

DOCUMENTO DE CONSULTA PÚBLICA

N.º 12/2023

Projeto de norma regulamentar que altera a Norma Regulamentar n.º 8/2021-R, de 16 de novembro, que estabelece o cálculo do valor mínimo das responsabilidades decorrentes dos planos de pensões de benefício definido e dos planos de benefícios de saúde financiados por fundos de pensões

25 de outubro de 2023

1. ENQUADRAMENTO

A Norma Regulamentar n.º 8/2021-R, de 16 de novembro (Norma Regulamentar n.º 8/2021-R), que estabelece o cálculo do valor mínimo das responsabilidades decorrentes dos planos de pensões de benefício definido e dos planos de benefícios de saúde financiados por fundos de pensões, veio alterar as regras de cálculo do valor mínimo das responsabilidades previstas, respetivamente, na Norma n.º 298/1991, de 13 de novembro, alterada pela Norma n.º 21/1996, de 5 de dezembro, e na Norma Regulamentar n.º 12/2010-R, de 22 de julho.

A Norma Regulamentar n.º 8/2021-R elevou o nível de prudência aplicado aos planos de benefício definido, procurando tornar os pressupostos a utilizar no cálculo do valor mínimo das responsabilidades mais consistentes com a realidade financeira e demográfica, designadamente com a conjuntura macroeconómica de baixas taxas de juro vigente no momento da sua aprovação e o perfil geral de mortalidade da população de participantes e beneficiários dos fundos de pensões.

Em concreto, passou-se do método da unidade de crédito não projetada, com a utilização da tábua TV 73/77 e da taxa de juro de 4,5%, para o método da unidade de crédito projetada, adotando, ao invés, a tábua TV 88/90, a taxa de juro de 2,8%, a taxa de crescimento salarial de 0,5% e, quando aplicável, a taxa de crescimento das pensões de 0,3% ou outra taxa fixa se estiver prevista no plano de pensões.

De forma a atenuar o impacto das novas regras de cálculo das responsabilidades, foi estabelecido um período de transição para a nova taxa de juro, de 2,8%, variável consoante se trate de responsabilidades com as pensões em pagamento ou de responsabilidades por serviços passados e responsabilidades relativas a direitos adquiridos.

Desde a entrada em vigor, no final de 2021, da Norma Regulamentar n.º 8/2021-R, assistiu-se, contudo, a um afastamento significativo do ambiente de taxas de juro muito baixas, em resultado da reversão da política monetária acomodatória do Banco Central Europeu.

Em particular, as taxas de juro das obrigações privadas com notação de crédito de qualidade creditícia “AA”, geralmente tidas como referência na definição dos pressupostos de desconto

financeiro no cenário de financiamento, apresentaram uma subida acentuada ao longo de 2022, tendo permanecido em níveis elevados ao longo de 2023.

O fim do ambiente de taxas de juro muito baixas e o comportamento volátil dos referenciais de mercado – sendo previsível que o contexto de incerteza da evolução macroeconómica e dos mercados financeiros se mantenha no futuro – justifica que se pondere uma revisão da norma, sob pena de se exigir uma taxa de juro para o cálculo do valor mínimo das responsabilidades, estabelecido pela ASF, desalinhada com o sentido de evolução e com os níveis das taxas de juro de mercado de referência, designadamente das utilizadas na definição da taxa de juro para o cenário de financiamento.

Ademais, a variação acentuada das taxas de juro num curto período de tempo veio demonstrar a conveniência de se estabelecer uma abordagem dinâmica e sensível a variações da conjuntura macroeconómica.

Assim, o projeto de norma regulamentar visa alterar a Norma Regulamentar n.º 8/2021-R, estabelecendo as regras aplicáveis à determinação da taxa de juro para o cálculo do valor mínimo das responsabilidades decorrentes dos planos de pensões de benefício definido e dos planos de benefícios de saúde financiados por fundos de pensões.

