



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 17.12.2002
COM(2002) 737 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO
EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS
REGIÕES**

Projecto de

**Relatório conjunto da Comissão e do Conselho sobre
pensões adequadas e sustentáveis**

Resumo.....	5
Adequação das pensões	5
Sustentabilidade financeira dos regimes de pensões.....	6
Modernização dos sistemas de pensões	7
Avaliação global.....	8
1. Introdução	10
2. O desafio do envelhecimento da população: tendências demográficas e percepções do público.....	12
2.1. Envelhecimento da população.....	12
2.2. Percepções do público.....	14
3. Adequação.....	22
3.1. Objectivo 1: prevenir a exclusão social	23
3.1.1. Garantias de uma pensão mínima	23
3.1.2. O risco de pobreza entre os idosos.....	26
3.1.3. Conclusão: Eliminar os riscos de pobreza na velhice	30
3.2. Objectivo 2: permitir que as pessoas mantenham o mesmo nível de vida.....	31
3.2.1. Acesso a mecanismos que permitam às pessoas manter, num grau razoável, o seu nível de vida após a passagem à reforma	31
3.2.2. Evolução provável das taxas de substituição	36
3.3. Objectivo 3: promover a solidariedade	37
3.3.1. Solidariedade entre gerações.....	37
3.3.2. Solidariedade entre os idosos.....	38
3.3.3. O envelhecimento e a evolução provável das desigualdades.....	40
3.3.4. Conclusão: o futuro da solidariedade.....	41
4. Sustentabilidade financeira dos regimes de pensões.....	44
4.1. Objectivo 4: aumentar os níveis de emprego	46
4.1.1. Breve análise da situação actual do mercado de trabalho (p.ex. potencial de emprego não utilizado).....	47
4.1.2. Principais medidas previstas para aumentar o emprego	49
4.1.3. Análise do impacto financeiro do crescimento previsto da taxa de emprego (excluindo os trabalhadores mais velhos) nos regimes de pensões.....	51
4.1.4. Conclusão.....	51
4.2. Objectivo 5: Prolongar a vida activa.....	52

4.2.1.	Participação actual dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho.....	54
4.2.2.	Objectivos a médio e longo prazo relativamente ao emprego dos trabalhadores mais velhos	56
4.2.3.	Medidas para aumentar as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos.....	56
4.2.4.	Avaliação do impacto financeiro do prolongamento da vida activa	61
4.2.5.	Conclusão: o prolongamento da vida activa é uma importante forma de assegurar a sustentabilidade financeira dos regimes de pensões	62
4.3.	Objectivo 6: Tornar os regimes de pensões sustentáveis num contexto de finanças públicas sólidas	62
4.3.1.	O impacto actual e previsto dos regimes de pensões na despesa pública	63
4.3.2.	Contribuições dos regimes públicos de pensões	66
4.3.3.	Medidas de carácter geral para assegurar o financiamento das despesas com os regimes públicos de pensões	68
4.3.4.	Conclusão: sustentabilidade financeira dos regimes públicos de pensões e solidez das finanças públicas	74
4.4.	Objectivo 7: ajustar as prestações e contribuições de forma equilibrada.....	75
4.4.1.	Reduzir os encargos para as gerações futuras	76
4.4.2.	Manter a adequação das pensões.....	78
4.4.3.	Conclusão: partilha dos riscos entre activos e reformados	79
4.5.	Objectivo 8: assegurar a adequação e a solidez financeira dos regimes de pensões privados	79
4.5.1.	Papel actual e previsto dos regimes de pensões profissionais e privados	79
4.5.2.	Quadros regulamentares para os regimes de pensões privados	82
4.5.3.	Redução dos custos administrativos	86
4.5.4.	Conclusão: contribuição dos regimes financiados por capitalização para as futuras pensões de reforma.....	87
5.	Modernização: Responder à evolução das necessidades	88
5.1.	Objectivo 9: adaptação a padrões de emprego e de carreira mais flexíveis.....	88
5.1.1.	Acesso aos direitos de pensão	89
5.1.2.	Exportabilidade dos direitos de pensão.....	90
5.1.3.	Conclusão: melhorias necessárias nos regimes do segundo pilar	92
5.2.	Objectivo 10: satisfazer as aspirações de maior igualdade entre mulheres e homens	92
5.2.1.	Disparidades na situação das pensões de homens e mulheres	92
5.2.2.	Diferenças entre homens e mulheres na legislação relativa às pensões.....	94

5.2.3.	Medidas para promover uma maior igualdade entre homens e mulheres nos regimes de pensões	95
5.2.4.	Conclusão: impacto dos regimes de pensões na igualdade entre homens e mulheres	97
5.3.	Objectivo 11: demonstrar a aptidão dos regimes de pensões para enfrentarem os desafios.....	98
5.3.1.	Acompanhamento dos regimes de pensões.....	99
5.3.2.	Mecanismos para a criação de consensos políticos	100
5.3.3.	Informação aos beneficiários	101
5.3.4.	Conclusão: a informação como motor da mudança	102
6.	Conclusões gerais e próximas etapas	103
6.1.	Atingir os objectivos comuns.....	103
6.2.	Maior cooperação a nível da União Europeia.....	107
	ANEXO – Resumos dos países	109
	BÉLGICA.....	112
	DINAMARCA	117
	ALEMANHA	122
	GRÉCIA	127
	ESPAÑA	132
	FRANÇA.....	136
	IRLANDA.....	141
	ITÁLIA.....	146
	LUXEMBURGO.....	151
	PAÍSES BAIXOS.....	155
	ÁUSTRIA.....	160
	PORTUGAL.....	165
	FINLÂNDIA	170
	SUÉCIA	175
	REINO UNIDO.....	179

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Projecto de

Relatório conjunto da Comissão e do Conselho sobre pensões adequadas e sustentáveis

RESUMO

O desafio colocado pelo envelhecimento da população e as suas implicações para a manutenção de pensões adequadas e sustentáveis foi destacado em vários Conselhos Europeus, desde o de Lisboa ao de Barcelona. Foi igualmente salientado nas conclusões do Conselho Europeu de Estocolmo, em Março de 2001, que lançou as bases para o método aberto de coordenação no domínio dos regimes de pensões. Este processo foi finalmente lançado no Conselho Europeu de Laeken, em Dezembro de 2001, com base em onze objectivos comuns, enquadrados nos três princípios gerais seguintes: salvaguardar a capacidade de os regimes de pensões cumprirem os seus objectivos sociais; manter a sua sustentabilidade financeira e dar resposta a necessidades sociais em evolução.

Em Setembro de 2002, os Estados-Membros apresentaram relatórios de estratégia nacional sobre os regimes de pensões em que descrevem pormenorizadamente o modo como estão a tentar atingir os onze objectivos comuns. Subsequentemente, os serviços da Comissão analisaram os relatórios apresentados com vista à avaliação do cumprimento dos referidos objectivos.

Adequação das pensões

Todos os Estados-Membros garantem à maioria das pessoas a aquisição de direitos de pensão e proporcionam um nível mínimo de rendimento aos idosos que não adquiriram direitos de pensão suficientes. O facto de a velhice ter deixado de ser sinónimo de pobreza é uma importante conquista dos regimes de pensões. Em muitos Estados-Membros, o risco de pobreza dos idosos é inferior ao das camadas mais jovens da população. Sobretudo nos Estados-Membros onde os riscos de pobreza continuam a ser elevados, está a ser introduzida uma vasta gama de medidas destinadas a melhorar as garantias de rendimento mínimo, bem como várias prestações pecuniárias e em espécie.

Os regimes de pensões, através dos regimes públicos ligados aos salários (primeiro pilar), regimes profissionais privados (segundo pilar) e planos individuais de reforma (terceiro pilar), oferecem à maior parte dos europeus boas oportunidades de manterem o seu nível de vida depois de se reformarem. Em consequência destes regimes, e em combinação com outras políticas de incentivos fiscais aos pensionistas, na maioria dos Estados-Membros, os idosos atingiram, de um modo geral, um nível de vida razoável e, em alguns Estados-Membros, até relativamente elevado. A maturação dos regimes de pensões e a maior participação das mulheres contribuíram para aumentar os níveis médios das pensões. No futuro, muitos

Estados-Membros prevêem a introdução de novos aperfeiçoamentos nos regimes de pensões, designadamente permitindo que as pessoas adquiram direitos de pensão adicionais se adiarem a sua passagem à reforma e incentivando os parceiros sociais para que criem regimes de pensões sectoriais baseados em acordos colectivos vinculativos. Embora a maior parte dos rendimentos das pensões continue a ser assegurada pelos regimes do primeiro pilar, os Estados-Membros também estão a incentivar os regimes de pensões privados.

Os Estados-Membros integraram fortes elementos redistributivos nos seus regimes de pensões do primeiro pilar, nomeadamente sob a forma de garantias de pensão mínima ou de créditos relativos a alguns períodos em que as pessoas não auferiram rendimentos passíveis de contribuição para a segurança social (por exemplo, de desemprego, de licença parental, etc.), o que contribuiu para reduzir as disparidades de rendimentos entre os pensionistas, muitas vezes mais do que entre a população em geral. A maior dependência dos regimes de pensões profissionais, frequentemente sustentados por acordos colectivos, ou de regimes públicos de pensões com fortes elementos de solidariedade e com uma forte ligação entre contribuições e prestações, aumentará a adequação dos níveis das pensões e promoverá a equidade entre gerações.

Sustentabilidade financeira dos regimes de pensões

Nos últimos anos, os Estados-Membros reconheceram a urgência de tornar os regimes de pensões estáveis do ponto de vista financeiro, tendo em conta o período limitado em que será possível actuar antes que o envelhecimento da população produza todo o seu efeito. Neste contexto, uma abordagem baseada no aumento das taxas de emprego, na redução da dívida pública e na reforma dos sistemas de pensões, elementos igualmente subjacentes às Orientações Gerais para as Políticas Económicas, foi amplamente incorporada nas estratégias dos Estados-Membros.

Todos os Estados-Membros consideram que os esforços para aumentar as taxas de emprego são um elemento importante da sua estratégia de longo prazo para assegurar a sustentabilidade das pensões. O aumento das taxas de emprego permite que o financiamento das prestações possa ser suportado por um maior número de pessoas e, logo, que os níveis das prestações possam ser mantidos. As projecções relativas às despesas públicas com pensões¹ indicam que, se os objectivos de Lisboa fossem alcançados, com um aumento continuado do emprego para além de 2010, o aumento das despesas públicas com pensões em percentagem do PIB poderia reduzir-se em cerca de um terço em 2050, comparativamente ao cenário de base no qual não haveria alteração das políticas. Isto significa que o aumento das taxas de emprego, por si só, não resolverá o problema da sustentabilidade financeira dos regimes de pensões.

Actualmente, a maioria dos europeus reforma-se antes de atingir a idade legal de reforma. Se fosse possível aumentar um ano à idade de reforma efectiva, sem aumentar os direitos de pensão, o aumento previsto das despesas com pensões sofreria uma redução de 0,6 a 1 pontos percentuais do PIB em 2050. Isto significa que um aumento de um ano na idade de reforma efectiva absorveria cerca de 20% do aumento médio previsto das despesas com pensões em 2050. Os Estados-Membros

¹ Realizadas pelos Estados-Membros em 2001 sob os auspícios do Comité de Política Económica.

declararam estar empenhados em adiar o acesso à reforma antecipada e estão a reformar os regimes de pensões antecipadas e as políticas laborais. Contudo, em muitos casos, o ritmo das reformas fica aquém do que seria necessário para atingir os objectivos de Estocolmo e de Barcelona relativamente à taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos (50% até 2010 comparativamente a 38,5% na actualidade) e ao aumento em cinco anos da idade efectiva de reforma até 2010.

Alguns Estados-Membros adoptaram, ou estão a adoptar, estratégias globais para assegurar a sustentabilidade dos sistemas de pensões e das finanças públicas em geral, em conformidade com a estratégia tripla incorporada no âmbito das Orientações Gerais para as Políticas Económicas. Contudo, estão previstos grandes aumentos das despesas com as pensões públicas na maioria dos Estados-Membros e, além disso, há países que ainda se debatem com rácios de dívida pública elevados e com a necessidade de consolidação orçamental. São necessárias novas reformas nos três domínios, em especial reformas dos sistemas de pensões nos Estados-Membros que ainda não salvaguardaram a sustentabilidade destes sistemas a longo prazo.

Os Estados-Membros estão cientes de que, em virtude da forte pressão financeira exercida pela rápida deterioração dos rácios de dependência, a equidade entre as gerações ficará em risco. Para prevenir os efeitos adversos sobre o emprego, devem tomar-se precauções tendentes a evitar o aumento da carga fiscal global, em especial sobre o trabalho, e a atingir um equilíbrio sustentável entre a fiscalidade incidente no trabalho, por um lado, e outras formas de fiscalidade, incluindo a que incide no capital, por outro. Vários Estados-Membros procuraram acautelar as consequências para os regimes de pensões da passagem à reforma da geração do “baby-boom” criando fundos de reserva nos regimes públicos de pensões, com o intuito de evitar grandes aumentos das contribuições. Muitos Estados-Membros também proporcionaram melhores oportunidades aos regimes complementares privados e ao financiamento privado, reduzindo deste modo as pressões para um aumento da despesa pública. Alguns países transformaram os seus regimes públicos de pensões em regimes de contribuições definidas fictícias, com o objectivo de estabilizarem as taxas de contribuição das diversas gerações e de instituírem melhores incentivos ao trabalho, contribuindo deste modo também para cumprirem o objectivo de aumentar as taxas de emprego.

A sustentabilidade financeira dos regimes de pensões financiados por capitalização depende da boa administração dos fundos e do desempenho dos mercados financeiros. Os riscos que ameaçam os regimes de pensões por capitalização podem ser em grande medida reduzidos através de uma supervisão eficaz e de uma gestão prudente dos activos. A directiva relativa às instituições de realização de planos de pensões profissionais, actualmente em discussão no Conselho e no Parlamento Europeu, constituirá um importante passo em frente nesta matéria.

Modernização dos sistemas de pensões

Os regimes gerais, de um modo geral, respondem bem ao desafio de proporcionar pensões de reforma aos trabalhadores atípicos (a tempo parcial, temporários, não assalariados) e aos trabalhadores móveis. Em contrapartida, a situação nos regimes do segundo pilar ainda não pode ser considerada satisfatória: a cobertura dos regimes profissionais continua a ser menos boa para os trabalhadores atípicos e, em muitos Estados-Membros, os trabalhadores que mudam de emprego tendem a terminar as

suas carreiras com menos direitos de pensão ao abrigo de regimes profissionais do que os trabalhadores que permanecem com o mesmo empregador.

Os Estados-Membros estão a adaptar gradualmente os seus sistemas de pensões à evolução dos papéis sociais e económicos dos homens e das mulheres. Estão a adoptar novas regras tendentes a facilitar a conciliação entre as responsabilidades familiares e o trabalho, para ambos os progenitores. Todavia, apesar dessas medidas e da maior participação das mulheres no mercado de trabalho, ainda subsistirão por muito tempo diferenças significativas entre os direitos de pensão das mulheres e dos homens.

Por último, a maioria dos Estados-Membros envidou esforços para melhorar a transparência dos seus sistemas de pensões, tanto a nível dos sistemas no seu conjunto como no que diz respeito aos direitos de pensão individuais. Também reconhecem a importância da criação de consensos para o desenvolvimento e a reforma dos regimes de pensões.

Avaliação global

A primeira avaliação global dos regimes de pensões e das políticas nacionais neste domínio, a nível da União Europeia, mostra que os Estados-Membros estão a evoluir para sistemas de pensões financeiramente sustentáveis, capazes de assegurar pensões adequadas no futuro, em particular na altura em que o envelhecimento da população acelerar. Os Estados-Membros têm plena consciência da interdependência entre a sustentabilidade financeira e a adequação das pensões no contexto de uma sociedade em envelhecimento: a sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões é uma condição prévia necessária para que as prestações de reforma venham a ter níveis adequados no futuro, ao mesmo tempo que a adequação das pensões é uma condição prévia à congregação de apoio político para viabilizar as necessárias reformas dos regimes de pensões.

Os relatórios de estratégia nacional apresentam uma grande variedade de desenvolvimentos positivos no que respeita à consecução dos objectivos comuns. Embora os desafios financeiros tenham sido a principal força motriz das reformas, os Estados-Membros têm tido o cuidado de não comprometer os objectivos sociais dos seus regimes de pensões e estão a esforçar-se por adaptar os seus sistemas de pensões à evolução das necessidades sociais. Este equilíbrio entre as preocupações sociais e as preocupações financeiras é fundamental para o êxito político das reformas dos sistemas de pensões. Todos os Estados-Membros iniciaram já os seus processos de reforma e vários deles levaram a cabo grandes reformas, algumas delas radicais, durante a década de 1990. No entanto, um grande número de países considera necessário fazer novas reformas para salvaguardar a sustentabilidade a longo prazo dos seus sistemas de pensões, bem como a solidez das finanças públicas.

A dinâmica subjacente ao processo de reformas que visa assegurar a sustentabilidade das pensões a níveis adequados deve ser mantida. Estas reformas devem ser enquadradas nos esforços coordenados dos Estados-Membros para aplicar a estratégia de crescimento definida pela Cimeira de Lisboa, incluindo reformas estruturais e das finanças públicas e investimento público de melhor qualidade e mais produtivo. Muitos Estados-Membros estão confrontados com aumentos muito elevados das despesas nos seus sistemas de pensões, no âmbito das políticas actuais, e ainda necessitam de tomar medidas para fazerem face a estes desafios financeiros

sem pôr em risco a adequação das prestações de reforma. A melhoria dos incentivos para os trabalhadores mais velhos permanecerem durante mais tempo no mercado de trabalho revestir-se-á de particular importância. Isso poderá ser conseguido, nomeadamente, através de um reforço da relação entre as contribuições e as prestações. Finalmente, a adequação futura também depende da adaptação dos sistemas de pensões a padrões de emprego e de carreira profissional mais flexíveis e à evolução dos papéis dos homens e das mulheres na sociedade.

O envelhecimento começará a produzir os seus efeitos nos sistemas de pensões dentro dos próximos dez anos em muitos Estados-Membros. É, pois, urgente adoptar estratégias credíveis e eficazes e transmitir sinais claros aos cidadãos sobre o que podem esperar dos seus sistemas de pensões e aquilo que têm de fazer para alcançarem um nível de vida adequado quando se reformarem.

1. INTRODUÇÃO

Vários Conselhos Europeus puseram em evidência o desafio do envelhecimento das populações e, em particular, as suas implicações para a manutenção de pensões adequadas e sustentáveis. O Conselho de Lisboa (2000) sublinhou a necessidade de estudar *“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”*. A isto se seguiu a subscrição pelo Conselho de Gotemburgo (2001) dos três princípios gerais para modernizar os regimes de pensões, nomeadamente: *“salvaguardar a capacidade de os regimes cumprirem os seus objectivos sociais, manterem a sua sustentabilidade financeira e darem resposta a necessidades sociais em evolução”*.

Um relatório conjunto² do Comité da Protecção Social e do Comité de Política Económica dirigido ao Conselho Europeu de Laeken (Dezembro de 2001), exortava à utilização do método aberto de coordenação no domínio das pensões *“a fim de ajudar os Estados-Membros na elaboração das respectivas políticas com o objectivo de preservar a sua capacidade para cumprirem os seus objectivos sociais, garantir a sua sustentabilidade financeira e dar resposta a necessidades sociais em evolução.”* Esse relatório propunha onze objectivos comuns, enquadrados nos três princípios aprovados em Gotemburgo.

Por último, o Conselho de Barcelona (2002) apelava *“à aceleração da reforma dos sistemas de pensões, a fim de garantir que estes sejam financeiramente sustentáveis e cumpram os seus objectivos sociais”*, tendo sublinhado, neste contexto, a importância do Relatório conjunto da Comissão e do Conselho sobre pensões ao Conselho Europeu da Primavera de 2003.

A título de contributo para este último relatório, os Estados-Membros apresentaram relatórios de estratégia nacional, em Setembro de 2002, nos quais descrevem em pormenor o modo como estão a tentar cumprir os onze objectivos comuns. Estes relatórios mostram que os Estados-Membros tomaram, e continuam a tomar, várias medidas para realizar estes objectivos. No tocante ao objectivo da sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões, os Estados-Membros integraram nas suas abordagens a estratégia tripla de resposta às implicações orçamentais do envelhecimento da população decidida no Conselho de Estocolmo e subsequentemente incorporada nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas de 2002. As três vertentes desta estratégia são as seguintes: aumentar as taxas de emprego, reduzir a dívida pública e reformar os próprios sistemas de pensões. O objectivo é conter as pressões sobre as finanças públicas e dotar os sistemas de pensões de uma base financeira sólida. Entre as medidas tomadas pelos Estados-Membros incluem-se, em particular, a limitação do fluxo para os regimes de reforma antecipada, o aumento dos incentivos para o prolongamento da vida activa e o adiamento da passagem à reforma, e o aumento das futuras margens orçamentais graças à redução da dívida pública ou à constituição de fundos de reserva para as pensões dos regimes gerais.

²

Qualidade e viabilidade de pensões – Relatório conjunto do Comité da Protecção Social e do Comité de Política Económica sobre objectivos e métodos de trabalho na área das pensões.

A responsabilidade pela concepção dos sistemas de pensões e pela sua gestão continua a pertencer aos Estados-Membros, em conformidade com o princípio de subsidiariedade. Embora não haja qualquer intenção de mudar este estado de coisas, já é amplamente aceite que a adequação e a sustentabilidade dos sistemas de pensões têm implicações que ultrapassam as fronteiras nacionais. Esta evidência foi aceite primeiramente no domínio da política económica e das finanças públicas: a estabilidade da moeda comum depende de políticas orçamentais sãs. O envelhecimento das populações constitui um importante desafio para as finanças públicas, tendo em conta o facto de que cerca de um décimo do PIB da União Europeia se destina actualmente à despesa pública com as pensões.

Porém, o envelhecimento também é um importante desafio para a capacidade de os sistemas de pensões realizarem os seus objectivos sociais, que consistem em assegurar rendimentos adequados e razoáveis aos idosos e evitar a pobreza na velhice. De um ponto de vista europeu, é igualmente importante garantir que os trabalhadores migrantes que, em número crescente, adquiriram direitos a pensões de reforma em diversos Estados-Membros poderão contar com as prestações que lhes foram prometidas e não terão de recorrer à assistência social no seu país de residência.

Tal como foi solicitado pelos Conselhos Europeus de Estocolmo e de Barcelona, o impacto nas finanças públicas do aumento das despesas relacionadas com o envelhecimento é avaliado no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Os Estados-Membros apresentam anualmente os seus Programas de Estabilidade e Convergência, que estabelecem objectivos para a consecução da sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo. Além disso, o Conselho Europeu de Laeken, que aprovou os métodos de trabalho e os objectivos comuns para o método aberto de coordenação no domínio das pensões, afirma que este processo "ocupará o lugar que lhe cabe ao lado de outros processos à escala da UE com funcionamento comprovado e que já abrangem certas áreas dos regimes de pensões". Exige ainda que este processo não ponha em causa o actual equilíbrio de responsabilidades entre as instâncias políticas europeias e nacionais. O método aberto de coordenação lançado no Conselho Europeu de Laeken estabelece um quadro integrado que terá em conta as actividades de coordenação de políticas existentes noutros domínios (política económica, finanças públicas e emprego, em particular) e contribui com os seus resultados para o desenvolvimento futuro desses outros processos.

Uma importante vantagem desta nova cooperação será a promoção de uma aprendizagem mútua. Os Estados-Membros enfrentam muitos problemas semelhantes – e principalmente o desafio comum do envelhecimento das populações. Longe de impor restrições aos responsáveis políticos nacionais, o método aberto de coordenação aumentará a sua capacidade de avaliar o seu desempenho relativo, permitir-lhes-á conhecer outras opções políticas e promoverá uma melhor compreensão das vantagens e dos problemas das diferentes opções.

O presente relatório constitui a primeira análise global das estratégias nacionais no domínio das pensões de reforma e apresenta o modo como os Estados-Membros estão a responder ao desafio do envelhecimento demográfico tendo em consideração os três objectivos gerais: adequação, sustentabilidade e modernização.

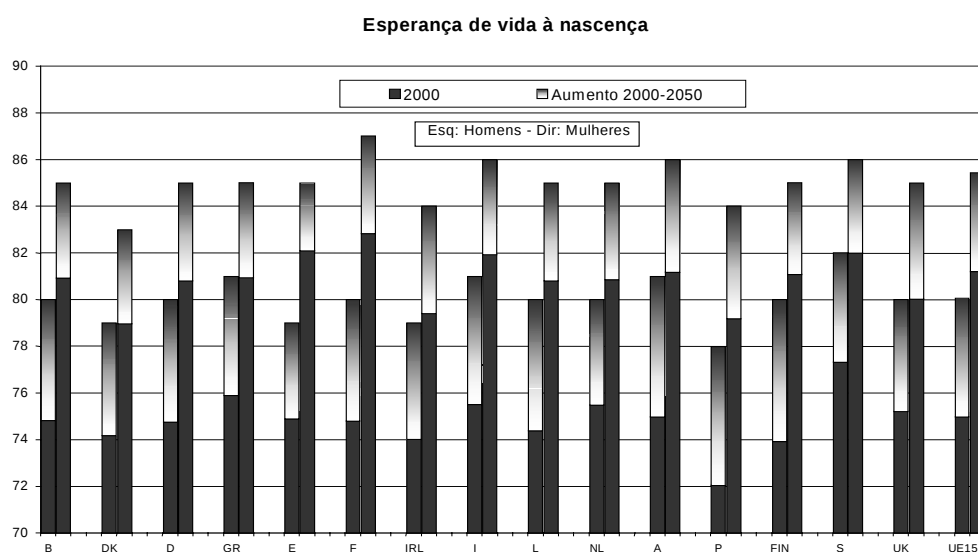
2. O DESAFIO DO ENVELHECIMENTO DA POPULAÇÃO: TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS E PERCEPÇÕES DO PÚBLICO

2.1. Envelhecimento da população

Ao longo das próximas décadas, a UE estará confrontada com uma aceleração significativa do envelhecimento demográfico devido a três factores principais: i) a chegada da geração do “baby-boom” à idade de reforma, ii) a continuação do aumento da esperança de vida e iii) a diminuição da fertilidade desde a década de 1970. O primeiro destes factores criará um desequilíbrio demográfico temporário, enquanto os efeitos dos outros dois factores são duradouros. No entanto, os três factores combinam-se para colocar um importante desafio financeiro aos regimes de pensões nas próximas décadas, altura em que o número de pensionistas aumentará rapidamente e a população em idade activa diminuirá. Existe o risco de que o maior rácio de dependência dos idosos imponha no futuro um ónus financeiro insustentável à população activa e afecte negativamente o potencial de crescimento económico da Europa.

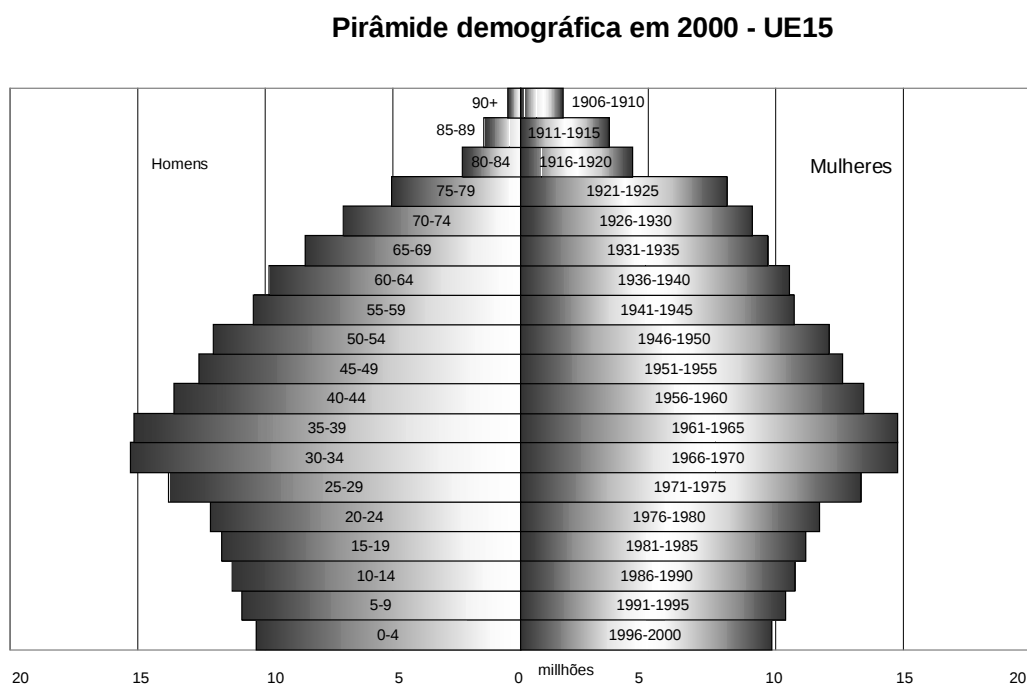
Prevê-se que, no ano 2050, os europeus viverão pelo menos quatro a cinco anos mais do que na actualidade (ver gráfico 1, infra). Dado que a actual esperança de vida aos 65 anos é de cerca de 15½ anos para os homens e 19½ anos para as mulheres, um aumento de 5 anos fará com que o custo da oferta de pensões ao mesmo nível que hoje suba 25% a 30%. Isto constitui, porém, apenas cerca de metade do desafio demográfico para o qual a Europa deve preparar-se. A outra grande mudança advém do facto de a numerosa geração nascida após a Segunda Guerra Mundial, a geração do “baby-boom”, atingir a idade de reforma e de as gerações subsequentes serem muito mais pequenas, em resultado das menores taxas de natalidade. Isto é visível na pirâmide demográfica da Europa (ver gráfico 2), em que as pessoas entre os 35 e os 55 anos são actualmente muito numerosas. Nos próximos 10 a 15 anos estas gerações numerosas começarão a reformar-se e a receber as suas pensões.

Gráfico 1



Fonte: EUROSTAT Projeções demográficas - Cenário de base

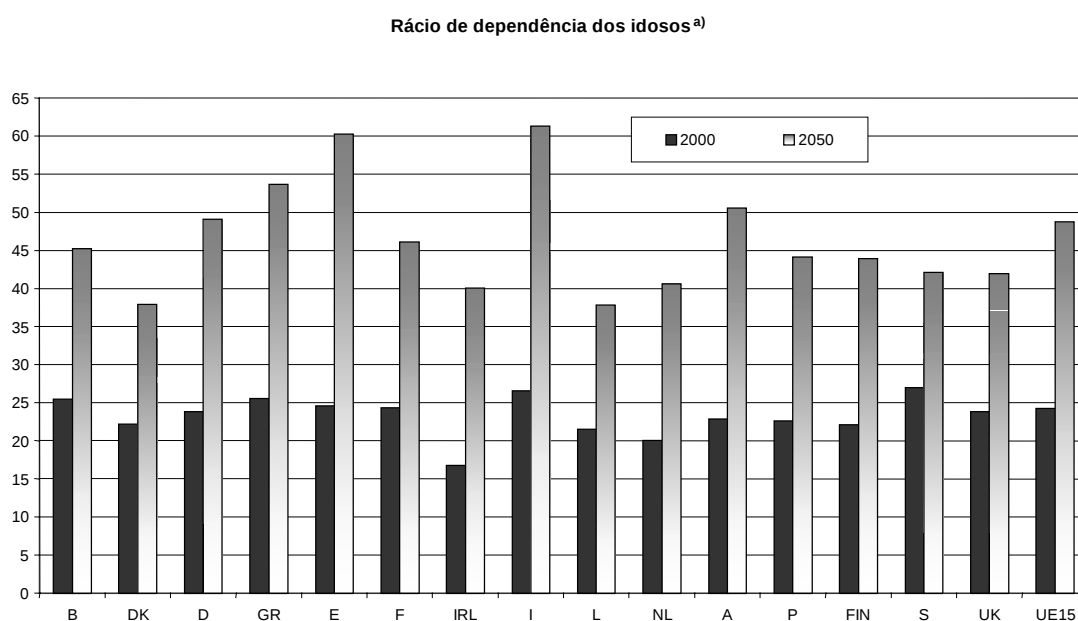
Gráfico 2



Fonte: EUROSTAT Projeções demográficas - Cenário de base

O efeito combinado das gerações numerosas que chegam à idade da reforma e do aumento da esperança de vida levará à duplicação do rácio de dependência dos idosos, isto é, do número de pessoas em idade de reforma (+65) em relação à população em idade activa (15-64). No ano 2000, as pessoas com mais de 65 anos representavam cerca de um quarto da população em idade activa; em 2050 serão quase 50%.

Gráfico 3



a) Número de pessoas com 65 anos ou mais em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos de idade.
Fonte: EUROSTAT Projeções demográficas - Cenário de base

O Conselho Europeu de Estocolmo, realizado em Março de 2001, abordou o desafio demográfico do envelhecimento da população, em que as pessoas em idade activa constituirão uma parte mais pequena da população total, tendo afirmado que “o número de mulheres e homens reformados vai aumentar rapidamente, ao passo que a percentagem da população activa vai começar a diminuir a partir de 2010. Esta situação exercerá uma pressão considerável sobre os sistemas de segurança social, nomeadamente sobre as pensões, os sistemas de cuidados de saúde e de assistência aos idosos³. A União e os Estados-Membros tomam agora medidas com a definição de novas abordagens (...). A próxima década oferece uma oportunidade para resolver o desafio demográfico mediante o aumento das taxas de emprego, a redução da dívida pública e a adaptação dos sistemas de segurança social, incluindo os regimes de pensões.”

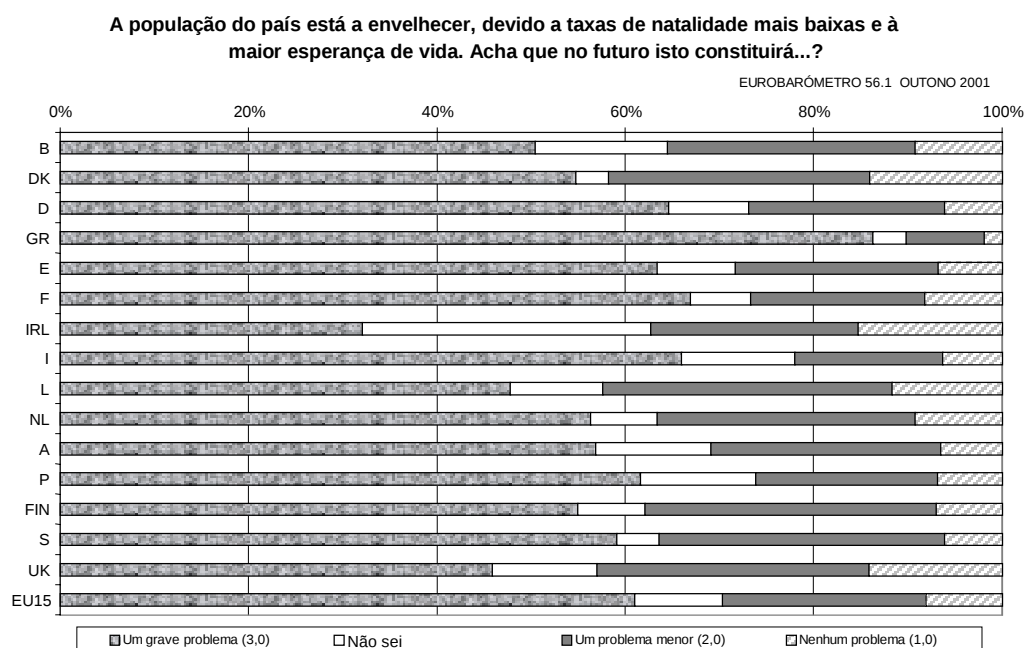
2.2. Percepções do público

O impacto potencial desta evolução demográfica nos regimes de pensões suscita grande preocupação em todos os Estados-Membros. A sensibilização para o problema tem vindo a crescer, tanto entre os responsáveis políticos como entre os cidadãos, como mostram os resultados de um inquérito Eurobarómetro realizado pela Comissão no Outono de 2001 (ver gráfico infra).⁴

³ A Comissão examinará numa comunicação separada as questões da acessibilidade, da sustentabilidade financeira e da qualidade dos sistemas de saúde e de cuidados prolongados para os idosos.

⁴ A Comissão anunciou a sua intenção de realizar um inquérito sobre as pensões e a reforma dos regimes na sua comunicação de 11.10.2000 intitulada “A evolução futura da protecção social numa perspectiva de longo prazo: Regimes de pensões seguros e sustentáveis” (COM(2000) 622 final). O objectivo era avaliar a sensibilização e as expectativas do público em relação à modernização dos regimes de pensões. Esta secção apresenta apenas uma pequena selecção dos resultados que são particularmente relevantes no contexto do presente relatório. Em breve estará disponível uma análise mais exaustiva dos resultados. O inquérito foi feito a amostras representativas da população com mais de quinze anos de idade em cada um dos Estados-Membros. A amostra habitual dos inquéritos Eurobarómetro normais é constituída por 1000 pessoas por país, excepto no Luxemburgo (600) e no Reino Unido (1000 na Grã-Bretanha e 300 na Irlanda do Norte).

Gráfico 4



A consciência destes desafios demográficos, que são sobretudo encarados como um problema para os regimes públicos de pensões, leva provavelmente muitos europeus a adoptar um ponto de vista bastante pessimista sobre os futuros direitos de pensão do regime geral. A maioria dos europeus prevê algumas dificuldades para viver com a sua pensão do Estado, havendo uma grande percentagem de pessoas que não têm uma ideia clara sobre aquilo que poderão esperar: quase 30% das pessoas inquiridas responderam “Não sei”.

Gráfico 5



Os resultados podem reflectir dúvidas acerca da futura viabilidade dos regimes gerais de pensões e uma falta de confiança nas políticas governamentais, mas também traduzem, pelo menos em alguns países, uma certa confusão sobre o significado do termo “pensão do Estado”. Em todo o caso, a confiança quanto à situação financeira depois da passagem à reforma é bastante elevada, o que depende não só do

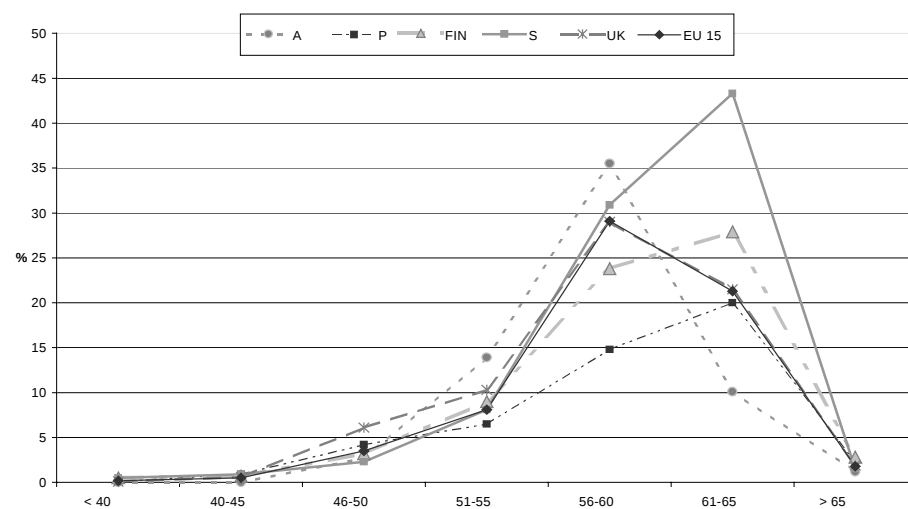
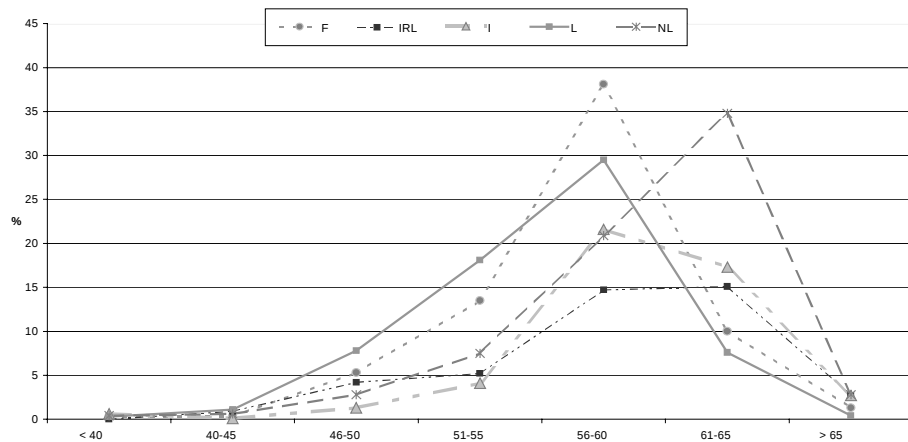
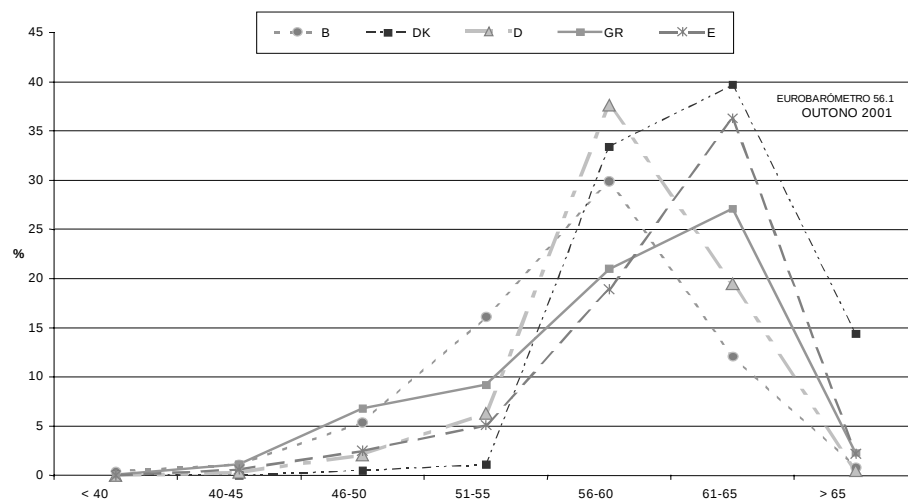
rendimento proveniente dos diversos regimes de pensões, mas também de outros factores, como as poupanças e a posse de casa própria. Esta pergunta mais geral sobre a situação que as pessoas prevêem vir a ter depois de se reformarem mostra que cerca de 20% dos europeus estão preocupados com a sua situação depois da passagem à reforma, enquanto mais de 60% mostram estar confiantes. Os níveis mais elevados de confiança são observáveis nos países nórdicos. Também é interessante notar que menos pessoas responderam “Não sei” a esta pergunta sobre a situação global após a passagem à reforma.

Gráfico 6



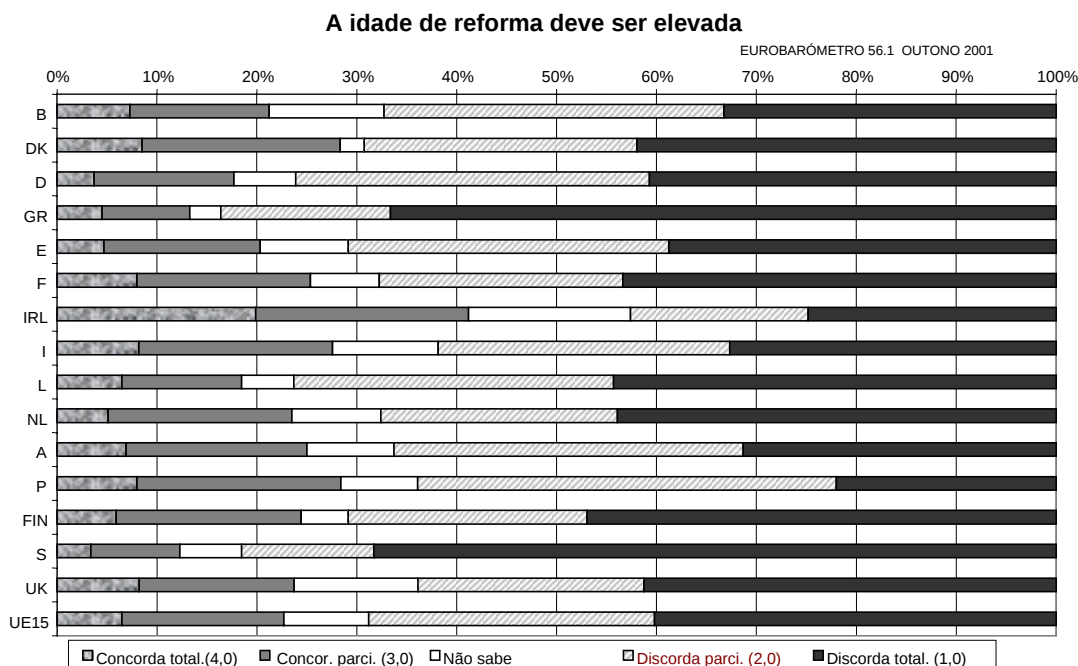
Uma resposta política evidente para o aumento da esperança de vida seria elevar a idade de reforma de modo a manter inalterado o equilíbrio entre a duração da vida activa e a da reforma. Isto permitiria manter níveis de pensões adequados sem ter de aumentar as contribuições nem os impostos para financiar os regimes de pensões. Poderá não ser necessário aumentar a idade legal de reforma, que é normalmente de 65 anos na maioria dos Estados-Membros. Na prática, só uma minoria das pessoas permanece no mercado de trabalho até atingir essa idade. A maioria dos europeus tenciona reformar-se entre os 56 e os 60 anos, e muito poucos esperam estar ainda a trabalhar após os 65 anos de idade (ver gráfico 7).

Gráfico 7 Com que idade tenciona reformar-se?



A mudança das atitudes em relação às práticas de passagem à reforma constituirá um importante desafio para os responsáveis políticos. É claro que o aumento da idade legal de reforma não será uma resposta política popular ao desafio do envelhecimento demográfico: menos de um quarto dos europeus apoiariam uma tal medida (ver gráfico 8).

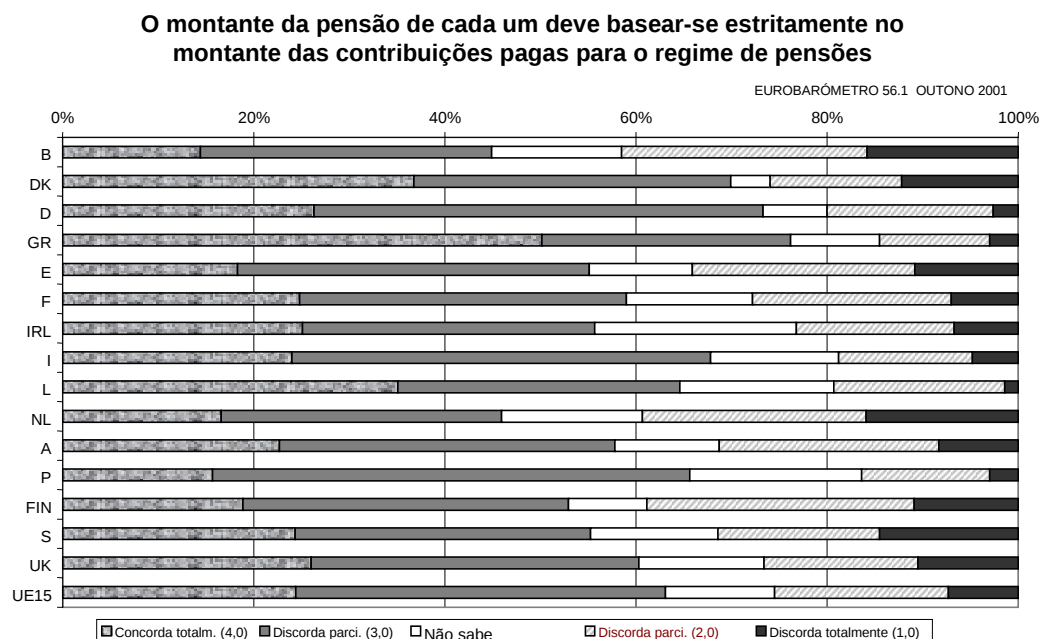
Gráfico 8



Porém, a manutenção da actual idade de reforma não significa que não se possa aumentar a idade efectiva de abandono do mercado de trabalho e aproximá-la da idade legal de reforma. Também vale a pena assinalar que a idade média de reforma era mais elevada na década de 1960 do que na actualidade, muito embora, nessa altura, a esperança de vida aos 65 anos fosse muito menor e o estado de saúde das pessoas dessa idade menos favorável do que é hoje, ou do que será provavelmente dentro de algumas décadas.

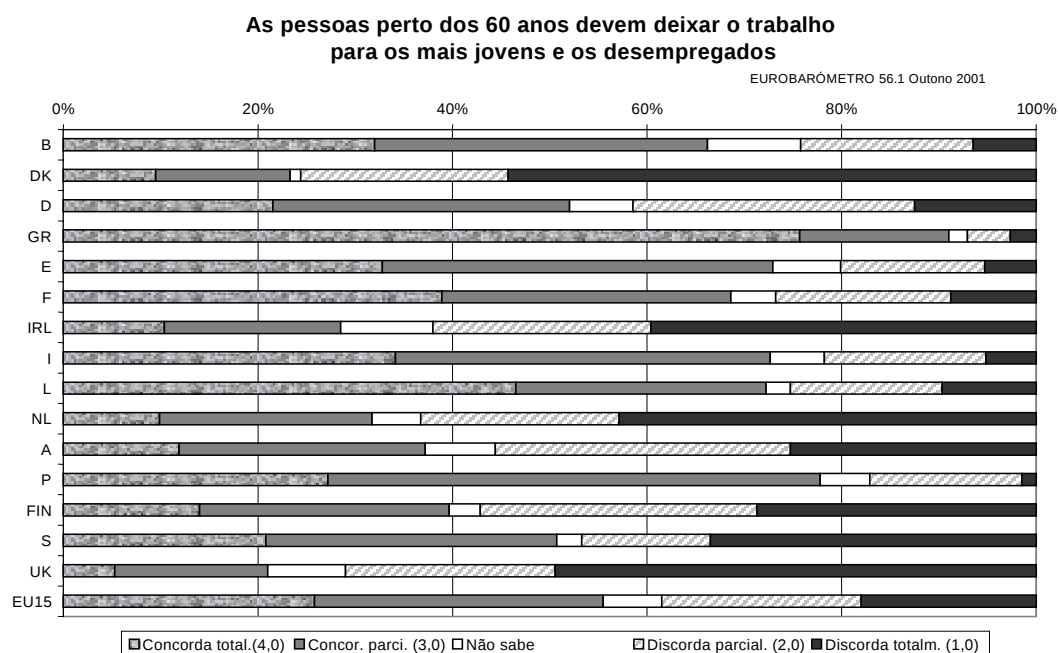
Para elevar a idade efectiva de reforma, é necessário incorporar incentivos para o prolongamento da vida activa nos regimes de pensões, o que pode assumir a forma de uma ligação actuarial estreita entre as contribuições e as prestações, uma ideia que, pelo menos em princípio, goza do apoio da opinião pública (ver gráfico 9).

Gráfico 9



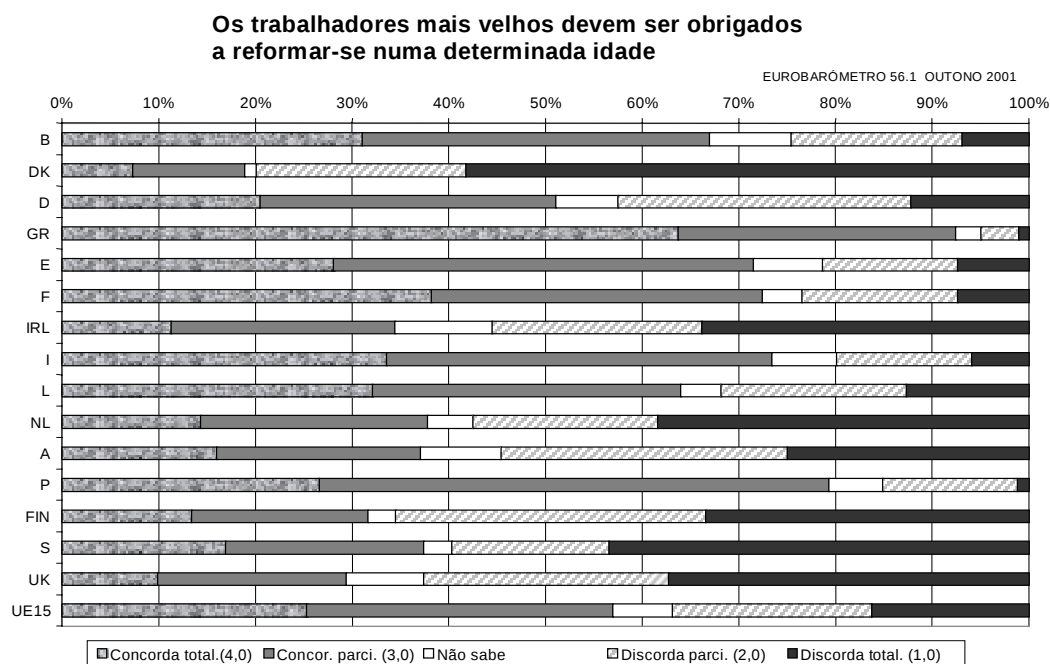
Simultaneamente, a ideia de que os trabalhadores mais velhos devem dar lugar no mercado de trabalho aos trabalhadores mais jovens e aos desempregados ainda é sustentada por muita gente. A falácia do “bolo do trabalho”, isto é, a ideia de que existe um determinado número de postos de trabalho que é necessário repartir da forma mais justa possível, ainda parece estar muito arraigada na opinião pública. Mas isto não é seguramente assim em todo o lado. Na Dinamarca, Países Baixos, Reino Unido e Irlanda, países onde a sensibilização do público contra a discriminação em razão da idade foi recentemente aumentada por grandes debates e campanhas governamentais, a maioria é igualmente veemente no seu *desacordo* com essa ideia. Uma vez que ainda não há muito tempo as atitudes nestes países eram semelhantes às presentemente defendidas pela maioria das pessoas, parece que os sentimentos podem evoluir e mudar quando as pessoas são expostas, durante um período longo, a debates sobre estas questões.

Gráfico 10



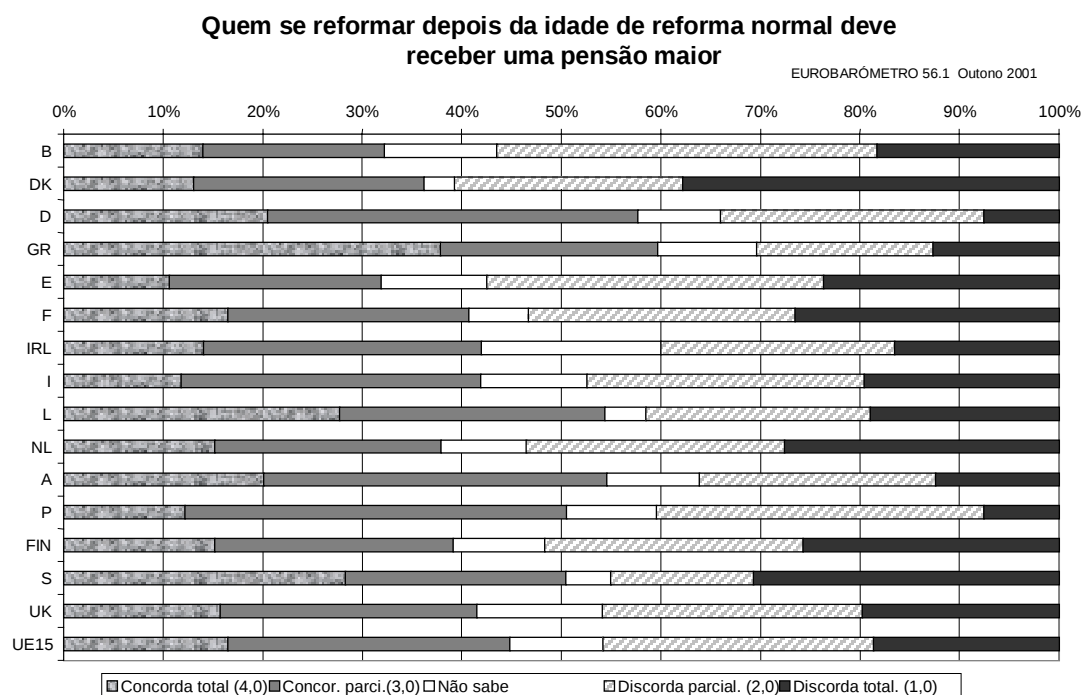
A maioria dos europeus pensa também ainda que a passagem à reforma deve ser obrigatória numa determinada idade mas, mais uma vez, as opiniões diferem consideravelmente consoante os Estados-Membros. O caso da Itália é interessante, pois parece haver um forte apoio à passagem obrigatória à reforma, o que não impediu que o governo adoptasse (durante um longo período de transição) um sistema muito flexível, em que as pessoas têm um elevado grau de liberdade individual para decidirem quando querem reformar-se e determinarem o nível da sua pensão através da escolha do momento em que se reformam.

Gráfico 11



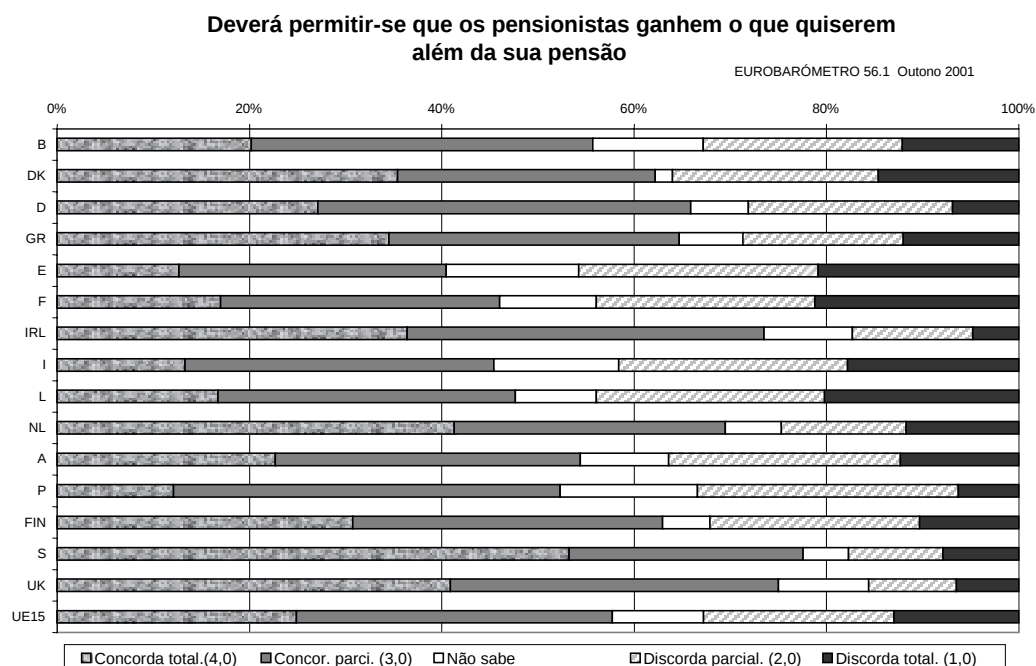
A aquisição de direitos de pensão adicionais graças ao adiamento da passagem à reforma pode ser uma importante forma de assegurar a manutenção da adequação das prestações num contexto em que as taxas de substituição estão a sofrer uma redução em resposta ao equilíbrio menos favorável entre os activos e os reformados. Contudo, esta ideia, que já está a ser aplicada em alguns dos regimes de pensões reformados, ainda não tem uma ampla aceitação na opinião pública (ver gráfico 12).

Gráfico 12



A ideia de que os pensionistas devem ser autorizados a auferir rendimentos complementares à sua pensão – outra forma de incentivar a participação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho e de assegurar um melhor nível de vida para os pensionistas – goza de maior aceitação, mas uma percentagem significativa de europeus ainda pensa que não deveria ser possível combinar os rendimentos do trabalho com uma pensão (gráfico 13).

Gráfico 13



Estes resultados do inquérito Eurobarómetro parecem indicar que as atitudes do público em vários Estados-Membros revelam um atraso em relação a um processo de reforma que já está bastante avançado. A sensibilização para as medidas de reforma necessárias e os benefícios que elas poderão trazer aos trabalhadores mais velhos, às pessoas que contribuem para as pensões e aos pensionistas deverá constituir, por isso, uma prioridade, em especial no que diz respeito à ligação entre o emprego e os sistemas de pensões.

3. ADEQUAÇÃO

Os sistemas de pensões são uma das principais conquistas sociais do nosso tempo. Permitiram reduzir com êxito o risco de pobreza na velhice, a ponto de em vários Estados-Membros os idosos correrem menos riscos de viver na pobreza do que as camadas mais jovens. Os sistemas de pensões são também um elemento importante das economias modernas, na medida em que tornam os idosos economicamente independentes dos seus descendentes e permitem às pessoas em idade activa terem mais mobilidade do que se vivessem nos agregados familiares tradicionais de três gerações.

A maioria das pessoas pode usufruir da sua pensão numa idade em que ainda goza de boa saúde. Deste modo, a reforma é encarada como uma importante recompensa no final de uma vida de trabalho, permitindo que se iniciem novos projectos e se alterem estilos de vida.

Os sistemas de pensões diferem consideravelmente de Estado-Membro para Estado-Membro, mas os seus objectivos sociais são semelhantes em todos os países, como foi sublinhado no relatório conjunto ao Conselho Europeu de Laeken sobre a qualidade e a viabilidade das pensões: prevenir a pobreza entre os idosos; permitir

que as pessoas mantenham, na medida do razoável, o seu nível de vida após a passagem à reforma, e promover a solidariedade intra e intergeracional.

3.1. Objectivo 1: prevenir a exclusão social

*Garantir aos mais velhos protecção contra a pobreza e condições de vida dignas; proporcionar-lhes o usufruto da prosperidade económica do seu país e a participação na vida pública, social e cultural*⁵.

3.1.1. Garantias de uma pensão mínima

Uma característica importante dos sistemas europeus de segurança social é a existência de disposições destinadas a garantir um nível mínimo de recursos. No caso das pessoas em idade activa poderá existir a preocupação de que esses regimes sociais subordinados a condições de recursos interajam negativamente com os incentivos ao trabalho. No caso das pessoas acima da idade de reforma, essas preocupações não existem. Por outro lado, é certamente mais bem aceite que os idosos recebam um rendimento garantido do Estado do que pessoas mais jovens, de quem se poderia esperar que ganhassem o seu próprio sustento.

Consequentemente, os idosos usufruem, normalmente, de um melhor nível de protecção mínima do que as pessoas em idade activa. A Dinamarca e os Países Baixos proporcionam uma pensão de montante fixo universal, não subordinada a condições de recursos e ligada (indirectamente no caso dos Países Baixos) aos salários, a todas as pessoas que tenham residido no país durante a idade activa. O novo sistema de pensões sueco inclui uma pensão mínima garantida, que só é subordinada a condições de recursos relativamente ao rendimento do regime geral de pensões ligado aos salários. Noutros países, podem ser aplicáveis critérios mais rigorosos de subordinação a condições de recursos no caso das prestações complementares destinadas a aumentar os rendimentos para que estes atinjam o nível mínimo garantido. No entanto, uma aplicação sistemática da subordinação a condições de recursos pode funcionar como um desincentivo a que as pessoas façam economias para a sua própria reforma. O Reino Unido tenta resolver este problema com o novo *Pension Credit* (crédito de pensão), um direito de pensão subordinado a condições de recursos que permite às pessoas combinarem os rendimentos das suas poupanças para a reforma com prestações subordinadas a condições de recursos, de modo a que os seus rendimentos ultrapassem o rendimento mínimo garantido.

É importante salientar o carácter subsidiário de muitos destes regimes. Os sistemas de pensões são normalmente concebidos para *prevenir* a pobreza na velhice e não para a atenuar, assegurando que toda a gente acumula direitos de pensão suficientes nos regimes públicos e/ou privados para se manter financeiramente independente dos seus familiares ou da assistência social do Estado. Os regimes de pensão mínima garantida funcionam geralmente como última rede de segurança social para as pessoas com carreiras incompletas (designadamente mulheres, imigrantes), ou com salários muito baixos ao longo da sua vida activa. A Alemanha, a França e a Áustria sublinham que o número de pessoas dependentes das prestações mínimas diminuiu substancialmente nas últimas décadas, por terem sido adquiridos melhores direitos de

⁵ Neste contexto, para além das pensões, devem ser também tidos em conta as prestações sociais e os benefícios fiscais, se for caso disso.

pensão no sistema de pensões. A Grécia e a Itália referem a tendência oposta, mas isto deve-se ao facto de os montantes mínimos terem sido aumentados.

O Quadro 1, infra, mostra a diversidade de garantias de rendimento mínimo existentes nos Estados-Membros; contudo, as comparações são difíceis dadas as diferentes modalidades seguidas por esses mecanismos – às vezes dentro de um mesmo país. Em alguns países, a garantia de rendimento mínimo assume a forma de uma prestação de montante fixo que é concedida no fim de uma carreira contributiva completa (UK, IRL) ou com base na residência (NL, DK). A maioria dos Estados-Membros concede prestações complementares destinadas a elevar os direitos de pensão ligados aos salários até um determinado nível mínimo. Estes mecanismos são normalmente suficientes para assegurar um rendimento mínimo adequado, excepto no caso das pessoas que não possuem carreiras contributivas completas ou que não residiram no país durante o tempo suficiente. Para esses casos, existem prestações sociais totalmente subordinadas a condições de recursos.

Quadro 1: Garantias de rendimento mínimo para os idosos

Garantias de rendimento para os idosos				
	Tipo de garantia de rendimento	Montante	Condições de recursos	Cobertura
B	Pensões mínimas (mínimo de 30 anos de emprego a tempo inteiro declarado)	Depende dos anos de trabalho contributivo. Máx. por ano para trabalhador assalariado: € 11 793,71 (agregado familiar) ou € 9 438,10 (pessoa só), por trabalhador não assalariado: € 9 401,16 (agregado familiar) ou € 7 050,60 (pessoa só). Indexação automática aos preços.		1/3 dos pensionistas
	Direito mínimo por cada ano de carreira (mínimo 15 anos de trabalho; pelo menos 1/3 a tempo inteiro)	Calculado com base num salário mínimo garantido para uma pessoa de 21 anos de idade (€ 1 163,02 por mês).	O montante total mensal da pensão não pode exceder € 1 084,53 (agregado familiar) ou € 867,63 (pessoa só).	
	Assistência social para os idosos com mais de 62 anos (65 a partir de 2009) (GRAPA)	Por ano: pessoa só € 7 163, casal € 4 775,40 (por pessoa) Ligado aos preços (ajustamentos discricionários possíveis de dois em dois anos).	Rendimento e património do agregado familiar	
DK	Pensão do Estado baseada na residência (Folkepension)	Ligado aos salários do sector privado. Pessoa só: € 14 190 A viver maritalmente: € 10 390 por ano	O montante de base é reduzido com base nos rendimentos do trabalho auferidos pelo beneficiário. O complemento de reforma é reduzido com base nos rendimentos totais.	99% dos pensionistas.
	Pensão complementar (ATP)	€ 2 732 por ano de trabalho a tempo inteiro e pagamento de contribuições desde 1964.	Não	68% dos pensionistas.
D	Assistência social		Rendimentos e património do beneficiário e da pessoa com quem vive maritalmente.	Cerca de 186 000 em 2000
GR	Pensões mínimas (diferentes consoante os fundos) e dependentes do período de contribuições (antes ou depois de 1.1.1993). Concessão de um complemento de reforma subordinado a condições de recursos (EKAS) para todos os pensionistas não rurais		Complemento destinado a elevar as pensões baixas para um nível mínimo sem condições de recursos. Complemento de reforma subordinado a condições de recursos.	Pensão IKA primária: cerca de 70% dos pensionistas recebem a pensão mínima.

