	143
E8.6c	Níveis de reserva como um múltiplo de despesas de prestações de um regime de pensões típico africano (sem conversão), 1992-2057	143
E8.7	Criação de um módulo de cuidados de saúde (CS) do modelo de Orçamento Social	150
E8.8	Austrália: Número de serviços de saúde utilizados per capita e ano por grupo etário e sexo, 1996/7	154
E8.10a	Polónia: Critério de pobreza e quantidade de agregados familiares abaixo da linha de pobreza, 1996-2020 (duas alternativas)	175
E8.10b	Polónia: Grau de pobreza em percentagem do PIB para linhas de pobreza diferentes, 1996-2020	176
E8.10c	Polónia: Coeficiente de concentração de Gini, 1997-2019	176
E8.11	Irlanda: Distribuição dos desempregados por duração de desemprego, Outubro de 1996	182
E8.12a/b	África do Sul: Taxa Método de Repartição e taxa de financiamento da CSD, 1996-2000	188
8.9	O modelo estatal: Entradas de outros componentes do modelo	193
9.1	Panamá: Pirâmides populacionais, 1997, 2025 e 2050	212

	Índice
9.2	Panamá: Estrutura das despesas públicas, 1997-2050 219
9.3	Panamá: Dívida pública como percentagem do PIB, 1997-2050 220
9.4	Panamá: Orçamento Social como percentagem do PIB, 1991-2050: Cenário do objectivo económico 220
9.5	Panamá: Orçamento Social como percentagem do PIB, 1991-2050: Cenário económico alternativo 221
9.6	Ucrânia: Crescimento do emprego para cenários alternativos 237
9.7	Ucrânia: Taxas de desemprego para cenários alternativos 238
9.8	Ucrânia: Despesa social (como percentagem do PIB) 242
9.9	Ucrânia: Taxas de contribuição do total de Método de Repartição (como percentagem de fundos salariais) 243
9.10	Ucrânia: Défice das finanças públicas (como percentagem do PIB) 244
9.11	Ucrânia: Despesa com as pensões como percentagem do PIB 248
9.12	Ucrânia: Despesa com o subsídio de desemprego como percentagem do PIB 248
9.13	Ucrânia: Assistência social e habitação (como percentagem do PIB) 249
9.14	Ucrânia: Défice das finanças públicas (como percentagem do PIB) 253
9.15	Ucrânia: Percentagem de custos laborais no PIB 253
9.16	Ucrânia: Aumento da despesa social devido ao emprego (como percentagem do PIB) 254
9.17	Ucrânia: Taxas de crescimento do PIB (após reacção) 254
9.18	Ucrânia: Crescimento do emprego (após reacção) 255
9.19	Ucrânia: Taxa de desemprego (após reacção) 256
9.20	Ucrânia: Alteração da indexação – despesas com pensões (como percentagem do PIB) 257
9.21	Ucrânia: Alteração da indexação – Taxa de contribuição do Método de Repartição 258
9.22	Ucrânia: Alteração da indexação – custos com mão-de-obra (como percentagem do PIB) 258
9.23	Ucrânia: Alteração da indexação – despesas sociais (como percentagem do PIB) 259
9.24	Ucrânia: Despesas com pensões – Efeitos do aumento da idade de reforma 259
AI.1	Interdependências entre a economia e um sistema de protecção social 271
AI.2	Produção do PIB, o seu uso e distribuição primária 275
AI.3	Rendimento disponível, consumo e poupanças de agregados familiares privados 277
AI.4	Desenvolvimento a longo prazo da taxa de inflação mundial 1961-1997 279

Índice

AI.5	Número de países afectados por ondas hiper-inflacionárias (coma inflação do IPC anual superior a 30 por cento e 50 por cento)	280
AI.6	Desenvolvimento anti-cíclico do Orçamento Social da Alemanha Ocidental, 1961-1997	287
AI.7	Composição do rendimento primário do trabalho	289
AI.8	Japão: Rácio de despesas sociais e balança comercial, 1980-1997	294
AI.9	Alemanha: Rácio de despesas sociais e balança comercial, 1980-1997	294
AI.10	Estados Unidos da América: Rácio de despesas sociais e balança comercial, 1980-1997	295
AI.11	Contas das administrações públicas: Governo central (esquema)	298
AI.12	Contas das administrações públicas: Governos distritais (regionais) (esquema)	299
AI.13	Contas das administrações públicas: Autarquias locais consolidadas (municípios) (esquema)	300
AI.14	Contas das administrações públicas: Instituições de segurança social consolidadas (esquema)	301
AI.15	Contas das administrações públicas: Consolidadas (esquema)	302
AVI.1	Receitas por categoria jurídica e instituição (ano t)	340
AVI.2	Receitas por sector de economia e instituição (ano t)	342
AVI.3	Receitas por categoria jurídica, sector de economia e instituição i (ano t)	344
AVI.4	Despesas por categoria económica e instituição (ano t)	346
AVI.5	Despesas por função social e instituição (ano t)	348
AVI.6	Despesas por função social, categoria económica e instituição (ano t)	350
AVI.7	Despesas por categoria económica, função social e instituição i (ano t)	352
AVI.8	Transferências entre instituições (ano t)	354
AVI.9	Receitas por categoria jurídica	356
AVI.10	Receitas por sector de economia	356
AVI.11	Despesas por categoria económica	357
AVI.12	Despesas por função social	357
AVI.13	Despesas por instituição	358
AVI.14	Balanço fiscal do SCS	359

AGRADECIMENTOS

Este volume é o resultado de um esforço de equipa, à semelhança dos dois outros livros da série. Muitos dos resultados não poderiam ser apresentados sem a contribuição directa ou indirecta de terceiros. A primeira versão do modelo de Orçamento Social, denominado *ESTEEM*, foi desenvolvida em 1994 para a Eslováquia, com a colaboração da equipa de consultoria multidisciplinar da OIT para a Europa de Leste e Central em Budapeste, funcionários da sede da OIT e Michael Hopkins.

No entanto, a ideia inicial de conceber um modelo relativamente pequeno e compacto foi substituída pelas necessidades da vida real. De momento, o modelo do Orçamento Social consiste numa série de modelos diferentes. Transformou-se numa família de modelos complexa. A família de Orçamento Social da OIT, ou versões autónomas de membros desta família, tem sido aplicada em casos de países muito diferentes e, como tal, tem vindo a ser testada e aperfeiçoada por vários utilizadores. Kenichi Hirose, actuário no Serviço Financeiro, de Análise Actuarial e de Estatística (SOC/FAZ) do Departamento de Segurança Social da OIT, concebeu e continua a aperfeiçoar o modelo demográfico, assegurando deste modo que as projecções da população são fidedignas. Anne Drouin, ex-actuária no SOC/FAS e actualmente especialista em segurança social na equipa de consultoria multidisciplinar na OIT para a Ásia Oriental em Banguedoque, aplicou o modelo da pensão em muitas situações diferentes, testando assim a sua validade numa extensa variedade de circunstâncias demográficas, económicas e de mercado de trabalho. Kenichi Hirose e Rüdiger Knop fizeram o mesmo, um actuário sénior transferido temporariamente do Ministério Federal alemão do Trabalho e Assuntos Sociais para o SOC/FAS. Axel Weber, consultor na OIT, e Hiroshi Yamabana, que trabalhou mais de dois anos como actuário no SOC/FAS, mas que posteriormente viria a regressar ao Ministério japonês do Bem-estar, experimentou e testou os modelos de saúde em vários países. Karuna Pal, especialista

informático em SOC/FAS contribuiu significativamente para o desenvolvimento de uma versão genérica do modelo de Orçamento Social. Frequentemente, ela é a pessoa de último recurso quando se trata de resolver problemas de programação complicados ou quando a família de modelos, durante a aplicação de um país, se torna demasiado ineficiente e tem de ser "limpa" para não se afastar do rumo estabelecido. Em muitos casos, os utilizadores da família de modelos receberam assistência de jovens estudantes nas áreas de economia, matemática ou actuarial. Frequentemente, esta situação acabaria por se revelar um investimento directo importante da OIT numa geração mais jovem, sendo nalguns casos inclusivamente uma transmissão de ideias novas para a OIT.

Os autores são responsáveis pela apresentação gráfica da estrutura de modelização do Orçamento Social e o desenvolvimento conceptual de muita da abordagem da orçamentação social à gestão quantitativa da protecção social. A complexidade da família de modelos, tal como acabou por vir a ser uma realidade ao longo do tempo, requer verificações e balanços constantes numa equipa de utilizadores. Os autores gostariam de agradecer o excelente apoio que receberam dos colegas na elaboração da apresentação dos resultados dos esforços aplicados neste livro nestes últimos anos.

O nosso muito obrigado a Sandie Maksud, que transformou a fraseologia alemã-polaca inicial da primeira versão em inglês corrente. As suas opiniões foram igualmente importantes para melhorar a apresentação gráfica do livro e a sequência de alguns dos capítulos. Agradecemos a Paul Johnson, que compilou o índice remissivo.

Gostáramos de agradecer também aos pré-revisores (Cornelis Gorter e Peter Heller do Fundo Monetário Internacional, Washington, DC, e a Claus F. Hofmann do Ministério Federal do Trabalho, Bona) da primeira versão editada do livro. Os seus comentários foram muito bem-vindos e surtiram efeito sempre que possível.

Por último, quaisquer falhas ou omissões que este livro possa conter são da única e exclusiva responsabilidade dos autores.

SOBRE OS AUTORES

Wolfgang Scholz é mestre em Economia (Universidade de Bona, Alemanha). Entre 1978 e 1994, ocupou vários cargos no Departamento de Planeamento do Ministério Alemão do Trabalho e Assuntos Sociais, em Bona; onde por fim, viria a chefiar a Divisão de Orçamento Social do Ministério. Em 1984, iniciou o desenvolvimento de um modelo de projecção e simulação macroeconómica, delineando o sistema de protecção social alemão, e mais tarde viria a ser responsável pela aplicação de rotina do modelo na assessoria política. Em 1985 trabalhou para a Representação Permanente alemã da Comissão Europeia, Bruxelas, e em 1986 entrou no Departamento de Saúde e Segurança Social, Londres, durante seis meses. Após 1986, no Ministério alemão supervisionou o estudo da exequibilidade de um sistema satélite para as contas nacionais do sector de saúde alemão. Durante a reunificação alemã, entre 1989 e 1992, envolveu-se particularmente na criação de políticas nacionais de salário e de emprego com vista a uma fusão económica e jurídica consistente dos dois sistemas alemães diferentes de protecção social. Desde 1994, que se encontra transferido na OIT em Genebra, com vista a apoiar o Departamento de Segurança Social. Nesta posição, contribuiu para avaliações financeiras de curto e longo prazo dos sistemas de protecção social de vários países membros da OIT. Desde 1991 até 1995, foi nomeado leitorado na política social na Academia Social da Cidade de Dortmund (Alemanha). Publicou vários artigos sobre interdependências entre sistemas de protecção social, finanças públicas, mercados de trabalho e desenvolvimentos macroeconómicos.

Michael Cichon é mestre em Matemática Aplicada e Pura (Technical University, Aachen, Alemanha), mestre em Administração Pública (Universidade de Harvard) e doutorado em Economia de Saúde (Universidade de Göttingen, Alemanha). É

membro da Associação Actuarial Alemã (AAA) e trabalhou no Departamento de Planeamento do Ministério alemão do Trabalho e Assuntos Sociais como actuário durante oito anos, antes de ingressar no Departamento de Segurança Social da OIT em 1986, como actuário sénior e economista de saúde. Entre 1993 e 1995, trabalhou como especialista em segurança social na equipa de consultoria multidisciplinar da OIT para a Europa Central e de Leste em Budapeste, sendo responsável por projectos de segurança social na região, incluindo o primeiro projecto de Orçamento Social da OIT na Eslováquia. Em 1995, foi nomeado Director do Serviço Financeiro, de Análise Actuarial e de Estatísticas do Departamento de Segurança Social da OIT. Escreve sobre assuntos financeiros e económicos na área da segurança social, com incursões ocasionais na área da gestão. Ocupou cargos de cooperação técnica em mais de 15 países membros da OIT.

Krzysztof Hagemejer é mestre em Econometria e doutorado em Economia (Universidade de Varsóvia, Varsóvia, Polónia). Antes de ingressar no Departamento de Segurança Social da OIT em 1993 como analista político, trabalhou como professor-assistente no Departamento de Economia da Universidade de Varsóvia e como conselheiro do Ministro no Ministério polaco do Trabalho e Assuntos Sociais. Durante o período de 1993-95, participou nos exercícios de modelização de protecção social económica e financeira na Bulgária, Eslováquia, Tailândia e Turquia. Entre 1995 e 1998, trabalhou como especialista em segurança social na equipa de consultoria multidisciplinar da OIT para a Europa Central e de Leste em Budapeste, sendo responsável por projectos de segurança social na região, incluindo projectos de modelização de Orçamento Social na Lituânia, Polónia, Eslováquia e Ucrânia. Desde 1998, é estatístico sénior de segurança social no Serviço Financeiro, de Análise Actuarial e de Estatística no Departamento de Segurança Social da OIT, tendo responsabilidades ao nível do Inquérito Internacional da OIT nos custos da segurança social, contabilidade e orçamentação da protecção social. Escreve sobre vários assuntos económicos em matéria de segurança social, sobretudo problemas relacionados com os países de transição da Europa Central e de Leste.

LISTA DE ACRÓNIMOS

CSD	Caixa de seguro de desemprego
ECL	Europa Central e de Leste
Eurostat	Serviço de Estatísticas das Comunidades Europeias
FD	Fundo de desemprego
INSS	Instituto Nacional de Segurança Social
IPC	Índice de preços ao consumidor
ISFLSF	Instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias
LIAS	Linha de intervenção da assistência social
MCS	Matriz de Contabilidade Social
MPR	Método por repartição
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PIB	Produto interno bruto
PIL	Produto interno líquido
PMG	Prémio médio geral
PNB	Produto nacional bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RACVA	Rendimentos auferidos ao longo do ciclo de vida activa
RNB	Rendimento nacional bruto
SCN	Sistema de Contas Nacionais
SCS	Sistema de contabilidade social
SEEPROS	Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Protecção Social
SNS	Serviço Nacional de Saúde
TdR	Taxa de remuneração
TTF	Taxa total de fertilidade
UE	União Europeia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

PARTE I

GENERALIDADES

PARA ONDE PRETENDEMOS IR?

1

A protecção social é uma rubrica importantíssima no total da despesa pública. Como tal, enfrenta desafios políticos constantes. No domínio do pensamento maioritário globalizado, tornou-se equiparado a um obstáculo à flexibilidade e um factor de custo de produção que limita o crescimento do rendimento em vez de o melhorar.

Não é de surpreender que, em muitos países exista a preocupação de que o mero volume de despesas nos programas de protecção social existentes seja demasiado elevado para ser economicamente sustentável, ou que o seu actual volume moderado possa ultrapassar as possibilidades económicas num futuro próximo ou distante, devido às forças de expansão inerentes ao sistema. Alguns países mantiveram a segurança social a níveis relativamente baixos durante um longo período de tempo, dando prioridade (normalmente insuficiente) a medidas individuais privadas. Muitos países limitaram a protecção social às pessoas com melhores condições sociais no sector formal, afastando ainda mais a protecção social dos possíveis riscos biométricos à “família alargada”. Nestes casos, a protecção social tende a ser mais para os que “têm” em vez de para os que “não têm”.

Contudo, existem novas provas – comprovadas por desenvolvimentos em muitos países – em como não é possível manter o sucesso económico durante longos períodos de tempo, inclusive quando inicialmente lançado com sucesso, se não for apoiado por sistemas de protecção social sólidos e de confiança que redistribuam uma quantidade importante do rendimento produzido a nível nacional. A falha do capitalismo de mercado – há muitos anos em África, no final da década de 1990 no sudeste asiático, repetidamente na América Latina e, nos últimos anos, progressivamente na Federação russa – está cada vez mais relacionada com uma ignorância crescente de disposições regulamentares fundamentais da economia de mercado, na qual a protecção social substancial é um elemento notório.

Uma das principais razões por que a protecção social era no passado cada vez mais vista como um obstáculo a um crescimento maior – um destabilizador em

vez de um estabilizador – deveu-se ao facto de muitos governos terem gerido gravemente de forma ineficaz as finanças dos sistemas de protecção social que foram inicialmente bem concebidos.

Independentemente do posicionamento económico, social, cultural e político da protecção social de um país, só é possível uma discussão racional sobre a sua abordagem e direcção futura, bem como a sua actual e potencial influência estabilizadora em desenvolvimentos económicos gerais, se essa discussão puder ser baseada em informação qualitativa sólida sobre o passado e possível futuro progresso das despesas e receitas da protecção social.

Os governos enfrentam constantemente a necessidade de adaptar os seus sistemas de protecção social aos ambientes económicos, demográficos e sociais em mudança permanente. Esta situação aplica-se a governos de economias industrializadas estabelecidas que enfrentam a globalização e os desafios demográficos, países da Europa Central e de Leste ainda em transição, países da Ásia e da América Latina em processos de ajustamento estruturais, bem como países em desenvolvimento na Ásia, Oceânia e África. O papel dos governos e agências paraestatais é cada vez mais contestado e as suas despesas são sujeitas a um escrutínio crítico.

Além disso, praticamente em todo o lado, as transferências sociais representam uma parte crescente do produto interno bruto (PIB) e as despesas sociais encontram-se, frequentemente, entre as rubricas de maiores despesas nos Orçamentos do Estado. Os governos precisam de desenvolver mecanismos direccionados para o sector social mais do que nunca, para garantirem que os escassos recursos são despendidos onde são mais necessários. Um dos pré-requisitos para o desenvolvimento de um sistema de governação para o sector social consiste em saber o actual nível global da despesa, onde o dinheiro é gasto, onde as necessidades não são satisfeitas e como a despesa social nacional global e o encargo financeiro para os diferentes contribuintes do sistema (entidades empregadoras, por conta de outrem e governo) se desenvolveria sob cenários económicos diferentes e opções de reforma diferentes. A orçamentação social, que engloba uma contabilidade social evidente e um sistema de projecção importante, é – ou melhor, deveria ser – uma das bases factuais para a política social nacional.

1.1 DUAS PERGUNTAS

Antes dos objectivos centrais deste livro serem apresentados, é preciso responder a duas perguntas:

- O que é a orçamentação social?
- Porque precisam os países de orçamentação social?

1.1.1 O que é a orçamentação social?

A orçamentação social consiste em dois componentes básicos. O primeiro é a base estatística, ou seja, a compilação consistente do ponto de vista metodológico de receitas e despesas do sistema de protecção social de um país. Este componente recebe a designação de *sistema de contabilidade social* (SCS). O segundo é a previsão das receitas e despesas (projecção orçamental), normalmente para um período a médio prazo, e/ou simulações de receitas e despesas sociais sob pressupostos económicos, demográficos e/ou legislativos alternativos. Este componente recebe a designação de *Orçamento Social*. Utilizamos este conceito de um modo abrangente. Compreende todo o trabalho analítico e interpretativo centrado em torno do SCS e ainda a sua transformação numa aplicação de modelo matemático específico. A orçamentação social é um aspecto decisivo da elaboração do Orçamento do Estado e um processo de planeamento a médio e longo prazo. Uma sequência completa de orçamentação social fica concluída quando (a) o SCS foi elaborado, e (b) a projecção foi executada e interpretada.

Pela sua estrutura, o Orçamento Social não é um orçamento institucional (do Estado) típico. A sua parte de SCS, que define as estruturas básicas do quadro para a apresentação estatística e resultados de projecção, age como um conceito contabilístico para compilar os fluxos dos fundos da *totalidade de todos os programas sociais*. É compatível com aquele que é utilizado pela União Europeia (UE) e respectivos países membros que, em intervalos regulares, compilam a totalidade das despesas e receitas sociais nacionais. Deste modo, um Orçamento Social abrange as receitas e as despesas sociais (que podem ou não ser legalmente destinadas a cobrir a despesa social) de instituições sociais independentes, bem como de todos os níveis do governo. Além disso, as transferências do sector privado para os agregados familiares privados estão incluídas no Orçamento Social desde que estejam em conformidade com determinadas características atribuídas à palavra “social”, por exemplo, se publicamente autorizado.¹ As matérias precisas dos Orçamentos Sociais nacionais podem variar de país para país, dependendo da organização tradicional dos sistemas de protecção nacional, bem como a extensão dos prestações oferecidos. Contudo, existem elementos fundamentais que se encontram representados em todos os Orçamentos Sociais nacionais. Na despesa, estes elementos fulcrais incluem, entre outros:

- despesa de segurança social relacionada com o emprego, nomeadamente:
 - pensões (por instituições diferentes e/ou pelo governo)
 - cuidados de saúde
 - subsídios de desemprego

- despesas de protecção social com financiamento público, nomeadamente:
 - prestações por encargos familiares
 - cuidados de saúde
 - assistência social
 - prestações fiscais (por ex.: redução da taxa de imposto devido a crianças)
- acordos colectivos do sector privado com base na despesa com a protecção social, nomeadamente:
 - pensões complementares de reforma
 - outras prestações sociais com base empresarial.

Apresentaremos uma classificação sistemática na Parte II.

As receitas representam todos os recursos utilizados para financiar a despesa supracitada. Os mais importantes são as contribuições para a segurança social, os impostos (quer sejam gerais ou afectados; quer estabelecidos por governos centrais, regionais e/ou locais) e rendimento dos investimentos. Este Orçamento Social é, em primeiro lugar, um sumário contabilístico do passado e a situação financeira que se espera de um sistema pluralista de distribuição de subsídios sociais.

1.1.2 Porque precisam os países de orçamentação social?

Dependendo do seu estado de desenvolvimento, os países redistribuem entre 5 e 30 por cento do PIB pelos sistemas nacionais de protecção social. Todos estes sistemas são sistemas de redistribuição de receitas de dimensões potencialmente vastas; colocam um encargo financeiro nos contribuintes que contribuem para a colecta de contribuições ou impostos para a segurança social e transformam esse encargo em rendimento disponível (assistência social, subsídio de doença ou pensões) ou em prestações em género (assistência social, serviços sociais ou de saúde) para agregados familiares privados (os beneficiários).

Esta redistribuição tem um impacto fundamental na distribuição dos rendimentos, no nível e estrutura da produção e respectivos custos, no Orçamento do Estado e no nível de distribuição da procura agregada. Por conseguinte, no comportamento económico dos contribuintes e beneficiários e, consequentemente, no próprio desenvolvimento económico e social. Os sistemas de protecção social conseguem tirar os indivíduos da pobreza (como por exemplo, aqueles que ficaram sem rendimentos suficientes à sua sustentação ou sem meios de obterem o seu próprio rendimento) e conseguem impedir que caiam na pobreza. Dão assistência, por exemplo, a pessoas idosas que se reformaram do trabalho e cujo rendimento depende da pensão de velhice, ou a pessoas com doenças crónicas e que

necessitam de cuidados médicos. Os sistemas de protecção social proporcionam rendimento às pessoas que se encontram temporária e involuntariamente sem trabalho e protegem igualmente aquelas que normalmente precisam de um complemento ao rendimento. Em todos estes casos, a protecção social pode minorar uma série de dificuldades e/ou garantir a participação individual nas receitas globais de um país, mesmo que a pessoa já não se encontre profissionalmente activa.

Os sistemas de protecção social também apoiam o crescimento económico através de um impacto positivo no factor de produtividade, assim como na preservação da paz social, através de um impacto positivo na saúde dos trabalhadores, regimes de reforma antecipada ou efeitos de racionalização de provisões de financiamento existentes. Simultaneamente, estes sistemas podem ter efeitos prejudiciais no desempenho económico. Os custos de mão-de-obra elevados (causados, entre outras razões, por contribuições de segurança social elevadas), se não forem compensados pela produtividade de mão-de-obra elevada, podem causar uma compressão da procura de trabalho. As provisões inconstantes para a contribuição legal e taxas de impostos podem resultar em taxas marginais perversas e, deste modo, contribuir para a informalização da mão-de-obra ou respectivos segmentos. O efeito destes impactos é diferente em todas as economias e, frequentemente, é sujeito a um debate teórico extensivo. Mas, por mais circunstanciais que as provas possam ser em casos específicos, existem poucas dúvidas que o sistema de protecção social como um todo tenha um efeito profundo em qualquer tecido social e desempenho económico de um país. O objectivo de toda a política deverá ser maximizar os impactos económicos e sociais positivos e minimizar os efeitos negativos dos sistemas de protecção social.

Descobrir um equilíbrio adequado entre os impactos positivos e os efeitos negativos é uma questão de valores e prioridades e de efeitos económicos e culturais. Não pode existir uma regra geral de como se deve conceber um sistema. Contudo, independentemente da concepção do sistema e do nível de protecção, os sistemas administrativos com uma incidência fundamental nos desenvolvimentos económicos e sociais precisam de ser planeados e executados com prudência. Uma das ferramentas mais poderosas da gestão quantitativa de um sistema de protecção social nacional é orçamentação social.

A orçamentação social serve dois objectivos importantes. *É (a) parte do processo de planeamento da política social geral e (b) parte de qualquer processo de planeamento financeiro significativo a médio prazo.* Deste modo, a orçamentação social é um instrumento macro no planeamento financeiro nacional. O planeamento financeiro nacional, que é essencialmente a tentativa de reconciliar a despesa pública e semi-pública com as receitas de impostos e contribuições, é uma parte indispensável da governação responsável em qualquer sociedade, independentemente do sistema económico.

A orçamentação social apoia o processo de tomada de decisão política na intersecção cada vez mais sensível entre a política social e o planeamento financeiro nacional. Permite:

- a avaliação do comportamento do sistema de protecção social no passado, em termos de finanças, comparativamente aos desenvolvimentos macroeconómicos e gerais do orçamento do Estado
- uma descrição de qual seria o comportamento futuro do actual sistema de protecção social, em termos financeiros, se as provisões que governam o financiamento e as despesas com as prestações não sofressem alterações (projectões *statu quo*); esta situação forçaria os decisores a definirem o nível de despesa e, consequentemente, a protecção social a ser concedida no país. Daria indicações de como avaliar se o actual sistema pudesse ser mantido à luz de um presumível desenvolvimento económico e demográfico futuros, e
 - nesse caso, quais os fundos a serem colocados de parte, em que altura, e por que contribuintes para os financiar, e
 - em caso negativo, identificar os subsistemas sociais que precisariam de ajustes para afastar os potenciais problemas financeiros e sociais;
- a exploração, através de simulações, cujas modificações das actuais provisões de financiamento e prestações podem ajudar a melhorar o desempenho financeiro, ou alterar o impacto social e económico do sistema de protecção social como um todo ou dos respectivos subsistemas; as simulações são ferramentas de apoio político extremamente potentes, uma vez que essas modificações não podem ser normalmente testadas no mundo real sem correr enormes riscos financeiros e sociais.

Tal como mencionado, o sistema de protecção social como um sistema redistributivo recebe dinheiro de agentes económicos (trabalhadores por conta de outrem, entidades empregadoras, outros indivíduos ou instituições/empresas que pagam contribuições e impostos) e distribui-o sob a forma de um sistema de distribuição de subsídio (pecuniário ou em género), geralmente complexo e multifacetado, a subgrupos de população definidos. Um modelo de orçamentação social² descreve as principais características quantitativas desta redistribuição em termos sistemáticos e consolida os efeitos sob a forma de contas. Deste modo, um modelo é um mapa sistemático, frequentemente simplificado mas por vezes complicado, de um sistema real complexo de relações entre diferentes entidades financeiras.

Sem esta sistematização e consolidação, a protecção social e o planeamento financeiro nacional são propensos a erros e inconsistências. Se, por exemplo, um governo quisesse alterar a idade de reforma da sua população activa, não bas-

taria – como lamentavelmente acontece com frequência – reduzir os custos das pensões de velhice para avaliarem o impacto financeiro no sistema financeiro. Enquanto o efeito mais provável no mercado de trabalho é muito discutido e, frequentemente, utilizado para objectar uma medida desta natureza, outros efeitos indirectos raramente são bem avaliados em termos quantitativos. Na realidade, uma medida monodimensional, como o aumento da idade de reforma, despoleta uma série de efeitos secundários indirectos. O total do emprego pode reagir ou não reagir à alteração da idade da reforma. Se não reagir, nesse caso, a despesa com o subsídio de desemprego aumentará, bem como os níveis das despesas com as prestações de assistência social, de apoio à habitação e prestações fiscais. Por outro lado, as contribuições de seguro de doença e seguro de desemprego podem ser afectadas positivamente (devendo à substituição total ou parcial de contribuintes jovens de nível baixo por trabalhadores mais velhos de nível alto). O número de pensionistas de invalidez poderá aumentar. O que inicialmente poderá parecer uma redução da despesa positiva num ramo da segurança social poderá ser (parcial, totalmente ou mais do que isso) compensatório por aumentos noutros ramos, ou ser reforçado por efeitos interdependentes noutros ramos. Poderá ainda deixar o governo com uma parte crescente do financiamento global de protecção social, já que os subsídios financiados por impostos (renda de casa, assistência social, etc.) podem aumentar porque há uma diminuição dos subsídios financiados pelas contribuições. Assim como a modelização significa investigar um conhecimento abrangente das operações de interdependência de um sistema, um modelo de Orçamento Social bem concebido pode enviar avisos antecipados relativamente ao que se pode esperar em caso de alterações legislativas.

1.2 CONTEÚDOS E OBJECTIVO CENTRAL DESTA LIVRO

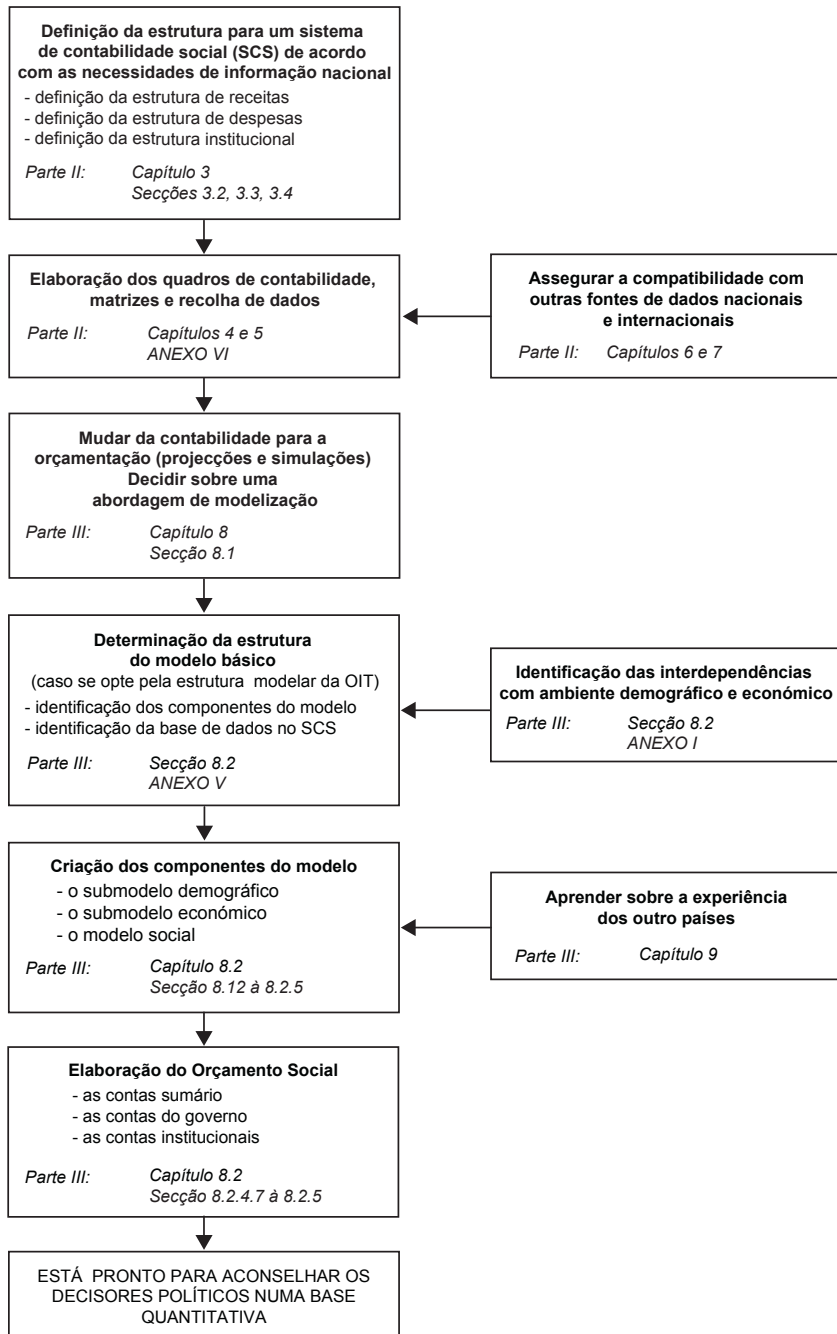
Na *Parte II* descrevemos uma estrutura abstracta para opções de concepção de um SCS. Esta estrutura trata de propostas metodológicas de como um sistema de protecção social de um país pode ser conceptualizado como sistema de contabilidade assente nas estruturas institucionais, organizacionais e financeiras existentes. A leitura desta parte é difícil, à semelhança de qualquer manual de contabilidade. Contudo, não é possível evitá-la. Nenhum modelo financeiro importante de qualquer instituição pode ser elaborado sem uma compreensão clara das definições dos seus fluxos de fundos. A *Parte III* apresenta como as relações entre a economia e o sistema de protecção social podem ser traduzidas num modelo quantitativo pragmático, que permite a projecção e a simulação das despesas e receitas nacionais sociais, ao abrigo de condições *status quo*, cenários económicos alternativos e, possivelmente, opções de política social alternativa.³ A *Parte IV* explica duas aplicações de países específicas.

O objectivo central deste livro é proporcionar aos planeadores de política social uma referência pragmática para o processo de orçamentação social. Assim, deve ser lido como um manual completo de “Como elaborar um manual de Orçamento Social”, com o objectivo de fornecer directrizes a um especialista em protecção social quantitativa de como elaborar um SCS e como o utilizar na orçamentação social. De referir a “Resenha de Tópicos” (Anexo I) sobre as interdependências entre a economia e o sector social para que se tenha um conhecimento adequado destas relações num modelo. Contudo, a “Resenha de Tópicos” não pode substituir um livro completo sobre economia de segurança social. Este já foi fornecido noutro lugar.⁴ O presente livro centra-se na elaboração específica de Orçamentos Sociais como uma ferramenta de governação operacional. A Figura 1.1 mostra um mapa de actividades para os leitores que pretendam elaborar um modelo de Orçamento Social para o seu país. Cada passo do processo de orçamentação social é descrito nos capítulos pertinentes do livro (descritos pelas áreas sombreadas nos quadros.) Assim, o percurso para a elaboração do Orçamento Social é, simultaneamente, um mapa de leitura do presente livro.

Após uma leitura cuidadosa deste volume, os leitores deverão conseguir elaborar com alguma confiança um sistema nacional de contabilidade social e um modelo de Orçamento Social. Deverão conseguir simular os efeitos financeiros de estratégias de política de protecção social alternativas, variando de alterações em idades de reforma para alterações em padrões de financiamento de segurança social ou em critérios de elegibilidade de prestações. Em poucas palavras, deverão conseguir criar um conjunto de informações quantitativas para os decisores políticos, que deverão todos culminar na compilação de um sumário, tal como é indicado no quadro 1.1.

O quadro mostra uma previsão a curto prazo de um Orçamento Social num país de rendimento intermédio típico. O especialista em orçamentação social desse país, que tem uma despesa social razoavelmente baixa quando medida como percentagem do PIB, pode indicar ao governo, por exemplo, que as receitas necessárias para o sector da protecção social provenientes das receitas gerais estão a subir mais rapidamente do que o PIB. Isto poderá ter impactos negativos no equilíbrio financeiro do Orçamento do Estado. Como consequência, o governo pode querer distribuir algumas medidas de consolidação de despesas que incluiriam as despesas globais ou específicas num futuro a médio prazo. Por outro lado, o especialista do sector social pode querer alertar o governo para o facto dos actuais subsídios de combate à pobreza consumirem apenas uma percentagem minúscula do PIB, o que poderá ser inadequado, dado o nível de pobreza no país. Um exercício de despesa social adequado permitiria uma análise muito pormenorizada de cada uma das linhas do quadro sumário. Por exemplo, o componente da pensão, revelaria o número dos contribuintes actuais e futuros, o número e estrutura dos

Figura 1.1 O percurso para elaborar um Orçamento Social



Quadro 1.1 Um sumário típico de um Orçamento Social nacional

Rubrica	1995	1996	1997	1998	1999	2000
% do PIB nominal						
<i>Despesas</i>						
1. Pensões	3.4	3.6	3.7	3.9	4.1	4.3
1.1. Prestações garantidos a título de pensões	3.3	3.5	3.6	3.8	4.0	4.2
1.1.1. Pensões de velhice	2.6	2.8	2.9	3.0	3.2	3.4
1.1.2. Pensões de invalidez	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
1.1.3. Pensões de sobrevivência	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5
1.1.4. Pensões de orfandade	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
1.1.5. Subsídios	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
1.2. Administração	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
2. Despesas com o desemprego	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
3. Despesas com prestações de curto-prazo	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
4. Despesas com a assistência social	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
5. Despesas com a saúde	4.2	4.3	4.3	4.4	4.5	4.6
6. Despesas sociais com pessoal militar	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
7. Outras despesas com prestações sociais	1.2	1.1	1.1	1.2	1.2	1.2
8. Transferências	-	0.4	0.5	0.6	0.4	0.3
Total	10.0	10.6	10.8	11.3	11.4	11.6
<i>Receitas</i>						
1. Contribuições para a segurança social	2.5	2.8	2.8	2.9	2.9	3.0
1.1. Regime de pensão	2.0	2.0	1.9	2.0	2.0	2.0
1.2. Regime de saúde	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7
1.3. Regime de desemprego	0.0	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
2. Outras receitas (incluindo as contribuições imputadas)	2.8	2.7	2.7	2.8	2.8	2.9
3. Rendimento dos investimentos	0.0	0.1	0.3	0.4	0.2	0.2
3.1. Regime de pensão	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3.2. Regime de saúde	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3.3. Regime de prestações de curto-prazo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3.4. Regime de desemprego	0.0	0.1	0.3	0.4	0.2	0.2
4. Rendimentos de receitas gerais	4.7	4.9	5.0	5.2	5.4	5.6
Total	10.0	10.6	10.8	11.3	11.4	11.6
Nota: Os totais podem não ser a soma precisa devido ao arredondamentos.						

Nota: Os totais podem não ser a soma precisa devido ao arredondamentos.

pensionistas, remunerações asseguradas por idade, pensões por idade e sexo dos destinatários, e por aí adiante. O nível de detalhe de cada componente de um Orçamento Social global tem de ser suficiente para permitir a simulação de políticas alternativas e explicar satisfatoriamente os resultados.

No caso da pensão, os contribuintes e os pensionistas têm de ser dispostos por idades individuais e por montantes de pensão específicas por idade e sexo. Caso contrário, o analista não conseguirá simular nem explicar, por exemplo, os efeitos de uma redução ou de um aumento da idade de pensão, que normalmente é diferente entre homens e mulheres.

A modelação é um processo em vez de um acontecimento. Os modelos estão sempre a mudar e têm de ser permanentemente adaptados às circunstâncias nacionais. Não há dois Orçamentos Sociais totalmente iguais em dois países diferentes quer no SCN quer nas partes de projecção. As estruturas, objectivos e modos de operação dos sistemas nacionais de protecção social, as respectivas economias e mercados de trabalho são, normalmente, demasiado diferentes para serem colocados numa estrutura de modelo única e específica. Alguns aspectos podem simplesmente ser irrelevantes (“omissão do essencial”) ou podem faltar aspectos relevantes para um leitor com um historial de um país específico. É por essa razão que na Parte III evidenciamos unicamente técnicas gerais de modelização, às vezes relativamente específicas, outras um pouco abstractas. Ainda assim, presumimos que existe material suficiente para despoletar a inspiração para a resolução de problemas de modelização específicos.

Em todo o caso, os leitores interessados podem querer contactar o Serviço Financeiro, de Análise Actuarial e de Estatísticas do Departamento de Segurança Social da OIT para obter cópias da última versão genérica do *modelo de Orçamento Social*, incluindo a última versão do guia técnico de acompanhamento. Poderão então utilizar a versão descrita como uma base para o desenvolvimento de um modelo nacional específico. A entrega do modelo e do manual é um serviço da OIT para os seus constituintes e é gratuito.

Notas

¹ Consultar o Anexo III, “Glossário do sistema de contabilidade social”, Secção 4, “Despesas por função social”.

² Por exemplo, o Modelo de Orçamento Social da OIT. Existem outros exemplos.

³ As reflexões sobre as interdependências básicas entre os desenvolvimentos do sistema de protecção social e económico foram adicionadas ao Anexo I, “Resenha de Tópicos”.

⁴ Consultar, por exemplo: Nicholas Barr: *The economics of the welfare state* (Londres, Weidenfeld and Nicolson, 2ª edição, 1993).

PARTE II

CONCEPÇÃO DE UM SISTEMA DE CONTABILIDADE SOCIAL

A disponibilidade de um sistema de contabilidade social (SCS) é uma parte indispensável da base de dados necessária para um modelo de Orçamento Social. Engloba os dados de fluxo de fundos do sistema de protecção social, como observado no passado, processados sistematicamente e consistentemente sob uma metodologia unificada que permite análises estruturais numa determinada altura, para análises de séries cronológicas e para comparações internacionais importantes. O SCS é uma base estatística para a orçamentação social.

Os dados de processamento significam moldar a realidade observada do passado. O conhecimento do passado depende de como os dados são apresentados. Os capítulos seguintes propõem várias possibilidades de estruturar a informação disponível. Idealmente, a base de dados estatística de um Orçamento Social deve ser organizado de modo a permitir cada uma das abordagens propostas.

Ao apresentar propostas diferentes, tentamos oferecer uma gama de opções equivalentes. Cabe ao utilizador optar pela proposta (ou grupo de propostas) que prefere e, assim, desenvolver uma aplicação específica do país. Entre outras, esta dependerá da informação estatística disponível, da “tradição estatística” de um país, da sua estabilidade política, etc.

Na Parte II, o leitor aprenderá que existem algumas cedências entre o conteúdo da informação e os pormenores da SCS. É do conhecimento público que uma apresentação demasiado pormenorizada de dados pode estar a “esconder” tanto muita informação como dados que são apresentados apenas a um nível altamente compilado. Qualquer uma das duas apresentações pode ser um obstáculo a decisões políticas. Por conseguinte, todas as propostas de processamento de dados têm, até certo ponto, o objectivo de desagregação. Se, em casos especiais, forem necessárias informações mais pormenorizadas para fins de modelização, nesse caso, é aconselhável regressar à fonte da base de dados.

A concepção do SCS e, consequentemente, do Orçamento Social depende dos seus objectivos, que podem ser vários. Inicialmente, o SCS é uma ferramenta de

administração de planeamento, supervisão e análise de decisões políticas sociais a níveis macro. É uma conta formal abrangente das receitas e despesas do sistema de protecção social de um país. Uma conta deste tipo não é um fim em si mesmo. Tem muitos propósitos como uma base de informação para a administração de um país, o seu público geral, respectivos políticos, agentes económicos (por exemplo, entidades empregadoras e trabalhadores por conta de outrem), beneficiários do sistema de protecção social, contribuintes, instituições científicas, entre outros, sendo que todos podem utilizar a mesma informação para fins distintos. Poderão querer avaliar o fluxo financeiro do sistema de protecção social num contexto económico; querer saber sobre as dimensões das actuais instituições de segurança social em termos do seu conjunto de despesas; e, sobre a estrutura das despesas com a protecção social e o respectivo financiamento, por exemplo, que quantidade total dos recursos se destina a diferentes programas e qual o peso relativo das diferentes fontes de receitas. Todas estas questões poderão ser abordadas verticalmente, num determinado ano, ou horizontalmente, numa perspectiva de tempo dinâmica. E, finalmente, os destinatários desta informação podem querer usá-la para comparações internacionais.

Tendo em conta o seu carácter básico como ferramenta de governação e informação, espera-se que a implementação de um SCS sirva para melhorar a racionalidade nas discussões públicas sobre protecção social e apoie o governo na tomada de decisões razoáveis relativamente à legislação futura de protecção social, tendo em consideração as aspirações e necessidades do público geral, bem como os limites financeiros e económicos futuros.

Visto que os potenciais e diferentes utilizadores de um SCS normalmente poderão querer abordar aspectos diferentes do sistema de protecção social, aconselha-se a esclarecer desde o início que um SCS, independentemente de qual possa ser a sua configuração final, reflecte apenas um aspecto, apesar de ser importante, do sistema de protecção social, nomeadamente, os seus fundos de fluxos fiscais, desagregados por categorias diferentes. Assim, um SCS fornece, acima de tudo, informação aos que estão interessados numa imagem financeira pormenorizada do sistema de protecção social, num contexto macroeconómico e macrofinanceiro. Um SCS não aborda questões microsociais nem microeconómicas. Questões importantes como a adequação dos níveis de prestações individuais, disposições sobre a equidade dos prestações, equivalência entre contribuições individuais pagas e prestações recebidos, o impacto das despesas públicas e respectivo financiamento na distribuição dos rendimentos a agregados familiares privados individuais e muitas outras questões terão de ser investigadas utilizando outras fontes de informação. Ainda assim, estes assuntos poderão ser apenas abordados satisfatoriamente se vistos num contexto de SCS. Além disso, só se consegue uma interpretação abrangente dos resultados de um SCS se essa micro informa-

ção e outra estrutural ou jurídica for igualmente tida em conta. Na verdade, mais à frente neste livro, como se terá a oportunidade de verificar, essa informação abundante em questões micro é necessária quando se pretende projecções sensíveis do Orçamento Social com base no SCS.

Uma vez definido o âmbito e os limites, a concepção de um SCS deve ser baseada nos seguintes princípios:

2.1 DIRECTIVAS BÁSICAS PARA A CONSTRUÇÃO FORMAL DE UM SISTEMA DE CONTABILIDADE SOCIAL (SCS)

1. O SCS deveria ser concebido de modo a permitir ligações metodologicamente prudentes a outros sistemas de informação, mais importante, ao *Sistema de Introdução de Contas Nacionais* (SCN), que está a ser utilizado no mundo inteiro, como uma base metodológica para a compilação de contas nacionais.
2. O âmbito estatístico do SCS deveria cobrir o sistema de protecção social de um modo abrangente e importante:
 - relativamente à compreensão: deveria incluir *todas* as despesas sociais (e receitas relacionadas), independentemente das suas fontes de financiamento; e
 - relativamente à importância: só deveria cobrir despesas *sociais*; provisões voluntárias privadas não financiadas numa base de obrigatoriedade, a juntar à escolha individual que não deverá ser incluída (poupanças privadas, seguro de vida).
3. O SCS deveria reflectir “uma sabedoria *a priori* convencional” de possibilidades de como estruturar as finanças de protecção social. Assim, as receitas deveriam reflectir os pagamentos às instituições do sistema por categorias jurídicas (entidades empregadoras, empregados por conta de outrem, governo, entre outros) ou categorizar as receitas pelas respectivas “fontes” económicas (empresas, agregados familiares privados, sector público, entre outros) ou ambos, e as despesas deveriam ser apresentadas por todas as instituições administradoras do sistema, ou pelas “funções” sociais das provisões das prestações, ou ambas.
4. A concepção do SCS deverá permitir comparações internacionais. (Este “pragmatismo metodológico” é fundamental para o garantir.).

Estas quatro directrizes podem parecer muito abstractas aos leitores que nunca trabalharam em contabilidade social e/ou nacional. Os especialistas em contas nacionais provavelmente compreenderão de imediato alguns dos pontos salienta-

dos. Outros, inclusive leitores com alguns conhecimentos metodológicos avançados, precisariam de uma explicação mais aprofundada.

Este capítulo visa apresentar uma explicação passo-a-passo metodológica e abrangente de como um SCS pode ser concebido sobretudo racionalmente, tendo em conta as quatro directrizes. Com vista a auxiliar a compreensão do leitor, encontrará um *Glossário* de SCS no Anexo III. A consulta ocasional destas definições poderá ser útil.

De referir dois aspectos importantes. O primeiro é um aviso. As explicações e definições metodológicas, sobretudo quando escrita numa perspectiva internacional, tendem a originar o dilema de serem demasiado abstractas ou específicas. A vantagem de serem abstractas é que estas definições e explicações podem cobrir as realidades da maior parte dos países. A sua desvantagem é que alguns leitores podem considerar a aplicação destas definições e explicações difícil no caso específico do seu próprio país porque lhes falta significado. Este problema poderia ser evitado tentando ser o mais específico possível na criação das definições. Mas nesse caso, o inconveniente poderia antes levar os leitores a sentirem a falta dos seus próprios temas porque não foram especificamente abordados. Uma vez mais, a aplicação das definições seria difícil num contexto específico de um país. Neste capítulo, tentamos encontrar uma solução intermédia para evitar definições que sejam demasiado abstractas ou específicas.

A segunda questão é que os leitores que estão familiarizados com os métodos e definições do SCN irão aperceber-se que muitas das explicações e definições metodológicas seguintes, relativamente ao SCS, se assemelham a aspectos equivalentes de contabilidade nacional, com uma excepção, que é a *estrutura* funcional proposta do SCS. Enquanto a informação estatística abundante e necessária para elaborar um SCS normalmente se encontra nas contas nacionais, a maior parte das vezes não é o que se verifica na repartição funcional. Na verdade, a experiência internacional nesses países que desenvolveram um SCS (notavelmente, os Estados-membros da UE) revela que a repartição funcional das respectivas contas é uma “especificidade” que distingue os conteúdos da informação do SCS da informação tal como contida nas contas nacionais.

3.1 CLASSIFICAÇÕES NORMALIZADAS DE RECEITAS E DESPESAS

A criação da base de dados para um Orçamento Social, o SCS, não é tão simples como possa parecer à primeira vista. O problema básico reside na definição de um conjunto significativo de categorias de rendimentos e despesas que descrevam as distintas rubricas de receitas e despesas de instituições diferentes sob títulos idênticos. Se por um lado, estes títulos idênticos têm de permitir uma interpretação razoável e profunda dos resultados do SCS (e do Orçamento Social), por outro, não devem ser demasiado pormenorizados para manterem um alto grau de potencial explicativo. Em princípio, as possibilidades de categorização variam entre as informações mais pormenorizadas apresentadas, por exemplo, nas linhas de orçamento únicas do governo ou nas contas da segurança social e as informações mais agregadas que seriam o total das despesas sociais ou o total das receitas dessa instituição. Assim, para manter a base de dados do Orçamento Social administrável, é necessário encontrar um grau de categorização algures entre estes dois extremos.

Para um conhecimento mais profundo desta questão, consulte os quadros 3.1 e 3.2. Apresentam as rubricas de receitas (3.1) e despesas (3.2) à medida que foram sendo incluídas nos orçamentos institucionais do Instituto Nacional de Segurança Social da Bulgária (INSS) e do Fundo de Desemprego búlgaro (FD), em 1996.

Quando se tenta criar um SCS com base nesta informação surgem uma série de problemas, por exemplo:

- O número de linhas do orçamento do INSS e do FD são obviamente diferentes. Nas receitas, o orçamento do INSS tem 29 rubricas diferentes enquanto o FD tem apenas 12 (sem contabilizar os totais e subtotais). Nas despesas, o orçamento do INSS apresenta 61 linhas enquanto o FD tem 42.
- Nas receitas, a principal razão para a existência de diferenças tão grandes é que as contribuições do INSS são muito mais diferenciadas do que as do FD e o INSS recebe transferências com base em mais fundamentos do que o FD.

Quadro 3.1 Linhas do orçamento de receitas do Instituto Nacional de Segurança Social da Bulgária (INSS) e do Fundo de Desemprego nacional (FD), 1996

Receitas do INSS	Receitas do FD
1. Receitas da segurança social	1. Contribuições de entidades empregadoras
1.1 Contribuições de entidades empregadoras	2. Outras receitas
1.2 Contribuições de trabalhadores por conta de outrem	2.1 Multas por violação da legislação laboral
1.3 Contribuições de trabalhadores independentes	2.2 Impostos sobre as licenças de trabalho a estrangeiros
1.4 Contribuições de entidades empregadoras para acidentes de trabalho	2.3 Subsídios
1.5 Contribuições adicionais (Decreto-lei n.º 35/1982)	3. Juros recebidos sobre depósitos bancários
1.6 Contribuições para pensionistas trabalhadores	4. Transferências de orçamentos recebidas
1.7 Multas e juros	4.1 Para funcionários públicos em regime de <i>lay off</i>
2. Outras receitas	4.2 Para especialistas jovens e trabalhadores qualificados
2.1 Pagamentos de empresas públicas	4.3 Para prestações familiares juntamente com subsídios de desemprego
2.2 Receitas de juros sobre depósitos bancários	5. Valores transitados do ano anterior
2.3 Liquidação de acções	6. Reembolso de empréstimos temporários sem juros
2.4 Bónus	6.1 Para o Ministério da Educação
2.5 Dividendos e donativos	6.2 Para o Ministério da Saúde
2.6 Montantes transitados do ano anterior	6.3 Para o INSS
3. Transferências recebidas	
3.1 Transferências do fundo de privatização	
3.2 Subsídios (cobertura do défice) do Estado	
3.3 Reembolsos do Estado e de outras instituições públicas	
3.3.1 Contribuições da segurança social	
3.3.2 Pagamentos de pensões ao abrigo dos artigos 6.º e 7.º da Lei de Pensões	
3.3.3 Pagamentos de pensões aos veteranos de guerra do INSS	
3.3.4 Pagamentos de pensões aos veteranos de guerra do Estado	
3.3.5 ¹ Pagamentos de pensões aos veteranos de guerra do COOP	
3.3.6 Subsídio de nascimento por inteiro	
3.3.7 Pagamento de prestações familiares juntamente com o vencimento	
3.3.8 Pagamento de prestações familiares juntamente com as pensões do INSS	
3.3.10 Pagamento de prestações familiares juntamente com as pensões do COOP	
3.3.11 Pagamento de subsídios a crianças deficientes	
3.3.12 Reembolsos de pensões do COOP	
4. Empréstimos temporários sem juros	
4.1 Do FD	
4.2 De outras instituições	
4.3 Do Orçamento do Estado	

¹ Fundo da segurança social das cooperativas rurais.

Quadro 3.2 Linhas do orçamento de despesa do Instituto Nacional de Segurança Social da Bulgária (INSS) e do Fundo de Desemprego nacional (FD), 1996

Despesas do INSS	Despesas do FD
1. Custos de administração	1. Subsídios de desemprego
1.1 Direcção Central	1.1 Pagamentos a funcionários públicos em regime de <i>lay off</i>
1.1.1 Salários	2. Apoio ao desemprego para especialistas jovens e trabalhadores qualificados
1.1.2 Contribuições da segurança social	3. Prestações familiares para desempregados
1.1.3 Bolsas de estudo	3.1 Abono de família
1.1.4 Auxílio	3.2 Outros subsídios
1.1.4.1 Alimentação	5. Medidas de reconversão profissional para pessoas empregadas e desempregadas
1.1.4.2 Medicamentos	6. Programas de criação de emprego
1.1.4.3 Viagens de negócios	7. Medidas de promoção de emprego
1.1.4.4 Despesas com o trabalho	7.1 Subsídios sobre pagamentos de juros
1.1.4.5 Roupa de cama e vestuário	7.2 Medidas de colocação de emprego para jovens
1.1.4.6 Educação e investigação	7.3 Promoção do empreendedorismo
1.1.4.7 Reparações	7.4 Promoção do trabalho a tempo parcial
1.1.4.8 Outras despesas	8. Reembolso das despesas de viagens para desempregados
1.2 Gabinetes regionais	9. Subvenção salarial para empregados deficientes
1.2.1 Salários	10. Custos de administração
1.2.2 Contribuições da segurança social	10.1 Salários
1.2.3 Bolsas de estudo	10.2 Contribuições da segurança social
1.2.4 Auxílio	10.3 Viagens de negócios
1.2.4.1 Alimentação	10.4 Manutenção do gabinete
1.2.4.2 Medicamentos	10.5 Medidas de qualificação de funcionários
1.2.4.3 Viagens de negócios	10.6 Equipamento
1.2.4.4 Despesas com o trabalho	10.7 Reparações
1.2.4.5 Roupa de cama e vestuário	10.8 Vestuário
1.2.4.6 Educação e investigação	10.9 Outras actividades
1.2.4.7 Reparações	10.9.1 Assistência social para funcionários
1.2.4.8 Outras despesas	10.9.2 Conferências e seminários
1.3 Prevenção e recreação da saúde	10.9.3 Colaboradores externos
1.3.1 Salários	10.9.4 Convidados
1.3.2 Contribuições da segurança social	10.9.5 Pagamentos ao abrigo dos artigos 222.º e 224.º do Código do Trabalho
1.3.3 Auxílio	10.9.6 Despesas adicionais de pessoal
1.3.3.1 Viagens de negócios	10.9.7 Contribuições sociais sobre pagamentos ao abrigo da linha do orçamento 10.9.6
1.3.3.2 Despesas com o trabalho	11. Acordos internacionais sobre intercâmbios de população activa
1.3.3.3 Roupa de cama e vestuário	12. Despesas com pesquisa do mercado laboral
1.3.3.4 Despesas com a educação e investigação	13. Investimentos
1.3.3.5 Aquisição de activos a longo prazo	14. Medidas para melhorar a implementação da legislação laboral
1.3.3.6 Reparações	14.1 Medidas de qualificação de funcionários
1.3.3.7 Outras despesas	14.2 Equipamento técnico de vigilância à legislação laboral
1.3.3.8 Prevenção de saúde	15. Outras despesas
2. Segurança social e bem-estar	
2.1 Pensões	
2.1.1 Pensões do INSS	
2.1.2 Pensões ao abrigo dos artigos 6.º e 7.º da Lei de Pensões	
2.1.3 Complemento das pensões de INSS para crianças e veteranos de guerra	
2.1.4 Complementos às pensões públicas para veteranos de guerra	

Quadro 3.2 (Continuação)

Despesas do INSS	Despesas do FD
2.1.5 Complementos às pensões do COOP para veteranos de guerra	16. Transferências para a Promoção do Fundo de Empreendedorismo
2.1.6 Pensões do COOP	17. Empréstimos temporários sem juros
2.1.7 Pensão de emergência à taxa fixa para cada pensionista	17.1 Para o INSS
2.2 Autorizações ao abrigo da secção III do código de Trabalho	17.2 Para o Ministério da Educação
2.2.1 Indemnização por doença	18. Anúncios, publicações
2.2.2 Indemnização por acidentes em casa	19. Outros pagamentos
2.2.3 Indemnização para assistência na doença	20. Outras transferências pagas
2.2.4 Indemnização por doenças profissionais	21. Apoio ao desenvolvimento à indústria nacional do tabaco
2.2.5 Diferenças salariais em casos especiais	22. Promoção ao emprego de jovens
2.2.6 Subsídio de maternidade	
2.2.7 Diferenças salariais para grávidas	
2.2.8 Pagamentos para assistência a menores	
2.2.9 Subsídio por morte	
2.2.10 Reembolso por aquisição de aparelhos ortopédicos	
2.2.11 Pagamentos a pessoas em dieta especial	
2.3 Decreto por aumento da taxa de natalidade	
2.3.1 Pagamentos por inteiro de nascimento	
2.3.2 Abono familiar	
2.3.2.1 Sobre salários	
2.3.2.2 Sobre as pensões do INSS	
2.3.2.3 Sobre as pensões do Estado	
2.3.2.4 Sobre as pensões do COOP	
2.4 Pagamentos por crianças deficientes	
2.5 Outras despesas com a segurança social	
2.6 Contribuições para organizações nacionais e internacionais	
3. Aquisição de activos a longo prazo	
3.1 Direcção Central	
3.2 Gabinetes regionais	
4. Reembolso de empréstimos temporários sem juros	
4.1 Para o FD	
4.2 Para outras instituições	
4.3 Para o Estado	

- Como seria de esperar, as prestações pagas diferem muito de acordo com o seu objectivo político e social. O INSS cobre os pensionistas e os indivíduos que se encontram profissionalmente activos, enquanto o FD cobre os desempregados e os potencialmente desempregados.
- As diferenças entre as duas instituições têm de ser pensadas numa perspectiva de tempo. Relativamente à maioria das suas rubricas de despesa, o INSS baseia-se historicamente numa estrutura de despesas existente há muito tempo e bem implementada, ao passo que o FD é uma instituição recente.

A criação de um SCS sob estas condições significa “inventar” uma estrutura (classificação) metodológica robusta que permita uma interpretação económica e social significativa da estrutura e desenvolvimento das finanças do INSS e do FD, agregada ou separada, a determinada altura e/ou ao durante períodos de tempo mais prolongados (como séries cronológicas), sobre o passado ou projectada no futuro. Por outras palavras, é necessário encontrar uma categorização idêntica para linhas de orçamento diferentes, garantindo não apenas a comparação razoável de instituições diferentes como a estabilidade metodológica ao longo do tempo. A estabilidade das definições é particularmente importante para a criação bem sucedida de um sistema de contabilidade como o SCS. Sem querer dar demasiada importância ao exemplo búlgaro, vale a pena referir que o país, à semelhança de muitos dos seus vizinhos na região, ainda se encontrava no processo de separar as instituições orçamentais em 1996, nomeadamente, tornar a segurança social institucionalmente independente. Não é de surpreender, que ainda carecesse estabilidade às novas estruturas do orçamento: eram propensas a alterações “imprevisíveis” de ano para ano. Além disso, ambas as instituições poderão ter de realizar alterações consideráveis nas suas estruturas de despesas em termos de montantes pagos; o INSS tem de adaptar as suas prestações às condições da economia de mercado e o FD tem de reagir às possíveis alterações nos desenvolvimentos do mercado de trabalho na Bulgária. Estas possibilidades apelam claramente a uma estrutura de SCS metodológica estável que é bastante independente das mudanças. Mas outros países de não transição também podem estar no processo de reformar os seus sistemas de protecção social, necessitando ocasionalmente de novas estruturas de orçamento e, assim, os títulos e o número de linhas do orçamento institucional podem alterar com o tempo devido às alterações na legislação da protecção social. Como essas alterações fazem sentido (apenas *porque* apresentam as alterações na legislação) no contexto de um orçamento institucional clássico podem, ao nível da abstracção de um Orçamento Social (SCS), continuar a pertencer a categorias de despesas ou receitas idênticas.

Para conseguir reagir rapidamente a estes e outros problemas relacionados, a introdução dos chamados *tipos de receitas e tipos de despesas* provou ser uma boa prática estatística. Estes tipos de informações representam a categoria de dados de receitas e despesas mais pequena utilizada na compilação de um SCS. Por outras palavras, estes tipos de informações são a base para a elaboração de um SCS a partir de pontos de vista diferentes, nomeadamente:

- receitas por:
 - categoria jurídica
 - fontes

e

- despesas por:
 - categoria económica
 - função

Os tipos de informações também são necessários com vista a “institucionalizar” o SCS. Assim, a metodologia utilizada assenta sobretudo (mas não unicamente) na metodologia desenvolvida para o SCN. Posteriormente, tornar-se-á óbvio que só se terá um conhecimento total de todos os aspectos estatísticos e metodológicos de um SCS quando acompanhado de um conhecimento simultâneo de características importantes do SCN. Ao compreender a metodologia do SCN, para além de facilitar o acesso ao conhecimento das similaridades metodológicas de um SCS relacionadas com o SCN, também ajudará a compreender os aspectos de um SCS que o podem distinguir da informação fornecida pelo SCN. De salientar que um conhecimento completo da metodologia do SCS não é um fim em si mesmo, mas ajuda a obter o total conhecimento dos resultados estatísticos e projectados de um Orçamento Social e evita más interpretações dessa informação. Por estas razões, a Parte II terminará com um capítulo sobre algumas características essenciais do SCN (ver capítulo 6). Nesse capítulo, centramo-nos nos aspectos do SCN que são directa ou indirectamente importantes para um conhecimento total da orçamentação social.

3.1.1 Tipos de receitas

Uma possível lista de tipos de receita pode englobar as seguintes categorias:

Lista 1: Tipos de receitas

- *Contribuições*
 - Contribuições de trabalhadores por conta de outrem
 - Contribuições actuais de entidades empregadoras
 - Contribuições imputadas das entidades empregadoras¹
 - Contribuições de beneficiários
 - Contribuições de trabalhadores independentes
 - Contribuições do governo (incluindo agências paraestatais) em vez dos beneficiários
- *Subsídios*
 - Subsídios estatais para instituições de segurança social para a cobertura do défice

- Transferências estatais regulares (“vinculadas a uma fórmula”) para instituições de segurança social
- Transferências de organismos públicos internacionais
- Prejuízos fiscais em caso de despesas sociais indirectas (“prestações fiscais”)
- Outros subsídios de fontes públicas
- *Outras receitas*
 - Taxas especiais
 - Outros subsídios
 - Rendibilidade dos investimentos de capital
 - Outros rendimentos
- *Compensações*
 - Compensações recebidas (reembolsos) ou pagamentos de prestações de outras instituições

De acordo com a prática internacional e consistente com a metodologia do SCN, os empréstimos e créditos não são tidos em consideração.

É importante salientar que os “títulos resumidos” (em itálico) dos grupos de tipos de receitas supracitados apenas pretendem auxiliar a compreensão do leitor sobre a sua estrutura. Podem servir como um guia introdutório para designar os subagregados de receitas do Orçamento Social; mas é evidente que esta estrutura teria de ser concebida separadamente para cada país, com base nas suas condições específicas existentes.

De salientar que a lista proposta representa apenas uma de entre as muitas possibilidades. Num país específico, a lista actual de tipos de receitas pode incluir mais ou menos rubricas, dependendo da legislação de protecção social específica. Por exemplo, alguns países introduziram contribuições obrigatórias nas prestações (os pensionistas pagam contribuições para o seu seguro de saúde ou os desempregados pagam contribuições para o seu seguro de saúde e pensão). Outros não têm este tipo de regulamentos. Alguns países podem ter transferências “regulares” (vinculadas a uma fórmula) do Orçamento do Estado para o sistema de protecção social; outros não. Assim, a lista terá de ser ajustada de acordo com o caso específico de cada país. Além disso, a lista depende das reformas contempladas no sistema de protecção social de um país. Numa determinada fase, os países podem não ter determinadas rubricas de receitas, mas posteriormente podem vir a propor a sua introdução. Deste modo, quando se elaborar a metodologia do

SCS, as provisões terão de ser feitas em conformidade. Resumindo, qualquer lista desse tipo será específica de um país, sujeita a reforma e susceptível de variar ao longo do tempo. Assim que um país decide estabelecer uma rotina de orçamentação social, terá de encontrar uma solução metodológica e estatística que melhor encaixe na sua própria situação legislativa específica.

O leitor encontrará definições abrangentes dos tipos de informações conforme listados, incluindo mais esclarecimentos, no Anexo III.

3.1.2 Tipos de despesas

Uma possível lista de tipos de despesas pode englobar as seguintes rubricas:

Lista 2: Tipos de despesas

- *Pensões*
 - Pensões de velhice
 - Pensões de invalidez
 - Pensões de viuvez
 - Pensões de orfandade
 - Outras pensões
 - Pagamentos por inteiro (pensões) em caso de reforma
 - Pagamentos por inteiro (pensão) por outros motivos
 - Pensões pagas no estrangeiro
 - Subsídios de funeral/subsídios por morte
- *Emprego*
 - Prestações pecuniárias em caso de formação profissional
 - Prestações pecuniárias noutros casos de auxílio à mobilidade no mercado de trabalho
 - Subsídios de desemprego
 - Outros auxílios ao rendimento em caso de desemprego
 - Outras despesas relacionadas com o mercado de trabalho

- *Despesas com a readaptação*
 - Prestação pecuniárias em caso de medidas de readaptação
 - Outras despesas relacionadas com medidas de readaptação
- *Subsídios relacionados com a família*
 - Prestações familiares
 - Despesas relacionadas com jovens
 - Prestações de complemento familiar
 - Subsídios de maternidade
 - Outras prestações relacionadas com a família
- *Saúde*
 - Custos directos de tratamentos (ambulatório) de doentes externos
 - Custos directos de tratamentos de doentes hospitalizados
 - Custos directos de tratamentos de estomatologia
 - Custos directos de dentaduras
 - Custos directos de medicamentos
 - Reembolsos de despesas relacionadas com a saúde de agregados familiares privados
 - Reembolsos de despesas relacionadas com a saúde ocorridas no estrangeiro
 - Custos directos dos serviços de saúde pública
 - Custos directos de outras despesas relacionadas com a saúde
 - Pagamento contínuo de salários em caso de doença
 - Subsídios de doença
 - Outras prestações pecuniárias relacionadas com a saúde
- *Habitação*
 - Subsídios de renda
 - Autorizações para reduzir os juros e pagamentos anuais
 - Redução de impostos para proprietários com habitações ocupadas
 - Outros auxílios directos ou indirectos relacionados com habitação

- *Administração*
 - Salários pagos a pessoas que administram o sistema de protecção social
 - Despesas com as entidades autónomas do sistema de protecção social
 - Outras despesas directamente relacionadas com a administração do sistema de protecção social
- *Outros tipos de despesa*
 - Outros subsídios de substituição do rendimento
 - Outras despesas relacionadas com o auxílio ao rendimento
 - Custos de medidas sociais
 - Subsídios
 - Outras despesas com a protecção social no estrangeiro
- *Compensações*
 - Compensações pagas relacionadas com pagamentos de subsídios de instituições

Novamente, de acordo com a prática internacional e consistente com a metodologia do SCN das Nações Unidas, os empréstimos e créditos não são tidos em consideração.

O leitor encontrará definições abrangentes dos tipos de informações conforme listados, incluindo mais esclarecimentos, no Anexo III.

Uma vez mais, os “títulos resumidos” (em itálico) no cimo dos grupos do tipo de despesas supracitados apenas pretendem auxiliar a compreensão do leitor sobre o seu significado comum. Aqui, podem servir como um guia preliminar para a repartição da despesa funcional do SCS. Todos os restantes esclarecimentos relativamente aos tipos de receitas estão em conformidade e são válidos para os tipos de despesas.

3.2 ESTRUTURAÇÃO DAS RECEITAS DE UM SCS

Quando se fala nos tipos de receitas conforme listado na secção anterior, é óbvio que os diferentes tipos de informações poderão, em princípio, ser agrupados de inúmeras maneiras. No entanto, tal como previamente indicado, existem algumas maneiras óbvias para o seu agrupamento. Neste capítulo, descrevemos duas possibilidades que foram implementadas por países e que provaram ser úteis para os potenciais utilizadores da informação contida no SCS.

A primeira possibilidade descreve um método de agrupamento que será conhecido da maior parte dos leitores deste livro. A segunda possibilidade é mais sofisticada, requer procedimentos de relatórios estatísticos bem implementados e, normalmente, tem de recorrer a técnicas estimativas.

3.2.1 Receitas por categoria jurídica

Uma agregação bem implementada dos tipos de receitas é o resultado da aplicação da seguinte nomenclatura sistemática de receitas por categoria jurídica:

Lista 3: Receitas por categoria jurídica

- *Contribuições sociais*
 - Contribuições da população segurada
 - Contribuições de trabalhadores por conta de outrem
 - Contribuições de trabalhadores independentes
 - Contribuições de beneficiários
 - Contribuições de outras pessoas
 - Contribuições pagas por instituições públicas em vez dos beneficiários
 - Contribuições de entidades empregadoras
 - Contribuições actuais
 - Contribuições imputadas
- *Subsídios*
 - Subsídios pagos pelo governo
 - Subsídios pagos por outras fontes
- *Outras receitas*
- *Transferências de outras instituições*

Com vista ao cumprimento desta nomenclatura, é necessário verificar cada um dos tipos de receitas (Lista 1), para averiguar em qual destas categorias (Lista 3) se enquadra melhor. Em muitos casos será óbvio, mas noutros, a colocação correcta pode não ser tão óbvia. Por conseguinte, seria necessário efectuar uma investigação minuciosa da respectiva legislação, o que normalmente ajuda a encontrar a solução certa. A classificação pode ter de ser decidida *ad hoc* nalguns casos raros.

De acordo com as categorias jurídicas, esta estrutura seria aplicada a cada uma das instituições identificadas no SCS.

A noção de “contribuição” social é utilizada em qualquer pagamento individual a uma instituição de segurança social, quer seja obrigatório ou voluntário, de uma determinada percentagem sobre o rendimento do indivíduo ou uma quantia fixa. Os cálculos são feitos com base no rendimento total do indivíduo ou apenas numa faixa salarial que esteja directamente relacionada com o prestação individual que virá potencialmente a auferir. Em caso de as contribuições constituírem um fundo financeiro, ainda assim não são consideradas um imposto desde que este pagamento estabeleça o direito individual (por vezes constitucional) de recorrer a uma prestação em caso de ocorrência da contingência “assegurada”. Actualmente, tem-se evitado um determinado estilo que evoluiu nalgumas literaturas económicas ao utilizar “contribuição” e “imposto” como sinónimos em contextos do SCS (Orçamento Social). Aqui, o imposto é entendido apenas como um pagamento obrigatório ao Estado e não como um qualquer direito definido a prestações.

É necessário fazer a distinção entre contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores por conta de outrem com base na legislação, reflectindo a obrigação do pagamento. Uma contribuição recebe a designação de “contribuição de trabalhador por conta de outrem” se a legislação assim o estipular, bem como se os acordos técnicos (jurídicos ou práticos) estipularem que cabe à entidade patronal, *em representação* do trabalhador por conta de outrem, efectuar a transferência das contribuições para a instituição da segurança social.

As contribuições *imputadas* às entidades empregadoras foram inseridas para reflectir correctamente o total dos custos de mão-de-obra, aquando da compilação da principal distribuição do produto interno bruto (PIB). Presumindo que uma entidade patronal paga determinados prestações sociais aos seus (talvez antigos) trabalhadores directamente do volume de negócios da empresa (das suas actuais receitas fiscais, no caso da entidade patronal ser o Estado), nesse caso não estão a ser tributadas contribuições no rendimento do trabalhador. Tais prestações ainda virão a ser analisados como parte do total do custo de mão-de-obra da entidade patronal, devendo, por isso, não ser ignorados. Evidentemente, as contribuições imputadas são estimativas. Em alternativa, o seu nível estimativo podia ser baseado no pressuposto que as respectivas prestações estão totalmente cobertos por estas contribuições numa base de repartição “hipotética” ou – em caso de existir um sistema “paralelo” equivalente que cobre efectivamente as contribuições – as contribuições imputadas poderiam ser calculadas de acordo com essas regulamentações legais do sistema paralelo.

Os subsídios são todos transferências recebidas de instituições de segurança social – transferências de direitos próprios ou com vista a cobrir défices – que,

efectivamente, reduzem as taxas de contribuições individuais que de outro modo teriam de ser pagas. Estes podem ser provenientes do Orçamento do Estado ou, por exemplo, de empresas públicas. A noção “subsídio” é aqui utilizada num sentido mais abrangente do que no SCN, em que “os subsídios são os actuais pagamentos não remunerados que as unidades do governo... fazem às empresas... e às empresas públicas”³ para reduzir os valores cobrados.

As outras receitas englobam rendimentos do capital, multas, entre outros, e as rubricas de transferências de outras instituições reflectem os pagamentos recebidos de outras instituições *no âmbito* da estrutura do SCS.

A grande vantagem desta classificação é que, provavelmente, os potenciais utilizadores do SCS terão facilidade em compreender porque reflecte elementos bem introduzidos de tecidos sociais de muitos países. Os advogados, jornalistas, políticos, economistas e muitos outros interessados no Estado ficarão todos com um conhecimento directo do nível e da estrutura das receitas do SCS e do Orçamento Social (projectado). Esta informação é importante relativamente às considerações macroeconómicas para a análise dos impactos da estrutura de financiamento de um sistema social de um país nos custos de mão-de-obra e no rendimento disponível dos agregados familiares privados. Devido à sua estrutura aceite internacionalmente, esta classificação é, provavelmente, a menos controversa quando utilizada em comparações internacionais de sistemas de protecção social.

Quadro 3.3 Alemanha: Receitas do SCS por categoria jurídica, 1960-97

Rubrica	Ano										
	1960	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995p	1996p	1997s
<i>Milhões de DM</i>											
Contribuições sociais	39 188	108 690	310 577	521 083	614 982	672 250	699 373	747 626	790 402	819 243	844 410
Pago pelo assegurado	14 727	42 051	124 577	222 469	267 532	294 791	318 091	341 834	361 293	385 655	404 261
- Empregados	11 928	32 602	91 155	161 823	194 633	212 902	221 374	236 043	244 381	255 215	265 969
- Trabalhadores independentes	367	10 050	5 109	8 415	9 178	9 938	10 871	11 713	12 865	13 110	13 699
- Beneficiários	481	234	551	13 196	13 895	16 699	18 791	21 122	24 065	25 615	27 812
- Outras pessoas	465	2 695	6 638	12 234	12 771	13 695	16 258	17 598	17 224	19 873	20 391
- Através de instituições de segurança social	1 487	5 469	21 123	26 801	37 054	41 558	50 887	55 357	65 757	71 842	76 390
- Pagas por entidades empregadoras	24 461	66 639	-	298 614	147 451	377 459	381 282	405 792	426 109	433 588	440 149
- Contribuições actuais	15 775	37 602	110 761	189 906	227 405	246 919	257 504	275 214	284 656	293 833	304 352
- Contribuições imputadas	8 686	29 037	75 239	108 708	120 046	130 539	123 777	130 578	141 453	139 755	135 797
Subsídios	30 267	73 959	177 546	238 339	296 930	333 226	321 255	376 142	390 849	418 850	429 357
De fontes públicas	26 978	68 726	165 761	225 039	282 506	318 051	355 482	364 393	377 499	404 866	415 079
De outras fontes	3 289	5 233	11 785	13 300	14 424	15 175	15 773	11 749	13 350	13 984	14 278
Outras receitas	1 629	3 563	6 777	13 036	16 159	17 524	17 379	16 256	17 346	19 189	20 454
Total	71 084	186 212	494 901	772 458	928 072	1 023 000	1 088 007	1 140 023	1 198 596	1 257 283	1 294 222
Rubrica de balanço	5 435	10 368	20 801	40 998	44 989	24 124	28 965	31 717	20 720	21 137	38 098
<i>Estrutura em %</i>											
Contribuições sociais	55.1	58.4	62.8	67.5	66.3	65.7	64.3	65.6	65.9	65.2	65.2
Pagas pelo assegurado	20.7	22.6	25.2	28.8	28.8	28.8	29.2	30.0	30.4	30.7	31.2
- Empregados	16.8	17.5	18.4	20.9	21.0	20.8	20.3	20.7	20.4	20.3	20.6

- Trabalhadores independentes	0.5	0.6	1.0	1.1	1.0	1.0	1.0	1.1	1.0	1.1
- Beneficiários	0.7	0.1	0.1	1.7	1.5	1.6	1.7	1.9	2.0	2.1
- Outras pessoas	0.7	1.4	1.3	1.6	1.4	1.3	1.5	1.5	1.4	1.6
- Através de instituições de segurança social	2.1	2.9	4.3	3.5	4.0	4.1	4.7	4.9	5.5	5.9
Pagas por entidades empregadoras	34.4	35.8	37.6	38.7	37.4	36.9	35.0	35.6	35.6	34.0
- Contribuições actuais	22.2	20.2	22.4	24.6	24.5	24.1	23.7	24.1	23.7	23.5
- Contribuições imputadas	12.2	15.6	15.2	14.1	12.9	12.8	11.4	11.5	11.8	10.5
Subsídios	42.6	39.7	35.9	30.9	32.0	32.6	34.1	33.0	32.5	33.2
De fontes públicas	38.0	36.9	33.5	29.1	30.4	31.1	32.7	32.0	31.5	32.2
De outras fontes	4.6	2.8	2.4	1.7	1.6	1.5	1.4	1.0	1.1	1.1
Outras receitas	2.3	1.9	1.4	1.7	1.7	1.7	1.6	1.4	1.4	1.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<i>Partes do PIB em %</i>										
Contribuições sociais	12.9	16.1	21.1	20.7	21.6	21.8	22.1	22.5	22.8	23.1
Pagas pelo assegurado	4.9	6.2	8.5	8.8	9.4	9.6	10.1	10.3	10.5	11.1
- Empregados	3.9	4.8	6.2	6.4	6.8	6.9	7.0	7.1	7.1	7.3
- Trabalhadores independentes	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.4	0.4
- Beneficiários	0.2	0.0	0.0	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8
- Outras pessoas	0.2	0.4	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6
- Através de instituições de segurança social	0.5	0.8	1.4	1.1	1.3	1.3	1.6	1.7	1.9	2.1
Pagas por entidades empregadoras	8.1	9.9	12.6	11.8	12.2	12.3	12.1	12.2	12.3	12.0
- Contribuições actuais	5.2	5.6	7.5	7.5	8.0	8.0	8.1	8.3	8.2	8.3
- Contribuições imputadas	2.9	4.3	5.1	4.3	4.2	4.2	3.9	3.9	4.1	3.7
Subsídios	10.0	11.0	12.1	9.4	10.4	10.8	11.7	11.3	11.8	11.8
De fontes públicas	8.9	10.2	11.3	8.9	9.9	10.3	11.2	10.9	10.9	11.4
De outras fontes	1.1	0.8	0.8	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
Outras receitas	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.6
Total	23.5	27.6	33.6	30.6	32.5	33.2	34.4	34.3	34.6	35.4

Notas: p: provisório; s: estimativa.

Fonte: Ministério Federal do Trabalho e Assuntos Sociais, Alemanha: *Materialbank* [Statistical Annex] ao *Deutscher Bundestag: Sozialbericht 1997* [Relatório Social de 1997], Drs. 13/10142, de 17 de Março de 1998. <http://www.bma.de>.

As definições dos títulos estão metodologicamente ligadas ao SCN e, uma vez mais, o leitor encontrará definições abrangentes e mais esclarecimentos no Anexo III. Por exemplo, num nível de agrupamento (compilação sobre todas as instituições do SCS), podia aparecer uma aplicação específica, conforme mostrado no quadro 3.3, que fornece uma panorâmica geral das receitas do SCS alemão por categorias jurídicas. A mesma estrutura de informação existe para todas as 30 instituições actualmente incluídas no SCS alemão, durante um período de praticamente 40 anos, e deste modo, constrói uma base sólida para (a) a análise empírica do mercado de trabalho e os impactos económicos nas receitas do sistema no passado, (b) a sua reacção às alterações na legislação e (c) a formulação de hipóteses nos seus desenvolvimentos futuros sob presumíveis desenvolvimentos no mercado de trabalho, económico e jurídico (modelização). Para além de auxiliar na modelização, esta longa série cronológica fornece informação estatística aprofundada sobre a história das políticas sociais do pós-guerra na Alemanha. É possível que um aspecto seja particularmente evidenciado, nomeadamente o do aumento significativo de contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores por conta de outrem no total das receitas entre 1960 e 1998, dado que o aumento constante da taxa de desemprego foi atribuído, por muitos observadores, a esta mudança na estrutura de financiamento do sistema de protecção social alemão, porque contribuiu para os crescentes custos de mão-de-obra.

3.2.2 Receitas por sector de economia

Uma segunda possibilidade de classificação dos tipos de receitas é por sector de economia. Com vista a compreender esta classificação, é necessário voltar a referir o SCN que, em princípio, se baseia na teoria de circuito de fluxos de fundos na economia e entre economias.

No SCN, uma economia nacional pode ser classificada pelos seguintes sectores:

Lista 4: Sectores económicos

- *Empresas*
 - Empresas do sector 1
 - Empresas do sector 2
 - Empresas do sector n
- *Sector governamental*
 - Governo central
 - Governos regionais

- Governos locais (municípios)
- Instituições de segurança social
- *Agregados familiares privados*
 - Agregados familiares privados do tipo 1
 - Agregados familiares privados do tipo 2
 - Agregados familiares privados do tipo m
- *Organizações privadas*
 - Organização privada 1
 - Organização privada 2
 - Organização privada k
- *Resto do mundo*

Todos estes sectores estão economicamente ligados ao sistema de protecção social de um país através de transacções (e, potencialmente, aos sistemas de protecção social estrangeiros).

O principal problema estatístico desta categorização é que requer informação numérica considerável, e normalmente, muitas estimativas estatísticas. Por exemplo, para atribuir as contribuições das entidades empregadoras aos diferentes sectores de economia, é necessário conhecer as quantias absolutas ou (pelo menos) relativas das contribuições pagas pelas entidades empregadoras dos diferentes sectores. Habitualmente, esta informação só se encontra disponível quando existe um sistema de prestação de informação estatística sofisticado a nível nacional. A falta desta informação pode ser ultrapassada através da utilização de estatísticas na soma dos salários sujeitos a contribuições, conforme gerado nos diferentes sectores económicos – se disponível nas contas nacionais – e, seguidamente, estimar a atribuição sectorial das contribuições em conformidade. Mas quanto menor a informação existente sobre a estrutura sectorial de uma economia, maior o número de estimativas a ser utilizado o que, a determinado ponto, daria resultados falíveis.

Outro problema que poderá surgir é que um dos principais objectivos para a compilação do SCS é a sua utilização enquanto base de projecção. Para o fazer, a basear as projecções no formato das informações desagregadas discutidas na presente secção, é necessário projectar um número de *outras* variáveis dos diferentes sectores económicos (emprego sectorial, média de salários por sector, produtividade sectorial, taxas de contribuição sectoriais [se aplicável], etc.). As projecções sectoriais das economias normalmente requerem uma infra-estrutura complicada

e dispendiosa para apoiar o trabalho de econometria envolvido, que pode ser demasiado caro de sustentar. Assim, antes de introduzir uma categorização sectorial das receitas do SCS, verifique cuidadosamente se a informação necessária para o fazer, assim como as ferramentas analíticas para “explorar” eficazmente esta informação estão disponíveis numa base a longo prazo. Se assim for, recomenda-se fortemente que o SCS seja concebido em conformidade, já que melhoraria significativamente o teor da informação para os seus potenciais utilizadores. Esta estrutura de receita seria então aplicada a cada uma das instituições do SCS.

Uma vez mais, o SCS alemão é utilizado como aplicação ilustrativa. Um dos resultados mais surpreendentes do quadro 3.4 é aquele em que as empresas e o sector do governo (agrupamento) reduziram significativamente a sua parte no compromisso financeiro na protecção social nos últimos 40 anos, enquanto os agregados familiares privados foram obviamente compensados pelas lacunas fiscais resultantes.

Mais adiante abordaremos outra possibilidade para utilizar a repartição sectorial da economia para uma apresentação mais profunda da estrutura do SCS.

3.3 ESTRUTURAÇÃO DAS DESPESAS DE UM SCS

Os tipos de despesas, tal como classificado na secção 3.1.2, são a base para agrupar as despesas do SCS. Teoricamente, todas as informações podem ser desagregadas ao nível, conforme indicado na lista do tipo de despesas. Mas, uma vez mais, esta situação pode não auxiliar as análises macro visto que supostamente serão fornecidas pelo SCS. Com o tempo, na prática acabaram por surgir dois meios diferentes de observar as despesas sociais. A primeira é estruturar as despesas por categoria económica. Tecnicamente significa processar as bases de dados de modo a satisfazer a metodologia e as definições do SCN. A segunda consiste em dispor a base estatística por “função social”. Normalmente, a repartição funcional é específica do SCS e orçamentação social, porque separa claramente o teor da informação de um Orçamento Social daquele que se encontra nas contas nacionais. As explicações pormenorizadas desta abordagem encontram-se na secção 3.3.2.

3.3.1 Despesas por categoria económica

Vejamos uma possibilidade definida para categorizar as despesas do SCS por categoria económica:

Quadro 3.4 Alemanha: Receitas do SCS por sector económico, 1960-97

Rubrica	Ano	1960	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995p	1996p	1997s
<i>Milhões de DM</i>												
Empresas	23 987	59 256	158 887	250 842	291 091	314 103	313 757	326 907	345 564	351 721	359 677	
Governo federal	17 875	43 977	110 667	144 694	182 563	199 611	226 394	231 015	238 407	245 520	252 999	
Governos estatais	9 635	25 436	56 175	78 539	93 318	104 407	110 707	116 382	118 251	135 714	139 194	
Municípios	3 503	12 453	35 743	60 553	74 615	88 564	96 096	100 026	106 362	111 125	111 088	
Segurança social	115	376	1 135	1 851	2 422	2 811	2 959	3 076	3 265	3 396	3 421	
Organizações privadas	677	1 570	5 305	10 170	11 906	13 430	14 374	15 832	17 065	18 085	18 445	
Agregados familiares privados	15 292	43 091	126 324	225 667	271 852	299 869	323 327	346 560	368 985	390 107	408 688	
Resto do mundo	-	52	122	143	305	205	393	225	698	616	711	
Total	71 084	186 212	494 901	772 458	928 072	1 023 000	1 088 007	1 140 023	1 198 596	1 257 283	1 294 222	
Estrutura em %												
Empresas	33.7	31.8	32.1	32.5	31.4	30.7	28.8	28.7	28.8	28.1	27.8	
Governo federal	25.1	23.6	22.4	18.7	19.7	19.5	20.8	20.3	19.9	19.5	19.5	
Governos estatais	13.6	13.7	11.5	10.2	10.1	10.2	10.2	10.2	9.9	10.8	10.8	
Municípios	4.9	6.7	7.2	7.8	8.0	8.7	8.8	8.8	8.9	8.8	8.6	
Segurança social	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	
Organizações privadas	1.0	0.8	1.1	1.3	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.4	1.4	
Agregados familiares privados	21.5	23.1	25.5	29.2	29.3	29.3	29.7	30.4	30.8	31.0	31.6	
Resto do mundo	-	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
Partes do PIB em %												
Empresas	7.9	8.8	10.8	9.9	10.2	10.2	9.9	9.8	10.0	10.0	9.8	
Governo federal	5.9	6.5	7.5	5.7	6.4	6.5	7.2	6.9	6.9	6.9	6.9	
Governos estatais	3.2	3.8	3.9	3.1	3.3	3.4	3.5	3.5	3.4	3.8	3.8	
Municípios	1.2	1.8	2.4	2.4	2.6	2.9	3.0	3.0	3.1	3.1	3.0	
Segurança social	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
Organizações privadas	0.2	0.2	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	
Agregados familiares privados	5.1	6.4	8.6	8.9	9.5	9.7	10.2	10.4	10.7	11.0	11.2	
Resto do mundo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Total	23.5	27.6	33.6	30.6	32.5	33.2	34.4	34.3	34.6	35.5	35.4	

Notas: p: provisório; s: estimativa.

Fonte: Ministério Federal do Trabalho e Assuntos Sociais, Alemanha: *Materialbank* [Statistical Annex] ao *Deutscher Bundestag: Sozialbericht 1997* [Relatório Social de 1997], Drs. 13/10142, de 17 de Março de 1998. <http://www.bma.de>.

Lista 5: Categorias de despesa económica

- *Substituições de rendimento (prestações pecuniárias)*
- *Reembolsos (pecuniários)⁴*
- *Bens e serviços (prestações em género)*
- *Serviços gerais*
 - Administração (em género)
 - Medidas (em género)
 - Subsídios (pecuniários/em género)
- *Transferências para outras instituições (pecuniárias)*

Esta repartição está ligada ao SCN como se segue:

- As substituições e os reembolsos de rendimento aos beneficiários do sistema de protecção nacional fazem parte do rendimento disponível do sector do agregado privado; os bens e serviços e a administração e medidas fazem parte do consumo do governo; os subsídios podem fazer parte do rendimento disponível do agregado privado (se for pecuniário) ou parte do consumo do governo (se for em género).
- A rubrica “transferências para outras instituições” está incluída para se ter o total das despesas institucionais (ao nível do SCS agregado as transferências para outras instituições e as transferências de outras instituições são consolidadas; a sua soma é igual a zero).

A aplicação prática no caso alemão é exibida no quadro 3.5.

3.3.2 Despesas por função social

A despesa por função visa descrever a estrutura do SCS pelas principais contingências sociais cobertas. A lista de funções que se segue descreve uma possibilidade de concepção:

Lista 6: Funções sociais

- *Velhice e sobrevivência*
 - Velhice
 - Sobrevivência

Quadro 3.5 Alemanha: Despesas do SCS por categoria económica, 1960-97

Rubrica	Ano										
	1960	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995p	1996p	1997s
<i>Milhões de DM</i>											
Substituições de rendimento (prestações pecuniárias)	51 947	132 780	326 082	490 836	578 461	643 817	688 103	714 756	749 832	784 435	794 564
Reembolsos	2 620	9 370	32 929	48 180	62 585	72 048	82 816	87 254	105 156	121 252	132 247
Bens e serviços	7 7724	25 611	91 069	155 301	191 300	224 582	228 864	247 798	260 598	266 834	262 699
Serviços e prestações gerais	3 357	8 083	24 019	37 144	50 738	58 430	52 259	58 498	62 289	63 626	66 614
Subsídios	222	543	5 084	8 428	15 809	18 936	17 226	15 207	17 352	17 725	21 857
Medidas	1 212	3 041	8 184	11 645	14 097	15 926	16 781	16 897	17 442	18 073	17 763
Administração	1 923	4 498	10 751	17 071	20 832	23 568	25 253	26 394	27 494	27 827	26 994
Transferências para outras instituições	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	65 648	175 844	474 099	731 460	883 083	998 876	1 059 043	1 108 307	1 177 876	1 236 146	1 256 123
Estrutura em %											
Substituições de rendimento (prestações pecuniárias)	79.1	75.5	68.8	67.1	65.5	64.5	65.0	64.5	63.7	63.5	63.3
Reembolsos	4.0	5.3	6.9	6.6	7.1	7.2	7.8	7.9	8.9	9.8	10.5
Bens e serviços	11.8	14.6	19.2	21.2	21.7	22.5	21.6	22.4	22.1	21.6	20.9
Serviços e prestações gerais	5.1	4.6	5.1	5.1	5.7	5.8	5.6	5.3	5.3	5.1	5.3
Subsídios	0.3	0.3	1.1	1.2	1.8	1.9	1.6	1.4	1.5	1.4	1.7
Medidas	1.8	1.7	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.5	1.5	1.1	1.4
Administração	2.9	2.6	2.3	2.3	2.4	2.4	2.4	2.4	2.3	2.3	2.1
Transferências para outras instituições	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Partes do PIB em %											
Substituições de rendimento (prestações pecuniárias)	17.2	19.7	22.2	19.5	20.3	20.9	21.7	21.5	21.7	22.1	21.7
Reembolsos	0.9	1.4	2.2	1.9	2.2	2.3	2.6	2.6	3.0	3.4	3.6
Bens e serviços	2.6	3.8	6.2	6.2	6.7	7.3	7.2	7.4	7.5	7.5	7.2
Serviços e prestações gerais	1.1	1.2	1.6	1.5	1.8	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8
Subsídios	0.1	0.1	0.3	0.3	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6
Medidas	0.4	0.5	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5
Administração	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7
Transferências para outras instituições	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	21.7	26.0	32.2	29.0	30.9	32.4	33.5	33.3	34.0	34.9	34.4

Notas: p: provisório; s: estimativa.
Fonte: Ministério Federal do Trabalho e Assuntos Sociais, Alemanha: *Materialbank* [Statistical Annex] ao *Deutscher Bundestag: Sozialbericht 1997* [Relatório Social de 1997], Drs. 13/10142, de 17 de Março de 1998, <http://www.bma.de>

- *Saúde*
 - Prevenção e readaptação
 - Doença
 - Acidentes de trabalho e doenças profissionais
 - Invalidez
- *Família*
 - Crianças e jovens
 - Maternidade
 - Outras funções familiares
- *Emprego*
 - Formação profissional
 - Mobilidade
 - Desemprego
- *Habitação*
- *Pobreza geral*
- *Outras funções*

É importante salientar que o SCS aplica a repartição funcional a todas as despesas, incluindo (em princípio) os custos de administração. Tal como indicado anteriormente, a despesa actual não inclui a aquisição de imobilizado nem transacções de activos, tal como a provisão de empréstimos. “Em princípio” refere-se a ambas as administrações não-autónomas, em que os custos não podem ser separados de outras despesas e as unidades que não podem dividir devidamente os seus custos de administração por função.

A compilação da estrutura de despesas do SCS funcional não é tão simples como possa parecer à primeira vista. Por exemplo, todas as despesas sociais podiam ser consideradas como tendo como objectivo a mitigação ou prevenção da pobreza; deste modo, poderá ser tentador registar todas as despesas sociais sob o título “pobreza geral”. Ou, porque todas as despesas sociais acabam por directa ou directamente fluírem para agregados familiares privados (ou “famílias”), todas as despesas sociais podem ser atribuídas à função “família”. Outro extremo seria, por exemplo, desagregar totalmente a despesa com a assistência social (cujo único objectivo normalmente consiste na prevenção da pobreza) através dos seus diferentes componentes. Iria descobrir-se que uma parte da despesa com a assis-

tência social visa o apoio aos idosos, parte é gasto em crianças, em habitações ou em medicamentos, etc. Estas despesas diferentes seriam então colocadas nas funções “velhice”, “família”, “habitação”, e “saúde”, respectivamente.

Para encontrar uma solução prática para este problema metodológico, é necessário compreender claramente a legislação de um país e o *objectivo* legal pretendido. Mas mesmo assim, a decisão sobre onde colocar uma prestação específica pode não ser fácil. Voltemos ao caso da assistência social. A legislação pode estipular prestações sob determinadas condições. Por exemplo, uma lei pode estipular *explicitamente* que determinados “prestações pecuniárias são atribuídos a famílias ou crianças para impedir a pobreza”. Outras partes da lei podem, em determinadas condições, estipular pagamentos especiais aos mais idosos (por exemplo, às pessoas que têm idade igual ou superior a 70 anos) para impedir a sua pobreza. Nestes casos, o estatístico que elabora o SCS ainda ficaria com um problema por decidir. Deverão todas estas prestações ser registadas na função “pobreza”? Ou deveriam, no primeiro exemplo, ser registados na função “família” e, em segundo, na função “velhice”? Por vezes a prática estatística ou a discussão pública existente num país pode ajudar a decidir. Se estas directrizes não forem claras nem fidedignas, nesse caso poderá tentar-se descobrir no que pensava o legislador quando introduziu uma lei específica. Será que a intenção, tendo em conta estes exemplos, seria *originalmente* cuidar (a coesão das) as famílias para impedir a pobreza? Se esta informação permanecer ambígua, nesse caso poderá ser necessário tomar decisões de registo *ad hoc*.

Às vezes surge outro problema: a informação estatística inicial pode não estar suficientemente desagregada para decidir sob que função se regista uma rubrica de despesa específica. Nesse caso, ou a quantidade total seria registada numa função ou seriam utilizadas estimativas para atribuir determinadas quantidades desta rubrica a funções diferentes.

O leitor pode considerar estas questões como sendo de menor importância. De facto, se o SCS fosse concebido apenas para fornecer uma ferramenta de informação *nacional*, nesse caso, a prática actual de registo podia basear-se nas convenções nacionais existentes ou em decisões *ad hoc* razoáveis. Mas um SCS (Orçamento Social) normalmente também tem aspectos *internacionais* que deveriam permitir comparações internacionais de níveis de despesa social por funções diferentes. Por esta razão, é necessário coordenar a prática de registo de SCS (a metodologia) internacionalmente, pelo menos na região fronteira de um país ou com os seus principais parceiros. Enquanto este aspecto é particularmente importante para a coordenação da repartição funcional, também deve ser conseguido relativamente a outras classificações apresentadas neste livro.

Para auxiliar as tomadas de decisões, o leitor encontrará no final do livro propostas para as definições de funções (Anexo III).

O caso alemão é mostrado no quadro 3.6.

Serão necessárias análises jurídicas e empíricas aprofundadas com vista a delinear as conclusões pormenorizadas desta aplicação. Aparentemente, as políticas de família estavam em declínio nos últimos 40 anos, sendo a principal razão o número significativamente reduzido de bebés nascidos desde o final da década de 1960. A saúde ganhou uma importância considerável, sobretudo reflectindo o sucesso dos grupos de pressão e das políticas de rendimentos dos profissionais do sector da saúde, uma estrutura em mudança da população exigindo a provisão de excelentes cuidados de saúde e progresso tecnológico. As políticas de despesas com o emprego (criação) e subsídios de desemprego passaram pelo aumento mais dramático como uma parte total da protecção social, espelhando a resposta da protecção social aos eternamente crescentes problemas estruturais e cíclicos do mercado de trabalho. Finalmente, os recursos para a protecção da velhice perderam um peso significativo nas despesas com a protecção social, apesar do seu crescimento como uma parte do PIB.

3.4 A CLASSIFICAÇÃO INSTITUCIONAL

A abordagem institucional tenciona colocar as receitas e as despesas com a protecção social na base da estrutura institucional existente de um sistema de protecção social. À primeira vista, parece uma abordagem óbvia e fácil. Em países em que o sistema de protecção social é administrado por instituições que são separadas do Orçamento Geral do Estado, a abordagem a tomar é evidente: todas as informações necessárias para elaborar o SCS encontram-se nas contas (orçamentos) destas instituições. Por exemplo, estas instituições podem ser o seguro de pensão pública, seguro de saúde ou seguro de desemprego.

