

A Erosão Drástica da Segurança de Rendimento na Reforma em Portugal: O Efeito Cumulativo dos Ajustamentos Incrementais

Drastic Erosion of Income Security of Retired Employees in Portugal: The Cumulative Effect of Incremental Adjustments

Maria Clara Murteira

Received for publication: June 15, 2019

Revision accepted for publication: January 24, 2020

ABSTRACT

This article analyses the path of reforms of the Portuguese public pension system that started around 2000. It identifies a radical transformation of the objectives and instruments of pension policy, the organizing principles of the system and the conception of rights. Public provision of retirement income is gradually but drastically reduced, implying the progressive transfer of responsibility and risk to individuals. In order to explain how radical institutional change was achieved keeping society “anesthetised”, despite the apparent stability of policies, a reference is made to the political processes of reforms (strategies that avoid opposition and legitimation discourses) and to the use of automatic adjustment mechanisms (instruments that contribute to the de-politicization of pension cuts because they reduce spending without requiring legislative changes).

Keywords: Social security; pensions; pension reforms; political economy.

JEL: Classification: H53; H55; I38; P16

RESUMO

Este artigo analisa a sucessão de reformas do sistema público de pensões iniciada, por volta do ano 2000, em Portugal. Identifica uma transformação radical dos objetivos e instrumentos da política de pensões, dos princípios organizadores do sistema e da conceção dos direitos. A provisão pública de rendimento na reforma reduz-se de forma gradual, mas drástica, implicando a transferência progressiva da responsabilidade e do risco para os indivíduos. Para explicar como foi possível concretizar a mudança institucional radical, apesar da aparente estabilidade das políticas, mantendo a sociedade “anestesiada”, faz-se referência aos processos políticos das reformas (as estratégias que evitam a oposição e os discursos de legitimação) e ao uso de mecanismos de ajustamento automático (instrumentos

que contribuem para a despolitização dos cortes das pensões, porque reduzem a despesa sem exigir alterações legislativas).

Palavras-chave: Segurança social; pensões; reformas das pensões.

Agradecimento: Estou imensamente grata ao Dr. Joaquim Feio pela leitura crítica da versão preliminar do presente artigo. Os seus comentários e conselhos inspiradores muito contribuíram para melhorar a versão final do texto.

[U]nless one is practising a self-consciously ideational social science, one might be, as Keynes famously put it, a Euclidian geometer in a non-Euclidean world (Keynes, 1937, 16). That is, to continue his geometric metaphor, we might live in a world of knots and spheres, but without attending to ideas, social scientists are equipped to see only right angles and squares.

Blyth (2011: 83)

1. INTRODUÇÃO

No artigo citado em epígrafe, Blyth salienta que as ideias são fundamentais para entender, não só a natureza da ação humana, mas também a causalidade em ciências sociais. Os processos ideacionais – conceito que inclui ideias políticas, crenças culturais e ideologias políticas (Béland e Mahon, 2016) – têm merecido uma atenção crescente na investigação sobre mudança em política social. As ideias interagem com as instituições e os fatores de contexto (a mudança demográfica e económica, as lutas políticas, etc.), são veiculadas por atores concretos (académicos, instituições internacionais, *think tanks*, partidos políticos, etc.), podem ser difundidas de diversas formas (hierárquica ou espacial, por replicação ou inspiração) e o seu impacto pode ser diferenciado consoante o contexto institucional e político. Como Béland (2005) salientou, as ideias não são meros epifenómenos, meros “eventos mentais” sem efeitos materiais, podendo ser tratadas como variável independente no estudo da política.

É num quadro marcado pela influência de ideias e de normas políticas difundidas ao nível transnacional e europeu que se inscrevem as reformas do sistema público de pensões conduzidas em Portugal, desde a viragem do século. Não podem, por isso, estas reformas ser explicadas apenas por fatores de contexto (como as pressões orçamentais associadas ao envelhecimento demográfico) ou idiosincrasias nacionais. As ideias difundidas, ao nível transnacional e europeu, sobre a necessidade de reformar os sistemas públicos de pensões e os modelos de provisão recomendados, influenciaram de forma decisiva as reformas nacionais das pensões. Destaca-se, primeiramente, a agenda política impulsionada pelo Banco Mundial, desde meados dos anos noventa. A influência das ideias e das normas de atuação política recomendadas pelo Banco Mundial (1994) fez-se sentir em Portugal, a partir de 1996, ano em que foi instituída a Comissão do Livro Branco da Segurança Social, encarregada de propor medidas de reforma da segurança social. Os trabalhos da Comissão lançaram no espaço público a discussão sobre a sustentabilidade financeira das pensões em contexto de envelhecimento demográfico, iniciando a “construção social da necessidade” (Cox, 2001) de reformar pensões. Mais tarde, o processo de integração económica europeia foi um importante catalisador das reformas nacionais das pensões. Com a União Económica e Monetária, as instituições europeias encarregadas dos assuntos económicos e financeiros passaram a exercer pressões diretas para a redução da despesa com os sistemas públicos de pensões. E embora as políticas sociais tenham continuado a ser definidas ao nível nacional, a influência europeia fez-se sentir também ao nível “cognitivo”, após a Cimeira de Lisboa, através do método aberto de coordenação (MAC). Este instrumento de governação

visa promover a convergência das políticas nacionais, de forma não vinculativa, através da definição de objetivos comuns, do uso sistemático de linhas diretrizes e indicadores e da comparação do desempenho dos países (*benchmarking*). A efetiva convergência das políticas nacionais de pensões é reconhecida nos relatórios que sintetizam os resultados das duas primeiras rondas do MAC (EC, 2003; 2006). Portugal não foi exceção, pois as reformas introduzidas desde a primeira década dos anos dois mil alinharam-se com os modelos e as ideias políticas difundidos através de *soft law* a nível europeu.

O resultado da referida trajetória de reformas foi a erosão gradual, mas drástica, da segurança de rendimento na reforma. Facto que interpela a questionar como foi possível introduzir a mudança institucional descrita mantendo a sociedade anestesiada. Para esclarecer esta questão, impõe-se uma reflexão breve sobre os processos políticos das reformas (o papel das estratégias de *blame avoidance* e dos discursos de legitimação) e o recurso a instrumentos de política como os ajustamentos paramétricos automáticos.

2. A “NOVA ORTODOXIA DAS PENSÕES”

O consenso ideológico do pós-guerra que permitiu a emergência e, mais tarde, a expansão dos sistemas públicos de pensões, em muitos países desenvolvidos da Europa e do mundo, começou a diluir-se em meados dos anos setenta.

Estes sistemas foram instituídos num tempo marcado pelo influxo da *Teoria Geral* de Keynes. Prevalencia então a ideia de que os programas de transferências sociais eram benéficos em si mesmos e favoráveis ao bom funcionamento da economia, pela sua capacidade de sustentar a procura agregada, o emprego e o crescimento económico. Beveridge (1944) perfilhou esta visão. Em *Full Employment in a Free Society* argumentou que a economia do tempo de guerra demonstrava que o pleno emprego (condição necessária para viabilizar as recomendações do seu relatório *Social Insurance and Allied Services*) podia ser assegurado “pela socialização da procura sem a socialização da produção” (Beveridge, 1944: 29) e que as transferências sociais poderiam contribuir para esse fim: “A despesa em consumo privado pode ser aumentada e estabilizada pela ação do Estado na redistribuição do rendimento, através de medidas de segurança social e da tributação progressiva” (Beveridge, 1944: 30). As transferências sociais que elevassem a propensão a consumir de forma duradoura, promovendo a redistribuição a favor dos grupos de menor rendimento, poderiam ter um impacto positivo na acumulação de capital, no nível de produção e rendimento. Esta perspetiva, dominante até meados da década de setenta, favoreceu a expansão dos sistemas de segurança social.

