

## **NOTA DE POSICIONAMENTO DO GOVERNO PARA A NEGOCIAÇÃO COM O SISTEMA BANCÁRIO SOBRE A TRANSFERÊNCIA PARCIAL DE RESPONSABILIDADES DOS FUNDOS DE PENSÕES PARA A SEGURANÇA SOCIAL**

### **1. Introdução**

A Lei de Base da Segurança Social (Lei nº 32/2002 de 20 de Dezembro) afirma no nº 2 do seu artigo 31º um desígnio de integração dos regimes autónomos especiais de protecção social na segurança social pública: “... o sistema público de segurança social integra os trabalhadores e as entidades patronais, respectivamente como beneficiários e contribuintes, que por ele não se encontram ainda abrangidos, nos termos a definir por lei, ouvidas as partes interessadas”. Entre os regimes autónomos especiais existentes na altura da publicação da Lei, destacava-se, pela sua dimensão, o dos empregados bancários.

O primeiro passo no sentido da integração do regime especial de protecção dos empregados bancários no Regime Geral de Segurança Social (RGSS) foi dado em Dezembro de 2008, quando foi celebrado um primeiro Acordo Tripartido entre o Governo, a Associação Portuguesa de Bancos e os Sindicatos representativos dos trabalhadores bancários. Em termos legislativos, este acordo veio a ficar consagrado pelo Decreto-Lei n.º 54/2009, de 2 de Março, o qual estabelece um regime diferenciado entre trabalhadores bancários:

- i. Aos contratados até ao dia anterior ao da entrada em vigor do novo diploma continuará a ser aplicável o regime de segurança social substitutivo vigente na respectiva instituição de crédito (de base convencional);
- ii. Os que foram contratados já na vigência do Decreto-Lei n.º 54/2009, de 2 de Março de 2009 (ou seja, a partir de 3 de Março de 2009) passaram a estar obrigatoriamente abrangidos pelo sistema de segurança social no âmbito do respectivo regime geral, para todas as eventualidades, assumindo a respectiva instituição bancária a qualidade de contribuinte.

Tal significa que os trabalhadores bancários integrados no regime substitutivo anteriormente vigente passaram a constituir um grupo fechado, regido pelas regras constantes de instrumento de regulamentação colectiva aplicável. Já os novos trabalhadores (admitidos a partir de 3 de Março de 2009) passaram a estar integrados no sistema público, através da inscrição no RGSS.

Um segundo Acordo Tripartido foi celebrado, em Outubro de 2010, entre o Governo, a Associação Portuguesa de Bancos e os Sindicatos representativos dos trabalhadores bancários com o objectivo de aprofundar o processo de integração dos trabalhadores do sector bancário no RGSS, sem prejuízo da manutenção das regras constantes dos Instrumentos de Regulação Colectiva de Trabalho (IRCT). Este acordo foi materializado com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 1-A/2011, de 3 de Janeiro, o qual procedeu à integração no RGSS, para algumas eventualidades, dos trabalhadores bancários admitidos antes de 3 de Março de 2009. Assim, os trabalhadores bancários admitidos antes desta data passaram a estar integrados no RGSS, para efeitos de protecção nas eventualidades de velhice (acesso à situação de reforma),

maternidade, paternidade e adopção, mantendo-se nos fundos de pensões a responsabilidade de assegurar e provisionar:

- a cobertura integral daquelas eventualidades por “serviços passados”, anteriores a 1 de Janeiro de 2011, segundo as regras de formação de benefícios estabelecidas nos IRCT dos empregados bancários<sup>1</sup>;
- a cobertura complementar por “serviços futuros” associada à diferença de regras de formação dos benefícios entre a Segurança Social e os IRCT dos empregados bancários;
- e a cobertura das restantes responsabilidades não abrangidas pelo Acordo.

Deste modo, os empregados bancários admitidos antes de 3 de Março de 2009 passaram, desde Janeiro deste ano, a beneficiar de um regime misto de segurança social, em que as responsabilidades pelas pensões de reforma ficaram divididas entre os Fundos de Pensões dos Bancos e a Segurança Social.