Garantias de rendimento para os idosos				
	Tipo de garantia de rendimento	Montante	Condições de recursos	Cobertura
	Pensão de base (igual à pensão rural) para todas as pessoas não contributivas com mais de 65 anos de idade		Sim, para as pessoas não contributivas	700 000 pessoas pela pensão OGA; 34000 pela pensão para não contributivos.
E	Pensão mínima contributiva garantida para as pessoas que contribuíram durante 15 anos no mínimo	>65 anos: € 385,50 por mês ou €453,98 por mês com cônjuge dependente (14 pagamentos por ano). <65 anos: €343,87 por mês ou €406,16 por mês com cônjuge dependente (14 pagamentos por ano).	Sim	15% das pensões pagas pelo regime geral em 2001 (23% em 1995)
	Pensão não contributiva "salário social"	€258,68 (14 pagamentos por ano)	Sim	Cerca de 470 000 em Junho de 2002
F	Pensão mínima de velhice ("minimum vieillesse") para as pessoas com mais de 65 anos	Pessoa só: 6 835 € Casal: 12 257 € por ano	Sim	Cerca de 766 000 em 2000
	Pensão mínima mais subsídio complementar (<i>allocation supplémentaire</i>)	€2 807,72 por ano no mínimo, mais complemento de €4 024,86 por ano para uma pessoa só	Sim	
IRL	Pensão geral contributiva de velhice de montante fixo	Pessoa só: €147,30 por semana	Não	60% das pensões (deverá aumentar para 86% em 2016)
	Pensões sociais de montante fixo não contributivas para pessoas com mais de 66 anos	Pessoa só: €134 (semana) a aumentar para €200 em 2007	Sim	40% das pensões
I	Complemento mínimo de pensão (<i>integrazione al trattamento minimo</i>)	€5 104 por ano		Cerca de 39% das pessoas com mais de 65 anos
	Pensões mínimas para pessoas com mais de 70 anos	€6 713,98 por ano		Cerca de 1,8 milhões de pessoas
	Subsídios de velhice para pessoas com mais de 65 anos (<i>assegno sociale e pensione sociale</i>)	€4 557,41 por ano mais complemento em função da idade	Sim	Cerca de 6,2% de pessoas com mais de 65 anos
L	Pensão mínima (dependente do número de anos de contribuições; pensão completa ao fim de 40 anos)	€1 190 no máximo por mês	Não	15,4% dos pensionistas em 2000
	Rendimento mínimo garantido	Pessoa só: €942 por mês Casal: €1 413 por mês	Sim	0,9% dos pensionistas em 2000
NL	Pensão do Estado baseada na residência	Pessoa só: € 869/ mês. Pessoas casadas ou não, com 65 ou mais anos (também 2 homens ou 2 mulheres que constituam um agregado familiar): € 598/ mês para cada pessoa.	Nenhuma	100% (das pessoas com os anos de residência necessários)
A	Pensão mínima ("complemento de compensação")	Pessoa só: 630 Casal: 900 (mensal, 14 pagamentos por ano)	Pensão e outros rendimentos	11,6% dos pensionistas em meados de 2002 (14,4% em 1989)
P	Pensão mínima (percentagem do salário mínimo sem a contribuição para a segurança social. O nível depende da duração da carreira).	65-100% do salário mínimo líquido		33,7% dos pensionistas do regime geral (invalidez e velhice)
	Pensão social não contributiva		Sim	
	Rendimento social de reinserção (assistência social)		Sim	Cerca de 13 000 homens e 14 000 mulheres
FIN	Pensão nacional baseada na residência	Pessoa só: €467,32 Cônjuges: €411,75	Subordinação a condições de recursos apenas relativamente aos rendimentos de outras pensões	55% dos pensionistas. Montante total: 10% dos pensionistas
	Assistência social	Principalmente como um complemento a pensões baixas para despesas excepcionais	Sim	5-6% das pessoas com 65 ou mais anos
S	Pensão garantida baseada na residência para pessoas	Pessoa só: SEK 82 200 Casal: SEK 146 600 por ano	Só é considerado o rendimento da pensão pública de reforma ligada aos salários.	
	Subsídio de manutenção para idosos com 65 ou mais anos (assistência social)		Todos os outros rendimentos, património	

Garantias de rendimento para os idosos				
	Tipo de garantia de rendimento	Montante	Condições de recursos	Cobertura
UK	Pensão do Estado	£75,50 por semana em 2002/3	Não	98% das unidades de pensionistas obtêm rendimentos desta pensão (em 2000/1)
	Garantia de rendimento mínimo para pessoas com mais de 60 anos (apoio ao rendimento, assistência social)	Pessoa só: £98,15 Casal £149,80 por semana	Sim, mas menos rigorosas em relação aos bens de capital do que no caso dos beneficiários do apoio ao rendimento	
	Crédito de pensão para as pessoas com mais de 65 anos (irá substituir a garantia de rendimento mínimo a partir de 2003)	Pessoa só: £100 Casal £154 por semana Aumentos de acordo com os salários	Sim, mas menos rigorosas em relação ao património e com uma redução gradual das prestações segundo os rendimentos de outras pensões.	Cerca de 50% dos agregados familiares com mais de 60 anos de idade

3.1.2. O risco de pobreza entre os idosos

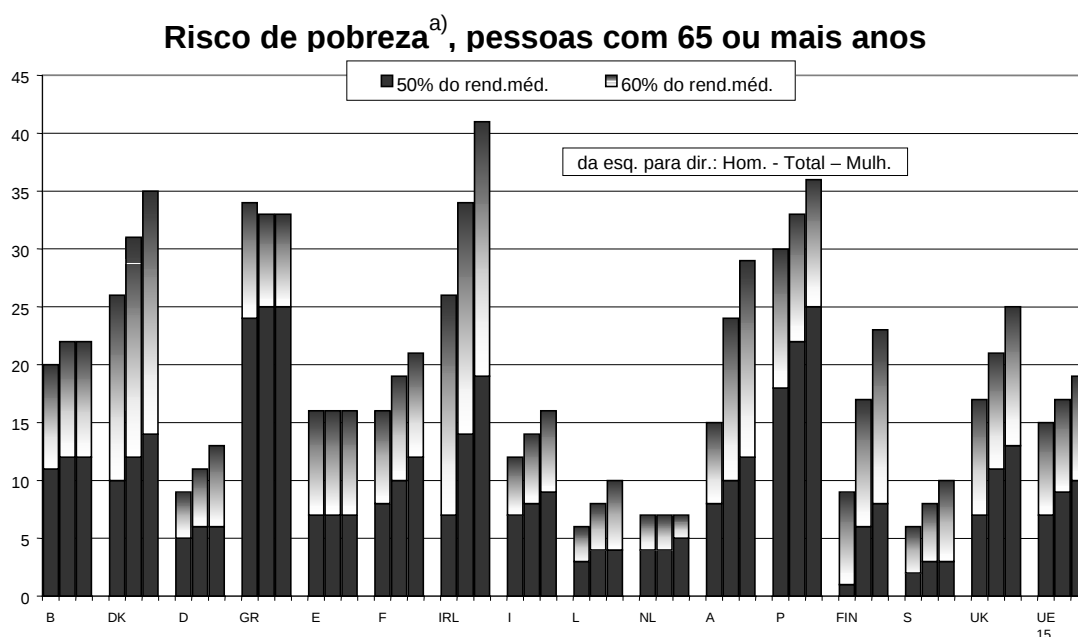
Muitos destes regimes só foram introduzidos recentemente, ou estão a ser agora adoptados. Os Estados-Membros também mencionam os esforços que têm efectuado recentemente para aumentar os níveis mínimos de protecção dos idosos. Há que ter isto em mente ao analisar os resultados do Painel de Agregados Domésticos Privados da Comunidade Europeia (ECHP). Os últimos dados disponíveis reflectem a situação dos rendimentos em 1998. Os dados do ECHP relativos aos rendimentos não reflectem a situação de posse de casa própria (como renda imputada) e, por isso, não conseguem captar um elemento fundamental do nível de vida. A grande variedade de prestações em espécie (por exemplo, os serviços de saúde e sociais, o transporte público gratuito, a redução dos preços de vários bens e serviços, como as ligações telefónicas, a energia, etc.), que estão à disposição dos idosos em alguns Estados-Membros, também não são abrangidos. É igualmente necessário recordar que os dados do ECHP sobre os rendimentos são estabelecidos para os agregados familiares e depois individualizados mediante uma escala de equivalência⁶. Deste modo, os dados sobre os rendimentos baseados no ECHP não representam os rendimentos individuais dos homens e mulheres ou dos idosos e das pessoas mais jovens, mas sim uma percentagem do rendimento do agregado familiar em que esses indivíduos vivem. Um maior risco de pobreza – ou rendimentos médios inferiores – no caso das mulheres significa, por isso, que estas são mais susceptíveis de viverem num agregado familiar em risco de pobreza ou com um rendimento familiar mais baixo. O ECHP não abrange pessoas que não vivam em agregados familiares privados, mas estejam, por exemplo, em lares de idosos. Por último, os riscos de pobreza medidos por referência a um limiar de rendimento (isto é, 60% do rendimento médio) dão uma imagem incompleta da situação. Uma garantia de rendimento mínimo fixada imediatamente acima do limiar de rendimento assegurará rácios de risco de pobreza muito baixos, ainda que a situação real dos rendimentos seja apenas marginalmente diferente da resultante de uma garantia de rendimento mínimo ligeiramente abaixo do limiar. Este efeito pode explicar, por exemplo, a grande disparidade existente em vários Estados-Membros entre a percentagem de pessoas que vivem em agregados familiares com menos de 60% do rendimento médio e em agregados familiares com menos de 50% do rendimento médio (ver gráfico 14).

⁶

Ver pormenores na nota metodológica sobre as estatísticas de base no anexo com os resumos dos países.

Os dados apresentados no gráfico 14 mostram que os riscos de pobreza variam consideravelmente de país para país e que são normalmente mais elevados para as mulheres do que para os homens. No entanto, a introdução de uma nova garantia mínima ou um aumento do nível desta garantia podem alterar o panorama de forma substancial. Poderá ser este o caso, por exemplo, do Reino Unido, país onde o novo crédito de pensão permitirá grandes progressos na eliminação da pobreza entre os pensionistas. Infelizmente, os efeitos das melhores garantias de rendimento mínimo só são observáveis ao fim de muito tempo nos dados dos inquéritos europeus sobre rendimentos.

Gráfico 14



a) Ver nota metodológica relativa às estatísticas de base no anexo com os resumos dos países. Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados relativos ao Reino Unido são provisórios. As ponderações para os dados espanhóis serão revistas. Os dados referentes à Suécia só incluem as pessoas com menos de 85 anos; ver nota metodológica.

Quadro 2: Risco de pobreza (% de pessoas abaixo da linha de pobreza) e nível de rendimentos das pessoas com 65 e mais anos em % dos rendimentos das pessoas dos 0 aos 64 anos, 1998 (ECHP)

País	50% linha de pobreza, ECHP		60% linha de pobreza, ECHP		Nível de rendimentos relativo das pessoas com 65+ (ECHP)
Idade	65+	0-64	65+	0-64	
B	12	6	22	11	76
DK (REN)	12 (2,7)	5	31	7	68
D	6	6	11	11	97
GR	25	12	33	18	74
E	7	14	16	19	91
F (REN)	10 (5)	8 (8,4)	19 (11,3)	14 (14,6)	90
IRL	14	10	34	17	69

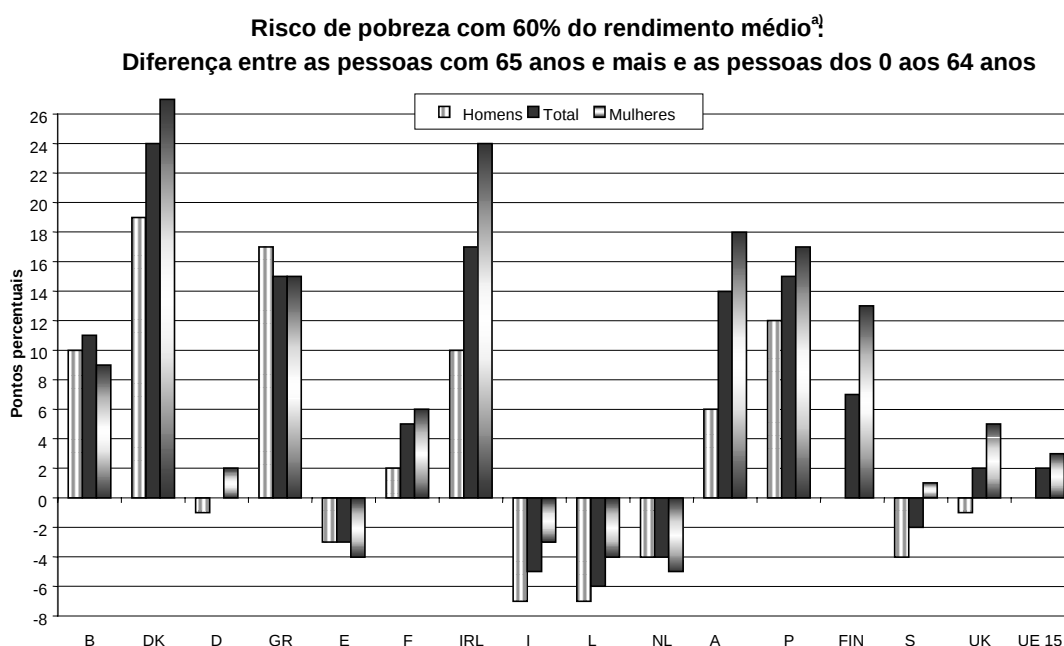
País	50% linha de pobreza, ECHP		60% linha de pobreza, ECHP		Nível de rendimentos relativo das pessoas com 65+ (ECHP)
Idade	65+	0-64	65+	0-64	
I	8	13	14	19	96
LUX (REN)	4 (5)	6	8 (10,3)	14	99 (94)
NL	4	6	7	11	93
A	10	6	24	10	84
P	22	12	33	18	76
FIN (REN)	6 (3)	5 (4,3)	17 (10,9)	10 (9,6)	78 (90)
S	3	5	8	10	83
UK	11	12	21	19	78
UE 15	9	10	17	15	89
Explicações: O conceito de rendimento, tanto nas colunas dos rácios de pobreza como na do rendimento médio, corresponde ao de rendimento disponível equivalente. Este é definido como o rendimento total disponível do agregado familiar dividido pela sua "dimensão equivalente", de modo a ter em conta a sua dimensão e composição. A escala de equivalência é a escala da OCDE, alterada, que contabiliza o primeiro adulto (isto é, uma pessoa com 14 ou mais anos de idade) como 1,0, cada um dos outros adultos como 0,5 e cada criança com menos de 14 anos como 0,3. Por exemplo, um agregado familiar de um adulto é equivalente a 1, um agregado familiar de dois adultos é equivalente a 1,5, e um agregado familiar de dois adultos e duas crianças (menos de 14 anos) é equivalente a 2,1. ECHP = Painel de Agregados Domésticos Privados da Comunidade Europeia; REN = Relatório de estratégia nacional.					

Para o conjunto da UE, o risco de pobreza dos idosos era apenas ligeiramente superior ao da população com menos de 65 anos, principalmente devido aos rendimentos mais baixos das mulheres. Os homens com mais de 65 anos não estão mais expostos ao risco de pobreza do que os homens de idade inferior. No entanto, os dados de 1998 indicam que cerca de 17% das pessoas com mais de 65 anos correm risco de pobreza, se for utilizado o limiar de 60% do rendimento médio, e cerca de metade dessa percentagem, se se utilizar o limiar de 50% do rendimento médio⁷. Os idosos estão, portanto, expostos a um nível de risco de pobreza semelhante ao da população no seu conjunto.

⁷

Os 65 anos de idade podem ser considerados como representativos da idade legal de reforma na maioria dos Estados-Membros. Contudo, em alguns países a idade legal de reforma é mais baixa para as mulheres, ou para homens e mulheres (França: 60 anos). Acresce que, na prática, a maioria das pessoas abandona o mercado de trabalho antes de atingir os 65 anos. A utilização dos 60 anos de idade como limiar levaria à observação de riscos de pobreza mais baixos e níveis de vida relativos dos idosos mais elevados.

Gráfico 15

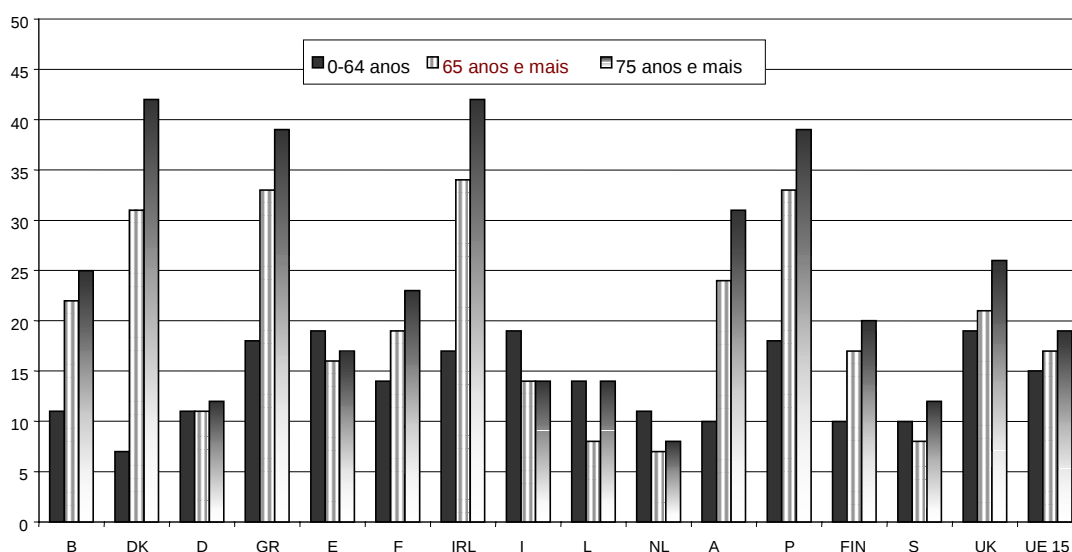


a) Ver nota metodológica relativa às estatísticas de base no anexo com os resumos dos países. Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados relativos ao Reino Unido são provisórios. As ponderações para os dados espanhóis serão revistas. Os dados referentes à Suécia só incluem as pessoas com menos de 85 anos; ver nota metodológica.

Os pensionistas mais velhos (com 75 anos ou mais) tendem a correr um maior risco de pobreza do que os pensionistas mais jovens. Isto pode dever-se a vários factores: as gerações mais velhas podem ter adquirido direitos de pensão mais baixos (por exemplo, através de empregos em sectores com regimes de pensões menos desenvolvidos, ou sujeitos a uma legislação que produzia prestações menos generosas); a inflação pode ter reduzido o poder de compra de uma dada prestação de reforma desde a época em que o pensionista começou a recebê-la; podem existir mais agregados familiares unipessoais, constituídos por viúvas ou viúvos sem prestações de sobrevivência suficientes para manterem o mesmo rendimento equivalente. As mulheres representam a maioria desses pensionistas mais idosos, com mais de 75 anos de idade.

Gráfico 16

**Risco de pobreza com 60% do rendimento médio^{a)}:
Pessoas dos 0-64 anos, 65 anos e mais e 75 anos e mais**



a) Ver nota metodológica relativa às estatísticas de base no anexo com os resumos dos países. Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados relativos ao Reino Unido são provisórios. As ponderações para os dados espanhóis serão revistas. Os dados referentes à Suécia só incluem as pessoas com menos de 85 anos; ver nota metodológica.

A futura necessidade e, logo, o custo destas garantias mínimas irá depender muito de os futuros pensionistas terem ou não adquirido direitos de pensão suficientes, ao abrigo de regimes públicos ou privados, para ficarem acima dos níveis mínimos garantidos. As mudanças estruturais nos países do sul da Europa levaram a que mais pessoas tivessem concluído carreiras contributivas longas e com uma boa cobertura dos regimes de pensões. A maior participação das mulheres no mercado de trabalho conduzirá ao aumento dos direitos de pensão individuais das mulheres. Por último, como será a seguir analisado no âmbito do objectivo 2, o desenvolvimento de regimes privados complementares é susceptível de compensar, em vários países, as prestações de pensões públicas um pouco menos generosas, nomeadamente em resultado da indexação aos preços, e não aos salários, dos mecanismos de ajustamento automático, por vezes ligados a um dispositivo de mudança para regimes de contribuição definida. A maior parte dos Estados-Membros prevê que os regimes de pensão mínima garantida continuarão a desempenhar um papel residual e não terão de suprir as necessidades de uma grande percentagem da população de pensionistas.

3.1.3. Conclusão: Eliminar os riscos de pobreza na velhice

Todos os Estados-Membros possuem instrumentos que asseguram um nível mínimo de rendimento às pessoas mais velhas que, por esta ou aquela razão, não adquiriram por si próprios direitos de pensão suficientes. Em 1998, os idosos, no conjunto da União Europeia, corriam aproximadamente o mesmo risco de pobreza que a população com menos de 65 anos de idade. Em vários Estados-Membros, porém, os riscos de pobreza são significativamente mais elevados para os idosos. Resta saber se as medidas destinadas a melhorar os níveis das pensões mínimas e a dinâmica dos

regimes de pensões (mais pensionistas com carreiras contributivas completas, etc.) reduzirão os riscos de pobreza nos próximos anos.

3.2. Objectivo 2: permitir que as pessoas mantenham o mesmo nível de vida

Proporcionar a todas as pessoas o acesso a regimes de pensões de reforma adequados, públicos e/ou privados, que lhes permitam adquirir direitos de pensão susceptíveis de manter, num grau razoável, o seu nível de vida após a reforma.

Os sistemas de pensões não se destinam apenas a garantir que os idosos não vivam na pobreza. Devem também assegurar prestações que permitam às pessoas manterem, num grau razoável, o nível de vida que atingiram durante a vida activa⁸. Os Estados-Membros reconhecem esta necessidade e a maioria procura em grande medida satisfazê-la no âmbito dos regimes gerais de pensões (ligados aos salários). Todavia, também criam oportunidades para os regimes privados complementares colectivos (segundo pilar) ou individuais (terceiro pilar) e incentivam essas poupanças para a reforma, nomeadamente através de incentivos fiscais.

De um modo geral, os Estados-Membros não têm objectivos explícitos em relação à manutenção do nível de vida após a passagem à reforma, comparativamente à situação anterior. A Alemanha está empenhada em manter níveis de substituição de 67-68% no âmbito do primeiro pilar, em 2030, para um trabalhador com um salário médio e 45 anos de contribuições, mas este valor é bastante teórico e não necessariamente representativo dos resultados reais das pensões. A Grécia adoptou recentemente uma lei que visa ajustar as taxas de substituição à taxa de 70% do regime de pensões *principal* para todos os trabalhadores, *reduzindo* as taxas de substituição para as gerações mais velhas e *aumentando-as* para as gerações mais jovens. A Finlândia tem como objectivo a substituição de 60% do rendimento através do regime geral, independentemente do escalão de rendimentos (nível máximo para uma carreira completa de 40 anos). Estes exemplos referem-se ao primeiro pilar. Em relação aos regimes do segundo e do terceiro pilares, podem por vezes deduzir-se metas implícitas a partir das regras fiscais. As contribuições para os regimes de pensões só são dedutíveis dos salários até um determinado montante. Nos Países Baixos, este montante está limitado ao valor necessário para atingir um nível de substituição bruto de 70% do salário final bruto, ao fim de uma carreira de 40 anos.

3.2.1. *Acesso a mecanismos que permitam às pessoas manter, num grau razoável, o seu nível de vida após a passagem à reforma*

Na maioria dos Estados-Membros, os regimes gerais de pensões oferecem prestações ligadas às remunerações, contribuindo desse modo para que as pessoas mantenham o seu nível de vida quando se reformam. As prestações desses regimes estão ligadas às remunerações auferidas quer durante um determinado número de anos no final da carreira quer, como é cada vez mais frequente, ao longo de toda a carreira profissional.

Em três Estados-Membros - Dinamarca, Irlanda e Países Baixos -, o regime geral consiste principalmente em prestações de reforma de montante fixo. No Reino

⁸ Para tal será, normalmente, necessário um rendimento mais baixo, uma vez que os idosos tendem a ter menos obrigações familiares, deixam de fazer despesas relacionadas com o trabalho e é mais provável que possuam casa própria.

Unido, para além da pensão de montante fixo, a *State Second Pension* (pensão complementar nacional) assegura uma pensão complementar ligada às remunerações que beneficia, em particular, as pessoas com baixos rendimentos. Outras pessoas podem optar por sair deste regime geral e aderir a regimes de pensões privados profissionais ou individuais. Nestes países, a capacidade de manter o nível de vida após a reforma depende em grande medida do acesso a este tipo de regimes. A obtenção de boas taxas de cobertura por esses regimes privados e a existência de prestações com níveis adequados serão, por conseguinte, objectivos importantes para os responsáveis políticos. Os incentivos fiscais, por si só, não levarão automaticamente a uma cobertura global; a melhoria dessa cobertura depende, em vários Estados-Membros, do sistema de negociação colectiva. O Quadro 3 infra resume as informações recolhidas dos relatórios de estratégia nacional sobre a importância dos regimes de pensões privados, sobretudo os regimes profissionais.

Quadro 3: Acesso aos regimes de pensões privados

País	Ano	Importância dos regimes de pensões privados
Bélgica	1999	- Beneficiários: 12,8% das pessoas que recebem pensões de velhice públicas 35% dos trabalhadores pagam contribuições para um regime de pensões profissional⁹.
Dinamarca	1998	82% dos trabalhadores assalariados a tempo inteiro entre os 15 e os 59 anos pagam contribuições para um regime de pensões profissional - Beneficiários do regime ATP = 68% da população com mais de 66 anos
Alemanha	1999	28% dos trabalhadores assalariados do comércio e 64% dos trabalhadores assalariados da indústria estavam cobertos (na antiga Alemanha de Leste, estes valores são de 16% e 20%, respectivamente). De um modo geral, na antiga Alemanha Ocidental, cerca de metade dos trabalhadores assalariados do sexo masculino empregados em último lugar no sector privado recebem uma pensão profissional na velhice. - Trabalhadores do sector público: a 87% dos homens e 52% das mulheres que terminaram a sua carreira nos serviços públicos da antiga Alemanha Ocidental foi concedida uma pensão complementar desses serviços em 1999. Os serviços públicos (excluindo os funcionários públicos propriamente ditos) estão abrangidos por acordos colectivos relativos a um regime complementar especial. 7% dos rendimentos dos idosos são provenientes do segundo pilar. As prestações do terceiro pilar correspondem a 10% do rendimento dos idosos.
Grécia		Os regimes de pensões profissionais estão sobretudo limitados às empresas internacionais. Os fundos auxiliares serão transformados em regimes de pensões profissionais.
Espanha	2001	Apenas 10% dos 5,89 milhões de pessoas cobertas por um plano de pensão (fundos de seguros de vida individuais e colectivos, fundos mútuos sociais, planos profissionais) são beneficiários de regimes de pensões profissionais, para um número total de 16,290 milhões de pessoas que contribuem para o sistema de segurança social em 2002.

⁹

Estes valores subestimam a cobertura porque não têm em conta as pensões do segundo pilar dos planos de pensões sectoriais regidos pelo Fundo para a Segurança da Existência (construção e indústria metalúrgica), os compromissos de pensões de reforma assumidos pelos empregadores em relação aos seus trabalhadores e as pensões complementares voluntárias para os trabalhadores não assalariados.

País	Ano	Importância dos regimes de pensões privados
França	1999	Os regimes profissionais voluntários pagam cerca de 1,7% das prestações de reforma (do regime de base e dos regimes profissionais obrigatórios) aos trabalhadores assalariados e aos trabalhadores não assalariados. As informações sobre as reservas contabilísticas directamente geridas pelas empresas não estão disponíveis.
Irlanda	2002	46,8% dos trabalhadores entre os 20 e os 69 anos são beneficiários dos regimes de pensões profissionais dos seus empregadores. - A cobertura global dos regimes privados ascende a quase 51%.
Itália	2001	8,7% da população activa que contribui para o regime público de pensões pagam contribuições para um regime de pensões complementar (colectivo ou individual): trabalhadores do sector privado =13,8%, trabalhadores do sector público=0,0%, trabalhadores não assalariados=3,7%; homens 16,3%, mulheres 9,5%.
Luxemburgo		- Os regimes de pensões profissionais estão sobretudo limitados às empresas do sector financeiro. - Em 2002 foi introduzido um novo tipo de plano de pensão pessoal.
Países Baixos	2001	91% dos trabalhadores assalariados são beneficiários de regimes do segundo pilar
	2000	83% dos agregados familiares de pensionistas recebem uma pensão complementar
Áustria	2001	283 000 pessoas adquiriram direitos a uma pensão profissional ao abrigo de um regime financiado por capitalização (<10%).
		35 000 recebem uma pensão profissional de um regime financiado por capitalização (<2% dos pensionistas).
Portugal	2000	293 530 participantes em fundos de pensões (fechados ou abertos) em 2000 - 184.075 em fundos de pensões fechados.
		106 323 beneficiários em 2000 para uma população reformada de 2 528 926 em 12/2001.
Finlândia	1999	Prestações de pensões do 2º pilar = 0,5% do PIB (regimes gerais do 1º pilar = 12% do PIB)
Suécia	2001	Aproximadamente 90% dos trabalhadores estão abrangidos por algum tipo de regime de pensões instituído por um acordo colectivo.
Reino Unido	2000/2001	60% dos agregados familiares de pensionistas obtinham rendimentos de uma pensão profissional. 71% tinham rendimentos do investimento, incluindo pensões de regimes privados.
		44% das pessoas em idade activa contribuem para um regime de pensões profissional ou pessoal (homens: 51%, mulheres: 37%).

Os instrumentos políticos destinados a promover os regimes de pensões privados são os incentivos fiscais, normalmente sob a forma do modelo fiscal IIT (Isenção das contribuições, Isenção dos rendimentos do investimento e Tributação dos benefícios), o apoio financeiro directo sob a forma de subsídios (tal como foi introduzido pela última reforma das pensões alemã), ou as regras que tornam a participação nesses regimes obrigatória.

As federações sindicais e patronais desempenham um papel particularmente importante em vários Estados-Membros. Nos Países Baixos, Dinamarca e Suécia, os parceiros sociais celebram acordos colectivos sobre os regimes de pensões profissionais a nível sectorial. A participação nestes regimes é obrigatória, pelo que as suas taxas de cobertura são particularmente elevadas, chegando a atingir 91% dos trabalhadores assalariados nos Países Baixos. Outros países (B, D, E) estão agora a seguir esta estratégia ou preparam medidas para o fazer; a Itália também está a considerar a hipótese de tornar a participação em fundos privados obrigatória.

Graças aos regimes gerais e aos acordos colectivos vinculativos, a participação em regimes de pensões que asseguram níveis bastante elevados de substituição dos rendimentos após uma carreira completa é obrigatória para a grande maioria dos trabalhadores, na maior parte dos Estados-Membros. A Irlanda é o único país que não possui regimes obrigatórios ligados às remunerações e, no Reino Unido e na Bélgica, as pensões ligadas às remunerações dos regimes obrigatórios são comparativamente baixas para as pessoas com rendimentos mais elevados. No Reino Unido, os trabalhadores assalariados que não contribuam para o regime público são obrigados a participar num regime de pensões profissional ou pessoal que respeite determinados critérios específicos. A Bélgica tem uma taxa de substituição baixa em comparação com os Estados-Membros que dispõem de um sistema de pensões ligado às remunerações.

Há receios de que existam eventuais incompatibilidades entre os regimes de pensões profissionais sectoriais obrigatórios e o direito da concorrência europeu. O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias encara esses regimes como se fossem empresas e, por isso, exige que se avalie caso a caso se a inscrição obrigatória é justificada por objectivos sociais.¹⁰ Até à data, a legislação em matéria de concorrência não tem constituído um verdadeiro obstáculo ao desenvolvimento de regimes de pensões profissionais sectoriais obrigatórios, mas os responsáveis políticos nacionais podem necessitar de uma maior segurança jurídica.

Os trabalhadores podem ser livres de decidir se contribuem para um regime de pensões profissional ou se preferem poupar para um regime de reforma pessoal sem nada a ver com a relação laboral. Contudo, faz sentido oferecer regimes de pensões complementares no contexto do emprego dado que se pretende, em última instância, substituir os rendimentos do trabalho. A subscrição de um seguro de pensões colectivo também é, normalmente, mais barata. Por último, a maioria dos consumidores tem extrema dificuldade em escolher o produto certo para as suas poupanças de reforma. O Reino Unido e a Irlanda têm uma tradição de inscrição voluntária nos regimes de pensões profissionais e estão a tentar colmatar as lacunas da cobertura e a excessiva complexidade do sistema mediante a introdução de novos planos de pensões - as denominadas *Stakeholder pensions* (sistema de poupança-reforma colectivo) no Reino Unido e as *Personal Retirement Savings Accounts* (contas de poupança-reforma pessoais) na Irlanda. Ambos os planos são facultativos para o trabalhador, mas as entidades patronais têm de disponibilizar esses produtos se não possuírem um regime de pensões profissional.

Também pode ser difícil distinguir os regimes do terceiro pilar de outros esforços individuais para assegurar um nível de vida adequado depois da passagem à reforma. Entre eles incluem-se, em particular, a aquisição de casa própria, facto que faz uma diferença significativa em termos de nível de vida, mas infelizmente ainda não é captado pelo inquérito aos agregados domésticos privados das Comunidades Europeias (que não inclui a imputação da renda nos rendimentos). Outros mecanismos que contribuem para manter o nível de vida durante a reforma são a prestação de cuidados de saúde e de cuidados prolongados - que assume uma importância crescente à medida que as pessoas envelhecem -, o apoio à habitação e

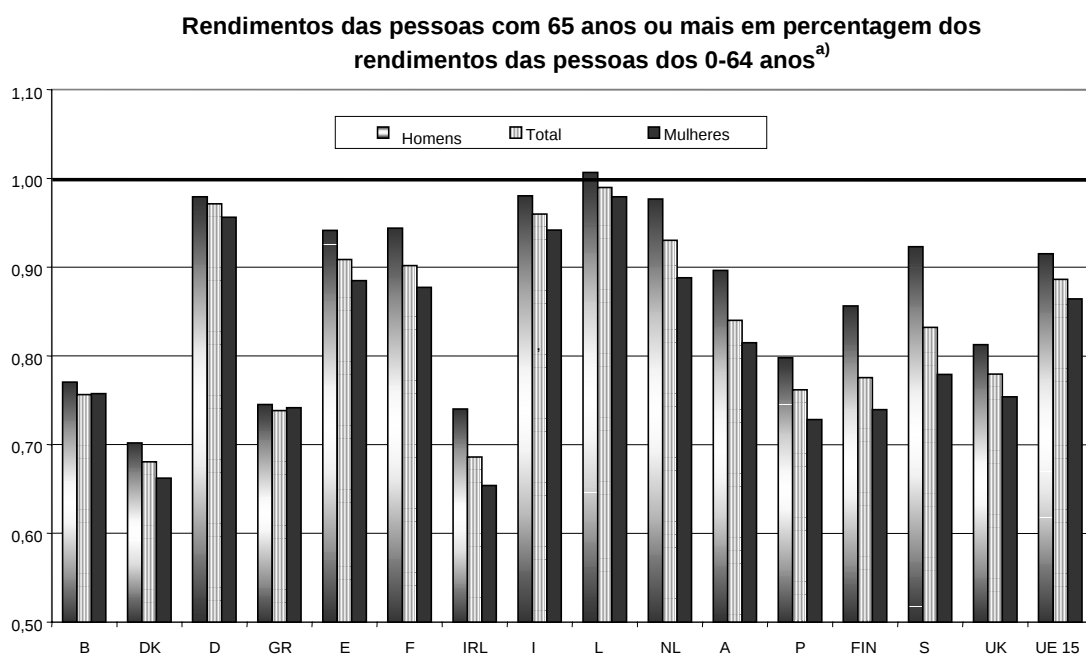
¹⁰ Ver, em especial, o acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 21 de Setembro de 1999 no processo C-67/96 (Albany International).

algumas vantagens como o transporte público gratuito, isenção de taxa de televisão, etc..

O sistema fiscal também pode dar um contributo significativo para aumentar o nível de vida relativo dos idosos. As taxas de substituição líquidas de impostos são mais elevadas do que as taxas de substituição brutas, o que reflecte a progressividade dos impostos e as disposições especiais para os pensionistas e idosos. Além disso, os reformados não têm de pagar determinadas contribuições para a segurança social. Sem ter em conta todos estes factores, não é possível avaliar se os níveis das pensões são ou não adequados. As taxas de substituição brutas não são, assim, suficientes para avaliar a adequação de um sistema de pensões.

Tendo em conta as limitações dos dados do Painel de Agregados Domésticos Privados da Comunidade Europeia analisadas no parágrafo anterior e no âmbito do primeiro objectivo, é possível observar que os rendimentos das pessoas com mais de 65 anos não são muito inferiores aos das pessoas mais jovens. Há diferenças significativas entre homens e mulheres, sendo a disparidade surpreendentemente grande na Suécia, facto que poderá dever-se à preferência por prestações individuais em vez de prestações derivadas (de sobrevivência)¹¹. Contudo, para interpretar esses resultados é necessário tomar em consideração o tipo de agregado familiar em que as pessoas vivem, já que os dados do ECHP apenas abrangem os rendimentos do agregado familiar e não os rendimentos individuais.

Gráfico 17



a) Ver nota metodológica relativa às estatísticas de base no anexo com os resumos dos países. Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados relativos ao Reino Unido são provisórios. As

¹¹

A perda do cônjuge leva a uma brusca diminuição dos rendimentos do agregado familiar, se o rendimento desse cônjuge não for parcialmente substituído por prestações de sobrevivência. Esta situação afecta particularmente as mulheres mais velhas, que têm mais probabilidades de sobreviver ao seu cônjuge do que os homens.

3.2.2. *Evolução provável das taxas de substituição*

Os futuros níveis das pensões em relação às remunerações (níveis de substituição do rendimento) dependerão de diversos factores. Os relatórios de estratégia nacional revelam uma tendência dos regimes gerais para se tornarem um pouco menos generosos, em resultado de vários ajustamentos. Vários países prolongaram – ou estão a adoptar medidas para prolongar – o período da carreira remunerativa de um indivíduo utilizado para calcular o valor da pensão a que tem direito (por exemplo, F, E, P, FIN). Deste modo, em vez de serem utilizados os anos do final da carreira com remunerações mais elevadas, consideram-se as remunerações auferidas durante um período muito mais longo, ou mesmo durante toda a carreira. Este método de cálculo produz, normalmente, pensões mais baixas, em especial se as remunerações auferidas no passado não estiverem totalmente ajustadas ao crescimento dos salários (nominais).

O valor das pensões também pode ser diminuído através de ajustamentos à fórmula utilizada para o cálculo das prestações, tendo neste contexto a introdução de um factor de ajustamento demográfico constituído um desenvolvimento significativo. Nos novos regimes de pensões suecos e italianos o aumento da esperança de vida diminuirá a taxa de substituição, a não ser que as pessoas adiem a sua passagem à reforma.

Entre os países em que predominam as pensões públicas de montante fixo, os Países Baixos e a Dinamarca estão empenhados em manter a ligação das prestações aos salários médios, de modo a que a taxa de substituição permaneça inalterada. O Reino Unido garante uma ligação da pensão de base do Estado aos preços (com um mínimo de 2,5%) e liga a pensão mínima subordinada a condições de recursos (*Pension Credit*) às remunerações. A Irlanda comprometeu-se a aumentar substancialmente a pensão mínima não contributiva até 2007 e é provável que também aumente as pensões contributivas, a fim de assegurar que estas últimas se mantêm acima das prestações não contributivas; é, por conseguinte, previsível que as taxas de substituição aumentem a médio prazo.

É necessário estabelecer uma distinção entre as taxas de substituição teóricas e empíricas. Em alguns países, os regimes gerais de pensões ligados às remunerações permitem taxas de substituição muito elevadas para as carreiras completas. Contudo, em alguns casos, os actuais níveis médios das pensões acabam por ser baixos em comparação com os salários actuais, o que reflecte regimes de pensões ainda em maturação e a existência de carreiras incompletas ou a subdeclaração de remunerações no passado. Nos países do sul da Europa, a modernização da economia e as mudanças em termos de emprego que esta implica conduzirá a melhores pensões de reforma no futuro. A crescente participação das mulheres no mercado de trabalho, em todos os Estados-Membros, também produzirá pensões médias mais elevadas. Assim, a tendência para a aplicação de regras menos generosas às prestações de reforma será, em grande medida, contrabalançada pelos efeitos de carreiras mais longas e de rendimentos mais elevados.

Para preservar a adequação das pensões dos regimes gerais será importante permitir que as pessoas adquiram direitos de pensão adicionais trabalhando durante mais tempo. É o caso, em particular, dos regimes de pensões sueco e italiano, que se estão

a tornar neutros em termos actuariais. O relatório italiano mostra que será possível obter uma taxa de substituição semelhante à do trabalhador médio que hoje se reforma ao fim de 35 anos de trabalho com 60 anos de idade, trabalhando 40 anos e adiando a idade de reforma para os 65 anos. A França não tenciona elevar a sua baixa idade de reforma, de 60 anos, mas o número de anos contributivos necessários para uma pensão completa foi aumentado de 37½ anos para 40, uma medida que obrigará muitos trabalhadores não manuais a permanecerem mais tempo no mercado de trabalho, ao passo que os trabalhadores manuais (que começaram a trabalhar mais cedo e tendem a ter uma menor esperança de vida) poderão continuar a reformar-se aos 60 anos de idade. Embora em vários países tenham sido introduzidos complementos de pensão para quem adie a passagem à reforma, na maioria dos Estados-Membros são necessárias novas reformas para permitir que as pessoas possam melhorar as suas prestações de reforma trabalhando durante mais tempo (ver objectivo 5, infra).

Os regimes de pensões privados deverão dar um contributo crescente para os rendimentos dos pensionistas, na maior parte dos Estados-Membros. Isto reflectirá o facto de o desenvolvimento dos regimes de pensões profissionais, mesmo nos países que contam com as maiores taxas de cobertura, ainda ser recente (pelos padrões dos regimes de pensões). É, por conseguinte, previsível que o número de pensionistas com direitos de pensão relativos a uma carreira completa aumente significativamente ao longo das próximas décadas.

As informações apresentadas nos relatórios de estratégia nacional não permitem comparações sistemáticas entre os níveis de substituição actuais ou futuros nos Estados-Membros. O Subgrupo "Indicadores" do Comité da Protecção Social está a trabalhar no cálculo das taxas de substituição dos rendimentos e sua evolução em resultado das reformas dos regimes de pensões. Não é possível avaliar se a confiança expressa nos relatórios de estratégia nacional é justificada, na medida em que é muito difícil projectar os níveis futuros das pensões, dado que se tornarão necessárias mais medidas reformadoras e devido à incerteza quanto ao desempenho dos mercados financeiros.

3.3. Objectivo 3: promover a solidariedade

Promover a solidariedade intra e intergeracional.

3.3.1. Solidariedade entre gerações

Os Estados-Membros procuram assegurar que as pessoas que ultrapassaram a idade da reforma tenham um rendimento digno relativamente ao da população em geral. A maioria dos Estados-Membros declara, a este respeito, que a situação relativa dos idosos em termos de rendimentos é, de um modo geral, boa ou pelo menos satisfatória. Esta afirmação é largamente corroborada pelos dados do ECHP apresentados no gráfico 17, sobretudo se for tido em conta que os dados do Painel podem estar a subestimar o bem-estar relativo dos agregados familiares mais velhos. A Grécia e a França dizem ser provável que os idosos beneficiem de uma maior prosperidade não referida, particularmente sob a forma de casa própria. De acordo com as estatísticas nacionais francesas, os agregados familiares dos pensionistas têm um rendimento disponível equivalente a 91% da média. A Finlândia afirma que o rendimento médio dos agregados familiares dos pensionistas corresponde a 90% do

rendimento da população em geral (durante o abrandamento económico do início da década de 1990, essa percentagem era superior a 100%).

A maior parte dos relatórios de estratégia nacional refere o sistema financiado por sistemas de repartição como sendo o principal mecanismo de garantia da solidariedade entre jovens e idosos. Este mecanismo não deve ser, todavia, entendido como um sinónimo de solidariedade. É evidente que a primeira geração de pensionistas de um sistema financiado por um sistema de repartição beneficiou da solidariedade nacional (em vez da solidariedade familiar). No caso das gerações subsequentes poderá existir, porém, uma ligação clara entre contribuições e prestações que implique pouca redistribuição.

Aliás, também é possível encontrar elementos de solidariedade nos regimes de pensões financiados por capitalização. O relatório holandês cita o facto de os seus regimes de capitalização do segundo pilar se basearem normalmente em prestações definidas, o que também pode ter um carácter redistributivo (da geração activa para a geração reformada), pois a geração activa poderá ter de compensar parcialmente as épocas de baixa rendibilidade do investimento através de contribuições mais elevadas, enquanto nos bons períodos de investimento os excedentes podem ser transmitidos para a geração seguinte. Por outro lado, os próprios sistemas de repartição podem ter características que contrariam o princípio de solidariedade: nos regimes em que as pensões se baseiam nas remunerações do final da carreira, a redistribuição pode fazer-se em favor das pessoas com remunerações crescentes, que também têm normalmente rendimentos acima da média.

Esta possibilidade de redistribuição injusta através do sistema de pensões foi um dos motivos que levaram à substituição dos antigos regimes de pensões sueco e italiano por novos regimes baseados na neutralidade actuarial, em que o valor total das pensões reflecte a soma das contribuições efectuadas ao longo da vida profissional. No regime ligado às remunerações, a redistribuição verifica-se entre homens e mulheres (através de factores actuariais iguais para ambos os sexos) e a favor de outras categorias, através dos créditos de pensão e garantias financiados pelo orçamento geral, ou seja, pelos impostos.

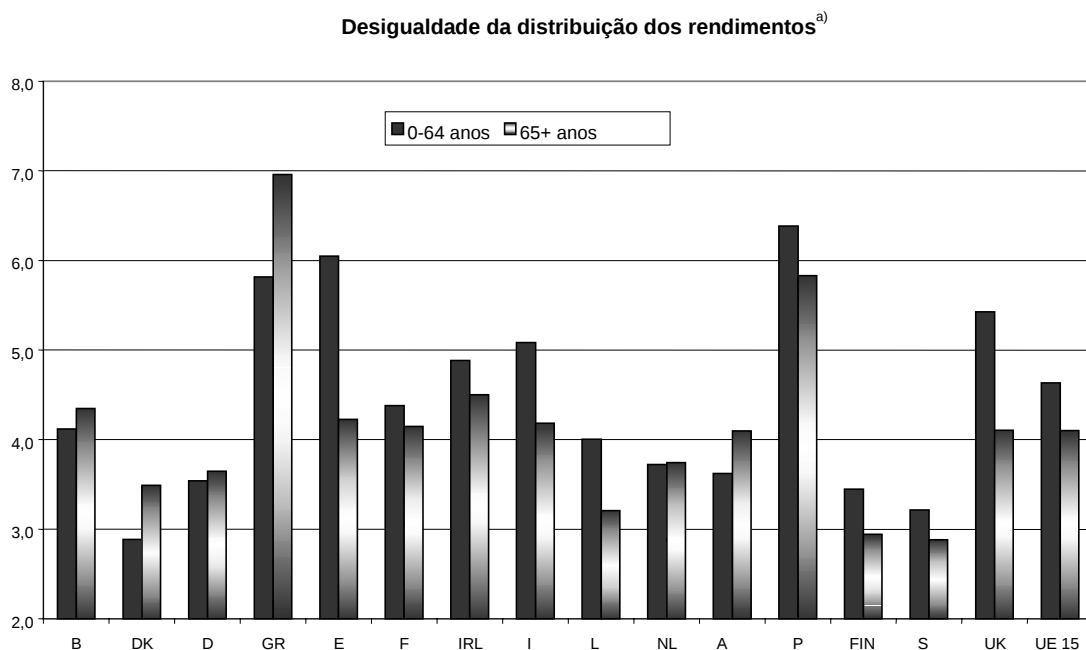
A neutralidade actuarial nos regimes de pensões não impede que as autoridades públicas concedam direitos de pensão adicionais a pessoas com baixos rendimentos, ou referentes a períodos em que elas não tenham conseguido obter um salário e pagar contribuições. Os mecanismos destinados a assegurar rendimentos mínimos garantidos aos idosos ou a melhorar o seu nível de vida (ver objectivos 1 e 2) são manifestações claras de solidariedade. Os Estados-Membros também concedem direitos de pensão em relação a alguns períodos em que não foram pagas contribuições, por exemplo, os períodos de assistência aos filhos, a idosos ou a deficientes, de frequência do ensino superior, de desemprego, de incapacidade ou doença. Nos Estados-Membros parece notar-se uma tendência para reforçar estes mecanismos de solidariedade, os quais são frequentemente financiados pelo orçamento geral do Estado e não pelas receitas das contribuições.

3.3.2. Solidariedade entre os idosos

Vários Estados-Membros declaram como objectivo explícito, ou como um forte objectivo implícito dos seus regimes de pensões, a promoção de uma distribuição mais equitativa do rendimento entre a população de pensionistas, por comparação

com a população em geral (Espanha, Bélgica, Grécia, Itália, Países Baixos, Suécia). O Gráfico 18 mostra que o intervalo entre os rendimentos dos 20% situados no topo da distribuição e os dos 20% da base é menor entre a população com mais de 65 anos do que no grupo etário dos 0-64 anos, com excepção da Grécia, Dinamarca, Alemanha, Áustria e Bélgica, países onde há outros factores que prevalecem sobre o efeito igualador das pensões públicas).

Gráfico 18



a) Rácio entre os rendimentos totais recebidos pelos 20% com rendimentos mais elevados de uma dada população (quintil superior) e os recebidos pelos 20% com rendimentos mais baixos da mesma população (quintil inferior). Ver também nota metodológica relativa às estatísticas de base. Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão Dezembro 2002. Os dados relativos ao Reino Unido são provisórios. As ponderações para os dados espanhóis serão revistas. Os dados referentes à Suécia só incluem as pessoas com menos de 85 anos; ver nota metodológica.

Os Estados-Membros destacam vários elementos dos seus regimes do primeiro pilar que deveriam reduzir a desigualdade de rendimentos entre os idosos. Na verdade, a maioria dos Estados-Membros cita, a este respeito, os mecanismos redistributivos dos seus sistemas e, em particular, as pensões ou os rendimentos mínimos garantidos para os idosos e os créditos de pensão relativos aos períodos de assistência aos filhos, de doença ou de desemprego. Os Países Baixos apontam, por exemplo, o facto de, no seu regime do primeiro pilar financiado por repartição, todos os residentes acumularem direitos anualmente, a uma taxa igual. A Bélgica enumera várias disposições do seu sistema que redistribuem o rendimento dos pensionistas mais abastados para os mais pobres. Entre elas incluem-se taxas de pensão mínimas e máximas, uma contribuição (*cotisation de solidarité*) que é cobrada sobre as pensões mais elevadas e contribuições para o regime de seguro de doença que apenas são cobradas a partir de um determinado limiar.

Os mecanismos de solidariedade incorporados nos regimes de pensões têm implicações importantes para a igualdade entre homens e mulheres. Devido ao facto de participarem menos no mercado de trabalho, tanto actualmente como no passado, e de auferirem salários mais baixos, as mulheres recebem pensões mais baixas do

que os homens, mas beneficiam mais das garantias de pensão mínima e dos créditos de pensão referentes aos períodos de assistência aos filhos. Os Países Baixos e a Suécia também fazem notar que a utilização de factores actuariais iguais para ambos os sexos equivale a uma redistribuição a favor das mulheres que, graças à sua maior esperança de vida, recebem a sua pensão durante um período mais longo do que os homens.

A maior parte dos relatórios de estratégia nacional refere que os pensionistas mais idosos tendem a receber pensões mais baixas do que os pensionistas mais jovens. Vários factores contribuem para este facto. O cálculo dos direitos de pensão por referência ao salário final confere uma vantagem aos pensionistas mais recentes. As progressivas melhorias em termos de cobertura e de condições do cálculo das pensões têm beneficiado as pessoas que abandonaram o mercado de trabalho mais recentemente. A percentagem de mulheres é maior nos escalões etários superiores e, como elas têm menores direitos de pensão individuais e baixas pensões de sobrevivência, o rendimento médio destes escalões fica reduzido. Em consequência, os pensionistas mais idosos têm uma representação desproporcionada entre os beneficiários de pensões mínimas. Embora reconheçam esta tendência, os Estados-Membros fazem notar que a constante atenção à melhoria das prestações mínimas e a utilização de outros mecanismos de solidariedade têm logrado corrigir parcialmente a distribuição dos rendimentos. A França menciona dados quantitativos nacionais que mostram que a pensão média bruta dos pensionistas mais velhos corresponde a 60% da dos pensionistas mais novos. No entanto, se forem tidos em conta os impostos e outras deduções, bem como as prestações pagas aos pensionistas, esta percentagem sobe para 90%.

A Bélgica e a Itália reconhecem que as desigualdades de rendimentos entre os agregados familiares dos pensionistas continuam a ser motivo de preocupação. A Itália afirma que há maior desigualdade entre os rendimentos dos pensionistas mais novos, o que reflecte a maior importância, para este grupo, das pensões profissionais (que tendem a ser menos redistributivas) e dos rendimentos provenientes de outras fontes (nomeadamente de capital). O Reino Unido refere que os rendimentos dos 20% de pensionistas mais abastados aumentaram 80% entre 1979 e 1996/1997, ao passo que os dos 20% mais pobres apenas aumentaram 30%. Isto pode ser atribuído ao crescimento dos regimes de pensões privados e profissionais, uma tendência de que os pensionistas mais pobres não beneficiaram. Daí que as reformas adoptadas desde 1997 tenham concentrado os recursos nos grupos mais pobres.

Por último, a Itália e a Grécia fizeram notar que a acumulação histórica de diferentes fundos de pensões para diferentes grupos profissionais, com diferentes taxas de rendibilidade para os seus membros, constitui outra dimensão da desigualdade entre os pensionistas. Assim, a consolidação do sistema e a criação de uma equidade transversal aos diversos regimes tem sido um aspecto das suas políticas.

3.3.3. O envelhecimento e a evolução provável das desigualdades

Vários relatórios de estratégia nacional analisam a evolução provável das desigualdades e o modo como a solidariedade pode ser mantida tendo em conta o envelhecimento demográfico. A Dinamarca sustenta que os novos pensionistas, actuais e futuros, são mais susceptíveis de receber pensões profissionais ou outras pensões com base em poupanças. Prevê, por isso, que as taxas de substituição continuarão a subir e que, simultaneamente, os rendimentos serão distribuídos de

forma mais equilibrada entre os reformados. É, pois, possível manter a solidariedade inter e intrageracional com base nas actuais características do sistema dinamarquês.

A maior parte dos Estados-Membros afirma que os seus sistemas satisfarão mais eficazmente estes dois objectivos de solidariedade no futuro, com base nas actuais tendências societais (designadamente para uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho) e graças às melhorias introduzidas nas pensões de base garantidas. Só alguns Estados-Membros referem os eventuais impactos negativos nos objectivos de solidariedade que poderão resultar dos ajustamentos efectuados com o intuito de manter a sustentabilidade financeira dos regimes públicos. A Itália reconhece, assim, que as actuais taxas de substituição deverão baixar. A Alemanha também prevê uma queda das taxas de substituição dos rendimentos dos regimes do primeiro pilar, mas oferece um forte apoio aos regimes de pensões privados financiados por capitalização, para compensar esta perda. A Itália também pretende desenvolver os regimes de pensões complementares para compensar a redução das prestações dos regimes públicos.

Alguns Estados-Membros referem a maior pressão que o aumento da esperança de vida exerce sobre os sistemas. As consequências financeiras desta tendência podem tornar-se mais fáceis de gerir se forem adoptados regimes de contribuição definida para que os regimes de pensões tomem em consideração a maior longevidade, ao determinarem os montantes das pensões. No entanto, o relatório de estratégia nacional holandês menciona explicitamente que, nos regimes de prestações definidas, a maior esperança de vida não tem quaisquer implicações directas no montante das pensões pagas. Os Países Baixos também referem um estudo comparativo entre planos de pensões de prestações definidas e elementos de solidariedade intergeracional e planos de pensões de contribuições definidas sem esta forma de solidariedade. O estudo concluiu que, para cobrirem o mesmo risco de diminuição do resultado das pensões, as contribuições para um regime de contribuições definidas teriam de ser 25% mais elevadas do que as contribuições para um regime de prestações definidas.

O relatório de estratégia nacional sueco acrescenta uma outra dimensão ao conceito de solidariedade. No novo regime geral de pensões, tanto o elemento de repartição como o elemento de prémio (capitalização) serão ajustados de modo a reflectir o aumento da esperança média de vida das sucessivas gerações. O relatório explica que o mecanismo se destina a assegurar uma rendibilidade constante das contribuições para os regimes de pensões de todos os indivíduos e escalões etários. Com essa taxa de rendibilidade constante, o aumento da esperança de vida tem de se traduzir quer em contribuições mais elevadas quer em vidas activas mais longas. Como a taxa das contribuições é fixa, as pessoas são encorajadas a prolongarem a sua vida profissional para manterem o mesmo nível de pensões que as gerações anteriores.

3.3.4. Conclusão: o futuro da solidariedade

O público manifesta um forte apoio aos elementos de solidariedade presentes nos regimes de pensões e os Estados-Membros reforçaram muitos desses elementos nas recentes reformas destes regimes. Esta acção deverá criar salvaguardas efectivas contra os riscos de pobreza, mas poderá não ser suficiente para evitar que os rendimentos médios dos idosos fiquem aquém dos das pessoas mais jovens, ou para impedir maiores disparidades de rendimentos entre os idosos. Uma maior dependência dos regimes de pensões privados poderá aumentar a desigualdade, uma

vez que as prestações desses regimes reflectem mais fielmente as remunerações e tendem a ser mais acessíveis às pessoas com rendimentos mais elevados. Contudo, muitos Estados-Membros estão a promover um maior acesso a estes regimes. Um factor determinante no futuro para a desigualdade entre jovens e idosos e entre pensionistas será a evolução dos direitos de pensão das mulheres. Estas últimas são maioritárias nos escalões etários superiores – e são também as que, actualmente, têm rendimentos mais baixos (ver também objectivo 10, *infra*). São necessários instrumentos mais aperfeiçoados para controlar a eficácia dos mecanismos de solidariedade.

Quadro 4: Síntese das estratégias nacionais para assegurar a adequação das pensões

	Principais elementos da estratégia para assegurar a adequação das pensões	Observações
B	As pensões continuarão a ser sobretudo asseguradas pelo regime geral ligado às remunerações. Este regime será complementado por regimes profissionais a instituir por acordos colectivos, de modo a evitar uma diminuição significativa das taxas de substituição. São garantidos recursos mínimos através de disposições incluídas no sistema de pensões e de um regime social especial para os idosos (GRAPA).	A assistência social aos idosos está indexada aos preços e são possíveis ajustamentos de dois em dois anos. Se estes ajustamentos não forem feitos, os riscos de pobreza poderão aumentar. As taxas de substituição diminuirão no primeiro pilar e não se sabe se os regimes do segundo pilar se desenvolverão suficientemente para compensar esta diminuição. Além disso, os regimes de pensões para os trabalhadores não assalariados poderão ter de ser aperfeiçoados.
DK	É paga uma pensão universal de montante fixo a todas as pessoas com mais de 65 anos, com base na residência. Estão disponíveis complementos subordinados a condições de recursos. Um regime geral complementar (ATP) oferece um pequeno complemento baseado nas contribuições, mas não ligado às remunerações. Os regimes de pensões profissionais assentes nos acordos colectivos expandiram-se rapidamente desde finais da década de 1980 e agora abrangem mais de 80% da população activa.	A pensão de montante fixo está ligada aos salários e deve continuar, por isso, a prevenir eficazmente o surgimento de situações graves de pobreza. No entanto, o rendimento relativo dos idosos é moderado, embora tenda a melhorar em resultado do enorme desenvolvimento das pensões profissionais.
D	O regime geral de pensões ligado às remunerações é a principal fonte de rendimento dos idosos. Um ligeiro declínio do seu nível de substituição deverá ser compensado pela expansão dos regimes de pensões privados, que recebem um apoio financeiro substancial através de deduções fiscais e de subvenções (destinadas aos grupos de menores rendimentos). A garantia de rendimento mínimo através do regime social tornou-se mais eficaz ao deixar de ter em conta os rendimentos dos descendentes.	Os riscos de pobreza na velhice são baixos e o nível de rendimento relativo dos idosos é elevado. As reformas recentes devem melhorar a situação dos pensionistas de baixos rendimentos e, se os regimes complementares de reforma apoiados pelo Estado se desenvolverem bem, a substituição dos rendimentos deve permanecer adequada.
GR	As pensões públicas ligadas às remunerações, provenientes de várias instituições (regimes principais e fundos auxiliares), constituem a fonte de rendimentos predominante. Um grande número de pensionistas recebe prestações mínimas (não contributivas da OGA e contributivas dos vários fundos). É uniformemente concedido um complemento de pensão subordinado a condições de recursos (EKAS) para elevar os rendimentos acima da pensão mínima. Os fundos auxiliares deverão ser desenvolvidos de modo a darem lugar a regimes de pensões profissionais.	O sistema de pensões grego tem de enfrentar um desafio em termos de adequação: riscos de pobreza elevados, um baixo nível de vida relativo e grande desigualdade. Estes riscos são actualmente atenuados pela solidariedade familiar. A adequação deverá aumentar por haver um maior número de pessoas a reformar-se no final de uma carreira contributiva completa e graças à consolidação dos regimes, bem como à igualação dos direitos de pensão das diversas gerações.

	Principais elementos da estratégia para assegurar a adequação das pensões	Observações
E	O regime público de pensões ligadas às remunerações é a principal fonte de rendimento. Há um nível mínimo de rendimento garantido através de pensões mínimas contributivas (ao fim de 15 anos de contribuição) e de pensões mínimas não contributivas, de menor valor. O desenvolvimento de pensões profissionais deverá ser fomentado, nomeadamente nas PME, através da negociação colectiva.	Os riscos de pobreza são baixos e o nível de vida relativo dos mais idosos é elevado. O regime público de pensões espanhol oferece taxas de substituição teóricas elevadas. É de esperar que isto se traduza num aumento das pensões, à medida que mais pensionistas têm carreiras contributivas completas.
F	Um primeiro pilar em dois níveis proporciona taxas de substituição elevadas. O primeiro nível é o regime público, com elementos de solidariedade mais fortes; o segundo nível baseia-se em acordos colectivos e tem uma forte ligação entre as contribuições e as prestações. Os regimes de segundo pilar têm pouca margem de manobra. É garantido um rendimento mínimo sob a forma de uma pensão mínima ou de uma prestação mais baixa não contributiva, subordinada a condições de recursos.	Os riscos de pobreza são reduzidos e os rendimentos relativos elevados. É pouco provável que os ajustamentos efectuados nos níveis das prestações para manter a sustentabilidade financeira ameacem a adequação, em especial se uma vida profissional mais longa permitir que as pessoas obtenham pensões mais elevadas.
IRL	O primeiro pilar assegura prestações de montante fixo financiadas pelas contribuições. Estas prestações são ligeiramente mais elevadas do que as pensões sociais subordinadas a condições de recursos, que se destinam a cobrir as despesas básicas e deverão ser substancialmente elevadas ao longo dos próximos anos. A manutenção do rendimento é obtida através de regimes de pensões profissionais e privados voluntários, que são incentivados através de um tratamento fiscal favorável. Todavia, se a cobertura não aumentar substancialmente nos próximos três anos, serão consideradas outras medidas.	Os aumentos anunciados nas prestações públicas de reforma deverão reduzir os riscos de pobreza, sobretudo entre as mulheres mais velhas. Será necessária uma cobertura mais vasta dos regimes do segundo ou do terceiro pilar para aumentar os níveis de rendimentos relativos dos pensionistas a longo prazo. A Irlanda é o único Estado-Membro que não possui um regime obrigatório de pensões ligadas aos rendimentos para a maioria dos trabalhadores.
I	Está a ser gradualmente introduzido um novo regime de pensões baseado em contribuições fictícias definidas. Esta medida reduzirá as taxas de substituição comparativamente ao actual regime de prestações definidas, mas oferece a oportunidade de atingir níveis semelhantes através do prolongamento da carreira profissional. O governo também promove regimes de pensões profissionais, nomeadamente através da transformação dos regimes de indemnização por cessação de funções em regimes de pensões. É garantido um rendimento mínimo através da pensão mínima.	Os riscos de pobreza entre os idosos são baixos e os rendimentos relativos elevados. A redução das taxas de substituição em resultado da introdução do novo regime de pensões pode ser compensada por uma vida profissional mais prolongada e possivelmente pela maior contribuição dos regimes complementares para os rendimentos. Um grande número de trabalhadores atípicos parece ter direito apenas à pensão mínima.
L	O regime geral ligado às remunerações assegura um nível elevado de substituição dos rendimentos, limitando, deste modo, a necessidade de regimes complementares de reforma. O desenvolvimento destes últimos é, todavia, promovido pelo governo. A pensão mínima é proporcional ao número de anos de contribuição. Como último recurso, existe a assistência social.	Se os níveis de pensões actuais se mantiverem, e dado que cada vez mais mulheres adquirem direitos de pensão significativos, não deverá haver problemas de adequação.
NL	É paga uma pensão universal de montante fixo com base na residência. O seu montante está ligado ao salário mínimo obrigatório líquido, que se baseia no salário médio. A manutenção do nível de vida é a missão dos regimes de pensões profissionais que, graças aos acordos colectivos vinculativos, abrangem mais de 90% da população activa.	O sistema holandês protege melhor os idosos do que os jovens contra o risco de pobreza, assegurando níveis de vida relativos bons para os homens e menos bons para as mulheres. É, todavia, previsível um aumento dos direitos de pensão das mulheres ao abrigo dos regimes profissionais.
A	O regime público de pensões ligado às remunerações assegura um elevado nível de substituição dos rendimentos. Em consequência, a necessidade de regimes complementares é reduzida. O governo procura, no entanto, promover o seu desenvolvimento, através da transformação das indemnizações por cessação de funções em pensões de velhice. É garantida uma pensão mínima sob a forma de um complemento para direitos de pensão insuficientes.	O sistema destina-se a proporcionar pensões adequadas a pessoas com uma boa carreira contributiva. À medida que mais mulheres com carreiras mais completas recebam a sua pensão, os riscos de pobreza deverão reduzir-se e os níveis de vida relativos poderão subir mesmo que as pensões dos regimes públicos sejam um pouco reduzidas.

	Principais elementos da estratégia para assegurar a adequação das pensões	Observações
P	O regime público de pensões ligado às remunerações oferece teoricamente taxas de substituição elevadas. No entanto, devido aos baixos salários e a carreiras curtas, as pensões reais são, em média, baixas. A importância dos regimes do 2º e 3º pilares diminuiu recentemente. A prioridade do governo é subir as pensões mínimas para o nível dos salários mínimos, de modo a combater a pobreza entre os idosos.	Portugal tem de enfrentar o desafio dos riscos de pobreza e do nível de vida relativo baixo. As medidas previstas para aumentar as pensões mínimas deverão atenuar os problemas a curto prazo. A mais longo prazo, a situação deverá melhorar à medida que mais pessoas se reformam com carreiras contributivas completas.
FIN	O regime geral ligado às remunerações visa assegurar uma taxa de substituição de 60%, mesmo para as pessoas com remunerações elevadas. Os regimes complementares de reforma desempenham um papel secundário. É paga uma pensão de base de montante fixo às pessoas cuja pensão ligada às remunerações seja inferior a cerca de €1000. O montante também depende do tempo de residência na Finlândia	O sistema parece oferecer uma protecção eficaz contra a pobreza, desde que o valor da pensão nacional não diminua significativamente em relação aos salários. As oportunidades de obtenção de uma pensão mais elevada irão melhorar graças a uma taxa mais elevada de aquisição de direitos de pensão para os trabalhadores mais velhos.
S	O novo sistema de pensões ligado às remunerações associa estritamente as prestações às contribuições. O montante da pensão diminuirá à medida que a longevidade aumente ou que o salário médio diminua. As pensões ligadas às remunerações que tenham um montante baixo são complementadas até atingirem um nível garantido, que está indexado à inflação. O montante garantido depende do tempo de residência. As pensões profissionais abrangem cerca de 90% da população activa.	O sistema de pensões ligado às remunerações, incluindo o mecanismo de estabilização automático, transfere todos os riscos financeiros para os beneficiários. No entanto, os direitos de pensão podem ser aumentados através do prolongamento da vida profissional ou da combinação de um trabalho a tempo parcial e uma pensão parcial. O valor da pensão garantida está ligado aos preços e não aos salários.
UK	O direito a uma pensão de base de montante fixo ligada aos preços é adquirido através de contribuições ligadas às remunerações. Também existe um nível obrigatório, ligado às remunerações, no primeiro pilar, que oferece melhores taxas de acumulação para as pessoas com baixos salários. Outros trabalhadores podem optar por sair deste regime, substituindo-o por um plano de pensão profissional ou individual. Para além destas modalidades, os regimes de pensão complementares são voluntários. Foram introduzidas as <i>Stakeholder pensions</i> para reforçar o acesso a pensões complementares privadas. As garantias de rendimento mínimo ligadas às remunerações foram reforçadas e o novo <i>Pension Credit</i> faculta montantes adicionais que compensam as pessoas com rendimentos modestos provenientes de planos de pensões profissionais ou individuais.	A melhoria do rendimento mínimo garantido deverá reduzir os riscos de pobreza para os idosos. Os regimes voluntários profissionais e individuais estão bem implantados, abrangendo muitas pessoas, mas o desafio é aumentar a cobertura e assegurar que as pessoas poupam o suficiente para satisfazerem as suas aspirações relativamente à reforma.

