

# CRISE GLOBAL DA SEGURANÇA SOCIAL, SISTEMAS ALTERNATIVOS DE FINANCIAMENTO DE REFORMAS E SEGURANÇA SOCIAL EM MACAU

António Félix Pontes

*Administrador, Autoridade Monetária de Macau, Macau*

## INTRODUÇÃO

1. A nível mundial os números absolutos e relativos da população idosa aumentaram no século XX, o que é conhecido por “envelhecimento populacional” que decorre de uma redução da mortalidade e da fertilidade, ou seja, cada vez nascem menos crianças e aumenta a esperança de vida das pessoas. Desde 1900 que ocorre a transição de altos para baixos níveis de fertilidade e de mortalidade, constatando-se que a população idosa é a que regista o crescimento mais rápido, o que deverá manter-se no futuro.

2. A esperança de vida à nascença elevou-se nos países desenvolvidos. Enquanto que em 1990 era de 62 anos, prevê-se que em 2020 seja de 70 anos e que a população com 60 ou mais anos de idade ascenda a 1 bilião (i.e., 1 em cada 8) e que 700 milhões vivam em países em vias de desenvolvimento (70% do total).

3. No ano 2020 a maior parte da população idosa localizar-se-á na China (230 milhões), Índia (142 milhões), Indonésia (29 milhões), Brasil (27 milhões) e Paquistão (18 milhões). Por outro lado, projecções mostram que em 27 anos – 2000 a 2027 – a China duplicará a percentagem da população com 60 ou mais anos de 10% para 20% do total.

4. Em 1950 a população idosa em todo o mundo detinha a quota de 8%, em 2000 passou para 10% e é expectável que atinja 21% em 2050. Nesse ano, pela primeira vez na história da humanidade o número de pessoas idosas excederá o da população jovem. Note-se que este fenómeno já se iniciou em 1998 nas regiões

mais desenvolvidas.

5. Se o envelhecimento populacional tem sido gradual nos países desenvolvidos, nos países em vias de desenvolvimento ocorre a um ritmo muito mais rápido, pelo que o tempo de ajustamento a essa consequência é menor. Em qualquer dos casos, o envelhecimento populacional resulta da conjugação do declínio precoce da fertilidade e da melhoria dos padrões de vida para a grande parte da população, nomeadamente, devido aos avanços nas operações cirúrgicas, tecnologia e nos medicamentos.

6. As sociedades têm de encarar de frente a nova arquitectura do envelhecimento e reflectir na sua estrutura e reconhecer os benefícios emergentes das contribuições dos seus cidadãos mais velhos. Isto exige não apenas políticas que removam obstáculos e facilitem as contribuições mas também uma forma diferente de tratar a população velha, sem estereótipos e mitos.

### CONSIDERAÇÕES POLÍTICAS

7. No século XX as políticas para a terceira idade foram delineadas tendo em mente uma sociedade jovem. Todavia, no momento presente, há necessidade absoluta de modificar as políticas para os jovens, para os idosos, bem como para os restantes, com base nesta nova tendência.

8. O facto das pessoas viverem mais coloca um desafio à sociedade relativamente à qualidade de vida para os idosos, incluindo independência, interacção social, cuidados médicos e envolvimento na comunidade. Os países têm de desenvolver políticas nas áreas da saúde e do envelhecimento que considerem este como um processo natural que continua durante toda a vida, pelo que os decisores políticos devem estar conscientes que a população está a envelhecer a um ritmo muito rápido e das consequências que daí resultam nas áreas supramencionadas.

9. As políticas devem incidir não apenas nos investimentos económicos mas também nos campos social e humano. Se esses investimentos forem efectuados atempadamente o envelhecimento pode ser encarado como a conjugação do capital humano, social, económico e ambiental em vez de ser considerado como um exaurir de recursos.

