COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 31.10.1995
COM(95) 457 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

A PROTECÇÃO SOCIAL NA EUROPA

Índice

Resumo e conclusões

Capítulo 1 **Sistemas de protecção social na Comunidade**

Capítulo 2 **Adaptação à mudança: reformas recentes e principais desenvolvimentos**

Capítulo 3 **Tendências na protecção social e seu financiamento**

Capítulo 4 **Subsídios de desemprego e incentivos para procura de trabalho**

Capítulo 5 **Reformas nos cuidados de saúde**

Capítulo 6 **Protecção social e trabalhadores independentes**

Capítulo 7 **Protecção social e responsabilidades de prestação de cuidados**

Fontes e metodologia

Resumo e conclusões

O desenvolvimento de amplos sistemas de protecção social destinados a apoiar e ajudar as pessoas necessitadas tem sido uma das principais características das sociedades europeias nos anos do pós-guerra. Os sistemas instituídos diferem em pormenores de organização e métodos de financiamento, reflectindo as diferenças culturais, históricas e institucionais existentes entre os Estados-Membros. Todavia, partilham a característica comum de proteger todos os que necessitam de apoio, quer temporariamente, devido a doença, à perda de emprego, ou ao nascimento de um filho, quer durante prazo mais alargado, porque deixam de ter emprego remunerado, tornam-se permanentemente incapacitados ou têm filhos a criar, independentemente da sua capacidade para pagar.

É o carácter universal e a dimensão deste apoio, bem como a escala de redistribuição de rendimentos deles derivada, que distinguem os sistemas de protecção social europeus dos da maior parte do mundo, ou mesmo dos regimes de segurança social privados. Embora os sistemas se baseiem em princípios de seguro de vários graus em toda a União, de forma que, em muitos casos, o montante recebido na prestação se relaciona com as contribuições já pagas, não existe uma relação directa entre o que cada pessoa paga sob a forma de contribuição para financiar o sistema e a sua vulnerabilidade à doença, à incapacidade, ao desemprego ou a qualquer um dos outros riscos cobertos. Ao mesmo tempo, na maioria dos Estados-Membros, é garantido a todos um nível mínimo de rendimentos e de apoio básico, independentemente do facto de poderem, ou não, pagar contribuições.

Os sistemas de protecção social contribuem significativamente, enquanto tais, para manter a coesão social e reforçar a solidariedade no interior da União. Pode dizer-se que desempenharam um papel fundamental, ao ajudar as sociedades a fazer face às condicionantes, cada vez maiores, impostas pelas significativas alterações económicas e sociais ocorridas em especial nas duas últimas décadas, e que foram acompanhadas por um nível crescente e elevado de desemprego, com tendência para aumentar; por um aumento da incerteza e da instabilidade em matéria de emprego e de rendimentos, pelo afluxo, sempre crescente, de grande número de mulheres ao mercado de trabalho; pelo envelhecimento da população, devido ao aumento da esperança de vida, e pelas alterações substanciais na estrutura dos agregados familiares, com um aumento marcante do número de pessoas que vivem sós e de famílias monoparentais.

Porém, estes acontecimentos, pressionaram com igual intensidade os próprios sistemas de protecção social, na medida da escalada da procura e, mais especialmente, porque o número de pessoas que necessitam de apoio e assistência prolongados aumentou para níveis nunca previstos no momento em que os sistemas foram concebidos. Em consequência, os custos de manutenção dos sistemas e da prestação de apoio extensivo aumentaram significativamente em toda a União. Ao mesmo tempo, os rendimentos disponíveis para financiar estes custos tornaram-se cada vez mais limitados, uma vez que o crescimento económico a longo prazo abrandou, de forma marcante, em toda a Europa, comparativamente com as taxas prevalecentes antes de meados dos anos 70, quando a maioria dos sistemas foi criada. As limitações financeiras tornaram-se particularmente evidentes nos últimos anos, devido à recessão do início dos anos 90 e à preocupação política prevalecente, de reduzir os défices orçamentais e limitar o aumento das despesas públicas, por forma a conter a pressão inflacionista, e evitar a imposição de custos excessivos às empresas que enfrentam uma concorrência cada vez maior nos mercados, dentro e fora da Europa.

Se bem que o compromisso de promover um nível elevado de protecção social em toda a União, tal como ficou consagrado no Tratado de Maastricht (artigo 2°), não tenha enfraquecido, e embora o apego ao actual sistema de apoio social continue profundamente enraizado na opinião popular, os problemas de financiamento e a procura crescente de apoio, juntamente com o nível elevado, e cada vez maior, de dependência prolongada da assistência social suscitaram questões fundamentais, formuladas em muitos Estados-Membros, quanto à função, ao

âmbito e aos meios de financiamento dos sistemas de protecção social.

Da mesma forma, existe uma consciência cada vez maior das substanciais alterações económicas, sociais e demográficas que tiveram lugar desde que os sistemas foram, na sua maior parte, desenvolvidos, e que estão ainda em curso, bem como dos contextos muito diferentes em que têm de funcionar. Em particular, as economias da União estão a tornar-se cada vez mais integradas, embora simultâneamente mais abertas à concorrência do exterior. Em parte, como resultado, o aumento da flexibilidade económica e a promoção da iniciativa individual tornaramse objectivos políticos fundamentais, que os sistemas de protecção social tanto podem contrariar, afectando de forma adversa os incentivos, como ajudar a atingir, facultando apoio em caso de falha, e encorajando assim uma maior tomada de risco. Ao mesmo tempo, os custos impostos às empresas pela necessidade de financiar a protecção social estão a constituir uma causa cada vez maior de preocupação e as tendências demográficas dominantes ameaçam aumentar significativamente a necessidade de transferências de rendimentos e de apoio por toda a União dentro de 10 a 15 anos, quando a geração do *baby-boom* tiver atingido a idade da reforma.

Além disso, no contexto da importância crescente que a política da União atribui ao aumento do emprego, dedica-se cada vez mais atenção às potenciais ligações entre os actuais sistemas de protecção social e o processo de criação de emprego. O Livro Branco da Comissão, elaborado em 1993, relativo ao *Crescimento, Competitividade e Emprego*, pedia uma análise mais pormenorizada deste tema, enquanto as sucessivas Cimeiras Comunitárias de Bruxelas, Corfu, Essen e Cannes chamaram a atenção para as ligações entre a protecção social e a sua modalidade de financiamento e os incentivos tanto à oferta como à aceitação de emprego.

Neste contexto, existe não apenas um reconhecimento geral de que, apesar da sua diversidade, aos sistemas de protecção social da União se deparam problemas comuns e uma necessidade comum de se adaptarem à evolução das circunstâncias e das prioridades, mas também uma consciência cada vez maior das vantagens potenciais da cooperação. Esta situação era já evidente quando o Conselho Europeu adoptou, em 1992, as duas Recomendações para que se trabalhasse no sentido da convergência das políticas e dos objectivos de protecção social e para que se estabelecessem critérios comuns, que permitissem definir níveis mínimos de rendimentos e de assistência social. O presente relatório, que pretende descrever e analisar os sistemas em vigor nos diferentes Estados-Membros e a forma como se desenvolvem, é um produto dessas Recomendações.

Um novo quadro de debate

Existe, porém, actualmente, um acordo generalizado quanto às vantagens de se passar da troca de informações sobre políticas e suas consequências, se bem que importante, para uma análise conjunta do desenvolvimento futuro dos sistemas de protecção social da União e das respostas adequadas a dar aos desafios comuns com que se vêem confrontados. Consequentemente, a Comissão propôs que as instituições comunitárias e os Estados-Membros iniciassem, em conjunto, um processo de reflexão colectiva quanto às futuras medidas a adoptar para tornar os sistemas de protecção social mais eficientes e conducentes ao crescimento do emprego, para facilitar a liberdade de circulação dos trabalhadores entre os países, bem como a realização dos benefícios potenciais do mercado interno e do aumento da integração económica e sua distribuição equitativa.

Objectivos do relatório

O presente relatório pretende contribuir para esse processo, ao analisar não só a forma como os sistemas de protecção social se desenvolvem em toda a União, mas também os problemas que enfrentam e as forças a que têm que fazer face, aumentando, deste modo, a compreensão comum das possibilidades de desenvolvimento, à luz das suas diferentes formas de organização e das diferentes características institucionais.

O aspecto central reside, em parte, nas relações entre protecção social e emprego. Neste sentido, pretende ser um complemento do relatório sobre o *Emprego na Europa*, cuja última edição foi publicada em Julho. Esta analisa as tendências do emprego e do desemprego na União, as mudanças que estão a ocorrer na natureza dos postos de trabalho e no modelo de trabalho, os factores que influenciam o processo da criação de emprego e as medidas adoptadas pelos Estados-Membros com o objectivo de aumentar o número de pessoas empregadas.

Analisa especialmente — no Capítulo 4 — as taxas de subsídio de desem-

prego em diferentes pontos da União, estabelecendo uma comparação com os salários líquidos da população activa, o que constitui provavelmente um factor determinante de incentivo à procura de emprego por parte dos que beneficiam de subsidios e, portanto, da dimensão da armadilha de desemprego que existe. Isto complementa a análise efectuada em *Emprego na Europa, 1995* e em *Estratégia de emprego Europeia: progressos recentes e perspectivas* (COM(95) 465), um relatório da Comissão recentemente publicado na sequência da reunião do Conselho de Essen, quanto ao efeito potencial dos encargos sociais e dos impostos cobrados sobre os salários para financiar a protecção social sobre os custos salariais e, assim, sobre o incentivo aos empregadores no sentido de admitirem mais pessoal. Estes dois aspectos dão, portanto, uma indicação das consequências da protecção social, tanto em termos do seu financiamento, como nos do apoio ao rendimento que proporciona, para os dois lados da equação do emprego — a vontade por parte dos empregadores de criarem postos de trabalho e a vontade dos desempregados para os aceitarem.

Além disso, analisa em pormenor dois aspectos dos sistemas de protecção social, que se estão a tornar cada vez mais importantes em consequência das transformações estruturais do emprego registadas em toda a União, em parte como resposta às políticas governamentais. De uma forma específica, considera, no Capítulo 6, o acesso dos trabalhadores independentes à protecção social e ao apoio social e a forma como são tratados, em comparação com os que beneficiam de emprego assalariado, que são o alvo tradicional dos sistemas de protecção social. Assim, indica até que ponto as políticas adoptadas neste domínio são coerentes com as medidas do mercado de trabalho concebidas para incentivar as pessoas, especialmente aquelas fora do mercado do trabalho, a criarem pequenas empresas. Considera, ainda, no Capítulo 7, as medidas de protecção social para as pessoas, principalmente as mulheres, que têm de desistir do emprego remunerado durante algum tempo, ou trabalhar menos horas, para tomar conta de filhos, de deficientes ou de idosos, habitualmente familiares, que necessitam de assistência. Dado o aumento do número de mulheres empregadas e o número crescente de pessoas que vivem até uma idade mais avançada e, por consequência, susceptíveis de necessitar de cuidados, este é um factor que se está a tornar importante não só na política social, mas também na política de emprego em toda a União.

Para além destes aspectos relacionados com o emprego, este relatório analisa (no Capítulo 1) as principais características dos sistemas de protecção social da União e as suas diferenças entre os vários Estados-Membros; os principais desenvolvimentos que se registaram nos últimos anos, tanto na prestação de apoio como no seu financiamento (Capítulo 2); o âmbito e o modelo das despesas, a sua taxa de crescimento em função das pessoas que necessitam de apoio e a importância variável das diferentes fontes de financiamento (Capítulo 3); e as reformas que foram introduzidas nos últimos anos em diferentes pontos da União para conter os custos dos cuidados de saúde e para aumentar a eficiência dos serviços prestados, mantendo simultaneamente os padrões de tratamento e de cuidados (Capítulo 5).

Os principais pontos que sobressaem desta análise são resumidos abaixo.

Semelhanças e diferenças

Tal como acima se referiu, os sistemas de protecção social dos diferentes Estados-Membros podem diferir nos pormenores da sua organização e dos métodos de financiamento, mas são semelhantes em termos de objectivos e de cobertura. Assistese, nomeadamente, em todos os 15 Estados-Membros, a uma tentativa comum de prestar um apoio e uma assistência universais a todos os que deles necessitam, quer temporariamente, quer por períodos mais longos. A principal lacuna de cobertura verifica-se nos países do Sul: Grécia, Espanha, Itália e Portugal, onde, contrariamente ao que acontece no resto da União, não existe garantia, de pelo menos, um nível mínimo de apoio aos rendimentos em todas as circunstâncias. Embora tenham sido feitos esforços para facultar um certo apoio a pessoas idosas e deficientes, os que não têm direito a certas prestações normalizadas (especialmente prestações de doença e de desemprego), porque não têm, ou não tiveram, um emprego remunerado durante um período de tempo suficiente, ou nunca tiveram nenhum emprego, só podem depender da assistência das autoridades locais ou regionais, o que é em grande medida discricionário e não normalizado.

Existem, porém, grandes diferenças no grau da protecção fornecida, nomeadamente, no acesso a benefícios associados ao rendimento (ou contribuições), em especial entre os que trabalham — e mais especificamente os que têm um emprego remunerado — e os outros, bem como no grau de dependência da assistência baseada na condição de recursos, por oposição aos pagamentos automáticos. Relativamente a estes pontos, os

Estados-Membros podem dividir-se em quatro grupos:

- os três países escandinavos, onde a protecção social é um direito que se estende a todos os cidadãos e todos têm direito ao mesmo montante básico, beneficiando os assalariados de prestações complementares, relacionadas com o rendimento dos regimes profissionais, e onde apenas o seguro de desemprego está separado do sistema integrado gerido pelo Estado, sendo voluntário e não obrigatório;

- Reino Unido e Irlanda, onde a cobertura é virtualmente universal (embora o sistema nacional de saúde da Irlanda só seja completamente acessível, gratuitamente, às pessoas que auferem rendimentos baixos), onde os montantes básicos da taxa fixa são também a norma, embora a uma menor escala, e onde se recorre de uma forma generalizada à condição de recursos;

- Alemanha, Áustria, França e países do Benelux, onde o princípio do seguro é mais evidente, onde as prestações estão fundamentalmente relacionadas com os rendimentos e, juntamente com os cuidados de saúde, estão associadas, em maior escala, ao emprego e às contribuições, variando entre grupos profissionais (embora, na Holanda, tenha sido estabelecido um número de regimes universais, especialmente para pensões) e onde as lacunas na cobertura dos riscos são resolvidas por um importante regime de assistência social;

- Itália, Espanha, Portugal e Grécia, onde a tentativa para estabelecer sistemas universais é mais recente, e os sistemas são uma mistura de regimes fragmentados, profissionais e baseados em seguros para a manutenção dos rendimentos, com fórmulas de pensões relativamente generosas, mas com lacunas na cobertura de riscos, tal como acima observado, e com sistemas nacionais de saúde ainda não completamente acessíveis a todos, com excepção da Itália.

Existem, aliás, diferenças, não só entre estes quatro grupos, mas também dentro de cada um deles, no que respeita às normas que regulam a atribuição do direito às prestações e a sua duração. A idade da reforma, por exemplo, é de cerca de 65 anos na maioria dos países, mas de 57 para as mulheres e de 62 para os homens na Itália, de 60 na França para ambos os sexos e de 67 na Dinamarca. De uma forma semelhante, os subsídios de desemprego baseados em seguros podem ser pagos quase infinitivamente na Bélgica, mas apenas durante um ano em muitos países, embora o acesso às prestações de doença e invalidez na Holanda e no Reino Unido seja, de forma geral, mais fácil do que nos outros países. Estes dois aspectos, critérios de elegibilidade e duração dos pagamentos, mais do que o âmbito das prestações pagas, têm vindo a ser cada vez mais analisados nos últimos anos, para se procurarem formas de limitar as despesas e desencorajar una dependência desnecessária, como abaixo se observará.

Âmbito das despesas

Estas diferenças nas características dos sistemas prevalecentes nos Estados-Membros reflectem-se no custo da sua manutenção. De uma forma geral, as despesas com a protecção social tendem a ser muito superiores no Norte do que no Sul da União, reflectindo, por um lado, a diferença de prosperidade e, portanto, de disponibilidade de recursos para o seu financiamento e, por outro, o menor desenvolvimento dos sistemas dos países do Sul, Grécia e Portugal em particular. Embora haja uma clara tendência para os países despenderem mais na protecção social em relação ao PIB à medida que este cresce, alguns sistemas são claramente mais dispendiosos do que outros.

Nos países escandinavos, por exemplo, onde a cobertura é universal e as prestações relativamente generosas, as despesas totais com a protecção social são bem superiores a 30% do PIB (33% na Dinamarca em 1993, aproximadamente 35% na Finlândia — embora este valor seja empolado pela forte recessão no PIB (em 1990, era de 26%) e um pouco menos na Suécia, embora ainda não se disponha de valores comparáveis). Na Holanda, as despesas são também elevadas, quando comparadas com outros Estados-Membros, em relação ao nível de rendimento real *per capita* (aproximadamente 33% do PIB em 1993, contra 31% na Alemanha e em França, onde o rendimento *per capita* é superior). No Reino Unido e na Irlanda, por outro lado, onde as prestações fixas relativamente modestas são a norma e, especialmente no primeiro desses Estados-Membros, onde uma percentagem relativamente elevada dos pagamentos está sujeita à condição de recursos, a despesa é comparativamente baixa em relação ao rendimento *per capita* (27% do PIB no Reino Unido em 1993, 21% na Irlanda). Também na Itália, onde há

mais lacunas na cobertura do sistema do que nos Estados-Membros do Norte com níveis de rendimento *per capita* comparáveis, as despesas são também relativamente baixas (pouco menos de 26% do PIB em 1993), tal como na Grécia e em Portugal, onde os sistemas estão ainda a ser desenvolvidos (16½% do PIB em 1993 no primeiro, 18% no segundo).

Modelo de financiamento

A importância relativa das diferentes fontes de financiamento da protecção social reflecte os sistemas em vigor. Na Alemanha, França e Bélgica, pelo menos dois terços dos rendimentos cobrados para financiar a protecção social provêm de contribuições, sendo os empregadores responsáveis por cerca de 60%. Na Grécia, as percentagens são semelhantes, embora em Espanha, Itália e Portugal, bem como na Holanda e no Luxemburgo as contribuições continuem a ser a principal fonte de financiamento, apesar de os impostos serem mais importantes. No Reino Unido e na Irlanda, as receitas provêm mais dos impostos do que das contribuições, enquanto nos países escandinavos predominam os impostos e é pequena a receita proveniente das contribuições.

Padrão das despesas

Embora o nível das despesas de protecção social varie, a distinção entre as principais funções é relativamente semelhante, especialmente no Norte da União, onde os sistemas estão mais desenvolvidos. Existem, no entanto, nestes paises, algumas diferenças significativas, reflectindo variações nas pessoas que necessitam de apoio, nos critérios de elegibilidade, na taxa das prestações pagas, ou no nível de serviços prestados. As pensões de velhice são o principal elemento das despesas de toda a União — com excepção da Irlanda, onde o número relativo de pessoas idosas é o mais baixo — representando cerca de 43% das despesas totais em 1993, seguidas dos cuidados de saúde e das prestações de doença, que em conjunto absorveram aproximadamente 24% do total, prestações de invalidez (9%) e subsídios de desemprego (7%).

