

**WORKSHOP SOBRE
SEGURANÇA SOCIAL, ECONOMIA E SUSTENTABILIDADE**

**PROTECÇÃO SOCIAL MAIS SUSTENTÁVEL:
não há modelos sem riscos, nem escolhas
sem consequências**

Palestrante: Paulo Pedroso. Consultor Senior PPLL Consult. Professor Auxiliar
Convidado do ISCTE-Instituto Unviersitário de Lisboa

Fins comuns dos sistemas de protecção social obrigatória

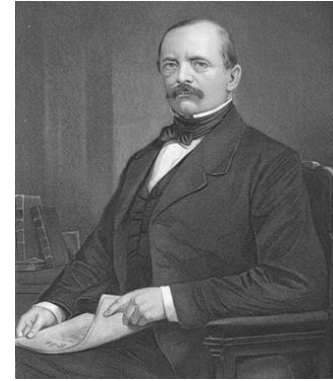
- garantir um certo nível de rendimentos quando os que hoje participam na actividade económica deixarem de o fazer – *materialização de direitos sobre a produção futura* (Barr¹)
- há duas formas de garantir essa capacidade de consumo futura:
 - a promessa de que os produtores do futuro garantirão o acesso a bens e serviços aos produtores de hoje (“repartição”);
 - a acumulação individual de recursos patrimoniais que possam ser mobilizados quando necessários (“capitalização”).

¹ Ver Barr, Nicholas (2002), “Reforming pensions: myths, truths and policy choices [online], London, LSE Research online (Acessível em <http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000286>)



MATRIZES FUNDAMENTAIS DOS SISTEMAS DE SEGURANÇA SOCIAL

AS “QUATRO FAMÍLIAS” DOS SISTEMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL OBRIGATÓRIA



- 1889 – Bismarck: sistema de seguros sociais obrigatórios
 - Contribuições próprias (% dos salários repartida entre trabalhadores e empregadores)
 - Mutualização dos riscos de perda de rendimentos
 - Reposição de uma fracção do salário definida por fórmulas de cálculo ligadas aos níveis salariais médios num determinado período de tempo e ao tempo de permanência no sistema.

Sistema de repartição ou “pay-as-you-go”: as receitas recolhidas dos contribuintes do sistema são tendencialmente transferidas de imediato para os beneficiários, não havendo lugar a pré-financiamento

- Década de 50 – desmantelamento do Império britânico deixou 2 sistemas de segurança social ocupacional:
 - “pay-as-you-go” para funcionários públicos, militares e forças de segurança
 - “provident fund” – fundos públicos de previdência: são financiados por contribuições próprias obrigatórias de trabalhadores e empregadores, tal como os seguros sociais bismarckianos, mas assentam numa **lógica patrimonial** e não na **mutualização do risco**.
- Apesar de estes fundos terem sido lançados nas então colónias britânicas de África e da Ásia, hoje têm expressão sobretudo nos países que emergiram das colónias asiáticas.
 - O exemplo de referência internacional desta experiência é o fundo de previdência central (Central Provident Fund) de Singapura, criado em 1955.





- 1981 – Chile (Pinochet e Escola de Chicago) rompeu com o sistema de seguros sociais e substituiu a protecção social ligada aos rendimentos baseada na repartição por um sistema de capitalização em contas individuais geridas por fundos privados
 - O sistema de contas individuais opera como os fundos de previdência públicos quanto ao financiamento e técnica de atribuição de prestações, isto é recolhe contribuições obrigatórias, que são investidas e devolvidas sob a forma de prestações cujo valor é definido pelo capital acumulado acrescido da valorização que teve
 - Distingue-se pela criação de um mercado de serviços financeiros (de fundos de pensões) aos beneficiários, que são chamados a escolher os operadores de mercado em que são colocadas as suas poupanças



- 1994 – Suécia - criação do sistema de contribuições definidas virtuais (*defined contributions*):



- mantem a técnica da repartição em que tendencialmente as contribuições são transferidas imediatamente de contribuintes para beneficiários.
- fórmula de cálculo dos benefícios tem uma lógica patrimonial e resulta do saldo dos descontos feitos (tratando-os como um depósito virtual) com uma valorização convencional (não há valorização real, porque não há investimento dos fundos)
- cada beneficiário tem permanentemente uma conta individual virtual em que é “depositado” o seu contributo e que recebe um “juro” fictício.