4. SUSTENTABILIDADE FINANCEIRA DOS REGIMES DE PENSÕES

A adequação ou inadequação das futuras pensões dependerá da nossa capacidade de assegurar um financiamento sustentável dos regimes de pensões face a sociedades que estão a envelhecer rapidamente. É evidente que os regimes de pensões adequados não podem ser indefinidamente financiados através de empréstimos do Estado. Nem é possível esperar que os regimes de pensões financiados por capitalização produzam as prestações reais esperadas se a economia não produzir recursos suficientes para os activos e os reformados. Todos os regimes de pensões, independentemente do mecanismo de financiamento que utilizam (capitalização ou

repartição) transferem uma parte da produção económica actual dos activos para os reformados¹².

Perante o desafio do envelhecimento da população, afirma-se no relatório conjunto ao Conselho de Laeken sobre a qualidade e a viabilidade das pensões que os Estados-Membros devem optar por uma estratégia multifacetada para colocar os regimes de pensões numa base financeira sólida. Esta estratégia deverá basear-se numa combinação apropriada de políticas que reflectam os cinco objectivos contidos no capítulo “sustentabilidade financeira”. Os objectivos que deverão assegurar a sustentabilidade financeira são os seguintes:

- atingir um nível de emprego elevado;
- oferecer incentivos eficazes à participação dos trabalhadores mais velhos, em particular nos regimes de pensões (prolongamento da vida activa);
- reconfigurar de forma adequada os regimes de pensões, tendo em conta o objectivo de manter a sustentabilidade das finanças públicas. Ao mesmo tempo, a sustentabilidade dos regimes de pensões deve ser acompanhada de políticas orçamentais sãs, incluindo, sempre que necessário, reduções da dívida pública¹³. As estratégias adoptadas para ir ao encontro deste objectivo poderão incluir a criação de fundos de reserva especiais para pensões;
- assegurar que os regimes de pensões e a sua reforma mantêm um justo equilíbrio entre cidadãos activos e reformados;
- garantir que os regimes de pensões privados e públicos podem assegurar pensões com as necessárias eficiência, acessibilidade, exportabilidade e segurança.

É necessário que o método aberto de coordenação dos regimes de pensões, para o qual foram definidos estes objectivos, tenha em conta os actuais progressos nos domínios do emprego e das finanças públicas, mas a coordenação dos esforços políticos nestes últimos domínios continuará a efectuar-se nos processos de coordenação há muito estabelecidos para as políticas económicas e de emprego. A sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, em particular, incluindo as previsíveis pressões causadas pelas futuras mudanças demográficas, é analisada no contexto dos Programas de Estabilidade e Convergência (em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Estocolmo), ao passo que o emprego dos trabalhadores mais velhos continua a ser uma das prioridades da estratégia europeia de emprego. Consequentemente, houve no texto que se segue um esforço especial para garantir a coerência entre as informações fornecidas pelos Estados-Membros nos seus relatórios de estratégia nacional sobre pensões e as facultadas nos

¹² Os países que possuem grandes activos líquidos no estrangeiro podem utilizar, através de um défice da balança de transacções correntes, o produto de outras economias para obterem recursos para a sua população reformada.

¹³ As estratégias dos Estados-Membros para assegurar a saúde e a sustentabilidade das finanças públicas são notificadas e avaliadas no quadro das OGPE e do Pacto de Estabilidade e Crescimento, devendo estar em conformidade com estes instrumentos.

Programas de Estabilidade e Convergência¹⁴, nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas e nos planos de acção nacionais para o emprego. É importante que as conclusões destas diferentes actividades de coordenação política sejam coerentes entre si. Nas secções seguintes, são analisados os regimes de pensões e as estratégias para o futuro dos Estados-Membros, relativamente aos cinco objectivos atrás apresentados.

4.1. Objectivo 4: aumentar os níveis de emprego

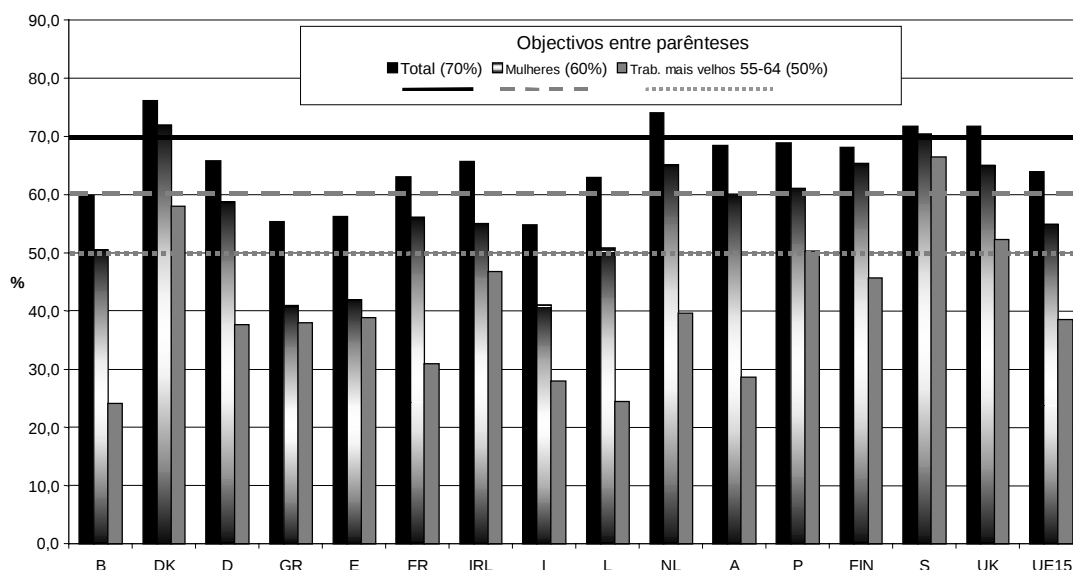
Conseguir um nível elevado de emprego através, sempre que necessário, de reformas globais do mercado de trabalho, de acordo com os princípios da Estratégia Europeia de Emprego e em sintonia com as Orientações Gerais para as Políticas Económicas (OGPE).

Aumentar as taxas de actividade e emprego dos sectores da população em idade activa actualmente inactivos ou subempregados é a melhor forma de os Estados-Membros contrariarem a retracção da mão-de-obra que se produzirá quando a geração do “baby-boom” começar a reformar-se. O impacto negativo da evolução demográfica nos potenciais de emprego e de crescimento económico pode ser atenuado por menores níveis de desemprego e pela participação de mais pessoas em idade activa no mercado de trabalho. Os governos dispõem de pouca influência no rácio demográfico de dependência dos idosos; até mesmo a imigração em massa – a variável demográfica com maior flexibilidade a curto prazo – será incapaz de evitar a subida abrupta deste rácio. O que importa, todavia, para a sustentabilidade dos regimes de pensões é o rácio de dependência económica, isto é, o número de pensionistas em relação ao número de pessoas realmente empregadas. A Europa tem grandes possibilidades de melhorar este rácio de dependência económica através da consecução dos ambiciosos objectivos de emprego estabelecidos pelos Conselhos Europeus de Lisboa e de Estocolmo (ver gráfico 19).

¹⁴ Na análise do presente relatório, foram utilizados os Programas de Estabilidade e Convergência do Outono de 2001, uma vez que os Programas de 2002 só chegaram à Comissão em Novembro-Dezembro de 2002.

Gráfico 19

Taxas de emprego e objectivos de Lisboa e de Estocolmo (2001)



Fonte: EU-IFT, EUROSTAT

4.1.1. Breve análise da situação actual do mercado de trabalho (p.ex. potencial de emprego não utilizado)

As taxas globais de emprego melhoraram em todos os Estados-Membros, menos na Áustria, desde meados da década de 1990, e todos os Estados-Membros insistem que estão empenhados na consecução dos objectivos de emprego definidos em Lisboa e Estocolmo. Vários deles manifestam, todavia, preocupação devido ao recente abrandamento do crescimento do emprego. Além disso, o comportamento do emprego tem de melhorar acentuadamente em diversos países para que os objectivos globais fiquem ao seu alcance. Alguns deles (por exemplo, Bélgica, Espanha e Itália) reconhecem que terão de realizar mais esforços nesse sentido.

Quadro 5

Progressos relativamente aos objectivos de Lisboa e de Estocolmo									
	Taxa de emprego total (15-64)			Taxa de emprego das mulheres (15-64)			Taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos (55-64)		
	2001	Variação 2000-01	Variação 1995-01	2001	Variação 2000-01	Variação 1995-01	2001	Variação 2000-01	Variação 1995-01
B	59,9	-0,7	3,8	50,5	-1,0	5,4	24,1	-2,2	1,2
DK	76,2	-0,1	2,8	72,0	0,4	5,3	58,0	2,3	8,2
D	65,8	0,4	1,1	58,8	0,9	3,5	37,7	0,2	0,0
GR	55,4	-0,3	0,8	40,9	-0,2	2,8	38,0	-0,7	-3,0
E	56,3	1,4	10,4	41,9	1,6	10,7	38,9	2,1	6,8
FR	63,1	1,1	3,6	56,1	1,0	4,0	31,0	0,7	1,4
IRL	65,7	0,6	11,4	55,0	0,9	13,4	46,8	1,5	7,7
I	54,8	1,1	4,0	41,1	1,5	5,7	28,0	0,3	-0,5
L	62,9	0,3	4,2	50,9	0,8	8,3	24,4	-2,3	0,7
NL	74,1	1,2	9,6	65,2	1,8	11,6	39,6	1,4	10,5
A	68,4	-0,1	-0,4	60,1	0,5	1,1	28,6	-0,2	-1,5

Progressos relativamente aos objectivos de Lisboa e de Estocolmo									
	Taxa de emprego total (15-64)			Taxa de emprego das mulheres (15-64)			Taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos (55-64)		
	2001	Variação 2000-01	Variação 1995-01	2001	Variação 2000-01	Variação 1995-01	2001	Variação 2000-01	Variação 1995-01
P	68,9	0,6	6,2	61,1	0,8	6,9	50,3	-0,7	5,3
FIN	68,1	0,9	6,4	65,4	1,1	6,4	45,7	3,7	11,2
S	71,7	0,9	1,8	70,4	1,1	1,1	66,5	1,7	4,0
UK	71,7	0,2	3,2	65,1	0,3	3,3	52,3	1,5	4,8
UE15	63,9	0,7	4,0	54,9	1,0	5,3	38,5	0,8	2,6
Objectivo 2010	70%			Mais de 60%			50%		
Fonte: Eurostat, IFT									

Os três objectivos relativos às taxas de emprego (total, das mulheres e dos trabalhadores mais velhos) encontram-se estreitamente interligados. A taxa global de emprego só pode aumentar se forem mobilizados os potenciais de mão-de-obra não utilizados – e estes potenciais encontram-se com maior probabilidade entre as mulheres e as pessoas mais velhas ainda em idade activa. Os progressos podem ser retardados pela necessidade de mudar atitudes, de aumentar a empregabilidade das pessoas actualmente não empregadas e, em especial no que se refere à participação das mulheres no mercado de trabalho, de efectuar investimentos substanciais em centros de acolhimento de crianças e outros dependentes, como é apontado no relatório grego.

Embora os desempregados ainda constituam uma importante reserva imediata de mão-de-obra em vários Estados-Membros, terão de ser alcançados níveis de emprego mais elevados, sobretudo mediante a mobilização das mulheres e dos trabalhadores mais velhos que se encontram presentemente inactivos (ver objectivo 5 infra). A Espanha e a Grécia esperam que os imigrantes gerem uma importante oferta de mão-de-obra suplementar, onde poderão incluir-se os imigrantes que já se encontram no país e cuja situação seja regularizada. O relatório de estratégia nacional espanhol sublinha o importante contributo dos trabalhadores estrangeiros para a boa situação financeira actual do sistema de segurança social. O número de estrangeiros abrangidos por este sistema mais do que duplicou, tendo passado de 332 000 em 1999 para 792 000 em 2002. O aumento das taxas de emprego dos imigrantes e seus descendentes é um dos componentes das estratégias da Dinamarca e da Suécia. Outros relatórios de estratégia nacional dão pouca atenção à questão da imigração e da integração dos imigrantes no mercado de trabalho.

Perante a situação de relativamente pouca margem de manobra dos seus mercados de trabalho, a Dinamarca e os Países Baixos apontam também para as potenciais reservas de mão-de-obra existentes entre as pessoas que recebem prestações de invalidez e os socialmente excluídos.

O facto de já terem atingido os objectivos de emprego – ou de estarem perto de os atingir – não impede que os Estados-Membros intensifiquem os seus esforços para aumentarem os níveis de emprego. A Suécia, a Dinamarca e a Finlândia associam directamente os seus objectivos e metas de emprego à futura retracção das suas forças de trabalho. Para compensarem a diminuição, demograficamente induzida, da sua oferta de mão-de-obra, estes Estados-Membros irão intensificar os esforços para

mobilizar todas as pessoas em idade activa e promover uma entrada mais precoce e um abandono mais tardio do mercado de trabalho.

Um crescimento estrutural constante das taxas de actividade e de emprego das mulheres é um objectivo fundamental, de médio a longo prazo, para a Áustria, Alemanha, Espanha, Grécia, Irlanda, Itália, Países Baixos e Portugal.

4.1.2. Principais medidas previstas para aumentar o emprego

Os planos de acção nacionais para aumentar o emprego são desenvolvidos no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego. Os Estados-Membros foram convidados a destacarem as suas medidas de emprego mais importantes nos relatórios de estratégia nacional sobre pensões.

A Itália e a Alemanha estão a planear grandes reformas do mercado de trabalho, que deverão elevar significativamente os níveis de emprego e diminuir o desemprego. A Dinamarca está a preparar um plano de acção subordinado ao lema “Mais pessoas a trabalhar”, que tem como principais prioridades tornar o trabalho mais vantajoso e adoptar iniciativas mais eficientes e flexíveis para ajudar as pessoas a encontrarem emprego.

A maior parte dos Estados-Membros espera que o aumento das taxas de emprego resulte de muitas iniciativas e medidas políticas interligadas, ainda que de dimensão algo menor. Os esforços gerais da Suécia para aumentar as taxas de emprego (o que inclui a fixação de objectivos nacionais neste domínio) estão organizados em torno de quatro eixos: 1. Reforço dos incentivos ao trabalho nos sistemas fiscais e de prestações; 2. Políticas laborais activas e mediação eficiente entre a procura e a oferta de emprego; 3. Qualidade no trabalho e melhor saúde na vida profissional, e 4. Educação e aprendizagem ao longo da vida. Podem encontrar-se variações destes quatro temas nas iniciativas de promoção do emprego de vários Estados-Membros. A Finlândia concentra-se no modo de melhorar o comportamento global do emprego através de um ambiente favorável, incluindo serviços de segurança e saúde no trabalho, medidas de aprendizagem ao longo da vida, programas de reabilitação e um enquadramento propício ao espírito empresarial e ao arranque de novas empresas. A França analisa o impacto positivo nas taxas de emprego da recente legislação contra a discriminação e pela igualdade de oportunidades.

Alguns países têm estimativas pormenorizadas sobre a contribuição relativa dos diversos meios para alcançar os objectivos globais de emprego. A Dinamarca, que planeia empregar mais 133 000 pessoas, aproximadamente, prevê que 20 000 venham das fileiras dos actuais desempregados, graças a melhores incentivos ao trabalho, e que cerca de metade das restantes pessoas seja constituída por trabalhadores mais velhos, que adiem a passagem à reforma em resultado da nova estrutura de incentivos incorporada nos regimes de pensões de reforma antecipada, invalidez e velhice. Por último, os esforços para aumentar as taxas de emprego entre os imigrantes e os seus descendentes, e reintegrar grupos anteriormente excluídos deverão completar o número que falta.

Os países com baixas taxas de actividade das mulheres (designadamente Espanha, Grécia, Irlanda) esperam, de um modo geral, que estas taxas melhorem através de uma combinação de mudanças geracionais, culturais, nos papéis de homens e mulheres, investimentos na expansão constante das estruturas de acolhimento de

crianças e outros dependentes e medidas que permitam conciliar melhor o trabalho com a vida familiar. Países com taxas de actividades inferiores aos Estados-Membros supramencionados (por exemplo, Áustria, Bélgica, Alemanha, Países Baixos) também tendem a insistir que será necessária uma maior concretização do princípio da igualdade entre homens e mulheres em termos salariais e de condições de trabalho.

Vários países com estruturas de acolhimento das crianças menos desenvolvidas oferecem um apoio bastante generoso às mulheres que fazem interrupções prolongadas das suas carreiras para cuidarem dos filhos nos primeiros 2 ou 3 anos de vida. É claro que tais políticas de apoio podem dever-se primordialmente às prioridades da política de família. Porém, tendo em conta o impacto nas taxas de emprego e as dificuldades que muitas mulheres enfrentam para regressarem ao mercado de trabalho após uma longa ausência, coloca-se a questão se não seria preferível utilizar estes recursos para investir na expansão dos serviços de acolhimento de crianças, a fim de acelerar o regresso das mulheres ao trabalho depois da licença parental.

Diversos Estados-Membros (por exemplo, Áustria, Bélgica, Alemanha, Grécia, Espanha e Portugal) recorrem aos descontos nas contribuições para a segurança social para criar e reforçar os incentivos do lado da procura, a fim de aumentar as oportunidades de emprego para os trabalhadores com dificuldades em encontrar um posto de trabalho. Na Áustria, estes incentivos destinam-se sobretudo aos trabalhadores mais velhos. A Espanha oferece isenções ou reduções aos empregadores que contratem mulheres, jovens e pessoas com mais de 45 anos de idade. Também têm sido feitas adaptações dos sistemas fiscais no que respeita aos rendimentos das pessoas singulares (por exemplo, um tratamento fiscal individualizado, créditos fiscais) para melhorar os incentivos à oferta de mão-de-obra.

Muitos Estados-Membros esperam, por outro lado, que as características estruturais básicas e as e as recentes reformas dos seus regimes de pensões e fiscais tenham um efeito de promoção do emprego. A Alemanha aponta os aspectos favoráveis ao emprego do seu sistema público de pensões, com a sua estreita ligação entre os períodos de emprego e a acumulação de direitos de pensão, e realça o modo como as recentes reformas reforçaram os incentivos básicos ao trabalho na fórmula contribuição/prestação. O relatório também insiste nos efeitos de promoção do emprego que têm as prestações de reabilitação médica destinadas a ajudar as pessoas a regressarem ou a conservarem os seus postos de trabalho. Em resultado de uma reformulação total dos seus regimes de pensões, a Suécia e a Itália reforçaram grandemente os efeitos de incentivo ao trabalho e favoráveis ao emprego destes regimes. Na maioria dos Estados-Membros, foram igualmente aplicadas várias reformas que reforçam estes incentivos, embora em menor escala.

Quase todos os Estados-Membros têm tido um saldo de imigração líquido substancial de países terceiros, na última década. A Espanha conta explicitamente com um afluxo constante de imigrantes para conter a erosão da sua população em idade activa. A Grécia também considera provável que a imigração dê um contributo positivo, mas faz notar que, embora os imigrantes criem maior espaço de manobra para os regimes de pensões no curto a médio prazo, também adquirem os seus próprios direitos de pensão, que terão naturalmente de ser honrados a longo prazo. Outros Estados-Membros estão cientes de que o potencial positivo da imigração só

poderá concretizar-se quando tiver tido lugar uma plena integração económica e social dos imigrantes. Os Países Baixos, a Suécia e a Dinamarca são alguns dos Estados-Membros que afirmam que o aumento da taxa de emprego dos imigrantes e das minorias étnicas se tornou uma prioridade importante.

4.1.3. Análise do impacto financeiro do crescimento previsto da taxa de emprego (excluindo os trabalhadores mais velhos) nos regimes de pensões

Como foi dito atrás, mais emprego criará direitos de pensão adicionais no futuro, conduzindo a pensões de reforma mais elevadas, nomeadamente para as mulheres, e, logo, a um aumento das despesas com pensões. A mobilização das reservas de mão-de-obra entre as mulheres e os trabalhadores mais velhos também é susceptível de exigir investimentos e despesas adicionais (por exemplo, formação, estruturas de acolhimento de crianças). Por outro lado, haverá receitas fiscais e de contribuições que não dão origem a novos direitos de pensão (por exemplo, as contribuições para o seguro de doença), poupar-se-á nas transferências e o PIB crescerá. Assim, o efeito nas finanças públicas e na economia em geral é positivo. Acresce que, à medida que mais mulheres se empregam e acumulam os seus próprios direitos de pensão, obter-se-á um nível mais elevado de protecção social, dado que os casais de pensionistas disporão de um maior rendimento para o seu agregado familiar.

Só alguns Estados-Membros apresentam cálculos do impacto de taxas de emprego mais altas nas despesas com pensões. Segundo as estimativas realizadas pela França, o aumento de 1 ponto percentual nas taxas de emprego diminuiria entre 0,2 e 0,4 pontos percentuais a parte do PIB gasta em despesas com pensões, em 2040. Em comparação, o efeito do aumento de um ano na idade média de reforma sem aumentar os direitos de pensão equivale a uma descida nessas despesas de 0,6 pontos percentuais do PIB.

4.1.4. Conclusão

Todos os Estados-Membros consideram que os esforços para aumentar as taxas de emprego são um elemento essencial da sua estratégia a longo prazo para assegurar a sustentabilidade financeira da oferta de pensões adequadas. Mesmo em países que têm presentemente taxas de emprego elevadas, como a Dinamarca, a Suécia e o Reino Unido, a subida das taxas de emprego constitui um elemento importante da sua estratégia no domínio das pensões de reforma. Como a Itália e outros Estados-Membros sublinharam, o aumento das taxas de emprego é uma condição prévia necessária para a realização dos objectivos de adequação e sustentabilidade. Taxas de emprego mais elevadas significam que há mais gente para suportar o financiamento das prestações e, logo, que os níveis destas últimas podem ser mantidos.

O impacto a longo prazo do aumento dos níveis de emprego nas futuras despesas com pensões é difícil de avaliar e os relatórios de estratégia nacional, de um modo geral, não apresentam avaliações exaustivas. Contudo, as projecções do CPE sobre o crescimento das despesas com pensões incluíram várias análises de sensibilidade, nomeadamente um cenário denominado “Cenário de Lisboa”, que partia da hipótese de um aumento das taxas de emprego correspondente aos objectivos de Lisboa em 2010 e um crescimento contínuo do emprego após esse ano. Os resultados indicaram que esse crescimento contínuo do emprego absorveria cerca de um terço do crescimento das despesas com pensões, de acordo com o cenário de base, limitando o

aumento a cerca de 2 pontos percentuais do PIB comparativamente a um pouco mais de 3 pontos percentuais no cenário de base. Por outras palavras, o aumento das taxas de emprego apenas pode atenuar o desafio financeiro do envelhecimento das populações, não o anula. Foi apresentado um resultado semelhante num estudo da OCDE, estimando que um aumento gradual do emprego em 5 pontos percentuais reduziria, em média, a parte do PIB gasta em despesas com pensões em cerca de 0,5 pontos percentuais comparativamente ao cenário de base, que pressupõe a inexistência de qualquer reforma.

É evidente que o impacto potencial do aumento do emprego (sobretudo das mulheres e dos trabalhadores mais velhos) será maior nos Estados-Membros onde a dependência das prestações sociais e a reforma antecipada puderem ser mais reduzidas. Dado que vários destes Estados-Membros também são os mais afectados pelo envelhecimento, a subida das taxas de emprego assume uma importância crucial nas respostas políticas globais ao envelhecimento – em particular nos próximos dez ou vinte anos, dado que essa subida pode atenuar o impacto financeiro da passagem da geração “baby boom” à reforma.

A maioria dos relatórios de estratégia nacional contém uma descrição geral dos esforços para aumentar o emprego, mas associa-os à questão das pensões apenas em termos gerais. Além disso, quando as reservas de mão-de-obra são identificadas, são-no de forma muito geral, com pouca reflexão sobre o modo como essas reservas podem ser mobilizadas e com que custos. Embora os Estados-Membros sublinhem a importância do aumento das taxas de emprego, é manifesto que a consecução dos objectivos de Lisboa exigirá que a maioria deles introduza novas reformas no mercado de trabalho. Além disso, a realização destes objectivos não resolverá, só por si, o problema da sustentabilidade financeira dos regimes de pensões.

4.2. Objectivo 5: Prolongar a vida activa

Garantir que, em sintonia com as políticas laborais e económicas, os principais ramos da protecção social, em especial os regimes de pensões, proporcionam incentivos reais à participação dos trabalhadores mais velhos na actividade económica; evitar os incentivos à reforma antecipada e velar por que os trabalhadores não sejam penalizados por permanecerem activos para além da idade legal de reforma; facilitar a passagem progressiva à reforma.

Enquanto o aumento do emprego em geral é importante e necessário para responder ao desafio demográfico transitório colocado pela passagem à reforma da geração do “baby boom”, o aumento da esperança de vida exige também que sejam tomadas medidas dirigidas à relação entre o tempo que as pessoas despendem a trabalhar e o tempo que passam na reforma. Para isso é necessário um prolongamento da vida activa que ofereça uma forma socialmente aceitável de acautelar a questão da sustentabilidade financeira. A Suécia afirma-o categoricamente: “... *dado que a esperança média de vida está a aumentar e a saúde a melhorar, o número de anos na vida activa também deve crescer.*” Não será possível manter as baixas idades de reforma actualmente praticadas sem aumentar as contribuições e os impostos ou baixar as prestações de reforma.

No entanto, as tendências das últimas décadas têm sido exactamente o oposto do necessário para tornar os regimes de pensões sustentáveis. Enquanto a esperança de vida média aos 65 anos de idade continuou a aumentar mais de 1 ano por década, a

idade média de reforma tem diminuído ainda mais rapidamente, levando a uma diferença substancial entre as idades legais de reforma e a idade média em que as pessoas deixam de trabalhar. Há 30 anos, as taxas de actividade dos trabalhadores (masculinos) mais velhos entre os 55 e os 64 anos de idade nos Estados-Membros da UE eram apenas 10 a 15 pontos percentuais inferiores às dos trabalhadores mais jovens. Actualmente essa diferença aumentou para 40 a 50 pontos percentuais em vários Estados-Membros. A tendência para idades de abandono do mercado de trabalho cada vez mais baixas tem-se verificado em todos os Estados-Membros, em grande medida devido às pressões do mercado de trabalho a que as políticas públicas e as práticas de negociação colectiva responderam facilitando o acesso à reforma antecipada.

Esta tendência do passado já está a ser invertida. As políticas dos Estados-Membros têm sido direccionadas para uma maior participação e taxas de emprego mais elevadas dos trabalhadores mais velhos, e os últimos anos já revelaram alguns progressos. Para manter uma oferta de mão-de-obra suficiente e aumentar a taxa de emprego global face ao envelhecimento e à diminuição da mão-de-obra jovem, é necessário aumentar as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos e, logo, a idade de abandono do mercado de trabalho. Embora a falta de trabalhadores mais jovens seja susceptível de criar incentivos económicos para que os empregadores melhorem as actuais práticas de gestão etária nos locais de trabalho e nos mercados de trabalho, as forças do mercado por si só não serão capazes de produzir as mudanças necessárias. A alteração das regras fiscais e relativas às prestações – nomeadamente nos regimes de pensões – que afectam as decisões dos empregadores e dos trabalhadores sobre a passagem à reforma terá um impacto crucial nos comportamentos neste domínio e, logo, na oferta de mão-de-obra. Estas questões também merecem grande atenção no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego e das Orientações Gerais para as Políticas Económicas.

O prolongamento da vida activa não implica necessariamente um aumento da idade legal de reforma, porque a idade efectiva de abandono do mercado de trabalho é neste momento muito inferior à idade legal de reforma, em todos os países. De facto, a existência de um limite de idade uniforme em que as pessoas devam reformar-se é questionável. O Reino Unido questiona os pressupostos tradicionais quanto ao padrão da vida activa e ao corte abrupto entre o trabalho e a passagem à reforma, sugerindo que os pensionistas não devem ser vistos como uma secção separada da população cuja vida produtiva chegou ao fim. Outros Estados-Membros também estão a enveredar por uma maior flexibilidade em relação à idade de reforma e a rever os incentivos do sistema de pensões, de modo a tornar o prolongamento da vida activa mais compensador. A Suécia encontra-se particularmente avançada neste aspecto.

Os indivíduos têm necessidades e preferências diferentes, e a flexibilidade em relação à idade de reforma também é importante para permitir que os cônjuges e parceiros organizem a sua passagem à reforma da forma que lhes for mais favorável. Uma passagem à reforma flexível e progressiva é, assim, um objectivo desejável em si mesmo, como já foi reconhecido numa recomendação do Conselho de 10 de Dezembro de 1982 *relativa aos princípios de uma política comunitária de idade da reforma*.

4.2.1. Participação actual dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho

O gráfico 19 e o quadro 6 (ver objectivo 4, supra) mostram que, no conjunto da UE, a distância entre o objectivo comum de emprego e as taxas de emprego reais é maior para o grupo dos trabalhadores mais velhos (55-64). O objectivo de Barcelona de elevar em cinco anos a idade de abandono do mercado de trabalho até 2010 constitui um objectivo ainda mais ambicioso. Em 2001, quatro Estados-Membros (Bélgica, Itália, Luxemburgo e Áustria) apresentavam uma diferença superior a 20 pontos percentuais em relação ao objectivo e outros cinco Estados-Membros tinham uma diferença superior a 10 pontos percentuais (Alemanha, Grécia, Espanha, França e Países Baixos). No conjunto da União Europeia, a diferença era de 11,5 pontos percentuais em 2001.

No período entre 1995 e 2001, a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos aumentou em todos os Estados-Membros menos em três (Grécia, Itália e Áustria). No conjunto da UE, a melhoria foi de 2,6 pontos percentuais, mas dois países obtiveram aumentos superiores a 10 pontos percentuais (Finlândia e Países Baixos) e outros quatro (Dinamarca, Espanha, Irlanda e Portugal) aumentos superiores a 5 pontos percentuais. Assim, a inversão da tendência para a reforma antecipada já começou, embora seja necessário acelerar significativamente o ritmo das reformas para realizar os objectivos de emprego dos trabalhadores mais velhos definidos em Estocolmo e Barcelona. As reformas dos regimes de pensões, centradas em particular na redução dos incentivos à reforma antecipada e na melhoria dos incentivos ao prolongamento da vida activa, serão cruciais nesse aspecto. Muitos países consideram que reformas como a eliminação dos regimes de reforma antecipada ou a elevação da idade de acesso a uma pensão de reforma antecipada aumentaram as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos e adiaram o acesso às pensões.

O Quadro 6 infra apresenta uma panorâmica das actuais taxas de emprego dos trabalhadores (total de homens e mulheres) de diferentes grupos etários, dos 50 aos 70 e mais anos. Também contém uma estimativa da idade efectiva de abandono do mercado de trabalho baseada em dados do inquérito às forças de trabalho.

Quadro 6: Taxas de emprego e idade média de abandono do mercado de trabalho, 2001

	Taxas de emprego					Idade média de abandono do mercado de trabalho 2000/2001		
	50-54	55-59	60-64	65-69	70+	Mulheres	Homens	Total
B	66,5	39,3	12,4	3,0	0,6	57,3	58,5	58,1
DK	83,9	77,3	34,1	11,7	1,6	63,0	63,7	63,6
D	81,6	66,7	22,7	5,3	1,6	61,4	61,7	61,6
GR	64,3	50,2	30,6	10,7	2,1	58,5	61,9	60,4
E	65,6	52,0	31,4	4,0	0,5	61,3	61,5	61,4
F	80,8	52,7	10,2	2,1	0,6	58,6	58,7	58,7
IRL	67,3	56,2	37,6	15,0	4,7	62,8	64,9	64,3
I	63,0	38,0	18,7	6,4	1,9	60,3	60,4	60,4
L	66,7	39,5	8,9	3,4 ¹⁾	0,0 ²⁾	56,0	58,0	57,5
NL	74,9	58,2	46,0	28,4	14,8	61,0	61,9	61,7
A	76,1	44,6	12,3	5,6	1,8	60,3	60,9	60,9
P	76,6	58,2	46,0	28,4	14,8	64,2	64,0	64,5
FIN	86,1	69,2	26,9	5,7	0,7	61,6	62,4	62,2
S	87,9	82,8	49,9	14,2	1,8	62,7	63,3	63,2
UK	79,5	66,8	39,0	10,9	2,4	62,0	64,2	63,2

	Taxas de emprego					Idade média de abandono do mercado de trabalho 2000/2001		
	50-54	55-59	60-64	65-69	70+	Mulheres	Homens	Total
UE15	75,1	57,1	24,7	6,8	1,8	ND	ND	ND
¹⁾ Valores de 2000 Fonte: Eurostat, IFT. A idade média de abandono do mercado de trabalho foi calculada segundo a metodologia apresentada na obra de Peter Scherer: "Labour market and social policy – occasional papers No. 49: Age of withdrawal from the labour force in OECD countries", OCDE, DEELSA/ELSAWD(2001)2 de 11 de Janeiro de 2002. A abordagem foi alterada pela utilização de grupos etários de um ano em vez de cinco anos.								

Os dados indicam claramente que o abandono do mercado de trabalho é influenciado, mas não determinado, pelas idades legais de reforma. Recorde-se, todavia, que o abandono do mercado de trabalho não significa necessariamente que se passe a receber uma pensão e, do mesmo modo, a permanência no mercado de trabalho não implica que uma pessoa não receba uma pensão simultaneamente. Pelo contrário, os períodos de emprego e de recebimento de uma pensão podem sobrepor-se, sendo previsível que, no futuro, quando a reforma parcial e a acumulação de rendimentos do trabalho com as pensões se tornarem mais comuns, esta sobreposição se torne ainda maior. Assim, é provável que o indicador da idade de abandono do mercado de trabalho, subjacente aos dados apresentados no quadro 6, se torne um indicador menos fiável da idade efectiva de *reforma*, isto é, da idade média em que as pessoas recebem uma pensão.

Há grandes diferenças entre os Estados-Membros no que respeita aos limiares e à amplitude deste declínio. Enquanto alguns Estados-Membros ainda têm taxas de emprego próximas de 80% para o grupo etário dos 55 aos 59 anos, há outros que contam com menos de metade dessa percentagem. Nuns países as taxas de emprego revelam quedas súbitas de um grupo etário para o seguinte, noutros diminuem de forma mais gradual.

Estas diferenças reflectem uma grande variedade de disposições institucionais (por exemplo, nos regimes de reforma antecipada, desemprego e invalidez) e de estruturas fiscais e de prestações. Também há, todavia, outras forças em acção. Parece existir um efeito de geração: nos países onde as mulheres começaram a entrar em massa no mercado de trabalho nas décadas de 1960 e 1970 elas contribuem significativamente para as actuais taxas de emprego mais elevadas dos trabalhadores mais velhos. Este facto poderá explicar, em alguma medida, o melhor desempenho da Dinamarca, Suécia e Reino Unido. Noutros países, o rápido crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho teve lugar na década de 1980; estes grupos deverão aumentar as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos dentro de uma década ou duas. Contudo, a maior tendência das mulheres para abandonarem o mercado de trabalho mais cedo do que os homens, devido a problemas de saúde (ou possivelmente para se reformarem ao mesmo tempo que o seu cônjuge/parceiro), é motivo de preocupação em alguns países que já têm taxas de participação elevadas de mulheres com mais de 50 anos de idade. Em alguns Estados-Membros a diferença das taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos, consoante sejam homens ou mulheres, também reflecte as diferentes idades legais de reforma.

4.2.2. *Objectivos a médio e longo prazo relativamente ao emprego dos trabalhadores mais velhos*

A maioria dos Estados-Membros diz estar empenhada em contribuir para o cumprimento dos objectivos de Estocolmo. Poucos são os que mencionam também o objectivo de Barcelona (elevar em 5 anos a idade de reforma). Contudo, nenhum dos países que aludem ao objectivo de Barcelona tem planos precisos sobre o modo de lhe dar cumprimento. Poucos Estados-Membros (Países Baixos, Finlândia e Itália) fixaram objectivos quantificados para o aumento das taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos.

Na ausência de objectivos quantificados, alguns países, como a Alemanha, referem as suas estratégias gerais para alcançar níveis de emprego elevados ao longo da vida activa. O Reino Unido salienta que as suas taxas de emprego já cumprem os objectivos de Lisboa e Estocolmo, mas adoptou como prioridade aumentar a taxa de emprego das pessoas com mais de 50 anos até 2006. No entanto, a determinação dos Estados-Membros em aumentar as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos não depende do seu desempenho actual. A Suécia, por exemplo – com a sua taxa de 66,5% para as pessoas dos 55 aos 64 anos, muito superior à de todos os outros Estados-Membros – faz notar que a oferta de mão-de-obra destes trabalhadores diminuiu ao longo da última década por ter crescido o abandono do mercado de trabalho através das pensões de invalidez e das passagens à reforma negociadas, lamentando que em 2001 apenas 55% da população dos 60 aos 64 anos permanecesse activa.

4.2.3. *Medidas para aumentar as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos*

Em princípio, todos os Estados-Membros reconhecem a necessidade de assegurar o prolongamento da vida activa. Porém, os relatórios de estratégia nacional não apresentam, de um modo geral, uma análise formal dos incentivos dados pelo conjunto da estrutura fiscal e de prestações para que as pessoas permaneçam mais tempo no mercado de trabalho. No entanto, muitos relatórios de estratégia nacional destacam a existência de desincentivos ao trabalho nos regimes de pensões e apresentam medidas para os corrigir.

Muitos Estados-Membros já tomaram ou tencionam tomar medidas para incentivar o prolongamento da vida activa. Entre estas inclui-se uma grande panóplia de iniciativas como a eliminação dos regimes de reforma antecipada; a introdução de reduções actuariais aplicáveis à reforma antecipada; a introdução de contribuições para as pessoas que optem pela reforma antecipada; a imposição de condições de elegibilidade mais rigorosas para as pensões de invalidez, os subsídios de desemprego prolongados ou as pensões de desemprego; a recompensa com maiores taxas de aquisição de direitos de pensão às pessoas que continuem a trabalhar para além de uma certa idade; e a adopção de disposições flexíveis sobre a passagem à reforma, incluindo a eliminação de uma idade legal de reforma e a autorização de modalidades flexíveis de trabalho a tempo parcial. No Quadro 7 apresenta-se uma panorâmica das idades de reforma e da possibilidade de combinar rendimentos do trabalho com uma pensão.

Quadro 7:

Flexibilidade da passagem à reforma nos regimes gerais do primeiro pilar (Fonte: MISSOC)				
	Reforma antecipada	Reforma normal	Reforma diferida	Acumulação com remunerações
B	A partir dos 60 anos (sujeita a 28 anos de emprego, que serão aumentados para 35 anos em 2005)	Homens: 65 Mulheres: 62 (65 em 2009)	Não existe pensão diferida	Redução da pensão se a remuneração anual for superior a um dado montante, que é mais elevado depois dos 65 anos.
DK	Não existe reforma antecipada no regime público de pensões de velhice. Pensão complementar (ATP): a partir dos 65 anos (com redução actuarial)	Regime público de pensões de velhice: 65 Pensão complementar (ATP): 67 anos	Regime público de pensões de velhice: não é possível um deferimento Pensão complementar (ATP): até três anos	Redução gradual acima de €30 000 por ano.
D	Subordinada a condições rigorosas até 2011 a partir dos 60 anos, sujeita a 35 anos de contribuições a partir dos 63 anos com uma redução actuarial de 0,3% por mês 63 (invalidez grave)	65 anos	O deferimento é possível	Sim depois dos 65 de idade. Redução das pensões se o vencimento anual ultrapassar um determinado montante até aos 65 anos de idade.
GR (pessoas inscritas a partir de 1.1.1993)	Pensão completa: A partir dos 60 anos (trabalho pesado) Pensão reduzida: A partir dos 60 anos	65 anos	Não existe pensão diferida	Pensão reduzida
E	60 anos (pessoas inscritas até 1.1.1967)	65 anos	Não há limite máximo	Pensão suspensa em caso de actividade remunerada. É possível combinar uma pensão parcial com trabalho a tempo parcial.
F	Não há reforma antecipada	60 anos ¹	Não há limite máximo	Condicionada. Não se recebe pensão se o emprego for com o último empregador.
IRL	Não há reforma antecipada	Passagem à reforma: 65 anos Pensão de velhice contributiva: 66 anos	Não há reforma diferida	Sim, depois dos 66 anos
I	Após 37 anos de contribuições ou aos 57 anos e 35 anos de contribuições para os trabalhadores do sector privado).	Sistema antigo, ligado às remunerações: Homens: 65 anos Mulheres: 60 anos Novo sistema de contribuição definida: Prestações actuariais a partir dos 57 anos de idade para homens e mulheres.	Não há limite máximo	Possível ao fim de 40 anos de contribuições ou depois de atingida a idade legal de reforma. Noutros casos não é possível (excepto no caso dos trabalhadores não assalariados com uma pensão reduzida).
L	60 anos (480 meses de contribuições ou períodos equiparados) 57 anos (480 meses de contribuições)	65 anos	Até aos 65 anos	Sim para a pensão de velhice normal. Reforma antecipada: salário até 1/3 do salário mínimo

Flexibilidade da passagem à reforma nos regimes gerais do primeiro pilar (Fonte: MISSOC)				
	Reforma antecipada	Reforma normal	Reforma diferida	Acumulação com remunerações
NL	Não há reforma antecipada	65 anos	Não há reforma diferida	Sim
A	Homens: 61½ Mulheres: 56½ (61½ até 2029)	Homens: 65 anos Mulheres: 60 anos (65 até 2033)	Possibilidade ilimitada	Reforma normal: Sim Reforma antecipada: suspensão da pensão se o salário mensal for superior a €302
P	55 anos (com uma pensão reduzida, após 30 anos de contribuições) 60 (desempregados) 55 (desempregados, com pensão reduzida) 55 (trabalho insalubre em algumas profissões)	65 anos	Possível	Sim
FIN	60 anos	65 anos	Não há limite de idade	Sim
S	A partir dos 61 anos com uma redução actuarial	65 anos mas com direito a permanecer até aos 67 anos	Não há limite de idade	Sim
UK	Não há reforma antecipada	Homens: 65 Mulheres: 60 (65 até 2020)	5 anos no máximo. Deferimento ilimitado a partir de 2010	Sim
1	Apesar da baixa idade de reforma em França, são obrigatórios 40 anos de contribuições para a obtenção de uma pensão completa).			

A Dinamarca fechou o denominado regime de pré-reforma antecipada (uma pensão transitória para pessoas entre os 50 e os 59 anos que ficassem desempregadas e tivessem contribuído para o fundo de desemprego pelo menos durante 25 dos últimos 30 anos) a novos aderentes em 1996 e eliminá-lo-á progressivamente até 2006. A reforma do regime dinamarquês de reforma antecipada voluntária, efectuada em 2001, obriga as pessoas a continuarem a contribuir para o regime se quiserem reformar-se mais cedo, aumentando deste modo os incentivos para que trabalhem durante mais tempo.

A Finlândia decidiu encerrar progressivamente o regime de pensões de desemprego entre 2009 e 2014. Este regime tem permitido que os desempregados se reformem aos 60 anos de idade, depois de receberem prestações de desemprego prolongadas durante cinco anos no máximo. A Finlândia também decidiu pôr fim ao denominado regime de reforma antecipada individual (regime de pensões de invalidez com fracas condições de elegibilidade) no final de 2003.

A Alemanha está a introduzir no seu regime de pensões reduções (3,6% da prestação por ano) para todas as pessoas que se reformem antes dos 65 anos de idade. Em França, a idade legal de reforma é de 60 anos, mas é exigida uma carreira contributiva completa de 40 anos (37½ anos nos regimes do sector público); se as pessoas quiserem reformar-se antes dos 65 anos e não tiverem uma carreira contributiva completa, são aplicadas reduções. Por outro lado, a acumulação de direitos de pensão depois dos 60 anos é limitada, se a pessoa já tiver uma carreira contributiva completa.

A Áustria tem procurado reforçar os incentivos ao trabalho através de várias mudanças, incluindo a subida da idade legal de reforma antecipada, a abolição da

reforma antecipada devido a incapacidade parcial, o aumento das deduções nas prestações em caso de reforma antes da idade legal de 60 anos para as mulheres e de 65 anos para os homens; o aumento dos complementos de pensão pela passagem à reforma após a idade legal. Foi ainda abolida a disposição que proibia as pessoas que recebem pensões de trabalharem. Em contrapartida, foi mantida a possibilidade financeiramente vantajosa de um abandono gradual do mercado de trabalho antes da reforma legal, através do trabalho a tempo parcial. Estas medidas adoptadas na Áustria são comuns a muitas estratégias semelhantes, adoptadas em vários outros Estados-Membros.

Embora estas medidas representem alterações substanciais em muitos regimes de pensões, ainda estão muito longe de eliminar todas as oportunidades de abandono precoce do mercado de trabalho ou de assegurar a neutralidade actuarial das decisões de passagem à reforma. Em especial, embora a reforma antecipada seja cada vez mais desencorajada financeiramente, as compensações por trabalhar durante mais tempo continuam a ser poucas, levando a que o prolongamento da vida profissional esteja sujeito a um encargo fiscal implícito significativo.

O desafio que os Estados-Membros enfrentam não é apenas político, mas tem muito a ver com o fraco desempenho do mercado de trabalho. Os regimes de reforma antecipada foram criados em resposta a problemas laborais que de outro modo se repercutiriam noutros sectores do sistema de protecção social, nomeadamente nos regimes de desemprego e invalidez. Alguns países adoptaram medidas de acompanhamento a nível do mercado de trabalho para evitar que as pessoas que perdiam o emprego numa idade avançada passassem dificuldades excessivas e para aumentar as oportunidades de emprego dos trabalhadores mais velhos.

A Grécia explica que os incentivos existentes no seu sistema de pensões levam as pessoas a reformar-se oficialmente o mais cedo possível, continuando a trabalhar de forma não oficial ao mesmo tempo que recebem uma pensão. A passagem prematura à reforma é, na verdade, muito comum e a idade legal de reforma (65 anos para os homens/60 anos para as mulheres) tem um significado puramente teórico. Em 1998, menos de 20% das pessoas reformaram-se na idade normal, enquanto 80% recorreram a outras disposições, incluindo pensões de invalidez. A Itália também refere problemas de trabalho não declarado após a passagem à reforma e prevê medidas para fazer regressar os pensionistas que trabalham à economia formal.

O abandono precoce do mercado de trabalho não se verifica apenas através dos regimes de reforma antecipada. O acesso a subsídios prolongados de desemprego, invalidez e doença podem servir como alternativas funcionais. A limitação do acesso a uma reforma antecipada de facto envolve, por isso, muitas vezes, uma alteração das condições de vários regimes, o que pode ser ilustrado pelo caso dos Países Baixos, cujo governo está presentemente a planear um pacote de iniciativas destinadas a solucionar uma série de desincentivos actualmente existentes, no qual se incluem: a abolição do tratamento fiscal favorável para os regimes privados de reforma antecipada financiados por um sistema de repartição; uma redução do número de trabalhadores mais velhos que recorrem ao subsídio de desemprego (desincentivando os despedimentos dos trabalhadores com mais de 57½ anos ao obrigar os empregadores a contribuírem para as despesas com os subsídios de desemprego e as pessoas com essa idade a procurarem emprego); uma reforma geral visando reduzir o afluxo de pessoas (mais velhas) ao regime de pensões de invalidez; a introdução de

incentivos, do lado da procura, à contratação e manutenção de trabalhadores mais velhos, através da concessão de reduções fiscais específicas aos empregadores.

Os regimes de pensões de invalidez podem tornar-se uma via alternativa para o abandono do mercado de trabalho, dependendo do rigor com que são aplicados os respectivos critérios de elegibilidade. Vários países (Dinamarca, Alemanha, Países Baixos, Grécia, Luxemburgo, Áustria e Suécia) reviram, ou estão a rever, os seus regimes de pensões de invalidez, tendo em vista a aplicação de condições mais rigorosas à concessão das pensões, o reforço das medidas de reabilitação e a oferta de trabalhos alternativos adequados, em vez da concessão de uma pensão.

Em diversos Estados-Membros, a idade de reforma e a transição do emprego para a reforma foram flexibilizadas. Os novos regimes de pensões italiano e sueco vão mais longe: a abordagem baseada numa “contribuição definida fictícia” assegura uma forte ligação actuarial entre as contribuições e as prestações e permite que os indivíduos escolham o momento em que querem reformar-se e com que nível de rendimentos. Simultaneamente, a ligação actuarial entre as contribuições e as prestações funciona como um forte incentivo ao emprego no âmbito dos regimes de pensões.

A Finlândia está a introduzir uma idade de reforma flexível, entre os 62 e os 68 anos, a partir de 2005, e oferece maiores taxas de acumulação de direitos de pensão nesta idade. Estas taxas mais elevadas para os trabalhadores mais velhos também são aplicadas no Luxemburgo. O Reino Unido salienta que as pessoas podem receber pensões do Estado ao mesmo tempo que continuam a trabalhar, e que podem adiar o recebimento da pensão para obterem aumentos da mesma. Contudo, em muitos Estados-Membros, a passagem à reforma continua a ser bastante inflexível e o prolongamento da vida activa não recebe uma compensação actuarialmente justa.

As muitas alterações introduzidas nos regimes de pensões e noutros sistemas que permitem a saída dos trabalhadores mais velhos do mercado de trabalho são, por vezes, acompanhadas de esforços para mudar as atitudes dos empregadores e dos trabalhadores. O relatório do Reino Unido esclarece que o governo está a promover várias iniciativas de “envelhecimento em actividade” que vão desde a campanha *Age Positive* contra a discriminação em razão da idade, a decorrer até à adopção de legislação em matéria de idade em 2006, ao *New Deal* para as pessoas com mais de 50 anos que procuram emprego, e à partilha das melhores práticas de flexibilização das disposições de passagem à reforma entre os empregadores.

É evidente que o aumento das taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos e da idade de reforma exige mais do que algumas alterações dos parâmetros dos regimes de pensões. No relatório conjunto do Conselho e da Comissão intitulado *"Aumentar os níveis de participação dos trabalhadores e promover o envelhecimento em actividade"* ao Conselho Europeu de Barcelona, em Março de 2002, foi realçado que a participação no mercado de trabalho depende da interacção entre quatro factores: disponibilidade e atractivos do trabalho; equilíbrio dos incentivos financeiros; educação e formação; e uma envolvente de apoio com estruturas de acolhimento, transportes e serviços de aconselhamento. O relatório recomendava, assim, uma estratégia global de aumento do nível de emprego baseada numa abordagem dinâmica, centrada no ciclo de vida, que maximize a capacidade de participação das pessoas ao longo de todo o seu ciclo de vida. O prolongamento da vida activa exigirá que a capacidade para o trabalho e a empregabilidade sejam mantidas num nível

elevado durante toda a vida activa, através de uma combinação de medidas para assegurar mais postos de trabalho e melhor qualidade das condições de trabalho, tornar o trabalho compensador, assegurar competências mais elevadas e adaptáveis no trabalho e tornar o trabalho uma verdadeira opção para todos.

4.2.4. *Avaliação do impacto financeiro do prolongamento da vida activa*

As reformas empreendidas e previstas com o intuito de promover o prolongamento da vida activa constituem passos importantes na direcção certa, não obstante o facto de normalmente não existirem avaliações de impacto disponíveis. Em muitos casos, também parece haver um desfasamento entre as iniciativas empreendidas ou previstas e a magnitude dos resultados necessários em termos de taxas de emprego e, logo, do contributo para a resolução do desafio financeiro que os regimes de pensões enfrentam.

São, todavia, fornecidas algumas avaliações qualitativas importantes. A Dinamarca considera que a abolição do regime de pré-reforma antecipada e a aplicação de regras de elegibilidade mais rigorosas nos regimes de invalidez e de reforma antecipada não produziram um aumento na taxa de desemprego dos trabalhadores mais velhos, o que sugere que um aumento da oferta de mão-de-obra estimula efectivamente o emprego. Alguns países consideram que as taxas de emprego não podem ser aumentadas a tal ponto que sejam só por si capazes de compensar uma grande parte do previsto aumento das despesas com as pensões. Apenas podem diminuir o aumento previsto das despesas futuras.

O Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento do Comité de Política Económica efectuou algumas análises de sensibilidade sobre o impacto da elevação da idade efectiva de reforma nas despesas com pensões. Uma conclusão importante foi a de que o impacto nestas despesas está muito dependente do modelo do sistema de pensões e do modo como se obtenha um tal aumento. Mais precisamente, depende da possibilidade de se obter essa alteração da idade de reforma sem uma concessão de direitos de pensão adicionais. Se, por exemplo, for possível elevar em um ano a idade de reforma sem aumentar a taxa de substituição dos rendimentos, por exemplo, adiando o recebimento de uma pensão de invalidez ou de outra pensão de reforma antecipada não actuarial num regime de prestações definidas, o aumento previsto das despesas com pensões sofreria um corte de 0,6 a 1 pontos percentuais do PIB (relativamente ao cenário de base). Assim, um aumento de um ano na idade de reforma permitiria absorver, em média, cerca de 20% do previsto aumento das despesas com pensões em 2050. Por outras palavras, aumentando em cinco anos a idade de reforma – como foi pedido pelo Conselho Europeu de Barcelona – sem qualquer acumulação adicional de direitos de pensão, seria possível manter as despesas públicas com pensões mais ao menos ao seu nível actual. Se, todavia, o ano a mais de permanência no mercado de trabalho implicar direitos de pensão mais elevados – como seria muitas vezes o caso, nomeadamente nos regimes de contribuição definida –, o impacto nas despesas com pensões tornar-se-á significativamente mais pequeno. Porém, mesmo nesta circunstância, a reforma seria benéfica em termos de aumento das contribuições e de uma maior produção económica. Além disso, daria aos pensionistas a oportunidade de manterem, ou até de melhorarem, o seu nível de vida.

Dado muitas das medidas mencionadas nos relatórios de estratégia nacional serem bastante recentes, os resultados visíveis ainda são bastante moderados em muitos

países, ou em grande medida inexistentes em alguns deles. Quanto aos incentivos financeiros ao prolongamento da vida activa, ainda existe uma fiscalidade implícita relativamente elevada e os anos adicionais no mercado de trabalho não levam a um aumento das pensões de reforma vitalícias em muitos Estados-Membros. Também é claro que o ritmo das reformas até à data tem sido insuficiente para atingir os objectivos definidos em Estocolmo e Barcelona para os trabalhadores mais velhos.

4.2.5. *Conclusão: o prolongamento da vida activa é uma importante forma de assegurar a sustentabilidade financeira dos regimes de pensões*

O prolongamento da vida activa é uma forma importante de aumentar as taxas de emprego em geral e, logo, um relevante contributo para melhorar a sustentabilidade financeira num contexto de envelhecimento demográfico. Os Estados-Membros estão bem cientes deste facto. No entanto, é claramente necessária uma abordagem muito mais sistemática do impacto das estruturas fiscais e de prestações, das práticas de emprego e das aspirações individuais. Para que o comportamento neste domínio mude suficientemente até ao ano 2010, a maioria dos Estados-Membros terá de reforçar os seus esforços políticos e assegurar que estes têm um maior alcance e uma melhor coordenação do que na actualidade. O Conselho e a Comissão já salientaram em vários documentos que deve ser dada prioridade à manutenção dos trabalhadores no mercado de trabalho durante mais tempo e à eliminação dos incentivos à reforma antecipada, bem como à revisão dos efeitos de incentivo dos sistemas fiscais e de prestações em geral, a fim de tornar estes sistemas mais favoráveis ao emprego¹⁵.

4.3. **Objectivo 6: Tornar os regimes de pensões sustentáveis num contexto de finanças públicas sólidas**

Reconfigurar de forma adequada os regimes de pensões, tendo em conta o objectivo de manter a sustentabilidade das finanças públicas. Ao mesmo tempo, a sustentabilidade dos regimes de pensões deve ser acompanhada de políticas financeiras consequentes, incluindo, sempre que necessário, reduções da dívida pública¹⁶. As estratégias para ir ao encontro deste objectivo poderão incluir a criação de fundos de reserva especiais para pensões.

A Comissão e o Conselho, num relatório conjunto ao Conselho Europeu de Estocolmo¹⁷ sobre a qualidade e a sustentabilidade das finanças públicas e a sua contribuição para o crescimento e o emprego, traçaram uma estratégia tripla para dar resposta às implicações orçamentais do envelhecimento da população:

Os Estados-Membros devem reduzir os níveis da dívida pública para se anteciparem às consequências orçamentais do envelhecimento da população.

¹⁵ Ver conclusões do Conselho Europeu de Barcelona, as Orientações Gerais para as Políticas Económicas, as Orientações para o Emprego e o relatório conjunto ao Conselho Europeu de Barcelona *Aumentar os níveis de participação dos trabalhadores e promover o envelhecimento em actividade*.

¹⁶ As estratégias dos Estados-Membros para assegurar a solidez e a sustentabilidade das finanças públicas são comunicadas e avaliadas no âmbito das OGPE e do Pacto de Estabilidade e Crescimento e devem estar conformes com estes instrumentos.

¹⁷ Conselho da União Europeia (2001), “A contribuição das finanças públicas para o crescimento e o emprego: melhorar a sua qualidade e viabilidade a longo prazo”, Relatório da Comissão e do Conselho (ECOFIN) ao Conselho Europeu (Estocolmo, 23 e 24 de Março de 2001), 6997/01; Comissão Europeia (2000), “A contribuição das finanças públicas para o crescimento e o emprego: Melhorar a sua qualidade e sustentabilidade”, COM(2000) 846.

Os Estados-Membros devem realizar amplas reformas no mercado de trabalho, nomeadamente nos sistemas fiscais e de prestações sociais, conducentes a um aumento das taxas de emprego, sobretudo entre os trabalhadores mais velhos e as mulheres.

Os Estados-Membros devem realizar reformas ambiciosas dos regimes de pensões a fim de conter as pressões sobre as finanças públicas, para colocar os regimes de pensões numa situação financeiramente sólida e assegurar um justo equilíbrio entre gerações.

As duas secções anteriores concentraram-se sobretudo no aumento das taxas de emprego em geral e das dos trabalhadores mais velhos em particular, a fim de avaliar de que modo as reformas do mercado de trabalho podem ajudar a fazer face aos desafios colocados pelo envelhecimento da população à sustentabilidade financeira dos regimes de pensões. A presente secção dá especial atenção às possibilidades de antecipação às consequências orçamentais do envelhecimento através de reformas dos próprios regimes de pensões e do aumento da margem de manobra orçamental mediante uma redução da dívida pública ou da acumulação de fundos de reserva para os regimes públicos de pensões. Analisa os desafios orçamentais com que os regimes de pensões dos Estados-Membros estão confrontados, o modo como os Estados-Membros tencionam reformá-los e, por último, a forma como as reformas contribuem para o cumprimento do objectivo geral de sustentabilidade financeira dos regimes de pensões e, assim, para a sustentabilidade financeira das finanças públicas em geral. Esta última questão é examinada no âmbito das Orientações Gerais para as Políticas Económicas e no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento, tal como foi solicitado nas conclusões do Conselho Europeu de Estocolmo e reiterado no Relatório Conjunto ao Conselho Europeu de Laeken sobre a qualidade e a viabilidade das pensões.

Uma parte significativa das despesas com pensões é financiada através dos orçamentos públicos, situação que está sujeita aos requisitos de revisão dos regimes de pensões e da sua sustentabilidade a longo prazo no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento. É necessário assegurar que o aumento das despesas públicas com pensões não põe em risco a sustentabilidade das finanças públicas. Ao mesmo tempo, porém, a boa gestão das finanças públicas e a redução da dívida pública aliviarão os constrangimentos impostos às finanças públicas e ajudarão a enfrentar o impacto orçamental do envelhecimento das populações.

4.3.1. O impacto actual e previsto dos regimes de pensões na despesa pública

Em finais de 1999, o Comité de Política Económica criou um grupo de trabalho (o Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento, constituído por peritos das administrações nacionais) encarregado de efectuar projecções das despesas públicas com pensões. Todos os cálculos foram feitos por peritos das administrações nacionais, mas baseavam-se numa abordagem coordenada, incluindo projecções demográficas comuns efectuadas pelo EUROSTAT e hipóteses definidas em comum sobre a evolução macroeconómica. O impacto estimado das reformas recentes só era incluído nos cálculos se a legislação relativa à reforma tivesse entrado em vigor até ao final de 2000 (em alguns países em 2001). Assim, estes cálculos não incluíram o impacto estimado de reformas mais recentes, aplicadas ou decididas em 2001 ou depois, em alguns países como a Alemanha, Portugal, Grécia, Finlândia e Reino Unido.

Os resultados mostram que as despesas com os regimes públicos de pensões corresponderam, em média, a 10,4% do PIB em 2000, com variações que oscilam entre 4,6% e 14,5%. Os baixos níveis de despesas públicas com pensões na Irlanda e no Reino Unido devem-se ao facto de os regimes públicos nestes países assegurarem principalmente prestações de montante fixo, destinadas a assegurar um nível mínimo de rendimentos de reforma, ao passo que as pensões complementares ligadas às remunerações são organizadas através dos regimes privados. Na Irlanda, a população relativamente pequena de pensionistas também explica o baixo nível de despesa. Na maioria dos países da UE, pelo contrário, os regimes públicos de pensões estão ligados às remunerações, podendo as suas prestações ser complementadas por pensões mínimas garantidas subordinadas a condições de recursos ou por prestações sociais, o que eleva a parte do PIB gasta com as pensões públicas a cerca de 10% ou mais.

De acordo com as projecções efectuadas pelo Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento, as despesas públicas com pensões aumentarão 3 a 5 pontos percentuais do PIB na maioria dos Estados-Membros, nas próximas décadas, segundo o cenário de base, que partia do princípio de que as políticas em vigor no ano 2000 não sofreriam alterações. São grandes as diferenças quanto ao futuro aumento previsto das despesas públicas entre Estados-Membros. O Reino Unido é o único país cuja projecção revelou uma diminuição da percentagem do PIB gasta com as pensões, não obstante o aumento do rácio demográfico de dependência dos idosos. As projecções mostraram aumentos relativamente pequenos no caso da Itália, Suécia e Luxemburgo. Em Itália e na Suécia, os pequenos aumentos podem ser em grande medida atribuídos à mudança para os novos regimes de pensões de contribuição definida, com ligações actuariais estreitas entre as contribuições e os direitos adquiridos e uma fórmula de cálculo das prestações que tem em conta a esperança de vida na idade de reforma. Os maiores aumentos foram projectados para a Espanha (7,9 pontos percentuais do PIB) e a Grécia (12,2). Isto deve-se, em parte, à maturação do sistema de pensões nestes dois países, onde um número crescente de pensionistas terá carreiras contributivas completas. Nos restantes países da UE, os aumentos previstos variaram entre 3,7 e 6,2 pontos percentuais, ao passo que para o conjunto da UE o aumento ascende a 3,2 pontos percentuais.

Quadro 8: Despesas públicas com pensões (incluindo a maioria dos rendimentos de substituição públicos concedidos às pessoas a partir dos 55 anos de idade), antes de impostos, em % do PIB; projecções baseadas na legislação em vigor em 2000

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Variação máxima
B	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,7
DK ¹⁾	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	4,1
D	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
D (2002) ²⁾	10,8					14,9	4,1
GR	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
E	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
F	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8		4,0
IRL ³⁾	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
I	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	2,1
L	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
NL ⁴⁾	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
A	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	4,2
P	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	4,1
FIN	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
S	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	2,6

	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Variação máxima
UK	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	-1,1
UE15	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	3,2

Fonte: Comité de Política Económica (2001), “Budgetary challenges posed by ageing populations: the impact on public spending on pensions, health and long-term care for the elderly and possible indicators of the long-term sustainability of public finances”, EPC/ECFIN/655/01-EN final.

- 1) No caso da Dinamarca, os resultados incluem os regimes de pensões laborais complementares obrigatórios (ATP, SAP e SP);
- 2) Novas projecções apresentadas pela Alemanha para ter em conta a reforma dos regimes de pensões de 2001. A Alemanha indicou que as projecções se baseiam nos mesmos pressupostos utilizados nas projecções do CPE; no entanto, a cobertura das despesas com pensões é um pouco diferente.
- 3) No caso da Irlanda, os resultados são expressos em % do PNB;
- 4) Nos Países Baixos, o segundo pilar está bem desenvolvido, o que tem um impacto positivo directo no regime público de pensões ao reduzir o peso do envelhecimento da população suportado pelo primeiro pilar. Também há, todavia, uma importante implicação indirecta: os impostos sobre as futuras prestações de reforma (provenientes de fundos privados) deverão ser bastante elevados e poderão compensar parcialmente a subida das prestações dos regimes públicos.

Nos seus relatórios de estratégia nacional sobre as pensões, a maioria dos Estados-Membros considera as projecções feitas pelo CPE suficientemente precisas para ilustrar a tendência prevista em matéria de despesas públicas com pensões. Alguns actualizaram as projecções do Comité de Política Económica, para reflectir, por exemplo, as reformas subsequentes, e outros apresentaram cálculos adicionais nos seus relatórios de estratégia nacional. Como já foi referido, as projecções feitas pelo CPE não incluíram o impacto das últimas reformas realizadas na Alemanha, Portugal, Grécia, Finlândia e Reino Unido. Portugal menciona um aumento previsto das despesas públicas com pensões de 9,7% do PIB em 2000 para 12,1% do PIB em 2050, tendo em conta o impacto da reforma de 2002 (compare-se com 9,8% para 13,2% nas projecções do CPE). Considerando a reforma de 2002 e com base nos valores revistos sobre a população e o emprego, a Grécia refere um aumento estimado de 12,6% para 22,6% do PIB (CPE: 12,6% para 24,8%). O Reino Unido estima que as despesas públicas com pensões deverão permanecer aproximadamente no mesmo nível que em 2000, tendo em conta o impacto das reformas de 2002 (isto é, cerca de 5,5% do PIB em vez de 4,4 na projecção do CPE). A Finlândia considera que a última reforma adoptada em Outubro de 2002 irá reforçar a base contributiva e reduzir, assim, a necessidade de aumentar a taxa da contribuição sobre os salários dos 10 pontos percentuais anteriormente estimados para apenas 5 pontos percentuais, em 2050. A Alemanha espera um aumento de 4,1 pontos percentuais do PIB (em vez dos 5 pontos percentuais previstos nas projecções do CPE).

Outros Estados-Membros reviram as suas projecções, tomando em consideração informações mais recentes, por exemplo sobre a evolução da população e do emprego. Alguns também forneceram informações mais pormenorizadas sobre algumas partes do sistema de pensões, nomeadamente o sistema de segurança social baseado nas contribuições. A Bélgica incluiu uma projecção actualizada usada no seu programa de estabilidade que dá um retrato mais global do impacto do envelhecimento no conjunto da segurança social (+3,4 pontos percentuais do PIB). No entanto, os números revistos apresentam apenas ligeiras diferenças, o que permite concluir que, de um modo geral, as projecções feitas pelo CPE são sólidas e

continuam a ser válidas para mostrar a ordem de grandeza dos aumentos previstos nas despesas da segurança social com as pensões.