Com a abertura de uma nova fase negocial, pretende-se aprofundar o processo de integração progressiva da protecção dos bancários na segurança social pública, através da transferência de responsabilidades com “pensões em pagamento” (isto é, com responsabilidades relativas aos pagamentos futuros a actuais pensionistas), na parcela correspondente ao pensionamento da remuneração de base estabelecida nos IRCT dos empregados bancários (1º pilar). Deste modo, excluem-se do processo de integração os planos de benefícios de natureza complementar (2º pilar), que continuarão na esfera dos fundos de pensões.

Os dois acordos anteriores permitiram estabelecer um processo de convergência gradual do 1º pilar do sistema de protecção social dos bancários ainda no activo para o regime geral de segurança social, salvaguardando a existência de sistemas complementares no âmbito dos fundos de pensões. Com o terceiro acordo que se pretende agora atingir, ao transferir para a esfera da segurança social as responsabilidades referentes à componente associada ao 1º pilar das pensões em pagamento a actuais reformados e pensionistas, completar-se-á de forma consistente o desenho do processo de integração previsto na Lei de Bases da Segurança Social.

Adicionalmente à prossecução do objectivo de integração na segurança social pública do regime substitutivo dos bancários, é importante ter em conta que a conjuntura macroeconómica e financeira actual do País gera fortes motivações para a transferência de responsabilidades com as pensões, quer para o Estado português, quer para as instituições de crédito.

Na perspectiva das instituições de crédito, a transferência parcial das responsabilidades com pensões em pagamento permitirá reduzir a sua exposição aos planos de benefícios definidos. Esta exposição traduz-se, actualmente, numa significativa desvantagem estrutural dos bancos portugueses face à generalidade dos congéneres europeus.

---

<sup>1</sup> As pensões de reforma a pagar pela Segurança Social aos empregados bancários será proporcional ao tempo de descontos efectuados para o regime público, ou seja, terá apenas em consideração o tempo de serviço prestado entre 1 de Janeiro de 2011 e a data da passagem à situação de reforma. Foi, assim, mantida nos Fundos de Pensões dos Bancos a responsabilidade pelo pagamento da parcela da pensão de reforma que corresponde ao período que trabalho realizado até 31 de Dezembro de 2010.

## 2. Princípios orientadores

Para o Governo, é fundamental que um eventual acordo seja alcançado em condições consideradas justas para as partes envolvidas. Nesse sentido, propõe-se que, previamente à discussão sobre pressupostos actuariais e outras condições, sejam acordados os seguintes princípios orientadores da negociação:

(i) Neutralidade

O acordo alcançado deverá ser equilibrado, garantindo que é salvaguardado o interesse público e que não são lesados os legítimos interesses dos Bancos.

(ii) Transparência nas conclusões e clarificação dos procedimentos acordados

No contexto actual em que são exigidos sacrifícios elevados aos agentes económicos nacionais a título de contributo para a resolução dos problemas financeiros do País, não basta que o acordo alcançado seja justo para as partes envolvidas. É essencial que o acordo seja apercebido pela opinião pública, pelos mercados financeiros internacionais e pelos participantes e beneficiários dos fundos de pensões como tecnicamente sustentado e actuarialmente equilibrado. Neste sentido, propõe-se que seja assumido por todas as partes o compromisso de aceitar a divulgação pública dos detalhes do eventual acordo, bem como do relatório técnico final que lhe esteja subjacente.

Para além de questões que se prendem com o cumprimento do princípio de transparência antes enunciado, a clarificação total dos contornos do acordo é fundamental para as autoridades de supervisão (Banco de Portugal – BP – e Instituto de Seguros de Portugal – ISP), com vista ao apuramento rigoroso de quais as responsabilidades e riscos transferidos e de quais os continuarão nos fundos de pensões. Em particular deverá ser explicitado o reconhecimento de que os fundos de pensões complementarão os benefícios que vierem a ser pagos pela segurança social por forma a salvaguardar os direitos adquiridos e em formação à data da celebração do novo acordo.

(iii) Salvaguarda de direitos adquiridos dos beneficiários dos Fundos de Pensões dos bancos

A lei de Bases da Segurança Social, nos seus artigos 6º e 21º, assegura o respeito pelo princípio da conservação dos direitos adquiridos e em formação pelos trabalhadores. O Segundo Acordo Tripartido, conforme acima referido, vai no mesmo sentido de preservar as regras de formação dos benefícios estabelecidas no Acordo Colectivo de Trabalho dos bancários ou em qualquer outro IRCT

aplicável. Deste modo, a negociação a encetar deve explicitamente pautar-se pelo mesmo princípio.

