

Técnicas de financiamento de sistemas de segurança social

Maria Teresa Medeiros Garcia
IDEFF, 26 de Maio de 2015

Referência: Cichon, M.; Scholz, W.; van de Meerendonk, A.; Hagemeyer, K.; Bertranou, F.; Plamondon, P.
Financing social protection
Quantitative Methods in Social Protection Series
Geneva, International Labour Office/International Social Security Association, 2004

- A despesa dos sistemas de proteção social nacionais (SPSN), ou outros, é determinada pelas regras que orientam as respectivas transferências sociais.
- Estas regras são determinadas em primeiro lugar por valores sociais.
- Ao longo das últimas décadas, contudo, elas têm sido testadas em termos da sua capacidade de fazer face às despesas.

- Com vista a avaliar essa sustentabilidade, o que é fundamentalmente um processo político de tentativa e erro, os custos imediatos, de médio e de longo prazo de um dado sistema têm de ser estabelecidos.
- Isto é feito através de estudos atuariais e de estudos de orçamento social.

Esta breve apresentação tem como certo os desenvolvimentos dos custos e assume que a sociedade tomou todas as medidas necessárias em termos de eliminação do risco.

Assim, apresentam-se as opções que os decisores políticos e os gestores financeiros têm ao seu dispor para financiar a despesa esperada.

O desenho e a escolha de sistemas de financiamento tem a ver com encontrar formas de manter as promessas do benefícios.

As seguintes questões colocam-se:

(1) Quem paga. . .(dimensão da população coberta)

(2) A partir de que rendimento. . .

(3) Que montantes de contribuições ou impostos. . .

(4) Em que momento do tempo. . .

(5) Para quem. . .

dado um certo desenvolvimento esperado da despesa.

Com vista a garantir que há sempre recursos disponíveis quando necessários, as sociedades decidem sobre estas questões selecionando regimes de financiamento, ou seja, como gerar o rendimento necessário para financiar os diferentes esquemas de benefício social.

Os recursos podem ser mobilizados de formas diversas, desde impostos a contribuições (ou uma técnica mista) e dentro das contribuições as opções disponíveis vão desde a total solvência (onde há acumulação prévia de fundos – *full funding*) à solvência nula (*zero funding*).

A evolução esperada da despesa e a escolha da técnica de financiamento determinam o peso financeiro de cada geração de contribuintes.

O conceito de equilíbrio financeiro que todas as técnicas de financiamento procuram manter deve ser definido.

Do ponto de vista atuarial, um esquema está em **equilíbrio financeiro** se o **valor atual de todo o rendimento futuro** acrescido da reserva inicial **iguala o valor presente da despesa futura** em qualquer momento do tempo.

Formalmente teremos a equação:

$$R_0 + \sum_{t=0}^{\infty} \pi_t TSR_t r_t = \sum_{t=0}^{\infty} TD_t r_t$$

Onde:

$t = 0, \dots, \infty$ representa anos

R_0 é a reserva inicial

π_t é a taxa de contribuição praticada no ano t

r_t é o factor de desconto

TSR_t é o montante total de salários ou rendimentos no ano t

TD_t é a despesa total em t

A equação tem de verificar-se em qualquer ponto do tempo para um período ilimitado.

A não limitação do período temporal é justificada pelo facto de a existência dos sistemas de segurança social serem garantidos por tempo não limitado pela lei.

A equação aplica-se quer a regimes de repartição (ou *pay-as-you-go* (**PAYG**)) como a regimes de acumulação prévia total ou intermédia (**fully funded** ou **intermediate funding**).

Assegurar o equilíbrio financeiro através de uma gestão responsável da receita e da despesa é fundamental.

Este equilíbrio mais geral de longo prazo não garante automaticamente liquidez em cada ponto específico do tempo.

Nos regimes de repartição, o esquema está por definição em equilíbrio numa base anual, enquanto que noutros regimes deficits anuais temporários são possíveis desde que sejam compensados por excedentes futuros.