A partir do final dos anos sessenta, as ideias de pendor liberal passaram a adquirir expressão nos círculos académicos e políticos, afirmando a superioridade dos mecanismos de mercado relativamente à intervenção económica do Estado. As políticas económicas keynesianas e o Estado de Bem-estar tornaram-se alvos privilegiados de crítica. No que respeita aos programas de segurança social, os autores monetaristas imputam-lhes efeitos económicos adversos. Friedman (1967) propôs mesmo a sua substituição por um esquema de imposto negativo, que teria menores custos, concentraria recursos nos verdadeiramente necessitados e interferiria menos na liberdade individual e no mecanismo de mercado.

Outros autores salientam os efeitos redistributivos adversos, por supostamente favorecerem as classes médias e não beneficiarem apenas os pobres (Stigler, 1970). A partir dos anos setenta, o contexto macroeconómico marcado pela estagflação criou a oportunidade para o questionamento frontal das ideias e políticas keynesianas e propiciou a afirmação de um outro quadro de pensamento económico. O monetarismo tornou-se influente, dando lugar, mais tarde, à nova economia clássica.

A mudança do paradigma económico dominante teve repercussões profundas na forma de perspetivar a generalidade dos problemas económicos que é hoje corrente. A questão das pensões não foi exceção. Os influentes trabalhos de Feldstein (1974; 2005), assentes nas premissas do modelo neoclássico, estabeleceram os alicerces teóricos da “nova ortodoxia” das pensões. Feldstein acusou os sistemas de pensões financiados por repartição de deprimirem a poupança, a acumulação de capital e o crescimento económico. Analisando o problema à luz do ‘princípio da escassez’, o autor pressupõe que o nível de produção é determinado apenas pela disponibilidade de fatores produtivos. Como o envelhecimento demográfico implicaria a escassez de trabalho, para sustentar o crescimento económico futuro, seria necessário assegurar um ritmo superior de acumulação de capital, o que só seria possível se a poupança se elevasse (o que exigiria a redução da parcela da produção corrente afeta a consumo). Para tal, argumenta a favor das reformas que introduzem um patamar de capitalização, porque pressupõe que os esquemas de repartição afetam negativamente a poupança (a obrigação de contribuir reduziria a poupança dos trabalhadores e os reformados tenderiam a consumir a totalidade da pensão). Portanto, o consumo dos reformados deveria ser contido; a redução do consumo dos ativos não seria desejável, pois desincentivaria o esforço, produzindo efeitos adversos na oferta de trabalho e na produção futura. Importaria, portanto, reduzir as pensões garantidas pelos sistemas de repartição.

As premissas em que assenta o modelo de Feldstein são questionáveis à luz de perspetivas teóricas alternativas (ver Cesaratto, 2005). Pivetti (2006) caracterizou o debate sobre as pensões como “o epítome absoluto da dicotomia entre o ‘princípio da escassez’ e o ‘princípio da subutilização de recursos numa economia de mercado’ (Pivetti, 2006: 381). Admitindo a possibilidade de subemprego dos fatores de produção, a questão das pensões passa a ser encarada sob uma outra ótica. Numa economia em que há subutilização de recursos, o nível de produção deixa de poder ser explicado apenas por fatores de oferta. Neste caso, não é necessário reduzir o consumo (diminuindo a generosidade do sistema de pensões ou o nível de vida dos ativos) para assegurar um maior nível de investimento, porque não há nenhum mecanismo que assegure o ajustamento automático do investimento à poupança disponível (visão keynesiana). A redução do consumo pode ser contraproducente. Um sistema de pensões que redistribua rendimento de forma a elevar a propensão a consumir de forma duradoura pode mesmo ser favorável à acumulação de capital e ao crescimento, por ter capacidade de sustentar a procura de bens de consumo (Pivetti, 2006).

Todavia, a análise económica das pensões hoje dominante assume o ‘princípio da escassez’. Como esta perspetiva se tornou hegemónica, a necessidade de reformar os sistemas públicos de pensões é tomada, em geral, como uma verdade indiscutível. Só os modelos de reforma e as estratégias de execução são objeto de debate.

A PRIVATIZAÇÃO DAS PENSÕES

O monetarismo teve o seu laboratório de experimentação no Chile, em 1981, onde se desenvolveu o primeiro ensaio de “privatização das pensões”, com a transição para um sistema privado com contas individuais de poupança-reforma.¹ Seguiu-se o Reino Unido, em 1986. Alguns países da América Latina introduziram sistemas privados de pensões, no início dos anos 1990. Mas o novo paradigma – a “nova ortodoxia das pensões” (Müller, 2003) – só se tornou influente em meados da década de 90.

Após a publicação do relatório *Averting the Old Age Crisis*, o Banco Mundial (1994) passou a liderar uma campanha transnacional para a afirmação do novo paradigma. O documento foi crucial para a afirmação da “nova ortodoxia das pensões”, porque sistematizava a crítica dos sistemas públicos de pensões, providenciava uma justificação para uma mudança radical no modelo de provisão de rendimento na reforma em contexto de envelhecimento demográfico e propunha uma alternativa. O modelo de reforma recomendado envolvia a redução do papel redistributivo do Estado e o desenvolvimento da provisão complementar privada; incluía três pilares: um primeiro pilar público redistributivo, centrado na provisão de níveis mínimos de rendimento, sobre o qual se edificaria um segundo pilar complementar, privado e obrigatório, com contas individuais de poupança-reforma, ao qual se adicionaria um terceiro pilar constituído por esquemas privados voluntários.

Para promover esta agenda política, o Banco Mundial operou em cooperação com outras instituições internacionais, como a OCDE, o FMI, etc., redes de peritos, economistas monetaristas do Chile, *think tanks* libertários, consultores individuais, entre outros, na difusão de novas ideias e normas políticas (Orenstein, 2008). Nos países que enveredaram pela privatização, os atores políticos transnacionais exerceram influência nas fases de desenvolvimento, transferência e execução das reformas. Estes atores influenciaram os processos políticos de diversas formas (difusão de normas de atuação, coerção), utilizando diversos mecanismos (desenvolvimento e promoção de ideias, financiamento, assistência técnica), operando em coligação com atores políticos nacionais e grupos de interesse ligados ao sector dos seguros e fundos de pensões (tema extensivamente analisado em Orenstein, 2008). As reformas das pensões são hoje consideradas um caso de “política global”, porque contaram com o envolvimento direto “de atores políticos que operam num espaço transnacional no desenvolvimento, na transferência e na execução da política” (Orenstein, 2005: 180). Até 2004, mais de trinta países, com modelos de provisão maioritária ou exclusivamente pública, enveredaram pela privatização. Este movimento teve maior incidência na América Latina, desde o início dos anos 1990, e na Europa Central e de Leste, após 1997, mas atingiu igualmente países de África e da Ásia (Orenstein, 2013).

