

Temas Económicos

Número 42

Maio de 2016

**A INDEXAÇÃO DA IDADE NORMAL DE
ACESSO À PENSÃO DE VELHICE À
ESPERANÇA MÉDIA DE VIDA: ANÁLISE DA
MEDIDA À LUZ DO MODELO DAS ETAPAS**

Gabriel Osório de Barros

SUMÁRIO

Resumo	1
1. Introdução	1
2. O Modelo das Etapas – Enquadramento Teórico	2
3. Aplicação do Modelo das Etapas à Análise da Indexação da Idade Normal de Acesso à Pensão de Velhice à Esperança Média de Vida	4
3.1. Definição do Problema e Processo de Agendamento	4
3.2. Formulação da Medida de Política e Legitimação da Decisão	7
3.3. Implementação da Medida	13
3.4. Avaliação e Mudança	13
4. Conclusão	15
Bibliografia	16

A Indexação da Idade Normal de Acesso à Pensão de Velhice à Esperança Média de Vida: Análise da Medida à Luz do Modelo das Etapas ¹

Gabriel Osório de Barros ²

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo analisar a indexação da idade normal de acesso à pensão de velhice do Regime Geral de Segurança Social à esperança média de vida, tendo por base a aplicação do Modelo das Etapas.

Esta medida, formulada pela publicação da Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, do Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro, e da Portaria n.º 378-G/2013, de 31 de dezembro, consistiu na introdução de uma “nova forma de determinação da idade normal de acesso à pensão de velhice, tendo como referência a evolução da esperança média de vida aos 65 anos”.

Segundo a análise realizada, devido ao aumento da idade da reforma, a despesa com pensões de velhice, que tendia a crescer, ficou relativamente estável em 2014. Não obstante, o estudo conclui que sendo o problema da sustentabilidade do sistema de pensões mais vasto, é necessário que se continue a trabalhar numa solução.

Neste sentido, a medida analisada foi um contributo para dar resposta ao problema, indo no sentido de adaptar a idade normal de acesso à pensão de velhice à esperança média de vida, mas o problema da sustentabilidade do sistema de pensões é mais vasto.

Conclui-se que é urgente que se equacionem soluções pois o problema adensa-se e medidas de carácter estrutural não produzirão efeitos imediatos. A garantia da sustentabilidade do sistema público de pensões depende da identificação de um *mix* de medidas de política, em diálogo social e político, considerando as diferentes alternativas possíveis.

Palavras chave: Idade Normal de Acesso à Pensão de Velhice, Esperança Média de Vida, Sustentabilidade do Sistema Público de Pensões, Modelo das Etapas

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi desenvolvido no âmbito da disciplina de Análise e Desenho de Políticas Públicas do Programa de Doutoramento em Políticas Públicas do ISCTE-IUL e tem como objetivo analisar a indexação da idade normal de acesso à pensão de velhice (durante toda a análise, esta referência diz respeito apenas ao Regime Geral de Segurança Social) à esperança média de vida, tendo por base a aplicação do Modelo das Etapas.

Esta medida, formulada pela publicação da Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, do Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro, e da Portaria n.º 378-G/2013, de 31 de dezembro, consistiu na introdução de uma “nova forma de determinação da idade normal de acesso à pensão de velhice, tendo como referência a evolução da esperança média de vida aos 65 anos”.

¹ Trabalho publicado no âmbito da série de “Policy Briefs” da UMPP - Unidade de Monitorização de Políticas Públicas (Universidade de Évora)

² Doutorando em Políticas Públicas no ISCTE-IUL

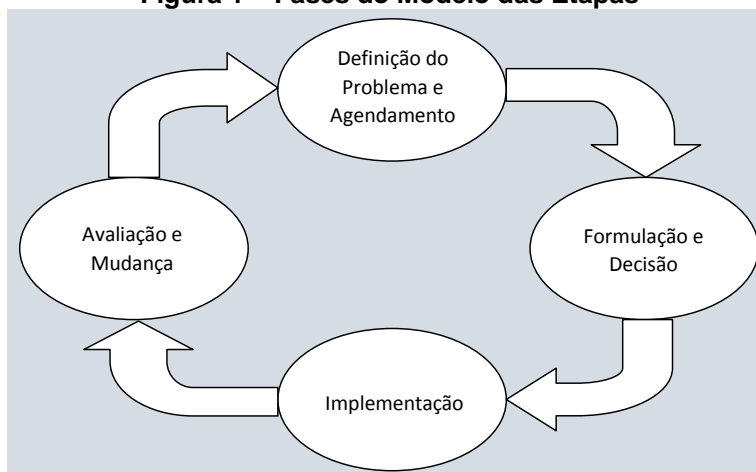
As opiniões expressas podem não coincidir com a posição do Ministério da Economia e do Gabinete de Estratégia e Estudos.

2. O MODELO DAS ETAPAS – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Vários autores, tendo Lasswell (1956) sido pioneiro, têm proposto modelos de etapas para analisar as políticas públicas por passos.

Segundo Maria de Lurdes Rodrigues (2014) “embora diferentes autores identifiquem várias e diferentes etapas, fases ou sequências no ciclo político, quatro etapas são comuns a todas as propostas”. Aquelas etapas, igualmente propostas por Fischer et al. (2007), são as seguintes:

Figura 1 – Fases do Modelo das Etapas



Fonte: Elaboração própria com base em Maria de Lurdes Rodrigues (2014)

O modelo não tem, no entanto, sido isento de críticas. Autores como Lindblom (1980) têm criticado o Modelo das Etapas argumentando que o processo de elaboração das políticas públicas é muito mais complexo e não se ajusta a qualquer processo. Não obstante a crítica ser compreensível, consideramos que é necessário definir uma estrutura que facilite a análise.

Desta forma, para a análise desta medida de política pública, o método utilizado foi o Modelo das Etapas nos termos acima referidos.

As etapas podem ser caracterizadas da seguinte forma:

- “Definição do problema e agendamento” – análise do discurso e narrativas públicas, reconhecimento da existência de um problema, fatores que justificam que justificam uma resposta de política pública e inclusão do problema na agenda política;
- “Formulação das medidas de política e legitimação da decisão” – descrição das várias soluções alternativas e da informação mobilizada em que se baseou a opção, desenvolvimento de propostas e tomada de decisão;
- “Implementação” – fase da aplicação da política pública, ou seja, processo administrativo que operacionaliza a política;
- “Avaliação e mudança” – compreende a avaliação da eficácia da política face aos objetivos definidos, com a consequente ponderação da eventual necessidade de alterar a política (e reinício do processo de análise pelo Modelo das Etapas).

