

**Uma Estratégia Concertada
de Modernização da Protecção Social**

ÍNDICE

SÍNTESE.....	3
1. INTRODUÇÃO	5
2. O NOVO CONTEXTO.....	7
2.1. Reforço da integração económica: o mercado interno e a moeda única	7
2.2. O processo do Luxemburgo e as Orientações para o Emprego.....	9
2.3. O desafio do alargamento.....	12
3. PARA UMA ESTRATÉGIA CONCERTADA DE MODERNIZAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL	13

SÍNTESE

Os sistemas de protecção social dos Estados-Membros enfrentam um conjunto de significativos desafios comuns, nomeadamente a necessidade de se adaptarem a um mundo do trabalho em mutação, às novas estruturas familiares e às dramáticas alterações demográficas das décadas que se avizinham. Em simultâneo, devem conciliar os desejos claramente expressos pelos cidadãos no sentido da continuação de níveis elevados de protecção social com a necessidade de tornar os serviços públicos mais eficientes e cumpridores de rigor orçamental.

Em resposta a estes desafios, foi encetado, ao longo da década de 90, um processo de reflexão conjunta a nível da UE, que deu origem à Recomendação do Conselho de 1992 sobre a convergência dos objectivos e políticas em matéria de protecção social. Neste documento, mais uma vez se confirmou que a responsabilidade pela organização e financiamento dos sistemas de protecção social incumbe aos Estados-Membros. Como acção de acompanhamento, a Comissão lançou, em 1995, o debate sobre o "Futuro da Protecção Social" e apresentou, em 1997, a Comunicação intitulada "Modernizar e melhorar a protecção social na UE". No âmbito deste debate, foi estabelecido um consenso entre os Estados-Membros e as instituições da UE segundo o qual, tendo em conta a natureza mutante da sociedade europeia, há que modernizar os sistemas de protecção social para que estes possam continuar a desempenhar a valiosa missão que tradicionalmente lhes cabe.

No limiar do século XXI, os desenvolvimentos económicos e políticos conferem a esta modernização uma urgência sem precedentes. Entre aqueles contam-se: o rigor macroeconómico indispensável à estabilidade e ao crescimento no seio da União Económica e Monetária; os compromissos de tornar os sistemas de protecção social mais favoráveis ao emprego, no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego; e a necessidade de confirmar o lugar da protecção social nos valores comuns da União Europeia, no contexto do seu alargamento. Estes factores apenas servem para reforçar o valor do processo de reflexão conjunta entre os Estados-Membros e as instituições da UE.

Com a presente Comunicação, a Comissão propõe lançar uma nova fase no processo de reflexão em curso.

- A Comunicação visa estabelecer uma agenda para uma cooperação aprofundada, assente em quatro objectivos fundamentais, no contexto do desafio global de modernização:
 - Tornar o trabalho mais vantajoso e providenciar um rendimento seguro;
 - Assegurar a viabilidade e sustentabilidade dos regimes de pensões;
 - Promover a inclusão social; e
 - Garantir um nível de saúde elevado e sustentável.

- A estratégia será apoiada pelo reforço dos mecanismos de intercâmbio de informação e acompanhamento dos desenvolvimentos políticos, de modo a conferir maior visibilidade e carácter político ao processo. Para tal, os Estados-Membros serão convidados a designar funcionários de alto nível chamados a desempenhar um papel central neste contexto.
- A Comissão emitirá um relatório anual adaptado sobre protecção social, baseado nas contribuições dos Estados-Membros.
- Este relatório será apresentado ao Conselho anualmente.

Por conseguinte, a Comissão convida o Conselho a subscrever uma estratégia concertada para os sistemas de protecção social, assente nos objectivos comuns e mecanismos de intercâmbio de informação e de acompanhamento dos desenvolvimentos acima estabelecidos. A Comissão convida igualmente o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões a apresentar os respectivos contributos, e procura também a participação dos parceiros sociais, das instituições de segurança social e das organizações não governamentais.

1. INTRODUÇÃO

Os sistemas de protecção social têm um importante papel a desempenhar em toda a União Europeia, nas vidas dos indivíduos e das famílias e na consolidação do desenvolvimento da sociedade e da economia. São eles que garantem um rendimento aos cidadãos em dificuldade, permitindo-lhes aceitar e adoptar as mudanças económicas e sociais. Deste modo, promovem a coesão social e o dinamismo económico, não devendo ser subestimada a sua importância para a infra-estrutura social e económica da União Europeia. As despesas com a protecção social ascendem a 28,5% do PIB da Comunidade, cabendo a maior fatia (63%) às pensões de velhice e aos cuidados de saúde. O seu papel na redistribuição do rendimento é considerável: na ausência das transferências sociais, quase 40% dos agregados familiares viveriam em situação de pobreza relativa, proporção que, graças aos sistemas fiscais e de prestações, é reduzida a 17%.¹

A presente Comunicação pretende continuar e reforçar um processo de reflexão conjunta sobre a situação da protecção social na União Europeia, os seus objectivos e os desafios que enfrenta no futuro. O ponto de partida são os três grandes documentos adoptados pelo Conselho e pela Comissão nos anos mais recentes.