4.3.2. *Contribuições dos regimes públicos de pensões*

As projecções sobre as despesas atrás apresentadas põem em evidência as pressões financeiras com que os regimes públicos de pensões estão confrontados. Contudo, as disposições financeiras variam de país para país. Em todos os países, a parte do sistema público ligada às remunerações é geralmente financiada pelas contribuições cobradas sobre os rendimentos do trabalho. Na Irlanda, Países Baixos e Reino Unido, as pensões de base de montante fixo são financiadas pelas contribuições e só a Dinamarca financia as pensões do primeiro pilar através dos impostos. As pensões mínimas subordinadas a condições de recursos são, pelo contrário, financiadas pelos impostos em todos os países. De um modo geral, os regimes gerais de segurança social estão normalmente separados do orçamento do Estado, mas só em alguns casos existe a obrigação legal de que os défices sejam colmatados dentro do próprio sistema de segurança social. As transferências avultadas do orçamento geral para as instituições de segurança social são comuns, reflectindo também os elementos de solidariedade financiados pelos impostos que estão presentes nos regimes gerais de pensões (por exemplo, os complementos de reforma subordinados a condições de recursos e as contribuições para o regime de pensões relativas a períodos de desemprego, assistência aos filhos, etc.).

No contexto das políticas actuais, surgirão necessidades adicionais de financiamento público em quase todos os países, as quais exigirão maiores contribuições, idades de reforma mais elevadas, prestações menores, maiores transferências do orçamento geral do Estado – ou outras medidas de apoio à sustentabilidade financeira. Os Estados-Membros respondem com políticas tão abrangentes quanto possível. Na presente secção, porém, as políticas dos Estados-Membros em matéria de taxas de contribuição são analisadas em primeiro lugar.

Até à data, o compromisso mais forte para evitar aumentos dos impostos e das contribuições pode encontrar-se na Suécia, onde a taxa de contribuição para o novo sistema está fixada e só serão feitos os ajustamentos necessários do lado das prestações. A Itália evoluiu na mesma direcção, com a reforma do seu sistema, mas o ajustamento do lado das prestações só entrará plenamente em vigor ao fim de um período de transição muito longo. A Alemanha está empenhada em manter as taxas das contribuições abaixo dos 22% e o governo é obrigado a propor medidas adequadas ao parlamento se as projecções a 15 anos indicarem que este objectivo não será atingido. Os Países Baixos pretendem não aumentar a taxa de contribuição acima de 18,25%. O défice do sistema de pensões será coberto por transferências do fundo de reserva ou do orçamento geral. O ajustamento do sistema de pensões do Luxemburgo será feito através da taxa de contribuição, que é muito sensível a uma eventual diminuição do número de trabalhadores transfronteiriços: se o sistema puder manter uma tendência de crescimento relativamente elevada em termos do número de contribuintes, o impacto do envelhecimento da população nacional poderá ser em grande medida compensado. A estabilidade financeira do sistema luxemburguês estará assegurada se a economia crescer cerca de 4% ao ano, graças aos trabalhadores dos países vizinhos. Com as políticas actuais, a Irlanda e o Reino Unido parecem necessitar de pouco ou nenhum financiamento adicional.

Nos restantes países, a estratégia relativa à taxa de contribuição não é muito clara. Os relatórios de estratégia nacional não fornecem informações exactas sobre a evolução esperada da taxa de contribuição e parecem sugerir que esta última é um parâmetro susceptível de ser adaptado de acordo com as necessidades financeiras. Contudo, esta adaptação também parece ser possível por outros meios para além da taxa de contribuição, como os subsídios do orçamento do governo central ou outras reformas dos regimes de pensões. Em vários países, será criado algum espaço de manobra através de uma redução da dívida pública e/ou da acumulação de fundos de reserva.

Em muitos Estados-Membros, seria necessário um aumento das taxas de contribuição sobre os salários de 5 a 10 pontos percentuais, correspondendo a um aumento da carga fiscal total de vários pontos percentuais do PIB. A Grécia enfrenta, todavia, um desafio excepcionalmente grande, uma vez que as transferências do orçamento geral teriam de aumentar para 15,5% do PIB em 2050. O Quadro 9 infra resume as informações retiradas dos relatórios de estratégia nacional sobre o financiamento dos regimes públicos de pensões.

Quadro 9: Taxas de contribuição nos regimes públicos de pensões

	Taxa de contribuição, % dos salários¹	Observações²
B	37,94% (segurança social) Empregador: 24,87% Trabalhador: 13,07%	As pensões mínimas subordinadas a condições de recursos são financiadas pelos impostos. A taxa de contribuição abrange todos os ramos da segurança social. Actualmente, o sistema de segurança social é deficitário. Em 2000, foi necessário um subsídio de 2,6% do PIB proveniente do orçamento do Estado. Este défice irá aumentar para 5,5% do PIB até 2050.
DK	223,25 DKK por mês (cerca de 2%) Empregador: 2/3 Trabalhador: 1/3	A taxa de contribuição abrange os regimes de pensões complementares obrigatórios (ATP e SP) relativamente ao salário médio de um trabalhador. A pensão de velhice de montante fixo e as pensões dos funcionários públicos são inteiramente financiadas pelos impostos.
D	19,1% Empregador: 9,55% Trabalhador: 9,55%	Os subsídios do orçamento federal representam 37% das despesas com as pensões em 2002; prevê-se que esta percentagem baixe para 31% em 2030. Além disso, as pensões sociais são financiadas pelos impostos. Foi estabelecido um objectivo para que a taxa de contribuição não ultrapasse 22% no futuro.
GR	20% (inscrição até 31.12.92) Empregador: 13,33% Trabalhador: 6,67% 30% (inscrição posterior) Empregador: 13,33% Trabalhador: 6,67% Estado: 10,00%	A taxa de contribuição abrange todos os ramos da segurança social. Os subsídios fiscais ao financiamento das pensões baseadas nas contribuições teriam de aumentar dos actuais 4,8% do PIB para 15,5% em 2050. Além disso, as pensões das pessoas com mais de 65 que não contribuíram para a segurança social e dos funcionários públicos são financiadas pelos impostos.
E	28,3% (segurança social, excepto cuidados de saúde e desemprego) Empregador: 23,6% Trabalhador: 4,7%	A taxa de contribuição abrange as prestações contributivas de velhice, invalidez, sobrevivência e maternidade. O sector da segurança social deverá produzir um excedente até 2015, e depois terá um défice. As pensões mínimas subordinadas a condições de recursos são financiadas pelos impostos.
F	14,85% (regime de base) Empregador: 8,2% Trabalhador: 6,55% 9,5% (regimes complementares obrigatórios do 1º pilar)	A taxa de contribuição abrange as pensões de velhice e sobrevivência; as pensões de invalidez são cobertas pelas contribuições para o seguro de saúde. O regime de pensões público é actualmente excedentário (0,2% do PIB em 2000) mas ficará com um défice de 3,8% do PIB em 2040, o que implicaria o aumento da taxa de contribuição em 10 pontos percentuais.
IRL	12,5–16% (segurança social, excepto saúde) Empregador: 8,5-12% Trabalhador: 4%	As pensões sociais (montante fixo) são financiadas pelas contribuições. As pensões sociais subordinadas a condições de recursos são financiadas pelos impostos.
I	32,7% Empregador: 23,81% Trabalhador: 8,89%	O défice do sistema de pensões é actualmente de 0,8% do PIB, subindo para 3,0% do PIB quando se incluem as pensões sociais. Este défice deverá aumentar para 4,5% do PIB até 2010 e manter-se neste nível até 2030.

	Taxa de contribuição, % dos salários ¹	Observações ²
L	24% Empregador: 8% Trabalhador: 8% Estado: 8%	Um terço da taxa de contribuição é financiado pelos impostos, o mesmo acontecendo com o rendimento mínimo garantido para os idosos e as pensões dos trabalhadores do sector público. A evolução futura da taxa de contribuição depende da taxa de crescimento. Estima-se que será possível manter uma taxa de 26% até 2050 com uma taxa de crescimento de 4% ao ano, mas com uma taxa de crescimento de 2% ela teria de subir para 46%.
NL	17,9% (pensão de velhice) 1,25% (regime de sobrevivência) Trabalhador: 19,15%	Foi fixado um objectivo visando assegurar que a taxa de contribuição para a pensão de velhice não subirá acima de 18,25%. Prevê-se que a taxa de contribuição de 17,9% produza um excedente até 2010. A partir dessa data, o défice será coberto pelo fundo de reserva e os impostos. Além disso, são pagas contribuições de 1,25% para as pensões de sobrevivência e entre 7,09 e 13,93% para o regime de pensões de invalidez.
A	22,8% Empregador: 12,55% Trabalhador: 10,25%	Os subsídios fiscais asseguraram 23% da despesa com as pensões. Sem as transferências do orçamento, a taxa de contribuição teria de ser de 31% em 2001 e em 2050 teria de aumentar para 38%, com as políticas actuais.
P	34,25% (prestações pecuniárias de carácter contributivo) Empregador: 23,25% Trabalhador: 11%	A taxa de contribuição abrange todas as prestações contributivas (reforma, doença, desemprego). As pensões sociais subordinadas a condições de recursos e outras prestações são financiadas pelos impostos (3,3% do PIB em 2000). O sector da segurança social produz actualmente um excedente de 1,7% do PIB, que deverá transformar-se num défice de 1,5% do PIB até 2050.
FIN	23,7–26,6% (sector privado) 27,45% (sector público) Empregador: 17,3–19,1% Trabalhador: 2–4,9%	A contribuição para a pensão ligada às remunerações para o sector privado (21,7%) deverá aumentar 5 pontos percentuais (tendo em conta as reformas de 2002 e a utilização de reservas de capitalização). As pensões de base nacionais subordinadas a condições de recursos são parcialmente financiadas pelos impostos.
S	18,91% (pensão de velhice) 1,7% (regime de sobrevivência) Empregador: 11,91% Trabalhador: 7%	O regime de pensões ligado às remunerações compreende um sistema de contribuição definida fictícia (16%) e um sistema de contribuição definida pré-financiado (2,5%); estas taxas deverão permanecer constantes no futuro. As pensões de rendimento garantido (subordinadas a condições de recursos relativamente às pensões públicas), de invalidez e de sobrevivência e as contribuições durante as interrupções da carreira são financiadas pelos impostos.
UK	21,9% (segurança social excepto saúde) Empregador: 11,9% Trabalhador: 10%	A taxa de contribuição cobre a pensão de base do Estado e a pensão complementar ligada aos salários (SERPS/Pensão complementar nacional). As prestações de rendimento mínimo garantido subordinadas a condições de recursos/crédito de pensão e as pensões dos funcionários públicos são financiadas pelos impostos.
¹ Fonte: Comissão Europeia, MISSOC 2002. As taxas são aplicáveis aos regimes gerais de protecção social do primeiro pilar. Em muitos Estados-Membros, existem limites mínimos ou máximos para as remunerações sujeitas a contribuições. As taxas também podem ser diferentes para os trabalhadores não assalariados. ² As observações baseiam-se nas informações fornecidas nos relatórios de estratégia nacional.		

Para avaliar o esforço financeiro global necessário para assegurar as pensões é necessário adicionar as contribuições para os regimes profissionais e privados às contribuições para os regimes públicos. Na Dinamarca, por exemplo, a taxa de contribuição para os regimes de pensões profissionais complementares varia entre 8 e 16% dos salários e na Suécia entre 2 e 15%. Na Suécia, a taxa tende a ser mais elevada para as pessoas com remunerações elevadas, a fim de assegurar uma substituição adequada dos rendimentos acima do nível máximo de rendimentos existente no regime geral. Na Irlanda, as taxas de contribuição normais são de 11% e em Itália de 9,25%.

4.3.3. *Medidas de carácter geral para assegurar o financiamento das despesas com os regimes públicos de pensões*

Todos os Estados-Membros estão cientes do desafio financeiro colocado pelo envelhecimento das populações e a maioria já realizou esforços para assegurar a sustentabilidade financeira dos seus regimes gerais de pensões. Muitos Estados-Membros efectuaram reformas dos regimes de pensões, ao longo da última década, com o intuito de conterem as futuras despesas com pensões. Mais recentemente, a Suécia e a Itália procederam a uma transformação radical dos seus regimes de

pensões, transformando-os em sistemas de contribuição definida fictícia cuja sustentabilidade financeira é sobretudo obtida através de uma estreita ligação entre as contribuições e as prestações. Outros países, como a Finlândia, a Alemanha e Portugal, efectuaram recentemente grandes ajustamentos aos parâmetros do seu sistema de pensões com o objectivo de conterem o futuro crescimento das despesas e preservarem simultaneamente a estrutura essencial do sistema. Países como a França, a Espanha e a Áustria reconheceram a necessidade de novas e significativas reformas e vão elaborar novas propostas de reformas dentro de um ou dois anos. Alguns Estados-Membros, designadamente a Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo e Países Baixos, intervieram mais do lado financeiro, com o objectivo de garantirem a solidez das finanças públicas e criarem reservas para o aumento das despesas futuras, não planeando fazer qualquer grande reforma do sistema de pensões em si mesmo. Em 2002, a Grécia avançou significativamente na revisão das condições de base dos regimes de pensões e na melhoria da credibilidade do sistema, tendo, no entanto, adiado as medidas tendentes a assegurar a sua sustentabilidade financeira para uma fase posterior.

A maioria dos Estados-Membros considera que a redução da dívida pública ou a acumulação de fundos de reserva são formas importantes de se prepararem para as futuras despesas resultantes do envelhecimento da população. Vários Estados-Membros reiteram o seu compromisso de manter a solidez das finanças públicas como um elemento básico da estratégia para enfrentar esse envelhecimento. Esses compromissos foram frequentemente sublinhados pela criação de fundos de reserva, muitas vezes à margem dos orçamentos públicos, os quais permitirão aos governos a manutenção de níveis de pensão adequados para a geração do “baby-boom”, atenuando assim a necessidade de aumentar os impostos ou as contribuições. Além disso, o desenvolvimento de regimes de pensões profissionais e privados oferece recursos adicionais para o financiamento das futuras pensões. A longo prazo, todavia, o aumento da esperança de vida exige ajustamentos permanentes das prestações, das contribuições e da duração da vida activa.

Já existem reservas significativas para os regimes gerais de pensões no Luxemburgo, Suécia, Dinamarca e Finlândia, países onde os requisitos de capitalização parcial já estão em vigor há muito tempo. Foram recentemente criados novos fundos de reserva na Bélgica, Países Baixos, Espanha, Grécia, Portugal, França e Irlanda. Contudo, os activos por enquanto acumulados nos fundos recém-criados são baixos (excepto na Irlanda, onde ascendiam a 8% do PIB em 2001). A intenção de todos é aumentar esses activos, em vários graus, através de um compromisso de fazer transferências regulares, antes que o envelhecimento da população exija que as despesas com pensões aumentem. A Irlanda é obrigada por lei a fazer uma contribuição anual de 1% do PNB para o fundo de reserva. Do mesmo modo, a Grécia criou um desses fundos em 2002, com o compromisso de contribuir com 1% do PIB até 2015. Em Espanha e Portugal, os excedentes produzidos pelo sector da segurança social serão postos de lado para satisfazer as futuras responsabilidades do Estado para com os regimes de pensões (em Portugal, o fundo recebe dois pontos percentuais das contribuições dos trabalhadores para a segurança social, para além dos eventuais excedentes do regime da segurança social), ao passo que na Bélgica e nos Países Baixos as economias realizadas com a redução do pagamento de juros devido à redução da dívida pública serão postas de lado num fundo destinado a satisfazer as responsabilidades do Estado em matéria de pensões.

Quadro 10: Fundos de reserva para pensões dos regimes do primeiro pilar, em % do PIB

	Ano	Reservas
B	2001	0,5
DK	2000	25
D	2001	Não tem
GR	2001	Não tem
E	2002	1
F	2002	0,8
IRL ¹⁾	2001	8
I	2001	Não tem
L	2002	22
NL	2001	3
A	2001	Não tem
P	2001	5
FIN	1999	60
S	2001	29
UK	2001	Não tem
Irlanda: % do PNB.		

Os Países Baixos e a Dinamarca também esperam beneficiar da tributação diferida das pensões privadas. Em troca da dedutibilidade fiscal das contribuições para os regimes de pensões privados e da isenção dos rendimentos dos investimentos dos regimes durante o período de acumulação, as prestações de reforma, quando são pagas pelo fundo, estão sujeitas ao imposto sobre o rendimento. Este modelo de tributação permitirá obter receitas fiscais na altura em que os pagamentos de pensões são elevados, ajudando assim a cobrir as maiores despesas públicas devidas ao envelhecimento. No entanto, em virtude das taxas fiscais médias mais baixas cobradas sobre as pensões (devido quer a regras fiscais especiais aplicáveis às pensões quer a um imposto progressivo sobre os rendimentos), essa tributação diferida implica um subsídio líquido. Noutros Estados-Membros, também, dependendo do nível dos rendimentos dos pensionistas e da forma como são tributados, os governos podem esperar compensar uma parte das acrescidas despesas públicas e privadas com pensões através dos impostos cobrados sobre as pensões, tornando assim a despesa pública líquida um pouco menor do que a despesa bruta.

O financiamento dos regimes públicos de pensões ainda não está totalmente garantido pelas medidas adoptadas para reformar os próprios regimes de pensões e pela acumulação de activos destinados a satisfazer as responsabilidades futuras. A fim de evitar aumentar muito as taxas das contribuições ou dos impostos, os Estados-Membros comprometeram-se a aplicar políticas macroeconómicas e públicas sãs e a realizar reformas estruturais destinadas a alcançar um crescimento estável, taxas de emprego mais elevadas e menores níveis de endividamento. Muitos Estados-Membros, por exemplo, a Bélgica, a Dinamarca, os Países Baixos, a Finlândia e a Suécia, consideram que a redução da dívida pública é um requisito prévio essencial na estratégia para enfrentar os desafios do envelhecimento e estabeleceram objectivos específicos de obtenção de excedentes anuais nas finanças públicas nos próximos anos. Todos os Estados-Membros reconhecem igualmente a

importância do aumento das taxas de emprego para o reforço da base contributiva, bem como para garantir a solidez das finanças públicas. Por último, vários Estados-Membros comprometeram-se a realizar novas reformas nos seus regimes de pensões.

Quadro 11: Défices públicos e dívida bruta do Estado, em % do PIB

	Défice 2001	Défice 2002	Dívida bruta 2001
B	0,4	-0,4	107,6
DK	3,1	2,0	44,7
D	-2,8	-3,8	59,5
GR	-1,2	-1,3	107,0
E	-0,1	0	57,1
F	-1,4	-2,7	57,3
IRL	1,6	-1,0	36,4
I	-2,2	-2,4	109,9
L	6,1	0,5	5,6
NL	0,1	-0,8	52,8
A	0,2	-1,8	63,2
P	-4,2	-3,4	55,5
FIN	4,9	3,6	43,4
S	4,8	1,4	56,6
UK	0,7	-1,1	39,1
UE	-0,8	-1,9	63
Fonte: Previsões Económicas da Comissão, Outono de 2002			

Contudo, a evolução mais recente em matéria de défices e dívidas públicas sugere que a simples obtenção de uma situação de equilíbrio orçamental constitui um grande desafio para muitos países e que a maioria deles tem de fazer esforços determinados para produzirem excedentes com o objectivo de reduzirem a dívida pública ou de acumularem fundos de reserva. Apenas cinco países (DK, E, L, FIN e S) prevêem ter um excedente em 2002; cinco países (B, IRL, NL, A e UK) estão a passar de uma situação excedentária no ano anterior para uma situação de défice; e nos restantes países (D, EL, F, I, P) prevê-se que o défice será ainda maior do que em 2001, com excepção de Portugal, que já está a tomar medidas para reduzir o défice excessivo e aproximá-lo do equilíbrio orçamental. No conjunto da União Europeia, a situação orçamental piorou significativamente em 2002, passando de um défice de 0,8% do PIB para um défice de 1,9%. Embora isto se deva parcialmente a flutuações cíclicas, também reflecte a lentidão da execução de reformas estruturais nos Estados-Membros e constitui um contratempo para as estratégias no domínio dos regimes de pensões.

Quadro 12: Síntese das estratégias nacionais para garantir a sustentabilidade financeira dos regimes de pensões

	Elementos principais da estratégia para garantir a sustentabilidade dos regimes públicos de pensões	Observações
B	O elemento-chave da estratégia é a consolidação das finanças públicas, baseada em excedentes orçamentais contínuos durante um longo período no futuro e numa redução significativa da dívida pública. As poupanças decorrentes da redução do pagamento de juros serão transferidas para o “Fundo de Velhice”. Prevê-se que a redução do pagamento de juros será maior do que o aumento da despesa pública relacionada com o envelhecimento da população.	Estima-se que o défice do sistema de segurança social irá aumentar de 2,6% do PIB em 2000 para 5,5% do PIB até 2050. Este défice pode ser gerido desde que seja possível manter grandes excedentes primários durante muito tempo, tal como está previsto no Programa de Estabilidade. Estimativas recentes mostram que as finanças públicas estão a aproximar-se de um défice de 0,4% do PIB em 2002 e o rácio da dívida foi de 108% do PIB em 2001.
DK	Foram fixados objectivos ambiciosos para atingir um excedente anual de 1,5% a 2,5% até 2010 com o objectivo de reduzir a dívida pública e aumentar o emprego em 87 000 postos de trabalho até 2010. Não estão previstas grandes revisões do sistema de pensões.	O aumento da despesas com pensões (4 pontos percentuais do PIB) pode ser gerido desde que se obtenham excedentes orçamentais e que a base contributiva seja reforçada através de um aumento do emprego.
D	A reforma dos regimes de pensões de 2001 deverá reduzir o aumento das despesas públicas com pensões (estimado em 4,1 pontos percentuais do PIB em vez dos 5 pontos estimados antes da reforma) aumentando simultaneamente os subsídios à poupança-reforma privada. O governo pretende equilibrar o orçamento federal em 2006. Foi fixado um limite máximo para a taxa de contribuição e o governo é obrigado a propor ao parlamento medidas adequadas se as projecções a 15 anos indicarem um risco de a taxa de contribuição ter de ser aumentada acima de 20% (2020) ou de 22% (2030).	Os subsídios fiscais ao sistema de pensões cobrem 37% das actuais despesas com pensões. Segundo estimativas recentes, o nível dos subsídios fiscais diminuirá para cerca de 31% em 2030. É provável que sejam necessárias reformas adicionais. O défice das finanças públicas em 2002 é estimado em 3,8% do PIB.
GR	A reforma dos regimes de pensões de 2002 adoptou disposições para um sistema de pensões mais justo e mais credível (uniformização das taxas de substituição para as diversas gerações). Entre as medidas de financiamento inclui-se a criação de um fundo de reserva para as pensões e o reforço da base contributiva, por exemplo, mediante o prolongamento do período de contribuição requerido.	Os subsídios fiscais ao sistema de pensões deverão manter-se abaixo do nível que atingiram em 2000, 4,8% do PIB, até depois de 2020, mas poderão subir então para 8,4% do PIB em 2030 e 15,5% do PIB em 2050. São necessárias novas reformas para assegurar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões. O défice das finanças públicas em 2002 é estimado em 1,3% do PIB, e o rácio da dívida pública em 107% do PIB.
E	A disciplina orçamental deve ser aplicada em todos os subsectores do governo geral graças à Lei da estabilidade orçamental. Foi criado um fundo de reserva para as futuras responsabilidades do Estado com os regimes de pensões e prevê-se que a base contributiva seja reforçada através de um aumento do emprego. Prevê-se que o sector da segurança social conte com um excedente até 2015; subsequentemente, far-se-á sentir o impacto do envelhecimento da população.	O aumento esperado das despesas públicas com pensões entre 2020 e 2050 é um dos mais elevados da União Europeia (entre 5 e 8 pontos percentuais do PIB). São necessárias novas reformas para assegurar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões.
F	Foi recentemente criado um fundo de reserva para as futuras responsabilidades do Estado com os regimes de pensões. A redução do desemprego terá apenas um pequeno impacto no aumento previsto das despesas com pensões. O governo comprometeu-se a apresentar uma ampla reforma até ao Verão de 2003.	O sistema de pensões corre o risco de se tornar deficitário a partir de 2010; este défice deverá atingir 3,8% do PIB em 2040. O fundo de reserva é pequeno (menos de 1% do PIB) e só pode cobrir parte do aumento das despesas relacionadas com o envelhecimento. A reforma anunciada é necessária. O défice das finanças públicas em 2002 é estimado em 2,7% do PIB.

	Elementos principais da estratégia para garantir a sustentabilidade dos regimes públicos de pensões	Observações
IRL	O elemento-chave é o requisito legal de que o governo contribua anualmente para o Pension Reserve Fund com 1% do PIB. Estima-se que as reservas ascenderão a 45% do PIB em 2025 e só poderão ser utilizadas a partir de 2026.	Parece ser financeiramente sustentável com os níveis de prestações actuais.
I	A estratégia do governo baseia-se na melhoria das condições para o crescimento económico e do emprego. A estabilização das despesas com pensões no nível actual em relação ao PIB exigiria uma taxa de crescimento de 2 a 2,2% ao ano. O governo propôs ao parlamento uma lei que autoriza a preparação de novas reformas, incluindo o desenvolvimento de regimes de pensões complementares.	Os subsídios fiscais ao sistema de pensões ascenderam a 3% do PIB em 2000 e estima-se que irão aumentar para 4,5% ou mais entre 2010 e 2030. Parecem ser necessárias novas reformas. O défice das finanças públicas em 2002 é estimado em 2,4% do PIB, e o rácio da dívida pública em 110% do PIB em 2001.
L	A estratégia baseia-se no método de financiamento das pensões públicas. A taxa de contribuição está fixada para um período de sete anos, de modo a manter o fundo de reserva pelo menos num nível superior a 150% dos pagamentos anuais de pensões.	Parece ser sustentável se o crescimento económico for pelo menos de 4% ao ano. Um crescimento moderado de 2% ao ano entre 2000 e 2050 exigiria um aumento da taxa de contribuição de 24% para 46%.
NL	A estratégia do governo baseia-se na eliminação da dívida pública até 2025, o que exige um excedente orçamental anual entre 1,25 e 1,75% do PIB até 2025. Além disso, as receitas fiscais das pensões do segundo pilar aumentam as receitas fiscais, nomeadamente a partir de 2020. Está prevista uma reforma do regime de pensões de invalidez, com o objectivo de diminuir a reforma antecipada.	Parece ser financeiramente sustentável, apesar do grande aumento previsto (6 pontos percentuais do PIB) nas despesas com pensões, desde que se obtenham excedentes orçamentais. Estima-se que as finanças públicas terão um défice de 0,8% do PIB em 2002.
A	Está prevista uma proposta de reforma dos regimes de pensões em 2003. Além disso, o governo pretende aumentar a taxa de emprego em geral e a dos trabalhadores mais velhos em particular.	Prevê-se que as despesas públicas com as pensões aumentem cerca de 4,2 pontos percentuais até 2040 (altura do pico). Parecem ser necessárias mais reformas. Estima-se que as finanças públicas tenham um défice de 1,8% do PIB em 2002.
P	Foi criado um fundo de reserva em 1989 e foi realizada uma reforma dos regimes públicos de pensões em 2002. Os excedentes do sistema de segurança social, que deverão continuar até 2016, e dois pontos percentuais das contribuições dos trabalhadores para a segurança social são postos de lado no fundo de reserva. Estima-se que as reservas do fundo serão suficientes para cobrir o aumento das despesas até cerca de 2035.	Surgirá um défice no sector da segurança social cerca de 2016, o qual atingirá um nível de 1,5% do PIB em 2050. Poderão ser necessárias medidas adicionais. Estima-se que as finanças públicas terão um défice de 3,4% do PIB em 2002.
FIN	A estratégia do governo baseia-se em assegurar o crescimento económico e do emprego, reduzir a dívida pública e aumentar os fundos de reserva para as pensões para além do requisito legal de capitalização; este último ascende a cerca de um quarto das responsabilidades do Estado relativamente às pensões. Foram realizadas grandes revisões do sistema de pensões em 2001 e 2002.	Apesar das recentes reformas dos regimes de pensões e do aumento previsto dos fundos de reserva, é necessário aumentar a taxa de contribuição em 5 pontos percentuais dos salários. Poderão ser necessárias medidas adicionais.
S	A reforma de 1998 entrará plenamente em vigor em 2003, tendo introduzido um sistema de contribuição definida em dois níveis incluindo uma parte de pré-capitalização e um regime de contribuição definida fictícia. O sistema reage à evolução económica ou demográfica. Além disso, o governo está empenhado em obter excedentes orçamentais durante todo o ciclo económico.	Parece ser financeiramente sustentável uma vez que as prestações são automaticamente ajustadas se a evolução demográfica ou económica assim o exigir.
UK	As últimas revisões dos regimes públicos de pensões manterão a parte do PIB gasta em pensões constante, embora antes das reformas se esperasse que ela diminuísse. O governo está empenhado em promover a solidez das finanças públicas e assegurar condições estáveis e seguras para as poupanças nos regimes de pensões profissionais e privados.	Parece ser financeiramente sustentável.

4.3.4. *Conclusão: sustentabilidade financeira dos regimes públicos de pensões e solidez das finanças públicas*

A amplitude do desafio que os Estados-Membros enfrentam nos seus regimes públicos de pensões é variável. Isto deve-se a muitos factores, tais como os diferentes modelos estruturais dos sistemas de pensões, o vigor e a natureza das reformas realizadas até à data, a situação global das finanças públicas e a dimensão e o calendário das alterações demográficas futuras. No entanto, todos os Estados-Membros reconhecem os desafios nos seus relatórios de estratégia nacional e estão a preparar estratégias para o futuro. Os elementos recomendados nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas para assegurar a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo - o aumento das taxas de emprego, a redução da dívida pública e a reforma dos regimes de pensões - são reconhecidos e integrados nas estratégias delineadas pelos Estados-Membros.

No Reino Unido, o modelo estrutural do sistema de pensões e nomeadamente os métodos de indexação das pensões explicam por que razão o país não está confrontado com grandes desafios quanto ao financiamento dos regimes públicos de pensões. Este desafio também é muito pequeno na Suécia, graças à vasta reforma do sistema de pensões. O sistema sueco parece estar bem preparado para o envelhecimento da população, bem como para outras mudanças societais.

Num grande número de países, já foram adoptadas estratégias globais para fazer face aos grandes desafios colocados pelo envelhecimento da população, incluindo reformas nos sistemas públicos de pensões, medidas para aumentar os incentivos ao trabalho e o prolongamento da vida activa e esforços para aplicar políticas públicas sãs e acumular reservas para o aumento das despesas futuras. Este grupo inclui países como a Bélgica, a Dinamarca, a Irlanda, os Países Baixos, o Luxemburgo, Portugal e a Finlândia, cujos sistemas públicos de pensões parecem estar perto de serem financeiramente sustentáveis. Isto significa que, apesar dos grandes aumentos previstos nas despesas com pensões, a estratégia parece assegurar que os aumentos das taxas de contribuição, os subsídios provenientes dos orçamentos do governo central ou dos empréstimos do Estado são controláveis sem grandes reformas dos próprios sistemas de pensões. Contudo, o êxito destas estratégias depende muitas vezes de forma decisiva da fixação de objectivos ambiciosos para várias políticas, nomeadamente nos domínios das finanças públicas e do emprego, bem como da evolução macroeconómica global.

A Itália já realizou amplas reformas no seu sistema público de pensões, durante a década de 1990. No entanto, são previsíveis défices consideráveis no futuro. Além disso, o elevado nível de dívida pública constitui um importante constrangimento, que também implica limites mais rigorosos para o sistema de pensões. Parecem ser, assim, necessárias novas reformas. É também este o caso da Alemanha, onde se estima que a reforma de 2001 reduza o aumento projectado das despesas públicas com pensões em cerca de um ponto percentual do PIB, mas deixando-o ainda acima do aumento médio comunitário. No grupo dos restantes países, incluindo a Grécia, a Espanha, a França e a Áustria, o aumento previsto das despesas públicas com pensões é grande e superior à média da União Europeia. Nestes países, as reformas anunciadas são, na verdade, necessárias.

Esta análise confirma largamente que as recomendações apresentadas nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas de 2002 relativamente a nove Estados-Membros eram adequadas e, na maior parte dos casos, continuarão a sê-lo. Em muitos casos nos próprios relatórios de estratégia nacional afirma-se a necessidade de reformas e, por vezes, referem-se medidas já tomadas no presente ano, como acontece com Portugal e com a Finlândia.

A sustentabilidade financeira dos sistemas públicos de pensões está em grande medida ligada à sustentabilidade das finanças públicas em geral, o que se deve ao facto de as pensões serem um importante componente das despesas de todos os governos centrais e de o financiamento das pensões envolver frequentemente intervenções dos orçamentos do governo central. Em alguns países, os sistemas públicos de pensões estão quase inteiramente organizados no âmbito do governo central, ao passo que noutros a administração dos sistemas públicos de pensões está conjuntamente organizada para todo o sector da segurança social. Mesmo no caso de as pensões serem financiadas por contribuições específicas e geridas em fundos separados, estas contribuições fazem parte da carga fiscal total e o seu aumento seria equivalente a um aumento dos impostos, a menos que desse origem a melhores direitos de pensão. O peso dos aumentos previstos na despesa será partilhado entre as contribuições, os impostos e os fundos de reserva, ou adiado para as gerações futuras através de um maior recurso a empréstimos. Não obstante os governos estarem a acumular fundos de reserva para as pensões destinados a cobrir as futuras responsabilidades neste domínio, prevê-se que os subsídios provenientes de fundos alimentados pelas receitas fiscais e/ou de empréstimos aumentem em muitos países quando o envelhecimento da população se concretizar.

Por último, é necessário lembrar que o envelhecimento das populações também afecta outras despesas relacionadas com a idade, nomeadamente no domínio da saúde e dos cuidados prolongados, que são principalmente financiados pelos impostos e contribuições em todos os Estados-Membros. Por outro lado, a posição das finanças públicas à partida e o nível da dívida pública afectam a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo. A sua sustentabilidade global é e será avaliada no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento, com base nas informações fornecidas nos Programas de Estabilidade e Convergência. De acordo com a última avaliação, apresentada no relatório sobre as Finanças Públicas na UEM – 2002, existe um risco de que surjam desequilíbrios orçamentais a longo prazo em metade dos Estados-Membros: Alemanha, Grécia, Espanha, França, Itália, Áustria e Portugal, envolvendo, todavia, diferentes níveis de risco e diferentes razões por detrás deste risco (ver Comissão Europeia: Finanças Públicas na UEM – 2002).

4.4. Objectivo 7: ajustar as prestações e contribuições de forma equilibrada

Almejar um justo equilíbrio entre população activa e população reformada, sem sobrecarregar a primeira e mantendo níveis de prestações adequados para a segunda.

No âmbito do objectivo 3, os Estados-Membros delinearam as suas políticas para assegurar que os regimes de pensões cumprem os seus objectivos tradicionais de solidariedade, isto é, reservar uma parte digna da prosperidade societal para os reformados e promover uma redistribuição dos rendimentos a favor das pessoas mais velhas e mais pobres. No âmbito do objectivo 7, o conceito de solidariedade é

considerado no contexto dos esforços necessários para manter a sustentabilidade financeira dos regimes de pensões numa sociedade que está a envelhecer.

É claro que os Estados-Membros procuram evitar ajustamentos dolorosos dos níveis das prestações e das contribuições, através do aumento do emprego e do saneamento das suas finanças públicas antes que o impacto financeiro do envelhecimento se faça sentir. Contudo, em muitos Estados-Membros isto não será suficiente face aos crescentes rácios de dependência dos idosos. Nestes casos, é necessário assegurar que o impacto financeiro do envelhecimento é equitativamente partilhado entre as gerações. O objectivo 7 exorta, assim, os Estados-Membros a evitarem os dois extremos, por um lado a sobrecarga da geração activa, nomeadamente através do aumento das contribuições, e por outro a redução das pensões abaixo de um nível adequado.

4.4.1. Reduzir os encargos para as gerações futuras

A maior parte dos relatórios de estratégia nacional deixa claro que o aumento das despesas com pensões exigido pelo envelhecimento das populações não pode ser financiado pelo aumento das contribuições, o que importaria uma sobrecarga excessiva à população activa. Vários Estados-Membros comprometeram-se a manter as contribuições abaixo de um nível especificado ou excluem por completo a possibilidade de aumentar as contribuições. A legislação alemã exige que o governo proponha medidas apropriadas se existir o risco de a taxa de contribuição ter de subir acima de 20% (até 2020) ou de 22% (até 2030). Nos Países Baixos a taxa de contribuição não deve ser elevada acima de 18,25%, ao passo que a Suécia tenciona manter as contribuições em 18,5%. O relatório de estratégia nacional grego exclui a hipótese de aumentar as contribuições.

Estes compromissos mostram a determinação dos Estados-Membros em limitar ao máximo a transferência das consequências financeiras do envelhecimento para as gerações futuras. Uma forma de o conseguir é reformando os regimes de pensões de modo a refrear o aumento das futuras despesas públicas com pensões. Muitos Estados-Membros tentam fazê-lo através de alterações aos métodos de indexação aplicados às pensões aquando do seu pagamento ou às remunerações passadas utilizadas para calcular os direitos de pensão. Alterações às fórmulas de cálculo das prestações como as que foram mencionadas pela Áustria e a Finlândia (em França foram tomadas medidas semelhantes) podem ter o mesmo efeito e não são meramente apresentadas como tendo o objectivo de poupar custos ao sistema de pensões; na medida em que reforçam o incentivo para que as pessoas contribuam para o sistema durante mais tempo, deverão estimular uma maior participação no mercado de trabalho e durante mais tempo.

Alguns Estados-Membros descrevem pormenorizadamente os ajustamentos que estão a fazer em aspectos específicos dos seus regimes de pensões, a fim de evitarem a acumulação de custos excessivos no futuro e manterem, simultaneamente, a estrutura essencial dos seus sistemas. A Finlândia enumera várias medidas de reforma levadas a cabo durante a década de 1990, incluindo alterações nas pensões de sobrevivência e dos trabalhadores do serviço público, aumento do limite inferior de elegibilidade para a reforma antecipada e mudanças no cálculo dos rendimentos relevantes para efeitos de pensão e no método de indexação. O efeito combinado destas reformas fará com que as despesas com pensões, a longo prazo, sejam consideravelmente inferiores ao que teriam sido se as mesmas nunca tivessem sido efectuadas. A

Áustria apresenta uma listagem de reformas semelhante, igualmente dirigidas à reforma antecipada e às pensões de sobrevivência e que alteram a fórmula de cálculo das prestações com base nas remunerações.

A evolução societal pode criar oportunidades de redução de algumas prestações destinadas aos idosos. Graças ao facto de cada vez mais mulheres adquirirem direitos de pensão adequados por si próprias, a Finlândia e a Áustria esperam poder reduzir as despesas com as pensões de sobrevivência. Este ponto de vista também é partilhado pelos Países Baixos. Apontando para uma mudança no sentido da individualização dos direitos de pensão, os Estados-Membros estão a promover e a procurar capitalizar o aumento da participação no mercado de trabalho como uma forma de estabelecer um novo equilíbrio sustentável entre activos e reformados. Do mesmo modo, a intervenção a nível das prestações de reforma antecipada tem um duplo objectivo político: reduzir os encargos do sistema de pensões de reforma (ou de pré-reforma) e aumentar o incentivo ao trabalho para os trabalhadores mais velhos.

Dois Estados-Membros, a Suécia e a Itália, procuraram reforçar a ligação entre as contribuições e as prestações e optaram por um sistema de contribuição definida (fictícia) nos sistemas públicos de pensões. Em ambos os casos, o objectivo principal das suas reformas foi reforçar a relação actuarial entre contribuições e prestações. A Suécia sustenta que isto significa *"que o contrato entre as gerações será agora mais equitativo do que anteriormente..."*. O sistema de contribuição definida também é a norma nos regimes dinamarqueses do segundo pilar e é provável que desempenhe um papel cada vez mais importante nos regimes de pensões do Reino Unido, da Irlanda e dos Países Baixos. A mudança para esses sistemas de contribuição definida deverá ajudar a promover o prolongamento da vida activa. Tanto a Suécia como a Itália afirmam que este é um objectivo importante.

Os regimes de contribuição definida constituem uma mudança qualitativa no equilíbrio entre gerações. Contudo, há alguns riscos, antes principalmente suportados pelos contribuintes ou pelo sistema, que são automaticamente transferidos para os beneficiários¹⁸, designadamente o risco de os activos do fundo de pensões não terem uma boa rendibilidade e o risco de os custos aumentarem à medida que gerações sucessivas vivam mais tempo e recebam as suas pensões durante um período mais longo. No caso da Suécia, o novo sistema é apoiado por políticas de informação bem desenvolvidas (analisadas no âmbito do Objectivo 11), cujo objectivo é alertar as pessoas, durante a sua vida activa, para o que devem fazer a fim de assegurar a obtenção de uma boa pensão de reforma. A ideia de trabalhar mais tempo, em particular, é claramente preconizada como uma boa forma de amortecer os outros riscos.

Não obstante o forte empenho (mencionado no âmbito do Objectivo 3) em manter o seu sistema de prestações definidas, os Países Baixos afirmam desejar que os parceiros sociais ajustem as pensões do segundo pilar, futuramente, de modo a que o aumento actual e o aumento projectado da esperança de vida sejam tidos em conta.

¹⁸

Nos regimes de prestações definidas verificam-se alterações discricionárias dos parâmetros, pelo que os beneficiários também estão expostos a riscos financeiros.

As reformas dos regimes públicos de pensões reflectem-se num dos factores que contribuem para o aumento das futuras despesas públicas com pensões: o rácio das prestações, isto é, a pensão média em relação à produção por trabalhador. Segundo as projecções das despesas públicas com pensões efectuadas pelo Comité de Política Económica, a dependência dos idosos (definida neste caso como o rácio entre as pessoas com 55 anos ou mais e a população dos 15 aos 54 anos) faria aumentar por si só essas despesas (UE15) em 6,4 pontos percentuais do PIB entre 2000 e 2050, comparativamente a um aumento total previsto de cerca de 3 pontos percentuais. A diminuição do rácio das prestações, tal como é definido supra, é a principal razão por que as despesas públicas com pensões não reflectem exactamente as futuras tendências demográficas.

4.4.2. *Manter a adequação das pensões*

As reformas estão, deste modo, a começar a reduzir a sobrecarga associada ao envelhecimento que terá de ser suportada pelas futuras gerações activas. No entanto, as estratégias dos Estados-Membros não assentam na restrição do crescimento futuro das prestações. Um importante elemento da estratégia consiste em aumentar os recursos financeiros que estarão disponíveis. Isto poderá ser alcançado, em particular, através da diminuição da dívida pública ou da acumulação de fundos de reserva para as pensões.

Os fundos de reserva públicos, previstos ou já existentes em vários Estado-Membros, são um esforço particularmente visível para evitar sobrecarregar a próxima geração em idade activa no momento em que a geração do “baby-boom” se reformar. A criação desses fundos visa assegurar a manutenção dos actuais níveis das pensões ou limitar o seu declínio. Contudo, em muitos países, estes fundos ainda estão numa fase de desenvolvimento muito inicial e o valor dos activos acumulados ainda é bastante limitado. Embora os fundos estejam a adquirir uma importância crescente ao longo do tempo, a maioria dos relatórios de estratégia nacional não apresenta estimativas da dimensão que eles deverão ter no futuro. Acresce que os compromissos em termos de contribuições para estes fundos se limitaram, em alguns países, à obtenção de excedentes no sector da segurança social, o que apenas será possível nos próximos 10 ou 15 anos.

Embora os fundos de reserva para os regimes públicos de pensões permitam a manutenção das respectivas prestações a um nível mais elevado do que se tais fundos não existissem, o desenvolvimento dos regimes de pensões privados financiados por capitalização proporciona uma oferta de pensões adicional que, em vários Estados-Membros, irá compensar o menor nível das pensões dos regimes públicos. O esforço financeiro para constituir reservas públicas ou privadas para pensões é, em qualquer dos casos, suportado pelos futuros pensionistas, para que as contribuições que as futuras gerações activas terão de pagar possam permanecer mais baixas. Porém, há que ter presente que, em termos reais só os recursos produzidos pelas futuras gerações activas podem ser partilhados entre os activos e os reformados, embora, através de um excedente da balança de transacção correntes, os activos dos fundos de reserva possam ser investidos no estrangeiro – de preferência em países que não tenham problemas de envelhecimento – antes de a geração do “baby boom” europeia se reformar. Isto ofereceria, mais tarde, a possibilidade de gerir um défice da balança de transacção correntes e aumentar, assim, os recursos reais disponíveis para partilhar entre activos e reformados.

Na melhor das hipóteses, a capitalização poderá contribuir para solucionar o problema transitório de envelhecimento demográfico causado pela numerosa geração do “baby boom”. As consequências de um aumento permanente da esperança de vida exigem uma solução mais duradoura, que equilibre a relação entre o tempo gasto a trabalhar e o tempo passado na reforma. Isto exige um prolongamento da vida activa, que pode ser promovido por uma estreita ligação entre as contribuições e as prestações e pelo ajustamento destas últimas ao aumento da esperança de vida, como acontece nos novos sistemas de pensões sueco e italiano, que permitem, todavia, que os beneficiários do regime mantenham níveis de pensões adequados mediante o adiamento da sua passagem à reforma. Se a estrutura dos sistemas de pensões não envolver incentivos apropriados ao trabalho nem mecanismos de ajustamento das prestações à esperança de vida, serão necessários ajustamentos *ad hoc* das prestações e das contribuições.

4.4.3. *Conclusão: partilha dos riscos entre activos e reformados*

Os relatórios de estratégia nacional sugerem que os Estados-Membros estão, na sua maioria, empenhados em evitar sobrecarregar excessivamente as gerações futuras. Adoptaram medidas destinadas a conter o crescimento futuro das despesas com pensões ou, nomeadamente através da constituição de fundos de reserva para pensões e da redução da dívida pública, a aumentar os recursos que podem ser utilizados para financiar as futuras despesas com pensões. Nos casos em que se prevê uma diminuição das prestações dos regimes públicos em relação aos salários, os Estados-Membros promovem o desenvolvimento dos regimes complementares privados. A Itália e a Suécia transformaram os seus regimes públicos de pensões em regimes de contribuição definida fictícia que asseguram pensões adequadas não através do aumento das contribuições, mas sim da oportunidade de adquirir direitos de pensão suficientes mediante um prolongamento da vida activa.

4.5. **Objectivo 8: assegurar a adequação e a solidez financeira dos regimes de pensões privados**

Garantir, por meio de enquadramento legislativo adequado e de gestão eficiente, que os regimes de pensões financiados por recursos públicos e privados estão em condições de proporcionar pensões com a eficiência, acessibilidade, exportabilidade e segurança necessárias.

4.5.1. *Papel actual e previsto dos regimes de pensões profissionais e privados*

Na maior parte dos Estados-Membros, os regimes de pensões privados têm um papel cada vez mais importante para assegurar uma protecção adequada dos rendimentos dos idosos. Este facto deve reflectir-se num quadro regulamentar consistente, que imprima um elevado grau de eficiência, acessibilidade e segurança a esses regimes de pensões privados (a exportabilidade será abordada no âmbito do objectivo 9). Por outro lado, vários Estados-Membros estão a acumular reservas destinadas aos seus regimes de pensões do primeiro pilar, o que suscita a questão de como deve ser feita a gestão destes activos.

A importância da oferta de pensões de velhice pelos regimes privados pode ser avaliada de diversas maneiras. O Quadro 3 (acesso aos regimes de pensões privados, ver objectivo 2) dá algumas indicações sobre o número de pessoas cobertas pelos regimes de pensões complementares (sobretudo profissionais) ou que recebem

prestações desses regimes. Outra indicação da sua importância é o montante total de prestações pagas por esses regimes. Alguns Estados-Membros forneceram informações sobre o pagamento de prestações pelos regimes do segundo pilar. No Reino Unido e nos Países Baixos estas prestações constituem cerca de 40% dos rendimentos dos pensionistas e representam aproximadamente uma despesa com pensões equivalente a 5-6 pontos percentuais do PIB. Na Dinamarca e na Irlanda, as pensões do segundo pilar ascendem a cerca de 25-35% dos rendimentos dos pensionistas; ao passo que na Bélgica, Luxemburgo e Suécia esta percentagem varia entre 10% e 25% desses rendimentos. Nos restantes países da União Europeia, a percentagem das pensões do segundo pilar é actualmente inferior a 10%, sendo quase desprezável em alguns países (GR, F, A). Prevê-se que a importância dos regimes de pensões do segundo pilar aumente na maioria dos países, uma vez que o desenvolvimento desses regimes é estimulado e há cada vez mais trabalhadores que para eles pagam contribuições. Em muitos Estados-Membros (UK, NL, DK, IRL, B e S), a cobertura dos regimes do segundo pilar já é relativamente elevada e tende a crescer, levando assim a que as respectivas pensões desempenhem um papel significativamente mais importante nos rendimentos de reforma dos futuros pensionistas. Vários países (D, E, GR, P) tomaram também medidas para reforçar as condições de base, tais como as disposições legislativas e de fiscalização aplicáveis às instituições gestoras de planos de pensões privados, e introduziram incentivos fiscais ou subvenções com o objectivo de promover a participação nos regimes do segundo pilar e as poupanças em apólices de seguros de reforma individuais.

O papel destas apólices e de outras formas de poupança para a reforma é particularmente vincado na Bélgica, onde 45% da população participa em regimes do terceiro pilar graças aos incentivos fiscais aplicáveis aos seguros de vida e de poupança-reforma. Na Dinamarca, Países Baixos e Reino Unido, os regimes do terceiro pilar também dão um contributo importante para os rendimentos dos reformados. A reforma alemã de 2001 introduziu subsídios e incentivos fiscais à poupança em regimes de pensões privados. Estes subsídios deverão ascender a cerca de 0,5% do PIB em 2008, ano em que o novo regime estará plenamente em vigor. Em 2001, o Reino Unido introduziu um novo tipo de pensão privada, a *Stakeholder Pension*, com o objectivo de promover a poupança privada e permitir que as pessoas possam providenciar a sua própria reforma de uma maneira mais fácil, mais simples, mais barata e mais flexível.

Uma forma mais prospectiva de avaliar a importância dos regimes de pensões privados consiste em analisar o valor dos activos que esses regimes possuem. O Quadro 13 infra compila as informações sobre os activos de pensões, principalmente dos regimes do segundo pilar, com base no relatório da Federação Europeia de Fundos de Pensões, e completado, no caso de alguns países, com as informações contidas nos relatórios de estratégia nacional. Todavia, estes valores não devem ser considerados comparáveis. As definições, sobretudo das formas de seguros e de poupanças que devem ser incluídas no terceiro pilar, diferem consideravelmente de um Estado-Membro para outro. Além disso, o valor destes activos pode ter-se alterado desde o ano em que foram observados.

Quadro 13: Activos dos regimes de pensões em 2000 (% do PIB)

	Activos totais
B¹⁾	15
DK¹⁾	80
D	13
GR	-
E	5
F	5
IRL^{1,2)}	43
I	22
L	0,2
NL¹⁾	166
A	12
P¹⁾	12
FIN¹⁾	6,5
S	112
UK	91
Fonte: Federação Europeia dos Serviços de Pensões	
1) Fonte: relatório de estratégia nacional	
2) Irlanda: % do PNB	

Embora a importância dos regimes de pensões privados pareça estar a aumentar em quase todos os Estados-Membros, também é provável que os regimes públicos de pensões continuem a ser a principal fonte de rendimento dos idosos na maioria deles – com a possível excepção da Dinamarca, dos Países Baixos e da Irlanda, os três países que têm regimes públicos de pensões predominantemente de montante fixo, e o Reino Unido, que permite que as pessoas optem por abandonar o seu regime público ligado às remunerações. Contudo, mesmo que os regimes privados ultrapassem os regimes públicos de pensões em termos de pagamento de prestações, é previsível que para uma grande percentagem dos pensionistas, se não para a sua maioria, as prestações dos regimes públicos continuarão a constituir a principal fonte de rendimento na velhice.

Em países em que os regimes do primeiro pilar asseguram pensões elevadas (França, Finlândia, Áustria, Luxemburgo) há actualmente pouca procura de pensões dos regimes privados. Os parceiros sociais também podem ter pouco interesse em criar regimes profissionais, em especial se já desempenharem um papel importante na gestão dos regimes do primeiro pilar (como acontece em França e na Finlândia). A Áustria, porém, está a transformar o seu regime de indemnização por cessação de actividade num regime de pensões profissional. No Luxemburgo, os regimes de pensões profissionais desenvolveram-se principalmente nas grandes empresas internacionais de origem estrangeira e no sector bancário. Em 1999 foi adoptado um novo quadro legal e está a ser actualmente definido um novo instrumento de poupança-reforma. Foi ainda introduzido um novo tipo de plano de pensão pessoal, em 2002.

Em Espanha, Itália e Portugal, os enquadramentos legais foram definidos bastante recentemente e os regimes profissionais ainda não se desenvolveram o suficiente para se tornarem um componente significativo dos sistemas nacionais de pensões, embora estejam a ser tomadas várias iniciativas para promover o seu desenvolvimento. Este exigirá igualmente o desenvolvimento de um mercado para as rendas. Em Espanha foi introduzida nova legislação em Janeiro de 2002 para fomentar o desenvolvimento dos planos de pensões profissionais, sobretudo nas PME, através da negociação colectiva. A Grécia, com a reforma de 2002, pretende transformar gradualmente os “fundos auxiliares”, que fazem actualmente parte do primeiro pilar, em regimes profissionais financiados por capitalização.

Em Itália, o desenvolvimento de regimes de pensões privados, profissionais ou individuais, é uma prioridade estratégica do governo. Os regimes de pensões complementares terão de desempenhar um papel importante no novo regime de pensões de contribuição definida fictícia, para que os rendimentos dos pensionistas mantenham níveis adequados. Prevê-se que os fundos de pensões profissionais “fechados”, normalmente baseados em acordos colectivos sectoriais, adquiram importância em virtude da participação em “fundos abertos” apenas ser possível caso não exista um fundo fechado. Em Portugal, os fundos de pensões fechados sofreram recentemente uma ligeira diminuição do número de contribuintes e o governo tenciona apresentar um novo quadro regulamentar que desenvolva significativamente as disposições relativas às pensões do segundo e terceiro pilares.

Vários países já estão a seguir o exemplo dos Países Baixos, Dinamarca e Suécia, atribuindo um papel importante à negociação colectiva sectorial para o desenvolvimento dos regimes de pensões profissionais. A Bélgica está a enveredar decididamente por esta direcção com a lei sobre as pensões complementares, actualmente em discussão no parlamento, que procura promover uma ampla cobertura e introduzir alguns elementos de solidariedade nesses regimes. A Espanha, a Alemanha e a Itália também esperam que a cobertura seja promovida através dos acordos colectivos. A Irlanda e o Reino Unido são favoráveis a uma abordagem voluntária aos regimes complementares de reforma e concentraram ultimamente as suas atenções na definição de produtos de reforma mais acessíveis (*Stakeholder pensions* no Reino Unido e *Personal Retirement Savings Accounts* na Irlanda) e, no Reino Unido, na simplificação da regulamentação relativa aos regimes profissionais, para que os empregadores tenham mais facilidade em oferecer uma boa cobertura por regimes de pensões profissionais.

4.5.2. Quadros regulamentares para os regimes de pensões privados

Os regimes de pensões privados necessitam de um enquadramento propício ao seu desenvolvimento; o facto de as pensões do regime público serem inadequadas não é suficiente para estimular o desenvolvimento dos regimes privados. Esse enquadramento inclui regulamentação prudencial, regras relativas às contribuições, aos rendimentos do investimento e às prestações, bem como disposições claras sobre os papéis dos empregadores e dos trabalhadores e sobre o âmbito da negociação colectiva.

A União Europeia tem um papel importante no desenvolvimento deste quadro regulamentar relativo aos regimes de pensões privados. Os seguros de vida estão abrangidos pelas regras prudenciais previstas nas directivas pertinentes. Está actualmente a ser debatido pelo Conselho e o Parlamento Europeu um quadro

semelhante para os fundos de pensões – ou para regimes de pensões profissionais. Esta directiva visa proteger os direitos dos futuros pensionistas, aumentando a acessibilidade das pensões profissionais e permitindo a prestação gratuita de serviços de pensões profissionais e a participação transfronteiras nestes regimes.

No domínio da legislação social e laboral, a União Europeia impõe o princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres nos regimes de pensões profissionais (cujas prestações são entendidas como uma remuneração na acepção do artigo 141º do Tratado). A Directiva 80/987/CEE relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à protecção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador obriga os Estados-Membros a salvaguardarem os direitos de pensão a título de regimes profissionais em caso de insolvência do empregador, o que pode ser feito através de financiamento externo, mediante a criação de um fundo de pensões separado da empresa patrocinadora, ou através de um seguro.

A adopção de um quadro regulamentar moderno para os regimes de pensões profissionais é bastante recente em muitos Estados-Membros. Muitas leis importantes só foram adoptadas nos últimos dez ou vinte anos, sendo previsíveis novos aperfeiçoamentos em resultado da próxima directiva respeitante às actividades das instituições de realização de planos de pensões profissionais.

Existem diversas abordagens regulamentares dos regimes de pensões complementares. Uma opção utilizada, por exemplo, na Suécia, Dinamarca e França consiste em exigir às instituições que prestam esses serviços que cumpram a legislação relativas aos seguros, desde há muito estabelecida, incluindo a nível da UE. Contudo, os regimes de pensões profissionais deram origem ao aparecimento de instituições e modalidades específicas que serão abrangidas pela nova Directiva respeitante às actividades das instituições de realização de planos de pensões profissionais.

No Reino Unido e na Irlanda, os fundos de pensões são regidos pela legislação relativa aos fundos fiduciários, que deposita a responsabilidade pela gestão dos regimes em terceiros, legalmente separados do empregador ou dos participantes no fundo. O mandatário tem o dever de agir no interesse dos participantes e/ou dos beneficiários de um regime de pensões profissional. A principal responsabilidade pela boa administração do regime incumbe aos mandatários, que assumem uma responsabilidade pessoal. Nos Países Baixos, os parceiros sociais são os principais responsáveis pela gestão dos regimes complementares de reforma – dentro do quadro regulamentar definido pela Lei de Garantia dos Fundos de Poupança e de Pensões (PSW). Em Itália, os "fundos fechados" podem ser criados por associações ou fundações sem fins lucrativos e com um estatuto jurídico autónomo, ao passo que os "fundos abertos" podem ser criados por intermediários financeiros especializados em gestão de activos.

Um tipo de regime de pensões profissionais não será coberto pela supracitada directiva porque não envolve a criação de uma instituição independente para gerir o regime. Alguns regimes consistem numa simples promessa do empregador de que pagará uma pensão. As responsabilidades correspondentes são registadas no balanço ("reservas contabilísticas") e constituem uma fonte de financiamento conveniente para a empresa. Esses regimes existem, por exemplo, na Alemanha, Finlândia, Suécia, Luxemburgo e Espanha (onde estão a ser progressivamente eliminados,

excepto no caso das empresas pertencentes ao sector de serviços financeiros). A indemnização por cessação de funções, em Itália, também se baseia em reservas contabilísticas, mas está prevista uma transferência para fundos independentes, quando este sistema for transformado em regime de pensões profissionais. Para proporcionarem pensões seguras, estes regimes têm de ser apoiados por um seguro capaz de garantir a pensão em caso de insolvência do empregador. Na Alemanha e no Luxemburgo, as reservas contabilísticas estão sujeitas a seguros de insolvência obrigatórios.

A segurança dos fundos de pensões depende de uma gestão prudente dos activos. O investimento na empresa do empregador que patrocina os fundos deve estar rigorosamente limitado ou ser garantido por um seguro, como no caso das reservas contabilísticas. Se assim não fosse, uma situação de insolvência poria os trabalhadores em risco de perderem tanto o seu rendimento actual como a sua pensão futura. Nos Países Baixos, os fundos de pensões das empresas estão autorizados a investir um máximo de 10% dos seus activos na empresa patrocinadora. Para além deste princípio geral, as estratégias de investimento são tratadas de diferentes maneiras consoante os Estados-Membros. O Reino Unido, os Países Baixos e a Irlanda favorecem princípios de investimento qualitativos (o denominado princípio do "gestor prudente"), enquanto outros, como a França e o Luxemburgo, preferem fixar alguns limites quantitativos para determinadas categorias de activos, a fim de aumentar a segurança do fundo, ainda que eventualmente em prejuízo de uma menor rendibilidade. Também existe o risco de que a interferência política na gestão financeira dos fundos de pensões possa levar à canalização do dinheiro para investimentos de baixa rendibilidade. Isto parece ter sido um problema na Grécia, onde o envolvimento do Estado na gestão dos activos dos fundos de pensões foi alvo de frequentes críticas, situação que levou à promulgação de uma série de leis, a partir de 1990, com vista a assegurar que a gestão dos activos se faria em benefício dos segurados.

Os riscos financeiros, em que qualquer forma de regime de pensões tem inevitavelmente de incorrer, podem ser partilhados de diversas maneiras entre os contribuintes dos regimes de pensões e os seus beneficiários. Os regimes de prestações definidas, ainda frequentemente baseados nas remunerações finais, garantem um certo nível de rendimento de reforma dependendo das remunerações e da duração das carreiras. Incumbe ao regime de pensões – ou à entidade patronal que o patrocina – assegurar que o fundo tem activos suficientes para satisfazer as suas responsabilidades em matéria de pensões. Como o valor dos activos flutua, os fundos de pensões devem ser autorizados a ter excedentes como margem de segurança (isto pode ser limitado por razões fiscais, uma vez que o aumento das contribuições diminui as receitas fiscais), ou deve ser-lhes exigido que tomem outras medidas para fazerem face ao risco de sub-financiamento. Os Estados-Membros têm diferentes níveis de tolerância em relação à gestão do sub-financiamento. Na Dinamarca, por exemplo, uma companhia de seguros de vida ou um fundo de pensões que não cumpram as normas de investimento serão instados pela autoridade de supervisão financeira a apresentar um plano de recuperação. Se este não resultar, a instituição ficará sob administração controlada e tentar-se-á transferir os regimes de pensões para outras empresas ou fundos de pensões com capital adequado.

A definição do que constitui uma capitalização adequada para as responsabilidades futuras depende de vários pressupostos económicos e actuariais escolhidos para o cálculo das provisões técnicas (ou das futuras responsabilidades) quando os regimes

de pensões profissionais asseguram uma cobertura contra os riscos biométricos e/ou garantem uma rendibilidade para os investimentos ou um dado nível de prestações. A taxa de juro (ou de actualização) é um pressuposto importante necessário para calcular o valor actuarial dos direitos de pensão acumulados. A directiva proposta não pretende harmonizar esta taxa de juro, mas reconhece que esta questão tem de ser cuidadosamente acompanhada. Em contrapartida, a directiva exigirá o financiamento integral, em qualquer circunstância, dos fundos de pensões que prestem serviços transfronteiras.

No caso dos regimes de pensões com contribuição definida, o compromisso do empregador limita-se ao pagamento de uma determinada parte das contribuições para um regime de poupança. O risco de baixa rendibilidade é inteiramente suportado pelo beneficiário. No momento da passagem à reforma, para obter uma pensão, é necessário converter o capital acumulado no âmbito de um regime de contribuição definida num rendimento regular, cujo montante dependerá das taxas de juro na altura em que uma renda foi constituída. Isto também implica um risco significativo para os rendimentos do beneficiário.

Por último, nos regimes privados o risco da inflação é frequentemente suportado, pelo menos em parte, pelos beneficiários, o que poderá causar uma diminuição do valor real do rendimento das pensões durante o período de reforma. Os relatórios de estratégia nacional holandês e irlandês explicitam que muitos regimes de pensões profissionais estão a tentar proteger os seus beneficiários contra a inflação, mas que não são legalmente obrigados a fazê-lo. A aptidão dos regimes de pensões para segurar os seus membros contra os riscos de instabilidade financeira ou de inflação depende da disponibilidade de activos adequados, como as obrigações indexadas, por exemplo. É comum os fundos de pensões e os indivíduos adaptarem a sua carteira de activos segundo perfis de idade. Quanto mais perto estão os futuros beneficiários da passagem à reforma, mais seguro deverá ser o investimento (isto é, normalmente verifica-se uma mudança das acções de empresas para as obrigações do tesouro). A redução da dívida pública pode ter implicações para a capacidade de os fundos de pensões se precaverem dos riscos financeiros investindo em obrigações do tesouro, mas estas implicações não foram analisadas nos relatórios de estratégia nacional.

Os relatórios apresentam uma variedade de organismos de supervisão, alguns dos quais criados ou reestruturados há pouco tempo. A directiva respeitante às actividades das instituições de realização de planos de pensões profissionais exigirá que todos os Estados-Membros tenham autoridades de supervisão eficazes.

A boa gestão dos activos de pensões não diz apenas respeito aos gestores dos regimes privados. Vários Estados-Membros estão a acumular fundos de reserva para pensões no âmbito dos seus regimes de segurança social, a fim de satisfazer as futuras necessidades de uma geração do “baby-boom” envelhecida. Na Finlândia, estes activos são detidos pelas instituições que gerem o regime geral de pensões ligado às remunerações. Nos outros Estados-Membros que possuem um fundo de reserva, este é detido a nível central mas normalmente gerido à margem do orçamento do governo central. Na Irlanda, o fundo é controlado e gerido por uma comissão independente do governo e com autoridade discricionária para determinar e aplicar uma estratégia de investimento tendente a obter a máxima rendibilidade financeira, sob reserva de uma gestão prudente dos riscos. Em alguns Estados-Membros (por exemplo, Espanha e Luxemburgo) a gestão do fundo de reserva ainda está a ser debatida.

4.5.3. Redução dos custos administrativos

Só alguns Estados-Membros apresentaram dados quantitativos sobre os custos administrativos dos regimes de pensões. Devido a economias de escala e ao facto de não ser necessária uma gestão de activos sofisticada, os custos de administração tendem a ser significativamente mais baixos nos regimes públicos de pensões financiados por repartição do que nos regimes privados financiados por capitalização. A OCDE estimou que os custos administrativos dos regimes de pensões privados oscilavam entre 10% e 35% das contribuições. Na Bélgica, os encargos de gestão das pensões de velhice e de sobrevivência representavam 1% das despesas totais em 2001, ao passo que as taxas de gestão dos regimes do 2º e 3º pilares ascendiam a 4% das despesas totais. Na Finlândia, as despesas de funcionamento do sistema de seguros de pensões corresponderam a 2,7% das receitas dos prémios em 2000, incluindo as despesas de funcionamento do regime geral ligado às remunerações, da pensão nacional e do seguro de reforma complementar opcional. As despesas de funcionamento da componente de seguro de vida atingiram cerca de 4,9% das receitas dos prémios. Na Irlanda, o custo da administração de todas as pensões sociais contributivas de velhice varia aproximadamente entre 1,5% e 2% dos pagamentos totais, ao passo que os custos administrativos dos regimes profissionais rondaram 5% das contribuições em 1994, com variações significativas consoante o tipo, a estrutura e a dimensão do regime e o nível das contribuições para ele pagas. Em França, os custos de gestão dos regimes complementares voluntários equivalem normalmente a 4% das despesas totais. No Reino Unido, os encargos administrativos das *Stakeholder pensions* estão limitados por lei a 1% do valor do fundo por ano.

No entanto, ainda há margem para melhorias nos regimes públicos, através de medidas de racionalização (por exemplo, a fusão de instituições de seguros de pensões). Na Áustria, onde as despesas administrativas correspondem actualmente a 1,8% das despesas com pensões, estão previstas novas reduções graças à criação de uma empresa comum de tratamento de dados para todas as instituições da segurança social. Na Alemanha, a percentagem dos custos de gestão tem vindo a diminuir paulatinamente ao longo das últimas três décadas e os custos de administração representaram, em 2000, 1,6% das receitas totais do seguro legal de reforma. No Luxemburgo, a administração do regime geral de pensões ascendeu a 1,4% das despesas correntes em 2001.