Mas o dilema reside novamente nos pormenores. Normalmente, para além das instituições de segurança social, existem despesas sociais que são pagas directamente dos Orçamentos Gerais do Estado, por entidades empregadoras ou por outros canais como os orçamentos municipais. Na verdade, estas prestações nem sempre são facilmente relacionadas com instituições sociais “tangíveis”. Alguns dos exemplos são a assistência social, as prestações das entidades empregadoras ou pensões, e outras prestações a funcionários públicos e forças armadas (directamente pagas dos orçamentos dos diferentes níveis do Estado e financiadas pelos impostos). Em todos estes casos, para elaborar as instituições do SCS têm de ser criadas instituições “hipotéticas” ou “virtuais”. Os critérios para o fazer seriam a existência de uma legislação específica, ou a obrigatoriedade de acordos entre entidades empregadoras e trabalhadores por conta de outrem sob o pagamento de determinados prestações. (O pagamento voluntário de prestações por parte das entidades empregadoras criaria uma instituição separada se a entidade patronal

Quadro 3.6 Alemanha: Despesas do SCS por função social, 1960-97

Rubrica	Ano										
	1960	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995p	1996p	1997s
Milhões de DM											
Total	65 648	175 844	474 099	731 460	883 083	998 876	1 059 043	1 108 307	1 177 876	1 236 146	1 256 123
Família	10 753	31 745	71 730	92 973	118 292	134 503	139 288	140 599	145 890	162 575	169 182
Saúde	18 187	50 854	152 145	250 818	301 074	341 956	351 095	373 907	406 396	422 056	418 744
Emprego	1 806	5 862	28 782	62 095	99 172	123 020	144 493	142 141	148 317	164 252	169 444
Velhice e sobrevivência	29 119	73 897	188 291	294 317	330 855	361 052	382 801	406 009	430 129	439 895	452 670
Outras funções	5 783	13 487	33 152	31 257	33 690	38 345	41 365	45 651	47 144	47 369	46 083
Estrutura em %											
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Família	16.4	18.1	15.1	12.7	13.4	13.5	13.2	12.7	12.4	13.2	13.5
Saúde	27.7	28.9	32.1	34.3	34.1	34.2	33.2	33.7	34.5	34.1	33.3
Emprego	2.8	3.3	6.1	8.5	11.2	12.3	13.6	12.8	12.6	13.3	13.5
Velhice e sobrevivência	44.4	42.0	39.7	40.2	37.5	36.1	36.1	36.6	36.5	35.6	36.0
Outras funções	8.8	7.7	7.0	4.3	3.8	3.8	3.9	4.1	4.0	3.8	3.7
Partes do PIB em %											
Total	21.7	26.0	32.2	29.0	30.9	32.4	33.5	33.3	34.0	34.9	34.4
Família	3.6	4.7	4.9	3.7	4.1	4.4	4.4	4.2	4.2	4.6	4.6
Saúde	6.0	7.5	10.3	9.9	10.6	11.1	11.1	11.2	11.7	11.9	11.5
Emprego	0.6	0.9	2.0	2.5	3.5	4.0	4.6	4.3	4.3	4.6	4.6
Velhice e sobrevivência	9.6	10.9	12.8	11.7	11.6	11.7	12.1	12.2	12.4	12.4	12.4
Outras funções	1.9	2.0	2.3	1.2	1.2	1.2	1.3	1.4	1.4	1.3	1.3
Notas: p: provisório; s: estimativa.											
Fonte: Ministério Federal do Trabalho e Assuntos Sociais, Alemanha: Materialbank [Statistical Annex] ao Deutscher Bundestag: Sozialbericht 1997 [Relatório Social de 1997], Drs. 13/10142, de 17 de Março de 1998. http://www.bma.de .											

Notas: p: provisório; s: estimativa.

Fonte: Ministério Federal do Trabalho e Assuntos Sociais, Alemanha: *Materialbanc* [Statistical Annex] ao *Deutscher Bundestag: Sozialbericht 1997* [Relatório Social de 1997], Drs. 13/10142, de 17 de Março de 1998. <http://www.bma.de>.

fosse obrigada a pagar a cada empregado, com base na legislação ou por decisões de tribunais). Nas receitas, as instituições virtuais incluiriam todos os rendimentos necessários para financiar as suas despesas; nas despesas, seriam incluídas todas as despesas com prestações, os investimentos em activos necessários para manter a base operacional para pagar estas prestações, acrescidos dos respectivos custos administrativos. Nalguns destes casos, a informação em investimentos e custos de administração pode não estar disponível, nesse caso as estimativas teriam de ser utilizadas para preencher as “lacunas” estatísticas.

3.4.1 As instituições

A lista de instituições a incluir no SCS depende da situação prática e jurídica específica de um dado país. Aqui, iremos referir sobretudo o exemplo do SCS da Alemanha, que é um dos mais bem desenvolvidos, com base numa tradição de compilação e publicação de praticamente 30 anos. O SCS alemão é calculado em duas versões institucionais diferentes. A primeira versão reflecte a abordagem nacional, como mostrada na Lista 7.

Lista 7: Instituições baseadas na classificação nacional do SCS alemão⁵

- *Sistemas gerais*
 - Seguro de pensão
Seguro de pensão de trabalhadores
Seguro de pensão de trabalhadores por conta de outrem
Seguro de pensão de trabalhadores do sector mineiro
 - Seguro de saúde
 - Seguro de acidentes e doenças profissionais
 - Seguro de desemprego e assistência
 - Prestações familiares
 - Abono de família para crianças e jovens
- *Sistemas especiais*
 - Assistência à velhice para agricultores
 - Seguro de velhice para profissões liberais
- *Sistemas estatutários*
 - Pensões da função pública
 - Complemento salarial da função pública

- Assistência à saúde na função pública
- *Prestações da entidade patronal*
 - Pagamento contínuo de salários em caso de doença
 - Pensões complementares de entidades empregadoras privadas
 - Pensões complementares de entidades empregadoras públicas
 - Prestações contratuais e voluntários
- *Sistemas compensatórios*
 - Pensões aos veteranos de guerra e subsídios afins
 - Compensações de guerra e prestações afins
 - Outros prestações compensatórios
- *Assistência e serviços sociais*
 - Assistência social pública
 - Assistência relacionada com jovens
 - Promoção de formação
 - Subsídios de habitação
 - Serviços de saúde pública
 - Assistência de incentivo às poupanças individuais
- *Prestações (fiscais) indirectos*
 - Redução de impostos aos rendimentos para fins sociais
 - Subsídios indirectos para incentivar a aquisição de casa

A segunda versão do SCS alemão reflecte a sua estrutura institucional conforme acordado entre os Estados-membros da UE (classificação Eurostat), como se segue:

Lista 8: Instituições baseadas no Orçamento de classificação do Eurostat⁶

- *Sistemas básicos*
 - Sistemas nacionais
 - Prestações familiares
 - Abono de família para crianças e jovens
 - Sistemas gerais

- Seguro de saúde
- Seguro de pensão
- Seguro de acidentes e doenças profissionais
- Seguro de desemprego
- Pagamento contínuo de salários em caso de doença
- Sistemas especiais
 - Sistemas estatutários
 - Pensões da função pública
 - Complemento salarial da função pública
 - Assistência à saúde na função pública
- Outros sistemas relacionados com profissões
 - Assistência à velhice para agricultores
 - Seguro de velhice para profissões liberais
- Sistemas relacionados com vítimas de guerra e afins
 - Pensões aos veteranos de guerra e subsídios afins
 - Compensações de guerra e prestações afins
 - Outras prestações compensatórias
- *Sistemas complementares*
 - Sistemas nacionais
 - Assistência relacionada com jovens
 - Serviços de saúde pública
 - Sistemas gerais
 - Pensões complementares de entidades empregadoras privadas
 - Sistemas especiais
 - Pensões complementares de entidades empregadoras públicas
 - Sistemas voluntários
 - Prestações contratuais e voluntários de entidades empregadoras
- *Outros sistemas de protecção social*
 - Assistência social pública
 - Promoção de formação
 - Subsídios de habitação
 - Assistência de desemprego

O leitor pode querer reflectir sobre as diferenças entre as duas classificações do mesmo sistema. Enquanto a classificação (nacional) alemã reflecte de certo

modo a estrutura institucional do sistema desenvolvido historicamente, é importante compreender que a classificação do Eurostat foi apresentada como um anteprojecto com vista a permitir as comparações estruturais e quantitativas entre os Estados-membros da UE. Uma vez mais, a elaboração de um SCS compatível com sistemas internacionais de contabilidade deverá ser o objectivo desde o início. Ao utilizar *software* de banco de dados electrónico, pode ser produzida quer a versão nacional quer a internacional do mesmo SCS.

Assim que a estrutura do SCS (quer na sua classificação nacional quer internacional, ou ambas) tiver sido definida, é possível apresentar as receitas e despesas por instituições e por classificações de receitas e despesas diferentes, conforme descrito nas secções 3.2 e 3.3.

3.4.2 Receitas por categoria

As classificações de receitas possíveis foram descritas nas secções 3.2.1 e 3.2.2 em termos de “receitas por categoria jurídica” e “receitas por sector de economia”. Nesta base, as respectivas receitas de cada uma das instituições de um país podem ser estruturadas do seguinte modo:

Lista 9: Receitas da instituição n
Receitas por categoria jurídica

- *Contribuições sociais*
 - Contribuições da população segurada
 - Contribuições de trabalhadores por conta de outrem
 - Contribuições de trabalhadores independentes
 - Contribuições de beneficiários
 - Contribuições de outras pessoas
 - Contribuições pagas por instituições públicas em vez dos beneficiários
 - Contribuições de entidades empregadoras
 - Contribuições actuais
 - Contribuições imputadas
- *Subsídios*
 - Subsídios pagos pelo governo
 - Subsídios pagos por outras fontes
- *Outras receitas*
- *Transferências de outras instituições*

e alternativa ou simultaneamente como se segue:

Receitas por sector de economia

- *Empresas*
 - Empresas do sector 1
 - Empresas do sector 2
 - Empresas do sector n
- *Sector governamental*
 - Governo central
 - Governos regionais
 - Governos locais (municípios)
 - Instituições de segurança social
- *Agregados familiares privados*
 - Agregados familiares privados do tipo 1
 - Agregados familiares privados do tipo 2
 - Agregados familiares privados do tipo m

Quadro 3.7 Cálculo do balanço fiscal da instituição n

A. Total das receitas institucionais por categoria jurídica

- Contribuições sociais
 - Contribuições da população segurada
 - Contribuições de trabalhadores por conta de outrem
 - Contribuições de trabalhadores independentes
 - Contribuições de beneficiários
 - Contribuições de outras pessoas
 - Contribuições pagas por instituições públicas em vez dos beneficiários
 - Contribuições de entidades empregadoras
 - Contribuições actuais
 - Contribuições imputadas
- Subsídios
 - Subsídios pagos pelo governo
 - Subsídios pagos por outras fontes
- Outras receitas

- Transferências de outras instituições

menos

B. Total de despesas institucionais por categorias económicas

- Substituições de rendimento (prestações pecuniárias)
- Reembolsos (pecuniários)
- Bens e serviços (prestações em género)
- Serviços gerais
 - Administração
 - Medidas
 - Subsídios
- Transferências para outras instituições

igual

C. Balanço fiscal institucional (empréstimo líquido de/para o mercado monetário)

- *Organizações privadas*
 - Organização privada 1
 - Organização privada 2
 - Organização privada k
- *Resto do mundo*

No caso de existirem transferências inter-institucionais, e apenas ao nível de uma instituição, o volume total de receitas por categoria jurídica e por sector económico podem não corresponder, já que os fluxos financeiros provenientes dos sectores económicos representam as receitas provenientes de fora do sistema de protecção social, em que as transferências representam os fluxos fiscais no sistema. Nestes casos, a diferença entre ambos os agregados seria os pagamentos de transferência líquida recebidos (a diferença entre as transferências recebidas de uma instituição e o pagamento das suas transferências) de uma instituição. Contudo, ao nível do SCS consolidado agrupado (total de receitas recebidas da protecção social nacional) a diferença desapareceria, já que este volume representa (apenas) o total de receitas recebidas fora do sistema de protecção social, independentemente dos seus fluxos interinstitucionais.

Quadro 3.8 Alemanha: Cálculo da rubrica de balanço do SCS 1960-97 (milhões de DM)

Rubrica	Ano										
	1960	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995p	1996p	1997s
Substituições de rendimento (prestações pecuniárias)	51 947	132 780	326 082	490 836	578 461	643 817	688 103	714 756	749 832	784 435	794 564
Reembolsos	2 620	9 370	32 929	48 180	62 585	72 048	82 816	87 254	105 156	121 252	132 247
Bens e serviços	7 724	25 611	91 069	155 301	191 300	224 582	228 864	247 798	260 598	266 834	262 699
Serviços e prestações gerais	3 357	8 083	24 019	37 144	50 738	58 430	59 259	58 498	62 289	63 626	66 614
Subsídios	222	543	5 084	8 428	15 809	18 936	17 226	15 207	17 352	17 725	21 857
Medidas	1 212	3 041	8 184	11 645	14 097	15 926	16 781	16 897	17 442	18 073	17 763
Administração	1 923	4 498	10 751	17 071	20 832	23 568	25 253	26 394	27 494	27 827	26 994
Transferências para outras instituições	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Despesas por categoria económica	65 648	175 844	474 099	731 460	883 083	998 876	1 059 043	1 108 307	1 177 876	1 236 146	1 256 123
Contribuições sociais	39 188	108 690	310 577	521 083	614 982	672 250	699 373	747 626	790 402	819 243	844 410
Pagas pelo assegurado	14 727	42 051	124 577	222 469	267 532	294 791	318 091	341 834	364 293	385 655	404 261
- Empregados	11 928	32 602	91 155	161 823	194 663	212 902	221 374	236 043	244 381	255 215	265 969
- Trabalhadores independentes	367	1 050	5 109	8 415	9 178	9 938	10 781	11 713	12 865	13 110	13 699
- Beneficiários	481	234	551	13 196	13 895	16 699	18 791	21 122	24 065	25 615	27 812
- Outras pessoas	465	2 695	6 638	12 234	12 771	13 695	16 258	17 598	17 224	19 873	20 391
- Através de instituições de segurança social	1 487	5 469	21 123	26 801	37 054	41 558	50 887	55 357	65 757	71 842	76 390
Pagas por entidades empregadoras	24 461	66 639	186 001	298 614	347 451	377 459	381 282	405 792	426 109	433 588	440 149
- Contribuições actuais	15 775	37 602	110 761	189 906	227 405	246 919	257 504	275 214	284 656	293 833	304 352
- Contribuições imputadas	8 686	29 037	75 239	108 708	120 046	130 539	123 777	130 578	141 453	139 755	135 797
Subsídios	30 267	73 959	177 546	238 339	296 930	333 226	371 255	376 142	390 849	418 850	429 357
De fontes públicas	26 978	68 726	165 761	225 039	282 506	318 051	355 482	364 393	377 499	404 866	415 078
De outras fontes	3 289	5 233	11 785	13 300	14 424	15 175	15 773	11 748	13 350	13 984	14 279
Outras receitas	1 629	3 563	6 777	13 036	16 159	17 524	17 379	16 256	17 346	19 189	20 454
Transferências de outras instituições	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Receitas por categoria jurídica	71 084	186 212	494 901	772 458	928 072	1 023 000	1 088 007	1 140 023	1 198 596	1 257 283	1 294 222
Rubrica de balanço	5 435	10 368	20 801	40 998	44 989	24 124	28 965	31 717	20 720	21 137	38 098
Família	10 753	31 745	71 370	92 973	118 292	134 503	139 288	140 599	145 890	162 575	169 182
Crianças e jovens	6 766	15 782	39 794	56 846	76 626	89 175	92 316	92 589	95 484	102 535	109 282

	Ano														
	1960	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995p	1996p	1997s				
Cônjuges	3 375	14 668	28 179	30 848	35 597	38 670	39 890	40 803	42 905	51 786	51 535				
Maternidade	613	1 295	3 757	5 280	6 069	6 658	7 082	7 206	7 501	8 254	8 366				
Saúde	18 187	50 854	152 145	250 818	301 074	341 956	351 095	373 907	406 396	422 056	418 744				
Reabilitação	1 369	3 733	9 367	15 867	18 618	21 522	23 395	25 423	27 631	28 709	24 675				
Doença	12 076	36 123	112 853	181 290	215 444	243 954	243 288	258 041	275 560	280 751	274 728				
Acidentes de trabalho e doenças profissionais	1 667	4 653	11 866	17 061	20 650	22 861	23 834	24 299	25 744	25 766	25 698				
Invalidez	3 075	6 345	18 059	36 601	46 362	53 619	60 577	66 144	77 461	86 829	93 644				
Emprego	1 806	5 862	28 782	62 095	99 172	123 020	144 439	142 141	148 317	164 252	169 444				
Formação profissional	585	2 374	8 942	15 900	21 753	29 559	28 406	24 309	26 487	28 550	24 841				
Mobilidade	344	1 780	5 960	8 240	15 852	22 704	22 978	20 519	21 932	21 224	25 530				
Desemprego	877	1 708	13 879	37 955	61 567	70 758	93 110	97 313	99 898	114 478	119 073				
Velhice e sobrevivência	29 119	73 897	188 291	294 317	330 855	361 053	382 801	406 009	430 129	439 895	452 670				
Velhice	25 723	67 644	175 309	280 321	315 663	344 883	365 398	387 471	411 193	420 971	433 301				
Sobrevivência	3 395	6 253	12 982	13 996	15 192	16 169	17 403	18 538	18 936	18 923	19 368				
Outras funções	5 783	13 487	33 152	31 257	33 690	38 345	41 365	45 651	47 144	47 369	46 083				
Despesas por funções	65 648	175 844	474 099	731 460	883 083	998 876	1 059 043	1 108 307	1 177 876	1 236 146	1 256 123				
Empresas	23 987	59 256	158 887	250 842	291 091	314 103	313 757	326 907	345 564	352 721	359 677				
Governo federal	17 875	43 977	110 667	144 694	182 563	199 611	226 394	231 015	238 407	245 520	252 999				
Governos estaduais	9 635	25 436	56 718	78 539	93 318	104 407	110 707	116 382	118 251	135 714	139 194				
Municípios	3 503	12 453	35 743	60 553	74 615	88 564	96 096	100 026	106 362	111 125	111 088				
Segurança social	115	376	1 135	1 851	2 422	2 811	2 959	3 076	3 265	3 396	3 421				
Organizações privadas	677	1 570	5 305	10 170	11 906	13 430	14 374	15 832	17 065	18 085	18 445				
Agregados familiares privados	15 292	43 091	126 324	225 667	271 852	299 869	323 327	346 560	368 985	390 107	408 688				
Resto do mundo	-	52	122	143	305	205	393	225	698	616	711				
Recitas por fontes	71 084	186 212	494 901	772 458	928 072	1 023 000	1 088 007	1 140 023	1 198 596	1 257 283	1 294 222				

Notas: p: provisório; s: estimativa.
Fonte: Ministério Federal do Trabalho e Assuntos Sociais, Alemanha: *Materiahanc* [Statistical Annex] ao *Deutscher Bundestag: Sozialbericht 1997* [Relatório Social de 1997], Drs. 13/10142, de 17 de Março de 1998. <http://www.bma.de>.

Quadro 3.9 Alemanha: Cálculo da rubrica de balanço do seguro de pensões, 1960-97 (milhões de DM)

Rubrica	Ano											
	1960	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995p	1996p	1997s	
Substituições de rendimento (prestações pecuniárias)	16 938	43 726	120 452	206 037	235 012	260 877	279 489	302 273	324 639	337 437	347 480	
Reembolsos	1 410	5 214	15 114	13 210	16 422	16 017	17 922	20 017	22 815	24 360	25 916	
Bens e serviços	730	1 811	3 326	4 667	4 948	5 643	6 243	6 655	7 209	7 486	5 484	
Serviços e prestações gerais	426	987	2 563	3 573	4 304	5 101	5 680	5 973	6 444	6 360	5 822	
Subsídios	6	3	-	1	0	30	29	31	31	30	22	
Medidas	57	155	396	572	666	810	911	977	1 041	1 065	983	
Administração	363	829	2 166	3 001	3 638	4 261	4 740	4 965	5 373	5 265	4 817	
Transferências para outras instituições	47	410	1 015	1 414	1 606	1 935	3 908	4 674	2 636	2 656	2 646	
Despesas por categoria económica	19 551	52 147	142 470	228 901	262 293	289 573	313 242	339 592	363 743	378 299	387 348	
Contribuições sociais	14 450	43 610	112 980	187 825	214 170	230 030	237 180	264 180	272 130	287 580	304 288	
Pagas pelo assegurado	7 240	21 770	58 370	96 835	111 683	120 402	125 417	139 416	147 381	159 088	168 345	
- Empregados	6 750	20 790	51 660	86 575	97 117	104 938	106 163	118 534	117 859	122 462	129 836	
- Trabalhadores independentes	160	280	780	886	1 070	950	1 180	1 370	1 440	1 460	1 533	
- Beneficiários	-	-	-	866	980	920	1 000	1 270	1 590	1 780	1 857	
- Outras pessoas	330	700	1 980	2 610	2 430	2 650	3 050	3 310	2 890	4 720	5 008	
- Através de instituições de segurança social	-	-	3 949	5 898	10 087	10 943	14 025	14 931	23 603	28 666	30 111	
Pagas por entidades empregadoras	7 210	21 840	54 610	90 990	102 487	109 628	111 763	124 764	124 749	128 492	135 943	
- Contribuições actuais	7 210	21 840	54 610	90 990	102 487	109 628	111 763	124 764	124 749	128 492	135 943	
- Contribuições imputadas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Subsídios	5 696	10 716	30 027	49 422	57 306	61 159	65 617	75 188	78 176	82 359	87 981	
De fontes públicas	5 696	10 684	30 027	49 419	57 303	61 159	65 617	75 188	78 176	82 359	87 981	
De outras fontes	-	32	-	3	3	0	-	-	-	-	-	
Outras receitas	773	1 516	1 450	2 366	3 601	4 729	4 238	2 514	2 113	3 157	3 627	
Transferências de outras instituições	-	-	408	81	65	63	50	40	31	45	31	
Receitas por categoria jurídica	20 919	55 842	144 865	239 695	275 142	295 981	307 085	341 921	352 449	373 141	395 926	
Rubrica de balanço	1 368	3 695	2 396	10 794	12 849	6 408	-6157	2 329	-11294	-5158	8 577	

Rubrica	Ano											
	1960	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995p	1996p	1997s	
Família	730	1 250	2 622	1 593	1 699	1 690	1 746	1 779	2 039	2 029	2 076	
Saúde	2 836	5 406	11 979	21 086	24 976	28 384	32 096	34 709	37 894	39 491	38 051	
Emprego	16	493	1 517	3 671	3 872	3 498	3 694	5 731	9 450	15 147	15 563	
Velhice e sobrevivência	15 484	44 066	124 183	200 628	229 820	253 654	271 343	292 144	311 202	318 465	328 759	
Velhice	13 202	40 441	117 229	192 659	221 093	244 350	261 157	281 006	299 860	307 244	317 087	
Sobrevivência	2 282	3 625	6 954	7 969	8 727	9 304	10 186	11 138	11 342	11 221	11 672	
Outras funções	438	522	1 155	510	320	412	455	555	522	510	254	
Despesas por funções	19 504	51 737	141 455	227 487	260 687	287 638	309 334	334 918	361 107	375 642	384 703	
Empresas	6 862	19 965	47 625	78 725	87 708	93 786	94 811	104 980	105 045	109 554	116 278	
Governo federal	5 779	11 280	30 995	50 983	59 110	62 131	67 031	77 217	80 060	84 269	90 002	
Governos estatais	236	947	2 982	4 758	5 748	7 215	7 183	7 436	7 366	7 579	8 035	
Municípios	261	571	1 722	3 125	4 217	4 764	4 731	4 770	4 517	4 418	4 662	
Segurança social	50	148	336	568	761	864	913	1 024	1 029	1 062	1 121	
Organizações privadas	131	462	1 749	3 655	4 107	4 555	4 857	5 709	5 972	6 423	6 805	
Agregados familiares privados	7 600	22 438	59 047	97 797	113 423	122 604	127 509	140 745	148 430	159 790	168 993	
Resto do mundo	-	32	-	3	3	0	-	-	-	-	-	
Recitas por fontes	20 919	55 842	144 457	239 613	275 077	295 918	307 035	341 881	352 419	373 096	395 895	

Notas: p: provisorio; s: estimativa.
Fonte: Ministério Federal do Trabalho e Assuntos Sociais, Alemanha: *Materialbanc* [Statistical Annex] ao *Deutscher Bundestag: Sozialbericht 1997* [Relatório Social de 1997], Drs. 13/10142, de 17 de Março de 1998. <http://www.bma.de>.

Notas: p: provisório; s: estimativa.
Fonte: Ministério Federal do Trabalho e Assuntos Sociais, Alemanha: *Materialbank* [Statistical Annex] ao *Deutscher Bundestag: Sozialbericht 1997* [Relatório Social de 1997], Drs. 13/10142, de 17 de Março de 1998. <http://www.bma.de>.

3.4.3 Despesas por categoria

As classificações de despesa possíveis foram descritas nas secções 3.3.1 e 3.3.2 em termos de “despesas por categoria económica” e “despesas por função social”. Por conseguinte, a partir desta base, a despesa por cada instituição de um país pode ser apresentada do seguinte modo:

Lista 10: Despesas da instituição n *Despesas por categoria económica*

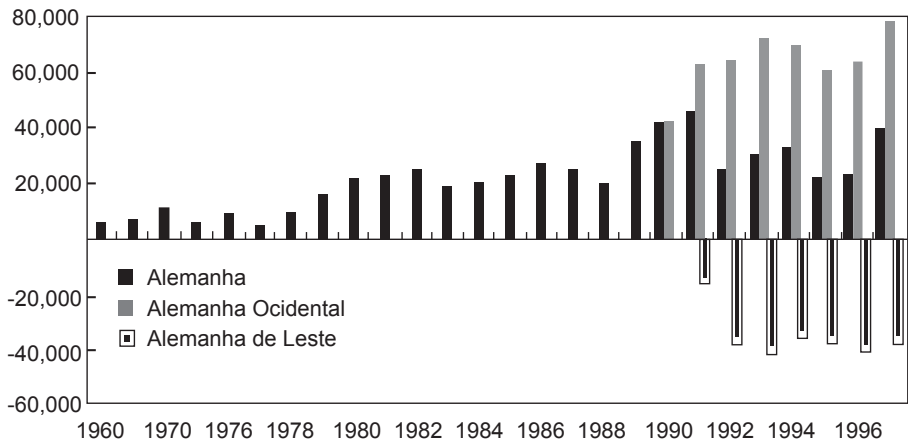
- *Substituições de rendimento (prestações pecuniárias)*
- *Reembolsos (pecuniários)*
- *Bens e serviços (prestações em género)*
- *Serviços gerais*
 - Administração
 - Medidas
 - Subsídios
- *Transferências para outras instituições*

e alternativa ou simultaneamente como se segue:

Despesas por função social

- *Velhice e sobrevivência*
 - Velhice
 - Sobrevivência
- *Saúde*
 - Prevenção e readaptação
 - Doença
 - Acidentes de trabalho e doenças profissionais
 - Invalidez
- *Família*
 - Crianças e jovens
 - Maternidade
 - Outras funções familiares

Figura 3.1 Rubrica de balanço do sistema de protecção social alemão¹ (milhões de DM)



¹ De 1960 até 1989, os números referem-se à República Federal da Alemanha; a partir de 1990, ver figura.

Fonte: Ministério Federal do Trabalho e Assuntos Sociais, Alemanha; *Materialband* [Anexo Estatístico] ao *Deutscher Bundestag: Sozialbericht 1997* [Relatório Social de 1997], Drs. 13/10142, de 17 de Março de 1998. <http://www.bma.de>.

- *Emprego*
 - Formação profissional
 - Mobilidade
 - Desemprego
- *Habitação*
- *Pobreza geral*
- *Outras funções*

Uma vez mais, em caso de transferências interinstitucionais, e apenas ao nível de cada instituição, o volume total de despesas por categoria económica e por função social podem não corresponder, já que os fluxos financeiros funcionais representam o volume total que vai directa ou indirectamente para os agregados familiares privados (“deixando” o sistema por completo), em que as transferências representam os fluxos fiscais *no* sistema de protecção social. Nestes casos, a diferença entre ambos os agregados seria os pagamentos de transferência *liquida* efectuados de uma instituição (a diferença entre as transferências efectuadas de uma instituição e a recepção das suas transferências). Ao nível do SCS consolda-

do agrupado, a diferença voltaria a desaparecer (tal como no caso das receitas do SCS).

Assim, o cálculo do balanço fiscal institucional deve ser baseado nas receitas por categoria jurídica e nas despesas por categoria económica (quadro 3.7).

A aplicação de pleno direito destas estruturas no SCS alemão encontra-se ilustrado nos quadros 3.8 e 3.9, que reflectem as diferenças possíveis explicadas no cálculo do balanço fiscal. O quadro 3.8 mostra os resultados do total do sistema de protecção social, sendo que o quadro 3.9 mostra os resultados do seguro de pensão público (como um exemplo específico). O leitor poderá aperceber-se que ao nível do agrupamento do SCS (quadro 3.8), a rubrica de balanço é independente quer tinha sido calculada com base nas receitas e despesas contidas na parte *superior* do quadro quer na parte *inferior*, sendo que este não é o caso no quadro 3.9, em que aparecem ilustradas estas explicações.

Uma apresentação gráfica da rubrica de balanço do sistema de protecção social alemão (figura 3.1) revela que durante mais de 40 anos contribuiu até um certo ponto para a construção de activos financeiros da economia, já que o balanço era quase sempre positivo.

Notas

¹ Consultar Anexo III, “Contribuições sociais”.

² Essas abordagens por país podem por vezes limitar as comparações internacionais (conferir secção 3.3.2.). Assim, os países devem coordenar constantemente especificidades metodológicas, pelo menos a nível regional.

³ SCN de 1993, pág. 173-174. Uma instituição de segurança social não é uma empresa pública.

⁴ O SCN de 1993 considera os reembolsos como transferências em género.

⁵ Ministério Federal do Trabalho e Assuntos Sociais, Alemanha: Segurança social na Alemanha: Despesas e receitas 1960-1993 (Bona, 1994).

⁶ *Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung* [Ministério Federal do Trabalho e Assuntos Sociais]: *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes, ESSOSS 1993* [Despesas e receitas da protecção social. ESSOSS 1993] (Bona, 1994).

JUNÇÃO DE TODAS AS OPÇÕES: ESQUEMAS PARA A ESTRUTURA DO QUADRO DE UM SISTEMA DE CONTABILIDADE SOCIAL

4

Com base nas classificações e categorizações introduzidas até ao momento, este capítulo apresenta uma breve panorâmica geral de possíveis combinações de informações de SCS sob a forma de quadros. Distinguimos os quadros que apresentam informação matriz para cada ano t dos quadros que apresentam informação numa base de séries cronológicas. Os esquemas de todos os quadros encontram-se no Anexo VI. Vale a pena recordar que um sistema de protecção social é multidimensional e, como tal, as propostas que se seguem para os quadros são meras representações parciais dos sistemas completos.

4.1 MATRIZES ANUAIS

As matrizes anuais são estruturas rectangulares (quadros) que, a dado momento, permitem o cruzamento simultâneo de informação em dois conjuntos de classificações diferentes, tal como mencionado.

Receitas por categoria jurídica e instituições (ano t) (Anexo VI, figura AVI.1)

A coluna da esquerda deste quadro contém a repartição institucional do SCS (Orçamento Social) e as linhas de cima contém as receitas das instituições por categoria jurídica. Quando são expressas em partes do rendimento total ou como uma percentagem do PIB nominal, as células deste quadro permitem uma comparação directa da importância relativa das diferentes categorias de receitas para as instituições do sistema. As partes do rendimento total podem ser calculadas de

duas formas: a soma das colunas ou das linhas, perfazendo os 100 por cento. A utilização de qualquer uma delas depende do tema específico em consideração.

Receitas por categoria económica e instituições (ano t) (Anexo VI, figura AVI.2)

Neste quadro, a coluna da esquerda é igual à anterior; as linhas de cima contêm agora os sectores de economia. Este quadro apresenta a informação sobre as contribuições dos diferentes sectores económicos a cada uma das instituições de segurança social. Contudo, ao interpretar os resultados, é necessário ter cuidado para compreender exactamente o método da compilação da informação (as definições) utilizada – os resultados não resolvem necessariamente o problema da incidência; não respondem à pergunta de quem *acaba* por pagar o custo da protecção social. Os totais horizontais e verticais são calculados e podem ser utilizados para as análises estruturais intra-sistema, ou para o cálculo das partes no PIB, ou outros agregados macroeconómicos significativamente escolhidos.

Receitas por categoria jurídica, sector económico e instituição i (ano t) (Anexo VI, figura AVI.3)

Esta alternativa é uma combinação das duas dadas acima, mas só pode ser compilada em separado para cada instituição. A coluna da esquerda contém a desagregação sectorial de economia e as linhas de cima, as receitas por categoria jurídica. Tendo em conta que a informação neste quadro é, de facto, tri-dimensional, cada ano t confere um número de quadros n (n = ao número de instituições), sendo que cada quadro representa uma instituição diferente. Quando se agrega as instituições, o SCS (Orçamento Social) é dado por ano t , estruturado por sector económico e receitas por categoria jurídica. Uma vez mais, os totais horizontais e verticais são calculados e podem ser utilizados para análises.

Despesas por categoria económica e instituição (ano t) (Anexo VI, figura AVI.4)

Este quadro reflecte as despesas do SCS e tem a mesma estrutura tal como apresentado na Figura AVI.1 (receitas). Mais uma vez, a coluna da esquerda contém as diferentes instituições do sistema de protecção social e as linhas de cima contêm as categorias de despesa económica, tal como definido. Os totais horizontais e verticais podem ser utilizados para análises macroeconómicas e financeiras relevantes.

Despesas por função social e instituição (ano t) (Anexo VI, figura AVI.5)

Este quadro é equivalente ao da figura AVI.2. A coluna da esquerda contém as diferentes instituições do sistema de protecção social e as linhas de cima contém as diferentes funções sociais. Uma vez mais, os totais horizontais e verticais podem ser utilizados para análises macroeconómicas e financeiras relevantes.

Despesas por função social, categoria económica e instituição (ano t) (Anexo VI, figura AVI.6)

Este quadro é uma ampliação do quadro anterior. A coluna da esquerda contém as diferentes instituições e as funções estão listadas nas linhas de cima. Além disso, as funções estão desagregadas pelas diferentes categorias económicas.

Despesas por categoria económica, funções sociais e instituição i (ano t) (Anexo VI, figura AVI.7)

Este quadro contém na coluna da esquerda as funções sociais, tal como definido, e nas suas linhas de cima, as categorias económicas das despesas sociais. Basicamente, contém a mesma informação tal como a estrutura do quadro mostrado na figura AVI.6 mas a informação sobre as categorias económicas de despesa é mais desagregada.

Transferências entre as instituições (ano t) (Anexo VI, figura AVI.8)

A dimensão deste quadro é determinada pelo número de instituições. É quadrático, as mesmas instituições encontram-se na coluna da esquerda assim como nas linhas de cima (em sequência idêntica). A coluna da esquerda contém as instituições pagadoras, ao passo que as linhas de cima contém as instituições recebedoras. Assim, por cada instituição i na coluna da esquerda e por cada ano t (estatísticas ou projecção), é possível identificar as outras instituições x que recebem as transferências de instituições i , incluindo as respectivas quantidades. A diagonal principal deste quadro está intencionalmente por preencher.

4.2 SÉRIES CRONOLÓGICAS

Os quadros no formato de séries cronológicas são caracterizados pelo facto de fornecerem informação sobre o desenvolvimento de um tipo de classificação de informação orçamental ao longo do tempo, ou seja, o passado e o período de pro-

jecção. Ao utilizar este método, o cruzamento de referências entre duas classificações, tal como descrito na secção anterior, não é possível. Enquanto os quadros de cruzamento de referências permitem análises estruturais, as informações no formato de série cronológicas estão abertas às ferramentas de análise de séries cronológicas, como, por exemplo, o cálculo da mudança das taxas ao longo do tempo, elasticidades, alteração de médias, etc. Além disso, se os resultados apresentados também forem calculados como uma percentagem dos totais (= 100 por cento) ou como uma percentagem do PIB, as conclusões podem ser retiradas do desenvolvimento desses índices ao longo do tempo.

Receitas por categoria jurídica (Anexo VI, figura AVI.9)

A coluna da esquerda contém todas as rubricas de receitas por categoria jurídica e as linhas de cima reflectem o período observado da observação estatística, bem como os anos sobre os quais as receitas estão a ser projectadas. O período de projecção está a sombreado.

Receitas por sector económico (Anexo VI, figura AVI.10)

Este quadro reflecte o desenvolvimento das contribuições financeiras dos sectores económicos para o sistema de protecção social. A coluna da esquerda contém todas as rubricas de receitas “produzidas” nos sectores económicos listados e transferidas para o sector de protecção social. Uma vez mais, as linhas de cima reflectem o período observado da observação estatística, bem como os anos sobre os quais as contribuições sectoriais estão a ser projectadas, estando o período de projecção a sombreado.

Despesas por categoria económica (Anexo VI, figura AVI.11)

Agora alteramos para a despesa do SCS. Este quadro reflecte o desenvolvimento da despesa de SCS por categoria económica. Foi feita uma distinção entre prestações pecuniárias e em género. Apesar dos “serviços gerais” normalmente consistirem sobretudo em prestações em género, também podem ser pecuniários; deste modo, não é feita qualquer distinção entre pecuniário e em género. Uma vez mais, a coluna da esquerda contém todas as rubricas das despesas e as linhas de cima reflectem o período observado da observação estatística, bem como os anos sobre os quais as contribuições sectoriais estão a ser projectadas, sendo que o período de projecção volta a estar sombreado.

Despesas por função social (Anexo VI, figura AVI.12)

O formato do quadro seguinte espelha o desenvolvimento das despesas do SCS por função social. Estes resultados provavelmente irão atrair imensa atenção, sobretudo quando um período de tempo mais alargado pode ser coberto por resultados estatísticos e projecções. A coluna da esquerda contém todas as rubricas de despesas funcionais e as linhas de cima reflectem o período observado da observação estatística, bem como os anos sobre os quais as contribuições sectoriais estão a ser projectadas, sendo que o período de projecção está sombreado.

Despesas por instituição (Anexo VI, figura AVI.13)

Este quadro apresenta os resultados do SCS num formato institucional clássico. Se calculado como quotas de percentagem do total das despesas sociais ou como partes do PIB, podem revelar informação sobre a importância financeira relativa das diferentes instituições e o do seu respectivo desenvolvimento ao longo do tempo. A coluna da esquerda contém todas as despesas das instituições e as linhas de cima reflectem o período observado da observação estatística, bem como os anos sobre os quais as contribuições sectoriais estão a ser projectadas, sendo que o período de projecção está a sombreado.

O balanço fiscal do SCS (Anexo VI, figura AVI.14)

O último quadro, figura AVI. 14, mostra dois métodos alternativos de calcular o balanço fiscal do conjunto do SCS. Em primeiro lugar, a diferença pode ser calculada entre o total das receitas por categoria jurídica e o total das despesas por categoria económica; em segundo lugar, a diferença pode ser calculada entre o total das receitas por sector económico e o total das despesas por função social. Não esquecer que, por construção, os resultados das duas alternativas apenas coincidem se calculados no total agrupado dos resultados do SCS. Quando calculadas para as instituições, as duas abordagens alternativas podem diferir em todos estes casos em que uma instituição recebe e/ou paga transferências para/de outra instituição na estrutura do SCS. Tal como explicado anteriormente, a razão é que as transferências recebidas do (pagas ao) sistema de protecção social foram classificadas como “jurídicas” e “entidades económicas” (ver parte de cima da figura AVI. 14), mas não relativamente à origem do “sector económico” ou “função social”. Assim, a nível institucional os balanços calculados podem diferir para os montantes de transferência líquidos recebidos (pagos). No total do nível agrupado, estas diferenças são consolidadas. O balanço do SCS é um primeiro indicador bruto do desenvolvimento da posição fiscal do sistema de protecção social ao longo do tempo.

UMA ROTINA DE TRABALHO PARA A COMPILAÇÃO DE DADOS

5

Um pré-requisito para a elaboração de sucesso e manutenção de um SCS, estruturado como descrito, é um sistema estatístico nacional que funcione bem e envie as informações de forma contínua e consistente. Muitos dos dados e fontes de dados irão na verdade ser os mesmos para a compilação das contas nacionais (Capítulo 6).

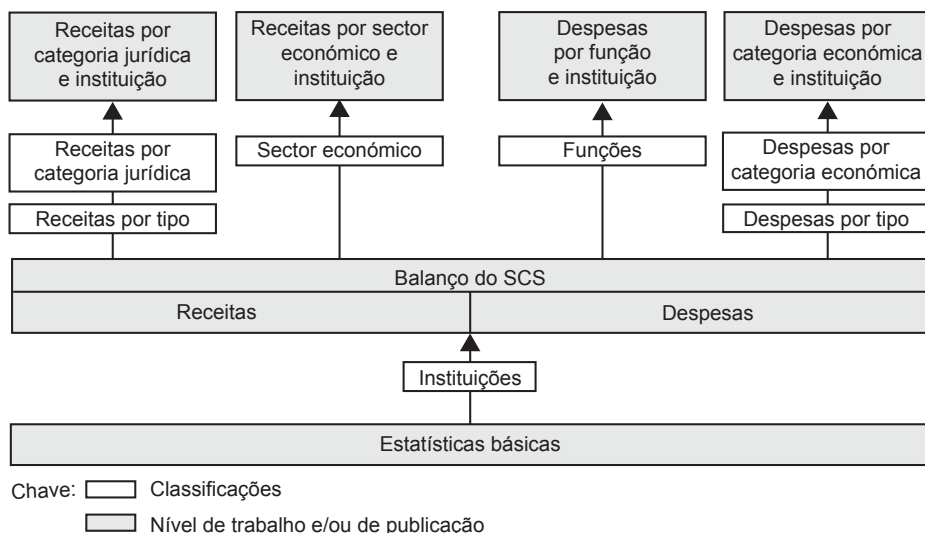
O ponto de partida é o conjunto disponível das estatísticas básicas pormenorizadas sobre as despesas sociais e o respectivo financiamento. Muita desta informação encontra-se normalmente disponível ao nível do governo central; outras informações poderão estar disponíveis apenas ao nível estatal ou local. Quando existe a separação de instituições sociais, são as próprias que fornecem os respectivos dados. Noutros casos, os dados poderão em princípio existir, mas nenhuma instituição os recolhe sistematicamente (por ex. as despesas sociais pagas por empresas). Nestes e noutros casos, tem de ser implementada uma rotina de recolha de dados ou uma técnica de estimativa robusta. Qualquer que seja a situação relativamente à disponibilidade da informação, a unidade administrativa que opera o SCS (Orçamento Social) terá muitas vezes de determinar uma rotina confiável de recolha de dados e/ou de estimativa.

Os dados recolhidos terão de ser classificados por instituição, tal como descrito na secção 3.4. Tal como referido anteriormente, algumas das classificações institucionais serão auto-evidentes e outras instituições terão de ser criadas “artificialmente” (“instituições hipotéticas”). Só é possível determinar nesta base, para cada uma das instituições determinadas – quer seja uma instituição tangível quer hipotética – um “balanço” que reflecta as suas receitas e despesas.

Estes balanços são a base das classificações descritas acima. Em primeiro lugar, as receitas e as despesas têm de ser classificadas por tipo, posteriormente, as receitas têm de ser seleccionadas por categoria jurídica e/ou por sector eco-

nómico e as despesas por categoria económica e/ou função social. Os balanços também podem representar o nível dos dados em que as técnicas de projecção, tal como descritas na Parte III, serão normalmente aplicadas. Na figura 5.1 é possível ver uma apresentação formal deste processo.

Figura 5.1 O processo de compilação de dados do SCS



Fonte: Ministério Federal do Trabalho e Assuntos Sociais, Alemanha: Segurança social na Alemanha. Despesas e receitas 1960-1993 (Bona, 1994), pág. 7.

O SISTEMA DE CONTAS NACIONAIS (SCN) DAS NAÇÕES UNIDAS E AS SUAS LIGAÇÕES A UM SISTEMA DE CONTABILIDADE SOCIAL

O Sistema de Contas Nacionais (SCN) das Nações Unidas está inter-relacionado com a teoria económica¹ e com as regras contabilísticas “há muito utilizadas na contabilidade empresarial”² (princípio tradicional de partidas dobradas). Neste capítulo são debatidos apenas alguns dos aspectos contabilísticos formais de um sistema de contabilidade social (SCS), relativamente ao SCN. As questões teóricas de política económica e macroeconómica encontram-se no Anexo I, “Resenha de Tópicos”.

6.1 A RELAÇÃO ENTRE O SCS E O SCN

O SCN foi amplamente descrito como se segue:³

O Sistema de Contas Nacionais (SCN) consiste num conjunto de contas macroeconómicas coerentes, consistentes e integradas, balanços e quadros baseados num conjunto de conceitos, definições, classificações e regras contabilísticas acordados internacionalmente. Proporciona uma estrutura contabilística abrangente, na qual os dados económicos podem ser compilados e apresentados num formato concebido especificamente para efectuar análises económicas, tomadas de decisões e políticas. As próprias contas apresentam de um modo resumido uma enorme quantidade de informações pormenorizadas, organizadas de acordo com os princípios e percepções económicas sobre o trabalho de uma economia. Fornecem um registo amplo e pormenorizado das actividades económicas complexas que ocorrem na economia e na interacção entre os diferentes agentes económicos e grupos de

agentes, que ocorre em mercados ou noutros locais. Na prática, as contas são compiladas durante períodos de tempo sucessivos, fornecendo, deste modo, um fluxo de informação contínuo que é indispensável à monitorização, análise e avaliação do desempenho da economia ao longo do tempo. O SCN fornece informações não apenas sobre as actividades económicas como também sobre os níveis de bens produtivos da economia e a riqueza da sua própria população em momentos específicos. Finalmente, o SCN inclui uma conta externa que apresenta as ligações entre uma economia e o resto do mundo.

Muitas das questões abordadas nesta categorização do SCN também se aplicam ao SCS. No entanto, relativamente à definição supracitada deve ficar evidente que a questão central do SCN é a *economia* e a sua respectiva análise. Em contraste, um SCS visa uma descrição abrangente do fluxo de fundos relacionados com um sistema nacional de protecção social e fornece uma base de dados para a sua projecção. Muita da informação contida num SCS também se encontra disponível no SCN, mas esta informação poderá ser apenas encontrada em *loci* diferentes do SCN. É possível que não conste outra informação, já que o SCN segue regras metodológicas parcialmente distintas e tem objectivos diferentes quando comparados aos de um SCS. O Grupo de Trabalho Intersecretariado sobre Contas Nacionais, que preparou o SCN de 1993, tinha conhecimento dessas limitações do SCN. É por esta razão que o SCN de 1993 permite uma grande flexibilidade relativamente à sua implementação. Mas, “nalguns casos, trabalhar com a estrutura central [o SCN], mesmo que de um modo flexível, não é suficiente.”⁴ Para ultrapassar as limitações criadas pelo SCN, foi proposta a introdução de “contas satélite”, cuja descrição é a seguinte:⁵

Em certos tipos de análise, a intenção básica é... centrar num determinado campo ou aspecto da economia e vida social no contexto das contas nacionais. A intenção é mostrar e descrever mais aprofundadamente os aspectos que estão ocultos nas contas da estrutura ou superfície central apenas num certo número de pontos... Noutros tipos de análise, é dada mais ênfase a conceitos alternativos... Por exemplo, a produção de serviços domésticos por elementos do agregado familiar para o seu próprio consumo final pode ser levada para um campo da produção.

E além disso:

A análise de uma série de áreas importantes, tais como a protecção social, a saúde ou o ambiente podem beneficiar da elaboração de uma estrutura para acomodar elementos que são incluídos nas contas centrais, explícita ou implicitamente, e ainda elementos complementares (quer sejam monetários quer físicos) e possíveis apresentações e conceitos alternativos. No entanto, em todas as situações, as ligações à estrutura central são explícitas, existem uma série de elementos comuns e a introdução de características contraditórias surge, não por acaso, mas após terem sido estudados vários modos de ver a realidade. Essas estruturas especiais, que estão semi-integradas na estrutura central, recebem a designação de contas satélites.

Parece uma descrição justa da ligação do conceito do SCS com o SCN, ou no mínimo, o que deveria ser. Por outras palavras, um SCS pode ser considerado uma conta satélite do SCN. Coincide com a definição de uma conta de satélite do SCN em muitas aspectos. Por exemplo, tem inúmeras conexões com o SCN, diferindo igualmente desse sistema, assim como na repartição funcional de despesas. Tal como o leitor terá oportunidade de verificar na Parte III, a projecção de um Orçamento Social também requer (e, como tal, “produz”) uma quantidade de informação sobre as entidades físicas que não são elementos fulcrais do SCN.

Tendo em conta que não se trata de um livro sobre contabilidade nacional, os restantes esclarecimentos fornecidos sobre as ligações entre o SNC e o SCS apenas abrangem alguns dos aspectos mais importantes. Para melhorar a familiaridade do leitor com os conceitos do SCN e o conceito metodológico de um SCS, aconselha-se que estude sobretudo o *SCN*: Capítulos VII: “A distribuição primária da conta do rendimento”, VIII: “A distribuição secundária da conta do rendimento” e IX: “O uso da conta do rendimento”.⁶ Provavelmente, estas são as áreas de maior proximidade entre o SCN e o SCS.

6.2 O SCS NUM CONTEXTO ECONÓMICO SECTORIAL

O *SCN* de 1993 distingue os seguintes sectores institucionais da economia:⁷

- Corporações não financeiras
- Corporações financeiras
- Unidades estatais, incluindo fundos de segurança social
- Instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias (ISFLSF)
- Agregados familiares
- Resto do mundo

O *SCN* descreve as transacções económicas (fluxos de fundos) entre estas instituições e o impacto resultante na riqueza da economia (aquisição e/ou venda de activos financeiros e não financeiros e responsabilidades por unidades institucionais através de transacções).

Em princípio, a protecção social⁸ pode ser fornecida por cada um destes sectores institucionais. Cada sector poderá pagar despesas sociais a agregados familiares elegíveis e contribuir financeiramente para o sistema de protecção social. Isto é importante, já que é um elemento-chave para uma compreensão abrangente do propósito de um Orçamento Social. Sabe-se que a protecção social costuma ser predominantemente fornecida através do Estado e/ou de fundos da segurança social. O Estado, por exemplo, poderá atribuir prestações familiares ou assistência

social e fornecer protecção relativamente à saúde. Os fundos de segurança social poderão cobrir os subsídios de desemprego, pensões, doenças profissionais, entre outras. Mas em vários países a realidade é muitas vezes complicada. Por exemplo, os prestações familiares podem não ser pagos unicamente pelo Estado, como também através de empresas (como as “entidades empregadoras”). A assistência social pode ser fornecida pelo Estado, como também através das ISFLSF. Os países podem pagar prestações sociais ao resto do mundo (pensionistas que vivem no estrangeiro), bem como receberem contribuições do resto do mundo (emigrantes). Num SCS, todas estas transacções (pagamentos, recebimentos) são tidas em conta. É possível que existam outras prestações; por exemplo, em muitos países há prestações sociais com base em empresas, quer definidos juridicamente quer acordados colectivamente entre as entidades empregadoras e os respectivos funcionários. As empresas também podem pagar prestações sociais voluntariamente e, caso o façam, poderão ter de pagar essas prestações a todos os seus funcionários ou ex-funcionários elegíveis, sendo todos incluídos na base de dados do SCS.

Por outras palavras, a lista de SCN por sectores pode, de um ponto de vista específico do SCS, ser reescrita com mais exactidão como se segue:

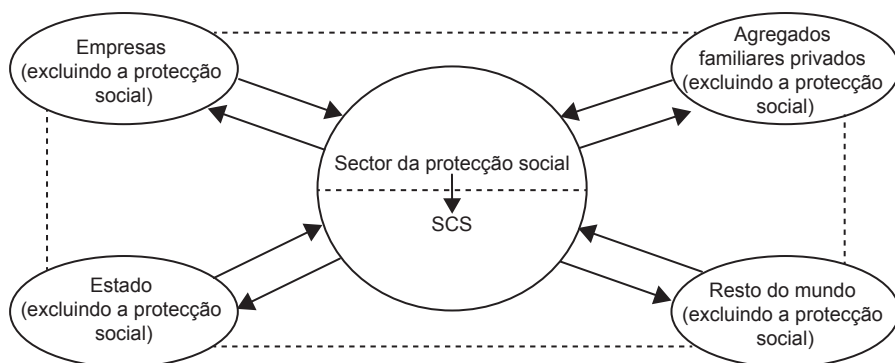
- Corporações não financeiras, *incluindo as transacções relacionadas com a protecção social*
- Corporações financeiras, *incluindo as transacções relacionadas com a protecção social*
- Unidades estatais, incluindo fundos da segurança social, *incluindo as transacções relacionadas com a protecção social*
- Instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias (ISFLSF), *incluindo as transacções relacionadas com a protecção social*
- Agregados familiares, *incluindo as transacções relacionadas com a protecção social*
- Resto do mundo, *incluindo as transacções relacionadas com a protecção social* ou por partilhar as transacções relacionadas com a protecção social de todos os sectores da SCS:
- Corporações não financeiras, *excluindo as transacções relacionadas com a protecção social*
- Corporações financeiras, *excluindo as transacções relacionadas com a protecção social*
- Unidades estatais, incluindo os fundos da segurança social, *excluindo as transacções relacionadas com a protecção social*

- Instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias (ISFLSF), *excluindo as transacções relacionadas com a protecção social*
- Agregados familiares, *excluindo as transacções relacionadas com a protecção social*
- Resto do mundo, *excluindo as transacções relacionadas com a protecção social*
- Sector da protecção social (Orçamento Social), *incluindo as transacções relacionadas com a protecção social de todos os sectores do SCN*

Desse ponto de vista, um SCS surge apenas como outro sector económico; ao criar um SCS, o sistema de protecção social de um país é visto através de uma lupa, amplamente consistente com outro sistema de informação estatística importante, o SCN. Uma vez mais, o carácter do SCS como uma “conta satélite” do SCN é óbvio.

Vejamos uma representação gráfica simplificada do SCS numa desagregação sectorial da economia na figura 6.1.

Figura 6.1 Fluxos de fundos entre sectores económicos e o SCS



6.3 O SCS E A REDISTRIBUIÇÃO DO RENDIMENTO

Para todos os sectores do SCN mencionados na secção 6.2, basta a inclusão de qualquer “sector de protecção social” para ser possível compilar a sequência completa das seguintes contas do SCN.⁹

6.3.1 Contas correntes

Estas contas registam a produção de bens e serviços, a criação de rendimentos por produção, a subsequente distribuição e redistribuição dos rendimentos por entre as unidades institucionais e a utilização de rendimentos para consumo ou poupança, das quais:

Conta de produção

A conta de produção regista a actividade de criação de bens e serviços tal como definido no SCN. A sua rubrica de balanço, valor acrescentado bruto, é definida como o valor da saída menos o valor do consumo intermédio e é uma medida da contribuição do PIB feito por um produtor individual, indústria ou sector. O valor acrescentado bruto é a fonte a partir da qual são gerados os principais rendimentos do SCN e, consequentemente, enviados para a distribuição primária da conta de rendimento. O valor acrescentado bruto também pode ser calculado líquido, através da dedução do consumo do capital fixo.

Distribuição e uso das contas de rendimento

Trata-se de um conjunto de contas articuladas que revelam como os rendimentos são:

- gerados pela produção;
- distribuídos a unidades institucionais com reclamações sobre o valor acrescentado criado pela produção;
- redistribuído por entre as unidades institucionais, sobretudo pelas unidades estatais através das contribuições, prestações e impostos da segurança social;
- finalmente, utilizado por agregados familiares, unidades estatais ou das ISFLSF para consumo final ou poupança.

A rubrica de balanço emergente do conjunto completo de contas de rendimento é a poupança. As contas de rendimento têm em si mesmo um interesse económico intrínseco considerável. Em particular, são necessárias para explicar o comportamento das unidades institucionais como consumidores finais – ou seja, como utilizadores de bens e serviços provenientes da produção para a satisfação das necessidades individuais e colectivas dos agregados familiares e da comunidade. A poupança, rubrica de balanço, é colocada na conta de capital, a primeira na sequência das contas de acumulação do SCN.

6.3.2 Contas de acumulação

Trata-se de contas de fluxo que registam a aquisição e a venda de activos e responsabilidades financeiros e não financeiros por unidades institucionais através de transacções, ou como resultado de outros acontecimentos, das quais:

Conta de capital

Esta conta regista as aquisições e as vendas de activos não financeiros, como resultado das transacções com outras unidades, ou alterações nos inventários e no consumo do capital fixo.

Conta financeira

Esta conta regista as aquisições e as vendas de activos e responsabilidades financeiros através de transacções.

Outras alterações nas contas de activos

Esta conta regista (a) alterações nos montantes de activos e responsabilidades das unidades (sectores) como resultado dos factores em vez das transacções, tais como a destruição de activos fixos devido a catástrofes naturais e (b) alterações no valor dos activos e responsabilidades que resultam da alteração dos seus preços.

A ligação entre as contas de acumulação e as contas de rendimento é fornecida pelo facto da poupança (equivalente ao rendimento disponível não gasto em consumo) ter de ser utilizada para adquirir activos financeiros e não financeiros de um ou outro tipo, se pecuniários, o activo financeiro mais líquido. Quando a poupança é negativa, o excesso de consumo sobre o rendimento disponível gasto tem de ser financiado através da venda de activos ou do incurrimento de responsabilidades. A *conta financeira* mostra o meio como os fundos são canalizados de um grupo de unidades para outro, sobretudo através dos intermediários financeiros.

6.3.3 Balanços

Os balanços mostram os valores dos *stocks* de activos e responsabilidades detidos pelas unidades institucionais ou sectores no começo e no final do período de contabilização.

De referir que, apesar de ser necessário apresentar as contas de SCN numa determinada ordem,

as actividades que descrevem não devem ser interpretadas como ocorrendo sequencialmente no tempo. Por exemplo, os rendimentos são constantemente gerados por processos de produção, enquanto as despesas nas saídas também podem ocorrer mais ou menos em simultâneo. Uma economia é um sistema de equilíbrio geral, no qual as actividades económicas interdependentes que envolvem inúmeras transacções entre as diferentes unidades institucionais são desenvolvidas em simultâneo. As respostas ocorrem constantemente de um tipo de actividade económica para outra.¹⁰

Para evitar mal-entendidos, é preciso explicar o “posicionamento” da protecção social nesta sequência de contas.

Em primeiro lugar, pode ajudar a compreender porque, em princípio, o sector da protecção social deve aparecer na conta de produção. Evidentemente, produz algo: a segurança social. Mas qual o “valor acrescentado bruto” a ser registado na conta de produção? Por exemplo, nunca deve ser confundido com o total da despesa social anual de um país nem com o total das contribuições cobradas. Estes são apenas “ferramentas e instrumentos” da produção da segurança social. Na verdade, a segurança social não tem preço de mercado, o que pode ser utilizado para avaliar o valor acrescentado do sector, como acaba por ser o caso dos bens e serviços disponíveis nos mercados. Para evitar o problema da avaliação subjacente, normalmente a contabilidade nacional pressupõe que o valor acrescentado do sistema de protecção social está directamente relacionado com os salários pagos aos funcionários desse sector.

Independentemente se esta prática é considerada adequada, um dos desfechos é que a contribuição do sector para o PIB está largamente correlacionada com os seus custos de administração. Quanto maior for a eficácia do sector (reduzindo o número de funcionários e/ou aumentando a produtividade per capita), menor será o seu valor acrescentado e vice-versa. Quando os funcionários do sistema de protecção social são obrigados a pagarem as mesmas taxas de contribuição social que os funcionários nos outros sectores da economia, nesse caso a parte do sector social que financia a protecção social depende do número de empregados, na média segurável do seu salário e na taxa de contribuição. Por outras palavras, se estiver a funcionar com eficácia, a contribuição do sector da protecção social para o PIB, assim como a sua parte financeira na protecção social, deverá ser comparativamente baixa.

As contas do SCS mostram como o sector de protecção social redistribui o rendimento primário. Este processo co-determina – juntamente com os efeitos da tributação e as transferências públicas não ligadas à protecção social para os agregados familiares privados – a distribuição do rendimento secundário da economia. O núcleo do SCS encontra-se posicionado entre a distribuição primária e a secundária. Em termos contabilísticos, não é a própria distribuição secundária.

Não obstante o SCS co-determinar o montante do rendimento disponível aos agregados familiares privados, também está relacionado com a utilização das contas de rendimento pelo SCN. Obviamente, as poupanças dos agregados familiares privados, a parte do rendimento disponível não gasto em bens e serviços, afecta directamente as contas de acumulação. Assim como através das transacções do próprio sector da protecção social (como uma “instituição”), capital, financeiro e outras alterações em contas de activos irão afectar ambos os agregados familiares privados e as decisões institucionais que afectam os respectivos balanços.

6.4 MATRIZES DE CONTABILIDADE SOCIAL DO SCS E DO SCN DE 1993

O SCN centra-se predominantemente em contas *T*, permitindo igualmente outros métodos de apresentação de dados – um dos quais é a apresentação das contas nacionais numa matriz. Um dos formatos de matriz mais famoso é o quadro de entradas/saídas (a base para análises E/S).

Ao longo do tempo, foi desenvolvida outra variante da apresentação da matriz das contas nacionais, a matriz de contabilidade social (MCS). Este conceito é abordado superficialmente no presente livro para evitar confundir o conceito de SCS com o conceito de matriz de contabilidade social do SCN e também para mencionar algumas das bases que ambos têm em comum.

Tradicionalmente, as MCS têm sido aplicadas para analisar as causas e consequências de desigualdade entre os diferentes grupos de agregados familiares privados. Fornecem uma estrutura consistente para os modelos económicos com classificações pormenorizadas de intervenientes, tais como categorias de pessoas empregadas ou subsectores institucionais. Assim, têm sido utilizadas com frequência para contribuir com informação adicional para analisar o nível e a composição do emprego e/ou desemprego, por exemplo através de uma subdivisão da compensação de empregados por tipo de pessoa empregada.¹¹ “Esta subdivisão aplica-se a ambos, a utilização do trabalho pela indústria e o fornecimento de trabalho por subgrupo socioeconómico.”¹²

Normalmente, o conceito de matrizes de contabilidade social tem como objectivo obter maiores conhecimentos sobre o estado do desenvolvimento humano sem prejudicar uma abordagem do sistema. Aqui, uma MSC tem uma base comum clara com o SCS apresentado neste livro. Apesar do SCS se centrar principalmente em questões fiscais, muitas vezes é necessário reconciliar a respectiva informação com dados relacionados de outras fontes, com vista a permitir uma interpretação significativa dos dados compilados. Ambos os sistemas visam uma modelização e monitorização formal e projectam o impacto das políticas alternativas do Estado ou influências externas nas variantes monetárias (SCS) e não

monetárias (MSC). Regra geral, uma MCS necessita de informação desagregada (num nível meso) sobre taxas de participação no mercado de trabalho, níveis de emprego e salários por categorias sócio-económicas diferentes e/ou indústrias e por agregados nacionais e industriais para estas variantes, que são consistentes com os dados mais pormenorizados.¹³ O mesmo se aplica ao SCS. Assim, em muitos casos, ambos os sistemas estatísticos podem ter uma base de dados comum alargada, embora com diferentes focos analíticos.

Consequentemente, sempre que foi criada uma abordagem da MSC num país, é relativamente simples criar um SCS. Também, assim que um SCS foi solidamente introduzido, pode servir de forma conveniente como uma plataforma para o desenvolvimento de uma MSC. Além disso, tal como o SCS, uma MSC pode ser considerada o núcleo de um sistema satélite para as contas nacionais através da incorporação de dados relacionados a partir de todos os tipos de fontes dispersas.

Para mais informações, recomenda-se o estudo do capítulo XX, “Matrizes de contabilidade social”, no *SCN de 1993*.¹⁴

Notas

¹ *SCN de 1993*, op. cit., pág. XXXVII.

² *ibid.*, pág. 11

³ *ibid.*, pág. 1

⁴ *ibid.*, pág. 51

⁵ *ibid.*, pág. 51

⁶ *ibid.*, pp. 157 e seguintes

⁷ *ibid.*, pág. 3

⁸ Os fundos da segurança social são apenas um subcomponente do sistema de protecção social.

⁹ *SCN de 1993*, pág. 2.

¹⁰ *ibid.*, pág. 1

¹¹ *ibid.*, pág. 468

¹² *ibid.*, pág. 468

¹³ *ibid.*, pág. 469

¹⁴ *ibid.*, pp. 461-488

O SISTEMA DE CONTABILIDADE SOCIAL E OUTROS SISTEMAS DE DADOS ESTATÍSTICOS RELACIONADOS COM AS FINANÇAS DE PROTECÇÃO SOCIAL

7.1 OUTROS SISTEMAS NACIONAIS DE DADOS ESTATÍSTICOS

A abordagem estatística do sistema de contabilidade social (SCS), tal como descrito na presente obra, está intimamente ligado à abordagem seguida nas contas nacionais (conceito do SCN). Porém, muitas das despesas e receitas sociais discutidas fazem parte dos gastos e despesas gerais do Estado, e como tal, têm ligações a outros sistemas de dados que registam as finanças públicas. As contas financeiras sociais utilizam os dados de finanças públicas e requerem conhecimentos sobre as estatísticas de finanças públicas. O Fundo Monetário Internacional (FMI) desenvolveu guias de orientação sobre estas estatísticas. Infelizmente, apenas se encontrava disponível um rascunho dos capítulos seleccionados da nova publicação, *A manual on government finance statistics*, aquando da conclusão do presente livro; a nova versão¹ introduz alterações significativas à metodologia recomendada, comparada com a anterior.² Aqui, apenas resumimos algumas das questões importantes.

As diferenças nos sistemas de dados normalmente reflectem diferenças nos seus objectivos. Simultaneamente, estes sistemas costumam estar interligados e os dados que derivam de outro sistema são muitas vezes reorganizados para cumprir os objectivos do outro sistema estatístico.

As contas nacionais estão sobretudo orientadas para medir a utilização dos factores produtivos (trabalho e capital), produção de bens e serviços. Tentam me-

dir os fluxos de bens e serviços, comparando-os com fluxos financeiros paralelos (actuais ou imputados).

Existem várias contas administrativas e procedimentos contabilísticos das diferentes instituições estatais gerais (incluindo instituições de segurança social), cada uma delas com um sistema de dados estatísticos. O principal objectivo destas contas é controlar e monitorizar a responsabilidade das respectivas unidades organizacionais. Todas as instituições de segurança social têm (ou deveriam ter) sistemas contabilísticos separados e as suas próprias bases estatísticas. Outras instituições estatais gerais onde a provisão de prestações de protecção social é apenas uma das muitas funções, também têm os seus próprios sistemas contabilísticos, sendo que a parte social das contas é mais ou menos fácil de identificar.

As principais funções e objectivos das estatísticas das finanças públicas diferem ambas das contas nacionais e das contas estatais. O ponto central está nas transacções financeiras (tributações, empréstimos e gastos) e não nos fluxos físicos. O objectivo consiste em não registar nem controlar as transacções individuais, mas antes analisar, planear e fazer política.

Em muitos aspectos, as estatísticas das finanças públicas têm de utilizar as contas administrativas como entradas. Simultaneamente, tal como referido no manual do FMI de 1986:

É desejável para as estatísticas das finanças públicas seguir as convenções e as classificações utilizadas na construção das contas nacionais... Isto deve permitir a incorporação subsequente nas contas nacionais de dados compilados como estatísticas de finanças públicas após a reconciliação apropriada com os conceitos e dados para os outros sectores.³

Tal como evidenciado ao longo deste livro, o principal objectivo do sistema de contabilidade social não é apenas registar as transacções particulares nem monitorizar a contabilidade das instituições individuais responsáveis por diferentes regimes de protecção social. O principal objectivo consiste em planear e analisar do ponto de vista político através da orçamentação social. Tendo em conta que é necessário efectuar a orçamentação social no contexto do ambiente económico, é conveniente elaborar um sistema de contabilidade social compatível com as contas nacionais. Por outro lado, as finanças da protecção social são uma parte importante das finanças públicas. Assim, quando os aspectos fiscais e monetários da política social são analisados, é importante ter o sistema de dados compatível com o desenvolvido para as análises das finanças públicas.

As estatísticas das finanças públicas normalmente focam os despesas feitos durante o período actual (enquanto as contas nacionais procuram medir a produção, o rendimento, o consumo, a acumulação de capital e as finanças resultantes durante o período actual, quer sejam de despesas actuais, passados ou futuros). As estatísticas das finanças públicas tendem a medir apenas os actuais fluxos brutos

de pagamentos de e para Estado, em vez de estimarem ou imputarem – que são métodos adicionais utilizados na compilação de contas nacionais. Até ao momento, as estatísticas das finanças públicas têm registado as transacções numa base de dinheiro. Nas contas nacionais, são registados numa base de acréscimos (uma vez que quando ocorrem os pagamentos podem divergir significativamente das actividades económicas e das transacções a que correspondem, e quais as actividades económicas e transacções que o SCS tenta retratar).⁴ As estatísticas das finanças públicas muitas vezes requerem classificações e agrupamentos de transacções adequados para as funções específicas do estado enquanto o SCN tenta agrupá-las de um modo semelhante para todos os sectores.

Foram desenvolvidos grandes esforços nos últimos anos para harmonizar “no máximo possível” a abordagem do FMI às estatísticas financeiras com a do SCN.⁵ A nova abordagem recomenda a base de acréscimo para registar a maior parte das transacções. Também introduz alterações significativas nos agrupamentos e classificações relacionados com os sectores, unidades, tipos de despesas e receitas, e as suas classificações económicas e funcionais, adoptando na maior parte dos casos princípios de SCN. Para as funções estatais adopta a Classificação das Funções do Governo das Nações Unidas. Isto significa a introdução da função “protecção social” juntamente com a classificação das suas funções com base na do Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Protecção Social (EESPROS).

Dependendo dos objectivos particulares do exercício da orçamentação social, podem existir abordagens diferentes para a criação de uma estrutura contabilística social. Quando se visam as finanças da protecção social também devem ser levadas em conta as transacções, que não são simplesmente medidas do “fluxo actual de e para” o estado geral. Por exemplo, devem ser calculadas as rubricas como as receitas de impostos precedentes devido aos “prestações fiscais” proporcionadas por deduções de vários impostos e isenções. Mas quando o objectivo é concentrar nos aspectos puramente financeiros de protecção social, as contas sociais podem ser criadas exactamente a partir das directrizes do FMI.

7.2 SISTEMAS INTERNACIONAIS DE DADOS ESTATÍSTICOS SOBRE FINANÇAS DE PROTECÇÃO SOCIAL.

Existem três sistemas internacionais de compilação de dados importantes, todos criados para permitir a comparação das finanças da protecção social entre países diferentes.

- O ESSPROS é o instrumento de observação estatística da protecção social nos Estados-Membros da UE desenvolvido pelo Eurostat.⁶
- A OCDE desenvolveu o SOCX, a base de dados de despesas sociais utilizada

para fornecer um sistema contabilístico para despesas sociais aos seus Estados-membros.⁷

- A OIT tem conduzido o seu Inquérito aos custos da segurança social desde o fim da Segunda Guerra Mundial, reunindo dados sobre a despesa e receita da protecção social de mais de 100 países.

Relativamente à metodologia e classificações utilizadas, o sistema de contabilidade social apresentado neste livro está próximo do EESPROS. Trata-se de um sistema estatístico abrangente que pode ser utilizado a nível nacional bem como para comparações internacionais. A base de dados da OCDE utiliza dados de origem nacional sobre despesas agrupadas por programas de protecção social individual, de acordo com uma classificação acordada para fornecer indicadores políticos e sociais, comparáveis internacionalmente, sobre níveis e padrões do gasto social. Não pretende, ao contrário do EESPROS, criar um sistema estatístico comum. Enquanto o Eurostat e os dados da estrutura do OCDE cobrem um número limitado de países com sistemas estatísticos bem desenvolvidos e diferenciados – porém programas de protecção social extensivos, o Inquérito da OIT pretende cobrir todos os países do mundo: os que têm regimes de segurança social bem desenvolvidos e aqueles em que os regimes foram criados apenas recentemente e que cobrem grupos de população relativamente pequenos. É óbvio que em determinadas circunstâncias a abordagem estatística também tem de ser diferente. O derradeiro objectivo do Inquérito da OIT não é apenas reunir dados que possam ser utilizados para efectuar comparações internacionais, mas também nos países em vias de desenvolvimento para promover uma abordagem alargada de estatísticas de protecção social que permitiriam o planeamento da política social ao nível nacional. A revisão recente da metodologia do Inquérito aproxima-o da abordagem do Eurostat; no entanto, o conteúdo dos dados acaba por reflectir não apenas a diferenciação do sistema de protecção social como também as diferentes capacidades dos sistemas estatísticos nacionais.

Notas

¹ <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual>

² FMI: *A manual on government finance statistics* (Washington, DC, 1986).

³ *ibid.*, pág. 1

⁴ *ibid.*, pág. 81 (3.92)

⁵ *SCN de 1993*, pág. 9. (1.46)

⁶ Eurostat: *ESSPROS Manual 1996 (The European System of Integrated Social Protection Statistics)*, (Luxemburgo, 1996).

⁷ OCDE: *Social expenditure statistics of OECD member countries*, Labour Market and Social Policy Occasional Paper No. 17 (Paris, 1996).

⁸ OIT: *The Cost of Social Security, Nineteenth International Inquiry* (Genebra, 1997).

PARTE III

O ORÇAMENTO SOCIAL

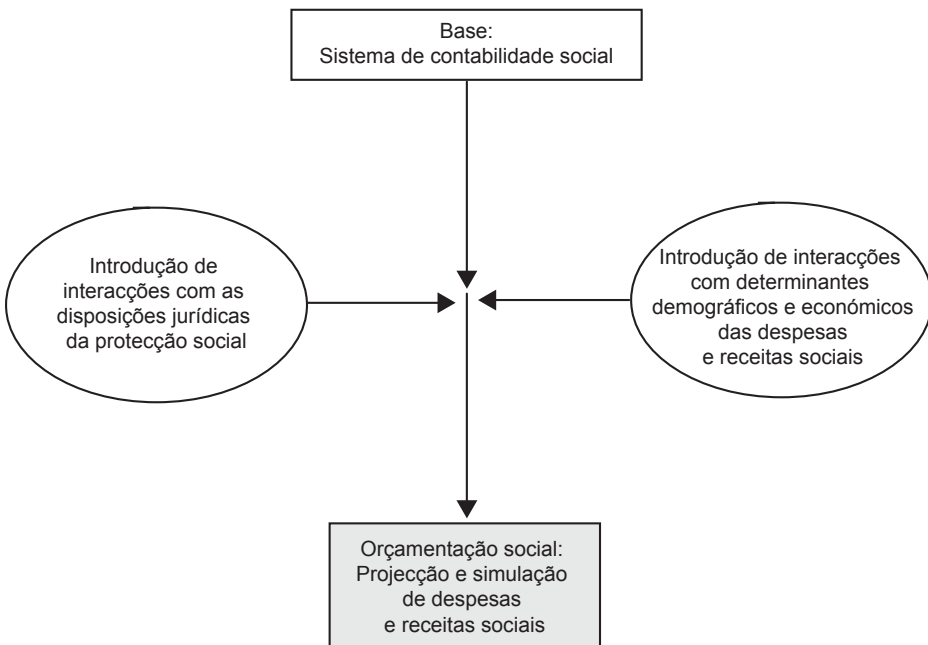
As contas sociais são as despesas sociais e o seu financiamento. Identificam o montante que um país gasta nas diferentes prestações sociais e como estes são financiados. Deste modo, ajudam a localizar os potenciais desequilíbrios e lacunas no actual sistema de protecção social. Um sistema de contabilidade social (SCS) é um componente essencial da base quantitativa para o planeamento político, mas não é o instrumento de planeamento político em si. Para obter um instrumento de planeamento político abrangente é necessário dar mais um passo. A estrutura contabilística tem de ser projectada no futuro e utilizada para simular prestações futuros alternativos e estruturas de financiamento. Resumindo, é necessário proceder à transição da análise estatística para a orçamentação.

Em sistemas financeiros complexos, a ajuda de um modelo facilita imenso a sua execução. Os modelos são imagens simplificadas da realidade. O grau de simplificação depende da quantidade de pormenores disponíveis na informação estatística e no objectivo do modelo, que resulta do processo de tomada de decisão política. A base estatística descrita na Parte II fornece um grande volume de informação pormenorizada, sendo este o nível de desagregação em que deve funcionar normalmente um modelo. Este “nível de trabalho” tem de ser distinguido do “nível de exibição”. Os decisores de políticas sociais que necessitam de avaliar o desenvolvimento do total da despesa social nacional ou da despesa dos principais componentes do total da despesa social nacional, normalmente não necessitam de todos os pormenores do orçamento institucional de cada uma das instituições de segurança social. Habitualmente, interessam-se pela informação de um agrupamento mais elevado. Assim, apesar da base de dados para um modelo de Orçamento Social ser normalmente muito desagregada, os resultados

têm de ser exibidos num nível mais agrupado com vista a obter o conhecimento. O procedimento de agrupamento deve ser sempre bem documentado, de modo a que os resultados das projecções ou simulações possam ser conduzidos a todos os pormenores se necessário.

A modelação significa a ligação matemática das despesas e das receitas a certos determinantes, tais como o desenvolvimento demográfico e/ou o desenvolvimento de variáveis económicas, incluindo o emprego, desemprego, salários ou preços, bem como as disposições jurídicas que governam o sistema nacional de protecção social. Em muitos casos, essas ligações entre as variáveis das finanças sociais e os determinantes exógenos são óbvias, ao passo que noutras talvez tenham de ser baseados numa pesquisa empírica detalhada. Assim que for criado o conjunto completo das interligações entre o sistema de contabilidade social e os determinantes exógenos, as técnicas de projecção para as rubricas de receitas e despesas podem ser planeadas e compiladas num modelo de simulação e projecção. Esta ligação das despesas e das receitas para determinar variáveis incorpora o passo crucial da contabilidade para a orçamentação, ou seja, projecção e simulação (figura 8.1).

Figura 8.1 O processo de orçamentação social



A Parte III está intimamente ligada à Parte II. Explora as possibilidades (“técnicas”) para projectar as receitas e despesas do Orçamento Social, com base em informação estatística, jurídica e política. Por outras palavras, estamos agora empenhados em “modelar” um Orçamento Social e a encontrar métodos significativos que permitam explorar o seu desenvolvimento futuro. Assim, esta parte do livro é uma continuação do âmbito da parte anterior. Mas o seu propósito não consiste em voltar a examinar todos os métodos de projecção que já foram amplamente descritos, e os seus prós e contras, já debatidos em inúmeros livros e artigos. Não é possível acrescentar nenhuma substância metodológica à prática da orçamentação social no contexto do presente manual. Pelo contrário, tenta sistematicamente fornecer exemplos de como se lançar num processo prático de orçamentação social.

Ao fazê-lo, concentramo-nos naquilo a que chamamos de (à semelhança do que outros fizeram antes) “abordagens do sistema” e, nesse contexto, fornecer uma descrição da família do modelo que foi desenvolvido pela OIT. Foi feito com base na experiência de análises financeiras de sistemas de protecção social no mundo inteiro, incluindo países em África, Ásia, Caraíbas, Europa e América Latina.

No entanto, antes de passarmos à explicação pormenorizada da abordagem da OIT à orçamentação social, iremos mostrar algumas alternativas ao leitor.

8.1 ABORDAGENS DE MODELAÇÃO ALTERNATIVAS

A presente secção serve para recordar a existência de outras abordagens de modelação. Iremos mencionar as suas vantagens e desvantagens para que os leitores possam optar por qual das abordagens poderá ajustar-se melhor ao caso do seu país. Iniciamos com o caso clássico, bem conhecido da maior parte de nós.

8.1.1 A abordagem clássica de orçamentação

Historicamente, trata-se da abordagem mais antiga e continua a ser amplamente utilizada por praticamente todos os governos e instituições que funcionam com recursos públicos. As projecções dos primeiros Orçamentos Sociais na Europa foram baseadas neste método. É potencialmente muito fiável nos seus resultados quando aplicado num horizonte temporal de aproximadamente entre um a dois anos.

Basicamente, este método consiste num inquérito realizado por um especialista. Cada especialista é responsável pelo funcionamento, observação e/ou análise dos desenvolvimentos de um conjunto limitado de rubricas financeiras (do sistema de protecção social). Devido à sua elevada especialização, possuem conhecimentos pormenorizados sobre as forças motrizes (incluindo a legislação) por

detrás dos desenvolvimentos financeiros observados estando, deste modo, bem equipados para efectuarem projecções heurísticas fiáveis das variáveis sob o seu “controlo”.

Num contexto de Orçamento Social, este método resultaria nas projecções de cada “tipo de receitas” e de cada “tipo de despesas” por parte dos especialistas, tal como definido na Parte II, secções 3.11 e 3.12 ou agregados a estas.

Normalmente, as projecções seriam baseadas em extensões “robustas” de séries cronológicas, de modo a que o último valor estatístico disponível de uma variável Y_{t-1} (um tipo de despesa específica) fosse multiplicado por um factor k com vista a calcular um valor para Y_t :

Equação 8.1

$$Y_{t,i} = k_i * Y_{t-1,i}$$

o índice i representa o especialista “responsável”.

Podemos chamar a esta abordagem “robusta” porque o factor k contém todos os conhecimentos concentrados do especialista sobre legislação e variáveis exógenas, influenciando o desenvolvimento de Y ao longo do tempo.¹ Pode ser simplesmente um factor de crescimento de outra variável, ou um factor que reflecta o impacto combinado de um conjunto de outras variáveis em Y . A *robustez* também significa que os resultados da projecção estão “fixados” a valores iniciais observados estatisticamente. Normalmente, estes *valores iniciais fixos* são compilados nas matrizes contabilísticas para o começo do ano. Ao fixar os valores de projecção em valores iniciais observados evita que o modelo produza resultados nas despesas específicas e categorias de receitas que são completamente “distantes” dos valores observados durante os anos que antecedem o período de projecção. Assim, as potenciais rupturas não autorizadas na série de dados são evitadas por projecções recorrentes dos resultados anuais com base nos resultados do último ano. Em contraste, se se esperasse rupturas na série cronológica – por exemplo devido às alterações na legislação – nesse caso, o ideal para este método seria localizar essas rupturas. De facto, este método de cálculo simples com um conteúdo de elevada informação desempenha um papel importante na “abordagem do sistema modular” da OIT, que será explicada posteriormente.

Também podem ser utilizados outros métodos clássicos de extrapolação da série cronológica, como por exemplo, diferentes tipos de funções de extrapolação de tendências, equações de autoregressão (das quais, a equação 8.1 é um exemplo), ou estimativas de equações econométricas simples. Estas não serão explicadas em pormenor. O leitor interessado pode pesquisar a literatura abrangente sobre análises de séries cronológicas para mais informações.² Estes resultados podem ser compilados, seleccionados e agrupados em formato de quadro, junta-

mente com as linhas descritas na Parte II, sendo, posteriormente, abertos a análise e discussão.

Existem uma série de vantagens evidentes numa abordagem que utiliza explicitamente o conhecimento dos especialistas. A primeira é a sua eventual aceitação por políticos e público geral, dado que a projecção se baseia no conhecimento dos especialistas e, assim, se necessário pode ser facilmente defendida em público. A segunda vantagem é que o Orçamento Social projectado, se combinado com a projecção do orçamento do Estado normal, é consistente com outros desenvolvimentos financeiros públicos. A terceira vantagem é que o Orçamento Social projectado possa reflectir os objectivos políticos – a vontade política do governo, a mais reflectida possível em números, se as despesas e receitas esperadas incluírem os “elementos de programa” pretendidos do ponto de vista político.

Esta abordagem comporta, evidentemente, desvantagens. Se a projecção incluisse “demasiadas reflexões políticas” em vez de análises sérias, nesse caso, a projecção do orçamento pode já estar errada no seu *status nascendi*. O público geral certamente receberia sinais incorrectos ou tendenciosos através da informação fornecida. Outra desvantagem é o perigo inerente de inconsistências nas pressupostas projecções e na potencial falha de não ter em conta as interacções entre os diferentes subsistemas de protecção social. Se os especialistas pertencerem a instituições diferentes, poderão existir perspectivas tradicionalmente diferentes, há muito implementadas ou politicamente influenciadas sobre os desenvolvimentos sociais e económicos. Por exemplo, é de esperar que os desenvolvimentos do mercado de trabalho possam desenvolver de forma diferente, sendo que o resultado dessas expectativas distintas seria projecções incoerentes de variáveis do Orçamento Social. O problema não é tanto as perspectivas divergentes sobre o desenvolvimento futuro da mesma variável – essas diferenças podem ser organizadas por discussão – mas se dois especialistas, responsáveis por conjuntos separados de variáveis do Orçamento Social, basearem as respectivas projecções no mesmo conjunto de variáveis do mercado de trabalho enquanto discordam dos seus supostos desenvolvimentos. Uma terceira desvantagem, ligada à anterior, é a fiabilidade decrescente das projecções desses especialistas se aplicadas a períodos de projecção mais longos, digamos num horizonte temporal entre três e dez anos. Nesse caso, as diferenças não detectadas em pressupostos subjacentes tornam-se cada vez mais importantes porque aumentam as inconsistências daí resultantes.

Outra desvantagem que é necessário mencionar é que este método não permite simulações de política. Por exemplo, o provável impacto financeiro de propostas para alterar a legislação de protecção social pode muito bem ser calculado para determinadas variáveis financeiras, mas não é possível disponibilizar nenhuma perspectiva abrangente sobre o total do Orçamento Social em tempo razoável.

O cálculo de cenários alternativos e os possíveis impactos no Orçamento Social, estrutura e desenvolvimento futuro, levariam imenso tempo.

Ainda assim, apesar das desvantagens, os inquéritos dos especialistas podem ser um método de projecção sólido e válido se um Estado introduzir um processo de orçamentação social apenas para minorar os impactos nas finanças sociais do seu orçamento geral a curto-prazo e processo de planeamento financeiro a médio-prazo. Este método foi utilizado com sucesso durante longos períodos de tempo em muitos países pertencentes à OCDE e não só. No entanto, uma condição prévia para uma operação satisfatória é que os especialistas desenvolvam alguma cultura de “independência”, “prudência”, consultas bilaterais e multilaterais e uma rotina de discussões recorrentes. Se a pressão política for demasiado óbvia e resultar muitas vezes em projecções erradas, nesse caso, os sinais que surgem destas projecções já não são aceites pelos seus destinatários. Nestas circunstâncias, todo o esforço de projecção torna-se inútil porque mina a confiança do público.

A OIT tentou recentemente unir uma abordagem de modelação sistemática com a abordagem de modelação clássica, reunindo grupos de trabalho nacionais (que consistiam em especialistas de todas as instituições de segurança social, ministérios da protecção social, do trabalho, saúde e finanças, bem como representantes de gabinetes nacionais de estatísticas) e solicitou-lhes que desenvolvessem em conjunto um modelo de Orçamento Social nacional. Esta abordagem normalmente resulta num conjunto de módulos interligados, cada um deles cobrindo uma função importante ou instituição de sistemas nacionais de protecção social, ou o seu ambiente económico e demográfico. Assim, a modelação e consulta ocorrem em simultâneo. As abordagens de sistema analítico (ou microsimulação, ver secção 8.1.2) podem assim ser aplicadas com sucesso para “apoiar” a abordagem clássica apresentada aqui.

8.1.2 Microsimulação

Em princípio, as abordagens de modelação descritas nas secções seguintes baseiam-se nos aspectos macroeconómicos, macrofinanceiros e/ou “macrosociais”. Ocasionalmente, o seu raciocínio teórico pode satisfazer, mas às vezes domina a abordagem ad hoc da orçamentação social. Independentemente do grau de especificidade pormenorizada incorporada, permanece algum descontentamento relativamente aos efeitos económicos e sociais estruturais e individuais. Além disso, a base teórica dos macro modelos normalmente é fraca, à semelhança do que acontece com as relações comportamentais explícita ou implicitamente incorporadas, baseadas normalmente em aspectos microeconómicos que costumam ser difíceis de provar como também sendo válidas para o comportamento de grupo.

Nesta base, foi desenvolvido um “movimento” desde o final da década de

1950, que se concentra nas microrelações entre indivíduos/agregados familiares e que elaborou instrumentos formais para lidar com os problemas de modelação relacionados – conhecidos como “modelos de microsimulação.”

Os modelos de microsimulação baseiam-se em conjuntos de dados individuais representativos para a população. Normalmente incluem informações de cada indivíduo, nomeadamente a idade, sexo, educação, profissão, estado civil, número de filhos, cargo profissional, morada, rendimento líquido/bruto, estado de saúde, bens de consumo duráveis. etc. A criação destes ficheiros de dados normalmente requer tempo e recursos.

A ideia básica da microsimulação consiste na descrição matemática das actividades ao longo da vida de cada indivíduo incluído no conjunto de dados. O período de começo é o período de (dados) base $t = 0$; ao aplicar a fórmula matemática apropriada, é criado um novo ficheiro de dados para todos os indivíduos em $t = 1$ que, por sua vez, se torna na base de dados para o passo seguinte ($t = 2$). Teoricamente, é criada uma série ilimitada de ficheiros de dados que, na essência, descreve o comportamento dinâmico do sistema para todos os indivíduos.

Por exemplo, pense no caso da assistência social. O procedimento de projecção pode ser separado nos seguintes passos:

- A informação disponível de cada indivíduo é verificada para saber se este é elegível para as prestações de assistência social ao abrigo da legislação. A decisão depende dos parâmetros definidos na lei, por exemplo, no rendimento, tamanho e composição da família, estado de saúde dos membros da família, etc.
- Ao utilizar um processador de variáveis aleatório, é, em $t = 1$, decidido se o indivíduo elegível recebe de facto assistência social. A respectiva probabilidade pode ser calculada pela taxa de aceitação corrente observada no ano base $t = 0$. Por exemplo, a base de dados estatística pode indicar os 80% da população elegível que efectivamente recebe uma transferência. A seguir, o processador aleatório filtraria 80 de todas as 100 pessoas elegíveis para receber uma prestação. Agora, analisemos uma pessoa que já está a receber uma prestação. Poderíamos, por exemplo, presumir que nasce um bebé e que a pessoa consegue arranjar um emprego (obviamente, é necessário ter conhecimento destas situações). Além disso, a legislação da assistência social pode ter sofrido alterações, por exemplo a linha da pobreza aumentou (indexada ao IPC). Agora verifica-se se esta pessoa – ao abrigo do novo grupo de variáveis sociais e legislativas – continua a ser elegível para a assistência social e, se assim for, qual o montante.

- Este tipo de análise é feita a cada um dos indivíduos no conjunto de dados. Assim, no começo do período, $t = 2$ foi criado um novo conjunto para se começar a trabalhar. A pessoa que analisámos no período anterior pode agora ter uma certa probabilidade de morrer; isto volta a ser decidido com a ajuda de um processador aleatório – fica-se a saber quais as probabilidades das pessoas elegíveis estarem a morrer. Para as que morrem, o pagamento de prestações terminará. Mas agora a situação de elegibilidade dos seus dependentes foi alterada. Podem obter prestações adicionais (subsídio de funeral) e/ou outras prestações (pagamentos mensais mais elevados) ou a assistência social pode ser substituída por uma instituição/legislação diferente.

É assim possível seguir os indivíduos desde o seu nascimento à sua morte, tendo em conta a sua relação” com a assistência social – como o comportamento do seu ciclo de vida influencia o desenvolvimento financeiro da assistência social (como um regime) e como as alterações na legislação da assistência social alterariam a situação do rendimento do indivíduo, a situação financeira do regime e, possivelmente, a das outras instituições. Dependendo da dimensão e estrutura do conjunto de dados disponíveis, também é possível simular os fenómenos sociais como o casamento, o divórcio, o começo e conclusão da vida escolar das crianças, caso sejam relevantes para as projecções de despesa da assistência social. Os problemas de funcionamento destes modelos provavelmente irão crescer proporcionalmente ao tamanho do modelo e aos pormenores cobertos.

Através da disponibilidade de dados reais e de fornecedores de informação, entretanto foram desenvolvidos modelos de microsimulação por muitos governos/instituições, com vista a compreender melhor certos aspectos parciais da legislação. Os modelos de microsimulação, por exemplo, existem na Austrália, Alemanha, Suécia e no Reino Unido. Esta lista é extensa.

Estes modelos são sobretudo utilizados para determinar os efeitos distributivos das alterações nos regimes de transferência social, por exemplo, para criar uma análise robusta de vencedores e vencidos antes da introdução de modificações às modalidades de prestações existentes. Os modelos desta natureza não foram utilizados para criar simulações e projecções completas do Orçamento Social. O número de funções comportamentais individuais que ligam diferentes ramos da segurança social bem como os orçamentos nacionais ao comportamento individual seria simplesmente demasiado grande para controlar. As previsões a longo prazo são normalmente o principal objectivo dos modelos de microsimulação e os inúmeros pressupostos comportamentais tornam as previsões a longo prazo muito incertas. Contudo, os resultados micro analíticos poderiam ser utilizados para melhorar as estimativas da despesa e do rendimento social (quando estes se devem a alterações na legislação), bem como os resultados do agrupamento so-

cial nalguns ramos do sistema de protecção social. O módulo mais importante é o da assistência social, em que a elegibilidade para receber as prestações depende da situação do rendimento do agregado familiar individual, que requer a projecção das distribuições de rendimento e que, evidentemente, se faz melhor numa base de micro dados.

A abordagem de modelação da OIT (ver secção 8.1.3) nalgumas áreas tenta estabelecer um balanço entre os macros modelos puros, que calculam equações de comportamento altamente agrupado, e a micro abordagem comportamental ao utilizar distribuições quando se estabelece a elegibilidade de determinadas categorias de pessoas para prestações de protecção social, nomeadamente pensões e prestações com prova de condição de recursos.

8.1.3 Abordagens de sistema

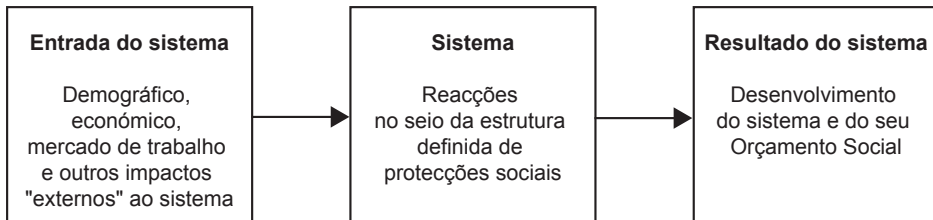
Utilizando a nomenclatura da teoria do sistema, um sistema normalmente consiste num conjunto de elementos inter-relacionados. Um sistema pode estar ligado a outros sistemas, alojado num super sistema ou pode consistir numa série de subsistemas. Independentemente se um assunto de interesse possa ser considerado um elemento, um subsistema, um sistema ou um super sistema depende sobretudo do propósito da análise e esta tem de ser determinada em cada caso concreto. A *estrutura* de um sistema é criada por um conjunto de todas as relações entre os seus elementos.

Um sistema de protecção social e o seu Orçamento Social são sistemas *reais* como, por exemplo, uma economia nacional ou uma empresa, que podem ser sistematicamente observadas e analisadas. Os sistemas reais podem ser comparados com sistemas *formais*, que são construídos numa mera base teórica ou lógica. Aqui, centramo-nos simplesmente em sistemas reais.

Também, a protecção social (o seu Orçamento Social) é um sistema *aberto* (em oposição a um fechado), ou seja, é caracterizado pelo facto dos impactos provenientes do exterior alterarem o comportamento do sistema. Os sistemas fechados não reagem ao seu ambiente, ao contrário dos sistemas abertos.

Na perspectiva teórica deste sistema, é possível visualizar um sistema de protecção social do seguinte modo:

Figura 8.2 A protecção social como um sistema aberto



Normalmente, os seus elementos e relações são descritos por equações matemáticas.

Um *modelo de Orçamento Social* é uma representação matemática simplificada do sistema real de protecção social com um foco especial nas finanças do sistema. Cobre os elementos do sistema (população, economia, mercado de trabalho, instituições sociais e funções, etc.) bem como as relações entre os elementos do sistema. A criação de um modelo de Orçamento Social significa alcançar um nível elevado de similaridade entre a realidade da protecção social e a sua imagem simplificada. A simplificação envolve, incluindo no modelo, apenas os elementos da realidade e as respectivas (inter) relações que são consideradas importantes para os fins analíticos em estudo, ou seja, a análise das finanças do sistema de protecção social. Por outras palavras, modelar o Orçamento Social significa reduzir a realidade, para além de descrever esta versão reduzida da realidade, o mais exacta possível.

Um modelo deste género permite a análise e projecção do sistema de protecção social existente sob condições *status quo*, bem como a análise comparativa de políticas alternativas sob um conjunto claramente definido de pressupostos.

É por isso que o modelo de protecção social será capaz de responder a muitas questões, mas não a todas, relativamente à realidade social. Mais precisamente, o modelo de Orçamento social poderá responder a muitas, mas não a todas, as questões *financeiras* relacionadas com a protecção social. Na verdade, uma boa série de possíveis respostas (e questões subjacentes) sobre um modelo de Orçamento social é mais ou menos determinada pela estrutura metodológica e base de dados.³

De salientar que os aspectos financeiros dos sistemas de protecção social são particularmente adequados de descrever através de uma imagem da realidade, permitindo igualmente a modelação desta “realidade reduzida” com muita

precisão. Isto porque os sistemas de protecção social costumam ser altamente formalizados e o comportamento dos participantes do sistema é frequentemente muito regulamentado. As ligações entre as entradas no sistema e o sistema em si também acabam por ser muito mais previsíveis do que noutros sistemas. Por exemplo, um aumento no desemprego levará ao acréscimo do número de beneficiários de subsídio de desemprego. Quanto mais precisas forem as projecções do mercado de trabalho e dos salários, mais preciso será o cálculo das despesas.

Mesmo assim, não existe um modelo específico que possa ser aplicado a cada país no mundo inteiro. Existe demasiada variedade nos sistemas sociais e qualquer tentativa de uniformizar significaria limitar os sistemas de protecção social da maior parte dos países. Consequentemente, a descrição da abordagem de modelação da OIT na secção 8.2 variará entre os níveis mais elevados e mais baixos de abstracção. Tentamos ser relativamente específicos quando descrevemos os submodelos que os autores consideram como mais ou menos aplicáveis a todo o universo; e quando apresentamos os submodelos, que provavelmente irão diferir consideravelmente de país para país, iremos ser um tanto ou quanto abstractos. Esperemos satisfazer a procura de mais informação específica por parte do leitor, apresentando a descrição de dois casos de países na Parte IV.

8.2 A ABORDAGEM DO SISTEMA MODULAR DA OIT

A abordagem da OIT à modelação do Orçamento Social é modular. Isto significa que o modelo global do Orçamento Social consiste em vários submodelos que podem ser utilizados em simultâneo, ou como modelos autónomos para fins distintos, sendo nesse caso modelos no seu direito próprio. Cada modelo ou submodelos consistem em vários módulos que localizam determinadas partes coerentes da realidade. Consistentes com as reflexões na “Resenha de Tópicos” (Anexo I), o modelo consiste basicamente nos seguintes componentes:

- um modelo demográfico que é utilizado para projecções populacionais;
- um modelo de oferta de trabalho que permite projecções da oferta de trabalho;
- um modelo económico que foi concebido para projectar o PIB, preços, salários, produtividade laboral, procura de emprego (equivalente ao emprego actual) e desemprego, incluindo uma gama inteira de variáveis que têm um impacto directo no sistema de protecção social, por exemplo, o número de contribuintes, categorias de beneficiários, entre outros;
- um modelo de orçamento estatal que descreve as despesas e receitas dos diferentes níveis administrativos do estado;

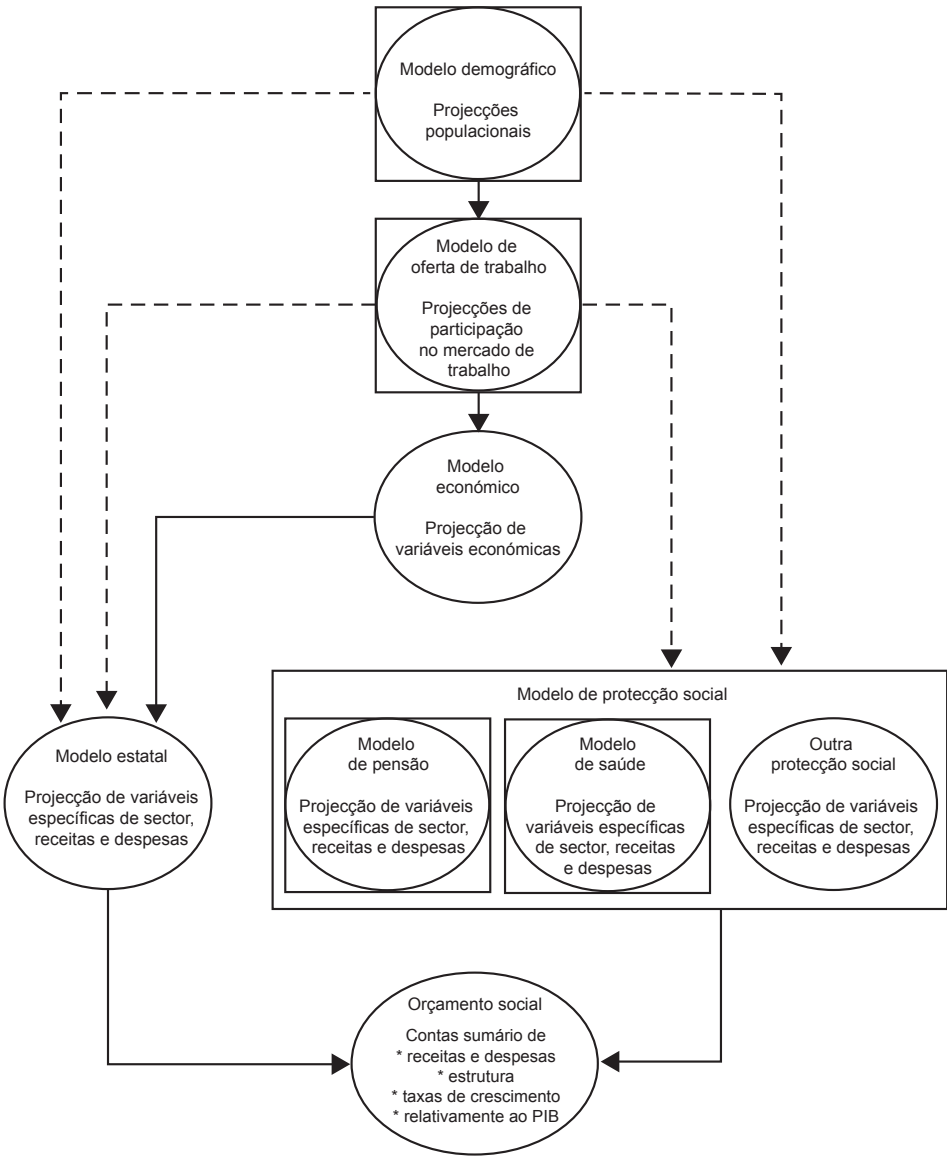
- um modelo de protecção social que consiste:
 - num submodelo de pensão para projectar os diferentes tipos de pensões, pensões médias por categoria e receitas e despesas do sistema de pensões;
 - um submodelo de saúde concebido para projectar os tipos específicos de saúde de entidades físicas (hospitais, médicos, doentes, etc.) e despesas e receitas do sistema de saúde;
 - outros submodelos que projectam o desenvolvimento financeiro de outros subsistemas de protecção social, por exemplo, subsídios de desemprego ou assistência social;
 - um submodelo de Orçamento Social que agrupe os resultados fiscais de todos os modelos de protecção social numa estrutura contabilística social agrupada (que possa reflectir um dos formatos apresentados e descritos na Parte II).