Em 1992, o Conselho adoptou uma Recomendação sobre a convergência dos objectivos e políticas de protecção social². Este documento estabelecia o que ficou designado por uma "estratégia de convergência" e que consistia, fundamentalmente, na identificação de objectivos comuns. A Recomendação previa que estes objectivos comuns agissem como princípios orientadores do desenvolvimento de sistemas, ao mesmo tempo que sublinhava a liberdade dos Estados-Membros determinarem a organização e o financiamento dos respectivos sistemas. Estes assentam em valores e objectivos comuns, definidos nesta Recomendação. A Recomendação do Conselho identificava a protecção social como parte integrante do Modelo Social Europeu e do acervo político comunitário. Como acção de acompanhamento da Recomendação, a Comissão publicou, até à data, três relatórios intitulados "Protecção Social na Europa" que analisam os desenvolvimentos nos sistemas dos Estados-Membros à luz dos princípios identificados na Recomendação.³

¹ Fonte: Relatório Protecção Social na Europa 1997. A linha de pobreza relativa é aqui definida em 50% do rendimento médio nacional (dados retirados do Painel de Agregados Domésticos Privados da União Europeia).

² Recomendação do Conselho de 27 de Julho de 1992 relativa à convergência dos objectivos e políticas de protecção social (92/442/CEE).

³ O mais recente destes relatórios intitula-se "Protecção Social na Europa 1997" (COM(98) 243 final).

Aquele documento preparou o caminho para a subsequente iniciativa da Comissão "O futuro da protecção social: quadro para um Debate Europeu"⁴, que propunha uma vasta série de temas de discussão, nomeadamente o mercado laboral, a demografia e as questões de género e mobilidade. Sublinhava ainda que os Estados-Membros atingiam, de formas diferentes, os objectivos comuns definidos na Recomendação, mas que os desafios a enfrentar eram idênticos. A iniciativa deu origem a um vivo debate ao longo do ano de 1996 e a filosofia que lhe estava subjacente - proporcionar um espaço de reflexão conjunta - foi acolhida com agrado. Para o debate contribuíram todos os Estados-Membros, as instituições europeias⁵, outras organizações internacionais, as instituições de segurança social europeias, os parceiros sociais e numerosas ONG.

Em Março de 1997, um documento de acompanhamento intitulado "Modernizar e melhorar a protecção social na UE"⁶ dava conta do consenso emergente em torno da ideia de que os sistemas de protecção social, longe de serem um fardo económico, podem agir como factor produtivo que contribui para a estabilidade económica e política, ajudando as economias europeias a serem mais eficientes e flexíveis e, em última instância, a produzirem melhores resultados. Ficou igualmente patente a necessidade urgente de modernizar as estruturas operacionais dos sistemas que, na maioria dos casos, foram estabelecidas há décadas em condições económicas e sociais muito diferentes. Em particular, os sistemas de protecção social devem ser adaptados às novas circunstâncias sociais e económicas nas quais operam: a natureza mutante do trabalho, o envelhecimento demográfico, o novo equilíbrio de género e os desenvolvimentos relativos à livre circulação dos trabalhadores. O título desta segunda comunicação ("Modernizar e melhorar a protecção social") tornava claro que o processo de reforma em curso prevê a adaptação dos sistemas a novas realidades através de *uma melhor utilização dos recursos disponíveis*, e não de uma diminuição da protecção social. Um nível elevado de protecção social constitui um importante factor da coesão social e do progresso económico.

Esta apreciação da situação reuniu amplo apoio. As Presidências Holandesa, Luxemburguesa, Britânica e Austríaca organizaram importantes conferências centradas em diferentes aspectos da questão. Os debates subsequentes à Comunicação da Comissão foram igualmente alargados ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social⁷, bem como aos parceiros sociais.

⁴ Comunicação da Comissão: O futuro da protecção social: quadro para um debate europeu (COM(95) 466 final).

⁵ Parecer do Comité Económico e Social sobre a Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre "O futuro da protecção social: quadro para um debate europeu", de 28 de Novembro de 1996 (1400/96).

⁶ Comunicação da Comissão "Modernizar e melhorar a protecção social na União Europeia" (COM(97) 102).

⁷ Resolução do Parlamento Europeu sobre a comunicação da Comissão: "Modernizar e melhorar a protecção social na União Europeia" (A4-0291/97) e Parecer do Comité Económico e Social sobre a comunicação da Comissão: "Modernizar e melhorar a protecção social na União Europeia", de 10-11 de Dezembro (1397/97).

Aquando do Fórum Europeu de Política Social, organizado em Bruxelas em Junho de 1998, várias organizações da sociedade civil deram o seu apoio à necessidade de reformas para manter e reforçar a protecção social.