10. Nas sociedades onde a capacidade de recursos institucional, humana e financeira é limitada para resolver as necessidades básicas da população mais idosa e onde a protecção social não exista, o envelhecimento torna-se um problema de difícil resolução.

## IMPLICAÇÕES DO ENVELHECIMENTO

11. O envelhecimento populacional tem implicações nas áreas económica, social e política.

12. Na área económica, afecta o crescimento económico, as poupanças, o investimento e o consumo, o mercado de trabalho, as pensões, os impostos e a transferência de riqueza e de património de uma geração para outra.

13. Quanto à área social, o envelhecimento repercute-se nos cuidados de saúde, na composição familiar e formas de vida, alojamento e migração.

14. Politicamente, a população idosa começou a ter uma “voz” forte nos países desenvolvidos, podendo mesmo influenciar o voto nas eleições. Essas pessoas têm mais tempo para ler, ver as notícias e educar-se a elas próprias e votar em percentagem muito superior à de outros grupos etários.

## RÁCIO DE DEPENDÊNCIA POTENCIAL

15. De acordo com a publicação editada pelas Nações Unidas “World Population Ageing 1950-2050”, o rácio de dependência potencial [“potential support ratio” (PSR)] é definido como o número de pessoas com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos de idade por cada pessoa com a idade de 65 ou mais anos e traduz o encargo a ser suportado pelos trabalhadores potenciais.

16. O PSR tem vindo a descer nos países mais e menos desenvolvidos e continuará a cair com o envelhecimento da população em todo o Mundo. Em 1950 o PSR era de 12 pessoas com idade activa para o trabalho por cada pessoa com 65 ou mais anos, tendo caído para 9 pessoas em 2000 e prevê-se que baixe para 4 pessoas a meio do século.

17. Como é evidente, o PSR afecta as estruturas sociais e económicas e tem um impacto significativo nos esquemas de segurança social, especialmente nos sistemas tradicionais em que os trabalhadores actuais pagam para os benefícios proporcionados aos aposentados.

## IDADE PARA A REFORMA

18. Em grande parte dos países mais desenvolvidos, o requisito de idade para a reforma (ou seja, a idade a partir da qual têm direito a receber pensões de aposentação) é de 65 ou mais anos para os homens e entre 55 e 59 anos para as mulheres. Nos países menos desenvolvidos essa idade é inferior, usualmente entre os 60 e 64 anos para os homens e 64 anos ou menos para as mulheres, residindo a diferença na menor esperança de vida nos países menos desenvolvidos. Neste capítulo é importante realçar que, em certos países europeus, têm-se tomado

diversas medidas no sentido de prolongar a idade para efeitos de reforma (Portugal, França, por exemplo), com vista a manter a sustentabilidade da Segurança Social, o que, por vezes, tem dado asso a manifestações violentas.

### **ESQUEMAS DE PROTECÇÃO NA REFORMA**

19. Hoje merece aceitação geral a tese que o sistema de aposentação deve ser baseado em três pilares: segurança social, sistemas complementares de iniciativa dos empregadores e a previdência individual. Porém, a forma como esses pilares estão estruturados varia consideravelmente de país para país, resultando assim em diferenças substanciais. Note-se que há autores que consideram um pilar adicional que consiste nos rendimentos obtidos durante a reforma.

### **AS FUNÇÕES ECONÓMICAS DOS ESQUEMAS DE REFORMA**

20. A segurança social pode ser considerada como um conjunto de mecanismos que realizam duas funções económicas importantes.

21. A primeira consiste na criação de poupanças através da função redistributiva dos rendimentos, canalizando recursos para atender às necessidades dos indivíduos em situações mais vulneráveis.

22. Para além da função poupança, a segurança social desempenha um papel de seguros. Em primeiro lugar, nós temos o seguro contra o risco de invalidez, pois nenhum trabalhador está livre do risco de acidente ou doença limitando a sua capacidade em gerar rendimentos do seu trabalho. Neste sentido, as pensões por invalidez proporcionadas pela segurança social correspondem a esta necessidade de protecção.

