

Regimes de pensões seguros e sustentáveis

Relatório do Comité da Protecção Social sobre a evolução futura da protecção social

Nota do Comité da Protecção Social ao Conselho (Emprego e Política Social)	i
1. Introdução: as pensões e a estratégia concertada de modernização da protecção social	1
2. Os desafios	3
2.1. Demografia e sustentabilidade	4
2.2. Novos padrões de emprego	9
2.3. A evolução das estruturas familiares	10
3. Responder aos desafios	11
3.1. Transparência e previsibilidade	11
3.2. Salvar a viabilidade financeira dos regimes de pensões	12
3.2.1. O impacto dos bons resultados do emprego	13
3.2.2. Partilhar equitativamente entre as gerações as consequências do envelhecimento	20
3.2.3. Aumentar a margem de manobra orçamental	23
3.3. Manter a coesão social	24
3.3.1. Riscos de pobreza na velhice	26
3.3.2. Melhorar a qualidade dos regimes de pensões profissionais e individuais.. ..	27
3.3.3. Solidariedade e redistribuição dos regimes de pensões	28
3.3.4. Outras políticas que determinam os níveis de vida relativos dos reformados	28
3.4. Adaptar os regimes de pensões à sociedade em mudança	30
3.4.1. A igualdade de oportunidades entre homens e mulheres nos regimes de pensões	30
3.4.2. Adaptar os regimes de pensões aos padrões de emprego em mutação	33
3.4.3. Escolha individual e reforma flexível	36
4. Processos nacionais de reforma e o papel da União Europeia.....	36
4.1. Métodos para construir os consensos necessários para concretizar as reformas e garantir a confiança do público	36
4.2. Situação actual dos processos de reforma nacionais.....	39
4.3. O valor da colaboração europeia.....	40

Nota do Comité da Protecção Social ao Conselho (Emprego e Política Social)

1. O presente relatório do Comité da Protecção Social constitui a resposta ao mandato que lhe foi conferido pelos Conselhos Europeus de Lisboa, Santa Maria da Feira e Estocolmo, de estudar o futuro a longo prazo da protecção social, prestando uma atenção especial à sustentabilidade dos regimes de pensões. Inserindo-se no quadro do reforço da cooperação em matéria de protecção social, o relatório apresenta os primeiros resultados dos trabalhos do Comité sobre as estratégias de resposta ao desafio do envelhecimento. Assenta nos relatórios nacionais que todos os Estados-Membros apresentaram em Fevereiro de 2001, em resposta ao questionário do Comité da Protecção Social, bem como nos resultados preliminares das análises realizadas pelo Comité de Política Económica sobre a incidência do envelhecimento nas finanças públicas. Atenta também à estratégia definida na Comunicação da Comissão de 11 de Outubro de 2000 e que foi confirmada no relatório intercalar do Grupo de Alto Nível sobre Protecção Social, apresentado ao Conselho Europeu de Nice, em Dezembro de 2000. O relatório foi discutido com o Comité de Política Económica.
2. Em linha com a estratégia aprovada pelo Conselho Europeu de Nice, o relatório debruça-se sobre o que será necessário para garantir que os regimes de pensões proporcionem aos pensionistas **um rendimento adequado e com financiamento assegurado** sem pôr em causa **a estabilidade das finanças públicas nem impor um encargo excessivo às gerações futuras**, mantendo ao mesmo tempo um sentido de **equidade e de solidariedade** e **dando resposta aos novos anseios dos indivíduos e da sociedade**. A sustentabilidade dos regimes de pensões exige confiança das pessoas no futuro. Uma confiança que está potencialmente posta em causa com as dúvidas actuais quanto à capacidade para enfrentar o previsto envelhecimento da população. Só uma **estratégia global assente num vasto leque de medidas destinadas a garantir a capacidade a longo prazo de os regimes de pensões cumprirem os seus objectivos sociais** pode **manter e reforçar a confiança do público nos regimes de pensões** dos Estados-Membros. O principal propósito do presente relatório do Comité da Protecção Social consiste em dar conta dos elementos desta estratégia global e das formas como a política de emprego, a política económica e a política social podem interagir de uma forma positiva.
3. O Comité da Protecção Social considera pois que a viabilidade dos regimes de pensões perante os próximos desafios demográficos e sociais não se pode confinar a uma dimensão financeira. Para garantir a sustentabilidade a longo prazo dos regimes de pensões, é necessário responder a um triplo desafio:
 - **garantir a capacidade a longo prazo de os regimes de pensões cumprirem os seus objectivos sociais** de proporcionar rendimentos seguros e adequados aos reformados e respectivos dependentes, assegurando, em ligação com os sistemas de saúde e prestação de cuidados prolongados, condições de vida decentes aos mais velhos;

- manter a **sustentabilidade financeira dos regimes de pensões**, para que o futuro impacto do envelhecimento nas finanças públicas não ponha em causa a estabilidade orçamental ou gere uma repartição iníqua de recursos entre as gerações;
 - reforçar a **capacidade de resposta dos regimes de pensões aos novos imperativos da sociedade e dos indivíduos**, contribuindo assim para uma flexibilidade acrescida do mercado de trabalho, para a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no emprego e na protecção social, bem como para uma mais correcta adaptação das pensões às necessidades dos indivíduos.
4. O Comité considera que a resposta a este desafio implica que as políticas sejam definidas de forma a promover a **máxima transparência e previsibilidade** e a garantir que é **preservada a confiança dos cidadãos**. A estabilidade a longo prazo só pode ser garantida se as reformas a empreender **assentarem num amplo consenso social** que envolva todos os agentes relevantes. O Comité propõe que estes princípios norteiem toda a cooperação futura ao nível europeu.
 5. Uma estratégia destinada a assegurar a sustentabilidade dos regimes de pensões deve antes de mais **atacar a causa do problema**, ou seja, **o desequilíbrio crescente entre o número de activos e o de pensionistas**, isto é, entre contribuintes e beneficiários. Em conformidade com as orientações adoptadas em Lisboa, a busca de estratégias de reforma que permitam enfrentar este desafio deve, pois, **enquadrar-se numa atitude voluntarista para restaurar o pleno emprego e aumentar as taxas de actividade, em especial das mulheres e dos trabalhadores mais velhos**. Para tal, é necessário combater o desemprego, garantindo níveis mais elevados de qualificações e empregabilidade e melhorando as condições para a presença no mercado de trabalho das mulheres e dos trabalhadores mais velhos. O Comité da Protecção Social reputa de especial importância o novo objectivo que o Conselho Europeu de Estocolmo definiu, de elevar para 50% em 2010 a taxa média de emprego de homens e mulheres mais velhos (55-64).
 6. O aumento dos níveis de emprego pressupõe políticas económicas, sociais e de emprego assentes em reformas vigorosas. A consecução deste objectivo exige políticas para **reduzir significativamente as taxas de desemprego e aumentar os níveis de emprego, em particular das mulheres e dos trabalhadores mais velhos**. O aumento da taxa de emprego das mulheres requer, entre outras medidas, que se **facilite a conciliação da vida profissional e da vida familiar**: a falta de serviços de apoio às famílias constitui um travão à manutenção das mulheres no mercado de trabalho. Muitos Estados-Membros referem nos respectivos relatórios a necessidade de tais serviços.
 7. A realização dos objectivos globais de emprego definidos em Lisboa não será possível sem o **aumento da taxa de emprego nos escalões etários superiores**. Torna-se pois necessário: adaptar os regimes de pensões para **encorajar o prolongamento da actividade nas idades avançadas** (limitação do recurso aos dispositivos de pré-reforma, alteração das regras relativas à idade da reforma ou à duração da cotização necessária para obter uma pensão completa, criação de regras de passagem à reforma mais flexíveis e adaptadas às aspirações individuais, vínculos actuariais mais fortes entre contribuições e prestações); criar **condições**

mais favoráveis para contratar e manter em actividade trabalhadores mais velhos; atacar os problemas da discriminação em razão da idade no local de trabalho e no que se refere ao acesso à formação. Os relatórios dos Estados-Membros revelam que todas estas questões constam da agenda política, relacionadas que estão com a problemática mais geral do "envelhecimento em actividade" e do papel dos seniores na sociedade. Na maior parte dos casos, os esforços incidem no aumento da idade da reforma e na criação de incentivos para que os trabalhadores permaneçam mais tempo em actividade, o que pressupõe uma **inflexão para sistemas de passagem à reforma mais flexíveis** nos quais a idade legal de reforma poderá tornar-se cada vez menos significativa.

8. Todavia, segundo a análise que faz o Comité de Política Económica, os elevados níveis de emprego poderão não ser suficientes para evitar um crescimento significativo do peso das despesas com as pensões nas despesas públicas, em percentagem do PIB. Os Estados-Membros deram o devido destaque às **reformas que incidem sobre os parâmetros configurativos dos regimes de pensões, bem como sobre a própria estrutura do sistema** (níveis de prestações, condições de elegibilidade, indexação das pensões, idade da reforma, peso relativo dos diferentes pilares, etc.), muitas das quais já estão em curso, embora sejam necessários ulteriores progressos em muitos Estados-Membros. As reformas dos regimes de pensões não devem ter por finalidade exclusiva a resposta às consequências financeiras da mudança demográfica. Devem contribuir também para o objectivo da coesão social, garantindo pensões adequadas aos mais velhos, que lhes permitam manter padrões de vida satisfatórios e salvaguardando um certo grau de redistribuição e solidariedade. Na medida em que o segundo o terceiro pilares revestem maior importância, torna-se fundamental garantir a regulamentação e a supervisão cautelosa destes regimes complementares. Os relatórios dos Estados-Membros deixam claro que, embora tenham sido dados alguns passos no sentido de conferir maior relevo aos regimes profissionais e privados, as reformas previstas **não implicam um abandono dos princípios básicos e dos objectivos sociais dos regimes de pensões**. Alguns Estados-Membros referem mesmo que não tencionam proceder a transformações radicais dos respectivos regimes de pensões. De uma forma geral, os relatórios nacionais consubstanciam abordagens pragmáticas que procuram melhorar os sistemas vigentes. Esta situação equivale ao reconhecimento do facto de que, à luz dos resultados actuais, nenhum regime de pensão (repartição/capitalização, privado/público) pode ser considerado superior a outro.
9. Um importante vector das estratégias nacionais de reforma reside na **gestão global das finanças públicas**. Entre os que deram a conhecer como tencionam fazer face à crescente pressão sobre as despesas resultantes do envelhecimento, muitos Estados-Membros evidenciaram as vantagens de **reduzir a dívida pública**, tal como se propõe no relatório da Comissão e do Conselho (ECOFIN) ao Conselho Europeu de Estocolmo sobre a contribuição das finanças públicas para o crescimento e o emprego - melhorar a sua qualidade e sustentabilidade. Esta estratégia induzirá **reduções do serviço da dívida no futuro** o que deixará maior margem de manobra orçamental que poderá ser utilizada para enfrentar os desafios do envelhecimento. Muitos Estados-Membros pretendem deixar sinais claros de que os esforços de contenção de despesas hoje permitirão fazer face às

despesas futuras com as pensões, tendo para o efeito **criado fundos de reservas especiais**.

10. Os relatórios nacionais mostram que **os esforços empreendidos na perspectiva de uma reforma não devem ser exclusivamente orientados para o desafio demográfico**, devendo antes ser integrados numa estratégia mais vasta de **modernização dos regimes de pensões e de adaptação destes aos novos imperativos da sociedade e dos indivíduos**. Assim, os programas nacionais de reforma reflectem em variados graus o novo papel das mulheres na sociedade, a flexibilidade acrescida dos mercados de trabalho, a maior gama de opções dos indivíduos e as diferentes estruturas familiares. Acresce que os Estados-Membros estão empenhados na melhoria da eficácia social dos sistemas, decididos que estão a reforçar a cobertura, em especial em relação aos regimes complementares, a dar maior ênfase à redução das desigualdades - em especial entre homens e mulheres, e a ultrapassar os problemas de inadaptação à diversificação das formas de emprego.
11. **As condições de vida das pessoas idosas não dependem apenas das transferências monetárias efectuadas pelos regimes de pensões**. As políticas em matéria de habitação, saúde, cuidados prolongados e serviços sociais, os regimes fiscais especiais para os idosos e as reduções de preços de certos serviços económicos ou culturais, podem contribuir para uma melhor qualidade de vida e uma maior integração social. As dimensões sociais e financeiras deste vasto leque de políticas públicas têm de ser devidamente consideradas na cooperação futura para fazer face aos desafios do envelhecimento.
12. O estudo elaborado pelo Comité da Protecção Social deixa claro que o objectivo da garantia de pensões adequadas e sustentáveis não pode ser alcançado através de simples ajustamentos nos regimes de pensões. O desafio do envelhecimento demográfico **exige esforços concertados e sinérgicos em três grandes áreas políticas: protecção social, emprego e finanças públicas**. As políticas de protecção social têm de garantir **prestações de reforma adequadas** para todos **sem impor condicionalismos demasiado pesados à população activa**. Um instrumento essencial neste contexto reside no **reforço dos incentivos ao prolongamento da actividade profissional**. A estratégia de emprego tem de **melhorar as perspectivas de emprego, em especial para as mulheres e os trabalhadores mais velhos** e ao mesmo tempo garantir que as pessoas possuem as **qualificações adequadas** para esses empregos. A política económica deve ainda **explorar plenamente o potencial de crescimento** da economia, dinamizando o emprego e garantindo hoje finanças públicas sãs, para que amanhã haja mais recursos orçamentais disponíveis para enfrentar os desafios do envelhecimento.
13. O Comité da Protecção Social sublinha a importância das conclusões do Conselho Europeu de Estocolmo, o qual defende a plena utilização do potencial do método aberto de coordenação no domínio das pensões, tendo devidamente em conta o princípio da subsidiariedade e reconhecendo que cada Estado-Membro é responsável pelo respectivo regime de pensões. Realça ainda o significado do intercâmbio neste domínio com os países candidatos. A Comissão irá, numa próxima comunicação, propor objectivos e métodos de trabalho adequados para a cooperação futura na União Europeia, tendo em conta as finalidades e os

princípios comuns apresentados na Comunicação de Outubro de 2000 e as conclusões do presente relatório. Será ulteriormente necessário desenvolver interações apropriadas com o processo de coordenação política nas áreas do emprego, da política económica e das finanças públicas. Uma cooperação desta natureza entre diferentes áreas de intervenção será crucial para a execução da estratégia tridireccional que combina elevadas taxas de emprego, redução da dívida pública e reforma dos regimes previdenciais e assistenciais, a qual o Conselho Europeu de Estocolmo reputou necessária para garantir a adequabilidade dos regimes de pensões.

1. Introdução: as pensões e a estratégia concertada de modernização da protecção social

1. Na sequência da Comunicação da Comissão relativa a uma estratégia concertada de modernização da protecção social, datada de 14 de Julho de 1999, emergiu na União Europeia um consenso no sentido de a reforma dos sistemas de protecção social responder a quatro grandes objectivos:

- tornar o trabalho mais vantajoso e providenciar um rendimento seguro;
- assegurar a viabilidade e sustentabilidade dos regimes de pensões;
- promover a inclusão social;
- garantir níveis elevados e sustentáveis na prestação de cuidados de saúde.

Esta perspectiva foi aprovada pelo Conselho nas suas conclusões de 17 de Dezembro de 1999 em que se solicitava igualmente que fosse tida em conta a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres na prossecução destes objectivos.

2. O Conselho Europeu de Lisboa, em 23-24 de Março de 2000, deu um impulso decisivo ao desenvolvimento de uma cooperação mais intensa na área da protecção social. *"Ciente[s] de que este desafio pode ser enfrentado de forma mais efectiva se for integrado num esforço de cooperação"*, os Chefes de Estado e de Governo reunidos em Lisboa convidaram *"o Conselho a reforçar a cooperação entre os Estados-Membros (...) e a mandar o Grupo de Alto Nível sobre Protecção Social, tomando em consideração os trabalhos empreendidos pelo Comité de Política Económica, para (...) preparar, com base numa comunicação da Comissão, um estudo sobre a evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo, e prestando especial atenção à sustentabilidade dos sistemas de pensões em diferentes quadros temporais até 2020 e para além desta data, se necessário"*.