As regras e a regulação de uma dado regime financeiro têm que transpor o equilíbrio financeiro e o requisito de liquidez anual num equilíbrio atuarial que assegure a provisão de fluxo financeiro para cobrir a despesa em benefício em cada momento do tempo, que é um requisito mais pragmático e de melhor gestão que o equilíbrio financeiro geral.

Uma mensagem da teoria é que o nível de despesa em pensões (e também do equilíbrio financeiro) é influenciado por três fatores:

- . **Fatores demográficos**, que determinam a dimensão relativa da geração ativa (financiadora) em relação à geração não ativa (beneficiadora);
- . **Fatores económicos**, que determinam a capacidade (ela própria dependente do nível de desenvolvimento económico) dos diferentes financiadores para honrar os compromissos do contrato; e
- . **Fatores de governo**, que descrevem a natureza do contrato, nomeadamente quanto é prometido e a qualidade da gestão dos fluxos financeiros.

População

Quanto maior for a dimensão do grupo coberto (pelo menos em teoria), maior a probabilidade do pagamento dos benefícios.

Os esquemas nacionais de seguro têm uma experiência de benefício mais estável, se forem bem geridos.

Todos os sistemas de transferências sociais estão assentes na mutualização dos riscos relacionados com as contingências de invalidez, pobreza, velhice, doença, etc.

A desagregação da solidariedade nacional em grupos de solidariedade de menor dimensão conduz inevitavelmente a maior disparidade de níveis de benefício.

Contudo, argumentos atuariais a favor de agregação de riscos podem estar em contradição com as preferências políticas da sociedade.

Um pouco por todo o mundo, a tendência para a desagregação da solidariedade entre grupos pode ser observada até se atingir a individualização com os esquemas de poupança reforma obrigatórios. Naturalmente que isto cria grande diferenciação dos níveis de benefício individual.

Regras de financiamento

Os esquemas estatutários de segurança social públicos operam numa base de regras ou princípios de financiamento que são fundamentalmente diferentes dos princípios em que se baseiam os esquemas privados com os mesmos objetivos.

Nestes últimos, há uma equivalência individual entre a contribuição e o benefício esperado (acrescido dos custos administrativos). Normalmente, não há transferência de rendimento entre gerações ou grupos de rendimento.

As regras que governam os regimes de financiamento da segurança social são mais discricionárias mas podem ser deduzidas do mandato societário dos SPSN.

Três regras podem ser identificadas:

1. Regra da solidariedade financeira;
2. Regra da equivalência financeira coletiva; e
3. Regra da equidade intergeracional.

Na prática, dificilmente são todas respeitadas ao mesmo tempo, mas são quase inevitavelmente o resultado de **compromisso político**.

1. Regra da solidariedade financeira

No âmbito desta regra, as contribuições ou impostos para financiar benefícios são cobrados na base da capacidade para pagar, independentemente dos seus riscos ou circunstâncias.

Conseqüentemente, nos esquemas de seguro social este princípio está consubstanciado em taxas de contribuição uniformes aplicadas em percentagem fixa sobre os rendimentos seguros (eventualmente uma taxa mais baixa, para baixos rendimentos).

2. Regra da equivalência financeira coletiva

Esta regra estende a regra de equivalência do indivíduo ou grupo para a comunidade coberta.

Requere que em qualquer ponto do tempo o valor atual total da despesa futura seja igual ao valor atual de todo o rendimento futuro do esquema (mais a reserva inicial, se aplicável).

Isto tem três implicações:

Primeiro, requer que o esquema esteja em equilíbrio financeiro.

Segundo, permite a redistribuição de rendimento entre grupos desde que o equilíbrio financeiro de longo prazo esteja assegurado. Também estipula que o rendimento de longo prazo tem de cobrir a despesa, independentemente de haver ou não constituição de reservas ou de se tratar de um esquema gerido numa base de PAYG puro.

Terceiro, também implica que os recursos da segurança social não deverão se usados para financiar despesa não relacionada com o sistema e que não receba nenhum subsídio externo (no caso de não cobrir toda a população e receber receita de impostos).