Em princípio, os diferentes componentes estão sujeitos a uma estrutura de dependência hierárquica: os resultados do modelo demográfico introduzidos no modelo de oferta de trabalho, em todos os submodelos ou modelos que descrevam a protecção social, e no modelo de contas do Estado. Os resultados do modelo de oferta de trabalho introduzidos no modelo económico, no submodelo de pensão e nos outros modelos de protecção social. Os resultados do modelo económico introduzidos em todos os submodelos de protecção social e no modelo de contas do Estado. Relativamente às finanças da protecção social, os resultados são finalmente todos compilados no componente do Orçamento Social.

Devido sobretudo às limitações de *software*, qualquer reacção, tal como impactos inversos das finanças da protecção social na economia ou no mercado de trabalho, normalmente não é modelada de um modo explícito. No entanto, este tipo de reacção pode ser reconhecida na família do modelo da OIT apesar de ser sobretudo para fins de demonstração.

Além disso, a aplicação do número de componentes do modelo pode variar consideravelmente de país para país. As razões são sobretudo diferenças na legislação, estruturas institucionais, formatos de informação estatística e/ou propósitos de modelação e objectivos políticos. Apesar das similaridades básicas na protecção social pelo mundo fora, a modelação específica da protecção social na Ásia é diferente dos países de transição da Europa de Leste; nos países da América Latina é diferente dos países africanos; e nos países da Europa Ocidental pode diferir dos países da OCDE.

Figura 8.3 Estrutura da dependência hierárquica do modelo da OIT



Nota: As estruturas rectangulares indicam uma relativa estabilidade da estrutura do modelo em diferentes aplicações nacionais, ao passo que as ovais indicam uma elevada variabilidade devido às circunstâncias específicas do país.

Na figura 8.3 é possível visualizar uma panorâmica geral dos componentes do modelo e da estrutura de dependência.

Os métodos de cálculo utilizados são normalmente uma intersecção pragmática de quatro disciplinas quantitativas.

- métodos de economia quantitativa
- técnicas actuariais
- contabilidade nacional e institucional
- contabilidade social⁴

Todos os componentes do modelo calculam as suas respectivas variáveis através de equações determinísticas simples, que nalguns casos ainda poderão ter uma estrutura matemática consideravelmente complicada. As estimativas económicas das equações comportamentais foram omitidas sobretudo por duas razões.

Em primeiro lugar, muitas das regulamentações de protecção social podem ser devidamente descritas por equações matemáticas determinísticas. Se, por exemplo, uma administração da segurança social estiver a gerir a instituição eficazmente, nesse caso a evolução dos salários juntamente com a taxa de contribuição legal descreverá razoavelmente bem o resultado da contribuição dessa instituição. Se os contribuintes para o regime tendem a evitar as obrigações de pagamento, existem métodos apropriados (externamente, fora do modelo) para calcular a média do factor de evasão da contribuição, que pode ser facilmente introduzido na relação técnica entre a evolução dos salários e o valor das contribuições. O factor de evasão pode posteriormente vir a ser utilizado como uma variável política para simulações de modelo. Se o conhecimento prévio estipular que, por exemplo, as taxas de aceitação de certos tipos de prestação (assistência social, subsídio de desemprego) estão correlacionadas com a diversidade das variáveis de referência, nesse caso esse conhecimento pode ser utilizado como a entrada do modelo exógeno para melhorar a sua fiabilidade das projecções/simulações. Não existe necessidade de estimar essas alterações de parâmetros de comportamento do ponto de vista económico.

Em segundo lugar, pode haver casos evidentes de previsões económicas, mas muitas vezes o período de observação disponível não é suficientemente longo – devido à dificuldade de reunir dados consistentes do passado – para autorizar essas estimativas. Por exemplo, o desenvolvimento de uma variável financeira ao longo do tempo depende frequentemente quer do comportamento dos indivíduos quer do comportamento das instituições de segurança social em análise. Os indivíduos podem querer maximizar o montante das prestações recebidas, ao

passo que as administrações podem querer accionar a respectiva legislação de um modo mais ou menos eficaz. Às vezes a lei pode não ser clara ou pode permitir um certo nível de liberdade na tomada de decisões ou conter provas de recursos mais ou menos rigorosas. Em muitos casos, os desenvolvimentos financeiros podem depender da interacção dos diferentes “intervenientes”, que é o caso mais evidente, por exemplo, no sector da saúde. Assim, em muitos casos, não é possível distinguir os impactos comportamentais dos indivíduos e das instituições em determinadas variáveis; qualquer tentativa de separar a estrutura comportamental subjacente através do cálculo de parâmetros estatisticamente significativos acaba por falhar.

Tendo em conta que os componentes do modelo da OIT foram desenvolvidos propositadamente com o objectivo de serem aplicáveis em países diferentes, ou seja, sob condições estatísticas, jurídicas e administrativas distintas, na prática teria falhado uma abordagem pura e predominantemente econométrica. É por isso que evitámos centrarmo-nos numa abordagem deste género desde o início. É possível que resulte nalgum tipo de perda de conhecimento, mas não necessariamente. Muitas vezes, as estimativas de parâmetros baseadas num conhecimento institucional a priori do comportamento do sistema podem ainda ser mais fiáveis que os parâmetros calculados com base nas técnicas econométricas. Em sistemas de protecção social aperfeiçoados e sob condições status quo, existe pouca probabilidade dos parâmetros sofrerem uma alteração rápida. Assim, os coeficientes comportamentais (por exemplo, as taxas de aceitação de prestação de subsídios de doença e maternidade) podem, com algum risco aceitável, manterem-se inalteráveis relativamente à média dos últimos valores observados. Por esse motivo, dependendo das estimativas externas para parâmetros comportamentais, o modelo é por natureza sobretudo uma ferramenta para executar os tipos de análise, projecções e simulações “se-então”.

Por conseguinte, recomenda-se a utilização dos métodos descritos no presente livro (secção 8.2.1) como plataforma de lançamento para a criação de um modelo de Orçamento Social, sobretudo se os países estiverem numa transição económica e/ou social, ou no começo de uma fase de reforma de, por exemplo, privatização intensificada e acompanhada de alterações na legislação e administração da protecção social. Em todos estes casos, o antigo período de observação pode ser (demasiado) curto para uma aplicação de sucesso das técnicas de modelação econométricas mais abrangentes. Se os resultados forem considerados satisfatórios, em princípio, não será necessário mais nenhum modelo de aperfeiçoamento. Mas assim que os países tenham entrado numa “situação estável” (que, por exemplo, também poderá significar uma continuação estável da transição), nesse caso valerá a pena reflectir sobre a utilização intensificada das técnicas econométricas.⁵

8.2.1 O submodelo demográfico

A maior parte dos sistemas de protecção social são mecanismos redistributivos que recebem dinheiro e recursos de alguns intervenientes económicos e distribuem esses recursos a subgrupos de população definidos sob a forma de prestações de protecção social.⁶ Todos os sistemas necessitam de conhecer o número de possíveis futuros contribuintes (entidades empregadoras, trabalhadores por conta de outrem, contribuintes) e beneficiários (pensionistas, beneficiários de subsídio de desemprego, beneficiários de assistência social, pessoas doentes e deficientes, etc.). Assim, para determinar o número e a estrutura dos actuais e futuros contribuintes, bem como dos actuais e futuros beneficiários, o modelo do Orçamento Social precisa de uma base demográfica. Esta poderá ser fornecida por um recenseamento e projecções populacionais, mas também pode ser criada com a ajuda de projecções populacionais com base nos censos nacionais e na metodologia de previsão⁷ das Nações Unidas, que está incorporada no modelo de Orçamento Social da OIT.

Uma das desvantagens de utilizar as projecções populacionais nacionais de uma forma exógena, em vez de elaborar as suas próprias projecções através da família do modelo do Orçamento Social, é que não é possível testar a sensibilidade do modelo às alterações demográficas. Nem sempre as projecções populacionais a longo prazo realizadas ao longo de várias décadas, que às vezes são consideradas úteis quando se analisam padrões de sistema de pensões ou oferta de trabalho (ou em conjunto) a longo prazo, poderão estar disponíveis ou podem estar obsoletas. Uma vez mais, um modelo de população próprio no contexto do Orçamento Social parece útil.

O modelo de população das Nações Unidas, ou alguma versão derivada, normalmente é aplicada no instituto estatístico da maior parte dos países. É por esta razão que apresentamos apenas uma curta descrição da versão da OIT, na medida do necessário para uma compreensão das secções seguintes desta parte do livro.

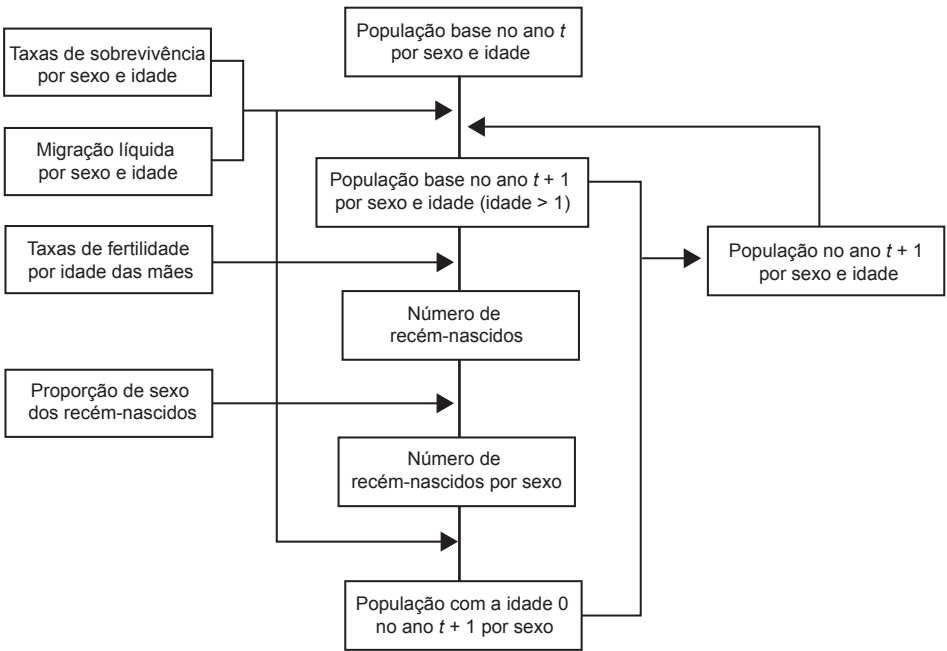
O modelo de população da OIT baseia-se na metodologia desenvolvida pelo Departamento para a Economia e Informação Social e Análise Política (Departamento Populacional) das Nações Unidas. Foi adaptado, sobretudo em termos de *software*, ao ambiente de orçamentação social da OIT.⁸

Os movimentos ao longo do tempo do tamanho da população dependem essencialmente das três seguintes variáveis: (1) número de nascimentos, (2) número de mortes e (3) migração líquida. É óbvio que a população aumenta da observação no tempo t para a observação em $t + 1$ se o número de nascimentos for superior ao número de mortes e vice-versa (presumindo zero migrações líquidas); ou, presumindo o mesmo número de nascimentos e de mortes, a população aumenta se o número de imigrantes for superior ao número de emigrantes (entrada líquida) e diminui no caso oposto (saída líquida).

O modelo etário da população da OIT aplica especificamente as taxas iniciais de fertilidade, mortalidade e migração⁹ a uma população inicial observada. O modelo pode alojar pressupostos alternativos sobre o desenvolvimento futuro das taxas de fertilidade e de mortalidade.¹⁰

O procedimento básico de uma projecção populacional encontra-se bem descrito na figura 8.4.

Figura 8.4 Procedimento básico do modelo de projecção populacional¹¹



Tendo em conta uma população de base específica e a sua estrutura, é a escolha de taxas de sobrevivência futuras (equivalentes a taxas de mortalidade inversas), taxas de fertilidade futuras e taxas de migração futuras que determinam o desenvolvimento futuro da população. As alterações na fertilidade e mortalidade têm um impacto directo na estrutura da idade e do sexo da população. Logo, a estrutura de uma população tem um impacto directo na despesa social; por exemplo, uma população envelhecida irá causar um aumento mais rápido e níveis mais elevados das taxas de dependência da velhice (não necessariamente um aumento do total das taxas de dependência). As taxas de dependência demográfica normalmente definem-se como a proporção de pessoas com idade superior a 60 ou 65 anos (em casos excepcionais, acima dos 55 anos), ou

as que têm até 19 anos relativamente à população em grupos de idade activa (habitualmente, entre os 20 e os 64, 59 ou 54 anos, respectivamente). As taxas de dependência demográfica são um determinante do número de beneficiários num sistema nacional de protecção social. No entanto, deve prestar-se atenção porque no seu conjunto não determinam as chamadas *taxas de dependência do sistema* dos sistemas de protecção social. Estas também são influenciadas em grande medida por factores como a participação no mercado de trabalho, subsídios de desemprego e de emprego, comportamento de reforma, entre outros.

O actual desenvolvimento das taxas de mortalidade, fertilidade e migração no passado e no futuro depende de inúmeros impactos exógenos, tais como, hábitos culturais, desenvolvimentos económicos, educação e provisão de saúde, bem como epidemias, guerras e catástrofes naturais. Relativamente à população mundial, desde a Segunda Guerra Mundial que as Nações Unidas diferenciaram as diferentes fases do crescimento populacional que pode ser descrito como “induzido pela mortalidade”, “orientado pela fertilidade” ou “estagnado”, cada uma delas reflectindo mundos diferentes entre a fertilidade e a mortalidade e, como tal, padrões de desenvolvimento de população diferentes. Cabe aos utilizadores de um modelo de população no contexto do Orçamento Social decidir qual o padrão que pode vir a ser importante no caso do seu próprio país. Além disso, é necessário tomar as decisões sobre migração líquida (que é irrelevante ao nível da população mundial). Para optar por pressupostos significativos, as Nações Unidas desenvolveram padrões prováveis de desenvolvimentos futuros de fertilidade e mortalidade para distintas regiões do mundo, que podem ser aplicados nos casos individuais de cada país.¹² O exemplo 8.1 apresenta o efeito dos pressupostos alternativos de mortalidade e fertilidade na estrutura demográfica no caso do Egipto.

8.2.2 O submodelo de oferta de trabalho

Em princípio, a oferta de trabalho pode ser medida em pessoas (“cabeças”) ou em tempo (“horas”). Se a oferta de trabalho for medida em “cabeças”, também recebe a designação de mão-de-obra. (Tendo em conta que em muitos países não existem estatísticas fiáveis [ou procedimentos de estimativas] disponíveis fornecidas por agregados familiares privados sobre o tempo de trabalho, utiliza-se o conceito de contagem de “cabeças” na estrutura do modelo do Orçamento Social.) Neste contexto existe ainda outra razão, nomeadamente, a necessidade de manter uma ligação directa entre a população projectada e a estrutura da faixa etária projectada dos contribuintes relativamente à protecção social. As análises de financiamento da protecção social centram-se sobretudo no número de pessoas que financiam (pagam contribuições ou impostos) e nas que potencialmente recebem prestações, e não tanto nas horas de trabalho que sustentam o pagamento da contribuição.

Exemplo 8.1 Egipto¹: Efeitos de pressupostos demográficos alternativos nas projecções populacionais

Para exemplificar os efeitos de pressupostos alternativos da mortalidade e fertilidade no desenvolvimento do número total da população e da sua composição estrutural, vejamos a realização de duas projecções populacionais para o Egipto sob dois conjuntos de pressupostos diferentes. Ambas as projecções começam com uma população inicial de 58,7 milhões de pessoas em 1995. O quadro E8.1 resume os principais pressupostos demográficos (esperança de vida à nascença e total da taxa de fertilidade) para ambos os cenários. O cenário A pressupõe uma melhoria constante da mortalidade até um valor típico para um país de rendimento médio mais elevado e um declínio da fertilidade até ao nível de substituição (ou seja, até um total da taxa de fertilidade (TTF) de 2,1). O cenário B pressupõe que a mortalidade e a fertilidade permanecerão inalteráveis durante as próximas duas décadas e meia e, como tal, o país permanece no padrão demográfico de um país em desenvolvimento.

Quadro E8.1 Egipto: Principais pressupostos para as projecções populacionais

	Variante normalizada (cenário A) Melhoria da mortalidade intermédia e fertilidade intermédia	Variante alternativa (cenário B) Melhoria da mortalidade baixa e fertilidade baixa
População inicial (em milhares)		
Inferior a 15 anos		22 997
Em % do total		39,2
15-64		33 495
Em % ou total		57,1
Superior a 65 anos		2 157,5
Em % do total		3,7
Total		58 650
Indicadores demográficos		
Esperança de vida inicial à nascença		
Homens		65
Mulheres		69
Taxa de fertilidade total inicial		3,93
Níveis pressupostos de:		
Esperança de vida até 2020		
Homens	71,4	65
Mulheres	76,1	69
Fertilidade até 2020	2,1	3,93

Os gráficos seguintes apresentam os resultados de projecções alternativas com base no modelo populacional da OIT. A Figura E8.1a ilustra o desenvolvimento do total da população. Indica que no final do período de projecção de 25 anos, a população no cenário A seria cerca de menos 13 milhões comparativamente à do cenário B. As figuras E8.1b-d descrevem a mudança na estrutura da população em termos de índices clássicos de dependência demográfica.

- Figura E8.1b, o quociente entre o número de população com idade superior aos 65 anos e o número de população com idade compreendida entre os 15 e os 64 anos, ou seja, o chamado índice de dependência de idosos.
- Figura E8.1c, o quociente entre o número de população com idade inferior a 15 anos e a população activa na faixa etária entre os 15 e os 64 anos, ou seja, o chamado índice de dependência de jovens.
- Figura E8.1d, o índice de dependência total, que é o somatório dos dois índices anteriores.

Figura E8.1a Egípto: Total do desenvolvimento populacional

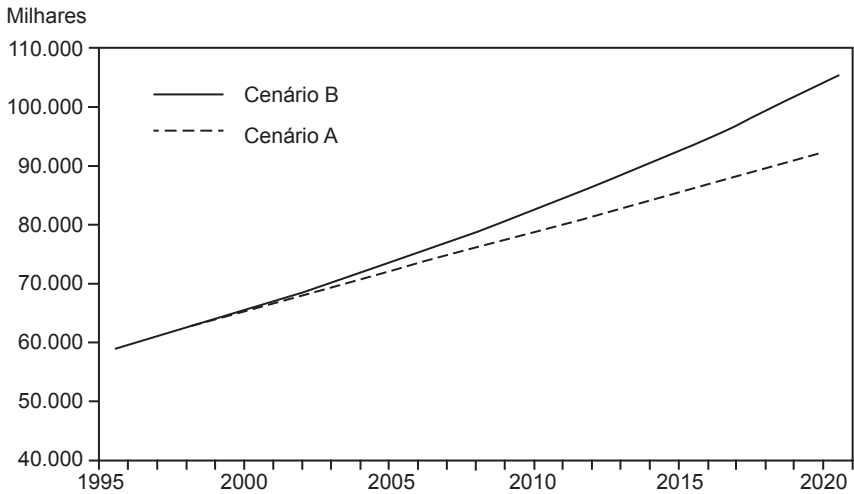


Figura E8.1b Egípto: Índice de dependência de idosos

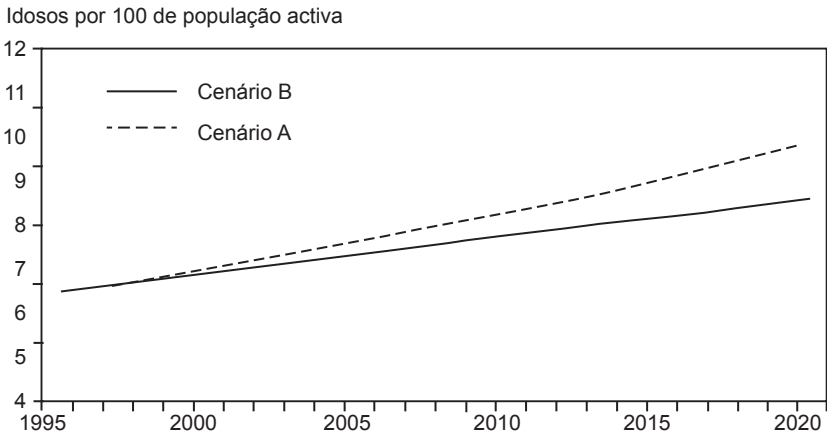
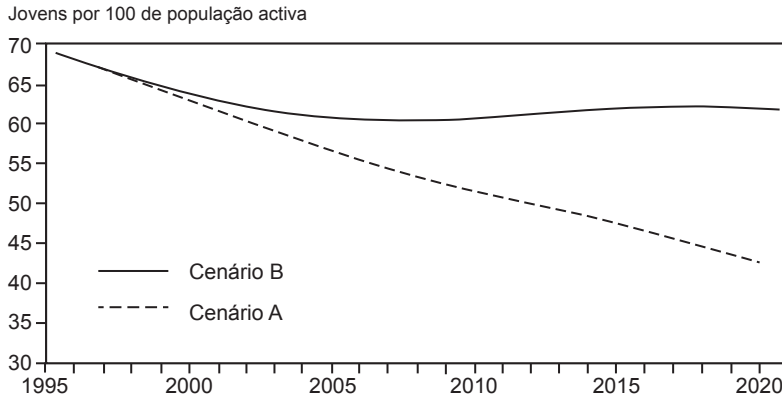
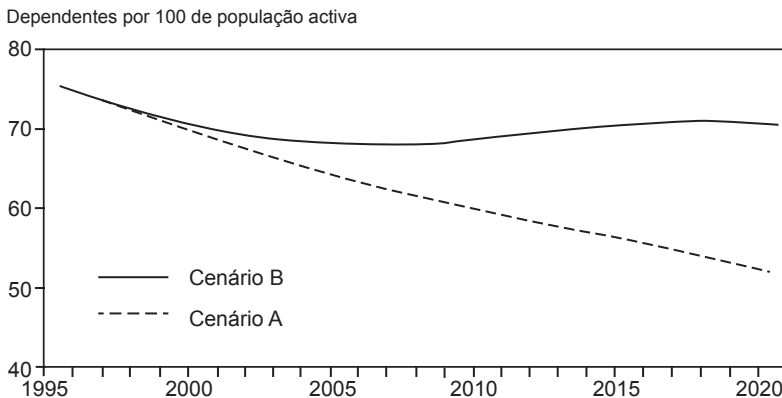


Figura E8.1c Egipto: Índice de dependência de jovens**Figura E8.1d Egipto: Índice de dependência total**

Uma análise preliminar revela que em ambos os cenários o impacto dominante diminui no pressuposto da fertilidade. A redução significativa da taxa de fertilidade do cenário A tem como consequência a diminuição do total do crescimento da população e uma redução significativa do número de jovens. Enquanto o índice de dependência de idosos aumenta, o índice de dependência de jovens diminui rapidamente, resultando num importante declínio do total de dependência, de aproximadamente 75 dependentes por 100 de população activa em 1995, para apenas ligeiramente acima dos 50 em 2020. Quando, por exemplo, se for fazer o balanço dos recursos públicos para a educação e segurança dos idosos, é necessário ter em conta estas informações.

Os índices de dependência são cruciais para uma avaliação dos sistemas de protecção social. De salientar que os índices demográficos são meros indicadores brutos de potenciais problemas dos sistemas de protecção social e respectivos subsistemas. Voltaremos a estas questões noutros exemplos.

¹ O exemplo foi retirado da base de dados da OIT: *Social protection in Egypt*, um relatório preliminar (Genebra, Novembro de 1998).

A oferta de trabalho máxima é determinada pelo nível e estrutura do total da população e, mais precisamente, pelo número máximo de pessoas potencialmente activas, ou seja, todas as pessoas entre uma idade mínima e máxima. Os programas estatísticos muitas vezes estabelecem como idade mínima para uma eventual participação no mercado de trabalho, os 15 anos, às vezes os 12 anos. Na extremidade mais elevada da faixa etária, as medições do mercado de trabalho muitas vezes terminam em idades acima dos 65 ou 70 anos; todas essas idades mais avançadas que continuam a participar no mercado de trabalho são declaradas no grupo etário a partir dos 66 (ou 71) anos e acima. Por outras palavras, a população potencialmente activa engloba todas as pessoas, do sexo masculino e feminino, com idades compreendidas entre os 12/15 anos e acima dos 65 ou 70 anos. As outras únicas eventuais fontes de oferta de trabalho provêm dos que atravessam as fronteiras nacionais. A decisão de incluir expressamente os emigrantes deve ser tomada numa base individual aquando da aplicação real do modelo a nível nacional. Por questões de simplicidade, não iremos considerar os efeitos da emigração na oferta de trabalho. Neste submodelo, a migração também não influencia a oferta de trabalho porque já foi contabilizada no modelo da população.

Devido a uma série de razões, nem todos os que podiam eventualmente participar no mercado de trabalho irão de facto fazê-lo. Por exemplo, muitos jovens ainda podem frequentar o ensino e, conseqüentemente, não estão disponíveis no mercado de trabalho. Outros podem nem sequer ter intenções de trabalhar ou não se adaptarem ao mundo do trabalho. As mulheres casadas (e/ou os homens) podem abandonar o mercado de trabalho para tomarem conta dos filhos ou por outras razões. As pessoas idosas podem receber uma pensão ou viver das suas poupanças e, deste modo, decidirem deixar de participar no mercado de trabalho. Aqueles que verdadeiramente participam ou pretendem participar, ou seja, aqueles que oferecem o seu trabalho, são normalmente contabilizados nas (habituais) pesquisas de mercado de trabalho. Um resultado muito importante destas pesquisas é a possibilidade de calcular as chamadas taxas de participação no mercado de trabalho. As taxas de participação no mercado de trabalho equivalem, para cada idade (ou grupo etário), ao número total de pessoas que trabalham comparativamente ao número total da população potencialmente activa no mesmo grupo etário, expresso em percentagem.

Um método simples do ponto de vista técnico para projectar o desenvolvimento futuro da oferta de trabalho é deixar inalteradas as taxas de participação específicas por idade durante o período de projecção. Qualquer alteração projectada no conjunto da taxa de participação será apenas o resultado das alterações na estrutura populacional. A simplicidade desta abordagem é óbvia. A sua utilidade diminui a partir do momento em que é considerada vantajosa sabendo o que aconteceria no futuro sob condições status quo antes de presumir qualquer alteração

futura devido a alterações comportamentais ou políticas. Pode ser aconselhável deixar as taxas de participação inalteradas porque não existe melhor informação disponível; se as tendências do passado, alterações na legislação ou desenvolvimentos diferentes em países com ambientes socioeconómicos comparáveis indicarem um padrão de desenvolvimento diferente nas taxas nacionais de participação futuras, nesse caso as taxas podem ser modificadas em conformidade. Em geral, nas últimas décadas, as taxas de participação da mão-de-obra feminina têm registado um aumento na maior parte dos países, sobretudo nas economias de mercado desenvolvidas, ao passo que as taxas dos trabalhadores do sexo masculino de idade mais avançada têm descido. Simultaneamente, é de esperar que o desemprego prolongado tenha dissuadido a participação no mercado de trabalho em muitas regiões do mundo e, como tal, as taxas de participação podem registar descidas ainda mais acentuadas em determinados grupos etários/sexuais.

Relativamente à estimativa da despesa social futura na estrutura do Orçamento Social, é preciso não esquecer que as políticas de modelação de alargamento das idades de reforma têm de ser acompanhadas de aumentos simultâneos da participação da mão-de-obra por parte dos grupos etários de idade mais avançada, logo, o total da mão-de-obra, o que por sua vez poderá conduzir a um aumento do desemprego e, conseqüentemente, ao aumento da despesa com os subsídios de desemprego. Além disso, as taxas máximas de participação nos grupos etários compreendidos entre os 30 e os 45 anos são as mais susceptíveis de determinar a dimensão do número total de pessoas que contribui para os sistemas de pensões, e não apenas a dimensão da população activa perto da idade de reforma. Isto prova que a mão-de-obra é um elemento determinante para o Orçamento Social.

Resumindo, o cálculo da mão-de-obra pode ser feito do seguinte modo:

Equação 8.2

$$TMO_t = \sum_{x,s} (POP_{t,x,s} * TPMO_{t,x,s}),$$

em que:

TMO_t = Total da mão-de-obra em ano t

$TPMO_{t,x,s}$ = Taxas de participação de mão-de-obra por sexo s e idade x em ano t

Exógeno = $TPMO_t$

$t = 1, \dots, T$ (T = final do ano de projecção)

x = Idade $0, \dots, 100$

s = Masculino (0), feminino (1).

A caixa seguinte apresenta outro exemplo (8.2) do Egipto. Uma outra aplicação desta técnica será apresentada posteriormente quando for descrita a estrutura e o cálculo do equilíbrio do mercado de trabalho.

8.2.3 O submodelo económico

O modelo económico foi concebido para apoiar as projecções do Orçamento Social. Assim, consiste em dois objectivos fundamentais:

- calcular a procura de trabalho, que é o emprego real através dos seus únicos componentes, e o desemprego – como residual –, ambos para determinar o equilíbrio do mercado de trabalho; e
- projectar as entradas económicas importantes para o modelo de projecção social, que englobam sobretudo salários e preços, bem como o desenvolvimento do total do PIB e respectiva distribuição primária nos factores de produção “trabalho” e “capital”, que são comparadores fundamentais para medir a despesa e a receita social.

Exemplo 8.2 Projecções de mão-de-obra no Egipto¹

À semelhança de outros países em desenvolvimento, as taxas de participação de mão-de-obra medidas no Egipto são tradicionalmente baixas. Mas se o Egipto conseguir enveredar por um caminho de crescimento económico elevado, espera-se que o comportamento do mercado de trabalho altere em conformidade, conduzindo ao aumento da participação da mão-de-obra feminina sobretudo nas próximas duas a três décadas. Esta situação causaria um impacto importante na composição e nível do total da mão-de-obra do país.

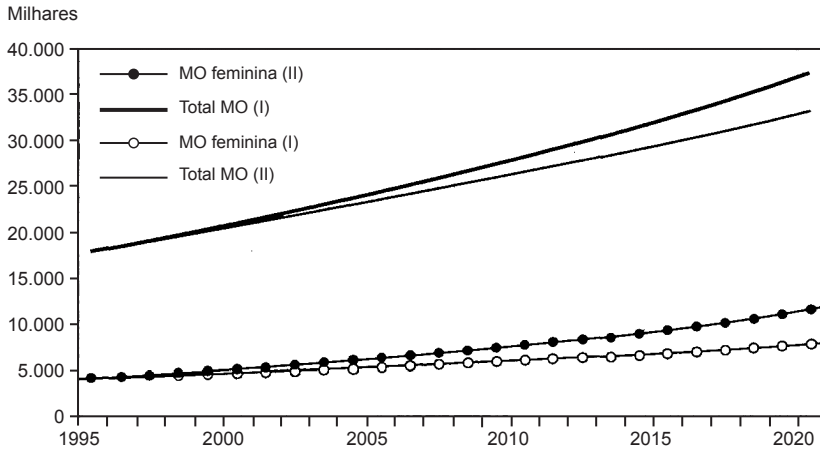
No ano base, foram observadas as seguintes taxas de participação de mão-de-obra:

Quadro E8.2 Egipto: Taxas de participação no mercado de trabalho no ano base de projecção

Grupo etário	12-14	15-19	20-24	25-29	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70+
% de população em idade “activa”												
Homens	30,0	37,7	56,6	73,2	86,0	95,0	95,0	95,0	95,0	76,8	35,2	0,0
Mulheres	8,7	12,8	28,6	29,2	29,3	25,9	25,9	16,3	16,3	6,7	2,1	0,0

Com base nestas taxas iniciais (e na projecção populacional do cenário B do exemplo 8.1), foram realizados dois conjuntos de projecções de mão-de-obra. A variante I presume que as taxas de participação específicas por idade permanecem iguais ao longo do período de projecção. A variante II presume que a participação do sexo feminino registará um aumento de 1% anualmente, à excepção dos “grupos de idade activa principal” entre os 35 e os 49 anos, em que as taxas de participação registam um aumento de 2,5 por cento ao ano. As taxas de participação do sexo masculino permanecem inalteradas. Os resultados encontram-se na figura E8.2.

Figura E8.2 Egipto: Total do desenvolvimento da mão-de-obra feminina (variantes I e II)



O gráfico indica que um desenvolvimento futuro subestimado nas taxas de participação, por exemplo no das mulheres, pode conduzir a uma depreciação importante da dimensão da mão-de-obra futura. No Egipto, o aumento da participação feminina leva a um potencial acréscimo de 3,8 milhões de trabalhadores no espaço de duas décadas e meia, oferecendo imenso espaço para um crescimento económico adicional ou, se não for absorvido pelo mercado de trabalho, um desemprego registado ou “oculto” adicional.

¹ O exemplo foi retirado da base de dados da OIT: *Social protection in Egypt*, um relatório preliminar (Genebra, Novembro de 1988).

8.2.3.1 Projeções de emprego

A projecção do emprego real baseia-se na seguinte abordagem: em primeiro lugar, faz-se um pressuposto exógeno do crescimento anual do PIB a preços constantes, começando por uma observação anual adequada (resumindo, chamamos-lhe o pressuposto de crescimento sobre o “PIB real”). Com base neste pressuposto de crescimento, o PIB real absoluto é projectado, começando num ano base t_0 .

Em segundo lugar, é introduzido outro pressuposto exógeno, desta vez sobre o crescimento da produtividade laboral. A produtividade laboral é, para o mesmo ano base t_0 , calculada simplesmente como PIB real sobre o total de emprego efectivo. Assim, é o valor (anual) de um determinado montante de bens e serviços produzidos por pessoas empregadas, expresso em unidades monetárias “reais”. Nas projecções é calculado como o valor do ano anterior multiplicado por um factor de crescimento pressuposto.

Assim sendo, em todos os anos do período de projecção, o total do emprego é calculado como residual ao dividir o PIB real pela produtividade laboral.

Em termos formais, os cálculos podem ser apresentados através do seguinte conjunto de equações:

Equação 8.3

$$NTE_t = PIB_t^r / ProdLab_t,$$

em que:

$$PIB_t^r = PIB_{t-1}^r * R_{PIB,t}$$

$$ProdLab_t = ProdLab_{t-1} * R_{ProdLab,t}$$

$$PIB_t^r = PIB_t^n / DEFL_{PIB,t}$$

e

NTE_t = Número total de empregados no ano t ,

$R_{PIB,t}$ = Factor de crescimento exógeno do PIB real em t ,

$R_{ProdLab,t}$ = Factor de crescimento exógeno da produtividade laboral em t ,

PIB_t^n = PIB nominal em t ,

PIB_t^r = PIB real em t ,

$DEFL_{PIB,t}$ = deflacionador do PIB em t .

Assim, foi introduzida uma importante tautologia para calcular uma série cronológica, que é o emprego efectivo: um pressuposto sobre o desenvolvimento do PIB juntamente com um pressuposto sobre o desenvolvimento de produtividade laboral para obter o emprego.

Por que não presumir directamente uma determinada taxa de crescimento para o emprego? As razões são sobretudo de natureza política. Os governos do mundo inteiro habitualmente elaboram planos de desenvolvimento a curto, médio e longo prazo. No mundo da OCDE, são normalmente planos financeiros a curto e médio prazo numa base rotativa, ajustados anualmente aos desenvolvimentos reais que podem ser ligeira ou significativamente diferentes dos números planeados. Noutros países, existe uma tradição de planeamento diferente: assim que um plano é elaborado, cobrindo, por exemplo, um período de cinco anos, a ele se juntam processos de planeamento estatal auxiliares. Nem sempre são ajustados aos desenvolvimentos reais, mesmo que estes divirjam significativamente do

plano inicial. Ambas as opções têm os seus prós e contras e antecedentes de governação diferentes. Uma vantagem da primeira opção é que adapta números de planeamento quase de imediato a desenvolvimentos novos e imprevistos e, deste modo, sobretudo no caso de desenvolvimentos comparativamente desfavoráveis, acaba por ter uma função inicial de aviso satisfatória. Uma desvantagem é que as eventuais diferenças entre os planos iniciais e os desenvolvimentos reais podem facilmente desaparecer da memória do público. Esta, por sua vez, é a principal vantagem da segunda opção: pode ser guardado um registo pormenorizado dos desvios entre os planos iniciais e os desenvolvimentos efectivos. No entanto, uma desvantagem é que os governos podem sentir-se na obrigação de seguirem os seus números inicialmente planeados, ainda que a realidade tenha há muito seguido um percurso diferente.

A orçamentação social não deixa de ser afectada por padrões de atitudes políticas tão diferentes. A projecção de um Orçamento Social tem de ser inevitavelmente protegida nos procedimentos de planeamento financeiro e económico geral dos governos. Frequentemente, estes não têm em consideração específica a política social e os desenvolvimentos financeiros da protecção social no contexto económico planeado, apesar de em muitos países os sistemas de protecção social produzirem quantidades de dinheiro mais elevadas do que o orçamento de estado normal. Por outro lado, ao serem efectuadas projecções periódicas do Orçamento Social procura-se melhorar significativamente a posição da política social, entre outras coisas, provando a sua conformidade com outros desenvolvimentos económicos e financeiros (fiscais) planeados. Para não contrariar estes esforços, é de extrema importância revelar os pressupostos económicos básicos sobre os quais se baseia qualquer projecção de Orçamento Social, sobretudo quando estes estão apenas implícitos (ocultos). Só então, os participantes no processo de tomada de decisões políticas terão as condições explícitas e (mais importante ainda) implícitas que têm de ser satisfeitas para alcançar um determinado rendimento definido politicamente e/ou objectivos políticos sociais.

Quando a informação estatística necessária sobre hipóteses para o desenvolvimento futuro de sectores individuais da economia estiver disponível, o desenvolvimento do total do emprego pode ser calculado com base no valor acrescentado real sectorial e produtividade laboral sectorial. O mesmo procedimento “tautológico” seria então aplicado aos sectores da economia e o emprego sectorial resultante seria compilado para agrupar o emprego. Uma vez mais, a principal vantagem de uma abordagem tão devidamente desagregada seria um conhecimento mais profundo das condições que têm de ser cumpridas para atingir determinados objectivos.

Tal como mencionado anteriormente, o objectivo mais importante do submodelo económico consiste em auxiliar as projecções do Orçamento Social, pro-

porcionando as entradas necessárias. Assim, não estamos interessados apenas na projecção do total do emprego, como também na repartição do mercado de trabalho por categoria de emprego. Estes podem ser vistos como um “quadro” para a estrutura e desenvolvimento dos “accionistas” do sistema de protecção social, que são sobretudo os contribuintes e grupos de beneficiários. Por exemplo, a Parte II, secção 3.2.1, abordou uma repartição de contribuições por categoria jurídica (ver a lista 3). Assim, idealmente, a procura de trabalho deve ser calculada utilizando exactamente as mesmas categorias, para que os cálculos do modelo sobre as contribuições possam ser baseados numa estrutura de mercado de trabalho sólida.

8.2.3.2 Criação de um balanço de mercado de trabalho

Um dos instrumentos fundamentais utilizados na análise e previsão de um Orçamento Social num contexto de mercado de trabalho agrupado é o chamado “balanço do mercado de trabalho”. Um balanço de mercado de trabalho é basicamente um quadro que mostra de forma consistente¹³ quer a oferta quer a procura de trabalho de uma economia e (ambas por categorias de pessoa diferentes) num determinado período de tempo passado e/ou futuro. O desemprego é calculado como um residual da oferta e procura de trabalho. Para fins de orçamentação social, a informação fornecida é particularmente importante, já que o número de contribuintes, ou de determinadas categorias de beneficiários, pode ser interpretado como subconjuntos de categorias de mercado de trabalho. Deste modo, o balanço do mercado de trabalho também determina uma estrutura geral (“máxima”) de categorias importantes de sistemas de protecção social. Por exemplo, é apenas nos limites do balanço do mercado de trabalho que o potencial número máximo de contribuintes para um regime de protecção social pode ser identificado. De igual forma, o número de desempregados então calculado forneceria um número máximo de beneficiários de subsídio de desemprego.

A concepção geral de um balanço de mercado de trabalho é apresentada na figura 8.5. A parte de cima do balanço (da rubrica 1 à 4) descreve as variáveis importantes da oferta do mercado de trabalho.

A rubrica 1 apresenta o total da população residente que representa a “fonte máxima” para a oferta de mercado de trabalho. A rubrica 2 é a população potencialmente activa. É definida como o total da população, excepto crianças, pessoas idosas e outras pessoas potencialmente incapacitadas de participar no mercado de trabalho. As crianças incluem todos os residentes até uma certa idade (por exemplo, 12 ou 14 ou 16 anos), dependendo da legislação do país sobre protecção de trabalho infantil; as pessoas idosas devem ser todas ou a maioria daquelas cuja idade é superior à idade de reforma mínima legal. As outras pessoas englobam, por exemplo, os presos ou as pessoas com incapacidades físicas graves que as im-

pedem de trabalhar. Nalguns países, dependendo das circunstâncias económicas, sociais e jurídicas, todas as pessoas idosas estão incluídas na população activa. Tal como mencionado anteriormente, a mão-de-obra (rubrica 4) cobre todas as pessoas que participam no mercado de trabalho, isto é, aquelas que estão efectivamente empregadas, ou as desempregadas mas que estão à procura de emprego.¹⁵

Figura 8.5 Esquema para um balanço do mercado de trabalho

Rubrica	Unidade	Ano 1	Ano 2	...	Ano t	Ano t + 1	...	Ano t + k
Oferta do mercado de trabalho		Estatísticas				Projecção		
1. População	N.º							
2. População activa	N.º							
3. Taxa média de participação	N.º							
4. Mão-de-obra	N.º							
Procura do mercado de trabalho		N.º						
5. Total de pessoas empregadas	N.º							
5.1 Total de trabalhadores independentes	N.º							
5.2 Total de trabalhadores familiares não remunerados	N.º							
5.3 Total de empregados	N.º							
Sector económico 1								
6.1 Pessoas empregadas no sector 1	N.º							
6.1.1 Trabalhadores independentes no sector 1								
6.1.2 Trabalhadores familiares não remunerados no sector 1	N.º							
6.1.3 Empregados no sector 1	N.º							
Sector económico n								
6.n Pessoas empregadas no sector n	N.º							
6.n.1 Trabalhadores independentes no sector n								
6.n.2 Trabalhadores familiares não remunerados no sector n	N.º							
Contribuintes								
7.1 Contribuintes por conta própria	N.º							
7.2 Trabalhadores familiares não remunerados contribuintes	N.º							
7.3 Empregados contribuintes da categoria 1	N.º							
7.4 Empregados contribuintes da categoria 2	N.º							
7.m Empregados contribuintes da categoria m	N.º							
8. Outros contribuintes	N.º							
Residual								
9. Desempregados	N.º							
10. % de taxa de desemprego	%							
11. Contribuintes desempregados para o sistema de protecção social	N.º							

Nota: Para fins analíticos, em muitos aspectos ajuda desagregar todas as rubricas, também por sexo. Por exemplo, as projecções dos subsídios de desemprego a médio prazo tornam-se mais significativas quando se tem em consideração as diferentes taxas de desemprego masculina/feminina ou as projecções a longo prazo das despesas de pensões tornam-se mais fiáveis quando se distingue o número de contribuintes por sexo.

A taxa de participação (rubrica 3) é calculada como a percentagem relativa da mão-de-obra na população potencialmente activa. Com vista a projecções de mercado de trabalho, esta taxa pode ser utilizada como uma variável exógena para determinar o desenvolvimento da mão-de-obra. A população potencialmente activa (rubrica 2) serve como a “fronteira” máxima para o desenvolvimento da mão-de-obra; a fronteira seria alcançada se as taxas de participação em todos os grupos de população potencialmente activos fossem iguais a 100%.

No balanço do mercado de trabalho, a procura de trabalho real está reflectida por todos aqueles que estão efectivamente empregados (rubrica 5). Na prática, o total do número de pessoas empregadas é subdividido em trabalhadores independentes, trabalhadores familiares não remunerados e empregados (dependentes) (rubricas 5.1 a 5.3). Em alternativa, a procura pode estar dividida por sectores de economia, cada um reflectindo a estrutura dos trabalhadores, tal como apresentado no esquema. Em princípio, as possibilidades de dividir o número de trabalhadores são inúmeras, dependendo das estatísticas disponíveis, assim como também a sua importância para a análise e projecção do Orçamento Social.

Quer isto dizer que os trabalhadores deveriam ser normalmente divididos pelas mesmas categorias que o número de contribuintes (rubricas 6 e 7). Por outras palavras, ao conceptualizar o balanço do mercado de trabalho para fins de orçamentação social, deve ser dada prioridade à criação de ligações teóricas e estatísticas significantes entre essas pessoas que contribuem para o Orçamento Social de um país e aquelas que estão empregadas, que não são necessariamente grupos idênticos. Em vez disso, normalmente seria de esperar que o número de contribuintes fosse subgrupos de (categorias de) de empregados. Uma abordagem de modelação cuidada poderia fornecer informações importantes aos políticos responsáveis pelo sistema de protecção social, sobre até que ponto os trabalhadores por categorias diferentes estão registados como contribuintes e/ou contribuintes que pagam as suas contribuições. Para fins de projecção, esta informação seria de grande utilidade tendo em conta que o nível projectado e a estrutura de emprego determinariam e limitariam claramente o número esperado de contribuintes. No entanto, em muitos casos práticos, as estatísticas do mercado de trabalho e as estatísticas sobre o número de contribuintes provavelmente não são compatíveis porque ambas foram concebidas para servir objectivos de informação diferentes. Nestes casos, é necessário investigar qual a repartição do mercado de trabalho do número de empregados que melhor se adequa (metodológica e estatisticamente) à repartição de contribuintes disponível. Estas tentativas podem por vezes entrar em conflito com a necessidade de reconciliar o balanço do mercado de trabalho com a informação salarial disponível (ver em baixo). Os “contribuintes” (rubrica 7) foram acrescentados ao balanço do mercado de trabalho de modo a poder contabilizar aqueles contribuintes que não participam directamente no mercado de traba-

lho. Podem ser contribuintes voluntários, como donas de casa, estudantes e outros que possam estar indirectamente ligados à evolução do mercado de trabalho.

Ao subtrairmos o total da mão-de-obra e o total de número de empregados (mão-de-obra menos empregados, rubrica 4 menos rubrica 5), o resultado é o número de desempregados como residual. A taxa de desemprego (rubrica 10) é então calculada como a percentagem relativa do número de desempregados da mão-de-obra. Finalmente, o balanço do mercado de trabalho também pode incluir informações sobre o número de pessoas desempregadas que contribuem para o sistema de protecção social (se houver). O processo de cálculo do equilíbrio da mão-de-obra encontra-se resumido na figura 8.6.

Um exemplo do balanço do mercado de trabalho projectado encontra-se no exemplo 8.3. Contém os resultados preliminares provisórios obtidos num projecto de avaliação da segurança social desenvolvido pelo Departamento de Segurança Social da OIT para o Governo do Panamá em 1997 e 1998.

8.2.3.3 *Salários, preços e taxas de juro*

A estrutura da população, a participação da mão-de-obra e o emprego – isto é, quantas pessoas estão potencialmente empregadas (e contribuem ou pagam imposto sobre o rendimento) versus quantas pessoas não estão activamente empregadas (e possivelmente recebem prestações) – determina a potencial estrutura demográfica em qualquer sistema de prestações. É o que temos vindo a abordar até ao momento neste capítulo. A partir de agora iremos dedicar-nos à “estrutura monetária” do modelo económico.

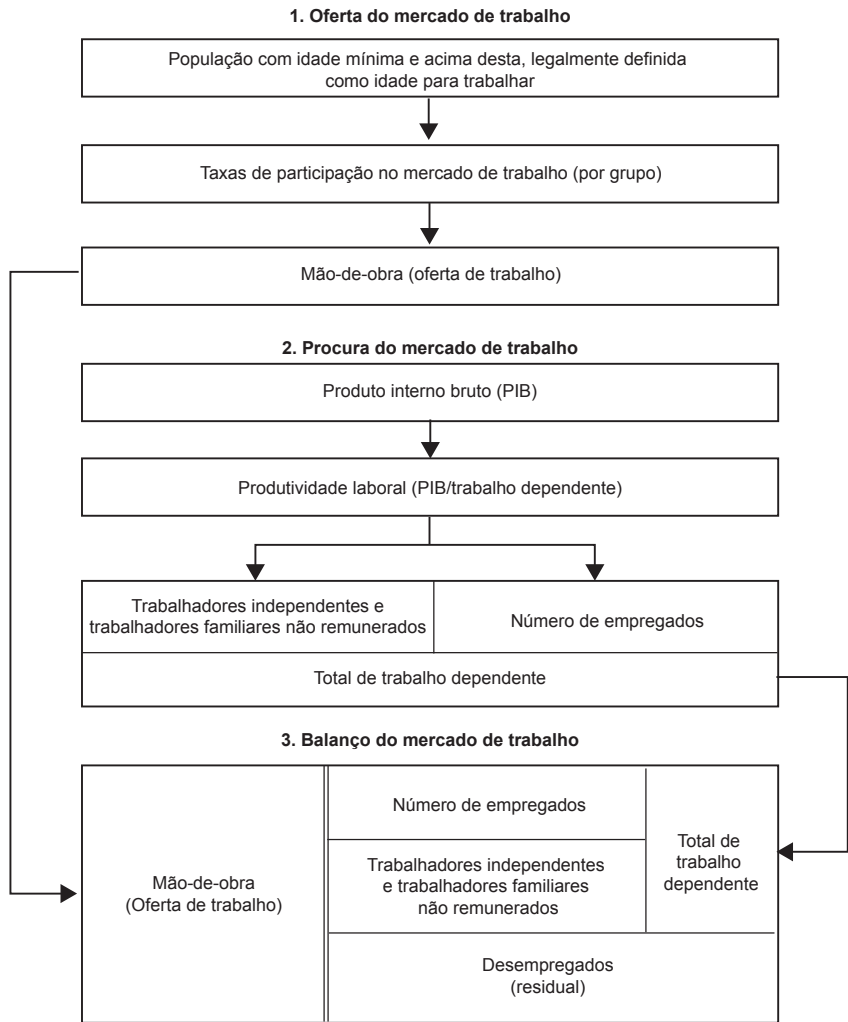
Para além da evolução no mercado de trabalho, a situação financeira real (rendimento/despesa) dos sistemas de prestações é determinada por variáveis, tais como os salários e a inflação. Sucessivamente, o seu desenvolvimento depende do pressuposto global do crescimento económico.

Com vista a cobrir a maior variedade de possibilidades de criação de salários, o submodelo económico da família do modelo da OIT oferece uma grande flexibilidade ao projectar a evolução média dos salários. A filosofia do modelo de salários baseia-se no conhecimento fundamental em como existe apenas uma determinada parte do rendimento nacional que pode ser atribuído ao trabalho (o empregado activamente), sendo que a outra parte tem de ir para (os detentores do) o capital, que podem ser privados ou públicos, ou ambos. As infracções a esta “lei” (quer seja à despesa do rendimento do trabalho quer à despesa do rendimento de capital) são toleráveis apenas durante períodos de tempo muito curtos, mas mesmo assim, muito provavelmente serão acompanhadas pela aceleração da inflação ou da deflação.

Este conhecimento não é equivalente a dizer que as percentagens do rendimento do trabalho observadas em casos concretos de países são “parâmetros

naturalmente determinados” (semelhantes a constantes físicos) e, deste modo, alegadamente intocáveis. Pelo contrário, a parte de rendimento do trabalho é mantida como uma política variável exógena e, assim, os utilizadores do modelo podem variar o seu nível ao longo do tempo de acordo com o seu próprio discernimento – teoricamente entre os extremos de 0 e 100%, sendo que 0% significa que o trabalho não obtém rendimento e capital ontem todo o rendimento nacional e 100% significa que o trabalho obtém tudo e o capital nada.

Figura 8.6 Cálculo de um balanço do mercado de trabalho



Nota: Desempregos = mão-de-obra menos empregados, menos trabalhadores independentes, menos trabalhadores familiares não remunerados.

Nos Estados-membros da OCDE, a parte do rendimento do trabalho varia historicamente entre cerca de 60% e 70% do rendimento nacional, sendo a percentagem do PIB nominal consequentemente inferior. Em muitos países, sobretudo nos que se encontram em vias de desenvolvimento, não existem estatísticas fiáveis; além disso, o sector informal por vezes transforma as tentativas de medidas precisas em suposições. No entanto, as estimativas preliminares e provisórias desenvolvidas pelo Departamento de Segurança Social da OIT em meados da década de 1990, no contexto de projectos de avaliação financeira da segurança social, indicam que em muitos países em vias de desenvolvimento, a parte do rendimento do trabalho é substancialmente inferior e parece variar entre 25% e 40% do PIB. Para estes países, com o pressuposto de um crescimento económico sustentado de sucesso a longo prazo, o aumento do emprego formal e das alterações estruturais origina mais emprego dependente, pode ser razoável presumir um aumento da parte do rendimento do trabalho ao longo do tempo que atinja os actuais níveis da OCDE se o período de projecção for suficientemente longo. Se esse pressuposto é realista ou pura ilusão depende da opinião dos utilizadores do modelo do país em causa.

Exemplo 8.3 Um balanço do mercado de trabalho para o Panamá¹

Os resultados técnicos apresentados no quadro E8.3 em baixo foram introduzidos apenas para efeitos ilustrativos. Deste modo, não reflectem as opiniões dos autores sobre a evolução futura e a longo prazo do mercado de trabalho do Panamá, nem a posição da OIT como organização, nem a do Governo do Panamá. Tendo em conta esta negação, algumas das explicações podem ajudar a compreender melhor os resultados apresentados.

Presentemente, a população do Panamá é em média muito jovem, ou seja, a pirâmide demográfica tem uma base larga de crianças e jovens enquanto diminui rapidamente nas idades mais avançadas. O esperado envelhecimento da população nos próximos 20 a 30 anos irá levar, em primeiro lugar, ao aumento de problemas do mercado de trabalho e, apenas posteriormente, ao problema geral de como apoiar os idosos. Nesta base, um objectivo político racional consiste em formular as condições sob as quais se poderão resolver os problemas do mercado de trabalho que se avizinham, ou seja, como criar mais emprego. Tecnicamente, foi feito do seguinte modo: a oferta do mercado de trabalho foi calculada com base nas constantes taxas de participação do mercado de trabalho específicas por idade de 1995. A procura de trabalho (emprego real) foi com base no pressuposto de uma média *muito* mais elevada, do que no passado, das taxas de crescimento do PIB e, apenas, numa média ligeiramente melhor das taxas de crescimento de produtividade laboral, gerando, deste modo, um crescimento de emprego elevado (padrão do sudeste asiático nas décadas entre 1970 e 1990). De facto, estes cálculos foram realizados numa base sectorial (permitindo variações consideráveis de pressupostos sectoriais), com vista a lançar uma imagem consistente de possíveis futuras evoluções do emprego sectorial. Outro pressuposto político era de que o Panamá viria a aplicar, durante o período de projecção, uma política de adopção de emprego do sector privado, resultando num aumento do emprego do sector público bastante inferior.

O número de contribuintes para a instituição da segurança social ficou logo linearmente correlacionado com o número de empregados dependentes, com vista a calcular a base de rendimento anual da instituição da segurança social, assim como o seu potencial número definitivo actual (no caso do ramo das pensões da instituição) ou posterior de contribuintes. O grau relativamente ao qual os pressupostos económicos e as projecções do mercado de trabalho relacionadas são mutuamente consistentes e credíveis é importante para uma opinião final dos resultados da projecção do Orçamento Social, sobretudo quando estes resultados pretendem ser a base quantitativa para o empreendimento de importantes passos de reforma.

Quadro E8.3 Balanço do mercado de trabalho a longo prazo: O exemplo do Panamá

Rubrica	1995	2000	2010	2020	2030	2040	2050
População	2 631 014	2 855 703	3 266 166	3 619 568	3 938 973	4 160 041	4 288 162
Masculina	1 330 146	1 440 801	1 641 651	1 812 193	1 960 913	2 060 361	2 114 192
Feminina	1 300 868	1 414 902	1 624 515	1 807 375	1 978 060	2 099 680	2 173 970
População a partir dos 15 anos de idade	1 632 355	1 837 901	2 254 457	2 630 391	2 973 162	3 210 798	3 349 947
Masculina	809 546	906 169	1 106 919	1 286 290	1 455 336	1 568 186	1 629 002
Feminina	822 809	931 732	1 147 538	1 344 101	1 517 825	1 642 612	1 720 945
Mão-de-obra	1 007 882	1 117 830	1 357 790	1 548 079	1 737 209	1 860 896	1 926 070
Masculina	657 841	719 146	876 173	1 007 416	1 159 818	1 262 582	1 319 611
Feminina	350 041	398 684	481 616	540 663	577 392	598 313	606 460
Taxa de participação (%)	61,7	60,8	60,2	58,9	58,4	58,0	57,5
Total de empregados por sexo e região	866 658	1 001 641	1 183 690	1 495 083	1 699 324	1 813 823	1 911 421
Masculinos	587 108	678 641	801 985	1 005 487	1 137 747	1 216 221	1 306 513
Percentagem do total de trabalhadores (%)	67,7	67,8	67,8	67,3	67,0	67,1	68,4
Femininos	279 550	323 000	381 705	489 596	561 577	597 601	604 909
Percentagem do total de trabalhadores (%)	32,3	32,2	32,2	32,7	33,0	32,9	31,6
Área metropolitana	516 633	602 332	723 643	928 963	1 072 860	1 163 287	1 244 995
Percentagem do total de trabalhadores (%)	59,6	60,1	61,1	62,1	63,1	64,1	65,1
Resto do país	350 025	399 309	460 047	566 120	626 464	650 536	666 426
Percentagem do total de trabalhadores (%)	40,4	39,9	38,9	37,9	36,9	35,9	34,9
Trabalhadores por categoria de contrato	866 658	1 001 641	1 183 690	1 495 083	1 699 324	1 813 823	1 911 421
Trabalhadores dependentes	584 667	682 329	830 017	1 078 271	1 259 559	1 380 703	1 493 224
Funcionários públicos	161 421	186 083	212 830	235 858	256 672	271 077	279 425
Funcionários de entidades privadas	354 297	439 951	555 656	771 004	928 895	1 038 303	1 146 704
Funcionários das instalações comerciais/ de defesa do canal	17 012	2 337	2 501	2 830	2 843	2 636	2 357
Funcionários em serviços internos	51 937	53 957	59 029	68 578	71 149	68 688	64 738
Trabalhadores independentes e proprietários	247 023	281 310	314 683	375 040	400 784	400 581	393 464
Trabalhadores familiares	34 968	38 002	38 990	41 772	38 982	32 539	24 733
Empregados por sector económico	866 658	1 001 641	1 183 690	1 495 083	1 699 324	1 813 823	1 911 421
Agricultura e pescas	200 045	231 417	264 592	328 326	366 112	370 686	356 098
Indústria transformadora, electricidade e serviços afins	98 808	114 065	134 377	165 564	177 628	178 105	176 652
Construção e extracção mineira	53 799	52 499	40 805	23 376	8 544	2 900	968
Hotéis, transportes e comunicações	89 553	108 265	145 181	209 722	269 099	319 911	373 775
Intermediários financeiros	19 039	21 239	23 791	26 223	23 240	19 078	15 389
Imobiliário, gestão e aluguer	25 558	29 516	34 987	42 604	44 142	42 505	40 331
Serviços públicos, saúde e outras actividades	133 390	152 333	173 659	208 836	222 352	224 187	225 529
Educação	48 836	59 295	77 745	113 557	153 091	191 853	236 972
Ajuda doméstica a agregados familiares privados	54 155	62 969	76 614	98 558	113 561	119 229	120 077
Desempregados	141 224	116 189	174 099	52 996	37 885	47 073	14 649
Taxa de desemprego (%)	14,0	10,4	12,8	3,4	2,2	2,5	0,8
Masculina	70 733	40 505	74 188	1 928	22 070	46 361	13 098
Taxa de desemprego, masculina (%)	10,8	5,6	8,5	0,2	1,9	3,7	1,0
Feminina	70 491	75 684	99 911	51 068	15 815	712	1 551
Taxa de desemprego, feminina (%)	20,1	19,0	20,7	9,4	2,7	0,1	0,3
Área metropolitana	102 545	87 943	124 314	48 670	31 159	32 363	6 013
Taxa de desemprego, área metropolitana (%)	16,6	12,7	14,7	5,0	2,8	2,7	0,5
Resto do país	38 679	28 246	49 785	4 326	6 726	14 710	8 636
Taxa de desemprego, resto do país (%)	10,0	6,6	9,8	0,8	1,1	2,2	1,3

¹OIT: Panamá - *Valuación financiera y actuarial integral de la Caja de Seguro Social y elaboración de un modelo de cuentas sociales* (Genebra, San José, Lima, 1998)

O segundo conhecimento fundamental é que o rendimento do trabalho pode, em princípio, ser atribuído a diferentes números de pessoas empregadas. Num extremo, apenas uma pessoa empregada fica com todo o rendimento do trabalho; no outro extremo, o total de rendimento do trabalho tem de ser distribuído pelo maior número possível de pessoas existentes na oferta de trabalho.

Já para não falar que as economias permitem uma escolha livre de quantas “cabeças” fornecem o total do rendimento do trabalho. Pelo contrário, o nível do rendimento do trabalho produzido na realidade económica depende da tecnologia de produção predominante, do número e da produtividade *per capita* das pessoas envolvidas no processo de produção. Mas até certo ponto, a questão de incluir ou excluir pessoas do mercado de trabalho também parece depender das atitudes existentes de como organizar as sociedades. Caso contrário, é difícil explicar por que muitos países da OCDE com níveis comparáveis de trabalho e de produtividade de capital têm taxas de desemprego significativamente diferentes. Uma vez mais, o modelo está aberto a incorporar estas reflexões desde que possam ser transformadas em desenvolvimentos numéricos, como por exemplo, ajustando o pressuposto da produtividade laboral para “criar” um crescimento de emprego mais elevado ou mais baixo “em troca da” média do crescimento salarial mais alto ou mais baixo – estes resultados no modelo são garantidos pelo facto das modificações em questão deixarem o crescimento do PIB nominal e a parte do rendimento do trabalho inalterado:

Em termos formais, a abordagem da estimativa salarial pode ser descrita do seguinte modo:

Equação 8.4

$$SALÁRIO_t = RL_t / EMPD_t,$$

em que:

- RL_t = Total do rendimento do trabalho no ano t ,
- $RL_t = PERCENTAGEM_t * PIB_t^n$
- $PERCENTAGEM_t$ = Percentagem do rendimento do trabalho em PIB em t ,
- $PERCENTAGEM_{t_0+N}$ = Valor-alvo da $PERCENTAGEM_t$ no final do ano projectado
- $PERCENTAGEM_t = (PERCENTAGEM_{t_0+N} - PERCENTAGEM_{t_0}) / (N - 1) + PERCENTAGEM_{t-1}$,
- $EMPD_t$ = Emprego dependente no ano t
- $EMPD_t = EMP_t - EMPCP_t$
- $EMPCP_t$ = Trabalhador por conta própria (pode ser exógeno) no ano t
- N = Número de anos projectados
- t_0 = Ano base de projecção
- $t = t_0, \dots, t_{0+N}$

De referir que por razões de simplicidade $SALÁRIO_t$ foi aqui referido como salário bruto *per capita*, incluindo as contribuições de segurança social da entidade patronal e outras despesas gerais pagas pela entidade patronal (conceito do custo laboral). Na aplicação do modelo, os salários *per capita* estão definidos mais precisamente apenas como salários brutos (total do rendimento do trabalho “*RL*”, sem as contribuições de segurança social das entidades empregadoras e outras despesas gerais) *per capita*. A função para $PERCENTAGEM_t$ foi escolhida arbitrariamente; qualquer outra relação funcional escolhida adequadamente pode ser válida no caso de uma aplicação de modelo específica.

Enquanto o modelo descrito pode ser chamado de abordagem *top-down*, o modelo também permite um “método *bottom-up*”; em suma, trabalha do seguinte modo: em primeiro lugar, é calculada e projectada a produtividade laboral nominal por sector. Posteriormente, o rendimento do trabalho médio por sector (e/ou a média dos salários por sector) é definido como uma função da produtividade (o rendimento do trabalho médio pode ser uma função linear da produtividade, com base em estimativas flexíveis). Os resultados são multiplicados pelos respectivos números de empregados por sector para conseguir as somas do rendimento (salários) laboral por sector. O agrupamento destas somas dá o total do rendimento do trabalho (total da soma dos salários) na economia e a percentagem do rendimento do trabalho pode então ser calculada como residual.

Gostaríamos de salientar que ambos os métodos, tal como descritos, são meras técnicas e nesta fase não envolvem nenhuma reflexão teórica sobre comportamento salarial. Os pressupostos de projecção específicos terão de se basear sempre numa investigação empírica e teórica profunda da economia e do seu mercado de trabalho.

O desenvolvimento do preço (“inflação”) é equivalente ao diferencial medido entre os desenvolvimentos do rendimento real e nominal. Num dado nível de prestação social ou salarial, o verdadeiro poder de compra desse montante é superior quanto mais baixos forem os preços e vice-versa. A modelação dos preços depende sobretudo da disponibilidade dos dados. A abordagem geral consiste na projecção do índice de preços ao consumidor (IPC) ou do deflacionador do PIB, ou de ambos, de modo exógeno – quer como extrapolações de tendência de dados do passado quer na base dos objectivos-alvo definidos pelo governo.

Se os dados de despesa do PIB real e nominal estiverem disponíveis, nesse caso o deflacionador de um dos componentes da despesa pode tornar-se linearmente dependente dos outros. Este componente pode servir como variável de controlo de consistência calculada de modo endógeno para a fixação exógena “correcta” de outros deflacionadores; como por exemplo, ao longo de projecções a longo prazo, pode ser considerado correcto que todas as taxas de crescimento de deflacionadores convirjam na taxa de crescimento do (presumível) deflacio-

nador do PIB. Para explicar este procedimento em termos matemáticos simples, presumimos uma economia fechada em que o PIB é gasto apenas em consumo e investimento. Este resulta no seguinte conjunto de equações:

Equação 8.5 PIB nominal (definição)

$$PIB_t^n = C_t^n + I_t^n$$

em que:

$$\begin{aligned} PIB_t^n &= \text{PIB nominal no ano } t \\ C_t^n &= \text{Consumo nominal em } t \\ I_t^n &= \text{Investimentos nominais em } t \end{aligned}$$

PIB real (definição):

$$PIB_t^r = C_t^r + I_t^r$$

em que:

$$\begin{aligned} PIB_t^r &= \text{PIB real no ano } t \\ C_t^r &= \text{Consumo real em } t \\ I_t^r &= \text{Investimentos reais em } t \end{aligned}$$

Deflacionadores (definições):

$$\begin{aligned} DEFL_{PIBt} &= PIB_t^n / PIB_t^r \\ DEFL_{Ct} &= C_t^n / C_t^r \end{aligned}$$

e:

$$\begin{aligned} DEFL_{PIBt} &= DEFL_{PIBt-1} * DEFR_{PIBt} \\ DEFL_{Ct} &= DEFL_{Ct-1} * DEFR_{Ct} \\ DEFR_{PIBt} &= \text{Crescimento exógeno do deflacionador do PIB} \\ DEFR_{Ct} &= \text{Crescimento exógeno do deflacionador } C \text{ (consumo)} \end{aligned}$$

assim sendo:

$$\begin{aligned}
 PIB_t^r &= PIB_t^n * R_{PIBt} \\
 C_t^r &= C_t^r * R_{Ct} \\
 I_t^r &= PIB_t^r - C_t^r \\
 PIB_t^n &= PIB_t^r / DEFL_{PIBt} \\
 C_t^n &= C_t^r / DEFL_{Ct} \\
 I_t^n &= PIB_t^n - C_t^n \\
 DEFL_{It} &= I_t^n - I_t^r \\
 DEFR_{It} &= DEFL_{It} / DEFL_{It-1}
 \end{aligned}$$

Algumas das explicações seguintes dizem respeito à incorporação de uma projecção de taxa de juro no modelo. A escolha correcta da taxa de juro depende de muitos factores. Por exemplo, a diferença é significativa se um sistema está em défice ou em excesso. No primeiro caso, a taxa de juro será uma taxa de juro passiva, enquanto no segundo será uma taxa de juro activa. Além disso, tem de ser decidido se a situação de modelação se refere a uma taxa de juro passivo a curto ou a longo prazo ou a uma taxa de juro activo a curto ou a longo prazo. Estamos à procura de uma taxa de juro passivo do mercado a curto prazo ou de uma taxa de remuneração a longo prazo (TdR)? Estamos a avaliar um grande sistema de segurança social que por si só tem um comportamento passivo/activo – pode influenciar as taxas de mercado, ou a situação quantitativa é de tal modo que o sistema de segurança social depende totalmente das actuais condições de mercado de capital? As explicações seguintes podem ajudar a encontrar uma abordagem adequada em casos específicos.

Para uma economia nacional num nível macro, a taxa de juro real anual pode ser definida como a taxa (medida) de remuneração do capital social da economia (capital de imobilizações corpóreas produtivas). Se estiver disponível a informação estatística medida adequadamente sobre o capital social da economia, nesse caso a taxa de remuneração pode ser medida simplesmente como se segue:

1. Calcular o componente de rendimento do trabalho fictício dos detentores do capital social (os trabalhadores independentes podem ser utilizados como um modelo para os “detentores”). Este passo tem em conta o facto de nem todos os rendimentos dos detentores do capital social serem apenas “lucros”, parte do rendimento será atribuído à gestão das suas empresas.
2. Calcular o total do factor do rendimento do capital (procedente das contas nacionais) menos o componente do rendimento do trabalho dos detentores

de capital social; o componente do rendimento do trabalho pode ser baseado na mesma média salarial à semelhança daquela que é medida para os trabalhadores dependentes, mas – de acordo com as circunstâncias – pode presumir-se que é mais baixo ou mais elevado; chamar “lucros” aos resultados.

3. Dividir os lucros pelo capital social.

O resultado é a taxa de remuneração real do capital social da economia desde que os deflacionadores idênticos tenham sido utilizados para o cálculo do capital social “real” e para os lucros “reais”. A taxa de retorno nominal pode ser definida ao acrescentar a taxa de variação do IPC, ou a taxa de variação do deflacionador do PIB, ou por qualquer outra taxa adequadamente escolhida.

Quando calculado como enunciado, o desenvolvimento da taxa de remuneração depende do desenvolvimento do(a):

4. PIB, consumo do capital social, investimentos brutos no capital social.
5. Produtividade do capital social.
6. Percentagem do rendimento do trabalho no rendimento nacional.
7. A percentagem dos “detentores” no total do emprego e a sua média de rendimento do trabalho fictícia.

Se os dados históricos sobre todas estas variáveis estiverem disponíveis, é possível fazer uma estimativa de alguns parâmetros estruturais que poderiam servir como valores iniciais para projecções a médio e longo prazo do capital social que, por sua vez, seriam necessários para calcular a taxa de remuneração global da economia de forma exógena. Infelizmente, é frequente as instituições estatísticas não compilarem os dados de capital social. Visto que o modelo foi desenvolvido simultaneamente para oferecer aconselhamento político, geralmente num curto espaço de tempo, não foram realizados esforços no sentido de incluir um componente de capital social “artificial”. Havia outras razões que reflectem sobretudo as consequências de modelação com origem na ampla variedade de sistemas utilizados no mundo inteiro.

No contexto do Orçamento Social, a taxa de juro desempenha um duplo papel ao co-determinar quer o nível do rendimento e estrutura do Orçamento quer ao influenciar o orçamento do estado. As receitas são influenciadas se o sistema de protecção social estiver em excesso ou se tiver uma reserva parcial ou total. Nesse caso, o sistema irá receber rendimentos do capital, sendo predominantemente influenciado “pela” taxa de juro. Se o sistema estiver em défice, nesse caso necessita de apoio financeiro do Estado, que pode cobrir as despesas necessárias através da tributação de impostos e/ou do gasto do défice, através da utilização de dinheiro e do(s) mercado(s) de capitais. Nesse caso, a taxa de juro é importante

para a projecção do orçamento do estado.

Se o sistema for (parcialmente) financiado, os fundos são amplamente diversificados e de vencimento antecipado, e a entrada anual de fundos adicionais é grande comparativamente ao conjunto de poupanças anual de um país, assim o próprio sistema pode ter um impacto no nível da taxa de juro, que pode alterar ao longo do tempo. O mesmo se passa se o mesmo sistema estivesse numa situação de pós-maturidade, desfazendo-se do seu capital social. Se o sistema tiver apenas pequenos fundos disponíveis pode não ser capaz de diversificar muito; assim, poderá ter de depender de sectores específicos do(s) mercado(s) de capitais.

Além disso, o possível impacto da taxa de juro nas finanças do sistema altera com o nível pelo qual o sistema é autorizado a investir os seus fundos quer a nível nacional quer internacional. A maior parte dos países estipula que se os seus sistemas de protecção social criarem fundos, apenas estão autorizados a investir esses valores a nível nacional; frequentemente são abertas algumas excepções, mas normalmente são autorizadas para pequenos investimentos no estrangeiro.

Após fazer o balanço de todos os argumentos, parece que a abordagem mais prática às projecções a médio e longo prazo da taxa de juro/taxa de remuneração relacionada com o sistema social é presumi-la do ponto de vista exógeno no caso individual de cada país, com base em análises minuciosas de tendências de taxa de juro passadas, políticas de investimento e oportunidades futuras e, se aplicável, políticas estatais futuras relativamente ao orçamento do Estado. Em todo o caso, é preciso ter em conta os conhecimentos dos especialistas sobre mercados financeiros e de capitais.

No entanto, se o modelo estiver a ser elaborado para reflectir o caso específico de um país, recomenda-se desenvolver um submodelo que cubra as interdependências, tal como estabelecido nos pontos 4 ao 7 supracitados. Nesse caso, o tempo de desenvolvimento para os ditos componentes adicionais deve ficar disponível e, mesmo quando não existir informação nacional importante sobre o capital social, podem ser utilizadas técnicas de estimativas plausíveis para obter estimativas preliminares que, posteriormente, podem ser facilmente substituídas por mais estimativas importantes.

8.2.4 O modelo de protecção social

O modelo de protecção social é a parte mais importante da modelação do Orçamento Social. Traça as despesas e as receitas de todos os ramos importantes do sistema de protecção social. Dependendo da organização do sistema, este pode ser elaborado sob a forma de uma repartição institucional ou de uma repartição funcional, ou de ambas. As seguintes descrições seguem essencialmente uma abordagem funcional. Proporcionam algumas técnicas básicas ao leitor para

simular e projectar as receitas e as despesas das principais funções da protecção social, tais como, pensões, cuidados de saúde, subsídio de desemprego, assistência social, entre outros. Estas técnicas podem ser utilizadas para modelar as principais categorias de despesas e receitas de diferentes instituições nacionais em casos de países específicos. Por exemplo, em muitos países as pensões são atribuídas por mais do que uma instituição. Frequentemente, existe um regime geral para o sector privado e outro regime separado para os funcionários do estado. Os sistemas de cuidados de saúde são muitas vezes ainda mais fragmentados, consistindo num conjunto de subsistemas de segurança social e de segurança privados, bem como os sistemas públicos encarregues de determinadas funções de entrega a toda a população, e/ou o fornecimento de serviços abrangentes para aqueles que não têm possibilidade de suportar as coberturas dos outros regimes. Não é possível explicar todas as opções possíveis para a organização institucional de um sistema nacional de protecção social. Assim, este capítulo limita-se a fornecer elementos funcionais importantes para a modelação de orçamentos institucionais. Em termos financeiros, os regimes de pensões e cuidados de saúde são os subsistemas mais importantes da protecção social, já que em muitos países correspondem a dois terços de todas as despesas sociais.

8.2.4.1 O modelo de pensões

Em muitos países, existem modelos para os principais componentes dos sistemas nacionais de protecção social. São utilizados por ministérios ou instituições de segurança social. Frequentemente, esses modelos aplicam-se aos componentes de pensões e de saúde porque estes regimes tradicionalmente entregam as quantidades mais elevadas de recursos de todas as instituições. O mau planeamento das respectivas despesas e receitas pode facilmente conduzir a consequências económicas e orçamentais graves. Assim, um modelo de Orçamento Social podia utilizar os resultados desses modelos.¹⁶ Em primeiro lugar, simplificaria consideravelmente o trabalho de modelação do Orçamento Social e, em segundo lugar, os resultados desses modelos são sujeitos com frequência a autorizações por parte das diferentes agências estatais e instituições de segurança social. Tendo em conta que é raro dois modelos gerarem os mesmos resultados, seria preferível utilizar os resultados do modelo conhecido e aceite por todos para as simulações e projecções do Orçamento Social, em vez de produzir resultados concorrentes. Nesse caso, teria de ser elaborada uma junção entre o modelo do Orçamento Social e o modelo externo.

Em alternativa, os módulos integrados podem ser desenvolvidos especificamente com o objectivo dos modelos de Orçamento Social. Esta opção normal-

mente tem a vantagem de que a ligação do modelo com os outros componentes do modelo de Orçamento Social coloca menos problemas do que no caso do modelo autónomo, que não foi desenvolvido com o objectivo do exercício do Orçamento Social.

Nesta secção introduzimos ambas as opções, aproveitando o Orçamento Social e a experiência de modelação de pensões do Departamento de Segurança Social da OIT, que inclui ambos, um modelo de pensões autónomo e uma versão integrada do modelo de Orçamento Social.

Ligação a uma versão externa

Os modelos de pensões autónomos são utilizados para a gestão e planeamento financeiro de um regime de pensões existente e/ou a exploração de propostas de reforma de pensões.

Os resultados de um modelo de pensões autónomo existente podem ser utilizados do seguinte modo: Em primeiro lugar, é determinado se o modelo autónomo utiliza os mesmos dados demográficos e económicos e os pressupostos que o modelo de Orçamento Social e, posteriormente, os resultados do modelo de pensões são importados para uma folha de cálculo de “pensões” do (sub)modelo do Orçamento Social. Esta folha de cálculo é a “junção” entre o modelo de pensões externo e o modelo do Orçamento Social.

A ligação dos dois modelos separados conduz inevitavelmente a alguma sobreposição e duplicação de trabalho. Se, por exemplo, o modelo de pensões do Banco Mundial¹⁷ fosse utilizado como um modelo externo, nesse caso, este modelo calcularia o seu próprio conjunto de beneficiários com base nas projecções populacionais, apesar de ter importado a mesma matriz de população que o modelo de Orçamento Social. Também produziria os seus próprios rendimentos de referência para os cálculos de pensões. Se fosse utilizado o modelo de pensões autónomo da OIT (ILO-PENS)¹⁸, nesse caso este modelo utilizaria os dados do Orçamento Social sobre os beneficiários do modelo, mas geraria a sua própria distribuição de créditos anteriormente prestados.

Os resultados do cálculo de ambos os modelos externos são normalmente compatíveis com os (outros) resultados do modelo de Orçamento Social, desde que os primeiros difiram do resultado do ano inicial e das bases de pressupostos idênticas. No entanto, as análises do cenário são normalmente muito mais desajeitadas do que aquelas do módulo de pensões integrada. Por exemplo, a modificação de um pressuposto básico no crescimento económico iria necessitar uma modificação separada do pressuposto, bem como de todas as suas variáveis dependentes. O modelo externo teria de ser repetido com base nestes pressupostos modificados e os resultados importados no modelo do Orçamento Social através da folha de cálculo da junção. Este procedimento demorado é aceitável quando

chega à projecção das condições de *status quo* sob pressupostos exógenos relativamente estáveis, mas não se um grande número de testes diferentes funcionar em alternativas diferentes ou for necessário efectuar propostas de reforma.

Utilização de uma versão integrada

Para análises de cenário ou testes de sensibilidade, normalmente é mais simples e rápido utilizar um modelo de pensões integrado. Este tipo de modelo tende a ser menos sofisticado do que um modelo de pensões autónomo grande porque os utilizadores dos resultados do Orçamento Social têm necessidades de informações diferentes sobre pensões comparativamente aos utilizadores dos modelos de pensões autónomos “puros”. Assim, esta opção pode proporcionar resultados ligeiramente menos pormenorizados que podem não ser totalmente compatíveis com outros modelos de pensões que podiam ser aplicados, mas reage automática e correctamente às alterações nos pressupostos.

A secção seguinte descreve um método relativamente simples para criar um modelo de pensões integrado e robusto. Contudo, o raciocínio matemático básico é o mesmo que o aplicado na maior parte dos grandes modelos de pensões. No entanto, em comparação com os modelos de pensões autónomos nacionais completamente novos, a abordagem de modelação proposta atravessa atalhos óbvios, em particular no que diz respeito ao cálculo de pensões recentemente atribuídas. Os grandes modelos nacionais de pensões, assim como o modelo de pensões normalizado da OIT, normalmente utilizam um serviço passado específico de grupo e históricos de rendimentos auferidos, com vista a obter a média de novas pensões. O modelo que aqui propomos não guarda o registo de serviços e rendimentos auferidos no passado. Não obstante, a filosofia básica dos principais modelos actuariais de pensões é descrita sem explicar todos os pormenores da modelação de pensões, permitindo ao utilizador avaliar os potenciais impactos do módulo de pensões delineado aqui. O leitor encontrará uma conta pormenorizada da teoria e prática de modelação de pensões noutros dois volumes da série da OIT/AISS sobre *Métodos Quantitativos na Protecção Social*.¹⁹

Todas as projecções de pensões baseiam-se numa equação básica que descreve o custo relativo de um regime de pensões em termos de total de rendimentos sujeitos a contribuições.

Equação 8.6 Equação básica de custo de pensão

$$TCMÉTODO DE REPARTIÇÃO_t = (PENS_t / ACT_t) * (MPE_t / MÉTODO DE REPARTIÇÃO_t)$$

$$“Taxa de custo MÉTODO DE REPARTIÇÃO = índice demográfico * índice financeiro”$$

em que

$TC_{MÉTODO DE REPARTIÇÃO_t}$ = Taxa de custo MÉTODO DE REPARTIÇÃO ou taxa de contribuição no ano t

$PENS_t$ = Número de pensionistas no ano t
(em todas as categorias de pensões)

ACT_t = Número de contribuintes activos no ano t

MPE_t = Valor médio das pensões

$MÉTODO DE REPARTIÇÃO_t$ = Valor médio dos rendimentos sujeitos a contribuições

O termo $(PENS_t/ACT_t)$ recebe a designação de *índice demográfico* do regime de pensões. Descreve o encargo demográfico do regime, ou seja, o índice de quantos pensionistas por contribuintes têm de receber pensões. O termo $(MPE/MÉTODO DE REPARTIÇÃO_t)$ recebe a designação de *índice financeiro* (ou frequentemente também de *índice médio de substituição*) e descreve a relação entre o valor médio das pensões e a média dos rendimentos sujeitos a contribuições dos contribuintes activos. A taxa de custo MÉTODO DE REPARTIÇÃO é o indicador de custo central de um regime de pensões. É igualmente um indicador do estado de desenvolvimento (ou seja, a idade) de um regime de pensões. Normalmente, é muito pequeno nos regimes jovens, dado que praticamente não pagam prestações durante as primeiras duas décadas, porque são poucos os que se habilitam a pensões de velhice. As pensões pagas durante esse período consistem sobretudo em pensões de invalidez e de sobrevivência. Numa segunda fase, o indicador de custo MÉTODO DE REPARTIÇÃO aumenta drasticamente, tendo em conta que o índice demográfico sofre uma subida rápida: são cada vez mais os primeiros contribuintes a tornarem-se elegíveis para uma pensão. Este é composto por um aumento constante do índice financeiro, já que a média de direitos às pensões de cada nova geração de pensionistas também aumenta, devido às “carreiras contributivas” cada vez mais longas. Na verdade, a equação básica supracitada é igualmente a equação-chave para outras prestações pecuniárias, nomeadamente, subsídio de desemprego, subsídio de doença e de maternidade. O exemplo 8.5 mostra uma curva típica do custo do ciclo de vida para um regime de pensões.

A partir da equação básica, todos os cálculos de modelos de pensões podem ser agrupados em três categorias: projecções demográficas, projecções financeiras e cálculos financeiros.

Projecções demográficas

Princípios gerais

Todos os regimes de pensões servem uma determinada população definida, consistindo em pessoas registadas como membros activos ou inactivos e outras registadas como beneficiários.²⁰ Juntos, estes grupos constituem a estrutura demográfica de um regime de pensões. As projecções demográficas criam uma nova estrutura para cada ano de projecção.

A maior parte dos modelos de pensões começam por determinar a estrutura demográfica inicial completa de um regime de pensões por idade e sexo e é criada uma matriz completa de contribuintes activos, membros inactivos registados e beneficiários de pensões de velhice, de sobrevivência e de invalidez por idade e sexo. Esta matriz tem obviamente ligações à estrutura geral demográfica e económica do regime de pensões e cobre a estrutura demográfica, a estrutura de mão-de-obra e a estrutura do emprego do país. A essência metodológica das projecções demográficas é o “avanço” interactivo da matriz numa base anual. Isto significa que com base numa matriz demográfica por ano t , é criada uma matriz por ano $t + 1$ da mesma estrutura. A transição de t para $t + 1$ é gerida por um conjunto de regras de transição que são determinadas com base na experiência passada ou nas condições futuras previstas.

O quadro 8.1 apresenta uma matriz demográfica resumida típica para um regime de pensões jovem africano. O seu estado ainda imaturo é indicado pelo facto, por exemplo, do número de contribuintes activos distribuído por volta do grupo etário entre os 40 e os 44 anos ser (continuar a ser) muito elevado comparativamente ao número de pensionistas idosos em torno do grupo etário entre os 60 e os 64 anos. Assim que os contribuintes activos com idades compreendidas entre os 40 e os 44 anos tiverem envelhecido (após 20 anos), a relação entre o *stock* de pensionistas existente e o então número de contribuintes existente terá aumentado significativamente (presumindo que o número total de contribuintes activos terá permanecido no mesmo nível tal como há 20 anos).

Com base nos dados do quadro 8.1, a figura 8.7 apresenta a transição típica por idades desde a não participação no regime durante a adolescência (até após o grupo etário entre os 10 e os 14 anos) à participação activa (pagamento dos contribuições entre, digamos, os 20 e os 54 anos), posteriormente, às pensões (por volta dos 50 e os 54 anos e seguintes) e, finalmente, até à morte.²¹

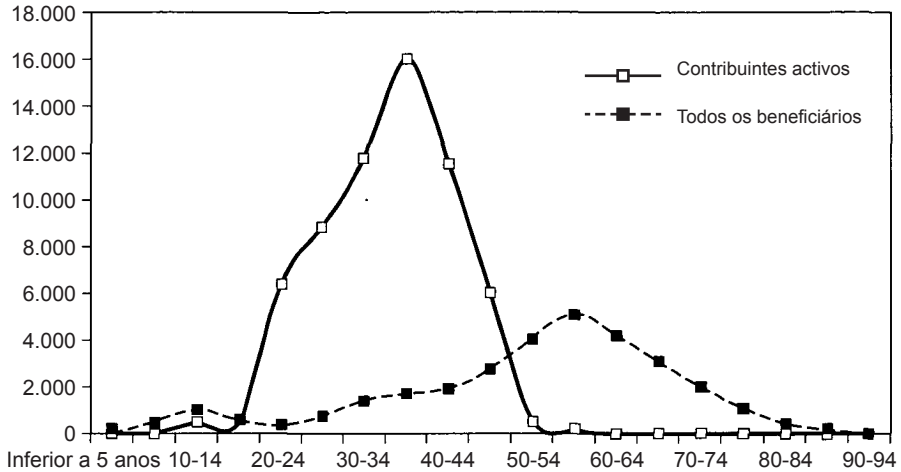
Existem duas abordagens metodológicas básicas para o “avanço” da matriz demográfica. A primeira é a chamada *abordagem de stock*. A metodologia básica para a abordagem de *stock* é apresentada aqui, projectando o número de contribuintes activos por idade e sexo:

Quadro 8.1 Estrutura demográfica a de um regime de pensões jovem africano¹

Idade	Beneficiários			Contribuintes activos			Beneficiários			Pensionistas de velhice			Pensionistas de invalidez			De sobrevivência		Total geral (membros e beneficiários)			
	Pessoas inactivas									Pensionistas de velhice											
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres		Total		
Inferior a 5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	36		
5-9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	209		
10-14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	418		
15-19	0	0	0	378	38	416	0	0	0	0	0	0	0	109	189	298	638	1 351	638		
20-24	11	1	12	425	50	475	0	0	0	0	0	0	0	110	222	332	210	1 028	210		
25-29	293	49	342	5 867	607	6 474	0	0	0	0	0	0	0	54	108	162	224	7 202	224		
30-34	783	207	990	7 835	1 034	8 868	0	0	0	0	0	0	0	147	254	402	271	10 531	271		
35-39	995	372	1 367	9 950	1 862	11 812	0	0	0	0	0	0	0	185	333	518	825	14 522	825		
40-44	1 335	531	1 866	13 353	2 655	16 008	12	12	25	25	277	411	688	945	19 531	317	532	1 287	19 531		
45-49	934	447	1 381	9 344	2 235	11 580	21	23	43	43	214	317	532	1 287	14 823	245	405	1 368	14 823		
50-54	496	226	722	4 961	1 130	6 091	475	487	962	962	161	245	405	1 368	9 548	94	153	247	9 548		
55-59	48	5	53	480	26	506	1 423	723	2 145	2 145	94	153	247	1 628	4 579	125	211	335	4 579		
60-64	13	1	14	128	9	138	1 855	1 048	2 902	2 902	125	211	335	1 889	5 279	94	181	275	5 279		
65-69	0	0	0	0	0	0	1 459	591	2 050	2 050	60	119	179	1 868	4 193	60	119	179	4 193		
70-74	0	0	0	0	0	0	1 175	319	1 495	1 495	52	80	132	1 392	3 065	52	80	132	3 065		
75-79	0	0	0	0	0	0	984	104	1 088	1 088	25	48	73	811	2 031	25	48	73	2 031		
80-84	0	0	0	0	0	0	519	57	575	575	12	19	31	406	1 054	12	19	31	1 054		
85-89	0	0	0	0	0	0	187	19	206	206	3	8	10	201	438	3	8	10	438		
90-94	0	0	0	0	0	0	55	5	60	60	0	4	4	59	128	0	4	4	128		
95+	0	0	0	0	0	0	10	1	11	11	0	4	4	19	34	0	4	4	34		
Total	4 909	1 839	6 748	52 721	9 647	62 367	8 175	3 388	11 563	11 563	1 719	2 901	4 621	14 701	100 000	1 719	2 901	4 621	14 701		
Beneficiários por 100 contribuintes activos																		3	30	7	24

¹Fundo Nacional de Reforma do Senegal, 1995.

Figura 8.7 Transição da adolescência para contribuições activas e da reforma para a morte



Equação 8.7 Número de contribuintes activos (abordagem de stock)

$$ACT_{x,s,t} = EMP_{x,s,t} * act_{x,s,t}$$

em que

$act_{x,s,t+1} = ACT_{x,s,t} / EMP_{x,s,t}$ = Taxa de participação activa no regime

$ACT_{x,s,t}$ = Número de contribuintes activos de idade x e sexo s no ano t

$EMP_{x,s,t}$ = Número de empregados de idade x e sexo s no ano t

Assim, o número de participantes activos no ano t é calculado como um factor ou um índice (aqui o índice de participação activa) multiplicado pelo número total de pessoas empregadas do país que façam parte do mesmo grupo sexual e faixa etária. Este cálculo fornece um número que normalmente reflecte a média do *stock* de participantes activos durante um ano t ou, simultaneamente, o *stock* previsto de participantes activos a meio desse ano.

A abordagem de *stock* tem a vantagem de ser simples. No entanto, sobretudo nos regimes jovens, tem algumas desvantagens importantes. O índice de participação activa supracitado está em constante mudança ao longo do tempo quando o regime se desenvolve. Tal é ainda mais verídico no caso do rácio de pensionistas que, na abordagem de *stock*, pode ser definida como número de pensionistas do regime por grupo etário (por sexo) face ao número de todas as pessoas idosas

da população no mesmo grupo etário (por sexo). A direcção da mudança destes rácios é difícil de prever numa base de agrupamento. O valor exacto dos rácios de pensionistas, por exemplo da idade de 85 anos e sexo m no ano de 1999, na verdade depende dos índices de participação observados consecutivamente durante a vida activa do grupo nascido em 1904, entre aproximadamente os anos de 1919 e certamente 1969 e 1974. O perfil de participação longitudinal de um grupo não pode ser facilmente transformado num único rácio de pensionista para fins de projecção. Assim, os principais modelos de projecção de pensões utilizam o método de fluxo para projecções demográficas.

O *método de fluxo* interpreta o número de um determinado grupo populacional num determinado momento temporal como o número respectivo nesse grupo num momento temporal anterior, acrescido dos novos aderentes no grupo e deduzido os que saíram durante o período. A equação equivalente para a equação 8.7 seria:

Equação 8.8 Número de contribuintes activos (abordagem de fluxo)

$$ACT_{x,s,t+1} = ACT_{x,s,t} + NOVOS ACT_{x,s,t+1} - SAÍDAS ACT_{x,s,t+1}$$

em que os novos activos (*NOVOS ACT*) podiam vir dos inactivos (desempregados), dos sistemas educacionais ou da migração; e as saídas (*SAÍDAS ACT*) podiam ser atribuídas às saídas do regime ou da mão-de-obra, ou entradas como pensionistas ou morte. Em termos de cálculo dos fluxos, entradas e saídas, qualquer subgrupo importante da estrutura demográfica do regime de pensões (a matriz demográfica) é gerado por regras de transição utilizadas para alterar o futuro da matriz demográfica no tempo.

Estas regras de transição descrevem a alteração do estatuto no sistema para cada grupo etário de membros activos ou inactivos de idade x e sexo s , ou cada grupo etário de beneficiários de idade x ou sexo s .

Exemplo: Digamos que, num grupo de 100 contribuintes activos de 59 anos de idade x e sexo s no começo do ano t ,

- 94 permanecem activos (ficam no regime, mantêm o estatuto e completam os 60 anos de idade).
- dois morrem (saem do regime) e deixam um sobrevivente,
- um reforma-se mais cedo (fica no regime, mantêm o estatuto e completa os 60 anos de idade).
- um recorre a uma pensão de invalidez (fica no regime, altera de estatuto e completa os 60 anos de idade),
- dois tornam-se inactivos (ficam no regime, alteram de estatuto e completam os 60 anos de idade).

Outros grupos na matriz demográfica de um regime de pensões podem passar por outras transformações. Algumas das regras de transformação dependem das condições demográficas na população (por exemplo, mortalidade), outras no comportamento da participação da mão-de-obra (expressa em taxas de participação da mão-de-obra dependente com base na idade e no tempo) ou condições económicas (por exemplo, a procura de mão-de-obra). A figura 8.8 fornece uma representação visual dos principais processos da transição numa projecção demográfica completamente nova de um modelo actuarial de pensões. Onde as linhas se cruzam, pode fazer-se a transição em todas as direcções nas intersecções. As figuras ovais indicam que as linhas não se cruzam e num gráfico tri-dimensional passariam por baixo ou por cima umas das outras sem uma verdadeira intersecção.

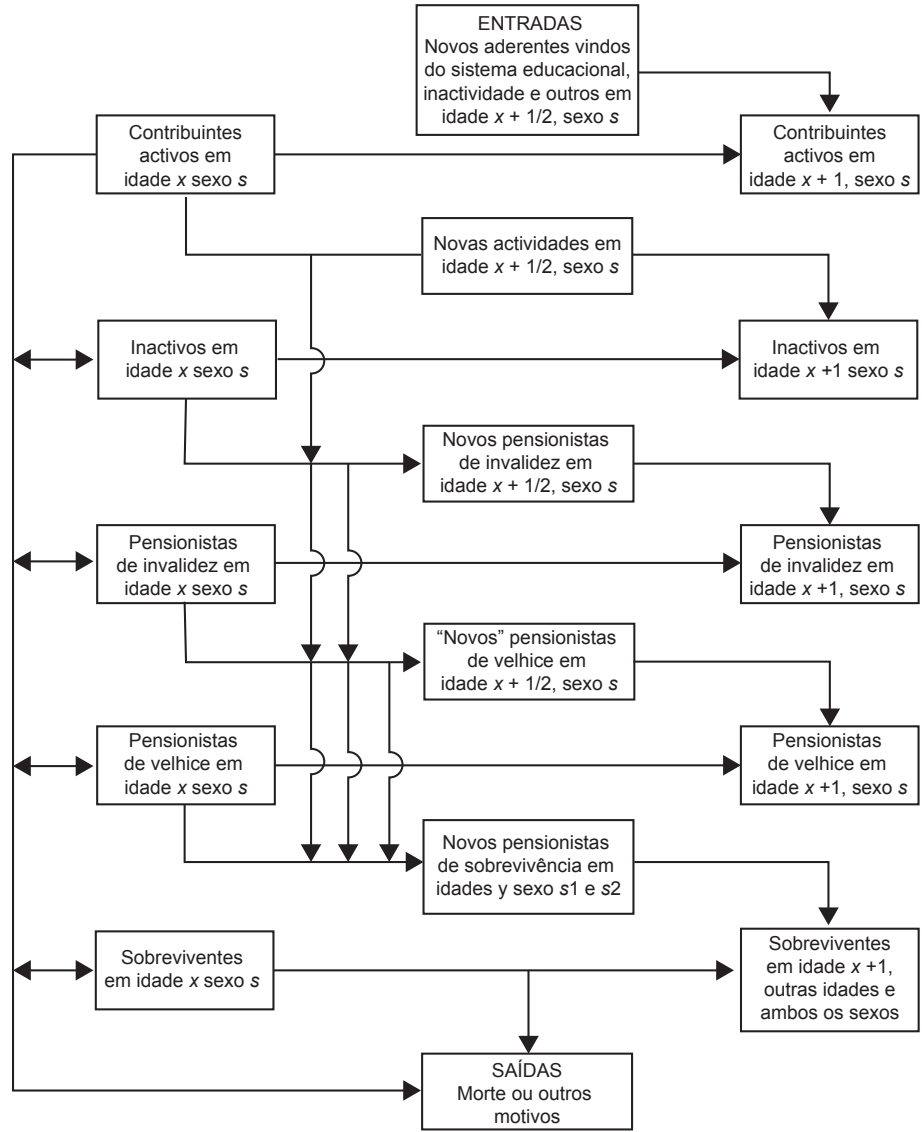
O modelo actuarial de pensões da OIT (OIT_PENS)²² procura localizar virtualmente todos os fluxos supracitados. A maior parte dos modelos existentes utilizam atalhos quando se trata de fluxos de transição de menor importância. O modelo de pensões genérico utilizado na versão normalizada do modelo de Segurança Social da OIT não é excepção. É descrito aqui como um exemplo para um modelo de projecção de pensões relativamente simples. De facto, emprega uma mistura de metodologias de *stock* e fluxo.

De um ponto de vista metodológico e de programação, o modelo de pensões é criado como uma extensão do modelo de mão-de-obra. Geralmente, o modelo calcula o número de beneficiários por idade individual e sexo através da aplicação das taxas de cobertura populacionais (em alternativa designadas como taxas de participação de beneficiários) aos respectivos grupos de mão-de-obra dependente a meio dos respectivos anos de projecção. A taxa de cobertura reflecte quer as limitações de cobertura legais (por exemplo, com origem na exclusão de determinados grupos ocupacionais, como os por conta própria) quer a gestão e a administração não obrigatória e insuficiente.

Dependendo das circunstâncias específicas do país, pode ser necessário desagregar ainda mais a taxa de cobertura para permitir testes de sensibilidade mais precisos. Pode ser necessário ou desejável, por exemplo, distinguir entre pessoas cobertas (beneficiários) e contribuintes, em cujo caso teria de ser introduzido um processo de duas fases. Em primeiro lugar, a mão-de-obra teria de ser multiplicada por um índice de cobertura, que determinaria o grupo de beneficiários registados ou todas as pessoas com um registo de seguro. Este grupo pode conter um número de pessoas que não contribuem activamente durante um longo período de tempo, por exemplo pessoas que saíram do mercado de trabalho. Numa segunda fase, o número de pessoas empregadas seria multiplicado por um rácio de contribuinte que reduziria o número de beneficiários cobertos para o número de pessoas que contribuem activamente. Este grupo pode ser definido, por exemplo, como o número total de todas as pessoas que efectuem pelo menos uma contribuição

mensal num determinado ano. Para simplificar, não aplicámos aqui esta desagregação do índice de cobertura. Presume-se que todas as pessoas cobertas também contribuem até certo ponto.