Na Grécia e na Itália, contudo, cerca de 60% das despesas de 1993 foram para as pensões de velhice, reflectindo grandemente, no primeiro caso, o nível comparativamente baixo do fornecimento de outras prestações e serviços e, no segundo, o elevado número de pessoas beneficiárias da pensão. Assim, na Itália, existe não só uma percentagem relativamente elevada de idosos, em comparação com os outros países da União, mas também uma idade oficial de reforma inferior à dos outros países (embora, como adiante se verá, tenham sido recentemente introduzidas modificações no sentido de alterar esta situação).

Na Holanda, o montante relativo gasto em prestações de invalidez em 1993 era duas vezes superior ao do resto da União (mais de 21% do total), em resultado de o número relativo de beneficiários ser também o dobro do dos outros Estados-Membros, com excepção do Reino Unido. Neste país, o número é também elevado, embora o montante médio recebido seja consideravelmente inferior (em 1994, 15 a 16% das pessoas com idades compreendidas entre 55 e 64 anos nesses dois países responderam, no Inquérito Comunitário às Forças de Trabalho, que não trabalhavam porque se encontravam numa situação de incapacidade permanente, por oposição a 7% na União no seu todo). Em ambos os casos, o elevado número de beneficiários reflecte em parte a natureza do sistema, bem como o facto de a prestação de invalidez ter sido utilisada como complemento do rendimento para muitos indivíduos que, de facto, são desempregados de longa duração ou beneficiários de reforma antecipada. Em ambos os países, têm sido envidados esforços, nos últimos anos, no sentido de restringir as regras que regulamentam a elegibilidade ao benefício.

Em Espanha, em 1993, as despesas com complementos de rendimentos destinados aos desempregados, em relação ao PIB, foram mais do dobro das dos outros países da União, representando 20% das despesas totais da protecção social, embora isto se deva principalmente ao facto de o número relativo de desempregados ser também o dobro do resto da União. Por outro lado, na Dinamarca, onde o desemprego era inferior à média da União, as despesas relativas foram apenas ligeiramente inferiores às da Espanha, reflectindo não só uma taxa de prestações relativamente elevada, mas também um elevado nível de elegibilidade para atribuição do subsídio de desemprego. Tal como na Holanda e no Reino Unido, o grau de complemento de rendimento tem estado a ser submetido a uma análise cada vez mais profunda nos últimos anos.

Eficácia da protecção social

Uma das principais questões que o presente relatório pôde

abordar é a da eficácia dos sistemas de protecção social na prestação de apoio e assistência aos que deles necessitam e, relacionado com isto, o seu êxito em garantir que os rendimentos e o acesso de cada pessoa aos serviços não sejam inferiores a um nível mínimo. Embora exista informação sobre a dimensão do apoio, em princípio, disponível, bem como sobre as normas e regulamentos que orientam o seu acesso, e apesar de ser possível fazer estimativas quanto ao número de pessoas passíveis de estarem em risco, quase não existem, ou são poucos, os dados satisfatórios sobre o número de pessoas que necessitam de apoio na prática, quantas destas pessoas recebem efectivamente assistência e quanto recebem em relação às suas necessidades.

Assim, até se dispôr destes dados, continuará a ser impossível avaliar, de forma satisfatória, a adequação dos sistemas existentes, em especial porque a experiência demonstra que o efectivo recebimento do apoio de rendimento pode ser marcadamente diferente do direito teórico. Este é tanto mais o caso quanto mais importante se torna a condição de recursos, uma vez que, nestas circunstâncias, o que se recebe depende não só dos rendimentos individuais e das poupanças acumuladas, mas também da assistência efectivamente solicitada.

A única forma eficaz de se obter estes dados é através de inquéritos pormenorizados aos agregados familiares. O Eurostat elaborou um novo Inquérito de Painel às Famílias precisamente com este fim. De uma forma específica, pretende recolher informações pormenorizadas quanto às características dos agregados familiares, fontes de rendimento e condições de vida em toda a Comunidade, a partir de uma amostra significativa de agregados familiares. Até agora, porém, não existem resultados (embora eles possam existir até finais de 1995), continuando sem se saber se este instrumento será eficaz na resposta à questão fundamental acima colocada.

Crescimento da despesa

Numa prespectiva de longo prazo, as despesas com a protecção social manifestaram uma tendência para aumentar em relação ao PIB. Em 1970, as despesas ascenderam a 19% do PIB em toda a União (excluindo a Espanha, Portugal e Grécia, países relativamente aos quais não existem dados). Em 1980, a percentagem tinha aumentado para 24% (24% excluindo os três países) e, em 1993, para pouco menos de 28%. É esta a tendência aparentemente crescente a longo prazo que tem sido a causa de uma preocupação constante em toda a União e uma das razões para a importância recentemente atribuída à contenção das despesas. Estes valores necessitam, contudo, de ser interpretados com algum cuidado, em parte devido à influência significativa que as flutuações do aumento do PIB e o nível subjacente da actividade económica exercem sobre a percentagem, e em parte devido à diferenciaçás das experiências dos diferentes Estados-Membros.

O aumento não foi, de modo algum, uniforme em toda a União. Ao contrário dos anos 70, quando a maioria dos países registou um aumento significativo das despesas em relação ao PIB, entre 1980 e 1990, as despesas aumentaram apenas um ponto percentual em relação ao PIB (de 24 para 25%). Em quatro países — Bélgica, Alemanha, Irlanda e Luxemburgo — a percentagem das despesas em relação ao PIB foi menor em 1990 do que em 1980. Apenas nos países em que os sistemas estavam a ser desenvolvidos — Grécia, Espanha, Itália e Portugal — e ainda a França, o aumento foi superior a 2 pontos percentuais em relação ao PIB. Além disso, na segunda metade dos anos 80, quando as economias europeias estavam a recuperar da recessão, as despesas baixaram em relação ao PIB em toda a União, embora continuassem a aumentar nos quatro Estados-Membros do Sul (bem como na Dinamarca, onde o crescimento económico abrandou).

Nos três anos compreendidos entre 1990 e 1993, as percentagens das despesas com a protecção social em relação ao PIB aumentaram em todos os Estados-Membros, uma vez que as suas economias entraram em recessão. Em sete países — Dinamarca, Espanha, França, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido e Finlândia — este aumento foi de, pelo menos, 3 pontos percentuais, aumento esse que se ficou, porém, a dever, em grande medida, ao abrandamento marcante do crescimento do PIB — ou, nalguns casos, a uma redução nítida do PIB — e ao aumento abrupto do desemprego que o acompanhou.

Embora, em termos reais (ajustados ao aumento dos preços no consumidor), as despesas tenham aumentado 4½% ao ano na União como um todo, significativamente mais do que nos cinco anos anteriores (abaixo de 3½% ao ano), ao excluir-se o subsidio de desemprego (que aumentou cerca de 50% durante o mesmo período), este aumento foi inferior a 4% ao ano, apenas marginalmente mais do que nos cinco anos anteriores. Uma vez que uma parte do aumento das pensões, das prestações de doen-

ça e de invalidez estava, quase certamente, relacionada com a recessão (em resultado do aumento das reformas antecipadas, por exemplo), há poucos indícios de uma eventual aceleração subjacente do aumento das despesas de protecção social neste período (o aumento das despesas com cada uma das três referidas rubricas foi, na realidade, menor entre 1990 e 1993 do que entre 1985 e 1990).

Todavia, no contexto dum aumento muito pequeno do PIB e da prioridade política atribuída tanto à restrição fiscal como à contenção das despesas públicas, por forma a evitar aumentos excessivos de impostos e de encargos sociais para as empresas e de custos salariais, um aumento de quase 4% ao ano — mesmo após ajustamento para o desemprego — numa das principais componentes das despesas públicas constituiu uma preocupação política generalizada. Neste contexto, torna-se talvez compreensível a importância comum que tem caracterizado o passado recente em medidas destinadas a limitar as despesas com a protecção social.

A bomba de relógio demográfica pendente

A ênfase colocada na contenção das despesas é também compreensível se tivermos em conta as crescentes exigências aos sistemas de protecção social, que, quase certamente, advirão do envelhecimento da população. Em 1995, a população com 65 anos ou mais (idade oficial de reforma actual, ou futura, na maioria dos Estados-Membros) representava cerca de 23% da população em idade activa (15 a 64 anos) em toda a União. Dentro de 10 anos, em 2005, esta percentagem terá aumentado para 26%, segundo as últimas projecções (na hipótese de nenhuma aceleração importante nos fluxos líquidos de imigração de pessoas abaixo da idade de reforma). Se bem que esta situação provoque indubitavelmente o aumento das despesas com pensões, a menos que haja um aumento da idade de reforma, em contraste com as actuais tendências, o montante em causa é relativamente pequeno. Caso, por exemplo, o montante médio da pensão média permaneça inalterado em relação ao PIB *per capita*, o aumento das despesas da União seria de 12% do PIB para pouco menos de 13½% — uma taxa de aumento semelhante à verificada entre 1980 e 1993.

O principal aumento da despesa potencial só deverá registar-se após 2005, quando a geração do *baby-boom* do pós-guerra começar a atingir a idade da reforma em número significativo. Em 2015, a população com 65 anos ou mais, representará provavelmente 30% da população em idade activa e, em 2025, 35½%. Embora, em 1995, existam quatro ou cinco pessoas em idade activa para apoiar cada pessoa em idade de reforma, dentro de 30 anos, haverá menos de três. Em alguns países, nomeadamente em Itália, esse valor rondará os 2½%. Caso as pensões médias permaneçam inalteradas em relação ao rendimento médio, este aumento irá, só por si, acrescentar cerca de 5½% do PIB ao custo da protecção social, durante os próximos 30 anos, em toda a União. Ao mesmo tempo, o grande aumento do número de idosos irá provavelmente impor exigências cada vez maiores aos sistemas de cuidados de saúde e aos serviços sociais.

Todavia, ainda que seja provável o aumento das pressões, é importante situa-las no contexto. Em primeiro lugar, as despesas com a protecção social aumentaram em 8% do PIB entre 1970 e 1993 na União — metade do aumento previsto das despesas com pensões na hipótese acima mencionada. Em segundo lugar, a facilidade de conseguir a transferência para os que tiverem idade superior à da reforma e o esforço imposto às gerações futuras de trabalhadores dependerão decisivamente do crescimento subjacente das economias europeias entre o momento presente e o momento futuro e do que vier a acontecer ao emprego. Nos últimos anos, a taxa de dependência efectiva aumentou substancialmente, não devido ao envelhecimento da população, mas devido às reformas antecipadas e ao aumento do desemprego, ambos resultado da menor oferta de emprego. Consequentemente, muito menos pessoas empregadas tiveram de suportar um número cada vez maior de desempregados, tanto acima como abaixo da idade da reforma.

Se a oferta de empregos através do crescimento do PIB pudesse aumentar nos próximos 30 anos, para reduzir o desemprego para níveis iguais aos do início dos anos 70 e para absorver o aumento constante da participação das mulheres na força de trabalho, e se se pudesse inverter a tendência para a reforma antecipada, ficaria equilibrado o efeito do envelhecimento da população sobre a taxa de dependência, tornando mais fácil a transferência de rendimentos requerida. Se, por outro lado, o crescimento subjacente do PIB não melhorar e a oferta de emprego continuar a ser baixa, qualquer transferência significativa irá provocar graves problemas, independentemente do modo como os regimes de pensões são entretanto financiados.

Alterações nas fontes de financiamento

Tendo em conta a redução da percentagem da população activa empregada que se registou neste período, é também compreensível que a fonte de financiamento tenha passado, de uma forma generalizada, das contribuições para os impostos. Em toda a União, a parte de rendimento proveniente de impostos passou de 27½% para 29½% entre 1990 e 1993, apresentando apenas a Bélgica e a Holanda uma tendência inversa. Paralelamente, passou-se das contribuições cobradas aos empregadores para as contribuições cobradas aos beneficiários da protecção, registando apenas Portugal uma mudança na direcção oposta. Tòdavia, estas mudanças foram comparativamente pequenas e, durante os anos 80 e o início dos anos 90, a estrutura geral do financiamento da protecção social continuou, em grande medida, a ser a mesma.

Embora ainda não existam dados relativos ao período posterior a 1993, parece que, com as medidas introduzidas nos Estados-Membros desde 1993, estas mudanças na modalidade de financiamento se tornaram mais pronunciadas. Simultaneamente, as mudanças constituíram, em larga medida, uma resposta temporária ao aumento do desemprego e assumiram uma forma de redução nas contribuições dos empregadores quando as empresas admitem desempregados de longa duração, jovens e outras pessoas "difíceis de colocar" inscritas no registo do desemprego, embora, num certo número de países, as taxas também tivessem sido reduzidas relativamente aos trabalhadores com salários baixos, por forma a incentivar a criação de empregos para os menos qualificados e para os trabalhadores mais jovens (como na Bélgica, França, Irlanda e Reino Unido).

Todavia, até à data, há poucos indícios de qualquer alteração fundamental no modo de financiamento e, na maioria dos países, as contribuições continuam a ser a principal fonte de financiamento, em grande parte devido ao desejo de manter o carácter segurador do sistema. Com efeito, nos países escandinavos houve algumas iniciativas para aumentar as contribuições em relação aos impostos, em parte para alargar as fontes de financiamento, em parte para associar, de forma mais estreita, o pagamento das prestações ao emprego e, assim, desencorajar o trabalho na economia informal ou cinzenta. Por outro lado, nos países onde o financiamento provém principalmente das contribuições, fizeram-se tentativas para alargar as fontes de financiamento, ao identificar os elementos do sistema de protecção social que não estão relacionados com o emprego, como os cuidados de saúde e os abonos de família, e ao financiá-los a partir dos impostos, bem como ao reservar certos impostos para financiar despesas específicas (como a contribuição social geral — CSG — aplicada ao rendimento pessoal, utilizada em França para financiar as pensões básicas).

Além disso, nalguns países, a procura de fontes alternativas de financiamento foi combinada com tentativas para desviar o peso da tributação do emprego de mão-de-obra para o uso de recursos naturais, com o objectivo de incentivar a criação de empregos e encorajar, ao mesmo tempo, a poupança de energia e recursos.

Reformas recentes que afectam as despesas

Quase todas as políticas adoptadas, nos anos recentes, em matéria de protecção social tinham por objectivo a contenção das despesas e, quando possível, a sua redução. Essas medidas foram no sentido de:

- tornar mais restritivos os regulamentos relativos à elegibilidade aos benefícios, especialmente os pagamentos com carácter de seguro, associados aos rendimentos;

- aumentar a concentração no apoio aos mais necessitados, através de um maior recurso à condição de recursos e através de benefícios fiscais;

- aumentar a importância atribuída às medidas activas, para incitar as pessoas a encontrar emprego, de modo a poderem sustentar-se por si próprios, por oposição a medidas passivas de transferência de rendimentos;

- aumentar a privatização por diversas formas, incluindo não só a passagem de serviços para terceiros, mas, talvez mais importante ainda, transferindo a responsabilidade de fornecer protecção para os próprios indivíduos, ou para os que os empregam.

Estas medidas foram motivadas não só por considerações de custos, mas também pela preocupação de reduzir a dependência da protecção social, tanto para o bem-estar das pessoas interessadas, como para manter o apoio público aos sistemas de protecção social — ou, mais especificamente, ao seu financiamento —,

demonstrando uma vontade de minimizar possíveis abusos.

Respostas às pressões demográficas e económicas

O aumento das preocupações políticas com o crescimento das despesas de protecção social nos anos de recessão, correspondentes ao início da década de 90, ajudou a concentrar a atenção na tendência de longo prazo e nas forças subjacentes que tendem a impulsioná-la. Ajudou, sobretudo, a realçar as consequências que advêm para as pensões, do contínuo envelhecimento da população na União e do facto de a geração do *baby-boom* do pós-guerra atingir a idade da reforma a partir de 2005. Por sua vez, esta situação levou a uma reforma ampla dos sistemas de pensões nos Estados-Membros e a um afastamento da política de incentivo à reforma antecipada, muito utilizada nos anos 80, para uma política em que se tentasse limitar ou reduzir o montante futuro dos rendimentos transferidos para os pensionistas.

Em cinco Estados-Membros — Alemanha, Grécia, Itália, Reino Unido e Finlândia (para os funcionários públicos) — foram introduzidas, a partir de 1992, medidas destinadas a aumentar futuramente a idade oficial de reforma e, num sexto país, a França, conseguiuse grande parte deste objectivo através do aumento do número de anos de contribuições exigido para uma pensão completa (de 37 1/2% para 40 anos). Em muitos casos, prevêse que o aumento ocorra gradualmente durante as duas próximas décadas e tenha uma influência reduzida sobre as pessoas que partem para a reforma nos próximos anos (na Alemanha, por exemplo, a idade de reforma passará de 63 anos para os homens e 60 para as mulheres para 65 para ambos os sexos entre 2001 e 2012, e, no Reino Unido, de 60 para 65 para as mulheres entre 2010 e 2020). De qualquer forma, um dos principais objectivos tem sido alinhar a idade da reforma das mulheres pela dos homens, por razões de igualdade, embora isto tenha sido conseguido aumentando aquela, em vez de reduzir esta, como se previa poucos anos atrás.

Não se sabe ao certo se isto resultará na redução do número de reformados. Apesar de a tónica das políticas ter mudado, a tendência para a reforma antecipada, em vez de diminuir no início dos anos 90, aumentou, fundamentalmente devido à recessão económica, que foi acompanhada por despedimentos em larga escala e pela falta de oportunidades alternativas de emprego para os que perdiam os seus postos de trabalho. Todavia, estas mudanças terão tendência para reduzir o número de pensionistas do Estado e, consequentemente, para transferir o encargo do apoio do Estado para o indivíduo.

Ao mesmo tempo, foram também introduzidas medidas em certos países com o objectivo de reduzir o montante das pensões recebidas, quer através da redução da percentagem máxima dos rendimentos recebidos (como é o caso dos funcionários públicos da Finlândia), quer tendo mais em conta outras fontes de rendimento no cálculo dos impostos (como na Dinamarca e na Holanda), quer alterando a base para o cálculo do direito à pensão (aumentando o número de anos durante os quais os rendimentos são considerados para o cálculo da pensão, como na França e em Portugal).

Esta última mudança tem implicações potencialmente importantes para a situação das mulheres relativamente aos homens, porque é mais provável serem elas a ter de interromper as suas carreiras profissionais para criar os filhos, ou para tomar conta de parentes inválidos. Assim, qualquer aumento no número de anos de contribuição exigidos para se ter direito à pensão completa ou no número de anos que servem de base para calcular o direito à pensão tenderá a afectar negativamente mais as mulheres do que os homens.