Em cada uma das etapas há diversas questões cuja resposta é relevante, em particular as seguintes:

Quadro 1 – Questões associadas a cada uma das fases do Modelo das Etapas

Fases da Política	Questões relevantes
Definição do problema e agendamento	Como o tema ganha atenção e percepção pública? Que fatores justificam uma resposta política, ou seja, o agendamento? Que problema foi reconhecido pelos governantes como relevantes? Como se construíram os discursos e narrativas públicas? Quais os atores que dão voz ao problema?
Formulação das medidas de política e legitimação da decisão	Como foram formuladas as alternativas políticas? Que razões justificam que determinada proposta seja escolhida entre as hipóteses alternativas? Que tipo de informação foi mobilizada? (e.g., Relatórios) Quem participou no processo de formulação e decisão da política? Uma vez que os recursos e o contexto são condicionantes, estes foram considerados no momento da formulação?
Implementação	Quais os intervenientes na fase de implementação? A formulação da política é clara e entendida pelos atores que estão envolvidos na implementação? O processo de construção da estratégia de implementação é claro? Os recursos necessários à implementação da política foram acautelados? Surgiram obstáculos durante a fase de implementação?
Avaliação e mudança	A política implementada foi eficaz face aos objetivos e metas estabelecidos? Qual o impacto da mesma? As ações previstas foram realizadas? Ocorreram efeitos não esperados? A medida continua a justificar-se? Existem novas informações que justifiquem uma alteração da política?

Fonte: Elaboração própria com base em Lasswell (1956) e Rodrigues (2015)

3. APLICAÇÃO DO MODELO DAS ETAPAS À ANÁLISE DA INDEXAÇÃO DA IDADE NORMAL DE ACESSO À PENSÃO DE VELHICE À ESPERANÇA MÉDIA DE VIDA

3.1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E PROCESSO DE AGENDAMENTO

O primeiro passo no desenvolvimento de uma política é o do reconhecimento de um problema com relevância política.

A sustentabilidade financeira da Segurança Social, e em particular da sustentabilidade do sistema de pensões, vem sendo debatida e é alvo de preocupação há mais de duas décadas.

Fatores como o envelhecimento da população, graças ao aumento da esperança média de vida e à baixa natalidade, e a cada vez mais tardia entrada dos jovens no mercado de trabalho criaram uma pressão sobre o Orçamento da Segurança Social. É a partir deste momento que o problema é reconhecido pelos consecutivos governos como relevante.

Mesmo a generalidade dos que consideram não haver um problema de sustentabilidade reconhecem que tem havido razões demográficas e económicas que levam a que o regime previdencial seja confrontado com dificuldades.

Foi, aliás, essa preocupação que em 1993 justificou a equiparação de idades de reforma em 65 de idade para ambos os sexos e o aumento da duração de descontos de 36 para 40 anos, implementadas pelo Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro.

Mais tarde, o assunto voltou a ser abordado pela Comissão do Livro Branco da Segurança Social, à qual o Governo incumbiu “o estudo das diversas alternativas e a proposta ao Governo das medidas que garantam a sustentabilidade da segurança social de forma economicamente eficiente e com respeito pelos princípios de equidade e solidariedade que enformam o Programa do Governo” (Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/96, de 9 de março).

O Livro Branco da Segurança Social, cuja versão final foi publicada em janeiro de 1998, tornou-se um trabalho de referência, incontornável na análise da sustentabilidade da Segurança Social.

Segundo o Livro Branco, “são efectivamente as pensões de velhice, invalidez e sobrevivência do regime geral a maior fonte de preocupações para a sustentabilidade financeira da Segurança Social”. À época, considerou-se que não nos encontrávamos “confrontados com uma «calamidade imediata», mas perante um processo que apesar de nos dar uma margem de intervenção de alguns anos, nos obriga a, perante estas «imagens de futuro», adoptar as medidas necessárias para minimizar os riscos de desagregação do tecido social e da saudável convivência entre gerações”.

Uma das medidas consideradas no mesmo Livro Branco foi a do aumento da idade da reforma, fazendo, por exemplo, referência a “um estudo recente realizado na Áustria” que mostrava que “no caso de continuarem as actuais tendências naturais a idade da reforma deveria subir para 65 anos em 2010 e para 70 anos em 2030”. Um estudo então elaborado a pedido da Comissão, identificou os resultados financeiros de vários cenários, entre os quais se incluía o de “prolongar a idade de reforma de 65 para 68 anos”, embora à época a Comissão não se tenha mostrado favorável a esta hipótese, não obstante ver nela importantes argumentos.

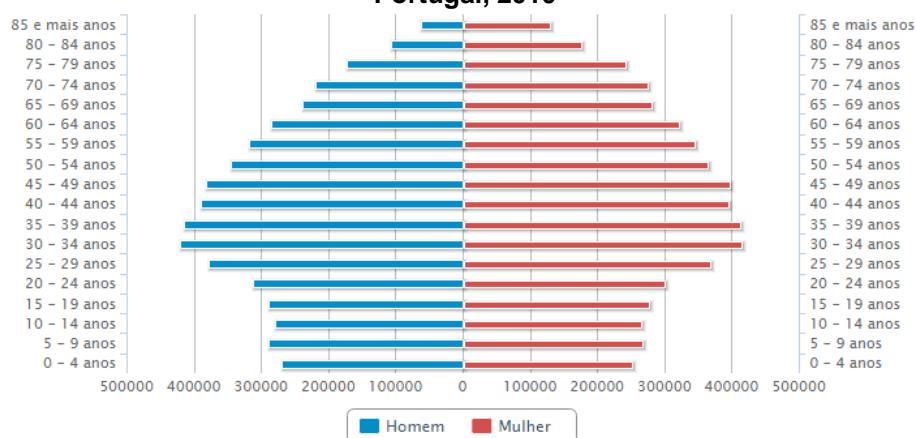
Com a reforma de 2007, formulada pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, e pelo Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio, o Governo introduziu várias alterações no sistema, entre as quais um fator de sustentabilidade na determinação do montante das pensões que resultava da relação entre a esperança média de vida em 2006 e aquela que se verificasse no ano anterior ao do requerimento da pensão. Os beneficiários poderiam, ainda assim, compensar o impacto da aplicação do fator de sustentabilidade, optando por trabalhar por um determinado período de tempo após a idade da reforma.

