

**PT**



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 21.03.2000  
COM(2000) 163 final

**RELATÓRIO SOBRE A PROTECÇÃO SOCIAL NA EUROPA 1999**

(apresentado pela Comissão)

## RELATÓRIO SOBRE A PROTECÇÃO SOCIAL NA EUROPA 1999

### ÍNDICE

1. O contexto em mutação dos sistemas de protecção social .....	9
2. Tendências da despesa social .....	14
3. Financiar a despesa social.....	17
4. Mudanças recentes a nível político.....	19
4.1. Grandes objectivos: tornar o trabalho compensador e gerador de um rendimento seguro .....	19
4.2. Grandes objectivos: assegurar a viabilidade e sustentabilidade dos regimes de pensões.....	24
4.3. Grandes objectivos: promover a inserção social .....	25
4.4. Grandes objectivos: assegurar a elevada qualidade e sustentabilidade da saúde .....	27
5. Questões relativas a dados .....	29
6. Protecção social nos países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão .....	30

## Resumo

Este é o primeiro relatório na sequência da proposta da Comissão Europeia, de Julho de 1999, no sentido de estabelecer "Uma Estratégia Concertada de Modernização da Protecção Social" (COM(1999) 347), uma iniciativa que deve ser encarada no contexto dos progressos contínuos no quadro político, legal, económico e social em cujo âmbito a política de protecção social se desenvolve, tanto a nível dos Estados-Membros, como da União Europeia. A rápida progressão no sentido de uma União Económica e Monetária plena, a estratégia coordenada para o emprego e o alargamento da União repercutem-se significativamente na protecção social, fazendo desta área uma questão de interesse comum para os Estados-Membros e, por conseguinte, um assunto que exige uma cooperação mais estreita a nível europeu.

A responsabilidade pela organização e pelo financiamento da protecção social é da competência dos Estados-Membros. Note-se, no entanto, que os instrumentos de coordenação e acompanhamento político, tais como as Orientações Gerais para as Políticas Económicas e o Pacto de Estabilidade e Crescimento, constituem igualmente grandes estruturas em que se vão enquadrar as políticas de protecção social e emprego, através da definição de metas para a consolidação orçamental e de orientações para as políticas públicas. O objectivo da nova iniciativa de orientação política no âmbito das políticas sociais, que tem em conta o contexto económico mutável e a necessidade de uma coordenação política global, é reforçar a cooperação nesta área, complementar e paralelamente ao processo de emprego. A Comunicação de 1999 identificou quatro grandes objectivos a que os sistemas de protecção social deveriam dar resposta, a saber:

- Tornar o trabalho compensador e gerador de um rendimento seguro;
- Assegurar a viabilidade e sustentabilidade dos regimes de pensões;
- Promover a inserção social, e
- Assegurar a elevada qualidade e sustentabilidade da saúde.

Na presente conjuntura, um novo Relatório sobre Protecção Social assumirá um papel crucial no acompanhamento dos recentes desenvolvimentos e, como tal, na assistência aos Estados-Membros em matéria de deliberações políticas. A fim de poder acompanhar as reformas em curso nos sistemas nacionais, a Comissão propõe, de futuro, uma publicação anual do relatório numa forma ainda a discutir com os Estados-Membros. O presente relatório deve, conseqüentemente, ser considerado intermédio, não deixando, no entanto, de incidir nos quatro grandes objectivos fundamentais anteriormente mencionados.

O relatório passa em revista desenvolvimentos recentes no domínio das despesas e receitas da protecção social, actualizando, como tal, relatórios anteriores. São também discutidas as limitações que se colocam a uma análise política dos dados actualmente disponíveis a nível europeu, provenientes do SEEPROS (Sistema Europeu de Estatísticas Integradas de Protecção Social) e do novo Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia (ECHP). O relatório realça a necessidade de dados de maior qualidade, e acima de tudo, disponíveis atempadamente, única forma possível para que os desenvolvimentos das políticas de protecção social possam ser analisados correctamente no futuro.

As questões relativas ao género são tratadas como um tema importante, que se prende com os quatro objectivos, e o relatório sublinha a necessidade dos sistemas de protecção social

responderem melhor às novas realidades neste domínio, nomeadamente a necessidade de apoiar uma participação crescente das mulheres na população activa. O relatório também examina, pela primeira vez, os sistemas de protecção social e os principais desenvolvimentos neles ocorridos, nos últimos anos, nos países da Europa Central e Oriental candidatos à União Europeia.

Para além disso, o relatório contém igualmente novos dados empíricos baseados em resultados provenientes das duas primeiras fases do ECHP, relativamente aos montantes reais recebidos por homens e mulheres em 1993-1994, quando se encontravam em situação de desemprego, comparativamente com o seu salário líquido. Estes dados, que pretendem contribuir para o actual debate sobre os desincentivos financeiros ao trabalho, devem ser interpretados com alguma precaução, comparados com material proveniente de outros estudos e sujeitos a novas investigações, à medida que o material relativo às próximas fases se tornar disponível.

### ***Tornar o trabalho compensador e gerador de um rendimento seguro***

Uma importante característica da política da União ao longo dos últimos anos tem sido uma reapreciação generalizada das condições que subjazem ao pagamento de prestações. Como resultado, foram tomadas, em muitos Estados-Membros, medidas para restringir os critérios de elegibilidade às prestações e aumentar as diligências dos desempregados no sentido de encontrarem emprego. As medidas criadas não se viram confinadas às prestações de desemprego, tendo também abrangido muito especialmente os regimes relativos à deficiência e à reforma antecipada, que tinham passado a ser extensivamente utilizados enquanto substitutos efectivos das prestações de desemprego em alguns países. Além disso, nos países de sistemas menos generosos verificou-se um alargamento destes regimes. De modo a aumentar a flexibilidade entre a participação na população activa e a reforma, vários países desenvolveram modalidades de reforma mais flexíveis, por exemplo, através de sistemas de reforma a tempo parcial. As mudanças nos sistemas de prestações também foram combinadas, em alguns países, com tentativas de tornar o trabalho mais compensador do ponto de vista financeiro, através da introdução de medidas para aumentar o rendimento líquido dos que passam a exercer uma actividade profissional, tanto ao permitir-lhes continuar a receber algum apoio mesmo após já terem iniciado as novas funções, como ao prolongar as prestações associadas ao trabalho.

O relatório examina as alterações nas prestações familiares, que têm como um dos principais objectivos apoiar, financeiramente e na prática, homens e mulheres com filhos, para que estes possam conciliar as suas responsabilidades familiares e profissionais. A criação de estruturas de apoio à família constitui, igualmente, um complemento necessário às medidas activas em matéria de mercado de trabalho. Os serviços de apoio e assistência às crianças, pessoas com deficiência, idosos e pessoas debilitadas desempenham um papel primordial na intensificação da segurança do rendimento das pessoas com famílias, em especial as mulheres. A oferta de apoio em matéria de cuidados infantis aumentou, nos últimos anos, em determinados Estados-Membros, especialmente naqueles em que era limitada no passado, enquanto o direito à licença parental se tornou mais acessível em toda a União, o que é particularmente importante para permitir que as pessoas com filhos pequenos prossigam as suas carreiras profissionais, facilitando também o novo equilíbrio entre géneros no mercado de trabalho.

### ***Assegurar a viabilidade e sustentabilidade dos regimes de pensões***

O crescimento significativo do número de pessoas acima da idade de reforma em todos os Estados-Membros nos últimos 10-15 anos chamou a atenção de todos para as consequências

deste facto a nível do sistema de pensões de velhice. Procura-se um novo equilíbrio entre o objectivo de fornecer um rendimento suficiente e seguro aos idosos e o de assegurar a sustentabilidade dos sistemas. Se as medidas introduzidas diferem em pormenor, na prática, a sua ênfase comum coloca-se na limitação das futuras transferências que serão necessárias, em especial aquelas cuja responsabilidade é dos governos, ou no aumento dos financiamentos disponíveis. Tais medidas incluem o aumento da idade oficial de reforma ou do número de anos de contribuições necessários para uma reforma completa, a redução das prestações pagas em relação a rendimentos passados, ou uma relação mais estreita entre prestações e contribuições, assim como a criação de fundos especiais para financiar transferências futuras. Neste último caso, acrescentar-se-ão, paralelamente aos sistemas de repartição existentes (em que os pagamentos, num determinado momento, são financiados através de contribuições feitas nesse mesmo momento) sistemas de capitalização, em que as contribuições efectuadas num determinado momento são fixadas em função dos encargos futuros.

### ***Promover a inserção social***

Característica principal da política social dos anos mais recentes tem sido a ênfase colocada em medidas activas e preventivas concebidas para levar homens e mulheres a aceder ao trabalho, tendo-se vindo, igualmente, a adaptar os sistemas de prestações sociais no sentido de tornar o trabalho compensador. Tal política tem sido motivada, por um lado, pelo objectivo de aumentar as fileiras daqueles que contribuem para a criação de rendimento, em vez de subsistirem com o rendimento produzido por outros e, por outro lado, pelo propósito de reduzir a dependência e a exclusão social. Embora a tónica principal seja colocada no emprego, já que se considera que ter um emprego estável é uma condição importante para a inserção social, não deixa de se reconhecer que existem outros aspectos a considerar para que a exclusão social seja tratada de forma eficiente. Tais aspectos incluem o acesso à educação e à formação profissional, o direito a uma habitação correcta e a níveis suficientes de cuidados de saúde e serviços sociais. Em vários países, foram actualmente tomadas medidas para assegurar um melhor acesso dos agregados domésticos de baixo rendimento aos cuidados de saúde. Na prática, apesar da ênfase em medidas activas durante a década de 1990, a passagem das medidas passivas para as activas a nível das despesas reais foi relativamente pouco importante. O montante dispendido em programas activos por pessoa desempregada relativamente ao PIB foi o mesmo em 1998 e 1994 e inferior ao de 1990, o que indica existir ainda a possibilidade de se alargar o grupo de beneficiários de medidas activas, especialmente em intenção dos mais desfavorecidos.

### ***Assegurar a elevada qualidade e sustentabilidade da saúde***

A pressão sobre os sistemas de protecção social em toda a União tem-se manifestado através de uma necessidade crescente de cuidados de saúde, reforçada pelos efeitos de um aumento dos rendimentos reais e pelos progressos na gama de tratamentos que podem ser prestados se houver uma procura crescente, que irá colocar uma grande pressão nas despesas. A resposta habitual dos governos tem sido tentar limitar o crescimento das despesas e os seus efeitos nos orçamentos públicos, procurando, ao mesmo tempo, manter a qualidade do serviço e o acesso aos cuidados de saúde, o que conduziu, naturalmente, a uma concentração da atenção nas maneiras de aumentar a produtividade ou melhorar a relação custo-eficácia.

