

Segurar a Segurança Social - Soluções para uma sociedade em envelhecimento

I - INTRODUÇÃO

Um dos principais desafios que se colocam para o futuro da sociedade europeia, assim como da portuguesa, é encontrar uma forma sustentável de financiamento do sistema público de segurança social, em especial das pensões, num contexto em que a idade média da população tende a subir e a proporção de activos face aos reformados tende a descer.

Este documento, que é uma adaptação de um outro elaborado pelo Comité Europeu de Seguros, pretende ser um contributo do Sector Segurador para a definição de medidas necessárias para enfrentar esse desafio, medidas que passam pela consciencialização do problema pela sociedade, pela racionalização dos benefícios concedidos pelo sistema público e pelo recurso a planos de poupança privados, quer do segundo quer do terceiro pilar.

Importa, desde já, diferenciar estes dois instrumentos, sendo que o segundo pilar é constituído por planos de poupança em que normalmente existe uma ligação entre o beneficiário e uma entidade patronal ou profissional, que não só estabelece as condições do referido plano, como define quem o administra, enquanto o terceiro pilar é constituído por planos individuais não obrigatórios, normalmente geridos por uma instituição financeira.

Este texto tem igualmente como objectivo explicar o desafio que se coloca com o envelhecimento da população portuguesa e demonstrar como as Seguradoras que actuam nos Ramos Vida podem ajudar os cidadãos a poupar para a sua reforma, através de sistemas complementares de pensões.

Pretende-se uma coabitação harmoniosa e equilibrada da cobertura pública, empresarial e familiar dos riscos sociais e um maior equilíbrio entre a repartição e a capitalização de benefícios seguros.

II - O DESAFIO DEMOGRÁFICO

Portugal e os Estados-Membros da UE estão a enfrentar uma crise nos sistemas públicos de reforma devido ao envelhecimento da população: o custo de suportar o financiamento das reformas de um número crescente de pessoas idosas coloca um fardo pesado nos trabalhadores de hoje e de amanhã.

Para percebermos melhor a origem deste problema é necessário recuar no tempo e perceber o fenómeno que a Europa conheceu nos últimos 60 anos, permitindo o aparecimento e desenvolvimento daquilo a que se chama o Estado Social Europeu.

Com efeito, apesar de existirem desde o período da Revolução Industrial algumas medidas de protecção social na velhice ou invalidez, este fenómeno apenas se generaliza e ganha dimensão nos países europeus depois da segunda guerra mundial e na linha do defendido pelo Relatório Beveridge (1942), beneficiando de condições únicas e dificilmente repetíveis em termos geracionais, económicos e sociais, que permitiram alargar estes benefícios sociais à generalidade da população, mesmo sem qualquer histórico de contribuições (não contributivos).

No caso português, o primeiro sistema público de previdência foi criado durante a década de 1930, no âmbito do regime político corporativo, tendo sido encarado como um instrumento para assegurar a paz social. Posteriormente, no período conhecido por "Primavera Marcelista", foram feitos grandes avanços nesta matéria, com a criação de alguns sistemas não contributivos e a generalização da protecção social na velhice.

Por fim, a criação, em 1974, do regime não contributivo da Pensão Social foi um elemento decisivo para a universalização do sistema e no início dos anos 80 tinha sido realizada, no essencial, a transição para o modelo beveridiano.