O aumento dos compromissos respeitantes às pensões levou também a focar a atenção de modo mais geral nos próprios regimes e, especificamente, na questão de saber se estes regimes devem passar a ser integralmente financiados (isto é, onde as responsabilidades futuras determinam o montante das contribuições), deixando de ser na modalidade *pay-as-you-go* (isto é, onde as contribuições são determinadas pelos actuais pagamentos de pensões), como é hoje o caso de muitos países. Uma mudança no sentido de maior confiança nos regimes de segurança social privados, dando maior responsabilidade a cada um de decidir quanto ao nível de pensão e de contribuições, tal como acontece no Reino Unido em particular, é considerada como uma das formas de obter isto e simultaneamente aliviar o encargo financeiro directo do Estado.

Na maioria dos países, contudo, têm sido poucas as tentativas no sentido de um afastamento do princípio de *pay-as-you-go*, talvez por não se saber se esta alteração facilitará o pagamento das pensões na altura própria, uma vez que isso dependerá, em último caso, da situação da economia — do nível de rendimentos reais, da taxa de crescimento e do número de

desempregados, que também exigem apoio. Ao mesmo tempo, deve notar-se que, na prática, a distinção entre *pay-as-you-go* e sistemas de pensões financiados não é, de modo algum, clara. Na maior parte dos Estados-Membros, verificou-se uma política consciente de formação de reservas para cobrir as responsabilidades futuras das pensões, o que levou a que os rendimentos colectados para financiar a protecção social fossem invariavelmente superiores às despesas actuais, e nalguns casos significativamente superiores.

Maior definição dos grupos-alvo

À medida que subiam os custos da protecção social, aumentavam também os esforços destinados a canalizar melhor as despesas para os que mais necessitavam de apoio. Isto foi conseguido através de vários meios, nomeadamente ao tornar mais rigorosos os critérios de elegibilidade (em especial para os subsídios de desemprego e de invalidez), ao fixar limites de rendimentos para beneficiar de prestações (tal como na Alemanha, Holanda, Itália e Espanha, onde os abonos de família estiveram associados aos rendimentos), ao impor ou aumentar os impostos (como nos países escandinavos), ou ao sujeitar os pagamentos à condição de recursos. Este último método foi o que mais prevaleceu no Reino Unido e na Irlanda, embora, em muitos Estados-Membros, o uso da condição de recursos tenha aumentado nos últimos anos, especialmente para os subsídios de desemprego, reflectindo em parte o aumento do número de desempregados de longa duração, cujo direito a uma prestação relacionada com o segurança social tenha expirado.

No Reino Unido, todavia, mais do que em qualquer outro país, a extensão da condição de recursos tem sido uma política deliberada destinada a controlar as despesas. Embora esta possa ser uma forma de concentrar os recursos disponíveis de uma forma mais eficaz, pode também criar problemas. O que é talvez mais importante é a dificuldade em identificar os mais necessitados e, na prática, é sobre eles que recai o onus de reclamar o apoio, reclamações estas que, proporções significativas, por uma razão ou outra, não fazem (por exemplo, até 20% dos que têm direito ao apoio de rendimento), permanecendo, assim, sem protecção adequada. Ao mesmo tempo, concentrar o apoio num grupo relativamente pequeno, classificado, em função de certos critérios, como o mais necessitado, é passível de significar que aqueles que estão apenas numa situação ligeiramente melhor, de acordo com os mesmos critérios, recebem menos apoio do que necessitam. Além disso, a condição de recursos é administrativamente dispendiosa, pode desincentivar as poupanças se a riqueza acumulada for tida em conta, como é a actual tendência, e reduzir os incentivos para trabalhar se um apoio importante for suprimido assim que um beneficiário encontrar um emprego, ou se a condição for aplicada ao rendimento familiar e o salário de outra pessoa (a mulher, por exemplo) der origem a uma redução ou à perda do direito às prestações.

Embora tenham sido feitos esforços para reduzir estes problemas — aumentando a sua publicidade e introduzindo e aumentando as prestações destinadas aos activos (Crédito Familiar) para aumentar os seus rendimentos — eles continuam a ser importantes. O subsídio para pessoas à procura de emprego (*Job Seeker's Allowance*), programado para 1996, aumentará ainda mais a dependência em relação à condição de recursos, ao restringir as prestações de seguro de taxa fixa aos primeiros seis meses de desemprego.

Das medidas passivas às medidas activas

Um outro aspecto do subsídio para os que procuram emprego, previsto no Reino Unido, é o de impor maior pressão sobre o beneficiário para que procure emprego, ao mesmo tempo que presta mais ajuda e aconselhamento através dos Serviços de Emprego. O facto de se dar mais importância à tentativa de levar as pessoas a procurar emprego tem sido uma característica comum das políticas adoptadas nos últimos anos na maioria dos Estados-Membros, devido em parte à persistência de grande número de desempregados de longa duração, mesmo durante o período de elevada criação de emprego, no final dos anos 80. Não só se introduziram melhorias nos serviços de emprego quanto ao fornecimento de uma ajuda mais eficaz à procura de emprego, mas também se aumentaram os subsídios aos empregadores, ou se reduziram os encargos sociais que lhes eram cobrados (o que tem um efeito equivalente). A maior parte destas medidas foi canalizada para os desempregados de longa duração, os jovens ou outros "grupos difíceis de colocar".

Ainda não se sabe ao certo se estas medidas irão resultar num aumento líquido do número de empregados, em vez de uma substituição dos actuais trabalhadores por trabalhadores subsidiados recentemente recrutados, assim como se não conhece ainda o efeito líquido dos regimes

especiais para dar trabalho aos desempregados (*work-fare*), que poderão resultar num prejuízo para as empresas estabelecidas, ou numa reorientação da actividade para um trabalho de menor valor (a menos que a despesa global na economia seja aumentada). No entanto, o aumento da taxa de rotação dos desempregados, mesmo sem reduzir o seu número, pode ser um objectivo em si desejável, embora não conduza provavelmente a uma redução das despesas de protecção social, podendo até originar num aumento global, caso o montante despendido em prestações seja tido em conta.

Nos países escandinavos, foram recentemente desenvolvidas políticas inovadoras para reduzir o desemprego, mediante uma partilha mais equilibrada do trabalho disponível. No contexto destes regimes, os empregadores são incentivados a conceder aos trabalhadores licenças para formação, para assistência a filhos, ou simplesmente para prosseguir as suas próprias actividades, e a admitir pessoas inscritas nos serviços de emprego em sua substituição, aumentando, assim, efectivamente, o número de postos de trabalho por trabalhador, pelo facto de cada um trabalhar menos.

Tendências limitadas em matéria de privatização

A pressão cada vez maior que se exerce sobre os sistemas de protecção social conduziu também a uma transferência do fornecimento dos serviços públicos para os privados e, de uma maneira mais ampla, à discussão activa quanto às possibilidades e vantagens de prosseguir nesta direcção, e, como corolário, quanto ao âmbito do apoio dos serviços fornecidos pelo Estado e as funções que devem ser incluídas. Uma das sugestões é, em particular, que o Estado deve concentrar-se no fornecimento do apoio e serviços básicos, e deixar a cada um a liberdade de resolver as outras necessidades, quer em termos de pensões, de cuidados de saúde ou de apoio de rendimentos em períodos de incapacidade para o trabalho. Embora isto não reduza necessariamente o montante global dos recursos destinados à protecção social, numa acepção ampla — na realidade, poderia bem conduzir a um aumento, especialmente no que se refere aos cuidados de saúde —, teria por efeito aliviar o Governo de alguns dos encargos financeiros e tomar decisões quanto ao nível de apoio fora do domínio público. Ao mesmo tempo, o exemplo dos EUA demonstra que isso não iria impreterivelmente evitar a necessidade de fazer opções políticas difíceis, e poderia tornar mais difícil proporcionar um apoio adequado aos que dele precisam.

No entanto, neste domínio, os debates evoluíram mais do que a própria prática, em parte devido às dificuldades em introduzir alterações fundamentais sem reduzir o nível de apoio aos que dele precisam e, em parte, devido à crença enraizada na população de que um sistema de bem-estar extensivo é desejável. Em muitos Estados-Membros, o desenvolvimento dos regimes de pensões privados tem sido incentivado nos últimos anos, embora, em grande medida, para complementar o apoio público, e não para o substituir. No Reino Unido, por outro lado, tem sido um objectivo político explícito devolver as responsabilidades pelas pensões complementares ao sector privado, incentivar as pessoas a adquirir regimes pessoais de pensões e aumentar a importância destas pensões, ao limitar a pensão-base. Esta situação criou dificuldades de regulamentação (especialmente por causa de alguns empregadores pouco escrupulosos que controlam os fundos) e problemas de elevados níveis de contribuição, devidos, em parte, à necessidade de cobrir compromissos futuros (e não actuais).

Uma solução análoga à do problema da pressão dos custos tem sido aplicada às prestações de doença, quer no Reino Unido quer na Holanda. Em ambos os países, a responsabilidade pelo pagamento das prestações foi transferida para o empregador — relativamente às seis primeiras semanas na Holanda, e aos primeiros seis meses no Reino Unido (compensado por uma redução uniforme nas contribuições dos empregadores), — que também foi responsabilizado por verificar a validade dos pedidos. O objectivo, em cada um destes casos, é dar aos empregadores um incentivo financeiro para reduzirem a incidência de baixas, bem como retirar do Estado os custos da fiscalização. Há todavia, o perigo de, sem uma regulamentação mais pormenorizada e mais forte por parte do Governo, esta alteração discriminar os trabalhadores menos saudáveis, que as empresas teriam certa relutância em admitir ou em conservar entre os seus efectivos, bem como as pessoas empregadas em pequenas empresas que poderão falhar no pagamento.

Extensão do apoio

Embora o principal impulso das políticas de toda a União se tenha orientado para a contenção de despesas, existem exemplos de aumento do nível de apoio em vários países.

especialmente nos Estados-Membros do Sul, onde os sistemas continuaram a desenvolver-se e a melhorar. Além disso, na Alemanha, o âmbito do sistema tem sido alargado por forma a incluir uma cobertura da segurança social obrigatória para cuidados de longa duração (*Pflegeversicherung*), enquanto nos países escandinavos, como também na Bélgica, foram introduzidos novos direitos a licença para os trabalhadores, por forma a conceder-lhes mais tempo para formação e para assistência a filhos. Dado o aumento do ritmo da evolução tecnológica, esta situação deveria ser benéfica, tanto para os trabalhadores que necessitam de actualizar as suas qualificações, como para as empresas que necessitam de estar em condições para aproveitar os novos métodos de trabalho.

Reformas nos cuidados de saúde

Tem-se verificado uma tendência marcante para a privatização da prestação de cuidados de saúde, sob duas formas, relacionadas entre si: o aumento do tratamento privado e um aumento da extensão do co-pagamento das receitas e consultas (isto é, os doentes pagam uma percentagem maior das despesas). Embora as despesas com cuidados de saúde tenham aumentado significativamente em relação ao PIB desde 1980 na maioria dos Estados-Membros — ainda que, de modo algum, em todos (na Irlanda e na Suécia diminuiram e, na Dinamarca e na Alemanha, permaneceram inalteradas) —, muito disso deveu-se ao aumento dos serviços prestados pelo sector privado, o qual aumentou a sua percentagem da despesa total, de uma forma marcante, na maioria dos países da União, exceptuando apenas a Bélgica e a Holanda. O aumento relativo foi especialmente acentuado durante os primeiros anos da década de 90, quando se intensificaram as restrições nas despesas públicas.

A tendência para uma maior participação do sector privado tem sido acompanhada pelo aumento dos esforços no sentido de aumentar a eficácia das despesas e a eficiência da prestação de tratamentos e de cuidados, sem prejudicar os padrões. Na ausência de um mercado que para dar sinal dos custos da prestação, tanto aos fornecedores como aos compradores, para incentivar os primeiros a procurar minimizar esses custos, fornecendo simultaneamente aos segundos o que eles necessitam, e para os compradores os terem em conta quando decidem o que comprar, a tendência comum tem sido a de introduzir indicações de custos, onde possível, e reforçar acordos contratuais, em caso contrário. Em muitos países, o objectivo residiu na elaboração de contratos que especificam, de forma mais precisa, o nível e o padrão dos serviços exigidos aos hospitais e aos médicos, bem como o montante a pagar por estes serviços, e que, ao mesmo tempo, incluem incentivos aos responsáveis pela despesa (autoridades regionais e locais, em sistemas nacionais de saúde, e fundos seguradores, em sistemas baseados em seguros) para que esta seja atribuida mais eficientemente e em sintonia com as necessidades do consumidor.

Um dos principais obstáculos à melhoria da eficiência de todos os sistemas consiste no facto de prevalecerem elementos monopolistas, tanto entre os financiadores como entre os fornecedores de serviços, acrescido de uma inércia intrínseca à mudança (bem como uma conivência entre as partes envolvidas). Em parte devido às informações incompletas e à necessidade de fornecimentos locais, existem problemas, por exemplo, quanto a dar aos doentes uma liberdade efectiva para escolher entre os médicos ou entre os fundos seguradores, e às autoridades responsáveis pela despesa a possibilidade de escolher entre os hospitais, quando cada um pode especializar-se no tratamento de uma doença específica, ou quando estes se encontram geográficamente dispersos. Todavia, a introdução de maior escolha e de mais elementos de concorrência, aliados à imposição de maiores incentivos, e elementos dissuasores, quer sobre os clientes quer sobre os fornecedores, no sentido de dispenderem os seus orçamentos de forma eficiente (por exemplo, estabelecendo limites fixos para as despesas, ou exigindo que contribuam mais com os seus próprios recursos), parece ter ajudado a conter as despesas, embora muitas das reformas estejam ainda numa fase inicial, não tendo ainda produzido todos os resultados potenciais.

Uma das questões fundamentais que permanece, em grande medida, por resolver em toda a União e, em muitos casos, ainda nem sequer foi tratada, refere-se ao âmbito dos sistemas de cuidados de saúde e à base que serve para atribuir os recursos entre tipos alternativos de cuidados e tratamento, caso a prestação de serviços seja limitada abaixo do que deveria ser (quer através de orçamentos fixos ou de montantes máximos para as contribuições). Isto está a tornarse particularmente grave à medida que os avanços da tecnologia e dos conhecimentos aumentam aquilo que é possível fornecer, aumentando igualmente o custo do tratamento. Além disso, é provável que esta situação se acentue, uma vez que o número de pessoas muito idosas, que impõem

exigências desproporcionalmente elevadas aos serviços, irá aumentar de forma abrupta nas próximas décadas.

Uma solução habitualmente sugerida para este problema consiste em limitar a prestação de cuidados de saúde pública às necessidades básicas e às pessoas que não podem pagar o tratamento privado, deixando ao sector privado a resolução de outras necessidades e a cobertura de outros segmentos da população. Todavia, esta abordagem, tendo em conta a experiência dos Estados Unidos, poderia provocar um aumento dos recursos globais absorvidos pelos cuidados de saúde, bem como um desvio dos recursos (especializações e equipamentos médicos) para tratamentos e cuidados que as pessoas estarão mais dispostas a pagar, mas que não são necessariamente os mais recomendáveis de um ponto de vista social.

Subsídios de desemprego e incentivos à procura de emprego

Embora as despesas com subsídios de desemprego representem, na maioria dos países, uma percentagem relativamente baixa das despesas de protecção social (superior a 10% apenas na Dinamarca, Espanha e Irlanda) e tenham representado, em 1993, apenas 2% do PIB de toda a União, tem sido um dos principais alvos de atenção de muitos Estados-Membros. (Estes números, todavia, são inferiores à verdadeira dimensão das transferências associadas ao desemprego, uma vez que excluem as transferências para as pessoas a cargo dos desempregados, bem como as transferências para as pessoas classificadas como doentes ou deficientes, e não como desempregados, e para as pessoas que beneficiam de reforma antecipada devido à falta de trabalho). Isto não se deve apenas ao aumento significativo que ocorreu quando o desemprego aumentou, mas também à preocupação de evitar elevados níveis de prestações, que dissuadissem os desempregados de procurar activamente um emprego, especialmente os menos qualificados e os menos produtivos, que só podem solicitar salários relativamente baixos. Esta preocupação é motivada não só pelo desejo de reduzir a dependência do sistema e os custos, mas também por uma necessidade de garantir aos que trabalham e financiam os apoios ao rendimento, que quantias excessivas não estão a ser transferidas desnecessariamente.

Estas preocupações necessitam, porém, de ser equilibradas no sentido de garantir um rendimento suficiente aos desempregados, para que possam manter um nível de vida aceitável para si próprios e suas famílias e, ainda, para que disponham de tempo suficiente para procurar um emprego adequado às suas qualificações e aptidões, o que é importante para um funcionamento eficiente do mercado de trabalho.

Na prática, é muito difícil comparar o nível de rendimento dos desempregados com o salário líquido dos trabalhadores, em parte porque as restrições ao direito ao benefício, que apresentam graus muito diversos em toda a União, tornam difícil avaliar o que será efectivamente pago a dada pessoa desempregada. As taxas compensatórias que prevaleceram em meados de 1993 nos Estados-Membros, bem como as normas que regulam a elegibilidade, sugerem que uma pessoa solteira ou equiparada, com o salário médio de um operário, que se candidatasse a prestações baseadas em seguro, teria recebido, se ficasse desempregada, um rendimento disponível inferior a metade do que receberia no trabalho na Grécia, na Irlanda e no Reino Unido — menos do que nos EUA — e cerca de 60%, ou menos, na Alemanha e na Itália. Na Dinamarca, Espanha e Holanda, porém, o valor seria superior a 70%, e na França, Luxemburgo e Portugal, de 80% ou mais. Após dois anos de desemprego, em quatro dos seis últimos países (exceptuando o Luxemburgo e Portugal) os valores ainda teriam sido superiores a 70%, embora, em todos os outros Estados-Membros, tivesse sido de 55% ou menos.

Se a pessoa em questão fosse casada, com dois filhos, o rendimento disponível, se desempregada, teria sido de 70% ou mais do salário em todos os Estados-Membros, com excepção da Bélgica, Itália (66% em ambos) e Grécia (55%).

Todavia, a maioria dos desempregados recebe menos do que o salário médio, em muitos casos porque são relativamente pouco qualificados, ou porque são mulheres (que, em média, recebem apenas cerca de 75% do salário médio dos homens), ou porque são jovens com menos de 25 anos, sem registo profissional suficiente para terem direito às prestações. Na maioria dos Estados-Membros, as taxas de substituição (rendimento disponível no desemprego relativamente ao rendimento disponível no emprego) aumentam à medida que os salários baixam, embora não se verifique em todo o leque de rendimentos na Alemanha, Espanha, Luxemburgo, Holanda e Portugal, e haja variações consideráveis (sendo o maior aumento nos países em que as prestações são fixas, e não relacio-

nadas com os salários, como na Dinamarca, Irlanda e Reino Unido). Com 65% do salário médio, a taxa de substituição para uma pessoa isolada com direito a prestações era superior a 80% em cinco Estados-Membros — Bélgica, Dinamarca, França, Luxemburgo e Portugal — mas inferior a 90% em todos, excepto na Dinamarca — e 75% ou mais em outros três países — Espanha, Itália e Holanda; apenas na Irlanda e no Reino Unido era inferior a 60%. Para um casal com dois filhos, porém, era de cerca de 80% ou mais em toda a União.