Todos os sistemas de protecção social europeus procuram preencher os mesmos grandes objectivos. Defrontam-se, também, com os mesmos desafios e precisam de ser reformados para a eles se ajustarem. Este relatório contribui para o apoio do intercâmbio de experiências e dos actuais debates sobre a modernização e o melhoramento dos sistemas de protecção social, complementando, assim, o recente relatório "Emprego na Europa 1999". Os novos

desenvolvimentos políticos, legislativos e económicos a nível da União Europeia aumentaram a necessidade de as políticas económicas e estruturais interagirem e se reforçarem mutuamente, a fim de consolidar o modelo social europeu. Neste contexto, os sistemas de protecção social, juntamente com as políticas de emprego, deverão agir enquanto elementos-chave produtivos, de forma a apoiar o progresso económico e um elevado nível de protecção social, mantendo a coesão social.

A Comissão Europeia lançou uma nova iniciativa em matéria de protecção social ao sugerir “Uma Estratégia Concertada de Modernização da Protecção Social”<sup>1</sup>. Os sistemas de protecção social em toda a União encontram-se em processo de mudança, em consequência dos importantes desenvolvimentos a nível demográfico, económico e social que tiveram lugar nos últimos anos, em todos os Estados-Membros. Tais desenvolvimentos colocam novos desafios aos governos, que deverão responder a dois objectivos paralelos: providenciar um elevado nível de assistência às pessoas que dela necessitam, assegurando, ao mesmo tempo, que as suas economias se mantêm competitivas e capazes de gerar uma melhoria sustentada e sustentável dos padrões de vida, assim como uma elevada taxa de criação líquida de emprego.

Há várias razões que justificam o facto de a Comissão ter agora lançado uma nova iniciativa: a realização da UEM através do estabelecimento de uma moeda única, incluindo os requisitos de disciplina orçamental e sólidas finanças públicas, a entrada em vigor do Tratado de Amsterdão, que coloca a estratégia europeia de emprego e a luta contra a exclusão social numa nova base jurídica, assim como as preparações intensivas para o alargamento da União. Estes aspectos transformaram o enquadramento político, legislativo, económico e social no âmbito do qual a política de protecção social funciona, tanto a nível dos Estados-Membros, como da União, significando que os desenvolvimentos a nível dos sistemas em causa são um assunto que a todos interessa, requerendo uma cooperação mais estreita entre os Estados-Membros.

O objectivo desta nova iniciativa de orientação política é reforçar a cooperação nesta área, complementar e paralelamente ao processo de emprego. As políticas de protecção social são satélites-chave da estratégia europeia de emprego e um dos instrumentos principais de ajuda aos Estados-Membros na consecução das medidas estabelecidas nas orientações para o emprego, elas próprias uma manifestação prática da estratégia. Algumas das orientações para 1999 incluem, explícita ou implicitamente, alterações dos sistemas de protecção social, e as propostas da Comissão relativas às orientações para 2000 retomam ou reforçam esta abordagem.

A Comunicação identifica quatro grandes objectivos concebidos, tanto para assegurar um elevado nível de protecção social na União, com que as pessoas poderão contar sempre que necessitarem, como para reforçar a estratégia económica e de emprego. Estes objectivos são, a saber:

- Tornar o trabalho compensador e gerador de um rendimento seguro;
- Assegurar a viabilidade e sustentabilidade dos regimes de pensões;
- Promover a inserção social, e
- Assegurar a elevada qualidade e sustentabilidade da saúde.

O presente relatório debruça-se sobre as alterações nos sistemas de protecção social que tiveram lugar nos últimos dois ou três anos ou que se encontram em vias de serem introduzidas, à luz destes quatro grandes objectivos, tratando-se de alterações centrais à modernização dos sistemas de protecção social. Como tal, o relatório actualiza a análise efectuada pelos anteriores três relatórios sobre a *Protecção Social na Europa* (respectivamente de 1993, 1995 e 1997).

---

<sup>1</sup> "Uma Estratégia Concertada de Modernização da Protecção Social" (COM(99) 347).



Simultaneamente, o relatório dedica alguma atenção a aspectos de ordem financeira, tais como o nível, o crescimento e a estrutura da despesa social, as diferentes fontes de rendimento e as interligações entre o financiamento da protecção social e a política de emprego, assim como o nível de prestações e incentivos ao trabalho.

As questões de género, tal como se esclareceu na comunicação, relacionam-se com os quatro objectivos, e o presente relatório sublinha a necessidade de os sistemas de protecção social responderem da melhor forma às realidades em mutação nesta matéria, em especial a necessidade de apoiar a participação das mulheres na população activa. Acresce que o relatório examina pela primeira vez os sistemas de protecção social nos países da Europa Central e Oriental (PECO), assim como os recentes desenvolvimentos neles ocorridos.

### **Linhas gerais do relatório**

O presente relatório sintetiza os resultados principais do Relatório completo dos Serviços da Comissão.

O relatório examina, em primeiro lugar, os desenvolvimentos principais a nível demográfico, económico e social que estruturam, tanto o contexto em que os sistemas de protecção social operam na UE, como as exigências de que estes são objecto (Capítulo 1 do Relatório dos Serviços da Comissão).

Em segundo lugar, analisam-se o alcance da despesa social nos diferentes Estados-Membros, a sua composição e as alterações ocorridas na década de 1990 (Capítulo 3 do Relatório dos Serviços da Comissão).

Em terceiro lugar, o relatório examina a importância relativa das diferentes fontes de financiamento e até que ponto elas se alteraram durante o mesmo período (Capítulo 3 do Relatório dos Serviços da Comissão).

Em quarto lugar, faz a resenha das alterações que tiveram lugar nos sistemas de protecção social da União durante os últimos dois ou três anos, relativamente aos grandes objectivos estabelecidos na comunicação da Comissão. Sublinha, em particular, aquelas concebidas para apoiar a estratégia de emprego, reduzir o número de pessoas dependentes de prestações e aumentar o número dos que trabalham. Examina, também, os dados respeitantes ao nível de prestações de desemprego relativamente aos rendimentos do trabalho, avaliando o efeito de desincentivação financeira que elas possam criar, no sentido de impedir uma procura activa de emprego (Capítulos 2 e 4).

Em quinto lugar, traça as linhas gerais dos desenvolvimentos a nível dos sistemas de protecção social nos PECO candidatos à adesão, apoiando-se em estudos recentemente completados e executados ao abrigo do programa de consenso PHARE (Capítulo 5).

## 1. O CONTEXTO EM MUTAÇÃO DOS SISTEMAS DE PROTECÇÃO SOCIAL

As principais alterações demográficas, económicas e sociais dos últimos 20-25 anos na União tiveram implicações profundas a nível dos sistemas de protecção social, e continuarão a tê-las nos anos vindouros. Quatro principais tendências assumiram uma importância especial: o envelhecimento da população em todos os Estados-Membros e o aumento prospectivo a nível da taxa de crescimento de pessoas idosas de 2010 em diante; a participação crescente das mulheres na população activa e a alteração no equilíbrio entre géneros; a persistência do desemprego de longa duração, especialmente entre os trabalhadores de idade mais avançada, e a tendência para uma reforma antecipada; e o aumento no número de agregados domésticos em relação com o crescimento populacional, notando-se um aumento do número de pessoas sós e de agregados domésticos em que ninguém trabalha.

Estas tendências ocorrem, além disso, num contexto de globalização crescente e de progresso tecnológico acelerado, que aumentaram a velocidade da mutação estrutural na economia, colocaram uma maior pressão, tanto nas empresas, como nos trabalhadores, obrigando-os a adaptarem-se às circunstâncias do mercado em mutação, assim como a adoptar novos métodos de trabalho, e reduziram a capacidade dos governos de gerir desenvolvimentos económicos. Simultaneamente, tornou-se mais importante assegurar uma estabilidade financeira, o que limitou, portanto, os empréstimos governamentais, restringindo o crescimento da despesa pública. As políticas públicas são directamente afectadas pela consolidação fiscal imposta pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, assim como pelas Orientações Gerais para as Políticas Económicas, um enquadramento sobre o qual se pode basear uma reforma das políticas públicas de acordo com grandes objectivos, em especial de apoio ao emprego e à criação de postos de trabalho. Estas evoluções fixaram a atenção política na protecção social, que representa uma grande percentagem da totalidade da despesa pública.

### *Tendências demográficas: as implicações de uma população envelhecida*

O crescimento no número de pessoas de 65 anos e mais irá acelerar nos próximos 10-15 anos, quando a geração do baby boom do pós-guerra se aproximar dos 70 anos, impondo assim uma pressão crescente sobre os sistemas de pensões. Ao mesmo tempo, o crescimento ainda mais alargado do número de pessoas de 75 anos ou mais aumentará marcadamente a procura de cuidados de longa duração, exactamente no momento em que uma participação acrescida das mulheres na população activa virá provavelmente reduzir a fonte até aqui disponível de membros da família que funcionavam enquanto trabalhadores sociais não remunerados.

Se presentemente na União existe em média uma pessoa de 65 anos ou mais para cada quatro pessoas em idade activa (rácio de dependência da terceira idade), pensa-se que esta percentagem aumentará até pouco menos de um para três em 2002 e para quase um em cada dois até 2040. Contrariamente ao que sucedia no passado, este crescimento no rácio de dependência da terceira idade não será demasiado afectado pelo contínuo declínio no número de crianças e jovens com idade inferior a quinze anos, estando para este caso previsto um declínio mais lento do que o do número de pessoas em idade activa. O rácio global de dependência, que caiu ligeiramente na União nos últimos 20 anos, deverá recuperar até 2010, seguindo-se um marcado aumento em que se passará do presente rácio, de cinco pessoas com idades inferiores a 15 ou de 65 ou mais para cada 10 pessoas em idade activa, para 6 em cada 10 em 2025 e 7 em cada 10 em 2040.

Estes aumentos prospectivos nos rácios de dependência, que constituem o modo convencional de avaliar as implicações das tendências demográficas, são passíveis, contudo, de falsear a escala do problema que constituem para os sistemas de protecção social e aquela que seria a resposta política mais apropriada neste caso. Até aqui, na maioria dos Estados-Membros a tónica tem sido posta nas tentativas de restringir o crescimento das despesas em pensões, procurando assegurar que haverá fundos suficientes disponíveis para efectuar as transferências necessárias. Se bem que importante, é igualmente importante tomar consciência do facto de uma grande proporção de pessoas em idade activa não ter, na prática, um emprego e, portanto, não participar na criação de rendimento que irá dar origem às pensões dos que se encontram na reforma. De facto, estas pessoas, tal como as de 65 anos ou mais, contam com o apoio daqueles que trabalham. Por outras palavras, qualquer avaliação das dificuldades prospectivas de financiamento das transferências sociais nos anos vindouros deve distinguir entre a mão-de-obra potencial – aqueles com idades compreendidas entre 15 e 64 anos – e as pessoas que realmente trabalham.