Sendo esta apenas uma das alterações introduzidas pela reforma de 2007, mostra-se relevante para a análise na medida em que o sistema passa, a partir daquele momento, a ter uma conexão com a esperança média de vida.

Cerca de 6 anos mais tarde, sob um programa assistência financeira externa, o Governo considerou ser necessário tomar medidas que permitissem uma maior sustentabilidade do Sistema Previdencial. Pela Europa em geral têm vindo a colocar-se desafios no que respeita aos sistemas de pensões, tornando necessária a tomada de medidas que permitam garantir a sua sustentabilidade, visando impedir que o envelhecimento da população comprometa o equilíbrio financeiro do sistema de pensões.

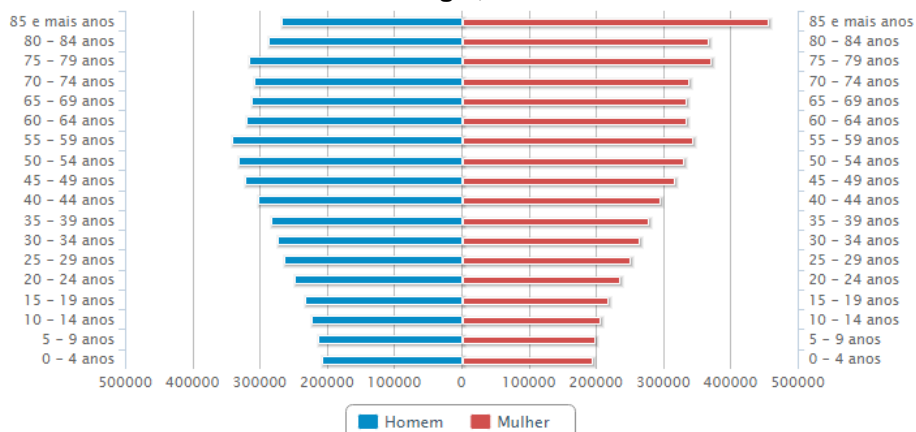
Segundo o estudo “Sustentabilidade Financeira dos Sistemas Públicos de Segurança Social em Portugal: Situação Actual e Análise Prospectiva”, coordenado por Jorge Bravo (2012), aqueles desafios resultam das perturbações existentes na demografia e na economia. De acordo com o referido estudo, “as tendências demográficas projetadas para as próximas décadas em Portugal, marcadas por baixos níveis de fertilidade e longevidade acrescida, por uma diminuição da população em idade ativa e pelo aumento do rácio de dependência, aumentarão a pressão sobre a sustentabilidade financeira dos Sistemas Públicos de Pensões e sobre as finanças públicas do país”. No que respeita à questão demográfica, as projeções da população residente, do Instituto Nacional de Estatística (INE), apontam para o aumento da população idosa, a redução da população em idade ativa e a diminuição da população jovem em resultado da redução da natalidade.

**Gráfico 1 - Projeções da população residente (número de pessoas)
Portugal, 2010**



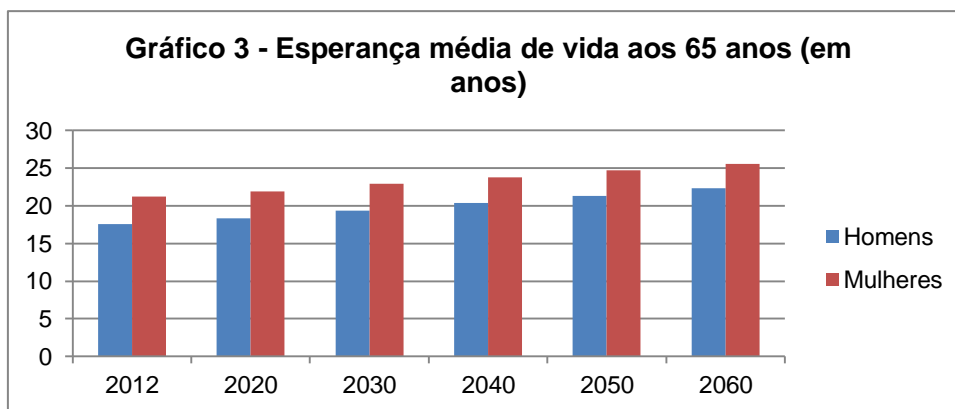
Fonte: Instituto Nacional de Estatística

**Gráfico 2 - Projeções da população residente (número de pessoas)
Portugal, 2060**



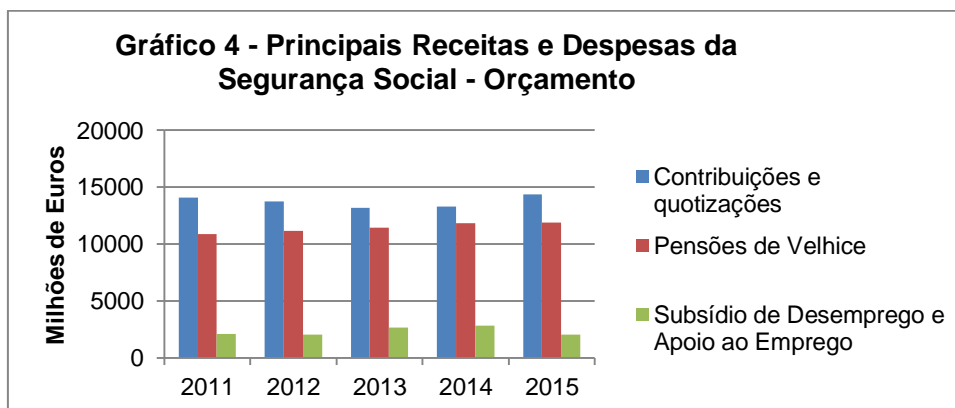
Fonte: Instituto Nacional de Estatística

A este respeito, prevê-se um aumento substancial da esperança média de vida aos 65 anos, segundo dados do EUROPOP2013 (mais 4,7 anos nos homens e mais 4,4 anos nas mulheres quando comparados os anos de 2012 e 2060).