23. Em segundo lugar, há outra situação óbvia, que é a morte prematura. Neste caso há aqueles que têm necessidade de rendimentos da pessoa que faleceu (por exemplo, os familiares dependentes), pelo que os trabalhadores querem ter um “seguro” que os proteja desse risco.

24. Em princípio, nenhum dos riscos supramencionados exige a obrigatoriedade de uma segurança social, pois os mecanismos de seguro criados pelo mercado podem resolver a maioria dos problemas. Porém, na prática, ocorrem falhas de mercado, como o caso de selecção adversa que pode forçar a regulamentação governamental desses mercados seguradores.

### **O FINANCIAMENTO DAS REFORMAS**

25. Essencialmente, há dois sistemas de financiamento das reformas: o sistema de contribuição e o sistema de capitalização.

26. No primeiro, os pagamentos aos reformados são efectuados pelas contribuições dos trabalhadores na idade activa. No sistema de capitalização, individual ou colectivo, as contribuições são investidas e os pagamentos aos reformados são assegurados pelo rendimento obtido das aplicações e do capital acumulado.

27. Assim, enquanto que as técnicas de capitalização têm por finalidade transferir os recursos actuais para o futuro, no sistema de contribuição a transferência ocorre no presente entre os recursos de diferentes grupos de pessoas.

28. No que concerne ao financiamento dos três pilares da segurança social, normalmente o primeiro, constituído pela segurança social, utiliza o sistema de contribuição dado que se baseia na solidariedade infinita entre gerações sucessivas.

29. Por outro lado, o segundo pilar, constituído por esquemas colectivos de empregadores ou grupos sociais, a solidariedade é mais limitada pelo que, ao obrigar à constituição de reservas, justifica a utilização geral do sistema de capitalização.

30. Finalmente, o terceiro pilar, composto pela previdência individual, pode apenas operar na capitalização individual.

31. No decorrer dos anos tem-se registado uma evolução geral a tender para a capitalização, essencialmente devido a três razões principais:

- As implicações dos sistemas para a taxa nacional de poupanças e para a formação de capital fixo são diametralmente opostas. Enquanto que o sistema de capitalização tende a favorecer a criação de poupanças, o sistema de contribuição tende a desencorajar estas. Num contexto de geral redução na taxa de poupanças, os sistemas globais de capitalização proporcionam vantagens importantes;
- As alterações na estrutura etária da população, em termos do seu envelhecimento, coloca em dúvida a capacidade do sistema de contribuição em satisfazer os benefícios pré-estabelecidos para a reforma; e
- O sistema de contribuição implica um papel mais activo do governo, enquanto, que o sistema de capitalização é, em geral, utilizado no financiamento de esquemas de reforma estabelecidos por entidades privadas, decorrendo desse facto que este último reduz o “peso” do governo na actividade económica, observado em muitos países.

## **MODELOS ALTERNATIVOS DE SISTEMAS DE REFORMA**

32. Há muitos modelos alternativos de sistemas de reforma que têm sido adoptados em diferentes países, seja na sua arquitectura, ou, talvez mais

habitualmente, decorrentes do seu processo evolutivo.

33. O modelo seguido no sul da Europa (especialmente na Itália, Grécia, Espanha e Portugal) e, até recentemente, em países do centro e do leste da Europa assumem que o 1.º pilar da segurança social resolve as necessidades de rendimentos na aposentação, bem como na ocorrência de outras contingências, como a morte e a invalidez. Estes esquemas são financiados invariavelmente na base do que se denomina “Pay as you go” (PAYG) e, de um modo geral, coexiste com um mercado muito pequeno de fundos privados de pensões.