Em 1998, apenas pouco mais de 60% da população em idade activa tinha um emprego remunerado. Os restantes encontravam-se, ou desempregados (cerca de 7%) ou (na sua grande maioria) fora da população activa de todo em todo, na sua maioria mulheres, mas cerca de um terço de homens. Entre estes, a causa principal é a reforma antecipada, entre as mulheres outros factores assumem igualmente importância, tais como barreiras antigas à participação feminina e obrigações que envolvem cuidados de terceiros. Consequentemente, o rácio de dependência efectivo – conjunto das pessoas de 15 anos ou mais que não trabalham – mostrava-se substancialmente mais elevado do que o rácio convencional supracitado, ainda que as crianças de idade inferior a 15 anos estivessem fora destes cálculos. De facto, o número de pessoas, com 15 anos ou mais, que na União não estão empregadas é ligeiramente mais elevado do que o daquelas que o estão, sendo que, dessas pessoas, 60% tem menos de 65 anos. Este rácio era sensivelmente o mesmo em 1998 e em meados da década de 1980, já que a queda no desemprego e o aumento da participação feminina vieram compensar largamente o número crescente de pessoas com 65 anos ou mais. Se o declínio no número de crianças também for tomado em conta, significa que o rácio de dependência global e efectivo (todos os que não trabalham, incluindo aqueles com menos de 15 anos, em relação aos que estão empregados) caiu ao longo deste período.

Estes dados ilustram o modo como se pode potencialmente falsear a impressão obtida quando se foca exclusivamente o rácio de dependência da terceira idade, demonstrando a importância de tomar em devida conta o número de pessoas empregadas que se tornará crítico para uma ultrapassagem dos problemas criados pelo apoio devido a uma população envelhecida. Por outras palavras, o êxito das economias em efectuar as transferências que serão necessárias para assegurar um padrão de vida correcto às pessoas de 65 anos ou mais depende, em última análise, do seu êxito em aumentar a proporção de pessoas em idade activa que se encontram efectivamente a trabalhar e, por conseguinte, apoia-se no seu desempenho na criação de empregos e riqueza.

### ***Participação das mulheres na população activa***

Uma das principais características da mutação social na União nos últimos vinte anos tem sido o aumento no número relativo de mulheres que realizam uma actividade profissional. Na prática, as mulheres representaram a totalidade, ou a quase totalidade, da expansão dos postos de trabalho que ocorreu durante este período em todos os Estados-Membros.

O aumento mais elevado na participação tem-se verificado a nível das mulheres em idade fértil, muito embora subsistindo diferenças significativas nas taxas de participação

respeitantes a este grupo de Estado-Membro para Estado-Membro, o que se explica parcialmente através de diferenças nas condições subjacentes aos mercados de trabalho. Contudo, as estatísticas sugerem que a participação feminina se relaciona, tanto com o estado civil, especialmente nos países do Sul da Europa, em que a participação das mulheres casadas é muito mais baixa do que a das não casadas, como também com o facto de as mulheres terem ou não filhos pequenos, particularmente nos Estados-Membros do Norte, em que a existência de cuidados infantis fora da grande família é determinante.

As consequências da aparente deficiência em cuidados infantis em alguns Estados-Membros do Norte são claramente visíveis na taxa de participação das mães solteiras, muito mais baixa do que a das mães casadas. É muito particularmente o caso do Reino Unido e da Irlanda, onde apenas menos de metade das mulheres solteiras com idades compreendidas entre os 25 e os 49 anos com filhos abaixo dos 5 anos de idade fazia parte da população activa, o que representa uma percentagem inferior à de qualquer outro ponto da União, encontrando-se muito abaixo da taxa de participação das mulheres casadas em situação semelhante. Há, portanto, em muitos Estados-Membros, uma necessidade evidente de aumentar as estruturas de cuidados infantis, assim como de criar estruturas de apoio que ajudem as mulheres a tomar conta de membros da família com deficiência ou idosos debilitados.

Paralelamente ao aumento na participação feminina, o tipo de trabalho que as mulheres desempenham também é importante. Regista-se uma forte tendência na União Europeia, a nível de ambos os sexos, para o trabalho a tempo parcial, assim como para os empregos temporários. As mulheres, que representam a principal fonte potencial de crescimento futuro da população activa, tendem a concentrar-se em empregos a tempo parcial (cerca de 33% das mulheres activas em 1998 trabalhavam a tempo parcial). Contudo, muitos empregos a tempo parcial estão privados, tanto da obrigação de pagar contribuições sociais, como do direito a prestações. Esta evolução tem, por conseguinte, importantes implicações, tanto a nível do financiamento dos sistemas de protecção social, como da disponibilidade de apoio aos rendimentos.

As informações apresentadas neste relatório sublinham os desafios colocados aos sistemas de protecção social pela necessidade de responder da melhor forma à complexidade e diversidade das relações em termos de género na moderna economia social europeia. A maioria dos sistemas ainda se baseia primariamente no modelo em que era o homem o ganha-pão da família, o que não reflecte as novas realidades: participação crescente das mulheres na população activa, que deve ser cada vez mais encorajada, modelos mais diversos de cuidados infantis e familiares, que requerem apoio apropriado, a dependência de um número crescente de agregados domésticos dos rendimentos das mulheres, maior diversidade nos padrões laborais, tanto para os homens, como para as mulheres, redução na eficácia dos direitos derivados enquanto apoio seguro, dado o declínio das estruturas familiares tradicionais, resultante, especialmente, de um aumento do divórcio e da separação, preocupação crescente quanto à persistência de barreiras e elementos de desincentivo às mulheres na realização de uma actividade profissional.

### ***O elevado nível de reforma antecipada e a persistência do desemprego de longa duração***

O crescimento inadequado do emprego na União desde meados da década de 1970 conduziu, tanto à persistência de um elevado nível de desemprego, como a uma baixa taxa de participação das pessoas mais velhas na população activa, aliada a uma baixa participação das mulheres. Esta situação coloca sérios problemas, tanto aos sistemas de protecção social, como às políticas em matéria de mercado de trabalho.

Embora a idade oficial de reforma dos homens na maioria dos Estados-Membros seja actualmente de 65 anos ou mais, tem-se verificado um declínio lento mas persistente no número de homens incluídos na população activa com idades compreendidas entre os 55 e os 59 anos, desde meados da década de 1980, assim como um declínio ainda mais marcado de homens dos 60 aos 64 anos de idade na mesma categoria. Em 1998, menos de 70% dos homens e somente 40% das mulheres com idades compreendidas entre os 55 e os 59 anos se encontravam economicamente activos. Somente 32% dos homens e 15% das mulheres dos 60 aos 64 anos faziam ainda parte da população activa. Inverter a tendência para a reforma antecipada entre os homens e aumentar o número de mulheres mais velhas economicamente activas terá de constituir um dos aspectos nucleares de qualquer política cujo objectivo seja aliviar a pressão exercida sobre os sistemas de protecção social.

Há muita gente mais velha que se encontra igualmente numa situação de desemprego de longa duração, frequentemente seguida de uma reforma antecipada. Em 1998, mais de 8 milhões de pessoas na União Europeia estavam desempregadas há um ano ou mais, ou seja, cerca de 5% da população activa. Destes 5%, 5 milhões encontravam-se sem trabalho desde há pelo menos dois anos. Estes números aproximam-se daqueles recolhidos no final da recessão do início da década de 1990, não sendo grandemente inferiores aos números correspondentes a meados da década de 1980. A elevada taxa de desemprego de longa duração constitui uma das principais fontes de pressão que se exerce sobre os sistemas de protecção social em toda a União, estando também na origem da exclusão social. Não subsistem dúvidas, contudo, de que a natureza do problema não é homogénea em termos da sua distribuição pela União, o que por si só significa que as políticas apropriadas também diferem entre si.

### ***A estrutura em mutação dos agregados domésticos e o crescimento daqueles em que ninguém trabalha***

O número de agregados domésticos em toda a União tem vindo continuamente a crescer, apesar da baixa taxa de crescimento da população, paralelamente a um aumento ainda mais importante do número de pessoas com menos de 65 anos que vivem sozinhas, sendo que uma percentagem desproporcionada destas últimas não tem trabalho. A redução na composição média dos agregados domésticos implica uma procura crescente dos serviços sociais, já que os cuidados e apoio prestados pela própria família se tornam mais problemáticos.

No conjunto da União, quase 25% dos agregados domésticos em 1998 consistia apenas numa pessoa com 15 anos ou mais, e em cerca de 16% destes agregados existia uma criança com menos de 15 anos, como tal, todas estas crianças estão a ser educadas apenas pelas mães. Ambos os números se mostravam significativamente mais elevados do que 12 anos antes. Subsiste, contudo, tanto a nível da prevalência de agregados domésticos compostos por uma só pessoa, como a nível da composição média de cada agregado, uma diferença notável de Norte para Sul da União. Na Finlândia, Alemanha, Países-Baixos e Reino Unido, cerca de 30% ou mais dos agregados domésticos consistiam apenas numa pessoa com 15 anos ou mais, o que equivale a uma proporção duas a três vezes maior do que nos Estados-Membros do Sul.

Além disso, no Norte da União é muito mais provável que uma pessoa em idade activa vivendo sozinha esteja desempregada, do que as pessoas que vivem acompanhadas. Nos Países-Baixos, Alemanha, Bélgica e Reino Unido, por exemplo, 25% ou mais dos homens com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos que se encontravam desempregados viviam sozinhos, o que equivale ao dobro daqueles que tinham emprego. Nos Estados-Membros do Sul, somente 4% ou menos dos homens pertencentes à mesma faixa etária, desempregados, viviam sozinhos, uma percentagem substancialmente semelhante à dos homens sós com emprego. Acrescente-se que, na maioria dos países do Norte, os números

correspondentes aos mesmos homens desempregados aumentaram desde meados da década de 1980, assim como durante os últimos tempos, em que o desemprego tem decrescido.

A pressão relativa exercida sobre os sistemas de protecção social pelo desemprego ou, em termos mais gerais, pelas pessoas que não trabalham, não se reflecte, portanto, completamente nos números correspondentes às taxas de desemprego. No Sul da União, elevadas taxas de desemprego combinadas com baixos níveis de participação na população activa exercem uma pressão muito mais fraca do que aquela que exibiriam na maioria dos Estados-Membros do Norte, já que nos países do Sul os agregados domésticos são maiores, existindo igualmente o apoio proveniente do seio da família. A tendência para agregados domésticos mais pequenos e para mais pessoas a viver sós significa, portanto, que as quedas no desemprego não dão necessariamente origem a necessidades proporcionalmente menos importantes de apoio social e financeiro. Esta situação manifesta-se, sem margem para dúvidas, tanto na Bélgica como no Reino Unido, onde as baixas taxas de desemprego não têm sido acompanhadas pelo declínio correspondente no número de agregados domésticos em que ninguém trabalha.