Em 2004, a difusão destes esquemas foi praticamente suspensa e depois da crise financeira global entrou em refluxo (Orenstein, 2011). Uma elevada percentagem dos países que optaram por privatizar as pensões já reverteu essas reformas (cerca de sessenta por cento, segundo Ortiz et al., 2018). Estão hoje bem identificados os problemas sociais e económicos associados a esta opção política: baixa taxa de cobertura, inadequação das prestações garan-

¹ O conceito de privatização das pensões corresponde “[à substituição] total ou parcial dos sistemas de pensões de repartição pré-existentes por sistemas privados de contas individuais de poupança-reforma” (Orenstein, 2011: 65).

tidas, aumento das desigualdades, elevados encargos para os orçamentos públicos devido aos custos de transição, elevados custos administrativos, que absorvem uma parcela considerável do valor das poupanças acumuladas nas contas individuais, etc. (Ortiz et al. 2018).

Muitos países desenvolvidos, em particular da Europa Ocidental, não introduziram reformas tão drásticas, mas a privatização² “aconteceu pela porta dos fundos” (Orenstein, 2011). Os novos modelos de provisão reduziram significativamente a generosidade das pensões públicas, favorecendo o desenvolvimento em paralelo dos esquemas privados. Nalguns casos, os últimos tornaram-se obrigatórios, como na Suécia; noutros, voluntários, mas promovidos através de incentivos fiscais, como na Alemanha. Estas reformas conduzem, em ambos os casos, à redução drástica das taxas de substituição (relação entre a primeira pensão e o último salário), mas vão levar algumas décadas a fazer sentir plenamente os seus efeitos. Na realidade, os sistemas de pensões generosas da Europa Ocidental já “foram estripados” (Orenstein, 2014: 64).

3. AS REFORMAS DAS PENSÕES NA UNIÃO EUROPEIA

Na União Europeia (UE), com o processo de integração económica e monetária, os instrumentos de política macroeconómica ao dispor dos governos foram drasticamente limitados. A política económica reorientou-se para a oferta, o que teve implicações profundas na conceção e estruturação das políticas sociais em geral: em vez de se orientarem para assegurar a proteção dos indivíduos em relação aos mercados, passaram a direcionar-se para promover a sua inserção no mercado.

Em particular, as políticas de oferta reservam aos sistemas públicos de pensões um papel meramente instrumental, subordinando-os aos imperativos do equilíbrio orçamental e de eficiência no mercado de trabalho (o que exige contribuições baixas, para não elevar os custos do trabalho, e pensões pouco generosas, para não desincentivar a oferta de trabalho) e ao primado da competitividade (CE, 2006).

É reconhecida hoje a coincidência, quer no tempo, quer na orientação geral, das reformas conduzidas em muitos Estados-membros, desde 2000, embora a convergência das políticas nacionais de pensões tenha sido promovida de modo não vinculativo, através de *soft law*. O instrumento de governação adotado foi o “método aberto de coordenação”. Este mecanismo pretende influenciar as decisões nacionais relativas às pensões sem impor a mesma orientação aos países. O objetivo é criar uma “visão política comum” através da harmonização de ideias, conhecimentos e normas de atuação. A convergência das políticas nacionais é promovida através da definição de objetivos comuns, do uso sistemático de linhas diretrizes e de indicadores estruturais e da comparação do desempenho dos países (*benchmarking*). Os relatórios que sumariam os resultados alcançados no âmbito das duas primeiras rondas do MAC identificam a existência de “linhas comuns de reforma” que obedecem a uma “visão política comum” (CE, 2003; 2006).

² Conceito usado numa aceção lata, incluindo as reformas que “reduzem a redistribuição realizada pelos sistemas de repartição e estreitam o laço entre contribuições e pensões à escala individual”, consideradas “privatização”, porque “tendem a reduzir a confiança no Estado e a facilitar a transição para a provisão privada em países ou circunstâncias em que a privatização total das pensões não é politicamente exequível” (Orenstein, 2011: 66).

O Livro Branco sobre pensões (CE, 2012) reconhece que as referidas reformas dos sistemas públicos causaram significativas reduções das taxas de substituição, mas insiste na necessidade de prosseguir o rumo de contenção de despesa, para assegurar a sustentabilidade financeira. Paralelamente, afirma a importância do objetivo da adequação das pensões. A questão fundamental é que esse objetivo, apesar de declarado, deixou de ser assumido como responsabilidade social. Para o alcançar, invariavelmente, os documentos oficiais das instituições europeias preconizam soluções de mercado: a permanência dos idosos no mercado de trabalho (aumentar a idade da reforma, restringir o acesso à reforma antecipada, apoiar o prolongamento da vida profissional) e o recurso aos mercados financeiros (apoiar o desenvolvimento de esquemas de poupança-reforma complementar).

Se alguma dúvida restasse sobre o projeto da União Europeia para as pensões, bastaria ler um curto excerto do Livro Branco para a dissipar. A propósito das alternativas que podem ser utilizadas para manter os níveis de vida, sugere-se “pensões profissionais e individuais, seguros de vida e outras formas de acumulação de ativos (...) [e] instrumentos (por exemplo contra-hipotecas) que permitem às pessoas converter ativos (em geral, a sua casa) em rendimentos de reforma adicionais” (CE, 2012: 6).

4. O RISCO DE REVERSÃO DE REFORMAS

A preocupação com o impacto das reformas já decretadas nos níveis futuros das pensões é um tema recorrente em documentos oficiais recentes das instituições europeias (EC, 2015; 2018). Não porque se advogue a inversão da trajetória seguida, mas porque se teme que isso possa vir a acontecer. De forma tácita, admite-se a radicalidade das reformas passadas. Reconhece-se que o reforço da sustentabilidade financeira provocará a redução substancial da generosidade das pensões nas próximas décadas, o que obriga a equacionar a “sustentabilidade política dessas reformas”. Por exemplo, nalguns documentos recentes das instituições europeias surgem menções ao “risco de reversão das reformas” (Eurogroup, 2016; ECOFIN, 2018). Portugal é considerado um dos países com maior probabilidade de reversão de reformas das pensões, pois é um dos Estados-membros em que se projeta um maior crescimento do índice de dependência dos idosos e uma das reduções mais drásticas das pensões futuras (se as regras atuais permanecessem inalteradas). Se nada se alterar, Portugal poderá sofrer as maiores quedas do rácio das prestações (quociente entre a pensão média do sistema público e o salário médio na economia) e da taxa de substituição (quociente entre o valor médio da primeira pensão e o valor médio do salário no momento da passagem à reforma), 20 e 27 pontos percentuais, respetivamente, até 2060 (Carone et al., 2016). As projeções do último Ageing Report (CE, 2018) apontam mesmo para uma redução de 2,2 pontos percentuais da parte do PIB a destinar às pensões, até 2070, apesar do previsível crescimento do peso da população idosa, o que é o indício mais forte do recuo programado do sistema. Ou seja, se nada for feito para reverter as reformas já decretadas, a inação terá um profundo impacto transformador. A retração do sistema público de pensões em Portugal está a decorrer de forma lenta e gradual, desafiando a nossa capacidade de a interpretar.

5. O QUADRO CONCEPTUAL DE REFERÊNCIA

Importa, portanto, dispor de instrumentos de análise adequados para revelar a radicalidade da mudança institucional operada em Portugal. A perspectiva de Hacker (2004; 2005) afigura-se particularmente relevante. O autor dá importantes contributos para o estudo das formas de mudança institucional que ocorrem apesar da aparente estabilidade das políticas. Em particular, providencia um eixo de análise essencial para clarificar o sentido (na dupla aceção de orientação e significado) da trajetória de reforma do sistema público de pensões iniciada na viragem do século.