3. Desde então, o Grupo de Alto Nível, e subsequentemente o Comité da Protecção Social, centrou os seus trabalhos na luta contra a exclusão social e na questão da sustentabilidade a longo prazo das pensões. Em matéria de pensões, foram apresentadas várias contribuições:

- O Grupo apresentou um primeiro relatório ao Conselho Europeu de Santa Maria da Feira de 19-20 de Junho de 2000, em que expõe em termos gerais o objectivo fundamental dos regimes de pensões e as diversas estratégias e modalidades de reforma. O relatório sublinha ainda que o debate sobre o futuro das pensões deveria contribuir para preservar a confiança dos cidadãos nos vários regimes (regimes gerais e complementares, públicos e privados). Em todos os Estados-Membros, estes regimes continuam a constituir o principal fundamento da protecção social, desempenhando um papel decisivo na criação de uma sociedade mais coesa. O seu objectivo fundamental permanece o de proporcionar às pessoas, após a passagem à reforma, um rendimento adequado e com financiamento assegurado para substituir o salário ou os rendimentos derivados auferidos durante

a vida activa. Ao longo das próximas décadas, este objectivo terá de ser conseguido no respeito da solidariedade e da equidade.

- Em conformidade com as Conclusões de Lisboa, a Comissão apresentou uma comunicação sobre *A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: Regimes de pensões seguros e sustentáveis* (COM(2000) 622 final, de 11 de Outubro de 2000). O presente relatório traça a amplitude do desafio demográfico que se coloca aos regimes de pensões e propõe uma estratégia global de reforma para responder a este desafio, assente em dez grandes princípios e objectivos.
 - Por outro lado, o Comité de Política Económica elaborou projecções a longo prazo (2000-2050) sobre o impacto do envelhecimento nas despesas públicas com as pensões. Estas projecções assentam em cenários demográficos e económicos consensuais e em hipóteses específicas de cada Estado-Membro quanto ao impacto de longo prazo das reformas previstas ou em curso em matéria de regimes de pensões.
 - Com base nestas projecções, o Grupo de Alto Nível para a Protecção Social apresentou ao Conselho Europeu de Nice um relatório intercalar no qual defendia uma abordagem global da questão da sustentabilidade e da qualidade dos regimes de pensões. Convidava igualmente os Estados-Membros, em colaboração com a Comissão, a procederem ao intercâmbio das respectivas experiências, apresentando as suas estratégias nacionais neste domínio.
 - Em Março de 2001, o Conselho Europeu de Estocolmo defendeu "*estratégias claras que garantam a adequação dos sistemas de pensões e dos sistemas de saúde e cuidados aos idosos, preservando simultaneamente a sustentabilidade das finanças públicas e a solidariedade entre as gerações.*" Acrescentou ainda, "[s]empre que necessário, deverá utilizar-se plenamente o potencial do método aberto de coordenação, em especial no domínio das pensões, tendo devidamente em conta o princípio de subsidiariedade."
4. O presente texto baseia-se nas respostas dos Estados-Membros a um questionário elaborado conjuntamente pela Comissão e o Comité da Protecção Social. A análise reflecte o conjunto de objectivos e princípios comuns que foram apresentados na Comunicação da Comissão de Outubro de 2000. São eles:
- (1) *Manter as pensões a níveis adequados*: Os três pilares dos regimes de pensões, operando nos moldes estabelecidos pelos Estados-Membros, deverão permitir que as pessoas permaneçam financeiramente autónomas na velhice e, dentro de limites razoáveis, mantenham o nível vida que atingiram durante a vida activa.
 - (2) *Garantir equidade entre as gerações*: Os esforços necessários para enfrentar o desafio do envelhecimento demográfico deveriam ser repartidos equitativamente entre as gerações activas (empregadores e trabalhadores) e as reformadas.
 - (3) *Reforçar a dimensão de solidariedade dos regimes de pensões*: Ninguém deveria ser excluído dos regimes de pensões por razões de escassez de rendimentos ou devido a um perfil de risco desfavorável. Os regimes de pensões deveriam comportar um elemento de redistribuição favorável às pessoas com poucas

possibilidades no mercado de trabalho ou que têm a cargo filhos, pessoas com deficiência ou idosos em situação vulnerável.

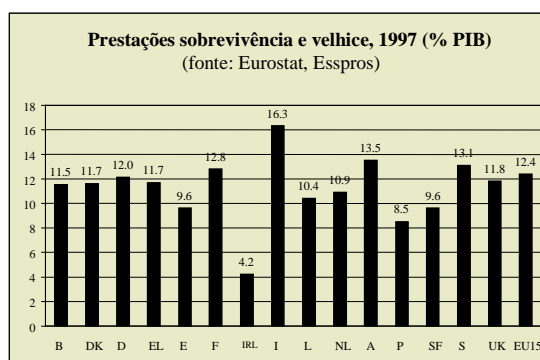
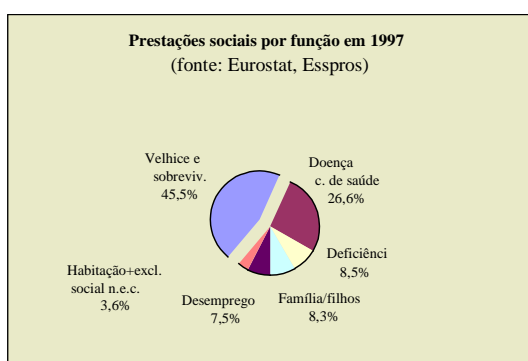
- (4) *Manter o equilíbrio entre direitos e deveres*: As prestações deveriam corresponder às contribuições pagas por cada indivíduo para um dado regime de pensões. Um adiamento da passagem à reforma deveria resultar num aumento das prestações.
 - (5) *Garantir a igualdade entre homens e mulheres nos regimes de pensões*: É necessário, designadamente, proceder a certas adaptações para reforçar os incentivos para que as mulheres entrem, regressem e evoluam no mercado de trabalho.
 - (6) *Assegurar transparência e previsibilidade*: Os beneficiários de qualquer regime de pensões deveriam conhecer com clareza aquilo que podem esperar em matéria de prestações, nas mais diversas circunstâncias.
 - (7) *Tornar os regimes de pensões mais flexíveis perante a mudança societal*: Os regimes de pensões deveriam ser capazes de se adaptar às mudanças previsíveis da conjuntura económica e demográfica.
 - (8) *Facilitar a adaptabilidade do mercado de trabalho*: Os regimes de pensões devem adequar-se à mobilidade profissional e geográfica e deixar suficiente margem de manobra aos indivíduos no que se refere por exemplo à idade da reforma, à organização da aprendizagem, aos períodos de trabalho e de lazer.
 - (9) *Garantir a coerência dos regimes de pensões no contexto do sistema global de pensões*: Os vários pilares do regime de pensões deveriam sustentar-se mutuamente e ser correctamente coordenados.
 - (10) *Garantir finanças públicas sãs e sustentáveis*: As reformas a levar a cabo deverão garantir que a carga fiscal dos regimes de pensões se situa a níveis adequados e que as outras despesas públicas essenciais não serão preteridas.
5. O presente relatório não pretende avaliar a forma como estes objectivos e princípios foram concretizados em cada Estado-Membro, mas antes ilustrar em que medida os mesmos estão presentes nas políticas de cada um deles e, em particular, de que forma premeiam os recentes, actuais ou futuros programas de reformas dos Estados-Membros.

2. Os desafios

6. Os regimes de pensões proporcionam um rendimento pecuniário às pessoas que se retiram do mercado de trabalho em razão da idade (pensão de velhice) ou por motivos de saúde (pensão de invalidez) e às pessoas cujo padrão de vida dependia do rendimento de uma pessoa falecida (pensão de sobrevivência). Os regimes de pensões dividem-se em três pilares, embora as fronteiras entre eles sejam por vezes menos distintas em alguns regimes nacionais: regime público (primeiro pilar), regime profissional (segundo pilar) e regime individual (terceiro pilar).
7. A maior parte dos recursos disponíveis dos idosos provêm dos regimes de pensões. O conjunto desses recursos comporta elementos como rendimentos do

trabalho, apoio de parentes, prestações subordinadas a condições de recursos, prestações (por vezes em espécie) relacionadas com situações específicas, designadamente em matéria de habitação e transporte e apoio a pessoas com necessidades especiais (prestação de cuidados de saúde prolongados). As pensões representam a parte mais importante do pacote de recursos e a principal fonte de financiamento em todos os Estados-Membros é actualmente pública, sendo que os regimes de pensões são financiados a partir das contribuições para a segurança social e das receitas fiscais em geral, embora pelo menos dois países (Reino Unido e Países Baixos) prevejam que nas próximas décadas os regimes dos segundo e terceiro pilares tomarão a dianteira em relação ao sector público. As prestações de velhice e de sobrevivência representam cerca de 45% do total das despesas de protecção social da UE, o equivalente a 12% do PIB (ver gráficos infra)¹.

8. Os regimes de pensões contam-se pois entre as mais importantes instituições das nossas sociedades. Determinam o padrão de vida de milhões de cidadãos da UE e desempenham um papel económico decisivo. Em consequência, nenhum governo se pode permitir ignorar os desafios que se irão colocar a estes alicerces do modelo social europeu. O principal desses desafios é sem dúvida o envelhecimento demográfico - um fenómeno que certamente não é novo mas que irá ganhar amplitude a partir de 2010, quando a geração do "baby-boom" chegar à idade da reforma. Os Estados-Membros têm também de acelerar o processo de adaptação dos respectivos regimes de pensões aos novos padrões de emprego e vida familiar, geradores de novas oportunidades, mas também de novos riscos e necessidades sociais.



2.1. Demografia e sustentabilidade

9. Como a comunicação da Comissão de Outubro de 2000 e o relatório do Comité de Política Económica já referiram, os regimes de pensões dos Estados-Membros têm pela frente um desafio demográfico de relevo. Enfrentaram no passado o problema do agravamento do rácio de dependência dos idosos (o número de pessoas com mais de 65 anos dividido pelo número de pessoas dos 15 aos 64) que passou de

¹ Estes dados incluem as despesas dos regimes privados de acordo com a metodologia do EUROSTAT, pelo que diferem dos dados referentes às despesas públicas apurados pelo Comité de Política Económica e apresentados no Quadro 2.

pouco mais de 16% em 1960 para aproximadamente 24% em 2000² nos 15 Estados-Membros. Esta tendência deverá intensificar-se nas próximas décadas: de acordo com o cenário de referência do Eurostat, o rácio de dependência (utilizando neste caso a relação entre o número de pessoas com mais de 65 anos e o número de pessoas dos 20 aos 64 anos) deverá praticamente duplicar entre 2000 e 2050, passando de um pouco menos de 27% em 2000 para um pouco mais de 53% em 2050 (cf. Quadro 1).

10. Nos últimos 30 anos, os especialistas em demografia e estudos pensionísticos sistematicamente subestimaram o aumento da longevidade e, conseqüentemente, o período de tempo médio em que as pessoas dependerão dos regimes de pensões após a passagem à reforma. A esperança de vida no momento da passagem à reforma aumentou substancialmente e tudo indica que a taxa de crescimento da longevidade poderá mesmo evoluir com maior rapidez nas próximas décadas. O crescimento substancial e sustentado da longevidade coloca a questão de como gerir os custos dessa longevidade acrescida. Recentemente, alguns Estados-Membros, em particular a Suécia, tomaram medidas no sentido de ser devidamente considerada a esperança de vida mais longa no cálculo dos direitos de pensão no momento da reforma.

Quadro 1: Projeções de base relativas aos rácios de dependência das pessoas idosas nos Estados-Membros da União Europeia (pessoas com idade a partir dos 65 anos em relação à faixa etária dos 20-64 anos)

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
BE	28.1	29.4	35.6	45.8	51.3	49.7
DK	24.1	27.2	33.7	39.2	44.5	41.9
DE	26.0	32.9	36.3	46.7	54.7	53.3
GR	28.3	31.6	35.8	41.7	51.4	58.7
ES	27.1	28.9	33.1	41.7	55.7	65.7
FR	27.2	28.1	35.9	44.0	50.0	50.8
IRL	19.4	19.1	24.5	30.3	36.0	44.2
IT	28.8	33.8	39.7	49.2	63.9	66.8
LU	23.4	26.2	31.0	39.8	45.4	41.8
NL	21.9	24.6	32.6	41.5	48.1	44.9
AT	25.1	28.8	32.4	43.6	54.5	55.0
PT	25.1	26.7	30.3	35.0	43.1	48.7
FIN	24.5	27.5	38.9	46.9	47.4	48.1
SE	29.6	31.4	37.6	42.7	46.7	46.1
UK	26.4	26.9	32.0	40.2	47.0	46.1
EU-15	26.7	29.8	35.1	43.8	52.4	53.4

Fonte : Eurostat

11. A principal evolução que deverá marcar as próximas décadas decorre da passagem à reforma da geração do baby-boom, nascida após a Segunda Guerra Mundial. Em termos demográficos, esta situação começará por reflectir-se num envelhecimento da população activa, seguido, a partir de 2010, de um aumento acentuado do

² Embora não haja dados globais para a UE, tudo indica que o aumento do número de reformados foi mais rápido devido à tendência para a redução da idade efectiva de passagem à reforma.

número de pensionistas, acompanhado de crescentes necessidades de cuidados prolongados de saúde e assistência. Esta tendência e o subsequente crescimento do rácio de dependência dos idosos deverá verificar-se em todos os Estados-Membros. O efeito do "baby-boom" induzirá um pico do rácio de dependência dos idosos entre 2030 e 2050 (consoante o país), seguido de uma ligeira queda. O efeito do aumento do número de idosos decorrente do envelhecimento da geração do "baby-boom", combinado com taxas de fertilidade reduzidas e maior esperança de vida será de tal ordem que não é realista pensar que o aumento do rácio de dependência dos idosos poderá ser compensado com um influxo de imigração. Em consequência, os regimes de pensões e a sociedade em geral deverão adaptar-se a uma proporção cada vez mais importante de idosos na sociedade. Ao mesmo tempo, há que reconhecer que as gerações mais velhas, actuais e futuras, possuem níveis de instrução mais elevados, encontram-se em melhores condições de saúde e estão mais aptas a contribuir para a sociedade do que as anteriores. Ter hoje 65 anos é diferente do que era há 40 anos e do que será daqui a 40. Este facto merece ser reflectido pelas instituições da sociedade.

12. As mudanças demográficas que se antevêm constituem a principal força motora dos esforços de reforma empreendidos pelos Estados-Membros, embora os relatórios nacionais indiquem que a maior parte das medidas tomadas respondem também a outros desafios. Sem medidas adequadas de reforma, o envelhecimento demográfico terá consequências sérias para a situação financeira dos regimes de pensões. No entanto, como veremos a seguir, o equilíbrio dos regimes de pensões não depende tanto da evolução do rácio de dependência dos idosos como da evolução da dependência económica (rácio de dependência demográfica corrigido pelas taxas de emprego). Neste contexto, a situação futura poderá ser menos desfavorável do que as projecções demográficas apontam se prosseguir a inversão das tendências menos favoráveis observadas na UE nas décadas de 70 e 80 (declínio da taxa de emprego e aumento dos défices orçamentais).
13. Ainda que as alterações demográficas possam ter implicações para a situação financeira dos três pilares dos regimes de pensões, as preocupações centram-se no primeiro pilar e no risco de o crescente desequilíbrio entre as receitas provenientes das contribuições e as despesas com as prestações vir a desestabilizar as finanças públicas. Esta questão foi examinada pelo Comité de Política Económica que, em resposta a um pedido do Conselho ECOFIN de Fevereiro de 2000, elaborou um relatório intercalar sobre o impacto do envelhecimento no equilíbrio financeiro dos regimes públicos de pensões. O relatório em questão considerava dois cenários: um cenário tendencial e um cenário baseado na execução da estratégia de pleno emprego definida em Lisboa.
14. O cenário tendencial tem em conta o cenário demográfico de referência do Eurostat e integra hipóteses macroeconómicas definidas em cooperação com a OCDE. Estas hipóteses macroeconómicas podem ser qualificadas de "tendenciais", correspondendo à não aplicação das reformas estruturais definidas no Conselho Europeu de Lisboa, ou seja: as taxas de desemprego manter-se-iam a um nível elevado em vários países e as taxas de actividade, ainda que em crescimento no caso das mulheres, continuariam a ser baixas no tocante a determinadas categorias da população em idade activa; acresce que os ganhos de produtividade manteriam a sua evolução tendencial, convergindo para 1,75%

entre 2020-2030. Partindo destas hipóteses, os Estados-Membros procederam a projecções financeiras que permitem avaliar a evolução, no horizonte de 2050, no peso no PIB das pensões de reforma públicas. Essas projecções têm em conta as reformas dos regimes de pensões já decididas e que produzirão os seus efeitos durante o período considerado.