## 2. TENDÊNCIAS DA DESPESA SOCIAL

Relativamente à produção, o conjunto das despesas de protecção social na União, incluindo quaisquer impostos ou encargos sobre as prestações, ascendia a 28,5% do PIB. O nível de despesas corresponde a mais de 30% do PIB na França, Bélgica, Alemanha, Países-Baixos e nos três países nórdicos, com a Suécia a apresentar o nível mais elevado – cerca de 35% do PIB, em contraste com os 22-23% do PIB na Grécia, Espanha e Portugal, e apenas 18,5% do PIB na Irlanda. Em termos muito latos, os países com um nível de PIB per capita mais elevado tendem a gastar proporcionalmente mais na despesa social, mas a relação não é, de qualquer forma, sistemática, já que a despesa na Suécia e Finlândia, em particular, é mais elevada do que o esperado nesta base, e na Itália (25% do PIB) e Irlanda, mais baixa.

### *Despesa social líquida*

Os números correspondentes à despesa social, incluindo impostos e encargos sociais, tendem, contudo, a exagerar, tanto o custo inerente para os governos, em termos do rendimento que estes devem acumular para financiar essa despesa, como o valor das prestações que irão ser atribuídas aos recipientes dos apoios. Sucede isto porque os impostos e encargos sociais inerentes às prestações, e que variam significativamente de Estado-Membro para Estado-Membro, reduzem o número de transferências necessárias. Por outro lado, os mesmos números subestimam os montantes envolvidos, já que excluem as transferências sociais que são feitas sob a forma de benefícios fiscais ou contribuições reduzidas, que têm o mesmo efeito sobre os orçamentos de estado e sobre o rendimento líquido dos recipientes como aquele que tem a despesa em prestações.

Ambos os elementos são de difícil estimativa, o que constitui uma das principais razões para a sua exclusão, até agora, da base de dados SEEPROS. Não obstante, estimativas produzidas pela OCDE, que devem, contudo, ser consideradas preliminares, são pelo menos indicativas dos montantes envolvidos. Estes são relativamente importantes no caso dos países nórdicos e dos Países-Baixos, em que mais encargos incidem sobre as prestações do que nos outros países. Em termos líquidos, portanto, o custo da protecção social e os montantes recebidos pelos beneficiários são reduzidos, nestes casos, para um nível mais aproximado ao dos outros Estados-Membros. Na Suécia, a despesa líquida em matéria de protecção social andaria à volta dos 30% do PIB em 1996, uma situação muito semelhante à da Alemanha, enquanto na Dinamarca e Finlândia, com 26-27% do PIB, a situação se assemelha à do Reino Unido e está ligeiramente acima do nível da dos Países-Baixos. Como resultado, o fosso existente entre estes países e a Itália e Irlanda diminui consideravelmente no que diz respeito às despesas em relação ao PIB.

Estes resultados preliminares confirmam a importância que tem para a análise política a extensão da base de dados SEEPROS, para que esta inclua estimativas de despesa líquida, incorporando os montantes transferidos através de benefícios fiscais e contribuições reduzidas, de forma a veicular uma visão completa das implicações da protecção social para os orçamentos de estado e para a redistribuição. Com este fim, a Comissão, através do EUROSTAT, planeia criar um grupo de trabalho juntamente com os Estados-Membros para desenvolver um módulo especial da base de dados que contenha tais estimativas.

### *Crescimento da despesa social, 1990-1996*

Enquanto a despesa em protecção social tem, nos últimos anos, continuado a crescer em quase toda a União, a taxa de crescimento em termos reais abrandou, ao longo do mesmo período,

na maioria dos Estados-Membros, mais especificamente desde 1993, o que coincide com o final da recessão do início da década de 1990, que levou a um aumento da despesa em prestações de desemprego, muito particularmente, mas também nas prestações em caso de deficiência e para apoio à habitação.

Se a despesa social aumentou consideravelmente entre 1990 e 1993 (a partir de uma média de 25,5% do PIB para pouco mais de 28,5%), por outro lado, teve uma ligeira descida em relação ao PIB nos anos subsequentes, em parte devido ao abrandamento ou declínio na despesa relacionada com o desemprego, mas principalmente devido ao abrandamento na despesa real relacionada com quase todos os domínios. Somente em Portugal, na Grécia, Alemanha, Áustria, Bélgica e no Luxemburgo se verificou que a despesa continuou a aumentar em relação ao PIB nos três anos compreendidos entre 1993 e 1996; nos primeiros dois países, reflectindo o desenvolvimento do sistema de protecção social, nos segundos três países, devido à incapacidade das suas economias recuperarem completamente, à semelhança do que se passou no resto da União. A diminuição da despesa social em relação ao PIB, igualmente no resto da União, foi mais marcada na Suécia, Finlândia e nos Países-Baixos, os três países com o nível mais alto de despesa em 1993.

### ***O padrão da despesa social***

A despesa em prestações de velhice e sobrevivência constitui, sem margem para dúvidas, o elemento mais importante da protecção social, ascendendo a uma média de 43% do total gasto na União em 1996, o que equivale a um pouco mais de 12% do PIB, com os cuidados de saúde a ocuparem o segundo lugar, correspondendo a ligeiramente mais de 21,5% do total, ou pouco mais de 6% do PIB. Os gastos nas prestações de invalidez e desemprego verificaram-se ser equivalentes, cada um indo um pouco além dos 8% do total das despesas, embora em nove dos quinze Estados-Membros em 1996 as transferências destinadas a pessoas com deficiência tenham excedido aquelas feitas em benefício dos desempregados. As despesas com a família e com os filhos, que cobrem as prestações de maternidade e o apoio aos cuidados infantis, assim como os abonos de família, são apenas, em média, ligeiramente inferiores aos gastos efectuados com as prestações por invalidez e desemprego, enquanto a despesa efectuada com os outros três tipos de prestações – doença, habitação e exclusão social – consideradas em conjunto corresponde sensivelmente à mesma percentagem, com uma média de cerca de 7,5% do total das despesas.

Apesar do envelhecimento da população na União, a principal mudança no padrão de despesas em protecção social no período compreendido entre 1990 e 1996 não se traduziu, conforme seria de esperar, num crescimento relativo das pensões de velhice ou dos cuidados de saúde, tendo os gastos relacionados com ambos estes sectores aumentado na mesma proporção da totalidade das despesas, com excepção de outros elementos de custo, em particular as prestações por invalidez e relativas à habitação e à exclusão social. Parte deste aumento é atribuível à recessão do início da década de 1990 e ao aumento no desemprego que a acompanhou, mas a despesa nos dois primeiros itens continuou a aumentar em relação àquela de outros elementos desde 1993. O principal elemento que se relaciona com uma diminuição das despesas, desde 1990, são as prestações por doença, uma situação que parece ter-se reiterado em diversos Estados-Membros.

### ***As despesas em relação aos beneficiários***

Embora a base de dados SEEPROS não contenha nenhuma informação relativa ao número de beneficiários, poderão obter-se alguns indícios acerca do efeito possível de uma alteração neste domínio sobre as despesas, ao examinar outras fontes de dados acerca desta



matéria - mais especificamente, dados relativos ao número de pessoas acima da idade oficial de reforma, e ao número de desempregados.

Durante o período que permeou os anos de 1990 e 1996, a despesa em prestações de velhice na União (incluindo as prestações de sobrevivência) aumentou em média até 3½% ao ano em termos de valor real. O número de pessoas acima da idade de reforma subiu cerca de ½% ao ano, o que implica um aumento nas prestações médias pagas por pessoa equivalente a 2% ao ano, o que se enquadra, grosso modo, com o crescimento a longo prazo do PIB per capita. No mesmo período, todavia, devido à fraca taxa de crescimento do PIB, o crescimento das pensões médias pouco ultrapassou aquele do PIB per capita. Para além dos Países Baixos e da Grécia, em que se verificou uma pequena queda, as pensões médias nestes termos aumentaram em todos os Estados-Membros, muito especialmente na Dinamarca, Reino Unido (ambos com 4% ao ano) e Portugal (8% ao ano).

Os gastos efectuados em subsídios de desemprego (excluindo-se as indemnizações por despedimento e as prestações em espécie) aumentaram até quase 4% ao ano em termos reais na União no período compreendido entre 1990 e 1996, ou seja, menos do que o aumento no número de desempregados, definido em conformidade com as convenções da OIT, que aumentou até pouco mais de 5½% ao ano. Como tal, medidos nestes termos, os subsídios de desemprego por pessoa desempregada caíram cerca de 2% ao ano, o que pode reflectir uma redução no número de desempregados contemplados, por oposição a uma descida na própria prestação média, embora possa também indicar uma restrição no sistema de transferências, que corresponderia a esforços políticos de muitos Estados-Membros neste período. Esta descida foi evidente em muitos países, e particularmente intensa na Espanha, Grécia, França, Bélgica, Alemanha e Suécia. Por outro lado, registou-se um aumento substancial no valor inferido do subsídio por pessoa desempregada na Irlanda, em Portugal e nos Países Baixos.

### 3. FINANCIAR A DESPESA SOCIAL

Em média, as contribuições sociais financiaram cerca de 63% da despesa total em protecção social durante o ano de 1996, embora a proporção esteja compreendida entre dois terços ou mais na França, Bélgica, nos Países Baixos, na Alemanha, Itália e Espanha até um pouco mais de metade no Luxemburgo, na Suécia e Finlândia, até cerca de 40% ou menos em Portugal, no Reino Unido e na Irlanda, e apenas 25% na Dinamarca.

Dado que todos os métodos de financiamento se enraízam no modo como os sistemas se desenvolveram historicamente e se encontram estreitamente ligados ao modo de controlo do direito às prestações, tendem a modificar-se lentamente. Apesar da crescente preocupação em limitar ou reduzir os encargos que incidem no rendimento proveniente do emprego, a importância relativa das contribuições sociais no conjunto da União desceu apenas marginalmente entre 1990 e 1996 (de quase 64½% do total para um pouco mais de 63%). Note-se que, se as contribuições sociais representam a maioria dos impostos sobre o trabalho por conta de outrem, não deixam de existir outros impostos que correspondem a mais de um terço deste total na UE.

A redução na importância relativa das contribuições sociais ocorreu nos primeiros três anos do período referido, sendo que, após 1993, se registou até um pequeno aumento na sua importância relativa. O mesmo se deu no caso das contribuições das entidades patronais, sendo que a sua percentagem do total dos financiamentos desceu de 42% em 1990 para um pouco menos de 39½% em 1993, mantendo-se, contudo, a este nível nos três anos subsequentes, enquanto o rendimento proveniente de impostos aumentou de 30% do total, em 1990, para 33% em 1993, voltando a baixar para 32% em 1996. Não obstante, a percentagem do rendimento obtido com as contribuições sociais alterou-se significativamente em diversos Estados-Membros neste período, embora nem sempre para valores mais baixos, e com valores mais pronunciados em países onde a percentagem já era inicialmente relativamente pequena, por oposição aos países em que tinha valores mais elevados. Em Portugal, desceu de 57% para 43% no período indicado, enquanto na Irlanda e no Reino Unido se registou uma descida de 4 pontos percentuais. Por outro lado, as contribuições sociais tornaram-se uma fonte de financiamento mais importante na Dinamarca (onde a sua percentagem subiu de 13% para 25%) e nos Países Baixos (de 59% para 67½%), assim como, embora de forma mais modesta, na Finlândia, Bélgica e Áustria. De um modo geral, por conseguinte, não se pode falar de convergência na proporção do rendimento proveniente de contribuições para o período referido.