Figura 8.8 Transformações demográficas de t para $t + 1$ num regime de pensões para todas as idades x e sexo s



Na despesa, o modelo normalizado da OIT calcula primeiro o número de pensões de velhice. Se não houver disponível uma repartição por idade dos actuais pensionistas, nesse caso primeiro é atribuído o conjunto de pensões de velhice à idade com base na informação do grupo etário disponível do regime de pensões e/ou com ajuda da estrutura etária da população e coberturas observadas no passado ou taxas de cobertura. O método de projecção é uma combinação pragmática de uma abordagem de *stock* e de fluxo. Para os pensionistas com idade inferior à idade normal de reforma utiliza-se o método de *stock*. A previsão dos números assenta na manutenção constante do rácio do número de pensionistas face ao total da população por idades sob a referência de idade “normal” de reforma, que normalmente difere de homens para mulheres. Por exemplo, na maior parte da Europa Ocidental e Central e nos países em vias de desenvolvimento, para as mulheres é aos 55 anos e para os homens é aos 60 anos.

Para as idades superiores a 55 e 60 anos, é utilizado o método de fluxo. Por cada ano t do período de projecção, é realizado o seguinte procedimento: durante e após a idade de referência da reforma, a diferença entre o número de pessoas empregadas a meio do ano $t - 1$ anterior e o número que continua a trabalhar em t são “reformados” e acrescentados à média de pensionistas “existentes e sobreviventes” no ano t . Este presume implicitamente que todas as pessoas que se vão reformar entre meados de t e $t + 1$ se reformem no início de $t + 1$. Por um lado, trata-se de um pressuposto conservador, já que alguns destes trabalhadores podem escolher deixar o mercado de trabalho por outros motivos; por outro lado, podem surgir outros beneficiários provenientes do grupo de beneficiários não-activos que têm direito às pensões mas não se encontravam a trabalhar no período imediatamente anterior à idade de reforma. Aqui, para uma melhor compreensão, presume-se que estes dois efeitos se cancelam um ao outro. Em todo o caso, é frequente não haver dados estatísticos sobre o grupo de beneficiários potencialmente não activos, se bem que a versão mais recente do módulo de pensões do modelo normalizado da OIT supracitado permite ao utilizador lidar com os participantes inactivos como um grupo distinto.

Nalguns casos, sobretudo quando os dados da estrutura etária da mão-de-obra e do emprego não são fiáveis, este procedimento originou “pensionistas negativos” nalguns grupos etários. Esta situação ocorre quando o nível de emprego medido num simples grupo etário acaba por aumentar após a idade normal de reforma. Nesse caso, é possível descobrir um meio alternativo de projectar novos pensionistas através da utilização de taxas de reforma, ou seja, a probabilidade de contribuintes activos ou inactivos se reformarem em meados do ano t e $t + 1$.

Os pensionistas de invalidez são projectados como uma percentagem constante da população contributiva, os sobreviventes como uma percentagem constante de pensionistas de invalidez e os pensionistas sociais (ou pessoas que recebem

uma pensão mínima) como uma relação percentual relativamente aos pensionistas de invalidez e velhice.

Projecções financeiras

As projecções financeiras dos modelos de pensões consistem no cálculo do total dos rendimentos sujeitos a contribuições e no cálculo da média dos prestações de pensões em cada uma das categorias de pensões: velhice, sobrevivência e invalidez. Assim que estas médias tiverem sido projectadas, pode calcular-se o montante total das receitas e despesas para o regime de pensões.

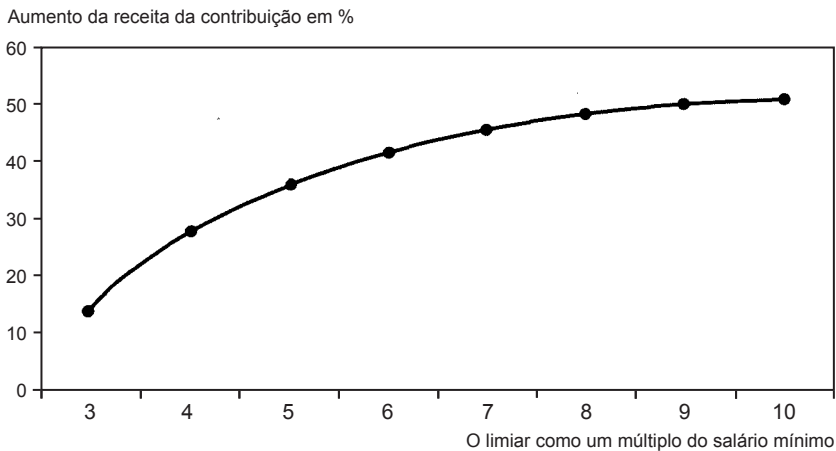
Princípios gerais

Normalmente, existe uma ligação de certo modo rigorosa entre os salários calculados no módulo económico e as bases dos rendimentos sujeitos a contribuições utilizadas para o modelo de pensões. A única grande dificuldade surge se o regime tiver um limiar para os rendimentos sujeitos a contribuições. Nesse caso, é necessária uma distribuição de salários por montante para calcular o montante de salários inferior ao limiar que está sujeito a contribuições. Mas projectar a distribuição das receitas é uma tarefa inútil e o grau de precisão alcançado tem de ser compensado face aos recursos adicionais necessários. Normalmente, o efeito do limiar sobre a receita das contribuições pode ser visto como insignificante, sobretudo quando o limiar é fixado de modo a que o volume de salários na economia esteja coberto e seja ajustado com regularidade de acordo com a inflação salarial geral. Mas muitos regimes não o conseguem, acabando por diminuir a base dos rendimentos sujeitos a contribuições ao longo do tempo. O exemplo 8.4 apresenta o efeito de limiares de contribuição alternativos sobre a contribuição esperada de um regime de segurança social turco.

Nos modelos actuariais, as prestações de pensões são calculados de modo que se assemelham imenso a uma abordagem de micro simulação. As prestações a pagar são ajustados anualmente de acordo com os requisitos legais, com frequência de acordo com uma taxa de alteração adequadamente escolhida sobre rendimentos sujeitos a contribuições ou inflação. Normalmente, as pensões recentemente atribuídas são calculadas através da aplicação da fórmula de pensão real para cada grupo etário e sexual de novos pensionistas. Muitas das fórmulas derivam da forma genérica de uma fórmula de pensão relacionada com rendimentos (equação 8.9). Isto significa que os modelos têm de manter a média da antiguidade de serviço e o salário de referência dos elementos de cada grupo.

Exemplo 8.4 Turquia: O efeito de um aumento no tecto contributivo¹

A figura E8.4 apresenta o efeito previsto ao aumentar o tecto contributivo no principal fundo de segurança social turco, o SSK. Actualmente, a contribuição do SSK é sujeita a um limiar muito baixo nos salários, que não tem sido actualizada há vários anos. Para medir o efeito de um ajustamento do limiar no rendimento das contribuições foram utilizados dados de distribuição provenientes de uma pequena sub-amostra dos membros do regime. Estima-se que um aumento imediato de cinco vezes mais do limiar levaria a uma subida da média dos rendimentos sujeitos a contribuições do SSK e, por esse motivo, de 35% nas receitas de contribuição, quando comparada com os montantes esperados caso não houvesse qualquer alteração. Ao aumentar o limiar a um nível ainda mais elevado aumentaria claramente as receitas, apesar do resultado marginal sofrer um decréscimo. O gráfico ilustra estas estimativas. No entanto, deve salientar-se a natureza teórica desta análise, uma vez que os efeitos compensatórios não são tidos em conta, assim como uma possível redução nas taxas de conformidade que podem enfraquecer o efeito de melhoria das receitas. É possível que, a partir de um determinado ponto, o efeito marginal de aumentar o tecto contributivo se torne negativo, devido ao aumento da não conformidade – um efeito semelhante à conhecida curva de Laffer.

Figura E8.4 Turquia: Efeito do tecto salarial na contribuição do SSK

¹ Este exemplo foi retirado da OIT: *Modelling results: Basic scenarios and options*, relatório preliminar elaborado para o Governo da Turquia (Genebra, 1996).

Equação 8.9 Uma fórmula de pensão genérica

$$PE_{t,x} = MF + n * TF * RE_{t,x}$$

em que a pensão é calculada para um indivíduo de idade x no ano t e

$PE_{t,x}$	=	Montante individual da nova pensão
MF	=	Montante fixo
n	=	Número de anos de contribuições ("créditos por serviços anteriormente prestados")
TF	=	Taxa de formação
$RE_{t,x}$	=	Rendimentos de referência

O montante fixo é frequentemente introduzido por razões redistributivas; pode ser ou não igual ao valor da pensão mínima pagável a cada pensionista.

Os créditos por serviços anteriormente prestados são o número total de meses de contribuições ou anos que são tidos em conta na fórmula de pensão específica. Estes períodos contributivos incluem os períodos de contribuição, mas possivelmente também períodos de contribuição fictícios, tais como períodos dedicados à educação de crianças, estudos ou serviço militar.

A taxa de formação representa o valor acrescentado da pensão por cada ano (mês) de serviço prestado. Dependendo da respectiva "generosidade", os regimes "oferecem" taxas entre 0,75 e 2,0 por ano de serviço. Às vezes, as taxas de formação variam de tal modo que nos primeiros anos de serviço são mais elevadas do que nos últimos anos, começando com 1,5 ao ano, diminuindo no final para, digamos, 0,75. Assim sendo, apresentam incentivos para uma reforma antecipada.

O salário de referência é uma função do número de salários auferidos anual ou mensalmente que são tidos em conta na fórmula da pensão. Por exemplo, podem ser iguais à média dos últimos salários anuais indexados m ($m \leq n$), em que a indexação podia ser baseada na evolução média dos salários do passado. Ou os rendimentos de referência podiam ser baseados nos melhores salários anuais k (indexados ou não) nos últimos anos m ($m \leq n$).

Só seria possível efectuar um cálculo exacto do montante das pensões recentemente atribuídas se a fórmula da pensão fosse aplicada a cada caso individual e se o padrão de reforma dos membros do regime individual fosse conhecido ao longo do ano. Os modelos de pensões tentam aproximar-se desta realidade através da aplicação da fórmula individual para (a média de) os salários de referência específicos do grupo e para (a média de) as biografias de serviço específicas do grupo. Ao fazê-lo, os erros de projecções são minimizados mas, é evidente, que não podem ser totalmente evitados. O modelo actuarial normalizado da OIT determina as distribuições de duração dos serviços prestados e presume três níveis diferentes de rendimentos de referência (como uma função do salário base observado). Estes dois parâmetros são então juntos de modo a reflectir a correlação observada entre os níveis de rendimento e a duração dos serviços anteriormente prestados. As distribuições dos serviços prestados são elaboradas através de um procedimento de fluxo. Em primeiro lugar, é criada uma matriz inicial da distri-

buição dos serviços prestados por cada grupo de sexo e etário individual a partir da observação estatística. Posteriormente, por cada ano do período de projecção, é acrescentado um determinado crédito a cada um dos dados dos serviços prestados. Para cada grupo pertencente a uma determinada célula na matriz dos rendimentos auferidos por serviços passados (RASP), este crédito depende da taxa de formação da fórmula de pensão e da medição da densidade média anual do pagamento de contribuição, que é a percentagem do ano durante o qual o grupo pagou contribuições.

A abordagem do modelo do Orçamento Social da OIT

O modelo de pensões da versão genérica do modelo de Orçamento Social da OIT opta novamente por alguns atalhos.

Em primeiro lugar, determina a média dos salários sujeitos a contribuições específicos por idade de cada grupo etário de beneficiários. A média dos rendimentos sujeitos a contribuições é um produto da média do salário da economia multiplicado por um factor que representa a diferença normalmente observada entre a média salarial e a média dos rendimentos sujeitos a contribuições relacionados estatisticamente num regime de segurança social. Este factor representa os inúmeros possíveis impactos legais, estatísticos, entre outros, que podem ser citados para explicar estas diferenças, nomeadamente:

- é possível que existam salários sujeitos a contribuições que não sejam declarados por entidades empregadoras;
- é possível que durante o ano exista apenas trabalho a tempo inteiro segurável;
- o respectivo regime pode não incluir o sector formal total da mão-de-obra;
- pode haver um limiar no rendimento máximo de sujeito a contribuição;
- os rendimentos baixos podem estar isentos de pagamentos de contribuições.

De salientar que este factor é frequentemente inferior a 1, mas por exemplo, também pode ser superior quando os sistemas de segurança social de países em vias de desenvolvimento cobrem partes privilegiadas de mão-de-obra ou quando os países desenvolvidos se centram nos trabalhadores de classe média. Na prática, este factor é calculado normalmente ao dividir a média registada do rendimento sujeito a contribuições pela média do salário nacional (para o ano base de projecção). Quando a média do salário nacional não se encontra disponível, os dados da instituição da segurança social podem ser os únicos dados salariais disponíveis, nesse caso, o factor é determinado em 1. Se não houver informação sobre salários específicos por idade, nesse caso todos os salários específicos por idade são considerados (tecnicamente) iguais à média. Com base nestes valores

(pressupostos) e no número de contribuintes projectados, é possível determinar a soma global de todos os rendimentos sujeitos a contribuições (o total dos rendimentos sujeitos a contribuições).

A média dos valores das pensões de velhice é calculada com base no salário de referência, créditos por serviços anteriormente prestados e na respectiva fórmula nacional semelhante ao modelo de pensões normalizado da OIT. Contudo, foi aqui possível criar um atalho. O componente que calcula os valores das pensões de velhice recentemente atribuídas funciona na base de uma matriz RASP “condensada” 9x9. Esta matriz tem uma linha em cima e uma coluna à esquerda (ambas com uma dimensão que ultrapassa 9x9) como se segue (ver exemplo 8.5). A linha de cima contém nove classes de serviços anteriormente prestados, expressos em percentagem da média dos serviços prestados, à semelhança da coluna da esquerda que consiste igualmente em nove classes de salários de referência, expressos em percentagem da média do salário de referência. Deste modo, a linha de cima reflecte o tempo (anos de serviço), ao passo que a coluna da esquerda reflecte o dinheiro (rendimentos de referência). Cada célula da matriz 9x9 contém a frequência relativa de todas as novas pensões atribuídas que são calculadas com base naquela combinação específica dos rendimentos de referência e anos de serviço. Com base na fórmula da pensão e nos valores numéricos na linha de cima da matriz do RASP e na coluna da esquerda, pode calcular-se o valor das pensões recentemente atribuídas por cada uma das combinações $9 \times 9 = 81$ dos serviços prestados e salário de referência. Ao utilizar as frequências relativas, pode então calcular-se a média da pensão recentemente atribuída.

A distribuição bi-variante descrita na matriz RASP é mantida constante ao longo do período de projecção, já que o número médio dos anos dos serviços prestados e a média do salário de referência normalmente alteram ao longo do tempo. Estas mudanças são particularmente evidentes quando o regime ainda não está desenvolvido e os direitos às pensões anuais aumentam estruturalmente porque cada geração de pensionistas tem créditos anteriormente prestados mais longos do que as anteriores, já que em média contribuíram ou “trabalharam” mais um ano. O salário de referência também altera em termos de estrutura, visto que o período de referência total para o cálculo do salário de referência sofre um aumento gradual.

O uso de uma distribuição discreta para o cálculo de pensões permite o cálculo do número de pensões mínimas, que em muitos regimes desempenha um papel importante, todos os anos. Sobretudo nos regimes jovens, o número de pensões mínimas pode levar a uma despesa considerável que não pode ser controlada se as pensões forem calculadas exclusivamente com base na média das pensões e na média do salário de referência.

Ao manter a distribuição relativa constante em torno da média dos serviços prestados e da média dos salários de referência é obviamente uma simplificação,

Exemplo 8.5 A matriz RASP bi-variante do modelo genérico da OIT

O modelo genérico de Orçamento Social da OIT utiliza a seguinte matriz RASP para os novos pensionistas outrora activos do sexo masculino. A matriz no quadro E8.5a pressupõe uma correlação próxima entre o período de tempo do percurso profissional de uma pessoa e o nível do salário de referência.

Quadro E8.5a Matriz RASP de pessoas do sexo masculino outrora activas na reforma¹

Rendimentos de referência como % da média dos rendimentos de referência ²	Serviços prestados como % da média de serviços prestados ²									
	Até aos 20	20-40	40-80	60-80	80-100	100-120	120-140	140-160	160 e acima	Total
Até aos 20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20-40	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
40-60	0	0	0	2	4	5	0	0	0	11
60-80	0	0	0	1	5	7	0	0	0	13
80-100	0	0	0	1	10	11	1	0	0	23
100-120	0	0	0	0	12	15	0	0	0	27
20-140	0	0	0	0	10	10	0	0	0	20
40-160	0	0	0	0	2	4	0	0	0	6
60 e acima	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	0	0	0	4	43	52	1	0	0	100

¹ As células na área branca contêm as partes relativas (frequências) em percentagens. ² Para o cálculo: pontos médios de classes; para as classes mais altas e mais baixas pragmaticamente fixas.

A matriz no quadro E8.5b – que não está explicitamente integrada no modelo genérico, mas pode ser gerada – proporciona um exemplo de possíveis valores de pensões mensais sob diferentes combinações de rendimentos/serviços prestados, uma vez que podem resultar da aplicação de uma fórmula de pensão específica. As células a pontilhado no quadro E8.5b marcam a parte (arbitrariamente presumível) da distribuição discreta em que a combinação da duração dos serviços prestados e dos rendimentos leva ao recebimento de apenas uma pensão mínima (aqui 113,7 unidades monetárias). Ao calcular a (equivalente absoluta da) soma do produto das células nas matrizes 1 e 2, poderia calcular-se o volume das novas pensões do sexo masculino a serem pagas num dado ano do período de projecção.

Quadro E8.5b Matriz dos valores das novas pensões masculinas¹

Rendimentos de referência como % da média dos rendimentos de referência ²	Serviços prestados como % da média de serviços prestados ²									
	Até aos 20	20-40	40-80	60-80	80-100	100-120	120-140	140-160	160 e acima	Total
Até aos 20	113,7	113,7	113,7	113,7	113,7	113,7	113,7	113,7	113,7	-
20-40	113,7	113,7	124,7	147,6	170,2	192,9	215,6	238,2	249,6	-
40-60	113,7	124,7	207,8	245,9	283,7	321,5	359,3	397,1	416,0	-
60-80	113,7	174,6	290,9	344,3	397,2	450,1	503,0	555,9	582,4	-
80-100	113,7	224,4	374,1	442,7	510,7	578,7	646,7	714,7	748,7	-
100-120	155,9	311,7	519,5	614,9	709,3	803,8	898,2	992,7	1 039,9	-
120-140	218,2	436,4	727,3	860,8	993,0	1 125,3	1 257,5	1 389,8	1 455,9	-
140-160	280,5	561,1	935,1	1 106,7	1 276,8	1 446,8	1 616,8	1 786,8	1 871,8	-
160 e acima	311,7	623,4	1 039,0	1 229,7	1 418,6	1 796,5	1 796,5	1 985,4	2 079,8	-
Total	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

¹ As células na área branca contêm as partes relativas (frequências) em percentagens. ² Para o cálculo: pontos médios de classes; para as classes mais altas e mais baixas pragmaticamente fixas.

porém, justificada, como uma “dinamização” da distribuição levaria a um número exponencialmente crescente de pressupostos.

O exemplo 8.5 mostra o processo de cálculo da média de uma pensão nova com base numa matriz RASP, visto ser incluído no modelo de Orçamento social genérico da OIT e, tal como se presumiu, utiliza estimativas específicas por país, para a Ucrânia.²³

A relação entre a média do salário de referência e a média do salário nacional (ou, caso não esteja disponível, a média do salário sujeito a contribuições) é descrita por um único factor que torna o salário de referência uma função linear da média do salário nacional (média do salário sujeito a contribuição). Este factor pode variar ao longo do tempo. O factor incorpora as características estruturais do regime de pensões, tais como:

- divergência nas biografias dos rendimentos;
- eficácia variada na recolha de contribuições; e
- alterações no cumprimento.

Assim que é calculada a média da nova pensão, pode calcular-se a despesa do prestação de todas as novas pensões de velhice multiplicando o valor médio pelo número projectado de novos pensionistas. O valor médio das pensões de invalidez recentemente atribuídas é considerado igual à média das novas pensões de velhice. As pensões de sobrevivência são calculadas como uma percentagem fixa das pensões de velhice. Normalmente, a percentagem é estipulada por lei; por exemplo, as pensões de viuvez são frequentemente calculadas como 60% da pensão a que teria direito um beneficiário activo falecido ou de uma pensão de velhice de um pensionista falecido.

As pensões em pagamento são ajustadas ao longo do tempo de acordo com as disposições em indexação do regime de pensões em questão, por exemplo por ajustamentos *ad hoc* numa determinada periodicidade ou por ajustamentos anuais de acordo com a evolução dos salários ou do índice de preços ao consumidor ou por qualquer outra fórmula legalmente prescrita.

As despesas administrativas (incluindo os investimentos em imobilizações corpóreas) são calculadas como uma percentagem do total das despesas de prestações; a percentagem pode ser constante ou alterar ao longo do tempo.

Cálculos financeiros

Pode efectuar-se o cálculo de outros rendimentos e utilizar a taxa de contribuição presentemente cobrada, o balanço fiscal anual do regime de pensões ao longo do período de projecção, assim como o desenvolvimento de quaisquer reservas. Regra geral, cada regime adopta um determinado sistema financeiro por lei. O

sistema financeiro define se o regime está a funcionar numa base MÉTODO DE REPARTIÇÃO, numa base de financiamento parcial ou numa base de financiamento total, e como são determinadas as respectivas taxas de contribuição. Num volume próximo dos Métodos Quantitativos da série de Protecção Social será apresentada uma descrição completa dos sistemas alternativos.²⁴ Aqui, pressupõe-se que a maioria dos sistemas adopta uma abordagem de prémio por escalão que mantém a taxa de contribuição cobrada constante durante um período de equilíbrio definido. Em alternativa, os regimes poderão planear cobrar uma taxa de contribuição claramente constante (o chamado prémio médio geral – PMG). Num ambiente de Orçamento Social, normalmente seria adoptada uma determinada taxa de contribuição e o balanço fiscal, o desenvolvimento da reserva ou da dívida seriam calculados de acordo com a taxa de contribuição como base para decisões políticas.

O exemplo 8.6 oferece os principais resultados de projecção para um regime de pensões típico africano. A seguinte fórmula proporciona aos leitores um ponto de partida para o desenvolvimento do seu próprio modelo.

Exemplo 8.6 Um padrão de desenvolvimento financeiro normalizado de um regime de pensões africano¹

O custo do desenvolvimento de um possível regime de pensões em África é apresentado aqui, utilizando um modelo de pensões ajustado do modelo de Orçamento Social da OIT. O caso descreve o desenvolvimento de um novo regime de pensões nas suas primeiras seis décadas e meia. O conjunto normalizado de projecções pressupõe que o regime começará do zero enquanto o conjunto alternativo pressupõe que o regime substituirá um fundo de previdência e, como tal, inicia com um número herdado de beneficiários e pensionistas.

Pressupostos

Demografia

O Zimbabué é utilizado como uma referência para a estrutura populacional. Isto inclui os determinantes do desenvolvimento demográfico futuro, ou seja, a mortalidade e a fertilidade.²

Pressupostos económicos

A economia em questão tem uma taxa de crescimento do PIB real anual de 3%. Pressupõe-se que a percentagem do salário do PIB seja 44%. As taxas de participação da mão-de-obra e as taxas de emprego voltam a ser as dos Zimbabué.³

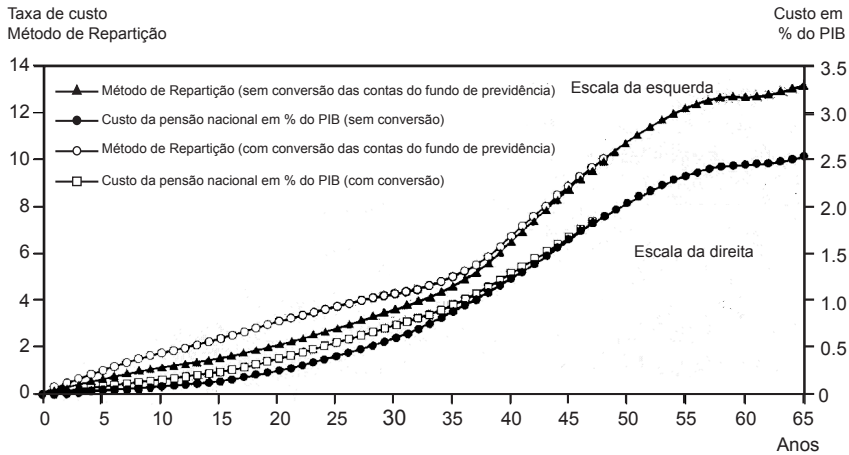
Pressupostos governamentais

Pressupõe-se que o regime tem uma taxa de substituição de referência de 40% da média dos rendimentos do percurso profissional que são próximos a uma média de 10% dos rendimentos reavaliados, sujeitos a uma taxa de substituição mínima de 20%. Os 40% correspondem praticamente aos requisitos da Convenção de Segurança Social da OIT (Normas Mínimas) de 1952 (N.º 102). Períodos de emprego mais curtos levam a uma redução do nível da pensão em cerca de 1,33%. Trata-se de uma fórmula de pensões bastante conservadora que não reflecte a maioria das fórmulas mais generosas na África francófona, no caso base, as pensões em pagamento são ajustadas de acordo com os salários sujeitos a contribuições. As pensões de invalidez são pagas à taxa de referência e as pensões de sobrevivência são pagas à taxa de 60% da pensão a que teria direito a pessoa falecida. Pressupõe-se que a taxa de cobertura populacional aumente de um valor inicial de 10% para 80% ao fim de 35 anos, sendo que permanecerá constante daí em diante. O cumprimento salarial aumenta de 50% para 80% ao fim de 15 anos e permanece constante daí em diante.

Custos de desenvolvimento

Sob estes pressupostos, dois indicadores de custo básicos, ou seja, a taxa de custo MÉTODO DE REPARTIÇÃO e o índice do custo nominal no PIB nominal (índice do custo do PIB), evoluem conforme retratados na figura E8.6a sob a simulação de um novo regime, bem como sob a simulação de uma opção de conversão. O caso de conversão é calculado no pressuposto de que o fundo de previdência existe há cerca de 30 anos e todos os novos pensionistas no começo do ano irão converter 100% do seu balanço em pensões.

Figura E8.6a MÉTODO DE REPARTIÇÃO e custo nacional de um regime de pensões típico africano (65 anos)



Os resultados revelam que sob pressupostos bastante conservadores na fórmula da pensão e com uma população a envelhecer lentamente, o custo global do regime de pensões permanece a um nível razoavelmente baixo pelo menos durante as próximas seis décadas e meia, desde que o regime seja bem gerido.

As figuras E8.6b e E8.6c apresentam três opções financeiras para o caso padrão supracitado sem conversão.

Figura E8.6b Opções de financiamento de um regime de pensões típico africano (sem conversão das contas do fundo de previdência) (65 anos)

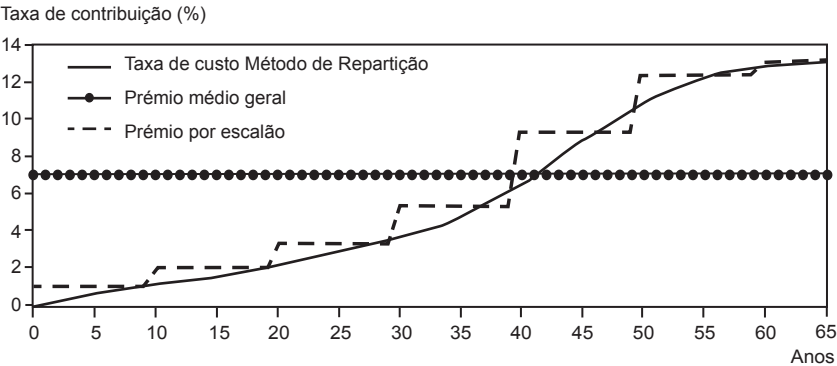
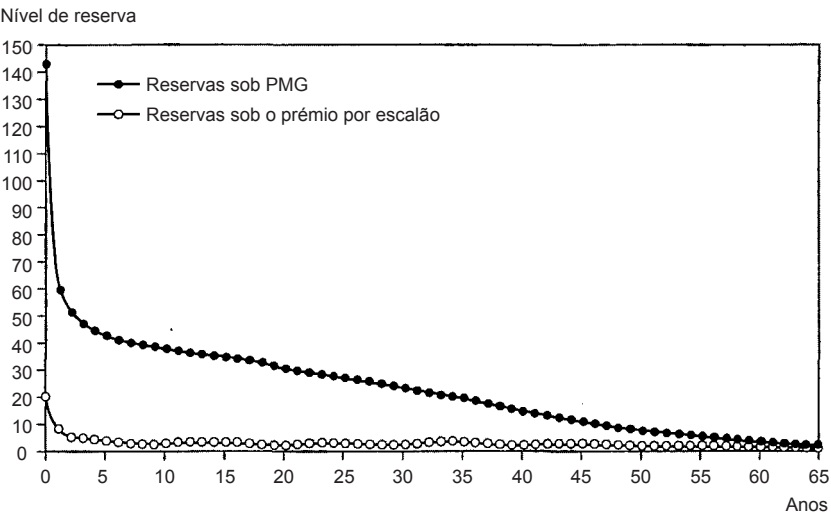


Figura E8.6c Níveis de reserva como um múltiplo de despesas de prestações de um regime de pensões típico africano (sem conversão), 1992-2057



¹ Este exemplo foi retirado de Michael Cichon e Karuna Pai: *Reflections on lessons learned: Financing old-age, invalidity and survivors' benefits in Anglophone Africa* (Genebra, Abril de 1997; mimeo).

² Nações Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

³ OIT: *Yearbook of Labour Statistics 1995* (Genebra, 54ª edição, 1995). (Anuário de Estatísticas do Trabalho de 1995)

Equação 8.10 Receitas e despesas das pensões

Receita base

$$\begin{aligned} BEN_{t,x,s} &= cob_{t,x,s} * E_{t,x,s} \\ RSC_{t,x,s} &= cap_{t,x,s} * S_{t,x,s} \\ TRSC_t &= \sum_{x,s} (BEN_{t,x,s} * RSC_{t,x,s}) \end{aligned}$$

Despesas

(a) Variáveis demográficas

Número de pensionistas:

para $x < \text{idade normal de reforma}$

$$PV_{t,x,s} = (PV_{t=0,x,s} / POP_{t=0,x,s}) * POP_{t,x,s}$$

para $x \geq \text{idade de reforma normal}$

Número de pensionistas de velhice sobreviventes:

$$PVS_{t,x,s} = PV_{t-1,x-1,s} * (POP_{t,x,s} / POP_{t-1,x-1,s})$$

Número de novos pensionistas de velhice:

$$NPV_{t,x,s} = E_{t-1,x-1,s} * (POP_{t,x,s} / POP_{t-1,x-1,s}) - E_{t,x,s}$$

Número total de pensionistas de velhice:

$$PV_{t,x,s} = NPV_{t,x,s} + PVS_{t,x,s}$$

Número total de outros pensionistas:

$$\begin{aligned} PI_{t,s} &= ri_{t,s} * BEN_{t,s} \\ PS_{t,s} &= sob_{t,s} * PV_{t,s} \end{aligned}$$

(b) Variáveis financeiras

Média das pensões em pagamento:

$$\begin{aligned} V_{t+1,x+1,s} &= V_{t,x,s} * (1+s_t/100) \text{ [ou } (1+p_t/100)] \\ I_{t,x,s} &= V_{t,x,s} \\ S_{t,x,s} &= fS * V_{t,x,s} \end{aligned}$$

Novas pensões de velhice:

$$NV_{t,x,s} = f(MAT_{t,sfpens})$$

tal como explicado no exemplo ucraniano:

(c) Total de despesas, custo de MÉTODO DE REPARTIÇÃO e reservas

$$TD_t = \left(\sum_{t,x,s} (PV_{t,x,s} * V_{t,x,s}) + \sum_{t,s} (PI_{t,s} * I_{t,s}) + \sum_{t,s} (PS_{t,s} * S_{t,s}) \right) + DA_t + OD_t$$

$$\text{MÉTODO DE REPARTIÇÃO}_t = (TD_t - RI_t - OR_t) / TRSC_t$$

$$\begin{aligned} RES_{t+1} &= RES_t * (1 + i_t/100) + (TRSC_t * TCON_t + OR_t - TD_t) \\ &\quad * (1 + 0.5 * i_t/100) \text{ (aproximação)} \end{aligned}$$

em que:

- S_t = Taxa de aumento de salários em t
- p_t = Taxa de aumento de preços em t
- $E_{t,x,s}$ = Pessoas empregadas em t da idade x e do sexo s
- $BEN_{t,x,s}$ = Beneficiários no período t da idade x e do sexo s
- $RSC_{t,x,s}$ = Rendimentos sujeitos a contribuições em t de beneficiários de idade x e do sexo s
- $cob_{t,x,s}$ = Taxa de cobertura em t para o sexo s e idade x

$cap_{t,x,s}$	= Factor de captação em t para rendimentos sujeitos a contribuições de uma pessoa de idade x e sexo s
$S_{t,x,s}$	= Total de salários em t de uma pessoa de idade x e do sexo s
$TRSC_t$	= Total dos rendimentos sujeitos a contribuições em t
$TCON_t$	= Taxa de contribuição em t
$PV_{t,x,s}$	= Pensionistas de velhice em t de idade x e sexo s
$V_{t,x,s}$	= Média da pensão de velhice em t de idade x e sexo s
$NPV_{t,x,s}$	= Novo pensionista de velhice em t de idade x e sexo s
$NV_{t,x,s}$	= Nova pensão de velhice em t de idade x e sexo s
$PVS_{t,x,s}$	= Pensionistas de velhice sobreviventes em t de idade x e sexo s
$PI_{t,s}$	= Pensionista de invalidez em t do sexo s
$I_{t,s}$	= Pensão de invalidez em t do sexo s
$PS_{t,s}$	= Pensionista de sobrevivência em t do sexo s
$S_{t,s}$	= Pensão de sobrevivência em t do sexo s
$MÉTODO DE REPARTIÇÃO_t$	= Taxa de custo do método de repartição em t
RES_t	= Reservas do regime em t
$ri_{t,s}$	= Rácio de pensionista de invalidez para s em t
$sob_{t,s}$	= Rácio de pensionista de sobrevivência para s em t
$fpens$	= Fórmula da pensão
$MAT_{t,x,s}$	= Matriz de RASP em t para o sexo s
fS	= Taxa de pensão de sobrevivência
TD_t	= Total da despesa em t
RI_t	= Rendimento do investimento em t
OR_t	= Outros rendimentos em t
DA_t	= Despesas administrativas em t
OD_t	= Outras despesas em t

Exógeno: Todos os valores iniciais para as variáveis com menos de quatro letras em maiúsculas e todos os rácios descritos com letras em minúsculas.

8.2.4.2 O modelo de cuidados de saúde

A modelação da estrutura financeira do sector da saúde significa lidar com a parte mais complexa da protecção social. Enquanto nas pensões e noutros sistemas de prestações pecuniárias, o ambiente económico e demográfico, bem como as suas normas jurídicas, praticamente definem por completo as suas evoluções financeiras, os sistemas de saúde enfrentam a complexidade adicional das relações entre o paciente e o prestador de cuidados de saúde em mercados longe de serem perfeitos, bem como em estruturas de morbilidade normalmente imprevisíveis. A presente secção descreve a criação de um modelo de saúde apenas de um modo superficial; para mais informações, consulte o volume de modelação de cuidados de saúde dos *Métodos Quantitativos na Série de Protecção Social*.²⁵

Tal como no caso das pensões, os resultados da projecção de cuidados de saúde podem ser importados de um modelo de cuidados de saúde externo ou obtidos através da execução do seu próprio módulo de cuidados de saúde integrado no modelo de Orçamento Social. Os principais métodos para a importação de resultados de um modelo externo são os mesmos do modelo de pensões. Deste modo, as explicações e propostas que apresentamos a seguir são limitadas a uma projecção integrada e a uma versão do modelo de simulação de despesas e receitas de cuidados de saúde. Contudo, uma vez mais, a maioria das argumentações técnicas reflecte os métodos normalizados que são utilizados em muitos modelos financeiros de cuidados de saúde.

Para efeitos de modelação, pode pressupor-se de uma maneira geral que:

- em última análise, o Estado continua a ser responsável pelo financiamento de medidas de prevenção fundamentais, formação dos profissionais de saúde, e investimento e manutenção das instalações públicas de prestação de serviços de saúde;
- além disso, o Estado poderá prestar cuidados de saúde directamente a toda a população (como é o caso de um serviço nacional de saúde) ou a uma parte da população (por exemplo, às pessoas necessitadas ou funcionários públicos, incluindo os militares e outros funcionários públicos);
- outras partes da população podem ser cobertas por um regime de segurança social e, no entanto, poderão existir outras que não são cobertas por nenhum regime financeiro terceiro quer seja público ou paraestatal e podem financiar os seus cuidados de saúde numa base privada através da compra directa ou seguro privado. A compra directa ou seguro privado também podem complementar a cobertura de um terceiro pagador público.

Cada país tem a sua própria combinação específica destes três subsistemas de financiamento. Por exemplo, nos países da Europa Central pode variar relativa-

mente aos do Leste, onde os sistemas de prestação de cuidados de saúde de serviço público do tipo soviético permaneceram em funcionamento durante a década de 1990 (enquanto os planos de reforma estão em preparação ou acabaram de ser introduzidos, tal como nos casos da Bulgária, Polónia e Ucrânia), ou nos países com um serviço nacional de saúde (SNS) dominante, como é o caso do Reino Unido, países com regimes de segurança social bismarquianos dominantes (como a França, Alemanha e Bélgica), bem como aqueles com um sector financeiro privado proeminente (como os EUA). O orçamento de saúde global específico, que é um subsistema do Orçamento Social de um país, tem de ser criado reconhecendo especificamente os diferentes pesos dos três “pilares” básicos. As principais técnicas utilizadas no modelo genérico do Orçamento Social da OIT para o mapa quantitativo destes pilares encontram-se descritas nas secções seguintes.

Antes de passar às especificações técnicas, talvez seja o momento apropriado para descrever mais em pormenor alguns dos aspectos de procedimento da modelação dos cuidados de saúde. *Mutatis mutandis*, as considerações no exemplo 8.7 também podem ser consideradas representativas para outros módulos do modelo de protecção social.

Despesas públicas com a saúde

As despesas públicas com a saúde podem ser projectadas com base na seguinte repartição dos principais componentes de despesas:

- total das despesas administrativas com cuidados de saúde;
- total das despesas com instalações de saúde públicas de pacientes externos (excepto administração e investimentos);
- despesas com hospitais públicos (excepto administração e investimentos); e
- total das despesas com investimentos na saúde.

As despesas administrativas para cada ano do período de projecção e para cada uma das categorias de despesas são calculadas como o produto de despesas do ano anterior a multiplicar pela taxa de crescimento do total da população, a multiplicar pela taxa de crescimento de salários na economia, a multiplicar por um factor que descreva o diferencial “habitual” entre a evolução dos salários na administração dos cuidados de saúde públicos e a evolução do salário nacional médio. Os valores para os factores de desvio são observados a partir de dados estatísticos. Em alternativa, os custos administrativos são descritos simplesmente como uma percentagem constante das despesas dos prestações.

Exemplo 8.7 A criação de um modelo de cuidados de saúde

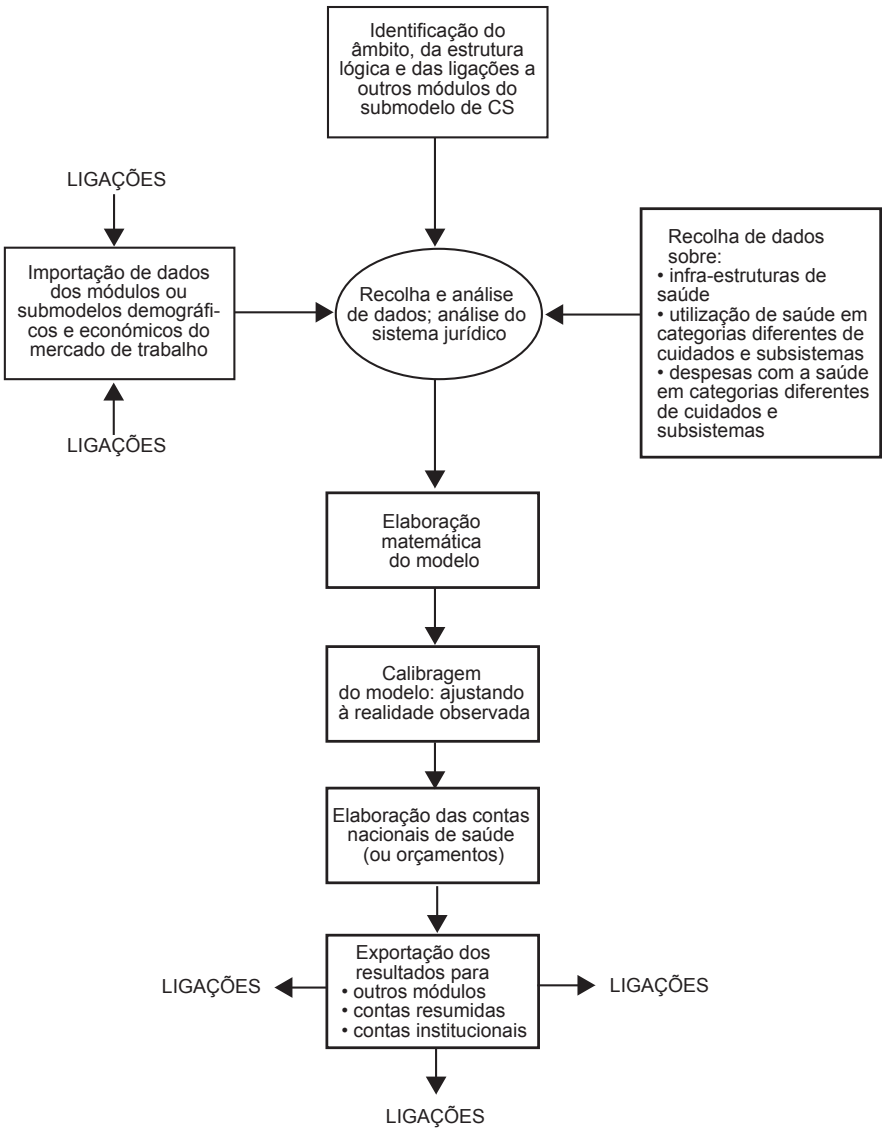
A criação do modelo é um exercício enfadonho. Os modelos de Orçamento Social normalmente são criados por equipas. A maior parte são relativamente complexos, de tal modo que uma única pessoa não consegue criar e trabalhar num modelo sozinha. Haverá economistas e especialistas em mercado de trabalho a trabalhar nos submodelos económicos e de mercado de trabalho, demógrafos nas projecções demográficas e especialistas em finanças públicas nas previsões de orçamentos estatais, bem como especialistas em matéria de protecção social quantitativa em módulos diferentes do modelo de protecção social. Geralmente, haverá grupos diferentes encarregues dos prestações pecuniárias e dos de saúde e, certamente, procurar-se-á especialistas para a modelação da assistência social e, mais importante ainda, para a pobreza. Este exemplo descreve o trabalho do(s) especialista(s) em matéria de saúde no conjunto da equipa de trabalho do Orçamento Social.

Os dados são a questão mais importante da modelação. A qualidade dos modelos depende unicamente da sua base de dados. Também é do conhecimento dos modeladores que os dados nunca são perfeitos. Esta é uma razão importantíssima por que leva a modelação a prosseguir com informação incompleta. Contudo, a informação incompleta não deve ser uma desculpa para a não modelação. Os governos irão sempre tomar decisões sobre o futuro dos sistemas nacionais de saúde com base em informações imperfeitas, orientadas pela opinião pública ou necessidades fiscais. Se for necessário tomar decisões, nesse caso, os esforços para as colocar numa base quantitativa coerente – por mais fraca que possa ser – provavelmente melhorará a qualidade e o impacto da decisão.

A criação de um modelo do sector da saúde na estrutura apenas de um Orçamento Social normalmente demora vários meses e acarreta uma série de fases. Começa por identificar o âmbito e a estrutura jurídica e empírica do sector, identifica e reúne os dados necessários, a seguir delinea o modelo na sua estrutura matemática teórica, incluindo a sua calibração (ou seja, comparação com a realidade observada), gera resultados e, por fim, exporta os resultados para outros módulos de protecção social, para o resumo do Orçamento Social ou para as contas públicas. Esta sequência é retratada no seguinte fluxograma (figura E8.7). A maior parte do tempo será dispendida na recolha e interpretação de dados. Será necessário efectuar uma procura extensa de dados nacionais e, nalguns casos, internacionais, frequentemente dispersos entre instituições; e as hipóteses sobre os desenvolvimentos futuros terão de ser discutidas com os especialistas. O mapeamento matemático e a ligação do módulo ao modelo de Orçamento Social são, em contraste, as tarefas que normalmente podem ser realizadas relativamente depressa.

Exemplo 8.7 (continuação)

Figura E8.7 Criação de um módulo de cuidados de saúde (CS) do modelo de Orçamento Social



As despesas com as duas principais categorias de cuidados de saúde (instalações de doentes externos, como ambulatórios e hospitais) devem ser divididas em custos de pessoal afecto e não afecto às unidades de serviços ambulatórios e por cama de hospital, e projectadas em separado. As principais variáveis que explicam a evolução destes dois componentes são:

- o número de unidades de serviços ambulatórios e o número de camas nos hospitais;
- o nível e a evolução do salário médio nacional; e
- o desenvolvimento e a estrutura do total da população.

Além disso, os componentes do pessoal afecto e não afecto são multiplicados por factores de desvio que descrevem o seu desvio, observado historicamente, em relação ao desenvolvimento do PIB ou da inflação do IPC. Os factores de desvio são a ferramenta de calibragem fundamental no componente de cuidados de saúde porque acabam por esboçar implicitamente todas as influências exógenas e endógenas estruturais sobre preços, custos de pessoal e utilização que não pode ser explicada explicitamente num modelo de cuidados de saúde. Estes factores de desvio, entre outras questões, também contêm implicitamente aumentos de produtividade no sector da saúde. É difícil medir os aumentos de produtividade no sector neste nível de agrupamento, visto que os conteúdos do pacote de bens e serviços fornecidos pelos sistemas de assistência médica estão em permanente mudança.

Além disso, os componentes dos custos de pessoal são multiplicados por um factor que reflecte a tendência do pessoal por unidade de serviços ou por cama de hospital. Esta situação permite simulações dos diferenciais das despesas incorridas por reduções ou aumentos no número de unidades de serviços ou de camas de hospital. Os efeitos compensatórios ou compostos das mudanças na intensidade dos serviços (aproximado pelo factor, descrevendo o desenvolvimento do pessoal afecto à unidade de serviços ou por cama de hospital) estão, assim, implicitamente projectados.

No entanto, o factor mais importante que orienta as despesas de saúde é o desenvolvimento da utilização dos cuidados de saúde da população, que normalmente é afectado directamente pela estrutura da população, já que as diferenças na idade e sexo provaram influenciar significativamente as taxas de utilização *per capita*.

A inclusão de padrões de utilização em mudança pode ainda não ser directamente possível porque, apesar das estatísticas dos serviços de saúde públicos fornecerem dados financeiros de confiança, frequentemente não dissociam as despesas por idade e sexo dos utilizadores das instalações de saúde (os doentes). Assim, mesmo que os padrões de utilização específicos por idade e sexo estives-

sem disponíveis, não seria possível calcular os montantes de despesas correspondentes. O impacto de uma estrutura demográfica em mudança nos custos muitas vezes só pode ser reflectida por um factor geral que espelhe a mudança demográfica estrutural de um período para o período seguinte.

Equação 8.11 Um indicador geral de utilização demográfica

$$IND_t = \frac{\sum_{x,s} (POP_{x,s,t} * TU_{x,s}) / TOTPOP_t}{\sum_{x,s} (POP_{x,s,t-1} * TU_{x,s}) / TOTPOP_{t-1}}$$

em que as $TU_{x,s}$ são casos de utilização observados ou presumíveis por paciente com base na idade e sexo (“taxas de utilização” ou pesos).

Se não houver disponíveis taxas de utilização nacionais específicas por idade ou com base em regimes, nesse caso pode recorrer-se à experiência internacional e utilizar uma função de utilização normalizada típica para calcular o desenvolvimento da taxa de utilização média ao longo do tempo. Visto que apenas a alteração da taxa de utilização global é utilizada na projecção, em vez dos valores absolutos, os erros cometidos ao utilizar os perfis normalizados específicos por idade são provavelmente inferiores do que ignorar por completo o impacto da estrutura da idade na despesa prevista. O exemplo 8.8 apresenta uma função de utilização típica.

Despesas do regime de seguro de saúde

Pressupõe-se que apenas parte de toda a população é elegível para efeitos de prestações de seguro de saúde. A projecção do total da despesa com seguros de saúde pode basear-se nos seguintes agrupamentos:

- despesa com serviços hospitalares;
- despesa com serviços ambulatoriais;
- despesa com tratamentos de estomatologia;
- despesas com medicamentos;
- despesas com outros serviços; e
- despesas administrativas.

Se houver mais informações estatísticas desagrupadas, obviamente devem ser utilizadas.

Os custos administrativos podem ser projectados como percentagem constante do total das despesas das prestações sem qualquer outra especificação.

As projecções para as restantes categorias de despesas consistem na multiplicação das rubricas dos custos *per capita* pelo número projectado de pessoas elegíveis. Os custos *per capita* dos hospitais são calculados como os custos médios de um dia de cama por pessoa (custo unitário) multiplicado pelo número de dias no hospital utilizado *per capita* (frequência da utilização). O custo do serviço ambulatorio *per capita* é calculado como o número de casos *per capita* por ano a multiplicar pelo custo por caso. Os cálculos dos custos de tratamentos de estomatologia obedecem à mesma estrutura. O montante de medicamentos *per capita* não é desagrupado em casos e preços; o montante inicial *per capita* é projectado no futuro, utilizando a subida do preço e o respectivo factor de desvio.

Os custos médios de um dia de cama ou por um caso podem ainda ser divididos por custos de pessoal afecto e pessoal não afecto. Os factores de desvio podem então ser anexados a ambas as categorias de custos, incorporando o desvio futuro de custos de pessoal a partir do salário médio nacional e dos custos de pessoal não afecto relativamente ao IPC ou deflacionador do PIB.

Para melhorar o poder explicativo das projecções das categorias dos serviços anteriormente mencionados, recomenda-se sempre um desagrupamento por idade. Este desagrupamento permite sobretudo delinear os efeitos dos custos de saúde de uma estrutura etária em mudança. O modelo normalizado distingue seis grupos de população: crianças do sexo masculino e feminino, pessoas do sexo masculino e feminino em idade activa e pessoas do sexo masculino e feminino em idade de reforma. Contrariamente aos regimes de cuidados de saúde públicos, os regimes de cuidados de saúde da segurança social normalmente mantêm contas individuais dos beneficiários, registando as contribuições pagas e os prestações recebidos. Assim, deve ser possível, pelo menos em princípio, publicar os dados de utilização com base na idade e no grupo, bem como com a média dos custos de prestações com base na idade e no grupo por dia de cama no hospital ou serviço ambulatorio. Se os dados de utilização específicos por idade e as taxas de custo não constarem do programa estatístico normalizado do regime de cobertura de saúde, pode ser necessário organizar inquéritos específicos para obter os dados necessários.

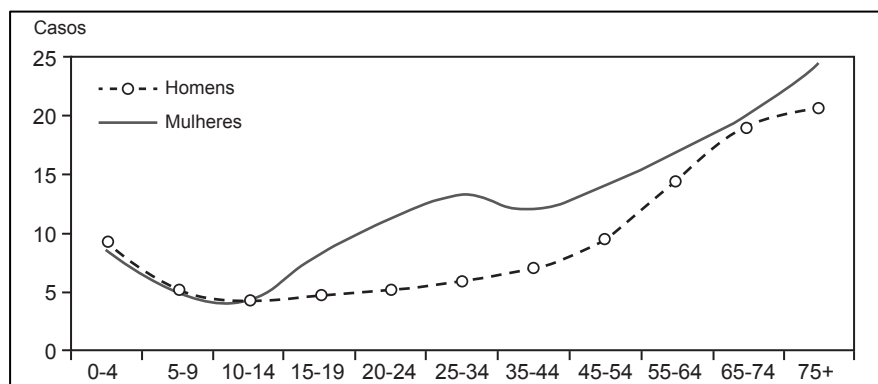
A compilação do total de despesas, do total de rendimentos sujeitos a contribuição, o indicador de custo do MÉTODO DE REPARTIÇÃO e qualquer acumulação de reserva obedecem aos mesmos princípios de contabilidade à semelhança do seguro de pensões e não é necessário voltar a repeti-los aqui.

Exemplo 8.8 Austrália: Uma função de utilização dos serviços de saúde

As funções empíricas de utilização dos serviços de saúde específicos por idade são raras. Muitos dos regimes no mundo inteiro não preservam os dados de utilização específicos de idade por categoria de serviços numa base regular. As funções ou curvas existentes têm todas a forma de um J subjacente – independentemente da categoria de serviços específica (ou seja, serviços ambulatoriais, hospitalares, tratamentos de estomatologia, etc.). Isto significa que a utilização dos serviços de saúde *per capita* é relativamente elevada em idades muito jovens, diminui nas idades por volta dos 15 até aos 20 anos, e volta a subir até aos vários múltiplos da mínima nos últimos grupos etários de vida. A curva relativamente ao sexo feminino apresenta um pico de utilização específico nos grupos etários férteis (“auge da fertilidade”). A habitual ausência de dados levou a OIT a desenvolver uma fórmula parabólica substituta para a curva J subjacente que pode ser utilizada em países onde não existem dados disponíveis sobre a utilização específica por idade. Os leitores podem querer consultar o volume de modelação de cuidados de saúde dos *Métodos Quantitativos na Série de Protecção Social*.¹

As curvas na figura E8.8 foram extraídas dos dados de utilização do relatório de contas anual da Comissão Australiana de Seguro de Saúde do ano de 1996/7.

Figura E8.8 Austrália: Número de serviços de saúde utilizados *per capita* e ano por grupo etário e sexo, 1996/7



Também existem provas estatísticas em como a utilização das instalações dos cuidados de saúde correlaciona positivamente com o PIB real *per capita* – quanto mais rico for um país, maior a oferta e utilização dos serviços de saúde por parte da sua população. As análises dos dados estatísticos poderão permitir uma estimativa da elasticidade entre a utilização dos cuidados de saúde e o PIB *per capita*. Se não houver nenhuma observação disponível, nesse caso é melhor pressupor a elasticidade em zero; as taxas de utilização *per capita* serão então exclusivamente orientadas pelas alterações na estrutura da população.

Com base nestas explicações, é possível calcular o total bruto das despesas públicas com os cuidados de saúde. A despesa pública líquida é igual à despesa bruta menos o montante dos co-pagamentos dos doentes às instalações públicas. Normalmente, os co-pagamentos são projectados como uma percentagem constante da despesa pública bruta. No entanto, dependendo das circunstâncias nacionais, este factor pode muito bem ser utilizado como uma variável política.

¹ Ver Cichon *et al.*, op cit.

Despesas com a saúde privada

Se apenas uma pequena parte do sistema de cuidados de saúde de um país estiver coberto por acordos financiados privadamente, nesse caso a projecção dessa parte privada pode ser mantida relativamente simples. O meio mais fácil é ligar a parte da despesa coberta privadamente ao respectivo desenvolvimento dos outros sistemas importantes e calcular as receitas (pagamentos privados directos e/ou prémios de seguro privados) como o mesmo montante. Isto significaria calcular as despesas de saúde privadas como uma parte (constante) da despesa com a saúde pública ou da despesa com a saúde da segurança social. Seria necessário adicionar os co-pagamentos privados às instalações públicas (ver acima).

Esta abordagem tende a oferecer estimativas muito conservadoras (demasiado baixas) das despesas com a saúde privada; nomeadamente, em muitos países em vias de desenvolvimento e países em fase de transição da Europa Central e de Leste, os montantes desconhecidos, mas provavelmente, significativos de dinheiros privados são pagos a instalações de saúde públicas.

Nos países cujo sector de cuidados de saúde é predominantemente financiado por privados, após algumas adaptações metodológicas, podem ser utilizadas as mesmas técnicas à semelhança do regime de segurança social (consultar a secção anterior). A adaptação principal seria transformar a parte financeira do modelo de segurança social em prémios de montante fixo específico com base na idade, que estejam relacionados com o risco de morbilidade e não com o rendimento, ou seja, que sejam frequentemente dependentes da idade. Também os prémios individuais seriam pagos em representação de todas as pessoas cobertas (incluindo as dependentes que são considerados parte de um contrato de seguro privado normal) contrariamente aos regimes de segurança social em que os dependentes normalmente são cobertos sem complementos de contribuição.

Sob este método financeiro, normalmente acresce uma reserva técnica considerável. A outra principal diferença entre o seguro privado e a segurança social é que, normalmente, os custos administrativos são mais elevados no seguro privado, maioritariamente causados por grandes despesas promocionais.

Exemplo de um orçamento nacional de saúde

O exemplo 8.9 assenta num exercício de Orçamento Social efectuado pela OIT na Turquia em 1995. O objectivo consistia em determinar um orçamento de saúde como um sub-orçamento para o total do Orçamento Social nacional, o que daria aos decisores políticos na área da saúde uma ferramenta de avaliação política independente. O módulo de saúde alinha a previsão da despesa com os resultados de um modelo de cuidados de saúde autónomo que foi desenvolvido por uma segunda equipa de investigadores em paralelo com o modelo do Orçamento Social da OIT.

Algumas equações para um sistema de serviços de saúde abrangente

Equação 8.12 Sistema de serviços de saúde em três pilares

Primeiro pilar: O regime público (regime de serviços de saúde público)

Despesas

Custos administrativos

$$CAP_{t+1} = CAP_t * dpa * SM_{t+1} / SM_t * TPOP_{t+1} / TPOP_t * dvspa$$

Custos de serviços ambulatoriais

$$DIPSA_{t+1} = (CPTA_t * dpisa * dvcpsams * SM_{t+1} / SM_t + CPNTA_t * dvcpci) * ISA_t * TPOP_{t+1} / TPOP_t * IND_{t+1}$$

Custos de serviços hospitalares

$$DHP_{t+1} = (CPH_t * dpch * dvsphs * SM_{t+1} / SM_t + CPNCH_t * dvcpci) * CAMAS_t * TPOP_{t+1} / TPOP_t * IND_{t+1}$$

Observação: As fórmulas supracitadas implicam dinâmicas duplas porque estas aumentam o custo de acordo com o número de unidades de serviços ambulatoriais e a população, bem como o impacto da idade; dependendo da situação em concreto do orçamento do estado e possíveis restrições da capacidade das instituições de saúde, podendo verificar-se um aumento demasiado rápido nalguns casos nacionais.

Outros serviços

$$ODCSP_t = ord * (DHP_t + DIPSA_t)$$

Despesas de investimento

$$DIPIS_t = inv * (DIPSA_t + DHP_t)$$

Total bruto de despesas públicas

$$TBDSP_t = CAP_t + DIPSA_t + DHP_t + DIPIS_t$$

Total líquido de despesas públicas

$$TLDPCS_t = TBDSP_t - TDPCSSS_t - TCPD_t + CONTP_t$$

Exógeno: CAP_{t0} , $CPTA_{t0}$, $CPNTA_{t0}$, ISA_{t0} , CPH_{t0} , $CPNCH_{t0}$, $CAMAS_{t0}$, ord , dpa , $dvspa$, $dpisa$, $dvcpsams$, $dvcpci$, $dpch$, $dvsphs$, $dvcpci$

Segundo pilar: Regime da segurança social

Despesas

Serviços ambulatoriais

$$DCA_t = \sum_{a,s} CPC_{a,s} * COB_{a,s,t} * CSA_{a,s,t} * ftusa$$

$$CSA_{a,s,t} = (CPISA_{a,s,t-1} * SM_t / SM_{t-1} * dvcpsams + CPNTA_{a,s,t-1} * dvcpni)$$

Serviços hospitalares

$$DSH_t = \sum_{a,s} DH_{a,s} * COB_{a,s,t} * CDH_{a,s,t} * ftsh$$

$$CDH_{a,s,t} = (CPDH_{a,s,t-1} * SM_t / SM_{t-1} * dvspshs + CPNCDH_{a,s,t-1} * dvcpni)$$

Tratamentos de estomatologia

$$DTE = \text{Mutatis mutandis com os serviços ambulatoriais e hospitalares}$$

Medicamentos

$$DMED_t = vpmmed * (\sum_{a,s} MCOB_{a,s,t-1} * COB_{a,s,t})$$

$$MCOB_{a,s,t} = MCOB_{a,s,t-1} * dvcm$$

Outros prestações de serviços de saúde pessoais

$$DOT_t = \sum_{a,s} ODCOB_{a,s,t} * COB_{a,s,t}$$

$$ODCOB_t = ODCOB_{t-1} * SM_t / SM_{t-1} * dvoc$$

Total de despesas com prestações

$$TDPCSSS_t = DCA_t + DTE_t + DSH_t + DMED_t + DOT_t$$

Despesas administrativas

$$DASSS_t = tdasss * TDPCSSS_t$$

Exemplo 8.9 Turquia: Estrutura de um orçamento nacional de saúde, 1995

O quadro E8.9a apresenta um resumo do total da despesa nacional de saúde e os principais componentes, nomeadamente, sistema público de serviços de saúde, sistema paralelo dos cuidados de saúde da segurança social (que presentemente reúne três regimes de segurança separados) e a prestação dos cuidados de saúde do sector privado. Os quadros E8.9b e c apresentam um resumo dos principais dados de entradas estruturais, bem como uma grande quantidade de variáveis de ajustamento e factores de desvio necessários para calibrar o modelo. Para uma melhor compreensão do desenvolvimento explosivo dos números de despesa e receita projectados, de referir que a Turquia na altura do estudo (1996) era um país com uma taxa de inflação anual persistente em torno dos 100%.

Quadro E8.9a Turquia: Despesas e financiamento dos cuidados de saúde, 1995-2000
(milhões de liras turcas)

Repartição institucional	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total de despesas com cuidados de saúde	333 328	611 792	980 211	1 263 927	1 490 805	1 682 215
<i>Em % do PIB</i>	<i>4,2</i>	<i>4,3</i>	<i>4,3</i>	<i>4,3</i>	<i>4,3</i>	<i>4,3</i>
Despesas com instalações públicas	137 941	248 663	390 092	492 534	568 776	628 392
Despesas com a segurança social	77 665	147 063	243 939	325 012	395 522	459 715
Despesa privada	117 721	216 066	346 181	446 380	526 507	594 107
Total da Receita	333 328	611 792	980 211	1 263 927	1 490 805	1 682 215
Financiamento público	172 271	313 710	496 701	631 868	735 877	819 433
Contribuições da segurança social	43 335	82 015	137 329	185 678	228 421	268 675
Financiamento privado	117 721	216 066	346 181	446 380	526 507	594 107
Balanço fiscal	0	0	0	0	0	0
1. Sistema público de cuidados de saúde						
1.1. Despesas	137 941	248 663	390 092	492 534	568 776	628 392
Despesas administrativas	3 299	6 070	9 897	13 042	15 654	17 981
Despesas com investimentos	0	0	0	0	0	0
Tratamentos em instalações de ambulatório	42 735	76 998	120 673	152 189	175 559	193 743
Tratamentos em hospitais	39 399	70 987	111 253	140 309	161 855	178 619
Outros serviços	52 508	94 607	148 270	186 994	215 709	238 051
1.2. Receitas	137 941	248 663	390 092	492 534	568 776	628 392
1.3. Balanço fiscal	0	0	0	0	0	0
2. Sistema de cuidados de saúde da segurança social						
2.1. Despesas	77 665	147 063	243 939	325 012	395 522	459 715
Despesas com serviços ambulatoriais	24 224	45 749	76 335	102 401	125 427	146 778
Despesas com serviços hospitalares:	22 191	42 328	70 627	94 744	116 048	135 803
Despesas com tratamentos de estomatologia	0	0	0	0	0	0
Despesas com medicamentos	19 972	37 656	61 331	79 798	95 035	107 883
Outras despesas com tratamentos	9 570	18 095	30 278	40 917	50 309	59 135
Custos administrativos	1 709	3 236	5 368	7 152	8 703	10 116
<i>Taxa de custo MÉTODO DE REPARTIÇÃO</i>	<i>13,0</i>	<i>13,0</i>	<i>12,9</i>	<i>12,7</i>	<i>12,6</i>	<i>12,4</i>
2.2. Receitas	77 665	147 063	243 939	325 012	395 522	459 715
Receitas de contribuições	43 335	82 015	137 329	185 678	228 421	268 675
Cobertura do défice público	34 330	65 048	106 609	139 334	167 100	191 040
Receitas de investimentos	0	0	0	0	0	0
Outras receitas	0	0	0	0	0	0
2.3. Balanço fiscal	0	0	0	0	0	0

Quadro E8.9a (continuação)

Repartição institucional	1995	1996	1997	1998	1999	2000
3. Cuidados de saúde (CS) do sector privado						
3.1. Despesas	117 721	216 066	346 181	446 380	526 507	594 107
Seguro privado	2 156	3 957	6 340	8 175	9 643	10 881
CS baseados na entidade patronal	0	0	0	0	0	0
Outros produtores de CS	0	0	0	0	0	0
CS privados fornecidos pelo estado e pela segurança social	115 565	212 109	339 840	438 205	516 864	583 226
3.2. Receitas	117 721	216 066	346 181	446 380	526 507	594 107
Co-pagamentos aos CS públicos	41 629	78 826	130 751	174 206	212 000	246 407
Co-pagamentos à segurança social	73 937	133 283	209 089	263 998	304 864	336 818
Aquisições	2 156	3 957	6 340	8 175	9 643	10 881
3.3. Balanço fiscal	0	0	0	0	0	0

Quadro E8.9b Principais variáveis financeiras do orçamento de saúde turco, 1995-2000

	Caso	Unidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000
1. Sistema público de assistência médica								
Tratamentos ambulatoriais	Unidades	N.º	61 050	61 050	61 050	61 050	61 050	61 050
Custos com pessoal afecto	Por unidade	Milhões de TRL	0,35	0,63	1,02	1,32	1,56	1,76
Custos com pessoal não afecto	"	"	0,35	0,61	0,93	1,14	1,28	1,37
Camas	Unidades	N.º	113 870	113 870	113 870	113 870	113 870	113 870
Custos com pessoal afecto	Por cama	Milhões de TRL	0,17	0,31	0,50	0,65	0,77	0,87
Custos com pessoal não afecto	"	"	0,17	0,30	0,46	0,56	0,63	0,68
2. Regimes da segurança social								
Pessoas cobertas	-	N.º	13 869	14 785	15 739	16 730	17 759	18 823
Crianças, sexo masculino	-	"	2 292	2 446	2 605	2 771	2 943	3 121
Crianças, sexo feminino	-	"	2 191	2 337	2 490	2 648	2 812	2 983
Trabalhadores, sexo masculino	-	"	4 425	4 722	5 030	5 349	5 681	6 026
Trabalhadores, sexo feminino	-	"	4 311	4 600	4 900	5 212	5 535	5 871
Pensionistas, sexo masculino	-	"	297	310	326	343	360	378
Pensionistas, sexo feminino	-	"	353	370	388	408	427	445
Tratamentos ambulatoriais	Por	"						
Custos com pessoal afecto por caso	Criança, m	Milhões de TRL	0,36	0,64	1,03	1,34	1,58	1,78
Custos com pessoal não afecto por caso	"	"	0,36	0,62	0,94	1,15	1,29	1,39
Custos com pessoal por caso	Criança, f	"	0,36	0,64	1,03	1,34	1,58	1,78
Custos com pessoal não afecto por caso	"	"	0,36	0,62	0,94	1,15	1,29	1,39
Custos com pessoal por caso	Trabalhador, m	"	0,36	0,64	1,03	1,34	1,58	1,78
Custos com pessoal não afecto por caso	"	"	0,36	0,62	0,94	1,15	1,29	1,39
Custos com pessoal afecto por caso	Trabalhador, f	"	0,36	0,64	1,03	1,34	1,58	1,78
Custos com pessoal não afecto por caso	"	"	0,36	0,62	0,94	1,15	1,29	1,39
Custos com pessoal afecto por caso	Pensionista, m	"	0,36	0,64	1,03	1,34	1,58	1,78
Custos com pessoal não afecto por caso	"	"	0,36	0,62	0,94	1,15	1,29	1,39
Custos com pessoal por caso	Pensionista, f	"	0,36	0,64	1,03	1,34	1,58	1,78
Custos com pessoal não afecto por caso	"	"	0,36	0,62	0,94	1,15	1,29	1,39

Quadro E8.9b (continuação)

	Caso	Unidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tratamentos hospitalares	Por							
Custos com pessoal por caso	Criança, m	Milhões de TRL	2,00	3,62	5,80	7,52	8,89	10,05
Custos com pessoal não afecto por caso	-	"	2,00	3,47	5,31	6,49	7,29	7,80
Custos com pessoal afecto por caso	Criança, f	"	2,00	3,62	5,80	7,52	8,89	10,05
Custos com pessoal não afecto por caso	-	"	2,00	3,47	5,31	6,49	7,29	7,80
Custos com pessoal por caso	Trabalhador, m	"	2,00	3,62	5,80	7,52	8,89	10,05
Custos com pessoal não afecto por caso	-	"	2,00	3,47	5,31	6,49	7,29	7,80
Custos com pessoal por caso	Trabalhador, f	"	2,00	3,62	5,80	7,52	8,89	10,05
Custos com pessoal não afecto por caso	-	"	2,00	3,47	5,31	6,49	7,29	7,80
Custos com pessoal por caso	Pensionista, m	"	2,00	3,62	5,80	7,52	8,89	10,05
Custos com pessoal não afecto por caso	-	"	2,00	3,47	5,31	6,49	7,29	7,80
Custos com pessoal afecto por caso	Pensionista, f	"	2,00	3,62	5,80	7,52	8,89	10,05
Custos com pessoal não afecto por caso	-	"	2,00	3,47	5,31	6,49	7,29	7,80
Despesas com medicamentos	Por							
Custos com pessoal afecto e não afecto, por caso	Criança, m	Milhões de TRL	1,44	2,50	3,82	4,68	5,25	5,62
Custos com pessoal afecto e não afecto, por caso	Criança, f	"	1,44	2,50	3,82	4,68	5,25	5,62
Custos com pessoal afecto e não afecto, por caso	Trabalhador, m	"	1,44	2,50	3,82	4,68	5,25	5,62
Custos com pessoal afecto e não afecto, por caso	Trabalhador, f	"	1,44	2,50	3,82	4,68	5,25	5,62
Custos com pessoal afecto e não afecto, por caso	Pensionista, m	"	1,44	2,50	3,82	4,68	5,25	5,62
Custos com pessoal afecto e não afecto, por caso	Pensionista, f	"	1,44	2,50	3,82	4,68	5,25	5,62
Outros tratamentos	Por							
Custos com pessoal afecto e não afecto, por caso	Criança, m	Milhões de TRL	0,69	1,22	1,92			
Custos com pessoal afecto e não afecto, por caso	Criança, f	"	0,69	1,22	1,92	2,45	2,83	3,14
Custos com pessoal afecto e não afecto, por caso	Trabalhador, m	"	0,69	1,22	1,92	2,45	2,83	3,14

Quadro E8.9b (continuação)

	Caso	Unidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Custos com pessoal afecto e não afecto, por caso	Trabalhador, f	"	0,69	1,22	1,92	2,45	2,83	3,14
Custos com pessoal afecto e não afecto, por caso	Pensionista, m	"	0,69	1,22	1,92	2,45	2,83	3,14
Custos com pessoal afecto e não afecto, por caso	Pensionista, f	"	0,69	1,22	1,92	2,45	2,83	3,14
Rendimento sujeito a contribuições	-	Milhões de TRL	597 727	1 131 248	1 894 198	2 561 077	3 150 639	3 705 865
Taxa de contribuição legal	-	%	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5

Quadro E8.9c Outras entradas iniciais e valores de arranque do orçamento de saúde turco, 1995

Rubrica	Entrada	Unidade	Valor
1. Sistema público de assistência médica	Investimentos públicos em instalações de saúde	Milhões de TRL	0,00
	Factor de desvio de investimentos em saúde	-	1,00
	Custos anuais de pessoal afecto por unidade de tratamento em ambulatório	Milhões de TRL	0,35
	Custos de pessoal não afecto por unidade de tratamento em ambulatório	"	0,35
	Factor de desvio de custos com pessoal não afecto por ambulatório	-	1,02
	Factor de desvio por número de pessoal afecto por unidade de tratamento em ambulatório	-	1,00
	Factor de desvio de salários de pessoal afecto aos cuidados de saúde	-	1,02
	Custos anuais com pessoal por cama	Milhões de TRL	0,17
	Factor de desvio do número de pessoal afecto ao tratamento de doentes internados	-	1,00
	Factor de desvio de custos de pessoal afecto aos hospitais	-	1,02
	Custos anuais de pessoal não afecto por cama de hospital	-	0,17
	Factor de desvio de custos com pessoal não afecto	-	1,02
2. Regimes da segurança social Índice de cobertura inicial	Crianças, sexo masculino	-	0,23
	Crianças, sexo feminino	-	0,23
	Trabalhadores, sexo masculino	-	0,23
	Trabalhadores, sexo feminino	-	0,23
	Pensionistas, sexo masculino	-	0,23
	Pensionistas, sexo feminino	-	0,23

Quadro E8.9c (continuação)

Rubrica	Entrada	Unidade	Valor
Frequência anual de utilização de serviços ambulatoriais	Crianças, sexo masculino	Casos	2,46
	Crianças, sexo feminino	"	2,46
	Trabalhadores, sexo masculino	"	2,46
	Trabalhadores, sexo feminino	"	2,46
	Pensionistas, sexo masculino	"	2,46
	Pensionistas, sexo feminino	"	2,46
Custo inicial por caso de tratamentos ambulatoriais	Crianças, sexo masculino	Milhões de TRL	0,71
	Crianças, sexo feminino	"	0,71
	Trabalhadores, sexo masculino	"	0,71
	Trabalhadores, sexo feminino	"	0,71
	Pensionistas, sexo masculino	"	0,71
	Pensionistas, sexo feminino	"	0,71
	Factor de desvio da utilização de serviços ambulatoriais	"	1,00
	Percentagem do custo do seguro de saúde	%	1,00
Frequência de tratamentos hospitalares per capita	Crianças, sexo masculino	Dias	0,40
	Crianças, sexo feminino	"	0,40
	Trabalhadores, sexo masculino	"	0,40
	Trabalhadores, sexo feminino	"	0,40
	Pensionistas, sexo masculino	"	0,40
	Pensionistas, sexo feminino	"	0,40
Custo por dia no hospital	Crianças, sexo masculino	Milhões de TRL	0,40
	Crianças, sexo feminino	"	0,40
	Trabalhadores, sexo masculino	"	0,40
	Trabalhadores, sexo feminino	"	0,40
	Pensionistas, sexo masculino	"	0,40
	Pensionistas, sexo feminino	"	0,40
	Volume do factor de ajustamento	-	1,00
	Factor de desvio da utilização de serviços hospitalares	-	1,01
	Percentagem de custo do seguro de saúde	%	1,00
Frequência da utilização de tratamentos de estomatologia	Crianças, sexo masculino	Número	0,00
	Crianças, sexo feminino	"	0,00
	Trabalhadores, sexo masculino	"	0,00
	Trabalhadores, sexo feminino	"	0,00
	Pensionistas, sexo masculino	"	0,00
	Pensionistas, sexo feminino	"	0,00
Custo por casos de tratamentos de estomatologia	Crianças, sexo masculino	Milhões de TRL	0,00
	Crianças, sexo feminino	"	0,00
	Trabalhadores, sexo masculino	"	0,00
	Trabalhadores, sexo feminino	"	0,00
	Pensionistas, sexo masculino	"	0,00
	Pensionistas, sexo feminino	"	0,00
	Factor de desvio de tratamentos de estomatologia	-	1,00
	Percentagem de custo de tratamentos de estomatologia	%	1,00

Quadro E8.9c (continuação)

Rubrica	Entrada	Unidade	Valor
Despesas com medicamentos per capita	Crianças, sexo masculino	Milhões de TRL	1,44
	Crianças, sexo feminino	"	1,44
	Trabalhadores, sexo masculino	"	1,44
	Trabalhadores, sexo feminino	"	1,44
	Pensionistas, sexo masculino	"	1,44
	Pensionistas, sexo feminino	"	1,44
	Desvio da despesa com medicamentos	-	1,02
	Variável política para despesas com medicamentos	-	1,00
Despesas com outros tratamentos per capita	Crianças, sexo masculino	Milhões de TRL	0,69
	Crianças, sexo feminino	"	0,69
	Trabalhadores, sexo masculino	"	0,69
	Trabalhadores, sexo feminino	"	0,69
	Pensionistas, sexo masculino	"	0,69
	Desvio de outros tratamentos	-	1,00
	Percentagem de custos administrativos	%	2,00
Taxa de juro real		%	3,00
Salário mínimo			
Factor de redução da participação do estado		Milhões de TRL	32,32
Taxa de transferência do regime de cuidados de saúde para outros regimes		-	0,10
Reservas iniciais		Milhões de TRL	0,00
		Milhões de TRL	0,00

" = ditto; - = nenhuma unidade.

Total da despesa

$$TCSCSSS_t = (1 + tdasss) * TDPCSSS_t$$

Observação: *a* representa a repartição de grupo etário dos grupos etários mais baixos (0-5), (16-64), (65+); o ideal seria uma repartição em idade *x*, mas a situação dos dados na maior parte dos países não o irá permitir.

Receitas

As receitas de contribuições, de investimentos e de outros *mutatis mutandis*, à semelhança das pensões com taxa de contribuição para cuidados de saúde em vez de taxa de contribuição.

Reservas

Mutatis mutandis, tal como com o regime de pensões.

Co-pagamentos de doentes

$$TCOD_t = DCA_t / pca * (1 - pca + DSH_t / pcca * (1 - pca) + DTE_t / cp * (1 - cp) + DMED_t / (vpmed1 * pcm) (1 - vpmed * pcm)$$

Exógeno: $CPTA_{t=0}$, $CPNTA_{t=0}$, $CPDH_{t=0}$, $CPNDH_{t=0}$, $DMEDCOB_{t=0}$, $ODCOB_{t=0}$, $tdasss$, $dvcpsams$, $dvcpci$, $dvcpci$, $dvpnpcca$, $dvcpc$, $dvoc$, $vpmed1$, $vpmed2$, $dvcpc$, pca , $pcca$, pcm

em que:

Regime do estado

<i>ISA</i>	Número de instalações de serviços ambulatoriais
<i>SM</i>	Salário médio na economia
<i>CAMAS</i>	Número de camas
<i>dpisa</i>	Tendência de pessoal afecto às instalações de serviços ambulatoriais
<i>dpch</i>	Tendência de pessoal por cama de hospital
<i>dpa</i>	Desenvolvimento de pessoal administrativo
<i>dvspa</i>	Desvio de salários de pessoal administrativo em relação ao salário médio
<i>dvcpci</i>	Desvio dos custos médios com pessoal não afecto em relação à inflação
<i>dvcpci</i>	Desvio dos custos médios com pessoal não afecto por cama em relação à inflação
<i>dvspasasm</i>	Desvio de salários do pessoal administrativo afecto aos serviços ambulatoriais em relação ao salário médio
<i>dvsphs</i>	Desvio de salários do pessoal afecto aos hospitais em relação ao salário médio
<i>CAP</i>	Custo administrativo público
<i>CONTP</i>	Contribuição pública para o regime de segurança social
<i>DIPSA</i>	Despesas com instalações públicas de serviços ambulatoriais
<i>DHP</i>	Despesas com hospitais públicos
<i>DIPIS</i>	Despesas com investimentos públicos em instalações de saúde
<i>IND</i>	Indicador do impacto demográfico em utilização
<i>inv</i>	rácio de investimento

<i>CPNISA</i>	Custos médios com pessoal não afecto às instalações de serviços ambulatoriais
<i>CPNCH</i>	Custos com pessoal não afecto por cama de hospital
<i>TLDPCS</i>	Total líquido da despesa pública com cuidados de saúde pública
<i>ODCSP₁</i>	Outras despesas com cuidados de saúde pública
<i>ord</i>	Outros rácios de despesas
<i>CPISA</i>	Custos médios com pessoal afecto ao estado por instalação de serviços ambulatoriais
<i>CPH</i>	Custos médios com pessoal afecto aos hospitais públicos por cama
<i>TCPD</i>	Total do montante de co-pagamentos de doentes
<i>TBDSP</i>	Total bruto de despesas de saúde públicas
<i>TPOP</i>	Total da população

Regime da segurança social

<i>DCA</i>	Despesas de custos ambulatoriais
<i>DASSS</i>	Despesas administrativas do sistema de segurança social
<i>tdasss</i>	Taxa de despesas administrativas
<i>CSA</i>	Custo médio por caso de serviços ambulatoriais
<i>CDH</i>	Custo por dia no hospital
<i>COB</i>	Pessoas cobertas em grupos etários definidos
<i>DTE</i>	Despesas com tratamentos de estomatologia
<i>dvcpni</i>	Desvio do aumento dos custos com pessoal não afecto aos serviços ambulatoriais em relação à inflação
<i>dvcpncl</i>	Desvio do aumento dos custos com pessoal não afecto aos serviços hospitalares em relação à inflação
<i>dvoc</i>	Factor de desvio do aumento de outros custos de serviços em relação à inflação
<i>dvcml</i>	Factor de desvio do aumento com custos de medicamentos em relação à inflação
<i>dvcpsams</i>	Desvio do aumento dos custos com pessoal afecto aos serviços ambulatoriais em relação ao salário médio
<i>dvsphs</i>	Desvio do aumento dos custos com pessoal afecto aos serviços hospitalares em relação ao salário médio
<i>ftusa</i>	Factor geral de tendência de utilização de serviços ambulatoriais
<i>ftsh</i>	Factor geral de tendência de utilização de serviços hospitalares
<i>CPC</i>	Número de casos anual por pessoa coberta
<i>DSH</i>	Despesas com serviços hospitalares

<i>DH</i>	Dias anuais no hospital por pessoa coberta
<i>CPNTA</i>	Custos com pessoal não afecto aos tratamentos ambulatoriais
<i>ODCOB</i>	Outras despesas com tratamentos por pessoas cobertas
<i>DOT</i>	Despesas com outros tratamentos
<i>DMED</i>	Despesas com medicamentos
<i>MCOB</i>	Despesas com medicamentos por pessoa coberta
<i>vpmed</i>	Variável política para despesas com medicamentos
<i>RESIC</i>	Reserva inicial no regime de cuidados de saúde
<i>pca</i>	Percentagem de custos ambulatoriais suportados pelo regime
<i>pte</i>	Percentagem de tratamentos de estomatologia suportados pelo regime
<i>pcca</i>	Percentagem de custos ambulatoriais suportados pelo regime
<i>pcm</i>	Percentagem de custos de medicamentos suportados pelo regime
<i>CPTA</i>	Custos com pessoal afecto aos tratamentos ambulatoriais
<i>TDPCSSS</i>	Total das despesas com pessoal afecto aos cuidados de saúde do sistema de segurança social
<i>TCSCSSS</i>	Taxa de contribuição do sistema de cuidados de saúde da segurança social

8.2.4.3 O modelo complexo da pobreza, assistência social e habitação

Contrariamente aos prestações da segurança social e aos prestações entregues pelo serviço nacional de saúde, em muitos países há prestações de protecção social que são concedidos unicamente em caso de necessidade. Normalmente, estes prestações recebem a designação de prestações com prova de condição de recursos. Os prós e contras com prova de condição de recursos não são abordados neste livro. Limitamo-nos a apresentar o modelo da estrutura financeira desses prestações. Para tal, temos de instrumentalizar o conceito de necessidade. Iremos aproximar a necessidade pela pobreza e presumir que alguns prestações são pagos apenas às pessoas pobres. Os dois prestações mais importantes nesta categoria normalmente são os prestações pecuniárias e em género, pagos ao abrigo das modalidades da assistência social e subsídios de habitação. Nalguns sistemas nacionais de protecção social podem existir outros prestações que se enquadram na categoria com prova de condição de recursos. Iremos limitar a nossa análise à assistência social e à habitação, presumindo que os métodos desenvolvidos pudessem ser aplicados *ceteris paribus* a outros tipos de prestações (como por exemplo, prestações por encargos familiares com base na prova de condição de recursos).

A assistência social e os subsídios de habitação normalmente são prestações de combate à pobreza que obedecem a um procedimento com base na prova de

condição de recursos do agregado. Um agregado familiar pode consistir apenas numa única pessoa, ou em várias pessoas que vivam em conjunto, e cuja organização das despesas quotidianas assenta numa base económica comum. Em teoria, a projecção dos montantes dos prestações devidos requer a previsão do número esperado de agregados familiares pobres e do respectivo grau de pobreza individual; seria efectuada uma avaliação do montante a atribuir a todos os agregados familiares com um grau de pobreza positivo, de modo a obter o total da despesa do orçamento previsto. Para um agregado individual, o grau de pobreza é definido como a diferença entre o rendimento do agregado e o nível do rendimento que constitui a fronteira se um agregado vive ou não na pobreza. Esta fronteira é frequentemente designada como a linha de pobreza.

Em princípio, existem tantas linhas de pobreza quanto agregados familiares. Cada um deles vive em circunstâncias diferentes – os meios mínimos necessários para uma vida sem pobreza são afectados, por exemplo, por factores regionais ou pela composição sociológica do agregado. As pessoas que vivam numa zona rural poderão ter acesso a rendimentos em género, ao passo que aquelas que vivem em zonas urbanas normalmente dependem de rendimentos pecuniários. O custo de vida é mais elevado em regiões de rendimento elevado do que em regiões de rendimento médio ou baixo. A diferença é enorme em linhas de pobreza de agregados familiares individuais quer se trate de pessoas jovens ou idosas, quer sejam saudáveis ou dependentes de assistência médica. A abordagem ideal para projectar as despesas de assistência social é, por conseguinte, um modelo de microsimulação que é capaz de ter em consideração muitas das características descritas dos agregados familiares individuais. Na verdade, inúmeros governos foram bem sucedidos a determinar esses modelos. Se existir um destes modelos, os seus resultados podem ser exportados para o modelo de Orçamento Social, tal como no caso dos modelos de pensões autónomos e dos de cuidados de saúde.

A OIT ainda não desenvolveu um modelo de microsimulação de assistência social, sobretudo devido às enormes necessidades de dados, custos de manutenção e dimensão. É por esta razão que aqui descrevemos um método pragmático diferente para a projecção das despesas com prestações de prova de condição de recursos, integrados numa estrutura de modelo de Orçamento social, com base em médias e não em dados de agregados individuais. Basicamente, este método evita a abordagem do agregado individual mas, ao invés, utiliza uma linha de pobreza definida e calcula o rendimento médio do pobre e, assim, um grau de pobreza médio. Ao mencionar a distribuição do rendimento da população, é possível calcular o número de agregados familiares pobres, projectar o total de prestações devidos, relacionando os montantes dos prestações ao produto do grau de pobreza médio e ao número de agregados familiares pobres. Os subsídios de habitação desempenham um papel importantíssimo na mitigação da pobreza; é por esta razão que estão intimamente ligados à assistência social.

No modelo da OIT, a projecção da assistência social e dos subsídios de habitação está tecnicamente em três módulos diferentes, nomeadamente: “agregado/pobreza”, “assistência social” e “habitação”. Apresentamos uma rápida descrição das principais características destes módulos nas seguintes secções:

O módulo de agregado/pobreza

A medição da pobreza é uma das tarefas mais difíceis na análise da política social. A sua projecção encontra ainda mais dificuldades conceptuais. As dificuldades metodológicas são explicitamente reconhecidas, mas no interesse de fornecer estimativas de referência sobre a pobreza, é necessária uma metodologia simples e robusta que descrevemos aqui. As metodologias que foram aplicadas nos diferentes países variam consideravelmente, visto dependerem imenso das situações nacionais. Assim, os parágrafos seguintes descrevem o raciocínio geral seguido pelas diferentes versões aplicadas do modelo da OIT. O exemplo do país que apresentamos no final da secção complementa a “filosofia” geral das projecções da pobreza por caso específico.

A linha de pobreza inicial é retirada de estimativas do estado ou de estimativas provenientes de outras instituições. Pode tratar-se de uma linha de pobreza absoluta, cujo cálculo é feito com base no preço de um cabaz de alimentos e serviços, considerado essencial para a sobrevivência física de um adulto médio. Normalmente, as necessidades das crianças são definidas como uma fracção das necessidades de um adulto em “equivalências de adultos”. Noutras situações, os “cabazes de consumo mínimo” são calculados uniformemente para toda a população. Em contraste, pode ser escolhido um conceito de pobreza relativo que colocaria a linha de pobreza numa determinada fracção do rendimento médio ou do salário médio da economia. Este conceito é seguido, por exemplo, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) (nalguma da sua literatura), sendo frequentemente utilizado em comparações internacionais de pobreza. A fracção do salário médio utilizada varia entre os 35% e os 50%.²⁶

Tendo em conta que os níveis de pobreza reconhecidos, oficial ou implicitamente, dependem de decisões políticas, o modelo da OIT permite o uso opcional de níveis de pobreza determinados de modo exógeno, no conceito absoluto ou relativo. A projecção da linha absoluta é feita simplesmente através do ajuste anual do montante do ano anterior, de acordo com o movimento do IPC, enquanto que a linha relativa é calculada como uma percentagem fixa do salário médio nacional.

Uma vez determinada a linha, calcula-se o número de agregados familiares com rendimentos inferiores ao limiar. Os subsídios de habitação e de assistência social normalmente costumam ser pagos apenas se o rendimento de um agregado for inferior ao montante determinado na linha de pobreza. O rendimento do agregado engloba os rendimentos auferidos pelo trabalho e pelo capital, transfe-

rências de instituições que pagam prestações sociais sem prova de condição de recursos (que podem ser pensões, subsídios de desemprego, de doença, de maternidade ou outros), levantamentos de poupanças privadas e doações privadas. Assim, antes de calcular o número de agregados familiares elegíveis, é preciso determinar o número de agregados com rendimentos (antes da prova de condição de recursos) inferior à linha de pobreza.

Um dos pré-requisitos para efectuar um destes cálculos é a disponibilidade de dados: Algumas estimativas recentes sobre a distribuição de rendimentos dos agregados deveriam pelo menos estar disponíveis com vista a seguir os passos abaixo descritos. Idealmente, deveria existir uma base de dados com uma amostra representativa de dados individuais dos agregados familiares, incluindo dados sobre os diferentes tipos de rendimentos auferidos pelos agregados.

Com vista a calcular o número de agregados familiares com rendimentos (antes de prova de condição de recursos) inferiores à linha de pobreza, os agregados têm de ser classificados por categorias de rendimentos definidos como múltiplos do salário médio nacional (começando, por exemplo, em 10% do salário médio e terminando em 500% ou mais). Para cada categoria de rendimento, é preciso encontrar um rendimento médio *per capita* e calculá-lo como percentagem do salário médio nacional. Estes cálculos têm de ser feitos com base nas estatísticas ou pressupostos existentes provenientes de outras informações. Além disso, têm de ser calibrados para coincidir com os rendimentos médios observados estatisticamente *per capita*.

Para cada categoria de rendimentos, o rendimento médio *per capita* tem de ser dividido nos seus componentes:

- rendimento auferido de trabalho, bens e lucros;
- rendimento auferido de pensões e outras prestações sociais sem prova de condição de recursos (segurança social e prestações universais); e
- rendimento auferido de prestações sociais com prova de condição de recursos.

Agora é possível calcular *uma distribuição de rendimentos de transferência com prova de condição de recursos* (a distribuição *antes* do pagamento de qualquer assistência social e/ou subsídios de habitação). A média dos rendimentos previamente transferidos nas diferentes classes é projectada ao aumentar os componentes do total do rendimento em cada categoria de rendimento pelos aumentos projectados nos respectivos tipos de rendimento.

Se a linha de pobreza for constante, nesse caso qualquer aumento nos rendimentos previamente transferidos irá resultar numa diminuição do número de agregados familiares elegíveis e numa redução do grau de pobreza destes agregados e, deste modo, numa redução do volume dos pagamentos da assistência

social. Se a linha de pobreza for dinamizada, nesse caso qualquer efeito do rendimento previamente transferido aumenta sobre o número de agregados familiares elegíveis e o grau médio de pobreza depende da rapidez relativa do rendimento *versus* ajustes da linha de pobreza.

Sobretudo sabe-se que o pressuposto de uma distribuição de rendimento fixa ao longo do tempo é uma simplificação imatura. Enquanto este pressuposto pode ser válido, *cum grano salis*, sobre o prazo médio para economias de mercado da OCDE estabelecidas, é definitivamente crítico em muitos outros países. Por exemplo, independentemente do estado de desenvolvimento da economia, a distribuição dos rendimentos aumentou em praticamente todos os países em transição da Europa Central e de Leste, bem como em muitos outros, tendo os níveis de pobreza aumentado simultaneamente.²⁷ No entanto, a projecção destas mudanças sob a forma de distribuição de rendimento é uma das tarefas mais difíceis na modelação socioeconómica e, quando se tenta, nem sempre bem sucedida. Nalguns países, a informação pode estar disponível permitindo avaliações instruídas das tendências futuras sob a forma de distribuição de rendimentos. Mas na maioria das vezes, o módulo de agregado/pobreza seria utilizado apenas para simular os efeitos de possíveis mudanças da distribuição do rendimento na despesa social. Essas análises susceptíveis poderiam contribuir para a formulação de objectivos de políticas nacionais de rendimento.

Dependendo das actuais disposições relativas aos prestações com prova de condição de recursos, o número total de agregados familiares pode ser dividido em determinadas categorias, agrupadas, por exemplo, pelo número de crianças dependentes ou pelo estado do mercado de trabalho do principal sustentador da família. Estes podem voltar a ser divididos em pobres e em agregados não pobres. Obviamente que será essa desagregação contínua, apesar de desejável, que irá inevitavelmente ao encontro das limitações estatísticas em qualquer país. Muitos dos modelos de Orçamento Social terão de ser limitados à estrutura descrita de um índice de incidência da pobreza e grau de pobreza.

Equação 8.13 Índices de pobreza

Índice de incidência da pobreza I (linha de pobreza absoluta)

$$POB(I)_t = \sum_i (AGRP_{i,t} * DAGR_{i,t})$$

para todos os $AGR_{i,t} = AGRP_{i,t}$ com $R_{i,t} \leq LP(I)_t$ e $LP(I)_t = LP(I)_{t-1} * (1 + p_t)$

Índice de incidência da pobreza II (linha de pobreza relativa)

$$POB(II)_t = \sum_i (AGRP_{i,t} * DAGR_{i,t})$$

para todos os $AGR_{i,t} = AGRP_{i,t}$ com $R_{i,t} \leq LP(II)_t$ e $LP(II)_t = rlp * SM_t$

Observação: Tendo em conta que as distribuições do rendimento são habitualmente organizadas sob a forma de classes de rendimento, o número de agregados familiares abaixo da linha de pobreza, na “última” classe onde se situa a linha de pobreza, é calculado do seguinte modo:

Se $LP(I,II)_t < LSRC_{i,t}$ nesse caso

$$AGR_{i,t} = (LP(I, II)_t - LIRC_{i,t}) / (LSRC_{i,t} - LIRC_{i,t}) * AGRP_{i,t}$$

Grau de pobreza

$$Gp_t = \sum_i (AGRP_{i,t} * DAGR_{i,t} * (LP_t - R_{i,t}))$$

para todos $AGR_{i,t} = AGRP_{i,t}$ com $R_{i,t} \leq LP_t$

Observação: Sendo a “última” classe tratada do mesmo modo acima mencionado, com os rendimentos da classe a serem a média entre a LP e o $LIRC$.

em que:

$R_{i,t}$ = Rendimentos individuais médios na classe I em t

LP = Linha de pobreza

GP = Grau de pobreza

$AGR_{i,t}$ = Número de agregados familiares na classe de rendimentos i

$AGRP_{i,t}$ = Número de agregados familiares pobres na classe de rendimentos i

$DAGR_{i,t}$ = Dimensão média do agregado na classe i

$LSRC_{i,t}$ = Limite superior de rendimentos da classe i

$LIRC_{i,t}$ = Limite inferior de rendimentos da classe i

ta = Taxa de aumento do IPC

rlp = Rácio linha de pobreza/salário médio (no caso de uma linha de pobreza relativa)

SM_t = Salário médio

Exógeno: Tudo excepto a LP e o GP .

O exemplo 8.10 descreve e apresenta o desenvolvimento previsto dos indicadores de pobreza da Polónia. A metodologia foi aplicada por uma equipa de trabalho polaca, que criou um modelo de Orçamento Social polaco (com base na abordagem geral da OIT) em 1998-99.

Os módulos de assistência social e de habitação

Assistência social

Normalmente, a assistência social entrega prestações sob duas formas, pecuniárias e em género. Ambos são concebidos para diminuir o fosso entre o rendimento real de um agregado familiar e a linha de pobreza. Pode ser definida uma “linha de intervenção da assistência social” (LIAS) como uma percentagem fixa da linha de pobreza. A LIAS determina o montante limite que a assistência social entregará sob a forma de prestações pecuniárias a fim de completar o rendimento do agregado elegível. Isto pode significar que – dependendo das restrições fiscais do estado – o grau de pobreza poderia não diminuir totalmente através dos pagamentos da assistência social.

Assim que tiver sido determinada a distribuição de rendimentos para cada um dos anos projectados, bem como a LIAS, teoricamente seria possível calcular o número de agregados familiares pobres com rendimentos previamente transferidos, o nível rendimento para a LIAS, o componente em género e, finalmente, o total dos prestações da assistência social. Mas a realidade é mais complicada: os regimes de assistência social normalmente enfrentam dois problemas que são difíceis de incorporar de modo adequado. Um problema é o desenvolvimento da taxa de aceitação do prestação e o outro é a eficácia da entrega do prestação através da administração. A aceitação dos prestações pode ser muito inferior ou até muito superior aos 100% do número de pessoas teoricamente elegíveis; a aceitação real depende da consciencialização da população ao direito do prestação, à rigorosidade da prova de condição de recursos, ao estigma social possivelmente associado ao prestação e a outros valores sociais. A eficácia da entrega do prestação pode estar longe do socialmente óptimo, como quando os administradores da assistência social não conseguem identificar todos os necessitados, ou se a escassez do orçamento os obriga a entregar menos prestações, ou nenhuns prestações, a algumas das pessoas elegíveis.

Para evitar erros substanciais nas projecções das despesas com prestações, a bem conhecida técnica de “fixação” pode recorrer à multiplicação do volume total dos prestações da assistência social do ano anterior pela alteração anual do volume total dos recursos representando o grau de pobreza. Assim, poderia determinar-se que o volume total da despesa da assistência social obedece à tendência projectada sobre a necessidade, sem ser obrigada a tornar explícita os pressupostos sobre a taxa de aceitação dos prestações ou a eficácia de entrega da admi-

nistração. Este procedimento presume implicitamente que o comportamento dos beneficiários, bem como o da administração do prestação, não se altera durante o período de projecção, que é razoável a curto e médio prazo. Se se pressupõe que irão existir mudanças comportamentais a longo prazo, nesse caso é aconselhável a inclusão de factores que reflectam as mudanças na taxa de aceitação ou mudanças na eficácia de entrega.

No módulo de assistência social da OIT presume-se que os prestações são geralmente financiados pelos cofres dos municípios. Ao ser um sistema clássico de MÉTODO DE REPARTIÇÃO, as receitas da assistência social são sempre iguais à sua despesa, mas nem todas as receitas devem ser provenientes de fontes públicas. Como alternativa, a legislação pode estipular que os agregados familiares privados têm de liquidar os seus bens (com alguma isenção mínima dos montantes) para poderem receber assistência social. No interesse do requente individual à assistência social, bem como do público em geral, (o contribuinte), normalmente a lei não estipula que a venda dos bens seja efectuada a qualquer preço (baixo) e, como tal, pode levar algum tempo. É por esta razão que a realização do rendimento pode ocorrer com frequência apenas após se ter recebido os prestações da assistência social há algum tempo. As receitas da liquidação de bens individuais seriam então reembolsadas ao estado (gabinete da assistência social).

Exemplo 8.10 Polónia: Projeções de índices de pobreza

A abordagem utilizada neste exemplo requer os dados iniciais de distribuição de rendimentos para quatro classes de agregados.

- agregados com sustentadores empregados (trabalhadores por conta de outrem ou por conta própria) e rendimento não agrícola como a principal fonte de rendimento;
- agregados com sustentadores com rendimento proveniente de uma quinta como principal fonte de rendimento;
- agregados com sustentadores com pensões (velhice, invalidez, sobrevivência) como principal fonte de rendimento;
- agregados com não pensionistas inactivos com outras principais fontes de rendimento.

Os dados referentes à distribuição do rendimento para o ano inicial (1996) foram obtidos com base num inquérito de orçamento do agregado. Todos os agregados que fazem parte dos quatro tipos supramencionados são ordenados pelo seu *rendimento médio mensal per capita* (excluindo a assistência social e outras prestações com prova de condição de recursos) e agrupados em categorias de rendimentos definidos como percentagens do salário médio nacional. Na versão do modelo actual existem 22 categorias de rendimentos. A mais baixa é o grupo de rendimentos zero e a mais elevada um grupo com um rendimento médio *per capita* superior a 100% ao salário médio nacional.

Exemplo 8.10 (continuação)

Para cada tipo de agregado e categoria de rendimentos são necessários os seguintes dados:

- número de agregados;
- número médio de pessoas por agregado (dimensão média do agregado); e
- número médio de unidades equivalentes por agregado.

Para cada categoria de rendimentos são necessários os dados sobre os rendimentos médios mensais dos agregados provenientes de diferentes fontes de rendimentos. A actual versão do modelo faz distinção entre as seguintes fontes de rendimento:

- rendimentos de emprego, emprego por conta própria, agricultura, propriedades ou lucros;
- rendimentos de pensões;
- rendimentos de subsídios de desemprego;
- rendimentos de prestações por encargos familiares;
- rendimentos de assistência social;
- rendimentos de outros prestações sociais não listados em separado;

Com base no número global de agregados e elementos do agregado, os montantes do rendimento (macro) do agregado são calculados para o ano inicial (inquérito). Estes agregados são comparados com os respectivos montantes do rendimento agregado provenientes de outras partes do modelo (rendimentos de trabalho e lucros, pensões, subsídios de desemprego, prestações por encargos familiares, prestações de segurança social a curto prazo). Como normalmente diferem (os rendimentos no inquérito sobre o orçamento do agregado normalmente não correspondem à realidade) são efectuadas correcções aos coeficientes e, posteriormente, utilizadas para projectar a distribuição de rendimentos.