Quadro 2: Projecções das despesas públicas de pensões - Hipóteses tendenciais (1) (em percentagem do PIB, antes de imposto)

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Aumento máximo
Bélgica	9.3	8.7	9.0	10.4	12.5	13.0	12.6	3.7
Dinamarca ⁽²⁾	10.2	11.3	12.7	14.0	14.7	13.9	13.2	4.5
Alemanha ⁽³⁾	10.3	9.8	9.5	10.6	13.2	14.4	14.6	4.3
Grécia ⁽⁴⁾	12.6	12.4	12.6	15.4	19.6	23.8	24.8	12.2
Espanha	9.4	9.2	9.3	10.2	12.9	16.3	17.7	8.3
França	12.1	12.2	13.1	15.0	16.0	15.8	n.d.	3.9
Irlanda	4.6	4.5	5.0	6.7	7.6	8.3	9.0	4.4
Itália	14.2	14.1	14.3	14.9	15.9	15.7	13.9	1.7
Luxemburgo ⁽⁵⁾	7.4	7.4	7.5	8.2	9.2	9.5	9.3	2.1
Países Baixos ⁽⁶⁾	7.9	8.3	9.1	11.1	13.1	14.1	13.6	6.2
Áustria	14.5	14.4	14.8	15.7	17.6	17.0	15.1	3.1
Portugal	9.8	10.8	12.0	14.4	16.0	15.8	14.2	6.2
Finlândia ⁽³⁾	11.3	10.9	11.6	14.0	15.7	16.0	16.0	4.7
Suécia	9.0	8.8	9.2	10.2	10.7	10.7	10.0	1.7
Reino Unido ⁽⁷⁾	5.1	4.9	4.7	4.4	4.7	4.4	3.9	0.0

Fonte : CPE

⁽¹⁾ Com excepção da Espanha, que se baseou numa redução mais forte da sua taxa de desemprego (4% a prazo), e de Portugal e da Dinamarca, que se basearam em evoluções de produtividade de 3% (Portugal) e 1,5% (Dinamarca).

⁽²⁾ Para a Dinamarca, sem contar com o regime complementar semi-financiado por capitalização (ATP), o aumento de 2000 para o ano de pico é de apenas 3,1% do PIB.

⁽³⁾ Os números referem-se ao regime geral de pensões excluindo o regime dos funcionários públicos "*Beamtenversorgung*".

⁽⁴⁾ Dados provisórios.

⁽⁵⁾ Os números referem-se às pensões do regime geral para o sector privado e não incluem os regimes de pensões dos funcionários públicos e equiparados.

⁽⁶⁾ Para os Países Baixos, o segundo pilar encontra-se bastante desenvolvido. Essas características têm um efeito directo e positivo nos regimes públicos de pensões através da redução do peso do envelhecimento das populações nas pensões do primeiro pilar. Todavia, existe igualmente uma importante implicação indirecta: prevê-se que os impostos sobre as prestações das futuras pensões (provenientes dos fundos privados) sejam bastante elevadas, podendo compensar parcialmente o aumento das prestações das pensões públicas.

⁽⁷⁾ Os números para o Reino Unido não reflectem o significativo aumento das pensões recentemente anunciado. Esta mudança irá provocar um aumento da quota-parte do PIB destinada a despesas com pensões. A assistência social aos pensionistas aumentou substancialmente e será reformulada para incentivar os regimes privados. No Reino Unido, os regimes do segundo e terceiro pilares estão bastante desenvolvidos. Os impostos sobre as prestações das futuras pensões provenientes dos fundos privados compensarão parcialmente o aumento das despesas públicas com pensões.

15. Para as suas projecções, os Estados-Membros calcularam diversos parâmetros com base em hipóteses próprias:

- em primeiro lugar, cada país prevê mudanças nas taxas de emprego (taxa de desemprego e taxa de actividade) das quais decorrem pressupostos de referência

para a evolução do rácio de dependência económica. Ora, este depende da situação de partida verificada na taxa de actividade das mulheres e dos trabalhadores mais idosos, das chamadas taxas de desemprego estruturais, no caso não implementação das políticas estruturais, e dos efeitos das reformas das pensões já iniciadas sobre as taxas de actividade dos mais idosos;

- em segundo lugar, cada país avaliou as evoluções implícitas dos níveis das pensões públicas relativamente aos salários.

Tal como o próprio CPE sublinhou, trata-se de projecções e não de previsões; A fiabilidade destas projecções depende necessariamente das hipóteses de partida, as quais comportam um elevado grau de incerteza tendo em conta o período de tempo extremamente longo que é considerado. Acresce que este trabalho trata apenas um aspecto das consequências do envelhecimento, embora a mais importante, a vertente orçamental. Estes trabalhos deverão ser prosseguidos por forma a aperfeiçoar os resultados e a torná-los mais comparáveis.

16. As projecções de despesas efectuadas pelo Comité de Política Económica mostram um aumento significativo das despesas públicas com pensões. Todavia, o impacto projectado varia consoante o Estado-Membro, reflectindo as consideráveis diferenças que caracterizam a situação de cada país, em termos de resultados esperados de crescimento, nível de emprego, etapa do processo de reforma e situação actual das finanças públicas. As diferenças que se registam nos regimes de pensões também são fonte de percepções diferentes quanto aos desafios futuros.
17. De acordo com as projecções, o envelhecimento demográfico provocará um aumento considerável no financiamento público dos regimes de pensões na maior parte dos Estados-Membros (ver Quadro 2). Para a maior parte dos países (Bélgica, Dinamarca, Alemanha, França, Irlanda, Áustria e Finlândia) o aumento das despesas em relação ao PIB representará 3 a 5 pontos percentuais; para a Espanha, os Países Baixos e Portugal, o aumento seria ainda maior³; em contrapartida, a Itália e a Suécia teriam um aumento de despesas relativamente limitado, inferior a 2 pontos percentuais do PIB.
18. A apreciação da sustentabilidade social das pensões obriga a que, para além da análise dos efeitos do envelhecimento na evolução das despesas com pensões, seja avaliada a evolução dos níveis das pensões públicas e privadas relativamente à dos rendimentos do trabalho. O Comité da Protecção Social apreciará essa evolução no período de projecção, em colaboração com o CPE.
19. Assim, deverá ser dada especial atenção ao contributo dos regimes complementares (fundos de pensões, seguros de vida, etc. - segundo e terceiro pilares) para garantir rendimentos adequados aos mais idosos. Será necessário examinar os efeitos destes regimes em termos de equidade e solidariedade, bem como o respectivo impacto económico e fiscal. Haverá também que analisar as repercussões da mudança demográfica sobre o desempenho dos investimentos financeiros efectuados ao abrigo de tais regimes. Além disso, há que considerar o

³ Ver nota nº 5 do Quadro 2.

património individual dos idosos (nomeadamente no que diz respeito a bens imóveis).

2.2. Novos padrões de emprego

20. A maior parte dos regimes de pensões foi originalmente concebida para agregados familiares em que os homens, trabalhando a tempo inteiro, eram o único sustento. O aumento do emprego feminino, aliado à necessidade de maior flexibilidade, levou ao rápido desenvolvimento de formas diversificadas de emprego, tais como o tempo parcial, o trabalho temporário e as agências de trabalho temporário. O modelo de relação contratual única ao longo da vida profissional com um mesmo empregador está a tornar-se cada vez menos comum.
21. As formas flexíveis de emprego já representavam mais de 28% do número total de empregos na UE, em 1999. Aproximadamente 80% do número total de empregos a tempo parcial são ocupados por mulheres. Todavia, o número de homens a trabalhar a meio tempo está a aumentar rapidamente. Metade da criação líquida de postos de trabalho entre 1994 e 1999 correspondeu a empregos a tempo parcial. O trabalho temporário registou um aumento de 11 para 13% nos últimos cinco anos.
22. Estas formas flexíveis de emprego, que abrangem essencialmente as mulheres, suscitam inúmeros desafios à sustentabilidade futura dos regimes de pensões. Ao protelar a integração efectiva dos jovens no mundo do trabalho ou ao criar vínculos precários ao mercado laboral, estas formas flexíveis de emprego correm o risco de não gerar reservas suficientes para as pensões futuras de uma parte significativa da mão-de-obra de hoje. A menos que não sejam proporcionadas estruturas de acolhimento adequadas e/ou regimes de licença, as mulheres tenderão a interromper as respectivas carreiras profissionais após o nascimento do primeiro ou do segundo filho, o que irá reduzir os seus direitos de pensão. Poderá ser necessário rever as condições nas quais estas formas de trabalho mais flexíveis geram direitos de pensão, a fim de dar garantias adequadas aos trabalhadores abrangidos e criar incentivos, em particular para as mulheres, ao ingresso ou reingresso no mercado de trabalho.
23. Alguns Estados-Membros já se debruçaram sobre os novos problemas decorrentes deste modelos mais flexíveis de emprego. A Espanha verificou que as pensões das pessoas abrangidas por estes novos tipos de contratos tendem a situar-se abaixo da média, estando a estudar formas de adaptar os regimes de pensões a esta situação. Na Áustria, Alemanha e Itália, foram empreendidos esforços para enquadrar estes novos padrões de emprego (tempo parcial, trabalho no domicílio e teletrabalho, novas formas de trabalho independente e emprego intermitente) no âmbito do regime geral de protecção social. Numa recente reforma, a Áustria tornou o regime de seguro obrigatório extensível a todas as formas de emprego remunerado, o que levou ao registo de 60 000 novos beneficiários. Em França, as pessoas com empregos precários beneficiam de um tratamento generoso no que se refere ao reconhecimento de períodos de emprego e de interrupções no regime de pensão de velhice. Na Finlândia, qualquer actividade remunerada exercida durante pelo menos um mês confere direitos de pensão ao abrigo do regime geral.

2.3. A evolução das estruturas familiares

24. O número de agregados domésticos e de famílias na União Europeia está a aumentar, ao mesmo tempo que a respectiva dimensão é cada vez mais pequena (2,4 pessoas por agregado em 1999, contra 2,2 em 1981). Simultaneamente, os agregados domésticos são hoje menos estáveis devido às rupturas familiares e à desinstitucionalização da vida familiar (menos casamentos, mais uniões de facto e nascimentos fora do casamento). Todavia, registam-se diferenças significativas dentro da União. Nos países do Sul, encontra-se um maior número de agregados mais numerosos e complexos que reúnem várias gerações. Os jovens tendem a ficar mais tempo no domicílio parental. Nos países do Norte, é crescente o número de jovens e de idosos que vivem sós. Acresce que a taxa de fertilidade total situa-se abaixo do nível de substituição em todos os Estados-Membros, sendo especialmente baixa nos países do Sul, onde tem sido mais difícil conciliar a participação no mercado de trabalho com a vida familiar.
25. Um dos efeitos dos baixos níveis de fertilidade será que os idosos deixarão de poder contar com o apoio da família, como acontecia no passado. A urbanização e a mobilidade geográfica acrescida reforçam este efeito, com cada vez mais filhos a viver longe dos pais. Tudo indica também que a crescente presença das mulheres na vida activa irá reduzir a sua disponibilidade para assistir familiares mais velhos da mesma forma que o faziam até aqui. Perante estes novos condicionalismos, a vida quotidiana dos mais velhos será cada vez mais determinada pelo respectivo acesso a certos serviços (cuidados no domicílio e assistência especializada para idosos dependentes).
26. Nas respostas ao questionário, alguns Estados-Membros chamaram a atenção para os efeitos destas importantes mudanças societárias. A Grécia refere que a solidariedade familiar constituía um importante contributo para a protecção social, mas que esta tradição tende a perder-se no contexto de uma sociedade mais urbana e com menos descendentes. A Irlanda realçou o número crescente de situações de concubinato e de agregados monoparentais, sendo que, no período 1990 - 1999, o número de famílias monoparentais a receber apoio do Estado mais do que duplicou. Acresce que em 1999 houve 30% dos nascimentos fora do casamento, contra 5% em 1980, embora muitos dos progenitores casem mais tarde. O Reino Unido também regista um declínio contínuo do número de casamentos e um crescente número de uniões de facto.
27. O número de agregados monoparentais também está a aumentar, embora a taxa de crescimento seja agora mais lenta, podendo vir a registar-se um decréscimo em números absolutos a partir de 2010, já que o escalão etário em que a monoparentalidade é mais provável contará com menos pessoas. O número crescente de uniões de facto reflecte de certo modo a tendência para protelar o casamento. Esta situação implicaria que o modelo assente no casamento e filhos continuará a representar a norma no meio do ciclo de vida, como foi observado pela Alemanha.
28. Muitos países consideram que os regimes de pensões têm de ser adaptados à diversidade dos padrões familiares. A Áustria, por exemplo, realça a necessidade de se adaptar os regimes de pensões ao número crescente de divórcios e à realidade dos agregados monoparentais, mas também de reforçar a autonomia das

mulheres. Em contrapartida, a Suécia, a Finlândia e os Países Baixos consideram já estar bem preparados para tais mudanças nas estruturas familiares, mercê dos respectivos regimes de pensões, essencialmente centrados no indivíduo. Na Suécia, as prestações derivadas estão a ser progressivamente eliminadas e as pensões de sobrevivência e os suplementos às mulheres casadas, exemplos claros deste tipo de prestações, representam já uma proporção em decréscimo das prestações de reforma. A anterior pensão para as viúvas foi substituída por uma nova prestação temporária (subsídio de adaptação) e neutra em termos de género. Em consequência, a Suécia não prevê quaisquer problemas decorrentes da mudança das estruturas familiares, excepto no que se refere às incidências adversas do fenómeno na fertilidade. A Suécia insiste que uma condição essencial para manter elevados os níveis de emprego reside nas oportunidades reais que forem dadas aos pais para conciliar as respectivas carreiras com as responsabilidades familiares.

3. Responder aos desafios

29. Os regimes de pensões têm um propósito social, a saber, o de proporcionar aos pensionistas um rendimento adequado. Todavia, só poderão levar a bom termo a sua missão se assentarem em bases financeiras sólidas. É pois correcto que os recentes debates políticos tenham incidido principalmente na **sustentabilidade financeira dos regimes de pensões**. Os relatórios nacionais revelam no entanto existir grande preocupação em **manter a coesão social e a solidariedade e adaptar os regimes de pensões à mudança social**. Na presente secção sugerem-se formas para melhorar a transparência e a previsibilidade dos regimes de pensões, para em seguida apresentar uma síntese das medidas de reforma orientadas para estes objectivos globais, numa tentativa de estabelecer a ponte com os 10 princípios e objectivos identificados na Comunicação da Comissão de Outubro de 2000.

3.1. *Transparência e previsibilidade*

30. Para que as estratégias de viabilização dos regimes de pensões reforcem a confiança do público, é necessário garantir a transparência e a previsibilidade desses regimes. É importante que as pessoas tenham uma ideia clara daquilo que podem esperar como contrapartida das contribuições pagas. Os objectivos quantificados definidos pelos Estados-Membros em relação aos principais parâmetros configurativos dos futuros regimes de pensões podem ser úteis neste contexto, mas são escassos os exemplos. A Irlanda refere que a principal reforma em curso visa estabelecer um nível básico previsível para a taxa de pensão adquirida. Uma taxa equivalente a 34% do salário médio na indústria está actualmente em discussão. A Suécia divulga anualmente junto dos agregados familiares informação sobre direitos de pensão adquiridos, com previsões relativamente aos

Assegurar transparência e previsibilidade

É necessária uma estratégia de reforma clara para preservar a confiança nos regimes de pensões e permitir que os indivíduos se adaptem às futuras mudanças. A Alemanha propõe o objectivo de 67% para a taxa de substituição, enquanto outros países fixam limites para as taxas de contribuição.

futuros direitos neste domínio. Na Finlândia, as pessoas têm direito a receber o respectivo registo de aquisição de direitos de pensão.

31. Alguns Estados-Membros tomaram medidas para melhorar a previsibilidade em relação ao nível das contribuições para a pensão. Fixaram limites/*plafonds* em relação às contribuições a pagar com base nos rendimentos, a fim de prevenir os resultados do envelhecimento demográfico (Países Baixos). Os Países Baixos estabeleceram assim um limite de 18,25% do rendimento tributável e comprometeram-se corrigir o défice através das receitas fiscais. A Alemanha assumiu compromisso análogo: as contribuições não deverão exceder 20% em 2020 e 22% em 2030. Esta aposta está ligada à promessa de manter as taxas de substituição do rendimento que as pensões proporcionam nos 67% (incluindo os regimes dos segundo e terceiros pilares apoiados pelo Estado).
32. A Bélgica conta estabelecer uma "note de vieillissement" anual da qual constará a política orçamental em matéria de pensões a médio e longo prazo, tendo em conta as despesas adicionais e outros custos da segurança social. A partir daqui ficarão definidos os grandes princípios da política governamental para enfrentar os custos do envelhecimento. Serão igualmente estabelecidos os princípios básicos inerentes à situação financeira dos fundos de reserva, em termos de receitas e de despesas. Com a criação dos fundos de reserva, os Países Baixos e a Irlanda aprovaram legislação que fixa as condições - a médio e longo prazo - de funcionamento dos mesmos: não serão feitos pagamentos antes de 2020 (Países Baixos) e 2025 (Irlanda).
33. Alguns Estados-Membros procuram introduzir maior transparência no funcionamento dos regimes do segundo e terceiro pilares. A Dinamarca tenciona tornar públicos os custos de transferência de tais regimes, já a partir deste ano. Uma importante dimensão desta problemática tem a ver com as medidas destinadas a garantir a segurança dos regimes privados. O Reino Unido, a Irlanda e os Países Baixos dão conta de inúmeros mecanismos legislativos que regem as condições de funcionamento de tais regimes.
34. A Áustria defendeu o intercâmbio com os outros Estados-Membros para estabelecer objectivos e metas claras a longo prazo, designadamente no que se refere a limites máximos de contribuições, taxas de substituição líquidas, índices de pobreza, peso dos diferentes pilares.