Já que o peso dos ordenados e salários no PIB teve tendência a baixar durante a década de 1990, muito especialmente desde 1993 e o final do período de recessão, o rendimento proveniente das contribuições aumentou significativamente em relação aos ordenados e salários - e portanto os custos do trabalho - de uma média de 33½% dos custos do trabalho em 1990 para 37% em 1996, enquanto as contribuições das entidades patronais subiram de 21½% para 23%.

Não obstante, desde 1996, há dados que apontam para esforços crescentes em alguns Estados-Membros, especialmente aqueles em que as percentagens de contribuição são elevadas, no sentido de deslocar a fonte de financiamento da protecção social das contribuições para os impostos, em alguns casos para impostos específicos aplicados para financiar certas prestações. É o caso muito particularmente da França, em que a CSG (*Contribution Sociale Généralisée*), introduzida enquanto imposto de solidariedade em 1991 para substituir parte das contribuições sociais e, desde então, aumentada várias vezes, é agora

mais elevada do que o imposto sobre o rendimento. Ao mesmo tempo, a CRDS (*contribution au remboursement de la dette sociale*), um encargo adicional incidindo no rendimento a uma taxa de 0,5%, introduzido em 1995 para contribuir para a redução do défice do sistema de protecção social, foi prorrogada até 2014, tendo o imposto sobre o tabaco sido aumentado por uma razão semelhante.

Em consequência desta mudança, as contribuições sociais sofreram um declínio enquanto fonte de receitas desde 1996, enquanto os impostos específicos aumentaram, correspondendo, em 1998, a mais de 15% do financiamento total da protecção social em França. Da mesma forma, na Bélgica, as contribuições das entidades patronais foram recentemente reduzidas, enquanto na Alemanha, a taxa contributiva para pensões foi reduzida em 1999, tendo-se proposto uma "reforma fiscal ecológica" que providenciará os financiamentos extra necessários à despesa social. Além disso, em Itália, planeia-se deslocar o financiamento das prestações à família, incluindo os subsídios por maternidade, das contribuições para o regime fiscal geral.

#### 4. MUDANÇAS RECENTES A NÍVEL POLÍTICO

As alterações nos sistemas de protecção social ocorridas nos últimos anos centraram-se nos mesmos grandes objectivos sublinhados na comunicação da Comissão publicada no início do presente ano e acima referida. Na maioria dos casos, os objectivos foram os seguintes: aumentar o processo de incentivação das pessoas desempregadas no sentido de encontrarem emprego se são capazes de trabalhar, e apoiá-las nos seus esforços, tentando ao mesmo tempo assegurar que aqueles incapazes de produzir trabalho mantenham um nível razoável de rendimento; reduzir o número das pessoas dependentes das prestações do Estado e encorajá-las e ajudá-las a integrarem-se na sociedade; procurar salvaguardar as futuras pensões, tanto através de uma limitação das transferências necessárias, como aumentando os fundos disponíveis para as financiar; e conter o custo dos cuidados de saúde, aumentando ao mesmo tempo a qualidade dos serviços prestados.

Através da alteração na tónica política, do simples apoio ao rendimento, para as medidas activas, em conformidade com as orientações para o emprego, a protecção social está a tornar-se um factor mais importante a nível da globalidade da política económica e de emprego da União, apoiando, em vez de obstruir, as acções empreendidas noutros domínios.

##### 4.1. **Grandes objectivos: tornar o trabalho compensador e gerador de um rendimento seguro**

Todos concordam na União que os sistemas de protecção social devem assegurar, por um lado, que as pessoas possuam um incentivo financeiro que as leve a procurar emprego, por outro lado, que não ficarão tanto tempo sem trabalhar que isso possa diminuir as suas oportunidades de encontrar um emprego, criando nelas uma atitude de dependência e, por último, que a sua empregabilidade seja reforçada e não afectada durante o seu período de desemprego. Esta evidência conduziu a esforços no sentido de assegurar que os níveis de prestações relativamente aos ganhos prospectivos não representam um desincentivo financeiro à procura de emprego e que as pessoas são ajudadas neste esforço através das medidas activas apropriadas.

Ao mesmo tempo, as prestações devem ainda fornecer um nível aceitável de rendimento enquanto as pessoas procuram emprego. O desafio que os Estados-Membros enfrentam é o de fixar níveis de prestações e estabelecer os regulamentos que determinam o seu acesso, para que estes dois objectivos sejam atingidos simultaneamente. Na prática, tanto o acesso dos desempregados às prestações, como o montante por eles recebido diferem significativamente de Estado-Membro para Estado-Membro, registando-se a maior diferença, no primeiro caso, entre os países do Norte e os do Sul da União. Esta situação parece ser confirmada por um estudo empírico recente relativo a taxas de substituição, baseado no que as pessoas recebem de facto quando desempregadas, e comparando isso com os seus ganhos líquidos quando a exercer determinada actividade profissional, segundo dados fornecidos pelas primeiras duas fases do Painel de Agregados Domésticos Privados (ECHP). Os resultados, que se reportam a 1993 e 1994, são experimentais. Terão de ser comparados com material proveniente de outros estudos e ser objecto de investigações ulteriores, à medida que mais dados em proveniência de novas fases forem disponibilizados para análise. Note-se que é sempre difícil obter informações de elevada qualidade sobre rendimentos e transferências através de entrevistas.

Os resultados comunicados devem igualmente ser interpretados com cautela, já que a recolha de informação relativa a questões sensíveis que envolvam o rendimento e transferências, feita

através de entrevistas - o método utilizado - acarreta riscos em matéria de qualidade dos dados.

Os resultados demonstram que na Itália, Grécia e Portugal, mais de metade das pessoas desempregadas durante pelo menos três meses nos últimos dois anos não receberam qualquer prestação de desemprego, não tendo a maioria recebido tão pouco qualquer assistência social, enquanto em Espanha cerca de um quarto não tinham recebido nenhuma forma de transferência social. Na Dinamarca, Alemanha e Bélgica, contrariamente, apenas 10% ou menos dos desempregados podem dizer que não receberam nenhuma prestação de desemprego e quase ninguém pode afirmar não ter recebido qualquer apoio do estado sob nenhuma forma, passando-se o mesmo em França, na Irlanda e no Reino Unido, apesar de menos pessoas terem usufruído das prestações de desemprego propriamente ditas.

O nível médio de prestações de desemprego (incluindo as pessoas que não tiveram acesso a qualquer prestação) variou de quase 80% do rendimento líquido proveniente do trabalho, na Irlanda, e 70% ou mais na Alemanha, Bélgica e Dinamarca, até menos de 25% na Itália e no Reino Unido e menos de 10% na Grécia, com a França (cerca de 60%), a Espanha e Portugal (cerca de 35%) numa posição intermédia. No caso do Reino Unido, contudo, os números apresentados subestimam os montantes recebidos, já que excluem as prestações relativas à habitação pagas aos agregados domésticos e importantes nesse país.

Estas médias fornecem apenas uma indicação muito parcial da extensão dos incentivos financeiros ao trabalho em intenção das pessoas desempregadas. Um indicador mais pertinente é a proporção que recebe prestações relativamente elevadas quando comparadas com os rendimentos provenientes de um emprego, embora não haja consenso geral quanto ao significado da palavra "elevado". Na maioria dos Estados-Membros, por exemplo, somente uma pequena proporção de homens e mulheres desempregados exibiam uma taxa de substituição de 80% ou mais. À exceção da Dinamarca (27%), Alemanha (25%) e França (24%) no caso dos homens, e da Dinamarca (49%), Alemanha (21%), França (30%), Bélgica (23%) e Irlanda (21%) no caso das mulheres, menos de 20% dos desempregados exibiam uma taxa tão elevada quanto a indicada, em todos os Estados-Membros. Esta proporção equivalia a apenas cerca de 10% em Espanha, mostrando-se muito abaixo dos 10% na Itália, Reino Unido e Grécia, tanto para os homens como para as mulheres. À exceção da Dinamarca, mais de 60% dos homens e mulheres correspondiam a uma taxa de substituição de menos de 65%, ou não recebiam qualquer prestação.

Estes dados sugerem que os desincentivos financeiros ao trabalho foram relativamente fracos para a maior parte dos desempregados na maioria dos Estados-Membros em 1993-1994. Esta conclusão a traços largos deve ser considerada com alguma reserva. As investigações subsequentes devem prestar atenção, em especial, a certos grupos específicos, tais como as pessoas com salários baixos, que poderão encarar a hipótese de se manterem desempregadas ou não procurarem emprego activamente, por essa situação lhes parecer compensadora do ponto de vista financeiro. Acresce que, desde o mesmo período, o debate relativo a questões de incentivo conduziu vários governos a restringir as condições de elegibilidade às prestações.

Uma das características de destaque da política da União dos últimos anos tem sido uma reavaliação das condições de elegibilidade às prestações. Como resultado, têm sido tomadas medidas em muitos Estados-Membros no sentido de as restringir e aumentar a actividade dos desempregados no sentido de encontrar emprego. Estas medidas não se viram confinadas às prestações de desemprego, tendo também sido aplicadas às prestações de invalidez e aos regimes de reforma antecipada, que tinham vindo a ser encarados enquanto verdadeiros substitutos dos subsídios de desemprego em alguns países.

As alterações nos sistemas de prestações foram, também, combinadas em vários países com tentativas de tornar o trabalho mais compensador do ponto de vista financeiro, através da introdução de medidas destinadas a aumentar o rendimento líquido dos que arranjam emprego, tanto ao permitir-lhes continuar a receber algum apoio mesmo após terem começado a trabalhar, como através de uma extensão das prestações relacionadas com o trabalho.

#### *Prestações relacionadas com o trabalho*

Esta abordagem está mais desenvolvida no Reino Unido, onde o *Family Credit*, cujo objectivo é complementar o rendimento líquido de pessoas com empregos de salários baixos e com filhos, foi substituído em 1999 pelo *Working Families' Tax Credit*, que garante a todos aqueles que trabalham e têm famílias a seu cargo, incluindo os pais ou mães sós, um nível mínimo de rendimento mais elevado do que no passado, concedendo-lhes também um subsídio para obviar aos custos dos cuidados com as crianças. Adicionalmente, introduziu-se uma medida semelhante destinada às pessoas com deficiência e lançou-se um esquema-piloto do mesmo género dirigido às pessoas com mais de 50 anos que se encontrem desempregadas, com o objectivo de as encorajar a trabalhar.