Segundo Hacker, para apreender a mudança dos sistemas de segurança social, é fundamental mudar o foco da análise, de uma conceção centrada na *redistribuição do rendimento*, para uma conceção focada na *dimensão seguradora*. Esta mudança de perspectiva é essencial para obter uma imagem melhor definida do desenvolvimento destes sistemas. Em geral, os estudos sobre segurança social reconhecem que a sua principal função é garantir a segurança de rendimento. Apesar disso, habitualmente, analisam e avaliam a segurança social como se a sua função primordial fosse a redistribuição de rendimento. O autor esclarece “Apesar de a segurança social redistribuir rendimento, (...) o seu objetivo principal é moderar os riscos de perda ou insuficiência de rendimento” (Hacker, 2005: 50). Isto significa que a redistribuição é instrumental, porque ocorre para realizar a segurança de rendimento. No caso das pensões, o objetivo primordial é garantir a segurança de rendimento na reforma (como, em geral, é reconhecido).

Colocar a dimensão seguradora no centro da análise permite evidenciar a fronteira entre a “socialização” e a “privatização” do risco (e da responsabilidade). Ocorre socialização do risco, se existem mecanismos coletivos de proteção dos indivíduos e famílias, quando estes enfrentam contingências que põem em causa a sua segurança de rendimento; a proteção é assumida como responsabilidade social. Por seu turno, o risco é privatizado, quando os indivíduos e famílias enfrentam isoladamente essas contingências; a proteção é uma responsabilidade individual ou familiar. Colocar a dimensão seguradora no centro da análise permite também perceber as mudanças dessa fronteira, ou seja, as mudanças institucionais que correspondem à transferência do risco (e da responsabilidade) para os indivíduos. A privatização do risco (e da responsabilidade) acontece quando “se fragmenta e enfraquece os mecanismos de proteção coletiva” deixando “os indivíduos e as famílias a enfrentar em grande parte isoladamente os riscos sociais” (Hacker, 2005: 50).

Tendo este quadro conceptual como referência, caracteriza-se, de seguida, o sentido da trajetória de reforma do sistema público de pensões, iniciada em 1999, em Portugal. Em primeiro lugar, sumariam-se as principais alterações no quadro regulamentar do sistema público de pensões.³ Atribui-se particular atenção à “reforma de 2007”, assim designada porque foi neste ano que se publicaram a Quarta Lei de Bases da segurança social e o diploma que a regulamentou, legislação que veio sistematizar e completar o movimento reformista iniciado na viragem do século. Examinam-se, depois, os aspetos qualitativos essenciais que caracterizam a mudança institucional realizada – a alteração dos objetivos e

³ Referimo-nos à reforma do regime geral de segurança social. No entanto, o regime da Caixa Geral de Aposentações tornou-se fechado e convergente com o primeiro, a partir de 31 de Dezembro de 2005.

instrumentos da política de pensões, dos princípios organizadores do sistema e da concessão dos direitos. Conclui-se que a trajetória de reforma adotada conduz ao enfraquecimento gradual da proteção coletiva e à consequente transferência da responsabilidade e do risco para os indivíduos.

6. PRINCIPAIS ALTERAÇÕES REGULAMENTARES EM PORTUGAL

O sistema público de pensões em Portugal, enquanto sistema unificado e universal, foi instituído tardiamente. Nos anos noventa, não tinha ainda atingido a fase de maturidade. Ao longo desta década, foi ainda objeto de significativas alterações regulamentares com vista à sua consolidação e expansão. Em 1990, os reformados passaram a receber o décimo quarto mês. Em 1993, uma reforma de grande amplitude consolidou o sistema dotando-o de regras próprias dos sistemas em fase de maturidade. Em 1996, iniciou-se a política de melhoria das pensões mais degradadas, aprofundada em 1998, com a adoção do objetivo de convergência da pensão mínima com o salário mínimo nacional (líquido da contribuição a cargo do trabalhador). A convergência só foi concluída em meados da década seguinte. A reforma de 1993 veio substituir algumas regras anacrónicas por outras mais adequadas à fase de maturidade: o prazo de garantia para acesso à pensão de velhice aumentou para quinze anos; as pensões passam a ser calculadas com base nas remunerações dos melhores dez anos dos últimos quinze de atividade; a taxa anual de formação da pensão fixou-se em 2%. O divisor utilizado para o cálculo da remuneração média passou a considerar as remunerações efetivamente auferidas. A idade da reforma das mulheres convergiu com a dos homens. As remunerações consideradas para o cálculo da pensão passaram a ser revalorizadas. A observação das regras instituídas em 1993 permite inferir os objetivos políticos implícitos. O cálculo da pensão dependia das melhores remunerações dos últimos anos de atividade, para assegurar um nível de vida próximo do alcançado no final de carreira e a indexação aos preços garantia a manutenção do valor real das pensões. Tratava-se de assegurar a manutenção do nível de vida na reforma.

Apesar das alterações legislativas descritas, um movimento contrário à expansão teve início em paralelo. Em 1996, o XIII Governo Constitucional, liderado por António Guterres, criou a Comissão do Livro Branco da Segurança Social. A Comissão, presidida por António Correia de Campos (que trabalhara antes no Banco Mundial), foi incumbida de avaliar o sistema e propor medidas de reforma, consideradas necessárias devido ao risco de insustentabilidade financeira, decorrente de alterações demográficas, mas também económicas e sociais. Publicado dois anos mais tarde, o Livro Branco (CLBSS, 1998) espelhou uma orientação consentânea com a visão do Banco Mundial (1994) para as reformas das pensões. Recomendava a instituição de uma pensão universal, que seria complementada por uma segunda pensão obrigatória financiada por capitalização. Previa-se a fixação de um teto contributivo (*plafond*), de modo que as contribuições excedentárias fossem canalizadas para o financiamento do esquema complementar. Este poderia ser gerido por entidades públicas, privadas ou mutualistas, dependendo da escolha do beneficiário. A proposta suscitou grande controvérsia, tendo estado no centro dos debates políticos até 2002, acabando por ser legislada mas não regulamentada. Porém, outras propostas do Livro Branco tiveram um grande

impacto na legislação futura. São exemplo: a introdução de um regime de flexibilidade na idade de acesso à reforma; o reforço do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social; a separação do financiamento dos regimes contributivo e não contributivo; a definição de diferentes escalões de mínimos garantidos, de acordo com a duração da carreira contributiva; a nova fórmula de cálculo da pensão baseada nas remunerações de toda a carreira contributiva (em vez das remunerações finais).

Diversas propostas originaram grande polémica. Um grupo dissidente apresentou um documento com uma visão alternativa sobre as reformas (Santos et al., 1998). Todavia, o Livro Branco foi profundamente influente. Tornou-se uma peça fundamental na “construção social do imperativo” (Cox, 2001) de reformar as pensões, Lançou a discussão sobre o problema e as suas possíveis soluções. Contribuiu para a difusão de ideias sobre os efeitos do envelhecimento demográfico na sustentabilidade financeira do sistema de pensões, sobre a necessidade de reformar o sistema e os modelos de reforma supostamente adequados. Estas ideias tornaram-se influentes nos círculos políticos, na academia, nos *media*, na sociedade em geral. As recomendações do Livro Branco deixaram um cunho bem vincado na legislação aprovada nos anos seguintes.