2. PROJETO DE NORMA REGULAMENTAR E AVALIAÇÃO DE IMPACTO

A) Descrição do conteúdo do projeto de norma regulamentar

O projeto de norma regulamentar introduz uma alteração ao n.º 2 do artigo 3.º da Norma Regulamentar n.º 8/2021-R, passando a taxa de juro a aplicar no cálculo do valor mínimo das responsabilidades a ser determinada através de uma metodologia que procura considerar, por um lado, a evolução das taxas de juro de mercado e, por outro, o objetivo específico da previsão de um valor mínimo, nos termos do n.º 6 do artigo 58.º do regime jurídico da constituição e do funcionamento dos fundos de pensões e das entidades gestoras de fundos de pensões, aprovado em anexo à Lei n.º 27/2020, de 23 de julho.

Em concreto, a taxa de juro deve ser determinada através da soma de duas parcelas:

- a) Taxa de juro sem risco à data de referência de avaliação das responsabilidades, para a moeda Euro e maturidade de 15 anos, sujeita ao ajustamento de volatilidade para a moeda Euro, publicada pela Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma, nos termos do artigo 77.º-E da Diretiva 2009/138/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativa ao acesso à atividade de seguros e resseguros e ao seu exercício;
- b) 1,3%.

A escolha da estrutura temporal das taxas de juro sem risco da Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA) como índice de referência deveu-se ao facto de a mesma ser publicada com periodicidade mensal, estando acessível de forma universal e gratuita. Além disso, acrescem as vantagens de essa informação ser calculada por uma entidade credível e independente, com base numa metodologia – também pública – rigorosa e robusta, e cuja continuidade se encontra assegurada atendendo à sua finalidade primordial¹.

¹ A estrutura temporal das taxas de juro sem risco publicada pela EIOPA é utilizada por todas as empresas de seguros do Espaço Económico Europeu para o cálculo da melhor estimativa das provisões técnicas, conforme determinado na legislação europeia aplicável ao setor. Pode ser consultada no seguinte endereço: https://www.eiopa.europa.eu/tools-and-data/risk-free-interest-rate-term-structures_en.

Atendendo à natureza de médio a longo prazo das responsabilidades decorrentes dos planos de pensões, a inclusão do ajustamento de volatilidade visa conferir uma maior estabilidade à evolução do diferencial entre ativos e responsabilidades, através da mitigação do efeito da volatilidade de curto prazo dos *spreads* das obrigações em contextos de elevada turbulência dos mercados financeiros. A escolha recaiu sobre o ajustamento de volatilidade para a moeda Euro, ao invés do relativo a Portugal, pelo facto de, em média, as carteiras de investimento dos fundos de pensões exibirem uma maior dispersão geográfica pelos países da Zona Euro, comparativamente com a carteira de referência construída, pela EIOPA, para o setor segurador nacional.

Por último, a fixação da maturidade de 15 anos decorre de uma aproximação à duração média das responsabilidades que, no final de 2022, se cifrou em torno dos 14 anos.

A segunda parcela, de 130 pontos base, resulta, por sua vez, da soma de duas componentes:

- i. A primeira, correspondente a 70 pontos base, foi calculada de modo a refletir o prémio de risco, numa ótica de longo prazo, associado às taxas de juro das obrigações privadas com notação de qualidade creditícia “AA”, geralmente tidas como referência na definição dos pressupostos de desconto financeiro no cenário de financiamento.
- ii. A segunda, correspondente a 60 pontos base, foi assumida em função do nível de tolerância que se considerou adequado associar ao cálculo do valor mínimo das responsabilidades, como forma de diferenciar o objetivo distinto desse cenário – de incorporar um nível de prudência mínimo na garantia dos benefícios estipulados nos planos de pensões –, em comparação com o subjacente à avaliação das responsabilidades no cenário de financiamento.

Sem prejuízo da metodologia descrita, prevê-se um limite mínimo de 2,5% para a taxa de juro, calibrado com base no rendimento do património dos fundos de pensões que financiam planos de benefício definido observado no período histórico recente caracterizado por taxas de juro de mercado muito baixas, no sentido de mitigar a pressão que é especialmente colocada sobre a valorização das responsabilidades em cenários prolongados de taxas de juro muito baixas.