3.2. *Salvaguardar a viabilidade financeira dos regimes de pensões*

35. Todos os regimes de pensões, quaisquer que sejam os seus modos de organização e de financiamento, transferem necessariamente para os reformados os recursos tirados de riquezas produzidas. Os problemas com que se defrontam os regimes de pensões resultam de um equilíbrio menos favorável entre o número de pessoas no activo e o número de reformados. Perante a situação de desemprego galopante que marcou o período entre 1970 e o início da década de 1990, a antecipação da idade legal de reforma, que se traduziu no incentivo à saída prematura do mercado de trabalho, tornou-se para a maior parte dos países, um instrumento de regulação do

mercado de trabalho que permitiu aliviar as consequências sociais das transformações industriais.

36. Embora esta estratégia seja hoje objecto de revisão na maior parte dos países, ainda está longe de ter ampla aceitação a ideia de que o acréscimo de esperança de vida deveria ser repartido entre um prolongamento do período em que a pensão é paga e da duração da vida activa. Para que uma estratégia de viabilização dos regimes de pensões tenha credibilidade, deverá atacar a causa do problema, ou seja, o crescente desequilíbrio entre o número de activos e de reformados. O insucesso neste contexto obrigará os decisores a uma posição de arbitragem entre as gerações, decidindo o nível de contribuição dos que têm emprego e fixando os padrões de vida dos que passam à reforma. Tais opções, claramente centradas na distribuição do rendimento entre as gerações podem revelar-se prejudiciais para a coesão e a estabilidade das nossas sociedades. Uma vez que a correcta gestão dos recursos orçamentais permite aumentar os recursos financeiros disponíveis no futuro, a primeira prioridade deverá incidir sobre as formas de elevar os níveis de emprego.

Garantir finanças públicas sãs e sustentáveis

Incrementando as taxas de emprego e garantindo uma gestão correcta das finanças públicas, será possível contornar opções problemáticas entre aumentos de impostos/contribuições e redução das pensões.

3.2.1. O impacto dos bons resultados do emprego

37. O Comité da Protecção Social congratula-se por a comunicação da Comissão e o relatório do Comité de Política Económica salientarem ambos a importância da estratégia de Lisboa, que consiste em mobilizar todo o potencial de emprego disponível, em conjugação com políticas macroeconómicas voluntaristas e reformas estruturais vocacionadas para o crescimento, geradoras de uma envolvente económica e empresarial favorável. O êxito desta estratégia integrada que a Cimeira de Lisboa lançou será vital para a sustentabilidade futura dos regimes de pensões.
38. Inversamente, a reforma dos regimes de pensões poderá contribuir decisivamente para o aumento do emprego se forem melhorados os incentivos à participação no mercado de trabalho. Assim, o Comité da Protecção Social acolhe com agrado o convite que o Conselho Europeu de Estocolmo dirigiu ao Conselho e à Comissão no sentido de apresentarem um relatório conjunto com vista ao Conselho Europeu da Primavera de 2002, sobre possíveis formas de aumentar o nível de participação dos trabalhadores e de promover o envelhecimento em actividade.
39. As conclusões do Conselho Europeu de Lisboa determinaram que, com base num crescimento económico de 3% do PIB durante os próximos anos, os Estados-Membros deverão encaminhar-se em 2010 para uma taxa de emprego média anual de 70%, e superior a 60% no caso das mulheres. O Conselho Europeu de Estocolmo aditou a este um objectivo específico, de elevar para 50% em 2010 a taxa média de emprego dos homens e das mulheres na faixa etária dos 55-64 anos.
40. O Comité de Política Económica elaborou um cenário a partir dessa base e pediu aos Estados-Membros que realizassem outra projecção das despesas públicas de

pensões em conformidade com esse cenário. O cenário assume que as políticas estruturais estão em curso de aplicação e produzem resultados positivos, patentes em aumentos significativos das taxas de empregos e reduções substanciais dos níveis de desemprego. O padrão de referência corresponde à média dos três Estados-Membros com melhores resultados neste domínio durante a segunda metade da década de 1990. Neste cenário, a taxa de actividade atingiria 83% em 2045. O relatório do Comité de Política Económica salienta, com razão, que na maioria dos países esse resultado não poderá ser atingido sem reformas dos regimes de pensões no sentido de reforçar os incentivos ao retardamento da idade de passagem à reforma. Por outro lado, o nível da taxa de desemprego que deveria ser atingido de acordo com o cenário de Lisboa convergiria para 4% em 2045. Refira-se, por último, que se partiu de uma hipótese favorável quanto à evolução do número de pessoas em idade activa (hipótese demográfica alta do Eurostat).

41. Os resultados das projecções baseadas no cenário de Lisboa encontram-se reproduzidos no Quadro 3. De acordo com este cenário, haveria uma redução do crescimento da percentagem do PIB consagrada às pensões públicas. A passagem dos resultados obtidos com as hipóteses tendenciais para os resultados do cenário de Lisboa não é simples, havendo desvios mais ou menos importantes entre as hipóteses, consoante os países. A título de exemplo, e utilizando o cenário tendencial, as taxas de actividade em 2050 oscilarão, segundo os países, entre cerca de 70% e 83% , e as taxas de desemprego entre 4% e 7%. O impacto nas despesas com as pensões decorrente do cenário de Lisboa depende pois, para cada país, do situação de referência inicial. Qualquer redução neste contexto reflectirá a escolha implícita de integrar ou não uma reforma dos parâmetros de cálculo dos regimes de pensões (cf. nota (1) do quadro). Porém, como o CPE faz notar, em todos os casos a política de alto nível de emprego definida em Lisboa não basta, por si só, para resolver o problema do financiamento das pensões a longo prazo. Não obstante, a redução das despesas com as pensões e o aumento das contribuições e das receitas fiscais constituirão um contributo essencial para atacar a problemática do impacto financeiro do envelhecimento.

Quadro 3: Projeções das despesas públicas de pensões - Cenário de Lisboa (1) (em percentagem do PIB, antes de imposto)

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Aumento máximo	
								<i>Lisboa</i>	<i>Tendencial</i>
Bélgica ⁽²⁾	9.2	7.9	7.6	8.7	10.3	10.8	10.4	1.6	3.7
Dinamarca	10.2	10.7	11.8	12.8	13.0	12.1	11.3	2.8 ⁽³⁾	4.5 ⁽⁴⁾
Alemanha	10.3	9.8	9.5	10.5	12.2	12.6	12.3	2.3	4.3
Grécia ⁽⁵⁾	12.6	12.1	11.9	14	16.8	20.2	20.6	8	12.2
Espanha	9.4	9.2	9.2	9.8	12.0	14.9	15.8	6.4	8.3
França	12.1	11.3	11.7	13.6	14.7	14.8	ND	2.7	3.9
Irlanda	4.6	4.6	5.5	6.7	7.4	8.3	8.2	3.7	4.4
Itália	14.2	13.9	13.9	14.0	14.6	14.5	14.1	0.4	1.7
Luxemburgo	7.4	7.4	7.5	8.2	9.2	9.5	9.3	2.1	2.1
Países Baixos ⁽⁷⁾	7.9	8.3	9.2	11.5	13.3	13.9	13.4	6.0	6.2
Áustria	14.5	14.4	14.4	14.7	15.8	15.2	13.5	1.3	3.1
Portugal	9.4	10.1	11.0	12.7	13.5	12.7	11.0	4.1	6.2
Finlândia	11.3	10.9	11.6	13.6	15.1	15.4	15.6	4.3	4.7
Suécia	9.0	8.6	8.7	9.4	9.6	9.4	8.9	0.6	1.7
Reino Unido ⁽⁸⁾	5.1	4.8	4.4	4.0	4.0	3.8	3.4	0.0	0.0

Fonte : CPE

⁽¹⁾ Para o cenário de Lisboa, a França baseou-se em taxas de desemprego e de actividade inferiores às descritas supra. A taxa de actividade é inferior porque não são tidas em conta as alterações nos requisitos de elegibilidade das pensões para aumentar a participação dos mais velhos na vida activa. As hipóteses francesas proporcionam um cenário mais optimista a médio prazo (à volta de 2010-2020), passando-se o contrário a longo prazo. As taxas de actividade italianas são inferiores às descritas na metodologia geral. O crescimento da produtividade em Espanha é ligeiramente superior após 2035. Portugal utilizou o cenário da população de "variante média", em lugar da superior.

⁽²⁾ A Bélgica assumiu uma taxa de emprego de 76,5% tendo em conta condições mais rigorosas para a reforma antecipada e regimes para os desempregados de longa duração, o aumento da taxa de participação das mulheres (excepto abaixo dos 30 anos) e o aumento da idade efectiva de passagem à reforma. Não assumiu um aumento da taxa de emprego dos mais jovens, já que o mesmo implicaria uma redução dos níveis de escolarização.

⁽³⁾ Para a Dinamarca, sem contar com o regime complementar semi-financiado por capitalização (ATP), o aumento de 2000 para o ano de pico é de apenas 1.6% do PIB.

⁽⁴⁾ Para a Dinamarca, sem contar com o regime complementar semi-financiado por capitalização (ATP), o aumento de 2000 para o ano de pico é de apenas 3.1% do PIB.

⁽⁵⁾ Dados provisórios.

⁽⁶⁾ No caso do Luxemburgo, o cenário actual é idêntico ao de Lisboa: assume um crescimento do PIB da ordem dos 4% ao ano ao longo de toda a projecção que corresponde ao crescimento médio dos últimos 40 anos. Os números referem-se às pensões do regime geral para o sector privado e não incluem os regimes de pensões dos funcionários públicos e equiparados.

⁽⁷⁾ Nos Países Baixos, o segundo pilar encontra-se suficientemente desenvolvido. Essas características têm um efeito directo e positivo nos regimes públicos de pensões através da redução do peso do envelhecimento das populações nas pensões do primeiro pilar. Todavia, existe igualmente uma importante implicação indirecta: prevê-se que os impostos sobre as prestações das futuras pensões (provenientes dos fundos privados) sejam bastante elevados, podendo compensar parcialmente o aumento das prestações das pensões públicas.

⁽⁸⁾ Os números para o Reino Unido não reflectem o significativo aumento das pensões recentemente anunciado. Esta mudança irá provocar um aumento da quota-parte do PIB destinada a despesas com pensões. A assistência social aos pensionistas aumentou substancialmente e será reformulada para incentivar os regimes privados. No Reino Unido, os regimes do segundo e terceiro pilares estão bastante desenvolvidos. Os impostos sobre as prestações das futuras pensões provenientes dos fundos privados poderão compensar parcialmente o aumento das despesas públicas com pensões.

42. A mobilização de todo o potencial da sociedade, tal como proposto em Lisboa, pressupõe vigorosas políticas económicas, sociais e de emprego que passam pela adopção de reformas. Será necessário, nomeadamente, aplicar políticas que permitam reduzir significativamente as taxas de desemprego estrutural, desincentivar a reforma antecipada e aumentar a taxa de actividade das mulheres. Conforme a Comissão sublinha na sua comunicação, os regimes de pensões têm também de ser compatibilizados com outros elementos da estratégia de Lisboa, em particular no que se refere às condições de crescimento económico sustentado, à conclusão do mercado interno e à competitividade acrescida, na medida em que se trata de vectores essenciais do êxito dessa estratégia.
43. Como é óbvio, o potencial de mão-de-obra não utilizada varia muito consoante o Estado-Membro. A Dinamarca sublinha que os seus resultados em matéria de emprego já excedem os objectivos de Lisboa, pelo que é difícil esperar mais espaço para ulteriores aumentos, embora certas categorias, designadamente os trabalhadores mais velhos, os imigrantes, os refugiados e as pessoas que actualmente recebem pensões de invalidez ainda possam contribuir para aumentar a taxa de actividade global. Os Países Baixos e o Reino Unido também sublinham a importância de ajudar os grupos desfavorecidos a regressar ao mercado de trabalho, mencionando especificamente as famílias monoparentais e as pessoas que vivem em áreas com poucas oportunidades de emprego. A Áustria sugere perspectivas de aumentar a taxa de emprego dos jovens com a redução dos períodos de estudo e uma entrada mais precoce no mercado de trabalho, desde que haja o cuidado de não pôr em causa a qualidade do sistema educativo.
44. O aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho constitui, na maior parte dos Estados-Membros, outro factor importante para a melhoria da relação activos/reformados. No que se refere a esta questão, a Irlanda observa que o principal obstáculo reside no facto de que a família e a responsabilidade pelos cuidados a terceiros ainda recaírem desproporcionadamente sobre as mulheres. É este certamente o caso em todos os Estados-Membros, sendo que muitos deles sublinham a necessidade de mais estruturas de acolhimento para crianças e de cuidados para os idosos e ainda a importância de tornar os horários e a organização do trabalho mais compatíveis com os imperativos familiares. A falta de estruturas desta natureza e a organização laboral pouco favorável à família obrigam muitas mulheres a ter de escolher entre a carreira profissional e a vida familiar. Este facto não é estranho certamente à persistência dos baixos níveis de fertilidade, o que, a longo prazo, agrava o problema do envelhecimento.
45. Ainda que seja universalmente reconhecida a necessidade de mais apoio aos pais que trabalham, alarga-se o consenso em torno da importância de preservar os direitos de pensão daqueles cujas carreiras são prejudicadas pelas responsabilidades familiares. É importante evitar criar incentivos financeiros a um completo abandono do mercado de trabalho. A Alemanha, por exemplo, prevê uma majoração dos direitos de pensão dos pais que trabalham a tempo parcial, evitando abandonar completamente o mercado de trabalho. Com a reforma das pensões, em 1997, a Bélgica tomou medidas análogas: concede dois a cinco anos de "bónus" às pessoas que trabalham a tempo parcial por razões familiares. Este

sistema pode ser utilizado de forma flexível, o que permite que as pessoas escolham a forma mais conveniente de trabalho a tempo parcial.

46. O relatório da Alemanha salienta a necessidade de reduzir as disparidades salariais entre homens e mulheres, para que a participação no mercado de trabalho se torne mais aliciante para as mulheres. Esta situação está obviamente relacionada com a qualidade do emprego, aspecto que a Irlanda menciona no respectivo relatório. O impacto positivo da participação acrescida na actividade económica pode ser gravemente posto em causa se os empregos oferecidos forem mal pagos e pouco seguros.
47. Um dos aspectos essenciais para o equilíbrio financeiro dos regimes de pensões prende-se com o abandono prematuro do mercado de trabalho por parte dos trabalhadores mais idosos. Desde a segunda metade da década de 1970 as políticas em sede de pensões tendem a reflectir a situação do mercado de trabalho. Assim, a reforma antecipada era considerada na maior parte dos Estados-Membros uma alternativa socialmente válida ao desemprego e um incentivo à contratação de mão-de-obra jovem. Os regimes de pensões funcionavam parcialmente como um subsídio de desemprego, se bem que de uma forma puramente passiva e sem qualquer função reintegrativa. Perante as perspectivas demográficas, os Estados-Membros reconhecem agora que, não só é necessário reduzir o desemprego, mas também há que aumentar o emprego e aceitar que os regimes de pensões têm de deixar de ser utilizados para restringir a oferta de mão-de-obra.
48. A idade efectiva de reforma, traduzida que é no momento em que cessa a actividade económica, reflecte estas políticas do passado e situa-se presentemente muito aquém da idade legal de reforma. Na maior parte dos Estados-Membros, observa-se uma acentuada queda do emprego a partir dos 55 anos (ver Quadro 4).