Para além do Reino Unido, o único país da União em que as prestações relacionadas com o trabalho têm alguma importância é a Irlanda, onde o *Family Income Supplement* existe há já algum tempo, tendo vindo a abarcar um número crescente de pessoas em anos recentes, já que os níveis de rendimento elegíveis aumentaram e as condições de elegibilidade e acesso assumiram características mais favoráveis. Além disso, os recipientes do subsídio de desemprego podem agora continuar a receber os seus abonos por filho a cargo durante 13 semanas após terem iniciado as suas novas funções, de forma a aumentar assim o seu rendimento líquido, fornecendo-lhes um incentivo extra para trabalhar.

Nos outros países, as prestações relacionadas com o trabalho foram igualmente introduzidas, de forma a ajudar as pessoas a fazer a transição do desemprego para o trabalho, mas também para as encorajar a aceitar trabalhos temporários ou a tempo parcial, como sucedeu na Áustria, Alemanha e Portugal, em que o principal objectivo é ajudar os desempregados a acumular experiência de trabalho de modo a aumentar a sua futura empregabilidade.

#### *Alterações a nível dos regimes aplicados ao desemprego*

Se as alterações das prestações de desemprego durante a década de 1990 se concentraram na contenção de custos dos orçamentos de estado, em anos mais recentes uma das principais preocupações tem sido também a de complementar o apoio ao rendimento com medidas activas em matéria de mercado de trabalho, e encorajar os recipientes das prestações a encontrar emprego o mais cedo possível. Em alguns Estados-Membros, incluindo a Dinamarca, a Alemanha, os Países Baixos e o Reino Unido, a definição do que constitui um emprego adequado para uma pessoa desempregada foi bastante alargada, incluindo agora empregos que as pessoas poderão desempenhar com um mínimo de formação, em vez de se procurar as funções que já tinham desempenhado no passado. A recusa em aceitar um emprego adequado após se ter estado desempregado durante algum tempo, ou a manifestação de indisponibilidade para participar em programas activos em matéria de mercado de trabalho podem conduzir à perda das prestações.

Ao mesmo tempo, foram introduzidas, ou estão planeadas, alterações em alguns países no sentido de melhorar a rede de segurança fornecida pelos regimes de prestações de desemprego. Em Itália está a ser introduzido um regime de prestações de desemprego associado a seguros, que pode ser prolongado após ter sido apresentada prova de rendimentos,

quando o acesso às prestações expira. Trata-se de um sistema que deverá fornecer uma maior protecção do que a existente até agora. Em Portugal o período de acesso às prestações de desemprego foi recentemente alargado às pessoas provenientes de todas as faixas etárias.

Se a atenção política em toda a União se tem concentrado em assegurar que o trabalho compensa, subsistem, em alguns países, circunstâncias em que as pessoas dispõem de poucos incentivos financeiros ao trabalho. Esta situação aplica-se particularmente a pessoas, normalmente mulheres, cujo cônjuge se encontra desempregado e a receber prestações de desemprego dependentes de prova de rendimentos e proporcionais ao rendimento do agregado doméstico, tal como sucede no Reino Unido e na Bélgica. Quaisquer ganhos extra, nestes casos, são passíveis de alterar o equilíbrio existente, devido a uma anulação das prestações. Contudo, tanto no Reino Unido, como na Bélgica, tomaram-se medidas no sentido de diminuir os obstáculos possíveis ao trabalho.

#### *Alterações a nível das prestações de invalidez*

As prestações de invalidez têm sido o substituto mais "aceitável" das prestações de desemprego em alguns Estados-Membros, especialmente no caso do desemprego de longa duração. Contudo, à medida que a despesa e o número de candidatos às prestações aumentam, têm sido empregues medidas bastante generalizadas que tentam restringir a elegibilidade àqueles genuinamente incapazes de trabalhar devido a uma deficiência. Nos Países Baixos e no Reino Unido, onde existem mais pessoas a subsistir com base em prestações do que pessoas desempregadas, foram introduzidas reformas em meados da década de 1990 no sentido de tornar os exames médicos mais exigentes e de alargar a variedade de funções que a pessoa em causa poderá potencialmente desempenhar.

Além disso, nos Países Baixos, alguma da carga inerente ao controlo do sistema foi deslocada para os empregadores, desde 1998, sendo-lhes agora atribuídas diferentes taxas de contribuição de acordo com o risco dos seus empregados se tornarem candidatos a prestações, o que dá aos empregadores uma motivação para os incentivarem no sentido de reduzir estes números, quer por dissuasão ou através da criação de condições para facilitar às pessoas com deficiência a continuação do seu trabalho. No Reino Unido estão previstas novas medidas no sentido de tornar mais rigorosa a atribuição de prestações; simultaneamente, às pessoas que começam a trabalhar é agora garantido um rendimento mínimo através de crédito fiscal, embora, ao mesmo tempo, tenham sido aumentadas as prestações atribuídas aos que são na realidade incapazes de trabalhar.

Noutros países, tais como a Áustria, Grécia e Itália, a elegibilidade às prestações foi também mais restringida, enquanto na Suécia, onde as despesas são comparativamente elevadas, o sistema se encontra em vias de ser reformado. Contrastivamente, na Irlanda, em que as despesas em prestações de invalidez são relativamente baixas, o abono de assistência social por deficiência passou a abarcar, a partir de 1997, aqueles que usufruíam do regime de cuidados residenciais a tempo parcial, tendo também sido aumentadas as prestações atribuídas aos casais em que ambos os cônjuges têm uma deficiência.

#### *Regimes de reforma antecipada*

Paralelamente aos beneficiários das prestações de invalidez, o número de pessoas que opta por uma reforma antecipada também tem aumentado nos últimos 15-20 anos, tal como referido supra, sensivelmente pela mesma razão. De facto, ambas constituem respostas alternativas ao problema do desemprego de longa duração, com o Reino Unido e os Países Baixos, por exemplo, optando por alargar o âmbito das prestações de invalidez, enquanto na

França e na Alemanha, assim como noutros países, a tónica é posta preferencialmente na reforma antecipada. O aumento das despesas conduziu a um maior rigor dos requisitos para a elegibilidade no caso de ambos os tipos de regime e a uma redução dos níveis de prestações em caso de reforma antecipada.

Na Dinamarca, Áustria e Itália os anos de contribuições requeridos para elegibilidade à reforma antecipada aumentaram, enquanto na Alemanha a idade mínima para reclamar uma pensão está a ser revista e progressivamente aumentada (para 63 anos, ou 62 em caso de desemprego de longa duração).

No Luxemburgo, todavia, a possibilidade de optar por uma reforma antecipada aumentou, embora com o objectivo de encorajar as pessoas a continuar a trabalhar em regime de tempo parcial, sem se reformarem por completo. Esquemas semelhantes existem na França, Alemanha, Dinamarca e Áustria, em que os empregados para lá de uma certa idade podem optar por reduzir o seu horário de trabalho progressivamente até à reforma, sendo indemnizados através de uma pensão parcial. Além disso, tal como sucede na Áustria e Alemanha, os empregadores usufruem de uma redução nas contribuições sociais se, ao mesmo tempo, empregarem alguém até aí desempregado.

#### *Prestações familiares e outras soluções para conciliar trabalho e família*

A protecção social das famílias com filhos tem três objectivos principais: ajudar as pessoas a suportar os custos adicionais decorrentes do facto de terem filhos, através de prestações ou abonos por filho a cargo; apoiar as mulheres que dão à luz através de subsídios de maternidade e do direito de solicitar licenças, instrumentos que estão a ser cada vez mais alargados a ambos os pais; ser uma fonte de ajuda, designadamente através dos cuidados infantis e de cuidados facultados aos membros familiares com deficiência ou idosos e debilitados. Os três objectivos são importantes para melhorar a segurança de rendimento das pessoas com famílias, em especial as mulheres, ajudando-as a conciliar o seu trabalho com as outras responsabilidades. As disposições de apoio em matéria de cuidados infantis e o direito a usufruir de licenças para assistência a filhos a cargo - assim como a outros membros da família que poderão necessitar de cuidados de longa duração - são cruciais para muitas mulheres que desejam continuar a exercer as suas carreiras profissionais. Este é, muito especialmente, o caso daquelas que educam os filhos sozinhas, em número sempre crescente. Tal como se reconheceu explicitamente na Estratégia de Emprego da UE, as mulheres ainda se deparam com dificuldades específicas no acesso ao mercado de trabalho, no prosseguimento das suas carreiras e na conciliação da vida profissional e familiar; no âmbito das orientações para o emprego, os Estados-Membros comprometeram-se a assegurar que as mulheres terão igualdade de oportunidades no acesso às medidas relativas ao mercado de trabalho e às oportunidades de emprego.

Na Alemanha, as prestações relativas às crianças aumentaram significativamente no início de 1999, prevendo-se que sejam ainda mais aumentadas em 2000, paralelamente aos benefícios fiscais relacionados com os filhos a cargo, aumentando-se assim o rendimento líquido das famílias. No Luxemburgo, os apoios têm por alvo principal as famílias de rendimentos baixos, através de uma redução dos benefícios fiscais relacionados com os filhos a cargo (que tendem a favorecer as pessoas com maiores rendimentos) e aumentando os abonos por filho a cargo em montantes equivalentes. Do mesmo modo, em Itália, introduziu-se uma nova prestação dependente de prova de rendimentos em 1999, destinada a todas as famílias com mais de três filhos a cargo com idades inferiores a 18 anos.



Os principais desenvolvimentos neste domínio, contudo, surgem com o aumento das possibilidades de licença parental, impulsionado pela recente directiva comunitária. O direito das pessoas com filhos a cargo no sentido de usufruir de licenças tem aumentado, ou está em vias de o ser, em muitos países da União, incluindo a Áustria, o Luxemburgo, a Dinamarca, a Bélgica, a Irlanda, os Países Baixos, a Itália, a Espanha e o Reino Unido.

Ao mesmo tempo, a disponibilidade do apoio em matéria de cuidados infantis aumentou recentemente em alguns Estados-Membros, em especial aqueles em que este apoio era algo limitado no passado. As estruturas de apoio constituem frequentemente uma componente necessária e complementar das medidas activas relativas ao mercado de trabalho, que torna possível a muitas pessoas, especialmente às mulheres, prosseguir uma carreira profissional e integrar-se adequadamente na sociedade. Em Espanha, as deduções fiscais permitidas em caso de custos relacionados com cuidados infantis prestados a crianças abaixo dos três anos de idade aumentaram significativamente em 1998. Na Grécia, lançou-se um projecto-piloto para alargar o tempo que as crianças podem passar nos jardins de infância e escolas primárias, assim como em centros de apoio do Estado, de regime diurno, enquanto em Portugal a rede de jardins de infância se expandiu. Nos Países Baixos, desde 1999, os pais ou mães sós à procura de emprego ou a frequentar uma formação têm o direito de ser reembolsados das despesas efectuadas com cuidados infantis pós horário escolar (ensino básico), se o seu rendimento for inferior a um determinado nível. No Reino Unido, introduziu-se um novo benefício fiscal relacionado com cuidados infantis em Outubro de 1999, destinado às famílias de baixo rendimento, incluindo pais ou mães sós, havendo também o objectivo de aumentar o número de locais de assistência às crianças fora da escola.