Em Itália os custos gerais de gestão dos fundos de pensões fechados foram estimados em 0,57% do valor dos activos – o que representa uma redução significativa dos rendimentos reais. Contudo, graças aos esforços dos parceiros sociais, verifica-se uma tendência para a diminuição destes custos. A lei também permite que as instituições de segurança social apoiem esses fundos de pensões recolhendo as contribuições e pagando as prestações de reforma. Os fundos abertos têm custos consideravelmente mais elevados, mas não tão elevados como os regimes de pensões privados que operam através de apólices de seguro de vida.

A necessidade de reduzir os custos administrativos é geralmente reconhecida e está a ser enfrentada de várias maneiras. As *Stakeholder pensions* no Reino Unido e as *Personal Retirement Savings Accounts* na Irlanda tentam tornar os regimes de pensões privados menos onerosos e, logo, mais acessíveis a pessoas de baixos rendimentos. O governo do Reino Unido está decidido a simplificar ainda mais o sistema de pensões profissional e individual, de modo a facilitar a sua compreensão e

reduzir os custos. Em particular, o relatório encomendado a Alan Pickering, de Julho de 2002, propõe uma simplificação radical da legislação relativa às pensões para reduzir os encargos administrativos que pesam sobre os regimes e os empregadores.

A última reforma dos regimes de pensões na Alemanha introduziu a obrigação de os prestadores de pensões complementares apoiadas pelos governo fornecerem aos seus clientes informações escritas sobre os encargos de gestão previstos, antes da celebração do contrato. Existe uma obrigação semelhante na Dinamarca, onde as companhias de seguros de vida e os fundos de pensões são obrigados a prestar informações adequadas sobre os direitos e os deveres antes e durante a participação no regime. A partir de Abril de 2003, os regimes de contribuição definida (profissionais, individuais e de poupança-reforma colectivos) no Reino Unido serão obrigados a facultar aos membros uma estimativa anual da pensão que deverão receber quando se reformarem (incluindo contribuições futuras, montantes das rendas, etc.). É previsível a introdução de novas obrigações em termos de informação aos membros dos regimes em consequência da directiva respeitante às actividades das instituições de realização de planos de pensões profissionais.

4.5.4. *Conclusão: contribuição dos regimes financiados por capitalização para as futuras pensões de reforma*

Estão a ser feitos progressos significativos para a aplicação de um quadro regulamentar sólido aos regimes de pensões financiados por capitalização em toda a União Europeia. Para tal contribuirá a futura Directiva respeitante às actividades das instituições de realização de planos de pensões profissionais. No entanto, os riscos financeiros continuarão a ser tratados de formas diferentes nos diversos Estados-Membros, sendo necessária uma maior cooperação para se alcançar um maior grau de convergência. A dificuldade de gerir riscos financeiros, como a instabilidade dos mercados de capitais e a inflação, poderá levar à crescente transferência desses riscos para os beneficiários, facto que poderá ter consequências negativas para a futura adequação das pensões. É necessário acompanhar a evolução neste domínio, parecendo impor-se um intercâmbio de informações mais aprofundadas sobre o modo de atingir o melhor equilíbrio entre a gestão dos riscos e a adequação das pensões.

Também estão a ser feitos progressos na redução dos custos de gestão, o que poderá trazer benefícios consideráveis em termos de moderação dos preços e, logo, de acesso aos regimes de pensões privados.

O contributo destes regimes para a sustentabilidade das finanças públicas é indirecto, mas pode ser significativo em muitos Estados-Membros. No Reino Unido, por exemplo, os custos do regime *Pension Credit* dependerão da medida em que os regimes privados elevem os rendimentos acima dos níveis garantidos pelo *Pension Credit*. A Alemanha conseguiu diminuir ligeiramente os níveis de substituição do regime público apoiando o desenvolvimento dos regimes privados, que oferecem uma oportunidade de compensar os efeitos desta reforma. Noutros Estados-Membros, o êxito dos regimes privados poderá ajudar a reduzir as pressões para o aumento das despesas públicas com pensões e dará aos governos mais liberdade para conterem o futuro crescimento das despesas nos regimes públicos.

5. MODERNIZAÇÃO: RESPONDER À EVOLUÇÃO DAS NECESSIDADES

Os regimes de pensões têm de evoluir de modo a reflectirem as mudanças na sociedade e no mercado de trabalho. As regras dos regimes de pensões foram frequentemente definidas num contexto social diferente, em resposta a necessidades e aspirações diferentes. Contudo, se estiverem baseadas em pressupostos desactualizados sobre os padrões familiares e de emprego não conseguirão assegurar as prestações de reforma necessárias a um número cada vez maior de pessoas e correm o risco de criar incentivos indesejáveis.

Os regimes de pensões tradicionais estão bem adaptados a carreiras que duram toda a vida, num emprego a tempo inteiro – com o mesmo empregador. Isto não reflecte as exigências dos mercados de trabalho modernos, nem as aspirações das pessoas. Os regimes de pensões não devem penalizar as formas de emprego flexíveis nem a mobilidade profissional.

Uma boa cobertura pelos regimes de pensões das formas de emprego flexíveis também ajudará a realizar uma maior igualdade entre homens e mulheres, dado que estas últimas tendem a estar sobre-representadas entre os trabalhadores a tempo parcial e aqueles que têm de interromper as suas carreiras por razões familiares. Em alguns países, a igualdade de tratamento entre homens e mulheres ainda tem de ser consagrada na legislação respeitante às pensões, principalmente no que diz respeito às idades de reforma e às prestações de sobrevivência.

Por último, a modernização dos sistemas de pensões também implica uma maior transparência. Os responsáveis políticos necessitam de informações claras sobre os futuros desafios e as opções políticas que têm à sua disposição. Devem procurar um amplo consenso sobre as medidas de reforma, de modo a evitar mudanças de política frequentes e inesperadas. Isto também possibilitará o fornecimento de melhores informações às pessoas sobre aquilo que podem esperar do seu sistema de pensões – e sobre o esforço adicional que poderá ser necessário para alcançarem o nível de vida desejado depois de se reformarem.

5.1. Objectivo 9: adaptação a padrões de emprego e de carreira mais flexíveis

Garantir que os regimes de pensões são compatíveis com os requisitos de flexibilidade e segurança no mercado de trabalho; que, sem prejuízo da coerência dos sistemas fiscais dos Estados-Membros, a mobilidade profissional dentro de cada Estado-Membro e além-fronteiras as formas de emprego não convencionais não penalizam os direitos de pensão, e que os sistemas de pensões não desincentivam o trabalho por conta própria.

Muitos regimes de pensões estão bem adaptados aos padrões normais de emprego – trabalho a tempo inteiro e carreiras ao longo de toda a vida –, mas tendem a servir menos bem as pessoas com empregos atípicos ou com carreiras interrompidas e não lineares. É necessário adaptar os regimes gerais e os regimes de pensões profissionais a formas de emprego mais flexíveis e a uma maior mobilidade, melhorando o acesso aos direitos de pensão e aumentando a sua exportabilidade.

5.1.1. Acesso aos direitos de pensão

Os regimes de pensões do primeiro pilar são praticamente universais em todos os Estados-Membros, embora possam existir regimes separados para algumas categorias de trabalhadores. Em particular os trabalhadores do sector público, os trabalhadores não assalariados e os agricultores têm regimes especiais em vários Estados-Membros. Nos relatórios de estratégia nacional foram mencionadas várias adaptações introduzidas nos regimes do primeiro pilar para satisfazer as necessidades dos trabalhadores atípicos. Vários desses relatórios focam os “novos trabalhadores não assalariados”, pessoas que não são trabalhadores assalariados mas que prestam os seus serviços a uma única empresa. Na Áustria, foram concedidos a este grupo de trabalhadores direitos iguais aos de outros trabalhadores, não rurais, não assalariados. A Alemanha incluiu os trabalhadores não assalariados que não empregam outras pessoas no regime geral de pensões e introduziu inspecções para identificar o emprego por conta própria fictício, destinado a evitar as obrigações da segurança social. Em Itália foi instituído um regime obrigatório para os trabalhadores atípicos (os denominados “*parasubordinati*”, relações de trabalho flexíveis que têm semelhanças com o emprego por conta própria mas são caracterizadas por uma relação estreita e contínua com uma única empresa), no âmbito do regime geral de segurança social INPS, em 1996; esse regime abrange cerca de 2 milhões de trabalhadores e tem receitas líquidas no valor de quase 11 milhares de milhões de euros.

Uma característica interessante do sistema espanhol é o facto de os trabalhadores não assalariados poderem escolher livremente a base contributiva entre um montante mínimo e um montante máximo que são fixados anualmente pelo orçamento do Estado. Esta medida responde à dificuldade de avaliar o verdadeiro rendimento dos trabalhadores não assalariados. Essa possibilidade de escolha é, todavia, restringida no caso dos trabalhadores não assalariados com mais 50 anos para evitar que as pessoas só paguem contribuições elevadas durante os anos que contam para o cálculo dos direitos de pensão.

Na Áustria e na Alemanha, a cobertura dos trabalhadores atípicos a tempo parcial foi alargada. Estes trabalhadores estavam anteriormente isentos da obrigação de contribuírem para a segurança social e não adquiriam quaisquer direitos de pensão. Na Áustria, foi oferecido a estes trabalhadores um seguro voluntário opcional de baixo custo, no âmbito do regime de seguro de saúde e de reforma. Noutros Estados-Membros, os trabalhadores atípicos são obrigados a contribuir, mas podem não adquirir necessariamente o direito a uma pensão de reforma. Para resolver este problema, foram desagravadas as condições de elegibilidade em vários países, nomeadamente para os trabalhadores a tempo parcial e os trabalhadores marginais. Em França, 200 horas de trabalho pago pelo salário mínimo (o equivalente a cinco semanas de trabalho a tempo inteiro) é suficiente para adquirir três meses de carreira contributiva. Na Finlândia, se o rendimento de um contrato de trabalho de curta duração ou de outros contratos de trabalho não convencionais for superior a €690,97 ao ano (em 2002) os trabalhadores ficam cobertos pelo seguro de reforma e podem acumular direitos de pensão.

Portugal constitui uma excepção a esta tendência geral para melhorar a cobertura dos trabalhadores atípicos pelo regime geral de pensões, tendo sido recentemente introduzidas condições de elegibilidade mais rigorosas (120 dias de trabalho por ano comparativamente a um dia por ano). Isto ajuda a evitar os abusos, mas também pode

afectar negativamente os direitos de pensão dos trabalhadores a tempo parcial, temporários ou sazonais. A Itália refere que a mudança de um trabalho a tempo inteiro para um trabalho a tempo parcial ainda penaliza as pessoas para efeitos de reforma.

A cobertura das pessoas com empregos não convencionais pelos regimes de pensões do primeiro pilar é, de um modo geral, satisfatória e envolve até um elevado grau de solidariedade em relação a estes grupos, nomeadamente através dos mecanismos referidos no âmbito dos objectivos 1 e 3. Pelo contrário, a situação já é menos favorável no que diz respeito aos regimes de pensões profissionais.

Vários Estados-Membros estão, todavia, a envidar esforços para melhorar o acesso aos regimes de pensões profissionais. Nos Países Baixos, a legislação que entrou em vigor em 1994 ilegalizou a exclusão dos trabalhadores a tempo parcial dos regimes de pensões complementares; a legislação estabelece que os trabalhadores com contratos de trabalho temporários não devem ser tratados de forma menos favorável que os trabalhadores comparáveis com contrato de trabalho permanente. Os acordos colectivos sectoriais relativos a pensões profissionais parecem ser um bom instrumento para assegurar uma ampla cobertura, incluindo nos sectores em que as PME são predominantes, que normalmente não oferecem acesso a esse tipo de pensões. Os acordos colectivos também permitem introduzir mecanismos de solidariedade no segundo pilar, tal como prevê a reforma recentemente apresentada na Bélgica, a qual pretende fomentar o desenvolvimento das pensões profissionais. A intenção é oferecer, nesses regimes, uma cobertura das interrupções da carreira por motivo de desemprego ou de doença.

5.1.2. Exportabilidade dos direitos de pensão

A exportabilidade dos direitos de pensão relativos a regimes do primeiro pilar não constitui problema nos países que só têm um regime de pensões. Uma mudança de emprego não exige que se participe num regime de pensões diferente. Os países com diferentes regimes legais para categorias de trabalhadores específicas dispõem normalmente de mecanismos de coordenação entre os diversos regimes que protegem os direitos de pensão dos trabalhadores móveis. Estes mecanismos são mencionados, por exemplo, nos relatórios de estratégia nacional da França e do Luxemburgo. No entanto, parecem existir problemas na Grécia relativamente à mobilidade entre os vários fundos auxiliares, em especial quando um trabalhador transita de um fundo generoso (normalmente do sector público) para um fundo menos generoso, antes de ter adquirido a integralidade dos direitos de pensão. Muitos relatórios de estratégia nacional referem igualmente o Regulamento (CEE) nº 1408/71, que garante os direitos dos trabalhadores migrantes em matéria de segurança social. Os trabalhadores migrantes de países terceiros são frequentemente cobertos por acordos bilaterais de segurança social.

Nos regimes do segundo pilar surgem frequentemente grandes problemas de exportabilidade dos direitos de pensão. Todos os Estados-Membros que têm regimes de pensões do segundo pilar bem desenvolvidos (por exemplo, Dinamarca, Irlanda, Países Baixos, Suécia, e Reino Unido) procuram assegurar, através da legislação ou de acordos entre os parceiros sociais, uma minimização dos obstáculos à mobilidade. Isto inclui a redução dos períodos mínimos de aquisição do direito à pensão (o tempo ao fim do qual é adquirido um direito de pensão garantido), que são normalmente de

nove meses na Dinamarca, um ano na Bélgica e dois anos na Irlanda e no Reino Unido.

Os direitos adquiridos podem permanecer no regime de pensões anterior ou serem transferidos para o regime do novo empregador. Em caso de permanência, é importante que estes direitos sejam protegidos contra a inflação. O Reino Unido exige que eles sejam actualizados de acordo com a inflação até um máximo de 5%. Como os salários tendem a crescer mais depressa do que os preços, este mecanismo deixaria ainda assim uma pessoa que mude de emprego numa posição menos favorável do que outro trabalhador com o mesmo salário mas que tenha uma carreira ininterrupta com o mesmo empregador. Nos Países Baixos e no Reino Unido, os trabalhadores têm o direito de transferir o valor em capital do seu direito à reforma para um novo regime (sob reserva de que este último cumpra certos requisitos de qualidade). Se não houver transferência, os direitos de pensão mantêm-se no regime de pensões do empregador anterior até o trabalhador se reformar. Os direitos de pensão preservados devem ser actualizados da mesma forma que as pensões pagas pelo regime.

Alguns países onde os fundos de pensões complementares não são muito comuns ainda têm de tomar medidas para resolver a questão da exportabilidade e aumentar, deste modo, a atractividade dos regimes de pensões complementares. Em Portugal, 54% dos fundos de pensões não garantem quaisquer direitos de pensão se um trabalhador abandonar o regime antes de se reformar. Em Itália, são necessários cinco anos de participação num fundo para se adquirir direitos e poder transferi-los para outro fundo (no entanto, a transferibilidade para outro fundo é possível ao fim de três anos de participação, se esse fundo já existir há mais de cinco anos).

As medidas destinadas a melhorar a exportabilidade dos direitos de pensão profissional são aceites como um corolário necessário das reformas que procuram promover os regimes do segundo pilar. A Espanha, a Itália e Portugal anunciaram que irão debruçar-se sobre essa questão. No âmbito da última reforma dos regimes de pensões, a Alemanha diminuiu para metade os períodos máximos de aquisição dos direitos de pensão permitidos por lei de dez para cinco anos e garantiu a aquisição imediata dos direitos de pensão profissional com base nas contribuições do trabalhador. Por outro lado, o limiar de idade em que os direitos de pensão podem ser adquiridos foi diminuído para 30 anos. Na Bélgica, a reforma do segundo pilar recentemente proposta irá melhorar significativamente a exportabilidade dos direitos de pensões complementares, dando ao beneficiário a opção de manter os direitos adquiridos no regime anterior ou de os transferir para o regime do novo empregador.

Os problemas de exportabilidade não se colocam normalmente nos regimes de contribuição definida ou nos planos de pensões individuais. No caso dos regimes de contribuição definida, cada membro tem uma conta individual com um montante que pode ser facilmente preservado ou transferido para outro regime do mesmo tipo. O inconveniente dos regimes de contribuição definida é, todavia, o facto de os beneficiários terem de suportar totalmente o risco de investimento, enfrentando, assim, uma incerteza muito maior a respeito dos rendimentos da sua futura prestação de reforma. Os planos de pensões individuais seriam independentes da relação laboral, mas só constituem uma opção se os empregadores aceitarem pagar as suas contribuições para o plano individual, e não para o regime da empresa. Além disso, o sistema de reforma individual tende a ser mais caro do que os regimes colectivos do segundo pilar e não se sabe em que medida os novos produtos definidos no Reino

Unido (*Stakeholder pensions*) e na Irlanda (*Personal Retirement Savings Accounts*) conseguirão superar estes inconvenientes. De qualquer modo, continua a ser provável que os trabalhadores que mudam frequentemente de emprego e, em consequência, pertencem a vários regimes de pensões complementares ao longo das suas carreiras, tendam a ter menores direitos de pensão adquiridos quando se reformam.

A questão da exportabilidade permanecerá, por isso, na agenda política, nomeadamente a nível europeu. A Comissão consultou recentemente os parceiros sociais sobre a questão da exportabilidade dos direitos de pensão complementares (*Improving the portability of supplementary pension rights* - Melhorar a exportabilidade dos direitos de pensão dos regimes complementares, primeira fase de consulta aos parceiros sociais europeus SEC/2002/597, de 27/05/2002). Realizar-se-á uma segunda fase de consulta no primeiro semestre de 2003 antes de se decidir se deverão ser tomadas medidas a nível da UE.

5.1.3. *Conclusão: melhorias necessárias nos regimes do segundo pilar*

De um modo geral, os regimes gerais respondem bem ao desafio de assegurar pensões de reforma aos trabalhadores atípicos e móveis. Pelo contrário, os regimes do segundo pilar ainda colocam problemas em ambas as frentes. No entanto, os Estados-Membros que estão a promover esses regimes procuram resolver estas dificuldades. Prosseguem as acções tendentes a facilitar a exportabilidade transfronteiras das pensões profissionais a nível da UE.

5.2. **Objectivo 10: satisfazer as aspirações de maior igualdade entre mulheres e homens**

Rever as disposições relativas aos regimes de pensões a fim de salvaguardar o princípio da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, tendo em conta as obrigações decorrentes do direito comunitário.

As mulheres constituem a maioria da população mais idosa – quase 60% das pessoas com mais de 65 anos e quase dois terços das pessoas com mais de 75. Contudo, os regimes de pensões não estão especificamente ajustados à evolução das necessidades das mulheres. Os regimes de pensões foram, na sua maioria, tradicionalmente concebidos para homens que trabalhavam a tempo inteiro e sem interrupções das carreiras como sustento da família. As necessidades das mulheres eram satisfeitas através do rendimento dos seus maridos, ou, após a sua morte, das pensões de viuvez, complementadas pelos abonos de família dos filhos. Esta abordagem ainda se reflecte nos princípios básicos de muitos regimes de pensões, se bem que muitos Estados-Membros estejam a adaptar progressivamente os seus sistemas em conformidade com o direito comunitário em vigor e tendo em conta a maior participação das mulheres no mercado de trabalho, bem como as aspirações a uma maior igualdade entre homens e mulheres.

5.2.1. *Disparidades na situação das pensões de homens e mulheres*

Dado que os sistemas de pensões não se destinam apenas a proporcionar um rendimento universal fixo, mas pretendem substituir o rendimento obtido com as remunerações e manter os níveis de vida atingidos durante a vida activa das pessoas, as diferenças entre homens e mulheres no emprego reflectir-se-ão inevitavelmente nos direitos de pensão. As actuais taxas de emprego das mulheres mantêm-se

significativamente abaixo das dos homens apresentando uma tendência a longo prazo para a redução das disparidades. A diferença é maior no caso dos trabalhadores mais velhos e menor nos grupos etários mais jovens. Em consequência, as mulheres que hoje estão reformadas ou a atingir a idade de reforma tiveram carreiras profissionais mais curtas do que os homens e remunerações mais baixas. São também mais susceptíveis do que os homens de terem trabalhado a tempo parcial e em empresas que não lhes ofereciam regimes complementares de reforma.

Essas diferenças entre as carreiras profissionais de homens e mulheres reflectem-se nas pensões actuais. As disparidades entre as pensões das mulheres e dos homens podem ser maiores do que as disparidades salariais.¹⁹ A Finlândia refere, assim, que em 2000 a pensão média total das mulheres era de €841 por comparação com uma pensão média dos homens de €1151, uma diferença de 27%²⁰ para uma diferença salarial de apenas 20%. Em Espanha, a pensão média contributiva era de €405 para as mulheres e de €650 para os homens em 2001, uma diferença de 37% (diferença salarial segundo os dados do ECHP de 1998: 14%). Na Áustria, a pensão média do regime geral era de €734 para as mulheres e de €1334 para os homens, em 2000, uma diferença de 45% (diferença salarial: 21%). Em França, a pensão média mensal dos homens em 1997 era de €1342 e a das mulheres €767, uma diferença de 43% (diferença salarial: 11%). No Reino Unido a diferença era de 16% em 2001 (os homens recebiam £183 por semana, as mulheres £153) – comparativamente a uma diferença salarial de 24% –, sendo principalmente originada pelas prestações de reforma dos regimes profissionais, que tendem a ser significativamente mais baixas para as mulheres.

Esses baixos direitos de pensão individuais tendem a aumentar o risco de pobreza das mulheres, principalmente quando vivem sozinhas e não têm outras fontes de rendimento, como uma prestação derivada (pensão de sobrevivência). Os riscos de pobreza no final da década de 1990 eram, na verdade, mais elevados para as mulheres idosas do que para os homens idosos na maioria dos Estados-Membros (ver gráfico 14 no âmbito do objectivo 1). Só em Espanha e nos Países Baixos as mulheres estavam expostas a menores riscos de pobreza do que os homens, e na Bélgica a diferença é muito pequena. Contudo, as disparidades são geralmente maiores no caso dos idosos que vivem sozinhos.

Muitas das medidas destinadas a reforçar a adequação dos sistemas de pensões deveriam beneficiar especialmente as mulheres que, mais frequentemente do que os homens, dependem de rendimentos mínimos garantidos. As mulheres também são as principais beneficiárias dos créditos de pensão pela assistência aos filhos ou a outros familiares.

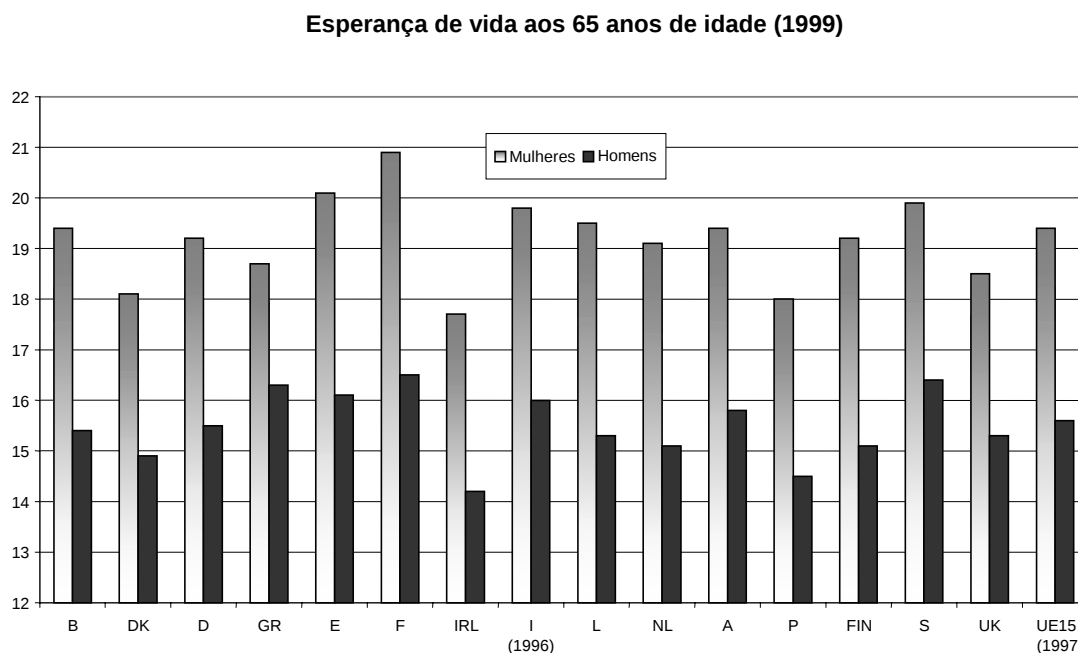
O aumento da oferta de pensões pelos regimes do segundo e terceiro pilares apresenta um novo desafio. A manutenção e a melhoria dos níveis das pensões para as mulheres exigirão uma maior participação no mercado de trabalho. O acesso aos regimes do segundo e terceiro pilares está a melhorar, mas os elementos de solidariedade (por exemplo, os créditos de pensão respeitantes à licença parental) continuam a ser escassos nesses regimes e as mulheres podem ser penalizadas pelo

¹⁹ Note-se que a comparação entre o nível das pensões de homens e mulheres se refere aos direitos individuais. A situação real em termos de rendimentos também depende das prestações derivadas.

²⁰ A disparidade nas pensões é calculada como a diferença entre as pensões médias dos homens e as das mulheres em percentagem das pensões médias dos homens.

facto de terem uma maior esperança de vida (cerca de quatro anos), que se traduzirá numa redução das rendas.

Gráfico 20



Fonte: Estatísticas demográficas, EUROSTAT

5.2.2. *Diferenças entre homens e mulheres na legislação relativa às pensões*

A legislação comunitária exige que seja dado um tratamento igual a homens e mulheres nas questões relativas ao regime geral da segurança social, mas permite algumas excepções em relação à idade de reforma, às prestações de sobrevivência e aos direitos de pensão pela educação de menores (Directiva 79/7/CEE). Estas derrogações têm sido interpretadas de forma muito restritiva pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias. A directiva considera claramente que estas excepções são transitórias e exige aos Estados-Membros que examinem periodicamente, tendo em conta a evolução social, se essas derrogações ao princípio da igualdade de tratamento ainda se justificam. No domínio das pensões profissionais, a Directiva 96/97/CE alterou a Directiva 86/378/CE de modo a harmonizá-la com o artigo 141º do Tratado, tal como é interpretado pelo TJCE. Limita igualmente as derrogações possíveis, em relação à Directiva 79/7/CEE, dado que o artigo 141º do Tratado exige que mulheres e homens recebam remunerações iguais para trabalhos iguais. Isto inclui não só as remunerações directas, mas também outras formas de remuneração, como as pensões profissionais.

Os Estados-Membros estão de um modo geral empenhados em atingir uma plena igualdade de tratamento nas suas legislações em matéria de pensões, embora alguns deles ainda tenham de assegurar totalmente nas suas várias disposições. O relatório sueco sublinha a importância deste facto ao argumentar que a compensação, nos sistemas de segurança social, das diferenças entre homens e mulheres no mercado de trabalho apenas servirá para reforçar os papéis tradicionais dos dois sexos. Conceder prestações de sobrevivência mais generosas, ou subsídios e créditos de pensão mais elevados pela assistência aos filhos, às mulheres do que aos homens poderá funcionar

como um incentivo financeiro para manter os papéis tradicionais dos dois sexos e desencorajar os homens de fazerem interrupções na sua carreira.

A uniformização das idades de reforma de homens e mulheres nos regimes profissionais ou equivalentes é obtida através da elevação da idade de reforma das mulheres, igualando-a à dos homens. Este é um importante contributo para aumentar as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos e para reduzir as futuras despesas com pensões. Relativamente à idade de reforma, a Bélgica pretende estabelecer a igualdade em 2009, o Reino Unido em 2020 e a Áustria em 2033. Alguns Estados-Membros, incluindo a Suécia, a Itália e a Espanha flexibilizaram as possibilidades de passagem à reforma, permitindo que pessoas com carreiras mais curtas – e, logo, muitas mulheres – ganhem uma pensão completa.

À medida que o novo regime de pensões for gradualmente introduzido em Itália, será aplicada a mesma idade de reforma flexível a homens e a mulheres. Contudo, as mulheres com filhos terão a opção de se reformarem um ano mais cedo (caso tenham três ou mais filhos), ou de obterem uma pensão mais elevada correspondente a até dois anos de trabalho adicionais (caso tenham três ou mais filhos). Várias outras prestações ou vantagens ligadas à idade de reforma ou ao estatuto de pensionista também terão de ser uniformizadas (nomeadamente as prestações de invalidez e as vantagens oferecidas aos pensionistas, como a redução das tarifas nos transportes).

Outra discriminação entre homens e mulheres que é aceite pela Directiva 79/7/CEE diz respeito à compensação pela assistência aos filhos. A Áustria, a Alemanha, a Grécia, a França, a Irlanda, a Itália, o Luxemburgo, o Reino Unido e, há muito pouco tempo, a Suécia estão a utilizar esta opção. Tal como foi recentemente afirmado pelo Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, esta opção deve ser facultada numa base igualitária quer a homens quer a mulheres, nos regimes do sector público. A igualdade de tratamento entre os homens e as mulheres com filhos tem de ser aplicada aos regimes em que as pensões são consideradas como uma remuneração, e alguns regimes do sector público terão de ser adaptados em conformidade.

A França concede períodos de contribuição às mulheres com filhos, independentemente de estas terem ou não interrompido a sua carreira profissional, para as compensar de terem arcado com as obrigações profissionais e familiares. O Luxemburgo introduziu anos relativos aos cuidados dos bebés (no mínimo dois anos) para um dos dois progenitores. Na Alemanha, os créditos de pensão por assistência aos filhos podem ser concedidos tanto ao pai como à mãe e cabe aos pais declararem quem os deve receber. Contudo, caso não existam declarações concordantes dos dois progenitores, os períodos de assistência aos filhos devem ser creditados à mãe. A Suécia oferece esses créditos ao progenitor que tenha o rendimento mais baixo, se os progenitores não especificarem qual deles os deve receber.

5.2.3. Medidas para promover uma maior igualdade entre homens e mulheres nos regimes de pensões

A principal razão para as mulheres terem carreiras profissionais limitadas é o facto de elas terem de assumir a maior parte das responsabilidades da casa e dos cuidados dos filhos. A educação dos filhos implica frequentemente sacrifícios profissionais para o progenitor que arca com a maior parte dessa responsabilidade – normalmente a mãe – que, conseqüentemente, terá direitos de pensão reduzidos. Muitos regimes gerais de pensões reconhecem as interrupções da carreira para dar assistência aos

filhos creditando direitos de pensão ou contabilizando esses anos para perfazer o número de anos necessário para obter o direito a uma pensão. Estes créditos são frequentemente calculados ao nível das pensões mínimas. Alguns regimes profissionais com elementos de solidariedade mais fortes também concedem créditos de pensão para esses períodos, mas têm de o fazer em termos estritamente iguais para homens e mulheres, a fim de dar cumprimento ao artigo 141º do Tratado (igualdade de remuneração entre homens e mulheres).

As várias modalidades de licença, como a licença parental, são instrumentos importantes para permitir que mulheres e homens conciliem o trabalho com as responsabilidades familiares. As disposições relativas aos subsídios e aos créditos de pensão são muito diferenciadas entre os Estados-Membros. Onze deles tomam em consideração, de uma ou outra forma, os períodos de licença no cálculo das pensões ao seu nível mínimo. Por um lado, um apoio generoso através de subsídios pecuniários directos ou em créditos de pensão pode incentivar os pais a recorrerem a essas licenças mas, por outro lado, quando associadas a interrupções da carreira mais prolongadas, podem afectar negativamente o emprego no seu conjunto e pôr em risco as hipóteses de a mãe voltar a trabalhar.

Em termos de igualdade de oportunidades no mercado de trabalho, poderá ser mais eficiente reafectar alguns recursos dos generosos subsídios de licença a tempo inteiro para a combinação entre assistência à família e o trabalho e para o desenvolvimento de serviços de acolhimento das crianças, como sugerem alguns Estados-Membros. Certos países oferecem modalidades de trabalho a tempo parcial. O Luxemburgo, por exemplo, oferece um subsídio de licença parental de €1650 por mês, ou de €825 para um progenitor que trabalhe a tempo parcial, e credita uma contribuição para o seguro de reforma respeitante a este período. A França está presentemente a debater uma prestação "facultativa", que substituiria as várias prestações existentes e que os pais poderiam utilizar alternativamente para ficar em casa ou para pagar serviços de acolhimento das crianças.

Tendo em conta a menor participação no mercado de trabalho e as remunerações mais baixas das mulheres, as prestações de sobrevivência continuam a ser um instrumento importante para assegurar um nível de vida adequado para as mulheres mais velhas. Vários países (Áustria, Alemanha, Países Baixos, Suécia, Reino Unido) estão a reduzir de diversas maneiras estas prestações, à medida que as mulheres se tornam menos dependentes delas, quer porque têm melhores empregos e, logo, melhores carreiras contributivas, quer em resultado de outras medidas políticas que aumentarão os direitos de pensão individuais das mulheres. Deste modo, a Alemanha baixou as pensões de sobrevivência de 60% para 55% da pensão do cônjuge, ao mesmo tempo que aumentou os créditos de pensão pela assistência aos filhos.

O relatório grego assinala que as condições ligadas às prestações de sobrevivência podem criar incentivos perversos ao garantir às mulheres casadas rendimentos mais elevados através das prestações derivadas da pensão do seu cônjuge do que aqueles que conseguiriam adquirir através do seu próprio emprego. É provável que outros regimes de prestações de sobrevivência interfiram igualmente de formas indesejáveis com as opções individuais relativas ao emprego ou a novos casamentos, mas eles não são analisados nos outros relatórios de estratégia nacional.

Na Suécia, onde a participação das mulheres no mercado de trabalho já é elevada há muito tempo, coloca-se grande ênfase nos direitos individuais em vez dos direitos

derivados; a aquisição de direitos de pensão individuais é auxiliada por créditos de pensão relativos a períodos de assistência aos filhos. As pensões de sobrevivência estão disponíveis em termos iguais para homens e mulheres desde 1990, sob a forma de uma “pensão de adaptação” que proporciona um *“apoio económico razoável durante um certo período a seguir à morte de um parceiro”*. Para os cônjuges sobreviventes com menos de 65 anos de idade, o período está limitado a 10 meses (12 em 2005). Porém, a pensão de adaptação é sempre concedida até o filho mais novo atingir a idade de 12 anos. Ainda existe uma pensão de viuvez que só pode ser paga às mulheres, mas será gradualmente suprimida ao longo de um extenso período; as viúvas que tenham casado antes de 1990 serão, de um modo geral, elegíveis. Os regimes de pensões profissionais oferecem normalmente prestações de sobrevivência.

O relatório de estratégia nacional sueco não analisa o impacto social do corte das prestações de sobrevivência, mas a morte de um parceiro pode implicar uma descida significativa do nível de vida do cônjuge sobrevivente. É interessante constatar que, na Suécia, existia uma grande disparidade entre homens e mulheres no que respeita ao rendimento relativo das pessoas com mais de 65 anos, comparativamente às pessoas entre os 0 e os 64 anos (ver gráfico 17 no âmbito do objectivo 2). A Suécia permite a transferência de direitos de pensão baseados em prémios individuais (a parte de capitalização do novo sistema de pensões sueco financiado por 2,5 pontos percentuais da contribuição) para o cônjuge. Esta transferência pode ser decidida anualmente em relação à totalidade dos direitos de pensão baseados em prémios adquiridos durante esse ano. Contudo, são muito poucas as pessoas que utilizam esta opção e a taxa aplicada à transferência ascende a 14%.

Uma questão importante é a partilha de direitos de pensão em caso de desagregação da família. O relatório do Reino Unido explicita que *“a assunção das responsabilidades de assistência à família e domésticas por muitas mulheres casadas permitiu que os seus maridos trabalhassem e obtivessem uma pensão digna. Por isso, a pensão do marido reflecte a contribuição que ambos deram para o casamento”*. A partir de Dezembro de 2001, o valor dos direitos de pensão passou a poder ser partilhado nos processos de divórcio, embora tal não seja obrigatório. A partilha das pensões de reforma também é possível na Dinamarca, Irlanda, Alemanha, sendo obrigatória nos Países Baixos. A Alemanha também introduziu a possibilidade de repartir os direitos de pensão entre cônjuges que continuem a viver juntos, como uma forma de individualizar os direitos de pensão. Actualmente estão a ser debatidas opções semelhantes na Áustria.

5.2.4. Conclusão: impacto dos regimes de pensões na igualdade entre homens e mulheres

Os Estados-Membros estão a adaptar gradualmente os seus regimes de pensões aos novos papéis sociais e económicos dos homens e das mulheres. Estão a passar de uma discriminação directa patente na legislação sobre pensões, a favor das donas de casa dependentes, para novas regras que visam facilitar a conciliação entre as responsabilidades familiares e o trabalho de ambos os progenitores. No entanto, apesar dessas medidas e da maior participação das mulheres no mercado de trabalho, ainda subsistirão diferenças significativas entre os direitos de pensão de mulheres e homens durante muito tempo. É necessária uma avaliação mais aprofundada da situação em termos de género para compreender o impacto das recentes reformas na situação relativa de homens e mulheres.

É previsível que o reforço das garantias de rendimento mínimo diminua os riscos de pobreza, ao mesmo tempo que os créditos de pensão relativos aos períodos de assistência aos filhos ou a familiares idosos aumentam os direitos de pensão individuais. As prestações de sobrevivência, pelo contrário, tendem a ser reduzidas, reflectindo a tendência para a preponderância dos direitos individuais, que é possibilitada pela maior taxa de actividade das mulheres. A importância crescente dos regimes de pensões complementares poderá ter um impacto negativo na igualdade entre homens e mulheres, embora o acesso aos regimes de pensões profissionais esteja a ser melhorado em muitos Estados-Membros. Embora seja claro que as mulheres têm direito às mesmas prestações de reforma que os homens nos regimes profissionais de prestações definidas, nestes regimes as mulheres podem receber prestações de reforma mais reduzidas devido à utilização de factores actuariais específicos do género (reflectindo a maior esperança de vida das mulheres). Contudo, nos regimes públicos de contribuição definida (Suécia, Itália), serão utilizados factores actuariais iguais para ambos os sexos, de modo a que mulheres e homens obtenham a mesma pensão para contribuições idênticas. Os Países Baixos adoptaram um requisito regulamentar para que as prestações de homens e mulheres sejam iguais mesmo nos regimes de contribuição definida, o qual entrará em vigor em 2005.

O objectivo de Lisboa de aumentar as taxas de emprego das mulheres para 60% permanece muito aquém da taxa de emprego dos homens. Contudo, a consecução deste objectivo reforçará certamente os futuros direitos de pensão das mulheres. Para que se verifiquem mais progressos serão necessários esforços combinados dos três principais domínios políticos, a protecção social, o emprego e os assuntos da família, que deverão procurar alcançar uma melhor partilha dos direitos e das responsabilidades no interior das famílias, uma melhor partilha do trabalho pago e não pago entre homens e mulheres, melhores compensações pelas responsabilidades de assistência à família tanto para mulheres como para homens e melhores serviços profissionais de acolhimento em alternativa às interrupções da carreira profissional.

5.3. Objectivo 11: demonstrar a aptidão dos regimes de pensões para enfrentarem os desafios

Tornar os regimes de pensões mais transparentes e adaptáveis à mudança, para preservar a confiança dos cidadãos. Elaborar informação acessível e fiável sobre as perspectivas de longo prazo dos sistemas de pensões, com referência à evolução esperada dos níveis de prestações e das taxas de contribuição. Promover o mais amplo consenso em torno das políticas e das reformas na área das pensões. Melhorar a base metodológica para um acompanhamento mais eficaz das reformas e das políticas em matéria de pensões.

A consecução dos dez objectivos comuns analisados até agora permitirá assegurar o futuro dos regimes de pensões europeus. No entanto, esta não é uma missão meramente destinada a tecnocratas. Sem uma liderança política determinada e um forte apoio público às medidas de reforma necessárias, não será possível edificar regimes de pensões sólidos. A edificação de regimes seguros e sustentáveis coloca especiais desafios em termos de governança – as questões são complexas; o impacto das mudanças é lento e está desfasado do ritmo normal das mudanças políticas, mas os seus efeitos na vida dos cidadãos são profundos. A preparação e a publicação dos relatórios de estratégia nacional deverão contribuir para o amplo debate necessário sobre as reformas dos regimes de pensões. Um debate racional deve ser, todavia,

baseado em informações fiáveis sobre a situação actual e futura desses regimes. Esta deverá ser a base para o desenvolvimento de um vasto consenso que é indispensável para evitar as frequentes reviravoltas que se seguem a cada acto eleitoral. Os responsáveis políticos devem procurar dar aos cidadãos uma ideia clara daquilo que eles podem esperar dos seus regimes de pensões – e sobre aquilo que eles próprios têm de fazer para prepararem a sua reforma.

5.3.1. *Acompanhamento dos regimes de pensões*

Os mecanismos de acompanhamento da situação financeira global dos regimes de pensões e, cada vez mais, também do seu impacto na situação social, foram significativamente aperfeiçoados em muitos Estados-Membros.

Alguns países introduziram obrigações legais de apresentação de relatórios sobre os regimes públicos de pensões. O governo alemão deve apresentar um relatório anual sobre os seguros de pensões ao legislador. Este relatório deve incluir projecções relativas ao nível de contribuição necessário nos próximos 15 anos. Uma vez por cada legislatura, o relatório deve apresentar igualmente um inquérito sobre a situação dos rendimentos dos pensionistas. Na Irlanda, a lei exige a realização de revisões actuariais do *Social Insurance Fund* de cinco em cinco anos e o primeiro relatório abrange o período de 2001 a 2056. Além disso, o inquérito nacional às famílias, realizado trimestralmente, foi adaptado de modo a acompanhar a melhoria da cobertura dos regimes de pensões profissionais (o governo pretende atingir um objectivo de 70% de cobertura das pessoas com mais de 30 anos e deve reexaminar a situação em 2005).

O acompanhamento regular dos principais parâmetros de um sistema de pensões é uma condição prévia para a utilização de mecanismos de adaptação mais ou menos automáticos. A Suécia e a Itália foram os Estados-Membros que mais progrediram nesta via, fixando a taxa de contribuição e incorporando estabilizadores automáticos no sistema que ajustarão as prestações à medida que a esperança de vida aumenta ou o número de contribuintes diminui; o sistema é controlado através de relatórios que o instituto nacional de segurança social é obrigado por lei a apresentar anualmente. No caso da Alemanha, se as projecções atrás referidas indicarem que os objectivos em termos de taxas de contribuição ou de níveis das prestações não serão cumpridos, o governo será de imediato obrigado a propor ajustamentos.

A Grécia e a França argumentam que a complexidade dos seus sistemas dificulta o fornecimento de boas informações sobre as perspectivas futuras dos seus sistemas. No entanto, a França desenvolveu vários instrumentos estatísticos que também permitirão simulações do sistema de pensões a médio e a longo prazo e estão a ser centralizadas informações dos muitos e diferentes regimes franceses. A Finlândia também tenciona melhorar a recolha de dados harmonizados das instituições de pensões, devendo os primeiros resultados ser publicados em 2003. O Reino Unido está actualmente a desenvolver um novo modelo dinâmico de micro-simulação para a análise a longo prazo da política de pensões. Este modelo permitirá estimar a situação dos rendimentos dos pensionistas segundo várias hipóteses sobre os regimes públicos e privados de pensões e vários parâmetros económicos, interligando, deste modo, os aspectos financeiros e sociais.

Em relação às informações sobre os regimes de pensões privados, o relatório estratégico holandês especifica que a autoridade de supervisão, PVK, é desde 1994

obrigada a recolher dados anuais sobre os regimes complementares de reforma, incluindo a cobertura e as prestações oferecidas. Na Dinamarca, onde predominam os regimes de contribuição definida, dá-se especial atenção aos dados respeitantes ao desempenho financeiro. A autoridade de supervisão financeira dinamarquesa publica rácios financeiros comparáveis que abrangem os custos administrativos dos regimes e os rendimentos dos activos.

Em alguns países, foram encomendados relatórios *ad-hoc* para servirem de base aos debates sobre as reformas. Nos Países Baixos, o Gabinete de Planeamento Central publicou uma importante análise económica do impacto do envelhecimento nas finanças do Estado, nos cuidados de saúde e nas pensões, para servir de base à definição de políticas. Foi recomendado que esta análise seja actualizada de quatro em quatro anos.

A Finlândia foi o único país que mencionou sondagens de opinião sobre a confiança pública no sistema de pensões. Estas sondagens são realizadas de tempos a tempos e permitem acompanhar a evolução das percepções que o público tem do sistema de pensões. A última sondagem realizou-se em finais de 2001 e revelou uma confiança crescente.

Embora ainda haja certamente muito a melhorar na maioria dos Estados-Membros, só a Grécia apresenta uma avaliação muito crítica da sua própria situação em relação ao acompanhamento do sistema de pensões. A criação de confiança no sistema é o tema central do relatório grego; este destaca a necessidade de introduzir mudanças estruturais para viabilizar o tipo de políticas de informação previstas no âmbito deste objectivo. A transparência é dificultada pela fragmentação do sistema e pela complexidade da legislação e o relatório refere que muitos fundos de pensões não cumprem a obrigação legal de realizar estudos actuariais de cinco em cinco anos. É provável que a situação melhore graças à consolidação dos fundos em unidades maiores e à criação de uma autoridade actuarial nacional.

5.3.2. *Mecanismos para a criação de consensos políticos*

As medidas atrás descritas contribuirão para um debate político mais informado nos Estados-Membros e deverão reforçar o consenso sobre as respostas políticas necessárias. A necessidade de criar consensos é amplamente reconhecida e vários Estados-Membros referem estruturas em que todas as partes interessadas participam no desenvolvimento de políticas.

Vários relatórios de estratégia nacional insistem no papel fundamental dos parceiros sociais. Este é evidente no caso dos regimes de pensões profissionais baseados em acordos colectivos (como na Dinamarca e nos Países Baixos). No entanto, os parceiros sociais também desempenham papéis importantes em alguns regimes gerais. Na Finlândia, o futuro do regime de pensões ligado às remunerações é definido através de negociações dos parceiros sociais, que são depois traduzidas em legislação pelo parlamento. Os parceiros sociais também estão representados em muitos dos órgãos consultivos existentes em toda a União Europeia.

Dois países insistem particularmente nos acordos entre os partidos. A Suécia explicita que o novo sistema de pensões resultou do trabalho efectuado pelos representantes de todos os partidos entre 1991 e 1994. Cinco dos sete partidos representados no *Riksdag* apoiaram a proposta de reforma e prosseguiram com a sua

cooperação num grupo executivo que preparou a adopção da reforma em 1998 e continua a acompanhar a sua aplicação. O “Pacto de Toledo” espanhol é um conjunto de recomendações emitidas pelo parlamento em 1995, após audições de peritos numa comissão parlamentar composta por representantes dos partidos de todo o espectro político. Todavia, ao contrário da Suécia, as recomendações do parlamento não foram directamente traduzidas em políticas governamentais, tendo sido primeiramente apresentadas aos principais sindicatos, que chegaram a acordo com o governo em Outubro de 1996. Em Abril de 2001, entrou em vigor um novo acordo sobre reformas, entre o governo e os parceiros sociais, para o período até 2004, abrangendo, em particular, as pensões mínimas, o fundo de reserva para pensões e a flexibilização da passagem à reforma.

A formação de parcerias e consensos é considerada uma componente essencial da formulação e da aplicação de políticas na Irlanda, cuja estratégia em matéria de pensões se baseia em amplas consultas e acordos com os parceiros sociais, grupos representativos e indústria, sendo os objectivos incorporados nos acordos nacionais de parceria. O Reino Unido tem uma abordagem menos institucionalizada do que a maioria dos outros Estados-Membros: as reformas são preparadas por documentos consultivos que servem de base a debates com uma grande variedade de partes interessadas, incluindo representantes do patronato e dos trabalhadores, mas também de organizações de pensionistas e de prestadores de pensões de reforma.

5.3.3. *Informação aos beneficiários*

A prestação aos beneficiários de informações sobre os direitos adquiridos e os futuros níveis de pensões constitui um forte compromisso. Tais informações podem não ser contratualmente vinculativas, em termos formais, mas criam expectativas e pressionam os responsáveis pelos regimes a assegurarem as prestações previstas. A melhor informação dos beneficiários pode ser, assim, entendida como uma indicação de que os governos e os gestores dos regimes de pensões estão confiantes na sua capacidade de pagar prestações adequadas no futuro.

Os Estados-Membros referem melhorias consideráveis nas informações prestadas aos beneficiários sobre os seus direitos de pensão legais. Embora a abordagem tradicional pareça ser a de apenas fornecer informações a pedido e principalmente a pessoas que estejam próximas da idade de reforma, a nova tendência é claramente para fornecer informações regulares sobre a acumulação de direitos de pensão a todos os membros do regime. A Suécia foi pioneira nesta abordagem com o “envelope cor de laranja das pensões”, que desde 1999 é enviado, todos os anos, a todas as pessoas abrangidas pelo regime público de pensões. O envelope contém informações sobre os direitos adquiridos no ano anterior e o capital fictício total acumulado, bem como uma previsão da futura pensão, de acordo com diversas hipóteses de crescimento económico, taxas de rendibilidade e idade de reforma.

A Alemanha enveredará por um caminho semelhante a partir de 2004, ano em que as instituições de seguros de reforma legais passarão a ter de enviar “relatórios de informação sobre as pensões” anuais a todos os segurados com mais de 27 anos de idade. O relatório incluirá os direitos de pensão adquiridos até à data e o montante da pensão que seria paga em caso de invalidez”. É também incluída uma estimativa da futura pensão de velhice, baseada no pressuposto de que o emprego actual continuará até à idade de reforma. Para os segurados com mais de 54 anos será fornecida uma

declaração trienal das pensões com informações sobre o montante da pensão nos termos da legislação actual.

Na Finlândia, os registos das pensões são enviados no prazo de 12 meses a contar da data do termo de um contrato de trabalho no sector privado. Os trabalhadores municipais com mais de 35 anos recebem um registo de cinco em cinco anos. A nova legislação introduzida em Portugal no ano 2000 estabelece a obrigação de fornecer informações regulares aos membros dos regimes sobre os seus direitos de pensão.

Vários relatórios de estratégia nacional apresentam iniciativas destinadas a permitir o acesso a informações sobre as pensões através da Internet. Estas podem consistir em informações gerais sobre a legislação actual (Áustria), ou em informações sobre situações individuais neste domínio (Finlândia, Dinamarca, Portugal). As pessoas abrangidas pelo regime geral de pensões francês têm o direito legal de obter informações personalizadas sobre os seus direitos de pensão, quando atingem os 58 anos de idade, e é possível obter simulações dos direitos de pensões baseadas em casos típicos através da Internet.

A melhoria do acesso à informação não se aplica apenas ao regime geral. Em alguns casos, a legislação sobre a divulgação de informações pode ser mais avançada para os regimes de pensões privados do que para os regimes públicos. A Bélgica exige que os empregadores forneçam informações anuais sobre os direitos adquiridos até à data e sobre a altura em que estes vencerão. A Dinamarca já impõe deveres de informação às companhias de seguros de vida e aos fundos de pensões sectoriais, planeando alargar estes deveres aos fundos de pensões das empresas. O sítio *Web PensionsInfo* é uma iniciativa conjunta das autoridades públicas e dos prestadores de pensões de reforma privados, que visa dar aos beneficiários individuais uma perspectiva global da situação da sua pensão. Os titulares das novas *Personal Retirement Savings Accounts*, na Irlanda, terão direito a actualizações periódicas do valor actual e projectado das prestações que poderão vir a receber. No Luxemburgo, os membros dos regimes de pensões profissionais têm direito a informações periódicas sobre as prestações de reforma que deverão receber no final da sua carreira e sobre os direitos garantidos em caso de mudança de emprego ou de insolvência do empregador. O governo do Reino Unido está a trabalhar em colaboração com as entidades patronais e os prestadores de pensões de reforma para fornecer, voluntariamente, “previsões de pensões combinadas” que incluam os direitos de pensão dos regimes públicos e privados. Os regimes de contribuição definida também serão obrigados, a partir de Abril de 2003, a dar aos seus membros uma perspectiva anual da sua futura pensão, de acordo com várias hipóteses.

Uma melhor informação individual aumentará a consciência que as pessoas têm das questões relativas às pensões, mas não as capacita necessariamente para tomarem medidas apropriadas, se acharem que devem fazer algo mais para assegurarem a sua reforma. O Reino Unido lançou uma campanha publicitária de educação sobre pensões destinada a sensibilizar as pessoas para a necessidade de pouparem para a reforma e as opções disponíveis.

5.3.4. *Conclusão: a informação como motor da mudança*

O objectivo 11 pode parecer secundário em comparação com os dez objectivos anteriores, mas poderá ter um profundo impacto no futuro dos regimes de pensões. A criação de um elevado grau de consenso tem sido uma condição *sine qua non* para a

introdução bem sucedida das reformas. A maior parte dos esforços de reforma descritos no presente documento também envolveram a criação de mecanismos permanentes destinados a assegurar uma continuidade e uma base para a realização, se necessário, de novos debates sobre as reformas. O fornecimento de informações de elevada qualidade sobre os regimes de pensões, tanto aos responsáveis políticos como aos cidadãos, deverá facilitar a criação dos consensos necessários para as reformas – e poderá aumentar, por exemplo, o apoio aos mecanismos de estabilização automáticos, se for possível demonstrar que os riscos são aceitáveis.

A prestação de informações periódicas às pessoas sobre os seus direitos de pensão gera um sentimento de posse e permite que elas assumam a responsabilidade pela sua própria reforma. Poderá mudar a própria natureza de alguns sistemas de pensões e acelerar a progressão para regimes com uma aquisição de direitos mais linear e mais estreitamente ligada às contribuições ou levar a outros esforços que possam ser recompensados através de direitos de pensão (por exemplo, as responsabilidades de assistência à família).

Claro que a possibilidade de fornecer boas informações depende em muito elevado grau da natureza do sistema. Assim, as abordagens desenvolvidas no âmbito do sistema sueco, fortemente integrado, ou planeadas para o sistema alemão podem não ser facilmente transponíveis para os outros sistemas. No entanto, é evidente que os Estados-Membros atribuem considerável importância à questão e que são muitas as oportunidades de organizar intercâmbios de boas práticas neste domínio.

6. CONCLUSÕES GERAIS E PRÓXIMAS ETAPAS

6.1. Atingir os objectivos comuns

Os relatórios de estratégia nacional apresentam uma grande variedade de aspectos positivos em relação aos objectivos comuns. Mostram a determinação dos Estados-Membros para enfrentar os desafios financeiros sem prejudicar os objectivos sociais dos seus sistemas de pensões. Este equilíbrio entre as preocupações sociais e financeiras é a chave para o êxito político das reformas neste domínio.

Adequação das pensões

Prevenir a exclusão social – Todos os Estados-Membros asseguram através da inscrição obrigatória em regimes de pensões que as pessoas adquiram normalmente direitos de pensão que contribuam, na medida do possível, para a sua autonomia financeira na velhice. Além disso, possuem dispositivos que garantem um nível mínimo de rendimento aos idosos que, por uma ou outra razão, não adquiriram direitos de pensão próprios suficientes. Graças aos sistemas de pensões, a velhice deixou de ser sinónimo de pobreza para uma grande parte da população. Os dados sobre o rendimento do Painel de Agregados Domésticos Privados da Comunidade Europeia (ECHP) mostram que, em 1998, o risco de pobreza (isto é, viver com menos de 60% do rendimento médio) era apenas ligeiramente mais elevado para as pessoas com mais de 65 anos do que para as pessoas mais jovens. Todavia, em alguns países, persistem riscos de pobreza mais elevados para as pessoas idosas, nomeadamente para as mulheres. Os relatórios de estratégia nacional apresentam uma série de medidas destinadas a reduzir este risco, incluindo garantias de rendimento mínimo e diversas prestações pecuniárias ou em espécie. Além disso, os

futuros reformados, nomeadamente as mulheres, são susceptíveis de adquirir mais direitos de pensão durante a sua vida profissional.

Permitir a manutenção do nível vida - Os sistemas de pensões, através de regimes de prestações de montante fixo ou ligados às remunerações (primeiro pilar), regimes profissionais privados (segundo pilar) e planos de reforma individuais (terceiro pilar), oferecem à maioria dos europeus boas possibilidades de manter o seu nível de vida após a passagem à reforma. Assim, os níveis de rendimento médio das pessoas com mais de 65 anos representam quase 90% do rendimento médio das pessoas com menos de 65 anos. O essencial das prestações de reforma provém de regimes do primeiro pilar; estes regimes deverão continuar a constituir a principal fonte de rendimento das pessoas idosas na maioria dos Estados-Membros. Os relatórios de estratégia nacional apresentam, porém, um vasto leque de reformas que foram empreendidas para conter o crescimento futuro das despesas públicas de pensão e incentivar os regimes privados. Neste contexto, um meio importante de manter a adequação futura das pensões consiste em permitir às pessoas a aquisição de direitos de pensão adicionais se adiarem a passagem à reforma. Os regimes profissionais e pessoais estão igualmente a desenvolver-se em vários Estados-Membros, de modo a que os rendimentos mais baixos dos regimes do primeiro pilar possam ser substituídos por prestações mais elevadas dos regimes privados. Contudo, os regimes privados facultativos não preencherão automaticamente o vazio deixado pelas prestações públicas reduzidas. Assim, um número crescente de países permite aos parceiros sociais instituir regimes de pensões sectoriais com base em acordos colectivos de carácter vinculativo que permitem atingir níveis elevados de cobertura.

Promover a solidariedade - Os Estados-Membros estão a incorporar fortes componentes redistributivas nos respectivos regimes de pensões do primeiro pilar, particularmente sob a forma de pensões mínimas garantidas ou de créditos destinados a cobrir certos períodos sem rendimentos susceptíveis de dar lugar à aquisição de direitos de pensão (desemprego, estudos, licença parental, etc.). Esta situação não é incompatível com o reforço da ligação entre as contribuições e as prestações, nomeadamente se os elementos de solidariedade forem financiados pelo orçamento geral. Os regimes profissionais com base em acordos colectivos podem igualmente conter fortes elementos de solidariedade. O último inquérito sobre rendimento mostra, para o conjunto da UE, disparidades de rendimento mais pequenas entre os idosos do que no conjunto da população.

Sustentabilidade financeira dos sistemas de pensões

Aumentar os níveis de emprego - Todos os Estados-Membros consideram os seus esforços com vista a aumentar as taxas de emprego como um elemento importante da respectiva estratégia a longo prazo para garantir a sustentabilidade das pensões. Taxas de emprego mais elevadas necessitam que mais pessoas assumam o financiamento das prestações e que, assim, o nível destas possa ser mantido. As projecções relativas às despesas públicas com pensões²¹ indicam que, se os objectivos de Lisboa em matéria de emprego fossem atingidos, com um crescimento contínuo do emprego para além de 2010, o crescimento das despesas públicas com pensões expresso em percentagem do PIB poderia ser reduzido em cerca de um terço em 2050 quando comparado com o cenário de base, que pressupõe a inexistência de

²¹

Realizadas pelos Estados-Membros em 2001 sob os auspícios do Comité da Política Económica.

mudanças nas políticas. Por outras palavras, taxas de emprego mais elevadas não serão suficientes para resolver, por si sós, o problema da sustentabilidade financeira dos regimes de pensões.

Prolongar a vida activa – Actualmente, a maior parte dos europeus reforma-se antes de ter atingido a idade legal de reforma. Se fosse possível aumentar em um ano a idade efectiva de passagem à reforma sem aumento dos direitos de pensão, o crescimento previsto das despesas com pensões seria reduzido entre 0,6 e 1 ponto percentual em 2050. Assim, um aumento de um ano na idade efectiva de reforma permitiria absorver cerca de 20% do aumento médio previsto das despesas com pensões em 2050. Os Estados-Membros comprometeram-se a adiar a obtenção da reforma antecipada e estão actualmente a reformar os sistemas de reforma antecipada e as políticas em matéria de mercado de trabalho e a incentivar o envelhecimento em actividade²². Em numerosos casos, porém, o ritmo das reformas é demasiado lento para atingir os objectivos de Estocolmo e de Barcelona no que concerne às taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos (50% até 2010, contra 38,1% hoje) e aumentar em cinco anos a idade efectiva da passagem à reforma até 2010).

Garantir a sustentabilidade dos sistemas de pensões num contexto de finanças públicas sólidas – Alguns Estados-Membros adoptaram, ou estão em vias de o fazer, estratégias globais destinadas a assegurar a sustentabilidade dos sistemas de pensões e das finanças públicas no seu conjunto, em conformidade com a estratégia tripla (aumento das taxas de emprego, redução da dívida pública e adaptação dos próprios regimes de pensões) incorporada nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas. Todavia, a maior parte dos Estados-Membros projecta grandes aumentos das despesas públicas com as pensões e, além disso, alguns países ainda estão a braços com elevados rácios de endividamento e a necessidade de consolidação orçamental. É, pois, necessário prosseguir as reformas nos três domínios, particularmente nos Estados-Membros que ainda não garantiram a sustentabilidade a longo prazo dos regimes de pensões. Este aspecto foi destacado nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas de 2002, as quais sublinharam a necessidade de adaptar os sistemas de pensões para os colocar numa "trajectória viável do ponto de vista financeiro" e formularam recomendações específicas para o efeito a um grande número de Estados-Membros.

Adaptar as prestações e as contribuições de uma forma equilibrada - Embora os Estados-Membros estejam resolvidos a manter pensões adequadas apesar do envelhecimento demográfico, estão igualmente cientes de que não poderão atingir esse objectivo sobrecarregando as futuras gerações activas. Para evitar um impacto negativo no emprego, deverá evitar-se aumentar a carga fiscal global, particularmente a que incide no trabalho, e atingir um equilíbrio entre a tributação do trabalho, por um lado, e outras formas de fiscalidade, incluindo a que incide no capital, por outro. Nenhum Estado-Membro prevê financiar o crescimento das despesas com pensões unicamente através de um aumento das taxas de contribuição, tendo vários Estados-Membros estabelecido limites máximos para as taxas de contribuição. Nos novos regimes de pensões de contribuições fictícias definidas, as prestações são automaticamente ajustadas a fim de preservar o equilíbrio financeiro dos regimes, nomeadamente face ao aumento da esperança de vida. Tendo em vista o impacto

²²

Relatório conjunto ao Conselho Europeu de Barcelona *Aumentar os níveis de participação dos trabalhadores e promover o envelhecimento em actividade.*

financeiro da passagem à reforma das gerações do baby-boom nos sistemas de pensões durante as próximas décadas, vários Estados-Membros constituíram fundos de reserva nos regimes de pensões públicos que deverão permitir-lhes evitar aumentos substanciais das contribuições. Alguns países pensam poder evitar maiores transferências do orçamento geral para os regimes de pensões públicas mediante uma redução da dívida durante os próximos anos e, assim, dos juros futuros, ou tirando partido de receitas fiscais mais elevadas provenientes das futuras prestações que estão sujeitas a uma tributação diferida. Vários Estados-Membros tomaram medidas para reduzir progressivamente as taxas de substituição dos regimes de pensões públicos, criando simultaneamente melhores possibilidades de cobertura complementar privada.

Assegurar a adequação e a solidez financeira dos regimes por capitalização - A sustentabilidade financeira não é um problema exclusivo dos regimes públicos de repartição. As pensões por capitalização dependem do desempenho dos mercados financeiros. Uma supervisão eficaz e uma gestão prudente dos activos permitem reduzir consideravelmente os riscos associados a este tipo de regimes. Estão a ser feitos progressos consideráveis actualmente no sentido de dotar estes regimes de enquadramentos regulamentares sólidos em toda a UE; neste sentido, a directiva relativa às instituições de realização de planos de pensões profissionais actualmente em discussão no Conselho e no Parlamento Europeu, irá desempenhar um importante papel. Também estão a ser realizados progressos na redução dos custos de gestão dos regimes privados, que são geralmente muito mais elevados do que os dos regimes públicos. Estas melhorias podem ter consequências muito positivas, tornando os regimes privados mais acessíveis.

Modernização dos sistemas de pensões

Adaptar-se a padrões de emprego e de carreira mais flexíveis - Os regimes gerais, de um modo geral, respondem bem ao desafio de proporcionar pensões de reforma aos trabalhadores atípicos (a tempo parcial, temporários, não assalariados) e aos trabalhadores móveis. Em contrapartida, a situação dos regimes do segundo pilar continua a colocar problemas nestas duas frentes. Os Estados-Membros com regimes profissionais muito desenvolvidos estão cientes das dificuldades e começaram a enfrentá-los através da legislação ou da negociação colectiva. No entanto, apesar das melhorias obtidas em muitos Estados-Membros, a situação ainda não pode ser considerada satisfatória: os trabalhadores atípicos continuam a estar menos bem cobertos pelos regimes profissionais e, em muitos Estados-Membros, os trabalhadores que mudam de emprego tendem a terminar as respectivas carreiras com direitos mais reduzidos do que os trabalhadores que permanecem no mesmo empregador.

Responder às aspirações de uma maior igualdade entre homens e mulheres - Os Estados-Membros estão a adaptar progressivamente os respectivos regimes de pensões à evolução dos papéis sociais e económicos dos homens e das mulheres. Estão a passar da discriminação directa nas legislações em matéria de pensões a favor das mulheres dependentes a nova regras com vista a permitir a ambos os progenitores conciliarem mais facilmente as responsabilidades familiares e a vida profissional. Contudo, apesar destas medidas e da participação acrescida das mulheres no mercado de trabalho, subsistirão ainda durante muito tempo diferenças significativas entre os direitos de pensão das mulheres e os dos homens. São

necessárias outras avaliações para compreender o impacto das recentes reformas nas situações relativas dos homens e das mulheres.

Demonstrar a capacidade dos sistemas de pensões para enfrentar os desafios - A maioria dos Estados-Membros empreendeu esforços para melhorar a transparência dos respectivos sistemas de pensões através de uma informação sistemática dos interessados sobre os seus direitos de pensão e através de um acompanhamento regular do desempenho global e da sustentabilidade do sistema no seu conjunto. Esta transparência é importante não só para permitir aos interessados a planificação da sua reforma e tomar as medidas que lhes garantam o nível de vida pretendido, mas também para garantir a longo prazo a viabilidade e a estabilidade do sistema e, assim, a confiança do público no futuro dos sistemas de pensões. A informação de elevada qualidade sobre os sistemas de pensões, destinada simultaneamente aos decisores e aos cidadãos, deverá igualmente contribuir para criar os consensos necessários às reformas. A informação regular das pessoas sobre os seus direitos de pensão gera um sentimento de posse e permite que elas assumam a responsabilidade pela sua própria reforma. Poderá mudar a própria natureza de alguns sistemas de pensões e acelerar a evolução para regimes com uma aquisição de direitos mais linear e mais estreitamente ligada às contribuições ou levar a outros esforços que possam ser recompensados através de direitos de pensão (por exemplo, as responsabilidades de assistência à família).

O impulso que anima o processo de reforma tendente a assegurar a sustentabilidade de pensões adequadas deve ser mantido. Estas reformas devem ser consideradas no contexto dos esforços coordenados dos Estados-Membros para aplicar a estratégia de crescimento exigida pela cimeira de Lisboa, incluindo reformas estruturais e fiscais e investimento de melhor qualidade e mais produtivo. O envelhecimento começará a produzir os seus efeitos nos regimes de pensões nos próximos dez anos, em muitos Estados-Membros. É, pois, urgente adoptar estratégias credíveis e eficazes e dar sinais claros aos cidadãos sobre aquilo que podem esperar dos seus sistemas de pensões e aquilo que têm de fazer para obterem um nível de vida adequado quando se reformarem.