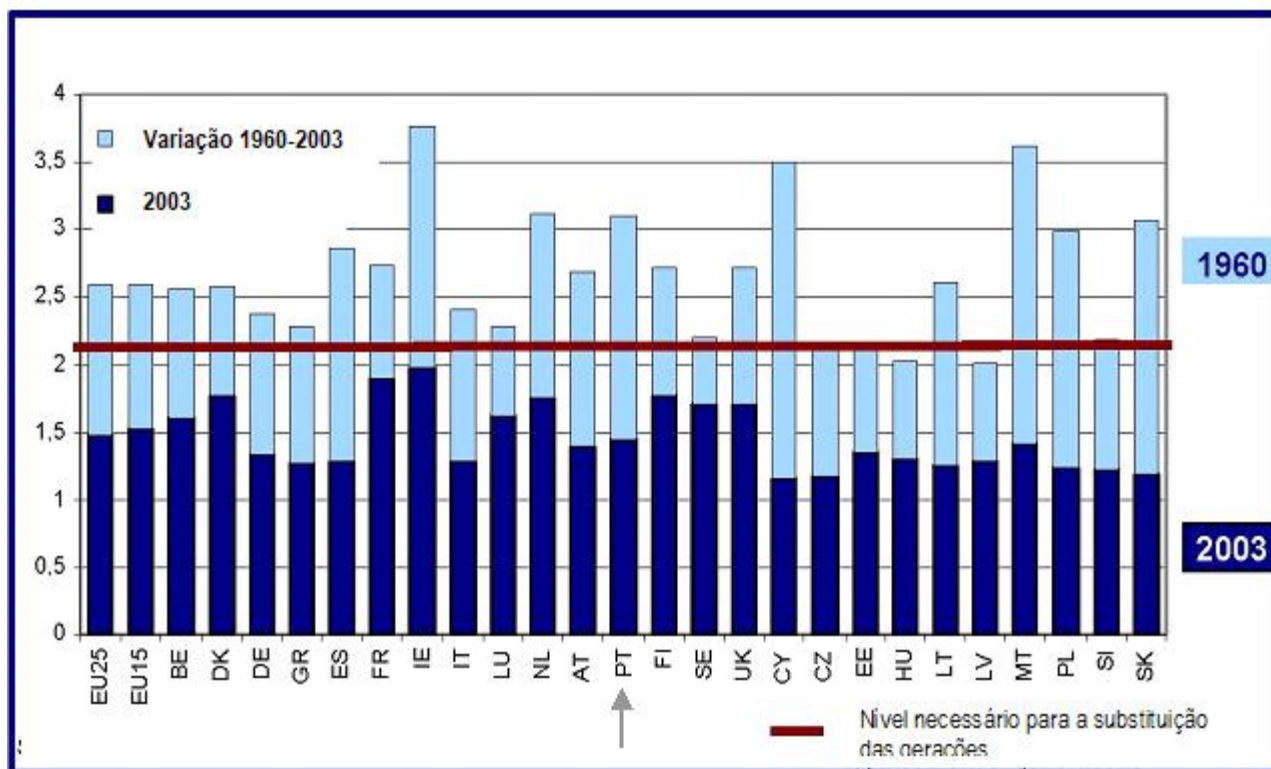


Gráfico 1- Índice de fecundidade na Europa em 1960 e 2003
(equivale ao número de nascimentos por mulher)
Fonte: Eurostat

Contudo, os factores que permitiram o desenvolvimento de uma segurança social universal e a diminuição da pobreza na velhice são os mesmo que hoje fazem perigar o sistema, com a chegada à idade da reforma dos "baby boomers" posteriores à segunda guerra mundial e com a melhoria das condições económicas e sociais nas últimas décadas, que conduziram a um aumento da esperança média de vida e a um acréscimo de remunerações, que agora constituem o valor de referência na atribuição da pensão pelo sistema público.

O envelhecimento da população nos países desenvolvidos é, assim, o resultado de duas tendências diferentes: a queda da taxa de natalidade e o aumento da esperança de vida.

Esta evolução é consequência de vários factores, dos quais se salientam os seguintes:

- a entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho, fenómeno que no caso português foi potenciado pela Guerra Colonial e pela elevada emigração da década de 60, que conduziram à redução da quantidade de mão de obra masculina;
- a elevação dos níveis de escolaridade, a dificuldade crescente de inserção na vida activa e a primazia atribuída à carreira profissional nos primeiros anos de vida activa, o que, em conjunto, conduz a um aumento progressivo da idade do casamento e da idade dos pais aquando do nascimento do primeiro filho;
- a concentração da população nos centros urbanos, onde se verifica quer uma menor incidência das redes de entajuda familiar, o que "encarece" a criação e educação dos filhos, quer o

elevado custo da habitação, que conduz a espaços mais pequenos, com a consequente limitação à dimensão das famílias.

Por outro lado, entre 1960 e 2003, a esperança de vida à nascença, quer na UE 25 quer em Portugal, aumentou em mais de 10% (o equivalente a 8 ou 9 anos), tendência que se continua a verificar. Aliás, para quem atinja os 65 anos, a esperança média de vida é hoje de 15 anos para os homens e 20 para as mulheres, pelo que, segundo o Eurostat, a população idosa face ao total deverá aumentar, na União Europeia, de 17% em 2004 para 32% em 2050.