Quadro 4: Taxas de emprego por escalão etário em 1999⁽¹⁾

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU15
50-54	60.3	80.4	73.4	60.1	57.2	74.1	62.1	57.2	64.6	70.2	72.7	71.4	78.9	84.2	75.9	69.2
55-59	36.9	70.9	55.1	47.4	44.8	46.8	50.5	36.6	38.2	49.6	41	59.1	54.6	77.8	62.1	50.7
60-64	12.9	34	19.6	30.4	24.7	10.1	35.9	17.9	12.9	18.6	11.7	43.6	22.2	47.9	35.6	22.3
65-69	3.8	6.2	5	11.5	3.9	2.1	14.3	6.2	n.d.	5.2	4.9	24.8	4.4	10.7	11.6	6.5

Fonte: Inquérito às Forças de Trabalho - Eurostat

⁽¹⁾ As taxas de emprego acima indicadas não foram corrigidas do efeito do trabalho a tempo parcial.

49. Os Estados-Membros dão conta de um vasto leque de medidas que deveriam induzir uma inversão da tendência para a reforma antecipada. Muitos estão a tornar mais rigorosas as condições para passagem a situações de reforma antecipada, tendo embora em devida conta certas condições de trabalho específicas susceptíveis de justificar a antecipação da reforma. Em geral, os Estados-Membros não prevêm aumentar a idade legal de reforma, preferindo antes concentrar os esforços em medidas tendentes a aumentar a idade efectiva de passagem a essa situação. Não obstante, os países que ainda não igualaram a idade de reforma de homens e mulheres, ao fazê-lo, estarão progressivamente a aumentar a idade de reforma das mulheres. A França mantém a idade legal de reforma no regime público nos 60 anos, mas aumentou o número de anos necessários para a obtenção da pensão completa. Portugal tomou medidas recentemente para flexibilizar a idade de reforma. A Finlândia proporciona maiores incentivos ao prolongamento da vida activa através do aumento da taxa de aquisição de direitos de pensão no regime geral, de 1,5% ao ano para 2,5% a partir dos 60 anos. Na Suécia, os acordos colectivos tendem a fixar a idade da reforma nos 65 anos. A nova legislação em matéria de pensões deixou de especificar a idade legal de reforma e o montante da pensão baseia-se nas remunerações auferidas ao longo da vida e na idade em que se começou a descontar para a pensão. Em consequência, é muito importante que as pessoas possam trabalhar depois dos 65 anos. Os cinco partidos representados no Parlamento que apoiaram a reforma do regime de pensões concordaram com a introdução de uma disposição que permite que os trabalhadores permaneçam em actividade por um período superior ao que anteriormente era permitido. O Governo do Reino Unido tem vindo a considerar novas opções para enfrentar a passagem à reforma, designadamente no que se refere ao conceito do que é a idade de reforma "normal" e à introdução de regimes mais flexíveis e escalonados. A Espanha criou incentivos para que os trabalhadores permaneçam na vida activa depois dos 65 anos, tendo havido consenso, em Abril de 2001, com os parceiros sociais para promover a empregabilidade dos trabalhadores mais velhos. A Itália proporciona aos trabalhadores um registo completo das contribuições pagas após a idade da reforma, com o objectivo de se adquirirem direitos de pensão e de assistência suplementares como contrapartida dessas contribuições. A transição gradual da Itália para o reforço da correlação actuarial entre contribuições e prestações servirá de incentivo para o adiamento da passagem à reforma. A Áustria, a Grécia e a Irlanda sublinham também a importância dessa correlação entre contribuições e direitos de pensão.

Manter o equilíbrio entre direitos e deveres

Muitos Estados-Membros têm vindo a reforçar a correlação entre contribuições e prestações, criando assim melhores incentivos à permanência na vida activa. Contudo, a eficácia de tais medidas depende do apoio das políticas de emprego em relação aos idosos.

50. Medidas como as que foram apresentadas no anterior parágrafo também contribuem para a tendência geral de uma transição mais flexível entre o trabalho e a reforma. A Alemanha deu um primeiro passo neste sentido com a aprovação da lei de promoção da passagem gradual à reforma. O diploma que consagra o ulterior desenvolvimento do trabalho a tempo parcial para os mais velhos, aprovado em 1999, melhorou e simplificou as possibilidades para um conjunto mais vasto de pessoas passarem gradualmente à reforma e combinou esta transição com incentivos adicionais à contratação de novos trabalhadores. Os Países Baixos incentivam os parceiros sociais a negociar a conversão dos programas de reforma antecipada em planos de reforma flexíveis. Vários Estados-Membros promovem o trabalho a tempo parcial dos mais velhos, como forma de transição gradual para a reforma. Esta modalidade exige, como é óbvio, que seja possível combinar o rendimento do trabalho com as prestações de reforma.

Tornar os regimes de pensões mais flexíveis perante a mudança societal

Em muitos Estados-Membros, estão a ser introduzidas medidas com vista a maior flexibilidade em relação à idade da reforma e a uma transição progressiva para a reforma, permitindo que as pessoas decidam como e quando abandonar o mercado de trabalho.

51. O objectivo de manter os trabalhadores mais velhos em actividade levou alguns Estados-Membros a adoptar legislação laboral mais severa para proteger essa categoria de trabalhadores. A Finlândia tem vindo a tomar medidas no sentido de responsabilizar os empregadores pelos custos do desemprego e das prestações de reforma para os trabalhadores mais velhos vítimas de despedimento e a França está a delinear medidas no sentido de tornar o despedimento de trabalhadores desta categoria cada vez mais caro para os empregadores. A Áustria introduziu um sistema de alerta precoce destinado à notificação de despedimentos de trabalhadores mais velhos.

52. Alguns Estados-Membros, designadamente a Dinamarca e a Finlândia, lançaram programas com vista a sensibilizar os empregadores para as potencialidades da mão-de-obra mais velha. O Reino Unido, forte das suas tradições em matéria de boas práticas no contexto da diversidade etária no emprego, elaborou um modelo de abordagem não etária do recrutamento, da formação, da promoção, do despedimento e da reforma, estando prevista legislação contra a discriminação em razão da idade no emprego. Esta legislação dará cumprimento ao disposto na Directiva 2000/78/CE do Conselho, de 27 de Novembro de 2000, que estabelece o quadro geral para a igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional. Como é óbvio, a transposição desta directiva para o direito interno dos Estados-Membros dar-lhes-á a possibilidade de melhorar a situação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho. Alguns Estados-Membros estão a considerar a possibilidade de tomar medidas para restringir o recurso à reforma compulsiva. Assim, o governo sueco tenciona propor legislação para impossibilitar a celebração de acordos que impliquem a passagem à reforma de trabalhadores com menos de 67 anos.

53. Um dos principais motivos para o abandono precoce do mercado de trabalho são as situações de invalidez. Muitas vezes, esta situação pode impedir o trabalhador

de exercer a actividade anterior, mas não necessariamente qualquer outra actividade. A Suécia tomou medidas para permitir que as pensões de invalidez não impeçam os beneficiários de tentar exercer outras actividades durante um determinado período de tempo sem perderem os respectivos direitos de pensão. O Luxemburgo prevê tomar medidas no sentido de ajudar os trabalhadores que já não podem exercer a sua anterior actividade a encontrar outra ocupação. A necessidade de pensões de invalidez pode também ser reduzida através de medias para adaptar as condições de trabalho às necessidades e aptidões dos trabalhadores mais velhos. A França está a considerar a possibilidade de adaptar a organização do trabalho aos condicionalismos da redução geral do horário de trabalho. O governo dos Países Baixos, ao mesmo tempo que incentiva os parceiros sociais a desenvolver políticas para uma melhor organização do trabalho que reforce a participação dos trabalhadores mais velhos, passou a dispensa de registo no desemprego e a consequente disponibilidade para o emprego dos 57,5 anos para os 65 anos.

54. A aprendizagem ao longo da vida é crucial para manter a empregabilidade dos trabalhadores mais velhos. Embora não sendo muito específicos, vários Estados-Membros referem a necessidade de melhorar as oportunidades de formação. Os Países Baixos já introduziram incentivos fiscais ao fomento da formação.

3.2.2. Partilhar equitativamente entre as gerações as consequências do envelhecimento

55. Segundo a análise que faz o Comité de Política Económica, os elevados níveis de emprego não serão, em muitos casos, suficientes para evitar um crescimento significativo do peso das despesas com as pensões nas despesas públicas, em percentagem do PIB. A menos que não sejam encontrados recursos adicionais através de rigor na gestão das finanças públicas (ver ponto 3.2.3. a seguir), é lícito perguntar quais os ajustamentos que devem ser feitos, actuando sobre os diferentes parâmetros de cálculo das pensões e/ou alterando o peso respectivo dos diferentes pilares (primeiro, segundo e terceiro pilares). Os objectivos das reformas nacionais visa garantir que os imperativos adicionais em matéria de despesas, decorrentes do envelhecimento, possam ser partilhados equitativamente entre os activos e os pensionistas. É necessário garantir aos idosos níveis de rendimento adequados e, ao mesmo tempo, manter as contribuições e os impostos a níveis aceitáveis. Uma preocupação assaz importante expressa por alguns Estados-Membros neste contexto tem a ver com a necessidade de manter baixos os custos laborais da mão-de-obra menos qualificada.

Garantir equidade entre as gerações

O aumento das taxas de emprego e a redução da dívida pública poderão não ser suficientes para responder ao desafio do envelhecimento. Os Estados-Membros apostam numa partilha equilibrada dos esforços adicionais entre a população activa e a população reformada.

56. À luz das reformas empreendidas ou programadas, com base no cenário de Lisboa em matéria de crescimento e emprego, a maior parte dos Estados-Membros mostra-se confiante na respectiva capacidade para enfrentar os desafios. Nos relatórios nacionais, alguns sugerem que as consequências do envelhecimento da população poderão ser menos dramáticas do que as que decorrem das projecções.

Sublinham designadamente o aumento esperado das taxas de actividade. A Espanha, por exemplo, recorda que o forte crescimento do emprego induziu recentemente um aumento de 3,3 milhões no número de contribuintes da segurança social entre 1995 e Abril de 2001.

57. Outros Estados-Membros sublinham que as reformas já concluídas evitam que as despesas com as pensões aumentem proporcionalmente ao rácio de dependência dos idosos. Por exemplo, a Finlândia espera que o desafio do envelhecimento não venha a surtir efeitos tão devastadores quanto previstos nas despesas com as pensões. Em resultado das reformas empreendidas nos anos 1990 e as ulteriores medidas programadas, as despesas com as pensões deverão a longo prazo (2040) ser consideravelmente inferiores às que seriam de esperar sem estas reformas. A França levou a cabo reformas em 1993 com o intuito de fazer baixar a curva das despesas no futuro, que clarificaram as responsabilidades do governo relativamente ao regime geral de segurança social. A Bélgica prosseguiu políticas muito cautelosas ao longo dos últimos 20 anos, indexando as pensões e os tectos salariais aos preços. Acresce que a reforma de 1996, ao aumentar a idade da reforma e os períodos de contribuições das mulheres e ao reduzir algumas prestações futuras, permitiu poupar recursos significativos. As recentes reformas empreendidas em Itália também vão ter um impacto muito importante nas futuras despesas com pensões.
58. Apesar de muitos relatórios nacionais exprimirem confiança na capacidade de enfrentar os desafios do futuro, a maior parte dos Estados-Membros reconhece que para evitar aumentos insustentáveis nas despesas com as pensões, serão necessários importantes esforços de reforma, os quais, na maior parte dos casos implicarão alterações legislativas relevantes. A Suécia adoptou um mecanismo de ajustamento automático na respectiva legislação para garantir que o regime de pensões se mantém sustentável. Este mecanismo prevê o cálculo e a notificação anual das despesas e das receitas. Se as despesas superam as receitas, a indexação automática das pensões fica aquém da indexação do rendimento até que o equilíbrio entre despesas e receitas seja de novo estabelecido. Outros países, designadamente a Bélgica, referem poder esperar benefícios dos actuais excedentes orçamentais, o que reduzirá o futuro pagamento de juros e ajudará em consequência a garantir a sustentabilidade a longo prazo, sem ser necessário recorrer a cortes nos níveis das prestações.
59. Não obstante, é necessário continuar a trabalhar para avaliar a amplitude dos desafios financeiros que se colocam aos regimes de pensões e acompanhar os progressos nas reformas. Neste processo, será importante ter presente que a sustentabilidade financeira não pode ser conseguida à custa da capacidade dos regimes de pensões de cumprir os respectivos objectivos sociais. As reformas exclusivamente centradas na sustentabilidade financeira podem gerar problemas sociais e pressões políticas no sentido de despesas acrescidas. Não será possível separar a sustentabilidade financeira da sustentabilidade social, uma vez que uma não pode ser garantida sem a outra. Só uma abordagem global que vise a sustentabilidade dos regimes de pensões tem reais hipóteses de sucesso. Isto implica que sejam consideradas simultaneamente as implicações sociais e financeiras das reformas, o impacto do envelhecimento nos três pilares dos regimes de pensões e ao mesmo tempo tidas em conta as outras consequências do

envelhecimento, em particular para o mercado de trabalho, os mercados financeiros e os sistemas de prestação de cuidados de saúde.

60. Muitos Estados-Membros prevêem um papel acrescido dos regimes privados do segundo pilar e do terceiro pilar no contexto do envelhecimento. Todavia, este aumento não pode ser esperado enquanto fenómeno espontâneo, estando a ser devidamente apoiado pela intervenção dos governos, a qual assume diferentes formas. Em alguns Estados-Membros, sendo os Países Baixos o melhor exemplo, os parceiros sociais podem criar regimes de pensões complementares de filiação obrigatória. A Bélgica mostra-se interessada em seguir esta via. O Reino Unido prevê a possibilidade de saída do regime público de pensões (SERPS) em favor de regimes profissionais ou individuais. A Áustria prevê transformar o subsídio de fim de carreira previsto na respectiva legislação laboral (cujo montante varia em função da antiguidade e é pago pelo empregador no termo do período de emprego) num direito de pensão transferível do segundo pilar. Na maior parte dos Estados-Membros não é obrigatório aderir a um regime complementar, embora estes sejam objecto de tratamento fiscal favorável. Uma vez que a dedutibilidade fiscal é mais vantajosa nos escalões de rendimento superiores, a Alemanha está a prever subsidiar o pagamento das contribuições para os regimes complementares nos escalões inferiores.

Garantir a coerência dos regimes de pensões no contexto do sistema global de pensões

Uma redução do primeiro pilar não induz automaticamente o aumento do segundo e terceiros pilares. Os Estados-Membros desenvolveram vários métodos para garantir que os diferentes pilares contribuem de forma coerente para uma protecção adequada dos rendimentos na velhice.

61. Alguns Estados-Membros mostram-se confiantes em relação à possibilidade de os regimes privados contribuírem para travar o aumento das despesas públicas com as pensões. O Reino Unido prevê um aumento do número de pessoas com direitos de pensão adquiridos, mercê do aumento das taxas de actividade, e prevê que muitas pessoas optarão por regimes privados para manter a taxa de substituição da respectiva pensão em vez de permanecerem no regime público de pensões ligadas ao rendimento. O Reino Unido não espera por isso grandes dificuldades para os recursos estatais. A Dinamarca prevê um aumento do número de pensionistas abrangidos pelos regimes do segundo pilar e uma redução do peso relativo das pensões públicas. Os Países Baixos também contam com um segundo pilar fortemente desenvolvido e ao mesmo tempo salientam a necessidade de reforçar as taxas de actividade, em especial dos mais velhos. A Suécia, ao mesmo tempo que introduziu um sistema parcialmente pré-financiado por capitalização, regista que à medida que estes regimes se tornam mais importantes, os níveis das pensões dependerão cada vez mais do desempenho do capital. Isto significa que será maior o risco de flutuações nos níveis das pensões e que, na ausência de intervenção pública, o nível das mesmas poderá baixar se a rendibilidade do capital for inferior ou negativa durante um período de tempo longo.

62. Apesar destas reformas, a maioria dos Estados-Membros prevê que os regimes do primeiro pilar permanecerão o elemento mais importante de todo o sistema pensionístico. A França e o Luxemburgo sublinham que o desenvolvimento dos regimes complementares do sector privado não deve substituir o regime público

nem evoluir em detrimento deste. A França considera que o reforço do primeiro pilar implica uma aposta da sociedade na solidariedade e na igualdade. O desenvolvimento dos outros pilares só deve ser pensado enquanto complemento do primeiro pilar e depois de o sistema profissional ter sido devidamente consolidado. A Bélgica sublinha que o segundo pilar deverá desempenhar o seu papel para garantir a estabilidade dos rendimentos pensionísticos. Todavia, não deve substituir o primeiro pilar. O Reino Unido defende um ponto de vista diferente: as pensões públicas completarão as privadas para garantir às pessoas um nível de rendimento aceitável, uma vez chegada a reforma. Lançará um regime público no segundo pilar, o das pensões complementares do Estado, destinado aos rendimentos moderados e inferiores e às pessoas com actividade profissional interrompida, bem como aos economicamente inactivos.