Com base nas projecções demográficas, bem como nas projecções da mão-de-obra, os trabalhadores empregados, inactivos, desempregados e pensionistas, é projectado o número total de agregados familiares bem como o número de agregados nas quatro categorias. Presume-se que o total das percentagens dos diferentes tipos de agregados venham a alterar de acordo com as alterações verificadas na dimensão dos respectivos grupos de população com diferentes estatutos de mercado de trabalho (empregados na agricultura ou fora deste sector, pensionistas, desempregados).

A projecção da distribuição do rendimento global do agregado é feita em duas fases. A primeira presume que as distribuições iniciais do rendimento para os diferentes tipos de agregados permanecem inalteradas durante o período de projecção. A distribuição do rendimento global do agregado irá então alterar como consequência das alterações projectadas nos pesos dos diferentes tipos de agregados na estrutura global. Estes pesos alteram ao longo do tempo de acordo com as alterações na situação do mercado do trabalho e número de pensionistas. Por exemplo, um aumento no desemprego irá aumentar a percentagem de agregados encabeçados por “não pensionistas inactivos” e, nesse caso, irá alterar a distribuição do rendimento global através de uma subida na percentagem de agregados em categorias de rendimentos inferiores.

A segunda calcula a distribuição do total do rendimento do agregado (excluindo a assistência social e outros prestações com prova de condição de recursos) pelas diferentes categorias de rendimento. Esta distribuição é então utilizada para determinar o número de agregados familiares abaixo da linha de pobreza da assistência social (ou qualquer outra linha de pobreza definida) e para calcular o grau de pobreza. Presume-se que a distribuição dos montantes dos diferentes tipos de rendimento entre as categorias de rendimentos permaneça constante

Exemplo 8.10 (continuação)

ao longo do período projectado. A seguir, calcula a distribuição do rendimento total como uma média pesada das distribuições supra-mencionadas, em que os pesos são as percentagens dos diferentes tipos de rendimento no total do rendimento da pré-assistência social. Por último, o rendimento médio futuro para cada categoria de rendimento, com a distribuição dos agregados familiares e das pessoas projectadas na primeira fase, pode ser calculado em conjunto com o número de agregados e pessoas abaixo de qualquer linha de pobreza definida, bem como o grau de pobreza.

Sob pressupostos claramente optimistas, relativamente ao crescimento económico a longo prazo, o modelo de pobreza polaco prevê uma redução do índice de incidência de pobreza, ambos abaixo da linha de pobreza absoluta e abaixo da linha de pobreza relativa. O grau de pobreza também diminuirá gradualmente. Os resultados encontram-se nas figuras E8.10a -c.

A figura 8.10c apresenta o desenvolvimento previsto do coeficiente de concentração de Gini, que é uma medida de desigualdade na distribuição do rendimento.¹ Mostra que a desigualdade sobe durante alguns anos antes de diminuir por volta do fim do período projectado. A forma em U invertida da curva de Gini aqui apresentada é uma consequência do facto de se julgar que o desemprego e o emprego mal pago no sector da agricultura registem um aumento durante algum tempo antes de descer, devendo subir os níveis de emprego.

Figura E8.10a Polónia: Critério de pobreza e quantidade de agregados familiares abaixo da linha de pobreza, 1996-2020 (duas alternativas)

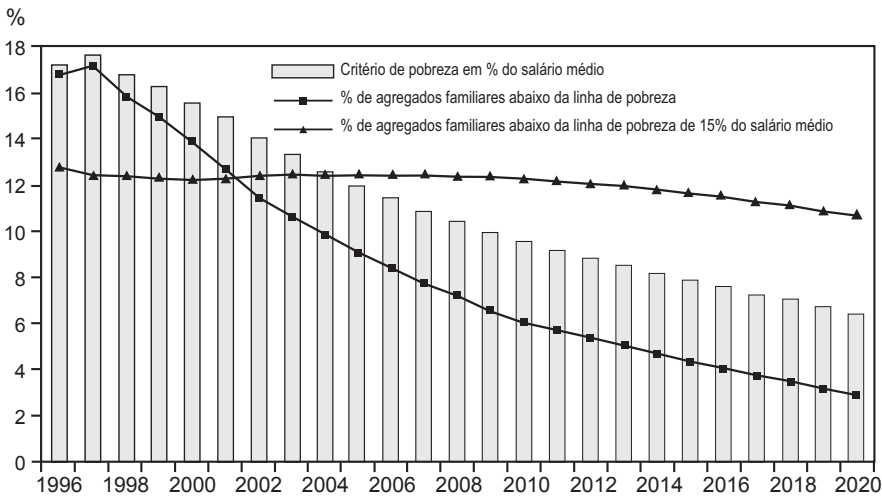


Figura E8.10b Polónia: Grau de pobreza em percentagem do PIB para linhas de pobreza diferentes, 1996-2020

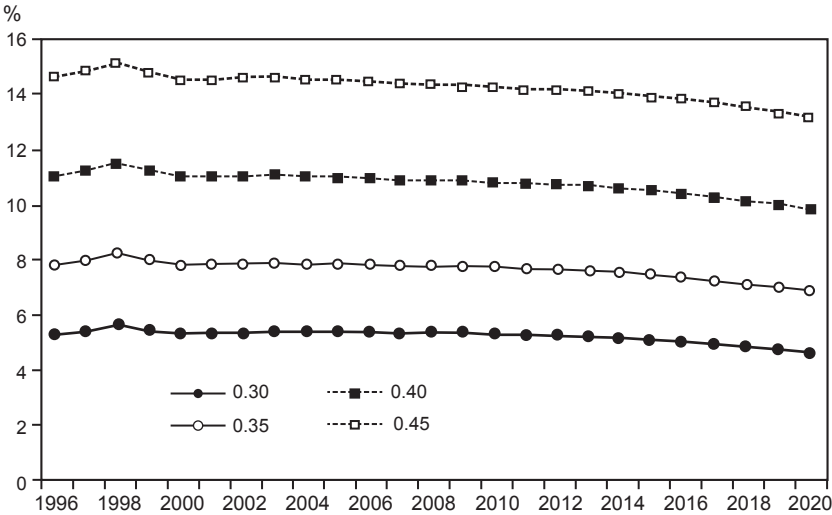
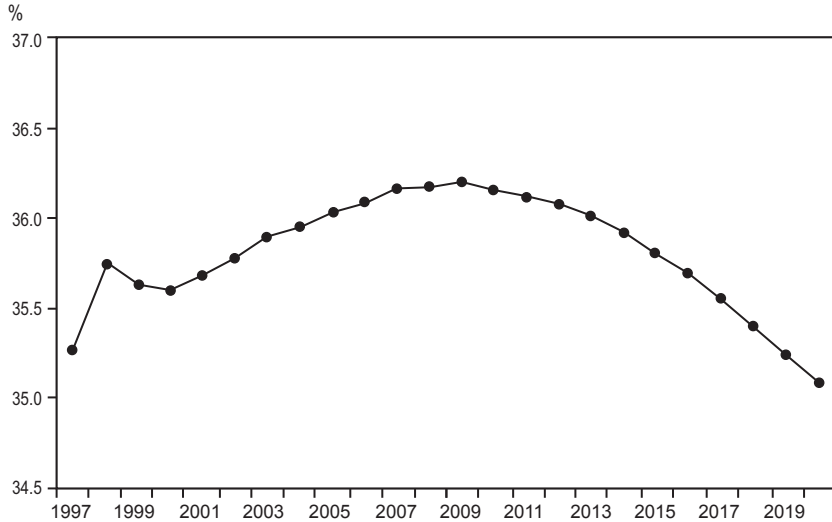


Figura E8.10c Polónia: Coeficiente de concentração de Gini, 1997-2019



¹ O coeficiente de concentração de Gini é o rácio de dois integrais. O numerador é o integral da diferença entre a curva que descreve uma perfeita distribuição cumulativa de rendimentos equitativos (ou seja, uma diagonal de 45 graus) e a curva de Lorenz efectiva de uma distribuição cumulativa de rendimentos de um país. O denominador é o integral abaixo da diagonal de 45 graus.

Outra fonte de rendimentos não estatais pode ser de familiares com rendimentos suficientes e/ou riqueza e assim, são obrigados por lei a reembolsar o estado de parte ou do total das prestações pagos pela assistência social. Além disso, a legislação da assistência social às vezes estipula que os prestações recebidos por um requerente têm de ser reembolsados ao estado, caso o requerente consiga fugir ao estado de pobreza em termos económicos.²⁸ Os municípios recebem com frequência transferências de outros níveis do estado com vista a cobrir parte dos custos da assistência social. Às vezes os regimes de segurança social têm componentes de assistência social no seu portfólio de prestações, como por exemplo as pensões sociais em muitos países da Europa Central e de Leste. Em todos estes casos, as receitas da assistência social têm de ser atribuídas correctamente aos sectores que pagam.

Por último, às vezes é preciso dizer algo sobre a administração. Se for aplicada uma eficácia de entrega elevada – social e financeiramente – nesse caso, é provável que os custos administrativos sejam comparativamente elevados. A razão é que os beneficiários (e possivelmente os seus familiares) têm de ser identificados, os seus recursos têm de ser provados e os seus rendimentos e estado de riqueza têm de ser determinados, sendo necessário tomar medidas no sentido de minimizar o tempo que dependem de prestações. É necessário implementar e manter medidas para evitar o uso indevido das disposições jurídicas. Tudo isto é tempo dispendido e requer uma grande quantidade de pessoal. Por exemplo, na Alemanha, os custos administrativos são calculados na ordem dos 10% do total da despesa da assistência social – uma taxa que é cinco vezes tão alta quanto a do seguro de pensões público.

Habitação

Regra geral, os subsídios de habitação são calculados como o produto de um número de agregados familiares e o volume médio de prestações. O número de agregados em situação de pobreza é uma alternativa aos agregados elegíveis. O número de agregados destinatários deve ser novamente fixo ao número de agregados destinatários no ano anterior. O montante médio de prestações pode ser indexado de acordo com a inflação dos preços ao consumidor, mas um índice de habitação (que engloba a renda, energia, etc.) pode ficar disponível, e deve então ser utilizado. Normalmente, os custos administrativos podem ser calculados como uma percentagem fixa da despesa das prestações. O financiamento das prestações normalmente é partilhado pelos governos centrais e locais.

Equação 8.14 Despesas de assistência social e habitação

$$\begin{aligned}
MTDAS_t &= MTBPAS_t + MTBEAS_t + DA_t \\
MTBPAS_t &= MTBPAS_{t-1} * (GPOB_t / GPOB_{t-1}) \\
MTBEAS_t &= tbe * MTBPAS_t \\
DA_t &= rca * MTBPAS_t \\
MTBH_t &= TAP_t * MMBH_{t-1} * (1+p_t)
\end{aligned}$$

em que:

<i>MTDAS</i>	Montante total das despesas de assistência social
<i>MTBPAS</i>	Montante total das despesas com prestações pecuniárias da assistência social
<i>MTBEAS</i>	Montante total dos prestações em género da assistência social
<i>DA</i>	Despesas administrativas
<i>rbe</i>	Rácio de prestações em género
<i>rca</i>	Rácio de custos administrativos
<i>MTBH</i>	Montante total dos prestações de habitação
<i>TAP</i>	Número total de agregados familiares pobres
<i>GPOB</i>	Montante do grau de pobreza
<i>MMBH</i>	Montante médio dos prestações de habitação
<i>p</i>	Aumento anual de IPC

Exógeno: *rbe*, *rca* e os valores iniciais para *MTDAS* e *MTBPAS*.

8.2.4.4 O modelo de subsídios de doença e de maternidade

A projecção de doenças no modelo de Orçamento Social da OIT é baseada nos últimos dados de prestações disponíveis, no número médio de dias de prestação por beneficiário, e na taxa média de substituição para o prestação de doença diário. As projecções dos prestações de maternidade são baseadas no número de dias de maternidade por mulher em idade “reprodutora” (por exemplo, entre os 18 e os 45 anos) e a média do prestação de maternidade diário em conformidade. Os prestações de menor importância poderão ser incluídos neste módulo, por exemplo, pagamentos de funeral na totalidade e o seu método de cálculo é basicamente o mesmo. Para projecções de *status quo*, o número de dias de doença por cabeça, a taxa média de substituição por subsídios de doença e o número de subsídios de maternidade por mulher nas faixas etárias de reprodução permanecem constantes; mas poderão variar nas simulações.

Há outros custos administrativos e despesas que podem ser calculados como percentagens das despesas com subsídios de doença e de maternidade. O rendimento de contribuição, custos de MÉTODO DE REPARTIÇÃO e desenvolvimento de reserva são calculados *mutatis mutandis* como nos regimes de pensões, se os prestações forem entregues por um ramo independente da segurança social. Caso estas prestações sejam entregues por outras instituições, as equações de despesas dos prestações são introduzidas na parte da despesa das respectivas instituições. Às vezes estas despesas são financiadas directamente por entidades empregadoras; nesse caso, as receitas ficariam automaticamente iguais às despesas e seriam consideradas contribuições imputadas pelas entidades empregadoras. Na secção seguinte apresentamos um exemplo de país, bem como um exemplo de subsídio de desemprego.

Equação 8.15 Subsídios de doença e maternidade (curto prazo)

$$TDS D_t = \sum_{x,s} (MÁXD_t / MÁXD_{t-1} * TMSD_{t,x,s} * (TSLSD_t / TSLSD_{t-1}) * ddd_{t,x,s} \\ * RSC(t, x, s * BEN_{t,x,s}) \text{ para todos os } x \text{ nos grupos etários activos}$$

$$TDS H + t = \sum_{x,s} (MÁXD_t / MÁXD_{t-1} * TMSM_{t,x} * (TSLSD_t / TSLSD_{t-1}) * dm_{t,x} \\ * RSC_{t,x} * BEN_{t,x,s}) \text{ para } x = 15 \text{ para } 45$$

em que:

<i>TDS D</i>	Total de despesas com subsídios de doença
<i>TDS M</i>	Total de despesas com subsídios de maternidade
<i>dd</i>	Dias de doença por trabalhador empregado
<i>dm</i>	Dias de maternidade por cada mulher beneficiária com idades compreendidas entre os 15 e os 45 anos
<i>MÁXD</i>	Duração máxima legal de subsídios de doença
<i>MÁXM</i>	Duração máxima legal de subsídios de maternidade
<i>TMSD</i>	Taxa de substituição média (estatística) para subsídios de doença
<i>TMSM</i>	Taxa média de substituição para subsídios de maternidade
<i>TSLSD</i>	Taxa de substituição legal de subsídios de doença
<i>TSLSM</i>	Taxa de substituição legal de subsídios de maternidade
<i>BEN</i>	Beneficiários e contribuintes
<i>RSC</i>	Rendimentos sujeitos a contribuições

Exógeno: Todos os valores iniciais para *dd*, *dm*, *TSMSD*, *TSMSM* e valores constantes para *TSLSD*, *TSLSM*, *MÁXD*, *MÁXM*.

8.2.4.5 O modelo de subsídio de desemprego

O modelo da OIT presume que os subsídios de desemprego são pagos por um tipo de regime de segurança social que também fornece os serviços de mercado de trabalho activo (colocação, formação, etc.) Se os subsídios forem fornecidos através de um acordo institucional diferente, nesse caso a receita relativamente ao regime de desemprego teria de ser alterada em conformidade. A projecção da despesa do subsídio não deve ser afectada.

Para um regime aperfeiçoado, os subsídios de desemprego agrupados são calculados como o produto do número de desempregados registados, o salário médio, o rácio de beneficiários que recebem prestações e a taxa de substituição (rácio do prestação médio sobre o salário médio ou a média dos rendimentos sujeitos a contribuição).

O rácio dos beneficiários em relação ao número total de desempregados recebe a designação de taxa de beneficiário. Reflecte a aceitação de prestações, bem como a não recepção de prestações por uma série de outras razões, variando desde falhas administrativas na identificação de todas as pessoas elegíveis, à “natureza” do desemprego – sazonal, cíclico, estrutural – até ao termo dos prestações. Em épocas de desemprego persistentemente elevado e a longo prazo, devido a mercados de trabalho relativamente incrustados, as taxas de beneficiário tendem a decrescer, visto que um número cada vez maior de pessoas esgota os seus prestações mas permanece registada e, possivelmente, “muda” para os prestações de assistência social. Com um súbito aumento do desemprego, a taxa de beneficiário normalmente regista uma subida significativa, visto que praticamente todos os desempregados adicionais são elegíveis para subsídios. Se se presumisse que um elevado nível de desemprego viesse a imperar durante uma série de anos, nesse caso – se provado por experiência do passado – poderia presumir-se uma taxa de beneficiário em declínio. No entanto, se esta experiência não estiver disponível, a ordem de magnitude deste declínio será difícil de determinar e pode ser prudente manter uma taxa de beneficiário (relativamente elevada) inicialmente observada ao longo do período de projecção.

A taxa de beneficiário observada é implicitamente uma função da duração máxima de prestações. As alternativas de política frequentemente mais simuladas em sistemas de subsídios de desemprego são alterações na duração máxima do prestação recebido. Para avaliar os efeitos destas variações, é necessário efectuar distribuições de desempregados por duração. Um caso simples é de-

monstrado no seguinte exemplo, que utiliza dados estruturais do Departamento de Acção Social da Irlanda.

No entanto, estas distribuições nem sempre estão disponíveis. O modo mais simples de modelar a alteração numa duração máxima dos prestações é ajustar a taxa de beneficiário linearmente, o que significa que está implicitamente presumido que o comportamento do desempregado relativamente ao “esgotamento” dos prestações é independente da sua duração, ou seja, que as pessoas esgotariam uma duração relativamente longa do subsídio de desemprego, tal como numa duração máxima comparativamente pequena. Não estamos a defender este pressuposto simples aqui como um modelo comportamental, mas é visto como uma possibilidade pragmática para modelar o impacto das alterações nas durações máximas dos prestações. Pode ser antes visto como um pressuposto optimista ao simular uma duração mais curta. Se houver uma extensão da duração máxima do prestação, pode ser considerado um pressuposto conservador. No caso de uma duração média mais pequena “o esgotamento do prestação” pode ser mais elevado e quando se regista um aumento da duração, o oposto pode ser verdade.²⁹

Exemplo 8.11 Irlanda: Simulação da duração alternativa de prestações¹

Em 18 de Outubro de 1996 foram contabilizados 269.030 desempregados na Irlanda, dos quais 168.591 eram do sexo masculino e 100.529 do sexo feminino. Vejamos a sua distribuição de acordo com a duração do desemprego no quadro E8.11.

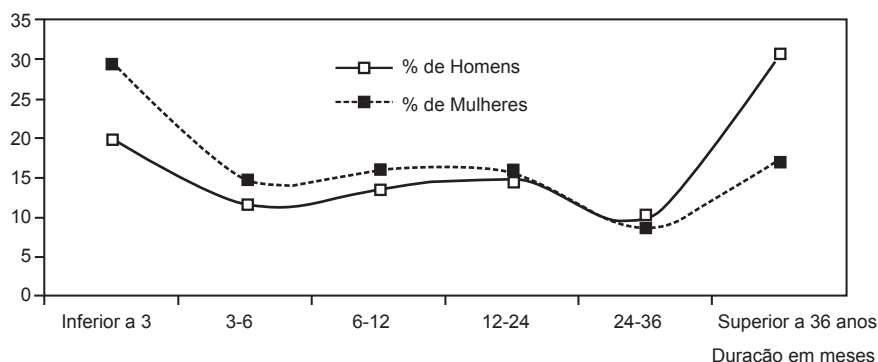
Quadro E8.11 Irlanda: Distribuição dos desempregados por duração de desemprego, Outubro de 1996

Duração em meses	N.º de homens	%	N.º de mulheres	%	Total	%
Inferior a 3 meses	33 165	19,7	29 468	29,3	62 633	23,3
3-6	19 385	11,5	14 342	14,3	33 727	12,5
6-12	22 542	13,4	15 804	15,7	38 346	14,3
12-24	22 005	14,8	15 282	15,2	40 287	15,0
24-36	17 059	10,1	8 655	8,6	25 714	9,6
Superior a 36 meses	51 345	30,5	16 978	16,9	68 323	25,4
Total	168 501	100,0	100 529	100,0	269 030	100,0
Taxas de beneficiários (%)						
Até 6 meses	31,2	-	43,6	-	35,8	-
Até 12 meses	44,6	-	59,3	-	50,1	-

Exemplo 8.11 (continuação)

A figura E8.11 é um reflexo visual desta distribuição de homens e mulheres:

Figura E8.11 Irlanda: Distribuição dos desempregados por duração de desemprego, Outubro de 1996



O gráfico apresenta um duplo aglomerado de desempregados por volta de um período de curta duração (inferior a três meses) e de uma longa duração (superior a três anos). Vejamos o caso teórico onde não havia subsídio de desemprego e o estado ponderava sobre a introdução de subsídio de desemprego a ser pago a todas as pessoas desempregadas durante um período máximo de seis meses. Um parâmetro crítico do custo esperado seria a taxa de beneficiário (desconhecida) – de todos os desempregados registados qual a média dos que iriam receber o subsídio por ano. Com vista a determinar uma estimativa, poderia presumir-se que a distribuição da duração do desemprego em 18 de Outubro é representativa do ano inteiro. A partir da informação do quadro E8.10, seria possível calcular um rácio de beneficiário de aproximadamente 36%. Se multiplicarmos essa taxa pelo número médio de desempregados e pelo desemprego médio previsto daria o total anual da despesa com o subsídio. Se o estado tivesse de optar entre duplicar a duração máxima dos prestações ou duplicar a taxa de prestação, provavelmente optaria pela primeira. Em todo o caso, ao duplicar a taxa do subsídio estaria a duplicar o custo. Devido à distribuição da duração do desemprego, ao duplicar a duração máxima subiria o rácio do beneficiário apenas em cerca de 50%, o que poderia levar ao aumento do custo em cerca de 40%. É óbvio que estes cálculos apenas serão verdadeiros se a distribuição do desemprego por duração não reagir às alterações no período máximo definido legalmente, que provavelmente é válido a curto prazo, mas crítico a longo prazo.

¹ Ver Governo da Irlanda: 1996 - *Statistical information on social welfare services* (Dublin, 1996).

A taxa média de substituição é um valor observado estatisticamente, ainda que a taxa de substituição de subsídios de desemprego, em relação a subsídios de curto prazo, seja normalmente estipulada por lei. Uma taxa de substituição observada inicialmente pode, por exemplo, deteriorar em casos individuais devido à inflação e ao não ajuste, o que levaria a uma taxa média de substituição mais baixa observada estatisticamente do que a uma taxa prescrita legalmente. Trata-se de um fenómeno normalizado. No entanto, a taxa média de substituição obser-

vada estatisticamente (calculada como o prestação médio sobre o salário médio nacional) pode variar ao longo do tempo através das alterações na estrutura do (novo) desemprego, por exemplo, se o desemprego representasse apenas o sector de salários baixos do mercado de trabalho. As alterações na taxa de substituição legal são uma vez mais modeladas mais facilmente por uma modificação linear da taxa média de substituição.

Idealmente, as taxas de beneficiário, bem como as taxas de substituição, deveriam ser calculadas em separado por idade e sexo, mas frequentemente é impossível devido a situações em que os dados são escassos. Assim, as projecções têm de ser limitadas a desagrupamento por sexo.

As despesas com as políticas de mercado de trabalho activo podem ser calculadas como percentagens fixas das despesas com subsídios de desemprego, o que faz sentido enquanto o desemprego for essencialmente visto como um fenómeno cíclico. Poderá então presumir-se correctamente que as medidas do mercado de trabalho estão positivamente correlacionadas com o desemprego, porque essas medidas poderão ser entendidas como ferramentas contra o crescimento do desemprego excessivo, havendo uma redução dos recursos durante períodos de desemprego mais curtos. Por outras palavras, nesse caso as medidas obedeceriam a uma tendência pró-cíclica. Em contraste, as condições do mercado de trabalho poderiam existir onde um nível baixo do desemprego seria o resultado das grandes medidas compensatórias de mercado de trabalho activo e vice-versa; as medidas de mercado de trabalho seriam então predominantemente entendidas como um instrumento anti-cíclico. Por conseguinte, as medidas do mercado de trabalho seriam mais elevadas quando o desemprego fosse baixo e vice-versa. A realidade normalmente apresenta uma sobreposição de ambas as políticas. Quando aplicadas a casos de países específicos, estas grandes diferenças na modelação das políticas do mercado de trabalho activo teriam de ser tidas em conta. Os custos administrativos do serviço do emprego podem ser calculados como uma percentagem constante do total das despesas com subsídios e medidas.

O rendimento, custos de MÉTODO DE REPARTIÇÃO e desenvolvimento de reserva são calculados *mutatis mutandis*, à semelhança do módulo de pensões.

Na abordagem de modelação normalizada da OIT, presume-se que os rendimentos sujeitos a contribuições são os mesmos do regime de pensões. Pode nem ser sempre este o caso, já que os regimes frequentemente funcionam com sistemas de recolha separados de eficácia distinta ou os limiares sobre rendimentos sujeitos a contribuições podem variar em ramos de segurança social diferentes. Nesse caso, tem de ser introduzida uma fórmula específica que estabeleça uma ligação entre os rendimentos sujeitos a contribuições nos regimes de subsídios de desemprego (que também serve como o rendimento de referência para o cálculo das contribuições) e o salário médio nacional.

O exemplo 8.12 apresenta o módulo de subsídios de desemprego da versão do modelo do Orçamento Social que foi utilizado pela OIT em 1996 para avaliar a situação financeira da Caixa de Seguro de Desemprego (CSD) na África do Sul.

Em termos formais, as explicações supramencionadas podem ser resumidas nas duas equações que se seguem:

Equação 8.16 Subsídios de desemprego

$$TDSD_t = \sum_{x,s} (D_{t,x,s} * tb_{t,x,s} * MÁX_t / MÁX_{t-1} * tms_{t,x,s} * (TSL_t / TSL_{t-1}) * RSC_{t,x,s})$$

$$TACT_t = TDSD_t * dma_t$$

Exemplo 8.12 África do Sul: Avaliação do desenvolvimento financeiro da Caixa de Seguro de Desemprego (CSD)¹

O quadro E8.12a resume os principais pressupostos económicos para a avaliação da CSD em 1996. A CSD é um regime de desemprego que também oferece outras prestações pecuniárias a curto prazo (doença e maternidade). Isto deve-se ao facto de ainda não existir nenhum regime de prestação a curto prazo da segurança social na África do Sul.

Quadro E8.12a África do Sul: Pressupostos económicos para as projecções da CSD, caso-base, 1994-2000

	Ano						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Taxa de crescimento real (%)	n.d.	3,30	3,30	2,00	2,50	2,90	3,30
Taxa de inflação (IPC)	n.d.	8,70	8,40	10,90	9,60	9,30	9,10
Taxas de juro (%)							
Taxa bancária real	n.d.	n.d.	7,00	6,00	5,00	4,50	3,70
Rotação das existências do estado a longo prazo	n.d.	16,00	15,40	16,90	14,60	13,80	12,80
Total do desemprego, em milhares	9 641	9 742	9 839	9 940	10 023	10 127	10 261
Crescimento (%)	n.d.	1,05	1,00	1,03	0,84	1,04	1,32
Crescimento do salário real médio (em %)							
Sector privado	n.d.	n.d.	0,80	1,50	1,70	1,30	1,40
Sector público	n.d.	n.d.	4,80	0,40	0,40	0,30	0,00
Total do desemprego – definição alargada	4 659	4 916	5 185	5 450	5 732	5 994	6 226
Taxa de desemprego (%)	32,58	33,54	34,51	35,41	36,38	37,18	37,76
Total do desemprego – definição restrita	2 453	2 588	2 730	2 869	3 015	3 156	3 278
Taxa de desemprego	20,28	20,87	21,48	22,04	22,64	23,14	23,50

¹ Calculado com base nas estatísticas da CSD e nos inquéritos de prestações especiais.
 Fonte: Ministério das Finanças: *Growth, employment and redistribution: A macroeconomic strategy* (Pretória, 1996).

Os quadros E8.12b e c apresentam um resumo dos dados da experiência dos prestações em 1995.

Quadro E8.12b África do Sul: Frequência e duração dos prestações, CSD, 1993-95

Tipo de prestação	Reclamações por 1000 beneficiários					Duração média dos prestações (em meses)		
	1993	1994	1995	1995				
	Total	Total	Total	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Total
Desemprego	134	117	121	121	120	3,5	3,6	3,53
Doença	9	7	7	6	8	4,1	4,2	4,14
Maternidade ¹	45	42	42	0	42	0	3,5	n.d.
Morte ²	4	3	3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3,4

¹ O total para esta prestação aplica-se apenas às mulheres beneficiárias.² A duração significa o número de meses utilizados para calcular o montante da prestação na totalidade.

Exemplo 8.12 (continuação)

Quadro E8.12c África do Sul: Montantes médios de prestações mensais e taxas de substituição, CSD, 1995¹

Tipo de prestação	Montante médio mensal de prestações (R)			Taxa média de substituição (em % da média dos rendimentos sujeitos a contribuições)		
	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Desemprego	736,34	617,29	699,72	41,74	43,92	42,16
Doença	910,65	720,65	842,80	51,61	51,27	51,57
Maternidade	0,00	831,50	n.d.	0,00	59,16	n.d.
Morte ²	n.d.	n.d.	4 243,20	n.d.	n.d.	n.d.

¹ Valores estimados, com base nas estatísticas da CSD e no inquérito sobre prestações especiais.² Prestação média por caso.

Para efeitos de projecções, presumiu-se que:

- as periodicidades, as durações médias dos subsídios e as taxas médias de substituição permaneceram constantes face aos níveis de 1995 relativamente aos subsídios de doença e maternidade; a periodicidade dos casos de subsídio de desemprego obedece a uma dinâmica dupla.
 - é suposto crescer num total de 10% até ao final do período de projecção, e
 - é várias vezes alterado através das estimativas do número absoluto de desempregados na economia;
- a relação corrente entre as remunerações sujeitas a contribuições face ao total dos salários na economia (a taxa de captação) não sofrerá alteração;
- a taxa de mortalidade entre os beneficiários mantém-se quase constante.

Com base nos pressupostos anteriormente indicados, as receitas e despesas da CSD foram projectadas para um período de cinco anos. O quadro E8.12d apresenta os resultados fiscais mais importantes da projecção.

Também se calcularam os principais indicadores financeiros, ou seja, a taxa de contribuição de MÉTODO DE REPARTIÇÃO global (divisão do total das despesas pelo total das receitas sujeitas a contribuição) e o rácio de financiamento do regime para a futura situação financeira.

Segundo as projecções, a taxa de custo MÉTODO DE REPARTIÇÃO do regime ultrapassará a taxa actualmente cobrada em 1996. Por conseguinte, o rácio de financiamento do regime (equivalente à dívida acumulada do regime nos anos com saldos correntes negativos) será drasticamente reduzido, até chegar a um valor negativo em 1998. No ano 2000, o rácio de financiamento ascenderá a cerca de 56% da despesa anual com prestações. Nesse mesmo ano, a taxa de custo MÉTODO DE REPARTIÇÃO aumentará até 2,7%.

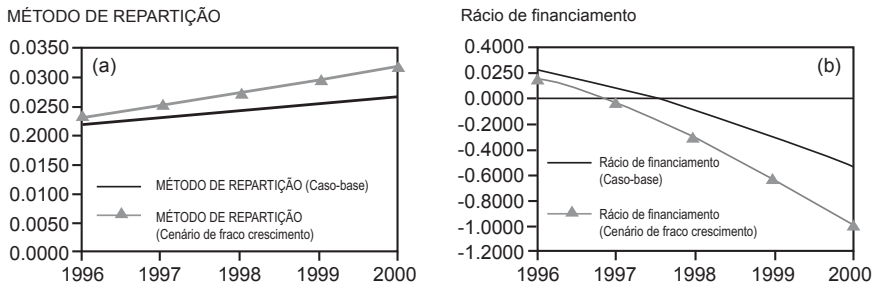
As figuras E8.12a e b apresentam o desenvolvimento dos principais indicadores financeiros num caso-base e num cenário de fraco crescimento.

Quadro E8.12d África do Sul: Resumo dos resultados das projecções da CSD, 1990-2000 (em milhões de rands)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Receitas												
Receitas de contribuições	1 015,60	1 179,60	1 258,10	1 447,40	1 765,20	1 958,80	1 950,22	2 168,48	2 495,11	2 756,05	3 080,01	3 457,04
Receitas de investimentos	169,20	182,80	157,80	91,40	38,60	43,50	80,79	74,76	82,68	47,71	-3,16	-84,15
Contribuição pública	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00	7,00
Outras receitas	24,20	20,70	52,60	37,60	30,90	47,70	47,39	52,69	59,76	65,97	74,84	84,01
Total	1 216,00	1 390,20	1 475,50	1 583,40	1 841,70	2 057,00	2 085,40	2 302,94	2 608,54	2 877,73	3 158,70	3 463,90
Despesas												
Despesas com prestações	812,23	1 236,85	1 620,40	2 078,40	1 817,90	1 871,40	1 871,97	2 206,05	2 646,21	3 141,18	3 702,08	4 359,72
Desemprego	556,70	930,60	1 263,00	1 665,40	1 446,10	1 495,00	1 495,55	1 787,51	2 171,58	2 609,23	3 107,60	3 692,47
Doença	80,90	102,80	122,20	153,50	128,60	117,20	117,12	130,23	147,68	165,51	184,97	207,61
Maternidade	135,50	155,90	177,00	184,90	174,80	190,00	190,09	211,37	239,69	268,64	300,22	336,96
Adopção	0,23	0,25	0,20	0,20	0,20	0,40	0,40	0,44	0,50	0,56	0,63	0,71
Morte	38,90	47,30	58,00	74,40	68,20	68,80	68,81	76,51	86,76	97,24	108,67	121,97
Outras despesas	10,40	10,40	12,10	20,80	9,20	45,20	44,87	53,63	65,15	78,28	93,23	110,77
Transferências para ex-estados independentes ¹	48,20	51,50	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Despesas administrativas	42,70	55,10	74,50	89,20	116,50	104,60	93,60	110,30	132,31	157,06	185,10	217,99
Total	913,53	1 353,85	1 707,00	2 188,40	1 943,60	2 021,20	2 010,43	2 369,98	2 843,67	3 376,51	3 980,41	4 688,48
Saldo positivo/negativo corrente	302,47	36,35	-231,50	-605,00	101,90	35,80	74,97	-67,04	-235,13	-498,78	-821,71	-1 224,59
Reservas em 1 de Janeiro ¹	916,20	1 218,67	1 337,02	1 145,52	540,52	438,62	474,42	549,39	482,34	247,22	-251,57	-1 073,28
Reservas em 31 de Dezembro	1 218,67	1 255,02	1 145,52	540,52	438,62	474,42	549,39	482,34	247,22	-251,57	-1073,28	-2 297,86
Reservas em 31 de Dezembro, em múltiplos de despesas com prestações (rácio de financiamento)	1,50	1,01	0,71	0,26	0,24	0,25	0,29	0,22	0,09	-0,08	-0,29	-0,53
Taxa de custo MÉTODO DE REPARTIÇÃO (%)	1,62	2,07	2,44	2,80	2,20	2,06	2,06	2,19	2,31	2,45	2,58	2,71
Total dos custos de prestações (% de rendimentos)												
Desemprego	1,44	1,89	2,32	2,66	2,06	1,91	1,92	2,03	2,15	2,28	2,40	2,52
Doença	0,99	1,42	1,81	2,13	1,64	1,53	1,53	1,65	1,77	1,89	2,02	2,14
Maternidade	0,14	0,16	0,17	0,20	0,15	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12
Morte	0,24	0,24	0,25	0,24	0,20	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19	0,19
Total	0,07	0,07	0,08	0,10	0,08	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07
Custo em % do PIB							0,41	0,45	0,49	0,53	0,57	0,62

¹ Ajuste especial das reservas em 1992, num montante de 122 milhões de rands. ² Alguns desvíos pouco significativos face aos registos anuais devem-se, inter alia, a ajustes retroactivos de contas. ³ As transferências líquidas para os ex-estados independentes, em 1992, são incluídas na rubrica "outras receitas".
Fonte: Balanço da CSD, 1990-1995.

Figura E8.12a/b África do Sul: Taxa MÉTODO DE REPARTIÇÃO e rácio de financiamento da CSD, 1996-2000



¹ Este exemplo é extraído da OIT: *Preliminary actuarial assessment of the unemployment insurance fund in South Africa - A technical note* (Genebra, 1996).

em que:

- TDSD* Total de despesas com subsídios de desemprego
TACT Despesa do mercado de trabalho activo
dma Rácio da despesa do mercado de trabalho activo sobre a despesa com prestações
D Número de desempregados
tb Taxas de beneficiários
MÁX Duração máxima legal dos prestações
tms Taxa média (estatística) de substituição
TSL Taxa de substituição legal
RSC Rendimentos sujeitos a contribuições

Exógeno: *dma*, *tb*, *MÁX*, *tms*, *TSL*

8.2.4.6 Outros componentes de protecção social

Prestações por encargos familiares

As prestações por encargos familiares são normalmente financiadas pelos impostos (salvo algumas excepções nos países francófonos, onde determinadas prestações por encargos familiares são financiadas pela segurança social). Regra geral, estes subsídios incluem a licença parental, prestações familiares, subsídios para famílias numerosas, subsídios para assistência aos filhos ou adultos portadores

de deficiência, etc. Novamente, pressupõe-se que as despesas administrativas ascendam a uma determinada percentagem do total das despesas com subsídios. O cálculo dos subsídios pode ser determinado através da multiplicação do produto resultante do número estimado de famílias beneficiárias com o montante médio dos subsídios anuais. O número de beneficiários é obtido pelo módulo do agregado familiar. Os montantes médios dos subsídios anuais estão ligados aos montantes iniciais, observados ou previstos, e indexados à inflação. As equações são simples e não necessitam de qualquer apresentação especial.

Outros prestações

Os subsídios aqui indicados não se enquadram em nenhuma das restantes categorias. Devido à sua heterogeneidade, esta posição residual da despesa social nacional é de difícil projecção. Em virtude de, a nível fiscal, ser considerada de menor importância, é recomendado um método de projecção *ad hoc*. Os níveis de despesa estão ligados aos valores indicados no último ano de observação e podem, por conseguinte, ser indexados com base na sua tendência ou em correlação com um indicador adequadamente escolhido como, por exemplo, a inflação ou o PIB nominal.

Sempre que existam previsões, também se pode incluir neste módulo as isenções fiscais com fins sociais (“prestações fiscais sociais”). A previsão das perdas inferidas de receitas fiscais (consideradas como equivalentes ao prestação) é complexa e controversa, em virtude de depender de uma série de condições empíricas e legislativas, bem como de pressupostos de alterações comportamentais e do cumprimento fiscal dos agregados familiares, se tal legislação não existir. O método de previsão aplicado também determinaria mais ou menos o método de projecção. Nos países onde existem tais previsões e projecções, esta tarefa é normalmente executada por técnicos especialistas dos ministérios das Finanças que aplicam modelos de simulação de curto e médio prazo, com vista a avaliar os ganhos e as perdas no âmbito das alterações à legislação fiscal. No âmbito do modelo do Orçamento Social da OIT, apenas pode ser aplicado um método baseado em tendências hipotéticas razoáveis.

8.2.4.7 Contas resumidas do Orçamento Social

O Orçamento Social é a resenha fundamental de todos os resultados das receitas e despesas dos componentes individuais afectos ao submodelo de protecção social. Idealmente, os resultados devem ser apresentados nas mesmas classificações (estruturas em quadros) indicadas na Parte I do presente livro. Na prática, serão normalmente utilizados níveis superiores ou inferiores de agregação. As instituições e funções, bem como os tipos de receitas e despesas, poderão estar mais próximos

ou mais distantes do quadro formal da Parte I. Todavia, o resumo das contas deve apresentar, pelo menos, todas as principais rubricas de receitas e despesas em termos absolutos e relativos (relativamente ao PIB nominal e em percentagem do total de despesas/receitas), com base numa clara repartição institucional. Deverá ser aplicada uma repartição funcional. Esta apresentará, por exemplo, as despesas nacionais a nível de pensões, saúde ou desemprego. Tal permitirá, pelo menos, obter comparações internacionais “brutas” em termos do total da despesa social nacional, bem como a nível dos montantes dispendidos em cada componente individual. Isto fornecerá alguns indicadores aos decisores políticos sobre as rubricas das receitas e despesas que requerem ajustes ou maior exploração. É, assim, um ponto de partida para a realização de uma análise da eficácia dos custos do sistema nacional de protecção social.

Exemplo 8.13 Turquia: Um Orçamento Social

Este exemplo apresenta um resumo de um cenário projectado de Orçamento Social levado a cabo pela OIT na Turquia em 1995-1996. Os resultados apresentados foram obtidos com base num cenário de crescimento médio anual razoavelmente optimista (ou seja, 5,9% por ano), de crescimento anual da produtividade de 2,3% e de diminuição da taxa de desemprego. A resenha do Orçamento Social resultante (ver quadro E8.13) apresenta uma maior taxa de despesa social impulsionada, sobretudo, pela despesa rapidamente crescente nas pensões de velhice. Em virtude de as receitas com as contribuições nos planos de pensões não acompanharem as despesas, a maior cobertura do défice público origina um aumento razoavelmente acentuado na percentagem de financiamento no Orçamento Social, que terá de provir das receitas gerais no próximo quinquénio. Este tipo de simulações levou à criação de planos estatais destinados ao desenvolvimento de planos de reforma do sector social.

Quadro E8.13 Turquia: Uma projecção de Orçamento Social, 1995-2000

Rubrica	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	% do PIB nominal					
Despesas						
1. Pensões (três instituições agregadas)	3,4	3,6	3,7	3,9	4,1	4,3
1.1. Prestações garantidos a título de pensões	3,3	3,5	3,6	3,8	4,0	4,2
1.1.1. Pensões de velhice	2,6	2,8	2,9	3,0	3,2	3,4
1.1.2. Pensões de invalidez	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
1.1.3. Pensões de sobrevivência	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5
1.1.4. Pensões de orfandade	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
1.1.5. Subsídios	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1.2. Despesas administrativas	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Subsídios de desemprego	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
3. Subsídios de curto prazo	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
4. Assistência social	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
5. Saúde	4,2	4,3	4,3	4,4	4,5	4,6
6. Planos com pessoal militar	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
7. Planos com a banca privada	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
8. Prestações sociais para entidades empregadoras	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Total	10,0	10,2	10,3	10,7	11,0	11,3

Quadro E8.13 (continuação)

Rubrica	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	% do PIB nominal					
Receitas						
1. Contribuições para a segurança social	2,5	2,8	2,8	2,9	2,9	3,0
1.1 Regime de pensões	2,0	2,0	1,9	2,0	2,0	2,0
1.2 Regime de seguros de saúde	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7
1.3 Fundo de desemprego	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
2. Outras receitas (incluindo de contribuições imputadas)	2,8	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9
3. Receitas de investimentos	0,0	0,1	0,3	0,4	0,2	0,2
3.1. Regime de pensões	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.2. Regime de saúde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.3. Regime de prestações de curto prazo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.4. Fundo de desemprego	0,0	0,1	0,3	0,4	0,2	0,2
4. Rendimentos de receitas gerais	4,7	4,9	5,0	5,2	5,4	5,6
Total	10,0	10,6	10,8	11,3	11,4	11,6

8.2.5 O modelo estatal

O modelo estatal, que descreve as receitas e despesas dos governos centrais, estatais e locais, foi introduzido para avaliar os efeitos fiscais do desenvolvimento financeiro projectado do sistema nacional de protecção social face à situação de empréstimo líquido geral do estado. Trata-se de um dos principais indicadores para efectuar a avaliação da viabilidade financeira a longo prazo de todo o sistema nacional de protecção social sob uma determinada receita fiscal e estrutura de despesa pública. A estrutura do modelo exclui os regimes públicos de protecção social que se encontram noutros componentes do conjunto da família do modelo.

Comparado com o grau de sofisticação dos outros submodelos, o modelo estatal só pode ser considerado de carácter rudimentar. A finalidade do modelo do Orçamento Social consiste em centrar-se no sector social dos países, e não na esfera abrangente de políticas de fiscalidade, nem na multiplicidade dos diferentes tipos de despesas públicas como, por exemplo, despesas com pessoal, investimentos em infra-estruturas, educação, subsídios para empresas públicas e privadas ou despesas militares. Evidentemente, se for fornecido material estatístico e outras informações importantes³⁰, todas estas despesas serão cobertas pelo modelo com algum detalhe, mas quando se trata de despesas sociais dos diferentes níveis estatais, é introduzida mais sofisticação. Os principais componentes destas despesas sociais pagas directamente pelos orçamentos do estado, por exemplo, cuidados de saúde públicos, assistência social, subsídios de habitação, abonos de família, prestações com encargos familiares, entre outros, serão explicados nas secções posteriores. Nesta secção centramo-nos nas receitas e nas despesas que

não pertencem à segurança social do sector público. Limitaremos a nossa descrição aquilo que designamos de “sector público” sem especificar os diferentes níveis administrativos e/ou políticos (estados, municípios, empresas públicas) que existem em muitos países. Esta questão não restringe os conteúdos explicativos básicos desta secção; numa aplicação específica de país estas especificidades seriam, obviamente, tidas em conta e explicitamente modeladas.

As principais ligações do modelo estatal a outros componentes do modelo encontram-se reflectidas na figura 8.9.

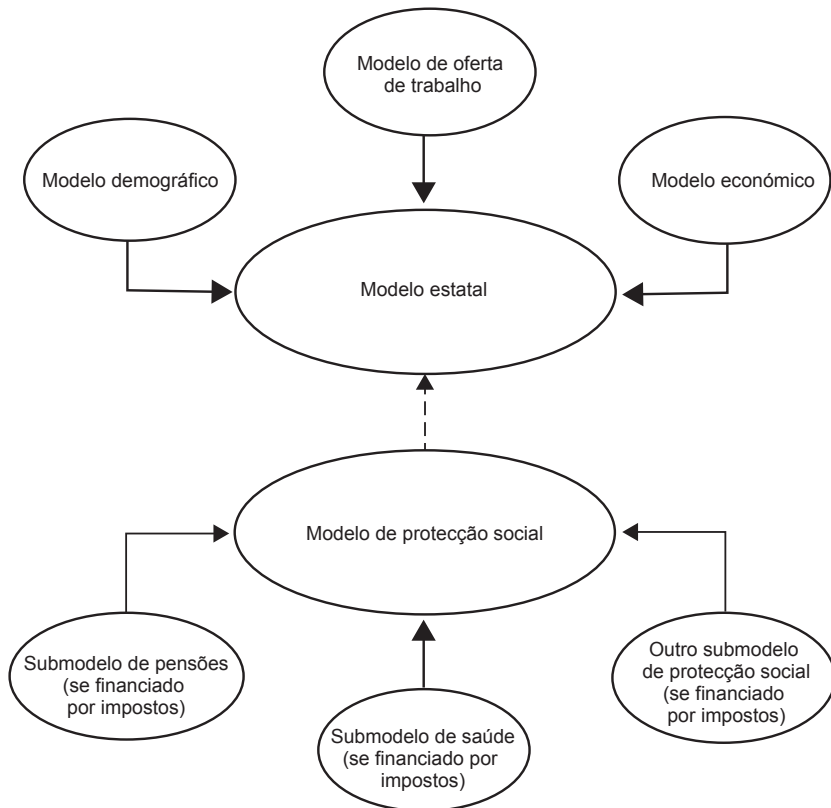
Os principais componentes das receitas públicas normalmente são provenientes de impostos sobre o rendimento e impostos sobre o volume de negócios. Poderão existir muitos outros tipos de impostos mas tendem a ser de menor importância. As receitas do estado também são provenientes de taxas ou privatizações (venda de activos). A modelação destas rubricas de receitas, regra geral, é extremamente específica de cada país e, como tal, não tem qualquer interesse no contexto da presente secção.

Relativamente aos impostos sobre o rendimento, o modelo faz a distinção entre impostos sobre lucros e sobre remunerações. As análises de dados históricos normalmente proporcionam as taxas de tributação médias, calculadas como as respectivas receitas fiscais do estado, quer, sobre o total de lucros (principal rendimento de capital), quer sobre o total dos rendimentos de trabalho. Se estas taxas forem constantes, as futuras (projectadas) receitas de impostos dependem do desenvolvimento do capital nominal e do rendimento do trabalho. O desenvolvimento projectado das taxas de tributação é, evidentemente, crucial para a projecção das receitas. Em princípio, distinguimos os diferentes conjuntos de combinações dos seguintes indicadores quando se projecta o desenvolvimento futuro das taxas de tributação sobre o rendimento.

- O horizonte de projecção: é a curto, médio ou longo prazo?
- O nível do desenvolvimento económico e social: em que posição se encontra actualmente o país quando comparado internacionalmente e, nesse sentido, para onde o leva a projecção do PIB?
- A filosofia predominante da legislação fiscal (sistema de impostos): é proporcional, progressiva ou regressiva?

Para projecções a curto prazo, nomeadamente a um ou dois anos, seria presumível que o sistema de tributação sobre o rendimento predominante continuasse a exercer o seu impacto (regressivo, proporcional, progressivo), independentemente se o alvo do crescimento é baixo, médio ou elevado.

Figura 8.9 O modelo estatal: Entradas de outros componentes do modelo



Em projecções a médio prazo, seriam analisadas as políticas planeadas tal como anunciadas pelo governo. Se não houver um anúncio explícito, seria assumida a continuação do impacto medido existente, à semelhança dos últimos anos. Novamente, quaisquer medidas de reforma de tributação seriam modeladas em separado e introduzidas de modo exógeno.

Em projecções a longo prazo (e muito a longo prazo) pode presumir-se de um modo razoável que os sistemas de tributação regressivos e progressivos convergem para sistemas proporcionais. A convergência será desencadeada pelos contribuintes; se, por exemplo, um sistema de tributação progressivo se mantiver inalterado durante períodos de crescimento (rendimento) económicos mais longos, nesse caso as taxas de tributação médias aumentariam proporcionalmente e, deste modo, causariam reacções equilibradas por parte dos contribuintes, sobretudo nas categorias de rendimento mais elevadas. A mesma linha de raciocínio manter-se-ia

verdadeira num sistema regressivo continuado; nesse caso, a pressão aumentaria, sobretudo por parte dos contribuintes do grupo de rendimentos mais baixos.

O facto de considerarmos que todos os sistemas de tributação convergem para a “proporcionalidade” a longo prazo, contudo, não implica que as taxas de tributação sobre o rendimento observadas actualmente permaneçam (mais ou menos) estáveis ao longo do tempo. Presumimos que quanto mais rápido cresce uma economia a **longo prazo** maior será a taxa (alvo) de tributação média porque a resistência aos impostos enfraquecerá e a procura de infra-estruturas públicas será maior. A fixação específica do valor-alvo irá depender do último valor estatisticamente observado, da presumível taxa de crescimento económico a longo prazo e, possivelmente, dos diferenciais de desenvolvimento a um conjunto adequadamente seleccionado de países de comparação.

Em termos formais, a projecção da taxa de tributação sobre o rendimento baseia-se na seguinte equação:

Equação 8.17

$$IMP_{RL,t} = T_{IMPRL,t} * RL_t$$

em que:

$$T_{IMPRL,t} = f(T_{IMPRL,t_0}, T_{IMPRL,t_0+N}, PIB_t, PIB_t - PIB_{INT,t})$$

T_{IMPRL,t_0} = Última taxa de tributação (imposto) observada sobre o rendimento

T_{IMPRL,t_0+N} = Taxa-alvo no ano de projecção final

f = Relação funcional entre T_{IMPRL,t_0} , PIB_t , T_{IMPRL,t_0+N} e $PIB_{INT,t}$

$PIB_{INT,t}$ = Desenvolvimento económico de país de comparação

O mesmo argumento e equação mantêm-se verdadeiros, *mutatis mutandis*, relativamente aos impostos sobre lucros.

Os impostos sobre o volume de negócios dependem da taxa de tributação média sobre o volume de negócios e o desenvolvimento da base do imposto. Por questões políticas, normalmente existe uma série de taxas diferentes, por exemplo, para subsidiar determinados tipos de bens de consumo para os pobres ou para escolher recursos daqueles que têm rendimentos elevados aplicando taxas altas sobre bens de luxo. Por conseguinte, é aconselhável criar um índice que reflecta as alterações em qualquer uma das diferentes taxas de tributação sobre o volume de negócios.

Ao restringirmo-nos às aquisições de bens de consumo de agregados familiares privados, omitindo quaisquer aquisições tributáveis de bens de investimento por empresas ou tributações de importações, este índice pode ser designado do seguinte modo:

Equação 8.18

$$I_{VN,t} = b_1 * TV_{N1,t} + b_2 * T_{VN2,t} + \dots + b_n * T_{VN,t}$$

em que:

$$C_t = b_1 * TV_{N1,t} + b_2 * T_{VN2,t} + \dots + b_n * T_{VN,t}$$

$C_t = \sum_i C_{i,t}$, consumo total de bens de consumo com a mesma taxa de tributação sobre volume de negócios $T_{VNi,t}$

$b_i = C_{i,t}/C_t$, peso das despesas sobre bens C_i no total de compras C

$T_{VNi,t}$ = Taxa de tributação sobre volume de negócios para os bens C_i no ano t

$$1 = \sum_{i=1}^n (b_i)$$

Este índice poderá ser válido durante um curto-médio espaço de tempo visto que os pesos provavelmente não alterarão muito. No entanto, durante períodos de tempo mais longos, este índice conduzirá a resultados tendenciosos porque a percentagem de despesas sobre bens com a aplicação da taxa de tributação específica sobre volume de negócios irá alterar ao longo do tempo, através de alterações sob a forma de distribuição do rendimento, sobretudo sob pressupostos de crescimento económico sustentados a longo prazo. Para cobrir estes desenvolvimentos, é necessário criar um modelo especial de despesas de agregado familiar com a distribuição do rendimento do agregado privado ligada ao crescimento económico geral, as suas despesas desagrupadas por tipos de bens adquiridos e, finalmente, os pesos do índice da taxa sobre o volume de negócios ligados ao padrão de despesa ao longo do tempo. Este tipo de abordagem possibilitaria técnicas de modelação interdependentes bastante sofisticadas e ultrapassa claramente o âmbito deste livro. Neste sentido, apesar de a referirmos, não vamos aprofundá-la.

A escolha da base do imposto para aplicar as taxas de tributação sobre o volume de negócios depende dos regulamentos subjacentes pormenorizados. Regra geral, as taxas de tributação sobre o volume de negócios são aplicadas na aquisição de bens de consumo, na aquisição de bens de investimento e nas importações. As taxas de exportação são normalmente de um montante insignificante.

Assim, um método clássico de projectar as receitas provenientes de impostos sobre volumes de negócios do estado é fazer uma ligação das receitas através da utilização do índice supracitado, associado a um agrupamento adequadamente escolhido de componentes de despesas do PIB nominal (projectado); por exemplo, a soma do consumo privado mais investimentos mais importações. Sob este pressuposto, a equação para projectar as receitas provenientes de impostos sobre volume de negócios seria a seguinte:

Equação 8.19

$$VN_t = VN_{t-1} * I_{VN,t} / I_{VN,t-1} * P_t / P_{t-1}$$

em que:

VN_t = Total do montante do imposto sobre volume de negócios no ano t

I_{VN} = Imposto sobre o índice de volume de negócios

P_t = Total da procura (base para o imposto sobre volume de negócios) em t

À semelhança das receitas do orçamento do estado, o desenvolvimento futuro dos componentes da despesa depende fortemente da formulação e execução política. As variações induzidas politicamente nas despesas só podem ser introduzidas no modelo de modo exógeno. A própria estrutura do modelo oferece uma “base normalizada” como plataforma para os cálculos de simulação.

Os principais componentes das despesas públicas, tal como caracterizadas nesta secção, excluindo as despesas sociais pagas directamente do orçamento do estado são:

- consumo (pessoal, aquisições de equipamento militar, entre outras);
- transferências correntes;
- investimentos (em infra-estruturas, etc.); e
- pagamentos de juros sobre dívida pública.

Não se introduz a despesa social porque esta categoria será tratada à parte.

O consumo público depende principalmente do desenvolvimento do número de funcionários públicos (e pessoal militar) e dos seus salários médios. Sempre que as pensões a ex-funcionários públicos (e/ou pessoal militar) são pagas directamente vindas de tributações, estas poderão ser um componente do consumo do estado, ou uma rubrica separada nas despesas sociais do estado. Em ambos os casos, as despesas seriam projectadas com a ajuda da ferramenta de projecção de pensões cuja descrição será efectuada à parte.

As aquisições de equipamento militar, as despesas para manobras militares e afins, normalmente são colocadas nos regulamentos de segurança especiais. Contudo, as respectivas projecções poderão ser entregues numa base de anonimato pelo Ministério da Defesa. Para as projecções a longo prazo, terão de ser elaborados pressupostos moderados sobre a percentagem da despesa militar no PIB.

Em termos formais, o consumo do estado pode ser expresso do seguinte modo:

Equação 8.20

$$CP_t = SALÁRIOP_t * FUNCP_t + MIL_t + OUTDESPP_t$$

em que:

$$CP_t = \text{Consumo público no ano } t$$

$$SALÁRIOP_t = \text{Salário médio no sector público em } t$$

$$FUNCP_t = \text{Número de funcionários públicos em } t$$

$$MIL_t = \text{Despesas militares em } t$$

$$OUTDESPP_t = \text{Outras despesas públicas de consumo em } t$$

O número de funcionários públicos seria retirado do balanço do mercado de trabalho e os salários médios do modelo de salários. As despesas militares teriam de ser concebidas ao longo das linhas descritas e as outras despesas públicas poderiam, por exemplo, ser calculadas como uma percentagem fixa do PIB.

As transferências correntes incluíram, por exemplo, as despesas com a educação, subsídios a empresas e outras transferências, que em termos formais significa:

Equação 8.21

$$TRANE_t = EDUCP_t + SUBSE_t + OUTRANE_t$$

em que:

$$\begin{aligned} TRANE_t &= \text{Transferências correntes do estado no ano } t \\ EDUCP_t &= \text{Despesas com a educação pública em } t \\ SUBSE_t &= \text{Subsídios do estado em } t \\ OUTRANE_t &= \text{Outras transferências correntes do estado em } t \end{aligned}$$

Salvo se existir um conhecimento especialista específico sobre como modelar o desenvolvimento futuro dos subsídios e outras transferências, ambos podem constar de uma relação constante com o PIB. Frequentemente, as políticas do estado formuladas de um modo explícito, relativamente a estas duas rubricas, originam um aumento ou decréscimo da sua percentagem do PIB, em conformidade. Não existe um meio de conceber mais abordagens de modelação sofisticadas a este nível geral.

A educação (excluindo os investimentos relacionados com a educação como, por exemplo, edifícios escolares, universidades), normalmente, engloba uma aglomeração de despesas a diferentes níveis, como educação primária e secundária, diferentes tipos de educação universitária, etc. Aqui, descrevemos apenas um meio de solucionar o problema da modelação – uma vez mais, podem ser utilizados métodos mais pormenorizados em aplicações específicas de países.

As despesas correntes com a educação dependem do número de estudantes³² e dos custos por estudante. Através de uma política de educação pública, o desenvolvimento do número de estudantes depende do desenvolvimento da população por grupos etários e o número de estudantes por grupo etário, a “taxa de aceitação”. A taxa de aceitação normalmente será superior nas idades mais jovens, por exemplo, entre os 5 e, digamos, os 14 anos, e mais baixa em idades mais velhas, entre os 18 e os 24 anos, diminuindo rapidamente mais tarde. Os custos por estudante são equivalentes aos custos por “unidade de serviço”. Os custos por unidade de serviço podem realmente incluir ou não os custos com o pessoal empregado no sector da educação. Se o pessoal da educação for incluído no consumo público (ver acima), nesse caso, estes custos não podem voltar a ser incluídos aqui, para evitar que sejam calculados duas vezes. Mas mesmo que sejam excluídos, é racional presumir que os restantes custos por unidade de serviço estão ligados ao desenvolvimento dos salários com o pessoal que trabalha no sector da educação. Assim, a abordagem formal para calcular as despesas da educação seria do seguinte modo:

Equação 8.22

$$EDUCP_t = EDUCP_{t-1} * (EST_t/EST_{t-1}) * (SALÁRIOP_t/SALÁRIOP_{t-1})$$

$$EST_t = TA_t * POP_{xEST,t}$$

em que:

EST_t = Número de estudantes no ano t

$POP_{xEST,t}$ = População no grupo etário de educação em t

TA_t = Percentagem de estudantes em $POP_{xEST,t}$ em t (taxa de aceitação)

Por cada ano t , a população no grupo etário da educação pode, por exemplo, ser definido como tendo entre os 0 e os 25 anos. A taxa de aceitação pode estar positivamente correlacionada com o nível do PIB real, mas, evidentemente, não pode ultrapassar o limiar escolhido de um modo razoável inferior aos 100%. Um pré-requisito para um modelo mais degradado das despesas com a educação, por despesas em grupos etários, é a informação estatística estruturada em conformidade. Em casos aplicados de países, a dedução estatística e a legislação irão fornecer informações sobre se a projecção *per capita* dos custos dos serviços com base nos salários é adequada, ou se uma abordagem diferente, por exemplo, com base no desenvolvimentos dos preços, seria mais apropriada.

A modelação a curto e médio prazo dos investimentos públicos em imobilizações corpóreas tem de se basear claramente em políticas planeadas. A longo prazo, as estimativas irão referir-se a uma percentagem especificada do PIB ou a abordagens semelhantes. Se o número global da população estiver a mudar significativamente, nesse caso, pode ser adequada uma função de investimento a longo prazo, entre outras situações, num montante fixo do investimento real *per capita* da população, presumindo que sejam efectuados importantes investimentos públicos na infra-estrutura e, que esta, sucessivamente, necessita de reinvestimentos e/ou investimentos adicionais, de acordo com a densidade populacional.

Se os investimentos públicos contêm componentes que estão relacionados com a política social, por exemplo, investimentos em infra-estruturas de saúde (hospitais, etc.), nesse caso, a abordagem da população *per capita* é adequada para qualquer horizonte de projecção, mas também poderá ser testada (para esta parte do total de investimentos) em caso de projecções a curto e médio prazo.

Normalmente, os governos aumentam a dívida pública e, como tal, pagam juros sobre o passivo agregado. Se os governos gerem excedentes correntes nos seus orçamentos, estão a desresponsabilizar-se deste passivo; se gerirem défices – costuma ser o mais habitual – os governos adicionam os respectivos montantes à dívida existente.

No modelo estatal costuma incluir-se uma fórmula simples para calcular os juros sobre a dívida pública, nomeadamente:

Equação 8.23

$$JURE_t = DÍVE_{t-1} * T_{JURE,t}$$

em que:

$JURE_t$ = Pagamento dos juros do estado no ano t sobre a dívida em $t - 1$

$DÍVE_t$ = Dívida do estado no final de t

$T_{JURE,t}$ = Taxa de juro sobre a dívida do estado em t

Esta fórmula é apropriada e conveniente para projecções a longo prazo porque evita relações de modelos circulares que apenas podem ser resolvidas por repetições numéricas. Desde que os governos também utilizem instrumentos de mercado monetário a curto prazo para financiarem a dívida, a equação 8.12 não é apropriada para projecções a curto e a médio prazo. Nesse caso, seria necessário criar uma fórmula adequada, no seguimento do raciocínio que apresentamos a seguir:

Equação 8.24

$$JURE_t = DÍVE_{t-1} * T_{JURE,t}^L + (DÍVE_t - DÍVE_{t-1}) / 2 * T_{JURE,t}^C$$

Presume-se que $DÍVE_t > DÍVE_{t-1}$, ou seja, o balanço do orçamento do estado é negativo. A taxa de juro a longo prazo $T_{JURE,t}^L$ é aplicada ao montante da dívida que existe no final do ano e a taxa de juro a curto prazo $T_{JURE,t}^C$ aplica-se à parte do montante da dívida que se forma ao longo do ano t . A desvantagem desta fórmula é que necessita de ser repetida porque o valor actual do termo $DÍVE_t - DÍVE_{t-1}$ depende de $JURE_t$, ou seja, do resultado do cálculo da equação 8.13. As repetições não são um dos principais problemas da modelação, mas necessitam de valores iniciais seleccionados de um modo adequado, caso contrário o programa pode não encontrar um solução. Se o modelo também tiver uma estrutura complicada de interações mútuas (que requer repetições de várias variáveis), a sequência de repetições pode não dar resultados idênticos.

8.2.6 A extensão metodológica: Reacção entre a protecção social e a economia

A natureza e dimensão da possível reacção entre o sistema de protecção social e a economia são o assunto do controverso debate académico. O resultado do debate é inconclusivo, visto que ainda não foram realizados esforços no sentido de isolar os efeitos em termos estatísticos e econométricos com consenso metodológico.

No entanto, o assunto é de grande interesse para muitos governos que planeiam conceber novos elementos dos seus sistemas de protecção social ou explorar reformas importantes. Assim, a equipa de modelação da OIT desenvolveu uma extensão pragmática da sua abordagem de Orçamento Social normalizado, que irá proporcionar os governos interessados alguma informação provisória sobre o assunto. Porém, esta extensão ainda não foi utilizada em exercícios de Orçamento Social. Sobretudo, em exercícios com um horizonte temporal relativamente curto, presume-se que a reacção não tenha mais do que um impacto marginal, visto que muitos agentes irão reagir aos parâmetros de segurança social em mudança com um considerável atraso.

Devido a informação factual inconclusiva sobre a natureza e dimensão do impacto dos sistemas de protecção social sobre o desempenho da economia, os debates nacionais nesta área, normalmente, baseiam-se nas hipóteses teóricas em vez dos factos analíticos. À semelhança do que acontece com frequência em termos de reacção do quadro da política nacional relativamente às necessidades de carácter fiscal, financeiro ou político, as decisões políticas têm de ser elaboradas inclusivamente na ausência de informação. Consequentemente, a tarefa do modelador consiste em dar informações que limitem a extensão de possíveis resultados de decisões políticas, utilizando uma série de análises de cenário que assumem pressupostos alternativos sobre relações teóricas entre o desempenho dos sistemas de protecção social e a economia. Ainda assim, este tipo de análise ajudará a avaliar o potencial risco envolvido em determinadas condições políticas.

Em primeiro lugar, é preciso identificar os tipos mais importantes de reacção. É frequente serem mencionados no debate quatro tipos básicos de reacção entre os sistemas de segurança social e a economia.

1. O efeito do incentivo, que presume que o pagamento de receitas de transferências a pessoas não empregadas (independentemente se são subsídios de desemprego, pagamentos da assistência social ou de pensões), de facto não incentiva as pessoas a permanecerem como mão-de-obra activa ou a procurar um novo emprego.

2. O efeito de juro/défi ce, que presume que a despesa social elevada possa conduzir os défi ces estatais a subir as taxas de juro nacionais que, por sua vez, irão diminuir os investimentos e, como tal, dificultar o crescimento económico.

3. O efeito dos custos da mão-de-obra, que presume que os elevados custos de trabalho devidos, entre outras coisas, às elevadas taxas de contribuição reduzam a procura de trabalho, possa ter dois efeitos:

- a diminuição do crescimento devido a uma redução de emprego de trabalho a taxas de produtividade constantes;

- aumento da produtividade, causa maior desemprego (e custos de protecção social) mas não afecta o crescimento.

4. O efeito da produtividade, que presume que aumentou a protecção social, nomeadamente bons cuidados de saúde e segurança de receitas, melhora a produtividade do trabalhador individual sem aumentar o trabalho nem os custos capitais da produção, afectando positivamente o crescimento económico.

Devido à ausência geral de quaisquer informações estatísticas sobre a extensão dos efeitos, estes foram parametrizados analiticamente. O que significa que é dado ao modelador a opção de empreender experiências económicas ao fazer pressupostos sobre as diferentes dimensões da reacção e pode isolar os efeitos globais destes pressupostos sobre crescimento, orçamentos governamentais e institucionais, através da comparação dos resultados das experiências com um cenário que sirva de base sem reacção.

Face ao presente nível baixo de prestações de protecção social e o subemprego substancial da mão-de-obra em muitos países, o primeiro efeito é provavelmente negligenciado nestes países. Além disso, qualquer modelo começa a partir de relações observadas entre o nível de prestações e o comportamento de utilização. Sob condições *status quo*, desde que não sejam planeadas alterações legais para as condições a que se tem direito, e desde que não haja nenhuma alteração abrupta nas condições económicas, não é de esperar nenhuma alteração dramática no comportamento de utilização. Caso o efeito seja modelado, por exemplo quando são contempladas modificações importantes dos níveis de prestações, nesse caso as elasticidades de atraso podem ser construídas, estabelecendo a ligação entre as taxas de alteração nas durações de pagamento de subsídios de desemprego e outras prestações a curto prazo, bem como as taxas de alteração nas taxas de reforma antecipada e nos níveis de prestações.

As três restantes reacções são definidas tecnicamente sob a forma das seguintes elasticidades:

1. O efeito taxa de juro/défi ce presume uma relação quase linear entre o aumento no défi ce e o aumento na taxa de juro para trazer a procura para recursos de investimento e poupanças ao equilíbrio. Presume-se então que a redução no investimento leve a um efeito de atraso no crescimento. Este efeito é expresso na elasticidade do crescimento económico relativamente ao crescimento do défi ce do governo.

2. O efeito do custo de trabalho é delineado através da elasticidade do crescimento da produtividade laboral, relativamente à percentagem do custo laboral no PIB. O raciocínio por detrás disto é simples. Se os custos laborais sobem, a economia irá reagir, após um atraso de tempo, substituindo o capital pelo trabalho

e daí o aumento na produtividade laboral. Esta por sua vez irá reduzir automaticamente a procura do trabalho.

3. O efeito da produtividade é delineado sob a forma de uma presumível elasticidade do crescimento da produtividade da despesa social. Este efeito presume o aumento da despesa social em determinados ramos da protecção social, cujas prestações se possa presumir que aumentem a produtividade, por exemplo através do fornecimento de cuidados de saúde, serviços de reabilitação ou simplesmente ao fornecer a segurança do rendimento. Este impacto de despesas sociais tem dois aspectos: em primeiro lugar, melhores cuidados de saúde, por exemplo, um número reduzido de dias perdidos por doença, e em segundo lugar, aumento de transferências sociais por “não estar apto” a trabalhar, o que permite a este grupo retirar-se do mercado do trabalho com um efeito positivo sobre a produtividade média dos que permanecem como mão-de-obra activa. Este efeito da produtividade não deverá ter um efeito imediato nos salários, isto é, nos custos de mão-de-obra e, assim, deve ter um efeito positivo directo no crescimento económico.

Presume-se que todas estas elasticidades terão um tempo de atraso de um ano – por exemplo, o aumento dos custos de mão-de-obra no ano t não afectam a taxa de crescimento no ano t , mas antes no ano $t+1$. Isto simplifica a modelação, já que nenhuma repetição de um novo equilíbrio é necessária no ano t , reflectindo igualmente o facto de que um processo de produção económico não reaja instantaneamente a alterações exógenas em mudança.

Um exemplo do uso das elasticidades supracitadas na exploração dos potenciais efeitos da reacção entre as despesas sociais e o crescimento económico é dado no exemplo da Ucrânia na Parte IV.

8.3 HORIZONTE TEMPORAL

Frequentemente, afirma-se que só é possível fazer projecções a curto-médio prazo dos sistemas sócio-económicos complexos. A partir daí, o número de variáveis endógenas e exógenas e a multiplicação complexa das suas potenciais margens de erro pode tornar qualquer forma de projecção altamente incerta e, consequentemente, questionável.

De facto, os modeladores e os planeadores da política de protecção social enfrentam um dilema. Por um lado, o argumento que acabámos de referir obviamente contém alguma verdade mas, por outro lado, os sistemas de segurança social muitas vezes oferecem prestações que geram responsabilidades a longo prazo. Assim, qualquer planeador de protecção social tem de desenvolver uma perspectiva do comportamento sistémico do sistema nacional de protecção social sob um determinado conjunto de pressupostos, ainda que nunca possa ter a certeza sobre a exactidão e probabilidade da sua ocorrência. As projecções não

são profecias; simplesmente traçam o comportamento sistémico sob pressupostos plausíveis. Além disso, para o uso genérico de um modelo como um instrumento de governação, seria demasiado complicado tentar avaliar a probabilidade de um determinado conjunto de pressupostos, ou de um subconjunto definido teoricamente por todos os possíveis subconjuntos de pressupostos sob a forma de modelos estocásticos, que têm em consideração a probabilidade de ocorrência de pressupostos e resultados de modelo individual.

Na sua forma actual, a abordagem de modelação do Orçamento Social da OIT é determinista, recorrente e concebida para gerir durante períodos de tempo a curto, médio e longo prazo. É possível ter-se em conta a natureza estocástica de muitas das variáveis do modelo, ao empreender análises sensíveis e avaliações de risco dos resultados financeiros. Pode optar-se por um período de projecção específico de 20 anos desde que durante esse tempo se possa presumir a saída do sistema da maioria de todos os beneficiários que recebem subsídios no último ponto de observação histórica (por exemplo, actuais pensionistas, beneficiários de prestações por encargos familiares ou assistência social, etc.). A maior parte dos actuais pensionistas de velhice e invalidez provavelmente terão falecido antes do final da segunda década e, certamente, a maior parte dos outros beneficiários terão abandonado o sistema. Evidentemente, o período de projecção está aberto a ajustes e o modelo tem, de facto, sido utilizado para projecções a curto prazo, até três anos,³³ bem como para projecções a longo prazo, até 50 e mais anos.³⁴

Às vezes períodos de tempo ainda mais longos podem ser considerados adequados. Por exemplo, as pensões influenciam a vida inteira dos trabalhadores, através das pensões de sobrevivência durante os seus primeiros anos de vida, através do pagamento de contribuições durante os seus anos de vida activa e através de pensões durante as fases de inactividade. Teoricamente, os modelos de Orçamento Social deveriam ter, no mínimo, um período de projecção de 80 anos. Enquanto isto seria tecnicamente possível, a projecção de uma série de variáveis de governação, demográficas e económicas para 80 anos, afectando no mínimo dez categorias de prestações diferentes, não parece fazer muito sentido. No entanto, para os sistemas que são profundamente influenciados por evoluções demográficas, como os sistemas de pensões, o intervalo de projecção pode ser exclusivamente alargado e é preciso realizar projecções separadas a longo prazo. Nos sistemas de pensões, esta é a medida habitual para determinar a futura disponibilidade financeira num estado demográfico e de direito fixo, quando o regime atingiu a maturidade demográfica e todas as disposições legais passaram a vigorar na íntegra para todos os contribuintes e beneficiários. Por exemplo, se se descobrisse que sob um desenvolvimento normal demográfico, que foi observado em vários países representativos, a fórmula de pensões actual levaria a taxas de contribuição superiores a 30% sobre os salários sujeitos a contribuições, seria

possível concluir com segurança que muito provavelmente a determinada altura o regime enfrentaria a rejeição política. Assim, seria mais sensato iniciar com fórmulas de pensões menos generosas para evitar dificuldades financeiras e políticas no futuro.

Notas

¹ De referir que esta abordagem – apesar das suas vantagens – foi fundamentalmente criticada; um dos resultados desta crítica foi o desenvolvimento de modelos de microsimulação.

² O leitor poderá começar por Damodar N. Gujarati: *Basic econometrics* (Nova Iorque, McGraw-Hill, 2.^a edição, 1988) e a literatura citada.

³ Relativamente a questões sobre como a concepção de programas (“estatísticas”) de recolha de dados institucionalizados (definidos pública e/ou privadamente) influencia a nossa percepção e interpretação da realidade, ver, por exemplo, Wolfgang Bonß: *Die Einübung des Tatsachenblicks. Zur Struktur und Veränderung empirischer Sozialforschung* [Exercitar as nossas perspectivas sobre a realidade: Sobre a estrutura e alterações na pesquisa social empírica] (Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1982).

⁴ O modo como o termo “contabilidade social” foi utilizado neste livro não deve ser confundido com o termo “matriz de contabilidade social”, como usado no *SCN de 1993* (ver secção 6.4).

⁵ Existe uma série de países que utilizam modelos de protecção social econométricos. Por exemplo, o Ministério Federal alemão do Trabalho e Assuntos Sociais, em Bona, utiliza um grande modelo econométrico para as suas previsões rotativas a curto e médio prazo de receitas e despesas do sistema de segurança social, incluindo o preço repercussivo e efeitos reais sobre o “resto” da economia.

⁶ OIT: *O Modelo de Orçamento Social da OIT*, versão 6 (Genebra, 1999).

⁷ Os parâmetros biométricos (parâmetros de esperança de vida e fertilidade) foram obtidos nas Nações Unidas: *World Population Prospects*, Revisão de 1996 (Nova Iorque, 1996).

⁸ Para mais informações, ver da OIT: *The ILO Population Projection Model - A technical guide* (Genebra, 1998). Para mais informações sobre transferência de *software*, contactar a Organização Internacional do Trabalho, Serviço Financeiro, de Análise Actuarial e de Estatística do Departamento de Segurança Social, 4 route des Morillons, CH-1211 Genebra 22, Suíça.

⁹ A matemática aplicada em demografia desenvolveu uma nomenclatura pormenorizada para as variáveis utilizadas: Aqui utilizamos o conceito “taxa” sem outras especificações, como se segue: taxa de fertilidade = número de nados-vivos em t sobre o número de população média em t ; taxa de mortalidade = número de mortes em t sobre o número de população média em t ; taxa de emigração/imigração = número de emigrantes/imigrantes em t sobre o número de população média em t .

¹⁰ A OIT transferiu a metodologia normalizada das Nações Unidas para um modelo com base numa folha de cálculo que pode ser obtida no Serviço Financeiro, de Análise Actuarial e de Estatísticas do Departamento de Segurança Social da OIT.

¹¹ O quadro foi elaborado por K. Hirose e retirado da OIT: *The ILO Population Projection Model - A technical guide*, op. cit.

¹² Nações Unidas: *World Population Prospects*, op. cit.

¹³ Aqui, “de forma consistente” significa simplesmente que todos os números são somados.

¹⁴ Ver a Convenção sobre a Idade Mínima (N.º 138) e Recomendação (N.º 146) da OIT, 1973.

¹⁵ Para uma definição pormenorizada de desemprego, com vista a uma medida estatisticamente consistente, ver, por exemplo: OIT: *Yearbook of Labour Statistics 1997* (Genebra, 56.^a edição, 1997), pág. 427.

¹⁶ Teoricamente, este argumento pode ser levado ao extremo e pode presumir um modelo separado para cada instituição de protecção social. Nesta condição, um papel do modelo do Orçamento

Social seria transformado numa (simples) “instituição de compensação” o que, sob o pretexto de melhorar a governação, ainda tem o seu mérito mas perde praticamente todo o seu valor relativamente a simulações.

¹⁷ O modelo de pensões do Banco mundial chama-se PROST.

¹⁸ O modelo de pensões autónomo da OIT é descrito ao pormenor na OIT: *The ILO pension model: Draft technical guide* (Genebra, 1997).

¹⁹ Subramaniam Iyer: *Actuarial mathematics of social security pensions* (Genebra, OIT/AISS, 1999); Anne Drouin et al.: *Actuarial practice in social security* (Genebra, OIT/AISS, edição no prelo).

²⁰ Estas duas populações não estão necessariamente totalmente separadas, visto que alguns dos beneficiários de prestações poderão estar registados simultaneamente como membros activos. Nalguns regimes, os beneficiários de pensões de velhice parciais ou na totalidade podem ser simultaneamente contribuintes activos. Noutros regimes, é permitido receber simultaneamente pensões de sobrevivência ou pensões de invalidez parciais e de emprego.

²¹ O número de beneficiários na figura 8.7 também é positiva em faixas etárias mais jovens porque incluímos os sobreviventes (órfãos e viúvos(as)).

²² Ver OIT: *The ILO pension model*, op. cit.

²³ Ver OIT: *Social budgeting in Ukraine* (Budapeste, 1998) e a secção 9.2.5.3, “Pensões e outros prestações”.

²⁴ Ver Anne Drouin et al., op cit.

²⁵ Ver Michael Cichon et al.: *Modelling in health care finance - A compendium of quantitative techniques for health care financing* (Genebra, OIT/AISS, 1999).

²⁶ Ver UNICEF: *Central and Eastern Europe in transition: Public policy and social contributions*, Relatório de Monitorização Regional, N.º 1 (Nova Iorque, Nov. 1993), pp. 8, 9.

²⁷ Ver OIT: *World Employment Report 1998-99: Employability in the global economy. How training matters* (Genebra, 1998), p. 48 e seguintes.

²⁸ Até que ponto as disposições estão a ser aplicadas nos casos individuais é uma resposta habitualmente difícil.

²⁹ O argumento normalizado de “prudência” de estimativas de custos pode não ser levado ao extremo. Por exemplo, se as estimativas de custos de alterações na legislação sobrestimam indevidamente os efeitos de custos, nesse caso as alterações legislativas podem reagir de forma anormal.

³⁰ Não é assim tão evidente esperar acesso livre a tal informação; por exemplo, despesas militares – se bem que incluídas e publicadas no orçamento – em muitos países são tratadas ao abrigo de regulamentos de segurança do estado. Muitos governos também tendem a confiar em contas fora do orçamento para determinados fins políticos; mesmo que estas sejam publicadas, frequentemente é difícil ter uma visão clara da sua interrelação com o orçamento oficial.

³¹ De salientar que os impostos são habitualmente tributados sobre a produção e importação, sobre rendimentos e riqueza, etc. Para uma nomenclatura de tributação completa ver, por exemplo, o SCN de 1993, pp. 169-173 e 191-193. A abordagem do SCN sobre tributação coincide inteiramente com as definições utilizadas na publicação do FMI *A manual on government finance statistics* (GFS), 1986, ou como desenvolvido na publicação da OCDE *Revenue statistics of OECD member countries* – excepto se o SCN não classificar as contribuições da segurança social na rubrica de impostos (e outras excepções de menor importância).

³² O conceito “estudante” é aqui utilizado de um modo abrangente, incluindo as crianças de idade prematura, que frequentam jardins-de-infância, a estudantes universitários.

³³ Ver OIT/PNUD: *Bulgaria - Short-term budget projections for the National Social Security Institute*, Relatório para o Governo (Genebra, Sofia, 1998).

³⁴ Ver OIT: Panama, op. cit., e idem: *Saint Lucia Report to the Government on the Sixth Actuarial Review of the National Insurance Board as of 30 June 1996 and Supplement on the Study of Reform Measures Concerning Old-age Pensions* (Genebra, 1999).

PARTE IV

DOIS ESTUDOS DE CASO

A parte IV apresenta as aplicações do conceito de orçamentação social em dois casos específicos. São países em que as equipas da OIT introduziram o conceito de Orçamento Social como uma base factual para o estudo de importantes reformas de protecção social. O primeiro caso é o do Panamá, onde uma equipa da OIT trabalhou entre 1997 e 1998 e, o segundo, o da Ucrânia, onde foi desenvolvido um modelo de Orçamento Social em conjunto com uma equipa de trabalho interministerial daquele país, em 1997.

Os dois projectos foram executados por equipas diferentes e tinham finalidades distintas. O projecto do Panamá centrava-se sobretudo na avaliação da viabilidade financeira a longo prazo do actual sistema de pensões do sector formal do país, com vista a melhorar a sua estrutura de receitas/despesas num ambiente demográfico e económico progressivamente em mudança. O projecto da Ucrânia foi direccionado para a avaliação da pobreza a médio prazo e possibilidade de reforma do actual sistema, em situação de choque económico, com vista a melhorar a sua importância social e robustez durante um período prolongado de agravamento das dificuldades económicas. Como seria de esperar, os resultados dos dois exercícios foram bastante diferentes.

O Panamá registou um crescimento muito lento durante as décadas de 1980 e 1990, mas no futuro terá de crescer bem mais depressa para solucionar os problemas do mercado de trabalho que se avizinham, que não são mais do que o resultado da grande proporção de jovens da sua pirâmide populacional. O país está dividido num sector formal relativamente bem desenvolvido e num possível sector informal em crescimento. A base de dados estatística é satisfatória; a ideia de um Orçamento Social não constitui propriamente uma novidade, visto que

alguns componentes das estatísticas fiscais há muito que se baseiam na tradição de apresentar resultados numa desagregação funcional. O Panamá é um país que actualmente parece estar a desenvolver-se de modo precário: se incentivado por decisões políticas de apoio, tem a possibilidade de aderir ao clube de países desenvolvidos nos próximos 10 a 20 anos ou, se forem tomadas decisões políticas incorrectas, irá ficar atrás dos actuais níveis de desenvolvimento e perder o contacto com o chamado “mundo desenvolvido”.

A Ucrânia representa uma economia que continua a sofrer os efeitos traumáticos de uma transição económica difícil e tem de adaptar os seus sistemas de segurança social tradicionais às crescentes pressões fiscais. Ao contrário do Panamá, tem uma estrutura típica europeia de pirâmide populacional “amadurecida”, reflectindo as duas guerras mundiais, as crises económicas das décadas de 1920 e 1930, períodos de fome e uma taxa de natalidade em rápido declínio. À semelhança do Panamá, também necessitará de taxas de crescimento económico elevadas no futuro, mas por razões diferentes, visto que terá de ultrapassar os persistentes problemas de pobreza.

Esta parte aborda unicamente os resultados factuais dos casos de estudo. As recomendações políticas, que também foram feitas aos dois governos, foram excluídas.

9.1 PANAMÁ

9.1.1 Uma população jovem envelhecida

Em 1997, o Panamá tinha aproximadamente 2,7 milhões de habitantes, dos quais, cerca de 1 milhão com 14 anos de idade ou menos. A população activa foi determinada em 1,05 milhões de pessoas, representando uma taxa de participação no mercado de trabalho de 61,6 por cento. A população e a população activa têm registado um crescimento relativamente rápido nos últimos anos. O total da população registou uma subida à taxa média anual de 1,8 por cento, entre 1991 e 1997, ao passo que a população activa cresceu 3,2 por cento, ou seja, um aumento significativamente mais rápido. A idade média da população é baixa. Estava ligeiramente abaixo dos 26 anos de idade, em 1990, e subiu para cerca dos 27 anos, em 1997.

De acordo com pressupostos normalizados de uma futura diminuição da fertilidade e melhoria da mortalidade, o número e a estrutura da população do Panamá irão sofrer uma alteração significativa no futuro. As projecções realizadas, utilizando o modelo de população da OIT, revelaram a probabilidade dos seguintes desenvolvimentos populacionais.

O crescimento populacional anual irá diminuir de um modo significativo, à taxa média de 0,9 por cento entre 1997 e 2050; no final do período de projecção

irá praticamente sofrer uma estagnação. Ainda assim, o total da população irá subir 60 por cento comparativamente a 1997 e alcançará um nível de cerca de 4,3 milhões. Durante este processo, a idade média da população aumentará entre o seu nível actual, de 27 anos para os 40 anos. A figura 9.1 é uma apresentação gráfica do desenvolvimento populacional esperado, exibindo as pirâmides populacionais de 1997, 2025 e 2050.

Sob o pressuposto técnico de taxas de participação constantes no mercado de trabalho com base na idade, o total da mão-de-obra irá crescer 90 por cento no mesmo período, muito mais rápido do que a população – e irá praticamente duplicar em relação ao seu nível actual, de ligeiramente acima de 1 milhão para cerca de 2 milhões. O pressuposto das taxas de participação constantes é muito conservador, uma vez que implica que, devido às mudanças na composição da população, a taxa de participação geral diminua ininterruptamente do seu actual nível para 58,5 por cento, invertendo claramente a tendência observada durante a década de 1990.

A pressão relacionada com o mercado de trabalho, isto é, a crescente oferta de trabalho (mesmo sob pressupostos conservadores), é um dos principais factores a acrescentar à necessidade de seguir uma política económica claramente orientada para o crescimento, para evitar níveis de desemprego insustentáveis. As políticas do passado, que se baseavam na absorção de uma mão-de-obra crescente, sobretudo através de reduções do salário real, já não serão acolhidas de bom agrado por uma mão-de-obra que vai envelhecendo basicamente ao mesmo ritmo da população geral. Uma política de reduções constantes do salário real pode ser exequível relativamente a uma mão-de-obra jovem com pouca experiência, mas possivelmente não é sustentável durante períodos mais longos, quando aplicada a trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes no pico da idade activa, com responsabilidades sociais e individuais.

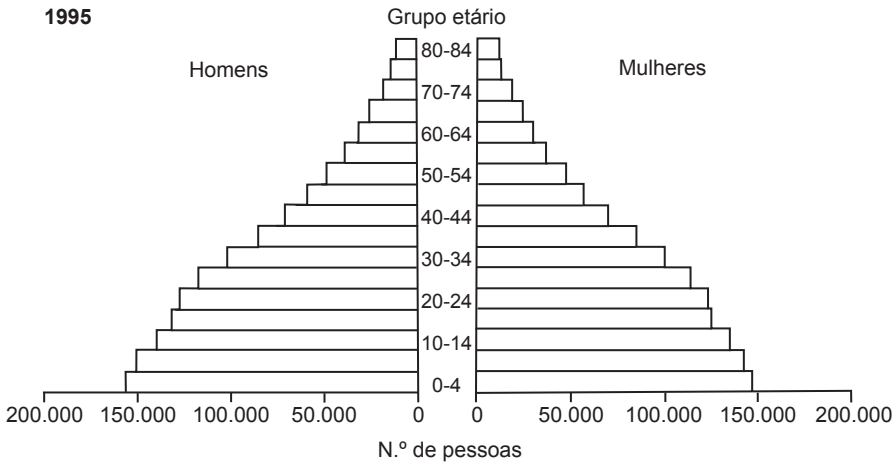
9.1.2 Desenvolvimento económico e o emprego: O balanço do mercado de trabalho

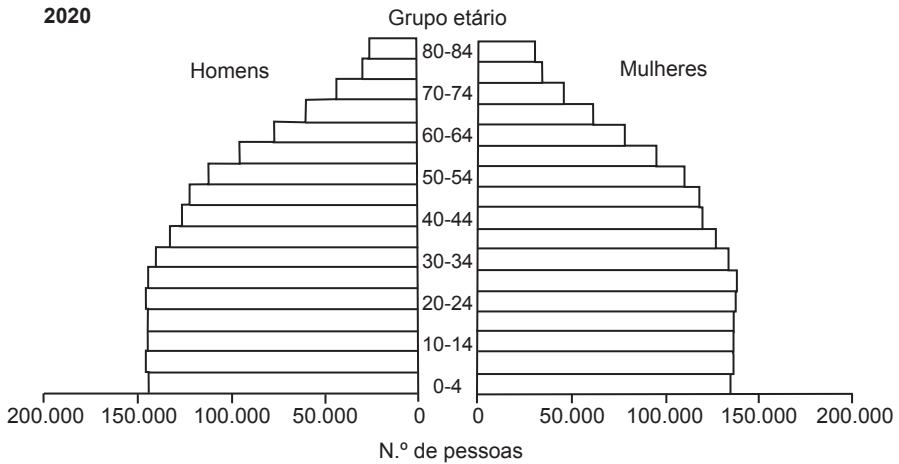
O desempenho do crescimento do Panamá confunde-se com o passado observado e é fortemente influenciado por acontecimentos políticos. Em média, cresceu à taxa anual ligeiramente acima dos 2,5 por cento, entre 1980 e 1996. Após alguns anos de crescimento durante a década de 1980, a economia sofreu uma queda abrupta entre 1987 e 1989; a forte recuperação temporária, que resultou sobretudo da expansão do sector da construção, trouxe-a para um nível de crescimento médio de cerca de 5,5 por cento, entre 1989 e 1996. Desde que a expansão estagnou em 1994, o crescimento intrínseco do país poderá ser actualmente de apenas 2,5 por cento e 3,5 por cento por ano.

O total do emprego subiu à impressionante taxa anual de 3,5 por cento entre 1989 e 1996, não apenas – como se esperava – durante o período de recuperação do emprego, entre 1990 e 1995 (+4 por cento ao ano), como também desde 1995, quando o emprego continuou a crescer à taxa anual de cerca de 2,5 por cento.¹ O total do emprego cresceu a partir de um nível de 686.000 em 1989, ultrapassando os 900.000 em 1997, sendo de 33 por cento. A partir destes desenvolvimentos foram obtidas algumas estimativas preliminares relativamente à produtividade laboral (equivalentes ao PIB real por empregado); esta poderá ter crescido cerca de 15 por cento entre 1989 e 1996, ou seja, à taxa média anual de 1,9 por cento.

Durante o mesmo período, a média do salário nacional real diminuiu consideravelmente. Se se determinar que em 1989 = 100, alcançou um nível de apenas 81 em 1996, reflectindo uma *redução média anual* do seu poder de compra de praticamente 3 por cento, pode contrastar com o *crescimento médio anual* do PIB real de 5,4 por cento no mesmo período. No entanto, é extremamente interessante que a média dos salários reais no sector público, representando cerca de 25 por cento de todos os trabalhadores economicamente dependentes, tenha diminuído apenas à taxa anual de 1 por cento; no sector privado (representando 45 por cento de todos os trabalhadores por conta de outrem) subiu à taxa anual de 1,5 por cento e numa área à parte, de elevada produtividade (representando 3 por cento dos trabalhadores por conta de outrem), de 2 por cento ao ano. Por outras palavras, cerca de um quarto da mão-de-obra dos trabalhadores dependentes (a parte remanescente) teve de suportar o principal peso da redução do salário real. Para este grupo, a redução média anual foi na ordem dos 15 por cento.

Figura 9.1 Panamá: Pirâmides demográficas, 1997, 2025 e 2050

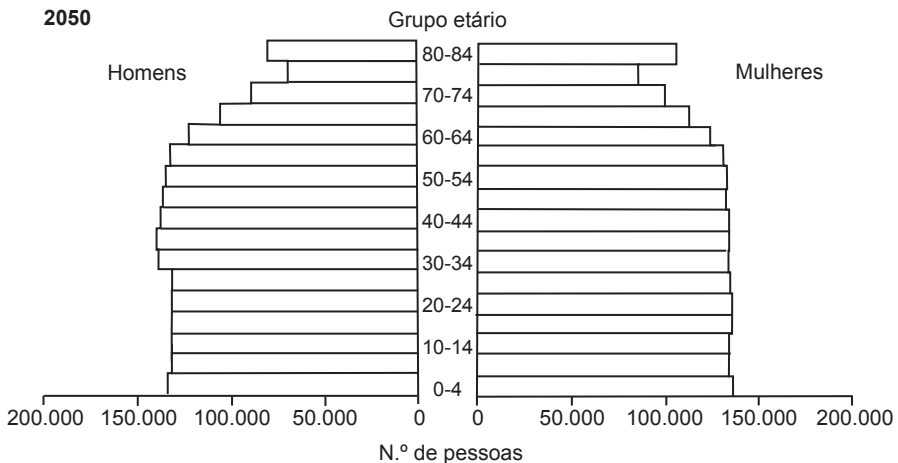




Simultaneamente, não foi o grupo com as maiores reduções de salários reais que registou um crescimento de emprego mais elevado. O emprego aumentou nesse grupo entre 1989 e 1996, num total de aproximadamente 40 por cento, o que é impressionante, quando comparado com o crescimento do emprego no sector público de apenas 3 por cento, e do crescimento do emprego de 5 por cento na área à parte, de elevada produtividade, no mesmo período de sete anos. Ainda assim continuou a ser inferior ao crescimento do emprego no sector privado, onde no mesmo período, o emprego dependente registou um crescimento de 70 por cento.

Na sequência destes desenvolvimentos, o Panamá conseguiu manter os números de desemprego absoluto a um nível de cerca de 130.000 a 140.000 – a taxa de desemprego desceu de 16 por cento em 1989, para ligeiramente abaixo dos 13 por cento, em 1997.

Figura 9.1 (Continuação)



Com base nestas informações, foi tomada uma decisão estratégica sobre os futuros desenvolvimentos económicos, salariais e do mercado de trabalho. De um modo resumido, as informações foram as seguintes:

- No futuro, haverá um aumento da pressão da oferta de trabalho devido ao desenvolvimento demográfico.
- Até ao presente, o abrandamento dos salários reais contribuiu para o aumento da taxa de emprego no passado.
- O crescimento da média do salário real e o grande aumento do emprego seriam possíveis, sobretudo no sector privado da economia.
- As conclusões políticas a tirar foram as seguintes:
- A pressão da oferta de trabalho será inevitável.
- Não serão os sectores em declínio mais acentuado nos salários reais a gerar mais emprego, mas os sectores de produção competitivos. No futuro, o sector privado terá de ser incentivado.
- O abrandamento dos salários reais só tem vindo a contribuir para o aumento antigo da taxa de emprego (a estabilização do emprego no sector público), mas não pode ser sustentado a longo prazo, sobretudo se o peso do ajustamento real nascer de um grupo específico de trabalhadores por conta de outrem “não protegido”.

As conclusões para o cenário de projecção da economia são:

- O crescimento anual do PIB deveria basear-se no pressuposto em como as medidas a tomar iriam elevar o crescimento do Panamá para um nível aproximadamente duas vezes tão elevado quanto o observado no passado. O crescimento geral da produtividade laboral deveria aumentar para taxas apenas ligeiramente mais elevadas do que as tendências observadas no passado – reflectindo os efeitos eficazes da suposta política económica relacionada com o crescimento.
- O número efectivo de postos de trabalho proporcionados pela economia (equivalente a empregados) registaria uma subida a uma velocidade que permitisse ao mercado de trabalho absorver a entrada adicional de oferta de trabalho (equivalente à estabilização do número absoluto de desempregados ao nível de meados da década de 1990) e pagar salários reais em contínuo crescimento. A evolução dos preços perderia a sua volatilidade anterior, as taxas anuais projectadas estariam próximas das tendências a longo prazo observadas no passado, e diminuiriam a pouco e pouco no futuro.

Os principais resultados das projecções, com base nestas considerações, encontram-se resumidos no quadro 9.1. Além das variáveis do rendimento macroeconómico (na parte inferior do quadro), também contém informações sobre as principais variáveis do mercado de trabalho. A Parte III explica mais detalhadamente o balanço do mercado de trabalho.

Claramente, com base na experiência passada descrita referente ao Panamá, o conjunto de valores projectado tem de ser visto como um cenário-alvo optimista, reflectindo o contínuo e elevado crescimento não inflacionário, fortes aumentos de produtividade laboral, crescimento do emprego e diminuição do desemprego. Os salários nominais registam um crescimento moderado; a percentagem do rendimento do trabalho no rendimento interno aumenta apenas gradualmente, permitindo assim lucros suficientes como base do investimento sustentado. No entanto, os salários reais registam um aumento considerável ao longo do tempo.

Quando o projecto foi realizado, este cenário era o resultado de discussões entre a equipa de projecto e os colegas do Panamá e foi visto como um cenário superior. Também foram solicitados cenários alternativos. O valor intrínseco do cenário superior acabou por confirmar a necessidade de iniciar uma reforma do sistema de segurança social no futuro próximo. Ainda que perante um futuro optimista dos desenvolvimentos económicos e do mercado de trabalho, as disposições jurídicas da protecção social já não parecem sustentáveis a longo prazo, mas têm de ser reformadas – apesar de mais moderadamente do que sob pressupostos menos optimistas.

9.1.3 O orçamento consolidado do sector público

O orçamento consolidado do sector público engloba os orçamentos do governo central e dos municípios, empresas públicas e segurança social, além de outras instituições para-estatais. Os resultados de projecção do Panamá são apresentados no quadro 9.2.

O quadro contém informações muito pormenorizadas num formato bastante resumido. Aqui, gostaríamos de chamar a atenção dos leitores para os dois principais resultados a longo prazo.

- A estrutura da despesa alterar-se-á significativamente ao longo do tempo.
- A dívida pública do país aumentará se se prosseguir com os seus actuais programas de despesas e receitas.

É possível observar melhor ambos os resultados nas figuras 9.2 e 9.3.

A figura 9.2 indica simplesmente que as ponderações relativas da despesa pública serão modificadas a favor das “despesas sociais”, sendo que as “despesas econó-

micas” irão perder a sua parte. Gostaríamos de salientar que este resultado, como tal, não constituía nenhuma razão para a OIT recomendar a reforma da segurança social. O envelhecimento da população necessita inevitavelmente de apoio, através de transferências relativamente mais elevadas, e a diminuição relativa das despesas económicas poderá, eventualmente, ser compensada por uma utilização mais eficaz.

A figura 9.3 reflecte o desenvolvimento do total da dívida como percentagem do PIB. Em primeiro lugar, existe uma tendência significativa da diminuição do rácio dívida-PIB, o que não é de surpreender, devido ao presumível elevado crescimento económico e desenvolvimento moderado dos salários no sector público, juntamente com uma estratégia de consolidação contínua. Além disso, durante esse período espera-se que o sistema de segurança social continue a ter reservas. Apenas posteriormente, estas reservas serão utilizadas relativamente depressa e o aumento da dívida da segurança social começará a contrabalançar, até mesmo ultrapassar a projectada redução relativa da dívida pública, que ocorre no sector “puro” do estado. Ainda assim, perante este cenário de crescimento optimista, o total do encargo da dívida pública permaneceria dentro de limites razoáveis.

9.1.4 O Orçamento Social e os seus componentes

Foram calculados uma série de cenários diferentes para o Orçamento Social do Panamá. Acabámos de descrever os elementos económicos de um destes cenários. Na secção 9.1.4.1 descrevemos os efeitos deste cenário no total do Orçamento Social do país e alguns dos seus componentes. Para efeitos de ilustração, os resultados que seriam de esperar sob um cenário económico alternativo são apresentados na secção 9.1.4.2. Este cenário foi, na verdade, um cenário de crescimento fraco com todas as implicações típicas, que não são descritas aqui ao pormenor, como por exemplo, menos emprego, mais desemprego e salários mais baixos numa estrutura de evolução de preços praticamente inalterada.