3. Regra da equidade intergeracional

Esta regra requer que os membros de todas as gerações (sucessivas gerações) paguem mais ou menos a mesma parte do seu rendimento disponível durante a vida ativa para obter os mesmos direitos de benefício (em termos de taxas de substituição).

Este é o princípio menos claro e mais aberto a diversas interpretações.

Nos sistemas PAYG ou de capitalização parcial, normalmente, as primeiras gerações pagam contribuições mais baixas do que as que pagam as gerações da (ou perto) fase de maturidade do esquema, embora obtendo pensões similares.

A contabilidade geracional, certamente diria que o valor atual das suas contribuições é maior que o valor atual dos seus benefícios. Para economias em desenvolvimento podemos argumentar que uma taxa de contribuição mais baixa para as primeiras gerações é justificada na base de que os seus níveis de vida são normalmente uma fração dos níveis das gerações subsequentes e portanto é aceitável transferir alguns dos benefícios futuros para as primeiras gerações.

Se financiarmos o sistema com uma taxa de contribuição constante, então a maioria das contribuições feitas pelas primeiras gerações iriam para a **constituição de reservas**.

Na fase de maturidade do esquema, os rendimentos dos investimentos ajudariam a financiar o esquema e a manter a taxa de contribuição no seu nível eterno.

Se as primeiras gerações não tivessem contribuído para a constituição de reservas, então a ausência de rendimentos de investimento serão equivalentes a redistribuição de rendimento das gerações subsequentes (normalmente mais ricas) para as primeiras (normalmente mais pobres). Também esta redistribuição pode ser justa socialmente mesmo que não o seja em termos atuariais estritos.

Na maioria dos casos as regras não são aplicadas.

Frequentemente existem subsídios (a partir de impostos) para esquemas de pensões que não cobrem toda a população.

Ao contrário, as reservas podem ser emprestadas para outros fins.
Ambos os casos violam a regras da equivalência coletiva.

O conceito de equidade intergeracional é muito debatido mas raramente claramente definido.

Até pode estar em conflito com a realidade se não existirem mercados de capitais para absorver as elevadas reservas iniciais no âmbito de taxas contributivas “eternamente” constantes, ou se o esquema não tem acesso a capacidades de gestão de investimento experiente.

Conclusão

- A extensão com que as sociedades aderem às diferentes regras e as prioridades que dão a um princípio ou a outro são uma matéria de preferência política.
- A escolha de um particular regime financeiro reflete implicitamente estas preferências.

Esquemas de pensões privados são governados por regras que requerem capitalização e nível de financiamento total, ou seja precisam de ter suficientes recursos ao seu dispor para honrar as obrigações.

Esquemas públicos de pensões, que estão cobertos por uma promessa societária garantindo a sua liquidez e existência indefinida, não requerem o mesmo nível de financiamento. O seu nível de financiamento é determinado por outros objetivos para além da exclusiva salvaguarda financeira das promessas em relação às pensões.

Idealmente, uma avaliação atuarial deveria propor uma sequência de taxas de contribuição para o futuro que manteria o esquema em permanente equilíbrio.

Mas isto significaria que o esquema estaria em “equilíbrio financeiro fechado”.

Por outro lado, isto requereria projeções exatas para um período não limitado, o que é dificilmente uma expectativa realista.

O (re)desenho de um sistema de pensões assente em esquemas de poupança reforma de base individual deve ter em consideração o comportamento dos agentes económicos.

Subjacente ao movimento global de reforma dos sistemas de reforma, no sentido de atribuir uma maior escolha e responsabilidade aos seus participantes, está a hipótese de que o cidadão empregado é um agente económico bem informado que atua racionalmente para maximizar o interesse próprio.

Ora, é possível identificar fatores que contribuem para a rejeição da hipótese de racionalidade:

- o problema do controlo próprio;
- o quadro de escolhas e as escolhas por defeito;
- a inércia e o adiamento.

Acresce que o nível de rendimento pode não ser o adequado e não cobrir os diversos riscos sociais (nomeadamente o risco de longevidade).

Obrigada pela vossa atenção!