Mesmo para uma pessoa com salário inferior a metade da média, a taxa de substituição para pessoa isolada era inferior a 100% em todos os países, excepto Portugal, e inferior a 80% em cinco, enquanto um jovem sem direito a prestações da segurança social, e que apenas poderia esperar este nível de salário quando estivesse a trabalhar, não recebia nada na Grécia e em Portugal e recebia menos de 60% em outros seis países, havendo taxas superiores a 70% apenas na Dinamarca, Luxemburgo e Holanda. (A análise exclui os três novos Estados-Membros; um estudo recente da OCDE sugere que as taxas de substituição na Suécia são ligeiramente inferiores às da Dinamarca para salários inferiores à média, mas ligeiramente superiores às da Finlândia para a maioria dos salários, com excepção dos salários muito baixos e muito elevados).

Continua em aberto a questão de saber qual o nível do rendimento disponível no desemprego, em relação ao do trabalhador empregado, para que constitua desincentivo significativo à procura de emprego. Com níveis baixos de rendimento, até mesmo a possibilidade de aumentar o rendimento em 20% poderá revelar-se atraente. Além disso, alguns resultados de inquéritos e a clarividência parecem sugerir que, mesmo para níveis de rendimento semelhantes, um número considerável de pessoas tende a preferir o trabalho ao desemprego, em grande medida porque as perspectivas de carreira e de rendimento dependem do facto de se estar empregado e, em geral, a participação na sociedade está estreitamente associada ao trabalho. Outra pesquisa aponta para o risco de que, em países com taxas de substituição elevadas e períodos longos de recebimento de a receber benefícios, as pessoas possam racionalmente decidir permanecer no desemprego. Na prática, a maior pressão imposta recentemente em muitos Estados-Membros aos beneficiários de prestações, no sentido de encontrarem emprego, irá possivelmente tornar difícil continuar a receber um apoio ao rendimento por um dado período de tempo, sem seriamente procurar trabalho.

Ao mesmo tempo, deveria ser dada atenção ao risco do aumento da pobreza no caso de os níveis de prestação serem reduzidos significativamente. Se o nível das prestações for considerado como impeditivo de os salários baixarem o suficiente para incentivar a criação de empregos para os menos qualificados, talvez o alvo das políticas poderia transferir-se para a introdução ou reforço de prestações no trabalho, destinadas a manter baixos os custos salariais, garantindo ao mesmo tempo que o rendimento do trabalho seja suficientemente superior ao do rendimento no desemprego para atrair as pessoas para o emprego. A dificuldade aqui está, porém, em que estas prestações, porque visam um grupo relativamente reduzido na base da escala salarial e diminuem ou desaparecem à medida que o salário aumenta, têm tendência a provocar taxas marginais de impostos muito elevadas para esta categoria (no Reino Unido, a taxa para os beneficiários do Crédito Familiar (*Family Credit*) pode frequentemente ultrapassar os 90% — vide *Emprego na Europa,* 1995, Parte III, Capítulo 1). O perigo reside, portanto, em substituir um desincentivo, o de desencorajar a procura de trabalho quando se está desempregado, por um outro, o de desencorajar os esforços para trabalhar quando se tem um emprego.

Protecção social dos trabalhadores independentes

Na maioria dos Estados-Membros, existem medidas para incentivar as pessoas, especialmente os desempregados, a estabelecerem-se por conta própria. No entanto, a protecção social à disposição dos trabalhadores independentes, cujo número atingiu os 22 milhões na União em 1994, ou seja, 15% dos trabalhadores, é, em diversos casos, significativamente menos ampla ou generosa do que a dos empregados por conta de outrém, apesar de existirem indicações de que um número apreciável de trabalhadores independentes tem rendimentos muito baixos e/ou se encontra em sectores de actividade onde o rendimento regista flutuações consideráveis.

Embora, nos últimos anos, tenham sido envidados esforços, em muitos Estados-Membros, para melhorar esta situação, continua a existir um certo número de lacunas. Na maioria dos países, os trabalhadores independentes tenderão a receber uma pensão inferior à de um assalariado com salário comparável, quer porque só recentemente

foram incluídos nos regimes públicos relacionados com os rendimentos, quer porque têm de contribuir para regimes complementares de pensão numa base voluntária. Alguns podem optar por não contribuir nesta base e outros podem sentir-se incapazes de o fazer, devido ao elevado nível das contribuições em causa e à incerteza sobre os níveis futuros de rendimento. De igual modo, no caso das prestações de maternidade, em muitos países — Bélgica, Grécia, Itália, França e Reino Unido, por exemplo —, a quantia total recebida é, de forma geral, inferior (em alguns casos bastante inferior) e, na Irlanda, não se paga qualquer prestação.

Porém, as lacunas mais graves talvez se relacionem com períodos de incapacidade e de desemprego. Em quatro países — França, Irlanda, Itália e Holanda —, os trabalhadores independentes estão excluídos dos regimes de segurança social no que se refere às prestações de doença; na Grécia, eles constituem uma grande percentagem; e apenas nos três países escandinavos e no Luxemburgo existem subsídios de desemprego para os trabalhadores independentes. Noutros países, considera-se que um dos principais obstáculos está na dificuldade em distinguir um desemprego genuíno, no sentido de falência da empresa, dos casos em que a empresa suspende voluntariamente a sua actividade. Além disso, embora, em todos os Estados-Membros, exista assistência social para aqueles cujas empresas abrem falência, com excepção da Grécia, Portugal, Espanha e Itália (embora, nos dois últimos países, exista um apoio regional ou local numa base discricionária), de modo geral não se pode obter apoio para períodos temporários de rendimentos baixos na Dinamarca, França, Áustria e no Reino Unido, e na Holanda, esse apoio terá possivelmente de ser reembolsado.

Protecção social e prestação de cuidados

À medida que a população envelhece e que aumenta o número de mulheres com emprego remunerado, torna-se cada vez mais importante a questão das consequências para os direitos à protecção social dos que necessitam de interromper as suas carreiras profissionais para assistência a filhos, adultos deficientes ou inválidos idosos. Na verdade, os problemas que muitos enfrentam neste domínio são cada vez mais reconhecidos na União e, em muitos Estados-Membros, foram adoptadas medidas, nos últimos anos, para melhorar a situação. Todavia, até à data, a tónica foi colocada na assistência aos filhos e, em muitos casos, os que tomam conta de deficientes e de inválidos continuam a ter dificuldades. Simultaneamente, mesmo no que se refere à assistência a filhos, o montante das prestações devidas e a duração da licença com reintegração no emprego no final do período variam de forma marcante através da União.

Os regimes de prestações para os que prestam assistência a adultos só existem em quatro Estados-Membros: Reino Unido, que tem o regime mais antigo, Irlanda, Finlândia e Alemanha, onde as disposições de protecção social para os cuidados de enfermagem prolongados foram introduzidos em Abril de 1995. Existem disposições mais limitadas em seis outros países, se bem que, na Espanha, Luxemburgo, Holanda, Áustria e Portugal, não existam quaisquer prestações.

Existem ainda outras dimensões do problema. Os que prestam cuidados, quer a filhos quer a adultos, e regressam ao trabalho, podem ter um registo de emprego insuficiente para terem direito às prestações baseadas em seguro, especialmente ao subsídio de desemprego. Além disso, se os que prestam cuidados trabalham a tempo parcial, em cinco países — Alemanha, Espanha, Irlanda, Áustria e Reino Unido — têm de ganhar mais do que o montante mínimo e/ou trabalhar mais do que um número mínimo de horas por semana, para terem direito à segurança social (o corolário de não terem de pagar contribuições e de, consequentemente, darem origem a menores custos de mão-de-obra). Se trabalharem a tempo parcial e/ou receberem salários relativamente baixos porque interromperam as suas carreiras profissionais, tenderão a receber uma pensão inferior, relacionada com os salários, e, em alguns casos, poderão não ter direito aos regimes de pensão profissional.

Num certo número de Estados-Membros, porém, existem disposições no sentido de moderar o efeito sobre a pensão final, quer calculando as pensões com base nos salários recebidos durante um número limitado dos melhores anos, em vez de utilizar nos cálculos todo o tempo de emprego (como em Espanha, Portugal, Itália ou Finlândia), excluindo explicitamente dos cálculos os anos em que prestaram cuidados (como no Reino Unido ou na Irlanda), creditando contribuições durante períodos de prestação de cuidados (como no Luxemburgo, Alemanha, Áustria ou Bélgica), ou pagando voluntariamente as contribuições (como na Itália ou na Grécia). Em muitos casos, contudo, estas disposições proporcionam apenas uma compensação parcial.

O divórcio complica ainda mais a situação, sobretudo no que respeita às mulheres que estiveram a prestar

cuidados, em especial quando já não podem contar com os direitos derivados à protecção social e quando os direitos à pensão não são divididos de forma equitativa no momento do divórcio.

Problemas futuros

O envelhecimento da população e as suas implicações para as transferências de rendimentos, cuidados de saúde e serviços sociais, aliado à constante necessidade de responder às transformações económicas e sociais não são os únicos desafios que se irão colocar no futuro aos sistemas de protecção social.

O desenvolvimento dos sistemas através da União, nos próximos anos, irá quase certamente ser afectado pela crescente integração das economias europeias.

À medida que as economias se tornarem mais estreitamente integradas e se eliminarem os condicionalismos remanescentes relativos à liberdade de circulação de trabalhadores, capitais, bens e serviços, continua em aberto a questão de se saber até que ponto os sistemas que agora funcionam poderão manter a sua actual diversidade.

Até agora, a atenção tem-se centrado sobretudo nas mudanças necessárias para facilitar a liberdade de circulação dos trabalhadores, a qual exige, no mínimo, que os que se mudam de um país para outro não percam os seus direitos à protecção social, incluindo o direito à pensão, e possam, portanto, transferir efectivamente os direitos constituídos num país para o outro. Surgem, porém, dificuldades na tradução deste requisito na prática, quando o nível de prestações e/ou o método de financiamento (isto é, entre sistemas baseados em contribuições e sistemas baseados em impostos) variam significativamente entre os Estados-Membros. Na verdade, as recentes tendências no sentido de atribuir maior importância aos regimes complementares, e o recurso mais generalizado à condição de recursos para canalizar as prestações para os que mais precisam, tende, em si, a dificultar a mobilidade.

Além disso, se os métodos de financiamento, especificamente o grau da dependência em relação às contribuições dos empregadores, continuarem a ser significativamente diferentes, as empresas transnacionais, que estão a tornar-se mais preponderantes, irão enfrentar dificuldades constantes, tanto no estabelecimento de níveis salariais em diferentes países, devido à diferença substancial nos custos salariais globais associados a um determinado salário líquido, como na transferência do pessoal de um país para outro. É provável que estas diferenças afectem as políticas de localização desproporcionadamente em relação a outros factores mais fundamentais.

De um modo mais geral, põe-se uma séria questão que consiste em saber em que medida os níveis de protecção social e, consequentemente, o nível de financiamento que lhes está associado, podem variar entre Estados-Membros num espaço económico único, sem que isso afecte as condições de concorrência. Uma vez que os outros factores são iguais, o nível de impostos aplicados às empresas (quase independentemente da forma como o rendimento é cobrado) e, portanto, os custos de produção serão provavelmente mais elevados nos países onde o apoio social é não só amplo, mas também generoso, colocando-os numa situação competitiva potencialmente desvantajosa.

Estas considerações sugerem que as políticas destinadas a reforçar a integração das economias europeias têm repercussões nos sistemas de protecção social, do mesmo modo que o funcionamento destes sistemas pode afectar os resultados daquelas políticas. Consequentemente, seria importante adoptar uma abordagem integrada quando se tomam decisões quer de um lado quer do outro. Estas mesmas considerações levam a pensar que os Estados-Membros devem analisar em conjunto as questões da protecção social, incluindo não apenas os desafios comuns impostos pela evolução demográfica, económica e social, mas também, igualmente importante, a organização dos sistemas e os métodos de financiamento numa União integrada. O novo Quadro para o debate sobre o Futuro da Protecção Social faculta uma oportunidade para isso (ver a caixa).

O futuro da protecção social — quadro para um debate europeu

A Comissão Europeia publicou, em Outubro de 1995 (COM(95) 466), uma nova iniciativa sobre o futuro da protecção social. As suas principais características são adiante apresentadas.

Enquanto os Estados-Membros permanecerem responsáveis pela consecussão dos objectivos comuns estabelecidos pela União Europeia nesta área, eles irão continuar a adaptar os seus sistemas de acordo com o objectivo subjacente da coesão social e da solidariedade, de forma a manter ou atingir um alto nível de protecção social. Desde que é responsável pela liberdade de circulação das pessoas e pela liberdade de prestação de serviços e de concorrência, a União tem interesse nas questões relacionadas com a protecção social nestas áreas. Pelo que é importante assegurar que os objectivos sociais sejam tidos em conta noutros domínios políticos. Há que ter cuidado em evitar que opções feitas noutras áreas venham prédeterminar opções essenciais em matéria de protecção social. Há que seguir uma abordagem integrada, e a Comissão propõe, nesse sentido, que as instituições comunitárias e os Estados-Membros encetem, em conjunto, um processo de reflexão comum sobre as medidas futuras que deveriam ser tomadas para tornar os sistemas de protecção social mais favoráveis ao emprego e mais eficientes.

Esta reflexão comum deveria constituir um processo colectivo onde a Comissão e os Estados-Membros têm um papel a desempenhar e para que serão chamados a contribuir os parceiros sociais e as outras partes em causa. O Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social e o Comité das Regiões também têm de ser plenamente associados ao processo. O objectivo é fazer o inventário deste debate antes do final de 1996 e propor o seguimento apropriado.

A Comissão irá iniciar este processo de reflexão, apresentando análises e orientações para o debate, dando os Estados-Membros e as outras partes os respectivos contributos. O parceiro principal da Comissão para o diálogo será o grupo consultivo dos Directores-Gerais da Segurança Social, embora outros grupos consultivos também venham a ser envolvidos nas áreas do emprego e do mercado interno. Os órgãos do diálogo social europeu também serão convidados a participar activamente na reflexão.

Várias questões em particular requerem uma análise mais aprofundada e uma reflexão comum:

- os desafios resultantes do diferencial cada vez mais estreito entre a população activa e o número de reformados;
- as maneiras de tornar a protecção social mais favorável ao emprego;
- o financiamento da protecção social;
- as alterações nos sistemas de cuidados de saúde e o estabelecimento de trocas de experiência mais sistemáticas entre os Estados-Membros;
- a coordenação dos regimes de segurança social para as pessoas que se deslocam entre os Estados-Membros e a relação entre coordenação e convergência dos sistemas de protecção social;
- os princípios segundo os quais as instituições que gerem os regimes oficiais e suplementares e as companhias de seguros podem operar lado a lado no mercado interno;
- o futuro da protecção social a longo prazo.

Capítulo 1 Sistemas de protecção social na União

Um perfil comum

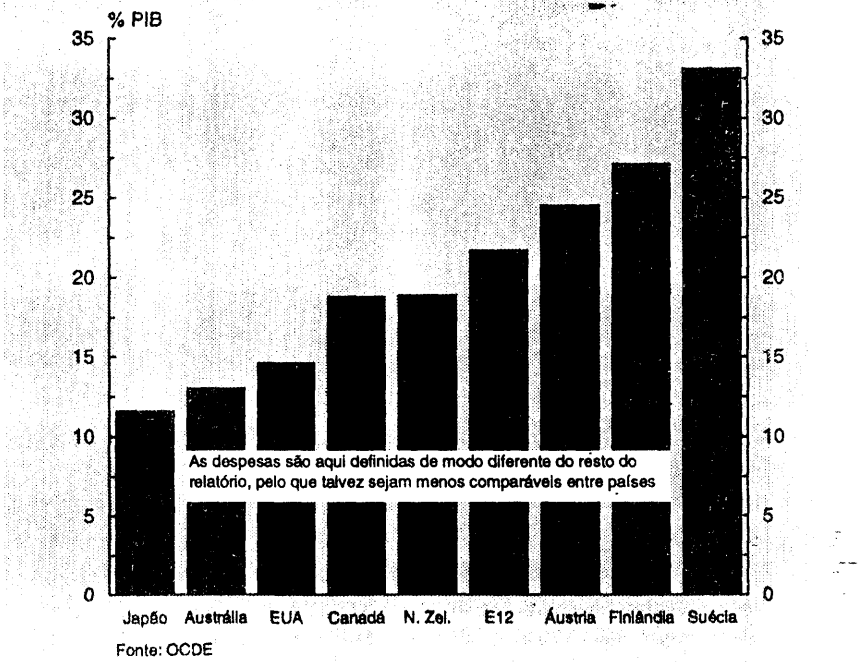
Conjuntamente com a democracia liberal e a economia de mercado, os sistemas extensivos de protecção social representam uma componente fundamental e uma característica que distingue o modelo europeu de sociedade. Desde as últimas décadas do século XIX, as instituições de bem-estar desempenharam um papel preponderante na modernização dos países europeus, aliviando as tensões derivadas do ciclo económico, da evolução demográfica, do comportamento social em mutação e da transição de modos de produção agrária para modos de produção industrial — principal razão para o desenvolvimento dos sistemas de protecção social.

Vistos do interior da Europa, os sistemas de protecção social dos Estados-Membros da União parecem muito diferentes: tão diferentes que pode até afigurar-se ser impossível identificar traços comuns e descabido falar do modelo europeu de bem-estar. Cada nação seguiu uma via distinta no desenvolvimento da sua política social, o que influenciou fortemente as características precisas do actual sistema. O presente relatório procura, em larga medida, sublinhar e medir essa diversidade, embora realçando importantes semelhanças e tendências convergentes. Na verdade, numa perspectiva comparativa mais vasta, não é difícil discernir a natureza comum dos sistemas de protecção social europeus, que os distingue de outras partes do mundo, nomeadamente dos Estados Unidos e do Japão. Na maior parte dos aspectos, os sistemas de protecção social na Europa diferem mais dos destes dois países do que entre si. De notar, ainda, que os países da Europa Central e Oriental estão actualmente a desenvolver sistemas de protecção social que seguem de perto o modelo da Europa Ocidental.

A característica mais visível é, certamente, a escala das despesas com a protecção social: os governos europeus tendem a gastar neste domínio mais do que os outros países desenvolvidos do mundo. No início dos anos 90, as despesas públicas com a protecção social representavam, em média, 22% do PIB na União; em contrapartida, atingiam cerca de 19% no Canadá e na Nova Zelândia, 15% nos Estados Unidos, 13% na Austrália e menos de 12% no Japão (gráfico 1).