Ambos os cenários foram calculados sob um pressuposto de status quo legislativo, ou seja, não foram antecipadas alterações na legislação. No entanto, para o cenário-alvo, introduzimos o pressuposto de modo exógeno em como as pensões em pagamento eram ajustadas com regularidade ao aumento médio dos salários, numa base anual, o que não está explicitamente previsto na legislação das pensões no Panamá. No cenário alternativo, abandonámos este pressuposto, e sem qualquer tipo de surpresa, o resultado deu desenvolvimentos muito diferentes do Orçamento Social para o rácio do PIB (“rácio da despesa social”) ao longo do tempo (ver em baixo).

Além disso pressupõe-se, em ambos os cenários, que os futuros governos do Panamá irão conseguir gerir com sucesso a anunciada política de contenção de custos da saúde. Caso contrário, será acrescentado à dinâmica da despesa.

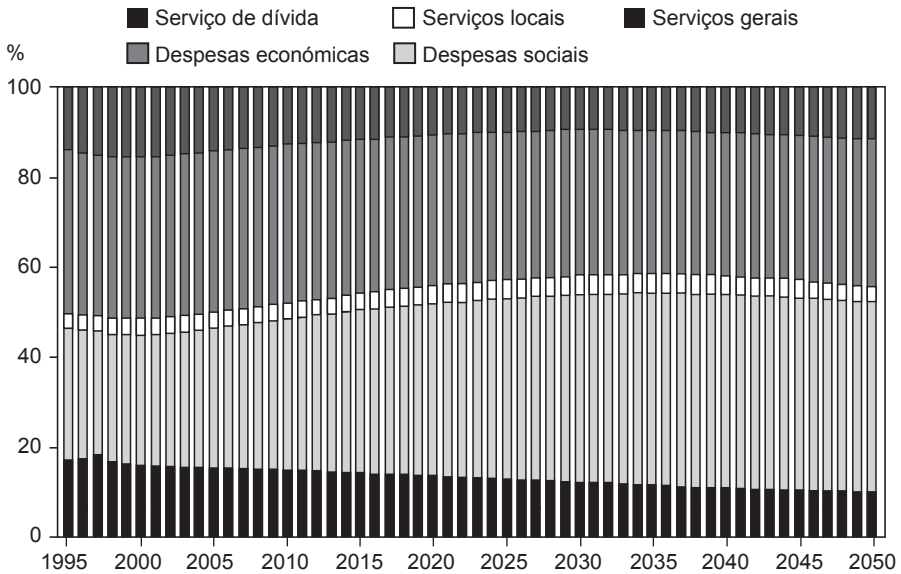
Quadro 9.1 Panamá: Enquadramento demográfico e económico, 1997-2050

Rubrica	Unidade	1997	1998	1999	2000	2010 ¹	2020 ¹	2030 ¹	2040 ¹	2050 ¹
População	1 000 pessoas	2 719	2 764	2 809	2 856	3 266	3 620	3 939	4 160	4 288
Alteração comparativamente ao período anterior	%	1,7	1,7	1,7	1,7	1,4	1,0	0,8	0,5	0,3
População com ≥ 15 anos de idade	1 000 pessoas	1 716	1 755	1 796	1 838	2 254	2 630	2 973	3 211	3 350
Alteração comparativamente ao período anterior	%	2,7	2,3	2,3	2,3	2,1	1,6	1,2	0,8	0,4
Percentagem da população	%	63,1	63,5	63,9	64,4	69,0	72,7	75,5	77,2	78,1
Mão-de-obra	1 000 pessoas	1 060	1 085	1 110	1 136	1 381	1 574	1 716	1 803	1 835
Alteração comparativamente ao período anterior	%	2,4	2,4	2,3	2,4	2,0	1,3	0,9	0,5	0,2
Percentagem da população com ≥ 15 de idade	%	61,8	61,8	61,8	61,8	61,2	59,9	57,7	56,1	54,8
Número de empregados	1 000 pessoas	901	936	977	1 021	1 176	1 493	1 693	1 805	1 901
Alteração comparativamente ao período anterior	%	3,4	3,9	4,4	4,5	1,4	2,4	1,3	0,6	0,5
Percentagem da mão-de-obra da qual:	%	85,0	86,3	88,0	89,9	85,2	94,8	98,7	100,1	103,6
Trabalhadores economicamente dependentes	1 000 pessoas	608	634	664	696	825	1 077	1 255	1 374	1 485
Alteração comparativamente ao período anterior	%	3,4	4,3	4,7	4,8	1,7	2,7	1,5	0,9	0,8
Trabalhadores por conta de outrem	1 000 pessoas	439	458	479	503	596	778	907	993	1 073
Alteração comparativamente ao período anterior	%	3,4	4,3	4,7	4,8	1,7	2,7	1,5	0,9	0,8
Percentagem de trabalhadores dependentes	%	72,2	72,2	72,2	72,2	72,2	72,2	72,2	72,2	72,2
Trabalhadores independentes, proprietários e trabalhadores familiares	1 000 pessoas	292	302	313	326	351	416	438	431	416
Alteração comparativamente ao período anterior	%	3,4	3,3	3,7	3,9	0,8	1,7	0,5	-0,2	-0,4
Taxa de desemprego	%	15,0	13,7	12,0	10,1	14,8	5,2	1,3	-0,1	-3,6
PIB (a preços constantes)	Milhões de balboa	6 736	7 140	7 568	8 022	14 367	24 890	39 966	59 659	87 780
Alteração comparativamente ao período anterior	%	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	5,6	4,8	4,1	3,9
Deflacionador do PIB	Índice	129,5	131,4	133,2	135,1	153,5	171,8	190,0	208,0	225,9
Alteração comparativamente ao período anterior	%	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,1	1,0	0,9	0,8
Rendimento interno	Milhões de balboa	7 240	7 785	8 368	8 993	18 303	35 488	63 008	102 983	164 566
Alteração comparativamente ao período anterior	%	7,5	7,5	7,5	7,5	7,4	6,8	5,9	5,0	4,8
Rendimento do factor laboral	Milhões de balboa	4 159	4 475	4 815	5 179	10 628	20 778	37 196	61 292	98 740
Percentagem do rendimento interno	%	57,4	57,5	57,5	57,6	58,1	58,6	59,0	59,5	60,0
Somatório dos salários	Milhões de balboa	3 794	4 082	4 392	4 724	9 695	18 954	33 930	55 910	90 070
Alteração comparativamente ao período anterior	%	7,6	7,6	7,6	7,6	7,5	6,9	6,0	5,1	4,9
Salários per capita (Contas Nacionais)	Balboa por mês	520	537	551	566	980	1 467	2 253	3 391	5 054
Alteração comparativamente ao período anterior	%	4,0	3,2	2,8	2,6	5,6	4,1	4,4	4,2	4,1
Taxa de retorno nominal	%	6,6	6,5	6,4	6,3	5,5	5,0	5,0	5,0	5,0
Custos unitários de trabalho	% ²	1,5	1,2	1,2	1,2	1,1	0,9	0,8	0,7	0,6
Produtividade laboral	% ²	2,5	2,0	1,5	1,4	4,5	3,2	3,5	3,4	3,4

Notas: ¹ Alteração da percentagem = taxa média a dez anos. ² Alteração comparativamente ao período anterior.

Quadro 9.2 Panamá: Conta consolidada do sector público, 1997-2050 (milhares de balboas)

Rubrica	1997	1998	1999	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Total de receitas	4 554 838	4 799 075	5 054 624	5 335 630	9 184 316	14 657 303	23 197 277	33 584 127	4 809 210
Receitas actuais	4 330 824	4 574 358	4 822 550	5 094 702	8 878 915	14 405 087	22 816 407	33 049 649	4 734 047
Impostos	1 663 390	1 758 795	1 855 169	1 960 371	3 426 902	5 565 906	8 816 032	12 785 999	1 836 290
Receitas não fiscais	2 650 988	2 798 111	2 948 980	3 114 910	5 417 834	8 782 701	13 910 139	20 132 026	2 878 949
Outras receitas actuais	16 447	17 452	18 401	19 421	34 179	56 481	90 236	131 624	188 068
Caixa (montantes transitados)	17 972	17 972	17 972	17 972	17 972	17 972	17 972	17 972	17 972
Receitas de capital	206 041	206 745	214 102	222 956	287 430	234 244	362 898	516 506	733 665
Total da despesa	4 927 360	5 100 884	5 368 100	5 519 231	9 398 575	15 750 688	25 777 612	38 665 668	5 503 741
Serviços gerais	906 992	837 957	878 843	878 318	1 414 251	2 152 915	3 171 243	4 307 489	566 426
Despesa social	1 367 599	1 471 203	1 557 426	1 617 808	3 168 193	6 121 368	10 885 208	16 753 210	2 333 250
Serviços locais	155 665	166 667	178 139	180 990	346 460	612 614	1 028 343	1 537 646	215 526
Despesas económicas	1 745 149	1 839 219	1 935 119	1 988 908	3 290 092	5 239 597	8 321 334	12 329 118	1 780 275
Serviço de dívida	751 956	785 837	818 572	853 572	1 179 579	1 624 176	2 371 484	3 738 205	608 262
Saldo	-372 522	-301 809	-313 476	-183 601	-214 258	-1 093 384	-2 580 335	-5 081 541	-649 530

Figura 9.2 Panamá: Estrutura das despesas públicas, 1997-2050

Para uma interpretação correcta, de referir também que, de acordo com todos os nossos pressupostos, dentro de 25 a 30 anos, o Panamá atingirá os rácios de despesa sociais comparáveis aos actuais rácios de despesa dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económica (OCDE) – no cenário-alvo, próximo das taxas “máximas” observadas da OCDE, no cenário alternativo, próximo das respectivas taxas “baixas”, sendo que, em ambos os casos, não foi introduzido nem um regime de seguro de desemprego nem um forte regime de assistência social. Se o cenário económico alvo se vier a concretizar, a população do Panamá pode considerar-se sortuda, já que neste cenário (praticamente) todas as pessoas trabalham e não será necessário nenhum seguro de desemprego nem um importante regime de segurança social, para prestar apoio a um número considerável de pessoas carenciadas. Mas se estas condições favoráveis não ocorrerem, o esforço redistributivo do PIB do país poderá aumentar drasticamente no futuro. Nestas condições, já seria tardia uma importante reforma da política social.

Figura 9.3 Panamá: Dívida pública como percentagem do PIB, 1997-2050

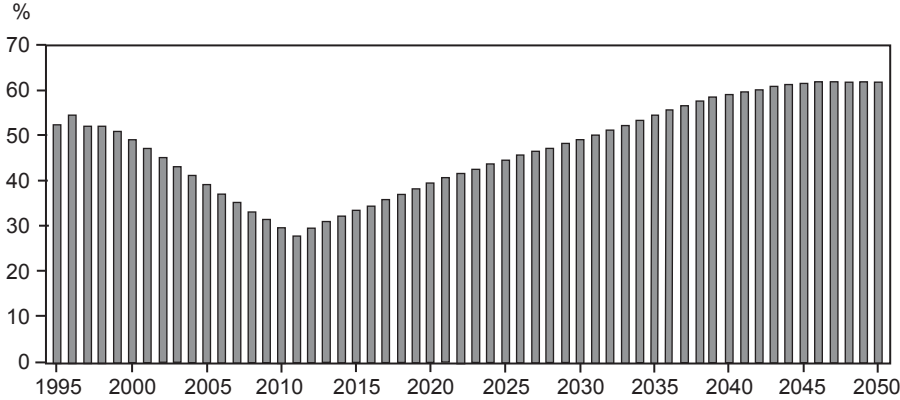
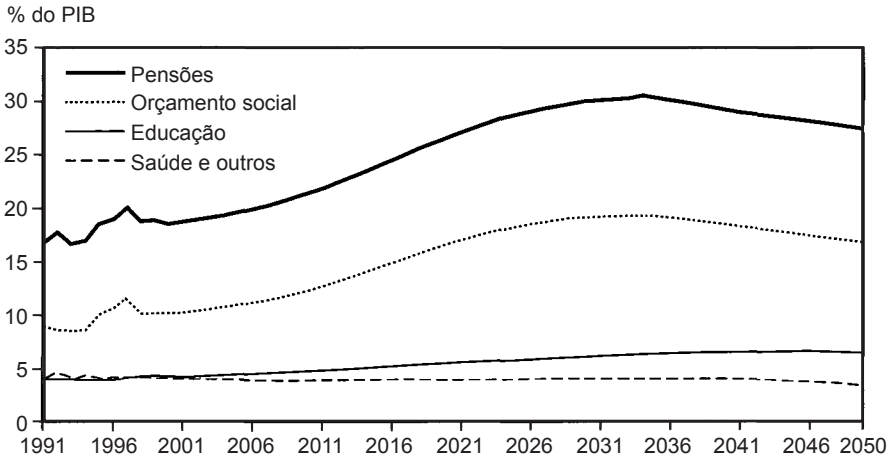


Figura 9.4 Panamá: Orçamento Social como percentagem do PIB, 1991-2050: Cenário económico alvo



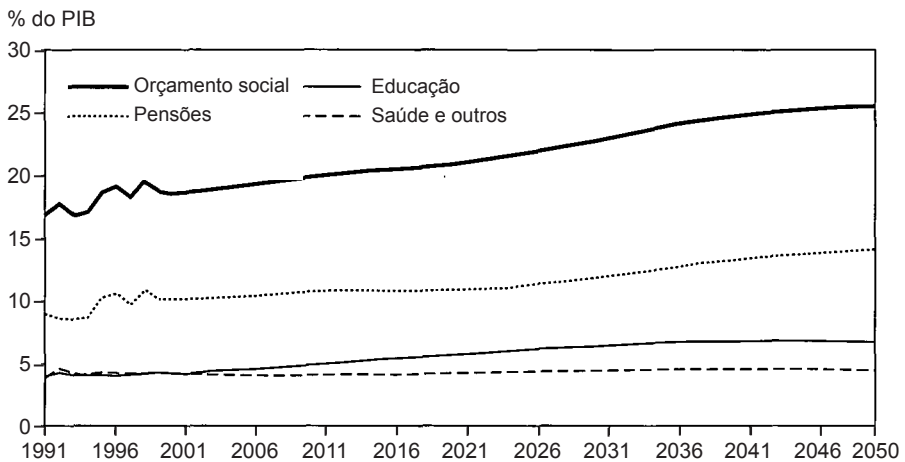
Estes comentários devem ser tidos em conta ao ler as seguintes explicações.

9.1.4.1 O caso-alvo

No final da década de 1990, o Panamá gastou perto de 20 por cento do seu PIB nominal em despesas sociais (figura 9.4). As despesas sociais englobam as despesas com as pensões, saúde, educação e outras rubricas de menor relevância em termos financeiros. Tendo em conta os referidos pressupostos, o processo de en-

velhecimento, juntamente com uma legislação de pensões relativamente favorável, será o principal motor da despesa social. Relativamente ao PIB, esta despesa duplicará nos próximos 30 anos e atingirá o pico dos 20 por cento do PIB, começando posteriormente a diminuir. O outro principal componente é a educação, que tem de ser alargado se o país pretender alcançar o crescimento económico ambicionado para o futuro. O conceito de Orçamento Social engloba apenas as despesas actuais que vão directamente para os beneficiários. É esta a razão por que as despesas com os investimentos em activos reais não são registadas aqui, mas têm de ser consideradas ao interpretar o desenvolvimento das despesas com a saúde. Tendo em conta os acordos legislativos e institucionais, a actual despesa com a saúde no Panamá está predominantemente influenciada pelos custos laborais dos trabalhadores do sector público da saúde. Assim, sob o pressuposto de crescimento salarial moderado e as constantes políticas de contenção de custos no sector público, não se esperam grandes aumentos das despesas de saúde em relação ao PIB.

Figura 9.5 Panamá: Orçamento Social como percentagem do PIB, 1991-2050: Cenário económico alternativo



No entanto, as infra-estruturas de saúde no Panamá – hospitais, ambulâncias, etc. – necessitam de grandes melhorias em termos de equipamento de saúde per capita da população.

Ao todo, o Orçamento Social atingirá o ponto máximo da taxa de despesa social, ultrapassando um pouco os 30 por cento do PIB, na década de 2030, diminuindo ligeiramente mais tarde (figura 9.4).

9.1.4.2 Um resultado alternativo

Não devemos esquecer que o cenário alternativo foi calculado sob os mesmos pressupostos de *status quo* legislativo, para avaliar a variabilidade do sistema de protecção social do país, se a economia não desenvolver tão favoravelmente conforme previsto no caso-alvo. Além disso, o pressuposto da indexação da prestação foi abolido. O modelo reage correctamente. O padrão de desenvolvimento dinâmico do Orçamento Social é igual ao anterior, mas agora o rácio de despesas é significativamente mais baixo, sendo este efeito, um resultado líquido de duas forças dinâmicas que empurram as finanças do sistema para direcções opostas.

Em primeiro lugar, existe o desenvolvimento que ocorreria se fosse para manter o pressuposto da indexação das prestações. A seguir, o rácio da despesa atingiria o seu ponto mais alto, ao ultrapassar os 34 por cento do PIB na década de 2030, o que é consideravelmente mais elevado do que no caso-alvo. Este era um resultado previsível, porque quando o sistema de protecção social funciona com base num conjunto de parâmetros legalmente atribuídos, a intensidade das suas funções redistributivas deveria ser mais elevada em condições económicas mais apertadas do que numa economia que se desenvolve para um objectivo de crescimento elevado.

A segunda força, a trabalhar na direcção oposta, é a abolição do pressuposto da indexação. Reduz o dinamismo do crescimento das despesas do sistema para que o rácio da despesa social geral fique bem abaixo do nível do caso-alvo, apesar do ambiente económico geral ser bastante menos favorável do que no caso-alvo. Actualmente, a despesa social atinge cerca de 20 por cento do PIB.

A despesa da saúde permanece nos mesmos níveis moderados tal como o cenário-alvo pelas razões explicadas. A despesa com a educação volta a subir, com base no pressuposto de que o Panamá irá sempre necessitar de uma expansão significativa dos seus esforços na educação para fomentar o seu desempenho de crescimento futuro, independentemente de qual vier a ser a verdadeira taxa de crescimento a longo prazo. É necessário estar ciente de que o valor absoluto do PIB real no ano de projecção final, e todos os outros valores de rendimento em conformidade, é apenas um terço dos valores do cenário-alvo, apesar da presumível taxa média de crescimento a longo prazo ser ligeiramente superior à observada no passado (mas, evidentemente, não tão elevada como no cenário-alvo).

Aqui, era de especial interesse que a introdução (tardia) de um regime de seguro de desemprego e de um regime de assistência social sólidos fosse excluída dos cálculos do cenário. O desemprego elevado persistente (com impactos significativos nas taxas de pobreza) faz parte deste cenário, os resultados das projecções financeiras a longo prazo provavelmente ainda são uma fonte de maior preocupação (figura 9.5).

9.2 UCRÂNIA

A Ucrânia é um país de transição, cuja economia funcionou durante sete décadas sob condições de economia planeada. Está agora a emergir lentamente de um período de abrandamento do PIB, enquanto a economia e os processos de tomada de decisão política se ajustam às novas regras da economia de mercado e democracia. As secções 9.2.1 até à 9.2.4, começam por descrever a situação demográfica, o contexto económico, a realidade social e o actual sistema de protecção social. A seguir, a secção 9.2.5 projecta o desenvolvimento financeiro futuro do Orçamento Social sob cenários alternativos. Prossegue, discutindo a sensibilidade de testar o modelo, a análise do possível impacto da despesa social na economia e a análise de algumas experiências políticas que simulam o impacto das opções políticas alternativas nas despesas sociais.

9.2.1 Desenvolvimento demográfico

O total da população da Ucrânia era de 51 milhões em 1996, tendo registado um crescimento de 3 por cento entre 1980 e 1990, visto que o número de nascimentos foi superior ao número de mortes neste período. Esta tendência inverteu-se desde a independência em 1981, reflectindo a deterioração das condições económicas e sociais como consequência da recessão. Os cuidados de saúde, o número de creches e os padrões de nutrição diminuíram todos, resultando na diminuição da esperança de vida e da fertilidade, ao passo que a mortalidade infantil registou uma subida. A deterioração dos padrões de vida para a maioria da população ucraniana, juntamente com a incerteza relativamente ao futuro, levou a uma diminuição progressiva da fertilidade. Enquanto em meados da década de 1980, a taxa de fertilidade ascendia a 15 nascimentos por cada 1000 pessoas, em 1995, descia para apenas 9,6. Em 1996, a taxa de fertilidade era de 9,2 por cada 1000, o que indica uma quebra de 5,1 por cento comparativamente ao período homólogo, em 1995. Na verdade, o actual nível de fertilidade não assegura sequer a simples reprodução da população ucraniana. A esperança de vida nos homens desceu de 66 anos, em 1991, para menos de 63,7 anos de idade, em 1995, e as mulheres dos 75 anos para ligeiramente acima dos 73,8 anos de idade. Entretanto, a mortalidade infantil subiu de 12,8 por 1000 nascimentos em 1990, para 14,7 em 1995.

Estes desenvolvimentos resultaram na diminuição do índice de dependência, ou seja, um aumento na percentagem total da população em idade activa. No entanto, o decréscimo da população entre 1991 e 1993, causado pela elevada taxa de mortalidade relativamente à taxa de natalidade, foi compensado por uma imigração líquida substancial proveniente de outros países. Desde 1995, a tendência tem estado direccionada para a emigração líquida, o que resultou num pequeno decréscimo da população (94.500 de emigração líquida em 1995; cerca

de 120.000 em 1996). Os ucranianos também começaram a emigrar para outros países como mão-de-obra estrangeira, onde a média dos salários é mais elevada.

9.2.2 O contexto económico

Ao fazer parte de um bloco de comércio centralizado, a economia da Ucrânia estava bastante interligada a outras economias. Esta situação levou, inevitavelmente, a uma forte dependência de recursos e mercados externos, sobretudo da Rússia. Cerca de 40 por cento da produção ia para o complexo militar e industrial. Além da indústria pesada (construção de máquinas, estaleiros, fábricas de alumínio), a agricultura desempenhava um papel importante na economia, visto que 25 por cento da mão-de-obra empregada se encontrava no sector da agricultura, em 1995.

O declínio económico já tinha começado alguns anos antes da independência da Ucrânia em 1991, mas a situação piorou drasticamente com a dissolução da União Soviética e do bloco de comércio COMECON (Conselho de Assistência Económica Mútua). Esta ruptura originou uma enorme quebra da produção em todos os sectores, quer industrial quer de bens de consumo, agravada pelo abrandamento da procura de material militar. O total da produção no sector público caiu mais de 50 por cento nos cinco anos até 1995, a indústria transformadora desceu ligeiramente abaixo dos 50 por cento, a produção agrícola 35 por cento e a produção de bens de consumo 56 por cento. Os dados oficiais revelam que em 1996, o PIB real era de apenas 43 por cento do nível obtido em 1990. Relativamente à indústria, a recessão sentiu-se mais profundamente nos sectores que produziam produtos mais sofisticados, já que estes enfrentavam uma forte concorrência de bens importados de melhor qualidade. Além da quebra na produção, os meios existentes também diminuíram drasticamente.

Segundo as estimativas da OIT, a dimensão do sector informal podia ser até 30 por cento ou 40 por cento do PIB. Não obstante o evidente elevado nível de incerteza nestas estimativas, é óbvio que este desenvolvimento teve efeitos negativos no crescimento económico, no orçamento do estado e na balança comercial. A não cobrança de impostos e contribuições sociais originou crises no orçamento de estado e agravou o problema dos salários e pensões em atraso.

Apesar do PIB da Ucrânia ter entrado rapidamente em declínio desde a independência, a sua taxa de desemprego oficial durante 1992-1995 permaneceu baixa, tendo, posteriormente, começado a subir. No início de 1998, havia cerca de 680.000 cidadãos inactivos inscritos no Serviço de Emprego, incluindo 637.000 com o estatuto de desempregados, o que representava 1,8 vezes mais do que em 1996. O facto de nem todos os desempregados estarem inscritos nos centros de emprego pode ser explicado – pelo menos até certo ponto – pelo facto de existi-

rem poucos incentivos que levassem as pessoas a inscreverem-se como desempregadas, ficando a receber um subsídio de desemprego muito baixo e grande demora no pagamento das prestações. Além disso, as empresas tentavam reagir ao abrandamento da procura, induzindo os seus funcionários a aceitarem trabalho a tempo parcial ou optarem por tirar licenças sem vencimento. Os trabalhadores muitas vezes acabavam por aceitar uma licença sem vencimento ou trabalhar menos horas para manterem a sua elegibilidade a outras prestações, incluindo cuidados de saúde e habitação. Consequentemente, julga-se que o desemprego oculto seja muito superior aos números oficiais. De acordo com algumas estimativas oficiais, o desemprego real poderá ter atingido os 3,5 milhões (aproximadamente 12 por cento da mão-de-obra), no final de 1996.

À semelhança de outros países com uma situação política e económica idênticas, a Ucrânia passou por um período de hiperinflação no início da transição. A taxa de inflação atingiu o seu ponto alto em 1993, superior a 10.000 por cento. De facto, uma das maiores proezas do governo da Ucrânia foi a estabilização da moeda e a redução da inflação em 1994-95, devendo-se a políticas monetárias restritas.

O governo também conseguiu estabilizar o défice orçamental (sem ser do seguro social). Contudo, foi conseguido, em grande parte, devido ao atraso no pagamento das responsabilidades actuais, sobretudo salários do sector público, prestações sociais e pensões. Esta situação criou enormes atrasos nos pagamentos de salários e entre empresas, bem como atrasos nas prestações e pensões, acabando por dificultar a necessária reestruturação empresarial e recuperação da economia.

A privatização está no centro do programa de reforma do governo. O processo foi oficialmente lançado em 1992, com um conjunto de leis a determinar as várias condições de privatização de pequenas, médias e grandes empresas. No entanto, os objectivos estabelecidos não foram alcançados. Por exemplo, apenas 25 por cento das empresas visadas foram privatizadas.

9.2.3 A realidade social

A realidade social na Ucrânia é terrível. A recessão económica e a hiperinflação tiveram um impacto grave no rendimento e nível de vida da maior parte da população ucraniana. Devido à inflação, a capacidade de ganho dos trabalhadores ficou debilitada e os activos monetários perderam o seu valor. O poder de compra das várias prestações sociais (incluindo as pensões) foi drasticamente minado, porque os aumentos não sistemáticos destas prestações não conseguiam acompanhar a inflação. Além disso, o sistema de segurança social herdado da era da economia planeada era inadequado para lidar com a nova situação.

Desde 1990, os salários sofreram quebras constantes ficando atrasados relativamente ao IPC (índice de preços ao consumidor). A maior queda dos salários reais foi observada em 1993 (-63,2 por cento). Em 1997, o nível do salário médio era igual a 34,2 por cento do nível de 1990. Contudo, o rendimento das actividades do sector informal não foi incluído nas estimativas de rendimentos e salários, e o sector privado em crescimento, como sempre, não declara o valor real dos salários e rendimentos. Assim, as estatísticas oficiais podem apresentar uma subavaliação dos níveis de rendimento na Ucrânia.

As disparidades de rendimento subiram em flecha. Em 1994, o rendimento médio de um décimo da população mais bem paga ultrapassou a média do rendimento de um décimo daqueles que recebem menos, por um factor de 9. Em 1995, a diferença aumentou para um factor de 12, e em 1997 para 14.

Os desenvolvimentos do rendimento tiveram um efeito extremamente negativo no nível de vida e na oferta de produtos alimentares básicos e outros produtos essenciais, e empurraram uma parte considerável da população para fora dos limites da sobrevivência física – sobretudo pensionistas, famílias com muitos filhos e pessoas com restrições ao nível da empregabilidade. Em 1997, cerca de 27,6 milhões de pessoas (53,9 por cento da população) auferia um rendimento médio agregado que foi considerado inferior ao nível de rendimento baixo.

Ficou provado que o preço social das reformas económicas era exorbitante para muitos. A crise económica e o défice orçamental tornaram o sistema de protecção social ineficaz. A maior parte das famílias, sobretudo aquelas com muitos filhos e jovens, e famílias monoparentais, encontram-se sem protecção social e não lhes é dado o mínimo de recursos para a sua existência. As tensões sociais aumentam devido ao financiamento insatisfatório dos salários e subsídios sociais.

9.2.4 O sistema de protecção social

O actual sistema de protecção social da Ucrânia continua a ser dominado pelas características de uma economia planeada, bem como pelas idiossincrasias gerais dos programas de protecção social socialistas, à semelhança de outros países. O estado providência socialista consistia em regimes de protecção social formais explícitos (sistemas de transferência sociais “visíveis”), juntamente com uma variedade de mecanismos de protecção social implícitos, tais como subsídios de alimentação e outros bens e serviços (como habitação) e, sobretudo, “emprego social”.

É o sistema de protecção social “formal”, como agora lhe chamam, que enfrenta os efeitos secundários negativos da transição, sobretudo o duplo problema do rápido aumento do desemprego aberto e oculto e a pobreza. Pressupõe-se que o sistema formal substitua a antiga “segurança social” pela garantia do pleno emprego na economia planeada.

Durante os últimos três anos, os regimes de desemprego, assistência social e habitação, entre outros, foram adicionados ao sistema de protecção social formal, mas os elementos herdados do sistema da antiga União Soviética continuam a prevalecer. Presentemente, o sistema de protecção social consiste em:

- regimes de segurança social relacionados com o emprego financiados por contribuições (pensões, prestações pecuniárias a curto prazo e subsídios de desemprego);
- sistemas de prestações universais, oferecendo prestações a toda a população (o sistema de prestações familiares e o Sistema Nacional Público de Prestação de Cuidados de Saúde);
- um regime de assistência social inexperiente;
- um fundo especial, cujo objectivo consiste em atenuar os efeitos das catástrofes naturais e tecnológicas.

9.2.4.1 Sistemas financiados por contribuições

O sistema de pensões

Tal como noutros países, o sistema de pensões da Ucrânia tem dois grandes objectivos: (a) prestar o nível mínimo de protecção a todos os pensionistas, e (b) reflectir as variações das contribuições individuais dos trabalhadores no seu direito às pensões. As dificuldades económicas associadas à transição para a democracia orientada para o mercado originaram que fosse dada prioridade ao primeiro destes objectivos. Para preservar um nível de vida mínimo aos pensionistas de rendimentos baixos, foi inevitável encurtar o intervalo entre as pensões máxima e mínima. Ao longo do tempo, o histórico do rendimento individual acaba por desempenhar um papel mais pequeno aquando da determinação do valor das pensões. Um número cada vez maior de pensionistas atingiu o nível máximo, e a importância dos pagamentos compensatórios, que foi dado para ajustar as pensões à inflação e proteger os mais vulneráveis, aumentou no total do pacote de pensões. A pensão média é relativamente baixa; é inferior a 40 por cento da média dos rendimentos.

Apesar dos esforços para manter as pensões a um nível controlável, o Fundo de Pensões enfrenta problemas para manter as receitas suficientes. A principal razão para esta incerteza provém do facto de uma percentagem decrescente dos salários estar sujeita a impostos sociais ou ao pagamento de contribuições. O número cada vez maior de trabalhadores oficialmente desempregados ou com uma licença sem vencimento, mas que não estão oficialmente inscritos como desempregados, reduz consideravelmente a base das contribuições. Uma vez mais,

os salários em atraso – muito famosos nos sectores mineiro e agrícola – não são tributados, o que significa uma quebra das receitas devidas.

Apesar do termo “seguro social” ser utilizado para descrever o actual sistema de pensões da Ucrânia, na prática, o sistema apresenta muitos elementos de um método de distribuição administrativa. As pensões sociais são atribuídas pelo Fundo de Pensões, independentemente se os seus destinatários pagam contribuições, assim como outros tipos de subsídios, não relacionados com a actividade laboral, serem igualmente financiados por contribuições do seguro.

Foram dados alguns passos no sentido de elevar as pensões mínimas para um nível de rendimento mínimo. No entanto, a situação demográfica complexa, com o aumento da proporção de pensionistas e a diminuição da mão-de-obra produtiva, tornou impossível fixar as pensões nesse nível. O governo também não conseguiu cumprir as suas obrigações de levantar as restrições sobre o montante máximo das pensões.

Prestações a curto prazo fornecidas pelo fundo de seguro social

O fundo de seguro social atribui prestações a curto prazo aos trabalhadores por conta de outrem, por invalidez temporária ou gravidez, prestações de maternidade e despesas de funeral, bem como estadias em sanatórios ou outro tipo de medidas relacionadas com a saúde. O pagamento de subsídios por invalidez temporária ascende a aproximadamente 50 por cento de todas as despesas do fundo de seguro social.

As prestações de maternidade são pagas na totalidade (*lump sum*), no montante de quatro salários mínimos mensais. As mães que se registam no estabelecimento de saúde apropriado no começo da gravidez, vão a consultas médicas com regularidade e seguem as recomendações do médico, têm direito a um subsídio adicional de dois salários mínimos mensais.

Prestações por acidentes de trabalho

Os danos físicos sofridos por um trabalhador por conta de outrem são remunerados do seguinte modo:

- substituição de perda de rendimentos, dependendo do nível da perda da capacidade de trabalho;
- pagamento dos valores na totalidade (*lump sum*) à vítima em determinados casos (ou à família, ou às pessoas a cargo da vítima);
- compensações das despesas de assistência médica e social (alimentos especiais, próteses, tratamentos de especialistas, etc.).

Subsídios de desemprego

Foi introduzido um sistema de seguro de desemprego na Ucrânia, em 1991. Para garantir o financiamento dos subsídios de desemprego e de outras medidas para promover a colocação dos desempregados em empregos, foi criado um Fundo de Emprego integrado no orçamento de estado. Até 1997, este Fundo foi financiado sobretudo pelos impostos pagos pelas empresas, instituições e outras organizações que desempenham uma actividade económica produtiva. Durante o período de existência do Fundo de Emprego houve algumas alterações na legislação relativamente ao seu estatuto e financiamento. O Parlamento reviu as atribuições ao Fundo várias vezes. Durante um período de tempo considerável, ficou determinado que as contribuições das empresas para o Fundo equivaliam a 3 por cento dos fundos utilizados para remuneração. Em Julho de 1997, a taxa de contribuição para as empresas, instituições e outras organizações foi alterada para 1,5 por cento do total dos salários pagos, acrescido de 0,5 por cento das contribuições pagas dos salários dos próprios trabalhadores.

Devido ao baixo desemprego entre 1991 e 1995, as contribuições para o Fundo de Emprego ultrapassavam as despesas. Assim, uma boa parte do Fundo foi utilizado para outras medidas do orçamento do estado não relacionadas com o desemprego e as contribuições acabaram por ser reduzidas. Quando o desemprego começou a subir entre 1996-97, surgiram problemas no pagamento atempado dos subsídios de desemprego e de outras medidas de protecção social a cidadãos inactivos; estes problemas foram exacerbados devido à reduzida taxa de contribuição.

Em geral, o pagamento dos subsídios de desemprego não ultrapassa os 360 dias de calendário durante um período de dois anos. Para as pessoas próximas da idade de reforma, podem ser pagos até 720 dias. No entanto, este número é de apenas 180 dias para aquelas pessoas que tentam regressar a uma actividade laboral, após uma pausa superior a seis meses e para aquelas que entram no mercado de trabalho pela primeira vez. Nos primeiros três meses, o serviço de emprego paga 75 por cento do salário médio como subsídio de desemprego. Decorridos três meses, o subsídio é reduzido para 50 por cento do salário médio, pago durante 210 dias de calendário. A partir de 1 de Janeiro de 1999, e durante os primeiros 60 dias de desemprego, o Serviço de Emprego pagará subsídios ao nível dos 100 por cento da média dos salários auferidos no local de trabalho anterior. Esta alteração necessitará de recursos financeiros adicionais significativos; na ausência de subsídios extras, a solvência do Fundo de Emprego pode ficar ameaçada.

O Fundo de Apoio a Vítimas de Catástrofes Naturais e Tecnológicas

Este fundo (referido como o Fundo de Apoio a Vítimas de Catástrofes) foi introduzido para financiar indemnizações e actividades de recuperação contínuas

relacionadas com um acidente nuclear em 1986. O Fundo de Apoio a Vítimas de Catástrofes é financiado por um imposto adicional de 12 por cento sobre o conjunto dos salários, suportado pelas entidades empregadores. Utiliza o regime de pensões como um “agente de assistência” para algumas das suas prestações.

Há indícios em como as condições de elegibilidade para as prestações (nomeadamente complementos às pensões de velhice) são liberais. Também não há certeza de que todas as pessoas que deles precisam e a que têm direito se candidatem a estas prestações. Parece que numa análise as prestações de protecção especial, a sua adequação, atribuição e entrega merecem especial atenção.

9.2.4.2 Sistemas financiados por impostos

O regime de cuidados de saúde do serviço público

O sistema de saúde da Ucrânia é basicamente igual aos sistemas públicos clássicos que prevalecem na maioria dos antigos países de economia planeada, apesar de praticamente todos os países da região estarem a reformar estes sistemas. O sistema público – a espinha dorsal da prestação dos cuidados de saúde – é um ramo do serviço público, financiado pelo orçamento do Estado. O Ministério da Saúde tem sob a sua alçada hospitais de retaguarda para cuidados terciários, centros de investigação e escolas de medicina. Desde 1992, os sistemas de prestação do distrito têm sido financiados pelos orçamentos distritais, enquanto as instituições nacionais têm sido financiadas directamente pelo orçamento do estado através do Ministério da Saúde. Actualmente, as instalações elaboram os seus próprios orçamentos para os apresentarem posteriormente aos governos distritais ou ao ministério.

À semelhança da maioria dos países da região, as infra-estruturas de prestação de cuidados de saúde parecem enormes segundo os padrões europeus. Em 1993, o país tinha 4,4 médicos por 1.000 pessoas (comparado com 2,8 na antiga República Federal da Alemanha e 1,4 no Reino Unido, no final da década de 1980) e 13,5 camas de hospital por 1.000 pessoas (comparativamente a 11,0 na Alemanha, 6,8 no Reino Unido e 5,3 nos Estados Unidos, no final da década de 1980). Os serviços ambulatoriais são prestados por cerca de 6.500 policlinicas e unidades semelhantes de prestação de cuidados de saúde a doentes externos e uma rede de 3.800 hospitais a doentes internados. Os dados de utilização indicam uma utilização considerável das instalações (por exemplo, 4,0 dias no hospital por pessoa/ano). Os indicadores de desempenho também sugerem que a prestação é pouco eficaz – a média da estadia é de 16,5 dias.

Além disso, as grandes empresas e agências continuam a ter as suas próprias instalações, policlinicas e até hospitais. A qualidade do serviço nestas instalações é relatada como sendo superior à prestada nas instalações públicas. Os tratamen-

tos de estomatologia privados sempre existiram de uma forma limitada, envolvendo cerca de 5 por cento de todos os dentistas. Estão a ser desenvolvidos outros tipos de instalações de cuidados de saúde privados, ainda que lentamente, devido à falta de afluência de doentes.

As rupturas nas relações económicas a seguir à independência conduziram praticamente à total interrupção do fornecimento de medicamentos e equipamento médico provenientes do estrangeiro (da Federação Russa, Polónia, Bulgária, Hungria, República Checa, Eslováquia, Alemanha e Jugoslávia). É por esta razão que o verdadeiro acesso a cuidados médicos qualificados está a decrescer, apesar de não ser possível calcular este declínio. As dificuldades que o país enfrenta para obter medicamentos baratos levaram a um racionamento rigoroso do fornecimento de medicamentos. Os principais canais de abastecimento estrangeiros existentes praticamente desapareceram, visto que estes países negociam os seus produtos esmagadoramente por moedas fortes. Presentemente, os medicamentos só são gratuitos para crianças com idade inferior a 1 ano e para pessoas que se encontram nalgumas categorias de doenças graves ou crónicas. Para outros grupos, a aquisição de medicamentos tornou-se um assunto predominantemente privado, até para pessoas de rendimentos baixos. Os doentes de hospitais muitas vezes são forçados a comprarem os seus próprios medicamentos. Anteriormente, a escolha dos fornecedores era bastante limitada, através da atribuição administrativa de doentes a fornecedores locais. Só agora é que a variedade de escolha na prestação de serviços médicos está a começar a expandir-se a pouco e pouco.

A despesa pública com a prestação dos cuidados de saúde era de cerca de 4 por cento do PIB, em 1996 e 1997. No entanto, se se tiver em conta as despesas privadas para a aquisição de medicamentos, as chamadas gratificações dos doentes a profissionais de saúde, os rendimentos do Fundo de Segurança Social (através de tratamentos em sanatórios) e o Fundo de Apoio a Vítimas de Catástrofes, a despesa na prestação de cuidados de saúde foi mais na ordem dos 5 por cento do PIB.

O regime de assistência social

Até ao momento, as prestações de assistência social desempenharam um papel praticamente irrelevante, uma vez que a anterior política de emprego não permitia que um grande número de pessoas se tornasse dependente da assistência social. A principal “prestação de assistência social” para as pessoas que não podiam trabalhar era a pensão social por categorias definidas de pessoas “não-empregáveis” – por exemplo, pessoas com doenças físicas ou mentais graves. As prestações para os pobres “empregáveis” não eram necessários.

Foi introduzido um sistema de apoio pecuniário geral limitado, em Dezembro de 1992, e complementado em 1993, por um regime de complemento ao rendimento para os pensionistas e pessoas de rendimentos baixos.² Ainda não existem

dados disponíveis sobre a experiência dos prestações.³ Há informações não oficiais de um aumento crescente da entrega de prestações a pessoas em situação de desemprego oculto (que se encontram em licença sem vencimento há vários meses) por parte dos gabinetes de acção social local.

O sistema de apoio aos rendimentos tem deficiências. Exclui os destinatários das prestações da segurança social (outros, sem ser as pensões). A limitação das prestações para algumas pessoas não parece sensível (por exemplo, para aquelas com rendimentos individuais inferiores à linha de intervenção da assistência social (LIAS), numa família com rendimentos baixos e com um rendimento médio inferior à LIAS. A LIAS não parece distinguir-se por idade nem por região. A definição de rendimento a utilizar ao calcular a média do rendimento per capita não é evidente, e não foi criado nenhum procedimento para provas de condição de recursos. O regime também deixa lacunas na cobertura. Por exemplo, independentemente do quão baixo possam ser as prestações, as pessoas desempregadas estão excluídas do complemento adicional de apoio ao rendimento.

Habitação

O problema da habitação na Ucrânia é grave. A actividade da construção de casas não reflecte a sua importância social, uma vez que não existe esperança para maiores investimentos de capital centralizados neste sector. No início de 1996, as habitações residenciais ascendiam aos 978,3 milhões de metros quadrados, ou 19 metros quadrados por morador. Foi autorizado um total de 6,5 milhões de metros quadrados para habitação residencial, de todas as fontes de financiamento em 1996, ou 37 por cento do nível de 1990 e 75 por cento do nível de 1995. Apenas 0,5 milhões de metros quadrados da habitação residencial, ou 7,7 por cento do montante total, foram construídos com investimentos de capital centralizados do estado.

9.2.4.3 Actual despesa social e fiscal e pressões parafiscais

O quadro 9.3 resume a actual estrutura da despesa com a protecção social da Ucrânia.

Os níveis de despesa social de 1995 e 1996, como percentagem do PIB, estão no intervalo intermédio dos níveis da despesa social encontrada nos países da OCDE. Assim, o total da despesa prevista pode não ser exagerada para uma economia em dificuldades. A despesa geral da protecção social continua a não incluir as despesas indirectas, como as perdas de produtividade devido aos remanescentes do “emprego social”, apesar da maioria dos trabalhadores “empregados” provavelmente se encontrarem com licença sem vencimento e, daí, incorrer apenas em despesas menores para as suas empresas. Também falta incluir outros tipos de subsídios, como os da habitação, custos de contabilidade reais, que são difíceis de determinar. A ordem de magnitude varia com os pressupostos na desvalorização

das casas existentes, mas segundo uma estimativa, o subsídio de habitação pode custar ao país tanto quanto 10 por cento do PIB.⁴

Quadro 9.3 Ucrânia: Despesas e financiamento sociais previstos, 1995-1996

Rubrica	Custo previsto (percentagem do PIB)	
	1995	1996
Despesas		
Pensões	9,0	9,6
Prestações pecuniárias a curto prazo	1,1	1,2
Subsídios de desemprego	0,1	0,2
Prestações familiares	1,1	1,2
Saúde	4,9	4,1
Prestações de Apoio a Vítimas de Catástrofes	1,7	1,9
Assistência social	0,1	0,1
Habitação	0,1	0,5
Outras despesas	0,4	0,7
Total da despesa	18,5	19,5
Financiamento		
Contribuições da segurança social	7,7	9,1
Contribuições para o Fundo de Emprego	0,3	0,3
Contribuições para o Fundo de Apoio a Vítimas de Catástrofes	1,9	1,9
Financiamento de receitas fiscais gerais	8,4	8,5
Total do financiamento	18,3	19,8

Fonte: As estimativas baseiam-se nos dados e nos cálculos do modelo do Orçamento Social. Alguns dados de 1996 são preliminares.

Enquanto a despesa social geral diminuiu em termos relativos, comparativamente a 1994 (quando foi calculada em 21,4 por cento do PIB), a percentagem do imposto no financiamento da protecção social geral aumentou. Do ponto de vista da política fiscal, este resultado é claramente indesejado. Significa que, enquanto a despesa social foi cortada (a um custo social substancial), o orçamento não beneficiou com a situação e – o que é pior – o financiamento do orçamento teve de ser aumentado para atenuar alguns dos custos sociais. Um desequilíbrio fiscal crescente do sistema de protecção social geral deveu-se, em grande parte, a um grande aumento nos subsídios e a uma diminuição do balanço do fundo de pensões. Este último, aparentemente, foi causado por uma grande quebra na cobrança de impostos. Actualmente, existe uma “lacuna de contribuições” importante (a não cobrança de impostos, por várias razões). Em termos financeiros, verificamos que o Orçamento Social do país foi controlado, mas saiu caro, devido ao aumento da pobreza, diminuição repentina do nível de vida e, possivelmente, deterioração do estado da saúde.

O Orçamento Social previsto para o país também indica algumas falhas estruturais. A despesa com o sistema de saúde ineficaz e com as contas das pensões ultrapassa metade do total geral, enquanto a despesa com a assistência social – mesmo nestes tempos de subida drástica da pobreza – permanece inferior a 1 por cento do PIB. Mesmo que se acrescentasse a “despesa com a assistência social” oculta no regime de pensões sociais, os recursos atribuídos aos mecanismos de combate à pobreza continuavam a ser desproporcionalmente pequenos.

O actual nível de despesa com os subsídios de desemprego reflecte falhas administrativas, bem como a continuação de barreiras à inscrição no desemprego, em vez da situação de emprego real do país. Os resultados do inquérito sobre a mão-de-obra revelam uma taxa de desemprego a ultrapassar os 5 por cento, em 1995, e perto dos 7,5 por cento, em 1996, enquanto que a taxa do desemprego inscrito continuava ligeiramente mais elevada do que 1 por cento no último ano, com menos de um terço dos inscritos a receber, de facto, subsídios. A despesa com as prestações deveria ser consideravelmente mais elevada do que os 0,2 por cento observados do PIB, para proteger o nível do emprego real. É de esperar um aumento significativo da taxa de desemprego, visto que o desemprego não inscrito e oculto tende, a pouco e pouco, a tornar-se inscrito.

Os desenvolvimentos recentes e o orçamento do estado projectado para 1998 revelam défices fiscais e dívida pública. Entre 1995/1996 e 1997/1998, o défice do orçamento consolidado duplicou de 5 por cento para 10 por cento do PIB. O orçamento consolidado inclui os regimes de segurança social. A estrondosa subida do défice do fundo de pensões (a despesa cresceu de, cerca de 9,5 por cento do PIB em 1996, para cerca de 12,4 por cento em 1997), juntamente com a estagnação dos impostos e das receitas da segurança social, explicam a maior parte do aumento do défice. É evidente que o governo não conseguirá suportar o aumento do encargo do sector social.

9.2.5 Simulação e projecção do Orçamento Social

9.2.5.1 *Metodologia*

A metodologia utilizada neste caso de estudo é muito semelhante ao procedimento geral descrito na Parte III; assim, não são necessárias explicações específicas. O único ponto de partida do procedimento normal é que a modelação do sistema de pensões utiliza uma ligação ao modelo de pensões PROST do Banco Mundial, que é utilizado pela rede de protecção social do banco na sua análise aos países. Do ponto de vista metodológico, este modelo é ligeiramente mais simples do que o modelo de pensões da OIT anteriormente descrito.

9.2.5.2 Cenários hipotéticos

As simulações que utilizam o modelo do Orçamento Social requerem um conjunto de pressupostos demográficos, económicos e políticos. Os cenários económicos representam as presumíveis futuras trajectórias do desenvolvimento das variáveis económicas básicas; os cenários políticos incluem os presumíveis desenvolvimentos futuros nalguns parâmetros seleccionados dos regimes de protecção social existentes, tais como as alterações na idade de reforma, taxas de aceitação, ou taxas de substituição para várias prestações, novas fórmulas de indexação e outras alterações políticas.

Quadro 9.4 Ucrânia: Presumíveis taxas de participação de mão-de-obra (percentagens)

Grupo etário	Masculino	Feminino	Total
15-19	18,6	22,7	20,6
20-24	70,7	69,2	70,0
25-19	88,0	81,5	84,8
30-34	87,5	83,0	85,2
40-49	95,2	96,1	95,7
50-54	95,1	88,5	91,5
55-59	82,0	45,4	61,6
60-70	33,9	22,3	26,9
15-70	72,9	64,9	68,7

Demografia

Os resultados relativos aos pressupostos demográficos apresentados nas secções seguintes do estudo de caso baseiam-se nas projecções oficiais de população da Ucrânia.

Participação da mão-de-obra

As taxas de participação da mão-de-obra específicas por idade e sexo (quadro 9.4) são retiradas dos inquéritos sobre a mão-de-obra nacional, de 1995 e 1996. Para todas as simulações, estas taxas mantêm-se constantes, nos níveis de 1996, durante o período de projecção de 1998-2015. Visto ser evidente que se esperam alterações significativas nas futuras taxas de participação, o modelo também deve funcionar com uma variedade de pressupostos de participação de mão-de-obra, para verificar o seu impacto no sistema.

Variáveis macroeconómicas básicas

O cenário económico básico utilizado (quadro 9.5) baseia-se em consultas com um grupo de trabalho nacional. Alguns dos indicadores para o período de 1998-2001 baseavam-se em pressupostos macroeconómicos desenvolvidos pelo Ministério da Economia (e utilizados na preparação do orçamento de estado de 1998). Contudo, muitos outros indicadores (assim como todos os pressupostos sobre o período após 2001) tiveram de ser desenvolvidos autonomamente, devido à falta de informação de apoio. O cenário base e todos os outros cenários apresentados aqui são de natureza meramente indicativa. As análises baseadas nestes cenários devem ser totalmente tratadas como “e se” o exercício for para demonstrar o impacto dos desenvolvimentos económicos alternativos no Orçamento Social do país.

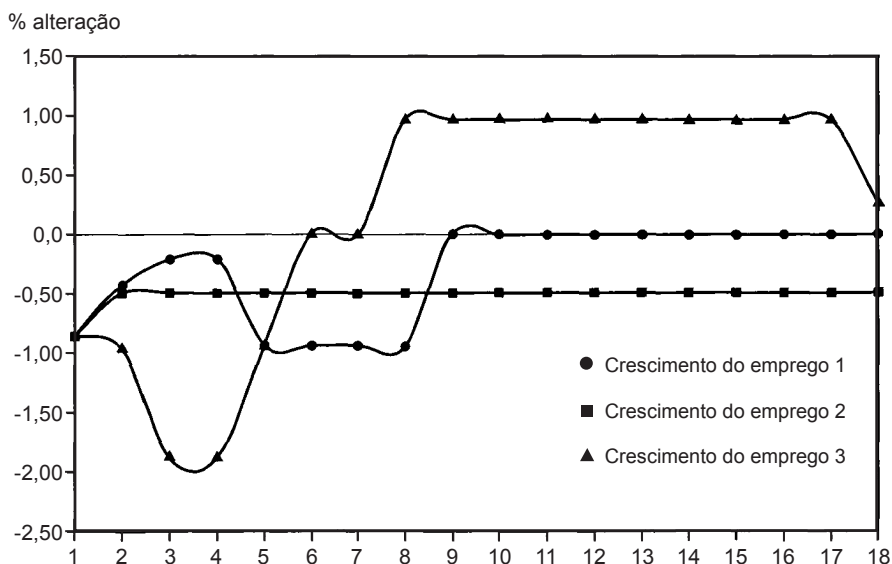
Quadro 9.5 Ucrânia: Cenários económicos (taxas de crescimento anuais em percentagens)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006-15
Cenário 1 (básico)									
PIB	0,5	2,0	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	4,0
Produtividade	1,4	2,4	4,2	5,2	6,0	6,0	6,0	6,0	4,0
Salários reais	-1,0	-0,6	0,0	0,5	4,0	5,0	5,0	5,0	4,0
Cenário 2 (estagnação)									
PIB	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Produtividade	1,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Salários reais	-1,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Cenário 3 (optimista)									
PIB	0,5	2,0	4,0	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0	4,0
Produtividade	1,4	3,0	6,0	7,0	6,0	5,0	5,0	4,0	3,0
Salários reais	-1,0	3,0	6,0	7,0	6,0	5,0	5,0	4,0	3,0

Os presumíveis valores para 1998 são os mesmos para o conjunto dos três cenários e baseiam-se nos pressupostos utilizados na preparação do orçamento de estado. O primeiro cenário (básico) (que será referido até ao fim desta secção) presume que a recuperação terá início em 1999 e que o crescimento do PIB começará então a acelerar até 5 por cento ao ano, durante o período de 2001-2005, diminuindo posteriormente, para 4 por cento ao ano até 2016. Os pressupostos do crescimento da produtividade para o período 1998-2000 são consistentes com os pressupostos elaborados pelo Ministério da Economia sobre as futuras alterações ao emprego. A produtividade regista um aumento apenas ligeiramente superior ao do PIB, o que significa que o emprego também diminui a uma taxa bem mais lenta. Apenas durante o período de 2002-2005 é que a produtividade irá registar um aumento de 1 por cento mais rápido do que o PIB, originando uma redução de 1 por cento do emprego ao ano (figura 9.6). Após 2006, presume-se que o PIB e

as taxas de crescimento de produtividade sejam iguais, o que levaria à estabilização do emprego. Os salários reais, segundo os pressupostos do cenário base, irão descer ligeiramente em 1998 e 1999, equilibram em 2000, e começam a subir 4 por cento em 2002. A partir de então, os salários irão subir a uma taxa equivalente ao crescimento do PIB.

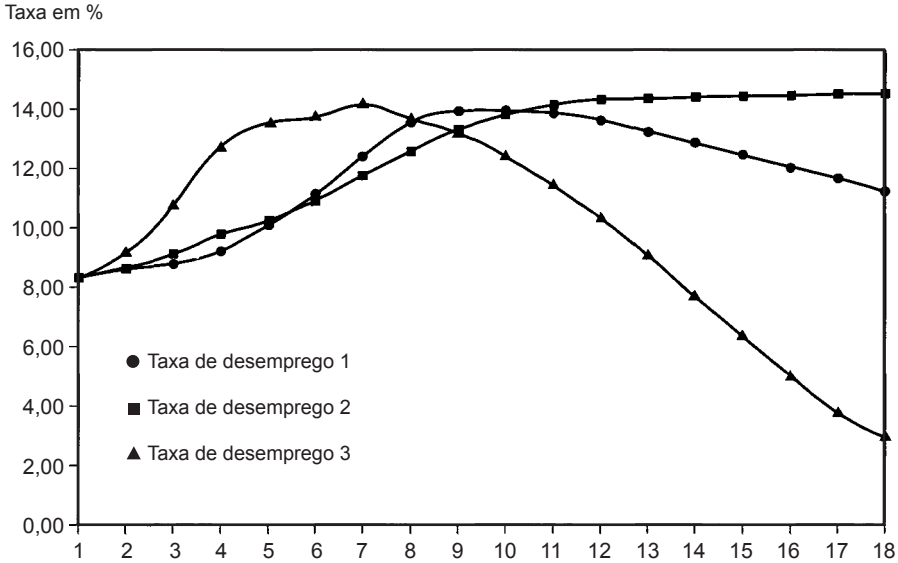
Figura 9.6 Ucrânia: Crescimento do emprego para cenários alternativos



O *segundo cenário* (estagnação) envolve um crescimento nulo do PIB, juntamente com um crescimento lento da média da produtividade. Isto resultaria numa permanente mas lenta queda do emprego e aumento do desemprego. Os salários cresceriam ao mesmo ritmo da produtividade. Este cenário é utilizado para apresentar o que aconteceria se o crescimento esperado não se concretizasse e o desemprego atingisse níveis elevados.

O *terceiro cenário* (*optimista*) é uma variação do cenário base, com as mesmas taxas de crescimento do PIB mas com um crescimento da produtividade laboral muito mais elevado no período de 1999-2001. Assim, o emprego tem uma quebra mais acentuada durante os primeiros três anos, subindo logo a seguir, no começo de 2005. A figura 9.6 apresenta as taxas de crescimento do emprego no conjunto dos três cenários, enquanto a figura 9.7 apresenta as taxas de desemprego correspondentes.⁵

Figura 9.7 Ucrânia: Taxas de desemprego para cenários alternativos



9.2.5.3 Outros pressupostos importantes

Orçamento do Estado consolidado

O modelo apresenta resultados para as receitas e despesas do orçamento do Estado consolidado apenas nas rubricas que fazem parte, especificamente, das finanças da protecção social (receitas de contribuições do seguro social e despesas com prestações e serviços sociais). Para obter uma imagem completa das receitas e despesas públicas, é necessário presumir alguns parâmetros-chave. Nas receitas, presume-se que as receitas fiscais irão permanecer nos 24 por cento do PIB e as receitas não fiscais nos 10 por cento do PIB (aproximadamente os níveis conseguidos em 1995). Assim, presume-se que todas as receitas públicas, excepto as das contribuições da segurança social, irão permanecer nos 34 por cento do PIB durante o período de projecção. Nas despesas, além da despesa com a protecção social calculada pelas diferentes partes do modelo, apenas a despesa com a educação é projectada em separado. Presume-se que as despesas com a educação registem um aumento a uma taxa igual ao crescimento da população com idade escolar (até aos 24 anos) a multiplicar pelo crescimento do PIB, vezes a elasticidade do crescimento da despesa com a educação em relação ao crescimento do PIB. Esta figura da elasticidade encontra-se no 1.1 para fins de projecções *status*

quo. Também se pressupõe que a despesa com os subsídios dos preços ao consumidor irão permanecer no 1 por cento do PIB durante o período de projecção. Pressupõe-se que todas as restantes categorias das despesas públicas (excepto os subsídios à protecção social, educação e consumidor) têm uma percentagem constante do PIB, que para as projecções *status quo* se pressupõe serem de 17 por cento.

O utilizador pode alterar os valores dos parâmetros acima mencionados para reflectir os objectivos alternativos. A alteração destes pressupostos causará impacto no défice ou excedente do orçamento geral.

Receitas de contribuições de seguro social

O número total de pessoas empregadas no modelo baseia-se nos dados de inquéritos à mão-de-obra. Assim, inclui todos os empregados, inclusive as pessoas que trabalham no sector informal, trabalhadores a tempo parcial, etc. Para efeitos de cálculo das receitas de contribuições e algumas despesas com regimes de seguro social, pressupõe-se que apenas uma percentagem desses trabalhadores esteja realmente a contribuir (as contribuições são pagas em nome deles). Pressupõe-se que esta percentagem suba de 69 por cento em 1995 para 80 por cento em 2001 e que, posteriormente, venha a permanecer neste nível.

As taxas de contribuição para o Fundo de Seguro Social mantêm-se iguais aos actuais níveis durante o período de projecção. As taxas de contribuição para o Fundo de Pensões, Fundo de Emprego e Fundo de Apoio a Vítimas de Catástrofes iniciam nos actuais níveis, sendo posteriormente ajustadas de modo automático aos níveis necessários para equilibrar os fundos. A regulação não está concluída e está atrasada – a taxa de contribuição do período actual é igual à taxa de contribuição do período anterior, acrescida da média das diferenças entre as actuais e as taxas necessárias de dois períodos anteriores.

Pensões e outras prestações: Taxas de substituição, taxas de aceitação e indexação

Tal como descrito anteriormente, o módulo de pensões utiliza uma pressuposta distribuição combinada de anos de serviços e remunerações auferidas no passado para calcular as novas pensões. Esta presumível distribuição é apresentada no quadro 9.6.

A taxa de substituição para as *pensões de velhice recentemente atribuídas* é determinada nos 46 por cento da média do salário de referência. As pensões em pagamento são ajustadas de acordo com o IPC. A taxa de invalidez é determinada nos inalteráveis 8,8 por cento da população contributiva durante o período de

projectação, para projectões *status quo*, e o número de pensões de sobrevivência em 7,3 por cento do número de pensões de velhice. Pressupõe-se que o número de pensões relacionadas com acidentes seja de 6,1 por cento do número total de pensões. Pressupõe-se que a média da pensão de invalidez seja igual à média da pensão de velhice. Pressupõe-se que a média da pensão de sobrevivência seja 60 por cento da média da pensão de velhice, enquanto a média das pensões sociais fica nos 67 por cento da média da pensão de velhice, e a média das pensões de acidentes seja de 54 por cento.

A taxa de substituição média (rácio da média das prestações em pagamento sobre a média do salário de referência) para os *subsídios de desemprego* é determinada em 37 por cento da média do salário de referência. A taxa de aceitação (rácio do número de beneficiários sobre o número de desempregados inscritos) para os subsídios de desemprego é determinada nos 55 por cento.

As taxas de substituição para *subsídios de doença e de maternidade* são determinadas nos 88 por cento e 80 por cento, respectivamente. A média do número de dias de doença por beneficiário é de 4,8 e a média do número de dias de maternidade por mulher, entre os 15 e os 45 anos de idade, é de 4,1. Pressupõe-se que estes parâmetros se mantenham inalterados ao longo do período de projectação.

Todas as prestações familiares são ajustadas anualmente, segundo as alterações no IPC. A maioria das prestações do Fundo de Apoio a Vítimas de Catástrofes e prestações classificadas de “outras” também é ajustada de acordo com o IPC. A pobreza absoluta é determinada no nível de 46 hryvnia para 1996, e posteriormente, ajustada de acordo com a inflação de preços.

9.2.5.4 Resultados da projectação: *Status quo*

Despesas sociais gerais e a sua dimensão fiscal

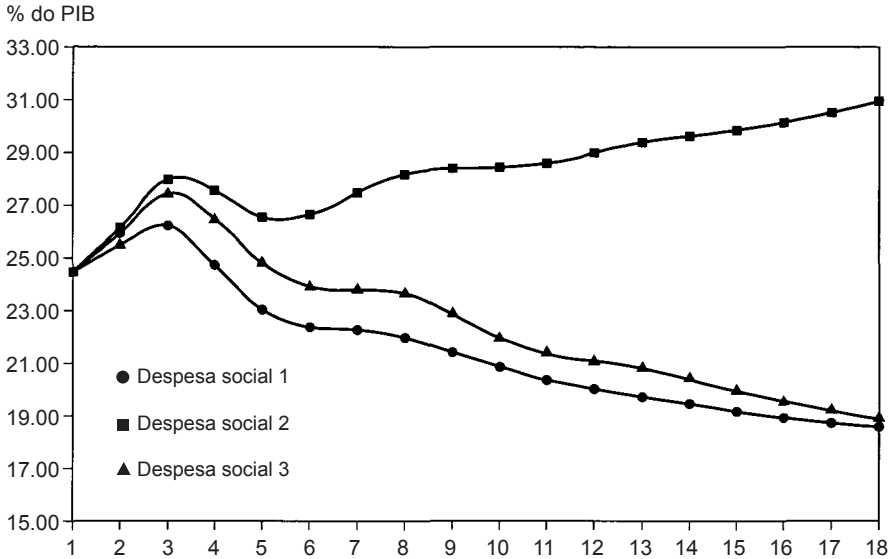
No âmbito do *cenário base* (cenário 1 na figura 9.8), a percentagem do PIB do total das prestações sociais e despesas com serviços (excluindo a educação) pode vir a subir nos primeiros anos do período de projectação (até 1999), alcançando 24,9 por cento (quadro 9.7). Assim que a economia alcançar a elevada taxa de crescimento esperada, a percentagem da despesa social no PIB começará a decrescer para 21,3 por cento em 2005, 19,5 por cento em 2010 e 18,4 por cento em 2015. No período de 2002-2006 prevê-se um abrandamento na tendência de descida, quando a taxa de desemprego se aproximar do seu auge.

Para o *segundo cenário (estagnação)*, vimos que a percentagem de despesas sociais no PIB continuaria a subir sob condições de *status quo*. As principais forças por detrás deste aumento seriam a despesa com as pensões (que não revelaria nenhuma descida na primeira parte do período e um aumento na segunda), os subsídios de desemprego e a assistência social.

Quadro 9.6 Ucrânia: Salário de referência/matriz por serviços auferidos no passado

Salário de referência em % do salário médio (duas colunas de cabeçalho)		Serviços auferidos no passado como percentagem da média dos serviços prestados (duas linhas superiores)										Total
		Até aos 20	20-40	40-60	60-80	80-100	100-120	120-140	140-160	Acima dos 160		
Classes	Classe média	15	30	50	70	90	110	130	150	160		
Até aos 40	20	5	4	2	1	0	0	0	0	0	12	
40-80	60	2	3	5	4	1	2	0	0	0	17	
80-120	100	1	1	5	4	3	3	0	0	0	17	
120-160	140	0	0	5	4	3	4	2	0	0	18	
160-200	180	0	0	2	2	2	5	3	2	0	16	
200-300	250	0	0	1	1	2	4	2	2	0	12	
300-400	350	0	0	0	0	2	2	1	1	0	6	
400-500	450	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	
500+	500	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Total		8	8	20	16	15	20	8	5	0	100	

Figura 9.8 Ucrânia: Despesa social (como percentagem do PIB)



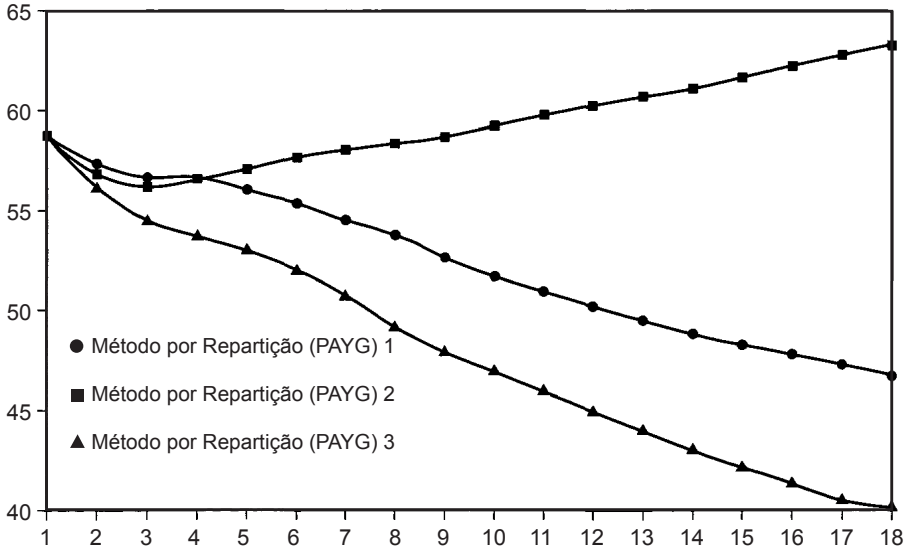
Os resultados do *terceiro cenário (optimista)* apresentam uma tendência em declínio na despesa social, semelhante à observada no cenário base. Aqui, pressupõe-se que o crescimento do PIB seja igual ao do cenário base, mas com uma taxa de desemprego mais elevada no início do período e, após 2005, um aumento no emprego. Enquanto a percentagem da despesa social seria mais elevada do que no primeiro cenário para os primeiros 12 anos, mais tarde, diminuiria ligeiramente para níveis mais baixos. A diferença é explicada pela despesa com os subsídios de desemprego e assistência social.

Quadro 9.7 Ucrânia: Taxas de contribuição para o cenário base 1998-2015 (condições *status quo*)

	1998	1999	2000	2005	2010	2015
Total	48.8	58.8	63.1	55.6	50.3	47.4
Fundo de pensões	33.6	40.8	43.3	34.2	29.8	28.9
Entidades empregadores	32.6	39.8	42.3	33.2	28.8	27.9
Trabalhadores por conta de outrem	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Fundo de seguro social	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0	4.0
Fundo de emprego	1.2	1.9	3.0	6.9	7.4	6.2
Fundo de Apoio a Vítimas de Catástrofes	10.0	12.1	12.8	10.5	9.1	8.2

Figura 9.9 Ucrânia: Total das taxas de contribuição Método PAYG (como percentagem de fundos salariais)

% dos fundos salariais



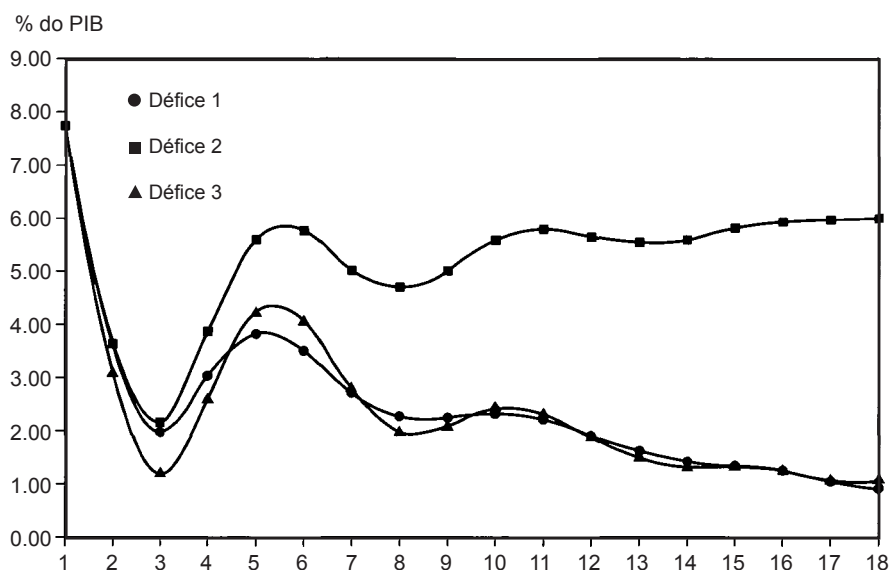
Como é que estas despesas deveriam ser financiadas? O modelo pressupõe que no início de 1999, as taxas de contribuição da segurança social serão ajustadas (com algum atraso) aos níveis necessários para equilibrar as receitas com as despesas dos fundos sociais (os fundos de pensões, emprego e de apoio a vítimas de catástrofes). Isto causaria um aumento drástico nas actuais taxas de contribuição, em 1999, e um decréscimo na percentagem do financiamento da protecção social do estado (quadro 9.7). Posteriormente, no cenário base, as taxas de contribuição irão começar a diminuir.

A longo prazo poderá ver-se que, presumindo as condições de *status quo* (o que significa, por exemplo, ajustar as pensões apenas à inflação, apesar do aumento significativo dos salários reais), as taxas das contribuições para financiar o sistema de pensões diminuiriam consideravelmente. Por outro lado, como o desemprego continuará a aumentar, serão necessários mais recursos para financiar os subsídios de desemprego e a despesa com a promoção do emprego. Também é importante referir que, a não ser que seja reformado, o Fundo de Apoio a Vítimas de Catástrofes continuará a necessitar de contribuições tão elevadas quanto as actuais, mesmo num futuro distante.

O segundo cenário, evidentemente, necessitaria de taxas de contribuição muito

mais elevadas para financiar a despesa com a protecção social. No terceiro cenário, as taxas de contribuição diminuiriam ainda mais do que no cenário base, sobretudo devido aos níveis de emprego muito mais elevados. A figura 9.9 apresenta o desenvolvimento das taxas de contribuição de repartição (Método PAYG) necessárias para financiar a despesa com os fundos sociais no conjunto dos três cenários.

Figura 9.10 Ucrânia: Défice das finanças públicas (como percentagem do PIB)



A pergunta importante que se segue é a seguinte: Quais são as implicações dos diferentes níveis de despesa social no balanço geral das finanças públicas? Visto que as receitas e as despesas da maioria das categorias do orçamento de estado (não ligadas directamente à protecção social) mantêm-se constantes em termos de percentagem do PIB nas projecções *status quo*, é evidente que o balanço geral das finanças públicas seguirá os percursos das despesas e receitas sociais. Nos cenários básico e terceiro, relativamente optimistas, o défice do orçamento de estado diminuirá a longo prazo. Entretanto, o cenário de estagnação não só impedirá uma melhoria bastante duradoura das finanças públicas, como poderá conduzir a défices bem maiores. A figura 9.10 apresenta o défice público calculado como percentagem do PIB para o conjunto dos três cenários. O decréscimo inicial no défice verificado nos primeiros anos resulta de um presumível aumento das taxas de contribuição em 1999.

O Orçamento Social e os subsistemas de protecção social individual

O quadro 9.8 apresenta os níveis das despesas gerais (como percentagem do PIB) para os principais regimes de protecção social no contexto de um Orçamento Social geral da Ucrânia (para o cenário base). O quadro 9.9 apresenta as alterações estruturais projectadas no Orçamento Social.

Quadro 9.8 Orçamento Social da Ucrânia: Despesas e receitas, 1998-2015 (cenário base, como percentagem do PIB)¹

Ano	1998	1999	2000	2005	2010	2015
Pensões	12.2	12.1	11.8	9.2	8.4	8.2
Cuidados de saúde	4.3	4.3	4.3	4.2	4.3	4.4
Desemprego	0.7	0.8	0.9	1.8	1.8	1.5
Prestações a curto prazo	1.6	1.7	1.6	1.5	1.4	1.4
Prestações familiares	0.9	0.9	0.9	0.7	0.6	0.5
Assistência social e habitação	2.2	2.4	2.4	1.8	1.2	0.8
Prestações do Fundo de Apoio a Vítimas de Catástrofes	1.7	1.7	1.7	1.4	1.2	1.1
Outros	1.0	1.0	1.0	0.8	0.6	0.5
Total da despesa social	24.7	24.9	24.5	21.3	19.5	18.4
Contribuições da segurança social, das quais:	1.4	16.6	17.7	14.3	12.8	11.9
Seguro de pensões	10.2	12.8	13.5	9.8	8.5	8.3
Seguro de saúde	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Prestações a curto prazo	1.2	1.2	1.2	1.1	1.1	1.1
Seguro de desemprego	0.3	0.5	0.8	1.7	1.9	1.6
Fundo de Apoio a Vítimas de Catástrofes	1.7	2.1	2.2	1.6	1.4	1.5
Rendimentos de receitas gerais	11.2	8.3	6.8	7.0	6.6	6.1
Total das receitas	24.7	24.9	24.5	21.3	19.5	18.4

¹Nota: as alterações nas reservas e nos rendimentos do investimento são omitidos.

A despesa com as pensões irá obviamente continuar a dominar a despesa social geral, mas a médio prazo o seu papel poderá diminuir um pouco, em termos da sua percentagem quer no PIB quer no total da despesa social. Porém, lembremos uma vez mais que as projecções *status quo* pressupõem a indexação de preços das prestações de pensões, ao mesmo tempo que se pressupõe que os salários reais aumentem significativamente no cenário base. Assim, no final do período de projecção, a percentagem de despesas com as pensões irá começar a subir novamente: isto assinala o aumento das tensões demográficas e o facto de a longo prazo, as despesas com as pensões virem a subir novamente devido ao envelhecimento da população. É particularmente verdade se a idade de reforma actual permanecer inalterada, uma vez que é adoptada para simulações *status quo*.

A médio prazo, a percentagem de despesas em medidas directas de combate à pobreza, como os subsídios de desemprego e a assistência social, aumentará devido à reestruturação económica e ao aumento do desemprego e da pobreza. Os números projectados com base nas actuais escolhas políticas certamente subestimam as necessidades de financiamento de políticas futuras e eficazes de atenuação da pobreza. Isto revela a necessidade de reformar os actuais regimes, para permitir uma atribuição de recursos mais eficaz no sistema de protecção social.

As despesas com os cuidados de saúde certamente irão aumentar bastante, mais do que o revelado nas simulações *status quo*, tendo em conta a necessidade de melhorar a qualidade destes serviços. Será necessário realizar importantes alterações estruturais no sistema de cuidados de saúde para satisfazer as crescentes necessidades e conter a subida dos custos.

Quadro 9.9 Ucrânia: Estrutura das despesas e receitas sociais, 1998-2015 (percentagens)

Ano	1998	1999	2000	2005	2010	2015
Pensões	49,6	48,6	48,0	43,2	42,9	44,5
Saúde	17,6	17,4	17,5	19,7	21,9	24,2
Desemprego	2,7	3,2	3,7	8,6	9,2	8,3
Prestações a curto prazo	6,6	6,7	6,6	6,8	7,3	7,6
Prestações familiares	3,7	3,7	3,6	3,3	2,9	2,5
Assistência social e habitação	8,8	9,6	9,8	8,4	6,4	4,2
Prestações do Fundo de Apoio a Vítimas de Catástrofes	7,0	6,8	6,7	6,4	6,1	5,8
Outros	4,0	4,0	4,0	3,6	3,3	2,8
Total da despesa social	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Contribuições da segurança social, das quais:	54,5	66,8	72,3	67,1	66,3	67,0
Seguro de pensões	41,5	51,4	55,1	46,0	43,7	45,2
Seguro de saúde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Prestações a curto prazo	4,9	5,0	5,0	5,3	5,8	6,2
Seguro de desemprego	1,3	2,1	3,3	8,0	9,5	8,7
Fundo de Apoio a Vítimas de Catástrofes	6,8	8,3	8,9	7,7	7,3	7,0
Rendimentos de receitas gerais	45,5	33,2	27,7	32,9	33,7	33,0
Total das receitas	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

As figuras 9.11, 9.12 e 9.13 apresentam o desenvolvimento da despesa com as prestações das pensões, desemprego e assistência social, respectivamente, para os três cenários económicos alternativos e sob condições *status quo*.

9.2.5.5 Testes de sensibilidade

Os diferentes tipos de crescimento poderiam ter impacto nos resultados das projecções, como já tivemos oportunidade de verificar, ao comparar os resultados dos cenários anteriormente analisados. A comparação do cenário base com o segundo cenário supracitado demonstra que os resultados são sensíveis ao crescimento económico. Entretanto, uma comparação dos cenários 1 e 3 revela-se sensível a diferentes tipos de crescimento. Para observar esta sensibilidade mais claramente, verifiquemos três cenários adicionais, utilizando as taxas de crescimento do PIB mas com diferentes taxas de crescimento de produtividade laboral.

Os pressupostos e principais resultados para estes cenários são apresentados no quadro 9.10. O primeiro cenário tem PIB, produtividade laboral e taxas de crescimento de salários reais, todos iguais a 2 por cento ao ano, ao longo do período de projecção. O segundo e terceiro cenários apenas diferem nas presumíveis taxas de crescimento de produtividade laboral. No segundo cenário, a produtividade laboral cresce 1,8 por cento ao ano, enquanto no terceiro, regista um crescimento de 2,2 por cento ao ano.

O emprego calculado permanece inalterado no primeiro cenário, enquanto cresce 0,2 por cento ao ano no segundo cenário, e diminui 0,2 por cento ao ano no terceiro. A taxa de desemprego média durante o período é de 7,9 por cento no primeiro cenário. No segundo é 1,7 por cento mais baixa (à medida que o emprego aumenta) e no terceiro cenário é 1,7 por cento mais elevada. O cálculo das taxas de desemprego do modelo é, por essa razão, altamente sensível à combinação dos pressupostos no que se refere ao PIB e ao crescimento da produtividade.

Figura 9.11 Ucrânia: Despesa com as pensões como percentagem do PIB

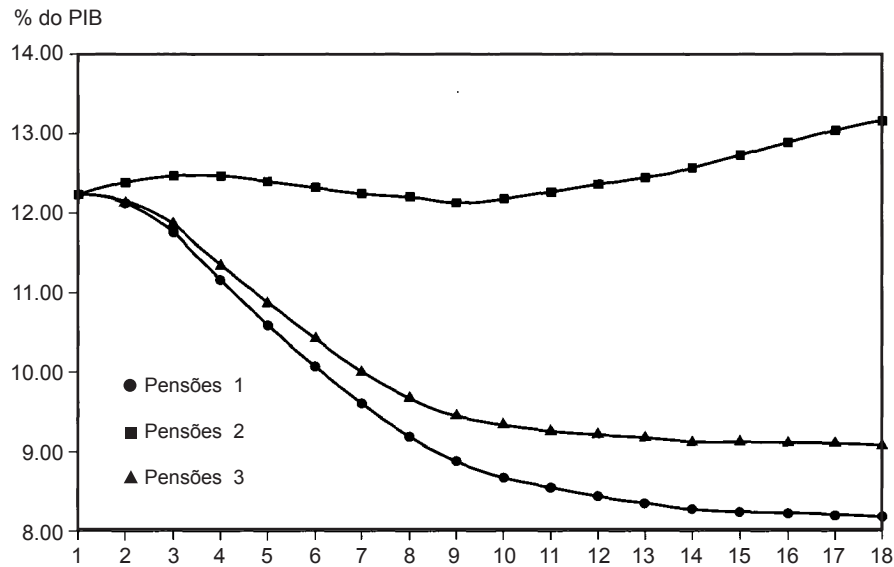


Figura 9.12 Ucrânia: Despesa com o subsídio de desemprego (como percentagem do PIB)

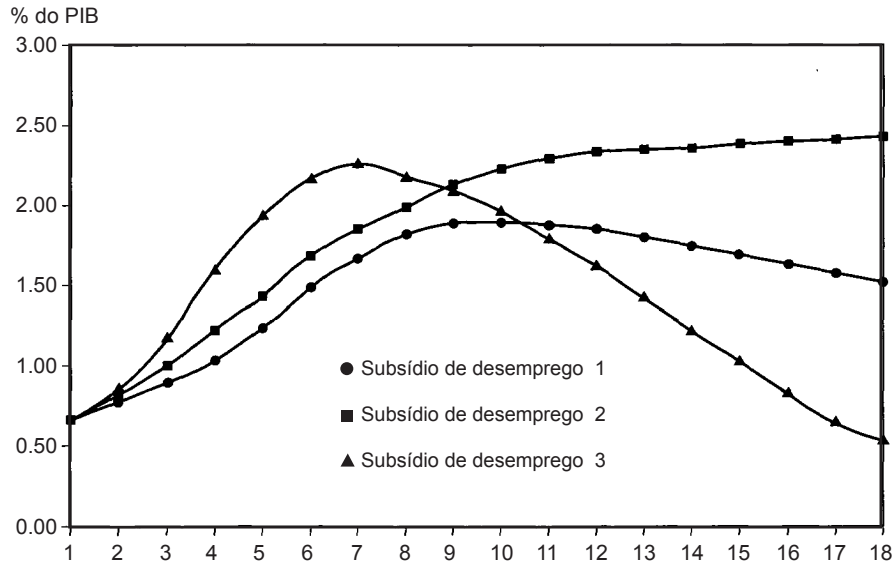
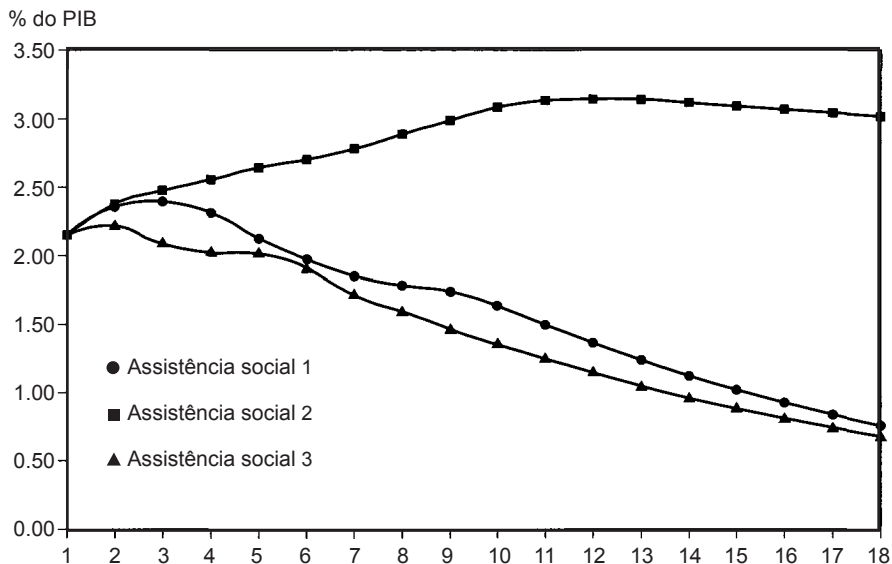


Figura 9.13 Ucrânia: Assistência social e habitação (como porcentagem do PIB)**Quadro 9.10** Ucrânia: Sensibilidade aos pressupostos de crescimento da produtividade laboral

Pressupostos (por cento ao ano)	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Diferença (2) – (1)	Diferença (3) – (1)
Crescimento do PIB	2	2	2	0	0
Crescimento da produtividade	2	1,8	2,2	-0,2	0,2
Crescimento salarial	2	2	2	0	0
Resultados					
Crescimento do emprego (por cento ao ano)	0	0,2	-0,2	0,2	-0,2
Taxa de desemprego (por cento)	7,9	6,2	9,6	-1,7	1,7
Custos laborais (por cento do PIB)	52,3	52,9	51,8	0,5	-0,5
Despesa social (por cento do PIB)	24,97	24,74	25,35	-0,23	0,38
Pensões (por cento do PIB)	12,09	12,13	12,06	0,04	-0,03
Subsídio de desemprego (por cento do PIB)	1,18	0,93	1,42	-0,25	0,24
Assistência social (por cento do PIB)	1,45	1,37	1,70	-0,08	0,24
Taxa de contribuição Método PAYG (%)	49,9	48,4	51,5	-1,5	1,6
Défice das finanças públicas (por cento do PIB)	3,86	3,74	4,14	-0,12	0,28

O sentido do impacto destes cenários nos outros resultados é, na maior parte dos casos, como se espera intuitivamente. As condições de maior emprego e menor desemprego iriam necessitar de uma despesa mais baixa com os subsídios de desemprego, assistência social e o total da despesa social. As necessidades financeiras, expressas nas taxas de contribuição do método PAYG, também seriam mais baixas, assim como o défice geral do orçamento de estado. O único resultado que não é intuitivamente óbvio é a reacção contrária da despesa com as pensões, que é mais alta quando o emprego é mais elevado e vice-versa. É de esperar que uma taxa de desemprego mais elevada leve um maior número de pessoas a abandonarem o mercado de trabalho e passarem para a reforma antecipada. Contudo, este tipo de comportamento não surge no modelo, pelo que será necessário mais trabalho de desenvolvimento para incluir este factor. Na actual versão do modelo, quanto mais elevado for o número de trabalhadores por conta de outrem significa que maior o número de pessoas cobertas pelo seguro de pensões e, como tal, um número mais elevado de pessoas a reformarem-se mais tarde.

Os efeitos dos vários pressupostos na produtividade laboral seriam semelhantes nalguns aspectos aos pressupostos em mudança nas taxas de participação da mão-de-obra, visto que o principal impacto de ambos teria percursos diferentes no emprego e desemprego.

Também é importante verificar a sensibilidade do modelo para com os pressupostos de crescimento. O quadro 9.11 apresenta os resultados de outro conjunto de três cenários, no qual o PIB e a produtividade aumentam durante o período de projecção a uma taxa constante de 2 por cento ao ano, enquanto os salários reais crescem 2 por cento, 1,8 por cento e 2,2 por cento ao ano, respectivamente.

Quadro 9.11 Ucrânia: Sensibilidade aos pressupostos de crescimento salarial

Pressupostos (por cento ao ano)	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3	Diferença (2) – (1)	Diferença (3) – (1)
Crescimento do PIB	2	2	2	0	0
Crescimento da produtividade	2	2	2	0	0
Crescimento salarial	2	1,8	2,2	-0,2	0,2
Resultados					
Crescimento do emprego (por cento ao ano)	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Taxa de desemprego (por cento)	7,9	7,9	7,9	0,0	0,0
Custos laborais (por cento do PIB)	52,3	51,6	53,1	-0,8	0,8
Despesa social (por cento do PIB)	24,97	24,84	25,11	-0,13	0,14
Pensões (por cento do PIB)	12,09	12,06	12,13	-0,04	0,04
Subsídio de desemprego (por cento do PIB)	1,18	1,16	1,20	-0,02	0,02
Assistência social (por cento do PIB)	1,45	1,50	1,41	0,04	-0,04
Taxa de contribuição Método PAYG (%)	49,9	50,5	49,3	0,6	-0,6
Défice das finanças públicas (por cento do PIB)	3,86	3,87	3,85	0,01	-0,01

Também aqui, a maioria dos impactos são como seriam de esperar do ponto de vista intuitivo. Salários mais baixos significam menos despesas com prestações contributivas relacionados com rendimentos (como prestações de pensões e desemprego). Contudo, desde que a base de contribuição (fundo salarial) também seja mais baixa, parece que a redução com a despesa continua a não ser suficiente para financiar as prestações e é necessário aumentar as taxas de contribuição. A percentagem de contribuições de seguro social aumenta nos custos de mão-de-obra gerais, mas o fundo salarial (contribuições líquidas) diminui. O impacto da percentagem mais baixa de salários no PIB parece ser mais forte e, finalmente, a percentagem do total dos custos de mão-de-obra no PIB é mais baixa. Um salário mais baixo também origina uma despesa mais elevada na assistência social, visto que mais trabalhadores ficam abaixo da linha de pobreza. A dimensão do défice das finanças públicas parece quase insensível a estas presumíveis mudanças. O ligeiro aumento revelado no défice sugere que o aumento das receitas das contribuições e a diminuição da despesa com as prestações contributivas não coincide com a diminuição das receitas dos impostos e o aumento da despesa com a assistência social.

As alterações nos salários reais não têm qualquer impacto no emprego e desemprego no modelo. Esta ligação não está automaticamente incluída na actual versão, mas deve ser tida em conta ao conceber os pressupostos de cenário no PIB, produtividade e salários.

9.2.5.6 Testando a reacção entre a despesa social e a economia

Tal como descrito anteriormente na Parte III, o modelo permite a utilização de três tipos de reacção do sistema de protecção social na economia como um todo. Estes mecanismos de reacção não foram activados nas projecções descritas nas secções anteriores. Agora, testamos a reacção do modelo face a estas fontes da reacção económica (quadro 9.12).

Os mecanismos de reacção são modelados através de parâmetros de elasticidade. Em primeiro lugar, presume-se que um défice de finanças públicas mais elevado tenha um impacto negativo no crescimento do PIB, modelado ao longo da elasticidade do crescimento do PIB face à mudança da percentagem do défice público no PIB. Em segundo lugar, presume-se que os custos mais elevados de mão-de-obra resultantes de taxas de contribuição mais elevadas levariam à diminuição do emprego, devido ao aumento da produtividade da mão-de-obra média (escolha de menos técnicas de produção intensivas de trabalho). Esta ligação é modelada pela elasticidade do crescimento da produtividade da mão-de-obra face à mudança na percentagem de custos de mão-de-obra do PIB. Em terceiro lugar, presume-se que algumas despesas sociais (como, por exemplo, a saúde, a doença, prestações de apoio ao rendimento, e educação) teriam um impacto positivo no

crescimento económico e emprego. Este é modelado pela elasticidade do crescimento do PIB face a uma mudança na percentagem destas categorias da despesa social do PIB. Cada um destes mecanismos de reacção funciona com um atraso temporal de um período, tendo em conta que na vida real todos os ajustamentos económicos e comportamentais demoram tempo.

Quadro 9.12 Ucrânia: Montantes presumíveis de elasticidades para testes de reacção

Elasticidades	Cenário 1	Cenário 2	Cenário 3
PIB face ao défice público	0	-1	-1
Produtividade face aos custos de mão-de-obra	0	1	5
PIB face à despesa social	0	1	1

À semelhança da maioria das economias, desconhece-se a dimensão definitiva das reacções na economia da Ucrânia. Deste modo, ao testar a sensibilidade do modelo e, espera-se, da economia relativamente ao custo da segurança social é a única forma de explorar os potenciais efeitos e construir um caso para mais estudos. As figuras 9.14 até à 9.24 nas páginas seguintes apresentam os resultados de uma simulação de três cenários diferentes, com distintos valores assumidos para as elasticidades acima referidas. Todos os principais pressupostos económicos são os mesmos, tal como no cenário base anteriormente apresentado. O primeiro cenário é simplesmente uma repetição do cenário base – todas as elasticidades são iguais a zero. O segundo activa as elasticidades, conferindo a todas um valor de 1 (-1 no caso da elasticidade do PIB face ao défice público). O terceiro intensifica a elasticidade do crescimento da produção laboral e confere-lhe um valor de 5.

Observamos alterações nas variáveis que presumivelmente têm um impacto no PIB e nas taxas de crescimento da produtividade: o défice das finanças públicas (figura 9.14), a percentagem dos custos laborais no PIB (figura 9.15) e a percentagem da despesa social no PIB (figura 9.16).

O presumível mecanismo de regulação para as taxas de contribuição da segurança social é uma regulação demorada em relação à média necessária das taxas de contribuição do método PAYG necessárias dos dois últimos períodos. Devido a este mecanismo demorado, existe alguma flutuação nos níveis de contribuição reais inclusive no cenário base e, deste modo, nas receitas das contribuições, receitas públicas gerais e custos de mão-de-obra.

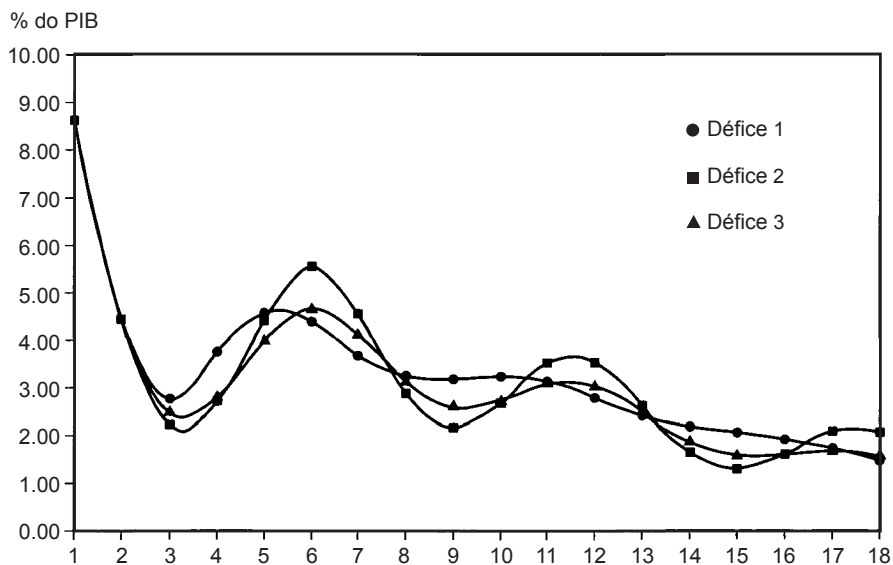
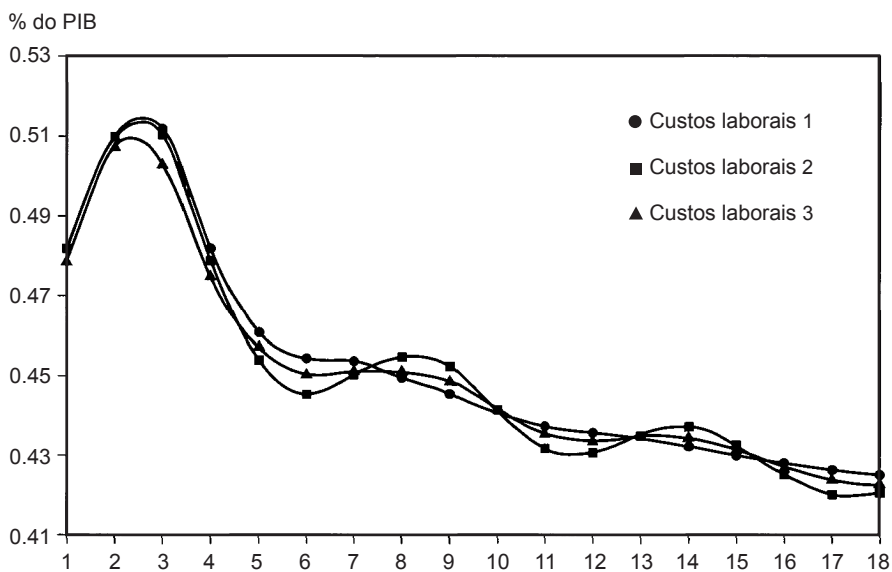
Figura 9.14 Ucrânia: Déficit das finanças públicas (como percentagem do PIB)**Figura 9.15** Ucrânia: Percentagem de custos laborais no PIB

Figura 9.16 Ucrânia: Aumento da despesa social devido ao emprego (como percentagem do PIB)

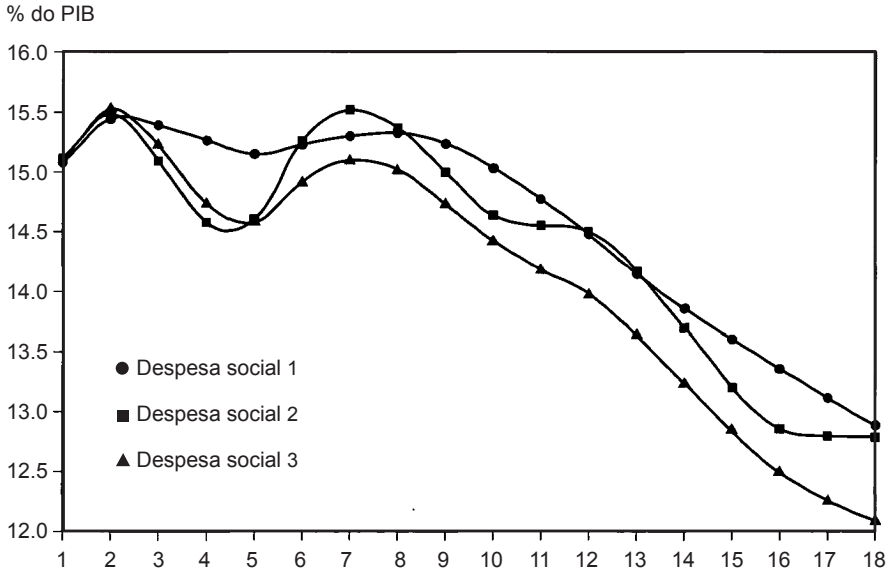
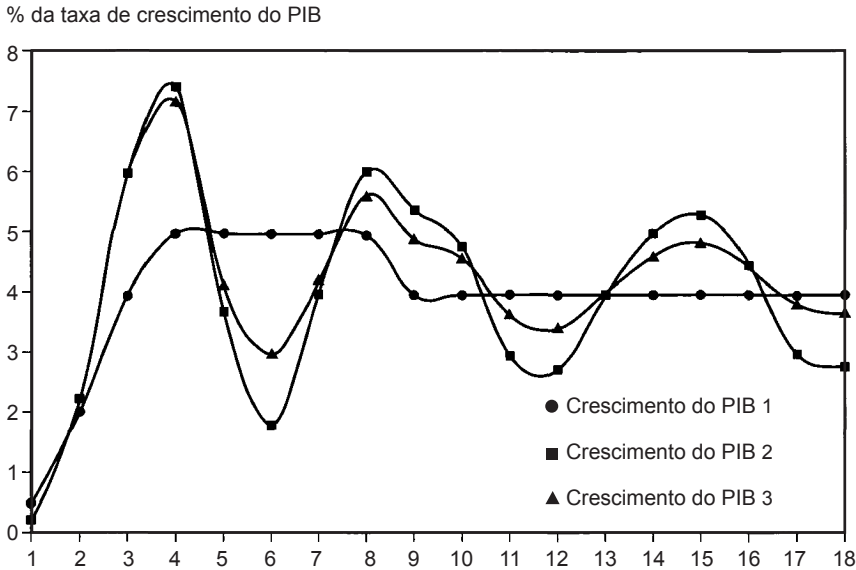


Figura 9.17 Ucrânia: Taxas de crescimento do PIB (após reacção)

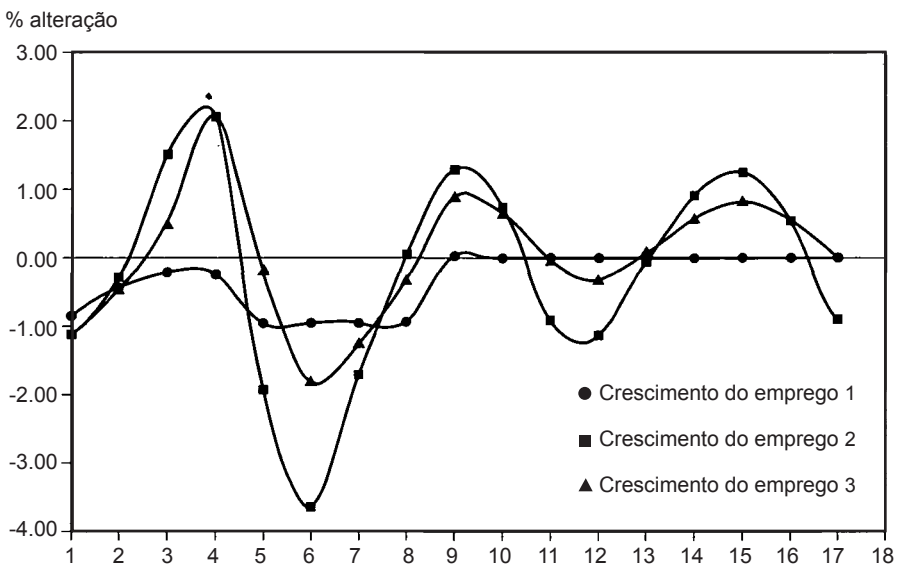


O efeito da reacção, sobretudo a ligação do crescimento do PIB à dimensão do défice público, intensifica estas flutuações. Esta situação pode ser claramente observada no segundo cenário, onde as alterações flutuantes no défice parecem ter um forte impacto nas taxas de crescimento reais do PIB, emprego e desemprego e, logo, na percentagem da despesa social no PIB. A regulação inicial das taxas de contribuição dos seus actuais valores para outros mais elevados diminui o défice das finanças públicas mas aumenta os custos laborais. A primeira alteração tem um efeito positivo no PIB e, consequentemente, no emprego, mas a segunda aumenta a média da produtividade e diminui o emprego. O efeito da produtividade parece ser demasiado fraco para estabilizar as flutuações. São realizados ajustes adicionais às taxas de contribuição, mas a amplitude da flutuação no défice torna-se mais pequena.