O resultado global deste processo é o reconhecimento de que sólidos sistemas de protecção social são parte integrante do Modelo Social Europeu, que assenta na convicção e evidência de que o progresso económico e a coesão social andam de mãos dadas e são factores que se reforçam mutuamente. A protecção social não só proporciona redes de segurança para os que se encontram em situação de pobreza, mas contribui igualmente para garantir a coesão social, protegendo os cidadãos contra uma série de riscos sociais. Pode ainda facilitar a adaptabilidade no mercado de trabalho, contribuindo assim para um desempenho económico melhorado. A protecção social é um factor produtivo. "Modernizar" a protecção social significa maximizar o seu potencial enquanto tal.

Para além das mutações demográficas, no mercado de trabalho e nas estruturas familiares discutidas na Comunicação de 1997, enfrentamos hoje um conjunto de importantes mudanças nas instituições da UE, nomeadamente:

- a conclusão do Mercado Único e o estabelecimento de uma moeda única a partir de 1 de Janeiro de 1999;
- a ratificação do Tratado de Amesterdão, com especial incidência no novo Título dedicado ao Emprego e a nova base jurídica para o combate à exclusão social; e
- os preparativos para o alargamento e a decisão de encetar negociações com países da Europa Central e Oriental e Chipre.

As ligações entre a protecção social e estas mudanças institucionais revestem alguma complexidade. A presente Comunicação dá conta destas implicações e apresenta propostas para os Estados-Membros e a Comissão encetarem conjuntamente um processo de reforço da cooperação em matéria de sistemas de protecção social.

2. O NOVO CONTEXTO

2.1. Reforço da integração económica: o mercado interno e a moeda única

A integração económica europeia entrou numa nova fase com a introdução da moeda única a partir de 1 de Janeiro de 1999. A UEM gerou um ambiente conducente à estabilidade monetária e ao crescimento económico: a inflação está abaixo dos 2%, as finanças públicas encontram-se mais fortes e as taxas de conversão são fixas entre onze Estados-Membros.

É óbvio que a mudança fundamental na envolvente económica gerada pelo estabelecimento da UEM tem implicações para as estratégias políticas a favor do crescimento, do emprego e da estabilidade dos preços e, em particular, confere um ênfase especial à solidez das finanças públicas e à reforma dos mercados laborais. Estas duas vertentes políticas, centradas como são na sustentabilidade das finanças públicas e na reestruturação das

despesas, impostos e encargos sociais em apoio ao emprego e à criação de postos de trabalho, têm implicações consideráveis nas políticas de protecção social.

Na Recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da Comunidade para 1999⁸, os Estados-Membros são convidados a: (i) rever os regimes de pensões e os sistemas de saúde de modo a poderem suportar os encargos financeiros das despesas de previdência social de uma população em envelhecimento e dar resposta à necessidade de influenciar futuras ofertas de mão-de-obra; (ii) rever e adaptar os sistemas fiscais e de prestações para que apoiem activamente a empregabilidade e a criação de empregos; (iii) providenciar o financiamento necessário em capital humano e outras políticas activas do mercado laboral, atendendo, porém, à situação orçamental nacional; e (iv) reduzir os encargos fiscais gerais e, em especial, os que recaem sobre o emprego de baixa remuneração, através da diminuição da despesa ou da transição para impostos sobre os danos causados ao ambiente, sobre a energia ou sobre o consumo.

O clima de estabilidade monetária criado pela UEM estabeleceu uma boa base para os Estados-Membros poderem responder ao desafio fundamental de tornar os sistemas de protecção social sustentáveis e fiáveis. Fê-lo, primeiramente, pelo impulso que deu à capacidade da União gerar o crescimento económico e os postos de trabalho necessários à sustentabilidade. Além disso, permitirá uma abordagem mais transparente e racional da avaliação de futuras exigências aos sistemas de protecção social, uma questão que reveste particular importância no contexto do envelhecimento da população.

O reforço da integração económica através da UEM irá acelerar o já evidente processo de mudança económica estrutural da União Europeia e reforçará a sua posição competitiva. É provável uma reafectação de recursos entre os sectores económicos, o que exigirá um elevado grau de flexibilidade e adaptabilidade da parte de todos os agentes económicos. É claro que as vantagens e os custos da reestruturação económica são repartidos de forma desigual entre aqueles agentes. Muitos indivíduos terão potencialmente de enfrentar um nível mais elevado de incerteza e riscos sociais e poderão carecer das competências necessárias para conseguir penetrar ou reinserir-se no mercado de trabalho do futuro. Deste modo, podem ter de enfrentar pressões no sentido da adaptação a novas condições e exigências. O processo de reestruturação económica pode ser facilitado através de uma combinação de políticas laborais e sociais que garanta o equilíbrio adequado entre flexibilidade e segurança. Os sistemas de protecção social podem ajudar os trabalhadores a adoptarem novas formas de organização do trabalho e

⁸ Projecto de relatório do Conselho (ECOFIN) relativo às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da Comunidade, anexo às Conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Colónia, 3 e 4 de Junho de 1999.

disposições de tempo de trabalho, bem como a adquirirem novas competências, aumentando assim a adaptabilidade no mercado laboral.