#### **4.2. Grandes objectivos: assegurar a viabilidade e sustentabilidade dos regimes de pensões**

O crescimento significativo do número de pessoas acima da idade da reforma em todos os Estados-Membros num período de 10 a 15 anos concentrou a atenção geral nas consequências a nível das pensões de velhice e do seu financiamento, dado que este tipo de pensões e as de sobrevivência já representam 43% do total da despesa em protecção social da União, ou seja, o equivalente a pouco mais de 12% do PIB. Embora as medidas introduzidas difiram em questões de pormenor, todas se concentram numa limitação das transferências futuras, ou num aumento do financiamento disponível. Incluem, ainda, o aumento da idade oficial de reforma ou do número de anos de contribuições necessários para se usufruir do direito a uma pensão completa, a redução das pensões pagas em relação a rendimentos passados, ou a sua maior aproximação das contribuições, bem como a criação de fundos especiais para financiar futuras transferências. Neste último caso, acrescentar-se-ão, paralelamente aos sistemas de repartição existentes (em que os pagamentos, num determinado momento, são financiados através de contribuições feitas nesse mesmo momento) sistemas de capitalização, em que as contribuições efectuadas num determinado momento são fixadas em função dos encargos futuros.

Na Áustria, Itália e Luxemburgo, em que as regras aplicadas às pensões dos funcionários públicos eram mais favoráveis, estas foram reformuladas de modo a que se aproximassem das do sector privado, enquanto em Espanha a base para o cálculo do direito às pensões está em vias de ser progressivamente alargada dos salários nos melhores 8 anos para os salários nos melhores 15 anos. Em Itália, as pensões mais elevadas foram congeladas relativamente a 1998, enquanto na Alemanha a base para indexação das pensões se alterou, deixando de dizer respeito aos aumentos salariais para passar a contemplar a inflação dos preços nos anos de 2000 e 2001, reduzindo assim a despesa. Por outro lado, a reforma de 1999, cujo objectivo era

baixar as pensões, de 70% do salário médio líquido para 64%, ficou suspensa até final de 2000.

Por forma a aumentar os financiamentos disponíveis, as contribuições pagas pelas pessoas de rendimento médio ou elevado, em Espanha, aumentaram também, sem que se verificasse o respectivo aumento dos montantes das futuras pensões, enquanto em Itália as contribuições pagas pelas pessoas temporariamente empregadas foram aumentadas. Na Dinamarca, as contribuições aumentaram, efectivamente, desde 1998, através de um encargo extraordinário de 1% aplicado em 1997 e incluído no sistema de financiamento dos regimes complementares de reforma.

Nos Países Baixos, em que se impôs um limite à taxa de contribuições, o governo instituiu um fundo especial, para o qual contribui com uma quantia calculada todos os anos para igualar o máximo da despesa nos anos subsequentes a 2020. Na França, existe uma proposta no sentido de aumentar o número de anos de contribuições necessários para o direito a uma pensão completa, de 40 para 42.5 anos, e, tal como em Espanha, criou-se um fundo para consolidar os financiamentos disponíveis para pensões. Na Irlanda, foi instituído um *Social Welfare Pension Fund Reserve* em 1998, com dinheiro proveniente dos rendimentos fiscais e da privatização das telecomunicações, no sentido de financiar os custos futuros das pensões. Uma elevada taxa de crescimento económico, contudo, permitiu uma redução da percentagem total das contribuições sociais, acompanhada por um aumento significativo das pensões de base, tanto em 1998 como em 1999.

Ao mesmo tempo, tomaram-se medidas em alguns países, como a Itália, no sentido de encorajar o desenvolvimento de pensões pessoais e profissionais, para tornar mais leve a futura carga do Estado.

Apesar do esforço, na maioria dos países, no sentido de tornar sustentáveis os sistemas de pensões, não deixou de haver melhorias em alguns Estados-Membros relativamente aos direitos de grupos desfavorecidos a pensões. Em Itália e Espanha, aumentaram-se as pensões mínimas ou isentas de contribuições. O crédito atribuído aos períodos passados a tomar conta de crianças ou adultos necessitados foi alargado no Luxemburgo, Alemanha, Áustria e Reino Unido, enquanto as pessoas que trabalham a tempo parcial viram os seus direitos a pensão aumentados no Luxemburgo, Alemanha e Espanha, paralelamente àqueles com carreiras profissionais mais curtas do que o estabelecido por norma, na Finlândia.

### **4.3. Grandes objectivos: promover a inserção social**

Característica principal da política social dos últimos anos foi, tal como se referiu acima, a ênfase colocada em medidas políticas activas concebidas para levar as pessoas a trabalhar. Tais medidas foram também motivadas pelo objectivo de reduzir a dependência e a exclusão social. Embora a principal preocupação diga respeito ao emprego, já que se reconhece que ter um emprego estável, ou pelo menos dispor da opção de trabalhar, constitui uma condição principal para a inserção social, também se reconhece que existem outros aspectos de exclusão que necessitam de ser igualmente abordados, se se pretender que o problema seja resolvido eficazmente. Tais aspectos incluem o melhor acesso à educação e à formação profissional, à habitação correcta e a níveis razoáveis de cuidados de saúde e serviços sociais.

Em todos os Estados-Membros os governos comprometeram-se a impedir a exclusão e a aumentar o esforço dedicado a medidas activas, cujo objectivo é proporcionar apoio na procura de emprego, melhorando a empregabilidade e, sempre que necessário, o acesso directo a empregos. Estas medidas foram dirigidas primariamente aos desempregados,

especialmente aos de longa duração e aos jovens, mas também a outros grupos em desvantagem, tais como as mulheres que voltam a trabalhar após uma interrupção das suas carreiras profissionais devido a responsabilidades que envolvem cuidados dispensados a terceiros. As medidas tinham também por objectivo outras pessoas desempregadas, em especial aquelas com deficiência mas todavia capazes de trabalhar, assim como pessoas mais velhas que se reformaram antecipadamente e pais ou mães sozinhos com filhos.

No contexto dos jovens e dos desempregados de longa duração, e na sequência da adopção das Orientações para o Emprego de 1998 e 1999, todos os Estados-Membros introduziram medidas para assegurar que qualquer pessoa desempregada por mais de um dado período de tempo (6 meses no caso das pessoas com menos de 25 anos e 12 meses para os de 25 anos ou mais, embora estes períodos sejam de 3 e 6 meses, respectivamente, na Suécia, Portugal e Luxemburgo) terá acesso a uma qualquer medida activa ou a um emprego subsidiado. Paralelamente, têm-se feito esforços no sentido de adequar mais sistematicamente as medidas às necessidades individuais, de forma a aumentar a sua eficácia. Em muitos países (tais como a Bélgica, França, Irlanda, Finlândia e o Reino Unido) o mesmo tipo de abordagem foi aplicado a pessoas com deficiência, tendo-se efectuado esforços conscienciosos no sentido de as integrar em programas activos relativos ao mercado de trabalho. Nos Países Baixos e no Reino Unido, foi introduzido o mesmo tipo de assistência em relação a pais ou mães sozinhos, em especial aqueles com filhos de menos de cinco anos de idade.

Em vários países, que incluem a Bélgica, a Dinamarca, a Alemanha, a França e os Países Baixos, complementaram-se as medidas relativas à procura de emprego, à orientação vocacional e à formação, através do crescimento significativo de empregos subsidiados ou esquemas de criação de empregos directos, orientados, em especial, para os desempregados de longa duração e outras pessoas com dificuldades em encontrar emprego.

A activação de medidas foi alargada às pessoas ao abrigo de programas de rendimento mínimo que, em alguns países, são encorajadas a participar em programas adicionais concebidos para melhorar a sua empregabilidade. É o caso da Bélgica, por exemplo, em que é dispensada formação aos que usufruem do rendimento mínimo garantido, e da Dinamarca, em que a partir de 1998 o direito ao rendimento mínimo garantido só é possível no caso de pessoas que participem em esquemas destinados a aumentar a sua autosubsistência. Além disso, em Itália, os beneficiários de prestações prospectivas sujeitas a prova de rendimentos e garantindo um nível mínimo de rendimento, mas simultaneamente capazes de trabalhar, serão obrigados a participar num curso de formação.

Os esforços para convencer as pessoas que é melhor trabalhar do que estar desempregado incluem, em vários Estados-Membros, a passagem de esquemas de prestações baseados em seguros de desemprego para programas de rendimento mínimo. Em França, por exemplo, a possibilidade, já existente, de algumas prestações sujeitas a provas de rendimento (*allocation de solidarité spécifique, revenu minimum d'insertion*) complementarem salários aumentou desde 1998. Os prazos em que isto é possível foram alargados e os níveis de rendimento aumentados. Esta possibilidade também se estendeu a abonos específicos destinados a pais ou mães só e a viúvos/as (*allocation de parent isolé, allocation d'assurance veuvage*). Noutros países, tais como a Bélgica, a Alemanha, a Irlanda, os Países Baixos e a Dinamarca, tomaram-se medidas semelhantes, enquanto na Itália um esquema-piloto apresenta uma nova prestação sujeita a prova de rendimentos que garantirá pela primeira vez um nível mínimo nacional de rendimento e que prevê não considerar até 25% do salário de forma a conservar o incentivo financeiro ao trabalho.

Na prática, apesar da ênfase em medidas activas ao longo da década de 1990, a passagem das medidas passivas para as activas não se repercutiu de modo muito relevante a nível das despesas reais. De acordo com dados da OCDE sobre as despesas relacionadas com o mercado de trabalho, o aumento relativo da despesa em medidas activas na União desde 1994 e o fim da recessão económica foi modesto, tendo as medidas activas correspondido à mesma percentagem do total de despesas, tanto em 1998 (pouco menos de 37%), como também em 1990. Além disso, o montante dispendido em programas activos por pessoa desempregada foi o mesmo em 1998, em relação ao PIB, do que em 1994, e inferior ao de 1990. Isto indica que ainda há possibilidade de aumentar as oportunidades de beneficiar de medidas activas, especialmente no que diz respeito aos grupos mais desfavorecidos.

#### **4.4. Grandes objectivos: assegurar a elevada qualidade e sustentabilidade da saúde**

A pressão exercida sobre os sistemas de protecção social na União também se manifestou numa necessidade crescente de cuidados de saúde, que em 1996 abarcou um pouco mais de 21½% das despesas relativas à protecção social, ou 6% do PIB. Esta pressão viu-se reforçada através do efeito decorrente de uma subida no rendimento real e de progressos a nível de conhecimentos e da maior amplitude de tratamentos, que conduziram a uma procura mais exigente, conduzindo, portanto, a um aumento substancial da pressão exercida sobre a despesa. A resposta comum dos governos tem sido tentar limitar o crescimento das despesas e o seu efeito sobre os orçamentos de estado, procurando ao mesmo tempo manter a qualidade do serviço e o acesso à saúde. Isto conduziu naturalmente a uma concentração das atenções nas formas de aumentar a produtividade ou melhorar a relação custo-eficácia.