Tal como no cenário base, a percentagem de despesa social no PIB tem tendência a diminuir. Em média, não se visualiza o efeito positivo esperado da despesa social no crescimento.

No terceiro cenário, a elasticidade do crescimento da produtividade face às alterações nos custos laborais foi determinada num valor bem mais elevado do que no segundo cenário. Tal como no cenário base, a percentagem dos custos laborais no PIB tem tendência a diminuir. Porém, a reacção intensificada no terceiro cenário tem um efeito de estabilização forte na flutuação de todas as variáveis. Os níveis de emprego também estão, em média, mais elevados do que nos dois primeiros cenários, enquanto a taxa de desemprego é significativamente mais baixa.

Figura 9.18 Ucrânia: Crescimento do emprego (após reacção)



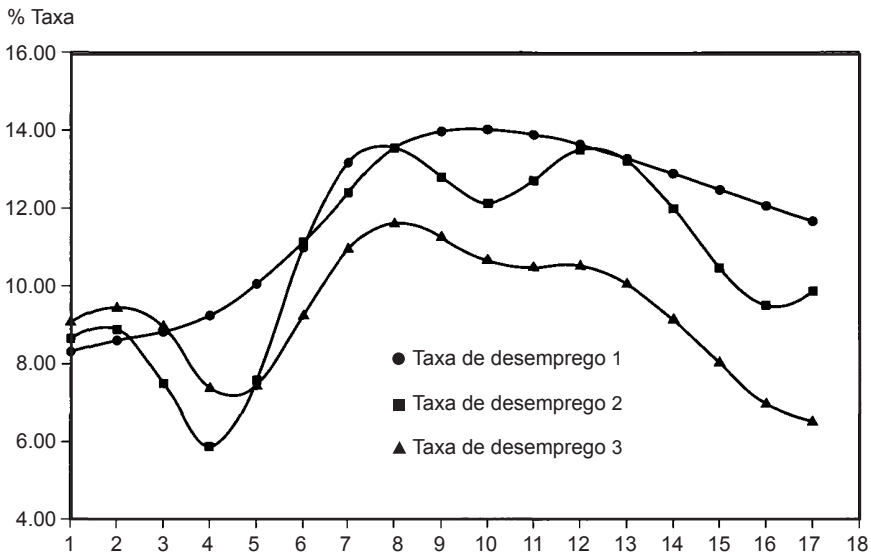
Os resultados supracitados indicam que valeria a pena continuar a investigar a natureza da reacção entre a economia e o sistema de protecção social, e os valores numéricos reais das respectivas elasticidades.

9.2.5.7 Experiências políticas

Uma das principais aplicações do modelo é analisar o potencial impacto das várias alterações na política social do Orçamento Social do país e o respectivo ambiente económico e fiscal. Existem muitos parâmetros e pressupostos na versão *status quo* do modelo que reflecte as escolhas políticas. Uma simulação dos efeitos de algumas propostas políticas significaria alterar estes parâmetros e pressupostos (tais como, a idade de reforma, taxas de substituição ou mecanismos de ajuste) no modelo. Nesta secção, observamos um exemplo de uma análise deste género.

Nas projecções *status quo*, pressupõe-se que as prestações das pensões serão ajustadas de acordo com os aumentos dos preços. Tal como no cenário base, pressupõe-se que haverá um aumento nos salários reais no início de 2001. A indexação das pensões em pagamento de acordo com os preços significará que o rácio da pensão média sobre o salário médio continuará a diminuir. Sob o cenário base, a média das pensões iria diminuir para aproximadamente 30 por cento do salário médio. Pode presumir-se que, para evitar esta queda, haveria uma decisão política para alterar a fórmula de indexação. Poderá haver a introdução de uma indexação total do salário, ou alguma mistura da indexação salarial e dos preços (as pensões seriam ajustadas por uma média ponderada dos índices salariais e índices de preços).

Figura 9.19 Ucrânia: Taxa de desemprego (após reacção)



Verifiquemos o impacto de introduzir a indexação ao salário integral das pensões no início de 2000 (isto seria uma solução mais cara). Todos os outros pressupostos permanecem iguais aos do cenário económico básico apresentado anteriormente. As figuras 9.20 até à 9.23 apresentam os principais resultados dos três cenários alternativos. A primeira é uma simples repetição do cenário base apresentado anteriormente. Na segunda, as pensões em pagamento começam a ser ajustadas de acordo com a média dos salários de 2000. O terceiro cenário é idêntico ao segundo, à excepção dos mecanismos de reacção terem sido activados.

Na figura 9.20, verifica-se que o resultado optimista do cenário base relativamente à despesa em queda desaparece com a introdução da indexação dos salários. A despesa com as pensões como percentagem do PIB já não está em queda e até começa a subir, a meio do período de projecção. As taxas de contribuição do método de repartição (PAYG) necessárias para financiar a despesa das pensões têm de registar um aumento significativo e, posteriormente, descer bastante no cenário base (figura 9.21). O nível dos custos laborais também seria bem mais elevado do que no cenário base (figura 9.22). O total da despesa social diminuiria, mas uma vez mais, para um nível inferior ao do cenário base (figura 9.23).

Figura 9.20 Ucrânia: Alteração da indexação – despesas com pensões (como percentagem do PIB)

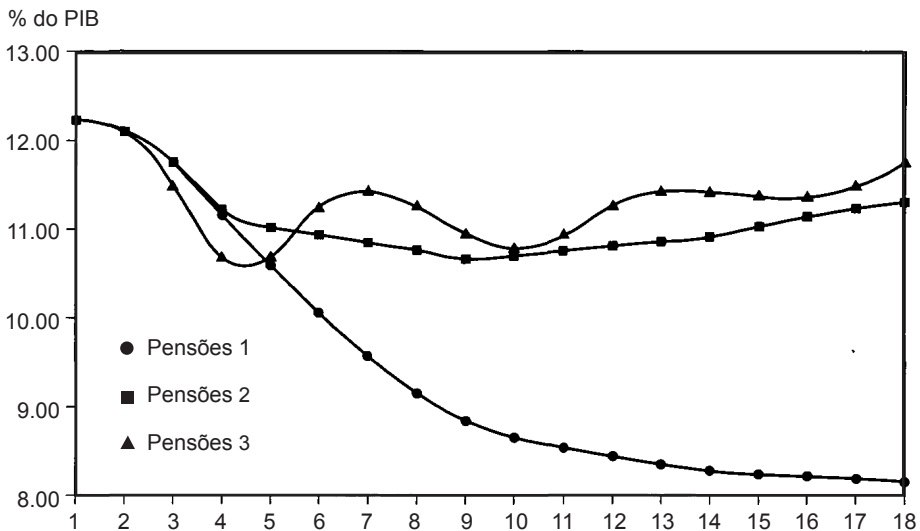


Figura 9.21 Ucrânia: Alteração da indexação – Taxa de contribuição do método PAYG

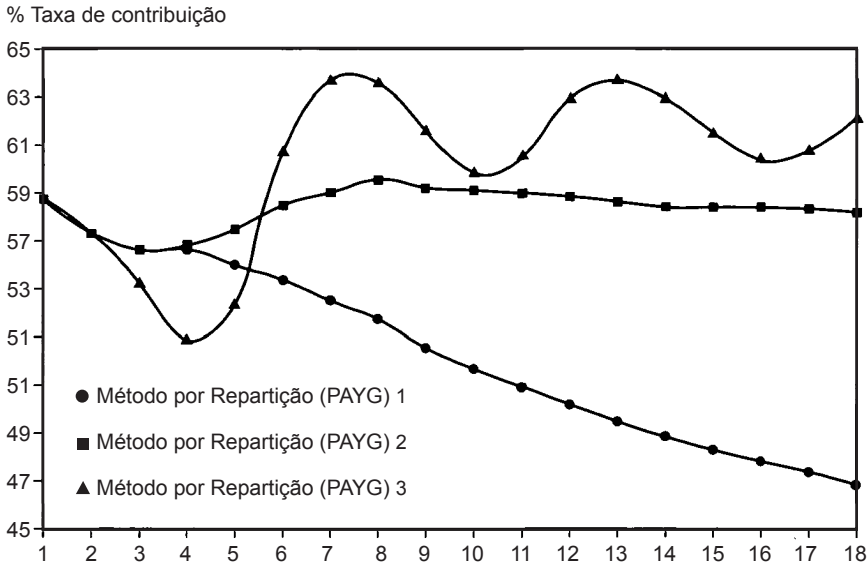


Figura 9.22 Ucrânia: Alteração da indexação – custos laborais (como percentagem do PIB)

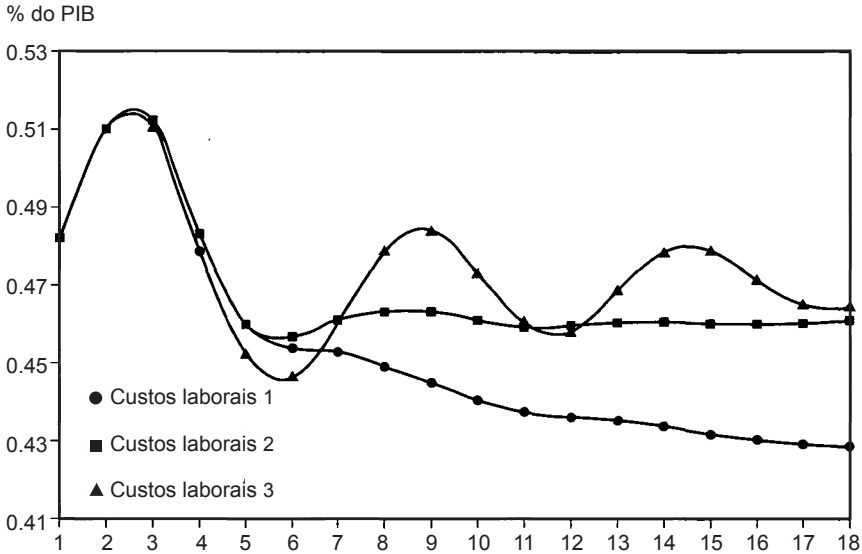


Figura 9.23 Ucrânia: Alteração da indexação – despesas sociais (como percentagem do PIB)

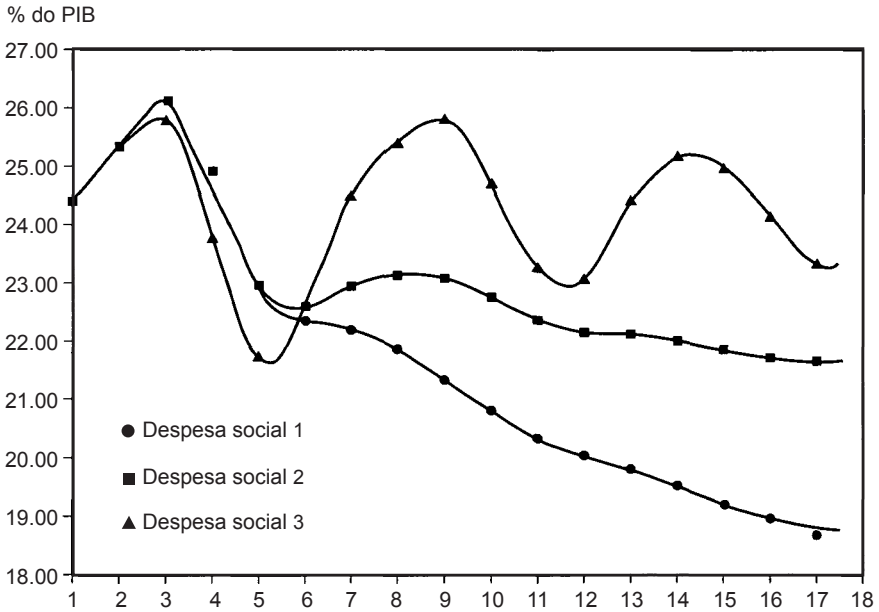
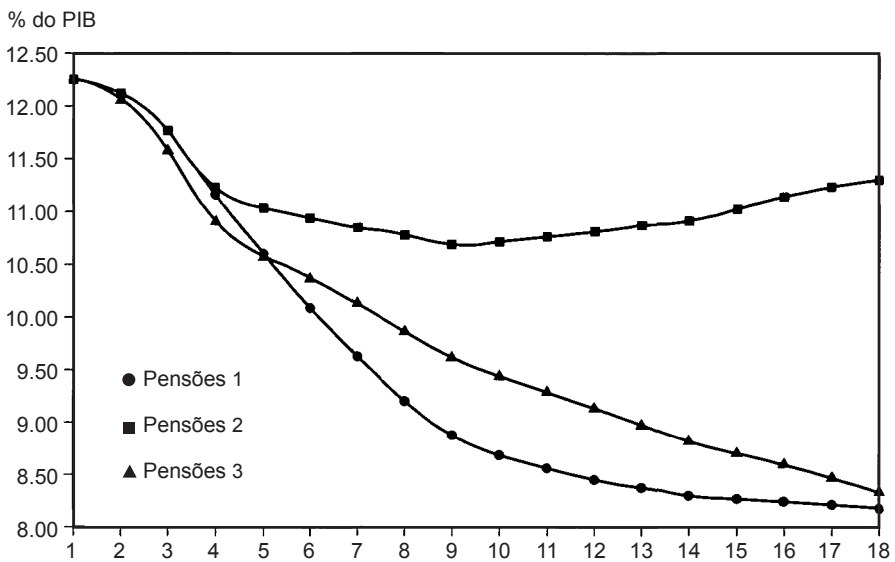


Figura 9.24 Ucrânia: Despesas com pensões – Efeitos do aumento da idade de reforma



Este exemplo ilustra um dilema político importante: como é possível manter as prestações de pensões em níveis adequados e simultaneamente sustentar o custo das pensões nos limites aceitáveis? A resposta é simples: não é possível sem alterações significativas no sistema actual de pensões. Uma medida a evitar é aumentar a idade de reforma. Outro cenário hipotético, com a idade de reforma significativamente mais elevada do que a actual, revelaria que os níveis de pensões face aos salários poderiam ter uma relação razoável, evitado também um aumento do total dos custos das pensões.

A figura 9.24 apresenta os resultados de uma simulação deste género relativamente à percentagem de despesa das pensões no PIB (figura 9.24). O primeiro cenário é o cenário base utilizado anteriormente. O segundo inclui a indexação relativamente aos salários no início de 2000. O terceiro cenário também inclui a indexação dos salários, mas contém igualmente idades de reforma presumivelmente mais altas – a partir de 1998, a idade de reforma para ambos os sexos subiu gradualmente para os 65 anos, de um ano por ano, todos os anos. A despesa com as pensões seria significativamente mais baixa do que no segundo cenário, apesar de continuar mais elevada do que no cenário base. Contudo, a tendência decrescente da despesa com as pensões continua, visto que o aumento da idade de reforma tem efeitos duradouros.

Os resultados apresentados aqui devem ser tratados apenas como exemplo, para ilustrar o tipo de opções políticas que podem ser analisadas ao utilizar o modelo. As opções de política pormenorizada que devem ser tidas em conta ao criar um programa para a reforma do sistema de protecção social na Ucrânia irão certamente ser diferentes dos exemplos que apresentámos aqui.

9.2.6 Resumo

O exemplo na secção 9.2 apresenta uma aplicação do conceito de Orçamento Social relativamente às condições na Ucrânia, um país que continua a enfrentar uma situação económica difícil e onde muitas das principais reformas económicas e sociais continuam pendentes. O principal objectivo deste exercício de construção do modelo consistia no desenvolvimento de uma ferramenta quantitativa para auxiliar o processo de tomada de decisões sobre a política social. O seu potencial uso para os decisores políticos podia ser claramente demonstrado. Contudo, não é o fim do trabalho de desenvolvimento. O modelo tem de ser firmemente implementado nas estruturas de consultoria política do governo: existe a necessidade de criar uma equipa de especialistas no governo que, para além de utilizarem a versão actual do modelo para analisar políticas, também cuidariam da sua manutenção e desenvolvimento futuros. As condições económicas e a legislação social estão a mudar rapidamente. Sem manter e actualizar este modelo, tal como qualquer outro, em breve tornar-se-á obsoleto.

Notas

¹ Quando este livro foi escrito, não existiam informações disponíveis sobre os efeitos indirectos da crise financeira asiática na economia e mercado de trabalho do Panamá.

² Portaria n.º 394 sobre as prestações pecuniárias para pessoas com rendimentos baixos, de Junho de 1993, e portaria conjunta de 14 de Junho de 1993.

³ O Ministério das Estatísticas é responsável pela monitorização estatística do regime de assistência social, nomeadamente pelo pagamento de prestações pecuniárias e em género.

⁴ M. Rul et al. *Phasing out subsidies for housing and communal services* (Kyiv, Dez. 1994; mimeo).

⁵ Todas as figuras apresentam desenvolvimentos num período de 18 anos, sendo 1998 o primeiro ano e 2015 o 18º ano.

PARTE V

CONCLUSÕES GERAIS

Este livro pretende transmitir várias mensagens. Em primeiro lugar, a análise financeira de qualquer sistema de protecção social tem de ter em conta o facto de que está integrado no ambiente demográfico e económico de um país. A projecção das receitas e despesas do sistema não faz sentido se não se basear em projecções demográficas e económicas subjacentes. Quem quiser desenvolver uma visão do futuro de um sistema de protecção social nacional, não pode deixar de inventar uma visão consistente do desenvolvimento futuro da população a cobrir, e o potencial subjacente da economia para apoiar o sistema.

Em segundo lugar, os sistemas de protecção social não funcionam isoladamente dos sistemas fiscais e monetários. Muitos dos sistemas de protecção social existentes no mundo, senão mesmo a maioria, estão fiscal e juridicamente interligados às contas públicas. Planear um Orçamento Social é o mesmo que planear componentes do orçamento de estado e vice-versa. Este planeamento também transmite sinais suplementares da esfera fiscal aos bancos centrais sobre se se pode manter a política monetária ou se é preciso ser alterada – e, uma vez mais, vice-versa.

Em terceiro lugar, um dos meios mais promissores e confiáveis de planear as finanças sociais é utilizar uma família do modelo consistente que reflecta matematicamente as ligações físicas e monetárias importantes entre a população, economia e sistema de protecção social. Para o fazer, o modelador necessita de uma base de dados de estatísticas consistente do ponto de vista metodológico, bem como de técnicas de modelação definidas e pragmáticas. Assim, estas questões foram muito realçadas neste livro. Estamos convictos de que quem for analisar os dados de um sistema de protecção social, irá colocá-los num determinado formato metodológico e, posteriormente, quem modelar o sistema obterá um conhecimento abrangente do seu funcionamento na realidade, em termos gerais e pormenorizados.

Não é o remetente, mas o destinatário quem decide os conteúdos de uma mensagem. Tendo esta questão em mente, os autores tentaram expor, da melhor maneira, a sua opinião de um modo o mais claro e compreensível possível. O resultado é um livro dirigido não fundamentalmente a leitores académicos, mas sobretudo, aos especialistas de administrações nacionais envolvidos no planea-

mento de orçamentos de estado e/ou, mais especificamente, Orçamentos Sociais. Este livro pretende contribuir para melhorar a governação na área da protecção social. Além disso, ao fornecer uma metodologia experimentada e testada para a compilação de dados, também contribui para melhorar a comparabilidade internacional dos sistemas de protecção social.

Os sistemas de protecção social no mundo estão sob escrutínio. No mundo desenvolvido, em que os países redistribuem até 35 por cento do PIB pela protecção social, os sistemas são acusados de criar desemprego e não chegarem de modo suficiente (ou já não chegarem) às pessoas carenciadas. No mundo em vias de desenvolvimento, em que os países muitas vezes redistribuem menos de 10 por cento do PIB, diz-se que os sistemas servem quase exclusivamente para apoiar aqueles que passam relativamente bem sem eles, limitando recursos que seriam melhor canalizados para as pessoas necessitadas e, contribuindo, deste modo, para o aumento do fosso existente na desigualdade dos rendimentos.

Independentemente das conclusões tiradas deste debate, o resultado fiscal será ou o aumento, a estabilização, ou a descida do actual âmbito dos sistemas, em muitos casos acompanhados de uma redistribuição dos recursos dentro de determinadas fronteiras.

Este livro é uma contribuição técnica para esse debate. Os autores, devido ao seu envolvimento na análise de sistemas de protecção social no mundo inteiro, observaram com frequência que os participantes no debate tendiam a centralizar-se em aspectos simples (ou na falha) da protecção social, ou em apenas num dos seus ramos, pegando na observação parcial como um indicador do conjunto. As propostas de reforma também são frequentemente discutidas sem um conhecimento abrangente do quanto pode ser o seu custo em termos absolutos ou em termos de redistribuição de recursos disponíveis, ou sem o conhecimento da estrutura e dimensão das inter-relações entre subsistemas diferentes dos sistemas de protecção social nacional. É costume uma situação parecer diferente quando integrada num contexto mais abrangente. É isto que este livro tenta conseguir; pretende chamar a atenção do leitor para uma perspectiva mais abrangente e, simultaneamente, fornecer um conjunto de ferramentas que facilitem essa perspectiva para o preparar a tomar decisões de reforma equilibradas.

Este livro pode ajudar a fortalecer o argumento de especialistas quantitativos na protecção social. Os autores estão cientes do facto de representar outro volume numa série de livros sobre modelação. Porém, não existem livros de modelação centrados de um modo abrangente nos sistemas de protecção social nacional e, ao mesmo tempo, baseados numa vasta experiência analítica em muitos países diferentes no mundo inteiro. Se o objectivo do livro foi devidamente alcançado, depende em última análise dos seus leitores. Os autores estão ansiosos por receber comentários e críticas construtivas. Procuram um diálogo mundial sobre o conceito e as técnicas da orçamentação social, há muito devidos.

ANEXO I

NOTAS INFORMATIVAS: INTERDEPENDÊNCIAS ENTRE OS DESENVOLVIMENTOS MACROECONÓMICOS E A PROTECÇÃO SOCIAL

A orçamentação social é a modelação. A modelação é a análise do passado e a transformação dos conhecimentos resultantes em hipóteses sobre o futuro. A parte II da presente obra apresentou um leque de possibilidades (“métodos”) de como o fluxo de fundos dos sistemas de protecção social pode ser sistematicamente agrupado para permitir análises históricas racionais. As propostas de como transformar os resultados analíticos em “modelação do futuro” foram efectuadas na parte III (com duas aplicações específicas e explicadas na parte IV).

A suposição elementar referida em todas as partes deste livro é que o desenvolvimento dos sistemas de protecção social, para além de depender de desenvolvimentos macroeconómicos essenciais, também tem impactos no próprio desenvolvimento económico. É esta questão, a “interdependência” entre os sistemas, o tema central destas notas informativas.

A Orçamentação Social é um elemento da política social. A política social significa uma interacção pública entre aqueles que tomam decisões e os que são afectados por elas, directa (como os beneficiários) ou indirectamente (como as empresas). As propostas políticas serão apoiadas ou desafiadas – frequentemente ambas em simultâneo, mas de perspectivas diferentes. Logo, os governos necessitam de instrumentos analíticos que lhes permita contrabalançar os debates e não saírem da trajectória. Por conseguinte, é necessário definir as principais áreas da preocupação macroeconómica que possam influenciar o sistema de possível, para evitar opiniões como, se uma determinada interdependência é “positiva” ou “negativa” para a protecção social ou para a economia. Também tentamos ter em conta o facto de que muitas relações, aparentemente evidentes, entre os desenvolvimentos económicos e sociais dependem do momento e do local. As relações criadas podem mudar com o tempo e de país para país. Apenas uma análise do passado em casos de países específicos pode esclarecer a abordagem de modelação mais promissora.

Assim, ao tentar não nos limitarmos a fixações infrutíferas, possivelmente demasiado estreitas, mantemos os seguintes parágrafos “abertos” no sentido de

abordar possíveis interdependências sem serem colocadas em termos concretos. Esta questão foi abordada nas partes III e IV da parte principal do livro.

De referir igualmente que esta resenha de tópicos não substitui um livro sobre economia. Serve sobretudo para esboçar as principais áreas de interesse para os leitores que não estejam familiarizados com as questões da protecção social num contexto macroeconómico. No final do livro, recomendamos a leitura de alguns textos sobre macroeconomia.

1. O ENQUADRAMENTO MACROECONÓMICO

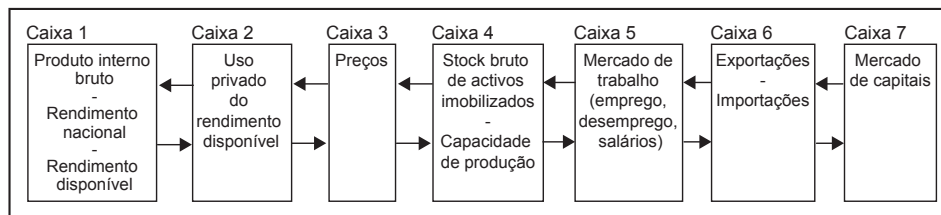
As interdependências entre a economia nacional, a sua estrutura e o desenvolvimento, e os sistemas de protecção social são múltiplas. Por um lado, é sobretudo o nível da produção nacional e a sua dinâmica que determinam o volume de recursos financeiros potencialmente disponíveis para a protecção social. Por outro lado, o sistema de protecção social não é simplesmente um mecanismo de redistribuição; a estrutura e o desenvolvimento das suas receitas e despesas têm inúmeros impactos directos e indirectos no estado actual e potencial futuro desenvolvimento da economia. Apenas para efeitos analíticos, costuma ser útil separar a economia e o sistema de protecção social. Mas os seus requisitos metodológicos não devem ser mal interpretados. É indispensável por razões analíticas, mas na verdade, ambos os sistemas juntos constituem um sistema de equilíbrio geral em que as actividades económicas e sociais interdependentes, que envolvem inúmeras transacções entre entidades institucionais diferentes, são realizadas em simultâneo e, onde as reacções ocorrem continuamente de um tipo de actividade para outra. Por outras palavras, no texto seguinte, sempre que é dada uma determinada ordem à descrição das interdependências macroeconómicas (que é, evidentemente, inevitável), a sequência não deve ser mal interpretada como uma “dependência causa-resultado” a menos que indicada de outro modo.

Em termos latos, as interdependências entre a economia e um sistema de protecção social podem ser apresentadas do seguinte modo (figura AI.1).¹

A figura começa com um módulo a indicar a produção do PIB ou, a utilizar um ponto de vista diferente, o rendimento nacional (caixa 1). O rendimento nacional é o rendimento agregado dos factores de produção, ou seja, o somatório dos lucros, juros e receitas provenientes de rendas, rendimentos auferidos pelos trabalhadores independentes e rendimento do trabalho do emprego economicamente dependente. Após as actividades redistributivas do estado (tributação de impostos, transferências), é a fonte do rendimento disponível dos diferentes sectores da economia, como agregados familiares privados, incluindo as instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias (ISFLSF), empresas e o Estado.²

Figura AI.1 Interdependências¹ entre a economia e um sistema de protecção social

Sistema económico



Sistema de protecção social



Nota: ¹ As setas indicam a direcção da interdependência.

O rendimento disponível dos agregados familiares privados é atribuído entre o consumo final de bens e serviços e as poupanças (caixa 2). Em muitos países, as poupanças dos agregados familiares privados são uma das principais fontes dos investimentos realizados pelas empresas e pelo estado em activos imobilizados. Assim, aliadas ao consumo dos agregados familiares e do estado, as poupanças co-determinam a estrutura da despesa do PIB.³ Nos países em que o montante das poupanças dos agregados familiares privados é insuficiente para proporcionar os recursos de investimento necessários, os outros sectores da economia acabam por ter de auxiliar: ou as empresas têm de refinarçar os seus investimentos internamente a um nível elevado⁴, e/ou o sector público tem de gerir um excedente orçamental crucial, e/ou a conta de capital do país tem de ser negativa.⁵

Enquanto a utilização privada do rendimento disponível determina em grande medida a procura numa economia, o *stock* de activos imobilizados – e, consequentemente, a capacidade de produção da economia – moldam a oferta. Os preços (caixa 3) costumam ser influenciados pela procura e oferta, apesar do impacto

de ambas as partes do mercado no nível dos preços e na evolução dos preços poder diferir relativamente à sua força, dependendo da situação em particular.

Os investimentos líquidos, ou seja, os investimentos brutos menos a desvalorização (equivalente ao consumo de activos imobilizados brutos) têm um impacto directo no *stock* de activos imobilizados brutos (caixa 4). O seu nível e qualidade (estrutura etária), juntamente com o trabalho dependente,⁶ determinam a capacidade de produção (que não é necessariamente a produção real) da economia.

O mercado de trabalho (caixa 5) é extremamente importante para a análise dos sistemas de protecção social. A oferta de trabalho (equivale aquela parte do total da população que, ou se encontra a trabalhar ou está à procura de emprego) é determinada pelas decisões individuais dos agregados, tendo em conta as informações sobre os diferentes factores económicos e sociais (como os níveis de salários, impostos, rendimento de capital e transferências, bem como as preferências individuais sobre o lazer e o consumo). O nível geral e o desenvolvimento da oferta de trabalho não dependem unicamente das tendências demográficas, da estrutura por idade e por sexo e das habilitações profissionais da população, como também de outros variadíssimos factores, incluindo a eficácia dos sistemas de ensino e de saúde do país. A procura de trabalho (equivale ao número de ofertas de emprego remuneradas) é determinada por decisões das empresas e de variadíssimos factores económicos (como os custos unitários de mão-de-obra face aos custos de capital, em que os custos laborais equivalem ao nível de salários acrescidos de outros pagamentos relacionados com trabalho - incluindo as contribuições pagas por entidades empregadores para financiar as prestações e serviços de protecção social). O desemprego é o residual (rubrica de balanço) da oferta e procura do trabalho; ocorre quando o número daqueles que estão dispostos a trabalhar é superior ao número daqueles que estão efectivamente empregados. É sobretudo no mercado de trabalho que o nível e a estrutura dos salários acabam por ser decididos.⁷

A balança comercial de um país (exportações menos importações, caixa 6) está indirectamente ligada aos seus sistemas de protecção social. As importações dependem claramente da procura agregada orientada para o resto do mundo. É graças à vasta experiência de países em todo o mundo que o aumento da procura nacional atrai um volume mais elevado de importações. Em muitos países, a elasticidade das importações da procura agregada é inclusivamente mais elevada do que 1, ou seja, as importações destes países crescem mais rapidamente nalguns períodos do que a procura agregada nacional. Existem exemplos de economias em que as políticas expansionistas da despesa social resultaram na deterioração da balança comercial devido ao crescimento mais rápido das importações do que do PIB. Por outro lado, existem impactos positivos ou negativos dos sistemas de protecção social relativamente à estrutura de custos das empresas e, deste modo,

à concorrência internacional das economias, mas muitas vezes são sobrestimadas. Assim, o estado e o desenvolvimento da balança comercial de um país podem ser considerados como um sinal para definir uma política social mais expansionista ou mais de contenção de custos.

Em termos gerais, um mercado de capitais (caixa 7) implica activos financeiros a longo prazo.⁸ É neste mercado que o custo do capital é decidido. As inter-relações directas e indirectas entre o sistema de protecção social de um país e o seu mercado de capitais podem ser variadas, dependendo da concepção financeira do sistema. Por exemplo, se a protecção social incorporar um componente importante financiado pode, dependendo da dimensão e estrutura, representar uma parte importante do fluxo contínuo de recursos para o mercado de capitais nacional (e, nalguns casos, internacional) e, assim, influenciar o preço (taxas de juro) do capital a longo prazo. As receitas do sistema podem então ser fortemente influenciadas por esta mesma taxa de juro. Por outro lado, se um sistema estiver em situação de défice, pode ter de ser subsidiado por transferências do estado que, por sua vez, poderão ter de ser refinanciadas pelo mercado de capitais. Em caso de entrada de capital insuficiente, pode dar-se uma situação de *crowding out* (efeito de deslocamento ou de evicção), levando ao aumento do nível das taxas de juro, incorrendo assim, em despesas suplementares para o estado. Relativamente aos custos de mão-de-obra (salários mais “despesas gerais”), o preço do capital pode contribuir de modo significativo para moldar a tecnologia de produção de um país, quando a intensidade do trabalho ou do capital da produção nacional influencia os desenvolvimentos do mercado de trabalho (níveis de emprego, desemprego).

As administrações públicas (caixa 8) representam todas as actividades dos governos centrais, distritais e locais (caixa 9) acrescido das instituições de segurança social (caixa 10). Dependendo da concepção institucional real, o sistema de protecção social também pode abranger as despesas sociais financiadas pelas receitas gerais (caixa 11). Além disso, as instituições não governamentais que pagam (e financiam) as prestações sociais (empresas, ISFLSF, caixa 12) podem existir e as suas transacções podem estar interligadas com o sector público.

2. PRODUTO INTERNO BRUTO, RENDIMENTO DISPONÍVEL E CONSUMO PRIVADO

O produto interno bruto (PIB) é a medida macro mais vulgarmente utilizada para o nível de resultados (rendimento) produzidos pela economia de um país num dado período.¹⁰ É preciso compreender que o PIB é uma variável fluxo e não de stock. Em cada período específico, tem de ser novamente produzido ao juntar o capital social e a mão-de-obra de um país, o que, em termos económicos, são ambos *variáveis de stock*. Os bens e serviços são o resultado do processo de pro-

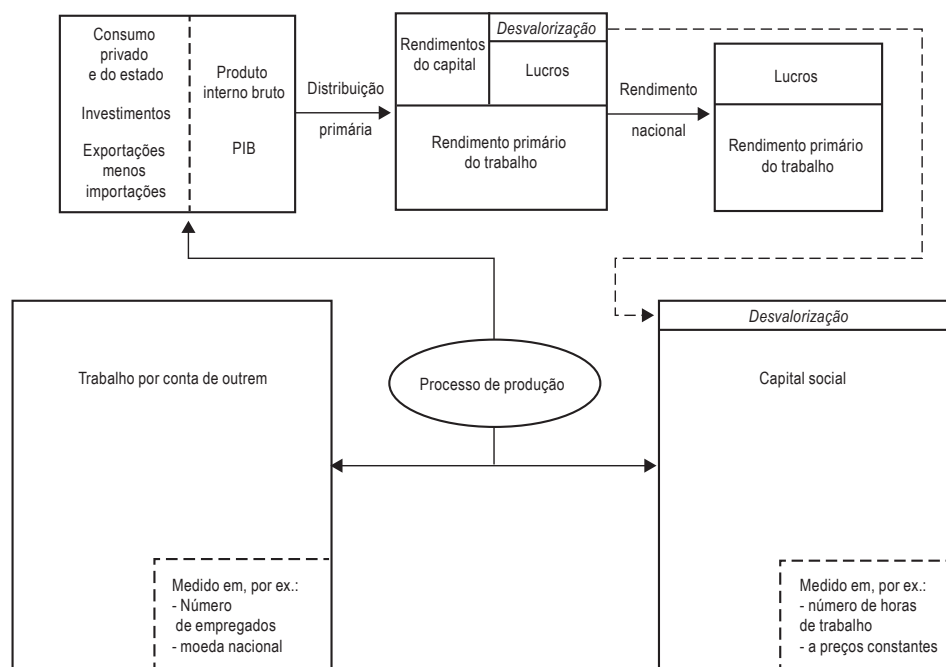
dução. O processo é acompanhado pela criação de rendimentos, o equivalente monetário aos bens e serviços produzidos. O seu nível e desenvolvimento são a única fonte¹¹ nacional disponível para a redistribuição de rendimentos através do sistema de protecção social.

Tornou-se prático observar o PIB de três perspectivas diferentes, ou seja, da perspectiva dos sectores económicos que produzem o PIB (a “oferta”), da perspectiva da sua atribuição às diferentes despesas finais (a “procura”: consumo privado e do estado, investimentos, exportações menos importações) e da perspectiva da sua “distribuição primária”¹² (a atribuição do PIB ao rendimento do trabalho, rendimentos do capital e consumo do capital fixo *antes* do impacto das medidas redistributivas do governo). No contexto deste livro, iremos centrar-nos sobretudo na terceira perspectiva, a distribuição primária do PIB.¹³

É evidente que aqueles que produzem o PIB também deveriam receber o respectivo rendimento equivalente; o trabalho como factor de produção recebe o rendimento do trabalho e o capital como factor de produção (os detentores do capital fixo) recebe o rendimento do capital.¹⁴

Antes da atribuição dos rendimentos primários aos factores de produção, é prática (tal como é prática corrente na contabilidade de gestão) colocar de parte “os custos por manter intacto o stock de activos imobilizados utilizado na produção – quer isto dizer, os custos por substituir os activos utilizados na produção”.¹⁵ É razoável fazê-lo, assim como a substituição de partes utilizadas do *stock* nacional de activos imobilizados é um pré-requisito importante para manter a potencial produção da economia. É capaz de valer a pena referir que não foi desenvolvida nenhuma prática neste contexto que tivesse em conta, explicitamente, os custos por manter “intacto” o trabalho como factor de produção¹⁶, o que poderia representar uma rubrica equivalente ao “consumo de capital fixo” (figura AI.2).

A distribuição do rendimento primário e a estrutura da despesa do PIB são importantes para uma avaliação das políticas de receitas da protecção social. Se, como costuma ser o caso, os sistemas de segurança social forem maioritariamente financiados pelo rendimento do trabalho, nesse caso, a percentagem do rendimento do trabalho no PIB proporciona um primeiro conhecimento precioso do potencial âmbito e limitações da generosidade desse sistema. Os países com uma percentagem baixa de rendimento do trabalho por pessoa empregada, digamos entre 25 por cento e 30 por cento (como é o caso da Turquia, por exemplo),¹⁷ só conseguem suportar um sistema de protecção social com um âmbito limitado, comparativamente àqueles cujas percentagens de rendimento do trabalho é de, digamos, 70 por cento (que é o caso de muitos países da OCDE), a menos que o sistema seja subsidiado pelas receitas gerais ou co-financiado por impostos específicos sobre o rendimento de capital, por exemplo.

Figura AI.2 Produção do PIB, o seu uso e distribuição primária

As informações sobre a estrutura de despesas do PIB são importantes para os governos se ocorrer uma mudança do financiamento com base na contribuição (rendimento do trabalho) para uma concepção financiada mais por impostos.

Os rendimentos primários, tal como produzidos pela economia, normalmente não permanecem com os factores de produção. O estado e o sistema de protecção social (público ou privado) redistribuem os rendimentos primários¹⁸ para fins distintos a sectores diferentes da economia, através da tributação de impostos sobre o rendimento, contribuições sociais e outras receitas, enquanto utilizam estas mesmas receitas para diferentes despesas no mesmo período. Como resultado deste processo, o capital primário bruto e os rendimentos laborais são transformados em rendimentos líquidos que, podem aumentar devido a transferências recebidas do estado, do sistema de protecção social ou do estrangeiro e diminuir devido ao pagamento de outras transferências. Resumindo, o rendimento disponível de cada sector da economia é proveniente do somatório de todas as transferências correntes a receber por aquele sector e da subtracção de todas as transferências correntes a pagar por esse mesmo sector.¹⁹ Teoricamente, o rendimento disponível dos agregados pode ser interpretado “como o montante máximo que um

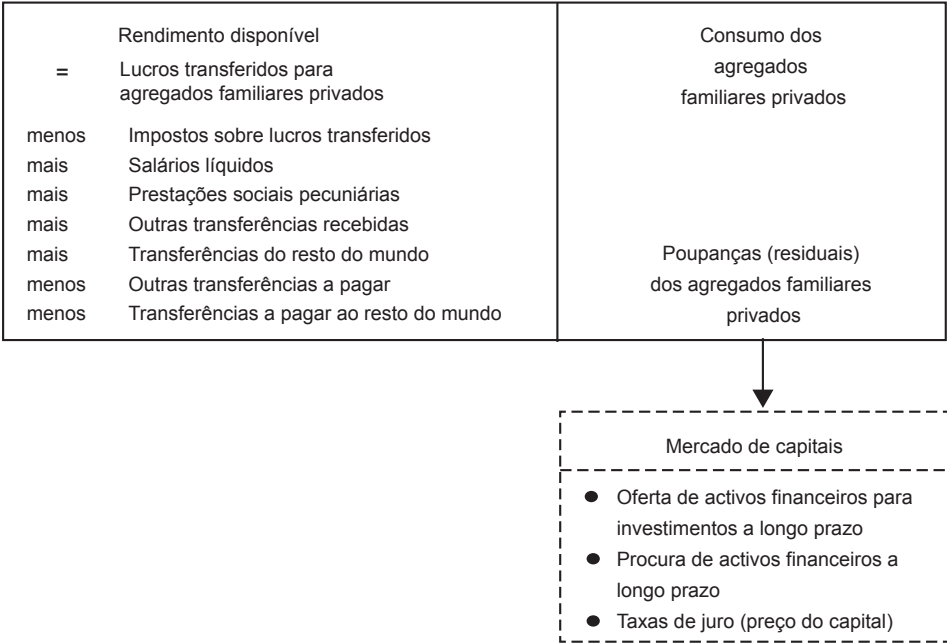
agregado familiar... pode despende no consumo de bens ou serviços (durante um dado período) sem ter de financiar as suas despesas, reduzindo o seu dinheiro, desfazendo-se de outros bens financeiros ou não financeiros, ou aumentando as suas responsabilidades.”²⁰

Mas é preciso relembrar que no contexto da macro contabilidade, o conceito de rendimento disponível não fornece informações sobre o agregado de uma única pessoa nem sobre a distribuição de rendimento individual. Esse tipo de informações tem de ser obtido de outras fontes. Ainda assim, numa base agregada, o conceito de rendimento disponível proporciona um conhecimento importante sobre até que ponto o consumo e as poupanças do agregado estão a ser “incentivadas” de fontes diferentes, como a protecção social.

Apesar do conceito de rendimento disponível se aplicar sobretudo a todos os sectores da economia, estamos particularmente interessados no rendimento disponível dos agregados familiares privados porque as despesas do sistema de protecção social são, por definição, direccionadas aos agregados. Por exemplo, a percentagem dos prestações sociais de um país no total do rendimento disponível dos agregados familiares privados pode oferecer um conhecimento importante relativamente às comparações nacionais e internacionais.

Os termos técnicos (contabilísticos) dos diferentes componentes do rendimento disponível dos agregados familiares privados encontram-se resumidos na figura AI.3. Em primeiro lugar, o sector do agregado recebe todos os lucros transferidos pelo sector empresarial. Os lucros que permanecem nas empresas (aqueles que não são distribuídos) não são contabilizados. Os lucros transferidos, regra geral, são impostos sobre os rendimentos – o montante dos impostos sobre os lucros tem de ser deduzido aos lucros brutos transferidos para os agregados familiares privados. Outra parte importante do rendimento disponível é o somatório dos salários líquidos recebidos pelos trabalhadores por conta de outrem. Além disso, é preciso acrescentar as prestações pecuniárias sociais recebidas do sistema de protecção social, assim como outras transferências recebidas dos outros sectores da economia. Em resultado da interdependência económica e financeira internacional, muitos agregados também poderão receber transferências do estrangeiro (“resto do mundo”). Estas transferências recebidas podem, por exemplo, ser lucros (líquidos) ou prestações sociais. Para conseguir uma imagem completa do rendimento disponível (líquido) a nível nacional, é necessário efectuar as seguintes deduções: as transferências são pagas pelo sector do agregado a outros sectores da economia, por exemplo, multas a pagar ao estado ou as transferências correntes (apesar de voluntárias) pagas às ISFLSF. Também poderá haver transferências (voluntárias ou obrigatórias) para o resto do mundo, por exemplo, envio de dinheiro de trabalhadores por conta de outrem com família a viver no estrangeiro.²¹

Figura AI.3 Rendimento disponível, consumo e poupanças de agregados familiares privados



A análise do rendimento disponível dos agregados familiares privados é interessante, visto que o mesmo montante absoluto pode ter uma estrutura muito diferente dependendo da concepção do sistema de protecção social. Por exemplo, quando existem impostos sobre os rendimentos e taxas de contribuição social, a percentagem de lucros líquidos e salários líquidos no rendimento disponível pode ser relativamente baixa, enquanto a percentagem de prestações sociais e de outras transferências do estado pode ser elevada. Por outro lado, o mesmo montante absoluto de rendimento disponível dos agregados num regime baixo de imposto sobre o rendimento e taxas de contribuição pode resultar numa percentagem elevada de lucros líquidos e salários líquidos no rendimento disponível, e uma percentagem baixa de prestações sociais e outras transferências do Estado.²² No primeiro caso, o sistema económico e social pode ser caracterizado num nível macro como altamente redistributivo, ao passo que o mesmo não se aplicaria no segundo caso. Uma análise desta natureza relativamente ao grau de redistribuição pode ser útil para comparações internacionais, bem como a nível nacional, para

apoiar a política social e as reformas do sistema tributário, bem como outras decisões políticas macroeconómicas.

O rendimento disponível dos agregados familiares privados reflecte os recursos que estão disponíveis para uma *escolha livre* de bens e serviços. Esta é uma razão por que as transferências sociais em género não estão incluídas no conceito de rendimento disponível, mas são consideradas parte do consumo do estado (consultar secção 8, “Orçamento do Estado”).

O residual do rendimento disponível e consumo privado dos agregados (rendimento disponível menos consumo privado) representa as poupanças agregadas das famílias. Estas podem ser positivas ou negativas, dependendo se o rendimento disponível ultrapassa o consumo privado ou vice-versa. Quando é possível poupar, o rendimento não gasto tem de ser utilizado na aquisição de activos ou na redução das responsabilidades. Quando o rendimento não gasto não é utilizado deliberadamente para adquirir activos financeiros ou não financeiros, ou para reduzir as responsabilidades, deve materializar-se como um aumento de dinheiro, ele próprio um activo financeiro. Se não for possível poupar, alguns activos têm de ser liquidados, com consequência no decréscimo do equilíbrio financeiro ou no aumento das dívidas. Assim, o comportamento e a capacidade de poupar dos agregados familiares privados afecta directamente o montante de recursos disponíveis no mercado de capitais (consultar secção, “Mercado de capitais”).

3. PREÇOS E INFLAÇÃO

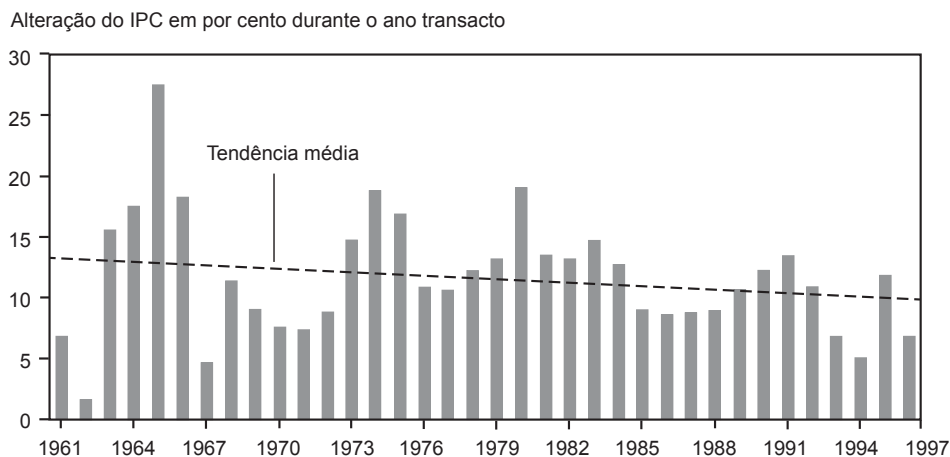
Por muitas razões, os preços dos bens e serviços e as suas oscilações são áreas fundamentais a ter em conta quando se avalia o sistema de protecção social de um país e as suas interdependências com a economia. O principal interesse analítico centra-se nos preços de aquisição (consumidor) que, por questões de simplicidade, podem ser considerados como sendo o somatório dos preços dos produtores e dos custos do transporte e o armazenamento, para que os bens e os serviços estejam disponíveis ao comprador, no local e hora necessários. Os preços dos produtores são aqueles que reflectem o custo da produção (custo laboral e capital da produção, incluindo o componente do lucro), e os preços de aquisição são aqueles que têm de ser pagos pelo consumidor final.²³ Dependendo da legislação, os níveis dos preços dos bens e serviços também costumam ser influenciados pelos impostos a pagar e subsídios a receber nestas unidades, como consequência da sua produção ou venda (consultar também a caixa sobre o índice de preços, pp. 282 a 284).

O poder de compra de um determinado nível de prestações sociais nominais depende do nível dos preços ao consumidor no momento em que a prestação é paga. Se os preços sobem devido à *inflação* (determinada, por exemplo, pelo IPC) enquanto a prestação não sofre alterações, o seu poder de compra diminui e vice

versa.²⁴ Assim, a verdadeira situação do rendimento dos agregados familiares dos beneficiários pode ser influenciada directamente por oscilações de preços inflacionados e o sistema de protecção social tem de reagir em conformidade para cumprir a sua função de protecção do rendimento. Se, num cenário inflacionista, esta função só puder ser mantida através do aumento das contribuições e/ou das taxas dos impostos, os “contribuintes” do sistema de protecção podem ser duplamente afectados: em primeiro lugar, através da perda do rendimento real devido à inflação e, em segundo lugar, através do aumento das taxas dos impostos devido à inflação.

A indexação habitual e/ou *ad hoc* das prestações sociais é uma das medidas mais vulgarmente utilizadas nos sistemas de protecção social para proteger as prestações de perdas de poder de compra devido à inflação. Apesar da inflação parecer seguir um padrão cíclico, assistiu-se a uma diminuição no mundo inteiro desde o início das décadas de 1970 e 1980 (figura AI.4).

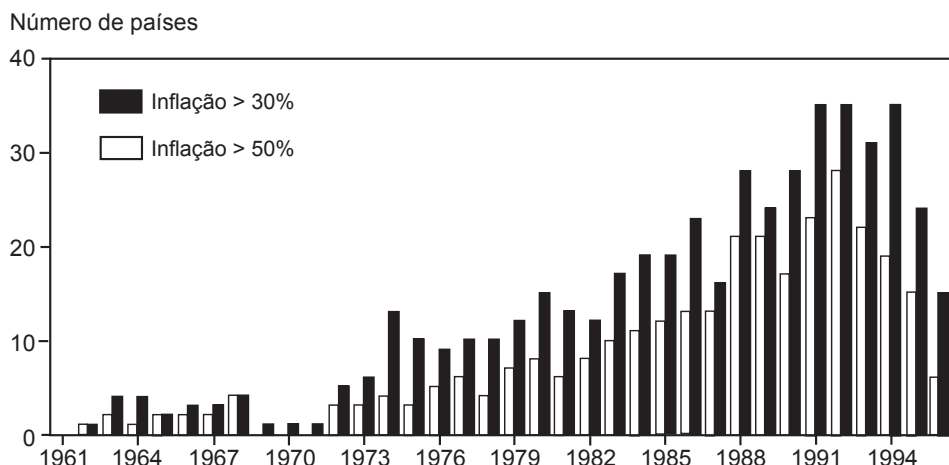
Figura AI.4 Desenvolvimento a longo prazo da taxa de inflação mundial, 1961-1997



Fonte: Banco Mundial.

Nesta tendência geral, as ondas inflacionárias ocorrem novamente numa base regional ou nacional, à semelhança dos países da Europa de Leste em transição no início da década de 1990, na Bulgária em 1996 e 1997, e no Sudeste Asiático entre 1997 e 1998.

Figura AI.5 Número de países afectados por ondas hiper-inflacionárias (com a inflação do IPC anual superior a 30 por cento e 50 por cento)



Fonte: Banco Mundial e OIT.

Na verdade, contrastando bastante com o sucesso geral da estabilização dos preços, as últimas três/quatro décadas do século XX assistiram a um número cada vez maior de países com ondas hiper-inflacionárias (figura AI.5), ameaçando os seus próprios sistemas de protecção social.

No total, de acordo com as estatísticas de preços disponíveis, 83 países sofrem de ondas inflacionárias anuais com taxas de IPC superiores a 30 por cento (55 países a ultrapassarem os 50 por cento), desde o início da década de 1960. Isto é praticamente metade do actual número de estados membros da Organização Internacional do Trabalho ou do Fundo Monetário Internacional. Para evitar mal entendidos, não significa que a inflação seja em média um problema crescente a nível mundial (ver figura AI.4), mas que há cada vez mais governos a terem de lidar com os impactos desastrosos da inflação no funcionamento dos sistemas de protecção social – independentemente das razões que levaram às ondas inflacionárias.²⁵

Sempre que estas ondas de preços sucedem, o poder de compra das prestações sociais pagas fica ameaçada – mesmo se explicitamente ligadas à evolução dos preços (do passado) – e qualquer balanço fiscal dos sistemas de protecção social pode então ser destruído, porque há importantes variáveis do sistema fiscal formalmente ligadas à evolução dos preços (ou salários) do passado. Em geral, qualquer fórmula criada e definida juridicamente para a regulação das variáveis do sistema dos sistemas de protecção social concebida sob o pressuposto de que, no pior dos cenários, as evoluções dos preços moderados e não voláteis tendem

a tornar-se obsoletas em períodos inflacionistas súbitos se ligadas à evolução dos preços (ou salários) do passado.

Isto deve-se sobretudo a problemas de administração devido a atrasos que, ocasionalmente, impedem a diferença entre as informações estatísticas disponíveis sobre a evolução dos preços (ou salários) do passado e os procedimentos administrativos mínimos necessários para utilizar essas informações para a regulação das variáveis do sistema de protecção social.²⁶

Eis alguns exemplos de variáveis regulares obrigatórias do sistema:

- limites de rendimentos inferiores/superiores que determinam o intervalo do rendimento sujeito ao pagamento de contribuições; estes podem estar relacionados com a evolução dos salários auferidos no passado; ou
- prestações em pagamento; estes podem estar relacionados com os salários auferidos no passado ou com a evolução dos preços; ou
- qualquer outra variável instrumental, como o salário mínimo legal, que é utilizada para conduzir automaticamente as finanças do sistema que podem estar relacionadas com os salários auferidos no passado ou com a evolução dos preços.

Para evitar estas instabilidades nos sistemas de protecção social, uma política macroeconómica e monetária com vista à estabilidade dos preços, ou no mínimo, taxas de inflação estáveis²⁷, pode ser considerada como um dos “activos” mais importantes da política social (indirecta). Assim, é importante referir que não são os sistemas de protecção social que despoletam a inflação no geral, o seu âmbito é demasiado pequeno para esperar impactos inflacionistas de grande envergadura. Normalmente, é ao contrário: os sistemas de protecção social são ameaçados pela inflação. Ainda assim, não se pode negar que os sistemas de protecção social, se de “dimensão mínima” significativa, podem muito bem ter um impacto quantificável, apesar de moderado, no nível e oscilação de preços, ao afectar a procura agregada da economia (efeitos da pressão da procura (*demand-pull effect*) e/ou por impactos nos custos de produção (efeitos da pressão do custo (*cost-push effect*)). Os efeitos da pressão da procura podem ocorrer numa situação em que as prestações são aumentadas e, simultaneamente, a economia está a funcionar próxima da sua capacidade plena de utilização. Os retalhistas podem tentar aumentar os lucros das vendas. Da mesma forma, os efeitos da pressão do custo podem ocorrer através de taxas de impostos/contribuições mais elevadas sobre o rendimento do trabalho em condições de política monetária fiscal.

Apesar de existirem interdependências teóricas entre um sistema de protecção social e o nível geral dos preços de uma economia, a sua intensidade tem de ser

avaliada a título individual para cada país. Enquanto os impactos da economia nas finanças do sistema de protecção social – através do emprego, salários e preços – são evidentes, os impactos opostos, ou seja, os do sistema de protecção social na economia nem sempre são assim. Por exemplo, uma política social expansionista pode ter ambos os efeitos, de pressão da procura e de pressão do custo, no nível dos preços da economia, influenciando negativamente a sua capacidade de concorrência internacional. Contudo, existem algumas provas empíricas em como a mesma política pode ter efeitos adversos nas taxas de câmbio da economia (em termos de desvalorização monetária), restabelecendo, deste modo, a concorrência internacional. Uma política social deflacionária (de contenção de custos) pode, igualmente, numa “primeira fase” afectar positivamente os níveis dos preços nacionais (reduzir a inflação ou até reduzir os níveis dos preços absolutos) e, assim, melhorar a concorrência internacional. Mas a mesma política pode, através de efeitos de “segunda fase” ser compensada por uma valorização da moeda. Ou seja, apesar das regras financeiras que gerem um sistema de protecção social poderem ter impacto na capacidade de concorrência de uma economia, estes efeitos não devem ser sobrestimados ou, pelo contrário, devem ser cuidadosamente avaliados apenas no contexto económico específico. Normalmente, é algo mais do que as variáveis das políticas sociais que mais influenciam a concorrência internacional, por exemplo, a produtividade laboral, a qualidade dos produtos, entregas no prazo previsto, a qualidade e sustentabilidade dos serviços, taxas de câmbio, etc.

Além disso, quaisquer efeitos dos preços da protecção social dependem das regras e normas gerais, e a intensidade de gerir a concorrência de um país entre os participantes do mercado. Se houver muita concorrência qualquer efeito de pressão da procura e/ou pressão dos custos nos preços, provavelmente seria apenas insignificante.²⁸

Índices de preços

Um pré-requisito importante para a análise profunda dos sistemas de protecção social num contexto económico é a disponibilidade das estatísticas de preços. Num contexto de Orçamento Social, as estatísticas de preços ao consumidor são extremamente importantes. Os gabinetes de estatísticas podem compilar e publicar com regularidade:

- *índices do custo de vida* de diferentes tipos de agregados, por questões políticas e sociais diferentes e objectivos analíticos; e/ou
- um *índice de preço ao consumidor* (IPC) com base nas contas nacionais; e
- valores e estruturas de *cabazes de consumidores* de diferentes tipos de agregados, por questões políticas, sociais e objectivos analíticos distintos.

A verdadeira escolha sobre que tipo de índices os gabinetes de estatísticas preferem calcular e publicar, normalmente dependeria de uma série de factores (ver abaixo). Nesse caso, a legislação da protecção social teria de se basear nas informações fornecidas, por exemplo se as regulações habituais ou *ad hoc* das prestações em pagamento estavam relacionadas com a evolução dos preços. Relativamente a estas políticas de regulação, é importante compreender as implicações dos diferentes conceitos de cálculo de preços. É por esta razão que este tema é alvo de maior atenção.

Os dois índices de preços utilizados com mais frequência são os índices de *Laspeyres* e de *Paasche*. Ambos podem ser definidos como médias ponderadas de preços relativos,¹ sendo as ponderações os valores² dos bens e serviços individuais, num ou no outro, dos dois períodos comparados relativamente ao valor total de todos os bens e serviços incluídos.

Enquanto o índice de Laspeyres é definido como uma média ponderada de aritmética dos preços relativos, utilizando os valores de um período base como ponderações, o índice de Paasche é definido reciprocamente face ao índice de Laspeyres, através da utilização de valores de um período posterior (ou seja, não o período base) como ponderações e uma média harmoniosa dos preços relativos em vez de uma média aritmética.³

A verdadeira escolha entre um dos índices não é particularmente importante para a *prática da orçamentação social*, mas é importante compreender algumas das implicações teóricas dos índices para uma interpretação adequada dos resultados de projecção, por exemplo. No *SCN de 1993* é apresentado um resumo abrangente das implicações teóricas e práticas dos dois índices e do seu comportamento relativamente a um e a outro.⁴

De um modo empírico, o índice de Laspeyres tende a registar maiores aumentos ao longo do tempo do que o índice de Paasche. Do ponto de vista matemático é possível provar que esta relação é sustentada sempre que o preço e a quantidade relativos (ambos ponderados por valores) estão negativamente correlacionados. Espera-se esta correlação negativa, sendo de facto observada na grande maioria das situações cobertas por índices, por exemplo, os consumidores que reagem às alterações dos preços, substituindo os bens e serviços que se tornaram menos caros por aqueles que se tornaram relativamente mais caros.

Em teoria económica, um índice pode ser definido “como o rácio das despesas mínimas necessárias para permitir que um consumidor consiga o mesmo nível de utilidade nos dois conjuntos de preços. É igual ao montante que o rendimento pecuniário de um consumidor necessita de ser alterado para permitir que o consumidor fique bem antes e depois de ter ocorrido a alteração de preços.”⁵ Relativamente a esta abordagem dos índices, é possível comprovar que o índice de Laspeyres proporciona um limite superior face ao índice teórico, enquanto que o índice de Paasche proporciona um limite inferior. Suponhamos, por exemplo, que o rendimento do consumidor aumentasse na mesma proporção que o índice de Laspeyres (que pode ser posto em prática, por exemplo, nos sistemas de velhice relativamente às pensões em pagamento). Acontece que o consumidor tem de ser capaz de comprar as mesmas quantidades como no período base e, como tal, tem de estar no mínimo tão bem sem ele como antes. Porém, ao substituir os produtos que se tornaram menos caros por aqueles que se tornaram relativamente mais caros, o consumidor deveria ser capaz de conseguir um maior nível de proveito. Esta substituição é equivalente à criação de uma correlação negativa entre o preço e as quantidades relativas. Por outras palavras, o consumidor pode, deste modo, conseguir um maior nível de proveito e o índice de Laspeyres deve ultrapassar o índice teórico.⁶

Tendo em conta que os índices de Laspeyres e de Paasche podem ser considerados não simétricos relativamente à teoria económica, foram feitas tentativas para ultrapassar esta lacuna ao construir “índices simétricos”, uma abordagem conhecida, sendo o Índice Ideal de Fischer definido como o meio geométrico dos índices de Laspeyres e de Paasche. Apesar dos atributos teóricos do Índice de Fischer serem considerados superiores aos índices de Laspeyres e de Paasche, na prática não desempenha um papel importante nos gabinetes de estatísticas (ao contrário da investigação económica), sobretudo por três razões⁷: A primeira, a sua vantagem em termos de precisão de avaliação da evolução dos preços não é significativa, enquanto o *spread* entre os índices de Laspeyres e de Paasche não é muito significativo;

neste caso, o índice de Fisher calcularia alguma evolução média do Laspeyres e do Paasche. Em segundo lugar, é exigente no que se refere aos requisitos dos dados, visto que os índices de Laspeyres e de Paasche têm de ser calculados, não apenas no aumento de custos como também possivelmente levando a um atraso no cálculo e publicação, o que é particularmente relevante se os índices de preços forem publicados mensalmente com vista a apoiar as decisões políticas (política monetária, regulações de prestações sociais, etc.). Por último, este índice não é tão fácil de compreender como os índices de Laspeyres e de Paasche.

As estatísticas de preços, incluindo os dados e os conceitos estatísticos subjacentes, apresentam informações importantes para a administração dos sistemas de protecção social. Por exemplo, podem servir de base à aplicação das linhas de pobreza, à criação de cabazes de consumidores para diferentes tipos de agregados (que podem ser utilizados para fins de assistência social) e à indexação de linhas de pobreza, prestações em pagamento e, possivelmente, outras variáveis de protecção social.

¹ Um preço relativo é definido como o rácio do preço de um produto específico num período *t* sobre o preço do mesmo produto no período-base. 9 Consultar o *SCN de 1993*, pág. 382.

² O valor é igual ao preço por unidade, multiplicado pelo número de unidades quantitativas, *ibid.*, pág. 380.

³ *ibid.*, pág. 382

⁴ *ibid.*, pp. 383-384.

⁵ *ibid.*, pág. 383

⁶ Relativamente ao índice de Paasche (limite inferior em relação ao índice teórico), o raciocínio segue os mesmos princípios dados para o índice de Laspeyres, *ibid.*, pág. 383.

⁷ *ibid.*, pág. 384

4. CAPITAL SOCIAL, CAPACIDADE DE PRODUÇÃO E MEIOS EXISTENTES

Nesta secção abordamos algumas questões sobre as relações económicas entre o capital social de uma economia e o seu sistema de protecção social. O conceito de “capital social”, que será explicado com algum pormenor, não deve ser confundido com o *stock* dos activos financeiros. Algumas interdependências entre os activos financeiros de uma economia e a protecção social serão abordadas na secção 7 (“Mercado de capitais”).

Aqui, o conceito “capital social” é utilizado no sentido dos activos não financeiros disponíveis para o processo de produção de uma economia. É possível diferenciar dois tipos de categorias: activos produzidos e não produzidos. São considerados “produzidos” se chegarem a existir como resultado do processo de produção e, conseqüentemente, “não produzidos” se existirem por razões diferentes das do processo de produção.²⁹

Os activos produzidos consistem em activos imobilizados, existências e objectos de valor. Os activos imobilizados são definidos como activos produzidos que são utilizados repetidamente, ou de forma contínua, no processo de produção durante um longo período (mais de um ano). Incluem os seguintes tipos:

- activos imobilizados corpóreos, como casas de habitação, outros edifícios e estruturas, maquinaria e equipamento; e os activos cultivados – árvores, gado –, que são utilizados para produzir bens como, fruta, borracha, leite, etc.
- activos imobilizados incorpóreos, como exploração mineira planeada, programas informáticos, entretenimento e originais literários ou artísticos (por exemplo, filmes, gravações de som, manuscritos, cassetes e activos idênticos); e
- terrenos.

O equipamento militar em termos de armas de destruição, como mísseis, *rockets* e bombas, não pode ser considerado activo imobilizado porque não é utilizado na produção.

As *existências* consistem sobretudo em *stocks* de produtos que continuam a ser detidos pela unidade que as produziu antes de prosseguirem para outros estados de produção.

Valores podem ser bens de valor considerável que acima de tudo não são utilizados para efeitos de produção nem de consumo, mas são guardados como bens valiosos ao longo do tempo, como pedras preciosas e metais, trabalhos de arte e antiguidades reconhecidos.

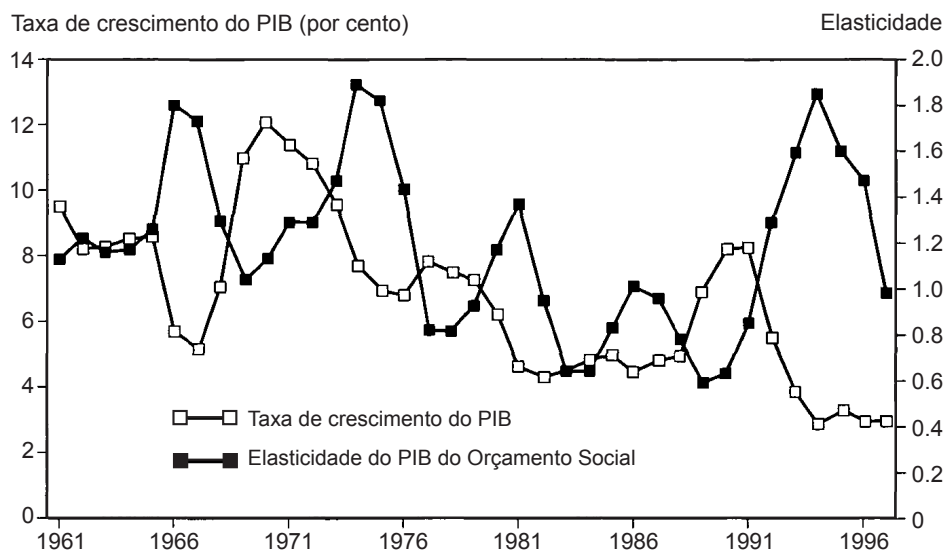
São sobretudo os activos imobilizados de uma economia que agem como a base capital da produção. O seu nível e qualidade (calculado, por exemplo, pela sua estrutura de idade), quando combinada com a mão-de-obra empregue, determina a capacidade de produção (não necessariamente a produção real) da economia. É evidente que, tendo em conta um determinado nível, a estrutura e a qualidade do capital social, o nível de produção de uma economia (calculada em termos de PIB) dependerá de uma série de pré-requisitos. Por exemplo, a competência da mão-de-obra empregue teria de cumprir os requisitos necessários para utilizar com eficácia o capital social. Um capital social moderno juntamente com uma mão-de-obra pouco competente conduziria apenas a fracos resultados de produção e o mesmo aconteceria se um capital social obsoleto fosse combinado com uma mão-de-obra competente. É por esta razão que os investimentos na manutenção e modernização do nível, estrutura e qualidade do capital social nacional podem ser inúteis, salvo se acompanhados de investimentos idênticos no “capital humano” e vice-versa. Para maximizar os resultados de uma economia (PIB), ambos os esforços têm de se unir.

No entanto, o nível e a qualidade do capital social, juntamente com uma mão-de-obra competente e adequada, apenas determinam a potencial produção da economia (a sua capacidade) em qualquer altura. A produção real é determinada por uma série de outros factores, sobretudo pela procura agregada (interna mais externa). Os sistemas de protecção social, como referido anteriormente, podem

ter um impacto determinante na procura interna. Em muitos países, grandes partes dos sistemas de protecção social (por exemplo, os subsídios de desemprego) foram concebidos única e exclusivamente para desempenhar o papel dos chamados “estabilizadores automáticos”. É possível observar o papel estabilizador anti-cíclico das despesas sociais na figura AI.6. Os exemplos de forças motrizes importantes por detrás do desenvolvimento anti-cíclico do Orçamento Social da Alemanha Ocidental são atrasos na prática das regulações de prestações (como descrito na secção anterior) e oscilações no número de beneficiários de subsídios de desemprego. Os sistemas de protecção social também podem desempenhar um papel, directa ou indirectamente, na manutenção e melhoria do potencial de produção de um país. Esperam-se impactos positivos directos na produtividade laboral devido a medidas eficazes de reabilitação e promoção de emprego, e de protecção e promoção da saúde. Estas áreas da política social procuram restabelecer, manter e/ou melhorar a capacidade de trabalho individual – física e mentalmente – quer intencionalmente (em caso de reabilitação e promoção do emprego) quer como “ganhos inesperados” para a economia (em caso de protecção e promoção da saúde). Evidentemente, o principal papel para melhorar a qualidade do trabalho é desempenhado pelo sistema de ensino, mas frequentemente diferentes disposições em matéria de protecção social procuram facilitar ou melhorar o acesso à educação a todos os níveis.

Esperam-se impactos indirectos na estrutura e qualidade do capital social através do método de financiamento da protecção social. Por exemplo, se a protecção social fosse predominantemente financiada pela execução de contribuições sobre o rendimento do trabalho, nesse caso os custos adicionais obrigatórios poderiam levar as empresas a investir em melhorias eficazes do capital empregue, reduzindo eventualmente a procura do emprego. Poderia esperar-se o mesmo efeito se os principais componentes da protecção social fossem totalmente financiados, à semelhança das prestações pagos pela remuneração do capital da economia (lucros). Em alternativa, se a protecção social fosse financiada por outras fontes (como impostos indirectos), então os custos laborais mais baixos induzidos poderiam originar uma maior procura de trabalho.

Figura AI.6 Desenvolvimento anti-cíclico do Orçamento Social da Alemanha Ocidental, 1961-1997



Nota: A elasticidade do PIB do Orçamento Social foi calculada para cada ano como a alteração da percentagem anual do total da despesa social face à alteração da percentagem anual no PIB nominal. Por questões de apresentação gráfica, ambas, a elasticidade do PIB e a taxa de crescimento do PIB, foram atenuadas utilizando uma média oscilante de nível 3 (MO3).

5. MERCADO DE TRABALHO

É no mercado de trabalho onde se toma a decisão sobre que quantidade de trabalho é verdadeiramente empregue numa economia. Tendo em conta o capital social, este mercado determina em simultâneo a quantidade de bens e serviços produzidos (PIB), os salários nominais (o “preço do (factor) trabalho”) e, por conseguinte, os salários reais, que são os salários nominais divididos pelo preço geral.

Num contexto do Orçamento Social estamos, sobretudo, interessados no comportamento médio da procura e oferta de mão-de-obra agregadas,³⁰ e não tanto nas questões estruturais (flexibilidade, diferencial de salários, condições de trabalho, etc.), apesar de ser importante compreendê-los em circunstâncias específicas, sobretudo se pensarmos nas interdependências entre os desenvolvimentos do mercado de trabalho desagregado e a legislação de protecção social. Para debater estas questões do ponto de vista quantitativo, seriam necessários vários modelos de trabalho diferentes. Seria necessário investigar as suas respectivas inter-rela-

ções e as relações entre estes mercados sub-laborais e as legislações de protecção social específicas, o que não é abordado neste livro.

O trabalho não é uma mercadoria como qualquer outra, porque é “um serviço” prestado por seres humanos. Assim, quando se analisam os mercados de trabalho, não é possível limitar apenas às questões económicas e técnicas, porque as questões sociais também são muito importantes. Ainda assim, no que toca à questão central e dominante deste livro, nomeadamente, a macroeconomia, parece apropriado entender os agregados familiares privados como puros agentes económicos prontos a fornecer uma certa quantidade de trabalho por um determinado salário e as empresas (entidades empregadores), prontas para exigir uma determinada quantidade, possivelmente diferente, por esse mesmo salário.

Até que ponto os agregados familiares privados estão preparados para participar no mercado de trabalho – para competir por postos de trabalho – depende de uma série de variáveis. No âmbito de puras reflexões económicas, uma das variáveis mais influentes é o nível dos salários reais, ou seja, a quantidade de bens e serviços que podem ser adquiridos por unidade do salário nominal auferido. Assim, o nível dos salários reais depende de ambos, preços dos bens e serviços e da remuneração nominal. Quanto maior o número de bens que o agregado espera poder adquirir, maior será a quantidade de trabalho que estará pronto a oferecer. No entanto, provavelmente será verdade até um determinado nível dos salários reais; assim que este nível tiver sido ultrapassado, o agregado poderá alterar o seu comportamento e reduzir a sua oferta laboral efectiva. As potenciais alterações comportamentais também poderão ser influenciadas pela disponibilidade de outras fontes de rendimento. Além disso, os aspectos culturais, os estudos e as expectativas individuais sobre os desenvolvimentos políticos e económicos futuros também poderão co-determinar a tomada de decisões individual dos agregados sobre a participação no mercado de trabalho. Quando existe informação suficiente (estatísticas, entre outras), estas reflexões teóricas podem ser utilizadas para explicar o comportamento das taxas de participação no mercado de trabalho através de um modelo.

A procura de trabalho é determinada pelo processo de concorrência por trabalhadores entre as empresas.³¹ Num determinado nível de salários reais, a procura de trabalho estará correlacionada positivamente com a evolução esperada de vendas, ou seja, as expectativas de crescimento económico; e, num determinado nível de vendas, a procura de trabalho será mais elevada se os salários reais forem mais baixos e vice-versa. Tirando este modelo económico bastante simples, na verdade, a procura de trabalho também dependerá da tecnologia utilizada e do nível de habilitações da oferta de trabalho; uma vez mais, os aspectos culturais, assim como as expectativas políticas, poderão influenciar bastante o comportamento de contratação das empresas.

O rendimento do trabalho médio e o montante total pago são determinados no mercado de trabalho. O total do rendimento do trabalho pago desempenha um papel dominante e directo no financiamento dos sistemas de protecção social e, frequentemente, um papel directo ou indirecto na concepção das prestações sociais; assim, é necessário reflectir sobre os seus componentes. Normalmente, o rendimento do trabalho é definido como apresentado na figura AI.7.

O rendimento do trabalho (“rendimento primário do trabalho”; “o total das compensações aos trabalhadores por conta de outrem”) tem duas grandes componentes:³² (a) salários a pagar em dinheiro ou em género; e (b) o valor das contribuições da segurança social (reais ou imputadas) a pagar pelas entidades empregadores aos sistemas de segurança social ou aos sistemas de segurança social financiados de forma privada para assegurar as prestações de segurança social dos seus empregados, ou para cobrir prestações sociais não financiadas (contribuições imputadas). Também são tidos em conta outras prestações adicionais a pagar pelas entidades empregadores aos trabalhadores por conta de outrem (ver “outros custos laborais” na figura AI.7).

Figura AI.7 Composição do rendimento primário do trabalho

Rendimento primário do trabalho	menos	Contribuições da entidade empregadora à segurança social • seguro de pensões • seguro de desemprego • seguro de acidentes de trabalho • outros
	menos	Outros custos laborais • despesas com serviços de cuidados de saúde • despesas pecuniárias com cuidados de saúde • custo de maternidade e prestações • outros
	igual	Salários brutos
	menos	Contribuições dos trabalhadores por conta de outrem à segurança social • seguro de pensões • seguro de desemprego • outros
	menos	Imposto sobre o rendimento dos trabalhadores por conta de outrem
	igual	Salários líquidos

Os salários incluem os valores de quaisquer contribuições sociais, impostos sobre o rendimento, entre outros, a pagar pelo trabalhador por conta de outrem, mesmo que sejam retidos pela entidade patronal por conveniência administrativa, ou por outras razões, e pagos directamente aos sistemas de segurança social ou ao fisco, em nome do trabalhador por conta de outrem. Os salários podem ser pagos de várias formas, incluindo pagamentos pecuniários e em género. No *SCN de 1993*, existe uma lista abrangente e pormenorizada dos possíveis componentes de salários.³³

O somatório dos salários líquidos é o total do rendimento do trabalho menos as prestações adicionais menos as contribuições das entidades empregadores menos as contribuições dos trabalhadores por conta de outrem menos os impostos sobre o rendimento dos trabalhadores por conta de outrem. Este montante é parte do rendimento disponível do sector do agregado privado. A média dos salários líquidos pode ser extremamente importante quando se avalia a adequação dos níveis do rendimento fornecidos pelo sistema de protecção social.

Para uma análise aprofundada bem como para projecções do Orçamento Social, é útil utilizar a média do rendimento do trabalho (salários médios) pelas diferentes categorias de trabalhadores por conta de outrem, como representado no balanço do mercado de trabalho. O balanço do mercado de trabalho real deve ser concebido de modo a cumprir a estrutura das informações estatísticas disponíveis sobre os salários. Esta situação pode por vezes entrar em conflito com a necessidade de reconciliar o balanço do mercado de trabalho com as categorias dos contribuintes disponíveis (ver a Parte III). Nestes casos, as estimativas podem ser necessárias.

6. EXPORTAÇÕES E IMPORTAÇÕES

As relações comerciais internacionais de um país, os montantes correspondentes e a estrutura dos fluxos de bens e serviços além fronteiras, parecem ter apenas alguns aspectos em comum e limitados com o seu sistema de protecção social. Esta situação contrasta com as habituais negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC) que provam que os governos, empresas e sindicatos se associam cada vez mais internacionalmente às duas áreas políticas.

Factores diferentes determinam até que ponto os custos da protecção social afectam os níveis dos preços dos bens e serviços transaccionados. Um desses potenciais factores é a estrutura de receitas do Orçamento Social de um país, como se segue (sendo outros elementos iguais): quanto mais a protecção social for financiada pelas contribuições sociais (das entidades empregadores) tributadas sobre os salários e menos dos impostos gerais, como um imposto sobre o volume de negócios ou o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), mais elevado será

o conteúdo da produção do custo laboral num dado momento. Em contraste, um Orçamento Social ao ser financiado predominantemente por impostos indirectos, como o IVA, pode resultar em custos laborais mais baixos e, consequentemente, em custos de produção mais baixos. Tendo em conta que as exportações estão normalmente isentas de IVA, uma mudança no regime financeiro das contribuições para o IVA pode conduzir a uma maior concorrência dos preços da produção nacional nos mercados mundiais. Evidentemente, que só é verdade sob o pressuposto de que os custos laborais macroeconómicos reagem a diferentes estruturas financeiras do Orçamento Social, ou seja, que os custos laborais são mais baixos sob um regime de financiamento dominado pelo IVA do que quando comparados com um regime dominado pela contribuição. Existem razões para supor que este não será o caso, porque normalmente o IVA é acrescentado ao preço do produtor nacional, aumentando, assim, os preços de retalho. Assim, para evitar perdas no poder de compra, espera-se que o nível dos salários sob um “regime de IVA” aumente em conformidade. Até que ponto poderá acontecer, depende das circunstâncias económicas nacionais existentes, sobretudo do poder de negociação salarial dos trabalhadores.

Outro factor essencial que influencia a concorrência internacional é a produtividade laboral. Tendo em conta um certo nível de custos laborais (nominais), (todas as outras variáveis inalteradas), o nível real dos preços depende do número de artigos produzidos por unidade de custo laboral (“custos unitários do trabalho”). Quanto mais elevada for a produtividade laboral, mais baratos podem ser os produtos nos mercados. Assim, independentemente do custo nacional da protecção social, se o nível do custo for acompanhado de uma mão-de-obra (e capital) suficiente, o nível de produtividade das exportações do país não será afectado negativamente.

O terceiro principal factor a determinar o nível dos preços dos produtos nacionais nos mercados mundiais é a taxa de câmbio. Ainda não existe uma pesquisa relevante sobre as interligações entre os níveis da taxa de câmbio (oscilações) e a protecção social. Mas o conhecimento económico convencional sugere que a protecção social (muito) elevada resultaria numa desvalorização da moeda de um país, devido aos efeitos da procura nos mercados internos e externos. Assim, o aumento da despesa social pode levar à promoção das exportações. Em contraste, as transferências sociais (muito) baixas podem levar a uma valorização da moeda porque poderiam contribuir para uma procura interna demasiado baixa, dificultando as exportações. As evidências empíricas são pouco claras. A Alemanha pode ser considerada como um estudo de caso para verificar do ponto de vista empírico se o seu rácio de despesa social permanentemente elevado (próximo dos 30 por cento do PIB desde a década de 1970)³⁴ tem contribuído para manter uma posição média da taxa de câmbio da sua moeda entre as principais moedas inter-

nacionais, contribuindo assim para o excedente contínuo da balança comercial do país. Por outro lado, a situação turbulenta económica e financeira de 1997-1998 no sudeste asiático provou que as baixas percentagens da despesa social (e as percentagens do rendimento do trabalho) no PIB não garantem a estabilidade nem a valorização das posições alcançadas das taxas de câmbio. A ausência virtual da protecção social, se mantida durante períodos de tempo demasiado longos, pode até contribuir para desvalorizações da moeda.³⁵

As importações de um país dependem do nível da procura agregada interna que é o somatório do consumo público e privado, investimentos públicos e privados e exportações. Há outros factores essenciais que são igualmente importantes, nomeadamente se um país aplica políticas comerciais liberais ou se introduz restrições às importações ou barreiras indirectas a determinado tipo de produtos e serviços. Uma vez mais, a taxa de câmbio – e a convertibilidade da moeda nacional – são bastante importantes.

A procura do agregado privado está sobretudo direccionada para os produtos e serviços, independentemente da sua origem, ou seja, se foram produzidos internamente ou no estrangeiro. O mesmo acontece com os bens de investimento adquiridos pelas empresas e pelo Estado. Em muitos casos, a produção de bens e serviços para exportação só é possível com base nos bens e serviços importados que servem como factores de produção necessários à produção nacional; por outras palavras, normalmente existe um certo conteúdo de importações nas exportações.

Se o conteúdo relativo dos bens de consumo (bens de investimento) no total das importações é elevado ou baixo depende das políticas macroeconómicas nacionais. Quando a produção nacional consegue satisfazer a procura de investimentos nacionais em activos corpóreos, o conteúdo de importações de bens de investimento pode manter-se baixo e o conteúdo dos bens de consumo elevado. Quando a indústria de investimento nacional está subdesenvolvida ou não é competitiva, os países podem querer importar bens de investimento e o conteúdo dos bens de consumo do total das importações será relativamente baixo.

Independentemente das políticas comerciais macroeconómicas de um país, a experiência revela que normalmente há interdependências directas a *curto prazo* entre as despesas sociais e as importações (evidentemente, apenas desde que as despesas sociais e as importações sejam significativas em relação ao PIB). Por exemplo, quando existem políticas sociais expansionistas³⁶ (sobretudo quando combinadas com políticas salariais expansionistas), as importações de bens de consumo e serviços tendem a aumentar, resultando na deterioração da balança comercial e, provavelmente, também afectando negativamente a taxa de câmbio; estes problemas podem tornar-se cruciais se, como é o caso em muitos países, a elasticidade das importações da procura agregada for superior a 1, uma situação em que as importações nestes países crescem mais rapidamente do que a procura

agregada nacional. Podem ocorrer problemas adicionais quando uma deterioração das taxas de câmbio fica descontrolada, provocando impactos negativos directos no nível dos preços ao consumidor nacionais. Estas são algumas das principais razões por que podem surgir conflitos entre as políticas sociais nacionais, estratégias de investimento nacional e, deste modo, políticas comerciais.³⁷ Um Orçamento Social pode servir de instrumento para as informações políticas que ajudam a equilibrar essas possíveis políticas nacionais divergentes tentando encontrar “compromissos” entre políticas de rendimento e outras áreas da política.

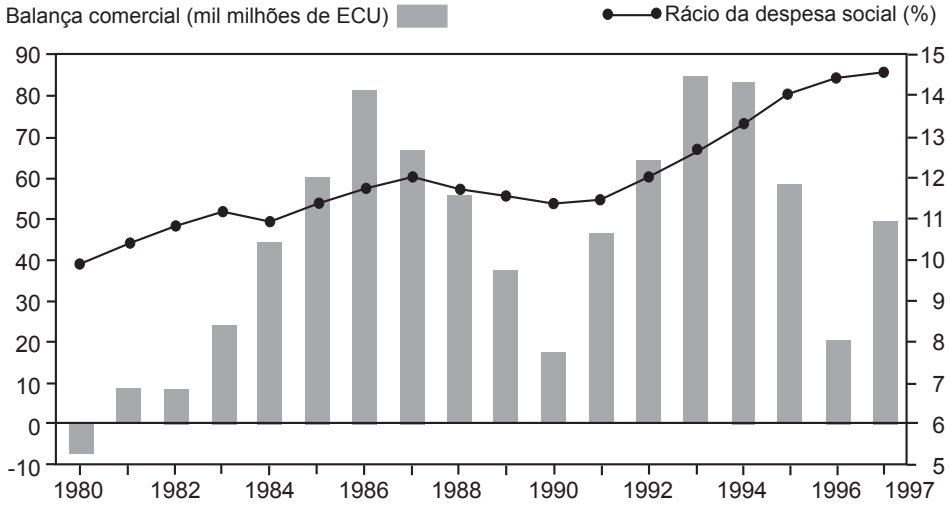
No entanto, a longo prazo as evidências não corroboram as opiniões que as disposições generosamente concebidas em matéria de protecção social impediriam os países de participar no comércio mundial com sucesso. Em contraste, os países com sistemas de protecção social generosos podem ter tanto êxito no comércio como os países com sistemas menos generosos. Compare-se, por exemplo, os casos do Japão e da Alemanha,³⁸ apresentados nas figuras AI.8 e AI.9.

Os dois países mantiveram excedentes elevados da balança comercial em rácios de despesa social significativamente divergentes, sendo o rácio japonês apenas metade do nível do da Alemanha.

Simultaneamente, um rácio de despesa social baixo não salvaguarda necessariamente os países de escaparem de défices comerciais elevados a longo prazo; está provado pelo caso dos Estados Unidos, tal como apresentado na figura AI.10, onde o rácio da despesa social era praticamente o mesmo do Japão, mas acompanhado de um défice comercial persistente.

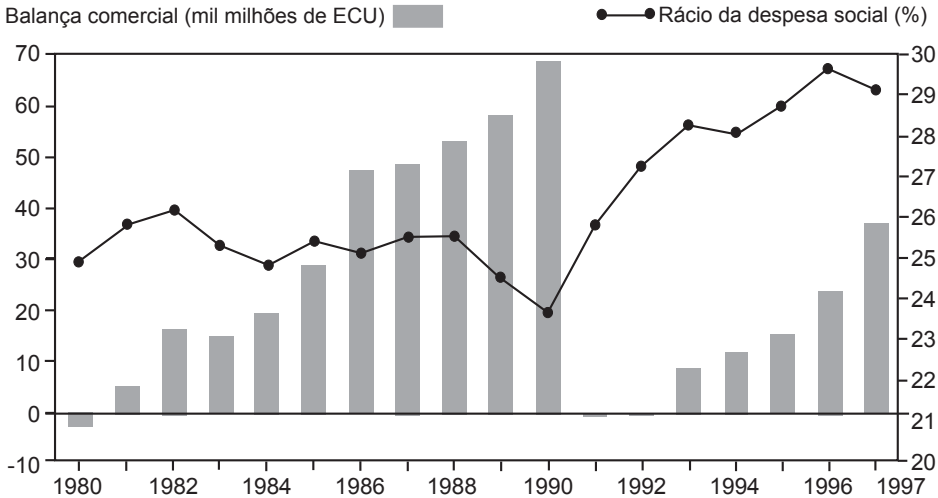
Na perspectiva a longo prazo, a estrutura e o nível de exportação de um país dependem dos seus esforços de marketing internacionais, da qualidade dos bens e serviços prestados, das estratégias de investimento das indústrias nacionais no estrangeiro, se o grau de produção nacional condiz com o nível e estrutura da procura internacional, etc. Evidentemente, o sucesso ou o fracasso das políticas de exportação também dependem dos preços dos bens e serviços oferecidos, sendo a protecção social um dos componentes do custo. A taxa de câmbio da moeda nacional relativamente às moedas dos parceiros comerciais é o outro factor importante que determina o sucesso ou o fracasso nos mercados mundiais. Os custos de produção nacional e as taxas de câmbio são influenciados directa ou indirectamente pela produtividade laboral nacional, e a produtividade laboral nacional em relação à produtividade laboral internacional.

Figura A1.8 Japão: Rácio de despesas sociais e balança comercial, 1980-1997



Fonte: Entre 1980 e 1985: OCDE; 1996 e 1997: estimativas dos autores.

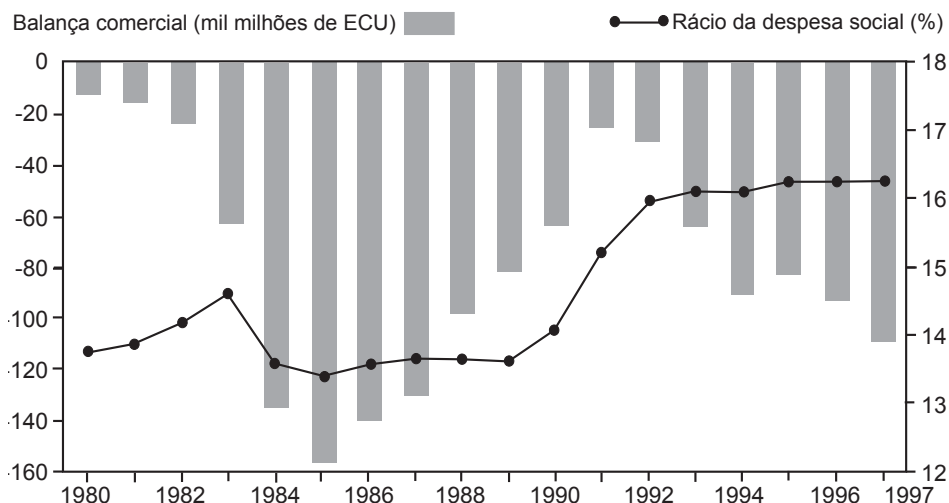
Figura A1.9 Alemanha: Rácio de despesas sociais e balança comercial, 1980-1997



Nota: Quebra estrutural no excedente da balança comercial e aumento do rácio nas despesas sociais em 1991 devido à reunificação.

Fonte: Entre 1980 e 1993: OCDE; Entre 1994 e 1997: as estimativas dos autores baseiam-se em informações nacionais.

Figura AI.10 Estados Unidos da América: Rácio de despesas sociais e balança comercial, 1980-1997



Fonte: Entre 1980 e 1995: OCDE; 1996 e 1997: estimativas dos autores.

Ao todo, na perspectiva de uma Orçamentação Social, as possíveis correlações (positivas e/ou negativas) entre os fluxos comerciais e as despesas sociais são sobretudo de natureza macroeconómica a curto prazo. O nível das despesas sociais comparado com o PIB pode co-determinar indirectamente a taxa de câmbio de um país, que por sua vez, co-determina directamente os níveis dos fluxos de comércio. No entanto, a longo prazo, parece que a posição comercial dos países no mercado mundial não é afectada pelo nível das despesas com as despesas sociais, mas por outros factores.

7. MERCADO DE CAPITAIS

O mercado de capitais é o mercado da oferta e da procura dos activos financeiros a longo prazo.³⁹ É neste mercado que o custo do capital (as taxas de juro) é decidido.⁴⁰ As finanças dos sistemas de protecção social podem directa ou indirectamente desempenhar um papel importante nos mercados de capitais nacionais e internacionais, dependendo da concepção do sistema. É sobretudo evidente que os regimes de pensões financiados em parte ou na íntegra podem ter um impacto directo na oferta dos mercados de capitais. Neste caso, a protecção social co-determina a estrutura e possivelmente, o nível⁴¹ dos fundos fornecidos ao mer-

cado de capitais. Além disso, de um ponto de vista do mercado de capitais, faria diferença se as contribuições para os regimes financiados fossem obrigatórias ou voluntárias. No primeiro caso, os mercados de capitais poderiam depender de uma entrada de fluxos permanente de moedas comparativamente baratas, enquanto que no segundo caso, o montante da entrada de fluxos dependeria da eventual variação do comportamento dos agregados familiares privados a nível das poupanças, dependendo as variações, *inter alia*, dos incentivos às poupanças das instituições do mercado de capitais. Estes incentivos podem (ou não) ser provenientes dos produtos de investimento oferecidos, das devoluções pagas e das comissões de gestão cobradas. Se os regimes financiados tiverem de finalizar as suas reservas para satisfazer os pagamentos de prestações, a procura dos mercados de capitais pode ser afectada pela intensificação da concorrência por liquidez. Nestas condições, os fundos e outros investidores podem encontrar-se a competir por uma diminuta oferta de capitais, a não ser que a saída do regime de pensões do mercado de capitais fosse substituída por outras poupanças.

Por conseguinte, é discutível se a *ausência* de financiamento tem impactos nos mercados de capitais. Nesse caso, os custos de oportunidade para as instituições de mercados de capitais podem ser consideravelmente mais elevados do que no caso das contribuições obrigatórias para um sistema de pensões financiado. Ocasionalmente, tem sido defendida a introdução de pensões financiadas com o objectivo de aumentar o capital de risco disponível para novos negócios. Evidentemente, da perspectiva dos mercados de capitais, a existência de regimes financiados (obrigatórios) é conveniente, ao passo que, provavelmente, requeria esforços consideráveis para atrair a mesma oferta de poupanças na ausência de regimes financiados obrigatórios.

No entanto, aumentar os mercados de capitais não é o principal objectivo dos sistemas de protecção social nacionais. Um Orçamento Social, no seu nível agregado, pode servir como um instrumento de informação para conhecer o montante de recursos do sistema de protecção social de um país direccionado para os mercados de capitais nacionais (e internacionais), ou até que ponto recorre aos recursos de mercados de capitais se sub-financiados ou em défice.

8. ORÇAMENTO DE ESTADO

O Orçamento Social de um país costuma estar intimamente ligado ao orçamento de Estado. Todas as rubricas do Orçamento Social pagas na conta própria das entidades públicas fazem parte do orçamento consolidado do Estado. Estas rubricas que são pagas por instituições não governamentais não são incluídas no orçamento consolidado.

Na estrutura das contas nacionais, o sector público engloba alternativamente as receitas e as despesas das seguintes entidades institucionais:⁴²

Alternativa 1:

- governo central;
- governos distritais;
- autarquias locais;
- instituições de segurança social.

Alternativa 2:

- o governo central juntamente com as instituições de segurança social funciona ao nível central;
- os governos distritais juntamente com as instituições de segurança social funcionam ao nível do distrito;
- as autarquias locais juntamente com as instituições de segurança social funcionam ao nível local;

Relativamente à *Alternativa 1*, foi criado um esquema típico das contas do sector público, como se apresenta na seguinte sequência de cinco figuras (AI.11-AI.15).

Nas receitas (metade superior das figuras AI.11 à AI.14), todas as entidades governativas incluem *transferências recebidas* de outras instituições governamentais, e na despesa (metade inferior das figuras AI.11 à AI.14) as *transferências pagas* a outras instituições governamentais.

Figura AI.11 Contas das administrações públicas: Governo central (esquema)

	Ano 1	Ano 2	...	Ano t	Ano t + 1	...	Ano t + n
Rubrica	Moeda nacional						
Receitas	Estatísticas			Projeções			
Rendimento de capital recebido							
De empresas							
De outras entidades governamentais							
Transferências recebidas							
Transferências correntes recebidas							
Impostos							
Impostos indirectos							
Impostos directos							
Contribuições da segurança social imputadas							
Outras transferências correntes							
Transferências recebidas de outras entidades governamentais							
Transferências de saúde recebidas							
Outras receitas							
Despesas							
Pagamentos de juros sobre a dívida pública							
Juros sobre a dívida nacional							
Juros sobre a dívida internacional							
Transferências pagas							
Transferências correntes pagas							
Subsídios							
Prestações sociais							
Outras transferências correntes							
Transferências pagas a outras entidades governativas							
Transferências de saúde pagas							
Consumo do estado							
Aquisição líquida de bens e serviços							
Salários brutos							
Outras despesas de consumo							
Investimentos brutos							
Capacidade/necessidade líquida de financiamento (balança)							

Estas rubricas foram obviamente incluídas para explicar o processo de “consolidação” como se segue: é evidente que o somatório de todas as transferências recebidas por todas as instituições governamentais deve ser igual ao somatório de todas as transferências pagas a todas as instituições durante um dado período, por exemplo, durante um ano.⁴³ A “consolidação” significa eliminar (deduzir) estes pagamentos na receita, bem como na despesa do sector público quando se soma as receitas e as despesas de todas as entidades governativas. O resultado recebe a designação de “orçamento consolidado do Estado” (figura AI.15). Por outras palavras, ao analisar os orçamentos das entidades governativas a nível individual (instituições), os fluxos de fundos intergovernamentais têm de ser incluídos, visto que causam impactos na situação orçamental da instituição individual; mas quando o interesse analítico altera para as receitas e despesas do sector público em geral, estes fluxos devem ser excluídos.

Figura AI.12 Contas das administrações públicas: Governos distritais (regionais) (esquema)

	Ano 1	Ano 2	...	Ano t	Ano t + 1	...	Ano t + n
Rubrica	Moeda nacional						
Receitas	Estatísticas			Projeções			
Rendimento de capital recebido							
De empresas							
De outras entidades governamentais							
Transferências recebidas							
Transferências correntes recebidas							
Impostos							
Impostos indirectos							
Impostos directos							
Contribuições da segurança social imputadas							
Outras transferências correntes							
Transferências recebidas de outras entidades governamentais							
Transferências de saúde recebidas							
Outras receitas							
Despesas							
Pagamentos de juros sobre a dívida pública							
Juros sobre a dívida nacional							
Juros sobre a dívida internacional							
Transferências pagas							
Transferências correntes pagas							
Subsídios							
Prestações sociais							
Outras transferências correntes							
Transferências pagas a outras entidades governativas							
Transferências de saúde pagas							
Consumo do estado							
Aquisição líquida de bens e serviços							
Salários brutos							
Outras despesas de consumo							
Investimentos brutos							
Capacidade/necessidade líquida de financiamento (balança)							

É com base nesta estrutura que a finalidade de um Orçamento Social (em termos de contabilidade) se torna bastante evidente. “Extrai” todas estas receitas e despesas do sector público consideradas componentes do sistema de protecção social do país, “acrescenta” os fluxos financeiros destes componentes do sistema de protecção social, que não estão sob a responsabilidade jurídica de entidades públicas (por exemplo, sob a responsabilidade directa de entidades empregadores privadas), e apresenta estas informações num formato especial.

Existem inúmeras ligações financeiras por definição entre as instituições de segurança social e as outras entidades governativas. O estado financeiro das instituições de segurança social (num dado momento ou durante um determinado período) co-determina directamente a estrutura geral e a situação fiscal do orçamento consolidado do Estado. Se as instituições de segurança social tiverem

excedentes, acrescentariam uma contribuição positiva à balança do orçamento consolidado; quando existe um défice, acrescentariam uma contribuição negativa. Os excedentes ou défices podem ser de natureza⁴⁴ “estrutural” (a longo prazo) ou podem ser apenas temporários.⁴⁵

Figura Al.13 Contas das administrações públicas: Autarquias locais consolidadas (municípios) (esquema)

	Ano 1	Ano 2	...	Ano t	Ano t + 1	...	Ano t + n
Rubrica	Moeda nacional						
Receitas	Estatísticas			Projecções			
Rendimento de capital recebido							
De empresas							
De outras entidades governamentais							
Transferências recebidas							
Transferências correntes recebidas							
Impostos							
Impostos indirectos							
Impostos directos							
Contribuições da segurança social imputadas							
Outras transferências correntes							
Transferências recebidas de outras entidades governamentais							
Transferências de saúde recebidas							
Outras receitas							
Despesas							
Pagamentos de juros sobre a dívida pública							
Juros sobre a dívida nacional							
Juros sobre a dívida internacional							
Transferências pagas							
Transferências correntes pagas							
Subsídios							
Prestações sociais							
Outras transferências correntes							
Transferências pagas a outras entidades governativas							
Transferências de saúde pagas							
Consumo do estado							
Aquisição líquida de bens e serviços							
Salários brutos							
Outras despesas de consumo							
Investimentos brutos							
Capacidade/necessidade líquida de financiamento (balança)							

Os componentes do sistema de protecção social que não são geridos por entidades públicas podem estar ou não relacionado com o orçamento consolidado do estado. Normalmente, essas relações existem através de regulamentos de instituições de impostos. Por exemplo, os regimes de protecção social não geridos pelo estado podem ser favorecidos de isenções fiscais, influenciando directamente as receitas do orçamento consolidado.