Assim, num contexto de baixas taxas de juro, é introduzida flexibilidade no alinhamento com os referenciais de mercado para efeitos de cálculo do valor mínimo das responsabilidades, mitigando-se o esforço de financiamento que é exigido aos associados.

Prevê-se que o projeto de norma regulamentar entre em vigor no dia imediato ao da sua publicação, sendo expetável que tal ocorra no presente ano civil de forma que, nos cálculos com referência a 31 de dezembro de 2023, sejam já aplicadas a novas regras.

Questão: *Concorda com a metodologia apresentada para a determinação da taxa de juro, bem como com o limite mínimo proposto?*

B) Avaliação do impacto do projeto de norma regulamentar

O regime em vigor previsto na Norma Regulamentar n.º 8/2021-R estabelece, para o cálculo do valor mínimo das responsabilidades com referência a 31 de dezembro de 2023, a aplicação de taxas de juro de 3,5% e de 4%, respetivamente para as responsabilidades com pensões em pagamento e para as responsabilidades por serviços passados e responsabilidades com direitos adquiridos.

Tomando como referência a data de 30 de setembro de 2023, a taxa de juro apurada de acordo com as novas regras é igual a 4,839%.

Deste modo, salvo a ocorrência de oscilações descendentes significativas nos referenciais de taxas de juro até ao final do ano, não se espera que, à data de entrada em vigor, a presente proposta de alteração conduza a um aumento das necessidades de financiamento, face à aplicação das taxas de juro previstas no regime atual.

No futuro, o aumento ou diminuição das necessidades de financiamento por variação do pressuposto de taxa de juro dependerá da evolução da taxa de juro usada como índice de referência. Não obstante, a incorporação de um limite mínimo de 2,5% permite atenuar o impacto negativo, não sendo expetável que a nova metodologia traga custos acrescidos significativos face ao regime em vigor, que prevê a convergência da taxa de juro para os 2,8%.

3. Pedido de Comentários

Solicita-se aos interessados que submetam os seus comentários sobre o projeto de norma regulamentar, incidentes nas matérias versadas nas questões concretamente colocadas, ou sobre quaisquer outras matérias, por escrito, até ao dia 23 de novembro de 2023, para o seguinte endereço de correio eletrónico: consultaspublicas@asf.com.pt, nos termos da tabela anexa.

Por razões de transparência, a ASF propõe-se publicar no seu sítio na Internet os contributos recebidos ao abrigo desta consulta pública. Assim, caso o respondente se oponha à referida publicação, integral ou parcial, deve referi-lo expressamente no contributo que enviar indicando quais os excertos do seu contributo cuja publicação não autoriza. Por razões de equidade, os contributos recebidos após o final do prazo da consulta pública não serão considerados.

Os dados pessoais recebidos neste âmbito serão tratados exclusivamente para a presente finalidade e em conformidade com o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD).

Pessoa/Entidade: _____
Assinalar caso se oponha à publicação dos contributos: ☐

TABELA DE COMENTÁRIOS

Projeto de norma regulamentar que altera a Norma Regulamentar n.º 8/2021-R, de 16 de novembro, que estabelece o cálculo do valor mínimo das responsabilidades decorrentes dos planos de pensões de benefício definido e dos planos de benefícios de saúde financiados por fundos de pensões

Indicações:

Na coluna “Artigo”, indicar o artigo (incluindo o número e a alínea, caso aplicável) do projeto de norma regulamentar que altera a Norma Regulamentar n.º 8/2021-R, de 16 de novembro;

Na coluna “Comentário”, indicar o comentário ao artigo do projeto de norma regulamentar que altera a Norma Regulamentar n.º 8/2021-R, de 16 de novembro, incluindo qualquer proposta de redação alternativa;

Cada comentário/proposta de redação alternativa deve reportar-se a um artigo/número/alínea específicos;

Em cada comentário/proposta de redação alternativa deve ser apresentada uma justificação para o seu acolhimento, podendo ainda ser acrescentadas outras observações;

A coluna “Resolução” corresponde à resolução de cada comentário/proposta de redação alternativa ou observação e será preenchida pela ASF.

Artigo	Comentário	Resolução