6.2. Maior cooperação a nível da União Europeia

A reforma dos regimes de pensões é quase um processo contínuo na maior parte dos países, sendo necessário avaliar o impacto das reformas passadas para verificar se os resultados financeiros e sociais pretendidos se concretizaram. Este primeiro intercâmbio abrangente de informações deverá ser, assim, prosseguido de várias formas diferentes.

Uma das prioridades deverá ser a de desenvolver indicadores comuns que permitissem avaliar até que ponto os objectivos comuns estão a ser cumpridos. Esses trabalhos estão em curso no Subgrupo "Indicadores" do Comité da Protecção Social e, no tocante à sustentabilidade financeira, no Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento criado pelo Comité de Política Económica. Os indicadores não devem concentrar-se apenas no presente ou no passado recente (os dados do ECHP reflectem a situação de há quatro ou cinco anos). Tanto quanto possível, deverão incluir também projecções da situação futura, como acontece com os indicadores da sustentabilidade a longo prazo utilizados no contexto da avaliação dos Programas de

Estabilidade e Convergência. Outros exemplos são as projecções das despesas realizadas no âmbito do Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento, ou a tentativa de calcular as taxas de substituição futuras no Subgrupo "Indicadores" do Comité da Protecção Social. Para além dos indicadores relativos aos objectivos individuais, também poderá ser útil avaliar periodicamente a confiança global nos sistemas de pensões, como se faz na Finlândia.

Os últimos dados do ECHP retratam a situação dos rendimentos em 1998, ou seja, antes de muitas das importantes reformas apresentadas nos relatórios de estratégia nacional, e mostram que cerca de 20% dos idosos europeus estavam ameaçados pela pobreza. A melhoria da qualidade e da oportunidade dos dados sobre os rendimentos deve ser prioritária para que a adequação possa ser convenientemente acompanhada. São igualmente necessários trabalhos sobre os indicadores para descrever a adequação futura, determinada nomeadamente pelas reformas dos regimes de pensões e pelo desenvolvimento dos regimes do segundo pilar.

Os relatórios de estratégia nacional e a primeira avaliação pelos pares, realizada com base nestes relatórios em 23-24 de Outubro de 2002, confirmaram que existem muitas oportunidades de aprendizagem mútua. Essas trocas de informações e experiências poderão ser prosseguidas com maior profundidade, centrando-se em temas específicos.

Esta cooperação no domínio das pensões terá de ser alargada aos novos Estados-Membros. O Conselho Europeu de Gotemburgo convidou os países candidatos a transporem os objectivos económicos, sociais e ambientais da União para as suas políticas nacionais. A edificação de regimes de pensões adequados, sustentáveis e modernos faz parte desses objectivos que devem ser transpostos, e o Conselho e a Comissão exortam os países candidatos a utilizarem a experiência dos Estados-Membros, apresentada no presente relatório, para esse fim.

Os países candidatos poderão ser, em especial, convidados a elaborarem os seus próprios relatórios de estratégia nacional com base nos 11 objectivos comuns. Poderão realizar-se reuniões preparatórias com a Comissão, no final da Primavera ou no início do Verão, de modo a que esses países possam desenvolver as suas estratégias e apresentar os seus relatórios no momento da adesão.

Recorde-se, por último, que o relatório conjunto do Comité da Protecção Social e do Comité de Política Económica sobre os objectivos e os métodos de trabalho na área das pensões, apresentado ao Conselho Europeu de Laeken em Dezembro de 2001, solicita à Comissão e ao Conselho que avaliem os objectivos e os métodos de trabalho, até finais de 2004, e que tomem uma decisão sobre os objectivos, os métodos e o calendário para o prosseguimento desta coordenação na área das pensões. Para tal, serão tomados em consideração os relatórios dos novos Estados-Membros e as eventuais actualizações dos relatórios de estratégia apresentados pelos quinze Estados-Membros actuais.

ANEXO – RESUMOS DOS PAÍSES

O presente anexo apresenta brevemente, para cada Estado-Membro, as principais características do sistema de pensões, os principais desafios com que ele se depara e as medidas de reforma adoptadas até à data para enfrentar esses desafios. São ainda apresentadas algumas estatísticas de base sobre a situação dos rendimentos dos pensionistas, o nível actual e a tendência prevista das despesas públicas com pensões, em percentagem do PIB, e as medidas políticas susceptíveis de aumentar a sustentabilidade financeira dos regimes de pensões.

Como é inevitável, estas estatísticas não apresentam um panorama completo da situação, mas constituem um instrumento útil para ajudar a compreender a situação dos pensionistas e dos regimes de pensões nos Estados-Membros. O trabalho num conjunto global de indicadores comuns, tarefa difícil e de grande importância, ainda está em curso no Subgrupo "Indicadores" do Comité da Protecção Social e no Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento do Comité de Política Económica. Os dados que figuram nos presentes quadros não devem ser, portanto, utilizados como indicadores para estabelecer uma classificação dos desempenhos dos diversos países.

As projecções das despesas públicas com pensões até ao ano 2050 são a primeira tentativa deste tipo a nível da UE. Trata-se, acima de tudo, de estimativas do impacto do envelhecimento da população nesta categoria de despesas. À semelhança de qualquer outro exercício que abranja um período muito longo, os resultados das projecções têm de ser interpretados com cuidado.

O objectivo destas projecções era analisar, numa base comparável entre todos os países da União, a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. O Conselho ECOFIN decidiu que esse exercício seria repetido, possivelmente em 2005, quando estiverem disponíveis novos dados de recenseamento, que ofereçam uma base sólida para a realização de novas projecções sobre a população. Estão, além disso, previstos novos aperfeiçoamentos da metodologia utilizada nas projecções sobre as despesas. Entre estes figuram, por exemplo, a inclusão das futuras receitas e de outros tipos de despesas sociais que possam ser afectados pelas mudanças demográficas (nomeadamente a saúde e os cuidados prolongados). Estas questões estão a ser analisadas pelo Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento do Comité de Política Económica.

Acresce que estas projecções estão centradas nas despesas públicas com pensões, incluindo as prestações de velhice subordinadas a condições de recursos, mas não abrangem as pensões dos regimes privados. É de referir que alguns Estados-Membros têm um grau muito maior de cobertura pelos regimes privados do que outros. Em relação aos futuros níveis de vida dos idosos, ainda está a decorrer o trabalho sobre indicadores para descrever a evolução futura dos rácios de substituição dos rendimentos dos pensionistas numa série de casos hipotéticos, eventualmente com recurso a técnicas de micro-simulação.

Estatísticas de base para o Relatório Conjunto sobre Pensões: Nota metodológica

As taxas de risco de pobreza são definidas como a percentagem de pessoas com um rendimento disponível equivalente inferior a um limiar de risco de pobreza. O rendimento disponível equivalente é definido como o rendimento disponível do

agregado familiar dividido pela respectiva “dimensão equivalente”, a fim de ter em conta a sua dimensão e composição.²³ O limiar de risco de pobreza encontra-se fixado em 50% e 60% do rendimento médio nacional disponível equivalente. Note-se que o rendimento gerado pela posse de casa própria ou por uma habitação com uma renda inferior aos preços de mercado – isto é, a renda imputada – não está incluído na definição do rendimento. A inclusão deste elemento do rendimento poderia introduzir uma diferença significativa na medição das taxas de risco de pobreza. *Fonte:* Painel de Agregados Domésticos Privados da Comunidade Europeia, vaga de 1999 (versão da base de dados dos utilizadores de Dezembro de 2002. Os dados relativos ao Reino Unido são provisórios. As ponderações para os dados espanhóis serão revistas). Os dados referem-se às circunstâncias sociodemográficas das pessoas em 1999 e à situação dos seus rendimentos no ano anterior, 1998, uma vez que no ECHP, o rendimento anual, calculado com base em todos os componentes de rendimento a nível individual e familiar, se reporta ao ano anterior à entrevista.

A desigualdade da distribuição dos rendimentos (ou rácio dos quintis dos rendimentos) é definida como o rácio do rendimento recebido pelos 20% com rendimentos mais elevados (quartil superior) de uma dada população e o rendimento recebido pelos 20% com rendimentos mais baixos da mesma população (quartil inferior). O rendimento deve ser entendido como o rendimento disponível equivalente e é definido com o rendimento disponível do agregado familiar, dividido pela respectiva “dimensão equivalente”. A definição de rendimento não inclui a renda imputada. *Fonte:* Painel de Agregados Domésticos Privados da Comunidade Europeia, vaga de 1999. Os dados referem-se às circunstâncias sociodemográficas das pessoas em 1999 e à situação dos seus rendimentos no ano anterior, 1998, uma vez que no ECHP, o rendimento anual, calculado com base em todos os componentes de rendimento a nível individual e familiar, se reporta ao ano anterior à entrevista.

Em relação ao indicador do **rendimento das pessoas com 65 ou mais anos de idade como um rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos de idade**, continua a entender-se “rendimento” como o rendimento disponível equivalente, tal como foi atrás definido.

Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050): o aumento total projectado das despesas públicas com pensões entre 2000 e 2050, expresso em pontos percentuais do PIB, é decomposto nos seus principais factores determinantes. O total corresponde à soma algébrica destas contribuições, e um resíduo.

Estas projecções fornecem estimativas do impacto do envelhecimento da população nas despesas públicas com pensões. O cenário de base, cujos resultados são apresentados nos quadros, pressupõe que as políticas relativas ao sistema de pensões não serão alteradas. Os pressupostos subjacentes sobre a evolução demográfica e macroeconómica foram definidos de comum acordo no Grupo de Trabalho sobre Envelhecimento do CPE, embora se reconheça que esses cálculos, que abrangem um período muito longo, envolvem inerentemente um grau considerável de incerteza. Foram feitas várias análises de sensibilidade para testar o impacto das diferentes hipóteses nos resultados. Globalmente, estes testes levaram à conclusão de que os

²³

Os dados utilizam a escala da OCDE alterada, que atribui um valor de 1,0 ao primeiro adulto, 0,5 aos outros membros da família com 14 ou mais anos de idade e 0,3 a cada criança com menos de 14 anos.

resultados do cenário de base são fiáveis e oferecem uma representação adequada da magnitude do desafio demográfico que o futuro reserva. Acresce que, mesmo que os valores relativos às “pensões dos regimes público” utilizados nestes cálculos se refiram a todas as receitas públicas destinadas aos idosos e não apenas às pensões de velhice, a cobertura das projecções pode ser ligeiramente diferente de país para país. Por outro lado, as reformas realizadas muito recentemente em alguns Estados-Membros não estão reflectidas nas projecções, mas o texto dos resumos dos países apresentam as características dessas reformas e, quando disponíveis, dados sobre o seu impacto nas despesas previstas com as pensões.

O agregado "despesas com pensões", de acordo com a definição do Sistema Europeu de Estatísticas Integradas da Protecção Social (SESPROS), vai além do conceito de despesas públicas, incluindo igualmente as despesas dos regimes de protecção social privados. "Despesas com pensões" é a soma de sete categorias de prestações diferentes, definidas no Manual de 1996 do SESPROS: pensão de invalidez, prestação de reforma antecipada devido a capacidade de trabalho reduzida, pensão de velhice, pensão de velhice antecipada, pensão parcial, pensão de sobrevivência e prestações de reforma antecipada por razões ligadas ao mercado de trabalho. Algumas destas prestações (por exemplo, as pensões de invalidez) podem ser pagas a pessoas que ainda não tenham atingido a idade legal de reforma.

BÉLGICA

Características principais do sistema de pensões

O sistema de pensões do primeiro pilar, financiado por repartição e ligado às remunerações, é composto por um regime geral obrigatório que abrange todos os trabalhadores assalariados do sector privado (cerca de 70% dos pensionistas recebem uma prestação deste regime), um regime para os trabalhadores não assalariados (profissões liberais, agricultores, comerciantes, artesãos) e um regime para os funcionários públicos. O financiamento e os métodos de cálculo das prestações diferem de regime para regime. Em 1995 foi introduzida uma gestão financeira global da segurança social. O financiamento dos diversos ramos da segurança social depende das contribuições para a segurança social e das transferências do orçamento do Estado. A partir de 1995, uma percentagem, definida anualmente, do imposto sobre o valor acrescentado passou a ser destinada à segurança social (25% em 2002). O total das contribuições para a segurança social ascende actualmente a 37,9% dos salários (24,9% pagos pelo empregador e 13% pelo trabalhador).

As pensões do sector privado são calculadas com base na carreira contributiva completa, até 45 anos de contribuições, com os mesmos coeficientes de cálculo para homens e mulheres, isto é, 60% (para uma pessoa só) ou 75% (para um chefe de família) dos rendimentos ganhos ao longo de toda a carreira contributiva. No regime dos funcionários públicos, as pensões são calculadas com base no rendimento médio dos últimos cinco anos. A reforma antecipada é possível a partir dos 60 anos, desde que o beneficiário tenha acumulado 35 anos de contribuições (isto será aplicado a partir de 2005; a carreira contributiva mínima era de 20 anos em 1997).

Os regimes de pensões do segundo pilar assumem a forma de fundos de pensões voluntários das empresas criados de forma plenamente autónoma por iniciativa do empregador. Os direitos de pensão profissional são adquiridos ao fim de um ano de participação no fundo de pensões e são transferíveis para o fundo de um novo empregador. A taxa de penetração dos regimes de pensões do segundo pilar era de 35% em 1999, descendo para 8,3% se apenas forem considerados os trabalhadores não assalariados.

Os regimes de pensões do terceiro pilar podem assumir a forma de poupança-reforma ou de seguros de vida. 44,4% da população participa em regimes de pensões do terceiro pilar, graças às vantagens fiscais. O grau de penetração dos regimes do terceiro pilar é, assim, superior ao dos regimes do segundo pilar.

Aproximadamente 90% dos pensionistas têm direito à pensão mínima ou mais. Os idosos (acima dos 62, ou dos 65 a partir de 2009) com rendimentos insuficientes estão protegidos por um regime social para os idosos, GRAPA (*Garantie de Ressources aux Personnes Agées* – rendimento garantido para os idosos).

Desafios

Os riscos de pobreza entre os idosos estão próximos da média da UE, mas são um pouco mais elevados do que para a população belga com menos de 65 anos. Os regimes do primeiro pilar para o sector privado garantem taxas de substituição baixas, dado as pensões serem calculadas com base nas remunerações auferidas durante toda a carreira profissional, sujeitas a um limite máximo. As remunerações passadas são indexadas segundo um índice de preços utilizado no cálculo do montante da reforma. O facto de as pensões pagas no sector privado estarem

igualmente ligadas aos preços e não aos salários pode implicar uma erosão progressiva da pensão de um beneficiário nos anos posteriores à sua passagem à reforma. Isto pode ser evitado através de ajustamentos adicionais periódicos. Apesar do efeito igualador das pensões do primeiro pilar, a desigualdade de rendimentos entre os pensionistas é elevada em comparação com outros Estados-Membros, sendo ainda mais acentuada quando comparada com a da população belga com menos de 65 anos de idade.

O aumento previsto do rácio de dependência dos idosos é um pouco menor na Bélgica do que no conjunto da União Europeia. Contudo, devido à baixa taxa de emprego, a dependência real das transferências de rendimentos é muito elevada: em 2000, para cada 100 pessoas com um trabalho remunerado havia aproximadamente 86 com direito a um rendimento de substituição, e 43% destas últimas tinham menos de 65 anos. Isto reflecte, em particular, uma das mais baixas taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos (26,3% em 2001) da UE.

De acordo com as projecções do Comité de Política Económica, as despesas públicas com pensões (incluindo velhice, invalidez e reforma antecipada) deverão aumentar de 10,4% do PIB em 2000 para 13,4% do PIB em 2050. O sistema de segurança social, incluindo os regimes públicos de pensões, é parcialmente financiado por transferências do governo federal. Segundo as projecções nacionais (ver quadro infra), prevê-se que o aumento dessas transferências seja financiado pela diminuição dos pagamentos de juros e pela acumulação de excedentes orçamentais.

Custos orçamentais do envelhecimento e finanças públicas:
nível em 2000 e projecções (2000-2050) em % do PIB

Custos orçamentais do envelhecimento	2000	2050	Evolução 2000-50	Finanças públicas	2000	2050	Evolução 2000-50
Pensões	8,7	11,8	3,1	Excedente de capital (sem alteração das políticas)	7	1,6	-5,5
Cuidados de saúde	6,2	9,3	3,1	- Custos orçamentais do envelhecimento			-3,4
Outras despesas de segurança social	7,3	5,0	-2,2	- Outros factores (reforma fiscal, etc.)			-2,1
Educação (remunerações)	4,3	3,7	-0,5	Encargos com juros da dívida pública	7	1,2	-5,8
Total	26,4	29,8	3,4	Saldo orçamental	0	-1,2	-1,2
				Dívida pública	112,9	21,7	-91,2

São necessárias novas adaptações do sistema de pensões para responder, em particular, às necessidades dos trabalhadores atípicos e dos trabalhadores não assalariados. O relatório de estratégia nacional também salienta a necessidade de melhorar a transparência do sistema e a informação dos beneficiários.

Respostas aos desafios

O governo está a procurar resolver a questão dos riscos de pobreza melhorando a pensão mínima para trabalhadores assalariados introduzida em 1980. Esta pensão mínima está sujeita à condição de se ter trabalhado a tempo inteiro durante 30 anos, isto é, 2/3 da carreira contributiva exigida para uma pensão completa. A reforma efectuada em 1997 introduziu um "direito de pensão mínimo por cada ano de carreira" sujeito à condição de se ter trabalhado pelo menos durante 15 anos. O direito de pensão mínimo é garantido para cada ano de carreira correspondendo pelo menos a 1/3 do emprego a tempo inteiro. O montante assim garantido está ligado ao salário mínimo.

A pensão mínima aplicável aos trabalhadores não assalariados foi reformada em 1994, de modo a aproximá-la mais do rendimento mínimo garantido para os idosos, mas ainda continua a ser inferior à dos trabalhadores assalariados. Esta situação está a ser actualmente revista. O

regime social subordinado a condições de rendimento para as pessoas idosas que não têm meios de subsistência suficientes (GRAPA) foi modernizado em 2001, em especial no que diz respeito à individualização dos direitos.

A fim de reduzir a diferença entre as remunerações no fim da carreira e as prestações de reforma, o governo está empenhado num amplo desenvolvimento dos regimes de pensões do segundo pilar tanto para os trabalhadores assalariados como para os trabalhadores não assalariados, tendo apresentado um projecto de lei ao Parlamento, para esse efeito. Estes regimes basear-se-ão em acordos colectivos e deverão incluir elementos de solidariedade. Serão utilizados incentivos fiscais para estimular o desenvolvimento do segundo pilar.

A estratégia governamental para fazer face ao desafio financeiro que se coloca ao sistema de pensões está fortemente dependente de uma redução da dívida pública e, logo, de uma redução do serviço da dívida; prevê-se que esta redução seja maior do que o aumento da despesa devido ao envelhecimento das populações. Contudo, o excedente orçamental foi apenas de 0,4% do PIB em 2001 e evoluiu para um défice estimado de 0,4% do PIB em 2002; o rácio da dívida pública ainda é superior a 100% do PIB. Para que a estratégia do governo seja bem sucedida, será necessário alcançar excedentes orçamentais durante várias décadas, no futuro. O governo comprometeu-se a fazer face ao desafio financeiro do envelhecimento da população através da criação de um fundo de reserva em 2001. As poupanças resultantes da redução da dívida pública serão transferidas para este fundo e, deste modo, destinadas a futuras despesas com as necessidades associadas ao envelhecimento. Contudo, o fundo ainda está numa fase muito inicial, ascendendo as suas reservas apenas a 0,5% do PIB em 2001.

O futuro crescimento das despesas já foi contido pela reforma dos regimes de pensões, realizada em 1997, que adaptou a forma de cálculo das prestações de reforma de modo a que as taxas de substituição continuem a diminuir ao longo do tempo. Prevê-se, assim, que as taxas de substituição para os trabalhadores do sector privado diminuam de 29,9% dos salários finais em 2000 para 25,5% em 2050. Foi ainda decidido elevar a idade de reforma das mulheres – e o número de anos exigido para a pensão completa – para o nível da dos homens em 2009.

Já foram, ou estão a ser, tomadas várias medidas destinadas a aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos, tais como condições mais rigorosas para a obtenção de pensões de reforma antecipada (reforma de 1997), algumas melhorias dos níveis das pensões para os trabalhadores que prolonguem as suas carreiras profissionais, subsídios aos empregadores que contratem trabalhadores mais velhos, melhorias nas condições de trabalho e no acesso à formação, e a possibilidade de reduzir gradualmente o tempo de trabalho antes da passagem à reforma. As possibilidades de acumular rendimentos do trabalho e das pensões foram melhoradas mediante o aumento dos tectos salariais. Contudo, o emprego dos pensionistas não gera direitos de pensão adicionais. Embora se tenham verificado alguns progressos quanto ao aumento da taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos, o ritmo é lento e parecem ser necessárias novas reformas para essa taxa se aproximar do objectivo comunitário de 50% até 2010.

Conclusão

Embora se preveja que as despesas públicas com pensões aumentem significativamente devido ao envelhecimento da população, poderá ser possível controlá-las, desde que seja possível manter grandes excedentes orçamentais primários durante várias décadas. Contudo, as finanças públicas estão a evoluir para um défice em 2002. Isto suscita algumas preocupações quanto às probabilidades de êxito desta política. Parecem ser necessárias novas reformas em relação à reforma antecipada, de modo a incentivar uma maior taxa de actividade das pessoas na faixa etária dos 50 e 60 anos, o que contribuiria para a sustentabilidade financeira. A promoção dos regimes de pensões profissionais poderia aumentar as taxas de substituição, a longo prazo, e logo o nível de vida relativo dos pensionistas. Resta saber se esta e outras medidas destinadas a aumentar a adequação também irão reduzir a desigualdade entre os pensionistas.

Estatísticas de base

	B						UE15					
Situação recente dos rendimentos (dados do ECHP 1999)												
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 50% da mediana)	6	12	5	11	7	12	11	12	10	9	12	13
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 60% do rendimento médio)	11	22	10	20	13	22	17	20	17	17	18	22
Desigualdade da distribuição dos rendimentos ¹	4,1	4,3					5,1	4,5				
Rendimento das pessoas com mais de 65 anos como rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos ¹	0,76		0,77		0,76		0,88		0,92		0,86	
Projecções a longo prazo das despesas públicas com pensões (CPE 2001)												
	Nível			aumento % 2000-50	Nível			aumento % 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Rácio de dependência dos idosos ²	25,5	32,7	45,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Despesas públicas com pensões,% do PIB ³	10,0	11,4	13,3	33,0	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050) ³	Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB			Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB								
Dependência demográfica				5,2	6,4							
+ Emprego				-0,9	-1,1							
+ Elegibilidade				0,9	0,6							
+ Nível das prestações				-2,0	-2,8							
= Total (incluindo resíduo)				3,3	3,1							
Despesas com pensões segundo o SESPROS ⁴ (1999)				11,6	12,7							
Âmbito de aplicação das políticas para garantir pensões sustentáveis												
Emprego (2001)	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
Taxa de emprego (15-64) ⁵	59,9		69,1		50,5		63,9		73,0		54,9	
Taxa de emprego (55-64) ⁵	24,1		34,4		14,3		38,5		48,6		28,8	
Idade efectiva de abandono do mercado de trabalho ⁶	58,1		58,5		57,3		ND		ND		ND	
Finanças públicas (2001) ⁷												
Dívida pública, % do PIB	107,6						62,8					
Equilíbrio orçamental, % do PIB	0,4						-0,8					
Notas:												
1.	Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados do Reino Unido são provisórios. As ponderações dos dados espanhóis serão revistas. Os dados da Suécia só abrangem as pessoas com menos de 85 anos de idade; ver nota metodológica.											
2.	Fonte: EUROSTAT, projecções demográficas. Número de pessoas com 65 ou mais anos de idade em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos.											
3.	Fonte: Comité de Política Económica, Relatório sobre os desafios orçamentais colocados pelo envelhecimento das populações, 24 de Outubro de 2001; ver nota metodológica.											
4.	Fonte: SESPROS, EUROSTAT; ver nota metodológica.											
5.	Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001.											
6.	Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001. Método de cálculo ainda em discussão.											
7.	Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN.											

DINAMARCA

Características principais do sistema de pensões

O primeiro pilar do sistema de pensões dinamarquês é composto pelo regime geral de pensões de velhice, universal, baseado na residência e não contributivo, que é financiado pela tributação geral e consiste numa prestação de montante fixo e numa parte subordinada ao rendimento. O seu objectivo é assegurar um nível de vida mínimo digno a todos os cidadãos com mais de 65 anos de idade. São necessários 40 anos de residência na Dinamarca para a obtenção de uma pensão pública de velhice completa. A prestação está indexada aos salários do sector privado e está sujeita a impostos. Consiste em duas partes, um montante de base que é pago a todas as pessoas e um complemento subordinado a condições de recursos. O valor líquido, depois dos impostos, dos dois elementos da prestação de reforma corresponde a 47% do salário médio líquido de um trabalhador. Actualmente, a pensão de base é paga a 99% dos residentes acima da idade de reforma. Destes residentes, 99% recebem o montante de base completo e 64% o complemento completo. No caso dos pensionistas sós, a pensão de base constitui 61% do seu rendimento.

Um segundo nível do primeiro pilar é composto pelo regime ATP, um regime legal, ligado ao tempo de trabalho e inteiramente financiado por capitalização (a que podem aceder todas as pessoas economicamente activas, mas que só oferece prestações de nível moderado, equivalente a 20% da pensão do primeiro pilar) e pelo regime legal complementar de pensões profissionais destinado aos beneficiários de pensões de reforma antecipadas (SAP). O regime ATP prevê um grau substancial de redistribuição, nomeadamente a favor dos desempregados e dos deficientes. Os regimes de pensões dos funcionários, obrigatórios e financiados pelos impostos, também estão incluídos no primeiro pilar.

O segundo pilar é sobretudo composto por regimes profissionais baseados em acordos colectivos a nível sectorial, de contribuição definida e totalmente financiados por capitalização. Estes regimes expandiram-se significativamente desde a década de 1980 e agora abrangem mais de 80% da população activa empregada. Embora sejam baseados em contas individuais, estes regimes lançados pelos sindicatos contêm importantes elementos de solidariedade, em especial o seguro de invalidez e a ausência de critérios de saúde para efeitos de elegibilidade. Além disso, não apresentam obstáculos à mobilidade profissional, graças à aquisição e transferibilidade imediata dos direitos de pensão entre os regimes. Os efeitos de distribuição, normalmente regressivos, e os custos para o orçamento do Estado dos incentivos fiscais aplicáveis aos regimes de pensões complementares são moderados porque as isenções fiscais são aplicadas ao imposto sobre os rendimentos a uma taxa média e os rendimentos do investimento são tributados. Em 2002, o regime legal especial de poupança-reforma foi redefinido como um regime de poupança sem qualquer objectivo de redistribuição e baseado em contas pessoais.

O terceiro pilar consiste em regimes de poupança-reforma individuais, muitos dos quais dão origem a prestações pagas de uma só vez e não ao pagamento de rendas.

O acesso a vários dos complementos pecuniários subordinados a condições de necessidades e de recursos (por exemplo, subsídios à habitação, aquecimento e medicamentos), a cuidados de saúde e a cuidados prolongados gratuitos e a actividades recreativas, contribui para garantir um nível de vida mínimo digno para toda a gente.

Desafios

Embora o sistema dinamarquês pareça assegurar actualmente um nível de rendimentos estável e digno a todos os que residem há muito tempo no país, existem aparentemente alguns pontos fracos no que diz respeito ao nível de vida relativo dos idosos, embora os dados nacionais apresentem um panorama diferente do traçado pelos dados do ECHP. Tendo em conta que uma percentagem significativa dos trabalhadores assalariados só há pouco tempo é abrangida por regimes profissionais, é natural que muitas pessoas que vão reformar-se nos próximos 15 ou 20 anos não tenham tido suficiente acesso aos regimes que permitem a manutenção dos níveis de rendimento após a passagem à reforma. A longo prazo, é previsível que a situação melhore graças à acumulação gradual dos direitos de pensão profissional baseados em acordos colectivos. Porém, o acesso à manutenção dos rendimentos através dos regimes profissionais por parte das pessoas com empregos atípicos poderia ser melhorado. A importância crescente dos regimes de pensões profissionais, que reflectem os salários, poderá levar a uma disparidade um pouco maior entre os rendimentos de reforma de homens e mulheres.

As despesas com as pensões públicas de velhice ascendem a 4,4% do PIB e estima-se que aumentem em 3,4% do PIB até cerca de 2035. Incluindo, todavia, todos os regimes públicos de pensões (invalidez, funcionários públicos e regimes complementares obrigatórios), as despesas totais ascendiam a 10% do PIB em 2000 e estima-se que aumentem para 14,5% em 2030 e diminuam para 13,3% em 2050 (projeções do Comité de Política Económica). A estratégia de sustentabilidade financeira depende da manutenção de um excedente nas finanças públicas equivalente, em média, a 1,5-2,5% do PIB até 2010 e de um aumento da força de trabalho em 133 000 pessoas, também até 2010. Estes dois objectivos são ambiciosos e, simultaneamente, cruciais para que a estratégia seja bem sucedida, dado o período relativamente curto que haverá para reagir se as premissas sobre a evolução económica que lhe estão subjacentes não forem válidas.

Uma vez que a Dinamarca já tem uma das taxas de emprego mais elevadas da UE, as reservas de mão-de-obra são pequenas. As reformas dos regimes de pensões efectuadas na década de 1990 deverão aumentar a taxa de actividade dos trabalhadores mais velhos durante a presente década, mas apenas na medida necessária para compensar o impacto do envelhecimento da mão-de-obra. Além disso, o emprego deverá ser aumentado através de substanciais melhorias nas taxas de emprego dos imigrantes e de uma melhor integração laboral dos deficientes, bem como do aumento da eficácia das políticas do mercado de trabalho.

Respostas aos desafios

O relatório de estratégia nacional dinamarquês manifesta satisfação com as reformas efectuadas nos últimos anos e sublinha que não estão actualmente previstos nenhuns ajustamentos importantes do sistema. Este baseia-se num amplo consenso entre os principais partidos a respeito da estrutura global e do papel relativo dos seus vários elementos. Além disso, uma larga maioria parlamentar chegou em 2000 a acordo sobre o princípio de que a pensão pública de velhice deveria constituir uma boa base de rendimentos para os pensionistas actuais e futuros.

Prevê-se que a expansão dos regimes de pensões profissionais aumente significativamente as taxas de substituição e reduza, assim, a actual disparidade na manutenção dos rendimentos. Contudo, o primeiro pilar continuará a desempenhar um papel fundamental. Até 2045,

continuará a ser responsável por cerca de 50% dos rendimentos médios dos pensionistas. Um potencial inconveniente dos regimes profissionais de contribuição definida em termos de igualdade entre homens e mulheres, ou seja, o pagamento de pensões mais baixas às mulheres devido à sua maior esperança de vida, é evitado através do cálculo das prestações de pensões numa base de igualdade para ambos os sexos.

Uma importante prioridade das reformas realizadas na década de 1990 era a promoção do emprego, dando melhores incentivos ao trabalho e melhores condições de trabalho aos trabalhadores mais velhos. O regime de reforma antecipada, que consistia num subsídio transitório para as pessoas entre os 50 e os 59 anos de idade que ficassem desempregadas e que tivessem contribuído para o fundo de desemprego pelo menos durante 30 anos, foi fechado a novos aderentes em 1996 e será totalmente abolido até 2006. Em 2001, o regime voluntário de reforma antecipada perdeu parte do seu atractivo porque as pessoas que optassem por se reformar cedo passaram a ter de contribuir para o regime. Foi ainda introduzida uma isenção fiscal especial sobre as contribuições para as pessoas que adiem a passagem voluntária à reforma antecipada. Porém, o trabalho depois dos 60, 62 e 65 anos ainda continua, em muitos casos, a estar sujeito a uma fiscalidade implícita substancial. Quanto ao regime de pensões de invalidez, as medidas de reabilitação foram reforçadas e passou a dar-se mais importância ao incentivo para que as pessoas continuem a trabalhar, mobilizando a capacidade de trabalho remanescente das pessoas que queiram beneficiar do regime. As medidas adoptadas já levaram à redução do número de requerentes de pensões de invalidez.

O aumento da mão-de-obra e uma maior redução do desemprego são igualmente considerados como decisivos para permitir que o governo enfrente o aumento das despesas executando simultaneamente a sua estratégia de amortização da dívida. O governo pretende manter, em média, um excedente do orçamento geral de 1,5 a 2,5 do PIB, até 2010.

A estrutura complexa do sistema dinamarquês (elementos subordinados a condições de recursos, ATP, regimes de contribuição definida) pode fazer com que seja mais difícil ter uma ideia clara dos rendimentos de uma pessoa depois da sua passagem à reforma. Para responder a esta questão, os regimes de pensões são obrigados a divulgar os seus custos administrativos e os resultados de desempenho. Além disso, o regime ATP, em cooperação com quase todos os outros prestadores de pensões, tem um sítio na Internet onde as pessoas podem obter o cálculo dos seus rendimentos líquidos futuros de vários regimes de pensões.

Conclusão

A estratégia para assegurar a adequação e a sustentabilidade financeira dos regimes de pensões parece ser apropriada. As reformas necessárias para alcançar os objectivos de adequação e solidariedade foram realizadas na última década com o apoio de uma ampla maioria parlamentar. Uma política orçamental conducente a uma rápida redução da dívida já vem sendo sustentada há alguns anos e todos os principais partidos apoiam a continuação desta política até 2010, data em que a dívida já terá sido em grande medida amortizada. Será difícil conseguir um novo aumento do emprego tendo em conta as poucas reservas de mão-de-obra, mas não é impossível, dado que a Dinamarca tem dado boas provas no domínio do emprego. Em particular, poder-se-ão reforçar os incentivos para que os trabalhadores mais velhos adiem a sua passagem à reforma.

Em suma, o sistema de pensões parece ser financeiramente sustentável a longo prazo, ao abrigo das actuais políticas, com uma partilha bastante equitativa dos encargos entre as

gerações. O desenvolvimento das pensões profissionais aumentará as taxas de substituição dos rendimentos no futuro e aliviará, desse modo, a potencial pressão para que as taxas das pensões públicas sejam aumentadas. Todavia, os cálculos em matéria de sustentabilidade dependem crucialmente da manutenção de grandes excedentes nas finanças públicas, durante a presente década. Parecem ser necessárias mais reformas do mercado de trabalho para garantir o aumento previsto da oferta de mão-de-obra, que é, por sua vez, necessário para assegurar a estratégia de redução da dívida que a sustentabilidade financeira exige.

Estatísticas de base

	DK						UE15					
Situação recente dos rendimentos (dados do ECHP 1999)												
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 50% da mediana)	5	12	4	10	6	14	11	12	10	9	12	13
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 60% do rendimento médio)	7	31	7	26	8	35	17	20	17	17	18	22
Desigualdade da distribuição dos rendimentos ¹	2,9	3,5					5,1	4,5				
Rendimento das pessoas com mais de 65 anos como rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos ¹	0,68		0,70		0,66		0,88		0,92		0,86	
Projecções a longo prazo das despesas públicas com pensões (CPE 2001)												
	Nível			aumento % 2000-50	Nível			aumento % 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Rácio de dependência dos idosos ²	22,2	30,5	36,0	65,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Despesas públicas com pensões,% do PIB ³	10,5	13,8	13,3	26,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050) ³	Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB			Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB								
Dependência demográfica				4,1	6,4							
+ Emprego				-0,2	-1,1							
+ Elegibilidade				0,5	0,6							
+ Nível das prestações				-1,7	-2,8							
= Total (incluindo resíduo)				2,7	3,1							
Despesas com pensões segundo o SESPROS ⁴ (1999)				10,7	12,7							
Âmbito de aplicação das políticas para garantir pensões sustentáveis												
Emprego (2001)	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
Taxa de emprego (15-64) ⁵	76,2		80,2		72,0		63,9		73,0		54,9	
Taxa de emprego (55-64) ⁵	58,0		65,5		49,8		38,5		48,6		28,8	
Idade efectiva de abandono do mercado de trabalho ⁶	63,6		63,7		63,0		ND		ND		ND	
Finanças públicas (2001) ⁷												
Dívida pública, % do PIB	44,7						62,8					
Equilíbrio orçamental, % do PIB	3,1						-0,8					
Notas:												
1. Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados do Reino Unido são provisórios. As ponderações dos dados espanhóis serão revistas. Os dados da Suécia só abrangem as pessoas com menos de 85 anos de idade; ver nota metodológica.												
2. Fonte: EUROSTAT, projecções demográficas. Número de pessoas com 65 ou mais anos de idade em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos.												
3. Fonte: Comité de Política Económica, Relatório sobre os desafios orçamentais colocados pelo envelhecimento das populações, 24 de Outubro de 2001; ver nota metodológica.												
4. Fonte: SESPROS, EUROSTAT; ver nota metodológica.												
5. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001.												
6. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001. Método de cálculo ainda em discussão.												
7. Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN.												

ALEMANHA

Características principais do sistema de pensões

O regime geral de pensões, ligado às remunerações e financiado por um sistema de repartição, abrange cerca de 82% da população empregada na Alemanha (33 milhões de pessoas). A taxa de contribuição ascende actualmente a 19,1%, paga em partes iguais pelas entidades patronais e pelos trabalhadores. Estas contribuições pagam 63% das despesas neste regime de pensões, sendo 37% pagos pelo orçamento federal. Os funcionários públicos são directamente pagos pelos orçamentos públicos. Existem regimes especiais, designadamente para os agricultores e para as profissões liberais (regimes financiados por capitalização, por exemplo, para os médicos, os advogados e os arquitectos). Os regimes do primeiro pilar são responsáveis por 78% dos rendimentos das pessoas com mais de 65 anos de idade. O regime geral, por si só, assegura 60% dos rendimentos dos idosos na Alemanha Ocidental e mais de 90% na antiga Alemanha Oriental. Embora os trabalhadores não assalariados normalmente não sejam obrigados a participar no regime geral, podem optar por contribuir para o regime. Em 1999, 96% da população com mais de 65 anos de idade recebiam prestações de regimes de pensões de velhice total ou parcialmente financiados por fundos públicos. O regime geral concede pensões de sobrevivência. Além disso, a reforma realizada em 2001 introduziu a opção da partilha dos direitos de pensão entre os cônjuges (anteriormente, os direitos de pensão só eram divididos em caso de divórcio).

Os regimes de pensões do segundo pilar tendem a ser organizados a nível das empresas, no sector privado. São possíveis diversos modelos de financiamento, desde as reservas contabilísticas (fundos internos garantidos por um seguro de insolvência obrigatório) aos fundos externos e aos seguros colectivos. A reforma de 2001 favorece o desenvolvimento de regimes contributivos igualmente a nível sectorial. Também existem regimes profissionais para os trabalhadores do sector público que não sejam funcionários públicos. Estes regimes contribuem com 7% dos rendimentos dos cidadãos mais idosos.

Os regimes individuais do terceiro pilar (seguros de vida) correspondem a cerca de 10% dos rendimentos dos mais velhos.

Os idosos sem rendimentos suficientes têm direito a prestações subordinadas a condições de recursos. A partir da reforma de 2001, os recursos dos descendentes deixaram de ser tidos em conta. Este facto deve aumentar o recurso a essas prestações.

Desafios

A manutenção da sustentabilidade financeira face à duplicação prevista do rácio de dependência dos idosos nas próximas décadas é considerada como o principal desafio. De acordo com as projecções do Comité de Política Económica, previa-se que as despesas públicas com pensões aumentassem 5 pontos percentuais, de 11,9% do PIB em 2000 para 16,9% do PIB em 2050, antes do impacto da reforma de 2001. As últimas estimativas projectadas, que têm também em conta esse impacto, prevêem um aumento das despesas públicas com pensões de 10,8% do PIB em 2000 para 14,9% em 2050, um aumento de 4,1 pontos percentuais. Um importante factor de redução do aumento das despesas previsto será o maior rigor dos critérios de elegibilidade para as pensões, que reduzirá o número de pessoas que recebem uma pensão de reforma antecipada. A sustentabilidade financeira também será reforçada pelo facto de o ajustamento das pensões ter sido alterado de modo a

abrandar a subida das pensões. As pensões públicas, em particular, serão reduzidas de acordo com o crescimento da quota-parte dos novos regimes de pensões privados por capitalização, através de uma redução dos ajustamentos das pensões até 2010. A taxa de contribuição é actualmente de 19,1% do rendimento bruto. São igualmente necessários avultados subsídios provenientes do orçamento federal para o financiamento das actuais despesas com pensões, equivalentes a 37% das pensões pagas. Na reforma de 2001, o governo assumiu o compromisso solene de manter a taxa de contribuição para o regime público geral num nível razoável (20% até 2020 e 22% até 2030). Para tal, a reforma das pensões prevê uma redução moderada dos níveis de substituição das pensões públicas, acompanhando esta medida de um generoso apoio à poupança nos regimes privados, na sua maioria voluntários. Isto deverá garantir que o nível das pensões continuará a ser adequado, mas, tendo em conta a pequena redução das pensões públicas e a inexistência de mecanismos de ajustamento automático, subsistem grandes desafios financeiros.

Para além da última reforma dos regimes de pensões, a estratégia do governo para fazer face a esses desafios assenta no aumento do emprego e da produtividade, ou seja, no reforço da base contributiva. É possível baixar a taxa de desemprego e aumentar a taxa de actividade, sobretudo das mulheres e dos trabalhadores mais velhos. A introdução de reduções actuariais nas pensões de reforma antecipada deverá produzir resultados nos próximos anos. Além disso, o governo pretende atingir o equilíbrio orçamental em 2006. A solidez das finanças públicas será importante para satisfazer as futuras responsabilidades decorrentes do envelhecimento da população, nomeadamente no domínio da saúde e dos cuidados prolongados e no tocante às pensões dos funcionários públicos, assim como para permitir o aumento das transferências para o regime geral de pensões.

À medida que os regimes privados se desenvolvem, torna-se cada vez mais importante assegurar que as pessoas dispõem de informações suficientes para poderem fazer escolhas acertadas, que os regimes de pensões profissionais se tornam mais acessíveis (nomeadamente através dos acordos colectivos) e que não excluem determinados grupos de trabalhadores (nomeadamente os trabalhadores a tempo parcial e os trabalhadores temporários) nem desencorajam a mobilidade profissional.

Devido às taxas de actividade e aos salários das mulheres, que são susceptíveis de permanecerem inferiores aos dos homens (embora a situação esteja a melhorar), os direitos de pensão individuais das mulheres continuarão a ser comparativamente baixos. A oferta de pensões adequadas para as mulheres continuará, por isso, a depender das prestações de sobrevivência, da divisão dos direitos de pensão em caso de divórcio e da concessão de direitos de pensão referentes a períodos de interrupção da carreira. O papel das prestações derivadas poderá ser adaptado, à medida que a taxa de actividade de mulheres e homens se torne mais semelhante.

Respostas aos desafios

O sistema de pensões alemão tem sido gradualmente adaptado, desde a década de 1990, aos desafios do envelhecimento demográfico. Uma importante prioridade das medidas tomadas em 1992, 1997 e 2000 era reduzir a necessidade de futuros aumentos das contribuições, nomeadamente através do aumento da taxa de actividade dos trabalhadores mais velhos e, logo, da idade de reforma efectiva. A idade legal de reforma está a ser actualmente elevada para os 65 anos para todos os tipos de pensões, excepto para as pensões de invalidez. A reforma antecipada apenas é possível mediante uma diminuição da pensão. As condições

para a reforma antecipada foram, deste modo, dificultadas ao mesmo tempo que eram introduzidos incentivos financeiros para o prolongamento da vida activa.

A última grande reforma foi adoptada em 2001, tendo reduzido o nível médio da denominada pensão do regime público de 70% para 67-68% em 2030 e promovido o desenvolvimento da poupança-reforma privada. Estabeleceu uma taxa de contribuição máxima de 20% até 2020 e de 22% até 2030. O governo é obrigado por lei a propor medidas apropriadas ao Parlamento caso as projecções a 15 anos indiquem um risco de aumento da taxa de contribuição.

A última reforma também melhorou a protecção dos idosos contra o risco de pobreza. Embora não exista uma pensão mínima garantida, a concessão de assistência social aos idosos já não está subordinada a condições de recursos em que se tenha em conta os rendimentos dos filhos (mesmo que estes tenham recursos suficientes para ajudar os pais), nem se toma em consideração o rendimento dos outros membros do agregado familiar para além do parceiro. As instituições de seguros de pensões legais são obrigadas a informar os idosos sobre os seus direitos. Estas medidas devem melhorar o acesso a estas prestações e, logo, a situação dos rendimentos dos pensionistas mais pobres.

A fim de compensar a redução prevista dos níveis de substituição de rendimentos proporcionados pelo regime geral, foi facultado um enorme apoio ao desenvolvimento dos regimes de pensões privados, não só sob a forma de deduções fiscais, mas também através de subsídios directos a pessoas com menores rendimentos e famílias com filhos que não podiam beneficiar das deduções fiscais. Dependendo da adesão a estes planos de pensões apoiadas pelo governo, o custo total desta medida poderia ascender a mais de 12 milhares de milhões de euros por ano. É concedido apoio financeiro para uma vasta gama de pensões do segundo e do terceiro pilares.

O desenvolvimento das pensões profissionais, que tradicionalmente eram prestações voluntárias oferecidas pela entidade patronal, será fomentado pela concessão aos trabalhadores do direito de exigirem que parte dos seus salários seja convertida em contribuições para a reforma (*Entgeltumwandlung*). Essas contribuições não estão normalmente sujeitas ao imposto sobre os rendimentos nem, durante um período limitado, a contribuições para a segurança social. Os direitos de pensão baseados nessas contribuições dos trabalhadores são adquiridos de imediato. Os limites legais para os períodos de aquisição de direitos de pensão aplicáveis às pensões financiadas pelos empregadores foram reduzidos de 10 para 5 anos e a idade mínima para adquirir um direito de pensão de 35 para 30 anos. Isto beneficiará as pessoas que interrompem as suas carreiras ou mudam de emprego e deverá aumentar as prestações das pensões profissionais das mulheres. Esta melhoria do enquadramento das pensões profissionais é susceptível de levar à criação de mais regimes de pensões baseados em acordos colectivos, incluindo em sectores onde já foram celebrados alguns acordos.

A reforma de 2001 também procurou melhorar os direitos de pensão das mulheres. Tendo em conta que a assistência aos filhos leva frequentemente à redução das remunerações (por exemplo, através do trabalho a tempo parcial ou de interrupções da carreira), são concedidos direitos de pensão, com base no salário médio, durante os três primeiros anos após o nascimento de um filho. A partir de então e até ao décimo ano, os direitos de pensão baixos devido ao trabalho a tempo parcial podem ser complementados. Se existirem pelo menos dois filhos, este aumento é concedido mesmo em caso de interrupção da carreira. As pensões de sobrevivência foram reduzidas de 60% para 55% da pensão do cônjuge falecido, mas

sofrem um aumento por cada filho. Os direitos de pensão individuais das mulheres podem ficar reforçados em resultado da opção recentemente introduzida de dividir os direitos adquiridos durante o casamento. Anteriormente, a divisão só podia ter lugar em caso de divórcio. A divisão terá a vantagem de estes direitos individualizados não serem subordinados a condições de recursos (como acontece com as pensões de sobrevivência) nem se perderem em caso de novo casamento.

Também irá haver uma melhoria das informações postas à disposição dos beneficiários sobre os seus direitos de pensão futuros. A partir de 2003, as instituições de seguros de pensões legais têm de fornecer declarações anuais sobre os direitos de pensão que uma pessoa (com mais de 27 anos) tenha acumulado. Estas instituições devem igualmente estar em condições de fornecer orientações sobre o modo de acumular direitos de pensão adicionais, por capitalização.

Conclusão

A reforma de 2001 permitiu fazer progressos significativos em termos de adequação e modernização do sistema de pensões, bem como alguns progressos em matéria de sustentabilidade financeira. São necessários mais esforços para assegurar esta última. Embora sejam previsíveis alguns avanços quanto ao aumento das taxas de emprego, em especial dos trabalhadores mais velhos, este aumento não será suficiente para garantir o equilíbrio financeiro do sistema. Por último, seria importante que os parceiros sociais desenvolvessem regimes de pensões profissionais acessíveis a todos e que não penalizem a mobilidade profissional.

Estatísticas de base

	D						UE15					
Situação recente dos rendimentos (dados do ECHP 1999)												
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 50% da mediana)	6	6	6	5	6	6	11	12	10	9	12	13
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 60% do rendimento médio)	11	11	10	9	11	13	17	20	17	17	18	22
Desigualdade da distribuição dos rendimentos ¹	3,5	3,6					5,1	4,5				
Rendimento das pessoas com mais de 65 anos como rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos ¹	0,97		0,98		0,96		0,88		0,92		0,86	
Projectões a longo prazo das despesas públicas com pensões (CPE 2001)												
	Nível			aumento % 2000-50	Nível			aumento % 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Rácio de dependência dos idosos ²	23,8	33,5	49,0	101,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Despesas públicas com pensões,% do PIB ³	11,8	12,6	16,9	43,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Projectção actualizada ⁸	10,8	ND	15,9	34,7								
Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050) ³	Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB			Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB								
Dependência demográfica				6,5	6,4							
+ Emprego				-0,8	-1,1							
+ Elegibilidade				1,1	0,6							
+ Nível das prestações				-2,7	-2,8							
= Total (incluindo resíduo)				4,8	3,1							
Despesas com pensões segundo o SESPROS ⁴ (1999)				13,0	12,7							
Âmbito de aplicação das políticas para garantir pensões sustentáveis												
Emprego (2001)	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
Taxa de emprego (15-64) ⁵	65,8		72,6		58,8		63,9		73,0		54,9	
Taxa de emprego (55-64) ⁵	37,7		46,1		29,5		38,5		48,6		28,8	
Idade efectiva de abandono do mercado de trabalho ⁶	61,6		61,7		61,4		ND		ND		ND	
Finanças públicas (2001) ⁷												
Dívida pública, % do PIB							59,5		62,8			
Equilíbrio orçamental, % do PIB							-2,8		-0,8			
Notas:												
1. Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados do Reino Unido são provisórios. As ponderações dos dados espanhóis serão revistas. Os dados da Suécia só abrangem as pessoas com menos de 85 anos de idade; ver nota metodológica.												
2. Fonte: EUROSTAT, projecções demográficas. Número de pessoas com 65 ou mais anos de idade em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos.												
3. Fonte: Comité de Política Económica, Relatório sobre os desafios orçamentais colocados pelo envelhecimento das populações, 24 de Outubro de 2001; ver nota metodológica.												
4. Fonte: SESPROS, EUROSTAT; ver nota metodológica.												
5. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001.												
6. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001. Método de cálculo ainda em discussão.												
7. Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN.												
8. Fonte: Novas projecções apresentadas pela Alemanha tendo em conta a última reforma das pensões; a Alemanha indicou que as projecções se baseiam nos mesmos pressupostos utilizados nas projecções do CPE; no entanto, a cobertura das despesas com pensões é um pouco diferente.												

GRÉCIA

Características principais do sistema de pensões

O primeiro pilar é composto por uma variedade de regimes financiados por um sistema de repartição que se encontram dispersos pelos diversos sectores de actividade económica e que oferecem diferentes níveis de pensão. Os maiores fundos são o IKA (sector privado) e o OGA (agricultores); também existe um regime separado para os trabalhadores não assalariados. As pensões dos trabalhadores assalariados são de prestações definidas e também podem ser pagas aos trabalhadores não assalariados. A maioria destas caixas de seguro primárias oferecem normalmente taxas de substituição dos rendimentos até 80%, mas as pensões estão sujeitas a um limite máximo. As principais pensões representavam 10,6% do PIB (84% das pensões totais) em 2001.

Um segundo nível do primeiro pilar consiste em fundos auxiliares profissionais, que proporcionam pensões complementares. Abrangem todos os trabalhadores assalariados e uma pequena percentagem dos trabalhadores não assalariados, oferecendo normalmente taxas adicionais de substituição dos rendimentos até 20%. Em 2001, correspondiam a 1,8% do PIB (14,5% das despesas totais com pensões), uma percentagem que está a crescer. Por último, no sector público, também são comuns as indemnizações por cessação de funções, pagas de uma só vez.

Todos os fundos são financiados através do sistema de repartição e os níveis das prestações são implicitamente garantidos pelo Estado. As taxas de rendibilidade implícitas (tendo em conta as contribuições, os limites de idade e as prestações) diferem consoante os fundos. Além disso, dentro de um mesmo fundo, as várias categorias profissionais podem estar sujeitas a condições diferentes.

Os regimes de pensões profissionais do segundo pilar não estão muito difundidos. As pensões do terceiro pilar estão sujeitas à legislação que rege os seguros de vida e as prestações são normalmente pagas de uma só vez, só raramente assumindo a forma de rendas.

As prestações subordinadas a condições de recursos são pagas às pessoas sem carreira contributiva; muitos pensionistas recebem pensões contributivas com um nível mínimo garantido. Aos pensionistas cujos rendimentos totais provenientes de pensões sejam inferiores a um determinado valor mínimo (superior às pensões mínimas) e cuja situação em termos de rendimentos e agregado familiar preencha outros critérios adicionais, também é pago um complemento (denominado EKAS).

Ao longo dos últimos 20 anos verificaram-se frequentes alterações das regras, que resultaram em significativas diferenças de tratamento, consoante a altura em que as pessoas se inscreveram no sistema.

Desafios

O relatório de estratégia nacional grego afirma que o principal desafio é restabelecer a confiança dos cidadãos no sistema e nas suas perspectivas de futuro, resumindo o problema da seguinte maneira:

- Apesar de serem gastos mais de 12% do PIB nas pensões de reforma, os idosos continuam a ser um dos grupos socialmente mais vulneráveis.
- A fragmentação e a complexidade legislativa levam a que casos semelhantes sejam tratados de formas diferentes. Estas injustiças prejudicam a aceitação social do sistema.
- As frequentes revisões do quadro legislativo geraram sentimentos de instabilidade e insegurança.

Existe também um enorme desafio financeiro. De acordo com o relatório de estratégia nacional, prevê-se que as despesas públicas com pensões aumentem fortemente – de 12,4% do PIB em 2000 para 17,3% em 2030 e para 22,6% em 2050: o maior aumento previsto entre os Estados-Membros da UE em 2050. Comparativamente às projecções do CPE, a reforma realizada em 2002 e os valores revistos sobre a população e o emprego incluídos na última projecção nacional deverão reduzir o aumento previsto para 2050 em apenas 2 pontos percentuais. Em consequência do acentuado crescimento das despesas, o financiamento das pensões pelo orçamento do Estado terá de aumentar dos actuais 4,8% para 8,7% do PIB em 2030 e para 15,5% do PIB em 2050, partindo do princípio de que se mantêm as actuais taxas de contribuição (de facto, o relatório de estratégia nacional rejeita tais aumentos).

Não tendo em conta o impacto da reforma de 2001, que tomou medidas para aumentar o nível mínimo das pensões, a situação dos rendimentos dos idosos contrasta em vários aspectos com a existente noutros países da União Europeia. Ao contrário dos outros Estados-Membros, a velhice continua a ser o principal factor determinante do risco de pobreza, tal como foi medido pelos dados do ECHP no final da década de 1990. Ao interpretar estes dados, deve recordar-se que os idosos gregos tinham muito menos probabilidades do que quaisquer outros da União de viverem em lares de idosos, hospitais ou outras instituições comunitárias (menos de 3% da população de pensionistas). A percentagem dos que possuíam casa própria também era mais elevada. Estes dois factores levam a uma sobrestimação dos riscos de pobreza. Em parte devido ao facto de uma grande percentagem dos pensionistas viver com os filhos, as pensões constituíam uma parte mais pequena do rendimento do seu agregado familiar do que noutros países: as declarações fiscais mostravam que, entre outras fontes de rendimento significativas das pessoas em idade de reforma, figuravam a agricultura, a actividade comercial, as rendas de imóveis e o emprego. No entanto, um grande número de pensionistas depende das pensões mínimas e do complemento de pensão subordinado a condições de recursos, EKAS. A introdução, em 1992, de um regime consideravelmente menos generoso para as pessoas que entraram para o sistema a partir de então, nomeadamente ao reduzir radicalmente o rendimento mínimo garantido, suscita preocupações de equidade intergeracional em termos de direitos de pensão.

A adequação dos regimes de pensões é entendida como um importante debilidade estrutural do sistema grego. A resolução das questões da adequação e da modernização é considerada como uma condição prévia indispensável para se poder enfrentar com êxito o problema da sustentabilidade financeira colocado pelo envelhecimento demográfico. A Grécia, tal como outros Estados-Membros, enfrenta a perspectiva de um agravamento do rácio de dependência demográfica, embora o recenseamento de 2001 mostre que o impacto será adiado e algo atenuado pelos recentes níveis elevados de imigração de pessoas em idade economicamente activa.

As taxas de emprego globais são baixas (55,4% para uma média comunitária de 63,9%, em 2001). Além disso, o relatório de estratégia nacional prevê um enfraquecimento da solidariedade familiar tradicional, sendo provável que, no futuro, as pensões tenham de desempenhar um papel mais importante para assegurar o bem-estar dos idosos gregos.

Respostas aos desafios

A estratégia grega baseia-se em duas premissas:

- A maior participação nos regimes de pensões, nas décadas de 1980 e 1990, deverá levar à melhoria do nível de pensões pagas aos futuros pensionistas; e
- Existe um "espaço de oportunidade" até 2015 durante o qual a pressão sobre o sistema de segurança social e a dívida pública abrandará e em que haverá boas possibilidades de acelerar o crescimento económico e do emprego e de proceder à modernização do sistema de segurança social.

A reforma grega que foi adoptada visa resolver as debilidades estruturais do sistema de pensões, atrás descritas, e criar o quadro institucional necessário para enfrentar os novos desafios decorrentes do envelhecimento demográfico. O principal objectivo é aumentar a confiança no sistema de pensões, promover mudanças estruturais e fazer face ao desafio do envelhecimento da população:

- Promovendo a adequação das pensões e melhorando a qualidade dos serviços;
- Consolidando o sistema de modo a assegurar um tratamento uniforme e reduzir a evasão ao pagamento das contribuições;
- Assegurando a autonomia financeira do principal fundo público (IKA) até 2030, através da criação de um fundo de reserva que explore o actual “espaço de oportunidade” de modo a garantir o pagamento das prestações após 2015.
- Criando um quadro legislativo estável para as pensões do primeiro pilar;
- Estabelecendo uma distinção mais clara entre as pensões complementares e as pensões principais, e transformando progressivamente os fundos auxiliares em regimes profissionais financiados por capitalização e geridos pelos parceiros sociais;
- Promovendo um enquadramento institucional e regulamentar que permita o surgimento de regimes de pensões do segundo pilar, de modo a diversificar o sistema e reduzir as despesas públicas a médio prazo;
- Dando estabilidade às reformas por meio do diálogo social.
- Criando uma autoridade actuarial nacional como organismo de regulação de todos os prestadores de pensões.

O relatório de estratégia nacional grego confere grande ênfase ao aumento do crescimento económico e à consecução dos objectivos de Lisboa em matéria de taxas de emprego, nomeadamente através de medidas que já estão a ser aplicadas para elevar gradualmente a idade de reforma e combater a evasão ao pagamento das contribuições. Contudo, o

comportamento recente do mercado de trabalho não tem sido particularmente bom: a taxa de emprego global é apenas ligeiramente superior à de 1995 e a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos diminuiu 3 pontos percentuais, ao arrepio da evolução ocorrida em quase todos os outros Estados-Membros da UE. São necessárias grandes reformas do mercado de trabalho para aumentar as taxas de emprego de forma significativa.

Embora a reforma de 2002 aborde uma grande variedade de questões no intuito de tornar o sistema mais credível e socialmente sustentável, o grande aumento das despesas ainda previsto, não obstante o elevado nível de partida, sugere que ainda são necessários novos e significativos esforços. Muitas medidas parecem destinar-se a resolver os problemas existentes e não a contribuir para preparar a resposta ao problema do envelhecimento. O fundo de reserva foi sobretudo criado para cobrir o passivo existente no principal fundo de pensões privado (IKA).

Conclusão

A execução das reformas apresentadas no relatório de estratégia nacional será crucial para restabelecer a confiança no sistema de pensões e torná-lo política e socialmente viável. No entanto, a viabilidade do sistema de pensões a longo prazo, tanto a nível político como a nível geral, não pode ser assegurada sem resolver também o problema da sua sustentabilidade financeira. O impacto estimado da última reforma nas despesas com pensões fica muito aquém da dimensão do desafio. Ainda há grandes possibilidades de melhorar a viabilidade do sistema de pensões através do aumento das taxas de emprego e do combate à evasão ao pagamento das contribuições, ao mesmo tempo que o desenvolvimento dos regimes do segundo pilar irá aliviar as pressões sobre as finanças públicas. Serão, todavia, necessárias novas e importantes medidas para estabilizar o crescimento das despesas, a fim de garantir a continuidade e a sustentabilidade financeira do sistema de pensões a longo prazo. São igualmente necessárias reformas consideráveis do mercado de trabalho, de modo a aumentar as taxas de emprego, tal como é exigido pelos objectivos quantitativos de Lisboa e de Estocolmo.

Estatísticas de base

	GR						UE15					
Situação recente dos rendimentos (dados do ECHP 1999)												
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 50% da mediana)	12	25	12	24	12	25	11	12	10	9	12	13
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 60% do rendimento médio)	18	33	17	34	18	33	17	20	17	17	18	22
Desigualdade da distribuição dos rendimentos ¹	5,8	7,0					5,1	4,5				
Rendimento das pessoas com mais de 65 anos como rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos ¹	0,74		0,74		0,74		0,88		0,92		0,86	
Projecções a longo prazo das despesas públicas com pensões (CPE 2001)												
	Nível			aumento % 2000-50	Nível			aumento % 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Rácio de dependência dos idosos ²	25,5	32,9	54,0	110,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Despesas públicas com pensões,% do PIB ³	12,6	15,4	24,8	96,8	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050) ³	Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB				Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB							
Dependência demográfica	9,9				6,4							
+ Emprego	-3,6				-1,1							
+ Elegibilidade	1,4				0,6							
+ Nível das prestações	4,0				-2,8							
= Total (incluindo resíduo)	11,7				3,1							
Despesas com pensões segundo o SESPROS ⁴ (1999)	12,7				12,7							
Âmbito de aplicação das políticas para garantir pensões sustentáveis												
Emprego (2001)	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
Taxa de emprego (15-64) ⁵	55,4		70,8		40,9		63,9		73,0		54,9	
Taxa de emprego (55-64) ⁵	38,0		55,0		22,5		38,5		48,6		28,8	
Idade efectiva de abandono do mercado de trabalho ⁶	60,4		61,9		58,5		ND		ND		ND	
Finanças públicas (2001) ⁷												
Dívida pública, % do PIB	107,0						62,8					
Equilíbrio orçamental, % do PIB	-1,2						-0,8					
Notas:												
1. Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados do Reino Unido são provisórios. As ponderações dos dados espanhóis serão revistas. Os dados da Suécia só abrangem as pessoas com menos de 85 anos de idade; ver nota metodológica.												
2. Fonte: EUROSTAT, projecções demográficas. Número de pessoas com 65 ou mais anos de idade em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos.												
3. Fonte: Comité de Política Económica, Relatório sobre os desafios orçamentais colocados pelo envelhecimento das populações, 24 de Outubro de 2001; ver nota metodológica.												
4. Fonte: SESPROS, EUROSTAT; ver nota metodológica.												
5. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001.												
6. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001. Método de cálculo ainda em discussão.												
7. Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN.												

ESPAÑHA

Características principais do sistema de pensões

O primeiro pilar do sistema de pensões espanhol é composto por um regime geral ligado às remunerações, financiado através de contribuições, e por regimes especiais destinados aos funcionários públicos que trabalham para o governo central ou para o sistema judicial e às pessoas que trabalham para as forças armadas. O regime geral é obrigatório para todos os trabalhadores assalariados ou não assalariados e concede direitos de pensão ao fim de um período mínimo de contribuições de 15 anos. A taxa de contribuição é de 28,3% das remunerações (4,7 pontos percentuais pagos pelo trabalhador e 23,6 pelo empregador).

As prestações são calculadas como uma percentagem de uma denominada “pensão de base” que toma em consideração as contribuições ligadas às remunerações que foram pagas nos últimos 15 anos (antes eram 8 anos) antes da passagem à reforma. A percentagem da pensão de base que é paga depende do número de anos em que uma pessoa contribuiu para o sistema e da idade de reforma: obtêm-se uma pensão completa ao fim de 35 anos de contribuição e com a idade de 65 anos. As pensões são, em princípio, ajustadas anualmente de acordo com o índice de preços no consumidor, mas, na prática têm aumentado em termos reais ao longo dos últimos 5 anos, principalmente as pensões mínimas garantidas que elevam os baixos direitos a uma pensão contributiva para o nível garantido. O número de pensionistas do regime geral que necessitam de um complemento para atingir o nível garantido diminuiu de 25% em 1995 para 20% em 2001, em resultado dos direitos de pensão mais elevados adquiridos pelos novos reformados.

Os regimes de pensões complementares do segundo e terceiro pilares abrangem quase 6 milhões de pessoas, mas só 10% destas pessoas são membros de um regime profissional criado por meio de um acordo colectivo. É mais frequente uma adesão aos planos de pensões a nível individual ou através da pertença a um determinado grupo (associação, sindicato, etc.). As pensões podem ser recebidas sob a forma de pagamentos periódicos ou realizados de uma só vez, que incluem prestações de reforma, invalidez, morte e sobrevivência. O sistema de financiamento baseado em reservas contabilísticas, tradicionalmente utilizado para os planos de pensões profissionais está a ser abolido (excepto no sector dos serviços financeiros) a favor da constituição de fundos externos destinados a reforçar a segurança das pensões em caso de falência.

As pensões não contributivas asseguram um rendimento mínimo garantido subordinado a condições de recursos às pessoas que não tenham pensões de reforma contributivas (por exemplo, por os períodos de contribuição serem insuficientes ou por não terem sido feitas quaisquer contribuições).

Desafios

A Espanha estará confrontada com um dos maiores aumentos do rácio de dependência dos idosos da União Europeia, nos próximos 50 anos. Todavia, em consequência das baixas taxas de natalidade durante a Guerra Civil Espanhola, o aumento do número de pensionistas nos próximos anos será reduzido, prevendo-se simultaneamente que o grupo etário dos 20 aos 64 anos aumente até 2013, antes de começar a diminuir. A Espanha sofrerá, por isso, o impacto do envelhecimento um pouco mais tarde do que a maioria dos restantes Estados-Membros.

Segundo o relatório de estratégia nacional, as despesas com as pensões do sistema de segurança social contributivo ascendiam a 8,4% do PIB em 2000. Este valor diminuirá um pouco até 2010, para aumentar seguidamente. Até 2015, prevê-se que as receitas das contribuições excedam largamente as despesas com as pensões da segurança social. O relatório de estratégia nacional não apresenta estimativas para além de 2015 e, por isso, não abrange o período em que se fará sentir o principal impacto dos desequilíbrios demográficos. De acordo com as projecções do CPE, as despesas públicas com pensões deverão aumentar 7,9 pontos percentuais do PIB entre 2000 e 2050 (6,7 pontos percentuais se se verificarem as hipóteses de emprego mais favoráveis do “cenário de Lisboa”). Trata-se de um dos maiores aumentos na União Europeia e deverá verificar-se quase todo entre 2020 e 2050. Há ainda outros estudos sobre esta questão que confirmam que, em Espanha, é previsível um agravamento excepcional da futura situação financeira devido à evolução demográfica que terá lugar a partir de 2020.

As taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos e das mulheres, em Espanha, são das mais baixas da UE e a taxa de desemprego a mais elevada da União, o que oferece grandes possibilidades de crescimento do emprego e, logo, de fortalecimento da base contributiva para o financiamento das pensões. Além disso, prevê-se que o grande aumento do número de trabalhadores estrangeiros continue a sustentar o relativamente rápido crescimento do emprego no país.

O sistema de pensões parece estar a reduzir eficazmente os riscos de pobreza entre os idosos (que são mais baixos do que para o resto da população). O nível de vida relativo dos idosos é elevado e a disparidade entre homens e mulheres aparentemente pequena em termos de nível de vida e de risco de pobreza, embora não o seja em termos de direitos de pensão individuais. O governo pretende, todavia, reforçar a oferta de pensões profissionais, que actualmente só está ao alcance de uma pequena parte dos trabalhadores.