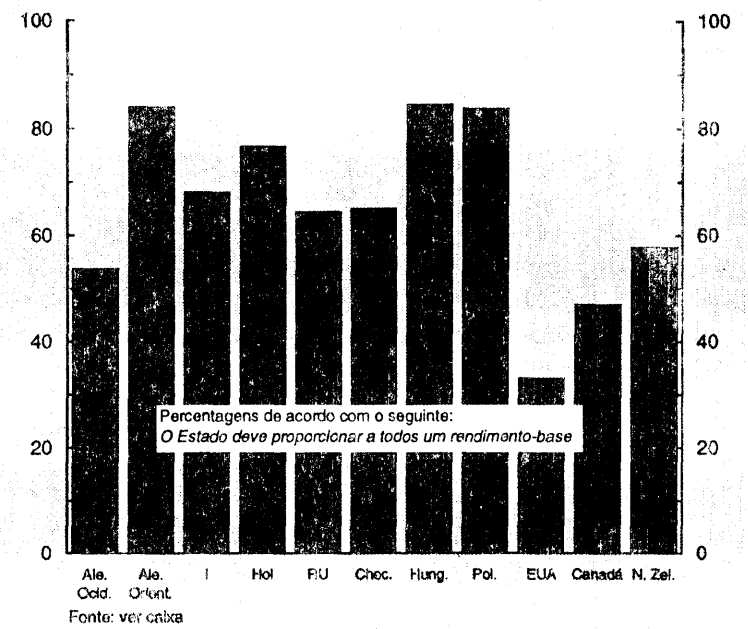
Muitos são os factores que contribuem para uma maior amplitude das despesas com a protecção social na

1 Despesas com a protecção social em relação ao PIB, 1990



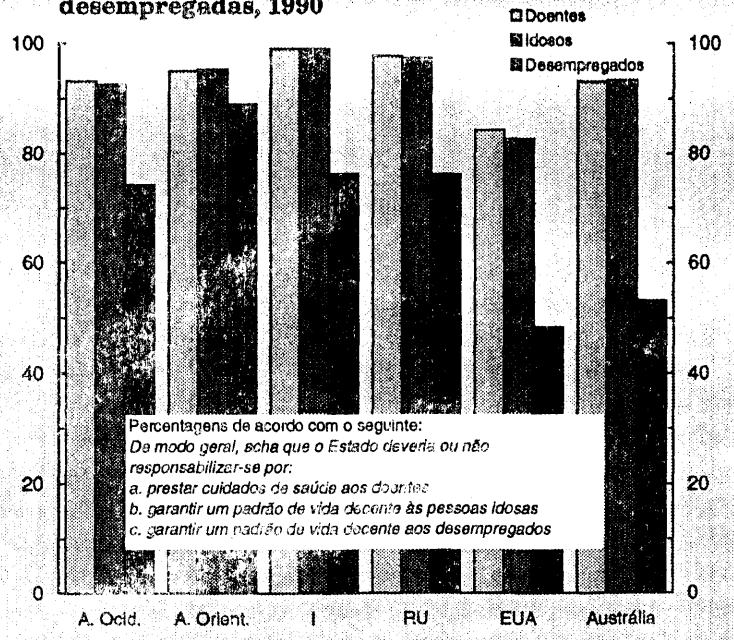
Fonte: OCDE

2 Atitudes em relação ao papel social do Estado: rendimento-base, 1992



Fonte: ver caixa

3 Atitudes em relação ao papel social do Estado: assistência a pessoas doentes, idosas e desempregadas, 1990



Fonte: ver caixa

União. En termos de riscos incluidos, a cobertura da protecção social tem tendência a ser mais extensiva (particularmente no que respeita às prestações pecuniárias de curta duração, aos serviços sociais e às políticas do mercado de trabalho). O acesso às prestações e aos serviços oferecidos também é maior, especialmente em comparação com os Estados Unidos (onde, por exemplo, os serviços de saúde pública apenas cobrem as pessoas idosas e as mais desfavorecidas) ou a Austrália (onde as pensões públicas são limitadas às pessoas de rendimento inferior a um certo nível). Além disso, as taxas dos benefícios na Europa tendem a ser tipicamente mais generosas (sobretudo no caso das pensões).

Devido à maior amplitude e ao nível elevado das prestações, a protecção social é mais importante para a vida da população média na Europa do que noutras partes do mundo. As transferências representam, por exemplo, uma proporção maior do rendimento das famílias e, em comparação com os Estados Unidos, parecem mais eficazes para reduzir a pobreza.

A posição central ocupada pela protecção social na União Europeia também é demonstrada pelas atitudes do público em geral. Praticamente todas as pessoas na Europa consideram a segurança social como uma realização importante da sociedade moderna. O contraste entre as atitudes europeias e as não europeias, em relação ao papel do Estado na salvaguarda do bem-estar dos seus cidadãos, consta de um inquérito realizado em 1992 (ver caixa). O inquérito revelou que a maior parte das pessoas inquiridas na Holanda, Itália, Reino Unido e Alemanha (os países da UE incluídos no inquérito), pensavam que os governos deveriam ga-

rantir um rendimento-base para todos, ao passo que nem sequer metade das pessoas eram dessa opinião no Canadá e nos Estados Unidos (gráfico 2). Além disso, as pessoas que responderam ao inquérito na ex-Checoslováquia, Polónia e Hungria manifestaram também nítida preferência pela garantia pública de um rendimento-base. De igual modo, apenas uma minoria dos americanos e uma fraca maioria dos australianos interrogados em 1990 consideravam que o Estado deveria conceder um apoio de rendimento aos desempregados, contra 75% das pessoas interrogadas na Alemanha, Reino Unido e Itália (gráfico 3).

Um sistema de bem-estar extensivo é, evidentemente, dispendioso. É também susceptível de gerar diversos tipos de rigidez que podem deteriorar a competitividade em relação a outros sectores económicos e prejudicar o crescimento económico. A longo prazo, as implicações financeiras, sociais e económicas de um sistema de protecção social caro e rígido podem, inclusivamente, minar o elevado nível de aceitação popular e uma legitimidade política profundamente firmada. Os desafios que os Estados-Providência europeus enfrentam têm sido amplamente discutidos nos últimos anos, e foram objecto de uma série de documentos da Comissão (como os "Livros Brancos" sobre o Emprego e a Política Social). Este relatório faculta elementos complementares para o debate político.

Em toda a União Europeia, estão actualmente em estudo reformas importantes dos sistemas de protecção social — já introduzidas, nalguns casos —, em resposta à necessidade de reduzir os custos, adaptar-se às condições sociais e económicas em rápida mutação e substituir a antiga rigidez por uma maior flexibilidade. Embora ainda não seja claro em que medida a Europa irá manter as suas características sociais neste processo, a implementação das reformas não se fará num vazio normativo. Se levarmos a sério os valores dos cidadãos europeus expressos em inquéritos ou eleições políticas, parece seguro prever que a protecção social continuará a ocupar uma posição central nas nossas sociedades: os governos europeus irão, muito provavelmente, esforçar-se no futuro, tal como no passado, por assegurar que ninguém fique sem assistência quando desempregado, pobre, doente ou deficiente.

O Programa do Inquérito Social Internacional (ISSP)

O ISSP foi lançado em 1994 por uma série de institutos de investigação, com o objectivo de recolher dados padronizados e comparáveis sobre as atitudes do grande público em diferentes países, no tocante a um vasto leque de questões. Todos os anos é efectuado um novo inquérito. O Inquérito de 1990 incidiu sobre o papel do governo e o de 1992 sobre a desigualdade social. Todos os dados estão registados em Colónia, no *Zentral Umfrage Archiv* (ZUMA).

Dimensões da diversidade

A diversidade dos sistemas de protecção social existentes na União apresenta numerosos aspectos. Um deles, muitas vezes identificado para fins de classificação, reside no fundamento do direito ao apoio social e, nomeadamente, na questão de saber se, para beneficiar do mesmo, é necessário ter contribuído para um regime de segurança social, geralmente baseado no exercício de uma actividade profissional, com benefícios ligados a contribuições, ou basta ser-se cidadão e ter-se necessidade de assistência. Como é sabido, a primeira abordagem predomina nos países da Europa Continental, sendo a segunda mais importante no Reino Unido, Irlanda e, muito especialmente, nos países escandinavos.

Muito embora o contraste entre a tradição "Bismarckiana" (isto é, o primeiro tipo) e a "Beveridgeana" corresponda a uma importante divisão histórica na formação dos Estados-Providência europeus, constitui uma distinção demasiado imprecisa para facultar uma descrição exacta da sua configuração nos meados dos anos 90. Todos os sistemas de protecção social europeus apresentam hoje alguns elementos de cada um dos sistemas de base.

Mais do que partir de desenvolvimentos históricos e de modelos ideais ou típicos, procurar-se-á, seguidamente, resumir as principais semelhanças e diferenças entre os sistemas de protecção social dos 15 Estados-Membros, no que respeita a quatro aspectos distintos:

- cobertura dos riscos e elegibilidade;
- estrutura dos benefícios;
- disposições financeiras;
- modelos organizacionais.

Estes aspectos são os mais importantes, tanto do ponto de vista analítico como do prático. Uma vez que não são necessariamente os mesmos no que respeita a cada uma das três grandes funções principais da

protecção social — garantir o rendimento, dispensar cuidados de saúde e fornecer serviços sociais —, estas últimas serão examinadas separadamente, mais adiante.

Apoio ao rendimento

Todos os 15 Estados-Membros concedem prestações específicas destinadas a cobrir os riscos clássicos de velhice e de reforma, da morte de um sustentador familiar, de incapacidade, de doença, de maternidade, de crianças a cargo e de desemprego. Na maior parte dos países, existe também alguma forma específica de benefício para acidente de trabalho ou doença profissional, embora na Holanda e na Grécia estes sejam cobertos pelo seguro geral de doença e invalidez.

Estes riscos, porém, são muitas vezes definidos de modo diferente nos diversos países. Há, por exemplo, diferenças quanto à idade da reforma e diferentes definições de incapacidade.

Nalguns países, para além dos riscos clássicos, também são cobertas outras contingências. A mais recente é, talvez, a dos cuidados de longa duração, para os quais foi recentemente introduzido o seguro social na Alemanha (conforme descrição feita no capítulo 2). Outros países incluem o custo da educação dos filhos (por exemplo, os subsídios de educação pagos em França, na Alemanha e no Luxemburgo), o custo dos cuidados prestados a familiares incapacitados ou doentes (por exemplo, o subsídio de assistência a inválidos no Reino Unido, o subsídio de "acompanhamento" na Itália, os vários subsídios pagos a famílias com crianças deficientes na Bélgica, Grécia, Espanha, França, Irlanda, Luxemburgo e Portugal) ou a família monoparentais (especificamente subsidiadas na Dinamarca, Finlândia, Alemanha, Grécia, França, Irlanda, Suécia e Reino Unido).

O risco residual de ter recursos insuficientes é igualmente coberto por esquemas de prestações de rendimento mínimo em todos os Estados-Membros, à excepção da Grécia, Portugal, Espanha e Itália. Nestes países, as pessoas não elegíveis a benefícios-padrão, apenas podem contar com uma ajuda pecuniária discricionária e não normalizada, do poder local (embora a Itália existam esquemas de rendimento mínimo num certo número de regiões, em Espanha esteja em curso, a nível regional, a progressiva introdução de um sistema de garantia de níveis de rendimento, e em Portugal o sistema não-contributivo de segurança social visa facultar recursos mínimos aos que não têm direito aos benefícios de velhice e invalidez do sistema com base no seguro).

As diferenças nas condições de elegibilidade — a extensão da protecção — são muito mais pronunciadas do que as diferenças nos riscos cobertos. Aqui, existem diferenças apreciáveis não só entre países mas também entre riscos nalguns países.

No caso das pensões de velhice, quatro países (Dinamarca, Suécia, Finlândia e Holanda) possuem regimes nacionais que cobrem todos os residentes. O Reino Unido e a Irlanda também têm esquemas de seguro nacionais, cobrindo, todavia, apenas os que se encontram a trabalhar ou à procura de emprego (isto é, os que fazem parte da população activa) e cujos rendimentos ultrapassam um montante mínimo (cerca de 70 ecus por semana no Reino Unido e 40 ecus por semana na Irlanda).

No Reino Unido, contudo aqueles que sé encontram fora do mercado de trabalho ou a receber rendimentos inferiores ao limite mais baixo para pagar contribuções sociais podem fazer contribuições voluntarias (cf base voluntaria) para obter uma pensão (embora isto não se verifique para outro tipo de prestação de seguros).

Nos outros 9 países, não existe um regime nacional único. A elegibilidade baseia-se no estatuto profissional, e os regulamentos (no que respeita, por exemplo, à idade de reforma) variam frequentemente entre os que trabalham no sector público e os que trabalham no sector privado, bem como entre os que recebem salários ou ordenados e os trabalhadores independentes. A inscrição num dos numerosos regimes de seguro é obrigatória para a grande maioria das pessoas empregadas. Não existe qualquer exigência quanto a um rendimento mínimo, salvo na Alemanha (a cobertura obrigatória começa a partir de um mínimo de 580 DM cerca de 285 ecus por mês) e na Áustria (250 ecus por mês). Numa série de casos, existem certas lacunas ao nível da elegibilidade que afectam algumas categorias de trabalhadores independentes (ver descrição no capítulo 6), bem como alguns trabalhadores atípicos não cobertos, entre os quais figuram, em regra geral, os trabalhadores familiares.

Em todos os países, existem, contudo, prestações mínimas para todas as pessoas que atingem a idade de reforma sem qualquer cobertura de segurança adequada.

Para além da pensão-base (o "primeiro pilar"), há pensões complementares (o "segundo pilar") em todos os 15 Estados-Membros. A inscrição num regime de pensões complementares é obrigatória em 8 países para

determinados grupos. Na Suécia e na Finlândia, todos os trabalhadores (dependentes e independentes) são cobertos; na Dinamarca, Reino Unido e Holanda, apenas os trabalhadores que recebem salários ou ordenados (e na Holanda apenas nalgumas indústrias em que são na maior parte baseados em acordos contratuais entre empregadores e empregados); em França, todos os que recebem salários ou ordenados e ainda algumas categorias de trabalhadores independentes; na Alemanha, apenas os funcionários do Estado; e, na Grécia, apenas algumas categorias de trabalhadores dependentes e independentes. Em todos estes países, os regimes de pensões complementares são geridos por organismos públicos, embora, no Reino Unido, seja possível optar por um regime privado em vez do regime estatal. Nos restantes 7 países (Irlanda, Bélgica, Luxemburgo, Áustria, Itália, Espanha e Portugal), o seguro das pensões complementares é em larga medida matéria para acordo contratual entre empregadores e empregados, e está comparativamente menos desenvolvido (se bem que em diversos casos existam esquemas privados individuais).

O direito à pensão de reforma implica, geralmente, um direito de prestação de sobrevivência e de invalidez. No que respeita às prestações de invalidez, nos países em que o regime nacional não cobre todos os residentes, existem prestações não contributivas para as pessoas que não têm direito às prestações do seguro, embora seja aplicada, nesses casos, a condição de recursos em todos os países, à excepção do Luxemburgo, Grécia e Itália.

No caso das prestações de doença, apenas podem beneficiar das mesmas os trabalhadores por conta de outrém na Áustria, França, Grécia, Irlanda, Itália e Holanda, mas também os trabalhadores independentes na Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Portugal, Espanha, Reino Unido e (parcialmente) Alemanha. Na Suécia e na Finlândia, todo o residente, empregado ou não (incluindo as domésticas e estudantes), tem direito, pelo menos, a um abono mínimo diário.

No caso das prestações de maternidade, todas as mulheres economicamente activas podem beneficiar das mesmas em todos os países, à excepção da Irlanda e da Holanda, onde as trabalhadoras independentes são excluídas; no Luxemburgo, Suécia e Finlândia, as mulheres sem emprego são igualmente cobertas. Num número pequeno de países, os pais empregados podem requerer a prestação em vez da mãe, quando do nascimento de uma criança (para mais pormenores, ver capítulos 6 e 7).

Apenas os trabalhadores assalariados têm direito a prestações pecuniárias em caso de acidente de trabalho e de doença profissional, embora os trabalhadores independentes sejam parcialmente cobertos na Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Espanha e Suécia, e, nalguns países, os estudantes também sejam incluídos nos regimes de seguro obrigatório. Como já foi assinalado, não há qualquer regime de seguro específico contra os acidentes de trabalho e doenças profissionais na Grécia e na Holanda.

No que respeita a subsídios de desemprego, as regras que regulam a elegibilidade variam não só de país para país, mas também em relação ao tipo de regime de prestações em vigor. Na Dinamarca, Finlândia e Suécia, a inscrição em regimes de seguro de desemprego é voluntária, e aberta também aos trabalhadores independentes. A Finlândia e a Suécia concedem prestações de assistência específicas àqueles que não são membros de um regime de seguro. Em todos os outros países, o seguro de desemprego é obrigatório, mas apenas para os trabalhadores do sector privado; Luxemburgo é o único país que concede prestações de seguro aos trabalhadores independentes. Alguns países concedem prestações de desemprego específicas às pessoas cujo direito às prestações de seguro de desemprego ainda não tenha sido atingido ou tenha expirado — França, Alemanha, Espanha, Portugal, Irlanda, por exemplo. Neste último país, a assistência em caso de desemprego estende-se também aos trabalhadores independentes. Em todos os países, à excepção de Portugal e da Grécia, os trabalhadores do sector privado na indústria têm direito a prestações especiais em caso de desemprego parcial ou temporário. Este tipo de prestação é particularmente importante na Itália, onde os trabalhadores agrícolas também são abrangidos. De notar ainda que, nalguns países (Bélgica, Dinamarca, Alemanha e Luxemburgo), os jovens à procura do primeiro emprego também têm direito a prestações.

Finalmente, todas as famílias têm direito ao abono de família, independentemente do seu rendimento, na Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Portugal, Suécia e Reino Unido; em todos os outros países, essas prestações dependem do rendimento. Na Bélgica, são pagas prestações, de montante inferior, aos trabalhadores independentes, enquanto que na Grécia e na Itália, com algumas excepções, eles não recebem absolutamente nada (para mais pormenores, ver capítulo 6).

A estrutura das prestações

As fórmulas utilizadas para o cálculo das prestações de garantia de rendimento representam, provavelmente, o aspecto mais diversificado dos sistemas europeus de protecção social. Tal como as regras que regulam a elegibilidade, as fórmulas variam não somente entre países mas também em função dos riscos em cada país, em função dos tipos de prestação para cada risco e (especialmente na Europa Continental) em função dos grupos profissionais.