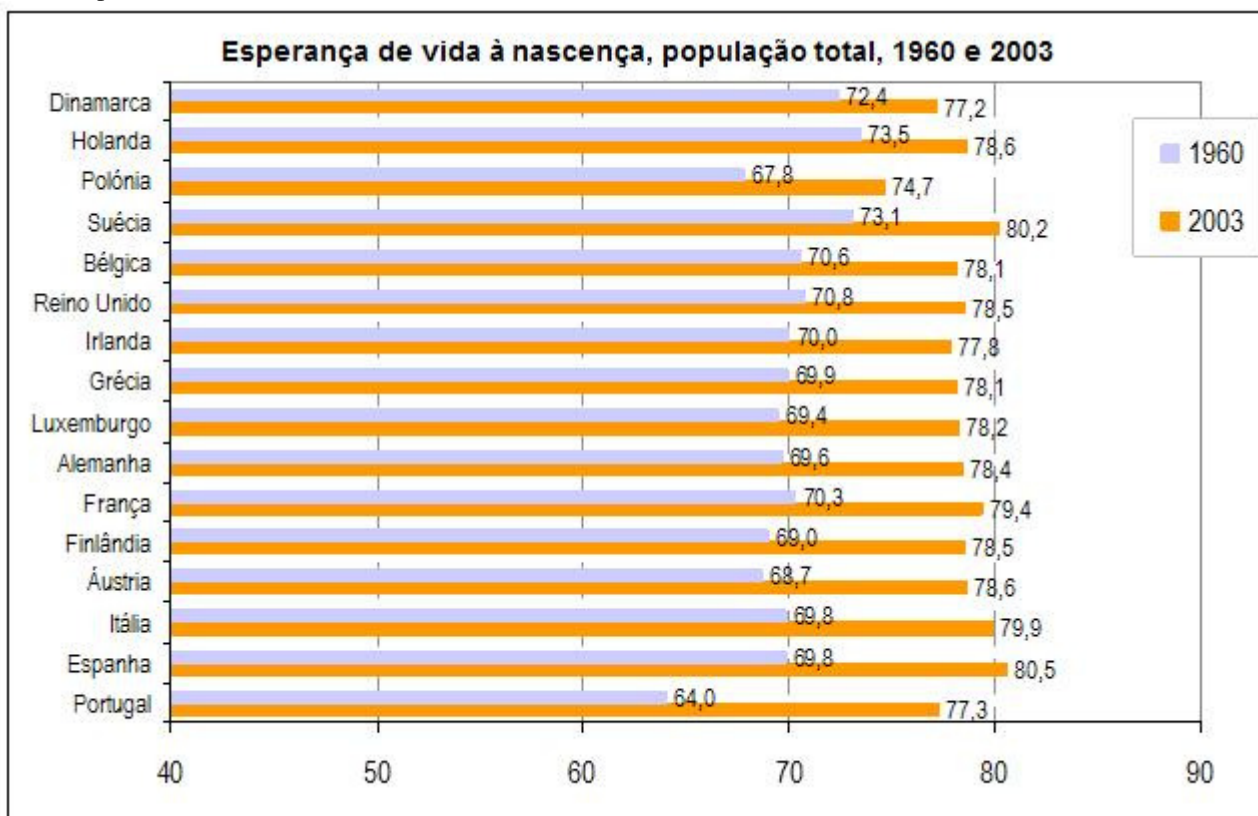


Gráfico 2 - Esperança de vida em 1960 e 2003

Fonte: OECD

Complementarmente, e tomando como referência valores médios dos países membros da OCDE, constata-se que, entre 1970 e 2000, a esperança média de vida aos 65 anos subiu 3 anos, enquanto que a idade média efectiva de passagem à situação de reforma se reduziu em 5 anos, implicando um aumento esperado de 8 anos no período de reforma dos cidadãos, com o consequente esforço financeiro acrescido para as finanças públicas.

Até agora, o Eurostat não identificou nenhuma reversão nas tendências de descida da taxa de natalidade e de aumento da esperança média de vida, o que permite perspectivar um acréscimo progressivo do rácio de dependência, que em Portugal assume valores próximos da média europeia.