Figura AI.14 Contas das administrações públicas: Instituições de segurança social consolidadas (esquema)

	Ano 1	Ano 2	...	Ano t	Ano t + 1	...	Ano t + n
Rubrica	Moeda nacional						
Receitas	Estatísticas			Projeções			
Rendimento de capital recebido							
De empresas							
De outras entidades governamentais							
Transferências recebidas							
Transferências correntes recebidas							
Impostos							
Impostos indirectos							
Impostos directos							
Contribuições da segurança social imputadas							
Outras transferências correntes							
Transferências recebidas de outras entidades governamentais							
Transferências de saúde recebidas							
Outras receitas							
Despesas							
Pagamentos de juros sobre a dívida pública							
Juros sobre a dívida nacional							
Juros sobre a dívida internacional							
Transferências pagas							
Transferências correntes pagas							
Subsídios							
Prestações sociais							
Outras transferências correntes							
Transferências pagas a outras entidades governativas							
Transferências de saúde pagas							
Consumo do estado							
Aquisição líquida de bens e serviços							
Salários brutos							
Outras despesas de consumo							
Investimentos brutos							
Capacidade/necessidade líquida de financiamento (balança)							

As vantagens analíticas de um Orçamento Social tornam-se bastante evidentes no contexto de projecções a curto, médio e longo prazo e cálculos de cenários, ou seja, no processo de gerir as finanças públicas de um país em termos macroeconómicos e de mercado de trabalho. As possíveis repercussões e impactos futuros das finanças de um sistema de protecção social de um país nas finanças públicas gerais e na economia só poderão ser analisados de um modo adequado quando conjugadas com as previsões macroeconómicas. De facto, só é possível consegui-lo se os componentes da protecção não social das diferentes finanças do sector público também forem projectados. Caso contrário, uma interpretação das futuras finanças da protecção social poderão conduzir apenas a análises parciais e conclusões erradas.

Figura AI.15 Contas das administrações públicas: Consolidadas (esquema)

	Ano 1	Ano 2	...	Ano <i>t</i>	Ano <i>t</i> + 1	...	Ano <i>t</i> + <i>n</i>
Rubrica	Moeda nacional						
Receitas	Estatísticas			Projecções			
Rendimento de capital recebido							
De empresas							
De outras entidades governamentais							
Transferências recebidas							
Transferências correntes recebidas							
Impostos							
Impostos indirectos							
Impostos directos							
Contribuições da segurança social imputadas							
Outras transferências correntes							
Transferências recebidas de outras entidades governamentais							
Transferências de saúde recebidas							
Outras receitas							
Despesas							
Pagamentos de juros sobre a dívida pública							
Juros sobre a dívida nacional							
Juros sobre a dívida internacional							
Transferências pagas							
Transferências correntes pagas							
Subsídios							
Prestações sociais							
Outras transferências correntes							
Transferências pagas a outras entidades governativas							
Transferências de saúde pagas							
Consumo do estado							
Aquisição líquida de bens e serviços							
Salários brutos							
Outras despesas de consumo							
Investimentos brutos							
Capacidade/necessidade líquida de financiamento (balança)							

**9. O SISTEMA DE PROTECÇÃO SOCIAL,
O SEU ORÇAMENTO E A ECONOMIA: RESUMO**

Dependendo da sua concepção específica, os sistemas de protecção social podem transferir enormes fluxos de fundos. Estes fluxos dependem dos recursos proporcionados pela economia, mas também podem influenciar (positiva ou negativamente) o comportamento do mercado de todos os intervenientes económicos. Os sistemas de protecção social dependem da evolução do mercado de trabalho, podendo haver igualmente repercussões. Estes sistemas têm impacto no processo de produção e na procura de bens e serviços produzidos pela economia, quer se trate de sistemas novos ou já desenvolvidos, pequenos ou grandes no seu âmbito

financeiro, bem ou mal geridos. O rendimento disponível dos agregados privado, o seu consumo e poupanças, são igualmente afectados. As interdependências entre a protecção social e a evolução dos preços são evidentes: os custos da produção dependem em parte dos custos da protecção social; o poder de compra das prestações sociais em pagamento depende directamente do nível e evolução dos preços ao consumidor.

Os sistemas de protecção social, para conveniência ou desvantagem dos intervenientes nos mercados de capitais, co-determinam o nível e a estrutura do capital social de uma economia e até que ponto é utilizada para a produção. Podem influenciar as relações comerciais dos países a curto prazo, mas não tanto a longo prazo. Dependendo da concepção predominante, podem influenciar positiva ou negativamente os mercados de capitais e a evolução dos preços para o capital (as taxas de juro). Os sistemas de protecção social estão directamente entrelaçados com o desempenho fiscal dos orçamentos de estado.

Tudo isto foi descrito até certo ponto no presente anexo. O leitor deve ter presente que este livro não é dedicado essencialmente às bases económicas da protecção social. Como tal, foi necessário omitir muitos assuntos relacionados com a protecção social em termos económicos e vice-versa.

Notas

¹ As definições dos termos macroeconómicos utilizados neste capítulo estão intimamente relacionadas com o *SCN de 1993*.

² As transferências do estado pagas e recebidas também podem influenciar o rendimento disponível para “o resto do mundo”; aqui, para simplificar, ignorámos essas interdependências.

³ Da perspectiva da despesa, o PIB é igual ao consumo do agregado mais consumo do estado mais investimento bruto em activos imobilizados mais exportações menos importações.

⁴ Por princípio do *SCN de 1993*, as sociedades (empresas) não apresentam despesas finais de consumo, ou seja, o seu rendimento disponível é igual às suas poupanças. Ver *SCN de 1993*, pág. 203.

⁵ As importações de capital têm ser superiores às exportações de capital.

⁶ Consultar as explicações da caixa 5 no parágrafo seguinte.

⁷ Os salários incorporam características que os distinguem claramente de outros preços (do mercado). É por este motivo que o termo “salários” é introduzido aqui no contexto do mercado de trabalho em vez de juntamente com a caixa 3 (preços). Na teoria dos preços económicos, os salários são algumas vezes vistos como preços do factor trabalho, sendo o trabalho apenas um “serviço” entre todos os outros.

⁸ Por princípio, distinguimos o mercado de capitais (longo prazo) do mercado monetário, que é o mercado para os capitais a curto prazo. Esta distinção tem sido por vezes questionada nos últimos anos, visto que a fronteira entre os mercados monetários a curto prazo e o de capitais a longo prazo nem sempre pode ser facilmente traçada. Consultar Norbert Kloten e Johann Heinrich von Stein (eds.): *Obst/Hintner -Geld-, Bank-und Börsenwesen, Ein Handbuch* [Dinheiro, bancos e bolsas de valores: Um guia]. 38. (Estugarda, C. E. Poeschel Verlag, 38ª ed., 1988), pág. 934.

⁹ Frank J. Fabozzi e Franco Modigliani: *Capital markets: Institutions and instruments* (Londres, Prentice-Hall, 1992), pág. 2.

¹⁰ Podem ser utilizados outros conceitos de rendimento, como por exemplo, produto interno líquido, rendimento nacional ou outros. O PIB provou ser de grande utilidade para explicar as interdependências entre a economia e um Orçamento Social.

¹¹ Teoricamente, um país podia fazê-lo sem a sua própria produção do PIB e, em sua substituição, utilizar o PIB de outros países. Até um determinado ponto, é o que acontece na realidade através das relações comerciais entre os países porque, sempre que a balança comercial de um país é negativa (as importações são mais elevadas do que as exportações), utiliza o PIB de pelo menos outra nação. Mas esta política não é considerada aplicável e sustentável para a maioria dos países e, logo, é afastada das possibilidades. Consultar secção 6, “Exportações e importações”.

¹² *SCN de 1993*, pp. 157-182, 66-67.

¹³ De referir que muitos países não conseguem organizar o sistema de prestação de informação estatística para mostrar o PIB na distribuição primária e perspectivas de rendimento disponível. Criar uma base de dados de Orçamento Social pode ajudar a melhorar os sistemas de prestação de informação estatística relativamente a esta questão. Sem as contas nacionais a fornecerem esta informação, uma interpretação aprofundada das finanças dos sistemas de protecção social será sempre de natureza preliminar.

¹⁴ Este termo é equivalente ao termo “excedente operacional”, como utilizado no *SCN de 1993* em vez de “lucro”, acrescido de (componentes de) “rendimentos mistos”. Ver *SCN de 1993*, pág. 11, 175.

¹⁵ *ibid*, pág. 11

¹⁶ As despesas com actividades recreativas mais as despesas com reabilitação profissional mais as despesas com formação profissional de adultos podem ser assumidas como uma estimativa para o “consumo da mão-de-obra”.

¹⁷ OIT: *Republic of Turkey: Social security and health insurance reform project. Social security. Relatório final* (Genebra, Março de 1996).

¹⁸ Os rendimentos brutos equivalem aos rendimentos líquidos num regime que depende completamente dos impostos indirectos (ou seja, a não tributação sobre rendimentos).

¹⁹ É possível encontrar uma explicação mais sistemática do conceito de “rendimento disponível” e a sua ligação aos conceitos teóricos económicos no *SCN de 1993*, pág. 186.

²⁰ *SCN de 1993*, pág. 187.

²¹ *ibid*, pág. 200

²² É verdade desde que as baixas taxas de imposto sobre o rendimento não sejam contrabalançadas por elevadas taxas de imposto indirectas (ou seja, num regime de IVA).

²³ Uma diferenciação mais precisa dos conceitos de preço é apresentada, por exemplo, no *SCN de 1993*, pp. 151-154. Os conceitos “preços dos produtores” e “preços de aquisição” como utilizados nesta secção, não são exactamente os mesmos tal como definido no *SCN de 1993*. Por exemplo, o *SCN* permite o consumo intermédio a preços de aquisição.

²⁴ É importante salientar que o IPC normalmente calcula apenas a inflação. No caso dos preços subirem apenas por questões de melhorias de qualidade nos bens de consumo, por exemplo, nesse caso o IPC não altera, ou seja, o cálculo do “valor real do benefício” não mostraria nenhuma alteração (presumível benefício constante) apesar dos preços mais altos observados nos mercados.

²⁵ É deixado para estudos adicionais para determinar em que medida estas ondas de preços poderão ter sido despoletadas por programas de regulação estruturais, ou seja, a liberalização dos preços sem a implementação simultânea das estruturas competitivas adequadas.

²⁶ Wolfgang Scholz e Anne Drouin: “Regular adjustment of financial parameters of social protection systems in volatile inflationary environments”, em *International Social Security Review* (Genebra, AISS), 1/98, pp. 47-71.

²⁷ Teoricamente, os preços são vistos como estáveis se o índice de preços não alterar ao longo do tempo (taxa de inflação zero); uma taxa de inflação estável significa uma inflação positiva, uma taxa que não altera.

²⁸ Mas o mesmo processo competitivo pode ter igualmente um impacto no factor combinação no processo de produção, ou seja, no uso relativo do capital e da mão-de-obra.

²⁹ *SCN de 1993*, pág. 218.

³⁰ A oferta e a procura da mão-de-obra podem ser calculadas em números de pessoas, em horas, competências ou outras categorias sistemáticas. Estas informações também podem ser diferenciadas por sexo e/ou tipos de emprego e/ou sectores da economia, etc. Neste livro, seguimos uma abordagem pragmática, ou seja, centramo-nos sobretudo na oferta e procura da mão-de-obra em termos de número de pessoas. A experiência de cooperação dos autores com muitos governos prova que as instituições de estatísticas nacionais normalmente são capazes de fornecer as informações mais pormenorizadas, consistentes e confiáveis do mercado de trabalho em termos de número de pessoas.

³¹ A procura de trabalho por parte do estado está a ser negligenciada por questões de simplicidade; isto não afecta o argumento básico. Também limitamos as nossas reflexões relativamente ao emprego dependente.

³² *SCN de 1993*, pág. 166.

³³ *ibid.*, pp. 166-167.

³⁴ Taxa baseada na metodologia estatística nacional.

³⁵ É discutível se as infra-estruturas sociais inadequadas contribuíram para a desvalorização maciça das moedas naquela região, já que essas deficiências revelavam uma fraqueza fundamental do desempenho do crescimento no passado, insustentável se não tivesse sido completado por importantes reformas estruturais, incluindo melhorias na infra-estrutura da protecção social. Ver Wolfgang Scholz: "Economic crisis, employment and social protection - The case of Southeast Asia", in *ASIEN, Deutsche Zeitschrift für Politike, Wirtschaft und Kultur* (Hamburgo, Associação Alemã de Estudos Asiáticos), N.º. 70, 1999, pp. 48-53.

³⁶ Dizemos "política social expansionista" se o crescimento da despesa social ultrapassar o crescimento simultâneo do potencial da produção nacional (quer em termos reais quer nominais).

³⁷ A França, no início da década de 1980, é um exemplo de uma política de conflito desta natureza. A tentativa de introduzir políticas de despesas sociais expansionistas originou uma rápida deterioração da balança comercial e uma crise da taxa de câmbio. O caso da reunificação da Alemanha pode servir como outro exemplo ilustrativo. Após 1990, ocorreram impactos macroeconómicos diferentes em simultâneo: as despesas sociais cresceram mais depressa do que o PIB, contribuindo para a aceleração das importações e redireccionando o anterior fluxo das exportações para satisfazer a procura interna dos consumidores e em bens de investimento. Ambos os efeitos resultaram em simultâneo numa deterioração a curto prazo do excedente da balança comercial. Apenas mais tarde foi possível ajustar o desempenho da balança comercial para os níveis anteriores (antes da reunificação).

³⁸ O caso alemão é tido como um exemplo para a União Europeia, o que obedece ao mesmo padrão, apesar de menos significativo.

³⁹ Kloten e von Stein, *op. cit.*, pág. 934.

⁴⁰ Fabozzi e Modigliani, *op. cit.*, pág. 2.

⁴¹ A literatura também questiona se os fundos de pensões co-determinam o nível de recursos disponíveis do mercado de capitais a nível nacional e internacional.

⁴² *SCN de 1993*, pág. 103.

⁴³ Na prática, um problema habitual dos gabinetes de estatísticas ao consolidarem as contas públicas é os relatórios de fluxo de caixa recebidos de diferentes entidades governativas não coincidirem. Por exemplo, as transferências declaradas a pagar no ano *t* pelo governo central à entidade do estado não são necessariamente declaradas em a receber por essa entidade do estado nesse mesmo

Orçamentação social

ano. Estas diferenças podem ocorrer devido a atrasos causados por procedimentos bancários ou a graus de liberdade autorizados nas disposições contabilísticas de diferentes entidades governativas. Para ultrapassar os problemas relacionados com a consolidação das contas públicas, normalmente os gabinetes de estatísticas presumem que as transferências pagas foram recebidas pela instituição destinatária nesse mesmo período.

⁴⁴ Por exemplo, o excedente da segurança social dos Estados Unidos pode receber a denominação estrutural, contribuindo positivamente para o balanço do orçamento consolidado do estado numa base a longo prazo.

⁴⁵ Por exemplo, o típico desenvolvimento cíclico do balanço do seguro de saúde público da Alemanha contribui temporariamente, quer positiva quer negativamente, para o orçamento consolidado do estado.

ANEXO II

GLOSSÁRIO DAS DEFINIÇÕES DAS CONTAS NACIONAIS

Ao longo deste livro são feitas referências a assuntos económicos e, de forma contínua, a sua relação com a despesa social (receitas) e o PIB. Espera-se que os leitores tenham ficado com uma perspectiva metodológica e conceptual relativamente clara da “despesa social”. Porém, pode não ser este o caso relativamente ao conceito macroeconómico de produção (PIB), apesar da “despesa social” em ciências sociais, assim como em política, estar frequentemente relacionada com esta construção estatística bem sucedida a nível mundial. Assim, este anexo reúne apenas algumas das definições e conceitos de cálculo básicos do PIB e alguns dos seus derivados. Os leitores interessados podem procurar informação no *SCN de 1993*, recomendando a todos os que gostariam de compreender de um modo abrangente as interdependências entre economias e sistemas de protecção social.

Há quem se aperceba que nem todas as denominações “económicas” utilizadas neste livro são realmente idênticas às utilizadas no SCN, deste modo, apresentamos a seguinte lista de comparação de conceitos para ajudar a compreender as ligações de algumas das denominações utilizadas neste livro relativamente às utilizadas no SCN:

<i>Neste livro</i>	<i>SCN</i>
Subsídios	Transferências
Organizações privadas famílias (ISFLSF)	Instituições sem fins lucrativos ao serviço das
(Sector) Empresarial	Sociedades
(Sector) público	Administrações públicas
Agregados familiares privados	Agregados familiares
Sector económico	Indústria

Mercado de capitais	Mercado financeiro
Investimento(s)	Formação de capital
Rendimentos de capital	Rendimentos de propriedade
Excedente operacional	Excedente de exploração
PNB	RNB

Capital fixo Para o proprietário de um activo imobilizado, o seu valor é determinado em qualquer momento pelo valor actual das futuras rendas que se pode esperar durante o seu tempo de vida útil remanescente. O somatório dos valores de todos os activos imobilizados económicos de uma economia recebe a designação de capital fixo (capital social). Os activos imobilizados são elementos sobre os quais, os direitos de propriedade são obrigatórios, individual ou colectivamente, e que podem proporcionar prestações económicas aos seus proprietários em resultado da sua posse ou utilização durante um período de tempo. O nível e a qualidade do capital fixo co-determina o nível e a qualidade dos *resultados* de uma economia. Para mais informações, consultar o Anexo I (“Resenha de tópicos”), secção 4.

Consumo do capital fixo O consumo do capital fixo é o valor dos activos imobilizados criados anteriormente, utilizados no processo de produção em resultado de deterioração física, obsolescência normal ou danos acidentais normais. Assim, é um custo de produção. É definido de um modo apropriado e importante do ponto de vista teórico para efeitos de análise económica. O seu valor pode divergir consideravelmente devido às desvalorizações conforme registadas nas contas das empresas ou como autorizadas para fins de tributação, sobretudo durante períodos de inflação. É calculado pela descida entre o começo e o final do período de contabilidade corrente, ao valor actual da sequência remanescente das rendas esperadas de um activo imobilizado. A dimensão da descida será influenciada não apenas pelo montante pelo qual a eficácia do activo pode ter diminuído durante o período actual, como também pela redução da sua vida útil e a razão pela qual a sua eficácia económica diminui durante a sua vida útil remanescente. O cálculo real do consumo do capital fixo requer que os estatísticos calculem o actual valor do *stock* dos activos imobilizados, o tempo de vida de vários tipos de activos, padrões de desvalorização, etc.

Consumo intermédio (factores de produção) O consumo intermédio consiste no valor dos bens e serviços consumidos como factores de produção pelo processo de produção, excluindo os activos imobilizados, cujo consumo é registado como *consumo de capital fixo*. Os bens ou serviços podem ser transformados ou utilizados pelo processo de produção. Os factores de produção são calculados em função dos *preços de aquisição*.

PIB O produto interno bruto (PIB) a *preços de mercado* representa o resultado final da actividade de produção das unidades de produção residentes. O PIB é um conceito de valor acrescentado. É o somatório dos resultados de todas as unidades de produção residentes (sectores/indústrias institucionais), mais os impostos, menos os subsídios, sobre os produtos em que não estão incluídos no cálculo da produção). Se os *preços de produção* forem utilizados para estimar a produção, o PIB é igual ao somatório do *valor acrescentado bruto* de todas as unidades de produção residentes, mais todos os impostos sobre os produtos (menos os subsídios). Se os preços dos produtores forem utilizados para estimar a produção, o PIB é igual ao somatório do valor acrescentado bruto de todas as unidades de produção residentes, mais os impostos sobre as importações (menos os subsídios à importação) e impostos do tipo de valor acrescentado. A seguir, o PIB também é igual ao somatório da utilização final dos bens e serviços (todas as utilizações excepto o *consumo intermédio*) calculados nos *preços de aquisição*, menos o valor das importações dos bens e serviços). Por último, o PIB também é igual ao somatório dos rendimentos primários distribuídos ou retidos pelas unidades de produção residentes. O PIB não é uma medida de providência mas apenas um mero indicador do conjunto da actividade de produção.

PIL O produto interno líquido (PIL) a *preços de mercado* é obtido deduzindo o *consumo do capital fixo* do PIB. Apesar de, numa base conceptual, ser mais importante para vários tipos de análise económica do que para o PIB, este agregado (PIL) é pouco utilizado na prática, devido a problemas estatísticos e metodológicos relacionados com o cálculo do consumo do capital fixo.

PNB (RNB) Os *rendimentos primários* gerados na actividade de produção de unidades de produção residentes são, na sua maioria, distribuídos por outras entidades institucionais residentes. Contudo, parte poderá ir para unidades não residentes. Simetricamente, alguns dos rendimentos primários gerados no estrangeiro poderão ir para unidades residentes. Isto leva à definição do rendimento nacional bruto (RNB; vulgarmente conhecido por PNB (*SCN de 1993*)). O PNB (RNB) é igual ao PIB menos os impostos (menos os subsídios) sobre a produção e as importações, menos as compensações dos trabalhadores por conta de outrem e os rendimentos de propriedades a pagar ao resto do mundo, mais as rubricas correspondentes a receber do resto do mundo. O PNB (RNB) não é um conceito de valor acrescentado mas de rendimento.

Produto/Produção O produto consiste (apenas) nos bens e serviços produzidos numa empresa que ficam disponíveis para ser usados fora dessa empresa. Inclui a produção dos bens e serviços produzidos para utilização final própria

(produção agrícola própria, formação de capital próprio, etc.). A produção do total da economia é igual ao somatório dos produtos das suas empresas. A produção é calculada em função dos *preços de produção* ou, se não estiverem disponíveis, dos *preços dos produtores*.

Preços de aquisição O preço de aquisição é o montante pago pelo comprador, excluindo o IVA dedutível ou outro imposto dedutível semelhante. Inclui as despesas de transporte pagas à parte pelo comprador para que a entrega seja feita no local e hora solicitados.

Preços de mercado Os preços de mercado são os preços actuais observados na economia. Os montantes cobrados pelos produtores não-comerciais (serviços públicos) podem não ser economicamente significativos. Esses preços não são utilizados para avaliar o produto vendido a esses preços. Em vez disso, esse produto é avaliado pelos seus custos de produção. Esta observação também se refere, *mutatis mutandis*, aos conceitos dos *preços de produção* e aos *preços dos produtores*.

Preços de produção O preço de produção é o montante a receber pelo produtor do comprador por uma unidade de bens ou serviços produzidos como produção menos qualquer imposto a pagar, e mais qualquer subsídio a receber, sobre essa unidade como consequência da sua produção ou venda. Exclui as despesas de transporte facturadas à parte pelo produtor. O preço da produção calcula o montante retido pelo produtor e, como tal, é o preço mais importante da tomada de decisão do produtor. É esta definição de preço que requer a adição de impostos (menos subsídios) valor acrescentado calculado, com vista a obter o nível do preço de mercado correcto do PIB (*consultar PIB*).

Preços do produtor O preço do produtor é o montante a receber pelo produtor do comprador por uma unidade de bens ou serviços produzidos como produção menos qualquer imposto sobre o valor acrescentado (IVA), ou imposto dedutível semelhante, facturado ao comprador. Exclui as despesas de transporte facturadas à parte pelo produtor.

Rendimentos primários Os rendimentos primários são os rendimentos que acrescem às entidades institucionais devido ao seu envolvimento nos processos de produção ou propriedade de activos que podem ser necessários para fins de produção. São pagos através do valor acrescentado criado pela produção. Os rendimentos primários que acrescem devido ao empréstimo ou aluguer de activos a outras unidades para serem utilizados na produção são descritos como rendi-

mentos de propriedade. As receitas de impostos sobre a produção ou importações são consideradas rendimentos primários do estado. Mais especificamente, os rendimentos primários abrangem: (a) compensações dos trabalhadores por conta de outrém a receber pelos agregados familiares; (b) excedente de exploração ou rendimentos mistos das empresas; (c) juros, dividendos e rendimentos semelhantes a receber pelos proprietários de activos financeiros; (d) rendas a receber pelos proprietários de terrenos arrendados a outras unidades; e (e) impostos (menos subsídios) sobre a produção ou importações a receber (a pagar) por entidades públicas. Para mais informações, sobretudo sobre a compensação dos trabalhadores por conta de outrém, consultar o Anexo I (“Resenha de tópicos”), secções 2 e 5.

Valor acrescentado bruto (líquido) O valor acrescentado bruto é a diferença entre o valor do produto e o valor do *consumo intermédio*. É uma medida não duplicada (evitando a “dupla contabilização”) do produto, em que os valores dos bens e serviços utilizados como factores de produção intermédios são eliminados do valor do produto. O próprio processo de produção pode ser descrito como um vector q das quantidades dos bens e serviços consumidos ou produzidos intermEDIAMENTE em que os factores de produção apresentam um sinal negativo. Ao associar um vector de preço p a este vector de quantidade, o valor acrescentado bruto é obtido como o produto interno $p'q$ dos dois vectores. Assim, de um ponto de vista contabilístico, o valor acrescentado bruto é, essencialmente, uma rubrica do balanço e não existe um conjunto real de bens e serviços que possa ser identificado com o valor acrescentado bruto de um produtor, sector ou indústria individual. O valor acrescentado líquido é definido como o valor bruto acrescentado menos o *consumo do capital fixo*.

Nota

¹ Todas as definições são citações directas ou equivalentes a explicações presentes no *SCN de 1993*. Tendo em conta que estas informações foram retiradas de partes diferentes do *SCN de 1993*, não apresentamos as citações de uma forma explícita. Para um conhecimento completo das contas nacionais, o leitor deve consultar essa obra.

ANEXO III

GLOSSÁRIO DO SISTEMA DE CONTABILIDADE SOCIAL

1. RECEITAS POR CATEGORIA JURÍDICA

O conceito “categoria jurídica” é utilizado para evidenciar a importância das receitas incluídas nesta classificação e as causas do seu pagamento normalmente encontram-se estipuladas pela legislação (contrariamente à classificação das receitas por sector de economia que, acima de tudo - mas não exclusivamente - aborda uma perspectiva sectorial, independentemente das definições jurídicas; consultar abaixo).

Numa repartição desagregada do Orçamento Social, as receitas por categoria jurídica podem ser apresentadas por cada sector da economia em separado (consultar secção 2, “Receitas por sector de economia”).

Contribuições sociais As contribuições sociais englobam as contribuições reais pagas para adquirir direitos relativamente às prestações da protecção social e contribuições imputadas.

As contribuições reais são pagas pela população de pessoas seguradas e pelas entidades empregadores em nome da população de segurados. As contribuições pagas pela população de segurados são pagas pelos trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes, beneficiários de prestações sociais, entre outras pessoas, bem como por instituições sociais ou de outra natureza, em vez dos beneficiários a quem se destinam as prestações sociais. As contribuições dos trabalhadores por conta de outrem englobam todas as contribuições pagas quer directamente por eles próprios quer pelas entidades empregadores em vez dos seus próprios trabalhadores, de acordo com a legislação (deduções sobre os salá-

rios brutos individuais). As contribuições pagas pelos trabalhadores independentes englobam todas as contribuições pagas por conta própria. As contribuições pagas pelos beneficiários de prestações sociais incluem todas as contribuições deduzidas sobre as suas prestações individuais brutas por exemplo, as contribuições pagas pelos pensionistas ou beneficiários dos subsídios de desemprego. As contribuições de outras pessoas incluem todas as contribuições pagas por aqueles que não são beneficiários da protecção social e por aqueles que não fazem parte da população activa, por exemplo, as contribuições pagas por trabalhadoras domésticas ou estudantes. As contribuições das instituições sociais pagas em vez dos seus respectivos beneficiários englobam as contribuições pagas “além” dos prestações sociais individuais brutas para manter ou adquirir direitos a (outras) prestações sociais, por exemplo, as contribuições pagas pelo seguro de desemprego de pessoas desempregadas para seguros de pensões.¹

As contribuições imputadas não são reais, assim as contribuições “hipotéticas” das entidades empregadores estão incluídas num Orçamento Social para equilibrar as prestações recebidas directamente pelos trabalhadores por conta de outrem e de outras pessoas habilitadas pelas actuais ou anteriores entidades empregadores. Estas contribuições podem ser determinadas no valor igual ao montante de prestações reais pagas ou, quando existe um sistema contributivo equivalente, ser calculadas com base nas provisões desse sistema contributivo.²

Transferências correntes recebidas (subsídios) “Uma transferência é definida como uma transacção na qual uma entidade institucional fornece um bem, um serviço ou um activo a outra entidade sem receber desta última qualquer bem, serviço ou activo como contrapartida.”³ Uma transferência monetária consiste no pagamento de moeda ou depósito transferível de uma entidade para outra sem qualquer contrapartida.” Nesta rubrica incluímos as transferências monetárias recebidas pelo sistema de protecção social das administrações públicas – instituições públicas “não pertencentes” ao sistema de protecção social (transferências entre sistemas). Em primeiro lugar, distinguimos as transferências (monetárias) correntes pagas pelos diferentes níveis do estado ao sistema de protecção social e, em segundo lugar, as transferências (monetárias) correntes pagas por outras fontes ao sistema de protecção social. As “outras fontes” fazem parte das “administrações públicas”.

As transferências correntes recebidas não incluem as transferências de fundos entregues para financiar a formação bruta de capital fixo do sistema de protecção social; essas transferências são consideradas transferências de capital⁴ (incluídas em *Outras receitas*).

Transferências recebidas de outras instituições Incluem todas as transferências correntes recebidas de uma instituição de SCS das outras instituições incluídas no mesmo SCS (transferências entre sistemas). Estes pagamentos influenciam o equilíbrio de cada uma das instituições (se aplicável). Num nível consolidado (SCS agregado), as transferências recebidas de outras instituições e as transferências pagas a outras instituições são iguais e, como tal, o seu efeito no balanço consolidado é igual a zero.

Outras receitas Incluem as transferências de fundos do estado entregues para financiar a formação bruta de capital fixo do sistema de protecção social, rendibilidade dos investimentos financeiros, coimas, entre outros.

2. RECEITAS POR SECTOR DE ECONOMIA

Esta é uma apresentação do Orçamento Social mostrando os fundos de cada sector da economia⁵ (mutuamente exclusivo) que circulam para o sistema de protecção social. Os sectores da economia, identificados no Orçamento Social, são empresas (incluindo as empresas públicas), administrações públicas (de acordo com o *SCN de 1993*, a nível federal, regional, local, instituições de segurança social), instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias (ISFLSF), agregados familiares privados e o “resto do mundo”. O sector empresarial, as administrações públicas, as ISFLSF e os agregados familiares privados englobam todas as entidades institucionais residentes numa economia; o sector “resto do mundo” engloba as unidades que residem no estrangeiro. Um Orçamento Social não requer a compilação de contas relativamente ao fluxo de fundos que ocorrem no resto do mundo, mas todos os fluxos de fundos entre as unidades residentes e não residentes têm de ser registados para se conseguir uma contabilidade completa das unidades residentes.

Numa repartição desagregada do Orçamento Social, as receitas por sector de economia podem ser apresentadas, para cada sector, pela sua classificação jurídica, sobretudo as contribuições, transferências correntes recebidas e outras receitas em separado (consultar a secção 1, “Receitas por categoria jurídica”).

Administrações públicas O Orçamento Social regista todos os fundos (contribuições, transferências correntes recebidas, outras receitas) que circulam do sector da administração pública para o sistema de protecção social. “O sector da administração pública consiste sobretudo em entidades públicas centrais, distritais e locais, juntamente com os fundos da segurança social que são impostos e controlados por essas entidades. Além disso, inclui as ISFL empenhadas na produção não mercantil que são controladas e sobretudo financiadas por entidades públicas ou fundos de segurança social.”⁶

Por exemplo, os fluxos de fundos do sector da administração pública no sistema de protecção social poderiam englobar as contribuições reais dos trabalhadores por conta de outrem que trabalham neste sector, as transferências correntes das diferentes entidades governamentais e outras receitas por categoria jurídica. As transferências intra-institucionais do Orçamento Social recebidas não seriam registadas.

Agregados familiares privados O Orçamento Social regista todos os fundos (contribuições, transferências correntes recebidas, outras receitas) que circulam do sector dos agregados familiares privados para o sistema de protecção social.

“O sector dos agregados consiste em todos os agregados residentes. Estes incluem os agregados institucionais constituídos por pessoas que estão em hospitais, lares para pessoas idosas, conventos, prisões, etc., durante grandes períodos de tempo.”⁸ Não incluem as ISFL empenhadas na produção de bens e serviços de mercado (incluídas no sector empresarial).

Por exemplo, os fundos de fluxos do sector dos agregados familiares privados para o Orçamento Social poderiam englobar as contribuições reais dos trabalhadores por conta de outrem, as contribuições pagas pelos trabalhadores independentes, as contribuições pagas por outras pessoas (incluindo as contribuições pagas pelas instituições de segurança social ou outras instituições em vez dos beneficiários de prestações sociais), as contribuições reais e imputadas das entidades empregadores para todos os trabalhadores por conta de outrem, que trabalham neste sector, e outras receitas por categoria jurídica. As transferências intra-institucionais recebidas do Orçamento Social não seriam registadas porque, por definição, as instituições do Orçamento Social são consideradas à parte deste sector.

Empresa O Orçamento Social regista todos os fundos (contribuições, transferências correntes recebidas, outras receitas) que circulam do sector empresarial para o sistema de protecção social.

O sector empresarial engloba todas as sociedades financeiras, não financeiras e quase-sociedades residentes. Na prática, constituem a maior parte do sector. Além disso, inclui as instituições sem fins lucrativos (ISFL) empenhadas na produção de bens de mercado (por exemplo, hospitais ou escolas que cobram taxas que lhes permitem recuperar os custos de produção correntes), ou no mercado de produção de serviços financeiros (por exemplo, seguros), incluindo os financiados pelas subscrições das empresas, cujo papel consiste em promover e servir os interesses dessas empresas. Por exemplo, os fluxos de fundos do sector empresarial para o Orçamento Social podiam englobar as actuais contribuições imputadas das entidades empregadores relativamente a todos os trabalhadores por conta de

outrém que trabalham neste sector, as transferências correntes das empresas públicas e privadas e a rendibilidade dos investimentos, taxas, encargos, etc. (outras receitas por categoria jurídica).

As transferências intra-institucionais do Orçamento Social não seriam registadas porque, por definição, as instituições do Orçamento Social são consideradas à parte deste sector.

Instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias (ISFLSF) O Orçamento Social regista todos os fundos (contribuições, transferências correntes recebidas, outras receitas) que circulam do sector ISFLSF para o sistema de protecção social.

“As instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias consistem em todos as ISFL residentes, excepto as controladas e sobretudo financiadas pelo estado, que fornecem bens ou serviços não comerciais aos agregados familiares.”⁷ Não incluem as ISFL empenhadas na produção de bens e serviços de mercado (incluídos no sector empresarial).

Por exemplo, o fluxo de fundos do sector ISFLSF para o Orçamento Social engloba as contribuições reais e imputadas das entidades empregadores para todos os trabalhadores por conta de outrém, que trabalham neste sector, e outras receitas por categoria jurídica. As transferências intra-institucionais recebidas do Orçamento Social não seriam registadas porque, por definição, as instituições do Orçamento Social são consideradas à parte deste sector.

Resto do mundo O Orçamento Social regista todos os fundos (contribuições, transferências correntes recebidas, outras receitas) que circulam do resto no mundo para o sistema de protecção social. Por exemplo, os fluxos oriundos do resto mundo poderiam englobar as contribuições dos trabalhadores por conta de outrém e das entidades empregadores para os trabalhadores por conta de outrém residentes no estrangeiro (“unidades não residentes”), mas que passam para a economia de outro país numa base de curto prazo. Também, as doações, subsídios, transferências, entre outras, bilaterais ou internacionais seriam registadas nesta rubrica.

3. DESPESAS POR CATEGORIA ECONÓMICA

O conceito “categoria económica” é utilizado para salientar a perspectiva predominantemente económica sob a qual os potenciais utilizadores de um Orçamento Social possam pensar em atribuir a sua informação sobre as despesas nesta classificação (ao contrário da classificação das despesas por funções, que aborda es-

sencialmente a extensa função social de um desembolso do Orçamento Social (ver abaixo).

Administração A “Administração” regista todas as despesas das instituições do Orçamento Social que são necessárias para cumprir as suas obrigações, manter e melhorar os padrões do serviço do sistema de protecção social. Inclui a remuneração dos funcionários das instituições de protecção social, todos os custos relacionados com entidades autónomas, investimentos em imobilizações corpóreas, etc. Estas despesas estão classificadas como “prestações” sem as quais o sistema de protecção social não conseguiria trabalhar. O montante das despesas da administração não é um indicador da qualidade da administração. Os custos da administração são vistos como prestações em género.

Bens e serviços O termo “bens e serviços” retrata o equivalente monetário de bens e serviços em género entregues aos agregados familiares directamente pelas instituições do Orçamento Social ou através de “terceiros” (médicos, farmácias, hospitais, etc.).

No *SCN de 1993*, as prestações em género são descritos como se segue:¹⁰ Consistem em bens e serviços individuais fornecidos como transferências em género a agregados individuais por entidades públicas (incluindo fundos da segurança social) e ISFLSF, quer adquiridos no mercado ou produzidos como produto não mercantil por entidades públicas ou ISFLSF. Podem ser financiados livres de impostos, outras receitas do estado ou contribuições da segurança social, ou livres de doações e rendimentos de propriedade no caso de ISFLSF. Se não for possível separar as contas dos fundos da segurança social das dos outros subsectores do estado, pode não ser possível dividir as prestações sociais fornecidas pela segurança social e outros. As prestações em género da segurança social estão subdivididas em dois tipos: aqueles em que os próprios agregados beneficiários adquirem efectivamente os bens ou serviços, sendo reembolsados *a posteriori*, e aqueles em que os serviços são fornecidos directamente aos beneficiários...

O número e o tipo de transferências sociais em género fornecidas aos agregados pelas entidades públicas reflectem as suas preocupações políticas económicas e sociais gerais. Enquanto os beneficiários das transferências pecuniárias correntes podem dispor delas como bem entendem, os beneficiários das transferências sociais em género têm pouca ou nenhuma escolha.

Medidas Trata-se de serviços de consultoria, supervisão e/ou de apoio fornecidos pelas instituições do sistema de protecção social que não fazem parte da administração “normal” e que não podem ser atribuídos a beneficiários individuais. Em termos de *SCN de 1993*, estas despesas são prestações em género.

Reembolsos Engloba os custos dos bens e serviços adquiridos por agregados ou indivíduos habilitados, na medida em que estes custos são reembolsados através do sistema de protecção social.

No *SCN de 1993*, estas prestações são classificadas como “prestações sociais em género”, com base no seguinte raciocínio.⁹ Transferências sociais em género: consistem em bens e serviços individuais fornecidos como transferências em género para agregados individuais por entidades públicas (...) e ISFLSF, quer adquiridos no mercado ou produzidos como produto não mercantil por entidades públicas ou ISFLSF... As prestações em género da segurança social estão subdivididas em dois tipos: aqueles em que os próprios agregados beneficiários adquirem efectivamente os bens ou serviços, sendo reembolsados *a posteriori*, e aqueles em que os serviços importantes são fornecidos directamente aos beneficiários...

O reembolso efectuado pelos fundos da segurança social de despesas aprovadas e feitas pelos agregados em bens ou serviços especificados é uma forma de prestação social em género. Exemplos de despesas reembolsáveis: despesas de medicamentos, tratamentos médicos ou de estomatologia, facturas do hospital, facturas de optometria, etc.

Quando um agregado adquire um bem ou serviço pelo qual é posteriormente reembolsado, em parte ou no seu todo, através de um fundo da segurança social, o agregado pode ser visto como se fosse um interveniente agindo em representação de um fundo da segurança social. De facto, o agregado fornece um crédito a curto prazo ao fundo da segurança social que é liquidado assim que o agregado for reembolsado. O montante da despesa reembolsada é registado como incorrido directamente pelo fundo da segurança social no momento em que o agregado faz a compra, enquanto que a única despesa registada para o agregado é a diferença, se houver, entre o preço de aquisição pago e o montante reembolsado. Assim, o montante da despesa reembolsado não é considerado uma transferência pecuniária corrente do fundo de segurança social para os agregados.

Serviços gerais Retratam o equivalente monetário de todos os serviços fornecidos pelas instituições do sistema de protecção social à população coberta que não pode ser atribuído a beneficiários individuais. Os serviços gerais estão subdivididos em administração, medidas e subsídios. Na terminologia do *SCN de 1993*, estas despesas podem ser prestações pecuniárias ou em género.

Subsídios Trata-se de transferências para “terceiros” que não estão incluídas no conjunto das instituições de SCS, por exemplo, as transferências ou subsídios pagos pelas instituições de protecção social a instituições privadas com funções sociais na área da assistência social. Em termos de *SCN de 1993*, estas despesas podem ser classificadas como prestações pecuniárias.

Substituições de rendimento Nesta rubrica, um Orçamento Social regista todas as prestações pecuniárias pagas para substituir a perda do rendimento (salá-

rio) actual. Os pagamentos são registados no montante bruto e incluem todos os montantes das contribuições ou impostos, se houver, que possam ser deduzidos à prestação individual bruta individual do beneficiário, ou que possam ser pagos “além” da prestação individual bruta individual por uma instituição. Também inclui despesas indirectas, ou seja, reduções de impostos por motivos sociais ou reduções de taxas de juro por motivos sociais. O somatório das substituições e reembolsos de rendimento (consultar *Reembolsos*, em baixo), corresponde às “prestações (pecuniárias) sociais” utilizadas nas contas nacionais (à excepção que as contas nacionais não registam prestações indirectas).

Transferências pagas a outras instituições Incluem todas as transferências correntes de uma instituição do Orçamento Social como pagas às outras instituições incluídas no Orçamento Social (transferências entre sistemas). Afectam o equilíbrio de cada uma das instituições do Orçamento Social (se aplicável). Num nível consolidado (Orçamento Social agrupado), as transferências pagas a outras instituições e as transferências recebidas de outras instituições são iguais, como tal, o seu efeito no balanço consolidado do Orçamento Social é igual a zero.

4. DESPESAS POR FUNÇÃO SOCIAL ¹¹

Acidentes de trabalho e doenças profissionais Cobre qualquer prestação paga por um programa de doença de trabalho para doenças relacionadas com o trabalho, doença, incapacidade e morte de uma pessoa protegida. Também cobre acidentes, doenças, incapacidades e morte de uma pessoa protegida se ocorrer a seguir à cessação do emprego que causou o estado da pessoa. Os custos de administração relacionados com as despesas de “acidentes de trabalho e doenças profissionais” são declarados nesta função.

Crianças e jovens Cobre as prestações prestadas às famílias, com vista a satisfazer as despesas e as necessidades relacionadas com a educação dos filhos. Normalmente, estas prestações são dadas às crianças até uma certa idade (costuma estar relacionada com a idade obrigatória de saída da escola ou a idade em que os estudos superiores terminaram). Além disso, em muitos países não existe uma idade limite para as prestações familiares entregues no apoio de uma criança com deficiência física. Os custos de administração relacionados com as despesas de “crianças e jovens” são declarados nesta função.

Exemplos de prestações incluídas:

- prestações familiares periódicas, abonos de família para crianças e jovens;
- o custo de jardins-de-infância;

Orçamentação social

- pagamentos e medidas em regimes públicos de assistência a jovens (os custos dos programas sociais relacionados com jovens, equipas de rua e programas para jovens relacionados com a luta contra a droga, etc.);
- qualquer prestação paternal paga a um progenitor que fica em casa a tomar conta de um filho ainda bebé;
- subsídio de nascimento e subsídio de aleitação pagos aquando do nascimento da criança.

Exemplos de prestações não incluídas:

- prestações familiares entregues aos beneficiários de subsídios nas funções de velhice, invalidez, sobrevivência, acidentes de trabalho, doença e saúde, e desemprego, que devem ser registados na respectiva função;
- serviços de cuidados de saúde fornecidos durante a maternidade, que devem ser incluídos na função de doença e saúde;
- subsídios de apoio ao arrendamento de habitação para auxiliar as famílias a suportar os custos de habitação, que são registados na função de habitação;
- serviços prestados para o planeamento familiar, que devem ser registados na função de doença e saúde;
- licença por assistência em caso de doença tirada por uma pessoa protegida durante a doença de um filho/pessoa dependente, que deve ser registada na função de saúde e doença.

Desemprego Cobre qualquer prestação entregue a uma pessoa protegida resultante da perda involuntária do emprego. Estas despesas também são conhecidas como “despesas passivas do mercado de trabalho”. Os custos de administração relacionados com as despesas de “desemprego” são declarados nesta função.

Exemplos de prestações incluídas:

- programas de reforma antecipada criados por questões de mercado de trabalho e não financiados pelos fundos de pensões;
- prestações familiares periódicos para pessoas dependentes pagos a beneficiários de subsídio de desemprego;
- apoio pecuniário ou em género ao desemprego sujeitos a prova de condição de recursos para desempregados;

- subsídios entregues pelo estado para apoiar os custos do emprego (por exemplo, redução de impostos ou subsídios a empresas que empreguem pessoas desempregadas).

Exemplos de prestações não incluídas:

- prestações pagas por motivos de perda de emprego devido a invalidez ou doença, que devem ser registados nas respectivas funções;
- prestações pecuniárias entregues durante a licença de parto, que são registados na função de família (por ex., os subsídios de maternidade no Quebec são em parte entregues através do programa de desemprego e, como tal, devem ser registados na função maternidade).

Doença Cobre as prestações fornecidas “com o objectivo de manter, restabelecer ou melhorar a saúde das pessoas protegidas e a sua capacidade de trabalhar e de cuidar das suas necessidades pessoais” (Convenção da OIT nº 130, artigo 9.º, sobre Cuidados Médicos e Indemnizações de Doenças, 1969). Inclui as prestações pagas por perda de rendimentos devido à não comparência no trabalho, por motivos de doença grave ou acidente e por requerer tratamento ou acompanhamento médico (Recomendação de Segurança de Rendimentos da OIT, 1944 (nº 167), artigo 9.º).

Exemplos de prestações incluídas:

- continuação do pagamento dos salários a trabalhadores por conta de outrem durante os períodos de incapacidade para trabalhar;
- prestações familiares periódicos para dependentes pagos a beneficiários de subsídios de doença;
- licença por doença tirada pelos pais durante a doença de um filho/pessoa dependente;
- as próteses e aparelhos ortopédicos devem ser registados quer no tratamento de doentes externos quer no de internos, dependendo do tipo de serviço que lhes foi prestado;
- assistência médica prestada a beneficiários de subsídios de velhice, invalidez, sobrevivência e desemprego, que estão todos incluídos nesta função;
- todas as campanhas de saúde pública que prestam assistência e apoio médico.

Exemplos de prestações não incluídos:

- reembolso das despesas de saúde das pessoas carenciadas, que está incluído na função da assistência social;
- cuidados de saúde relacionados com acidentes de trabalho, que são registados na função de acidentes de trabalho;
- subsídio de doença para uma doença única, que normalmente é paga durante um período de tempo limitado (por ex: no máximo de 52-78 semanas no México). Findo este período máximo prescrito, se a invalidez/doença continuar e as prestações de invalidez forem pagas, nesse caso deveriam ser declarados na função de invalidez.

Formação profissional Cobre todas as despesas de formação profissional, apoio à formação no trabalho, aconselhamento profissional, etc., conforme entregue pelas diferentes instituições incluídas no SCS. Estas despesas também são conhecidas como “despesas activas do mercado de trabalho”. Os custos de administração relacionados com as despesas de “formação profissional” são declarados nesta função.

Exemplos de prestações incluídas:

- formação para jovens à procura do primeiro emprego, sob a forma de prestações pecuniárias ou prestações em género;
- formação ministrada a trabalhadores por conta de outrem para efeitos de desenvolvimento de carreira e formação profissional.

Habitação Qualquer despesa entregue com vista a auxiliar directa ou indirectamente um agregado familiar a cumprir as despesas em matéria de habitação ou a melhorar as condições de habitabilidade (manutenção). A prestação pode ser entregue mediante prova de condição de recursos ou de rendimentos. Os custos de administração relacionados com as despesas de “habitação” são declarados nesta função.

Exemplos de prestações incluídas:

- o valor de mercado da propriedade e o preço real pago pelo inquilino;
- a renda comercial que deveria ser cobrada pela propriedade e a renda real paga pelo inquilino;
- o juro comercial da hipoteca e o juro da hipoteca cobrado ao inquilino.

Exemplos de prestações não incluídas:

- subsídios de habitação directamente ligados a uma das outras funções (tais como, o alojamento de beneficiários de prestações de velhice em sanatórios, alojamento a desempregados), que devem ser registados na função específica correspondente.

Invalidez Cobre qualquer prestação que surja da incapacidade parcial ou total da pessoa protegida de trabalhar num emprego remunerado devido a uma doença crónica não profissional por motivos de doença ou acidente, ou devido à perda de um membro ou de uma das suas funções. Os custos de administração relacionados com as despesas de “invalidez” são declarados nesta função.

Exemplos de prestações incluídas:

- prestações fornecidas por programas de reforma antecipada devido a invalidez;
- prestações familiares periódicos para dependentes pagos a beneficiários de pensões de invalidez;

Exemplos de prestações não incluídos:

- prestações pagos a órfãos inválidos (apesar de já terem ultrapassado a idade prescrita para receber uma pensão de orfandade), que devem ser registados na função de sobrevivência;
- invalidez parcial ou total devido a causas relacionadas com o trabalho, que deve ser registada na função de acidentes de trabalho;
- assistência médica (próteses e reabilitação), que deve ser declarada na função doença e saúde;
- pagamento de pensões a beneficiários de subsídios de invalidez ao atingir a idade de reforma legal, que devem ser registadas na função velhice.

Maternidade Cobre os pagamentos de prestações relacionadas com a gravidez e o parto. Os custos de administração relacionados com as despesas de “maternidade” são declarados nesta função.

Exemplos de prestações incluídas:

- subsídio de aleitação pago aquando do nascimento da criança;
- qualquer subsídio pago à mãe durante os primeiros dias após o nascimento da criança e durante os períodos de descanso, se houver (inclui as prestações da entidade patronal, em conformidade, se houver).

Exemplos de prestações não incluídas:

- consultas médicas da mãe e da criança, que devem ser registadas na função “doença”.

Mobilidade Inclui todas as despesas directas de medidas a prestar para o incentivo ao trabalho, mudança do local de trabalho, criação de empregos (incluindo programas de trabalho público), etc., financiados pelas instituições incluídas no SCS.

Estas despesas também são conhecidas como “despesas activas do mercado de trabalho”. Os custos de administração relacionados com as despesas de “mobilidade” são declarados nesta função.

Outras funções Cobrem todas as despesas que não podem ser incluídas em nenhuma das outras funções. Esta rubrica só deve ser utilizada em casos excepcionais, que contemplem o eventual pagamento de prestações que não sejam de todo conformes com as definições de uma das outras funções. Os custos de administração relacionados com as despesas de “outras funções” são declarados nesta função.

Outras funções de família Deve cobrir todas as despesas relacionadas com a família (incluindo as despesas administrativas) que não podem ser incluídas em *crianças e jovens ou maternidade*.

Pobreza geral É definida como as prestações pecuniárias ou em género entregues a indivíduos que necessitam de apoio específico para conseguirem um nível de rendimento mínimo definido, ou para satisfazer os requisitos mínimos de subsistência. Estas prestações são entregues mediante prova de condição de recursos, a indivíduos cujo rendimento (quer seja de emprego activo, prestações ou outras fontes) é inferior ao nível da linha da pobreza. Os custos de administração relacionados com as despesas de “pobreza” são declarados nesta função.

Exemplos de prestações incluídas:

- Prestações pecuniárias periódicas mediante prova de condição de recursos entregues ao abrigo da legislação da assistência social;
- reabilitação de consumidores de droga e de álcool não cobertos pelas medidas fornecidas pelo seguro social;
- alojamento fornecido a determinados grupos necessitados e vulneráveis da sociedade (como abrigo para refugiados).

Exemplos de prestações não incluídas:

- prestações com prova de condição de recursos entregues a beneficiários de prestações das outras funções e, como tal, ligados a outros riscos (por ex., apoio ao desemprego, alimentação, roupas, alojamento a beneficiários do subsídio de desemprego mediante prova de condição de recursos);
- subsídios de habitação entregues a agregados para cobrir as despesas e satisfazer as necessidades relacionadas com os requisitos de habitação;
- prestações e apoio prestados por instituições de solidariedade privadas (tais como, prestações em género fornecidos pela Cruz Vermelha Internacional/ Crescente Vermelho), salvo se estiverem incluídos nas instituições do SCS.

Prevenção Inclui todos os prestações de instituições pagos a pessoas elegíveis relativamente à prevenção de doenças, acidentes de trabalho, doenças profissionais e deficiência geral ou de natureza profissional. É registada a reabilitação prestada através de assistência médica a pessoas deficientes/inválidas (normalmente prestações em género). Os custos de administração relacionados com as despesas de “prevenção e reabilitação” são declarados nesta função.

Sobrevivência Cobre as prestações pagas aos sobreviventes (viúvas, viúvos, órfãos) de uma pessoa protegida de idade até à idade de reforma legal e a contar da morte da pessoa protegida. Também estão incluídas nesta função as despesas administrativas relacionadas com as despesas.

Exemplos de prestações incluídos:

- prestações familiares periódicos para dependentes pagos a beneficiários de pensões de sobrevivência;
- pensões pagas a órfãos deficientes, ultrapassando a idade prevista para a recepção de pensões de orfandade;
- subsídios de funeral.

Exemplos de prestações não incluídas:

- assistência médica oferecida a sobreviventes, que devem ser registadas na função “doença e saúde”;
- os prestações de sobrevivência pagos a pessoas de idade igual ou superior à idade de reforma legal , que devem ser registadas em “velhice”.

Velhice Esta função cobre todas as prestações de instituições a pagar a pessoas que atingiram a idade de reforma normalmente especificada, como definido pelos estatutos do regime ou pela lei nacional, após as pessoas activas seguradas terem cessado o seu emprego coberto por seguro. Estão incluídos os pagamentos de prestações a pessoas que aproveitaram as condições da reforma antecipada ou que continuaram a trabalhar após terem atingido a idade de reforma legal. Na maioria dos países, a idade de reforma normal é entre os 55 e os 65 anos de idade; por exemplo, na Suíça, actualmente é aos 65 anos para os homens e aos 62 anos para as mulheres. As despesas administrativas relacionadas com as despesas nesta função também estão incluídas.

Exemplos de prestações incluídas:

- Prestações familiares periódicos para dependentes pagos a beneficiários de pensões de velhice;
- subsídios de invalidez pagos a beneficiários que atingiram a idade de reforma legal do regime, apesar de nalguns regimes continuarem a ser registados na função de invalidez (à semelhança do que acontece em Trindade e Tobago);
- pensões de reforma parcial que devem ser incluídas ou nas pensões de reforma normais ou nas pensões de reforma antecipadas;
- prestações especiais à velhice para os funcionários públicos através de regimes especiais.

Exemplos de prestações não incluídas:

- programas de reforma antecipada por razões de mercado de trabalho que são classificados na função desemprego, e programas de reforma antecipada por questões de saúde que são classificadas na função de invalidez. As despesas com as prestações de ambos os programas devem ser registadas em “velhice” assim que o beneficiário tiver atingido a idade de reforma legal.
- prestações médicas a reformados, que são registados na função de doença e saúde;
- subsídios de apoio ao arrendamento de habitação, não relacionados especificamente com o estatuto de reforma do beneficiário, que é registado na função de habitação.

Notas

¹ *SCN de 1993*, pág. 196.

² *ibid.*, pág. 197. Este conceito do *SCN de 1993* foi alvo de críticas porque não explica como se deve lidar com as hipotéticas reservas técnicas nas contas financeiras e nos balanços do sistema.

³ *ibid.*, pág. 188.

⁴ *ibid.*, pág. 200.

⁵ Para se obter um conhecimento profundo da classificação sectorial de um Orçamento Social, o leitor deverá consultar o *SCN de 1993*, Capítulo IV, “Entidades e sectores institucionais”, pp. 87-112.

⁶ *ibid.*, pág. 88.

⁷ *ibid.*, pág. 88.

⁸ *ibid.*, pág. 88.

⁹ *ibid.*, pág. 201.

¹⁰ *ibid.*, pág. 201.

¹¹ Esta parte do glossário está directamente relacionada com a OIT: *The Cost of Social Security. Nineteenth International Inquiry* (Genebra, 1997), pp. 30-40.

ANEXO IV

GLOSSÁRIO DOS TERMOS UTILIZADOS NAS PROJEÇÕES

Condições de elegibilidade O conjunto de condições legalmente definidas que estipulam se e quando uma pessoa tem o direito a reclamar uma prestação.

Contribuição definida A contribuição a pagar num regime (de pensões) de contribuição definida. Num regime de contribuição definida, as prestações pagas dependem exclusivamente do montante das contribuições acumuladas numa conta individual.

Custo unitário O custo de uma unidade de bens ou serviços numa determinada categoria de serviços (como um dia num hospital). Este conceito é frequentemente utilizado na modelação de saúde.

Densidade O rácio do número de contribuições verdadeiramente pago durante um determinado período sobre o potencial número máximo de contribuições no mesmo período.

Frequência de utilização O número de casos de tratamento ou unidades de serviço por segurado ou pessoa protegida numa determinada categoria de serviços sociais (num dado período). Este conceito é frequentemente utilizado na modelação de saúde.

Horizonte temporal A começar pelo último período base observado estatisticamente, o número máximo de períodos até os resultados de uma projecção estarem acessíveis a uma interpretação significativa. O horizonte temporal varia consoante o(s) regime(s)/economia específicos em análise.

Índice de cobertura O rácio do número total de pessoas seguradas inscritas (pessoas com um registo de seguro mas que não são necessariamente activas) sobre o total da população activa.

Linha de intervenção da assistência social Esta linha é equivalente ao rendimento mínimo garantido pelo estado para cada cidadão através do regime de assistência social. Normalmente, é mais baixo do que a linha de pobreza.

Linha de pobreza O nível de rendimento que define a fronteira em relação à pobreza. Se as pessoas (agregados familiares) se encontrarem numa situação inferior a este montante, são consideradas pobres. Existem diferentes abordagens (absolutas, relativas e subjectivas) para definir uma linha de pobreza.

Prémio por escalão As taxas de contribuição a pagar num sistema de prémio por escalão. Na sua definição mais genérica, incluem todos os sistemas de taxas de contribuição que são aumentadas ao longo do ciclo de vida de um regime numa base de passo a passo (em que a duração dos “passos” individuais recebe a designação de períodos de equilíbrio.). Os sistemas de prémio por escalão são sistemas (de pensões) de financiamento parcial.

Prestação definida A prestação paga num regime de prestação definida. Normalmente, baseia-se numa fórmula. Essa fórmula tem em conta o número de anos de contribuições individuais ou de anos de seguro e o montante de rendimentos individual durante o mesmo período. O montante vinculado à fórmula é garantido a cada pessoa que cumpra as condições de atribuição.

Rácio de captação O rácio da média dos rendimentos sujeitos a contribuições de um regime de segurança social (num dado período) sobre a média dos salários do total da economia (no mesmo período).

Rácio de contribuinte O rácio da população contribuinte (pessoas com pelo menos uma contribuição paga num dado período) sobre o número total de pessoas empregadas (no mesmo período).

Rendimentos sujeitos a contribuições Os salários recebidos por serviços prestados a uma entidade empregadora e que estão sujeitos ao pagamento de contribuições para um regime de segurança social. Normalmente, os rendimentos sujeitos a contribuições incluem um salário base e podem ou não incluir componentes adicionais atribuídos a um beneficiário. Consultar também *Tecto contributivo*.

Taxa de repartição (custo) PAYG O rácio do total da despesa de um regime sobre a soma de rendimentos sujeitos a contribuições desse regime. Reflecte a taxa de contribuição a ser cobrada se um regime tiver sido financiado numa base de pura avaliação (método de repartição).

Taxa de substituição O rácio do montante das prestações pecuniárias sobre os rendimentos sujeitos a contribuições subjacentes, calculado quer individualmente ou como uma média para um grupo de pessoas, quer ainda para todos os beneficiários do regime.

Tecto contributivo O montante mínimo e/ou máximo dos salários individuais sujeitos a contribuições para um regime de segurança social. O limite (mais elevado) normalmente (mas nem sempre) reflecte o montante máximo sobre o qual as prestações são calculadas.

ANEXO V

REQUISITOS DE DADOS DE ORÇAMENTAÇÃO SOCIAL: LISTA DE VERIFICAÇÃO

A lista seguinte apresenta um enquadramento padrão do conjunto de dados necessários para uma versão típica do modelo de Orçamento Social da OIT. A lista pode ser igualmente vista como um enquadramento “mínimo” ou máximo” – *mínimo* se, no caso específico de um país, a base de dados e o ambiente de modelação forem muito mais ricos do que o suposto neste livro, e *máximo* se as circunstâncias permitirem apenas uma abordagem limitada da orçamentação social. Caso não tenha sido mencionado especificamente de outro modo, os dados devem ser coligidos para pelo menos três anos de observação, para o ano inicial das projecções e para pelo menos os dois anos seguintes. É evidente que a base analítica das projecções irá melhorar frequentemente com a extensão das séries cronológicas disponíveis sobre observações do passado. É particularmente importante no que diz respeito aos dados económicos e do mercado de trabalho.

Na secção 2 deste anexo, a lista engloba um determinado número de pressupostos sobre desenvolvimentos futuros. Estes são essencialmente os factores que orientam as projecções. A lista serve apenas como um primeiro esboço para verificar o quão laborioso o desenvolvimento de uma base metodológica e estatística de um Orçamento Social, incluindo a parte de modelação, provavelmente seria, ou para indicar até ponto as melhorias poderiam ser necessárias. Tem de ser ajustada às realidades existentes no caso específico de cada país.

1. DADOS ESTATÍSTICOS

1.1 Dados demográficos e de agregados familiares

1.1.1 *Dados demográficos*

- (1) População por sexo e grupo etário
- (2) Quadro da mortalidade por sexo e grupo etário

- (3) Taxas de fertilidade por grupo etário
- (4) Migração internacional líquida por sexo e grupo etário
- (5) Taxa de casamentos por sexo e grupo etário

1.1.2 *Dados de agregados familiares*

Dados de censo (ou fonte semelhante)

- (6) Número total de agregados familiares por dimensão de agregado
- (7) Número de agregados e membros de agregados familiares por grupo socioeconómico (classificado pelo estado do mercado de trabalho do principal responsável pelo sustento da família; agregados chefiados por trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes, agricultores, pensionistas, desempregados e outros)

Dados de inquéritos aos rendimentos e despesas dos agregados familiares

- (8) Número de agregados (e número de pessoas) por rendimento médio mensal per capita do agregado (total e por cada um dos grupos socioeconómicos). As categorias de rendimentos podem ser expressas como um rácio do rendimento médio mensal per capita sobre a média do salário nacional mensal. Idealmente, a dimensão da categoria de rendimentos deveria ser no mínimo 5 por cento do salário médio.
- (9) Composição do total do rendimento do agregado familiar por fonte: rendimento proveniente de emprego, trabalho independente e actividade agrícola; de prestações sociais diferentes por tipo (pensões, outros prestações do seguro social, prestações familiares, subsídio de desemprego, assistência social e todas as outras prestações com prova de condição de recursos); outros rendimentos – para cada um dos grupos socioeconómicos e para todas as categorias de rendimento.

1.2 **Economia**

- (10) PIB em preços actuais por sector económico (Sistema de Contas Nacionais = SCN)
- (11) PIB em preços constantes por sector económico (SCN)
- (12) Deflacionadores sectoriais do PIB
- (13) PIB em preços actuais por componente de despesas (SCN)
- (14) PIB em preços constantes por componente de despesas (SCN)
- (15) Deflacionadores da despesa do PIB
- (16) Distribuição primária do factor rendimento (SCN)

- (17) Contribuições da entidade empregadora à segurança social (SCN)
- (18) Somatório dos salários brutos (SCN)
- (19) Impostos sobre o rendimento no somatório dos salários (SCN)
- (20) Contribuições da segurança social dos trabalhadores por conta de outrem no somatório dos salários (SCN)
- (21) Salário bruto médio nacional por sector económico e total geral médio (SCN)
- (22) Salário líquido médio nacional por sector económico e total geral médio (SCN)
- (23) Índice de preços ao consumidor (IPC) – base anual
- (24) Índice de preços ao consumidor mensal (IPC) pelo menos durante três anos de observação
- (25) Taxas de juro a curto e a longo prazo (mercado)
- (26) Taxas de juro a curto e a longo prazo (instrumentos de política)
- (27) Taxa de câmbio *versus* dólar americano/euro/iene (média anual)
- (28) Taxas de câmbio mensais para pelo menos três anos de observação

1.3 Mão-de-obra e emprego

- (29) Taxas de participação de mão-de-obra (ou população activa) por sexo e idade (dados de inquéritos à força de trabalho (IFT))
- (30) Número de empregados por idade, sexo e principal sector económico (em caso de coberturas e sistemas de segurança social diferentes para sectores distintos) e por sector público e privado (em caso de coberturas e sistemas de segurança social diferentes para trabalhadores por conta de outrem privados e do estado) (dados IFT)
- (31) Trabalhadores por conta de outrem por idade, sexo e principal sector económico (dados IFT)
- (32) Trabalhadores independentes por idade, sexo e principal sector económico (dados IFT)
- (33) Desempregados por idade e sexo (dados IFT)
- (34) Desempregados inscritos por idade e sexo (dados administrativos)

1.4 Contas públicas

- (35) Contas do governo central (SCN)
- (36) Contas de governos distritais/regionais (SCN)
- (37) Contas de autarquias locais (SCN)
- (38) Contas do sistema de segurança social (SCN)
- (39) Contas consolidadas do sector público (SCN)

1.5 Protecção social

1.5.1 *Contas financeiras*

- (40) Receitas e despesas do(s) regime(s) de pensões
- (41) Receitas e despesas do(s) regime(s) de saúde pública
- (42) Receitas e despesas do regime do subsídio de desemprego
- (43) Receitas e despesas do regime de assistência social
- (44) Receitas e despesas do(s) regime(s) de prestações familiares
- (45) Receitas e despesas do(s) regime(s) de subsídio de doença
- (46) Receitas e despesas de outros regimes de prestações a curto prazo
- (47) Receitas e despesas de outros regimes de protecção social
- (48) Receitas e despesas de outros regimes de funções sociais

1.5.2 *Contribuições e contribuintes*

- (49) Média dos rendimentos sujeitos a contribuições do(s) regime(s) de pensões por sexo e grupo etário e total geral médio
- (50) Média dos rendimentos sujeitos a contribuições do(s) regime(s) de seguros de saúde por sexo e profissão e total geral médio
- (51) Média dos rendimentos sujeitos a contribuições do seguro de desemprego por sexo e profissão e total geral médio
- (52) Média dos rendimentos sujeitos a contribuições dos outros regimes de segurança social por sexo e profissão e total geral médio
- (53) Cobrança de contribuições e/ou limites de seguro sobre os rendimentos no(s) regime(s) de pensões
- (54) Cobrança de contribuições e/ou limites de seguro sobre os rendimentos no(s) regime(s) de seguro de saúde
- (55) Cobrança de contribuições e/ou limites de seguro sobre os rendimentos no seguro de desemprego
- (56) Cobrança de contribuições e/ou limites de seguro sobre os rendimentos noutros regimes de segurança social
- (57) Taxas de contribuição legais no(s) regime(s) de pensões
- (58) Taxas de contribuição legais no(s) regime(s) de seguro de saúde
- (59) Taxas de contribuição legais no seguro de desemprego
- (60) Taxas de contribuição legais noutros regimes de segurança social
- (61) Número de contribuintes para o(s) regime(s) de pensões por sexo e grupo etário e total geral
- (62) Número de contribuintes para o(s) regime(s) de pensões por sexo e profissão e total geral
- (63) Número de contribuintes para o(s) regime(s) de seguro de saúde por sexo

- e profissão e total geral
- (64) Número de contribuintes para o seguro de desemprego por sexo e profissão e total geral
- (65) Número de contribuintes para outros regimes de segurança social por sexo e profissão e total geral
- (66) Para o(s) regime(s) de pensões: número de cônjuges e filhos dependentes por contribuinte por sexo e grupo etário e total geral
- (67) Para outro(s) regime(s): número de cônjuges e filhos dependentes por contribuinte por sexo e profissão do contribuinte e total geral
- (68) Média dos co-pagamentos de cuidados de saúde por paciente
- (69) Número de pacientes

1.5.3 Média das prestações/custos, beneficiários e prestadores

Pensões

- (70) Montante médio das pensões de velhice por sexo e grupo etário
- (71) Montante médio das pensões de velhice por profissão em regime de pré-reforma
- (72) Montante médio das pensões de invalidez por sexo e grupo etário
- (73) Montante médio das pensões de invalidez por profissão em regime de pré-reforma
- (74) Montante médio das pensões de sobrevivência por sexo e grupo etário
- (75) Montante médio das pensões de sobrevivência por profissão em regime de pré-reforma
- (76) Montante médio das pensões mínimas/sociais por sexo e grupo etário
- (77) Montante médio das pensões mínimas/sociais por profissão em regime de pré-reforma
- (78) Número de pensões/pensionista(s) de velhice por sexo e grupo etário
- (79) Número de pensões/pensionista(s) de velhice por profissão em regime de pré-reforma
- (80) Número de pensões/pensionista(s) de invalidez por sexo e grupo etário
- (81) Número de pensões/pensionista(s) de invalidez por profissão em regime de pré-reforma
- (82) Número de pensões/pensionista(s) de sobrevivência por sexo e grupo etário
- (83) Número de pensões/pensionista(s) de sobrevivência por profissão em regime de pré-reforma
- (84) Número mínimo de pensões/pensionista(s) por sexo e grupo etário
- (85) Número mínimo de pensões/pensionista(s) por profissão em regime de pré-reforma

- (86) Total da despesa de prestações de pensões por tipo de pensão

Cuidados de saúde

Regime público de cuidados de saúde

- (87) Total dos custos por hospital público
(88) Total dos custos por cama de hospital público
(89) Total dos custos por unidade clínica ambulatória/centro de saúde
(90) Total de custos por médico empregado
(91) Total de custos por outro pessoal afecto aos cuidados de saúde
(92) Despesas com tratamentos de estomatologia por caso
(93) Despesas com medicamentos por receita médica
(94) Número de hospitais públicos
(95) Número de camas de hospitais públicos
(96) Número de dias em hospitais públicos
(97) Número de dias no hospital por paciente com base no sexo e três grupos etários: crianças/jovens, pessoas em idade activa e pensionistas
(98) Número de clínicas ambulatórias/centros de saúde
(99) Número de casos de tratamentos ambulatoriais por sexo e três grupos etários: crianças/jovens, pessoas em idade activa e pensionistas
(100) Número de médicos empregados
(101) Número de outro pessoal afecto aos cuidados de saúde
(102) Número de casos de tratamento de estomatologia por paciente com base no sexo e três grupos etários: crianças/jovens, pessoas em idade activa e pensionistas
(103) Número de receitas
(104) Número de receitas por paciente com base no sexo e três grupos etários: crianças/jovens, pessoas em idade activa e pensionistas

Regime de cuidados de saúde do seguro social

- (105) Número de casos de tratamentos ambulatoriais
(106) Número de casos *per capita* com base no sexo e três grupos etários: crianças/jovens, pessoas em idade activa e pensionistas
(107) Número de dias no hospital
(108) Número de dias no hospital *per capita* com base no sexo e três grupos etários: crianças/jovens, pessoas em idade activa e pensionistas
(109) Número de casos de tratamentos de estomatologia
(110) Número de casos *per capita* com base no sexo e três grupos etários: crianças/jovens, pessoas em idade activa e pensionistas
(111) Número de receitas

- (112) Número de receitas *per capita* com base no sexo e três grupos etários: crianças/jovens, pessoas em idade activa e pensionistas

Cuidados de saúde privados

- (113) Número de camas de hospitais privados
- (114) Número de profissionais e especialistas privados

Subsídios de doença e de maternidade

- (115) Subsídio de doença diário médio por sexo e grupo etário
- (116) Número de dias de doença por ano e beneficiário por sexo e grupo etário
- (117) Número de dias de trabalho por ano
- (118) Subsídio de maternidade médio por dia
- (119) Número de casos de subsídio de maternidade por mulher
- (120) Número de dias de maternidade por caso de maternidade

Subsídios de desemprego

- (121) Subsídio médio por sexo e grupo etário
- (122) Número de beneficiários por sexo e grupo etário
- (123) Duração média do pagamento do subsídio por caso
- (124) Indemnização por despedimento por sexo e grupo etário
- (125) Indemnização por despedimento *per capita* por sector económico
- (126) Número de despedimentos
- (127) Número de casos de indemnização por despedimento

Prestações familiares

- (128) Prestação média por caso
- (129) Número de casos de prestações familiares
- (130) Prestação média por caso
- (131) Número de casos de licença parental

Assistência social (prestações com prova de condição de recursos)

- (132) Média das prestações mensais por destinatário por tipo de prestação
- (133) Número de destinatários da prestação por tipo de prestação
- (134) Níveis mínimos de subsistência para destinatários diferentes

Subsídios de habitação

- (135) Prestação média por caso
- (136) Número de casos

Benefícios fiscais

- (137) Total previsto dos benefícios fiscais (créditos fiscais com uma “função social”)

Outros benefícios

- (138) Outros benefícios por caso
(139) Casos de outros benefícios

2. PRESSUPOSTOS

- (P1) Projecção populacional (oficial)
(P2) Projecção das taxas de participação de mão-de-obra por sexo e grupo etário único
(P3) Projecção do PIB a preços constantes
(P4) Projecção da produtividade laboral
(P5) Projecção da produtividade laboral por sector económico
(P6) Projecção dos deflacionadores do PIB
(P7) Projecção da(s) taxa(s) de juro
(P8) Projecção da composição do agregado e da dimensão média do agregado

3. LEGISLAÇÃO

- (L1) Leis sobre o(s) regime(s) de pensões
(L2) Leis sobre o(s) regime(s) de saúde
(L3) Leis sobre o(s) regime(s) de desemprego
(L4) Leis sobre o(s) regime(s) de assistência social
(L5) Leis sobre o(s) regime(s) de prestações familiares
(L6) Leis sobre o(s) regime(s) de subsídios de doença
(L7) Leis sobre outros regimes de prestações a curto prazo
(L8) Leis sobre outros regimes de protecção social
(L9) Leis sobre outros regimes de função social
(L10) Leis fiscais com uma “função social”
(L11) Acordos complementares entre entidades empregadores e trabalhadores por conta de outrem, etc.

ANEXO VI

ESQUEMAS PARA A ESTRUTURA DO QUADRO DE UM SCS

Figura AVI.1 Receitas por categoria jurídica e instituição (ano t)

Receitas		Total ano t	Contribuições sociais				Subsídios		Outras receitas	Transferências de outras instituições
Instituição	Moeda nacional		Pelas pessoas seguradas		Pelas entidades empregadores		Administrações públicas	Outras fontes		
			Trabalhadores por conta de outrem	Trabalhadores independentes	Outros	Reais	Imputadas			
1. Sistemas básicos										
1.1 Sistemas nacionais										
1.1.1 Prestações familiares										
1.1.2 Abono de família para crianças e jovens										
1.2 Sistemas gerais										
1.2.1 Seguro de saúde										
1.2.2 Seguro de pensões										
1.2.3 Seguro de acidentes de trabalho e doenças profissionais										
1.2.4 Seguro de desemprego										
1.2.5 Pagamento contínuo de salários em caso de doença										
1.3 Sistemas especiais										
1.3.1 Sistemas obrigatórios										
1.3.1.1 Pensões da função pública										
1.3.1.2 Complemento salarial da função pública										
1.3.1.3 Assistência à saúde na função pública										
1.3.2 Outros sistemas relacionados com profissões										
1.3.2.1 Assistência à velhice para agricultores										
1.3.2.2 Seguro de reforma para profissões liberais										
1.3.3 Sistemas relacionados com vítimas de guerra e afins										
1.3.3.1 Pensões aos veteranos de guerra e subsídios afins										

1.3.3.2	Compensações de guerra e prestações afins						
1.3.3.3	Outros prestações compensatórias						
2.	Sistemas complementares						
2.1	Sistemas nacionais						
2.1.1	Assistência relacionada com jovens						
2.1.2	Serviços de saúde pública						
2.2	Sistemas gerais						
2.2.1	Pensões complementares de entidades empregadores privadas						
2.2.2	Outros sistemas gerais						
2.3	Sistemas especiais						
2.3.1	Pensões complementares de entidades empregadores públicas						
2.3.2	Outros sistemas gerais						
2.4	Sistemas voluntários						
2.4.1	Prestações contratuais de entidades empregadoras e voluntárias						
2.4.2	Outros sistemas voluntários						
3.	Outros sistemas de protecção social						
3.1	Assistência social pública						
3.2	Promoção de formação						
3.3	Subsídios de habitação						
3.4	Assistência no desemprego						
Total do Orçamento Social							

Nota: A estrutura do quadro institucional está relacionada com a classificação Eurostat do Orçamento Social alemão, mas alargada por algumas rubricas de carácter geral.

Figura AVI.2 Receitas por sector de economia e instituição (ano t)

Receitas		Total ano t	Empresas	Centrais	Distritais	Locais	Seguro social		Privado	Resto do mundo
Instituição	Moeda nacional			Governos					Agregados familiares	Instituições
1. Sistemas básicos										
1.1 Sistemas nacionais										
1.1.1	Prestações familiares									
1.1.2	Abono de família para crianças e jovens									
1.2 Sistemas gerais										
1.2.1	Seguro de saúde									
1.2.2	Seguro de pensões									
1.2.3	Seguro de acidentes de trabalho e doenças profissionais									
1.2.4	Seguro de desemprego									
1.2.5	Pagamento contínuo de salários em caso de doença									
1.3 Sistemas especiais										
1.3.1	Sistemas obrigatórios									
1.3.1.1	Pensões da função pública									
1.3.1.2	Complemento salarial da função pública									
1.3.1.3	Assistência à saúde na função pública									
1.3.2	Outros sistemas relacionados com profissões									
1.3.2.1	Assistência à velhice para agricultores									
1.3.2.2	Seguro de reforma para profissões liberais									

1.3.3	Sistemas relacionados com vítimas de guerra e afins				
1.3.3.1	Pensões aos veteranos de guerra e subsídios afins				
1.3.3.2	Compensações de guerra e prestações afins				
1.3.3.3	Outros prestações compensatórias				
2.	Sistemas complementares				
2.1	Sistemas nacionais				
2.1.1	Assistência relacionada com jovens				
2.1.2	Serviços de saúde pública				
2.2	Sistemas gerais				
2.2.1	Pensões complementares de entidades empregadores privadas				
2.2.2	Outros sistemas gerais				
2.3	Sistemas especiais				
2.3.1	Pensões complementares de entidades empregadores públicas				
2.3.2	Outros sistemas gerais				
2.4	Sistemas voluntários				
2.4.1	Prestações contratuais de entidades empregadoras e voluntárias				
2.4.2	Outros sistemas voluntários				
3.	Outros sistemas de protecção social				
3.1	Assistência social pública				
3.2	Promoção de formação				
3.3	Subsídios de habitação				
3.4	Assistência no desemprego				
Total do Orçamento Social					

Nota: A estrutura do quadro institucional está relacionada com a classificação Eurostat do Orçamento Social alemão, mas alargada por algumas rubricas de carácter geral.

Figura AVI.3 Receitas por categoria jurídica, sector de economia e instituição i (ano t)

Receitas		Total da instituição <i>i</i> Ano <i>t</i>	Contribuições sociais				Subsídios		Outras receitas
Sector económico	Moeda nacional		Pelas pessoas seguradas		Pelas entidades empregadores		Administrações públicas	Outras fontes	
			Trabalhadores por conta de outrem	Trabalhadores independentes	Outros	Reais			
Empresas									
Governo central									
Governos distritais									
Autarquias locais									
Seguro social									
Agregados familiares privados									
Organizações privadas									
Resto do mundo									
Total de receitas da instituição <i>i</i>									

Figura AVI.4 Despesas por categoria económica e instituição (ano t)

Despesas		Total	Substituições de rendimento	Reembolsos	Bens e serviços	Serviços gerais			Transferências para outras instituições
Instituição	Moeda nacional					Administração	Medidas	Subsídios	
1. Sistemas básicos									
1.1 Sistemas nacionais									
1.1.1	Prestações familiares								
1.1.2	Abono de família para crianças e jovens								
1.2 Sistemas gerais									
1.2.1	Seguro de saúde								
1.2.2	Seguro de pensões								
1.2.3	Seguro de acidentes de trabalho e doenças profissionais								
1.2.4	Seguro de desemprego								
1.2.5	Pagamento contínuo de salários em caso de doença								
1.3 Sistemas especiais									
1.3.1 Sistemas obrigatórios									
1.3.1.1	Pensões da função pública								
1.3.1.2	Complemento salarial da função pública								
1.3.1.3	Assistência à saúde na função pública								
1.3.2	Outros sistemas relacionados com profissões								
1.3.2.1	Assistência à velhice para agricultores								
1.3.2.2	Seguro de reforma para profissões liberais								
1.3.3	Sistemas relacionados com vítimas de guerra e afins								

1.3.3.1 Pensões aos veteranos de guerra e subsídios afins							
1.3.3.2 Compensações de guerra e prestações afins							
1.3.3.3 Outros prestações compensatórias							
2. Sistemas complementares							
2.1 Sistemas nacionais							
2.1.1 Assistência relacionada com jovens							
2.1.2 Serviços de saúde pública							
2.2 Sistemas gerais							
2.2.1 Pensões complementares de entidades empregadores privadas							
2.2.2 Outros sistemas gerais							
2.3 Sistemas especiais							
2.3.1 Pensões complementares de entidades empregadores públicas							
2.3.2 Outros sistemas gerais							
2.4 Sistemas voluntários							
2.4.1 Prestações contratuais de entidades empregadoras e voluntárias							
2.4.2 Outros sistemas voluntários							
3. Outros sistemas de protecção social							
3.1 Assistência social pública							
3.2 Promoção de formação							
3.3 Subsídios de habitação							
3.4 Assistência no desemprego							
Total do Orçamento Social							

Nota: A estrutura do quadro institucional está relacionada com a classificação Eurostat do Orçamento Social alemão, mas alargada por algumas rubricas de carácter geral.

Figura AVI.5 Despesas por função social e instituição (ano t)

Função social		Total Ano t	Velhice e sobrevivência		Saúde				Família			Emprego			Subtotais			Outras funções	
Instituição		Moeda nacional		Velhice	Sobrevivência	Prevenção, reabilitação	Doença	Acidentes de trabalho	Invalidez	Crianças, jovens	Maternidade	Outros	Formação profissional	Mobilidade	Desemprego		Habituação	Pobreza	
1. Sistemas básicos																			
1.1 Sistemas nacionais																			
1.1.1 Prestações familiares																			
1.1.2 Abono de família para crianças e jovens																			
1.2 Sistemas gerais																			
1.2.1 Seguro de saúde																			
1.2.2 Seguro de pensões																			
1.2.3 Seguro de acidentes de trabalho e doenças profissionais																			
1.2.4 Seguro de desemprego																			
1.2.5 Pagamento contínuo de salários em caso de doença																			
1.3 Sistemas especiais																			
1.3.1 Sistemas obrigatórios																			
1.3.1.1 Pensões da função pública																			
1.3.1.2 Complemento salarial da função pública																			
1.3.1.3 Assistência à saúde na função pública																			
1.3.2 Outros sistemas relacionados com profissões																			
1.3.2.1 Assistência à velhice para agricultores																			
1.3.2.2 Seguro de reforma para profissões liberais																			

1.3.3	Sistemas relacionados com vítimas de guerra e afins								
1.3.3.1	Pensões aos veteranos de guerra e subsídios afins								
1.3.3.2	Compensações de guerra e prestações afins								
1.3.3.3	Outros prestações compensatórias								
2.	Sistemas complementares								
2.1	Sistemas nacionais								
2.1.1	Assistência relacionada com jovens								
2.1.2	Serviços de saúde pública								
2.2	Sistemas gerais								
2.2.1	Pensões complementares de entidades empregadores privadas								
2.2.2	Outros sistemas gerais								
2.3	Sistemas especiais								
2.3.1	Pensões complementares de entidades empregadores públicas								
2.3.2	Outros sistemas gerais								
2.4	Sistemas voluntários								
2.4.1	Prestações contratuais de entidades empregadoras e voluntárias								
2.4.2	Outros sistemas voluntários								
3.	Outros sistemas de protecção social								
3.1	Assistência social pública								
3.2	Promoção de formação								
3.3	Subsídios de habitação								
3.4	Assistência no desemprego								
	Total do Orçamento Social								

Nota: A estrutura do quadro institucional está relacionada com a classificação Eurostat do Orçamento Social alemão, mas alargada por algumas rubricas de carácter geral.

Figura AVI.6 Despesas por função social, categoria económica e instituição (ano t)

Função social		Moeda nacional	Total Ano t	Velhice e sobrevivência		Saúde		Família		Emprego		Habitação		Pobreza		Outros	
Instituição				Substituições, reembolsos	Serviços gerais	Substituições, reembolsos	Bens e serviços	Substituições, reembolsos	Bens e serviços	Substituições, reembolsos	Bens e serviços	Substituições, reembolsos	Bens e serviços	Substituições, reembolsos	Bens e serviços	Substituições, reembolsos	Serviços gerais
1. Sistemas básicos																	
1.1 Sistemas nacionais																	
1.1.1 Prestações familiares																	
1.1.2 Abono de família para crianças e jovens																	
1.2 Sistemas gerais																	
1.2.1 Seguro de saúde																	
1.2.2 Seguro de pensões																	
1.2.3 Seguro de acidentes de trabalho e doenças profissionais																	
1.2.4 Seguro de desemprego																	
1.2.5 Pagamento contínuo de salários em caso de doença																	
1.3 Sistemas especiais																	
1.3.1 Sistemas obrigatórios																	
1.3.1.1 Pensões da função pública																	
1.3.1.2 Complemento salarial da função pública																	
1.3.1.3 Assistência à saúde na função pública																	
1.3.2 Outros sistemas relacionados com profissões																	
1.3.2.1 Assistência à velhice para agricultores																	
1.3.2.2 Seguro de reforma para profissões liberais																	
1.3.3 Sistemas relacionados com vítimas de guerra e afins																	

1.3.3.1 Pensões aos veteranos de guerra e subsídios afins									
1.3.3.2 Compensações de guerra e prestações afins									
1.3.3.3 Outros prestações compensatórias									
2. Sistemas complementares									
2.1 Sistemas nacionais									
2.1.1 Assistência relacionada com jovens									
2.1.2 Serviços de saúde pública									
2.2 Sistemas gerais									
2.2.1 Pensões complementares de entidades empregadores privadas									
2.2.2 Outros sistemas gerais									
2.3 Sistemas especiais									
2.3.1 Pensões complementares de entidades empregadores públicas									
2.3.2 Outros sistemas gerais									
2.4 Sistemas voluntários									
2.4.1 Prestações contratuais de entidades empregadoras e voluntárias									
2.4.2 Outros sistemas voluntários									
3. Outros sistemas de protecção social									
3.1 Assistência social pública									
3.2 Promoção de formação									
3.3 Subsídios de habitação									
3.4 Assistência no desemprego									
Total do Orçamento Social									

Nota: A estrutura do quadro institucional está relacionada com a classificação Eurostat do Orçamento Social alemão, mas alargada por algumas rubricas de carácter geral.

Figura AVI.7 Despesas por categoria económica, função social e instituição *i* (ano *t*)

Categoria económica		Total da instituição <i>i</i> Ano <i>t</i>	Substituições de rendimento	Reembolsos	Bens e serviços	Serviços gerais		
Função social	Moeda nacional					Administração	Medidas	Subsídios
1. Velhice e sobrevivência 1.1 Velhice 1.2 Sobrevivência								
2. Saúde 2.1 Prevenção e reabilitação 2.2 Doença 2.3 Acidentes de trabalho e doenças profissionais 2.4 Invalidez								
3. Família 3.1 Crianças e jovens 3.2 Maternidade 3.3 Outras funções de família								
4. Emprego 4.1 Formação profissional 4.2 Mobilidade 4.3 Desemprego								
5. Habitação								
6. Pobreza geral								
7. Outras funções								
Total de despesas da instituição <i>i</i>								

Figura AVI.8 Transferências entre instituições (ano t)

Instituições destinatárias																
Instituições pagadoras	Moeda nacional	Prestações familiares														
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	Prestações familiares	X														
2	Abono de família para crianças e jovens		X													
3	Seguro de saúde			X												
4	Seguro de pensões				X											
5	Seguro de acidentes de trabalho					X										
6	Seguro de desemprego						X									
7	Pagamento contínuo de salários em caso de doença							X								
8	Pensões da função pública								X							
9	Complemento salarial da função pública									X						
10	Assistência à saúde na função pública										X					
11	Assistência à velhice para agricultores											X				
12	Seguro de reforma para proleções liberais												X			
13	Pensões aos veteranos de guerra e subsídios afins													X		
14	Compensações de guerra e prestações afins															
15	Outros prestações compensatórias															
16	Assistência relacionada com jovens															
17	Serviços de saúde pública															
18	Pensões complementares de entidades empregadoras privadas															
19	Outros sistemas complementares privados															
20	Pensões complementares de entidades empregadoras públicas															
21	Outros sistemas complementares públicos															
22	Prestações contratuais de entidades empregadoras e voluntárias															
23	Outros sistemas voluntários															
24	Assistência social pública															
25	Promoção de formação															
26	Subsídios de habitação															
27	Assistência no desemprego															

[illegible]

Figura AVI.9 Receitas por categoria jurídica

Ano		Ano 1	Ano 2	Ano 3	...	Ano t	...	Ano $t + n$
Categoria jurídica	Moeda nacional	Resultados estatísticos					Projecção	
1. Contribuições sociais 1.1 Contribuições da população segurada 1.1.1 Contribuições de trabalhadores por conta de outrem 1.1.2 Contribuições de trabalhadores independentes 1.1.3 Contribuições de beneficiários 1.1.4 Contribuições de outras pessoas 1.1.5 Contribuições pagas por instituições públicas em vez dos beneficiários 1.2 Contribuições de entidades empregadores 1.2.1 Contribuições reais 1.2.2 Contribuições imputadas 2. Subsídios 2.1 Subsídios pagos pelo estado 2.2 Subsídios pagos por outras fontes 3. Outras receitas								
Total de despesas por categoria jurídica								

Figura AVI.10 Receitas por sector de economia

Ano		Ano 1	Ano 2	Ano 3	...	Ano t	...	Ano $t + n$
Sector económico	Moeda nacional	Resultados estatísticos					Projecção	
Empresas Governo central Governos regionais Autarquias locais Segurança social Agregados familiares privados Organizações privadas Resto do mundo								
Total de receitas por sector económico								

Figura AVI.11 Despesas por categoria económica

Ano		Ano 1	Ano 2	Ano 3	...	Ano t	...	Ano $t + n$
Categoria económica	Moeda nacional	Resultados estatísticos						Projecção
1. Substituições de rendimento (prestações pecuniárias) 2. Reembolsos (pecuniários) 3. Bens e serviços (prestações em género) 4. Serviços gerais 4.1 Administração 4.2 Medidas 4.3 Subsídios								
Total de despesas por categoria económica								

Figura AVI.12 Despesas por função social

Ano		Ano 1	Ano 2	Ano 3	...	Ano t	...	Ano $t + n$
Função social	Moeda nacional	Resultados estatísticos						Projecção
1. Velhice e sobrevivência 1.1 Velhice 1.2 Sobrevivência 2. Saúde 2.1 Prevenção e reabilitação 2.2 Doença 2.3 Acidentes de trabalho e doenças profissionais 2.4 Invalidez 3. Família 3.1 Crianças e jovens 3.2 Maternidade 3.3 Outras funções de família 4. Emprego 4.1 Formação profissional 4.2 Mobilidade 4.3 Desemprego 5. Habitação 6. Pobreza geral 7. Outras funções								
Total de despesas por funções sociais								

Figura AVI.13 Despesas por instituição

Ano		Ano 1	Ano 2	Ano 3	...	Ano <i>t</i>	...	Ano <i>t + n</i>
Instituição	Moeda nacional	Resultados estatísticos						Projecção
1. Sistemas básicos 1.1 Sistemas nacionais 1.1.1 Prestações familiares 1.1.2 Abono de família para crianças e jovens 1.2 Sistemas gerais 1.2.1 Seguro de saúde 1.2.2 Seguro de pensões 1.2.3 Seguro de acidentes de trabalho e doenças profissionais 1.2.4 Seguro de desemprego 1.2.5 Pagamento contínuo de salários em caso de doença 1.3 Sistemas especiais 1.3.1 Sistemas obrigatórios 1.3.1.1 Pensões da função pública 1.3.1.2 Complemento salarial da função pública 1.3.1.3 Assistência à saúde na função pública 1.3.2 Outros sistemas relacionados com profissões 1.3.2.1 Assistência à velhice para agricultores 1.3.2.2 Seguro de reforma para profissões liberais 1.3.3 Sistemas relacionados com vítimas de guerra e afins 1.3.3.1 Pensões aos veteranos de guerra e subsídios afins 1.3.3.2 Compensações de guerra e prestações afins 1.3.3.3 Outras prestações compensatórias								
2. Sistemas complementares 2.1 Sistemas nacionais 2.1.1 Assistência relacionada com jovens 2.1.2 Serviços de saúde pública 2.2 Sistemas gerais 2.2.1 Pensões complementares de entidades empregadores privadas 2.2.2 Outros sistemas gerais 2.3 Sistemas especiais 2.3.1 Pensões complementares de entidades empregadores públicas 2.3.2 Outros sistemas gerais 2.4 Sistemas voluntários 2.4.1 Prestações contratuais de entidades empregadoras e voluntárias 2.4.2 Outros sistemas voluntários								
3. Outros sistemas de protecção social 3.1 Assistência social pública 3.2 Promoção de formação 3.3 Subsídios de habitação 3.4 Assistência no desemprego								
Total do Orçamento Social								

Figura AVI.14 Balanço fiscal do SCS

Ano		Ano 1	Ano 2	Ano 3	...	Ano <i>t</i>	...	Ano <i>t + n</i>
Total de receitas e despesas	Moeda nacional	Resultados estatísticos					Projecção	
A. Total de receitas por categoria jurídica 1. Contribuições sociais 1.1 Contribuições da população segurada 1.1.1 Contribuições de trabalhadores por conta de outrem 1.1.2 Contribuições de trabalhadores independentes 1.1.3 Contribuições de beneficiários 1.1.4 Contribuições de outras pessoas 1.1.5 Contribuições pagas por instituições públicas em vez dos beneficiários 1.2 Contribuições de entidades empregadores 1.2.1 Contribuições reais 1.2.2 Contribuições imputadas 2. Subsídios 2.1 Subsídios pagos pelo estado 2.2 Subsídios pagos por outras fontes 3. Outras receitas 4. Transferências de outras instituições								
<i>menos</i>								
B. Total de despesas por categoria económica 1. Substituições de rendimento (prestações pecuniárias) 2. Reembolsos (pecuniários) 3. Bens e serviços (prestações em género) 4. Serviços gerais 4.1 Administração 4.2 Medidas 4.3 Subsídios 5. Transferências para outras instituições								
C. = Balanço fiscal (Capacidade/necessidade líquida de financiamento)								
D. Total de receitas por sector económico 1. Empresas 2. Governo central 3. Governos regionais 4. Autarquias locais 5. Segurança social 6. Agregados familiares privados 7. Organizações privadas 8. Resto do mundo								

Figura AVI.14 Continuação

Ano		Ano 1	Ano 2	Ano 3	...	Ano <i>t</i>	...	Ano <i>t + n</i>
Total de receitas e despesas	Moeda nacional	Resultados estatísticos					Projecção	
<i>menos</i> E. Total de despesas por função social 1. Velhice e sobrevivência 1.1 Velhice 1.2 Sobrevivência 2. Saúde 2.1 Prevenção e reabilitação 2.2 Doença 2.3 Acidentes de trabalho e doenças profissionais 2.4 Invalidez 3. Família 3.1 Crianças e jovens 3.2 Maternidade 3.3 Outras funções de família 4. Emprego 4.1 Formação profissional 4.2 Mobilidade 4.3 Desemprego 5. Habitação 6. Pobreza geral 7. Outras funções								
C. = Balanço fiscal (Capacidade/necessidade líquida de financiamento)								

Nota: Este quadro pode ser criado para cada instituição; nesse caso, é possível existirem transferências inter-institucionais.

BIBLIOGRAFIA

- Barr, Nicholas. *The economics of the welfare state* (London, Weidenfeld and Nicolson, 2nd ed., 1993).
- Bonss, Wolfgang. *Die Einiübung des Tatsachenblicks. Zur Struktur und Veränderung empirischer Sozialforschung* [Exercising our views on reality: About the structure of and changes in empirical social research] (Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1982).
- Cichon, Michael; Newbrander, Bill; Yamabana, Hiroshi; Weber, Axel; Normand, Charles; Dror, David; Preker, Alexander. *Modelling in health care finance - A compendium of quantitative techniques for health care financing, Quantitative Methods in Social Protection Series* (Geneva, ILO/ISSA, 1999).
- Cichon, Michael; Pal, Karuna. *Reflections on lessons learned: Financing old-age, invalidity and survivors' benefits in Anglophone Africa* (Geneva, ILO, Apr. 1997; mimeo.).
- Commission of the European Communities - Eurostat, International Monetary Fund, Organisation for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank. *System of National Accounts 1993 (SNA 1993)* (Brussels/Luxembourg, New York, Paris, Washington, DC, 1993).
- Drouin, Anne, et al. *Actuarial practice in social security, Quantitative Methods in Social Protection Series* (Geneva, ILO/ISSA, forthcoming).
- Fabozzi, Frank J.; Modigliani, Franco. *Capital markets: Institutions and instruments* (London, Prentice-Hall, 1992).
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs [Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung], Germany. *Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes, ESSOSS 1993* [Expenditure and revenue of social protection, ESSOSS, 1993] (Bonn, 1994).
- . *Materialband zu Deutscher Bundestag: Sozialbericht 1997* [Statistical Annex to Federal Parliament: Social Report 1997]. Drs. 13/10142 of 17 Mar. 1998. <http://www.bma.de>
- . *Social security in Germany. Expenditure and revenue 1960-1993* (Bonn, Printing Office of the Federal Ministry of Labour and Social Affairs, 1994).
- Government of Ireland. *1996 - Statistical information on social welfare services* (Dublin, 1996).

- Gujarati, Damodar N. *Basic econometrics* (New York, St. Louis, 2nd ed., McGraw-Hill, 1998).
- International Labour Office (ILO). *Modelling results - Basic scenarios and options, Interim report prepared for the Government of Turkey* (Geneva, 1996).
- . /United Nations Development Programme (UNDP). *Bulgaria - Short-term budget projections for the National Social Security Institute, Report to the Government* (Geneva, Sofia, 1998).
- . Panama - *Valuación financiera y actuarial integral de la Caja de Seguro Social y elaboración de un modelo de cuentas sociales (informe y anexos)* [Panama - Integrated financial and actuarial evaluation of the Social Security Fund and development of a Social Budget model (results and annexes)] (Geneva, San José, Lima, 1998).
- . *Preliminary actuarial assessment of the Unemployment Insurance Fund in South Africa - A technical guide* (Geneva, Sep. 1996).
- . *Republic of Turkey - Social security and health insurance reform project. Social security, Final report* (Geneva, Mar. 1996).
- . *Saint Lucia - Report to the Government on the Sixth Actuarial Review of the National Insurance Board as of 30 June 1996 and Supplement on the Study of Reform Measures Concerning Old-age Pensions* (Geneva, 1999).
- . *Social budgeting in Ukraine* (Budapest, 1998).
- . *Social protection in Egypt, Preliminary report* (Geneva, Nov. 1998).
- . *Thailand- Assessment of the feasibility of introducing an Unemployment Insurance Scheme in Thailand. Report to the Government* (Geneva, 1998).
- . *The Cost of Social Security, Nineteenth International Inquiry* (Geneva, 1997).
- . *The ILO pension model - Draft technical guide* (Geneva, 1997).
- . *The ILO population projection model- A technical guide* (Geneva, 1998).
- . *The ILO Social Budget model, version 6* (Geneva, 1999).
- . *World Employment Report 1998-99: Employability in the global economy - How training matters* (Geneva, 1998).
- . *Yearbook of Labour Statistics 1995, 54th issue* (Geneva, 1995).
- . *Yearbook of Labour Statistics 1997, 56th issue* (Geneva, 1997).
- International Monetary Fund (IMF): *A manual on government finance statistics* (Washington, DC, 1986).
- Iyer, Subramaniam. *Actuarial mathematics of social security pensions, Quantitative Methods in Social Protection Series* (Geneva, ILO/ISSA, 1999).
- Kloten, Norbert; von Stein, Johann Heinrich (eds.). *Obst/Hintner - Geld-, Bank- und Börsenwesen, Ein Handbuch* [Money, banks and stock exchanges: A handbook] (Stuttgart, C. E. Poeschel Verlag, 38th ed., 1988).
- Rui, M., et al. *Phasing out subsidies for housing and communal services* (Kyiv, Dec. 1994; mimeo.).
- Scholz, Wolfgang. "Economic crisis, employment and social protection - The case of Southeast Asia", in *ASIEN, Deutsche Zeitschrift für Politile und Kultur*, No. 70 (Hamburg, 1999).;

- . Drouin, Anne. "Regular adjustment of financial parameters of social protection systems in volatile inflationary environments", in *International Social Security Review* (Geneva, ISSA), Vol. 51, 1/98.
- Statistical Office of the European Communities (Eurostat). *Social protection expenditure and receipts 1980-1993. Population and social conditions, 3C* (Luxembourg, 1995).
- UNICEF. *Central and Eastern Europe in transition: Public policy and social contributions*, Regional Monitoring Report, No. 1, Nov. 1993.
- United Nations. *World Population Prospects: The 1996 revision* (New York, 1996).