Com este fim, os governos da União aumentaram o controlo das despesas em geral, quer directamente nos países em que existem sistemas nacionais de saúde, quer indirectamente através duma limitação das taxas contributivas, no caso de sistemas baseados em seguros. Ao mesmo tempo, em muitos países com serviços nacionais de saúde (Espanha, Itália, Suécia, Reino Unido e Irlanda), transferiu-se mais responsabilidade a nível da gestão de serviços e da atribuição de orçamentos para as instâncias locais ou regionais, dado que as necessidades podem ser avaliadas mais de perto. Além disso, tem-se verificado uma tendência geral para alargar o co-pagamento em matéria de medicamentos e tratamento, aumentando os custos directamente a cargo do consumidor, encorajando-o a limitar a sua utilização dos serviços e a fornecer fundos adicionais. Estas medidas fizeram-se acompanhar do estabelecimento de listas aprovadas de medicamentos e da introdução de medicações genéricas, para limitar os custos das receitas médicas.

Alguns Estados-Membros, contudo, reagiram negativamente aos aumentos continuados dos encargos deixados à responsabilidade dos pacientes. Na Suécia, particularmente, em que estes custos aumentaram marcadamente ao longo da década de 1990, receia-se cada vez mais que os agregados domésticos de baixo rendimento, especialmente aqueles em que existem crianças, possam vir a prescindir de tratamentos, em detrimento da saúde. Os encargos relativos às crianças foram, portanto, abolidos em 1998, conduzindo a novos receios acerca de possíveis procuras excessivas destes serviços e cortes a nível de outros serviços públicos, para compensar a redução de fundos. A resposta tem sido transferir mais rendimentos específicos para as autoridades locais responsáveis pelo fornecimento de serviços e propor uma deslocação de recursos, da defesa para a saúde. Em França, devido às preocupações acerca do acesso à saúde, irá alargar-se a todos um sistema básico de seguros de saúde, enquanto seguros relativos à saúde em regime complementar serão fornecidos sem custos adicionais aos agregados domésticos de baixo rendimento, ou seja, o equivalente a cerca de 6 milhões de indivíduos. No Luxemburgo e na Bélgica também se tomaram medidas para facilitar o acesso à saúde e baixar os encargos dos agregados domésticos mais pobres, enquanto em Espanha

todos os estrangeiros legais e ilegais terão acesso garantido à saúde, em pé de igualdade com os cidadãos nacionais.

Nos Países Baixos, eliminou-se, no início de 1999, um encargo de 20% relativo a todos os tratamentos e medicamentos, excepto aqueles relacionados com as consultas hospitalares e dos médicos de clínica geral, que estava a ser aplicado para encorajar as pessoas a usar os serviços de forma mais prudente, porque esta medida parecia ter tido pouco efeito no abrandamento da procura, envolvendo ao mesmo tempo custos administrativos onerosos. Na Alemanha, onde as despesas de saúde se encontram entre as mais elevadas da União, eliminaram-se ou suspenderam-se, no mesmo período, algumas medidas introduzidas para aumentar o custo dos tratamentos a cargo dos pacientes, embora os limites relativos aos honorários médicos tivessem sido mantidos. Algumas propostas em discussão, concebidas para conter os aumentos de custos e manter a um nível modesto as taxas contributivas, incluem a limitação da liberdade de escolha dos pacientes relativamente ao fornecimento, restringindo os medicamentos que podem ser receitados e impondo limitações de gastos aos médicos de clínica geral, o que conduziu a afirmações de que os médicos poderiam recusar tratar as pessoas mais idosas ou com doenças crónicas, devido aos custos em que tal tratamento incorreria.

A percentagem das despesas privadas a nível do total das despesas em saúde da União aumentou ligeiramente durante a década de 1990, de acordo com dados da OCDE, de 22% em 1990 até cerca de 24% em 1997, adicionando-se, assim um pouco mais de 30% aos gastos incluídos na despesa social. A importância das despesas em saúde a nível privado varia bastante de Estado-Membro para Estado-Membro, desde os 40% do total das despesas em Portugal e 30% em Itália, até cerca de 15% na Suécia, Reino Unido, Bélgica e Dinamarca e apenas 8% no Luxemburgo. Em países como a Itália, Finlândia e Suécia, as restrições a nível das despesas públicas em saúde parecem ter conduzido a um crescimento dos fornecimentos privados entre 1990 e 1997, tanto directa, como indirectamente, já que o uso crescente de co-financiamento foi uma das medidas tomadas para conseguir uma redução das despesas públicas.

## 5. QUESTÕES RELATIVAS A DADOS

Sempre que possível, a análise deste relatório baseia-se em informações quantitativas acerca das despesas em matéria de protecção social e relativas a tipos específicos de prestações, bem como acerca das fontes de financiamento e recentes alterações, o que é importante para garantir uma visão objectiva dos desenvolvimentos e dos factores que lhes subjazem, ajudando assim a melhorar o entendimento das alterações em toda a União e suas implicações, não apenas a nível das políticas económicas e dos orçamentos de estado, mas também no que diz respeito às questões sociais, tais como o debelar da pobreza e das carências sociais.

Não obstante, a análise quantitativa possível neste domínio está limitada pela disponibilidade de dados. A nova base de dados SEEPROS sobre as despesas e receitas da protecção social, que o Eurostat compilou em anos recentes, subordinando-a a uma tabela de classificação mais coerente e satisfatória, assim como os estudos do Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia (ECHP), recentemente estabelecido, fornecem uma valiosa visão das características dos sistemas de protecção social na União e dos desenvolvimentos actuais. Ainda subsistem, todavia, importantes lacunas a preencher.

Muito especificamente, além dos problemas de comparabilidade em certas áreas, os dados provenientes do SEEPROS ainda não incluem pormenores das transferências sociais feitas através de benefícios fiscais, por oposição a prestações, nem tão pouco informações relativas aos impostos e encargos aplicados a pagamentos de prestações que reduzem, tanto o rendimento líquido pago aos recipientes, como o custo incorrido pelos governos para financiar as transferências envolvidas. Esta base também não inclui pormenores acerca do número de pessoas que recebem prestações e, facto igualmente importante, acerca daquelas que não as recebem, o que torna difícil formar uma opinião sobre a eficácia dos sistemas em termos do fornecimento de apoio aos necessitados ou acerca dos montantes médios que estes recebem. A falta de dados sobre os beneficiários está em vias de ser rectificada, pelo menos no que diz respeito aos desempregados, através do desenvolvimento de um módulo de política relativa ao mercado de trabalho na base SEEPROS.

O ECHP representa um meio alternativo de examinar este tipo de questões, já que fornece informações acerca dos rendimentos e das suas várias fontes, acrescentando também informações relativas às circunstâncias pessoais dos indivíduos abrangidos, incluindo o seu estatuto em matéria de emprego, e pormenores relativos aos seus agregados domésticos. O principal problema que nos surge com este painel é, contudo, o facto de se tratar de uma amostra reduzida, compreendendo 60 000 agregados domésticos em toda a União, o equivalente a menos de 200 000 pessoas, o que poderá comportar riscos de representatividade no atinente a pequenos grupos de pessoas. Este facto restringe a análise que poderá ser feita, especialmente em áreas da protecção social que se aplicam a apenas uma pequena maioria da população.

Além disso, há sérios atrasos na disponibilização dos dados, o que limita a utilidade de ambas as fontes enquanto ferramentas para o acompanhamento de mudanças. Os dados disponíveis em análise dizem respeito, no mínimo, à situação de há 3 anos, período de tempo em que podem já ter ocorrido alterações significativas. Se ambas as fontes de dados são relativamente novas, o que explica alguns dos atrasos, é importante que se tornem disponíveis numa base mais atempada, de modo a que possam preencher todo o seu potencial de instrumentos para análise política.

## **6. PROTECÇÃO SOCIAL NOS PAÍSES DA EUROPA CENTRAL E ORIENTAL CANDIDATOS À ADESÃO**

Existe um interesse geral quanto ao desenvolvimento dos sistemas de protecção social nos países da Europa Central e Oriental (PECO) candidatos à adesão à União Europeia, interesse este que irá provavelmente aumentar à medida que a sua adesão se aproxime<sup>2</sup>. O significado do presente alargamento - o maior até agora em termos de população - constitui um dos factores que afecta a política futura relativa à protecção social na UE, identificada na recente comunicação da Comissão "Uma Estratégia Concertada de Modernização da Protecção Social".

A estratégia do tipo proposto na comunicação e os desafios a que esta responde não se limitam aos 15 Estados-Membros da União actual. Os novos países que unirão forças com a UE deverão abraçar o completo acervo de acordos, compromissos e políticas que os Estados-Membros têm em comum e que estão, juntos, a desenvolver. No que diz respeito à protecção social, isto significa que os novos países membros deverão adoptar, tanto as directivas e os regulamentos, de carácter vinculativo, em vigor à data da adesão, como os princípios ou valores comuns que os Estados-Membros subscrevem e que pretendem assegurar que os seus sistemas estarão preparados para lidar com problemas emergentes e aproveitar novas oportunidades. Subjaz aqui que os sistemas de protecção social bem concebidos e receptivos têm um papel fundamental a desempenhar no apoio da política económica e na melhoria do desempenho económico. No curso das deliberações entre os Estados-Membros, seguindo a agenda proposta na comunicação, poderão surgir mais ideias e ideais partilhados, embora seja importante não esquecer que, se os Estados-Membros podem partilhar uma visão comum relativamente ao propósito da protecção social e ao modo geral como esta deverá evoluir, não deixam de ter total liberdade para decidir das suas próprias alterações e das novas medidas que introduzem.

Os quatro objectivos estabelecidos na comunicação oferecem, também, um modo de articular aquilo que os sistemas de protecção social nos países candidatos devem atingir em matéria de garantia da estabilidade económica, social e política necessária para garantir o maior proveito possível da participação no mercado interno e na UEM. Possibilitar que homens e mulheres ganhem a vida de forma segura através do trabalho, mitigando neles os efeitos adversos quando não conseguem garantir um rendimento seguro e correcto durante a reforma, e assegurar o acesso de todos a cuidados de saúde de qualidade e aos elementos essenciais da vida não pode senão reforçar a estabilidade política e o apoio ao alargamento. Os benefícios por eles trazidos às vidas de cada indivíduo traduzir-se-ão, também, em benefícios para as economias dos países em questão. Assegurar um financiamento sustentável da protecção social, não esquecendo a saúde e as pensões, será essencial ao abrigo da disciplina económica associada à UEM. É também essencial que os sistemas de protecção social sejam eficientes e eficazes, o que significa estabelecer as estruturas administrativas apropriadas. Este é um dos objectivos-chave da abordagem da UE ao apoio dos países candidatos nas suas preparações, ajudando-os a reforçar as estruturas administrativas necessárias a esta implementação, através de, por exemplo, formação e intercâmbio de experiências.

---

<sup>2</sup> Bulgária, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia, República da Eslováquia e Eslovénia.