Tendo em conta o maior grau de interdependência entre as economias dos Estados-Membros decorrente da UEM, a protecção social torna-se cada vez mais uma questão de interesse comum aos Estados-Membros. As reformas efectuadas no sistema de protecção social de um Estado-Membro têm interesse, e podem ter repercussões potenciais, para outros. A UEM não coloca em questão a já amplamente reconhecida responsabilidade de cada Estado-Membro pela organização e financiamento dos respectivos sistemas. Não obstante, paralelamente à necessidade de criar entre os Estados-Membros economias coerentes que se reforcem mutuamente, a ideia de uma estratégia concertada para a modernização da protecção social é reforçada pela UEM. Os Estados-Membros têm um interesse partilhado em desenvolver uma tal estratégia.

2.2. O processo do Luxemburgo e as Orientações para o Emprego

Os acordos alcançados no Conselho Europeu de Amesterdão e na Cimeira extraordinária do Luxemburgo no sentido de desenvolver e implementar uma Estratégia Europeia de Emprego reforçaram substancialmente a cooperação entre os Estados-Membros e as instituições europeias no domínio do emprego. As implicações para a protecção social são consideráveis. Melhorar o desempenho económico - velando por que mais pessoas tenham um posto de trabalho e melhores perspectivas de emprego - constitui um importante meio de aumentar a previdência social e combater a exclusão social, assegurando assim um dos mais fundamentais objectivos da política social. Aumentar a proporção dos que trabalham é igualmente vital para garantir a viabilidade futura dos sistemas de protecção social, em especial porque enfrentam as exigências crescentes decorrentes de uma população em envelhecimento. Por último, a tónica colocada pela Estratégia Europeia de Emprego em políticas laborais activas suscita desafios particulares para a protecção social e torna imperativa a coerência entre estas vertentes políticas.

Importante para o desenvolvimento da Estratégia Europeia de Emprego é o reconhecimento de que as políticas de emprego e de protecção social estão intimamente associadas. Na Comunicação de 28 de Abril de 1999 sobre "Políticas Comunitárias em prol do Emprego"⁹, a Comissão sublinhou a necessidade de velar por que as políticas de emprego e de protecção social formem um pacote político coerente.

A Estratégia Europeia de Emprego e a possível contribuição dos sistemas de protecção social

Várias das Orientações para as políticas de Emprego em 1999 centram-se, directa ou indirectamente, nos sistemas de protecção social e no modo como podem tornar-se mais favoráveis ao emprego.

⁹ Comunicação da Comissão - Políticas Comunitárias em prol do Emprego (COM (99) 167).

No âmbito da Orientação nº 3, os Estados-Membros são vinculados ao compromisso de aumentar o número de pessoas que beneficiam de medidas activas capazes de melhorar a sua empregabilidade. As **medidas de activação** devem centrar-se nas necessidades dos indivíduos e exigirão, por conseguinte, a criação de sólidos laços entre as administrações da segurança social e os Sistemas Públicos de Emprego. Poderá exigir ainda uma revisão das condições que regem as prestações de segurança social, a fim de assegurar o equilíbrio certo entre os direitos de cada indivíduo a essas prestações e a sua disponibilidade para acções de formação ou outras medidas.

A Orientação nº 4 procura uma reorientação dos sistemas fiscais e de prestações de modo a criar **incentivos** para que os desempregados aceitem empregos e as entidades patronais criem novos postos de trabalho. Defende ainda que todas as políticas laborais, incluindo a protecção social, devem incentivar os trabalhadores mais velhos a permanecerem activos no mercado de trabalho.

Tornar os sistemas de protecção social mais favoráveis ao emprego implica igualmente atender aos incentivos oferecidos a empresários e empregadores. Na Orientação nº 10, convidam-se os Estados-Membros a reduzir significativamente os encargos gerais e administrativos a suportar pelas empresas aquando da contratação de trabalhadores. A Orientação nº 11 sublinha que devem ser eliminados quaisquer que sejam os obstáculos, em especial nos sistemas de segurança social, à criação de oportunidades de passagem à actividade independente¹⁰. A Orientação nº 14 estabelece a fixação de metas de redução progressiva da pressão fiscal sobre o trabalho e dos custos não salariais do trabalho, nomeadamente sobre o trabalho relativamente pouco qualificado e de baixa remuneração, sem pôr em causa o "equilíbrio financeiro dos regimes de segurança social".

É evidente que, para que os Estados-Membros estejam em condições de cumprir estas obrigações, a modernização dos sistemas de protecção social deve assentar fortemente nos meios que propõem para incitar os beneficiários de prestações a integrar o mercado de trabalho, os trabalhadores mais velhos a optar por uma reforma antecipada, e os empregadores e empresários a criar empregos.