A grande transformação das políticas de pensões – a fase de retração do sistema – foi desencadeada na viragem do século e é indissociável do processo de integração económica e monetária Europeia. Com a adoção da UEM, os comités consultivos dos ministérios das finanças trazem para o primeiro plano o debate sobre a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões de repartição. A partir de então, os sistemas públicos de pensões passaram a ficar submetidos a uma atenta vigilância por parte das autoridades europeias encarregadas dos assuntos económicos e financeiros e a crescentes pressões no sentido da contenção da despesa. Por seu turno, o mau desempenho económico de Portugal, a partir da adesão ao euro, contribuiu para restringir o crescimento da receita do sistema de segurança social, concorrendo para encerrar o país em cenários de redução da despesa. Os efeitos da europeização fizeram-se também sentir ao nível “cognitivo”. As reformas das pensões decretadas em Portugal, na primeira década do novo milénio, alinharam-se com os modelos e as ideias políticas difundidos ao nível europeu, através do método aberto de coordenação, adotado na sequência da Agenda de Lisboa (sobre a matéria, ver EC, 2006). O Quadro 1 resume as principais alterações nas regras de cálculo e atualização das pensões (o tópico foi aprofundado em Murteira, 2013). Em 1999, criou-se um regime de flexibilização da idade de acesso à pensão, medida que sinaliza a introdução das abordagens comportamentais no domínio das pensões. Adota-se então a lógica dos incentivos (penalizações por antecipação e bonificações ao adiamento da reforma) e da ativação (manter os idosos no mercado de trabalho).

Entre 2000 e 2007, ocorreram sucessivas alterações legislativas, as que vão “estripar” o modelo anterior. Em 2000, a Segunda Lei de Bases estabeleceu uma mudança essencial da regra de cálculo, regulamentada em 2002: as pensões passaram a depender de uma remuneração de referência calculada com base nas remunerações de toda a carreira. Progressivamente, as pensões afastam-se da média das remunerações finais e aproximam-se da média das remunerações totais, o que, em geral, reduz de forma drástica o seu nível, porque os perfis de evolução salarial tendem a ser crescentes. Esta lei não teve impacto imediato, porque se previa um período de transição (entre 2002 e 2016) durante o qual a pensão poderia ser calculada pela fórmula mais favorável.

Em 2002, a Terceira Lei de Bases consagrou o princípio da convergência dos níveis mínimos de pensões com o salário mínimo nacional e impôs mesmo um limite temporal para a sua concretização. O processo de convergência foi concluído em 2006. A pensão mínima passou a representar uma percentagem do salário mínimo nacional (líquido da contribuição do trabalhador), compreendida entre 65 e 100% do seu valor, dependendo da duração da carreira contributiva (para uma síntese das principais alterações legislativas na garantia de níveis mínimos de pensão, ver Quadro 2).

Entre 2005 e 2007, decretaram-se múltiplas alterações legislativas, que vieram a ser consagradas na Quarta Lei de Bases. O argumento de justificação da reforma foi a necessidade de assegurar a sustentabilidade de longo prazo do sistema de segurança social. Estando prevista no programa do XVII Governo Constitucional (2005-2009), a reforma apoiou-se num acordo prévio entre o governo e os parceiros sociais (com exceção da CGTP), assinado em 2006, e num relatório sobre a sustentabilidade da Segurança Social que incluía projeções de longo prazo de evolução de receitas e despesas, apresentado com o Orçamento de Estado para 2006. Em 2006, a Comissão Europeia publicou projeções alarmantes sobre o crescimento da despesa em pensões em percentagem do PIB, de 2005 a 2050, em Portugal. O país foi classificado no grupo de alto-risco em termos de sustentabilidade das finanças públicas (BP, 2011), tendo também ficado sujeito a pressão dos pares, no quadro do método aberto de coordenação.

Introduziram-se duas mudanças essenciais na regra de cálculo: acelerou a transição para a regra que faz depender a pensão das remunerações de toda a carreira; instituiu-se o “fator de sustentabilidade”, mecanismo de ajustamento automático concebido para reduzir o valor da pensão à medida que aumenta a esperança de vida na sociedade. As regras de indexação foram agravadas. A atualização das pensões passou a depender da inflação e da taxa de crescimento económico. Só as pensões inferiores a um certo limiar continuam a ter o valor real garantido. A penalização por antecipação também foi agravada (6% de redução da pensão estatutária por cada ano de antecipação, em vez de 4,5%, como anteriormente). A política de mínimos passou a obedecer a uma nova orientação. Os níveis mínimos de pensão passaram a depender do valor do Indexante de Apoios Sociais (IAS) e desligaram-se do salário mínimo nacional. Isto significa que a convergência dos níveis mínimos de pensão com o salário mínimo nacional, consensual à data, e completada em 2006, foi imediatamente revertida (ver Quadro 2).

Quadro 1: Efeitos das regras adotadas em 2007

2007	Novas Regras	Novos Princípios	Consequências	Mudança de Objetivos
Regra de Cálculo	<p>Acelera a transição para a fórmula de cálculo que considera as remunerações de toda a carreira</p> <p>Fator de sustentabilidade</p>	<p>Normas Atuariais</p>	<p>Reforço da “contributividade” (laço entre contribuições e pensões a nível individual)</p> <p>Ligação da pensão à esperança de vida na sociedade</p>	<p>Abandono do objetivo de manutenção do nível de vida (redução drástica de provisão pública de rendimento na reforma)</p>
Indexação	<p>Indexação passa a depender:</p> <ul style="list-style-type: none"> • IPC • Crescimento do PIB 	<p>Fim da indexação aos preços</p>	<p>A manutenção do valor real de todas as pensões deixa de ser garantida</p> <p>Durante a reforma, acentua-se a divergência entre os níveis de pensões e as remunerações correntes</p>	
Regime de penalização por antecipação/ bonificação prolongamento da vida ativa	<p>Agravamento da penalização por antecipação (6% por ano de antecipação)</p>	<p>Abordagem comportamental</p>	<p>Reforço de incentivos</p>	<p>Ativação dos idosos</p>
Níveis Mínimos de Pensões	<p>Os níveis mínimos de pensões passam a ser definidos com referência ao IAS (dependente de decisões discricionárias do governo)</p>	<p>Abandono da referência salarial para a definição dos níveis mínimos</p>	<p>Início do processo de divergência dos níveis mínimos de pensão em relação ao salário mínimo nacional (líquido da contribuição do trabalhador)</p>	<p>O direito a um nível mínimo de pensão é reconhecido, se existir uma carreira contributiva prévia (<i>o trabalho como fundamento do direito</i>), ou só em caso de necessidade (<i>a necessidade como fundamento do direito</i>)?</p>

Quadro 2: Principais alterações regulamentares na garantia de níveis mínimos de pensões