(iv) Igualdade de tratamento das instituições de crédito

Dados os montantes envolvidos, poderá acontecer que um eventual processo de transferência venha a ser faseado. Tal justifica um especial cuidado em assegurar a igualdade de tratamento das várias instituições de crédito. A negociação deverá permitir um acordo sobre metodologia de valorização de responsabilidades e procedimentos a adoptar na transferência, que será posteriormente aplicado a todas as instituições de crédito participantes. Obviamente, o acordo não tem necessariamente que estipular parâmetros concretos das transferências que sejam invariantes no tempo. No entanto, deverá ser acordada uma metodologia a aplicar nas várias fases do processo, sem ambiguidades.

(v) Adopção do princípio de valorização de responsabilidades em extinção (em detrimento do princípio de *going concern*)

Para a presente negociação, a discussão não deve limitar-se a verificar se os pressupostos actuariais que têm sido utilizados pelos fundos de pensões são ou não aceitáveis quando se têm em conta as determinações do IAS 19. Deverá ter-se presente a preocupação de avaliar quais os pressupostos actuariais justos no contexto de um processo de extinção de responsabilidades, nos moldes de seguida enunciados.

A norma contabilística internacional IAS 19 (*Employee Benefits*) determina um conjunto de regras que devem ser aplicadas pelas empresas no registo contabilístico e na divulgação pública de informação associada a planos de pensões dos seus trabalhadores. Em particular, são explicitadas as regras gerais que devem ser seguidas no apuramento das responsabilidades por pagamentos diferidos no âmbito de planos de pensões de benefício definido. No entanto, as convenções contabilísticas do IAS 19 têm implícito o chamado princípio de *going concern*, isto é, admitem que a empresa responsável pelos riscos do plano de pensões vai manter essa responsabilidade no futuro previsível (implicando que qualquer simplificação excessiva ou incorrecção cometida num determinado momento, acabará por ser revelada posteriormente, nomeadamente através de ganhos ou perdas actuarias, que acabarão por ser reflectidos gradualmente na demonstração de resultados da empresa). Ora, a valorização das responsabilidades em caso de transferência/extinção de responsabilidades deve colocar-se numa perspectiva diferente, que vise determinar o correspondente *exit value* ou *buyout value*. De facto, se uma empresa pretende extinguir a responsabilidade associada a um fundo de pensões de benefício definido, através da transferência da responsabilidade para uma empresa de seguros privada não pode esperar que esta aceite como justos os pressupostos actuariais que estavam

a ser utilizados ao abrigo das convenções contabilísticas definidas numa lógica de *going concern*.

### **3. Abordagem estratégica do Governo**

#### **3.1 Responsabilidades a transferir para a Segurança Social e faseamento temporal do processo**

Conforme referido na introdução a esta nota, pretende-se que as responsabilidades a transferir para a Segurança Social correspondam às associadas a pagamentos futuros de pensões de actuais pensionistas (vulgo responsabilidades por “pensões em pagamento”) na componente prevista nos IRCT dos empregados bancários (1º pilar), incluindo as eventualidades de morte e sobrevivência<sup>2</sup>.

Existem, no entanto, dois factores condicionantes que devem ser tidos em conta:

- (i) Os IRCT dos bancários estabelecem uma indexação das pensões à tabela de remunerações contratuais dos empregados bancários no activo;
- (ii) As regras de actualização de pensões da Segurança Social são complexas (e acrescentam um nível adicional de dificuldade técnica ao apuramento de responsabilidades), variando com o nível da pensão, a taxa de inflação e a taxa de crescimento do PIB.

Para resolver estas dificuldades, considera-se que as responsabilidades a transferir deverão admitir as pensões a pagar como valores constantes no tempo (isto é, taxa de actualização de pensões de 0%). Nesta base, caberá aos fundos de pensões provisionar os aumentos de pensões (determinados pela actualização das tabelas de remuneração negociada em sede de concertação social). O pagamento aos pensionistas das verbas correspondentes à actualização de tabela poderia ser feita directamente pelos fundos de pensões ou, em alternativa, periodicamente os fundos de pensões transfeririam para a Segurança Social as verbas necessárias para fazer face aos aumentos das pensões.