Com vista à **conciliação da vida profissional e familiar**, as Orientações sublinham também a importância que reveste, para a participação de homens e mulheres na vida activa, a existência de estruturas adequadas em termos de acolhimento de crianças, incluindo políticas relativas a pausas de carreira, licença parental, trabalho a tempo parcial e disposições flexíveis de trabalho. A Orientação nº 21 vincula os Estados-Membros a promoverem políticas

¹⁰ No seu relatório final, a *task force* para a simplificação do ambiente de trabalho (BEST) abordou igualmente a questão, solicitando aos Estados-Membros que simplificassem a administração dos respectivos sistemas de segurança social. ("Promover o espírito empresarial e a competitividade - Resposta da Comissão ao relatório e às recomendações da Task Force BEST": COM(98)550 final).

favoráveis à família, incluindo serviços de guarda e de prestação de cuidados de qualidade, acessíveis e a preços módicos, para crianças e outras pessoas dependentes. A Orientação n° 22 estabelece que os Estados-Membros devem analisar, com o intuito de os suprimir gradualmente, os obstáculos que entram a reintegração de homens e mulheres na vida activa após um período de ausência. O aumento da participação feminina no mercado laboral, à luz das mudanças demográficas iminentes, constitui um importante objectivo da Estratégia Europeia de Emprego. Consideradas sob esta perspectiva, estas políticas encerram potencialidades de contribuir consideravelmente para a capacidade produtiva da economia.

No contexto da Estratégia de Emprego, o Relatório Conjunto sobre o Emprego 1999 incluirá uma revisão dos progressos alcançados no conjunto das Orientações supra mencionadas com implicações nos sistemas de protecção social.

O aumento da taxa de emprego ao serviço da sustentabilidade da protecção social

Ao mesmo tempo, é também óbvio que a Estratégia Europeia de Emprego reflecte uma das maiores preocupações dos Estados-Membros no que respeita ao futuro da protecção social, isto é o futuro financiamento dos sistemas. A baixa taxa média de participação no emprego na União Europeia, preocupação central da Estratégia, corrói a base de financiamento dos sistemas de protecção social, problema que assume contornos preocupantes no contexto do envelhecimento demográfico. Existe uma interacção muito particular entre a fraca participação no emprego e as pressões sobre a protecção social no caso dos trabalhadores mais velhos: no conjunto da União, menos de metade dos homens na faixa etária dos 55-64 anos integra a vida activa, o que resulta numa perda das contribuições fiscais e sociais necessárias ao financiamento dos sistemas, ao mesmo tempo que implica custos para os mesmos sob a forma de prestações de reforma antecipada.

Há que atingir uma taxa mais elevada de emprego para assegurar a futura sustentabilidade dos sistemas, em especial dos regimes de pensões. Deste modo, será necessário inverter a prática, evidente em muitos Estados-Membros, de utilizar a reforma antecipada e outros regimes de protecção social que fomentam a retirada precoce do mercado de trabalho como instrumentos para reduzir a oferta de mão-de-obra. As recentes reformas dos regimes de pensões visavam restringir o aumento da despesa através, por exemplo, do alargamento da idade de reforma, da introdução nos regimes de reforma antecipada de elementos que garantem a equidade e do aumento da flexibilidade do tempo de trabalho e das disposições relativas à reforma. Os sistemas de protecção social devem eliminar os incentivos para que os trabalhadores mais velhos abandonem precocemente o mercado de trabalho não apenas devido aos custos envolvidos, mas também porque a reforma antecipada vai contra os objectivos de uma sociedade inclusiva e em envelhecimento activo¹¹.

Para concluir, pode afirmar-se que a execução bem sucedida da Estratégia Europeia de Emprego exige, a nível nacional e europeu, um processo paralelo e complementar de modernização da protecção social. A Comissão velará por assegurar um elevado nível de interacção entre os dois processos.

2.3. O desafio do alargamento

Uma oportunidade histórica e um desafio

A adesão dos Países da Europa Central e Oriental (PECO) representa uma oportunidade e um desafio para a UE no domínio da política de protecção social. O futuro alargamento reveste características fundamentalmente diferentes dos alargamentos anteriores dado que a UE nunca negociou com

¹¹ Comunicação da Comissão "Uma Europa para todas as idades", (COM(99) 221).

tantos países em simultâneo, dadas as dimensões populacionais dos países candidatos, dado o nível de rendimento dos mesmos em relação à UE e a estrutura das suas economias:

- A população combinada dos 10 países em questão ascende a 105 milhões de pessoas, ou seja cerca de 28% da actual população da UE.
- O PIB combinado dos 10 PECO, expresso em euros, é ligeiramente inferior a 4% do PIB da UE.
- A distribuição de emprego entre os sectores económicos é também marcadamente diferente entre os PECO e os Estados-Membros.