34. Outros países da Europa têm esquemas PAYG similares mas com objectivos mais limitados, como o caso da Alemanha. Por sua vez, o 2.º pilar complementar adoptado em França é do tipo PAYG, mas em termos de indústria em vez de empregador na base individual. Na Dinamarca o 1.º pilar é do tipo “flat-rate” (independentemente dos rendimentos) e não-contributivo. Já no Reino Unido a base consiste no 1.º pilar “flat-rate”, o qual se complementa com o 2.º pilar (mistura de público com privado), embora seja obrigatório para todos os trabalhadores.

35. Um outro modelo pode ser encontrado na Austrália, onde a pensão básica é universal (não-contributivo), com o 2.º pilar a ser caracterizado por um nível obrigatório de contribuição para um esquema privado. Há, ainda, um número de países que historicamente têm operado esquemas nacionais com contribuições definidas, conhecidos por fundos de previdência nacionais, sendo Singapura um dos que obteve maior sucesso, baseando-se o mesmo num simples fundo centralizado de investimentos, todavia, há certos casos (por exemplo, na Índia) em que esses fundos são geridos pelos empregadores.

36. Finalmente, refira-se o caso do Chile que, em 1980, instituiu um sistema individualizado obrigatório de previdência social (“mandatory individual account pension systems”), o qual tem-se tornado predominante na América Latina e, de uma forma crescente, na Europa central e do leste. Esse(s) sistema(s) consistem numa variedade de combinações de esquemas de segurança social gerido(s) pelo Governo com fundos de reforma baseados em contribuições definidas e individuais.

### FUNDOS DE PENSÕES DE DIREITO PRIVADO

37. Um dos mais importantes elementos referentes às propostas de alterações aos sistemas de reforma tem sido o papel crescente dos esquemas complementares, os quais são necessários pois permitem reduzir a pressão derivada da manutenção dos sistemas PAYG que proporcionam níveis insuportáveis de benefícios. Esses esquemas complementares são também vistos como formas de criar poupanças a serem canalizadas para os investimentos, desempenhando, desta

forma, um papel importante no desenvolvimento da economia.

38. É evidente que a mudança dos sistemas PAYG para esquemas com maior “funding” não resolve automaticamente os problemas decorrentes do envelhecimento populacional. Os recursos necessários para suportar uma população idosa crescente têm de ser gerados pela economia que regista um declínio da população activa.

39. De qualquer forma, há algumas razões conducentes ao desenvolvimento de esquemas complementares:

- Permitem a difusão dos riscos através de um leque maior de esquemas de pensões;
- Desempenham um papel razoável no desenvolvimento de mercados de capitais mais estáveis e com maior liquidez;
- Conduzem os indivíduos a identificarem-se mais claramente com a sua “riqueza” acumulada para a reforma, conferindo-lhes a sensação de serem donos de determinados activos;
- Oferecem maior grau de flexibilidade aos empregadores e trabalhadores no estabelecimento de pacotes salariais e benefícios; e
- Proporciona espaço de manobra aos governos para efectuarem alterações aos esquemas públicos de segurança social.

40. O objectivo nuclear dos fundos de pensões privados é financiar os planos de pensões que consistem em programas nos quais se definem as condições em que se constitui o direito ao recebimento de uma prestação pecuniária por motivo de reforma antecipada, reforma por velhice, incapacidade permanente para o trabalho ou morte, podendo, ainda, ser abrangidas outras situações, como, por exemplo, a ocorrência de doença grave ou desemprego de longa duração.

41. Por conseguinte, os fundos de pensões são patrimónios autónomos exclusivamente afectos à realização de um ou mais planos de pensões.

42. Com base no tipo de garantias previstas, os planos de pensões classificam-se em:

- Planos de benefício definido – aqueles em que as prestações pecuniárias a receber pelos beneficiários (trabalhadores ou seus familiares) se encontram previamente definidas e as contribuições são calculadas por forma a garantir o respectivo pagamento;
- Planos de contribuição definida – aqueles em que as contribuições a entregar são previamente definidas e as prestações pecuniárias a receber pelos beneficiários são determinadas em função dessas contribuições; e
- Planos mistos – aqueles que conjugam as características dos dois tipos

de planos referidos anteriormente.