Sistema de financiamento	Sistema de atribuição de benefícios	
	Benefícios definidos	Contribuições definidas
Repartição (pay-as-you-go)	<p>Segurança social clássica (“Bismarckiana”) – são cobradas taxas sobre os ganhos que são transferidas imediatamente sob a forma de benefícios. Os benefícios são calculados por fórmulas ligadas ao nível salarial atingido num determinado período da vida activa</p>	<p>Segurança social com contas individuais virtuais (“Sueca”)- são cobradas taxas sobre os ganhos que são transferidas imediatamente sob a forma de benefícios. Os benefícios são calculados por fórmulas ligadas ao valor das contribuições efectuadas, acrescido de uma taxa de juro convencional.</p>
Capitalização		<p>Fundo público de previdência (“Singapura”)- são feitas poupanças obrigatórias (a que podem crescer poupanças facultativas) sobre os ganhos que são investidas por um fundo público. Os benefícios são calculados por fórmulas ligadas ao valor das contribuições efectuadas, acrescido da valorização dos investimentos efectuados</p> <p>Contas individuais (“Chilena”)- são feitas poupanças obrigatórias (a que podem crescer poupanças facultativas) sobre os ganhos que são depositadas em fundos privados em condições de mercado. Os benefícios são calculados por fórmulas ligadas ao valor das contribuições efectuadas, acrescido da valorização dos investimentos efectuados</p>

A SUSTENTABILIDADE DEPENDE DA RESPOSTA A DIVERSOS RISCOS

OS SEIS RISCOS DE SUSTENTABILIDADE DA PROTECÇÃO SOCIAL OBRIGATÓRIA

Choques

macroeconómicos

- Os choques macroeconómicos afectam a produção e os preços:
 - A redução da capacidade produtiva do país afecta os **sistemas de repartição**, na medida em que aumenta o desemprego, diminuindo a capacidade contributiva e causando dificuldades de financiamento
 - A inflação afecta os **sistemas de capitalização** porque provoca a desvalorização real das poupanças acumuladas.
 - As quedas do mercado de capitais afectam os **sistemas de capitalização** porque provocam a desvalorização dos investimentos feitos





Choques demográficos

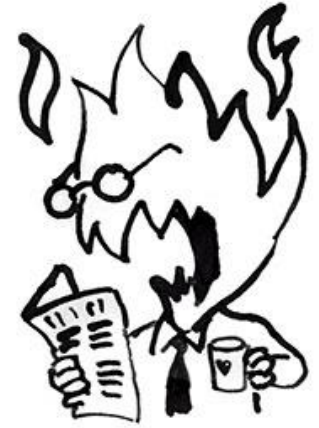
- Afectam fortemente os sistemas de redistribuição, na medida em que a população em idade activa se estreita e a população dependente das contribuições da população activa se alarga
- Interagem com a economia: a diminuição da população em idade activa provoca uma diminuição do produto, que por sua vez provoca inflação, que provoca perda de poder de compra das poupanças.