Respostas aos desafios

A Espanha está a tentar resolver a questão da adequação e sustentabilidade das pensões com base num vasto consenso político. O denominado Pacto de Toledo, celebrado em 1995 e transposto para a legislação em 1997, constituiu um importante passo em frente no sentido de facilitar a gestão financeira do sistema de segurança social ao separar as prestações contributivas das não contributivas, que são financiadas através do orçamento geral. Também ficou decidido que o excedente do sistema de segurança social, que deverá produzir-se até 2015, será transferido para um fundo de reserva recém-criado para ajudar a cobrir as maiores despesas com pensões que se verificarão no futuro. No entanto, os activos do fundo ascendiam apenas a 1% do PIB em 2002 e, dado o curto período disponível para a acumulação de reservas, o fundo não crescerá o suficiente para contribuir grandemente para o financiamento das pensões do elevado número de pessoas que se reformarão depois de 2015. Graças à disciplina exigida pela lei da estabilidade orçamental, a Espanha tem realizado grandes esforços para equilibrar os orçamentos tanto a nível do governo central como nos subsectores do governo geral (Comunidades Autónomas e autarquias locais).

As baixas taxas de actividade e o elevado desemprego, principalmente entre os mais idosos e as mulheres, estão a ser objecto de vários esforços de reforma. As medidas para reduzir o desemprego feminino privilegiam a promoção do ensino e da formação e a redução das contribuições dos empregadores para a segurança social caso empreguem mulheres com contratos de duração indeterminada. Foram dados alguns passos para facilitar a conciliação entre o trabalho e as responsabilidades familiares, através de medidas como o alargamento

do direito à redução do horário de trabalho ou da concessão de licenças a pessoas que cuidem de familiares dependentes (não apenas dos filhos) e a facilitação da licença por paternidade (em alternativa à licença por maternidade) de modo a aumentar os incentivos para que as mulheres participem no mercado de trabalho. A integração dos imigrantes no mercado de trabalho espanhol deverá continuar a desempenhar um papel significativo no aumento da taxa de emprego global e, portanto, do número de contribuintes para o sistema de segurança social.

Nos últimos anos, foram tomadas algumas medidas com o objectivo de aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos, oferecendo nomeadamente melhores possibilidades de passagem flexível e gradual à reforma. As pessoas que trabalhem depois dos 65 anos de idade podem agora adquirir direitos de pensão mais elevados. Também é possível receber uma pensão (parcial) continuando a trabalhar depois dos 65 anos. Por outro lado, a Espanha procura promover o emprego de pessoas com mais de 45 anos através de reduções consideráveis das contribuições para a segurança social. Um importante inconveniente, porém, é o facto de os regimes de reforma antecipada não terem sido revistos com o objectivo de aumentar os incentivos para as pessoas continuarem a trabalhar.

A legislação adoptada em Janeiro de 2002 tenta promover o desenvolvimento dos regimes de pensões profissionais, sobretudo nas pequenas e médias empresas, através da negociação colectiva.

Conclusão

O sistema de pensões espanhol parece ter um bom desempenho em termos de adequação, mas está confrontado com um grande desafio no que respeita à sustentabilidade financeira. Embora a reorganização do financiamento do sistema de segurança social, incluindo a criação de um fundo de reserva, e alguns ajustamentos dos parâmetros do sistema de pensões, sejam medidas que apontam na direcção certa, os esforços de reforma realizados até agora parecem estar aquém do que é necessário para enfrentar o referido desafio. Estão em preparação reformas significativas para garantir a sustentabilidade financeira do sistema de pensões, cuja necessidade se faz sentir. Dada a baixa taxa de emprego das mulheres e a baixa taxa de actividade dos trabalhadores mais velhos, são igualmente necessários novos esforços visando permitir que estas pessoas participem activamente no mercado de trabalho e oferecer-lhes os incentivos correctos para o fazerem.

Estatísticas de base

	E						UE15						
Situação recente dos rendimentos (dados do ECHP 1999)													
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres		
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 50% da mediana)	14	7	14	7	15	7	11	12	10	9	12	13	
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 60% do rendimento médio)	19	16	19	16	20	16	17	20	17	17	18	22	
Desigualdade da distribuição dos rendimentos ¹	6,0	4,2					5,1	4,5					
Rendimento das pessoas com mais de 65 anos como rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos ¹	0,91		0,94		0,88		0,88		0,92		0,86		
Projecções a longo prazo das despesas públicas com pensões (CPE 2001)													
	Nível			aumento % 2000-50	Nível			aumento % 2000-50					
	2000	2020	2050		2000	2020	2050						
Rácio de dependência dos idosos ²	24,5	30,6	60,0	146,0	24,2	32,2	49,0	100,0					
Despesas públicas com pensões,% do PIB ³	9,4	9,9	17,3	84,0	10,4	11,5	13,3	27,9					
Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050) ³	Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB			Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB									
Dependência demográfica				8,2				6,4					
+ Emprego				-2,4				-1,1					
+ Elegibilidade				2,0				0,6					
+ Nível das prestações				-0,3				-2,8					
= Total (incluindo resíduo)				7,5				3,1					
Despesas com pensões segundo o SESPROS ⁴ (1999)				9,9				12,7					
Âmbito de aplicação das políticas para garantir pensões sustentáveis													
Emprego (2001)	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres		
Taxa de emprego (15-64) ⁵	56,3		70,9		41,9		63,9		73,0		54,9		
Taxa de emprego (55-64) ⁵	38,9		57,4		21,8		38,5		48,6		28,8		
Idade efectiva de abandono do mercado de trabalho ⁶	61,4		61,5		61,3		ND		ND		ND		
Finanças públicas (2001) ⁷													
Dívida pública, % do PIB							57,1						62,8
Equilíbrio orçamental, % do PIB							-0,1						-0,8
Notas:													
1. Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados do Reino Unido são provisórios. As ponderações dos dados espanhóis serão revistas. Os dados da Suécia só abrangem as pessoas com menos de 85 anos de idade; ver nota metodológica.													
2. Fonte: EUROSTAT, projecções demográficas. Número de pessoas com 65 ou mais anos de idade em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos.													
3. Fonte: Comité de Política Económica, Relatório sobre os desafios orçamentais colocados pelo envelhecimento das populações, 24 de Outubro de 2001; ver nota metodológica.													
4. Fonte: SESPROS, EUROSTAT; ver nota metodológica.													
5. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001.													
6. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001. Método de cálculo ainda em discussão.													
7. Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN.													

FRANÇA

Características principais do sistema de pensões

O sistema de pensões francês baseia-se em regimes obrigatórios, financiados por um sistema de repartição, que cobrem 98% das despesas totais com pensões e são financiados pelas contribuições para a segurança social e pelos impostos.

A arquitectura dos regimes varia consoante o sector de actividade. Os regimes de pensões para os trabalhadores do sector privado cobrem 63% das despesas totais com pensões. A par de um regime de base, geral, com fortes elementos de solidariedade, existem regimes de pensões complementares obrigatórios estabelecidos por acordos colectivos e financiados por um sistema de repartição. A fórmula para calcular as prestações destes regimes complementares baseia-se num sistema de pontos e assegura uma estreita ligação entre as contribuições e as prestações pagas. Existem mecanismos de compensação financeira entre os diversos regimes.

Os regimes obrigatórios para os agricultores e as profissões liberais têm uma estrutura em dois níveis semelhante.

Os funcionários públicos e os trabalhadores das empresas públicas estão abrangidos por uma variedade de regimes especiais organizados num único pilar, que cobrem 28% das despesas com pensões. Estes regimes especiais são geralmente mais generosos do que os dos trabalhadores do sector privado.

Por último, é garantido um nível mínimo de recursos aos idosos e seus agregados familiares através de um complemento, subordinado a condições de recursos, às pensões recebidas de outros regimes.

O importante papel desempenhado pelos regimes obrigatórios financiados por repartição no sistema de pensões francês deixa pouco espaço para o desenvolvimento de outros planos profissionais ou individuais voluntários, os quais beneficiam, todavia, de incentivos fiscais.

O rendimento proveniente das pensões corresponde a mais de três quartos dos rendimentos das pessoas com 65 e mais anos. Tomando em consideração todas as fontes de rendimento, as condições de vida dos reformados estão muito próximas das da população activa. Em particular, os agregados familiares dos reformados não correm maior risco de pobreza do que os outros agregados familiares.

Desafios

A França é um dos primeiros Estados-Membros que irão enfrentar o problema do envelhecimento (já em 2007, embora as consequências financeiras não se concretizem antes de 2010). A manutenção da sustentabilidade financeira face ao esperado aumento do rácio de dependência dos idosos nas próximas décadas é considerada como o principal desafio.²⁴ O governo anunciou, por isso, a intenção de começar os debates com os parceiros sociais, no

²⁴

Segundo as projecções do EUROSTAT, o rácio de dependência dos idosos aumentará 89% entre 2000 e 2050. As projecções nacionais baseiam-se num aumento maior da esperança de vida e prevêem um aumento do rácio de dependência dos idosos de 112%.

início do próximo ano, tendo em vista a definição de um programa de reformas que começará a ser executado no segundo semestre do ano.

De acordo com as estimativas referidas no relatório de estratégia nacional, prevê-se que as despesas públicas com pensões, excluindo as despesas com as pensões mínimas garantidas, aumentem rapidamente nas próximas décadas, de um nível de 12,6% do PIB em 2000 para 16,3% em 2040. Esta estimativa é superior à projecção anteriormente feita pelo Comité de Política Económica, que apontava para um aumento de 12,1% do PIB em 2000 para 15,8% do PIB em 2040 (incluindo as pensões mínimas).

Mantendo as actuais disposições regulamentares, o balanço do sistema de pensões passará, assim, de um excedente de 0,6% do PIB em 2005 para um défice de 1,8% em 2020 e de 3,8% em 2040, se a taxa de contribuição não for aumentada em 10 pontos percentuais. A utilização de variantes mais favoráveis das hipóteses demográficas e económicas subjacentes a estas estimativas só em parte corrige as necessidades de financiamento do sistema. Por exemplo, uma taxa de fertilidade ligeiramente superior, ou uma menor esperança de vida, ou ainda uma taxa de desemprego com menos 1 ponto percentual apenas reduzem, cada uma delas, a necessidade de financiamento do sistema de pensões em cerca de 0,2 – 0,4 pontos percentuais do PIB.

Estima-se que o aumento da idade efectiva de abandono do mercado de trabalho (sem aumentar os direitos de pensão) teria um impacto relativamente grande: a adição de mais um ano à idade média de reforma até 2040 permitiria reduzir em 0,6 pontos percentuais do PIB a necessidade de financiamento do sistema de pensões. Actualmente, a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos é muito baixa e a idade estimada de abandono do mercado de trabalho, 58 anos, é uma das mais baixas dos países da União. Há, por isso, grandes possibilidades de aumentar a oferta de mão-de-obra dos trabalhadores mais velhos. O governo não tenciona aumentar a idade mínima legal de reforma, que é agora de 60 anos, preferindo introduzir incentivos para o adiamento da idade de abandono do mercado de trabalho. O sistema de reforma actual oferece poucos incentivos para se continuar a contribuir depois da idade em que é adquirido o direito a uma pensão completa, ou seja, depois dos 60 anos de idade e de 40 anos de contribuições (37,5 no sector público). Uma vez preenchidas estas condições, quase não existem incentivos para se trabalhar durante mais tempo: um ano de trabalho adicional equivale a adiar o recebimento de um ano de pensões, uma vez que há restrições à acumulação da pensão com os rendimentos do trabalho, e a pagar contribuições para o regime de pensões havendo pouco ou nenhum acréscimo dos direitos de pensão adquiridos.

A estratégia do governo para fazer face ao desafio financeiro também assenta no aumento do emprego entre outros grupos, de modo a reforçar a base contributiva, sendo possível reduzir o desemprego e aumentar as taxas de emprego dos jovens e das mulheres. Contudo, a estratégia para aumentar a taxa de emprego dos jovens implica custos significativos, dado estar fortemente dependente de subsídios, nomeadamente sob a forma de uma redução das contribuições para a segurança social..

A formação do consenso necessário para reformar o sistema de pensões francês é dificultada pela natureza fragmentada deste sistema e, sobretudo, pela existência de regimes especiais e mais generosos no sector público. Isto constitui um importante desafio e explica em alguma medida, por que razão os progressos na reforma dos regimes de pensões têm sido irregulares.

A grande variedade de regimes de pensões, com condições de aquisição de direitos de pensão e fórmulas de cálculo das prestações algo diferentes, acentua a necessidade de melhorar a transparência do sistema de pensões no seu conjunto. Embora se possa afirmar que o sistema de pensões francês tem logrado assegurar a adequação ao permitir que as pessoas mantenham o seu nível de vida depois de se reformarem, ainda resta bastante por fazer para cumprir o objectivo de solidariedade intrageracional. Este último objectivo exigirá que se assegure uma maior igualdade entre os trabalhadores pertencentes a regimes diferentes, em particular entre os trabalhadores do sector público e os do sector privado. Neste aspecto, os parceiros sociais têm realçado a necessidade de dar mais visibilidade à evolução provável dos rácios de substituição dos rendimentos dos trabalhadores do sector privado.

Respostas aos desafios

O actual governo tenciona propor uma nova reforma do sistema de pensões no primeiro semestre do próximo ano. Para o efeito, foi criado um Comité de Orientação das Reformas (COR), constituído por representantes do Parlamento e dos parceiros sociais e por peritos, a fim de promover o diálogo e apresentar relatórios e propostas em matéria de pensões. Um princípio orientador da próxima reforma parece ser a salvaguarda dos regimes obrigatórios financiados por repartição, que o relatório de estratégia nacional considera essenciais para assegurar a solidariedade inter e intrageracional. O governo pretende encetar o processo de reforma através do diálogo com os parceiros sociais e no âmbito do actual sistema fragmentário dos regimes de pensões.

A próxima reforma desenvolverá as anteriores iniciativas de reforma do sistema de pensões francês. A mais notável foi a reforma de Simone Veil do regime geral para os trabalhadores do sector privado, que entrou em vigor em 1993. Essa reforma aumentou gradualmente, ao longo de uma década, o número de anos de serviço necessários para obter uma taxa de pensão completa antes dos 65 anos de idade, de 37,5 anos para 40 anos. Em seguida, o período de remunerações que serve de base ao cálculo das pensões foi progressivamente aumentado dos melhores 10 para os melhores 25 anos, ao ritmo de um ano por ano, a partir de 1 de Janeiro de 1994. As pensões passaram a ser ajustadas por referência aos preços e não por referência aos salários, embora pudessem ser feitos ajustamentos adicionais se o desempenho económico fosse favorável. Por último, a fim de reforçar o carácter segurador do sistema, foi criado um "fundo de solidariedade" financiado pelos impostos para financiar alguns elementos de solidariedade (prestação mínima de velhice, prestações familiares, períodos de serviço militar, contribuições para as pensões de velhice dos desempregados). Estas medidas deram resposta à exigência dos parceiros sociais de que tais despesas deveriam ser da responsabilidade do Estado.

Em resultado da reforma de 1993, o rácio de substituição dos rendimentos assegurado pelo regime geral deverá diminuir até 2020. Em 1996, também foram introduzidas algumas mudanças nos regimes complementares para os trabalhadores do sector privado (AGIRC e ARRCO), a fim de reforçar o seu carácter segurador. Pelo contrário, os regimes dos trabalhadores do sector público não sofreram, até agora, quaisquer reformas.

Em 1999 foi criado um fundo de reserva para pensões tendo em vista suavizar as taxas de contribuição durante os anos de reforma da geração do "baby boom". Contudo, os activos do fundo de reserva ascendem actualmente a menos de 1% do PIB e será difícil aumentá-los, uma vez que o envelhecimento começará logo em 2007. O governo estima que as reservas deverão aumentar para 150 milhares de milhões de euros até 2020 (cerca de 7% do PIB),

mas este aumento não será suficiente para cobrir os futuros desequilíbrios dos regimes de pensões.

Conclusão

O financiamento do sistema de pensões nas próximas décadas ainda não está assegurado e são necessárias novas e importantes reformas. O relatório de estratégia nacional prevê a realização de uma grande reforma em 2003; não apresenta medidas específicas, mas deixa claro que esta reforma não irá alterar a arquitectura básica do sistema actual. Porém, são necessárias grandes reformas para dar sustentabilidade financeira ao sistema de pensões. Dada a complexidade do sistema actual, a sua adopção exigirá um forte consenso político. A fragmentação do sistema de pensões numa grande quantidade de regimes e os debates entre o governo e os parceiros sociais no âmbito de cada um desses regimes não devem abrandar o processo de reforma. Uma questão crucial é saber em que medida será possível assegurar um tratamento equitativo dos membros dos diferentes regimes e, em especial, dos trabalhadores do sector público e do sector privado. Para o governo também será importante desenvolver uma estratégia eficaz e sustentável para garantir uma maior participação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho e aumentar o emprego em geral.

Estatísticas de base

	F						UE15						
Situação recente dos rendimentos (dados do ECHP 1999) ⁸													
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres		
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 50% da mediana)	8	10	8	8	8	12	11	12	10	9	12	13	
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 60% do rendimento médio)	14	19	14	16	15	21	17	20	17	17	18	22	
Desigualdade da distribuição dos rendimentos ¹	4,4	4,1					5,1	4,5					
Rendimento das pessoas com mais de 65 anos como rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos ¹	0,90		0,94		0,88		0,88		0,92		0,86		
Projectões a longo prazo das despesas públicas com pensões (CPE 2001)													
	Nível			aumento % 2000-50	Nível			aumento % 2000-50					
	2000	2020	2050		2000	2020	2050						
Rácio de dependência dos idosos ²	24,4	32,6	46,0	89,0	24,2	32,2	49,0	100,0					
Despesas públicas com pensões,% do PIB ³	12,1	15,0	15,8	30,6	10,4	11,5	13,3	27,9					
Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050) ³	Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB				Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB								
Dependência demográfica					7,7	6,4							
+ Emprego					-0,9	-1,1							
+ Elegibilidade					0,7	0,6							
+ Nível das prestações					-3,6	-2,8							
= Total (incluindo resíduo)					3,9	3,1							
Despesas com pensões segundo o SESPROS ⁴ (1999)					13,5	12,7							
Âmbito de aplicação das políticas para garantir pensões sustentáveis													
Emprego (2001)	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres		
Taxa de emprego (15-64) ⁵	63,1		70,3		56,1		63,9		73,0		54,9		
Taxa de emprego (55-64) ⁵	31,0		35,4		26,7		38,5		48,6		28,8		
Idade efectiva de abandono do mercado de trabalho ⁶	58,7		58,7		58,6		ND		ND		ND		
Finanças públicas (2001) ⁷													
Dívida pública, % do PIB							57,3	62,8					
Equilíbrio orçamental, % do PIB							-1,4	-0,8					
Notas:													
1. Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados do Reino Unido são provisórios. As ponderações dos dados espanhóis serão revistas. Os dados da Suécia só abrangem as pessoas com menos de 85 anos de idade; ver nota metodológica.													
2. Fonte: EUROSTAT, projecções demográficas. Número de pessoas com 65 ou mais anos de idade em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos.													
3. Fonte: Comité de Política Económica, Relatório sobre os desafios orçamentais colocados pelo envelhecimento das populações, 24 de Outubro de 2001; ver nota metodológica.													
4. Fonte: SESPROS, EUROSTAT; ver nota metodológica.													
5. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001.													
6. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001. Método de cálculo ainda em discussão.													
7. Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN.													
8. A idade legal de reforma em França é de 60 anos. Se forem utilizados os grupos etários dos 0 aos 59 anos e de 60+ observar-se-iam menores riscos de pobreza e níveis de vida relativos mais elevados entre os idosos.													

IRLANDA

Características principais do sistema de pensões

O primeiro pilar oferece prestações de montante fixo e é financiado através de contribuições ligadas aos salários pagas pelos empregadores, trabalhadores assalariados e trabalhadores não assalariados. Os dependentes, as pessoas que vivem sozinhas e os pensionistas com mais de 80 anos podem beneficiar de complementos de reforma. As pessoas que não tenham efectuado contribuições suficientes para a segurança social podem receber pensões sociais subordinadas a condições de recursos, estruturadas de forma semelhante.

A pensão de velhice (contributiva) equivale actualmente a cerca de 31% do salário médio bruto pago, sendo a pensão subordinada a condições de recursos ligeiramente inferior. Os montantes das prestações aumentaram significativamente nos últimos anos e o governo comprometeu-se a promover uma política de aumento real permanente das pensões de base até 2007. A parte da população dependente de pensões subordinadas a condições de recursos está, simultaneamente, a diminuir e assim deverá continuar.

O segundo pilar consiste em pensões profissionais voluntárias, normalmente asseguradas pelos diversos empregadores, e o terceiro pilar é constituído por pensões individuais. O Estado facilita e incentiva os regimes de pensões do 2º e do 3º pilares, através de um tratamento fiscal favorável das contribuições e dos rendimentos de investimento e de um dispositivo regulamentar que visa salvaguardar os direitos de pensão.

Aproximadamente 68% dos beneficiários dos regimes de pensões profissionais estão cobertos por regimes de prestações definidas, sendo os restantes abrangidos por regimes de contribuição definida. A adesão aos regimes do 2º e do 3º pilares tem crescido à média de 5% ao ano, nos últimos cinco anos, acompanhando a rápida expansão da mão-de-obra. Actualmente são pouco mais de 50% os trabalhadores cobertos por regimes de pensões complementares.

As prestações em espécie são numerosas: nelas se incluem os transportes gratuitos para todas as pessoas que atingiram a idade de reforma; cuidados de saúde gratuitos, assinatura de telefone gratuita e isenção de taxa de televisão, sendo pagos subsídios para a electricidade, o gás e o combustível para aquecimento a todas as pessoas com mais de 70 anos. Antes dessa idade, esses subsídios estão subordinados a condições de recursos.

Desafios

Segundo os dados do ECHP de finais da década de 1990, as mulheres idosas corriam riscos de pobreza elevados, e o nível de vida dos idosos em relação à população com menos de 64 anos era bastante baixo. Contudo, o relatório de estratégia nacional faz notar que, no período de 1994 a 2000, a percentagem de agregados familiares com um chefe de família com mais de 65 anos vivendo numa situação de pobreza persistente diminuiu de 12,5% para 7,2%²⁵. O objectivo actual do governo é reduzir esta percentagem para 2% até 2007 e, se possível, eliminar a pobreza persistente neste grupo da população.

²⁵

Uma pessoa em situação de pobreza persistente vive com menos de 60% do rendimento médio e carece de meios básicos como uma refeição quente, vestuário quente e habitação adequada.

A situação relativa dos rendimentos dos idosos reflecte nomeadamente o facto de a Irlanda ser actualmente o único Estado-Membro que não tem qualquer regime de pensões obrigatório ligado aos rendimentos para a maioria dos trabalhadores. Além disso, a expansão da cobertura dos regimes de pensões profissionais – e o emprego em sectores que têm uma boa cobertura – é bastante recente e levará algum tempo a produzir o seu pleno impacto nos rendimentos dos pensionistas.

Em matéria de sustentabilidade financeira, a Irlanda destaca-se como o Estado-Membro da UE com menor percentagem de idosos – há 11,2% de pessoas com 65 anos ou mais. Esta percentagem permanecerá mais ou menos ao mesmo nível durante os próximos 10 anos, prevendo-se que aumente depois acentuadamente para 15% em 2021, 19% em 2031 e 28% em 2056. O envelhecimento coloca, assim, os mesmos desafios à Irlanda que aos outros Estados-Membros, mas a Irlanda tem um período um pouco mais longo para se preparar até o envelhecimento produzir todo o seu impacto.

Prevê-se que as despesas públicas com as pensões do primeiro pilar (incluindo as pensões dos trabalhadores do serviço público) aumentem de 4,6% do PNB em 2000 para 6,7% do PNB em 2020 e 9% do PNB em 2050. Estas projecções pressupõem uma taxa de actividade muito elevada de 80% em 2050 (68% em 2001). Se a taxa de actividade aumentasse para cerca de 75%, o aumento das despesas com pensões seria 0,7 pontos percentuais mais elevado. As actuais taxas de contribuição para o Social Insurance Fund são consideradas (mais do que) suficientes, mas poderão ser necessários grandes aumentos das taxas de contribuição (mais do dobro) se as prestações forem indexadas aos salários ou se as pensões mais baixas forem aumentadas em termos reais.

O aumento da cobertura das pensões complementares também é considerado crucial para permitir que as pessoas mantenham um nível de vida adequado depois de se reformarem e para contribuir para a repartição dos futuros encargos financeiros por um maior número de pessoas. Actualmente, os planos de pensões profissionais e privados abrangem cerca de 50% dos trabalhadores, havendo taxas de cobertura particularmente baixas em determinados sectores (p.ex. "hotéis e restaurantes" e "comércio grossista e retalhista"). O governo está a procurar aumentar a cobertura para 70% dos trabalhadores.

Tendo em conta o importante papel desempenhado pelos regimes profissionais no sistema de pensões irlandês, será importante assegurar não só um melhor acesso para todos os trabalhadores, mas também uma maior exportabilidade dos direitos de pensão, sobretudo no âmbito dos regimes de prestações definidas. A Lei das Pensões (alterada) de 2002 reduziu os períodos máximos de aquisição dos direitos de pensão a dois anos e melhorou a transferência, a preservação e a reavaliação dos direitos de pensão dos beneficiários dos regimes de pensões profissionais.

Respostas aos desafios

Em resultado da progressiva expansão dos seguros obrigatórios, entre meados da década de 1970 e meados da década de 1990, em 2016 86% das pensões serão baseadas na segurança social. A ausência de uma condição de subordinação aos recursos e o facto de estas pensões contributivas serem mais elevadas do que as pensões sociais deverá reduzir o número de pensionistas com rendimentos muito baixos. Além disso, o governo declarou a sua intenção de aumentar significativamente as pensões de base e os complementos pagos para os cônjuges e parceiros dependentes, de modo a que a pensão mais baixa atinja € 200 por semana até 2007.

O governo também estabeleceu o objectivo de estender a cobertura dos regimes de pensões complementares a 70% da mão-de-obra. Para tal, irá introduzir as *Personal Retirement Savings Accounts* (PRSA), a partir de 2003, como principal meio para aumentar essa cobertura. As PRSA estarão sujeitas a limites legais no tocante aos encargos administrativos e os direitos de pensão podem ser mantidos sem qualquer penalização se um titular mudar de emprego ou deixar de trabalhar. A participação numa PRSA será voluntária para os particulares, mas os empregadores serão obrigados a facilitar essa participação, a não ser que já tenham um regime de pensões profissional. Realizar-se-á também uma campanha de informação pública. Disposições legislativas recentes exigem que os progressos efectuados sejam analisados dentro de três anos. O Quarterly National Household Survey (Inquérito Nacional Trimestral às Famílias) foi aperfeiçoado de modo a permitir acompanhar a evolução da cobertura dos regimes de pensões.

O relatório de estratégia nacional anuncia a publicação de um documento de consulta que deverá incluir duas medidas que melhorariam as oportunidades de aquisição de direitos de pensão adequados: a eliminação do condicionamento da reforma aos 65 anos (aos 66 anos volta a ser possível combinar uma pensão de reforma com rendimentos do trabalho) e a possibilidade de adiar a passagem à reforma a troco de uma melhoria das prestações.

Um elemento fundamental da estratégia irlandesa é a acumulação de um fundo de reserva para pré-financiar parcialmente as pensões públicas que serão pagas a partir de 2025. Os activos do fundo de reserva serão utilizados pelos futuros ministros das Finanças a partir de 2025 até pelo menos 2055. A dimensão dos activos utilizados aumentará de acordo com o crescimento da percentagem de pessoas com mais de 65 anos na população. O governo é obrigado por lei a contribuir anualmente para o fundo com 1% do PNB. O valor actual dos activos, 8% do PNB, deverá atingir 43% do PNB até 2025. Poderão ser ainda feitas contribuições adicionais (o fundo foi lançado com o produto da privatização da empresa pública de telecomunicações).

Reconhecendo a necessidade de vigiar a sustentabilidade do sistema de pensões irlandês, em 1998 o governo decidiu realizar análises actuariais periódicas da situação financeira do Social Insurance Fund (SIF). A capacidade do National Pension Reserve Fund para satisfazer as futuras responsabilidades no domínio das pensões também é avaliada periodicamente. A primeira e única análise do SIF efectuada até à data reportou-se ao período de 2001 a 2056 e concentrou-se na adequação das actuais taxas de contribuição em cenários alternativos de indexação e níveis-alvo das pensões.

Conclusão

O relatório de estratégia nacional irlandês formula um claro compromisso de melhorar a adequação aumentando as pensões mais baixas e alargando rapidamente a cobertura das pensões complementares voluntárias a 70% da população activa. Esta vasta cobertura é importante para assegurar a eficácia da função de substituição dos rendimentos desempenhada pelos regimes de pensões, restando saber se isso poderá ser alcançado através da actual abordagem inteiramente voluntária.

A Irlanda fez bons progressos no sentido de assegurar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões, ao mesmo tempo que tomou medidas para aumentar a adequação das prestações. O sistema público parece ser, em termos gerais, financeiramente sustentável, não obstante o grande aumento das futuras despesas com pensões, graças ao empenhamento do governo em acumular um fundo de reserva considerável para satisfazer as responsabilidades

futuras. Além disso, há o compromisso de vigiar a adequação das taxas de contribuição através de análises actuariais periódicas, que deverão ajudar a reagir às indicações de necessidade de ajustamentos, caso as taxas de actividade aumentem menos do que o previsto ou sejam introduzidas alterações na indexação, ou novos objectivos para os níveis das prestações, contribuindo, assim, para manter o sistema numa situação sustentável.

Estatísticas de base

	IRL						UE15					
Situação recente dos rendimentos (dados do ECHP 1999)												
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 50% da mediana)	10	14	10	7	11	19	11	12	10	9	12	13
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 60% do rendimento médio)	17	34	16	26	17	41	17	20	17	17	18	22
Desigualdade da distribuição dos rendimentos ¹	4,9	4,5					5,1	4,5				
Rendimento das pessoas com mais de 65 anos como rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos ¹	0,69		0,74		0,65		0,88		0,92		0,86	
Projectões a longo prazo das despesas públicas com pensões (CPE 2001)												
	Nível			aumento % 2000-50	Nível			aumento % 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Rácio de dependência dos idosos ²	16,8	22,1	40,0	139,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Despesas públicas com pensões,% do PIB ³	4,6	6,7	9,0	95,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050) ³	Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB			Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB								
Dependência demográfica				4,5				6,4				
+ Emprego				-0,9				-1,1				
+ Elegibilidade				1,4				0,6				
+ Nível das prestações				-0,7				-2,8				
= Total (incluindo resíduo)				4,3				3,1				
Despesas com pensões segundo o SESPROS ^{4, 8} (1999)				3,8				12,7				
Âmbito de aplicação das políticas para garantir pensões sustentáveis												
Emprego (2001)	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
Taxa de emprego (15-64) ⁵	65,7		76,4		55,0		63,9		73,0		54,9	
Taxa de emprego (55-64) ⁵	46,8		64,7		28,8		38,5		48,6		28,8	
Idade efectiva de abandono do mercado de trabalho ⁶	64,3		64,9		62,8		ND		ND		ND	
Finanças públicas (2001) ⁷												
Dívida pública, % do PIB	36,4						62,8					
Equilíbrio orçamental, % do PIB	1,6						-0,8					
Notas:												
1.	Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados do Reino Unido são provisórios. As ponderações dos dados espanhóis serão revistas. Os dados da Suécia só abrangem as pessoas com menos de 85 anos de idade; ver nota metodológica.											
2.	Fonte: EUROSTAT, projecções demográficas. Número de pessoas com 65 ou mais anos de idade em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos.											
3.	Fonte: Comité de Política Económica, Relatório sobre os desafios orçamentais colocados pelo envelhecimento das populações, 24 de Outubro de 2001; ver nota metodológica. Para a Irlanda, as despesas públicas com pensões é calculada em percentagem do PNB.											
4.	Fonte: SESPROS, EUROSTAT; ver nota metodológica. As despesas dos regimes profissionais não estão disponíveis para a Irlanda, pelo que não é incluída no valor apresentado no presente quadro.											
5.	Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001.											
6.	Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001. Método de cálculo ainda em discussão.											
7.	Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN.											
8.	Na Irlanda, não há dados disponíveis sobre os regimes de pensões profissionais para os trabalhadores do sector privado com reservas constituídas.											

ITÁLIA

Características principais do sistema de pensões

Embora o primeiro pilar continue a estar fragmentado em mais de cinquenta regimes diferentes, as reformas realizadas na década de 1990 unificaram progressivamente as regras de base e a maioria dos regimes é administrada pela instituição da segurança social para o sector privado (INPS), que é responsável por 2/3 das despesas com pensões e cobre a maior parte dos trabalhadores do sector privado e dos trabalhadores não assalariados. As pensões dos trabalhadores do sector público são administradas por uma instituição separada (INPDAP). Os cinco regimes de maior dimensão absorvem cerca de 80% das despesas públicas com pensões.

Este primeiro pilar cobre 100% da população activa registada existente na Itália e inclui pensões de velhice, invalidez e sobrevivência. As pensões de velhice foram responsáveis por 70% das despesas públicas com pensões em 2000, as pensões de invalidez por 13% e as de sobrevivência pelos restantes 17%. A taxa de contribuição dos trabalhadores assalariados é de 32,7%, variando entre 13,5 e 17% no caso dos trabalhadores não assalariados (devendo ser aumentada para 19% nos próximos anos). As transferências do orçamento geral ascenderam a 0,8% do PIB em 2001. Outros 2,2% do PIB foram utilizados para financiar prestações incluídas nas despesas com pensões, mas classificadas como assistência social e financiadas pelas receitas fiscais.

As pensões e as prestações sociais públicas constituem a principal fonte de rendimentos para os idosos, especialmente nos segmentos mais desfavorecidos da população, assegurando entre 54,5% e 86,2% dos rendimentos das pessoas com mais de 65 anos.

A reforma dos regimes de pensões do primeiro pilar, em 1995, está a induzir uma mudança progressiva do actual regime de prestações definidas para um regime de contribuições definidas fictícias, que deverá ser plenamente aplicado a todas as pessoas que entraram no mercado de trabalho a partir de 31 de Dezembro de 1995. Isto significa que as pensões integralmente provenientes de contribuições definidas só serão pagas a partir de 2035. Entretanto, durante o período de transição, as gerações mais velhas conservarão, pelo menos parcialmente, os seus direitos de pensão de acordo com as antigas regras. Os trabalhadores que tinham pelo menos 18 anos de contribuições em finais de 1995 continuam a ser abrangidos pelo antigo método de prestações definidas para o cálculo das suas pensões. O novo sistema produzirá prestações de reforma significativamente mais baixas, caso se mantenham os anos de contribuição e as idades de reforma actuais: no regime público de pensões, a taxa de substituição de rendimentos de um trabalhador aos 60 anos de idade e 35 anos de contribuição descerá de 67,1% em 2010 para 56% em 2020 e, principalmente devido ao aumento da longevidade, para 48,1% em 2050. A descida é maior para os trabalhadores não assalariados, levando a uma maior convergência das taxas de substituição líquidas dos trabalhadores assalariados e dos trabalhadores não assalariados.

Nos termos do novo sistema, as prestações são calculadas com base no montante das contribuições pagas ao longo de toda a carreira profissional e capitalizadas à taxa de crescimento do PIB. O valor das contribuições acumuladas é traduzido numa pensão com base numa equivalência actuarial, tendo em conta a restante esperança de vida na idade de reforma. A passagem à reforma será possível entre os 57 e os 65 anos de idade, tanto para os homens como para as mulheres, mas os trabalhadores não podem reformar-se antes de terem

atingido um nível de pensão equivalente a 1,2 vezes a pensão mínima garantida a partir dos 65 anos de idade (prestação de velhice). A fim de compensar o impacto do aumento da esperança de vida, os coeficientes utilizados para converter as contribuições numa pensão são revistas de dez em dez anos numa base actuarial.

As reformas dos regimes de pensões da década de 1990 introduziram um novo quadro legal para os regimes de pensões complementares. A oferta deste tipo de pensões pode agora assumir uma de três formas diferentes: fundos fechados (negociados) baseados em acordos colectivos; fundos abertos geridos por intermediários financeiros; e, desde 2000, planos de pensões individuais, por meio de apólices de seguros de vida (terceiro pilar). Os trabalhadores podem aderir aos fundos abertos individualmente ou em grupos. A participação num fundo de pensões é sempre voluntária para os trabalhadores e as prestações são calculadas, com algumas excepções, com base em contribuições definidas. Em 2001, a participação nos fundos fechados e abertos era ligeiramente inferior a 10% da população activa; no caso dos trabalhadores não assalariados, a percentagem era apenas de 4% e no caso dos funcionários públicos praticamente igual a zero.

Existem prestações complementares destinadas a elevar as pensões mais baixas até um determinado nível mínimo. Os idosos sem rendimentos suficientes podem recorrer à assistência social.

Desafios

A Itália será, dos actuais 15 Estados-Membros, aquele que terá o maior rácio de dependência dos idosos: mais de 60% em 2050 quando eram apenas 26% em 2000. O governo começou, na década de 1990, a procurar definir soluções susceptíveis de garantir simultaneamente a sustentabilidade financeira e prestações adequadas. Foi calculado que, mantendo as regras em vigor em 1990, as despesas com pensões subiriam para 23% do PIB em resultado do envelhecimento demográfico.

As reformas da década de 1990 contiveram, e conterão ainda mais, o crescimento das futuras despesas com pensões. Estas despesas crescerão, segundo as projecções, dos actuais 13,8% do PIB em 2000 para 16% do PIB em 2033, que será o valor máximo, diminuindo em seguida gradualmente. Todavia, o sistema de pensões é actualmente deficitário: 0,8% do PIB só para o sistema de segurança social, não obstante a elevadíssima taxa de contribuição de 32,7% dos salários (20% para os trabalhadores não assalariados). Se forem incluídas as pensões sociais, os subsídios do orçamento do Estado sobem para 3,0% do PIB. Prevê-se que este valor aumente para 4,5% do PIB em 2010 e que se mantenha, em seguida, mais ou menos nesse nível, até 2030. Esta elevada necessidade de financiamento reflecte o longo período de transição da reforma do primeiro pilar, que é demasiado longo para responder aos desequilíbrios demográficos causados pelo envelhecimento da geração do “baby-boom”.

Um importante desafio – e uma oportunidade para assegurar a adequação e a sustentabilidade financeira futuras – é a baixa taxa de emprego em geral (55% em 2001) e das mulheres (41%) e dos trabalhadores mais velhos (28%) em particular. Enquanto os actuais trabalhadores mais velhos puderam aceder a pensões de reforma antecipada ao abrigo das antigas regras, os desincentivos ao prolongamento da vida activa serão fortes, ao passo que no regime público de pensões reformado, com a sua estreita ligação entre as contribuições e as prestações e os seus mecanismos de ajustamento actuarial, trabalhar mais e durante mais tempo dará origem a direitos de pensão mais elevados e ajudará, assim, a resolver os potenciais problemas de adequação. Será necessário pôr fim ao amplo recurso à

reforma antecipada como instrumento de ajustamento do mercado de trabalho e melhorar as oportunidades de emprego para os trabalhadores mais velhos. Além disso, será necessário contribuir para que o grande número de postos de trabalho não declarados – muitos deles ocupados por pensionistas – saia da economia paralela.

A prevenção dos futuros problemas de adequação também exigirá uma melhoria da protecção social dos trabalhadores nas novas formas flexíveis de emprego, especialmente do trabalho a tempo parcial, que tem consequências negativas para os direitos de pensão de alguém que tenha trabalhado anteriormente a tempo inteiro. Também há um grande número de trabalhadores com um estatuto especial de trabalho por conta própria, caracterizado por uma relação estreita e contínua com uma única empresa (*parasubordinati*). A protecção social destes trabalhadores foi melhorada em 1996 através da criação de um regime especial.

Os regimes de pensões complementares desempenham actualmente um papel secundário na oferta de pensões de reforma, mas estão a desenvolver-se, sobretudo graças aos incentivos fiscais. Estes regimes poderão compensar a diminuição da taxa de substituição dos rendimentos das pensões do primeiro pilar, mas ainda têm de ser totalmente desenvolvidos em muitas empresas e sectores. Até agora, há cerca de dois milhões de trabalhadores inscritos num regime complementar. Os trabalhadores do sector público são afectados pelas mesmas medidas de reforma que os trabalhadores do sector privado, mas ainda têm de ser criados regimes de pensões complementares para esta categoria de trabalhadores.

Respostas aos desafios

Três importantes reformas realizadas durante a década de 1990 (em 1992, 1995 e 1997) aceitaram o repto de assegurar pensões financeiramente sustentáveis e transformaram radicalmente o sistema de pensões italiano. Entre outros mecanismos de redução dos custos introduzidos nessa década, e já em aplicação, incluem-se a eliminação da indexação das pensões aos salários, a elevação da idade de reforma, um maior rigor nos requisitos mínimos de elegibilidade para a reforma no período de transição, requisitos mais severos para a atribuição das prestações de invalidez e a aplicação aos regimes do sector público de regras equivalentes às regras dos regimes reformados de pensões do sector privado.

O projecto de lei relativo a uma nova reforma dos regimes de pensões (actualmente em discussão no parlamento) contém medidas para promover a oferta de pensões do segundo e do terceiro pilares, a fim de compensar a redução das taxas de substituição dos rendimentos no primeiro pilar. Entre as medidas previstas inclui-se um tratamento favorável dessas pensões no que diz respeito à tributação e às contribuições para a segurança social, e a possibilidade de desviar as contribuições para os regimes obrigatórios de indemnização por cessação de funções (*TFR - Trattamento di fine rapporto*) para os regimes de pensões profissionais. Os regimes TFR são actualmente financiados por uma taxa de contribuição de 6,91% sobre o salário bruto e geridos como reservas contabilísticas dentro da empresa, com uma taxa de juros baixa mas garantida. Com esta reforma, serão criados fundos de pensão e os activos separados dos da empresa, levando a que as empresas percam uma fonte de financiamento barata. Algumas categorias de trabalhadores já estão voluntariamente a desviar as contribuições TFR para fundos de pensões, e o governo está a tomar medidas para alargar esta possibilidade a todos os trabalhadores do sector privado e do sector público.

Conclusão

A Itália realizou grandes esforços de reforma na década de 1990, graças aos quais as despesas públicas com pensões começaram a estabilizar e a futura dinâmica de despesa deverá ser controlada. A mudança para um regime de pensões de contribuições definidas fictícias representa uma profunda modernização do primeiro pilar, a qual assume igualmente uma importância decisiva para a sua sustentabilidade financeira. Contudo, o elevado nível global de contribuições para o sistema de pensões (incluindo as contribuições para a segurança social, a indemnização por cessação de funções e as contribuições para outros regimes de pensões complementares) e a necessidade de grandes transferências do orçamento do Estado central continuam a constituir grandes desafios. O aumento das taxas de emprego, principalmente as das mulheres e dos trabalhadores mais velhos, será crucial para responder a estes desafios.

Durante o período de transição para o novo sistema, os trabalhadores mais velhos continuarão a reformar-se ao abrigo das antigas regras, que oferecem poucos incentivos para as pessoas trabalharem durante mais tempo. O novo sistema oferecerá incentivos adequados ao trabalho, graças à neutralidade actuarial, para as pessoas que entraram no mercado de trabalho a partir de 1995, o que deverá levar, por conseguinte, ao aumento das taxas de emprego. Simultaneamente, o prolongamento da vida activa proporcionará oportunidades de adquirir direitos de pensão adequados. A adequação futura também dependerá do desenvolvimento dos regimes de pensões complementares. A transformação do regime de indemnização por cessação de funções em regimes de pensões profissionais constitui uma importante oportunidade. Para assegurar a adequação será igualmente necessário resolver a questão dos direitos de pensão dos trabalhadores atípicos.

Estatísticas de base

	I						UE15					
Situação recente dos rendimentos (dados do ECHP 1999)												
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 50% da mediana)	13	8	13	7	13	9	11	12	10	9	12	13
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 60% do rendimento médio)	19	14	19	12	19	16	17	20	17	17	18	22
Desigualdade da distribuição dos rendimentos ¹	5,1	4,2					5,1	4,5				
Rendimento das pessoas com mais de 65 anos como rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos ¹	0,96		0,98		0,94		0,88		0,92		0,86	
Projecções a longo prazo das despesas públicas com pensões (CPE 2001)												
	Nível			aumento % 2000-50	Nível			aumento % 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Rácio de dependência dos idosos ²	26,6	36,7	61,0	131,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Despesas públicas com pensões,% do PIB ³	13,8	14,8	14,1	2,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050) ³	Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB				Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB							
Dependência demográfica	9,5				6,4							
+ Emprego	-3,1				-1,1							
+ Elegibilidade	-1,4				0,6							
+ Nível das prestações	-4,9				-2,8							
= Total (incluindo resíduo)	0,2				3,1							
Despesas com pensões segundo o SESPROS ⁴ (1999)	15,1				12,7							
Âmbito de aplicação das políticas para garantir pensões sustentáveis												
Emprego (2001)	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
Taxa de emprego (15-64) ⁵	54,8		68,5		41,1		63,9		73,0		54,9	
Taxa de emprego (55-64) ⁵	28,0		40,4		16,2		38,5		48,6		28,8	
Idade efectiva de abandono do mercado de trabalho ⁶	60,4		60,4		60,3		ND		ND		ND	
Finanças públicas (2001) ⁷												
Dívida pública, % do PIB	109,9						62,8					
Equilíbrio orçamental, % do PIB	-2,2						-0,8					
Notas:												
1. Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados do Reino Unido são provisórios. As ponderações dos dados espanhóis serão revistas. Os dados da Suécia só abrangem as pessoas com menos de 85 anos de idade; ver nota metodológica.												
2. Fonte: EUROSTAT, projecções demográficas. Número de pessoas com 65 ou mais anos de idade em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos.												
3. Fonte: Comité de Política Económica, Relatório sobre os desafios orçamentais colocados pelo envelhecimento das populações, 24 de Outubro de 2001; ver nota metodológica.												
4. Fonte: SESPROS, EUROSTAT; ver nota metodológica.												
5. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001.												
6. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001. Método de cálculo ainda em discussão.												
7. Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN.												

LUXEMBURGO

Características principais do sistema de pensões

O primeiro pilar do sistema de pensões do Luxemburgo é constituído por um regime geral para os trabalhadores do sector privado e os trabalhadores assalariados e por um regime especial para os funcionários públicos. As prestações de reforma estão ligadas às remunerações.

O regime geral de pensões é financiado através de uma contribuição de 24% sobre os salários, que é paga em partes iguais pelos empregadores, os trabalhadores e o orçamento do Estado. A taxa de contribuição é determinada por um período de sete anos com base numa avaliação actuarial do regime. Este compromisso de estabilidade das taxas de contribuição a longo prazo é possibilitado por um avultado fundo de reserva que não deve ser inferior a 1,5 vezes o montante anual das prestações pagas. A reserva actualmente existente equivale ao triplo desse montante.

As taxas líquidas de substituição dos rendimentos, para uma carreira contributiva completa, no regime geral, são elevadas, atingindo quase 100% do rendimento anterior à reforma de um trabalhador que ganhe o salário médio, ao fim de 40 anos de contribuição. É garantida uma pensão mínima de €1190 ao fim de 40 anos de contribuição.

Esta situação faz com que haja pouca necessidade de regimes complementares. Os regimes de pensões profissionais desenvolveram-se principalmente nas empresas estrangeiras ou em empresas industriais e comerciais de muito grande dimensão, bem como no sector bancário. Os planos de pensões individuais beneficiam de incentivos fiscais.

O regime de rendimento mínimo garantido (RMG) subordinado a condições de recursos assegura um rendimento básico às pessoas que não têm direitos de pensão adequados nem outros recursos. O montante mensal para uma pessoa só é de €942.

As condições de vida dos reformados são muito semelhantes às da população activa, e os idosos não correm maior risco de pobreza do que as outras pessoas.

Desafios

Segundo as projecções, o envelhecimento demográfico será um pouco menos pronunciado no Luxemburgo do que na média da União Europeia. Contudo, o sistema de pensões luxemburguês é muito afectado pelo elevado nível de emprego dos não residentes. Devido ao baixo nível de desemprego, a maioria dos novos postos de trabalho – 75% dos postos de trabalho criados em 2001 – está ocupada por residentes nos países vizinhos. Desde que as actuais taxas de crescimento do emprego possam ser mantidas, o Luxemburgo não deverá enfrentar dificuldades de financiamento das pensões públicas até 2050. No entanto, isto baseia-se no pressuposto da existência de uma taxa anual de crescimento económico na ordem dos 4% e, logo, de um afluxo contínuo de trabalhadores. Com metade desta taxa de crescimento, a taxa de contribuição teria de ser aumentada dos actuais 24% para 46%, de acordo com as últimas informações fornecidas pelo Luxemburgo. A gestão do fundo de reserva terá de desempenhar um papel importante na preparação do aumento do número de pensionistas.

No mercado de trabalho interno é possível aumentar as taxas de emprego de modo a alargar a base contributiva. Apesar de existir uma taxa de desemprego muito baixa, a taxa de emprego dos residentes com idades compreendidas entre os 15 e os 64 anos era de 62,9% em 2001, situando-se abaixo da média comunitária. A taxa de emprego das mulheres também era comparativamente baixa: 50,9%. Menos de um quarto dos residentes entre os 55 e os 64 anos estão empregados – metade do objectivo fixado no Conselho Europeu de Estocolmo.

Respostas aos desafios

Em 2001 foi lançada uma mesa redonda sobre as pensões com a participação dos sindicatos, de representantes das entidades patronais e dos partidos políticos. Esta mesa redonda analisou as questões das pensões mínimas e da convergência do nível das pensões pagas pelos regimes de segurança social dos trabalhadores do sector público e do sector privado. Entre as medidas decididas nestes debates inclui-se o aumento das pensões mínimas de velhice e de sobrevivência e um aumento proporcional de 3,9% do montante das pensões. Porém, os participantes na mesa redonda decidiram que algumas das melhorias poderiam ser anuladas se a avaliação actuarial seguinte mostrasse que o fundo de reserva corria o risco de diminuir para menos do mínimo legal de 1,5 vezes as despesas anuais, mas que isto não afectaria as pensões mais baixas.

Duas reformas recentes tentam resolver o problema das baixas taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos. Uma é a reforma do regime de pensões de invalidez, com o objectivo de promover a reabilitação e não a reforma. A nova lei prevê várias medidas para auxiliar um trabalhador que fique incapacitado para desempenhar o seu trabalho actual. Em primeiro lugar, realizam-se exames para averiguar se o trabalhador pode voltar para o emprego anterior. Se não puder, deverá ser-lhe atribuído um novo posto de trabalho dentro da mesma empresa, se esta tiver mais de 25 trabalhadores. Se não for possível ficar a trabalhar na mesma empresa, o trabalhador é registado como desempregado e tem direito a um subsídio de desemprego enquanto prossegue a busca de outras oportunidades de emprego apropriadas. Se não for possível colocá-lo num emprego alternativo durante o período legal de pagamento da prestação de desemprego, o trabalhador tem direito a um subsídio de espera, que corresponde ao nível de uma pensão de invalidez.

A outra medida é a introdução de um novo mecanismo de aumentos escalonados das pensões, baseados na idade e na carreira contributiva, para trabalhadores com pelo menos 55 anos de idade e uma carreira contributiva de 38 anos. Esta medida deve incentivar as pessoas a prolongarem a sua vida profissional.

O governo está empenhado em definir um enquadramento legal para uma política de investimento mais dinâmica, se bem que prudente, para o fundo de reserva. Em 2001 foi iniciado um estudo sobre esta questão, estando actualmente em preparação um projecto de lei. O relatório de estratégia nacional faz notar que a estratégia de investimento conservadora seguida no passado protegeu o fundo de reserva da actual crise dos mercados financeiros.

Uma lei de 8 de Junho de 1999 estabelece um quadro legislativo para os regimes de pensões complementares organizados pelas entidades patronais. Embora deixe às empresas a liberdade de introduzirem ou não um desses regimes, a lei define os direitos dos trabalhadores e garante a igualdade de tratamento relativamente à tributação dos diversos tipos de regimes profissionais (reservas contabilísticas, fundos externos, seguros colectivos).

O governo prevê a introdução de um novo tipo de planos de pensões individuais. Esses planos poderiam pagar até 50% das poupanças acumuladas numa única prestação.

O relatório de estratégia nacional apresenta várias medidas para melhorar os direitos de pensão dos pais – na sua maioria mães – que interrompem a sua carreira para cuidar dos filhos. Estas medidas deverão reduzir a disparidade entre as pensões médias de homens e mulheres. Foi criado um grupo de trabalho na sequência da mesa redonda sobre pensões para analisar o modo de reforçar os direitos de pensão individuais das mulheres.

Conclusão

O sistema de pensões do Luxemburgo baseia-se num forte consenso político e assegura um elevado nível de adequação. A sua sustentabilidade financeira está, todavia, dependente não só do contributo de taxas de crescimento económico relativamente elevadas, no futuro, mas também do importante contributo dos trabalhadores não residentes para a economia e o sistema de pensões luxemburgueses. As flutuações do número de trabalhadores estrangeiros poderiam amplificar os efeitos do envelhecimento demográfico da população residente. A diferença entre o rácio de dependência demográfica (pessoas com mais de 65 anos em relação às pessoas entre os 15 e os 64 anos) e o rácio de dependência económica (pessoas que recebem prestações em relação às pessoas empregadas) poderia tornar-se muito maior no Luxemburgo do que em qualquer outro Estado-Membro. Se houvesse uma diminuição do emprego dos trabalhadores não residentes, uma população residente envelhecida teria de suportar não só as pensões dos pensionistas residentes, mas também as pensões de um grande número de pensionistas que vivem fora do Luxemburgo. Este risco deve ser tido em conta ao decidir a quantidade de reservas que o regime geral de pensões deve manter. A sustentabilidade financeira dependerá menos da disponibilidade de trabalhadores não residentes se as taxas de emprego dos residentes aumentarem – em particular as das mulheres e das pessoas com mais de 55 anos.

Estatísticas de base

	L						UE15					
Situação recente dos rendimentos (dados do ECHP 1999)												
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 50% da mediana)	6	4	6	3	7	4	11	12	10	9	12	13
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 60% do rendimento médio)	14	8	13	6	14	10	17	20	17	17	18	22
Desigualdade da distribuição dos rendimentos ¹	4,0	3,2					5,1	4,5				
Rendimento das pessoas com mais de 65 anos como rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos ¹	0,99		1,01		0,98		0,88		0,92		0,86	
Projecções a longo prazo das despesas públicas com pensões (CPE 2001)												
	Nível			aumento % 2000-50	Nível			aumento % 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Rácio de dependência dos idosos ²	21,5	28,2	38,0	76,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Despesas públicas com pensões,% do PIB ³	7,4	8,2	9,3	25,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050) ³	Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB				Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB							
Dependência demográfica	ND				6,4							
+ Emprego	ND				-1,1							
+ Elegibilidade	ND				0,6							
+ Nível das prestações	ND				-2,8							
= Total (incluindo resíduo)	ND				3,1							
Despesas com pensões segundo o SESPROS ⁴ (1999)	10,9				12,7							
Âmbito de aplicação das políticas para garantir pensões sustentáveis												
Emprego (2001)	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
Taxa de emprego (15-64) ⁵	62,9		74,8		50,9		63,9		73,0		54,9	
Taxa de emprego (55-64) ⁵	24,4		34,8		14,0		38,5		48,6		28,8	
Idade efectiva de abandono do mercado de trabalho ⁶	57,5		58,0		56,0		ND		ND		ND	
Finanças públicas (2001) ⁷												
Dívida pública, % do PIB					5,6		62,8					
Equilíbrio orçamental, % do PIB					6,1		-0,8					
Notas:												
1. Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados do Reino Unido são provisórios. As ponderações dos dados espanhóis serão revistas. Os dados da Suécia só abrangem as pessoas com menos de 85 anos de idade; ver nota metodológica.												
2. Fonte: EUROSTAT, projecções demográficas. Número de pessoas com 65 ou mais anos de idade em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos.												
3. Fonte: Comité de Política Económica, Relatório sobre os desafios orçamentais colocados pelo envelhecimento das populações, 24 de Outubro de 2001; ver nota metodológica.												
4. Fonte: SESPROS, EUROSTAT; ver nota metodológica.												
5. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001.												
6. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001. Método de cálculo ainda em discussão.												
7. Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN.												

PAÍSES BAIXOS

Características principais do sistema de pensões

Nos Países Baixos, o sistema de pensões do primeiro pilar é composto por um regime de base estatal de pensões de velhice, que assegura prestações de montante fixo a todos os residentes com mais de 65 anos de idade. O regime é financiado pelas contribuições cobradas sobre os salários, segundo uma taxa que está limitada por lei a 18,25%, no máximo, mas os direitos à pensão de base aumentam em função da residência no país entre os 15 e os 65 anos de idade. O valor actual da pensão de base para uma pessoa só ronda €825 por mês, o que elimina quase por completo o risco de pobreza para as pessoas com mais de 65 anos. O valor da pensão de base está ligado ao do salário mínimo que, por sua vez, acompanha o salário médio. Em 1999, a pensão de base representava mais de metade do rendimento total bruto de mais de três quartos das pessoas com mais de 65 anos.

O segundo pilar, constituído pelos regimes de pensões profissionais, está mais desenvolvido nos Países Baixos do que em qualquer outro país da UE, graças aos acordos colectivos que asseguravam a cobertura obrigatória de pelo menos 91% dos trabalhadores em 2001. Estes regimes são totalmente financiados por capitalização, incluindo os dos funcionários públicos e os dos professores, e o nível de capitalização em finais de 2001 ascendia a quase 120% das responsabilidades com as pensões (108% do PIB em 2001), embora seja provável que este valor tenha descido desde então devido à recente crise bolsista. Os regimes são normalmente de prestações definidas; só 4% dos trabalhadores que têm uma pensão complementar pertencem a um plano de pensão de contribuições definidas. Porém, a percentagem de regimes baseados nos salários de fim de carreira diminuiu de 14% dos trabalhadores abrangidos por um regime profissional em 1995 para 7% em 2001. A maior parte dos regimes de prestações definidas não atendem aos aumentos salariais ocorridos nos últimos anos antes da passagem à reforma. 30% dos membros de regimes de pensões pertenciam a regimes que calculam as prestações com base na média da carreira.

Os planos de pensões individuais do terceiro pilar são favorecidos pelo sistema fiscal. As contribuições são dedutíveis até ao nível exigido para acumular direitos de pensão equivalentes a 70% do salário de fim de carreira. Os activos pertencentes aos regimes do terceiro pilar ascendiam a 58% do PIB em 2001.

Desafios

Se a ligação (indirecta) entre os salários e a pensão de base do Estado se mantiver, e tendo em conta o aumento do pagamento de prestações pelos regimes profissionais, ainda em maturação, a adequação não será um problema no sistema de pensões holandeses. Contudo, é provável que a disparidade entre os homens e as mulheres mais idosos em termos de nível de vida relativo continue a ser bastante grande, devido ao facto de a importância dos regimes de pensões profissionais ainda estar a crescer e as prestações desses regimes reflectirem os padrões de emprego e remuneração do passado. Além disso, até 1994 era possível excluir os trabalhadores a tempo parcial – na sua maioria mulheres – dos regimes de pensões profissionais.

O relatório de estratégia nacional holandês apresenta estimativas segundo as quais o envelhecimento originará um aumento das despesas públicas equivalente a aproximadamente 9% do PIB, no máximo, em 2040: 4,3% para as pensões de base de velhice, 3,6% para os cuidados de saúde, 0,7% para as prestações de invalidez e 0,4% para outras rubricas. As projecções efectuadas para o Comité de Política Económica apontam para um aumento de 6,2% do PIB (cobrindo toda a substituição dos rendimentos das pessoas com mais de 55 anos pelas pensões públicas, incluindo as pensões de invalidez), um dos maiores aumentos registados na União, embora o nível projectado para 2050 esteja próximo da média comunitária.

Há algumas possibilidades de aumentar o emprego nos Países Baixos. A taxa de emprego global e a taxa de emprego das mulheres são superiores aos objectivos fixados em Lisboa e em Estocolmo, mas a percentagem de mulheres que trabalham a tempo parcial é muito elevada (69% em 2000). A taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos também permanece baixa: um pouco menos de 40% em 2001. Isto exige, em particular, uma revisão do modo de funcionamento do regime de pensões de invalidez e das estruturas de incentivos existentes nos regimes de pensões profissionais.

O relatório holandês também assinala como importantes desafios as influências internacionais crescentes que se fazem sentir no sistema de pensões nacional. O sistema tem de ser adaptado à crescente mobilidade da mão-de-obra e do capital através das fronteiras. Por outro lado, a situação financeira dos fundos de pensões e a sua capacidade de oferecer prestações adequadas dependerão da inflação na zona Euro e, de um modo mais geral, da evolução dos mercados financeiros. O relatório de estratégia nacional insiste, por isso, na importância de manter políticas macroeconómicas orientadas para a estabilidade, incluindo o rigoroso cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Por último, na análise por pares realizada em Outubro de 2002, os Países Baixos também manifestaram preocupação a respeito da insegurança jurídica causada pela contestação, baseada nas regras de concorrência da UE, à obrigatoriedade da inscrição nos regimes de pensões profissionais. Até agora, esta contestação nunca foi bem sucedida, mas foi confirmado que a posição dominante dos regimes profissionais que beneficiam da obrigatoriedade de inscrição deve ser justificada por elementos de solidariedade.

Respostas aos desafios

O governo e os parceiros sociais estão empenhados em aumentar ainda mais as taxas de participação nos regimes de pensões profissionais. Os parceiros sociais a nível central emitiram recomendações sobre esta questão para os processos descentralizados de negociação colectiva na Primavera de 2001. Um novo passo para uma taxa de participação de 100% (em 2001 era de 91%) seria a imposição da obrigatoriedade de inscrição no regime de pensões profissional ao sector das agências de emprego temporário, a qual está actualmente em discussão. O governo decidirá, com base numa análise dos resultados alcançados pelos parceiros sociais, a realizar em 2006, se é ou não necessário adoptar legislação que impossibilite a exclusão de indivíduos ou grupos de trabalhadores dos regimes de pensões. Os parceiros sociais também chegaram a acordo sobre as recomendações relativas à indexação das pensões profissionais.

Apesar do aumento significativo das despesas públicas causado pelo envelhecimento, os Países Baixos comprometeram-se a manter o regime de base de pensões do Estado na sua forma actual. O financiamento deverá ser assegurado através de transferências do orçamento geral, assim que a taxa máxima de contribuição de 18,25% deixe de ser suficiente para

cobrir as despesas. É previsível que tal aconteça por volta de 2010. O governo espera que haja suficientes recursos orçamentais disponíveis. Esta disponibilidade deverá ser assegurada por uma maior redução da dívida pública. Está a ser constituído um fundo virtual de poupança para as pensões de velhice em que estas poupanças serão destinadas ao financiamento das pensões a partir de 2020. Como não se trata de um fundo real, a utilização desses recursos implica o possível aumento da dívida pública depois de 2020. A necessidade de empréstimos do governo será atenuada pelo facto de a tributação diferida das pensões complementares proporcionar receitas acrescidas na altura em que tiverem de ser pagas mais pensões públicas. O governo prevê que estas receitas fiscais extraordinárias ascendam a cerca de 5% do PIB em 2040.

O aumento das taxas de emprego também terá de contribuir significativamente para assegurar o futuro financiamento das pensões. Expressas em equivalentes de trabalho a tempo inteiro, as taxas de emprego nos Países Baixos estão próximas da média europeia, o que significa que é possível melhorá-las através de mais oportunidades de emprego a tempo inteiro, sobretudo para as mulheres. Isto ajudaria a criar a margem orçamental necessária, uma vez que o aumento dos salários não gera direitos de pensão adicionais para as pensões públicas de montante fixo. Estima-se que um aumento de 5 pontos percentuais nas taxas de emprego cria uma margem orçamental de 1,2% do PIB.

Quanto ao emprego dos trabalhadores mais velhos, o governo pretende aumentar a sua taxa de actividade em 0,75 pontos percentuais por ano. Este aumento deverá ser alcançado através de várias medidas: o tratamento fiscal favorável dos regimes de pensões de reforma antecipada está a ser progressivamente abolido e os parceiros sociais já reformaram os regimes de reforma antecipada que abrangem 83% dos trabalhadores mais velhos. Os membros que adiem a sua passagem à reforma ao abrigo de um desses regimes terão direito a uma pensão complementar mais elevada a partir dos 65 anos de idade. O número de idosos que recorre ao subsídio de desemprego deverá ser reduzido obrigando-se os empregadores a contribuírem para as despesas com os subsídios de desemprego dos trabalhadores com mais de 57½ anos e reintroduzindo a obrigação para estes últimos de procurar trabalho. A lei orçamental de 2002 introduziu subsídios directos e descontos nas contribuições como incentivos financeiros para o emprego dos trabalhadores mais velhos.

Estão previstas outras disposições legislativas que terão efeitos positivos sobre o emprego dos trabalhadores mais velhos. O governo adoptará legislação proibindo a discriminação em razão da idade no emprego e na formação. A legislação também assegurará que os trabalhadores mais velhos que acabem as suas carreiras com salários reduzidos não serão desproporcionadamente penalizados em termos dos seus direitos de pensão, nos regimes que calculam as prestações com base nos salários de fim de carreira. Por último, também está prevista uma reforma do regime de pensões de invalidez; esta reforma deverá diminuir o número de pessoas que são actualmente classificadas como total ou parcialmente incapacitadas para o trabalho, que neste momento é de quase 1 milhão.

A estratégia para fazer face ao desafio colocado ao sistema público de pensões e às finanças públicas em geral depende da extinção da dívida pública até 2010, o que exige um excedente anual entre 1,25 e 1,75% do PIB até 2010. Isto reduzirá o pagamento de juros, permitindo que os fundos sejam afectados a um fundo de reserva para pensões fictício. Além disso, um aumento das receitas fiscais pagas pelos futuros pensionistas, em particular das pensões pagas pelos fundos do segundo pilar, ajudará a enfrentar o desafio financeiro, designadamente a partir de 2020. Todavia, o recurso ao fundo de reserva fictício implicará um aumento dos níveis de endividamento.

A sustentabilidade financeira dos regimes do segundo pilar depende largamente da estabilidade da evolução macroeconómica e de uma inflação baixa, que são objectivos importantes das políticas económicas em geral. Além disso, os requisitos relativos ao nível de capitalização impostos a estes regimes são elevados e oferecem, assim, uma vantajosa margem de segurança face às quedas da bolsa. Não obstante este facto, as recentes quedas reduziram o valor dos activos de alguns fundos abaixo do nível exigido. Uma maior diminuição do valor dos activos poderá levar a ajustamentos nos níveis de contribuição, ou a uma suspensão da indexação das prestações num número considerável de fundos de pensões.

Conclusão

A estratégia dos Países Baixos em relação ao primeiro pilar depende fortemente de um objectivo ambicioso de alcançar excedentes orçamentais durante um longo período, apoiado pela intensificação das políticas de emprego e por uma reforma dos regimes de pensões de invalidez, a fim de extinguir a dívida pública. Isto deverá permitir obter o aumento substancial dos recursos públicos que será necessário para financiar as pensões públicas. Contudo, as finanças públicas estão a aproximar-se do défice em 2002, o que suscita algumas preocupações a respeito da probabilidade de êxito desta política. Quanto às pensões do segundo pilar, a estratégia prevista baseia-se na promoção de políticas macroeconómicas sãs e na manutenção de margens de capitalização seguras.

O sistema de pensões dos Países Baixos tem um bom desempenho em termos de adequação, baseando-se numa pensão pública universal de montante fixo e em pensões complementares ligadas às remunerações que abrangem uma percentagem muito elevada da população. Resta saber, todavia, se o aumento da taxa de actividade e a inclusão de trabalhadores a tempo parcial nos regimes de pensões profissionais irá permitir que as mulheres colmatem o fosso de rendimentos que as separa dos homens na velhice.