Para garantir igualdade de tratamento, deverá também ser acordado que, para os actuais empregados bancários no activo que foram admitidos antes de Março de 2009, no momento da sua passagem à reforma, os fundos de pensões transferem para a Segurança Social as correspondentes responsabilidades por “serviços passados” que lhes caibam no âmbito do Segundo Acordo Tripartido. O apuramento dessas responsabilidades referentes ao momento da passagem à reforma deverá ser efectuado segundo a mesma metodologia que vier a ser acordada para as pensões em pagamento (o que não significa que os pressupostos actuariais fiquem inalterados no tempo, devendo ser adaptados aplicando a mesma metodologia).

---

<sup>2</sup> Relativamente às responsabilidades provisionadas pelos fundos de pensões no âmbito do previsto no ACT dos bancários (1º pilar), continuará na esfera dos fundos de pensões a responsabilidade pelo pagamento da contribuição para os SAMS a cargo da entidade patronal.

### **3.2 Pressupostos actuariais (numa perspectiva de extinção das responsabilidades transferidas)**

Pressupondo que o apuramento das responsabilidades a transferir terá por base um crescimento nulo das pensões, os pressupostos actuariais a acordar são dois: taxa de desconto inter-temporal e tábuas de mortalidade (para os reformados, para os pensionista cônjuges e para pensionistas filhos).

#### **3.2.1 Taxa de desconto intertemporal**

Segundo o IAS 19 (parágrafo 79) *“the discount rate reflects the time value of money but not the actuarial or investment risk. Furthermore, the discount rate does not reflect the enterprise-specific risk borne by the enterprise’s creditors, nor does it reflect the risk that future experience may differ from actuarial assumptions.”* Adicionalmente, o IAS 19 estabelece (parágrafo 78): *“The rate used to discount post-employment benefit obligations (...) shall be determined by reference to market yields at the end of the reporting period on high quality corporate bonds. In countries where there is no deep market in such bonds, the market yields (at the end of the reporting period) on government bonds shall be used. The currency and term of the corporate bonds or government bonds shall be consistent with the currency and estimated term of the post-employment benefit obligations.”*

Em termos rigorosos, poder-se-á argumentar que os dois excertos do IAS 19 acima transcritos são inconsistentes, porque as taxas de rendibilidade de obrigações de empresas de alta qualidade incorporam um prémio de risco de crédito não negligenciável, e por isso são uma má aproximação a taxas de juro sem risco. No entanto, a inconsistência compreende-se se a recomendação de utilizar taxas de rendibilidade de empresas de elevada qualidade for encarada como uma convenção contabilística aproximada no contexto de um apuramento de responsabilidades numa perspectiva de *going-concern*. Na perspectiva de apuramento do *exit value* das responsabilidades, não é desejável utilizar obrigações de empresas, porque existem alternativas que correspondem melhor ao conceito de taxas sem risco.

Em qualquer caso, o espírito e a letra do IAS 19 exigem, mesmo na perspectiva de *going-concern*, que se utilizem taxas formadas em mercados profundos e líquidos, o que exclui à partida a utilização de taxas de rendibilidade referentes a títulos de dívida pública que não observem estas características. A solução é utilizar taxas dos mercados da área do euro (a moeda em que estão expressas as responsabilidades dos fundos de pensões) mais profundos e líquidos.

A taxa de desconto para as responsabilidades associadas a cada conjunto de beneficiários deverá ser obtida a partir da estrutura temporal de taxas de juro sem risco que for adoptada, tendo em conta não só a esperança de vida dos beneficiários a que se referem as responsabilidades a transferir como toda a estrutura temporal dessas responsabilidades

### 3.2.2 Tábuas de mortalidade

Num “Estudo específico” publicado pelo ISP no *Relatório Sobre Seguros e Fundos de Pensões* do ano de 2008, conclui-se, para a média do período 2004-2007 e para o conjunto dos fundos de pensões portugueses (onde os empregados bancários representavam cerca de 40% da população de participantes e beneficiários), que:

- A mortalidade masculina era bem aproximada pela tábua TV 73/77 ajustada de menos 1 ano<sup>3,4</sup>;
- A mortalidade feminina era bem aproximada pela tábua TV 88/90 (que corresponde aproximadamente à tábua TV 73/77 ajustada de menos 3 anos)<sup>5</sup>;
- O ritmo de decréscimo de mortalidade observada no período mais recente coberto pelo estudo implica um aumento da esperança média de vida aos 65 anos da ordem de 1 ano em cada 14.