Fonte: Comissão Europeia com base nos dados do EUROPOP2013

Adicionalmente, a evolução do cenário macroeconómico tem criado uma pressão acrescida, ao provocar, em particular em 2013, uma quebra nas contribuições para a Segurança Social e um aumento da despesa (em particular com pensões e subsídio de desemprego).



Fonte: Relatórios dos Orçamentos do Estado de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015

Quanto aos atores que têm dado voz a este problema, há a considerar os seguintes:

- A sociedade civil e os parceiros sociais que têm, desde há muito, vindo a ser envolvidos na discussão e procura de soluções para o problema;
- As Instituições internacionais, como a Comissão Europeia ou a OCDE, que têm vindo a alertar os diversos países para a necessidade de tomarem medidas de longo prazo para resolver o problema;
- Os próprios parceiros que assinaram o Programa de Assistência Económica e Financeira em 2011 (Troika), os quais chegaram a propor uma subida da idade normal de acesso à pensão de velhice para 67 anos, a aplicar a partir de 2014.

A questão da sustentabilidade da Segurança Social é, como acabámos de analisar, uma preocupação de governos, instituições internacionais, parceiros sociais e sociedade civil, a qual entrou há muito no debate público, passando a fazer parte da agenda política.

3.2. FORMULAÇÃO DA MEDIDA DE POLÍTICA E LEGITIMAÇÃO DA DECISÃO

A partir do momento em que o problema se torna parte da agenda governamental passamos à fase da formulação da medida de política, na qual se mostra necessário analisar o processo de definição dos objetivos e de tomada da decisão, considerando as soluções alternativas.

Para conhecer melhor esta fase, mostra-se útil o recurso à discussão na generalidade da Proposta de Lei n.º 182/XII, ocorrida na reunião plenária de dia 29 de novembro de 2013 e publicada no Diário da Assembleia da República de dia 30 de novembro de 2013.

A referida Proposta de Lei n.º 182/XII refere, na exposição de motivos, ser objetivo da mesma “introduzir na lei de bases do sistema de segurança social, a possibilidade de a lei ordinária determinar que a idade normal de acesso à pensão de velhice seja ajustada em função da evolução do índice da esperança média de vida”.

Desta forma, a alteração da idade de acesso à pensão de velhice deixa de estar dependente de alteração à Lei.

Durante a intervenção inicial no âmbito da referida discussão, o Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social explicitou a problemática, referiu a informação que foi mobilizada na análise e definiu a solução apresentada e o objetivo a atingir.

No que respeita à problemática, há a realçar as seguintes referências no discurso do Ministro:

“Toda a Europa vê hoje a sua esperança média de vida aumentar. Esta enorme conquista civilizacional é produto dos avanços científicos, mas também de um modelo social que edificámos ao longo de décadas. Se, por um lado, temos esta carga positiva, por outro, uma preocupante quebra demográfica, que alastrou sem exceção a todas as nações do velho continente, constitui um sério problema para a sustentabilidade dos sistemas sociais.

A conjugação destes dois fatores levanta, assim, um enorme desafio: responder a um processo de «duplo envelhecimento», com incremento, por um lado, da proporção de pessoas idosas e, por outro, uma diminuição significativa da proporção de jovens.

Conjugando demografia com economia, o problema coloca-se assim: temos cada vez menos ativos para financiar cada vez mais pensionistas por, felizmente, cada vez mais anos, fruto da evolução da esperança média de vida.

Num estudo da OCDE de 2011, é referido que se não forem feitas reformas atempadamente, as gerações atuais e seguintes verão diminuído o retorno face ao contribuído, isto é, a taxa de substituição diminuirá em todo o mundo.

Em prol das gerações futuras e da confiança nos sistemas urge, pois, realizar e pensar as devidas reformas de um modelo que foi idealizado ainda sem esta conjugação de fatores estar presente.”

Para o efeito, é referido no mesmo discurso o recurso à informação das medidas de políticas seguidas noutros países com o objetivo de dar resposta ao mesmo problema:

“O Governo, ciente desta tendência, apresenta, neste sentido, a esta Câmara, a base necessária à preservação de um sistema previdencial mais sustentável. Uma meta que muitos países perseguem e para a qual têm trabalhado e apresentado reformas.

Nesse sentido, países como a Alemanha — que prevê agora um aumento gradual até aos 67 anos —, ou Espanha — cuja atual reforma prevê o aumento da idade da reforma —, ou França — onde já foi traçada uma proposta de aumento até aos 67 anos —, ou até Itália — em que está já traçada a estimativa até aos 68 anos.

Todos eles aumentaram a idade de reforma, todos eles perspetivando responder ao desafio destes tempos.”

Desta forma, fica em destaque na análise das alternativas o conhecimento da forma como o problema da sustentabilidade dos sistemas de pensões foi enfrentado noutros países europeus. Sendo um problema transversal à generalidade dos países europeus, analisaremos sucintamente as medidas tomadas nalguns exemplos (a título indicativo).

Alemanha³

- Na Alemanha está previsto, até 2029, o aumento gradual da idade normal de acesso à pensão de velhice até aos 67 anos.

Espanha⁴

- A idade de acesso à pensão de velhice mantém-se nos 65 para carreiras superiores a entre 35 anos e 38,5 anos – aumentando de um valor a outro até 2027. Em 2027, a idade de acesso à pensão de velhice será de 67 anos para carreiras contributivas inferiores a 38,5 anos, estando prevista a revisão dos parâmetros após 2027 de acordo com a evolução da esperança média de vida aos 65 anos.

França⁵

- A reforma do sistema de pensões, de 2010, eleva a idade mínima de acesso à pensão de velhice para as pessoas nascidas depois de 1 de julho de 1951, que passa para 62 anos para as pessoas nascidas depois de 1955. Por outro lado, a idade de acesso a uma pensão de velhice completa (idade mínima de acesso à pensão de velhice + 5 anos) é de 67 para as pessoas nascidas depois de 1 de janeiro de 1955.