Riscos políticos

- No sistema de redistribuição: manipulação do sistema para gerar benefícios para certos grupos de beneficiários ou para os beneficiários actuais que podem gerar mais-valias políticas imediatas mas sobrecargas diferidas, em prejuízo das gerações futuras
- No sistema de capitalização de gestão pública: gestão dos recursos pelo Estado pode não ser transparente e a valorização das poupanças declaradas ao contribuinte pode não ser real, bem como os investimentos feitos podem ser interessantes para o Estado mas não ser os mais adequados à valorização do património dos contribuintes
- No sistema de capitalização de contas individuais: risco político da incapacidade de supervisão da gestão dos investimentos

Riscos de gestão

- A repartição é um processo de gestão corrente – riscos pouco intensos
- Capitalização:
 - má gestão (ou fraude) nos investimentos ou perfil de risco dos investimentos não adequado aos interesses do beneficiário
 - dificuldade de criar verdadeiros mercados de fundos em economias de média e pequena dimensão, em que os comportamentos monopolistas ou quase monopolistas dos fundos dominantes podem distorcer as condições de mercado e gerar rendas desproporcionadas para as entidades gestoras

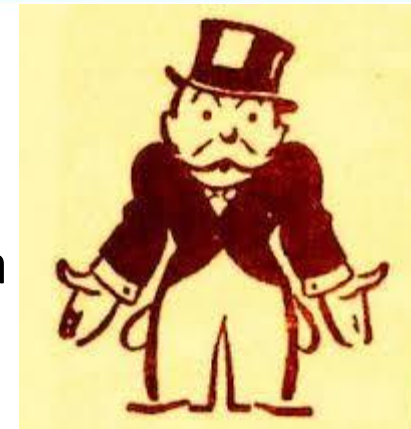


Riscos de investimento



- Inexistente nos sistemas de repartição
- A volatilidade dos mercados financeiros e a incerteza sobre investimentos de longo prazo:
 - na perspectiva dos fundos, os investimentos são feitos em fluxo permanente
 - na perspectiva, do cidadão, há um momento em que as poupanças acumuladas têm que ser transformadas em liquidez. **Se esse momento for desfavorável, o cidadão pode ser seriamente prejudicado face a outros em circunstâncias em tudo idênticas que se reformem num momento em que o mercado seja favorável**
 - na perspectiva de países com mercado de capitais escasso, os fundos são investidos noutras economias e essas verbas são subtraídas ao investimento nacional, **diminuindo o crescimento potencial**