63. Tal como o Comité da Protecção Social assinalou no seu relatório ao Conselho Europeu de Santa Maria da Feira, conviria, neste contexto, analisar os efeitos económicos, fiscais e sociais do desenvolvimento dos regimes complementares (segundo e terceiro pilares). Em particular, a questão da sustentabilidade financeira deve ser considerada não apenas em relação aos regimes públicos, mas também aos privados.

3.2.3. Aumentar a margem de manobra orçamental

64. A capacidade de os Estados-Membros assegurarem um nível adequado de pensões públicas dependerá não só da evolução das despesas com os regimes de pensões mas também de outros factores que determinam o equilíbrio das finanças públicas. É necessário prosseguir as análises neste domínio. É evidente que uma redução da dívida pública, nos termos previstos no Pacto de Crescimento e Estabilidade, e consequentemente do encargo dos juros, permitiria reafectar essas despesas públicas para responder melhor às necessidades de uma população em vias de envelhecimento. A Dinamarca e a Suécia referem a necessidade de reduções ulteriores da dívida pública. Vários Estados-Membros optam por canalizar poupanças públicas para fundos de reserva especiais (designadamente IRL, NL, P, F, E), outros tencionam fazê-lo (B) ou encaram essa possibilidade (L). A criação de tais fundos de reserva é um sinal claro dirigido aos cidadãos de que estes recursos devem ser utilizados para manter os níveis das pensões num contexto em que o envelhecimento demográfico coloca desafios particularmente difíceis aos regimes de pensões. A capitalização parcial das pensões públicas (Suécia, Finlândia) pode desempenhar papel análogo.
65. A adaptação dos sistemas fiscais e de contribuições pode também contribuir para garantir que as finanças públicas respondam às necessidades decorrentes do envelhecimento. Alguns Estados-Membros reformularam as respectivas bases tributáveis/contributivas, outros reforçaram as receitas dos regimes de pensões com recurso a novas fontes, como as taxas ecológicas. O método de tributação das pensões também é uma determinante importante da sustentabilidade futura. O modelo EET de tributação das pensões (contribuições isentas, investimento e retornos isentos, prestações tributadas), e as receitas de impostos sobre prestações atingirão o pico quando o número de pensionistas atingir o máximo. O regime fiscal aplicado às pensões pode também contribuir para reduzir as disparidades de rendimento entre os pensionistas.

66. A alteração da composição etária da população pode exigir uma reafecção de recursos, designadamente dos mais jovens para os mais velhos. Todavia, há que ter presente que, um elevado nível de emprego exige mais investimento no sector educativo e despesas acrescidas na aprendizagem ao longo da vida. Acresce que, é inevitável que o envelhecimento da população irá induzir um aumento das despesas com a saúde e os cuidados de longa duração. O Comité da Protecção Social considera ser necessária uma análise ulterior dos factores que determinam o equilíbrio entre receitas e despesas públicas. Terá igualmente de se avaliar a margem de manobra disponível para reafectar recursos.
67. A Irlanda refere a correlação que existe entre a provisão directa de pensões pelo Estado e os custos dos incentivos fiscais utilizados para incrementar a provisão privada. Nos relatórios nacionais, a estimativa do valor das reduções fiscais para as contribuições para os regimes de pensões em 1994/95 ascendia a 299 milhões de libras, o equivalente a 2,8% do total das receitas fiscais. A Alemanha refere que no contexto da criação do regime complementar e a fim de permitir a participação dos escalões de rendimento médios e inferiores, irá conceder subsídios e reduções fiscais equivalentes de 20 mil milhões de DM por ano a partir de 2008.

3.3. Manter a coesão social

68. As reformas dos regimes de pensões não devem ter por finalidade exclusiva a resposta ao desafio da mudança demográfica. Devem contribuir também para o objectivo da coesão social, garantindo pensões adequadas aos mais velhos, que lhes permitam manter padrões de vida satisfatórios e salvaguardando um certo grau de solidariedade. Os esforços de reforma empreendidos pelos Estados-Membros combinam, pois, medidas que visam tornar os sistemas de pensões financeiramente viáveis com outras destinadas a colmatar deficiências nos regimes existentes.

69. De um modo geral, os Estados-Membros procuram assegurar, através de uma série de medidas políticas orientadas para os três pilares, que as pessoas mais velhas tenham um rendimento adequado e que as que exerceram uma actividade profissional possam, em certa medida, substituir o rendimento auferido e assim manter o seu nível de vida após a reforma. Acresce que muitos Estados-Membros estão empenhados em permitir aos reformados a partilha dos benefícios do crescimento económico.

Manter as pensões a níveis adequados

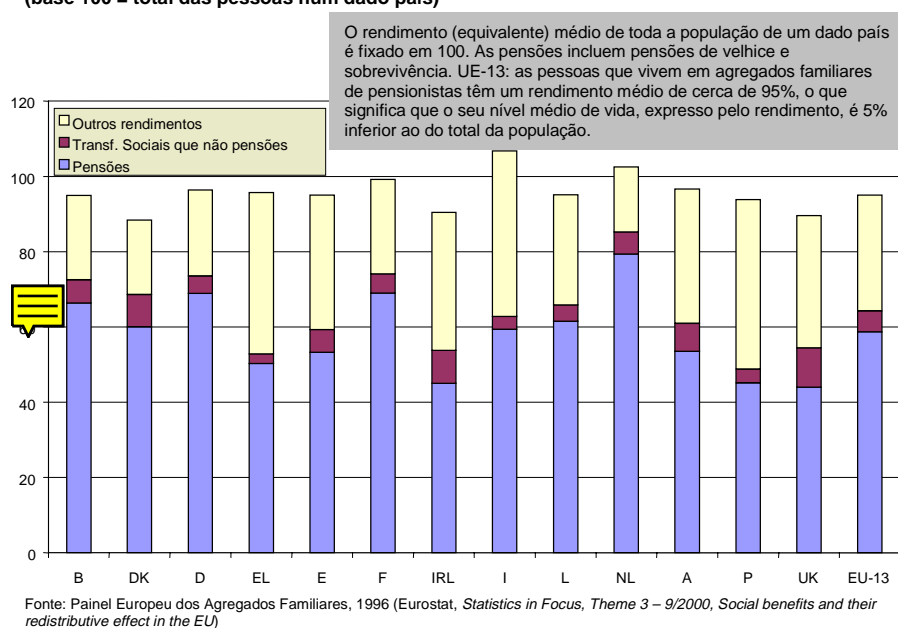
Em vários Estados-Membros, será necessário um reforço da provisão do terceiro pilar, de modo a permitir a todos manter o nível de vida na velhice. A maioria dos Estados-Membros, contudo, pretende preservar um primeiro pilar sólido por forma a assegurar a solidariedade dos seus regimes de pensões.

70. As prestações de reforma permitem que os mais velhos tenham hoje níveis de vida razoáveis e, por vezes, até comparativamente elevados. O rendimento médio líquido ponderado⁴ das famílias que recebem pelo menos uma pensão (de reforma

⁴ O rendimento médio é ponderado por "adulto equivalente" por forma a ter em

ou de sobrevivência) é muito próximo do rendimento médio da população em geral. Os regimes de reforma contribuem com cerca de 60% do rendimento líquido total dessas pessoas. Entre as outras componentes do rendimento contam-se as transferências sociais que não as pensões, os rendimentos da propriedade e os rendimentos do trabalho (em especial quando os beneficiários das pensões coabitam com pessoas que ainda exercem uma actividade profissional). Subsistem porém certas lacunas na situação dos idosos em matéria de rendimentos. As taxas de pobreza, em especial entre as mulheres mais velhas, são normalmente superiores à média. As lacunas em termos de adequação e de equidade dos regimes de pensões actuais põem em causa o objectivo de Lisboa relativamente ao reforço da coesão social.

Rendimento equivalente relativo das pessoas que vivem em agregados familiares de pensionistas
(base 100 = total das pessoas num dado país)



conta as diferenças na dimensão e composição do agregado familiar: o rendimento auferido por um agregado é dividido pela sua "dimensão equivalente" calculada através da escala de equivalência alterada da OCDE. A cada membro de um mesmo agregado familiar, criança ou adulto, é atribuído o mesmo rendimento equivalente.

3.3.1. Riscos de pobreza na velhice

71. Não obstante os bons resultados globais obtidos na luta para contrariar o risco de pobreza na velhice, subsistem casos em que os regimes de pensões não garantem recursos mínimos adequados aos idosos. As mulheres idosas, que constituem 2/3 dos pensionistas com mais de 75 anos, estão particularmente expostas a situações de pobreza em muitos Estados-Membros. Em alguns países, as taxas de pobreza permanecem mais importantes nas faixas etárias superiores em relação ao total da população, embora a diferença seja hoje mais reduzida e possa continuar a diminuir, à medida que os regimes de pensões se consolidam e mais pessoas com uma vida inteira de cotizações se reformam.

Reforçar a dimensão de solidariedade dos regimes de pensões

72. Na ausência de um rendimento mínimo garantido, os curtos períodos de emprego e as frequentes interrupções de carreira estão na origem de prestações de reforma insuficientes, em especial quando se trata de mulheres sem direitos derivados adequados. A crescente participação das mulheres no mercado de trabalho deveria traduzir-se

A fim de dar a todos os indivíduos a oportunidade de adquirir um direito a uma pensão adequada, os Estados-Membros incorporam elementos de solidariedade nos regimes de pensões a favor dos que têm carreiras incompletas e baixos rendimentos

numa protecção acrescida na velhice. Todavia, é cada vez mais frequente as mulheres comprometerem a respectiva carreira profissional por razões familiares e, em consequência, acumulam direitos de reforma inferiores aos dos homens. Enquanto as estruturas familiares permanecem estáveis, os regimes de pensões podem proporcionar uma protecção adequada através das prestações derivadas. Mas com a crescente instabilidade das estruturas familiares, a questão da partilha dos direitos de reforma entre os cônjuges torna-se cada vez mais importante.

73. As reformas dos regimes de pensões deverão ter presentes estas insuficiências. Em particular, os cortes no nível das pensões ao abrigo de certos regimes poderão não revelar-se tão vantajosos quanto previsto se implicarem um recurso crescente a prestações subordinadas a condições de recursos, já que assim sendo, os encargos passam dos regimes de pensões para outros vectores da protecção social. Além disso, a dependência de modelos de protecção social que subordinam as prestações a condições de recursos ou a pensões mínimas podem também contrariar os incentivos ao trabalho (a tempo parcial para um reformado que abandonou a sua actividade principal, ou a uma actividade remunerada para poder satisfazer necessidades de familiares idosos) e a provisão da própria reforma (as pessoas com salários baixos não podem esperar reformas acima do mínimo garantido pelos regimes de assistência social). A Suécia, por exemplo, chamou a atenção para o facto de a garantia de uma pensão, combinada com ajudas à habitação, tributação progressiva e determinadas taxas municipais dependentes do rendimento, expor os cidadãos com baixos rendimentos a elevadas taxas marginais de imposto. Em consequência, é provável que esses cidadãos não consigam aumentar os respectivos rendimentos trabalhando mais. Problemas

análogos existem em outros Estados-Membros. Também o Reino Unido manifestou intenção de garantir que as normas relativas ao tratamento das poupanças em regimes que subordinam as prestações a condições de recursos não penalizem as pessoas que, durante toda a vida, constituíram as suas poupanças. De um modo geral, os Estados-Membros concordam que, através da combinação dos diferentes pilares, os regimes de pensões devem ir mais longe do que garantir um nível de rendimento mínimo que cubra apenas as necessidades básicas.

74. A Alemanha chamou a atenção para o problema da não reclamação de prestações entre os idosos. Ainda que tendo o direito a prestações subordinadas a condições de recursos, os idosos abstêm-se, por vezes, de reclamar o seu pagamento, na medida em que esses montantes podem ser deduzidos das prestações devidas aos seus descendentes. Este é um problema a que tem de ser dada resposta no contexto dos actuais esforços de reforma, introduzindo legislação específica em matéria de prestações mínimas que garantam uma cobertura das necessidades na velhice e no caso de invalidez. As pessoas com mais de 65 anos, bem como os adultos com invalidez permanente considerados necessitados segundo a definição constante na legislação de segurança social, terão direito a um apoio ao rendimento, independentemente de eventuais direitos que possam ter em relação a descendentes ou progenitores.

3.3.2. Melhorar a qualidade dos regimes de pensões profissionais e individuais

75. As reformas dos regimes de pensões destinadas a reforçar os regimes profissionais e individuais deverão corrigir certas insuficiências destes últimos. Nos regimes profissionais, a ausência de contribuições mínimas (por exemplo, em Portugal) ou longos períodos de contribuições (tal como na Alemanha, onde vão ser em breve encurtados) torna difícil para as pessoas que não fazem parte do núcleo de efectivos de uma empresa, e como tal não têm um emprego duradouro, adquirir direitos de pensão suficientes. Os elevados custos da gestão dos planos individuais de reforma tornam-nos pouco atractivos para os salários mais baixos e a prática de fazer incidir as despesas sobre as primeiras contribuições (exigindo um esforço particularmente intenso no início) impõe custos elevados aos que abandonam o sistema. A Irlanda e o Reino Unido evidenciaram este problema e estão a trabalhar no sentido de encontrar soluções viáveis ("sistemas colectivos de poupança-reforma" - *stakeholder pensions* - no Reino Unido e "contas individuais poupança-reforma" na Irlanda). A Irlanda salientou que, devido ao facto de a cobertura dos regimes profissionais estar actualmente concentrada nos indivíduos que pagam impostos mais elevados, o tratamento fiscal desses regimes beneficia desproporcionadamente os mais ricos. Na Alemanha, o regime de pensões está a tentar resolver este problema, subsidiando as cotizações para regimes privados através de subvenções às pessoas com baixos rendimentos. Ao nível da União Europeia, o problema da falta de coordenação entre tais regimes, nomeadamente no domínio da fiscalidade, tem de ser solucionado, para que se possa acabar com os obstáculos à mobilidade transfronteiriça. Com a crescente dependência dos regimes do segundo e terceiro pilares, a supervisão cautelar assume importância acrescida.
76. Entre os Estados-Membros que tentam promover os regimes profissionais privados, reconhece-se que pode daí decorrer um problema de cobertura

insuficiente e desequilibrada, com tendência para que certos sectores, categorias de trabalhadores e tipo de empresas sejam prejudicados. A extensão deste problema varia em função do sistema de relações laborais e convenções colectivas. Elevadas taxas de cobertura encontram-se na Dinamarca (80%) e Suécia (92%) onde, pese embora o facto de estas disposições laborais serem voluntárias, são acompanhadas da cobertura global concedida por acordos colectivos. Outras opções políticas para tratar esta questão consistem em tornar obrigatória a adesão a esse tipo de regimes, oferecer incentivos pecuniários (em substituição dos fiscais) para tal e permitir aos parceiros sociais que tornem essa adesão obrigatória para um sector ou profissão, como é prática comum nos Países Baixos e está a ser considerado na Bélgica.

3.3.3. Solidariedade e redistribuição dos regimes de pensões

77. O reforço da correlação actuarial entre contribuições e prestações (medida que reforçaria os incentivos ao trabalho nos regimes de pensões) não enfraquece necessariamente a componente de solidariedade. Por vezes, correlações actuariais mais fortes podem mesmo induzir um reforço desta dimensão. A Suécia chamou a atenção para o facto de os antigos regimes de pensões concederem vantagens injustificadas a pessoas com perfis de rendimento errático, dado que as reformas eram baseadas em rendimentos auferidos durante os melhores 15 anos e não durante toda a vida, questão esta que é igualmente relevante para a reforma dos regimes de pensões em Itália. Outros regimes de pensões podem penalizar (em termos actuariais) determinadas categorias de trabalhadores com perfis de rendimento constante - nomeadamente trabalhadores manuais - se as pensões forem calculadas com base no último salário ou num dado número de melhores anos sem ter em conta todas as anuidades e uma esperança de vida mais curta.
78. Por outro lado, a maioria dos regimes de pensões contém também elementos redistributivos importantes em benefício das categorias mais desfavorecidas quando, por exemplo, garantem uma pensão mínima independentemente dos períodos de emprego e de contribuições, quando certas interrupções de carreira não impedem a aquisição de direitos de pensão ou quando as contribuições incidem sobre a totalidade dos rendimentos mas as prestações são limitadas.
79. Em países com uma grande diversidade de regimes gerais de pensões (isto é, para diferentes sectores, profissões, etc.), sente-se por vezes a necessidade de harmonização entre eles. É, por exemplo, o caso da Áustria e da Finlândia, que já procederam à reforma do regime de pensões da função pública por forma a torná-lo mais compatível com o regime geral. Esta questão está também associada à complexidade dos regimes de pensões que, tal como foi salientado pela Grécia, pode induzir consequências indesejadas em termos de discriminação entre diferentes grupos da população e de custos acrescidos para os empregadores.