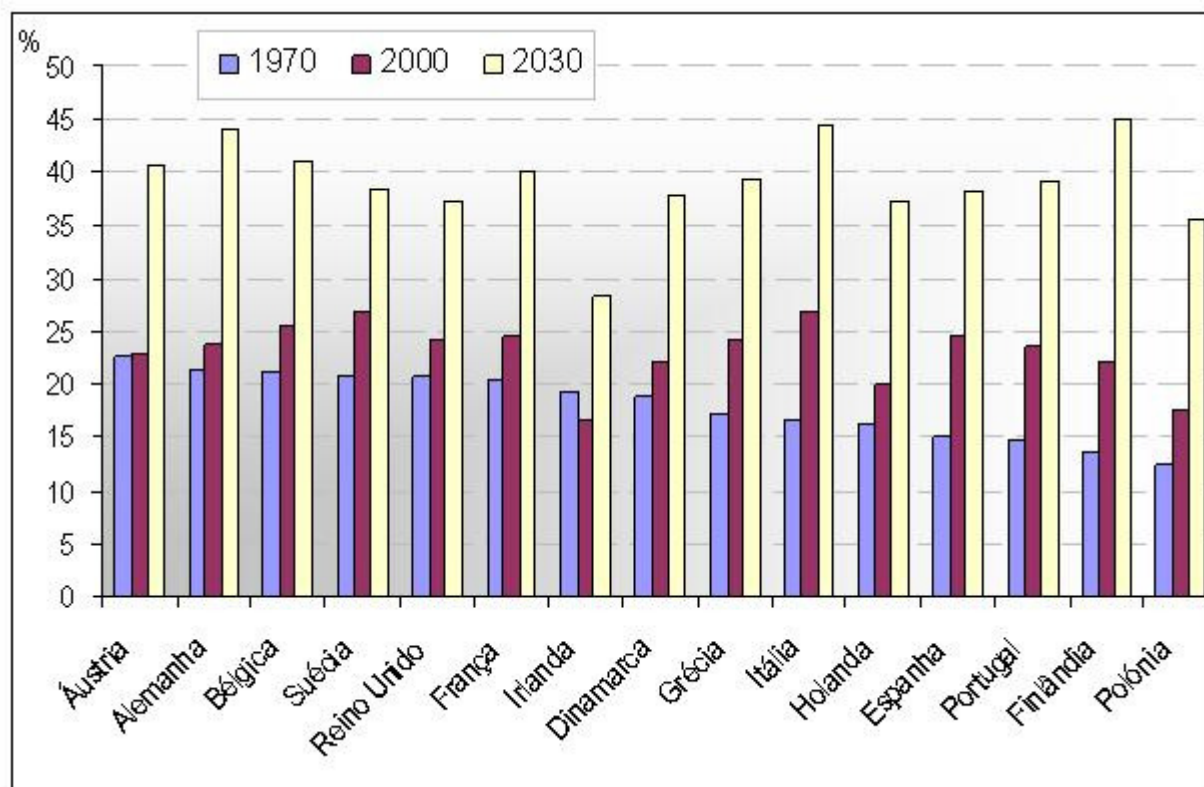


Gráfico 3 - Índice de dependência de idosos
(população com mais de 65 anos / população com 15 a 64 anos)

Fonte: Eurostat e Comissão Europeia

Mesmo que a taxa de natalidade começasse imediatamente a aumentar em Portugal (o que não é expectável, pois o número de nascimentos tem vindo sistematicamente a diminuir nos últimos anos), isso afectaria com um diferimento de 20 anos a estrutura etária da população relevante para o financiamento do sistema público de pensões.

Também um aumento da imigração não constitui uma solução viável para interromper ou inverter o processo de envelhecimento, uma vez que, para manter um rácio de dependência estável, Portugal teria de ter, até 2030, um saldo líquido de cerca de 6 milhões de imigrantes, ou seja, mais do que a actual população activa, o que é impraticável de um ponto de vista económico e social.

Ou seja, todo este fenómeno da evolução demográfica, condicionado essencialmente pelo aumento da esperança de vida, sendo positivo e traduzindo um grande avanço civilizacional, não pode deixar de levantar preocupações com a sustentabilidade financeira dos sistemas públicos de pensões dos países da OCDE.

III - A INEVITABILIDADE DA MUDANÇA

Com o declínio do rácio entre contribuintes e beneficiários, os sistemas públicos de financiamento de pensões estão a ficar sob grande pressão. O risco demográfico dos sistemas de repartição resulta do facto das contribuições feitas em cada ano, que são pagas pelos trabalhadores activos empregados, serem inteiramente usadas para financiar as pensões da população actualmente reformada, pelo que, com o aumento da esperança de vida e a baixa taxa de natalidade, um número cada vez menor de trabalhadores terá que pagar as pensões de um número cada vez maior de pensionistas.

O Quadro 1 mostra como a despesa com pensões do sistema público tenderá a aumentar nas próximas décadas na maioria dos Estados-Membros da UE, cabendo destacar o caso português, onde esse acréscimo pode atingir quase 10 pontos percentuais do PIB.

	2004	2030	2050	Varição 2004/2050
Chipre	6,9	12,2	19,8	10,5
Portugal	11,1	16,0	20,8	9,7
Luxemburgo	10,0	15,0	17,4	7,4
Espanha	8,6	11,8	15,7	7,1
Irlanda	4,7	7,9	11,1	6,4
Bélgica	10,4	14,7	15,5	5,1
Holanda	7,7	10,7	11,2	3,5
Dinamarca	9,5	12,8	12,8	3,3
Finlândia	10,7	14,0	13,7	3,0
França	12,8	14,3	14,8	2,0
Reino Unido	6,6	7,9	8,6	2,0
Alemanha	11,4	12,3	13,1	1,7
Suécia	10,6	11,1	11,2	0,6
Itália	14,2	15,0	14,7	0,5
Áustria	13,4	14,0	12,2	-1,2
Polónia	13,9	9,2	8,0	-5,9

*Quadro 1 - Projeções da despesa pública com pensões, em % do PIB
Fonte: Comissão Europeia*

À luz deste cenário, diversos países europeus, já modificaram os seus esquemas de financiamento das reformas assentes no modelo de repartição, tendo em vista alcançar um equilíbrio entre as futuras contribuições e benefícios, assegurando ao mesmo tempo que o correspondente encargo seja partilhado pelas novas e velhas gerações.