Riscos dos mercados de anuidades

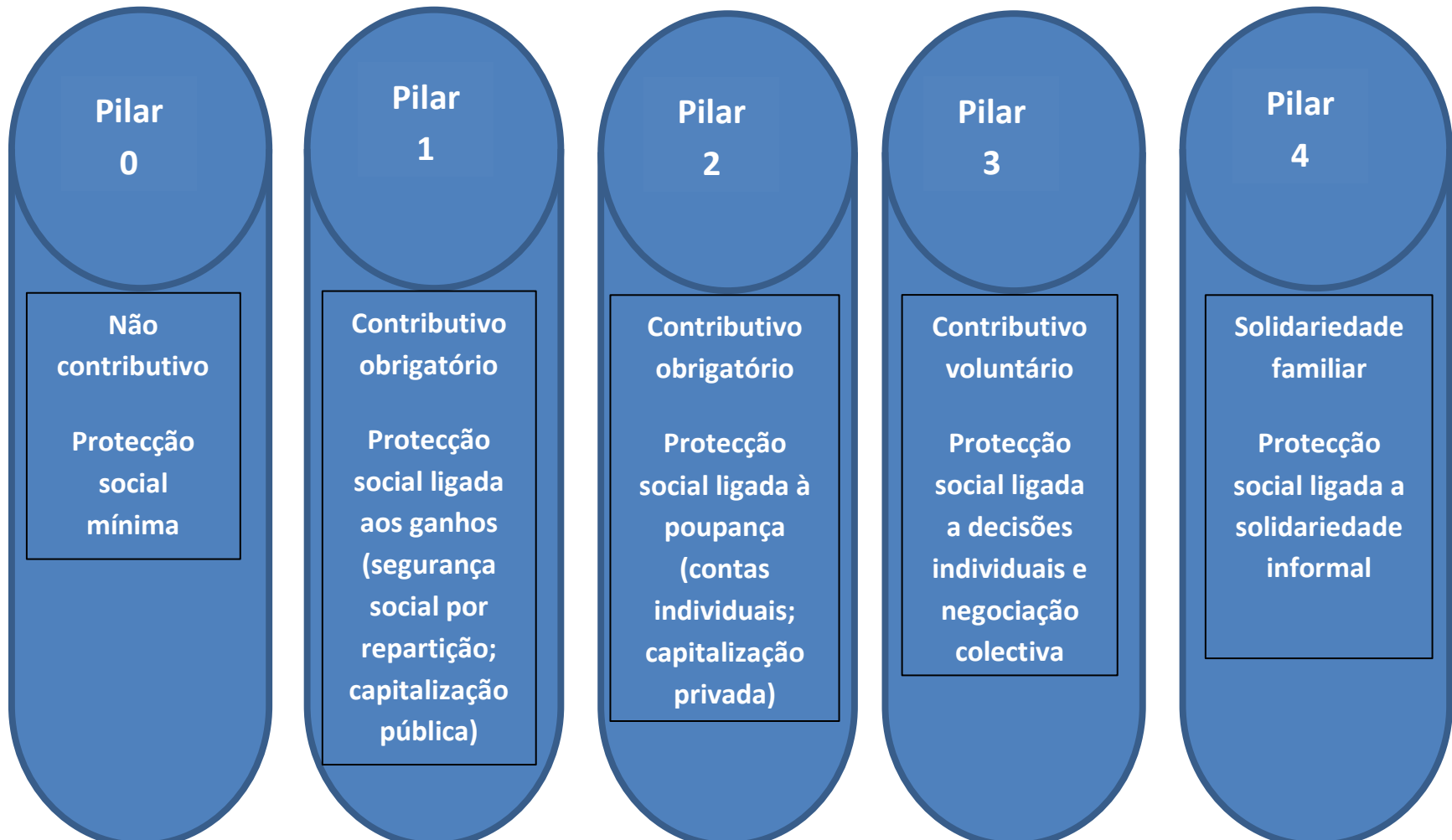


- Risco exclusivo dos sistemas de capitalização, embora mimético dos riscos de sustentabilidade financeira dos sistemas de segurança social clássicos
- Para mitigar o risco de perda de rendimento na velhice, no momento da reforma, os capitais acumulados são transformados num seguro vitalício que proporciona um rendimento garantido (a anuidade).
- Esse seguro é definido por cálculos actuariais que têm em conta a esperança média de vida e a variação previsível do valor dos activos em carteira, sendo o risco financeiro passado do beneficiário para o segurador por todo o tempo que durar a anuidade.
- Os sistemas de capitalização estão expostos aos riscos no mercado segurador.

Diversificação e ancoragem a critérios de decisão

ESTRATÉGIAS DE MITIGAÇÃO DE RISCOS

Diversificação de riscos: Modelos multi-pilar (proposta do Banco Mundial)



Limitação de benefícios a fórmulas de equilíbrio de longo prazo

- Exemplo desta tendência é o índice de equilíbrio introduzido na reforma da segurança social sueca

Fórmula da valorização de activos individuais virtuais e de valor das pensões na Suécia (exemplo)

- a) Num determinado ano o rácio de equilíbrio é 1 (activos e responsabilidades equivalem-se) e o salário real per capita subiu 4%: os montantes descontados acumulados valorizam 4% e as pensões sobem 2,4%¹ (1,04 – 1,01);
- b) Num determinado ano o rácio de equilíbrio é 1 (activos e responsabilidades equivalem-se) e o salário real per capita subiu 1%: os montantes descontados acumulados valorizam 1%) e as pensões descem 0,6% (1,01 – 1,016);
- c) Num determinado ano o rácio de equilíbrio é 0,9900 e o salário real per capita subiu 4 %: os montantes descontados acumulados valorizam 2,96%¹ (0,9900*1,04-1,00) e as pensões sobem 1,36% (0,99*1,04-1,016).
- d) Num determinado ano o rácio de equilíbrio é 0,99 e o salário real per capita subiu 1 %: os montantes descontados acumulados desvalorizam 0,01%¹ (0,99*1,01-1,00) e as pensões descem 1,61% ((0,99*101)-101,6).