Os modernos sistemas de protecção social ao serviço da integração dos novos Estados

Os sistemas de protecção social desempenham já um papel determinante nos PECO, suavizando o processo de transição económica e mantendo a estabilidade política. Pese embora o nível de rendimento esteja em alta em toda a região da Europa Central e Oriental após um período inicial de declínio na maioria dos países, aquele permanece ainda consideravelmente abaixo do nível do menos próspero dos actuais Estados-Membros e da média da UE. A pobreza e a miséria tornaram-se mais acentuadas com o aumento do desemprego. Acresce ainda que a adesão ao mercado único implica que os PECO sejam expostos a pressões competitivas extremamente fortes que acelerarão ainda mais o processo de transformação económica e mudança estrutural. Por conseguinte, a integração económica bem sucedida dos actuais e futuros Estados-Membros constituirá um desafio para ambas as partes: a modernização dos sistemas de protecção social nos países candidatos será um importante instrumento para facilitar o processo de integração.

Nos seus preparativos para a adesão, os países candidatos terão de trabalhar rumo ao desenvolvimento de sistemas de protecção social eficientes, eficazes e sustentáveis, bem como adoptar o acervo comunitário neste domínio no que respeita à coordenação dos sistemas de segurança social e da igualdade de tratamento.

3. PARA UMA ESTRATÉGIA CONCERTADA DE MODERNIZAÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL

Os desenvolvimentos acima descritos fazem da protecção social um assunto de interesse comum aos Estados-Membros e reforçam a preocupação, já evidente na Recomendação de 1992, pela conjugação de esforços no sentido da modernização dos sistemas de protecção social no futuro.

O Parlamento Europeu pediu à Comissão para "lançar um processo de concertação voluntária no tocante aos objectivos e políticas em matéria de protecção social, à semelhança da estratégia europeia de emprego".¹²

A Comissão considera que é chegado o momento de aprofundar a cooperação existente ao nível europeu, de modo a ajudar os Estados-Membros a enfrentar positivamente a modernização dos sistemas de protecção social e a formular uma *visão política comum* da protecção social na União Europeia.

Uma Estratégia Concertada de Modernização da Protecção Social

Por conseguinte, a Comissão propõe uma estratégia concertada para modernizar a protecção social. Esta iniciativa tem em conta os progressos alcançados desde 1992, iniciados pela Recomendação do Conselho e que tiveram seguimento nas duas subsequentes Comunicações da Comissão. A Recomendação de 1992 definia os princípios básicos da cooperação e os objectivos a visar; a primeira Comunicação lançava um debate aberto sobre o futuro da protecção social e punha em marcha um processo de reflexão conjunta; a Comunicação de 1997 estreitava o âmbito de discussão a um conjunto de temas fundamentais, cujos resultados serviram de base à agenda aqui apresentada.

A estratégia proposta visa reforçar a cooperação entre os Estados-Membros e a União Europeia, assente no intercâmbio de experiências, no debate de políticas e no acompanhamento dos desenvolvimentos políticos em curso, com vista à identificação das melhores práticas.

Quatro grandes objectivos

À luz do processo de reflexão levado a efeito até ao momento, e com base nos pontos sublinhados na anterior Comunicação intitulada "Modernizar e Melhorar a Protecção Social", bem como nos debates no âmbito do processo do Luxemburgo, a Comissão propõe ao Conselho um conjunto de objectivos globais para orientar a acção futura. Até à data, o processo deixou claro que as principais preocupações comuns a todos os Estados-Membros são: como tornar os sistemas de protecção social mais favoráveis ao emprego; como dar resposta ao iminente envelhecimento demográfico; o combate à exclusão social e o desafio de conciliar uma prestação de cuidados de saúde de qualidade e uma política de contenção de despesas. Presentes nos quatro objectivos, estão os aspectos que se prendem com o género.

Deste modo, a Comissão convida o Conselho a subscrever formalmente os seguintes objectivos como base para futuras deliberações:

- tornar o trabalho mais vantajoso e providenciar um rendimento seguro

As características do mercado laboral actual diferem substancialmente das existentes quando os Estados-Membros estabeleceram os seus sistemas de

¹² Resolução sobre o relatório da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Comité Económico e Social "Protecção Social na Europa 1997 (A4-0099/99).

protecção social. Aspectos como a elevada taxa de desemprego global; a elevada proporção de jovens, mulheres e desempregados de longa duração; fracas taxas de participação entre as gerações "mais velhas"; pausas de carreira e interrupções involuntárias da actividade económica; mudança dos padrões do agregado familiar; emergência de novas disposições laborais como o trabalho a tempo parcial e os contratos a termo; a rápida evolução do progresso tecnológico exigindo a constante actualização de competências, são algumas das características que solicitam mais do que as tradicionais formas de "protecção", como a garantia de substituição do rendimento. A adaptação a estas mudanças torna necessário um novo equilíbrio entre segurança e flexibilidade, bem como entre direitos e responsabilidades. Os sistemas devem agora oferecer ajuda activa a trabalhadores e candidatos a emprego, nomeadamente através da promoção da empregabilidade e da adaptabilidade, e devem criar fortes incentivos ao trabalho, tornando-o mais vantajoso.