3.3.4. Outras políticas que determinam os níveis de vida relativos dos reformados

80. As condições de vida das pessoas idosas não dependem apenas das transferências monetárias efectuadas pelos regimes de pensões. As políticas de habitação, de serviços sociais e de saúde, as reduções de preços de certos serviços económicos ou culturais, as prestações de segurança social, regras especiais em matéria de

fiscalidade e contribuições, bem como o apoio prestado por parentes e amigos, podem contribuir para uma melhor qualidade de vida e uma maior inclusão social. Estes elementos podem ser difíceis de quantificar mas são susceptíveis de induzir um impacto significativo no bem-estar dos idosos.

81. Muitos Estados-Membros não equacionam apenas o futuro da provisão de pensões, mas igualmente as condições de vida dos mais velhos em geral. Nesta óptica, no Reino Unido, um grupo interministerial que tem a cargo a problemática dos idosos coordena a abordagem governamental nesta matéria, enquanto que na Alemanha um comité de peritos do governo federal é responsável por dar conta da situação das gerações idosas, e na Dinamarca são organizadas audições públicas com a participação das camadas mais velhas da população. A Bélgica instituiu um comité consultivo para as pessoas reformadas, que apresenta ao governo comentários sobre as legislações e as propostas legislativas e tem legitimidade para questionar os ministros em assuntos relacionados com pensões.
82. Uma área particularmente importante para os idosos diz respeito à saúde e aos cuidados prolongados. A maioria dos Estados-Membros afirmam que os pensionistas beneficiam de reduções de honorários ou de comparticipações nos serviços de saúde e medicamentos. Em alguns casos, estão até completamente isentos desses pagamentos, ainda que esta possibilidade esteja, de um modo geral, sujeita a condições de recursos. As situações mais graves são geralmente cobertas na totalidade pelos regimes de segurança social. Os Estados-Membros colocam igualmente uma tónica importante na prevenção e na questão do envelhecimento saudável aquando do desenvolvimento dos respectivos serviços sociais e de saúde, incentivando os idosos a participar em actividades sociais, físicas e culturais.
83. A maioria refere que estão disponíveis apoios especiais a idosos dependentes, que assumem principalmente a forma de subsídios específicos em função do grau de dependência e, em alguns países, subordinados a condições de recursos. Foi também introduzido em alguns regimes de segurança social (por exemplo, na Alemanha), ou está a ser considerado pelos governos (Reino Unido), um seguro específico contra o risco de dependência. A França está a proceder actualmente à reforma do respectivo regime e pretende introduzir prestações de dependência subordinadas a condições de recursos. Outra opção consiste na prestação directa de serviços, como a assistência no domicílio. Na Dinamarca, as autoridades locais prestam ajuda gratuita no domicílio e prevêm visitas preventivas duas vezes por ano a todos os cidadãos a partir dos 75 anos. A fim de incentivar as actividades de cuidados, a segurança social na Alemanha concede subsídios e cobertura de segurança social às pessoas que prestam assistência, incluindo parentes.
84. No que respeita à política de habitação, a maioria dos relatórios salienta o facto de a maior parte dos pensionistas serem proprietários da sua residência. Contudo, alguns países concedem aos pensionistas subsídios à habitação específicos, sujeitos a condições de recurso, (por exemplo, no Luxemburgo, o Fundo de Solidariedade Nacional subsidia parcialmente as despesas de alojamento em instituições de cuidados para terceira idade) ou reservam um tratamento mais favorável aos mais velhos no que respeita a ajudas à habitação ou a reduções fiscais para o aluguer de casa (na Irlanda, por exemplo, os idosos beneficiam de reduções fiscais para o pagamento de aluguer de alojamento privado: as pessoas a partir dos 55 anos podem beneficiar dessas reduções, que correspondem a mais do

dobro do que as concedidas às outras faixas etárias). Noutros casos, pode estar prevista protecção especial para os idosos enquanto arrendatários e acesso privilegiado à habitação social.

85. A tributação constitui outra área importante através da qual os idosos podem receber apoios estatais. As práticas neste domínio são muito diversas. Alguns países não aplicam qualquer regime fiscal específico aos pensionistas, enquanto que outros têm em vigor regimes mais favoráveis, nomeadamente sobre as prestações de reforma.
86. Por último, a maioria dos Estados-Membros assinala que os idosos beneficiam de tarifas reduzidas nos transportes públicos, museus, eventos culturais, etc.

3.4. Adaptar os regimes de pensões à sociedade em mudança

87. O fracasso dos regimes de pensões em providenciar rendimento adequado a todos os idosos deriva, em parte, da sua insuficiente adaptação às mutações ocorridas na sociedade. Consequentemente, as modalidades tradicionais para providenciar condições de bem-estar às mulheres idosas, isto é as pensões de sobrevivência, deixarão de ser satisfatórias numa sociedade onde o divórcio é prática comum. Na mesma lógica, as pensões de sobrevivência tornar-se-ão menos necessárias, à medida que cada vez mais mulheres adquirem os seus próprios direitos de pensão. Os regimes de pensões têm ainda de lidar com as mutações dos mercados de trabalho, que conduzem a padrões de emprego mais diversificados, e a encontrar respostas mais satisfatórias às aspirações dos indivíduos numa sociedade em envelhecimento. Um modelo único de reforma já não é, pois, adequado.

3.4.1. A igualdade de oportunidades entre homens e mulheres nos regimes de pensões

88. Tradicionalmente, os regimes de pensões dão resposta às necessidades das mulheres por via de direitos derivados que garantem às que dependem do rendimento dos seus cônjuges meios adequados na viuvez. Além disso, era prática comum permitir às mulheres a reforma numa idade anterior à dos homens, reflectindo assim a observação estatística de que os homens tendem a ser mais velhos do que as suas mulheres; assim, a fim de permitir a um casal a reforma simultânea, era considerada desejável uma idade de reforma inferior para as mulheres.
89. Os pressupostos básicos que justificavam a discriminação directa em relação às prestações de sobrevivência e à idade de reforma deixaram de traduzir a realidade social e induzem, num cada vez maior número de circunstâncias individuais, resultados insatisfatórios para as mulheres (nomeadamente em casos de divórcio ou separação) ou para os homens (por exemplo, na eventualidade de os seus rendimentos serem inferiores aos das suas mulheres ou de terem a seu cargo uma parte importante das

Garantir a igualdade entre homens e mulheres nos regimes de pensões

Os Estados-Membros estão a abolir, progressivamente, a discriminação directa entre homens e mulheres nos regimes de pensões, em paralelo com a introdução de outras medidas para compensar entraves existentes no mercado de trabalho que afectam maioritariamente, mas não necessariamente, as mulheres.

responsabilidades familiares). Uma tal discriminação directa pode, por um lado, compensar sacrifícios de carreira, geralmente feitos por parte das mulheres; por outro lado, corre-se o risco de cristalizar os tradicionais papéis em função do género se certas vantagens só forem concedidas a mulheres, mas não a homens que aceitem eventualmente assumir uma parte mais significativa das responsabilidades familiares.

90. Por conseguinte, todos os Estados-Membros estão empenhados em afastar-se da via da discriminação directa. Este compromisso está consagrado na Directiva 79/7/CEE relativa à realização progressiva do princípio de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social e na Directiva 86/378/CEE (alterada pela Directiva 96/97/CE) relativa à aplicação do princípio de igualdade de tratamento entre homens e mulheres aos regimes profissionais de segurança social. Não obstante, a Directiva 79/7/CEE prevê certas excepções a manter a título provisório. Assim, no Reino Unido, a idade de reforma é actualmente 65 anos para os homens e 60 para as mulheres. A legislação em vigor permite uma harmonização gradual, entre 2010 e 2020, da idade de reforma aos 65 anos. Na Bélgica, a lei de 1997 prevê a igualização progressiva da idade de reforma no sector privado. Além disso, as normas de regem o cálculo dos direitos de pensão no sector privado serão também harmonizadas. Todo este processo deverá estar concluído até ao ano 2009. A Áustria mantém uma diferença de cinco anos entre as idades de reforma de homens e mulheres no regime geral de pensões, que não existe na função pública. A igualização deverá ser atingida entre 2019 e 2029 no que respeita à idade de reforma antecipada e entre 2024 e 2034 à idade normal de reforma. Todavia, num processo recente, o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias deliberou que determinadas regulamentações em outros domínios que reflectem estas diferenças na idade de reforma podem ser consideradas contrárias ao direito comunitário (*Buchner, C-104/98*). Este acórdão poderá induzir pressões acrescidas no sentido de se eliminarem as diferenças na idade de reforma de homens e mulheres previstas na legislação austríaca.
91. Um importante problema nos regimes privados de pensões são as diferenças entre as taxas de contribuição de homens e mulheres ou, no caso de regimes de cotização fixa, os níveis de prestações concedidos a uns e outras. Estas diferenças reflectem a esperança de vida mais elevada das mulheres. As taxas de contribuições específicas para homens e mulheres são comuns na provisão do terceiro pilar (seguro de vida) e um dado capital acumulado num regime de cotização fixa pagará normalmente uma anuidade mais elevada a um homem do que a uma mulher. No entanto, em Dezembro de 2000, os Países Baixos introduziram legislação por forma a assegurar que homens e mulheres pagam contribuições iguais e recebem pensões iguais ao abrigo dos regimes de cotização fixa do segundo pilar. Além disso, foi igualmente incorporada a possibilidade de optar entre pensões de sobrevivência e melhores direitos de pensão individuais. A Itália exige a utilização de taxas unisexo para o cálculo das pensões. No novo regime de pensões sueco - de cotização fixa - mulheres e homens com rendimentos idênticos recebem o mesmo montante de pensão, pese embora a esperança de vida mais longa das mulheres. Assim, o regime procedeu a uma redistribuição a favor destas últimas.

92. Os Estados-Membros reconhecem que uma transição radical para a via dos direitos individuais deixaria muitas mulheres sem pensões adequadas em virtude dos seus baixos rendimentos e, por vezes, longas interrupções de carreira. Os Estados-Membros optaram por vias diferentes para resolver esta questão.
93. Uma abordagem comum consiste em compensar os indivíduos que interromperam as respectivas carreiras por motivos familiares. Os períodos dedicados à educação dos filhos são considerados períodos equivalentes em termos de emprego (por vezes subordinados a condições de recursos), originando direitos de pensão. Em alguns países, como é o caso da Irlanda, é assegurada uma cobertura plena em termos de pensão durante períodos de emprego a tempo parcial e outros dedicados à prestação de cuidados a dependentes. Países como a França, a Alemanha e a Itália acrescentam anos contributivos aos períodos de seguro de mulheres que se dedicaram à educação dos filhos. A França dá um a dois anos de contribuições, enquanto que na Alemanha são creditados três anos no caso de filhos nascidos após 1992. A Alemanha concede igualmente direitos de pensão mais elevados a pais que trabalhem a tempo parcial durante os primeiros dez anos após o nascimento de um filho. Para o cálculo das pensões, parte-se do princípio que estes pais recebem um rendimento a tempo inteiro (até ao nível de uma remuneração média), em vez do salário reduzido correspondente ao tempo parcial.
94. As prestações de sobrevivência continuam a ser um elemento importante na protecção social das mulheres idosas, mesmo quando a legislação não faz a distinção entre mulheres (viúvas) e homens (viúvos). Enquanto as mulheres continuarem a ter historiais de rendimento menos favoráveis e a viver mais tempo do que os homens, tenderão a ser os principais beneficiários das pensões de sobrevivência.
95. A introdução de pensões mínimas garantidas em muitos Estados-Membros tem contribuído grandemente para uma melhor protecção social das mulheres. Estas pensões mínimas são independentes de contribuições e, como tal, protegem eficazmente as mulheres com baixa participação no mercado de trabalho.
96. A maioria dos Estados-Membros tem também como preocupação a melhoria dos direitos individuais das mulheres. Esta é uma questão particularmente defendida nos países nórdicos e nos Países Baixos, que tendem a favorecer regimes de pensões perfeitamente neutros em termos de género, porque temem que a via das compensações venha cristalizar os tradicionais papéis em função do género, já não sendo apropriada numa sociedade onde o casamento é cada vez menos comum e os casos de divórcio e separação estão a aumentar. A individualização dos direitos só é vantajosa se as mulheres puderem, de facto, obter direitos de pensão adequados. A maioria dos Estados-Membros preocupa-se em melhorar os direitos individuais das mulheres e, para tal, tem vindo a desenvolver vários métodos. Nomeadamente, é importante a partilha de direitos de pensão em caso de divórcio. Na Alemanha, os casais jovens terão a possibilidade de acordar a divisão dos direitos de pensão durante o casamento, o que, geralmente, é vantajoso para a mulher.
97. A longo prazo, uma participação mais elevada das mulheres na força de trabalho e diferenças de remuneração reduzidas entre homens e mulheres induzirão melhores direitos individuais para estas últimas. Fica ainda por provar em que medida este

processo irá reduzir a necessidade de componentes como as prestações de sobrevivência, o creditação de períodos contributivos para o cuidado de filhos, etc. É amplamente reconhecida a necessidade de desenvolver disposições em matéria de cuidados à infância e educação que facilitem a participação de mães no emprego. Além disso, existe actualmente um consenso em torno da importância de incentivar os homens a assumir uma fatia mais importante das responsabilidades parentais (facilitando, por exemplo, aos pais o exercício da licença parental).

98. Alguns Estados-Membros procuram igualmente introduzir incentivos financeiros destinados às mulheres que acedem ao mercado de trabalho. Por exemplo, o regime de pensões da Alemanha prevê que os direitos de pensão de pais empregados durante os primeiros dez anos após o nascimento de um filho, mas com horário reduzido, sejam sujeitos a uma taxa mais elevada. O objectivo desta reforma é incentivar as mulheres a interromper a carreira por períodos tão curtos quanto possível e a regressar ao mercado de trabalho rapidamente, quanto mais não seja exercendo uma actividade a tempo parcial. Por último, é igualmente aceite a necessidade de aumentar a qualidade do emprego feminino, o que deverá traduzir-se em remunerações mais equitativas. Esse facto reflectir-se-á então em direitos de pensão mais iguais. Alguns Estados-Membros sublinham a correlação entre melhor formação para as mulheres e a igualdade de remuneração, por um lado, e o debate sobre a reforma das pensões, por outro.

3.4.2. Adaptar os regimes de pensões aos padrões de emprego em mutação

99. A maioria dos regimes gerais de pensões lidam já razoavelmente bem com questões como as interrupções de carreira e os modelos de emprego flexíveis. A Alemanha alargou recentemente a cobertura do regime geral aos trabalhadores a tempo parcial com fraca participação no mercado de trabalho e a determinados trabalhadores por conta própria que podem receber tratamento equiparado aos trabalhadores assalariados. Todavia, as principais questões são o acesso aos regimes complementares de reforma e a qualidade dos mesmos.
100. Os trabalhadores que, eventualmente, não estejam satisfeitos com o nível de substituição de rendimento proveniente do regime geral de pensões não beneficiarão automaticamente de um regime profissional. São cinco os Estados-Membros nos quais a aquisição de direitos de pensão em regimes profissionais é actualmente muito significativa: Reino Unido, Países Baixos, Irlanda, Dinamarca e Suécia. Apenas cerca de metade da força de trabalho está abrangida por regimes profissionais no Reino Unido e na Irlanda, enquanto que na Dinamarca, nos Países Baixos e na Suécia as taxas de cobertura excedem os 80%. A principal determinante do âmbito da provisão do segundo pilar parece, pois, não ser a dimensão do regime geral, mas antes outros factores que influenciam o desenvolvimento dos regimes profissionais de reforma. Particularmente importante neste contexto, parecer ser o sistema de relações laborais e a capacidade de os parceiros sociais acordarem uma provisão de pensões extensiva em regimes profissionais. A Bélgica prevê igualmente promover os regimes profissionais de pensões através da negociação colectiva.

101. Outros métodos, especificamente dirigidos às pessoas que auferem baixos rendimentos, irão ser também testados. A Alemanha concederá subsídios directos para além dos normais incentivos fiscais, enquanto que o Reino Unido está a introduzir as poupanças-reforma colectivas (*stakeholder pensions*), concebidas para ser um produto de baixo custo e transferível destinado a satisfazer as necessidades das pessoas que auferem salários moderados. Todos os empregadores com mais de cinco trabalhadores que não disponibilizem um regime profissional terão, a partir de Outubro de 2001, de proporcionar aos seus efectivos acesso a um sistema deste tipo. Além disso, o Reino Unido está a adoptar medidas para assegurar que os regimes profissionais do segundo pilar permitam aos indivíduos aceitar empregos menos exigentes ou a tempo parcial junto dos seus empregadores, sem que isso afecte desproporcionadamente os seus direitos de pensão.