¹ A pensão é calculada com a introdução, na atribuição, de um aumento anual de 1,6%, que é descontado a aumentos posteriores

Fórmulas de cálculo com factores de ajustamento a variações demográficas

- Exemplo desta tendência é a introdução de “factores de Sustentabilidade”
- Portugal introduziu em 2006 um factor de sustentabilidade na fórmula de cálculo das pensões (em regime de benefícios definidos)

Fórmula de cálculo da pensão em Portugal a partir de 2006

$$MP = RR * TGF * FS$$

- **MP= Montante de Pensão**
- **RR = Remuneração de referência** (revalorização é feita pelo índice geral de preços no consumidor, sem habitação (IPC). Nos anos de 2002 a 2011, a revalorização foi feita pela ponderação em 75% da variação do IPC e em 25% da evolução média dos ganhos subjacentes às contribuições declaradas à segurança social, com o limite máximo de IPC acrescido de 0,5 pontos percentuais.)
- **TGF = Taxa global de formação** (2% por cada ano de desconto para os beneficiários com 20 ou menos anos de desconto. Os beneficiários com mais de 20 anos de descontos têm uma taxa global de formação regressiva: 2,3% por cada ano nos rendimentos inferiores a 1,1 IAS; 2,25% nos rendimentos entre 1,1 IAS e 2 IAS; 2,2% nos rendimentos entre 2,2 IAS e 4 IAS; 2,1% nos rendimentos entre 4 e 8 IAS; 2% nos rendimentos superiores a 8 IAS.)
- **FS = Factor de sustentabilidade** (quociente entre a esperança média de vida aos 65 anos em 2006 e a esperança média de vida aos 65 anos no ano anterior ao início da pensão.)

Configuração dos maiores riscos de sustentabilidade da PSO em Angola

- Risco de confiança
- Risco político
- Risco de gestão

Risco de confiança

- Persistência de baixas taxas de cobertura no sector privado implica:
 - a cultura da **contributividade** não se enraizar no mercado de trabalho e não ser valorizada por empregadores nem por trabalhadores
 - distorções na concorrência entre entidades que contribuem e não contribuem para segurança social que funcionam como **incentivos à não adesão**

Risco político

- A eventual criação de benefícios desproporcionados face às receitas previsíveis, que desequilibrem a relação entre as contribuições e as prestações, provocaria défices estruturais, implicando:
 - transferências do Estado ou
 - aumentos de taxas contributivas

Risco de gestão

- O sistema é parcialmente de capitalização pública porque acumula reservas substanciais que terão que ser bem geridas para poderem ser mobilizadas quando necessário. Segundo a gestão a adoptar há o risco de:
 - Valorizar insuficientemente face ao potencial as verbas capitalizadas
 - Permitir o uso das reservas para fins que se revelem não eficientes ou exógenos à segurança social