³ <http://goo.gl/rz0Chu>

⁴ <http://goo.gl/hCpqkY>

⁵ <http://goo.gl/ndZHqg>

Grécia ⁶

- A Grécia harmonizou faseadamente, entre 2010 e 2015, a idade de acesso à pensão de velhice. Em 2010, a idade de acesso à pensão de velhice era de 60 anos para as mulheres e de 65 anos para os homens. A partir de 2021, idade variará em função da esperança média de vida.

Itália ⁷

- A idade normal de acesso à pensão de velhice em Itália deverá atingir os 66 anos e 7 meses em 2019. A partir desse ano, os aumentos passarão a depender da esperança média de vida aos 65 anos.

Reino Unido ⁸

- O Reino Unido irá aumentar a idade para 66 até 2020, para 67 entre 2026 e 2028 e para 68 entre 2044 e 2046.

Ainda como informação relevante para justificar a necessidade da implementação da medida, nomeadamente quanto ao objetivo da mesma, e voltando a recorrer ao debate na generalidade da proposta, é ainda referido no discurso o seguinte:

“Em 2007, primeiro ano de aplicação da reforma, o sistema previdencial de repartição apresentou um défice, e isso tem-se verificado, com exceção de um ano, até hoje. Só entre 2012 e 2014 foram e vão ser transferidos extraordinariamente mais de 3,6 mil milhões do Orçamento do Estado para a segurança social, evitando que se recorresse ao Fundo de Estabilidade Financeira da Segurança Social. Isto é, evitando que se hipotecasse o futuro. Fica, assim, provada a importância de se dar um passo coerente face à reforma iniciada em 2007.”

No que respeita a soluções alternativas, considera-se importante a referência, no mesmo debate, ao facto de, nas negociações, os parceiros internacionais que compuseram a Troika terem pretendido o aumento imediato, em 2014, da idade normal de acesso à pensão de velhice para 67 anos:

“Como sabem, e essa tem sido uma negociação prolongada e dura, a troica queria impor em Portugal os 67 anos como idade de reforma. Este não foi o entendimento do Governo. Contrariámos a troica e preferimos agir com maior moderação.”

Quanto ao desenho da solução, é também fornecida alguma informação na intervenção inicial:

“Por esta via que apresentamos, garante-se que a idade de acesso à reforma é prolongada de forma moderada e bastante graduada no tempo. Na prática, com as alterações que pretendemos introduzir e cuja base é aqui hoje apresentada, apenas haverá um aumento de 6 meses da idade da reforma.

Hoje, fruto do atual fator de sustentabilidade, só é possível aceder à reforma dita completa a partir dos 65 anos e 6 meses. Com a adequação que pretendemos introduzir, a idade de acesso à pensão passa para os 66 anos, e por isso, referia que na prática apenas há um acréscimo de 6 meses.

(...)

A proposta do Governo é não só moderada na progressão do aumento da idade de reforma face à evolução da esperança de vida, mas também na salvaguarda das situações de menor proteção.”

⁶ <http://goo.gl/9tq7Dn> e <http://goo.gl/vlJYSb>

⁷ <http://goo.gl/h3ewKV>

⁸ <https://goo.gl/ilUI4X>

No desenho da medida foram introduzidas as seguintes salvaguardas:

- A proposta só se aplicou para o futuro;
- De forma a evitar uma “corrida às pensões”, todos aqueles que fizeram 65 anos até ao final de 2013, independentemente do momento de apresentação do pedido, viram a sua situação salvaguardada;
- Não houve lugar a qualquer dupla penalização: ou se incide com base no valor ou se incide por via da idade (nunca em acumulado);
- Foram salvaguardadas as pensões convoladas com mais de 20 anos de atribuição e aquelas cuja convolação tivesse ocorrido há menos de 20 anos mantiveram o enquadramento anterior, ou seja, o fator de sustentabilidade anterior;
- Foi salvaguardado o acesso a pensões de invalidez;
- Foram salvaguardadas as carreiras contributivas mais longas, através de uma redução na idade de acesso à pensão de velhice, em que esta se reduz em 4 meses por cada ano civil que exceda os 40 anos de carreira contributiva (até atingir um limite mínimo de 65 anos);
- De forma a gerir as expectativas individuais, ficou ainda definido que só se aplicaria a série estatística do Instituto Nacional de Estatística (INE) passados dois anos civis (ou seja, em outubro de 2014 foi divulgado o fator de sustentabilidade para 2016);
- Finalmente, foram ainda salvaguardadas as profissões cujos beneficiários estejam legalmente impedidos de continuar a exercer a profissão para além dos 65 anos, bem como as profissões que estejam legalmente enquadradas como de desgaste rápido ou de carácter particularmente penoso.

Relativamente aos partidos políticos, a medida foi criticada pelo Partido Socialista (PS), pelo Partido Comunista Português (PCP), pelo Bloco de Esquerda (BE) e pelo Partido Ecologista “Os Verdes” (PEV) que consideraram que iria provocar um aumento do desemprego por impedir a entrada no mercado de trabalho, tendo sido apoiada pelos partidos que apoiavam o Governo (Partido Social Democrata (PSD) e Partido Popular (CDS)).

O PS, por um lado, considerou que

- A proposta não foi discutida com as entidades representativas dos trabalhadores e das entidades patronais, não obstante esta matéria ter sido divulgada mais de 3 meses antes e discutida em sede de Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS) cerca de um mês antes do debate no Parlamento (tendo voltado a ser discutida na mesma sede poucos dias depois do referido debate);
- A medida não defendia os interesses dos portugueses, representando uma cedência à troika, considerando ser “o povo que mais horas trabalha na União Europeia, que menos horas de descanso tem, no qual os trabalhadores menos horas têm para estar com os seus filhos e que são dos que mais tarde se reformam, como comprova o relatório da OCDE desta semana e em que, fruto da reforma de 2007, menos subirá a despesa com pensões nas próximas décadas”;

- Portugal tinha uma baixa esperança de vida saudável aos 65 anos quando comparada com outros países europeus. Por outro lado, referiu ainda que a medida provocaria um “agravamento da situação laboral dos mais velhos, quer através do despedimento como meio de as empresas anteciparem reestruturações, com custos sociais e financeiros acrescidos para a segurança social, quer através da sua mais difícil empregabilidade perante a perspectiva de as empresas terem de os manter mais tempo nos seus postos de trabalho”;
- “O Partido Socialista sempre esteve disponível, ao longo do tempo, para a reforma social e fê-la, estruturalmente, em 2007, sem alterar a idade legal da reforma de forma súbita e de supetão”, tendo essa proposta sido votada contra pelo PSD e pelo CDS;
- A alteração visava apenas obter “um ganho orçamental imediato.