Já passaram vários anos desde o período amostral considerado no estudo do ISP, mas este constitui uma incontornável base empírica para a definição das tábuas de mortalidade a adoptar na avaliação das responsabilidades a transferir. Neste sentido, deverão à partida ser consideradas as tábuas acima indicadas após ajustamento para ter em conta estimativas razoáveis dos efeitos quer da diminuição de mortalidade ocorrida entretanto, quer da diminuição de mortalidade esperada no horizonte relevante para a população de beneficiários dos fundos de pensões.

### 3.2.3 Sobrevivência do cônjuge

Sobre a duração esperada de pagamento das pensões de sobrevivência após falecimento do reformado (ao cônjuge ou a filhos menores/estudantes), resulta a mesma da interacção das tábuas de mortalidade utilizada para os reformados, para os pensionistas cônjuges e para os pensionistas filhos.

## **3.3 Valorização dos activos transferíveis em contrapartida das responsabilidades**

Pretende-se que a compensação entregue pelos fundos de pensões à Segurança Social em contrapartida da transferência das responsabilidades com pensões seja efectuada

---

<sup>3</sup> Isto é, tomando como probabilidade de um indivíduo que completou  $x$  anos de idade não completar a idade de  $(x+1)$ , a probabilidade que é referida na tabela para indivíduos de idade  $(x-1)$ .

<sup>4</sup> Tal corresponde a uma esperança de vida entre 1 e 2 dois anos superior à constante nas estatísticas demográficas portuguesas para a média da população masculina, na média dos três anos mais recentes para os quais estas estatísticas estão disponíveis (2007-2009).

<sup>5</sup> Tal corresponde a uma esperança de vida cerca de  $\frac{1}{2}$  ano inferior à estimada pelo INE para a população feminina no período 2007-2009.

preferencialmente em dinheiro e subsidiariamente em títulos de dívida portuguesa (Bilhetes e Obrigações do Tesouro).

No que respeita à valorização da dívida pública que será entregue à Segurança Social, e por forma a respeitar o princípio da transparência, isto é, por forma a garantir que o acordo seja apercebido pela opinião pública, pelos mercados financeiros internacionais e pelos participantes e beneficiários dos fundos de pensões como tecnicamente sustentado e actuarialmente equilibrado, considera o Governo que a mesma deverá ter como referência o preço de mercado.

O Governo encara, não obstante, a possibilidade de uma parcela dos títulos de dívida pública a entregar pelos Bancos, na parte que haja expectativa de poder manter até à maturidade, poder ser valorizada numa óptica de amortização antecipada pelo Estado português. Para essa parcela, a respectiva valorização poderá ser obtida pela soma dos valores actualizados dos fluxos de pagamento futuros gerados pelo serviço dessa dívida.

A taxa de juro a utilizar para o efeito deverá corresponder à taxa de juro média que o Estado português paga pelos empréstimos no âmbito da ajuda financeira do Fundo Monetário Internacional e da União Europeia (encarada como aproximação à taxa marginal de financiamento do Estado), acrescida de uma estrutura temporal de prémios de amortização antecipada, a definir.

Se for considerado estritamente necessário, de forma a permitir aos fundos de pensões a recomposição do seu activo, o Governo poderá, eventualmente, admitir um plano de entregas parcelares nas várias etapas do processo de transferência. Obviamente, os pagamentos diferidos estarão sujeitos a juros a uma taxa a negociar.

#### **4. Considerações finais**

Logo que exista um entendimento preliminar sobre os pontos anteriores, o Banco de Portugal e o Instituto de Seguros de Portugal emitirão pareceres, nas respectivas áreas de competência, sobre o tratamento contabilístico e as implicações prudenciais da operação de transferência de responsabilidades. O acordo entre o Governo e a Associação Portuguesa de Bancos só se poderá efectivar após análise detalhada desses pareceres, que deverão explicitar quais as acções julgadas necessárias pelos supervisores (nomeadamente, eventuais reforços de capital dos bancos e/ou recomposição de estruturas de activos remanescentes dos fundos de pensões).