Uma linha de demarcação fundamental pode ser traçada entre as fórmulas do tipo "Beveridgeano", de prestações fixas, e do tipo "Bismarckiano", em que as prestações estão relacionadas com as remunerações anteriores. Nos Estados-Membros do Norte, o primeiro tipo aplica-se às prestações pagas por vários regimes de segurança nacionais. Assim, é paga uma pensão-base a todos residentes na Dinamarca, Suécia e Finlândia, quando atingem a idade da reforma, e a todos os que estiveram empregados (e pagaram contribuições) no Reino Unido e na Irlanda. Para além da pensão-base, os trabalhadores que, nestes países, são elegíveis (i. e., pagaram contribuições) também recebem uma pensão complementar proporcional às remunerações anteriores. Suplementos de pensão, ligados à condição de recursos, são atribuídos às pessoas em necessidade. Em geral, as prestações pecuniárias de curta duração são igualmente fixas. No entanto, para certos grupos profissionais, elas também estão nalguns casos ligadas aos rendimentos. As prestações pagas em caso de doença, maternidade e acidentes de trabalho dependem dos rendimentos para todos os activos na Dinamarca, Finlândia e Suécia, onde os incritos em caixas de seguro de desemprego recebem igualmente prestações proporcionais ao rendimento em caso de desemprego. No Reino Unido, o subsídio de doença ("Statutory Sick Pay") tornou-se fixo em 1995, enquanto que o subsídio de maternidade ("Maternity Pay") está relacionado com os rendimentos. Também na Irlanda, são pagas a certas mulheres prestações de maternidade relacionadas com os rendimentos.

Na Europa Continental, todas as prestações, à excepção dos abonos de família, são geralmente proporcionais aos rendimentos. Na Holanda, contudo, as prestações de velhice e invalidez são fixas. Em muitos Estados-Membros, as pensões são aumentadas a um nível mínimo se os cálculos baseados nos rendimentos ou nas contribuições conduzirem a montantes muito fracos (Bélgica, Espanha, França, Itália, Luxemburgo e Portugal, em particular). Na Bélgica, Grécia, Espanha, França e Portugal, aplicam-se igualmente montantes mínimos às prestações de desemprego. São aplicados limites máximos, por outro lado, aos rendimentos utilizados como base de cálculo das pensões-base ("primeiro pilar") na Bélgica, Grécia, Espanha, França, Itália e Luxemburgo. As fórmulas utilizadas para calcular o montante das prestações também variam muitas vezes entre grupos profissionais. Em geral, as fórmulas aplicáveis aos empregados do sector público tendem a ser mais favoráveis do que as aplicáveis no sector privado, e são normalmente menos favoráveis para os trabalhadores independentes (ver capítulo 6).

Os montantes estatutários efectivos das prestações variam enormemente. As prestações fixas atribuídas nos países escandinavos são geralmente mais elevadas do que as pagas no Reino Unido e na Irlanda. As prestações ligadas aos rendimentos nos países do Sul da Europa (pelo menos no que respeita às pensões) são, pelo contrário, mais elevadas do que nos outros países da Europa Continental (onde as pensões complementares estão, todavia, mais espalhadas). No entanto, convém notar que a generosidade do sistema de protecção social não reflecte unicamente as taxas estatutárias mas depende de outros aspectos importantes das fórmulas de cálculo das prestações, como a existência de limites máximos e a possibilidade de beneficiar de complementos; a indexação e regras fiscais; a duração das prestações; a existência de períodos de espera; etc. A diversidade em todos estes aspectos é, uma vez mais, muito marcada, nomeadamente no que respeita aos trabalhadores independentes (para mais pormenores, consultar os relatórios anuais MISSOC — o sistema comunitário de informação sobre a protecção social).

Financiamento

As contribuições para a segurança social são a principal fonte de financiamentos das prestações de garantia de rendimento na União. A principal excepção é a Dinamarca, onde as prestações são financiadas predominantemente pelos impostos, se bem que, em 1994, se tenham introduzido contribuições dos empregados por conta de outrem para as prestações de doença e de desemprego. No Reino Unido o subsidio de doença ("Statutory Sick Pay") eo subsidio de Maternidade ("Statutory Maternity Pay") são financiados através dos impostos em geral.

As taxas de contribuição variam enormemente entre os Estados-

Membros e entre os diferentes tipos de riscos. Na Irlanda, Reino Unido, Finlândia, Suécia, Bélgica, Espanha e Portugal não se faz distinção entre os riscos, e é aplicada uma taxa global aos rendimentos (existem, no entanto, taxas separadas para o seguro de desemprego na Finlândia, Suécia e Espanha). Nos outros países, aplicam-se taxas diversas aos riscos diversos. As contribuições são normalmente divididas entre os empregadores e os empregados, em proporções que podem igualmente variar entre os riscos e os grupos profissionais; existem geralmente regulamentações específicas para os funcionários públicos e os trabalhadores independentes (para mais pormenores, ver o relatório MISSOC). Nos regimes de seguro contra acidentes de trabalho, as contribuições são muitas vezes definidas com base em princípios actuariais e fixadas sector por sector.

Em todos os Estados-Membros, os sistemas de protecção social são financiados, em parte, pela fiscalidade geral, mesmo quando dependem em larga medida das contribuições sociais. O Estado é responsável por todas as prestações não contributivas (como as pensões sujeitas à condição de recursos) e, em certos casos, também paga as contribuições a certas caixas de seguro numa base estatutária. Os abonos de família são integralmente financiados pelos impostos em seis países — Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Holanda, Suécia e Reino Unido. Além disso, o Estado intervém financeiramente em último recurso para cobrir os défices das caixas de seguro, quando tal for o caso. Em todos os Estados-Membros, as prestações de longa duração (essencialmente, as pensões de velhice) são financiadas de acordo com o princípio da distribuição ("pay-as-you-go") (isto é, as contribuições actuais servem para fazer face às necessidades actuais e não às necessidades futuras), à excepção, em certa medida, das pensões relacionadas com o rendimento e pensões complementares.

Organização

É possível distinguir na União três modelos distintos de gestão dos sistemas de protecção social. No modelo anglo-saxónico, a responsabilidade global pela concessão de praticamente todas as prestações pecuniárias reside num único Ministério (o "Department of Social Security", no Reino Unido, e o "Department of Social Welfare", na Irlanda); existe pouco envolvimento (e só de natureza consultiva) dos parceiros sociais e dos beneficiários das prestações na gestão ou na política. No modelo escandinavo, há igualmente um sistema unitário (em vez de regimes separados), mas a gestão é mais descentralizada (especialmente na Dinamarca) e os parceiros sociais participam na gestão do regime nacional (no âmbito do Conselho de Segurança Nacional, na Suécia, e do Instituto de Segurança Social, na Finlândia). Em todos os três Estados-Membros, o seguro de desemprego é gerido separadamente pelas organizações sindicais.

No modelo continental de gestão, o sistema é fragmentado num certo número de regimes semi-autónomos para as diferentes categorias profissionais. A estrutura administrativa é extremamente variada e cada país tem, em larga medida, uma configuração única, que reflecte a sua evolução histórica bem como características sócio-económicas e institucionais.

Convém, no entanto, não empolar os contrastes entre estes três modelos. Em todos os países, as instituições de segurança social são controladas de uma forma relativamente estreita pelo governo, mesmo nos sistemas continentais aparentemente mais pluralistas. No entanto, as características organizacionais não são totalmente desprovidas de significado. Nos países do Sul da Europa, por exemplo, os vários regimes profissionais mostraram-se muito apegados à sua autonomia (por mais pequena que fosse) e resistiram recentemente às tentativas do governo central no sentido de os unificar com os regimes mais gerais para fins de racionalização financeira.

Cuidados de saúde

Todos os Estados-Membros possuem sistemas de saúde bem desenvolvidos, que fornecem prestações em espécie e serviços para tratamento e prevenção de doenças e reabilitação. Praticamente todos os cidadãos da União Europeia estão cobertos e — como o indicou o inquérito Euro-barómetro 1992 sobre a protecção social — a maior parte deles parece relativamente satisfeita com a qualidade dos serviços de que beneficia.

Para ilustrar a maneira como os cuidados de saúde são organizados nas diversas partes da União, faz-se, muitas vezes, uma distinção entre os "serviços nacionais de saúde" e os "sistemas de seguro-doença". No primeiro caso, os cuidados de saúde são fornecidos por um regime universal acessível ao conjunto da população e financiado pelos impostos; no segundo, os cuidados de saúde são dispensados por um certo número de caixas de seguro social, que se ocupam de diferentes categorias

profissionais e são financiadas fundamentalmente pelas contribuições. Como é sabido, o protótipo de todos os serviços nacionais de saúde europeus foi estabelecido no Reino Unido entre 1946 e 1948. Oito outros Estados-Membros (Irlanda, Dinamarca, Suécia, Finlândia, Itália, Espanha, Portugal e Grécia) seguiram o exemplo e criaram serviços nacionais de saúde largamente inspirados no modelo britânico. Os seis outros países (Alemanha, França, Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Áustria), em contrapartida, conservaram e desenvolveram os seus sistemas de seguro-saúde.

Para compreender melhor a diferença existente entre estes dois modelos de prestação de cuidados de saúde, bem como as diferenças mais significativas no âmbito de cada modelo, convém examinar mais pormenorizadamente as condições de elegibilidade, as fontes de financiamento e a organização global que será abaixo examinado de seguida.

Elegibilidade

Nos serviços nacionais de saúde no Reino Unido, Dinamarca, Suécia, Finlândia e Itália, todos os residentes são obrigatoriamente cobertos e têm os mesmos direitos em relação ao conjunto das prestações e serviços. O serviço de saúde irlandês cobre igualmente todos os residentes, mas apenas os detentores de cartões médicos ("medical cards"), sujeitos à condição de recursos (cerca de 35% da população) podem beneficiar gratuitamente do conjunto das prestações. Nos três outros países que dispõem de serviços nacionais de saúde, as regras que regem a elegibilidade estão numa fase de transição. Em Portugal, todos os residentes têm direito aos cuidados de saúde públicos, mas o serviço nacional de saúde propriamente dito cobre apenas cerca de 75% da população. Os outros (essencialmente funcionários públicos) continuam inscritos em esquemas tradicionais de seguro profissional, com diferentes regras no que respeita às condições de tratamento. Em Espanha, existe uma situação semelhante, tendo sido introduzida em 1986 a cobertura universal, como objectivo a atingir de modo progressivo. Desde 1989, os beneficiários dos programas de assistência pública foram integrados no serviço de saúde, que cobre presentemente cerca de 93% da população. Subsiste, no entanto, um sistema especial com regras distintas para os funcionários que podem optar por uma cobertura privada. Além disso, as pessoas pertencentes aos grupos de rendimentos mais elevados estão isentas do seguro obrigatório. Por fim, na Grécia, a elegibilidade continua essencialmente baseada no estatuto profissional e familiar, com importantes variações nas condições de tratamento, e o serviço nacional de saúde (estabelecido oficialmente em 1983) cobre apenas as pessoas não inscritas numa caixa de seguro.

Na Alemanha, Áustria, França, Bélgica, Luxemburgo e Holanda, o acesso aos cuidados de saúde públicos depende primariamente do estatuto profissional. Regra geral, as pessoas empregadas e os beneficiários de prestações pecuniárias estão cobertos por uma das diversas caixas de seguro-doença. Os familiares a cargo têm, por seu turno, um direito derivado à mesma cobertura. As pessoas não incluídas no sistema de protecção social são cobertas pela assistência social (sujeita à condição de recursos). Nestes sistemas, bem como no caso dos serviços nacionais de saúde, cada cidadão é, por consequência, coberto na base de direitos individuais ou derivados ou na base de necessidade sujeita à condição de recursos. Apenas em dois países (Alemanha e Holanda), a cobertura obrigatória é nitidamente inferior a 100%, devido, essencialmente, ao facto de as pessoas cujos rendimentos ultrapassam certo montante (cerca de 37 500 ecus por ano nos antigos Länder; 30 500 ecus nos novos Länder e 27 500 ecus na Holanda) não serem obrigadas a increver-se no seguro público. Na Holanda, no entanto, existe um esquema universal para o reembolso de "custos médicos excepcionais".

O que distingue os serviços nacionais de saúde (nomeadamente os sistemas britânico, escandinavo e italiano) dos sistemas de seguro-doença no que respeita à cobertura tem a ver mais com variações internas, ao nível da elegibilidade, do que com o âmbito global. Com efeito, nos sistemas de seguro-doença, as diferentes caixas obedecem, por vezes, a regras de funcionamento diferentes, o que dá origem a várias diferenças na gama e tipos de serviços disponíveis, na margem de escolha do consumidor, nos procedimentos de pagamento ou de reembolso, etc.. Um exemplo marcante dessa situação é a fraca cobertura, para os trabalhadores independentes, no caso de "riscos menores", na Bélgica e em França (ver capítulo 6). Além disso, nos sistemas de seguro, quem tem direito à assistência social pode ser confrontado com restrições quanto ao volume das prestações ou à escolha dos prestadores a que tem direito (como em França, no caso da assistência pública).

Financiamento

Os serviços nacionais de saúde britânico e escandinavos são quase inteiramente financiados pelos impostos. Na Irlanda, a principal fonte de financiamento é igualmente a fiscalidade geral, embora seja cobrada uma contribuição de saúde de 1,25% sobre todas as remunerações.

No Sul da Europa, a passagem de um financiamento com base em contribuições para um financiamento com base em impostos foi definida como um objectivo no âmbito das reformas estabelecidas pelos serviços nacionais de saúde,

objectivo nem sempre atingido. Em Itália e na Grécia, continuam a ser cobradas contribuições especiais sobre os salários. Em Espanha e Portugal, uma parte das receitas globais das contribuições é utilizada para financiar o serviço nacional — mais particularmente as caixas profissionais tradicionais que ainda existem. Nos quatro Estados-Membros do Sul da Comunidade, a parte das despesas financiadas pelos impostos não deixou de crescer durante a última década.

As contribuições para as caixas de seguro-doença (com taxas diferentes) constituem a principal fonte de financiamento das diversas caixas existentes na Alemanha, Áustria, França, Bélgica, Luxemburgo e Holanda, embora, nestes países, as receitas da fiscalidade geral sejam igualmente utilizadas para cobrir o desnível cada vez maior entre as receitas contributivas das contribuições e as despesas.

Para além da tributação geral e das contribuições especiais, foi utilizada cada vez mais na última década uma terceira fonte de financiamento, ou seja, as taxas de utilização. Em todos os países, os doentes têm de suportar uma parte dos custos das receitas médicas. Na Bélgica, França, Luxemburgo e Portugal, os doentes suportam uma parte dos custos das consultas médicas; na Bélgica, Alemanha, França, Luxemburgo e Finlândia, eles têm de pagar um certo montante em caso de hospitalização. Na maior parte dos países, existem amplas isenções das taxas no caso de doenças especiais e/ou de grupos economicamente desfavorecidos.

Organização

Os serviços nacionais de saúde e os sistemas de seguro-doença são geralmente organizados de maneiras diferentes. Uma vez que, no primeiro caso, se trata de regimes únicos incluindo todos os riscos, a sua organização é geralmente mais unitária e homogénea. No Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Suécia, Finlândia e Itália, as políticas gerais são determinadas pelo Ministério da Saúde, enquanto que a implementação das políticas e a prestação propriamente dita dos serviços médicos estão incumbidos a níveis inferiores do governo (regiões, municípios, distritos sanitários locais ou unidades sanitárias locais), cujo grau de autonomia varia. Também aqui a Espanha, Portugal e a Grécia se encontram numa fase de transição. Paralelamente ao novo serviço nacional de saúde unitário e descentralizado, as antigas caixas continuam a funcionar à escala nacional (nalgumas regiões, em Espanha) numa base sectorial; elas ocupam ainda uma posição muito importante na Grécia.

Os sistemas de seguro-doença tendem a ser organizados simultaneamente de maneira sectorial e territorial. Os Ministérios da Saúde são responsáveis pela política global, dispondo os governos regionais ou locais de certas competências na matéria. As diversas caixas de seguro-doença dispõem, no entanto, de certa autonomia organizacional (particularmente na Alemanha e na Holanda) no que respeita à prestação propriamente dita dos cuidados e, em certos casos, ao financiamento, como na Alemanha, por exemplo. As caixas são igualmente organizadas numa base territorial e geridas por órgãos onde estão directamente representados os interesses dos consumidores. Como no caso dos esquemas de garantia de rendimentos, cada país tem a sua própria estrutura organizacional, forjada em larga medida pela sua evolução histórica. Na Bélgica e na Holanda, por exemplo, as caixas de seguro-doença mantêm a sua denominação ideológica e/ou religiosa original, muito embora os seus membros optem por uma ou por outra, por razões puramente comerciais.

Outros aspectos pertinentes dos sistemas de cuidados de saúde referem-se à relação entre as instituições de financiamento e os prestadores (mais particularmente, os profissionais da saúde), o método específico de funcionamento dos diversos níveis da prestação de cuidados (por exemplo, os hospitais), "combinação" público/privado, os procedimentos orçamentais globais, etc.. Estes aspectos são importantes do ponto de vista da redução dos custos e actualmente objecto de reforma em numerosos países (ver capítulo 5 do presente relatório).

Serviços sociais

Para além da garantia de rendimento e dos cuidados de saúde, a protecção social inclui, em todos os países, uma grande variedade de outros serviços destinados a responder a necessidades especiais. Existem três grupos alvo principais: as crianças e os jovens, os adultos em condições económicas ou psico-físicas difíceis (os deficientes ou os toxicodependentes, por exemplo) e as pessoas idosas. Os serviços sociais destinados a estas pessoas podem ser fornecidos sob formas relativamente normalizadas (centros de acolhimento de dia para bebés e crianças ou cuidados em estabelecimentos para pessoas idosas, por exemplo) ou de uma maneira mais personalizada (como os cuidados ao domicílio). Estes tipos de serviços ganharam importância nos últimos anos e revelaram-se como meios potencialmente flexíveis de combater diversas formas de exclusão social.

Na maior parte dos países, a prestação de serviços sociais é da competência dos governos regionais e/ou locais. Apenas num único país, a Espanha, este sector é gerido de maneira centralizada por uma organização nacional (INERSO), embora as autoridades regionais tenham obtido uma certa autonomia neste domínio. Nos Estados-Membros escandinavos, a maior parte dos serviços é fornecida directamente pelas autoridades públicas. Nos países continentais, existe uma

combinação mais variada entre a prestação directa de serviços pelo sector público e a prestação privada ou voluntária subvencionada (terceiro sector). A fiscalidade geral constitui a principal fonte de financiamento no conjunto da União, muito embora, em certos países, sejam cobradas pequenas taxas para certos serviços.

Um, quatro ou quinze modelos?

Que tipo de modelo é que emerge ao examinar de perto os sistemas de protecção social na União? Para simplificar, pode dizer-se que os Estados-Membros tendem a repartir-se em quatro grupos "geo-sociais" distintos, com tradições e características institucionais semelhantes.