1993	1996	1997	1998	2002	2005	2006	2007
Decreto-Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro Reconhece o direito a um nível mínimo de pensão de velhice	Portaria n.º 700/96, de 3 de Dezembro Inicia-se a política de valorização das pensões mais degradadas. Atualização extraordinária das pensões mais degradadas (escalada em função do n.º de anos de contribuições)	Portaria n.º 1239/97, de 16 de Dezembro Atualização extraordinária das pensões mais degradadas (escalada em função do n.º de anos de contribuições)	Portaria n.º 800/98, de 22 de Setembro Consagra o direito a um valor mínimo de pensão de velhice equiparado ao valor do Salário Mínimo Nacional líquido da contribuição do trabalhador (SMN líquido). (mínimos escalonados em função do n.º de anos de contribuições)	Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro Fixa um limite temporal para completar o processo de convergência com o SMN líquido	Portaria n.º 1316/2005, de 22 de Dezembro Completa o processo de convergência	Os níveis mínimos de pensão igualam o valor do SMN líquido (carreiras contributivas > 30 anos); ou uma percentagem do SMN líquido, entre 65 e 80% (carreiras mais curtas).	
					Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 de Dezembro Institui o Complemento Solidário para Idosos. O fundamento do direito a um nível mínimo de pensão é questionado, afirmando-se que só deve ser reconhecido em caso de necessidade.	Portaria n.º 1357-A/2006, de 30 de Novembro Fixa os níveis mínimos de pensões para 2007 Lei n.º 53-B/2006, de 29 de Dezembro Institui o IAS, que substitui o SMN como termo de referência para a fixação dos mínimos.	Os níveis mínimos de pensão começam a divergir do SMN líquido

7. O SENTIDO DA TRAJETÓRIA DE REFORMA

A sucessão de alterações regulamentares introduzidas entre 1999 e 2007 configurou uma trajetória de reforma com diversos passos convergentes na orientação. As novas regras provocaram *cortes drásticos, apesar de graduais, nos valores das pensões*, afastando-os dos níveis remuneratórios correntes. Na transição para a reforma, as taxas de substituição reduzem-se substancialmente, por duas razões: a nova regra de cálculo da remuneração de referência e a inclusão do fator de sustentabilidade. No período da reforma, acentua-se a divergência entre as pensões e as remunerações correntes, porque deixou de ser garantida a manutenção do valor real de todas as pensões,⁴ o que é muito penalizador em contexto de longevidade crescente, em que o período da reforma é cada vez maior. Por seu turno, *os níveis mínimos passaram a depender de decisões discricionárias dos governos*. Começaram a divergir do salário mínimo nacional líquido logo em 2007. A diferença de valores era impercetível, mas foi-se acentuando com o passar do tempo. Em 2019, um trabalhador com carreira contributiva superior a trinta anos recebe uma pensão mínima equivalente apenas a 74,1% do salário mínimo nacional líquido. A garantia de mínimos é uma questão primordial, pois afeta uma elevada percentagem de pensionistas do regime geral.

A OCDE estimou que, na sequência das alterações regulamentares aprovadas em 2007, iria ocorrer uma redução média das pensões futuras superior a 30% (OECD, 2007) e as taxas de substituição brutas asseguradas aos homens situados em escalões de rendimento baixo e médio passariam a ser inferiores aos valores médios da OCDE para estas categorias (OECD, 2011). Porém, a erosão drástica do valor das pensões causada por esta reforma não é clara, porque o seu efeito só é plenamente sentido a longo prazo.

As novas regras implicaram também uma mudança de objetivos. Ao quebrar o laço entre a pensão e os salários dos últimos anos de atividade, as pensões desligam-se das remunerações correntes – o *objetivo deixa de ser a garantia de uma elevada taxa de substituição do salário*. Aceita-se também a *degradação progressiva do valor real das pensões superiores a um certo limiar*. Logo, o *objetivo da manutenção do nível de vida na reforma foi abandonado*.

Os princípios organizadores do sistema também mudaram. Os princípios redistributivos que visavam assegurar a manutenção do nível de vida foram substituídos por outros: normas atuariais, próprias dos mercados seguradores (reforço do laço entre contribuições e pensões à escala individual; pensões dependentes da evolução da esperança de vida na sociedade); a lógica dos incentivos e da ativação dos idosos. O Quadro 1 esquematiza as consequências das alterações regulamentares no cálculo das prestações, bem como no plano dos princípios e objetivos.

A reforma de 2007, classificada como “paramétrica”, não implicou apenas uma diferente fixação de instrumentos; de facto, envolveu a introdução de novos instrumentos e a adoção de novos objetivos. Trata-se, por esta razão, de uma mudança de terceira ordem (ou paradigmática), de acordo com a classificação de Hall (1993). Seguindo Howlett e Cashore (2009), tendo em conta o tempo e o modo da mudança, pode ser classificada como “gradual

⁴ A manutenção do valor real só é garantida às pensões do 1.º escalão (iguais ou inferiores 1,5 IAS, inicialmente; o limiar passou para 2 IAS, em Março de 2017); as pensões do 2.º escalão (superiores ao limiar do 1.º escalão e iguais ou inferiores a 6 IAS) e do 3.º escalão (superiores entre 6 IAS e inferiores a 12 IAS) só serão indexadas aos preços, se a taxa de crescimento económico ultrapassar certos limiares.

paradigmática” (um passo grande, com movimento lento). Por isso, esta reforma ilustra bem como o impacto cumulativo de ajustamentos incrementais pode provocar descontinuidade institucional, como Streeck e Thelen (2005) salientaram.

Em síntese, a política de pensões reorientou-se para novos fins. Este processo de conversão não é facilmente identificável, porque os efeitos reais das alterações legislativas são pouco expressivos no imediato. No entanto, a reforma de 2007 conduziu ao enfraquecimento substancial, apesar de gradual, da proteção coletiva – a redução da esfera da responsabilidade pública pela provisão de rendimento na reforma, com a conseqüente transferência da responsabilidade e do risco para os indivíduos. Tratouse, segundo a conceptualização de Hacker, de “privatizar a responsabilidade e o risco”.

Merece uma referência adicional a questão dos níveis mínimos de pensão. O início do processo de divergência em relação ao salário mínimo nacional não significa apenas a redução progressiva dos montantes garantidos; significa, sobretudo, uma mudança no plano dos princípios – a perda da referência salarial para a definição dos mínimos. Facto que contribui para representar a pensão de nível mínimo enquanto “apoio social”, não como um “rendimento de substituição do salário”.

A perda da referência salarial para a definição das pensões mínimas enquadra-se numa mudança de fundo da política de mínimos sociais para idosos, que se iniciou em 2005, com a instituição do Complemento Solidário para Idosos (CSI) (Quadro 2). Esta prestação sujeita a condição de recursos, destinada a combater a pobreza dos idosos, foi *sobreposta* ao mecanismo preexistente (a garantia incondicional de pensões mínimas), com o intuito de o desmantelar. No preâmbulo do diploma legal que instituiu o CSI, explicita-se que se pretende mudar de paradigma: o aumento generalizado das pensões mínimas é considerado financeiramente insustentável e pouco eficaz no combate à pobreza dos idosos, argumentando-se que deveria ser substituído por um esquema de garantia de complementos de rendimento aos idosos em situação de necessidade (“concentrar recursos nos estratos da população com menores rendimentos”).

Note-se que o discurso de legitimação desta proposta representa a pensão mínima, não como *um rendimento de substituição do salário*, mas como uma *prestação de redução da pobreza*, cujo desempenho deveria ser aferido pelos seus efeitos redistributivos. Sendo um mecanismo universal, e como muitos dos beneficiários não são pobres, seria pouco eficaz na redução da pobreza. Mais eficaz seria o CSI, por concentrar recursos nos idosos pobres. É de assinalar que uma avaliação centrada nos efeitos redistributivos (cuja inadequação Hacker assinalou) foi usada para legitimar a prestação selectiva e deslegitimar a universal. Como bem assinalou Cox (2001), sem um sentido de legitimidade, um projeto de reforma tem pouca probabilidade de sucesso. Esta proposta evoca “a maior eficácia na atribuição de recursos públicos” e remete para um ideal de solidariedade nacional (“a proteção dos mais vulneráveis”), quando, na realidade, tem como consequência o enfraquecimento do estatuto laboral. A proposta é radical: deixar de fundamentar o direito a um mínimo de rendimento na reforma no exercício prévio de uma atividade profissional, para passar a garantir mínimos apenas em situação de necessidade. O fundamento do direito deixaria de ser o trabalho para passar a ser a necessidade. O estatuto laboral ficaria claramente empobrecido.