43. Por outro lado, com base na forma de financiamento, os planos de pensões classificam-se em:

- Planos contributivos – aqueles em que existem contribuições dos participantes (i.e., os trabalhadores); e
- Planos não contributivos – aqueles que são financiados exclusivamente por associados (i.e., os empregadores).

44. No que concerne aos fundos, um fundo de pensões é fechado quando o respectivo plano diga respeito apenas a um associado ou, havendo vários fundadores, exista um vínculo de natureza empresarial, associativa, profissional ou social entre os mesmos, sendo necessário o assentimento destes para a inclusão de novos associados no plano que é objecto de financiamento pelo fundo. Um fundo de pensões é aberto quando não seja necessária a existência de qualquer vínculo entre os diversos membros do respectivo plano, estando a adesão ao mesmo unicamente dependente da aceitação da entidade gestora do fundo em causa.

45. Os fundos de pensões fechados são constituídos por iniciativa de uma empresa ou grupos de empresas, de associações, designadamente de âmbito sócio-profissional, ou por acordo entre associações patronais e de trabalhadores; os fundos de pensões abertos são constituídos por iniciativa de qualquer entidade autorizada a gerir fundos de pensões, sendo o seu valor líquido global dividido em unidades de participação representadas por certificados.

46. Em Macau os fundos privados de pensões, geridos por seguradoras do ramo vida ou pela sociedade gestora desses fundos, têm tido algum sucesso, pois já abrangem 28.7% da população activa e o valor envolvido resultante das contribuições dos empregadores e trabalhadores ascendia, no final de Setembro de 2010, a 747 milhões de dólares americanos.

## **SEGURANÇA SOCIAL EM MACAU**

47. O primeiro diploma que, a partir de 1 de Janeiro de 1990, instituiu um regime de segurança social em Macau data de Dezembro de 1989, tendo-se, simultaneamente, criado o Fundo de Segurança Social com competência para, por um lado, proceder ao registo dos contribuintes (empregadores e trabalhadores) e dos beneficiários (trabalhadores) e, por outro, para efectuar o pagamento de diversas prestações sociais.

48. O regime inicialmente abrangia apenas os trabalhadores residentes em Macau por conta de outrem que não estivessem cobertos por um sistema obrigatório de protecção na velhice, invalidez, doença e desemprego.

49. Em 1990 verificaram-se diversas revisões legislativas pontuais, tendo ocorrido em 1993 uma profunda alteração, mantendo-se, no entanto, a base do regime anterior; em 1998 procedeu-se a alteração de algum articulado e alargou-se o regime de segurança social a alguns trabalhadores por conta própria.

50. Esse regime contempla diversos tipos de prestações sociais: pensão de velhice, pensão de invalidez, pensão social, pensão suplementar, subsídio de desemprego, subsídio de doença, subsídio de casamento, subsídio de nascimento, subsídio de funeral, e indemnização por contracção de pneumoconioses.

51. Adicionalmente, o sistema garante aos trabalhadores o pagamento de créditos emergentes das relações de trabalho quando se verifique que há impossibilidade do empregador liquidar os mesmos.

52. Recentemente (23.08.2010) foi publicada a Lei n.º 4/2010 que veio estabelecer o novo regime da segurança social, cuja finalidade “visa providenciar um nível de protecção social básico aos residentes da RAEM, particularmente às pessoas idosas, com vista a promover a sua qualidade de vida”, com base nos princípios da universalidade, sustentabilidade e contributividade e cuja entrada em vigor é no dia 1 de Janeiro de 2011.