Considerando os desafios colocados ao sistema de pensões em toda a Europa, que não são superáveis com os aumentos de produtividade que realisticamente se podem esperar, a classe política tem pela frente um número limitado de opções para preservar de forma sustentada os actuais sistemas de repartição: manter as contribuições nos níveis actuais mas aceitar que o **valor das pensões vai baixar**;

- **aumentar os impostos ou o nível das contribuições** para manter o actual nível das pensões sistema público de repartição;
- **aumentar a taxa de emprego** para elevar o número de pessoas que contribuem para o sistema público de reformas;
- **eleva a idade média de reforma** para aumentar as contribuições e reduzir o volume de custos das pensões;

Estas opções não são mutuamente exclusivas, sendo provável que os decisores políticos tendam a implementar uma solução que constitua uma combinação das mesmas.

Mas a maior parte deles envolve decisões difíceis para os governantes. Cortar no nível das pensões ou aumentar a idade de reforma é impopular e gerador de contestação pública. Aumentar impostos ou níveis

contributivos, aumenta o custo da mão-de-obra, algo que é difícil de sustentar num contexto de crescente competição a nível global¹. Aumentar a taxa de emprego ou a produtividade só é alcançável prosseguindo uma intervenção concertada e de longo prazo.

IV - SOLUÇÕES DE CAPITALIZAÇÃO PARA A REFORMA

Uma outra forma de lidar com o futuro da Segurança Social é **encorajar as poupanças voluntárias para soluções de capitalização para a reforma**.

Sabendo que o pilar constituído pelo sistema de repartição desempenha uma função essencial, que consiste na sua componente redistributiva e no garante de um nível mínimo a todo e qualquer pensionista, dando resposta às necessidades básicas dos cidadãos típicas de um Estado Providência: envelhecimento, invalidez, baixa por doença, doença prolongada e desemprego.

A actividade seguradora defende uma maior utilização dos sistemas complementares privados de pensões, por forma a limitar o peso da necessidade de financiamento do sistema público sobre os trabalhadores futuros e, por outro lado, possibilitar níveis de rendimento mais elevados para os futuros pensionistas, repartindo, assim, o custo do envelhecimento da população pelas várias gerações e minimizando o risco demográfico decorrente dos constrangimentos fiscais de uma população em envelhecimento.