Concluiu-se que o conjunto de alterações legislativas introduzido entre 1999 e 2007 foi profundamente transformador, mas os seus efeitos não são plenamente sentidos de imediato;

por isso, a mudança de paradigma na política de pensões não foi claramente percebida pelos cidadãos em geral.

Em contraste, no período em que vigorou o Memorando de Entendimento entre o governo português e a *troika*, a mudança foi abrupta e visível. Diversas medidas de austeridade penalizaram significativamente o rendimento dos pensionistas (cortes imediatos nos valores nominais das pensões em pagamento, congelamento das pensões, exceto as mínimas, suspensão da pré-reforma, entre 2012-2015, agravamento da tributação, etc.). No que se refere às alterações legislativas com carácter permanente introduzidas no período, salienta-se o reforço dos mecanismos de estabilização automática, em 2013. O fator de sustentabilidade foi agravado, passando a igualar o quociente entre a esperança de vida aos 65 anos em 2000 (antes 2006) e a esperança de vida no ano que antecede a passagem à reforma; porém, passou a ser aplicado apenas às reformas antecipadas. Para compensar, em 2014, a idade da reforma aumentou para 66 anos e foi indexada à evolução da esperança de vida (com efeitos a partir de 2016).⁵ Ou seja, o fator de sustentabilidade passou a penalizar apenas as reformas antecipadas, mas, como a idade legal da reforma foi indexada à esperança de vida, para não sofrer a penalização, a passagem à reforma tenderá a acontecer em idades cada vez mais avançadas.⁶

8. OS PROCESSOS POLÍTICOS DAS REFORMAS

Resta-nos questionar como foi possível operar a mudança institucional descrita, mantendo a sociedade “anestesiada” e sem uma forte resistência política. A resposta a esta interrogação exige o estudo dos processos políticos que caracterizaram as reformas. A literatura sobre o *retrenchment* fornece instrumentos de análise importantes para explicar como é que transformações profundas podem passar despercebidas. Na obra de referência *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Pierson (1994) observou que os processos políticos que caracterizam a fase de recuo/retracção do *welfare state* são muito diferentes dos que caracterizam a expansão, porque cortar programas que reúnem um apoio alargado é impopular. Por isso, a retração tende a ser um exercício de *evitamento de culpa* (*blame avoidance*). As reformas bem-sucedidas não são, em geral, as que resultam de um assalto frontal aos programas sociais, mas aquelas em que os atores políticos usam estratégias para evitar a oposição, como os *métodos de “ocultação”*, de “*divisão*” e de “*compensação*”.

Muitos destes métodos identificados por Pierson foram utilizados na reforma de 2007: o *gradualismo*, que dissemina no tempo as consequências negativas das medidas adotadas, ocultando a responsabilidade política do governo que decretou os cortes (característica

⁵ Devido ao aumento automático da idade da reforma, a redução expressiva das taxas de substituição causada pela reforma de 2007, deixou de ser visível no *Ageing Report* de 2018. No novo cenário, que considera o aumento automático da idade da reforma, o declínio projetado da taxa de substituição é de 12,4 p.p., entre 2016 e 2070, valor muito inferior aos 27 p.p., entre 2013 e 2060, que o *Ageing Report* de 2015 indicava.

⁶ Algumas alterações regulamentares foram introduzidas na atual legislatura, salientando-se: mudança no regime de antecipação da reforma para carreiras longas; aumentos extraordinários das pensões dos pensionistas de rendimentos reduzidos; revisão do limiar de rendimento que define o escalão que beneficia da regra de indexação mais favorável.

fundamental da referida reforma); *tornar invisíveis ou pouco perceptíveis os efeitos gravosos de certas medidas*, como no caso em que, pela natureza técnica, as mudanças não são bem compreendidas pelos cidadãos (as consequências de fazer depender o cálculo da pensão dos salários do final ou da totalidade da carreira); a *estratégia de “dividir para reinar”*, que pode passar por *compensar uns para impor custos a outros* (como foi o caso da desindexação da pensão mínima do salário mínimo nacional, com promessa de elevação do último), ou *desfazar a execução dos cortes*, não onerando significativamente as gerações presentes, mas penalizando as futuras, evitando assim a oposição, etc.

Estas estratégias são criticáveis por imporem reformas que os cidadãos, eventualmente, não apoiariam ou rejeitariam, se conhecessem integralmente as suas consequências (Levy, 2010): os métodos de ocultação não respeitam os princípios democráticos da transparência e responsabilização; os métodos de divisão resultam de negociações que excluem os grupos que sofrem perdas.

É de destacar, como Levy (2010) observou, que a retração nem sempre é um exercício de *evitamento de culpa*, porque a justificação atribuída às reformas regressivas pode permitir, por vezes, *reclamar créditos políticos (credit claiming)*; isso acontece quando as reformas *são* defendidas em nome de um objetivo maior. Em Portugal, o discurso de legitimação apresentou as alterações legislativas introduzidas em 2007 como meros ajustamentos paramétricos, indispensáveis para assegurar a viabilidade futura do sistema, que não envolvem mudança estrutural. O propósito era “salvar o sistema”, “assegurar a sua sustentabilidade futura”, “concretizar objetivos de justiça social”, etc. Na realidade, criou-se uma dinâmica que, com o decorrer do tempo, desencadeia uma redução drástica dos níveis garantidos de pensões. Se nada for feito para reverter as reformas já decretadas, a inação terá um profundo impacto transformador.

9. OS MECANISMOS DE AJUSTAMENTO AUTOMÁTICO

Importa salientar que a transformação *gradual* dos sistemas públicos de pensões (que propicia o *evitamento de culpa* nas reformas) tem sido conseguida, em muitos países, através de “mecanismos de ajustamento automático”. Estes mecanismos são utilizados para estabilizar a despesa automaticamente (cortando pensões ou agravando as condições de elegibilidade), quando se verificam alterações de contexto (demográfico ou económico). Como dispensam alterações legislativas, também dispensam a intervenção futura dos atores políticos.

Estes instrumentos já são aplicados há muito tempo no domínio das pensões. É o caso dos métodos de indexação, que ajustam automaticamente o valor das pensões ao crescimento dos preços ou das remunerações. O que caracteriza os novos mecanismos de ajustamento automático é o facto de terem sido desenvolvidos, não para recuperar rendimentos, mas para impor perdas (cortar pensões, estabilizar a despesa, elevar a idade da reforma). Dispensando alterações legislativas, realizam os cortes sem intervenção política direta (Turner, 2009).

De facto, a transformação gradual do sistema público de pensões em Portugal resulta, em grande medida, de ajustamentos paramétricos de natureza automática. No período em análise, ocorreram duas tendências. Por um lado, eliminaram-se dois mecanismos de ajustamento automático que promoviam o crescimento das pensões: (1) a indexação de todas as pensões

aos preços; (2) a indexação dos níveis mínimos de pensão ao salário mínimo nacional. Por outro lado, instituíram-se dois mecanismos de ajustamento automático destinados a conter a despesa: (1) a regra de cálculo passou a incluir um fator de sustentabilidade (instituído em 2007; agravado em 2013), para reduzir a taxa de substituição à medida que a esperança de vida na sociedade aumenta; (2) a idade da reforma foi indexada à esperança de vida na sociedade (em 2013, em vigor desde 2016).