O primeiro grupo compreende os países escandinavos: Dinamarca, Finlândia e Suécia. Nestes países, a protecção social é um direito dos cidadãos, a cobertura é integralmente universal (mesmo no que concerne às prestações pecuniárias de doença e de maternidade na Suécia e na Finlândia) e cada um tem direito aos mesmos "montantes de base" em caso de risco, muito embora as pessoas com emprego remunerado recebam prestações complementares através dos regimes profissionais obrigatórios. A fiscalidade geral desempenha um papel predominante (mas não exclusivo) no financiamento. As diversas funções da protecção social são estreitamente integradas num quadro administrativo único e as autoridades nacionais (a nível central ou local) são directamente responsáveis pela prestação dos serviços. O único aspecto que, em certa medida, permanece separado do núcleo público da protecção social respeita ao seguro de desemprego, o qual é voluntário e gerido pelas organizações sindicais (embora largamente subsidiado pelo Estado).

O segundo grupo compreende o Reino Unido e a Irlanda. Também no primeiro, a cobertura da protecção social é universal, e no segundo quase universal (existem alguns vazios relativamente às pessoas nas margens ou fora do mercado de trabalho, e o serviço nacional de saúde irlandês só concede uma elegibilidade plena com base na necessidade económica). Os montantes-base das prestações são mais modestos do que nos países escandinavos e recorre-se mais à condição de recursos. Os cuidados de saúde são financiados pela fiscalidade geral; porém, as contribuições desempenham um papel importante no financiamento das prestações pecuniárias. Tal como nos países escandinavos, existe um quadro administrativo integrado articulado em torno das autoridades públicas. Os parceiros sociais participam apenas em fraca medida na definição ou gestão das política a implementar.

O terceiro grupo compreende a Alemanha, a França, os países do Benelux e a Áustria. Nestes países, a tradição "Bismarckiana" de cobertura baseada no emprego ou no estatuto familiar ainda é manifesta quer no sistema de garantia de rendimento quer no dos cuidados de saúde. Apenas a Holanda se afastou parcialmente desta tradição, estabelecendo certos regimes universais. O princípio do seguro está ainda subjacente à determinação das prestações (na maior parte dos casos proporcionais ao rendimento) e o método de financiamento (baseado fundamentalmente nas contribuições) — com regulamentações distintas aplicáveis, muitas vezes, aos diferentes grupos profissionais. Muito embora a segurança social seja extensiva, subsistem certas lacunas na protecção, as quais são colmatadas pelo esquema (altamente desenvolvido) da assistência social. As caixas profissionais desempenham um papel administrativo particularmente importante, com forte participação dos parceiros sociais.

O quarto grupo compreende a Itália, a Espanha, Portugal e a Grécia. Nestes países, a estrutura institucional dos sistemas de protecção social caracteriza-se por um modelo igualmente "misto". Por um lado, existem sistemas extremamente fragmentados e "Bismarckianos" de garantia de rendimento, com fórmulas de pensão extremamente generosas, mas sem esquema de rendimento mínimo garantido, de forma que as lacunas ao nível da cobertura são mais importantes do que noutras partes da União. Por outro lado, estes países estabeleceram serviços nacionais de saúde com uma cobertura universal e normalizada (muito embora isso não esteja ainda inteiramente realizado na Espanha, Portugal e Grécia). As caixas profissionais e os parceiros sociais desempenham um papel muito importante no tocante à garantia de rendimento, mas já não no que respeita aos cuidados de saúde, onde a fiscalidade geral está gradualmente a substituir as contribuições, como fonte de financiamento.

A divisão em quatro grupos, acima apresentada, não deve ser interpretada de forma rígida. Como se indicou no início, para um observador externo, as semelhanças entre estes quatro grupos apareceriam provavelmente como mais numerosas do que as suas diferenças, enquanto que um exame pormenorizado sugeriria que cada sistema deve ser tratado como uma configuração única. Além disso, as classificações, pela sua própria natureza, tendem a ser estáticas. Como se verá nos capítulos seguintes, os sistemas de protecção social na União foram-se alterando gradualmente no decurso dos últimos anos, muitas vezes em resposta a desafios comuns e, a longo prazo, as adaptações e as modificações poderão dar origem a uma reconfiguração análoga da geografia social da Europa.

Capítulo 2 Adaptação à mudança: reformas recentes e principais desenvolvimentos

No conjunto da União Europeia, os sistemas de protecção social, independentemente das suas características próprias, têm sido, nos últimos anos, objecto de preocupação crescente por parte dos decisores políticos. Em todos os Estados-Membros, mesmo nos países do Sul da Europa, onde são muito mais recentes na sua forma actual, os sistemas laboriosamente desenvolvidos no decurso dos anos, para facultar um apoio e uma assistência tão completos quanto possível, foram submetidos a pressões cada vez mais fortes em favor de uma mudança e mesmo de uma compressão. Muito embora, na maior parte dos países, este fenómeno não tenha, longe disso, ameaçado o princípio da assistência universal às pessoas em necessidade, sobre o qual foram construídos os sistemas de protecção social europeus, a grande maioria das alterações introduzidas nos Estados-Membros nos últimos anos visaram uma redução das despesas. Além disso, um certo número de países está a estudar activamente uma ampla reforma do funcionamento do sistema — cobertura, nível das prestações, financiamento — com o mesmo objectivo de reduzir os custos, muitas vezes orientando de forma mais específica as despesas para as pessoas que delas mais necessitam.

Ao mesmo tempo, encontram-se exemplos de sistemas que estão a ser modificados para responderem mais eficazmente às mudanças da procura ou alargados para abarcarem novas necessidades — muito particularmente na Alemanha, com a introdução de uma prestação de cuidados pessoais, para os individuos envolvidos numa actividade de prestação de cuidados a tempo inteiro.

O facto de o acento ser colocado na contenção dos custos deve-se a uma série de factores económicos, sociais e demográficos, que atingem a maior parte das regiões da União e que têm em comum o facto de solicitarem cada vez mais os sistemas de protecção social ou de restringirem os fundos disponíveis para o seu financiamento. Se, individualmente, eles parecem ultrapassáveis, no conjunto, constituem um desafio enorme aos sistemas em vigor.

Nenhum destes factores é novo. Todos eles existem há já algum tempo e os sistemas já se adaptaram, em certa medida, em resposta aos mesmos. Com efeito, no conjunto da União, os diferentes sistemas têm, em geral, conseguido manter a coesão social e evitar o alargamento da pobreza face às perturbações económicas e outras dos últimos 20 anos.

Os dois principais factores que representam um sério desafio para os sistemas em vigor são, por um lado, o envelhecimento da população da União, na sequência do declínio da taxa de natalidade e do aumento da esperança de vida, e, por outro, a persistência de um desemprego elevado, combinado com uma fraca taxa de crescimento económico a longo prazo, de que é reflexo. O primeiro fenómeno implica não só um aumento das despesas com pensões de reforma e um crescimento da parte dos recursos atribuída a pessoas que já não contribuem directamente para a sua geração, mas também dos custos com cuidados de saúde e outras formas de cuidados. O segundo traduz-se, por um lado, em níveis elevados de despesas com complementos de rendimento para pessoas que não conseguem encontrar emprego e com medidas activas no mercado de trabalho destinadas a melhorar as suas oportunidades de encontrar trabalho, e a evitar a exclusão social e, por outro, numa baixa das receitas, em virtude da diminuição do número de pessoas efectivamente empregadas. Este último efeito tem sido reforçado pela participação crescente dos jovens no ensino, associada à reforma antecipada das pessoas de mais idade.

Enquanto que o elevado desemprego constitui um problema importante, e

cada vez mais sério, na maior parte das regiões da União Europeia desde meados dos anos 70, nomeadamente devido ao crescimento considerável da sua duração média, o envelhecimento da população por enquanto só teve um impacto relativamente modesto sobre as despesas, se comparado com o que se espera vir a acontecer quando a geração do *baby-boom* do pós-guerra atingir a idade de reforma. Se bem que o pleno impacto desse fenómeno só se venha a sentir daqui a 15–20 anos, os direitos a pensão acumulados pelos interessados constituem uma fonte de preocupação crescente em numerosos países, à medida que se aproxima a data em que esses direitos serão exercidos. Se essa preocupação é fundamentada, e em que medida é que justifica as restrições introduzidas ou propostas para limitar as despesas futuras, é tema para debate. No entanto, não há dúvida de que a tensão imposta às economias e às sociedades europeias pelo número crescente de reformados será muito mais difícil de suportar se o crescimento económico continuar fraco e o desemprego elevado.

Um terceiro factor que ameaça fazer subir as despesas e é objecto de preocupação não menos relevante por parte dos decisores políticos é o do aumento do custo dos cuidados de saúde. Tal resulta não apenas do número de pessoas que vivem até uma idade avançada, solicitando mais do sistema de saúde, mas também do progresso da técnica e dos conhecimentos, que permite tratar condições anteriormente incuráveis, e da tendência acentuada para uma procura acrescida de cuidados de saúde paralelamente à subida dos rendimentos. Muito embora nem todos os novos tratamentos provoquem um acréscimo de custos — a microcirurgia que reduz consideravelmente o tempo de recuperação após uma operação é disso um bom exemplo —, tal é, muitas vezes, o caso; e o facto de aumentarem a esperança de vida também implica um aumento dos custos com os cuidados de saúde.

Um quarto factor, a presença acrescida das mulheres no mercado de trabalho, que tem sido uma tendência consistente na maior parte das regiões setentrionais da União nos últimos 20–30 anos, e remonta apenas aos anos 80 nas regiões menos desenvolvidas da Europa do Sul bem como na Irlanda (em 1994, na Grécia e em Espanha, a taxa de actividade das mulheres de 25 a 49 anos era ainda inferior a 60%; e, na Irlanda, abaixo de 55%). Muito embora certos indícios recentes indiquem que a tendência para a alta está a chegar ao termo nos Estados-Membros escandinavos, onde as taxas de actividade das mulheres atingiram um nível pouco inferior ao dos homens (84% das mulheres de 25 a 49 anos na Dinamarca, em 1994), é quase certo que ainda tenha de progredir noutros países. Ainda se assistirá, portanto, a um aumento da procura das estruturas de assistência que permitem às mulheres prosseguir a sua carreira ao mesmo tempo que cuidam dos filhos. Além disso, a mesma tendência exerce uma pressão em favor de disposições que, no âmbito dos sistemas de protecção social, visam evitar a penalização das mulheres que interrompem a sua actividade profissional para se ocuparem dos filhos.

Em quinto lugar, podem citar-se as transformações verificadas na estrutura do núcleo familiar tradicional e a multiplicação das famílias "atípicas", como a família monoparental, os divorciados ou os casais em coabitação. Este fenómeno faz igualmente apelo a uma modificação e a uma extensão das estruturas de protecção social, a fim de fornecer uma assistência específica e desenvolver direitos individuais, em lugar dos derivados, para as mulheres em causa.

Um sexto factor consiste na abertura crescente das economias da União, a qual deu origem à intensificação da concorrência e a uma necessidade acrescida de manter a competitividade nos mercados mundiais. O que, por seu turno, veio restringir a margem de manobra dos Estados-Membros, e impôs maior pressão para conter os custos de produção e evitar políticas susceptíveis de os aumentar, incluindo o crescimento das despesas sociais e os maiores encargos que daí poderiam resultar para as empresas.

Um sétimo factor é o crescimento considerável do número de pessoas que dependem da protecção social em razão da evolução atrás descrita, nomeadamente o aparecimento do desemprego de longa duração como característica incontornável do mercado de trabalho, e o facto de numerosas pessoas terem poucas oportunidades de encontrar trabalho. Um tal aumento da dependência e a sobrecarga financeira que representa para o número restrito de trabalhadores que a devem suportar, ameaçam minar o apoio popular em favor da manutenção dos sistemas de protecção social na sua forma actual, nomeadamente no contexto de um crescimento mais lento dos rendimentos reais. É, em parte, para remediar tal situação que os governos têm tentado pôr menor ênfase nas medidas passivas de complemento do rendimento e maior ênfase em medidas activas que permitam aos interessados encontrar trabalho e depender menos das prestações sociais. Além disso, intensificaram os esforços no sentido de detectar fraudes e prevenir abusos, tanto para aumentar a con-

fiança do público nos sistemas existentes como para reduzir as despesas. E começaram igualmente a estudar mais de perto o nível das prestações pagas em relação ao rendimento disponível das pessoas que se encontram empregadas e asseguram o financiamento das despesas.

Estes factores não afectaram, certamente, todos os Estados-Membros da mesma maneira: o processo de envelhecimento, por exemplo, desenrola-se a ritmos diferentes na União, como é ilustrado mais abaixo, e o desemprego atingiu níveis muito mais elevados nalguns lugares do que noutros. No entanto, todos os países tiveram de responder de uma certa maneira aos desafios que os mesmos representam e deverão continuar a fazê-lo nos próximos anos. Para além dos efeitos dos factores em questão, nos países do Sul os governos tiveram de fazer face quer a um crescimento considerável das despesas devido ao desenvolvimento dos sistemas comparável aos do Norte da União, quer aos efeitos destes factores, em si.

As reacções comuns do lado da despesa têm, até agora, tomado a forma de:

- regulamentações e condições mais apertadas para o acesso às prestações de apoio ao rendimento, e limitação da elegibilidade ao benefício aos casos mais justificados, e não tanto baixar os montantes pagos;

- nesse sentido, uma orientação mais específica, através da condição de recursos, ligando o montante da prestação recebida ao rendimento e tributando as prestações;

- acrescida privatização de certo número de aspectos do sistema, não só confiando o fornecimento de serviços a empresas privadas mas também responsabilizando mais as pessoas pela sua própria protecção contra riscos, especialmente no que se refere a pensões e cuidados de saúde;

- maior ênfase nas medidas activas do que nas passivas, como atrás se referiu, a fim de evitar uma dependência de longa duração em relação ao apoio ao rendimento.

Do lado do financiamento, as reacções consistiram, em geral, em:

- reduzir os encargos sociais que recaem sobre as empresas, particularmente os custos salariais indirectos, a fim de evitar que estes provoquem a erosão da sua competitividade internacional e exerçam um efeito nefasto sobre o emprego;

- procurar formas alternativas de financiamento da protecção social, a fim de repartir mais a carga e evitar que ela se concentre excessivamente nas empresas e nas pessoas empregadas.

Esboço

No que se segue, serão examinadas e comparadas as principais medidas específicas implementadas nos Estados-Membros nos últimos anos, tanto ao nível das despesas como ao do financiamento, conjuntamente com as propostas de alteração actualmente objecto de atenta consideração. Além disso, serão discutidas, à luz da evolução económica, social e demográfica descrita, as questões mais gerais suscitadas por essas alterações, bem como as suas consequências potenciais para as pessoas ameaçadas e para as finanças do sector público.

Mais especificamente, a análise incidirá, em primeiro lugar, sobre a resposta dos Estados-Membros à evolução demográfica, especialmente as previsões na matéria, e sobre as modificações relativas às pensões de reforma, que representam uma parte importante das despesas em todos os países. Será considerada, ainda, a subjacente dimensão do problema demográfico pendente, a que devem fazer face os sistemas de reforma, e as tentativas para os colocar no contexto das dificuldades causadas pelas elevadas taxas de desemprego registadas nos últimos 20 anos.

Será abordada, a seguir, a tendência para uma orientação mais específica das despesas para as pessoas mais necessitadas, nomeadamente pelo recurso mais frequente à condição de recursos e às suas vantagens e inconvenientes potenciais.

Em terceiro lugar, será considerada a evolução para medidas sociais mais activas, com suas consequências financeiras, no contexto do desemprego elevado, em geral, e da amplitude do desemprego de longa duração, em particular, bem como para a sensibilização crescente quanto aos potenciais efeitos desincentivadores dos sistemas de garantia de rendimento muito generosos.

Em quarto lugar, serão examinados os principais desenvolvimentos em matéria de fontes de financiamento, conjuntamente com as implicações de qualquer reestruturação radical dos fundos, com vista a assegurar o financiamento mais pelos impostos do que pelas contribuições, sejam elas dos empregadores ou dos trabalhadores.

Finalmente, serão analisadas as várias tentativas para privatizar aspectos particulares da protecção social.

Respostas às pressões demográficas e económicas

Na maior parte dos Estados-Membros, durante a primeira metade dos anos 90, a tendência passou do encorajamento activo da reforma antecipada — em certos casos, com o abaixamento da idade de reforma e o aumento dos complementos de rendimento para as pessoas que já não trabalham — para a contenção do crescimento das despesas com pensões. Isso foi motivado por duas preocupações principais, que se reforçavam mutuamente: por um lado, o número crescente de pessoas que optam por uma reforma antecipada, devido ao aumento do desemprego durante a recessão e à escassez cada vez maior de empregos, e, por outro, as perspectivas de acréscimo da percentagem da população em idade de reforma a partir de cerca do ano 2010, quando a geração do *baby-boom* atingir os 65 anos, como diante se descreve. As alterações introduzidas revestiram formas diferentes e, nalguns casos, tiveram os mesmos objectivos em vista — nomeadamente, igualizar o tratamento dos homens e das mulheres — todas, porém, tiveram como efeito reduzir tendencialmente o montante transferido para as pensões.

Aumento da idade de reforma

Em cinco Estados-Membros, a idade oficial de reforma foi elevada ou está em vias de o ser. Na Alemanha, a idade de reforma elevar-se-á progressivamente de 63 para os homens e 60 para as mulheres para 65 para ambos os sexos entre 2000 e 2012, enquanto que os que optarem por uma reforma antecipada verão as suas pensões reduzidas em 3,6% por cada ano que falte para atingir a idade oficial de reforma. Na Grécia, a idade de reforma também aumentou tanto para as mulheres como para os homens para 65 anos, como parte das reformas introduzidas em 1992, com vista a tornar o sistema de pensões mais coerente. Em Portugal, a idade de reforma das mulheres está em vias de ser elevada de 62 para 65 anos (aumento de seis meses em cada ano a partir de Janeiro de 1994) para igualar a dos homens, enquanto que, no Reino Unido, está previsto alinhar progressivamente a idade de reforma das mulheres (60 anos, actualmente) com a dos homens entre 2010 e 2020 (mas apenas para as pessoas com idade inferior a 44 anos em 1995). Do mesmo modo, na Finlândia, a idade de reforma dos trabalhadores do sector público foi elevada de 63 para 65 anos, para corresponder à dos que trabalham no sector privado. Na Itália, onde a idade de reforma é actualmente de 62 anos para os homens e de 57 anos para as mulheres, está previsto passar progressivamente até 2008 para uma situação flexível, onde homens e mulheres poderão reformar-se entre os 57 e os 65 anos.

Num sexto EstadoMembro, a França, embora a idade de reforma seja mantida aos 60 anos, o número de anos de cotização requeridos para uma pensão completa aumentou de 37,5 para 40, o que, na prática, produz quase o mesmo efeito da política conduzida nos cinco outros países, sobretudo para as pessoas que se mantenham no ensino ou formação para além dos 20 anos. (Se bem que isso signifique, provavelmente, que, para obter uma pensão completa, as pessoas tenham de adiar a sua reforma para uma idade mais avançada do que as que começam a trabalhar mais cedo, elas beneficiarão, no entanto, de rendimentos superiores à média, o que lhes deixa uma maior margem de manobra para decidir se querem ou não continuar a trabalhar).