Estatísticas de base

	NL ⁸						UE15					
Situação recente dos rendimentos (dados do ECHP 1999)												
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 50% da mediana)	6	4	6	4	6	5	11	12	10	9	12	13
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 60% do rendimento médio)	11	7	11	7	12	7	17	20	17	17	18	22
Desigualdade da distribuição dos rendimentos ¹	3,7	3,7					5,1	4,5				
Rendimento das pessoas com mais de 65 anos como rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos ¹	0,93		0,98		0,89		0,88		0,92		0,86	
Projectões a longo prazo das despesas públicas com pensões (CPE 2001)												
	Nível			aumento %	Nível			aumento %				
	2000	2020	2050	2000-50	2000	2020	2050	2000-50				
Rácio de dependência dos idosos ²	20,0	29,5	41,0	103,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Despesas públicas com pensões,% do PIB ³	7,9	11,1	13,6	72,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050) ³	Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB				Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB							
Dependência demográfica					5,4	6,4						
+ Emprego					-0,6	-1,1						
+ Elegibilidade					0,5	0,6						
+ Nível das prestações					0,2	-2,8						
= Total (incluindo resíduo)					5,5	3,1						
Despesas com pensões segundo o SESPROS ⁴ (1999)					13,3	12,7						
Âmbito de aplicação das políticas para garantir pensões sustentáveis												
Emprego (2001)	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
Taxa de emprego (15-64) ⁵	74,1		82,8		65,2		63,9		73,0		54,9	
Taxa de emprego (55-64) ⁵	39,6		51,1		28,0		38,5		48,6		28,8	
Idade efectiva de abandono do mercado de trabalho ⁶	61,7		61,9		61,0		ND		ND		ND	
Finanças públicas (2001) ⁷												
Dívida pública, % do PIB							52,8					
Equilíbrio orçamental, % do PIB							0,1					
Notas:												
1.	Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados do Reino Unido são provisórios. As ponderações dos dados espanhóis serão revistas. Os dados da Suécia só abrangem as pessoas com menos de 85 anos de idade; ver nota metodológica.											
2.	Fonte: EUROSTAT, projecções demográficas. Número de pessoas com 65 ou mais anos de idade em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos.											
3.	Fonte: Comité de Política Económica, Relatório sobre os desafios orçamentais colocados pelo envelhecimento das populações, 24 de Outubro de 2001; ver nota metodológica.											
4.	Fonte: SESPROS, EUROSTAT; ver nota metodológica.											
5.	Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001.											
6.	Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001. Método de cálculo ainda em discussão.											
7.	Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN.											
8.	Nos Países Baixos, o segundo pilar está bem desenvolvido. Este facto tem um impacto directo positivo no sistema público de pensões ao reduzir a pressão do envelhecimento da população sobre o primeiro pilar. No entanto, também há uma consequência indirecta importante: os impostos sobre as futuras prestações de reforma (que são pagas pelos fundos privados) deverão ser bastante elevados e poderão compensar parcialmente o aumento das pensões do regime público.											

ÁUSTRIA

Características principais do sistema de pensões

O primeiro pilar é composto por um regime geral para os trabalhadores do sector privado e por regimes especiais para os trabalhadores não assalariados, os agricultores e os funcionários públicos. Em 2001, cerca de 95% da população activa estava coberta por seguros de reforma obrigatórios.

Os regimes são predominantemente financiados através das contribuições. A actual taxa de contribuição é de 22,8% das remunerações relevantes para o direito à pensão de reforma e tem sido mantida nesse nível nos últimos anos. Os trabalhadores assalariados pagam 10,25 pontos percentuais e os empregadores 12,55. Os funcionários públicos contribuem com 12,55% do salário para o seu regime de pensão. É interessante referir que os funcionários públicos aposentados também têm de contribuir com 2,3% dos seus rendimentos de reforma para o regime. Na Áustria, o orçamento do Estado contribui com 21,5% das despesas com pensões. Em percentagem do PIB, esta contribuição diminuiu de 2,85% em 1991 para 2,4%.

A idade legal de reforma é de 65 anos para os homens e 60 anos para as mulheres. A reforma antecipada é possível a partir dos 61,5 anos para os homens e dos 56,5 para as mulheres. O nível da pensão depende da duração da carreira contributiva (incluindo alguns períodos equiparados, como o serviço militar ou períodos durante os quais foram pagas determinadas prestações sociais) e do nível dos rendimentos sujeitos a contribuição (que estão limitados a um montante máximo de € 3270 por mês em 2002). A pensão baseia-se nos rendimentos médios durante os 15 melhores anos da carreira contributiva. Os direitos de pensão acumulam-se à taxa de 2% desta média por cada ano de contribuição. A pensão máxima que pode ser obtida no regime geral é de € 2309 (paga 14 vezes por ano).

O segundo pilar é voluntário. Estima-se que 300 000 pessoas já tenham adquirido direitos de pensão ao abrigo dos regimes profissionais, embora este valor não inclua as promessas de pagamento directo de pensões pelo empregador (reservas contabilísticas) de carácter mais tradicional.

O terceiro pilar foi estimulado pela reforma fiscal de 2000, que introduziu créditos fiscais para os planos individuais de poupança-reforma e para as contribuições dos trabalhadores para os regimes do segundo pilar. As prestações desses regimes favorecidos pela legislação fiscal estão isentas de impostos.

Existe uma pensão mínima de € 630 para as pessoas só e de € 900 para os casais (paga 14 vezes por ano) garantida através de uma prestação complementar subordinada a condições de recursos.

Desafios

O primeiro pilar do sistema de pensões austríaco assegura às pessoas que não tenham feito contribuições suficientes prestações adequadas com taxas líquidas de substituição dos rendimentos superiores a 80%. No entanto, em meados de 2002, mais de 11% das pensões necessitavam de um complemento para que os rendimentos dos pensionistas atingissem o nível da pensão mínima. A dependência deste auxílio subordinado a condições de recursos é elevada entre os pensionistas do regime dos agricultores e também entre os beneficiários de

pensões de sobrevivência. Os riscos de pobreza na velhice são significativamente mais elevados para as mulheres do que para os homens.

O sistema de pensões austríaco depende quase inteiramente do regime público de pensões do primeiro pilar. Este facto reflecte-se nas despesas públicas com pensões em percentagem do PIB: 14,5% em 2000, o nível de despesas mais elevado da UE e muito superior à média comunitária de 10,4%. Na Áustria, o rácio de dependência dos idosos crescerá mais rapidamente do que em média na União, atingindo cerca de 1,3 vezes o nível actual em 2050. Contudo, o aumento previsto das despesas públicas com pensões parece ser moderado em comparação com a dimensão do envelhecimento demográfico, graças, nomeadamente, ao crescimento das taxas de emprego das mulheres e dos trabalhadores mais velhos, previsto nos cálculos, devido à elevação da idade de reforma das mulheres e da idade mínima para a reforma antecipada. As despesas ascenderão, em 2050, a 17% do PIB, mais 2,5 pontos percentuais do que na actualidade, mas no seu ponto máximo, por volta de 2035, as despesas serão 4,2 pontos percentuais superiores ao nível actual – um desafio significativamente mais sério.

A Áustria atingiu aproximadamente os objectivos de emprego definidos em Lisboa para a população em idade activa e para as mulheres. As taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos, pelo contrário, figuram entre as mais baixas da União Europeia, com 28,6% em 2001. Além disso, desceram ligeiramente entre 1995 e 2001, enquanto a maioria dos restantes Estados-Membros conseguiu que elas subissem. A baixa taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos deve-se em grande medida ao abandono precoce do mercado de trabalho por motivos de invalidez.

A Áustria é um dos poucos países que ainda tem idades de reforma diferentes para homens e mulheres – excepto no regime especial dos funcionários públicos. Está previsto uma elevação da idade de reforma das mulheres em cinco anos, para que fique igual à dos homens, mas esta medida apenas será gradualmente introduzida entre 2019 e 2029, para a reforma antecipada, e entre 2024 e 2033, para a passagem à reforma normal. Se as idades de reforma fossem igualadas mais cedo, seria possível aumentar mais as taxas de emprego.

Os direitos de pensão individuais das mulheres continuarão a ser significativamente inferiores aos dos homens, reflectindo os salários mais baixos e a menor taxa de actividade que, por sua vez, reflectem a distribuição das funções no seio das famílias. Este problema pode ser resolvido através da atribuição de direitos de pensão referentes aos períodos de assistência aos filhos. Porém, também é necessário assegurar que as mulheres obtenham uma parte justa dos direitos de pensão do casal em caso de desagregação familiar.

Respostas aos desafios

A Áustria está a tentar resolver o problema da adequação dos rendimentos de reforma das mulheres através da concessão de melhores direitos de pensão relativos aos períodos de assistência aos filhos. Existe um subsídio de licença parental durante 36 meses por cada filho (se ambos os pais o requererem) sendo 18 meses, no máximo, reconhecidos como períodos contributivos. Deste modo é mais fácil que as mulheres atinjam os 15 anos necessários para terem direito a uma pensão de reforma.

Embora se preveja que as taxas de substituição dos rendimentos continuem a ser elevadas no primeiro pilar, o governo deseja reforçar o segundo pilar. Desde 1 de Julho de 2002, a indemnização por cessação de funções pode ser investida em condições favoráveis num

contrato de seguro de vida. Esta prestação é financiada através de uma contribuição de 1,53% do salário e deverá ser gerida por fundos autónomos de previdência (*Mitarbeitervorsorgekassen*). Os trabalhadores terão a possibilidade de optar entre o pagamento da indemnização por cessação de funções ou o investimento do seu capital num plano de pensão. A última opção é beneficiada por uma isenção total de impostos.

A Áustria está actualmente a trabalhar na consolidação de todos os regimes do primeiro pilar num único regime. O regime especial dos funcionários públicos é mais favorável e assegura 80% do salário no final da carreira (em vez de 80% do salário nos melhores 15 anos da carreira) e os rendimentos que contam para reforma não estão sujeitos a qualquer limite. No entanto, a base salarial para o cálculo dos direitos de pensão está a ser progressivamente prolongada para 15 anos e os novos funcionários públicos tornar-se-ão membros do regime geral, o que significa que o regime especial para os funcionários públicos será gradualmente extinto.

A idade média de reforma dos homens é de cerca de 59 anos e a das mulheres de cerca de 57. A Áustria começou a tentar resolver este problema através de uma série de medidas adoptadas em 2000. Entre estas figuram o aumento da idade mínima de reforma antecipada, a abolição da reforma antecipada devido à diminuição da capacidade de trabalho, a aplicação de maiores deduções à pensão se a passagem à reforma ocorrer antes da idade legal e de maiores aumentos se ela for adiada. Estes ajustamentos relativos à reforma antecipada ou adiada ainda não são, todavia, actuarialmente neutros.

Os pensionistas também passaram a poder acumular rendimentos do trabalho com a sua pensão, facilitando, assim, uma transição gradual para a reforma. Esta passagem gradual à reforma também é facilitada pela possibilidade de trabalhar a tempo parcial a partir dos 50 anos (mulheres) ou 55 anos (homens), por um período de seis½ anos, e de receber uma compensação pela redução dos rendimentos. É, todavia, provável que isto leve, de facto, a uma redução e não a um aumento da participação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho (a alternativa não seria o abandono total antecipado do mercado de trabalho, mas sim a continuação do trabalho a tempo inteiro). Além disso, é possível concentrar o tempo de trabalho reduzido na primeira parte do período de seis½ anos e, deste modo, passar definitivamente à reforma antes da idade mínima de reforma antecipada. Este instrumento será, portanto, revisto.

As pensões de invalidez estão actualmente a ser revistas. Segundo o sistema actual, a invalidez parcial não é reconhecida, levando a que os trabalhadores mais velhos abandonem totalmente o mercado de trabalho em vez de optarem por uma participação mais limitada que seja compatível com o seu estado de saúde. Um comité de peritos está a analisar as diversas opções de prestações de invalidez parcial.

A estratégia do governo para enfrentar o desafio financeiro do sistema de pensões baseia-se no aumento da taxa de emprego em geral e da taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos em particular, reforçando, deste modo, a base contributiva. Está prevista a apresentação de uma nova proposta de reforma do sistema em 2003. O relatório de estratégia nacional refere alguns princípios gerais da reforma, como o reforço dos princípios actuariais e a promoção dos regimes de pensões complementares privados, embora não questione a importância dos regimes do primeiro pilar.

Conclusão

O relatório de estratégia nacional austríaco faz uma descrição pormenorizada das várias medidas já adoptadas para reforçar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões, mas não apresenta uma estimativa global do impacto destas medidas. O elevado nível de despesas e o previsível aumento significativo das mesmas colocam desafios consideráveis às finanças públicas. A declaração do governo austríaco de que tenciona reformar o sistema de pensões é, assim, bem vinda.

Estatísticas de base

	A						UE15					
Situação recente dos rendimentos (dados do ECHP 1999)												
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 50% da mediana)	6	10	5	8	6	12	11	12	10	9	12	13
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 60% do rendimento médio)	10	24	9	15	11	29	17	20	17	17	18	22
Desigualdade da distribuição dos rendimentos ¹	3,6	4,1					5,1	4,5				
Rendimento das pessoas com mais de 65 anos como rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos ¹	0,84		0,90		0,81		0,88		0,92		0,86	
Projeções a longo prazo das despesas públicas com pensões (CPE 2001)												
	Nível			aumento % 2000-50	Nível			aumento % 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Rácio de dependência dos idosos ²	22,9	30,0	54,0	133,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Despesas públicas com pensões,% do PIB ³	14,5	16,0	17,0	17,2	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050) ³	Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB				Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB							
<i>Dependência demográfica</i>	10,5				6,4							
<i>+ Emprego</i>	-2,2				-1,1							
<i>+ Elegibilidade</i>	-3,0				0,6							
<i>+ Nível das prestações</i>	-2,9				-2,8							
<i>= Total (incluindo resíduo)</i>	2,4				3,1							
Despesas com pensões segundo o SESPROS ⁴ (1999)	14,0				12,7							
Âmbito de aplicação das políticas para garantir pensões sustentáveis												
<i>Emprego (2001)</i>	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
Taxa de emprego (15-64) ⁵	68,4		76,7		60,1		63,9		73,0		54,9	
Taxa de emprego (55-64) ⁵	28,6		40,0		17,9		38,5		48,6		28,8	
Idade efectiva de abandono do mercado de trabalho ⁶	60,9		60,9		60,3		ND		ND		ND	
<i>Finanças públicas (2001) ⁷</i>												
Dívida pública, % do PIB	63,2											
Equilíbrio orçamental, % do PIB	0,2											
Notas:												
1.	Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados do Reino Unido são provisórios. As ponderações dos dados espanhóis serão revistas. Os dados da Suécia só abrangem as pessoas com menos de 85 anos de idade; ver nota metodológica.											
2.	Fonte: EUROSTAT, projecções demográficas. Número de pessoas com 65 ou mais anos de idade em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos.											
3.	Fonte: Comité de Política Económica, Relatório sobre os desafios orçamentais colocados pelo envelhecimento das populações, 24 de Outubro de 2001; ver nota metodológica.											
4.	Fonte: SESPROS, EUROSTAT; ver nota metodológica.											
5.	Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001.											
6.	Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001. Método de cálculo ainda em discussão.											
7.	Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN.											

PORTUGAL

Características principais do sistema de pensões

O primeiro pilar do sistema de pensões português consiste num regime geral obrigatório para todos os trabalhadores assalariados e não assalariados do sector privado. Existe um regime especial para os funcionários públicos, a polícia e os militares. Também há um regime voluntário à disposição das pessoas residentes em Portugal que não estejam cobertas pelo sistema de segurança social português; os cidadãos portugueses que residam ou trabalhem no estrangeiro também podem inscrever-se neste regime.

As contribuições para as pensões do regime geral do primeiro pilar não estão separadas das contribuições para as outras prestações fornecidas pelo regime geral da segurança social, que cobre as eventualidades de doença, maternidade, doenças profissionais, desemprego, invalidez, velhice, sobrevivência e prestações familiares. A taxa de contribuição é de 34,75% das remunerações (11 pontos percentuais pagos pelo trabalhador e 23,57 pelo empregador) para os trabalhadores assalariados e entre 25,4% e 32% para os trabalhadores não assalariados. O regime de segurança social voluntário é financiado pelo pagamento de uma contribuição de 16% sobre o montante a cobrir pelo seguro de pensões, montante esse que pode ser escolhido pelo beneficiário. Nos sectores bancário e das telecomunicações, existem regimes profissionais sectoriais que substituem o regime geral.

A partir de 2000, a idade de reforma passou a ser de 65 anos tanto para os homens como para as mulheres. Para terem direito a uma pensão de velhice, é necessário que os beneficiários tenham completado uma carreira contributiva de 15 anos, com pelo menos 120 dias por ano de remunerações registadas. Desde 1994 que as pensões de velhice e de invalidez são calculadas com base no rendimento médio dos dez melhores anos dos últimos 15 anos de trabalho (em vez do rendimento mensal médio dos cinco melhores anos dos últimos dez anos de trabalho, aplicável anteriormente)²⁶. A taxa de formação da de pensão é de 2% (anteriormente 2,2%) por cada ano de contribuições.

O segundo pilar é praticamente inexistente, e a participação nesses regimes diminuiu até ligeiramente nos últimos anos. É regulamentado pela Lei de Bases da Segurança Social. Os fundos de pensões são administrados por instituições privadas, essencialmente companhias de seguros e empresas de gestão de fundos de pensões.

Os regimes do terceiro pilar podem assumir diversas formas, incluindo a subscrição de apólices de seguros de vida ou a participação voluntária num fundo de pensões. A oferta de pensões individuais é fomentada através de incentivos fiscais.

Um regime não contributivo, financiado pelos impostos, assegura prestações subordinadas a condições de recursos às pessoas com mais de 65 anos que não recebam prestações adequadas de outras fontes. As pessoas com rendimentos abaixo de 30% do salário mínimo nacional (50% para um casal) têm direito a um complemento de rendimento ao abrigo deste regime.

²⁶

Desde a última reforma da segurança social, em 2000, são consideradas as remunerações ao longo de toda a carreira contributiva para o cálculo do nível da pensão (sujeito a um máximo de 40 anos).

Desafios

O sistema de pensões português encontra-se confrontado com dois grandes desafios: melhorar a adequação das pensões de velhice (de modo a garantir níveis de vida dignos durante a reforma a todas as pessoas com baixos salários) e garantir, simultaneamente, a sustentabilidade financeira do sistema.

Uma percentagem significativa da população tem carreiras contributivas curtas ou com remunerações muito baixas. Segundo os dados do ECHP relativos a finais da década de 1990, muitos idosos corriam riscos de pobreza, sobretudo os pensionistas mais idosos. Estes dados não reflectem, todavia, o impacto do aumento das pensões mínimas promovido pela última reforma. O rendimento relativo das pessoas com mais de 65 anos comparativamente ao das pessoas mais jovens também figurava entre os mais baixos da UE – 72% do rendimento das pessoas com menos de 65 anos –, não obstante o facto de os regimes do primeiro pilar poderem atingir taxas de substituição máximas correspondentes a 80% das remunerações médias²⁷. Com o tempo, à medida que gerações com melhores carreiras contributivas chegam à idade da reforma, a situação em termos de adequação deverá melhorar automaticamente.

Segundo as projecções, o rácio de dependência dos idosos em Portugal deverá duplicar, aproximadamente, até 2050, para uma taxa de 44,5%. Uma projecção nacional recente, que tomou em consideração a reforma do sistema de pensões do presente ano, prevê um aumento das despesas públicas com pensões de 10% do PIB em 2001 para 12,1% em 2050, ao passo que o Comité de Política Económica previu um aumento de 9,8% no ano 2000 para um nível máximo de 13,8% em 2040 (13,2% em 2050). Um importante factor do aumento das despesas (responsável por um terço do aumento) é constituído pelas pensões dos trabalhadores do sector público, que são mais generosas do que as pensões do sector privado para as pessoas que trabalhavam no sector público antes de 1993.

Para que os regimes de pensões do segundo pilar se desenvolvam em Portugal, será crucial garantir a aquisição dos direitos de pensão e torná-los exportáveis.

Respostas aos desafios

Nos últimos anos, a melhoria do nível da pensão mínima de velhice tem constituído uma importante prioridade. Em 1998, foram pela primeira vez introduzidos, no regime contributivo, níveis mínimos garantidos para as pensões de velhice e de invalidez²⁸, que dependem do número de anos de contribuições. Nos termos da nova lei de bases de 2002, far-se-á convergir este nível para o salário mínimo ao longo do período de 2003 a 2007. A pensão mínima não contributiva será aumentada para 50% do salário mínimo nacional menos a contribuição dos trabalhadores para a segurança social (11%). A possibilidade de trabalhar depois da passagem à reforma e de combinar uma pensão com a remuneração desse trabalho deverá contribuir para melhorar o nível de vida dos idosos a curto prazo. A longo prazo, a maturação do sistema de pensões (mais pensionistas com carreiras completas) e, possivelmente, o desenvolvimento dos regimes de pensões complementares deverão ter também um impacto positivo.

²⁷ Nos termos da reforma da segurança social de 2000, a taxa máxima de substituição dos rendimentos pode atingir 92% das remunerações médias dos beneficiários com mais de 21 anos de contribuições.

²⁸ Anteriormente, era pago um complemento social às pessoas cuja pensão do regime geral não atingia o montante mínimo de 30% do rendimento médio.

Na década de 1990 foram feitos vários ajustamentos para reduzir o futuro aumento das despesas públicas com pensões. Em 1993, as regras de cálculo dos direitos de pensão dos funcionários recém-chegados ao regime especial dos funcionários públicos, passaram a ser idênticas às do regime geral de segurança social. Em 1994, as condições para adquirir o direito a uma pensão de velhice e o coeficiente para calcular as prestações de reforma passaram a ser mais rigorosos.

Desde a última reforma da segurança social, em 2000, as remunerações auferidas ao longo de toda a carreira contributiva são tidas em conta para o cálculo do montante da pensão (sujeito a um máximo de 40 anos). As novas medidas serão gradualmente introduzidas e entrarão plenamente em vigor em 2016. A lei da segurança social de 2002 introduz um limite máximo para as remunerações sujeitas a contribuição, o que também limitará as prestações de reforma das futuras gerações de pensionistas, com a consequente redução das despesas a longo prazo.

Em 1999, a passagem à reforma foi flexibilizada. Todos os trabalhadores que tenham completado o período requerido de 15 anos de contribuições, durante 30 anos civis, podem reformar-se a partir dos 55 anos, com uma pensão reduzida. Os trabalhadores também podem adiar a sua passagem à reforma até aos 70 anos e receber uma pensão acrescida. Além disso, as pensões de velhice podem ser livremente combinadas com os rendimentos do trabalho. Os beneficiários que solicitem uma pensão de reforma antecipada e que tenham deixado de trabalhar podem fazer contribuições voluntárias, a fim de aumentarem o montante da sua pensão de velhice. Foi igualmente introduzida a possibilidade de acumular um trabalho a tempo parcial com uma pensão parcial.

Em 1989 foi criado um fundo de reserva para a segurança social. De acordo com a lei da reforma da segurança social de 2000, o objectivo é constituir, a médio prazo, uma reserva equivalente a 2 anos de despesas com pensões, aproximadamente 12% do PIB. Para além de receber os excedentes do regime de segurança social, que deverão continuar até cerca de 2015, o fundo receberá dois pontos percentuais das contribuições dos trabalhadores para a segurança social. Em Dezembro de 2001, o fundo tinha activos no valor de 3,8 milhares de milhões de euros, ou seja 5% do PIB. Prevê-se que a segurança social passe a ser deficitária entre 2015 e 2020; devendo o fundo ser então utilizado por um período de 15 a 20 anos para colmatar esse défice. Subsequentemente, de 2029 em diante, o défice de 1 a 2% do PIB terá de ser colmatado a partir de outras fontes.

A fim de promover o desenvolvimento dos regimes de pensões complementares, em 2000 foi adoptado um vasto quadro legal que abrange as regras de gestão e investimento, bem como o regime fiscal aplicável a esses regimes privados. Em 2002, foram introduzidos novos benefícios fiscais e definiu-se uma estrutura de supervisão para os regimes de pensões complementares. A adopção do supramencionado limite máximo para as remunerações abrangidas pelo seguro de reforma da segurança social deverá criar maiores oportunidades para os regimes de pensões privados. Tendo em vista melhorar o acesso aos regimes de pensões complementares, a nova lei de bases da segurança social melhora as condições de aquisição de direitos de pensão complementares e estabelece o princípio da exportabilidade.

Conclusão

Embora a adequação continue a constituir um importante desafio, as recentes medidas para aumentar as pensões mínimas deverão atenuar os riscos de pobreza dentro em breve. As opções mais flexíveis de passagem à reforma e a possibilidade de aumentar os direitos de

pensão através do adiamento desta última deverão aumentar a adequação dos rendimentos de reforma das pessoas que tenham oportunidades de emprego. As carreiras contributivas mais completas e os empregos mais bem pagos levarão igualmente ao pagamento de pensões mais elevadas às novas gerações de pensionistas.

A última reforma dos regimes de pensões também fez progressos no sentido de dar resposta ao desafio financeiro com que o sistema está confrontado e o relatório de estratégia nacional explicita o modo como Portugal enfrentará este desafio até cerca de 2030, mas deixa em aberto a questão do financiamento do défice da segurança social a partir dessa data. Perante o efeito limitado das reformas recentes e o aumento estimado das despesas públicas com pensões, justifica-se a realização de novas reformas, tendo simultaneamente em conta o facto de que o equilíbrio do orçamento do governo central continua a ser difícil. Neste contexto, também parece haver oportunidades de desenvolver os regimes de pensões privados. Resta saber se a modernização do quadro legal aplicável às pensões privadas (incluindo as regras relativas à aquisição de direitos de pensão e à exportabilidade) será suficiente para permitir que os regimes de pensões profissionais desempenhem um papel significativo.

Estatísticas de base

	P						UE15					
Situação recente dos rendimentos (dados do ECHP 1999)												
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 50% da mediana)	12	22	12	18	12	25	11	12	10	9	12	13
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 60% do rendimento médio)	18	33	18	30	19	36	17	20	17	17	18	22
Desigualdade da distribuição dos rendimentos ¹	6,4	5,8					5,1	4,5				
Rendimento das pessoas com mais de 65 anos como rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos ¹	0,76		0,80		0,73		0,88		0,92		0,86	
Projecções a longo prazo das despesas públicas com pensões (CPE 2001)												
	Nível			aumento % 2000-50	Nível			aumento % 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Rácio de dependência dos idosos ²	22,6	27,5	46,0	104,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Despesas públicas com pensões,% do PIB ³	9,8	13,1	13,2	34,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050) ³	Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB				Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB							
Dependência demográfica	6,7				6,4							
+ Emprego	-1,1				-1,1							
+ Elegibilidade	-2,4				0,6							
+ Nível das prestações	0,1				-2,8							
= Total (incluindo resíduo)	3,3				3,1							
Despesas com pensões segundo o SESPROS ⁴ (1999)	10,1				12,7							
Âmbito de aplicação das políticas para garantir pensões sustentáveis												
Emprego (2001)	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
Taxa de emprego (15-64) ⁵	68,9		76,9		61,1		63,9		73,0		54,9	
Taxa de emprego (55-64) ⁵	50,3		61,6		40,6		38,5		48,6		28,8	
Idade efectiva de abandono do mercado de trabalho ⁶	64,5		64,0		64,2		ND		ND		ND	
Finanças públicas (2001) ⁷												
Dívida pública, % do PIB	55,5						62,8					
Equilíbrio orçamental, % do PIB	-4,2						-0,8					
Notas:												
1.	Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados do Reino Unido são provisórios. As ponderações dos dados espanhóis serão revistas. Os dados da Suécia só abrangem as pessoas com menos de 85 anos de idade; ver nota metodológica.											
2.	Fonte: EUROSTAT, projecções demográficas. Número de pessoas com 65 ou mais anos de idade em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos.											
3.	Fonte: Comité de Política Económica, Relatório sobre os desafios orçamentais colocados pelo envelhecimento das populações, 24 de Outubro de 2001; ver nota metodológica.											
4.	Fonte: SESPROS, EUROSTAT; ver nota metodológica.											
5.	Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001.											
6.	Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001. Método de cálculo ainda em discussão.											
7.	Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN.											

FINLÂNDIA

Características principais do sistema de pensões

O regime geral de pensões obrigatório compreende um regime de base de pensões nacional, que visa garantir um rendimento mínimo a todos os pensionistas e um regime de pensões ligado às remunerações que permite que os trabalhadores mantenham o seu nível de vida num grau razoável depois de se reformarem. Os dois regimes do primeiro pilar podem ser complementados com planos de pensões voluntários. O regime nacional de pensões oferece uma pensão mínima baseada na residência que pode chegar a € 488 por mês (sujeita a 40 anos de residência). A pensão nacional diminui na medida em que aumentem os outros rendimentos de reforma. Em 2001 a pensão nacional completa só foi paga a 10% dos pensionistas, enquanto uma prestação subordinada a condições de recursos complementava a pensão ligada aos rendimentos de 55% dos pensionistas. A percentagem de pensionistas que apenas recebem a pensão de base nacional tende a diminuir.

O regime de pensões ligado aos salários oferece pensões baseadas nas contribuições e cobre todos os trabalhadores assalariados e trabalhadores por conta própria sem impor qualquer valor máximo aos rendimentos segurados. Uma pensão de velhice começa actualmente a acumular-se a partir dos 23 anos de idade, à taxa de 1,5% ao ano, até aos 60 anos, altura em que a taxa de formação passa a 2,5%, sendo período máximo permitido de 40 anos (estas regras serão alteradas em 2005). A taxa-alvo (máxima) de substituição dos rendimentos é de 60%. A pensão é calculada com base nas remunerações médias nos últimos dez anos em cada relação laboral (passando a basear-se na totalidade da carreira profissional a partir de 2005). No final de 2000, a pensão média total para as pessoas que recebem prestações de velhice (incluindo pensões de sobrevivência) era aproximadamente de € 962 por mês, correspondendo a 47% do salário médio dos trabalhadores assalariados. Existe uma diferença entre homens e mulheres (€ 1 151 para os homens, € 841 para as mulheres) devido ao mais baixo nível salarial médio das mulheres (80%), à sua menor taxa de actividade no passado e ao maior número de interrupções nas suas carreiras. Embora as pensões nacionais sejam ajustadas em conformidade com os preços no consumidor, as pensões relacionadas com os salários estão ligadas a um índice ponderado baseado nos preços no consumidor e nos salários.

Actualmente, uma pessoa pode reformar-se com uma pensão de desemprego ou de reforma antecipada aos 60 anos e com uma pensão parcial aos 56 anos. Várias prestações, de invalidez, desemprego, reforma antecipada e parcial podem ser pagas antes dos 65 anos de idade. A incapacidade para o trabalho é a razão mais comum para a reforma antecipada. Em 2000, a Finlândia gastava cerca de 1% do PIB em medidas de reabilitação para manter e desenvolver a aptidão para o trabalho.

As pensões ligadas às remunerações são parcialmente financiadas por capitalização. No caso dos trabalhadores do sector privado, estes fundos são geridos por instituições privadas que competem entre si com base no serviço prestado aos clientes e na rentabilidade dos investimentos. Devem cumprir, todavia, um quadro regulamentar pormenorizado. Um regime de garantia assegura o pagamento das prestações em caso de insolvência de uma instituição de gestão dos fundos de pensões. Foram igualmente criados fundos de reserva para as pensões das autarquias locais e do Estado, com o objectivo de elevar a capitalização para um nível idêntico ao dos regimes de pensões do sector privado. Em conjunto, as

reservas do primeiro pilar ascendiam a 60% do PIB em 1999 e prevê-se que aumentem para quase 80% do PIB até 2030.

Devido à ampla cobertura do regime geral, a procura de pensões complementares voluntárias é muito pequena. Em 1999, as prestações pagas pelos regimes do segundo e do terceiro pilares ascendiam a 4% das prestações de reforma e as contribuições para estes regimes a 6% das contribuições totais.

Desafios

De um modo geral, o regime geral de pensões mantém o risco de pobreza entre os idosos num nível baixo. O nível de rendimento dos pensionistas é comparável ao do resto da população, e a taxa de risco de pobreza dos idosos na Finlândia era, em finais da década de 1990, uma das mais baixas da UE. Contudo, parecem persistir alguns riscos de pobreza, sobretudo entre as mulheres muito idosas. Devido ao modo como o sistema de pensões está concebido, os direitos de pensão das pessoas com baixos rendimentos aumentam muito pouco através das suas contribuições, visto que o montante da sua pensão nacional diminui com o aumento das pensões ligadas às remunerações.

Os principais desafios à sustentabilidade financeira resultam do envelhecimento da população, devido ao facto de a geração do “baby-boom” estar prestes a atingir a idade de reforma, de a esperança de vida ter aumentado e as taxas de fertilidade terem diminuído. O número de pessoas acima da idade de reforma aumentará rapidamente a partir de 2020, e em 2030 um em cada quatro finlandeses terá pelo menos 65 anos de idade. A insuficiente criação de emprego contribuirá também para o problema demográfico. A actual taxa de emprego global é de 67,7%, mas a das pessoas entre os 55 e os 64 anos de idade não ultrapassa 46%. 86% dos finlandeses reformam-se antes da idade legal de reforma e a idade de reforma efectiva é apenas de 59 anos. Para reduzir a reforma antecipada é necessário reforçar os incentivos e manter as pessoas aptas a trabalhar. Se o rácio entre os activos e os pensionistas não for melhorado mediante esforços adequados para promover o emprego dos desempregados e das pessoas mais idosas, subsistirá sempre o risco de a carga fiscal se tornar insustentável.

As despesas com as pensões da segurança social elevavam-se a 11,3% do PIB em 2000 e, segundo as projecções do Comité de Política Económica, deverão atingir 16% em 2040, permanecendo relativamente estáveis até 2050. Estimava-se que as despesas com as pensões ligadas aos salários iriam aumentar 6 pontos percentuais do PIB, o que implicaria um aumento das taxas de contribuição em 10 pontos percentuais; as despesas com as pensões nacionais diminuirão em cerca de um ponto percentual do PIB, principalmente devido à maturação do regime de pensões ligado aos salários, que irá reduzir a necessidade de pensões garantidas subordinadas a condições de recursos. A indexação da pensão nacional aos preços também deverá atenuar o aumento das despesas.

Estima-se que as últimas reformas dos regimes de pensões do sector privado em 2001 e 2002 irão reduzir significativamente o aumento das despesas com pensões em relação ao PIB. Isto deve-se, em grande medida, ao reforço da base contributiva através de um acesso mais restrito às pensões de reforma antecipada e a uma melhoria dos incentivos para prolongar a vida activa. Consequentemente, estima-se que, para manter o equilíbrio financeiro, a taxa de contribuição (em relação aos salários) terá de ser aumentada 5 pontos percentuais. Apesar dos progressos realizados, é necessário fazer face ao desafio financeiro que ainda subsiste e introduzir as reformas correspondentes nos regimes do sector público.

Uma sucessão de leis e alterações legislativas, por um lado, tornaram a legislação relativa aos regimes de pensões ligados aos salários muito complexa, mas por outro lado aproximaram os diferentes regimes, criando, assim, oportunidades para uma maior simplificação e modernização. Seria vantajoso simplificar e consolidar a legislação através da harmonização dos princípios de funcionamento interno dos regimes de pensões. Um importante desafio para a modernização seria definir o sistema de pensões de tal maneira que os regimes se adaptassem automaticamente à evolução das circunstâncias.

Respostas aos desafios

Já foram adoptadas várias reformas para conter as futuras despesas com pensões, desde 1990: na década de 1990, foram tomadas medidas, nomeadamente, para ajustar as pensões de sobrevivência às pensões individuais, aproximar as pensões do sector público às do sector privado, aumentar o limite mínimo de idade para a reforma antecipada, prolongar o período de remunerações considerado no cálculo da pensão de 4 para 10 anos, e reduzir o peso dos salários no índice utilizado para ajustar as pensões. Estas medidas, aplicadas nos regimes públicos de pensões durante a década de 1990, deverão reduzir as despesas com pensões em quase um quinto do nível de despesas previsto para 2040 no cenário de manutenção das regras em vigor em 1990.

Acabam de ser finalizadas novas medidas tomadas no âmbito do pacote de reformas de 2001, que se destinam a desincentivar a reforma antecipada e a aumentar os incentivos ao prolongamento da vida activa. Essas medidas incluem: a introdução da possibilidade de uma passagem à reforma flexível entre os 62 e os 68 anos de idade, acompanhada por taxas de acumulação mais elevadas dos direitos de pensão nos últimos anos de trabalho; um aumento da idade do acesso à pensão parcial dos 56 para os 58 anos, acompanhada de uma redução da taxa de acumulação; uma redução do limite mínimo de idade para a acumulação dos direitos de pensão dos 23 para os 18 anos; a extinção gradual do regime de pensões de desemprego (de 2009 a 2014); e a extinção do regime de reforma antecipada individual (por invalidez) em 2003.

Em Setembro de 2002, o governo apresentou um projecto de lei, baseado num acordo entre o governo e os parceiros sociais, com medidas complementares à reforma de 2001, que deverão ser introduzidas, na sua maioria, a partir de 1 de Janeiro de 2005. O cálculo das prestações de reforma será baseado nos salários ganhos ao longo de toda a carreira, ajustados segundo um índice ponderado aperfeiçoado (80% salários, 20% preços, em vez da anterior ponderação de 50% para cada); a taxa de formação das pensões é aumentada para os trabalhadores mais velhos (1,9% ao ano entre os 53 e os 62 anos de idade e 4,5% entre os 63 e os 68 anos, em vez da taxa normal de 1,5%); a reforma antecipada deixará de ser possível antes dos 62 anos; a taxa de contribuição para os trabalhadores com mais de 53 anos será aumentada em 30%; o limite máximo da taxa de substituição dos rendimentos, 60%, deverá ser abolido; as prestações serão ajustadas de acordo com a esperança de vida (a partir de 2009); os direitos de pensão acumular-se-ão durante os períodos sem rendimentos do trabalho por motivo de assistência aos filhos, desemprego, formação, doença e reabilitação; e, finalmente, o nível de capitalização do regime de pensões será aumentado para suavizar a evolução das contribuições.

Foi estabelecido o objectivo de aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos de 46% em 2001 para 55% em 2010, o que envolveria um aumento de dois anos na idade efectiva de reforma. Contudo, as novas projecções do impacto das últimas reformas só prevêm um aumento de três anos na idade efectiva de reforma em 2050, começando a

emergir sobretudo a partir de 2015. Isto seria insuficiente face aos objectivos estabelecidos pelo governo tanto em relação à idade de reforma (aumentá-la 2-3 anos) como à taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos e exigiria uma aplicação mais rápida das reformas.

A estratégia global do governo para enfrentar as pressões significativas que se farão sentir nas despesas com pensões baseia-se nos seguintes elementos: assegurar o crescimento económico, reduzir a dívida pública e aumentar os fundos de reserva para as pensões (para além do requisito de capitalização imposto por lei), aumentar a produtividade do trabalho (que tem um impacto mais forte no crescimento das despesas com pensões em percentagem do PIB do que o crescimento do emprego) e as taxas de emprego, nomeadamente entre os trabalhadores mais velhos, elevando, assim, a idade efectiva de reforma. A estratégia exigirá, nomeadamente, excedentes elevados e contínuos nas finanças do governo geral durante as próximas décadas.

Conclusão

A Finlândia fez progressos significativos na resposta ao forte desafio da sustentabilidade financeira do seu sistema de pensões, assegurando simultaneamente um nível de pensões adequado, acompanhado por um baixo risco de pobreza entre os idosos, e ajustando o sistema à evolução das circunstâncias sociais.

As reformas de 2001 e 2002 constituem passos importantes, mas o longo período de aplicação das medidas atrasará o seu impacto nas despesas com pensões, que só se fará sentir um pouco depois do momento em que a geração do “baby-boom” começará a reformar-se, permitindo que a maior parte dessa geração ainda beneficie das actuais possibilidades de reforma antecipada. Prevê-se que as despesas com as pensões sociais cresçam ainda mais. Além disso, a estratégia global depende crucialmente da manutenção de grandes excedentes nas finanças públicas durante um longo período.

Estatísticas de base

	FIN						UE15					
Situação recente dos rendimentos (dados do ECHP 1999)												
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 50% da mediana)	5	6	5	1	6	8	11	12	10	9	12	13
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 60% do rendimento médio)	10	17	9	9	10	23	17	20	17	17	18	22
Desigualdade da distribuição dos rendimentos ¹	3,4	2,9					5,1	4,5				
Rendimento das pessoas com mais de 65 anos como rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos ¹	0,78		0,86		0,74		0,88		0,92		0,86	
Projectões a longo prazo das despesas públicas com pensões (CPE 2001)												
	Nível			aumento % 2000-50	Nível			aumento % 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Rácio de dependência dos idosos ²	22,1	35,5	44,0	98,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Despesas públicas com pensões,% do PIB ³	11,3	12,9	15,9	40,7	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050) ³	Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB				Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB							
Dependência demográfica	6,6				6,4							
+ Emprego	-0,1				-1,1							
+ Elegibilidade	-1,3				0,6							
+ Nível das prestações	-0,1				-2,8							
= Total (incluindo resíduo)	5,0				3,1							
Despesas com pensões segundo o SESPROS ⁴ (1999)	11,2				12,7							
Âmbito de aplicação das políticas para garantir pensões sustentáveis												
Emprego (2001)	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
Taxa de emprego (15-64) ⁵	68,1		70,9		65,4		63,9		73,0		54,9	
Taxa de emprego (55-64) ⁵	45,7		46,7		44,8		38,5		48,6		28,8	
Idade efectiva de abandono do mercado de trabalho ⁶	62,2		62,4		61,6		ND		ND		ND	
Finanças públicas (2001) ⁷												
Dívida pública, % do PIB	43,4						62,8					
Equilíbrio orçamental, % do PIB	4,9						-0,8					
Notas:												
1. Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados do Reino Unido são provisórios. As ponderações dos dados espanhóis serão revistas. Os dados da Suécia só abrangem as pessoas com menos de 85 anos de idade; ver nota metodológica.												
2. Fonte: EUROSTAT, projecções demográficas. Número de pessoas com 65 ou mais anos de idade em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos.												
3. Fonte: Comité de Política Económica, Relatório sobre os desafios orçamentais colocados pelo envelhecimento das populações, 24 de Outubro de 2001; ver nota metodológica.												
4. Fonte: SESPROS, EUROSTAT; ver nota metodológica.												
5. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001.												
6. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001. Método de cálculo ainda em discussão.												
7. Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN.												

SUÉCIA

Características principais do sistema de pensões

O novo regime do primeiro pilar, introduzido em 1999, é composto por um regime (contributivo) ligado às remunerações e por um regime de pensões de velhice garantidas (não contributivas). O regime ligado às remunerações baseia-se em contribuições definidas e é financiado por uma taxa de contribuição de 18,5% das remunerações relevantes para a pensão, durante toda a carreira. 16 pontos percentuais da contribuição são utilizados para o sistema de financiamento por repartição e são acumulados a uma dada taxa de juros num capital de pensão fictício (que se acumula mais ou menos em sintonia com os salários). 2,5 pontos percentuais são investidos num ou mais fundos escolhidos pelo beneficiário do regime (o denominado regime de prémios). O regime ligado às remunerações está separado do orçamento do Estado e deve ser unicamente financiado pelas contribuições, que devem manter a taxa constante de 18,5%. O capital fictício do sistema de repartição e o capital acumulado no regime de prémios são convertidos, no momento da passagem à reforma, numa pensão cujo montante depende da esperança de vida média na idade de reforma.

O regime de pensões de velhice garantidas assegura uma pensão mínima às pessoas com mais de 65 anos após 40 anos de residência na Suécia. Essa prestação complementa os direitos de pensão adquiridos no regime geral de pensões ligado aos salários de modo a atingirem o montante garantido e é financiada pelos impostos. Em 2003 será introduzida uma nova forma de auxílio subordinado a condições de recursos concedido aos idosos que não têm direito à pensão garantida (sobretudo imigrantes). Os subsídios à habitação subordinados a condições de recursos também contribuem significativamente para os rendimentos de muitos pensionistas.

O segundo pilar é composto por grandes regimes de pensões profissionais baseados em acordos colectivos e que abrangem cerca de 90% dos trabalhadores. As contribuições oscilam normalmente entre 2% e 5% dos salários. Tradicionalmente, estes regimes de pensões eram de prestações definidas, mas agora são cada vez mais de contribuição definida. Em 2000, as pensões pagas por estes regimes correspondiam a 14% do total das pensões.

Os regimes do terceiro pilar contribuíram com cerca de 5% para o total das pensões em 2000. Esses planos de pensões individuais voluntários são dedutíveis dos impostos.

Desafios

O previsto aumento do rácio de dependência dos idosos é muito menor na Suécia do que no conjunto da UE. Além disso, a concepção do novo sistema de pensões irá limitar o crescimento futuro das despesas com pensões. Está previsto que as despesas com as pensões de velhice, no regime público, aumentem de 9% do PIB em 2000 para 11,4% em 2040, diminuindo subsequentemente. Este aumento é comparativamente pequeno e não deve constituir um grande desafio financeiro.

A taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos é a mais elevada da União Europeia. A reforma antecipada não é um grande problema. Contudo, o número de trabalhadores mais velhos que faltam por motivos de doença tem vindo a aumentar rapidamente nos últimos anos, levantando assim questões a respeito do ambiente de trabalho dos trabalhadores mais velhos.

Em virtude de a pensão garantida apenas estar ligada ao índice de preços, o crescimento dos rendimentos reais originará uma crescente disparidade dos rendimentos entre os activos e pensionistas com pensões ligadas aos salários, superiores ao nível garantido, por um lado, e os pensionistas que apenas têm direito à pensão garantida, por outro lado. A longo prazo, isto poderá suscitar maiores riscos de pobreza relativa, a não ser que a dependência da pensão garantida possa ser reduzida graças ao aumento dos direitos a pensões ligadas aos salários. As mulheres podem ser particularmente afectadas por essa evolução, uma vez que os seus salários tendem a manter-se inferiores aos dos homens. Em resultado das pensões de sobrevivência mais baixas, as mulheres idosas também estão mais expostas do que os homens a uma queda acentuada do seu nível de vida devido à perda do seu parceiro.

Respostas aos desafios

A resposta ao desafio do envelhecimento e a alguns aspectos injustos do anterior regime de prestações definidas (pensões mais elevadas para pessoas com perfis salariais irregulares mas com o mesmo esforço contributivo) consistiu numa vasta remodelação do sistema de pensões, em 1999, que entrará plenamente em vigor em 2003. O regime ligado às remunerações pretende alcançar a plena neutralidade actuarial. Entre os elementos redistributivos incluem-se os seguintes: créditos de pensão para os desempregados e para os pais durante os primeiros quatro anos dos filhos, e a pensão garantida. Estes mecanismos são financiados pelo orçamento geral.

Para responder ao desafio da sustentabilidade financeira foi incorporado um mecanismo de compensação automático no regime de pensões ligado aos salários. Esse mecanismo visa manter a taxa de contribuição constante em 18,5% dos salários e opera através de um ajustamento do índice aplicado ao capital de pensão fictício da parte do regime financiada por repartição. Se a base contributiva do sistema se deteriorar devido a um abrandamento económico ou a uma evolução demográfica desfavorável, o índice é revisto em baixa. Além disso, a conversão do capital de pensão fictício tem em conta a esperança de vida na idade da reforma, neutralizando, assim, uma das principais causas do aumento das despesas com pensões.

A resolução do desafio da sustentabilidade financeira também será facilitada graças ao grande fundo amortecedor que foi criado logo em 1960 para suavizar as flutuações no fluxo das contribuições e dos pagamentos das pensões. Prevê-se que o fundo amortecedor contribua para o financiamento a longo prazo do sistema de pensões. Em 2001, os seus activos ascendiam a 26% do PIB.

Todos os riscos financeiros do novo regime de pensões ligado às remunerações (longevidade, diminuição da base contributiva) são suportados pelos beneficiários. Contudo, o sistema prevê um elevado grau de flexibilidade, tento em termos de escolha da idade de reforma como em termos da possibilidade de combinar os rendimentos do trabalho com uma pensão completa ou parcial. A neutralidade actuarial permitirá que as pessoas planeiem a sua vida profissional de modo a obter uma pensão adequada e oferece, assim, fortes incentivos para aumentar a taxa de actividade dos trabalhadores mais velhos (que já é a mais alta da União). Isto exige, todavia, que a empregabilidade e a capacidade de trabalho sejam mantidas. Actualmente, o governo tenta resolver o problema do aumento das faltas por doença através de um vasto programa destinado a promover uma melhor saúde no trabalho. Se um grande número de pessoas não conseguir adquirir direitos de pensão adequados, os riscos financeiros são transferidos para o orçamento geral (através da pensão garantida de invalidez).

A reforma sueca baseia-se num vasto consenso político e é acompanhada por um grande esforço para melhorar a informação aos beneficiários dos regimes. Estes recebem uma declaração anual do capital de pensão e uma previsão da sua pensão futura calculada segundo diversas hipóteses (taxa de crescimento, taxa de rendibilidade, idade de reforma).

Conclusão

O sistema de pensões sueco reformado deverá ser capaz de proporcionar pensões adequadas de forma financeiramente sustentável, graças à forma como está concebido e aos mecanismos nele incorporados para o ajustarem à evolução económica e demográfica. Leva também a uma justa partilha da responsabilidade financeira entre gerações e responde aos requisitos de modernização devido ao facto de estar bem adaptado a padrões de emprego flexíveis. Os elementos de solidariedade financiados pelos impostos são actualmente fortes, incluindo pensões garantidas, pensões de invalidez e de sobrevivência e créditos de pensão para o regime de pensões ligado aos salários durante as interrupções da carreira por desemprego, licença parental, etc.). É todavia previsível que o nível da pensão garantida diminua em relação aos salários. Os regimes de pensões profissionais baseados em acordos colectivos estão bem desenvolvidos e podem dar um significativo contributo para a manutenção dos rendimentos após a reforma.

Estatísticas de base

	S						UE15					
Situação recente dos rendimentos (dados do ECHP 1999)												
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 50% da mediana)	5	3	6	2	5	3	11	12	10	9	12	13
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 60% do rendimento médio)	10	8	10	6	9	10	17	20	17	17	18	22
Desigualdade da distribuição dos rendimentos ¹	3,2	2,9					5,1	4,5				
Rendimento das pessoas com mais de 65 anos como rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos ¹	0,83		0,92		0,78		0,88		0,92		0,86	
Projecções a longo prazo das despesas públicas com pensões (CPE 2001)												
	Nível			aumento % 2000-50	Nível			aumento % 2000-50				
	2000	2020	2050		2000	2020	2050					
Rácio de dependência dos idosos ²	26,9	34,5	42,0	58,0	24,2	32,2	49,0	100,0				
Despesas públicas com pensões,% do PIB ³	9,0	10,7	10,7	18,9	10,4	11,5	13,3	27,9				
Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050) ³	Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB				Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB							
Dependência demográfica	3,9				6,4							
+ Emprego	-0,5				-1,1							
+ Elegibilidade	0,8				0,6							
+ Nível das prestações	-2,6				-2,8							
= Total (incluindo resíduo)	1,7				3,1							
Despesas com pensões segundo o SESPROS ⁴ (1999)	12,2				12,7							
Âmbito de aplicação das políticas para garantir pensões sustentáveis												
Emprego (2001)	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
Taxa de emprego (15-64) ⁵	71,7		73,0		70,4		63,9		73,0		54,9	
Taxa de emprego (55-64) ⁵	66,5		69,1		63,8		38,5		48,6		28,8	
Idade efectiva de abandono do mercado de trabalho ⁶	63,2		63,3		62,7		NA		NA		NA	
Finanças públicas (2001) ⁷												
Dívida pública, % do PIB	56,6						62,8					
Equilíbrio orçamental, % do PIB	4,8						-0,8					
Notas:												
1. Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados do Reino Unido são provisórios. As ponderações dos dados espanhóis serão revistas. Os dados da Suécia só abrangem as pessoas com menos de 85 anos de idade; ver nota metodológica.												
2. Fonte: EUROSTAT, projecções demográficas. Número de pessoas com 65 ou mais anos de idade em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos.												
3. Fonte: Comité de Política Económica, Relatório sobre os desafios orçamentais colocados pelo envelhecimento das populações, 24 de Outubro de 2001; ver nota metodológica.												
4. Fonte: SESPROS, EUROSTAT; ver nota metodológica.												
5. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001.												
6. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001. Método de cálculo ainda em discussão.												
7. Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN.												

REINO UNIDO

Características principais do sistema de pensões

O primeiro pilar do sistema de pensões do Reino Unido consiste numa pensão de base de montante fixo e uma pensão complementar ligada às remunerações, a *State Second Pension*, que substitui o anterior *State Earnings-Related Pension Scheme* (SERPS, introduzido em 1978). Estes dois níveis do primeiro pilar são financiados através das contribuições para a segurança social, ligadas às remunerações. A idade de reforma é de 65 anos para os homens e de 60 anos para as mulheres. Já foi adoptada legislação para uniformizar a idade legal de reforma, fixando-a em 65 anos para os dois sexos, até 2020. Uma pensão completa de montante fixo exige 44 anos de contribuições no caso dos homens e 39 anos de contribuições no caso das mulheres. As pensões não podem ser antecipadas, mas em contrapartida podem ser adiadas com vista a obter prestações mais elevadas, posteriormente (7,5% por ano de adiamento).

Uma característica singular do sistema de pensões do Reino Unido é a possibilidade de optar pelo abandono do nível ligado aos salários do primeiro pilar financiado por repartição. Para isso é necessário que o trabalhador esteja coberto por um regime de pensões profissional ou individual que assegure prestações equivalentes ou superiores à componente ligada aos salários do regime geral. Cerca de 60% dos trabalhadores participam nesses regimes e têm direito a um desconto na contribuição para a National Insurance.

Os regimes de pensões profissionais tendem a ser criados por uma única entidade patronal e são normalmente de prestações definidas, oferecendo pensões baseadas nos anos de serviço e no salário final. Existe, todavia, uma tendência para os regimes de contribuição definida. Cerca de 44% da população em idade activa contribuíam para um regime de pensões profissional ou individual em 2000/2001, 60% dos agregados familiares dos pensionistas recebiam rendimentos de um regime de pensões profissional e 71% tinham rendimentos financeiros (incluindo pensões individuais).

As pensões individuais foram introduzidas em 1988 para oferecer uma segunda pensão privada, às pessoas sem acesso a um regime profissional ou que mudem de emprego frequentemente (embora os *Retirement Annuity Contracts*, semelhantes a fundos individuais, já estivessem disponíveis antes de 1988). 12% dos trabalhadores assalariados e 44% dos trabalhadores não assalariados estão a acumular pensões individuais. Para tornar as segundas pensões privadas mais atractivas, foram introduzidas as *Stakeholder pensions* em Abril de 2001. Estas pensões têm encargos simples e baixos (no máximo 1% do valor do fundo por ano), flexibilidade para que os participantes variem as contribuições ou mudem de uns regimes para outros sem serem penalizados financeiramente, disposições fiscais simplificadas, com um limite contributivo de £3 600 por ano, e estão abertas aos não assalariados, pela primeira vez. Em Março de 2002, já tinham sido vendidas 815 000 *Stakeholder pensions*.

O rendimento mínimo garantido, não contributivo, proporciona um auxílio subordinado a condições de recursos às pessoas com mais de 60 anos, dependendo dos seus rendimentos e capital. A uma pessoa só que satisfaça as condições, o rendimento mínimo garantido assegura um rendimento semanal mínimo de £ 98,15, o que é cerca de 30% mais do que a pensão de base completa de de montante fixo paga pelo Estado, de £ 75,50.

Em 1999/2000, 57% dos rendimentos de pensões provinham do Estado e 43% do sector privado.

Desafios

Entre 1979 e 1996 o rendimento médio líquido dos agregados familiares dos pensionistas aumentou 64%, ao passo que o salário médio cresceu 36%. Contudo, o rendimento dos 20% mais pobres dos pensionistas apenas cresceu 30%. Esta discrepância deve-se principalmente ao crescimento dos rendimentos oriundos das pensões profissionais e privadas, que beneficiaram todos os pensionistas, excepto os mais pobres. O rendimento mínimo garantido foi introduzido para aumentar os rendimentos deste grupo. Este regime aumentou o rendimento dos idosos mais pobres, mas os esforços de poupança de muitas pessoas com baixos rendimentos não se traduziram num nível de vida mais elevado depois da passagem à reforma. Cerca de um quinto dos pensionistas vivem em agregados familiares com rendimentos inferiores a 60% do rendimento médio.

O SERPS oferecia uma pensão equivalente a 20% da média dos salários ganhos ao longo da carreira (reavaliados) apenas aos trabalhadores assalariados, e os que ganhavam salários mais baixos apenas conseguiam acumular direitos muito pequenos a essa pensão. Cerca de 60% dos trabalhadores abandonaram o SERPS, optando por regimes profissionais/privados, e tendem a ter taxas de substituição do rendimento significativamente melhores. Um importante desafio consistirá em assegurar que mais pessoas tenham acesso e utilizem as oportunidades de obter um nível de vida mais elevado depois da passagem à reforma.

Enquanto a adequação se tornava num importante desafio ao longo das décadas de 1980 e 1990, a sustentabilidade financeira parece estar bem segura no futuro. As despesas públicas com pensões ascenderam a 5,5% do PIB em 2000 e, segundo as projecções do Comité de Política Económica, deverão *descer* para 4,4% em 2050, reflectindo um menor aumento dos rácios de dependência dos idosos do que no resto da União Europeia e, sobretudo, a indexação das pensões de base aos preços, pelo que o seu valor em relação aos salários continuará a diminuir. As projecções foram realizadas sem ter em conta o novo *Pension Credit* e a *State Second Pension* que levarão a que as despesas públicas com pensões se mantenham largamente no seu nível actual.

Tendo em conta a importância dos regimes de pensões privados, a actual diversidade e complexidade destes regimes colocam desafios particulares. As pessoas estão confrontadas com uma variedade de escolhas quando começam a trabalhar ou mudam de emprego. O grande número de regimes põe em causa a exequibilidade de uma fiscalização apertada. Muitos regimes de pensões possuem grandes quantidades de títulos, que historicamente produziram uma rendibilidade elevada, mas que introduzem um elemento de volatilidade. Muitos fundos de pensões e companhias de seguros de vida parecem ter sido fortemente afectados pela recente crise das bolsas mundiais. Para as entidades patronais que sustentam um regime de prestações definidas, isto aumenta os potenciais custos futuros da oferta dessas prestações e pode ter contribuído para a mudança para os regimes de contribuição definida, em que o risco de investimento é mais suportado pelos beneficiários.

Embora o Reino Unido já esteja a cumprir os objectivos de emprego de Lisboa e Estocolmo, ainda há espaço para melhorar. A idade média efectiva de reforma é de 62 anos para os homens e 59 anos para as mulheres. 55% dos homens e um terço das mulheres reformam-se antes da idade legal de reforma; 10% das reformas antecipadas estavam ligados às condições de reforma num regime de pensões profissional, 30% a motivos de saúde e 14% foram instigados pela entidade patronal. Embora não exista nenhuma opção de reforma antecipada

no regime de pensões do Estado, o rendimento mínimo garantido pode ser requerido a partir dos 60 anos tanto por homens como por mulheres. Os homens dos 60 aos 64 anos de idade que requerem o rendimento mínimo garantido não são obrigados a procurar emprego. Os fundos de pensões profissionais organizam frequentemente pacotes de reforma antecipada.

Respostas aos desafios

Nos últimos anos, foram tomadas várias medidas para resolver os desafios em termos de adequação. A partir de 2003, o novo *Pension Credit* irá substituir o rendimento mínimo garantido. Este novo direito de pensão deverá abranger não só os 25% de agregados mais pobres mas cerca de metade dos agregados familiares acima dos 60 anos. Oferecerá às pessoas só com mais de 60 anos um rendimento de pelo menos £ 100 por semana (£ 154 por semana para os casais), e assegurará que as pessoas com mais de 65 anos possam receber montantes adicionais de outras pensões/poupanças até um determinado limite, acima do nível mínimo garantido, sem perderem o direito aos seus créditos de pensão. A subordinação a condições de recursos para o *Pension Credit* também é menos severa do que a aplicada às tradicionais prestações ligadas aos rendimentos. A partir dos 60 anos, as pessoas não têm de comunicar as poupanças inferiores a £ 6 000 e a partir dos 65 anos não terão de comunicar quaisquer alterações aos rendimentos durante períodos fixos de cinco anos. O Governo do Reino Unido comprometeu-se a indexar o elemento garantido do *Pension Credit* aos salários durante o resto do seu mandato.

A introdução da *State Second Pension*, em Abril de 2002, permitirá que os trabalhadores com salários baixos acumulem mais direitos de pensão. Além disso, serão creditados direitos de segunda pensão relativamente a períodos em que as pessoas não possam trabalhar por estarem a prestar assistência a familiares ou por invalidez. Os trabalhadores que ganhem entre o salário mínimo (£ 3900 por ano) e £ 10 800 acumularão direitos de pensão como se tivessem ganho £ 10 800. A partir de 2002, as pessoas que ganhem salários baixos ou moderados e optem por aderir a um regime profissional receberão um complemento destinado a assegurar que também beneficiarão das melhorias resultantes da *State Second Pension*.

No que respeita ao emprego dos trabalhadores mais velhos, o relatório de estratégia nacional apresenta várias iniciativas que deverão ter um impacto positivo. A integração dos organismos da segurança social e do emprego permitirão chegar às pessoas que recebem prestações de invalidez ou de doença. Será possível apoio especializado a pessoas deficientes para as ajudar a permanecerem no mercado de trabalho (*New Deal for Disabled People*). As pessoas com mais de 50 anos que procurem emprego podem receber um complemento de rendimento (*Employment Credit*) durante 52 semanas se obtiverem um posto de trabalho ou começarem a trabalhar por conta própria; também há bolsas de formação disponíveis ao abrigo do *New Deal 50 plus*. Existe ainda uma política de incentivo a que as pessoas trabalhem depois da idade de reforma. As pessoas podem adiar a passagem à reforma ou até “desreformular-se” depois de a terem pedido, e ganhar aumentos. Actualmente, o período máximo de diferimento é de 5 anos. A partir de Abril de 2010, não haverá limites de tempo e a taxa de aumento crescerá para cerca de 10,4% por cada ano completo de diferimento. A estratégia de envelhecimento em actividade, em geral, procura promover práticas favoráveis ao emprego de idosos entre os empregadores até à adopção da legislação em matéria de idade, que terá lugar em 2006.

Os desafios colocados pelos regimes de pensões privados estão a ser actualmente considerados na agenda política. Foram recentemente apresentados dois relatórios encomendados pelo governo (Pickering e Sandler) com propostas relativas à simplificação dos produtos de pensão e da legislação neste domínio, a uma melhor informação dos

consumidores, ao melhor acesso a produtos de poupança para consumidores de menores rendimentos e à redução dos encargos administrativos suportados pelos regimes e pelos empregadores. O relatório Pickering sugeriu também uma mudança da função da autoridade reguladora. Estes relatórios alimentarão um próximo Livro Verde sobre Pensões que abordará uma grande variedade de questões relativas às pensões, incluindo a promoção do emprego entre os trabalhadores mais velhos e a forma de permitir que as pessoas poupem de modo a satisfazerem as suas aspirações para a reforma. O papel da *Occupational Pensions Regulatory Authority* (OPRA) também está a ser analisado e as conclusões desta análise contribuirão igualmente para o Livro Verde.

Embora o nível das despesas públicas com pensões seja baixo e vá permanecer, no futuro, muito abaixo do nível de despesa de todos os outros Estados-Membros, a sustentabilidade financeira dos regimes públicos não constitui problema. A estratégia para assegurar a sustentabilidade financeira do sistema de pensões no seu conjunto baseia-se no financiamento de uma parte crescente das despesas com pensões através das poupanças que as pessoas realizam durante a sua vida activa. O Reino Unido procura assegurar a estabilidade do investimento em regimes de pensões financiados por capitalização seguindo políticas macroeconómicas adequadas e considera a introdução de melhorias no quadro legislativo e de fiscalização.

Conclusão

O Reino Unido realizou progressos significativos na resposta aos desafios da adequação, mas resta saber até que ponto essas medidas diminuirão os riscos de pobreza na velhice e aumentarão o nível de vida relativo dos pensionistas. Embora algumas medidas produzam um forte impacto a curto prazo, outras demorarão décadas a desenvolverem todo o seu efeito. Para as pessoas que estão quase a atingir a idade de reforma, prolongar a vida activa continua a ser a forma mais eficaz de aumentarem o seu nível de vida; as recentes reformas melhoraram consideravelmente os incentivos para o fazerem.

A sustentabilidade financeira parece estar bem controlada, mas depende, mais do que noutros países, do desempenho dos prestadores de pensões privados. O relatório de estratégia nacional não permite que se retirem conclusões sobre a sustentabilidade financeira destes regimes privados. Se a oferta de pensões pelos regimes privados produzir uma cobertura significativamente inferior à prevista ou um nível de pensions muito mais baixo, os futuros governos poderão ser confrontados com um aumento dos pedidos de prestações subordinadas a condições de recursos.

Estatísticas de base

	UK						UE15					
Situação recente dos rendimentos (dados do ECHP 1999)												
	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+	0-64	65+
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 50% da mediana)	12	11	11	7	12	13	11	12	10	9	12	13
Taxa de risco de pobreza ¹ (a 60% do rendimento médio)	19	21	18	17	20	25	17	20	17	17	18	22
Desigualdade da distribuição dos rendimentos ¹	5,4	4,1					5,1	4,5				
Rendimento das pessoas com mais de 65 anos como rácio do rendimento das pessoas dos 0 aos 64 anos ¹	0,78		0,81		0,75		0,88		0,92		0,86	
Projecções a longo prazo das despesas públicas com pensões (CPE 2001)												
	Nível			aumento %		Nível			aumento %			
	2000	2020	2050	2000-50		2000	2020	2050	2000-50			
Rácio de dependência dos idosos ²	23,8	29,2	42,0	76,0		24,2	32,2	49,0	100,0			
Despesas públicas com pensões,% do PIB ³	5,5	4,9	4,4	-20,0		10,4	11,5	13,3	27,9			
Factores determinantes da evolução das despesas públicas com pensões (2000-2050) ³	Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB					Contribuição para a mudança em pontos percentuais do PIB						
<i>Dependência demográfica</i>	2,4					6,4						
<i>+ Emprego</i>	0,0					-1,1						
<i>+ Elegibilidade</i>	-0,1					0,6						
<i>+ Nível das prestações</i>	-3,4					-2,8						
<i>= Total (incluindo resíduo)</i>	-1,0					3,1						
Despesas com pensões segundo o SESPROS ⁴ (1999)	11,5					12,7						
Âmbito de aplicação das políticas para garantir pensões sustentáveis												
<i>Emprego (2001)</i>	Total		Homens		Mulheres		Total		Homens		Mulheres	
Taxa de emprego (15-64) ⁵	71,7		78,3		65,1		63,9		73,0		54,9	
Taxa de emprego (55-64) ⁵	52,3		61,7		43,1		38,5		48,6		28,8	
Idade efectiva de abandono do mercado de trabalho ⁶	63,2		64,2		62,0		ND		ND		ND	
<i>Finanças públicas (2001) ⁷</i>												
Dívida pública, % do PIB	39,1					62,8						
Equilíbrio orçamental, % do PIB	0,7					-0,8						

Notas:

1. Fonte: ECHP-UDB, Eurostat, versão de Dezembro de 2002. Os dados do Reino Unido são provisórios. As ponderações dos dados espanhóis serão revistas. Os dados da Suécia só abrangem as pessoas com menos de 85 anos de idade; ver nota metodológica.
2. Fonte: EUROSTAT, projecções demográficas. Número de pessoas com 65 ou mais anos de idade em percentagem das pessoas dos 15 aos 64 anos.
3. Fonte: Comité de Política Económica, Relatório sobre os desafios orçamentais colocados pelo envelhecimento das populações, 24 de Outubro de 2001; ver nota metodológica.
4. Fonte: SESPROS, EUROSTAT; ver nota metodológica.
5. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001.
6. Fonte: Inquérito Europeu às Forças de Trabalho, 2001. Método de cálculo ainda em discussão.
7. Fonte: Comissão Europeia, DG ECFIN.