Os mecanismos que provocam reduções automáticas dos níveis das pensões requerem uma intervenção ativa para bloquear os seus efeitos. Como o “ajustamento ao contexto” é automático, a dimensão da quebra futura de rendimento na reforma é desconhecida. Isto significa que o retrocesso social é institucionalizado sem discussão pública. É claro que, de um ponto de vista político, é mais fácil executar cortes automáticos do que discricionários. No entanto, esta *hands-off approach* pode ter proveitos eleitorais, mas peca por falta de transparência e responsabilização dos atores políticos.

Os mecanismos de ajustamento automático apresentam-se como instrumentos facilitadores da execução dos ajustamentos (cortes) considerados inevitáveis. Por isso, estes mecanismos despolitizam os cortes das pensões; são, como Weaver (2016) refere, uma forma de “retirar a política das políticas de pensões”. Ao despolitizar os cortes das pensões, a agenda da discussão fica circunscrita, não deixando espaço para visões concorrentes. Excluem-se do debate público outras perspetivas sobre o problema e as suas soluções, sobre os fins das políticas e os instrumentos necessários para os alcançar. Desta forma se nega a natureza eminentemente política das escolhas feitas neste domínio, ocultando os valores subjacentes, os pressupostos implícitos e os conflitos de interesse.

REFERÊNCIAS

- Banco de Portugal [BP] (2011) *Relatório Anual*, Lisboa, Banco de Portugal.
- Banco Mundial (1994) *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, New York, Oxford University Press.
- Béland, D. (2005) Ideas and social policy: An institutionalist perspective. *Social Policy and Administration*, 39 (1), 1-18.
- Béland, D.; Mahon, R. (2016) *Advanced Introduction to Social Policy*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Beveridge, W. (1944) *Full Employment in a Free Society*, New York, Norton.
- Blyth, M. (2011) Ideas, uncertainty and evolution, in Béland, D.; Cox, R. H. (eds.) *Ideas and Politics in Social Science Research*, Oxford, Oxford University Press, 83-101.
- Carone, G.; Eckefeldt, P.; Giamboni, L.; Laine, V.; Pamies, S. (2016) Pension reforms in the EU since the early 2000's: Achievements and challenges ahead. *European Economy Discussion Paper*, 42. Acedido em 30 de Dezembro de 2018, em: https://mpr.aub.uni-muenchen.de/78163/1/MPRA_paper_77574.pdf.
- Cesaratto, S. (2005) *Pension Reform and Economic Theory: A Non-orthodox Analysis*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- Comissão do Livro Branco da Segurança Social [CLBSS] (1998) *Livro Branco da Segurança Social*, Lisboa, INA.
- Comissão Europeia [CE] (2003) *Joint Report from the European Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions*, Bruxelas, Comissão Europeia.
- Comissão Europeia [CE] (2006) *Adequate and Sustainable Pensions. Synthesis report 2006*, Bruxelas, Comissão Europeia.
- Comissão Europeia [CE] (2012) *White Paper 'An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions'*, (COM (2012) 55 final), Bruxelas, Comissão Europeia.
- Comissão Europeia [CE] (2015) *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2013-2060)*, European Economy 3, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- Comissão Europeia [CE] (2018) *The 2018 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, Institutional Paper 079, Bruxelas, Comissão Europeia.
- Cox, R. H. (2001) The social construction of an imperative: Why welfare reformed happened in Denmark and The Netherlands, but not in Germany. *World Politics*, 53 (3), 463-498.
- ECOFIN (2018) *Public finances: Conclusions on age-related spending*, Conselho Europeu/Ecofin. Acedido em 30 de Dezembro de 2018, em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/25/public-finances-conclusions-on-age-related-spending/pdf>.
- Eurogrup (2016) *Eurogroup statement on common principles for strengthening pension sustainability*, Statements and Remarks, (346/16), Bruxelas, Eurogrup. Acedido em 30 de Dezembro de 2018, em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/16/eurogroup-pension-sustainability/>.
- Feldstein, M. S. (1974) Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economy*, 82 (5), 905-926.
- Feldstein, M. S. (2005) Rethinking social insurance. *American Economic Review*, 95, 1-24.
- Friedman, M. (1967) The case for the negative income tax. *National Review*, 239-241.
- Hacker, J. S. (2004) Privatizing risk without privatizing the welfare state. The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *American Political Science Review*, 98, 243-60.
- Hacker, J. S. (2005) Policy Drift: The hidden politics US welfare state retrenchment, in Streeck, W.; Thelen, K. (eds.) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 40-82.

- Hall, P. A. (1993) Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25 (3), 275-296.
- Howlett, M.; Cashore, B. (2009) The dependent variable problem in the study of policy change: Understanding policy change as a methodological problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11 (1), 33-46.
- Levy, J. (2010) Welfare retrenchment, in Castles, F. G.; Leibfried, S.; Lewis, J.; Obinger, H.; Pierson, C. (eds.) *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 552-565.
- Müller, K. (2003) *Privatizing Old Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Murteira, M. C. (2013) La réforme des retraites au Portugal en 2007: Une réforme structurelle. *Revue française des affaires sociales*, 3, 127-147.
- OCDE (2007) *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries*, Paris, OCDE.
- OCDE (2011) *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries and G20 Countries*, Paris, OCDE.
- Orenstein, M. A. (2005) The new pension reform as global policy. *Global Social Policy*, 5 (2), 175-202.
- Orenstein, M. A. (2008) *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton, Princeton University Press.
- Orenstein, M. A. (2011) Pension privatization in crisis: Death or rebirth of a global policy trend? *International Social Security Review*, 64 (3), 65-80.
- Orenstein, M. A. (2013) Pension privatization: Evolution of a Paradigm. *Governance*, 26 (2), 259-281.
- Orenstein, M. A. (2014) Pensions: Who's learning from whom?, in Kélemen R. D. (ed.) *Lessons from Europe? What Americans Can Learn from European Public Policies*, Washington, D.C., CQ Press.
- Ortiz, I.; Duran-Valverde, F.; Urban, S.; Wodsak, V.; Yu, Z. (2018) *Reversing pension privatization: Rebuilding public pension systems in Eastern European and Latin American countries (2000-18)*, ESS-Working Paper 63, Geneva, ILO.
- Pierson, P. (1994) *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, New York, Cambridge University Press.
- Pivetti, Massimo (2006) The 'principle of scarcity', pension policy and growth. *Review of Political Economy*, 18 (3), 379-390.
- Santos, B. S., Bento, M., Gonelha, M., Costa, A. B. (1998) *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas, Centro de Estudos Sociais.
- Stigler, G. (1970) Director's law of public income redistribution. *Journal of Law and Economics*, 13 (1), 1-10.
- Streeck, W.; Thelen, K. (2005) Introduction: Institutional change in advanced political economies, in Streeck, W.; Thelen, K. (eds.) *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, 1-39.
- Turner, J. A. (2009) *Social Security Financing: Automatic Adjustments to Restore Solvency*, Washington D.C., AARP Public Policy Institute.
- Weaver, K. (2016) Privileging policy change? Sustaining automatic stabilizing mechanisms in public pensions. *Social Policy & Administration*, 50 (2), 148-164.