Não tendo sido um ponto de discussão, convém recordar que já em 2007 o PS tinha formulado uma medida de política com filosofia semelhante, o factor de sustentabilidade, ao fazê-lo depender da esperança média de vida. Em qualquer dos casos, as alterações implicaram que passasse a haver alteração nas regras de acesso à pensão de velhice sem que tivessem que ser precedidas de uma medida legislativa e, neste sentido, de um debate público.

Quanto ao PCP, considerou que existia uma falácia quanto à sustentabilidade do sistema de segurança social e que o financiamento deveria ser garantido por outras vias que não o aumento da idade de acesso à pensão de velhice. Referiu ainda que “o aumento da idade da reforma aumenta o desemprego, uma vez que obriga os trabalhadores a arrastarem-se no tempo e no trabalho porque não têm alternativa”, não tendo em conta as longas carreiras contributivas. Neste sentido, o partido propôs que “os trabalhadores com 40 ou mais anos de carreira se possam reformar, independentemente da idade, e sem penalizações”. Lembrou ainda que a esperança média de vida é inferior nalgumas profissões. Finalmente, considerou que “a sustentabilidade financeira da segurança social não passa por penalizar os trabalhadores” e propôs como alternativa o ataque à fraude e à fuga às contribuições, o combate ao desemprego e a diversificação das fontes de financiamento da segurança social.

O BE, por seu lado, considerou não estar devidamente justificada a necessidade de aumentar a idade de acesso à pensão de velhice para garantir a sustentabilidade da Segurança Social, considerando o aumento exagerado. O partido considerou ainda que o grande responsável pelo problema da sustentabilidade da segurança social é o desemprego e que “é preciso um trabalho aturado sobre a sustentabilidade da segurança social, são precisas alternativas diferentes nas fontes de financiamento, é preciso pôr mais gente a descontar para a segurança social”.

Finalmente, o PEV considerou ser uma medida que penaliza “as pessoas que trabalharam e que fizeram, e fazem, os seus descontos nos exatos termos que contrataram com o Estado”, “permitindo mudanças tanto na idade normal de acesso à pensão de velhice como no ano de referência para o cálculo do fator de sustentabilidade — e, por essa via, alterar o valor das pensões a que todos os beneficiários terão direito”, podendo “invocar a evolução da esperança média de vida ou a sustentabilidade do sistema de segurança social para alterar o cálculo da pensão de velhice e, dessa forma, proceder a cortes nas reformas”. O partido questionou se a maior ameaça à sustentabilidade não seria a elevada taxa de desemprego (e não o envelhecimento das pessoas).

Em termos de debate público, houve uma contestação generalizada a um aumento para 67 anos logo no início de 2013. Relativamente ao aumento para 66 anos e evolução em função da esperança média de vida, a medida mereceu também contestação do público em geral. Este tipo de medidas tem merecido semelhante contestação na maioria dos países analisados.

A medida foi ainda alvo de contestação e ainda de diversos pedidos de explicações de sindicatos, em particular no caso de profissões que foram alvo de normas de salvaguarda: pilotos, motoristas de pesados, mineiros, entre outros. Quer a União Geral de Trabalhadores (UGT) quer a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional (CGTP-IN) rejeitaram a medida por não a considerarem devidamente fundamentada.

Também da parte das entidades patronais surgiram críticas pois, embora entendendo a necessidade da medida, consideraram que a mesma impediria a renovação empresarial - adiando o acesso dos trabalhadores à reforma dificulta a criação de emprego para os mais jovens.

Relativamente aos partidos políticos, a medida foi criticada pelo PS, pelo PCP, pelo BE e pelo PEV que consideraram que iria provocar um aumento do desemprego por impedir a entrada no mercado de trabalho, tendo sido apoiada pelos partidos que apoiavam o Governo (PSD e CDS).

Apesar das críticas apontadas à medida, não surgiram contributos com substância e profundidade que permitissem o desenho de medidas alternativas para fazer face ao problema da sustentabilidade do sistema público de pensões.

Face ao exposto, foi aprovada a Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro, a qual dispõe que “a lei pode prever que a idade normal de acesso à pensão de velhice seja ajustada de acordo com a evolução dos índices da esperança média de vida”. A aprovação contou com os votos a favor do PSD e do CDS, tendo tido votos contra do PS, do PCP, do BE e do PEV.

Aprovada a Lei pelo Parlamento, ficou o Governo em condições de legislar relativamente à generalidade do desenho da medida.

Para o efeito, foi aprovado pelo Governo o Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro, cujo preâmbulo refere que “a necessidade de contenção da despesa pública no longo prazo com carácter de definitividade obriga à redução da despesa no setor da segurança social, o que impõe a introdução de algumas alterações no âmbito do regime jurídico das pensões de invalidez e velhice do regime geral de segurança social”. No enquadramento dado, considera-se que a contenção da despesa pública tem em vista garantir a sustentabilidade do sistema público de pensões.

Entre as medidas, encontra-se a “nova forma de determinação da idade normal de acesso à pensão de velhice, tendo como referência a evolução da esperança média de vida aos 65 anos”, bem como as salvaguardas já anteriormente referidas. Desta forma, “ a idade normal de acesso à pensão de velhice varia de acordo com a evolução da esperança média de vida aos 65 anos, verificada entre o 2.º e 3.º ano anteriores ao ano de início da pensão de velhice, na proporção de dois terços”.

Assim, a idade normal de reforma passou para os 66 anos em 2014 e, após aquele ano, a idade normal de acesso à pensão de velhice passou a variar em função da evolução da esperança média de vida aos 65 anos.

A partir de 2015, a idade normal de acesso à pensão de velhice passou a corresponder à estabelecida para 2014 adicionada do número de meses resultante da aplicação da seguinte fórmula:

$$m_n = \sum_{i=2015}^n (EMV65_{i-2} - EMV65_{i-3}) \times 12 \times \frac{2}{3}$$

em que EMV65 corresponde à esperança média de vida aos 65 anos, m ao número de meses a crescer à idade normal de acesso à pensão de velhice relativa a 2014 e n ao ano de início da pensão.