- Os sistemas fiscais e de prestações têm de ser concebidos de modo a que seja vantajoso o exercício de uma actividade. Além disso, empregadores e empresários não devem ser desencorajados a criar empregos e oportunidades. A protecção social e o bem-estar da comunidade dependem dos resultados económicos e de uma elevada participação no mercado de trabalho. Por conseguinte, a protecção social não deve nunca entravar a vida económica, introduzindo desincentivos ao trabalho, à educação, formação, mobilidade e criação de empregos ou ao espírito empresarial.
- Os sistemas de protecção social devem atender e dar respostas à emergência das novas disposições laborais, tal como os contratos temporários e a tempo parcial, bem como à crescente importância que assume o emprego independente.
- As pessoas têm de confiar num rendimento seguro para poderem enfrentar os desafios decorrentes das mutações do mercado laboral. Os sistemas de protecção social podem providenciar a ponte em termos de rendimento e a ajuda activa necessárias para evitar que uma lacuna temporária entre empregos se transforme em desemprego de longa duração.
- A protecção social deve contribuir para a conciliação da vida profissional e familiar. Apoiar as famílias e a possibilidade de conciliar trabalho e família não é apenas uma questão de igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, mas também uma necessidade económica à luz das mudanças demográficas.
- O financiamento da protecção social, de acordo com as normas e práticas nacionais, deve ter em conta a necessidade de fornecer os sistemas com os recursos adequados ao cumprimento dos seus objectivos, o imperativo de evitar o impacto negativo no emprego decorrente de encargos e impostos excessivos sobre o trabalho, e a exigência de disciplina orçamental.

- assegurar a viabilidade e sustentabilidade dos regimes de pensões

O objectivo fundamental terá de ser o de assegurar às pessoas uma pensão adequada, com bases sólidas de financiamento. Significa isto que há que assegurar a sustentabilidade dos regimes de pensões e garantir aos reformados um rendimento substituto decente. Para tal, haverá que encontrar um equilíbrio entre os sistemas financiados e os regimes contributivos (*PAYG:pay-as-you-go*). Para além do bem-estar material da geração mais velha, é importante assegurar a sua participação continuada na vida social e "*dar vida aos anos de vida*". Este objectivo só poderá ser concretizado se for preparado antecipadamente e apoiado pelos correctos incentivos, no âmbito de regimes de prestações e pensões que favoreçam a participação continuada na vida activa e promovam a aprendizagem ao longo da vida e sistemas de cuidados de saúde preventiva.

- A necessidade de antecipar o impacto do envelhecimento demográfico nos sistemas de protecção social passa por uma articulação coerente entre as políticas laborais e de pensões, os outros sectores dos sistemas de protecção social (nomeadamente, os sistemas de cuidados de saúde e cuidados de longo prazo) e a política de igualdade de oportunidades.
- A concepção e a reforma dos regimes de pensões devem desincentivar o abandono precoce do mercado de trabalho, encorajar a flexibilidade das disposições de reforma e promover a participação activa das pessoas mais velhas na vida da comunidade.
- O objectivo de promoção de um envelhecimento activo não se limita a políticas destinadas à geração mais velha, afectando directamente as políticas referentes à geração trabalhadora.
- Há que prestar especial atenção ao problema da pobreza que afecta as mulheres mais velhas, decorrente da sua fraca participação no emprego, em conjugação com as alterações nas estruturas dos agregados familiares.

- promover a inclusão social

Em conjugação com outros instrumentos políticos, a protecção social tem um papel determinante a desempenhar no combate à exclusão social e na promoção da inclusão social. Os sistemas de protecção social devem, em particular, providenciar prestações de rendimento mínimo, acesso à habitação e serviços de saúde, devendo facilitar a participação mais ampla possível na sociedade. Para os indivíduos capazes de participar no mercado laboral, devem ser implementadas medidas adequadas para apoiar activamente a sua integração no mesmo.

- Garantir redes de segurança eficazes, consistindo em prestações de rendimento mínimo e disposições de acompanhamento, visando lutar eficazmente contra a pobreza e a exclusão de indivíduos e famílias.
- Centrar a atenção na prevenção, promovendo medidas activas e fornecendo incentivos e percursos de (re)inserção no mercado de trabalho e na sociedade.

- Contribuir para uma abordagem global e integrada de combate à exclusão social, envolvendo todos os agentes e políticas relevantes.