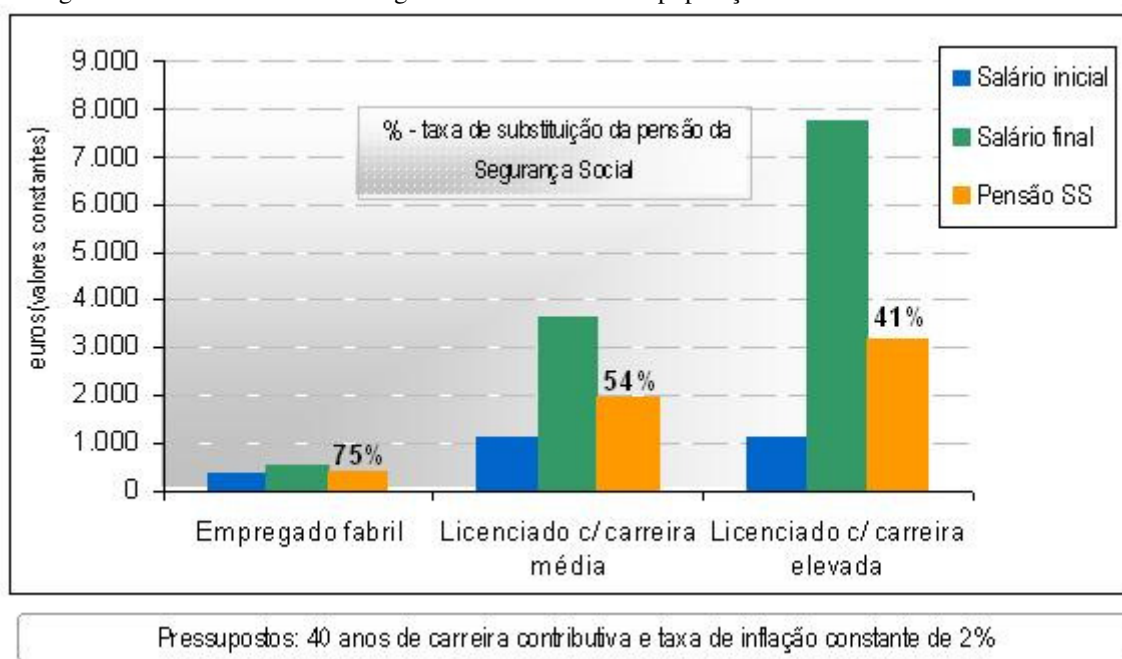


Gráfico 4 - Taxa de substituição da pensão da Segurança Social

Um sistema misto de repartição e capitalização é também desejável do ponto de vista do mercado de trabalho. De uma forma crescente, as contribuições no sistema de repartição são frequentemente vistas como uma taxa sobre o trabalho, o que pode desencorajar as pessoas de procurar emprego na economia formal e desencorajar a indústria de criar novas oportunidades de emprego. Pagar contribuições num sistema de fundos de capitalização privados, de base voluntária, evita a criação de desincentivos ao trabalho e constitui uma base de financiamento de longo prazo para a actividade económica.

Reforçar o sistema de capitalização para as responsabilidades com a reforma é também desejável do ponto de vista da diversificação do risco. De facto, os sistemas financiados em esquemas de repartição e os sistemas de capitalização estão expostos a riscos distintos. Enquanto que os sistemas de repartição estão mais expostos a riscos demográficos, os sistemas de capitalização estão expostos aos riscos do mercado de capitais, que são mais facilmente controlados.

Apesar de ser verdade que os fundos de capitalização não são totalmente imunes a tendências demográficas, estes esquemas de capitalização para a reforma são bastante mais resistentes ao envelhecimento populacional do que os sistemas de repartição.

V - COMO PODEM AS SEGURADORAS AJUDAR

As Seguradoras Vida desempenham em toda a Europa um papel de relevo nos esquemas de pensões profissionais (2º pilar) e nas reformas individuais (3º pilar). Isso deve-se, essencialmente, à sua experiência na gestão do risco de longevidade e na gestão articulada de activos e passivos de longo prazo. Para além disso, as seguradoras, como trabalham num mercado concorrencial, estão continuamente a adaptar os seus produtos para responder à evolução das necessidades da sociedade.

Para fazer face ao **Risco de Longevidade** existem produtos de rendas que garantem um dado rendimento vitalício, independentemente da duração da vida da pessoa. Sabendo que cerca de 50% das pessoas vive para além da média (13% dos homens europeus e 26% das mulheres europeias podem esperar ultrapassar os 90 anos de idade), esta é uma forma de evitar o risco do seu período de vida exceder a capacidade dos activos acumulado