Finalmente, o Governo, pelo Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, definiu, através das Portarias n.º 378-G/2013, de 31 de dezembro, e n.º 277/2014, de 26 de dezembro, que “a idade normal de acesso à pensão de velhice do regime geral de segurança social em 2014 e em 2015 (...) é 66 anos” e que “a idade normal de acesso à pensão de velhice do regime geral da segurança social em 2016 (...) é 66 anos e 2 meses”, respetivamente.

Concluindo a fase da formulação, consideramos que se assistiu a um processo decisório que seguiu um modelo racional, o qual não se limita a descrever a realidade mas antes tenta explicá-la e atuar sobre ela.

3.3. IMPLEMENTAÇÃO DA MEDIDA

Segue-se, na análise por etapas, a fase da implementação da medida, na qual se pretende pôr a solução decidida em prática.

O tipo de medida de política em análise tem claramente subjacente uma abordagem *top-down*, ou seja, a implementação teve por base uma decisão política. A implementação consiste, por isso, na execução de uma medida de política definida centralmente.

A implementação da medida ocorreu imediatamente após a sua publicação, ou seja, produzindo efeitos a partir do dia 1 de janeiro de 2014. O processo de implementação decorreu com normalidade, uma vez que os serviços garantiram previamente os procedimentos necessários.

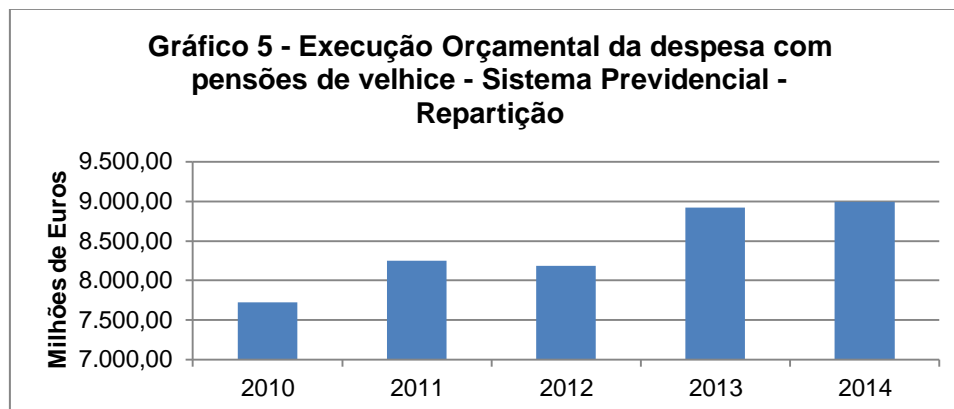
Nesta fase, e no caso específico desta medida, foram envolvidos os serviços da área da Segurança Social responsáveis pela implementação, em particular o Instituto da Segurança Social (implementação processual), o Instituto de Informática (implementação dos sistemas de informação) e a Direção-Geral da Segurança Social (esclarecimentos sobre o sentido dos textos legislativos).

3.4. AVALIAÇÃO E MUDANÇA

A última fase do Modelo das Etapas corresponde à avaliação da medida, considerando os objetivos que se pretendeu alcançar, embora não se restrinja à avaliação de resultados. Esta não é obrigatoriamente uma fase final do processo. A informação recolhida sobre as medidas de política, através do Modelo das Etapas, pode revelar-se extremamente útil como apoio à tomada de decisões no futuro.

No que respeita à implementação, verificámos que a operacionalização da medida ocorreu sem que tenha havido conhecimento de qualquer falha em termos administrativos ou surgido a necessidade de proceder a qualquer alteração/correção à medida.

Quanto aos resultados alcançados, convém referir que foi recentemente publicada a Conta da Segurança Social de 2014. Neste sentido, é já possível comparar o valor da execução da despesa com pensões de velhice do primeiro ano de aplicação da medida com o verificado em anos anteriores.

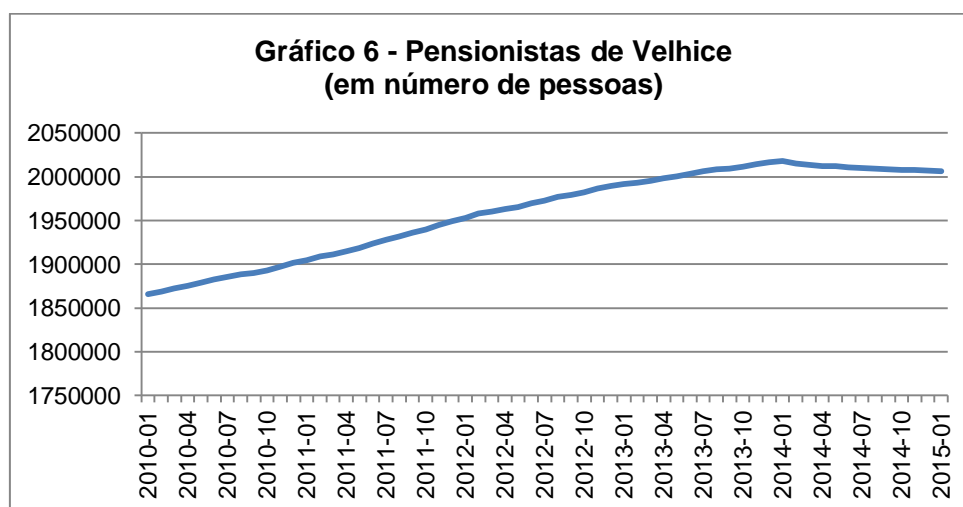


Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Pela análise do gráfico anterior, podemos afirmar que se verificou uma estabilização do valor da despesa com pensões de velhice em 2014.

De facto, devido ao aumento da idade da reforma, um conjunto significativo de beneficiários que, à luz das anteriores regras, cumpririam as regras para se poder aposentar em 2014, tiveram que aguardar mais um ano, o que significou que o volume de novos pensionistas foi bastante mais reduzido do que o normal. Ainda assim, os pensionistas de velhice que entraram para o sistema em 2014, fizeram-no com pensões médias mais elevadas do que as dos que saíram por morte. Assim, apesar de o número de saídas ter superado o de entradas, o que provocou uma redução do *stock* de pensionistas, a despesa ficou relativamente estável.