MELHORAR A SUSTENTABILIDADE DA PSO EM ANGOLA – ALTERNATIVAS TÉCNICAS E DECISÕES POLÍTICAS

Implicações em Angola	Segurança social clássica (benefícios definidos)	Sistema de contas individuais virtuais (contribuições definidas)	Fundo público de previdência (contribuições definidas)	Sistema de contas individuais (contribuições definidas)
Estabilidade macroeconómica	Fulcral que a economia continue a crescer, para que o crescimento da massa salarial garanta as receitas adequadas ao pagamento das responsabilidades assumidas.		Fulcral que a inflação esteja controlada, porque o fundo garante uma valorização mínima anual, indexada (frequentemente a taxas de juro de depósitos a prazo) e os investimentos feitos podem não garantir retornos suficientes ao Estado.	
Regulação	Negligenciável. O Instituto Nacional de Segurança Social é o único operador da protecção social obrigatória. A		Importante a supervisão das entidades bancárias por causa da definição das taxas de juro garantidas aos beneficiários.	Fulcral, porque todo o sistema depende da solidez das instituições financeiras participantes e da sua gestão adequada dos riscos.
Funcionamento do mercado de capitais	Pouco relevante. Apenas são investidas as reservas, que podem ser alocadas parcial ou totalmente a dívida pública nacional ou ao investimento real na economia (por exemplo em bancos de desenvolvimento).		Relevante, na medida em que todas as receitas são investidas. Frequentemente o Estado cria fundos de investimento que utiliza para financiar o crescimento económico	Fulcral. A lógica do sistema é a de que os fundos de pensões são operadores importantes dos mercados financeiros
Capacitação do sector privado de gestão de fundos	Pouco relevante. O Instituto Nacional de Segurança Social pode desenvolver essas capacidades em relação aos fundos públicos.		Fulcral. As ineficiências das empresas reflectem-se em perdas de valor dos fundos sob sua gestão	

Aumento da sustentabilidade do modelo actual	Mudança para capitalização sob direcção do Estado	Criação de um mercado de protecção social
<ul style="list-style-type: none">• Introdução de novos elementos nas fórmulas de cálculo das pensões que permitam neutralizar os efeitos das variações demográficas (criação de um factor de sustentabilidade que ajuste automaticamente a idade de reforma) e económicas (nomeadamente regras de actualização de pensões que entrem em linha de conta com o crescimento económico, a variação da massa salarial e a inflação).• Criação de capacidade de gestão financeira das reservas acumuladas de modo a valorizá-las.• Optimização dos mecanismos que permitam ao Estado maximizar a utilização de recursos sob sua gestão para financiar o crescimento económico nacional e/ou a expansão económica do investimento do país no estrangeiro.	<ul style="list-style-type: none">• Definição de novas regras quer na fase de acumulação (contribuições), quer na fase de acesso à pensão (fórmula de cálculo, regras para o levantamento de prestações ou fixação de anuidades), para além de regras de transição, alteração do sistema institucional de gestão da segurança social, com a criação de um fundo público de investimento e a regulação da actividade das entidades financeiras privadas parceiras na gestão do sistema• Criação de capacidade de gestão financeira das verbas depositadas de modo a garantir que permitem pelo menos a rentabilidade necessária para atingir a valorização garantida aos segurados.• Adopção de mecanismos de informação regular aos segurados sobre o valor real da sua carteira de investimento• Optimização dos mecanismos que permitam ao Estado maximizar a utilização de recursos sob sua gestão para financiar o crescimento económico nacional e/ou a expansão económica do investimento do país no estrangeiro.	<ul style="list-style-type: none">• Alteração profunda do papel e vocação do Instituto Nacional de Segurança Social, que deixa de ter quaisquer competências na gestão do sistema, entregue às entidades financeiras autorizadas• Capacitação do Instituto encarregue da para ser uma entidade reguladora eficaz, quer na fixação do perfil das carteiras de investimento dos segurados, quer na supervisão da actividade das instituições financeiras, quer na criação de mecanismos de portabilidade das contribuições e de garantia das contribuições feitas e das pensões em caso de insolvência de entidades financeiras participantes (estas funções aproximam-se das funções de supervisão financeira, podendo ser considerado adequado colocá-las no âmbito do Ministério das Finanças)• Desenvolver o mercado de capitais, por forma a que os fundos possam ser investidos, maximizando os seus resultados e estimulando o uso produtivo das poupanças acumuladas. Se o país não tem mercados de capitais suficientemente desenvolvidos, esses recursos são ou insuficientemente valorizados ou transferidos para investimento no estrangeiro que financiam o crescimento de outras economias e frequentemente, das economias desenvolvidas.