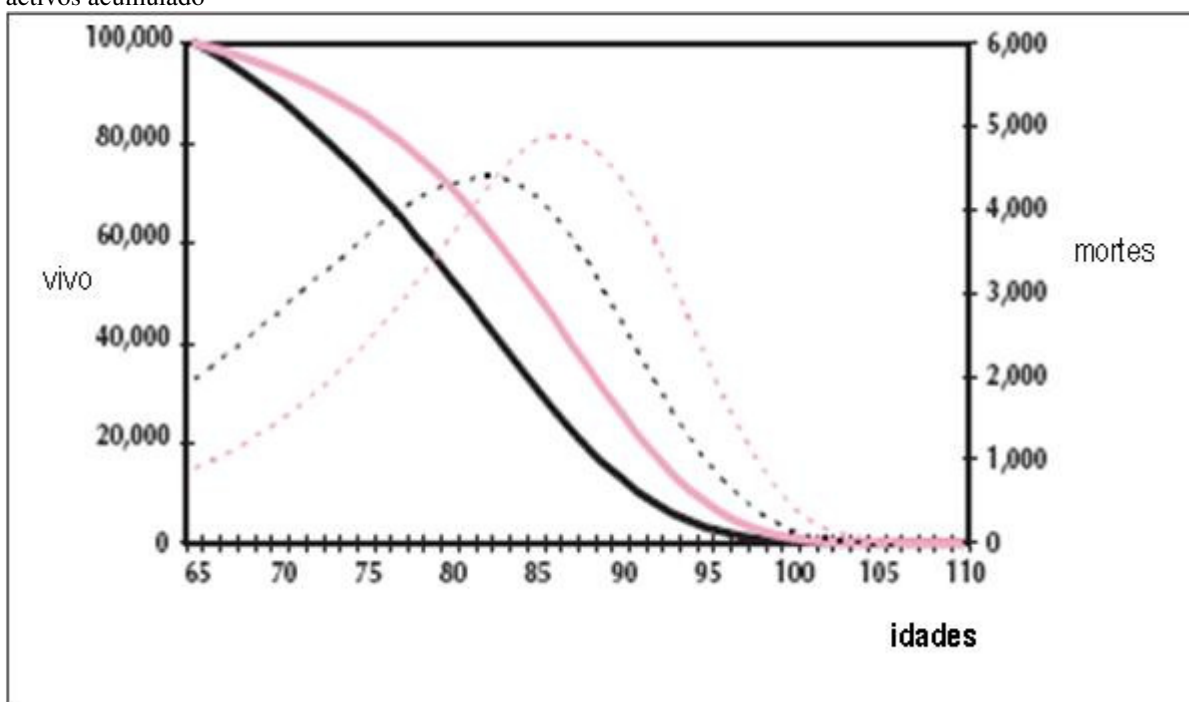


Gráfico 5: Tábua de mortalidade europeia ponderada

Fonte: CEA

As rendas constituem a maneira mais barata de garantir um rendimento vitalício, proporcionada pela mutualização de um elevado número de contratos, equilibrando assim os riscos entre aqueles que vivem mais do que o usual e aqueles que vivem menos.

Os ganhos obtidos com a compra de uma renda são substanciais. Para ter a certeza de que não esgotaria em vida a capacidade do seus activos, a OCDE estima que uma pessoa necessitaria de poupar, até aos 65 anos, mais 25% a 45% de capital do que aquele que precisaria para comprar uma renda que lhe garantisse o mesmo nível de rendimento, uma vez que a pessoa não pode mutualizar o seu próprio risco de viver mais do que o expectável.

A **Gestão de Activos e Passivos de longo prazo**, onde as Seguradoras Vida têm também grande experiência, visa garantir que as contribuições recebidas e as práticas de investimento são suficientes para assegurar o nível de pensão esperado (Benefício Definido). Tem subjacente uma gestão articulada de taxas de rentabilidade, taxas de juro, indexação, maturidades, condições de resgate (rendas ou ζ lump sum ζ), esperança de vida das pessoas (longevidade) e estimativas de condições de saúde (risco de morbilidade). E utiliza modernas técnicas de gestão de risco, estratégias de investimento a longo prazo e modelos de diversificação de activos, como forma de obter as mais altas taxas de retorno possíveis com um reduzido risco para o capital investido.

As Seguradoras oferecem também produtos que estão ligados ao valor dos investimentos (Contribuições Definidas) mas que incorporam uma componente garantida, possibilitando a minimização do risco de queda do valor dos activos do fundo no momento de ser convertido em pensão ("timing risk"), pelo que a pessoa não tem que se preocupar em otimizar o momento em que o fundo é convertido numa renda vitalícia. Em alternativa, as seguradoras podem usar vários outros métodos de redução do risco, tal como substituir gradualmente os activos voláteis por activos mais estáveis com o aproximar da idade da reforma.

As Seguradoras dispõem igualmente de produtos flexíveis que se ajustam à mobilidade da força de trabalho, prevendo características de portabilidade e transferibilidade ou proporcionando coberturas contra o risco de morte, incapacidade e doença prolongada, que visam proteger contra estas eventualidades os segmentos mais jovens da população, onde o Estado apenas pode dar uma resposta insuficiente, ou os segmentos mais idosos que ficam dependentes de terceiros, situações onde deverá haver uma prestação pecuniária mais elevada.

Assim, as Seguradoras de Vida podem ter um papel determinante na resposta a objectivos de política social assumidos pelos Governos. A transferência dos riscos de cada pessoa para um fundo colectivo com várias pessoas seguras proporciona um elemento de partilha do risco e de "solidariedade", que no fundo corresponde ao princípio mutualista em que assenta um contrato de seguro. De notar que este papel social pode ser acentuado pela criação de incentivos fiscais motivadores da adesão voluntária a esses produtos de previdência.

No entanto, deve salientar-se que, quando não existe a obrigação de adquirir um produto de previdência privado (poupança voluntária), a actuação das companhias de seguros apenas pode ser bem sucedida se lhes for permitida a utilização de princípios específicos da actividade seguradora, tais como a utilização de informação e dados sobre os riscos, segurabilidade, probabilidade e mutualização, uma vez que as seguradoras privadas operando num ambiente voluntário não podem actuar da mesma forma que os sistemas de segurança social obrigatórios.