53. Atendendo que na intervenção anterior já se dissecou o novo regime de segurança social, não me vou alongar no seu desenvolvimento, evitando repetições desnecessárias. Permito-me, apenas, salientar três notas:

- A nova legislação prevê dois regimes:

- Um, obrigatório para os trabalhadores residentes na RAEM e para os trabalhadores da Administração Pública que não estejam inscritos no regime geral da aposentação do funcionalismo;
- Outro, facultativo para determinado tipo de relações de trabalho, trabalhadores inscritos no regime geral de aposentação e sobrevivência e para empresários, profissões liberais, etc..

- As prestações de carácter social são basicamente as mesmas que o regime ainda em vigor, prevendo-se, agora, a possibilidade de antecipação da pensão para idosos; e

- O Fundo de Segurança Social continua a ser a entidade a quem compete a execução do novo regime da segurança social.

54. A finalizar esta parte também uma breve referência ao “Regime de Poupança Central”, criado em 2009 (Regulamento Administrativo n.º 31/2009) e que entrou em vigor no dia 20 de Outubro de 2009.

55. Também nessa iniciativa legislativa teve-se por objectivo “assegurar aos

residentes da RAEM melhores condições para a sua vida pós-aposentação, bem como criar alicerces para a constituição de um regime de fundo de previdência central não obrigatório”.

56. Cada residente permanente que tenha completado 22 anos de idade passou a dispor de uma conta individual no FSS onde são registados valores calculados com base na aplicação de uma determinada percentagem das dotações referentes a saldos de exercícios findos da RAEM e de outras verbas. Esses montantes acumulados podem, em determinadas circunstâncias (idade de 65 anos ou superior, ou para fazer face a despesas médicas, ou, ainda, em caso de receber pensão invalidez por período superior a um ano) ser levantados na totalidade ou parcialmente.

### QUAL O MELHOR MODELO PARA A SEGURANÇA SOCIAL?

57. Não é fácil dar resposta a esta questão. Cada população, cada país têm as suas especificidades, desde a esperança de vida, a satisfação das necessidades básicas da população, as restrições orçamentais, a maior ou menor consciencialização dos direitos sociais, a estrutura etária e o ritmo de envelhecimento da população . . . De qualquer forma, é de arriscar que a conjugação de um esquema público que assegure uma protecção mínima de segurança social, complementado por esquemas privados de pensões, poderá assegurar uma vida digna, incluindo a prestação de cuidados de saúde, a quem trabalhou 30, 40 anos para o desenvolvimento do seu país!

58. No que respeita à segurança social de Macau para os trabalhadores do sector privado, a evolução recente no regime de segurança social e a criação do “Regime de Poupança Central” representam passos positivos e importantes no sentido que referi, no entanto, ainda estão muito aquém do que a população activa daquele sector anseia, pois os valores das pensões representam uma décima parte, ou menos, do que os trabalhadores não funcionários públicos auferem durante a sua vida activa.

59. No meu ponto de vista pessoal, nesta fase de pujança económica que Macau atravessa (este ano o crescimento do Produto Interno Bruto deverá situar-se entre os 20%/25%), deveríamos não perder tempo e iniciar um estudo de viabilidade de implementação de um sistema de segurança social obrigatório, com contribuições dos empregadores e trabalhadores em função de uma percentagem sobre os salários destes, contribuições essas que devem ser estabelecidas gradualmente para as duas partes.

60. As receitas da segurança social não podem (nem devem) depender, quase que exclusivamente, das dotações governamentais ou pela via das receitas do jogo. Também as entidades patronais e os seus trabalhadores devem contribuir não

com as quantias irrisórias a que hoje estão obrigadas, mas com valores calculados na base dos seus salários. Só desse esforço financeiro conjunto – governo, empregadores e trabalhadores se poderá assegurar, por um lado, a sustentabilidade financeira do Fundo de Segurança Social e, por outro, possibilitar o recebimento de pensões de reforma dignas desse nome.

Muito obrigado pela vossa atenção.