- garantir um nível de saúde elevado e sustentável

Todos os indivíduos devem poder beneficiar dos sistemas de promoção dos cuidados de saúde, do tratamento das doenças, de reabilitação e cuidados e aos necessitados. Os sistemas de saúde da Europa têm vindo a contribuir consideravelmente para tal, o que se traduz no facto de o estado de saúde da população comunitária nunca ter sido melhor. Não obstante, são crescentes as exigências impostas aos serviços de saúde, situação que se manterá no futuro, tanto mais tendo em conta o aumento de pessoas idosas na Europa. As constantes inovações em matéria de tecnologia médica podem induzir grandes benefícios, mas também aumentar os custos. Estas pressões poderiam ser aliviadas através da prevenção atempada de problemas de saúde, especialmente através da promoção de estilos de vida mais saudáveis.

- Contribuir para melhorar a eficácia e eficiência dos sistemas de saúde, de modo a que possam cumprir os seus objectivos com os recursos disponíveis. Para tal, assegurar a melhor utilização dos conhecimentos e tecnologia médicos, e reforçar a cooperação entre os Estados-Membros em matéria de avaliação de políticas e técnicas.
- Assegurar o acesso de todos a serviços de saúde de qualidade e reduzir as desigualdades em termos de saúde.
- Reforçar o apoio aos cuidados a longo prazo para os idosos demasiado frágeis, nomeadamente através de estruturas adequadas e da revisão da cobertura social aos prestadores de cuidados e aos que deles necessitam.
- Centrar a atenção na prevenção das doenças e na protecção da saúde enquanto meios de mais eficazmente solucionar os problemas de saúde, reduzir os custos e promover uma vida mais saudável.

O novo processo de intercâmbio de experiências e acompanhamento de desenvolvimentos

Para facilitar um novo e aprofundado debate e o empenhamento em torno destes objectivos, a Comissão prevê as seguintes medidas.

Cada Estado-Membro será convidado a designar um funcionário de alto nível que será chamado a desempenhar um papel central nas actividades de recolha e intercâmbio de informações. A Comissão organizará reuniões regulares entre estes funcionários para analisar e avaliar os progressos alcançados.

Impõe-se um novo instrumento político para melhor servir os interesses comuns dos Estados-Membros, aprofundar o intercâmbio de experiências entre eles e assisti-los na modernização dos respectivos sistemas, através do acompanhamento dos desenvolvimentos políticos em curso. Para tal, a Comissão pretende rever o "Relatório sobre Protecção Social na Europa". No futuro, a periodicidade de

publicação do relatório passará a ser anual (e não de dois em dois anos), de modo a que possam ser acompanhados mais de perto os progressos políticos alcançados.

Será elaborado em estreita consulta com os Estados-Membros, reflectindo os objectivos latos que o Conselho é aqui incitado a adoptar.

Assentará nas contribuições dos Estados-Membros, sublinhando os desenvolvimentos políticos mais relevantes.

A Comissão convidará o Conselho a analisar o Relatório de Protecção Social anual, em articulação com o Relatório Conjunto de Emprego.

Serão estabelecidas disposições para facilitar o envolvimento progressivo dos países candidatos à adesão neste processo¹³.

A necessidade de alargar o debate

Esta é uma matéria que suscita um forte interesse e envolvimento da sociedade civil e a Comissão propõe desenvolver, neste contexto, um diálogo com todos os interessados. Os parceiros sociais serão convidados a prestar o seu contributo para este processo no âmbito do Comité do Diálogo Social. Serão ainda desenvolvidos ulteriores intercâmbios com as ONG. As instituições de segurança social serão também convidadas a participar.

As instituições comunitárias são convidadas a colaborar neste debate. Em especial, convidam-se o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões a emitir os respectivos pareceres sobre a abordagem proposta.

Por conseguinte, a Comissão propõe as seguintes acções-chave para criar uma estratégia concertada de modernização da protecção social:

- 1. O Conselho deverá subscrever os quatro grandes objectivos definidos na presente Comunicação:**
 - tornar o trabalho mais vantajoso e providenciar um rendimento seguro,
 - assegurar a viabilidade e sustentabilidade dos regimes de pensões
 - promover a inclusão social, e
 - garantir um nível de saúde elevado e sustentável.
- 2. O Conselho deverá subscrever um enquadramento para uma cooperação mais estreita no domínio da protecção social, assente no intercâmbio de experiências, na concertação mútua e na avaliação dos desenvolvimentos políticos em curso com vista à identificação das melhores práticas.**
- 3. Os Estados-Membros deverão designar funcionários de alto nível que serão chamados a desempenhar um papel central neste processo. A**

¹³ O relatório sobre Protecção Social 1999 na Europa incluirá informações sobre a protecção social nos PECO.

Comissão organizará reuniões entre estes funcionários para analisar e avaliar os progressos alcançados.

Para assistir os Estados-Membros neste processo e acompanhar os progressos políticos, a Comissão adaptará o seu Relatório sobre Protecção Social na Europa, cuja apresentação ao Conselho e publicação terão, no futuro, uma periodicidade anual.

- 4. Convidar outras instituições comunitárias, em particular o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões, a cooperarem neste processo.**
- 5. Convidar os parceiros sociais, as ONG e as instituições de segurança social a prestar o respectivo contributo para este processo.**