Em Portugal, a actividade de seguros de Vida tem vindo a registar, nos últimos anos, um dinamismo assinalável, quer ao nível do volume de negócios angariado, quer quanto ao número de clientes. Uma parte importante do crescimento da actividade tem sido baseada em produtos marcadamente financeiros, concebidos essencialmente para a gestão de poupanças de médio e longo prazo.

Esta nova faceta do sector, que o faz aproximar do sector financeiro mais tradicional, coloca desafios de modernidade e transformação que têm vindo a ser devidamente equacionados.

Para enfrentar adequadamente esses novos desafios, que se traduzem no aumento da notoriedade da actividade de seguros de Vida, têm vindo a ser implementadas uma série de importantes medidas legislativas, com o objectivo de, numa óptica de defesa dos direitos dos consumidores, reforçar as garantias dos clientes e o grau de responsabilização das próprias Empresas.

Ramo vida 2006	
Nº de seguradoras	29
- Nacionais	20
- Estrangeiras	9
Carteira de investimentos (2005)	32,5
Provisões matemáticas e outras	37,4
Taxa de cobertura da margem de solvência (2005)	167,7%
- seguradoras vida	148,1%
- seguradoras mistas	187,7%

U.: mil milhões euros

Fonte Fonte: APS

No nosso país, o controlo da actividade nas suas múltiplas áreas está na dependência do Instituto de Seguros de Portugal (ISP), órgão a quem o Governo delegou uma parte importante das suas competências de supervisão da actividade de seguros. Nesta preocupação prudencial, é possível identificar 4 grandes áreas de intervenção:

- Transparência
- Solidez financeira: requisito fundamental para a assumpção e gestão de riscos de médio e longo prazo, assente em 3 vectores:
 - capital social
 - provisões técnicas
 - margem de solvência
- Idoneidade
- Supervisão da capacidade global das Seguradoras para assumirem e respeitarem os seus compromissos

Em conclusão, a actividade de seguros de Vida em Portugal tem vindo a sofrer transformações acentuadas, tendo sido particularmente reforçados os aspectos ligados às garantias e direitos dos consumidores, quer directamente através de formas mais simples, eficazes e transparentes de comunicação e de contratação, quer indirectamente através dos mecanismos de garantias financeiras e de supervisão.

Este vasto conjunto de novas regras, mais modernas e apropriadas às actuais necessidades e tendências de desenvolvimento da actividade, obedece às melhores práticas internacionais e estimula uma presença cada vez mais actuante e eficaz das Empresas de Seguros de Vida junto dos aforradores de longo prazo e do mercado financeiro.

VI - COMO PODEM OS GOVERNOS AJUDAR

Para ajudar a promover e a desenvolver fundos de capitalização para a reforma e assegurar que os indivíduos tenham um adequado nível de rendimento na sua situação de aposentação, o sector segurador necessita que os decisores políticos assumam também em Portugal os seguintes objectivos e medidas:

- fornecer informação adequada sobre o valor actual dos benefícios de pensões que cada indivíduo poderá esperar receber do sistema público, nomeadamente através do envio de informação individual aos actuais contribuintes;
- desenvolver a educação e cultura financeira dos cidadãos, por forma a que estes possam decidir como e quanto poupar para a reforma, para além dos valores garantidos pelo sistema público generalista, o que pode ser conseguido, por exemplo, com campanhas publicitárias ou com a criação de simuladores "on-line";
- aumentar os incentivos fiscais com vista a promover a poupança de longo prazo destinada a pensões e a comercialização de seguros que cubram os riscos biométricos (mortalidade, invalidez e doença), nomeadamente ao nível da tributação sobre o rendimento no momento da entrega e do recebimento; para além do reforço dos incentivos a produtos do 3º pilar (tipo PPR), deveriam ser ajustados os regimes de incentivo a poupanças do 2º pilar de base profissional, nomeadamente admitindo soluções mais flexíveis, com diferenciação dos vários trabalhadores em função das suas diferentes condições contributivas;
- encontrar um equilíbrio regulamentar entre a imprescindível defesa dos interesses dos consumidores e a necessidade de promover poupanças adicionais no segundo e terceiro pilares, limitando a comercialização destes produtos a entidades sob supervisão das entidades públicas e com elevados níveis de solvência;
- fazer uso do Método Aberto de Cooperação da UE como fórum para acompanhar a adequação e a sustentabilidade das pensões de reforma e para partilhar experiências de melhores práticas no tratamento do problema do envelhecimento da população e na promoção de fundos de capitalização para a reforma.

1

Mesmo no presente, nalguns Países Europeus os problemas causados por factores demográficos são agravados pela erosão das contribuições devido à «economia paralela» e pela tendência dos recém chegados ao mercado de trabalho serem menos novos, encurtando-se assim a duração da vida activa contributiva.

Março de 2007