102. Outra questão importante em relação aos regimes profissionais é a sua exportabilidade. A maioria dos Estados-Membros introduziu períodos obrigatórios de contribuição, de modo a que os trabalhadores que cessem actividade junto do seu empregador antes de atingida a idade de reforma não percam todos os seus direitos. Todavia, os períodos de contribuição, os períodos de espera (isto é, o tempo de emprego antes da adesão a um regime profissional) e requisitos de idade mínima podem constituir os principais obstáculos à aquisição de direitos de pensão em regimes profissionais para as pessoas com relações contratuais mais flexíveis. Mesmo para as que adquiriram um direito de pensão, a mobilidade profissional resultará, por vezes, numa redução significativa do montante futuro da mesma.

Facilitar a adaptabilidade do mercado de trabalho

Vários regimes profissionais de pensões ainda impõem custos elevados aos trabalhadores que mudam de emprego e que não estão vinculados por relações contratuais tradicionais. Os Estados-Membros têm de considerar formas de tornar a provisão dos regimes profissionais mais acessível e transferível.

103. A abordagem dinamarquesa no sentido do desenvolvimento de regimes profissionais do segundo pilar, totalmente financiados por capitalização e de cotização fixa, parece ter conseguido evitar esse efeito. Este modelo assenta em regimes sem critérios de saúde e períodos de espera, com imediata aquisição de direitos e plena transferibilidade de direitos adquiridos, oferecendo pensões de reforma, invalidez e sobrevivência e abrangendo sectores inteiros ao abrigo de convenções colectivas. Assim, apesar de ter um carácter privado e ser totalmente financiado por capitalização e ainda associado a um contrato de emprego, o regime não coloca quaisquer obstáculos à mobilidade profissional.

104. Ainda que uma abordagem deste tipo pareça assegurar uma boa provisão de reforma profissional para os trabalhadores móveis, de um modo geral, afigura-se necessário estudar a questão mais aprofundadamente noutros Estados-Membros onde se espera que o segundo pilar venha a desempenhar um papel significativo no sistema pensionístico.

105. Vários Estados-Membros têm diferentes estruturas de segurança social para diferentes categorias de trabalhadores (por exemplo, trabalhadores por conta própria, trabalhadores manuais e não manuais, mineiros e funcionários públicos). Por vezes, essas estruturas já não reflectem as realidades do mercado de trabalho de hoje - facto que pode traduzir-se numa redução do número de activos - e a sua reforma é uma prioridade da agenda política. Uma estratégia de integração no regime geral, ou harmonização com o mesmo, é facilmente susceptível de encontrar dificuldades políticas, quando mais não seja porque estes regimes representam, por vezes, o equivalente ao primeiro e segundo pilares. Por conseguinte, a Áustria está a considerar uma reforma organizacional do sistema de segurança social com vista a torná-lo mais eficaz e reduzir os custos de administração. Contudo, a harmonização de diferentes regimes para grupos profissionais específicos (operários, assalariados, trabalhadores por conta própria, agricultores, ferroviários, etc.) não deverá induzir uma diminuição da elevada qualidade de segurança social.

3.4.3. Escolha individual e reforma flexível

106. Uma das mais importantes escolhas que os indivíduos podem operar em matéria de regimes de pensões é a idade de abandono do mercado de trabalho. Esta questão tem sido discutida em relação com a necessidade de aumentar a idade efectiva de reforma (ver secção 3.2.1). Ainda que haja uma tendência clara para tornar mais rígidas as condições de elegibilidade da reforma antecipada - o que reduziria o leque de opções disponíveis aos indivíduos - verificam-se igualmente várias tentativas para introduzir modalidades mais flexíveis de transição do trabalho para a reforma. A correlação actuarial entre cotizações e prestações, em combinação com uma idade de reforma flexível, pode contribuir para dar aos indivíduos um maior controlo sobre a decisão quanto ao momento de abandonar a vida activa.
107. Várias reformas conduzem também a um maior leque de escolhas - e, como tal, a responsabilidades acrescidas - que se colocam aos indivíduos relativamente às diferentes provisões de pensões e estratégias de investimento. É este o caso sempre que existe a possibilidade de optar por abandonar um regime geral (Reino Unido), ou que há a opção de um regime de pensões gerir uma parte das contribuições (Suécia), ou ainda que uma redução na provisão pública deixa mais espaço para o terceiro pilar (Alemanha). Assume importância crucial assegurar um elevado nível de informação sobre as implicações de escolhas particulares nestes casos, dado que decisões erradas podem ter implicações significativas nos níveis futuros de pensão e podem não ser fáceis de remediar.

4. Processos nacionais de reforma e o papel da União Europeia

108. Os regimes de pensão são elementos nucleares do modelo social europeu e afectam um amplo grupo de cidadãos por um período de tempo mais longo do que outras formas de protecção social. Ao mesmo tempo, têm repercussões significativas e diferentes na economia. Este facto torna a reforma dos regimes de pensões complexa e politicamente delicada. Das respostas dos Estados-Membros, afigura-se evidente que o processo político pode ser um factor tão importante para o êxito ou fracasso das tentativas de reforma como o conteúdo das próprias propostas. Por conseguinte, os Estados-Membros tendem a definir como objectivo não apenas a construção de maiorias em prol das reformas, mas a procurar uma solução consensual - ainda que possa não ter o apoio activo de todos os agentes - globalmente aceite por cada um. A geração deste consenso é também crucial para a viabilidade de longo prazo dos regimes de pensões. Se estes regimes fossem remodelados após cada mudança governamental, seria impossível para os indivíduos planearem a sua própria reforma.

4.1. Métodos para construir os consensos necessários para concretizar as reformas e garantir a confiança do público

109. Um amplo acordo sobre a reforma das pensões é apontado como prioridade não apenas nos relatórios dos países com longas tradições consensuais como os

Países Baixos, a Finlândia e a Dinamarca. A sua importância é igualmente sublinhada nos relatórios da França, Reino Unido, Itália, Espanha e Alemanha. O relatório do Reino Unido declara a intenção do governo de gerar um consenso nacional sobre a reforma das pensões; os franceses sublinham a necessidade de debates, concertação e transparência; o relatório italiano fala de um amplo e claro debate enquanto elemento fundamental do consenso; a Alemanha salienta que grandes reformas exigem um consenso tão amplo quanto possível e a Espanha espera que o processo de reforma em curso decorra segundo os moldes do pacto global e consensual de Toledo de 1995. Na Irlanda, a política de pensões e respectivas reformas têm sido, desde a década de 80, produto de amplas consultas com os parceiros sociais e outras partes interessadas, no âmbito do *Pensions Board* e do processo de parceria.

110. Qualquer consenso alcançado pode estar sujeito a condicionalismos constitucionais. Em alguns Estados-Membros, os cidadãos podem contestar novas legislações perante o tribunal constitucional. Em consequência, a Áustria refere que a sua constituição confere protecção contra mudanças súbitas na situação jurídica e que a legislação que pretende elevar a idade mínima de reforma antecipada a partir de 1.10.2000 está a ser contestada perante o tribunal constitucional. A questão que se coloca é a de saber qual a duração dos períodos de transição para que a reforma das pensões seja compatível com a constituição. Ainda que a possibilidade de contestações jurídicas deste tipo possam aumentar a estabilidade e a previsibilidade dos regimes de pensões, podem igualmente dificultar a tarefa de reagir rápida e decisivamente aos desafios que se lhes colocam.
111. O processo conducente a uma decisão em matéria de reforma das pensões é, por vezes, um elemento importante na obtenção de um amplo consenso geral. Este facto é claramente demonstrado pelo vigor com que alguns Estados-Membros concebem todo o processo como uma sequência de etapas de análise, debate, elaboração de propostas de reforma, mais debates, consultas e negociações antes de serem tomadas as decisões finais. Importante também é garantir que a cada fase se atribui o tempo suficiente e assegurar a transparência do processo. Alguns Estados-Membros planificam igualmente uma fase de acompanhamento, onde são fiscalizadas de perto a aplicação das medidas e as mutações futuras na situação demográfica, social e económica. O prolongado processo de reforma sueco da década de 90, que visava explicitamente ultrapassar as anteriores divisões enraizadas em matéria de política de pensões, seguiu esse modelo. Além disso, é desta forma que outros Estados-Membros pretendem proceder, seja já no decurso de outras considerações relativas à reforma das pensões como a França, a Espanha, a Áustria e a Grécia, seja na planificação e na preparação dos processos conducentes à reforma dos regimes como a Bélgica.
112. O acesso facilitado a informações razoavelmente neutras é - obviamente - considerado pré-condição para a condução de debates públicos sérios. Vários Estados-Membros têm estabelecidos processos e instituições que permitem ao governo e à população solicitar informação sobre a actual situação do regime de pensões e sobre o seu futuro. No entanto, estes podem não ser considerados suficientemente neutros. A fim de despolitizar a análise e gerar um contributo oficial para o debate, poderá, pois, haver necessidade de criar novos órgãos

consultivos. Em França, está em curso a criação de uma nova instância composta por deputados, parceiros sociais e especialistas. As suas tarefas fundamentais são acompanhar o impacto das mudanças económicas, sociais e demográficas no regime de pensões e delas dar regularmente conta ao governo e ao parlamento. Estes relatórios serão disponibilizados ao público. Do mesmo modo, a Áustria criou recentemente um comité de peritos para acompanhar a evolução a longo prazo do regime de pensões. A Itália estabeleceu em 1995 o *Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale (NVSP)*, que acompanha as tendências em matéria de pensões e avalia o impacto financeiro de possíveis reformas.

113. É também importante obter informações neutras e demonstrar um envolvimento activo. Na preparação da segunda fase da reforma de pensões, o governo grego decidiu encomendar a uma entidade independente e internacional um estudo sobre as perspectivas de longo prazo do regime de pensões.
114. Outro problema prende-se com a complexidade e o por demais alargado horizonte temporal da questão das pensões. É decididamente necessário explicar claramente as opções disponíveis e apresentá-las aos leigos interessados e à generalidade dos eleitores. Órgãos consultivos como os anteriormente referidos podem ainda ter a seu cargo a elaboração de apresentações facilmente acessíveis e compreensíveis das questões e das soluções propostas.
115. A maioria dos Estados-Membros considera essencial consultar os parceiros sociais sobre os planos de reforma. Os Países Baixos e a Dinamarca sublinharam que existem áreas na política de pensões, tais como as relevantes das disposições laborais do segundo pilar assentes em convenções colectivas, onde nada se consegue sem a aceitação e o apoio dos parceiros sociais. Parte da organização do regime geral de pensões em França, Finlândia e Luxemburgo assenta em instituições bi ou tripartidas. Vários Estados-Membros dispõem de instituições sólidas para consultas com os parceiros sociais e outras organizações com interesse em domínios como as pensões. Na Bélgica, por exemplo, existe uma bem desenvolvida teia de instituições para consulta com parlamentares, parceiros sociais e organizações de idosos. A Irlanda recorre à *Pensions Board*, que foi criada em 1990 com o objectivo de regulamentar os regimes profissionais de pensões e conta com a participação de parceiros sociais, governo e outras partes interessadas, tendo uma função consultiva na reforma das pensões.
116. Em alguns Estados-Membros, é comum consultar também organizações de idosos. A participação de eleitores e dos próprios beneficiários é uma opção também tentada em vários Estados-Membros. Na Suécia, foi enviada informação detalhada a todos os cidadãos susceptíveis de ser afectados pelas novas reformas durante o processo de transição e aplicação. O governo sueco espera ainda que a informação anual que todos os cidadãos irão receber contribua para sensibilizar o público para o novo sistema e manter vivo o debate sobre as condições de reforma.
117. Contudo, a geração de consensos não deve procurar-se em detrimento da liderança política. Assim, a Suécia explicou a conclusão bem sucedida das reformas operadas pelo facto de os partidos políticos terem primeiramente discutido entre eles. Esta via permitiu aos representantes partidários explorar um amplo leque de opções, finalmente conducentes a um compromisso inovador que

talvez não tivesse sido possível se os parceiros sociais e outros grupos de interesse não tivessem participado desde o início em todo o processo. Em Espanha, uma comissão especial do Parlamento está a trabalhar desde Junho de 2000 para apresentar propostas de renovação do Pacto de Toledo.

4.2. Situação actual dos processos de reforma nacionais

118. Vários Estados-Membros mostraram-se convictos de ter chegado a um regime de pensões que consideram razoavelmente viável à luz do envelhecimento da população. A Suécia e a Itália, por exemplo, implementaram os principais aspectos das suas reformas radicais a partir de meados da década de 90, e consideram estar no bom caminho para dar resposta aos desafios futuros. Os Países Baixos não vêem necessidade premente de reformar o regimes de pensões neerlandês. A Dinamarca considera que a situação é perfeitamente gerível, desde que seja prosseguida com êxito a actual estratégia de redução da dívida e promoção do emprego, nomeadamente para as pessoas com uma capacidade de trabalho reduzida. Na opinião do governo finlandês, o actual regime de pensões é eficaz e pode suportar desenvolvimento ulteriores. Não obstante, na maioria destes países, há ainda espaço para melhorias no que respeita à taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos, em especial após os 59 anos.

119. Vários países estão actualmente empenhados em esforços de reforma. A Alemanha prepara importantes remodelações que espera serem suficientes para dar resposta aos desafios das próximas décadas. A Irlanda está a concentrar a atenção numa possível reforma das pensões dos funcionários públicos. A Bélgica espera estar em condições de concluir com êxito as reformas necessárias. A França aprovou reformas substanciais no início e em meados da década de 90 e prepara-se para a segunda ronda de grandes mudanças. O Reino Unido procura um novo equilíbrio social no seu regime de pensões, através da melhoria da situação para pessoas com rendimentos baixos a moderados. Neste contexto, está a acrescentar novos elementos às vertentes pública e privada do regime de pensões, ao mesmo tempo que valoriza as pensões nacionais do primeiro pilar. Após um período de debate e consulta, seguido da adopção pelo Parlamento dos princípios da reforma, Portugal está actualmente a finalizar os pormenores jurídicos da mesma e a preparar-se para a sua implementação. Nesta Primavera, o governo grego encetou uma segunda e decisiva ronda de reformas das pensões, lançando projectos relacionados com as perspectivas e os desafios que se colocam neste domínio. O governo grego está agora no processo de gerar um consenso tão amplo quanto possível - envolvendo facções parlamentares e os parceiros sociais - sobre a melhor forma de responder a estes reptos. Uma vez que o protelar das reformas poderia, em última instância, resultar em custos de adaptação superiores, o governo sublinhou a importância de concluir este processo com êxito. No espírito do Pacto de Toledo, a Espanha está a preparar uma séria de mudanças graduais do seu regime nacional de pensões. Do ponto de vista político, há muito que este países enveredou pelo processo da mudança, mas está ainda a considerar novas reformas que podem revelar-se necessárias para tornar o regime viável à luz do envelhecimento da população. A Irlanda está a concentrar esforços no alargamento da cobertura dos regimes complementares de pensões, através da

introdução das contas individuais poupança-reforma, e numa possível reforma do regime geral.

4.3. O valor da colaboração europeia

120. Tal como a Comissão sublinhou na sua Comunicação de Outubro de 2000, incumbe aos Estados-Membros definir os regimes de pensões que pretendem e articular as várias políticas pertinentes em função das escolhas que fizerem, para garantir aos idosos níveis de rendimento adequados, sem pôr em causa a estabilidade das finanças públicas e os incentivos ao emprego e evitando hipotecar outras despesas públicas essenciais. Contudo, pese embora a considerável diversidade no interior da União Europeia, os Estados-Membros enfrentam desafios comuns e partilham objectivos relativamente aos regimes de pensões. Estão também empenhados em vários princípios, entre os quais a igualdade e a coesão social, característica do modelo social europeu. É, portanto, de toda a utilidade que os Estados-Membros coordenem esforços e troquem informações e experiências sobre práticas e reformas em curso ou previstas. As prioridades e as opções estratégicas nacionais, assim como os aspectos pontuais do processo de reforma, continuam porém a ser da responsabilidade dos Estados-Membros. O papel da União Europeia será o de ajudar os Estados-Membros a, progressivamente, desenvolver as suas próprias políticas, tendo o Conselho Europeu de Estocolmo apelado especificamente a que fosse plenamente explorado neste domínio o potencial do método aberto de coordenação.