No que respeita ao *stock* de pensionistas de velhice, este apresentou uma diminuição logo a partir de fevereiro de 2014, conforme dados disponíveis no site do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, sendo necessário recuar até agosto de 2003 para se encontrar outra diminuição no referido *stock*.



Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Embora não se possa isolar completamente o efeito da medida, não sendo por isso possível garantir que a estabilização do valor da despesa com pensões de velhice em 2014, é ainda assim possível que tal não se deverá à redução do valor das pensões pois os cortes a este respeito começaram a ser aplicados um ano antes.

A este respeito, o próprio Relatório da Conta da Segurança Social de 2014 refere o seguinte:

“A despesa com pensões do sistema de segurança social, uma componente importante dos gastos do estado, aumentou 0,8% em 2014, o que compara com um crescimento de 6,3% em 2013, em resultado da reposição dos subsídios de férias e de Natal a parte dos pensionistas do sistema previdencial. Este crescimento pouco significativo é explicado, em grande parte, pelo aumento da idade normal de acesso à pensão de velhice para os 66 anos no ano de 2014.”

Finalmente, não obstante esta medida ter permitido atingir os efeitos pretendidos, o problema da sustentabilidade do sistema de pensões persiste e o seu agendamento já ocorreu porquanto a generalidade dos atores o reconhecem. Justifica-se, pois, o reinício do processo de formulação de medidas de política que procurem dar-lhe resposta.

4. CONCLUSÃO

A discussão sobre a sustentabilidade da Segurança Social em Portugal vem acontecendo há mais de duas décadas sem que tenha havido uma resposta estruturada a nível político. Há hoje uma consciência coletiva clara de que os sistemas públicos de pensões estão em risco face às pressões exercidas pelas questões demográficas e económicas que comportam riscos para a sustentabilidade do atual modelo.

A medida analisada foi um contributo para responder ao problema, indo no sentido de adaptar a idade normal de acesso à pensão de velhice à esperança média de vida. Se é verdade que a medida parece estar a permitir atingir os objetivos que foram estabelecidos, também é verdade que o problema da sustentabilidade do sistema de pensões é mais vasto.

É urgente que se equacionem soluções pois o problema adensa-se e medidas de carácter estrutural não produzirão efeitos imediatos. Neste sentido, a forma de garantir a sustentabilidade do sistema público de pensões depende da identificação de um *mix* de medidas de política, em diálogo social e político, considerando as diferentes alternativas – plafonamento, regime de capitalização, ajustamento das pensões ao ciclo económico, introdução de contas individuais, majoração das pensões em função do número de filhos, diversificação das fontes de financiamento, etc..

É certo que a generalidade das medidas não merecerá o acordo de todos. No entanto, a construção da solução deve procurar avaliar todas as hipóteses e obter consensos em relação a algumas delas. O diálogo e a consensualização de soluções é tanto mais premente quanto mais tempo o problema persistir.

Bibliografia

- Aguiar, Maria Margarida Corrêa de (2015), “Pensões”, bnomics.
- Assembleia da República (2013), Diário da Assembleia da República - Reunião Plenária de 29 de novembro de 2013, Lisboa.
- Bravo, Jorge (coordenação) (2012), “Sustentabilidade Financeira dos Sistemas Públicos de Segurança Social em Portugal: Situação Actual e Análise Prospectiva”, Associação Portuguesa de Fundos de Investimento, Pensões e Patrimónios (APFIPP), Lisboa.
- Comissão de Segurança Social e Trabalho (2013), Parecer sobre a Proposta de Lei n.º 182/XII (3.ª) (Gov.) que procede à primeira alteração à Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, que aprova as Bases Gerais do Sistema de Segurança Social, Assembleia da República, Lisboa.
- Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1998), “Livro Branco da Segurança Social”, Instituto Nacional de Administração (INA), Lisboa.
- Comissão Europeia (2011), “The 2012 Ageing Report: Underlying Assumptions and Projection Methodologies”, Bruxelas.
- Comissão Europeia (2014), “The 2015 Ageing Report – Underlying Assumptions and Projection Methodologies”, Bruxelas.
- Fischer, Frank, Miller, Gerald e Sidney, Mara (2007), “Handbook of Public Policy”, CRC Press, USA.
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Dados Mensais relativos às Pensões de Invalidez, Velhice e Sobrevivência, <http://goo.gl/z20l4s>.
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2012), “Conta da Segurança Social 2011”, Lisboa.
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2013), “Conta da Segurança Social 2012”, Lisboa.
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2015), “Conta da Segurança Social 2013”, Lisboa.
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2015), “Conta da Segurança Social 2014”, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (INE), “Pirâmides demográficas – Projeções da população residente”, <https://goo.gl/Cn0p1U>.
- Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varone, Frédéric, e Hill, Michael (2011), “Public Policy Analysis”, The Policy Press, Bristol.
- Lasswell, Harold (1956), “The Decision Making Process - Seven Categories of Functional Analysis”, College Park, University of Maryland Press.
- Lindblom, Charles (1980), “The Policy-making Process”, Prentice-Hall, New Jersey.
- Ministério das Finanças (2010), “Relatório do Orçamentos do Estado para 2011”, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa.
- Ministério das Finanças (2011), “Relatório do Orçamentos do Estado para 2012”, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa.

Ministério das Finanças (2012), “Relatório do Orçamentos do Estado para 2013”, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa.

Ministério das Finanças (2013), “Relatório do Orçamentos do Estado para 2014”, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa.

Ministério das Finanças (2014), “Relatório do Orçamentos do Estado para 2015”, Direção-Geral do Orçamento, Lisboa.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (2011), “Pensionable Age and Life Expectancy, 1950-2050”, Paris.

Rodrigues, Maria de Lurdes (coordenação) (2014), “Exercícios de Análise de Políticas Públicas”, Imprensa Nacional - Casa da Moeda (INCM).

Legislação consultada:

Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de setembro.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/96, de 9 de março.

Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio.

Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro.

Decreto-Lei n.º 167-E/2013, de 31 de dezembro.

Portaria n.º 378-G/2013, de 31 de dezembro.

Portaria n.º 277/2014, de 26 de dezembro.