Muito embora tendam a reduzir as despesas sociais nos próximos anos, estas alterações não se traduziram necessariamente por uma diminuição do número de reformados. Apesar do abandono geral da política de incentivo da reforma antecipada, o número de pessoas que deixaram o mercado de trabalho antes de atingir a idade de reforma aumentou mais rapidamente a partir de 1990 do que anteriormente (ver adiante), devido, em grande parte, ao aumento dos despedimentos e às dificuldades em encontrar um emprego em anos de recessão. O efeito principal da medida poderia, portanto, ser simplesmente o de transferir a carga do financiamento das reformas, do Estado para os particulares.

Outras medidas que afectam as pensões

Para além destas alterações, que visam efectivamente diminuir o número de beneficiários de pensões, nomeadamente nos próximos anos, altura em que a evolução demográfica vai começar a fazer-se sentir, constata-se uma tendência geral no sentido de reduzir o montante das prestações, modificando, sobretudo, a base de cálculo e/ou de valorização das pensões.

Em França, desde 1994, o montante da pensão já não é calculado com base nos rendimentos dos 10 melhores anos, mas sim dos 25 anos de

maior rendimento. Além disso, os rendimentos de referência e as pensões são actualmente re-avaliados ou adaptados mais com base na alta de preços do que na subida dos salários (ver caixa sobre reformas de pensão). De igual modo, em Portugal, também a partir de 1994, a base do cálculo já não é constituída pelos cinco melhores anos dos últimos 10 anos de rendimentos, mas pelos 10 melhores dos 15 últimos anos. O número mínimo de anos de contribuições requeridos para beneficiar de uma pensão passou de 120 meses para 15 anos.

Ao mesmo tempo, contudo, em Portugal, a redução efectiva do montante das pensões foi compensada pela indexação dos rendimentos que servem de base de cálculo à alta dos preços — anteriormente não existia tal indexação —, tendo as pensões mais baixas sido aumentadas sensivelmente, como na Grécia em 1992. Estas alterações mostram que nem todas as reformas empreendidas foram motivadas pela vontade de reduzir as despesas; em certos casos, em particular nos Estados-Membros onde os sistemas de protecção social ainda estão em pleno desenvolvimento, elas serviram para responder a verdadeiras necessidades e melhorar a cobertura social.

A Finlândia, por seu turno, reduziu mais directamente as suas despesas, baixando de 65% para 60% das remunerações anteriores o montante máximo da pensão dos trabalhadores do sector público.

Um efeito semelhante foi obtido na Dinamarca e na Holanda, tendo mais em conta os rendimentos complementares dos pensionistas ou dos seus companheiros na determinação do montante da pensão-base ou dos suplementos; além disso, na Dinamarca, as pensões e o rendimento mínimo garantido foram declarados tributáveis (com, todavia, aumentos compensatórios nos montantes recebidos) e, na Holanda, restringido o acesso às pensões-base mais elevadas.

Em certos casos, como em Itália e na Suécia (para as pensões complementares), foram introduzidas modificações com vista a conter as responsabilidades futuras em matéria de pensões, ligando mais estreitamente o montante da pensão às contribuições pagas do que aos rendimentos passados. As tentativas para deslocar do Estado para os particulares a responsabilidade das pensões e para encorajar o desenvolvimento de sistemas de pensão privados para as pensões complementares — como no Reino Unido, por exemplo — são em parte motivadas pelo mesmo objectivo, muito embora essa não seja sempre a razão principal. Tais iniciativas afastam-se do sistema prevalecente de repartição (*pay-as-you-go*), onde as pensões dos reformados são financiadas pela população activa do momento, em direcção a um sistema onde as contribuições pagas pelas pessoas activas, ou em seu nome, serão destinadas a assegurar a respectiva pensão no momento da reforma.

Na prática, todavia, sejam quais forem as disposições adoptadas, pode perguntar-se em que medida a situação é efectivamente alterada e são aliviados os futuros problemas de financiamento. Nada garante que o fluxo futuro de rendimento (nacional) que deve permitir pagar efectivamente as pensões irá atingir o nível requerido, aumentando simplesmente a poupança forçada. Se não der origem globalmente a maiores poupanças que se irão traduzir num acréscimo maior do investimento ou da taxa de rendibilidade — dois elementos que irão depender das variações correspondentes nos lucros das empresas à medida que a poupança dos particulares aumentar (isto é, não existe uma relação directa entre o crescimento das poupanças individuais e o aumento dos investimentos ou a eficiência acrescida com que os fundos aplicáveis são emprestados) —, não se registará qualquer alteração na taxa de crescimento económico e no nível do PIB futuro, do qual se tem de fazer as transferências. De facto, no caso de abrandamento do crescimento económico — o que poderia acontecer, por exemplo, se uma grande parte dos fundos de investimento fossem canalizados para o estrangeiro —, as pessoas activas, apesar de os fundos de pensão se encontrarem em equilíbrio financeiro e à medida de satisfazer as obrigações, poderiam encontrar-se numa posição pior do que se fossem directamente responsáveis pelo financiamento das pensões.

A incerteza quanto aos efeitos da passagem para um sistema integralmente financiado talvez explique por que é que a ameaça do crescimento da proporção de reformados na população não deu origem a uma tendência mais acentuada na União para reestruturar radicalmente os regimes de pensões. Ao mesmo tempo, verifica-se uma tendência geral nos Estados-Membros, nomeadamente no que se refere aos regimes de pensões complementares, em direcção a regimes onde o montante das contribuições pagas é o elemento determinante do valor da pensão, mais do que os rendimentos anteriores, independentemente do modo de cálculo. Além disso, nota-se uma tendência de os governos constituírem reservas para cobrir as responsabilidades crescentes em matéria de pensões (ver capítulo 4, adiante).

Reformas das pensões de reforma

França

Em 1993, foram realizadas reformas estruturais do sistema de seguro de pensão, com vista, nomeadamente, a equilibrar as receitas e as despesas. Foram introduzidas alterações no método de cálculo do salário médio anual que serve de referência para determinar o montante da pensão, bem como na duração do período de contribuição requerido para ter direito a uma pensão completa. O período para determinar o salário de referência, anteriormente os 10 anos de remuneração mais elevada, foi aumentado de um ano todos os anos até 2008, altura em que será constituído pelos 25 melhores anos de remuneração. Ao mesmo tempo, o período de contribuição requerido para ter direito a uma pensão máxima de 50% do salário de referência passará progressivamente de 150 trimestres para 160 (40 anos) daqui até 2003. Por cada ano que faltar para perfazer um período de contribuição de 40 anos, a pensão é reduzida de 5% se o interessado se reformar antes dos 65 anos; a partir daí, a redução na taxa é baseada na idade. Certas categorias de pessoas (como os trabalhadores atingidos por uma incapacidade de 50%, ou os operários com 3 filhos, os veteranos ou as vítimas da guerra) têm direito a uma pensão completa independentemente do número de anos de contribuições.

Itália

Em Itália, onde as despesas consagradas às pensões cresceram de forma particularmente acentuada nos últimos 20 anos, e a idade de reforma era baixa e as prestações elevadas, foi realizada uma primeira reforma em 1992/93. Esta veio elevar a idade de reforma e restringir o acesso às pensões de "antiguidade" (previstas após 35 anos de contribuições ou 20 anos no sector público, independentemente da idade). No Verão de 1995, foi aprovada uma nova lei sobre as pensões, que introduziu um regime de reforma flexível onde, daqui até 2008, os homens e as mulheres poderão passar à reforma entre os 57 e os 65 anos. Todas as categorias profissionais serão submetidas às mesmas regras - uma modificação considerável, dadas as fortes disparidades existentes no sistema actual. A alteração mais importante refere se, no entanto, à base de cálculo das prestações, já não ligada aos rendimentos mas às contribuições. O montante total das contribuições pagas durante a vida activa será afectado de um "coeficiente de conversão" que vai de 4,719% (aos 57 anos) a 6,13% (aos 65 anos). Este coeficiente será revisto de dez em dez anos e, eventualmente, adaptado em função da evolução demográfica e económica. A taxa de contribuição a pagar será revista anualmente com base nas alterações registadas no PIB num período de cinco anos. A pensão em si mesma será indexada à taxa de inflação, continuando a ser pago um subsídio social financiado pelo Estado às pessoas sem direito a uma prestação contributiva. Embora se mantenha como um sistema de repartição (pay-as-you-go), critérios actuariais determinarão no futuro o cálculo das prestações. Para além do "primeiro pilar" de pensões contributivas, será incentivado o desenvolvimento de um "segundo pilar" de pensões complementares voluntárias.

Suécia

O Parlamento sueco estabeleceu os princípios relativos a uma reforma do sistema de pensão de velhice em 1994. Anteriormente, ele consistia numa pensão geral de taxa fixa (com suplementos em função dos rendimentos) e numa pensão complementar (ATP), financiada pelas contribuições, mas cujo montante estava ligado aos rendimentos. O novo sistema prevê um regime integrado de pensões relacionadas com os rendimentos, que faz depender as prestações mais directamente das contribuições. O pensão recebida será uma função das contribuições totais pagas durante a vida activa (ajustadas através de um índice salarial), divididas por um factor para determinar a pensão anual na idade de reforma. Este factor será idêntico para todas as pessoas de um mesmo grupo etário, mas poderá variar entre grupos etários, em função da esperança média de vida. O montante da pensão no primeiro ano de reforma será, então, ajustado de acordo com a evolução dos preços e o crescimento real da economia. O sistema de repartição (pay as you go) será mantido, embora completado por elementos de uma pensão devida a um direito individualmente financiado: 2% dos 18,5% de contribuição para a pensão serão poupados num sistema de reserva de prémios e, na idade de reforma, o interessado receberá o capital poupado, acrescido dos juros. Muito embora esta nova fórmula de "contribuição definida" (e parcialmente financiada) constitua o pilar central do regime reformado, o Estado continuará a financiar uma protecção de base, sob a forma de uma pensão garantida, para as pessoas que não puderem adquirir direito a prestações contributivas. Serão igualmente pagos suplementos àquelas pessoas cuja pensão contributiva é baixa. Os esquemas profissionais de reforma voluntária (o "terceiro pilar") continuarão a existir. O novo sistema será introduzido progressivamente, e as suas regras apenas se aplicarão às pessoas nascidas a partir de 1954, inclusive.

Por fim, embora as alterações ocorridas visassem predominantemente reduzir as despesas e aumentar a viabilidade financeira dos esquemas de pensões, convém mencionar a recente diminuição da taxa de contribuição para as pensões de reforma na Alemanha, que passou de 19,2% para 18,6% dos rendimentos. Isso tenderia a demonstrar que o agravamento dos problemas de financiamento das pensões não é universal (mesmo se este aligeiramento reflicta talvez, em parte, o impacto da forte imigração recente sobre a população activa alemã, isto é, as pessoas que pagam contribuições). Estudos recentes sugerem, no entanto, que mesmo na Alemanha os problemas de financiamento são dos mais prementes.

O efeito das mudanças sobre os homens e as mulheres

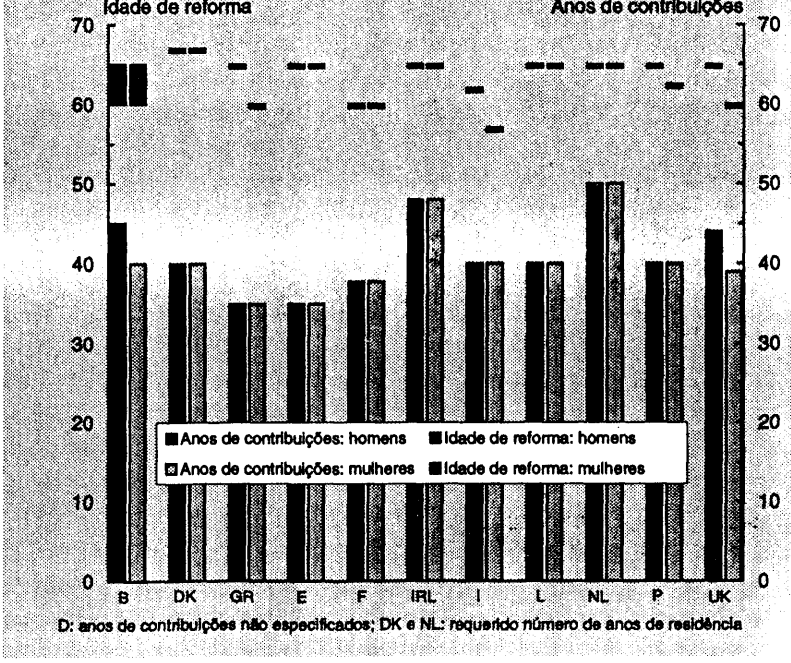
Um dos aspectos da alteração da base de cálculo das pensões respeita ao impacto sobre as mulheres, em relação aos homens. Uma vez que as mulheres são mais frequentemente confrontadas com a necessidade de se ocupar dos filhos, elas são igualmente muito mais sujeitas a ter de interromper os períodos de emprego. Por consequência, as mulheres têm mais dificuldades em preencher as condições requeridas para obter uma pensão completa, facto reconhecido pelas regulamentações de uma série de Estados-Membros onde o número de anos de contribuições é menor para as mulheres do que para os homens (como na Bélgica ou no Reino Unido — cinco anos a menos nos dois casos) ou os anos passados a ocupar-se dos filhos são, em certa medida, tomados em conta no cálculo do registo de contribuições (embora não necessariamente por inteiro — cf. capítulo 7, para mais pormenores). No Reino Unido, está previsto estender este modo de cálculo ao regime de pensão complementar financiado pelo Estado, a fim de compensar, em certa medida, a elevação da idade de reforma; na Irlanda, foi introduzida uma medida semelhante (neste caso, as pessoas em causa podem ser isentas do pagamento de contribuições até a um máximo de 20 anos de actividade de cuidados) em Abril de 1994, para aqueles que se ocupam de pessoas a cargo, deficientes ou inválidas e crianças que ainda não atingiram a idade escolar.

Ao mesmo tempo, o acesso às pensões de sobrevivência, que tendem a afectar mais as mulheres do que os homens, foi estendido recentemente na Áustria e em Portugal.

O efeito discriminatório potencial das regulamentações aplica-se, todavia, igualmente aos rendimentos utilizados para o cálculo das pensões. Uma vez que as mulheres devem subtrair mais tempo do que os homens à sua carreira, a extensão do período de referência em matéria de rendimentos, como na França ou em Portugal, deverá penalizar as mulheres mais do que os homens, uma que que os rendimentos acumulados em causa estão sujeitos a ser diminuidos em maior medida.

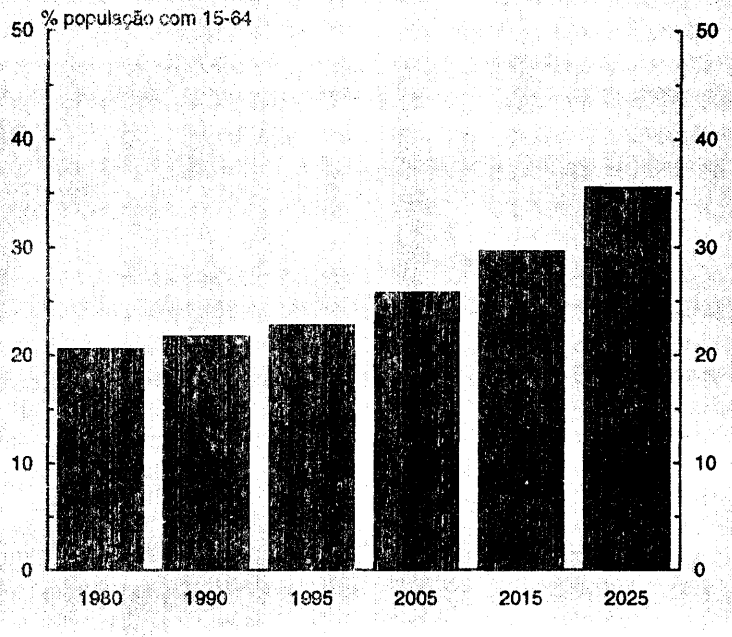
Em geral, as alterações introduzidas ou previstas pelos Estados-Membros tiveram por efeito sobretudo aproximar os sistemas de pensão, i. e., tenderam mais para a convergência do que para a divergência. Assim, no início de 1995, em 7 Estados-Membros, a idade de reforma para os homens era de 65 anos. Num outro, a Bélgica, era de 60 a 65 anos e, na Alemanha, ia ser elevada para 65 anos. Apenas a França (60 anos), a Dinamarca (67 anos) e a Itália (onde estava previsto instaurar uma forquilha de 57 a 65 anos) apresentam, portanto, um regime diferente. Ao mesmo tempo, a idade de reforma

4 Idades de reforma e número de anos de contribuições requeridos para a pensão completa, por sexo, nos Estados Membros, Janeiro de 1995

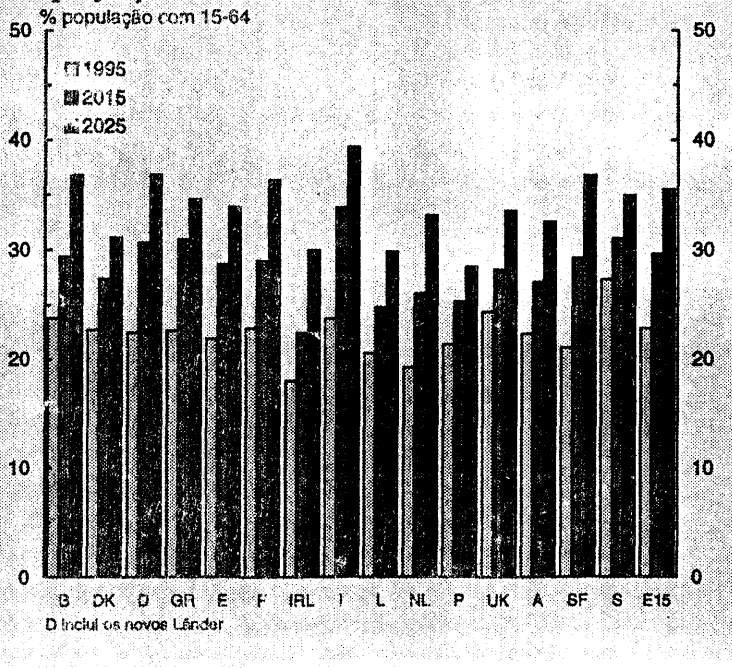


D: anos de contribuições não especificados; DK e NL: requerido número de anos de residência

5 População com 65+ em relação à população com 15-64 anos na União, 1970-2025 (projecção média)



6 População com 65+ em relação à população com 15-64 anos nos Estados-Membros, 1995, 2015 e 2025 (projecção média)



para as mulheres era de 65 anos em quatro Estados-Membros (e entre 60 e 65 na Bélgica) e será elevada no futuro para 65 na Alemanha, Grécia, Portugal e Reino Unido, o que significa que a idade de reforma apenas será diferente nos três países acima referidos (Gráfico 4).

Por outro lado, constata-se uma maior diversidade no número de anos de contribuições necessários para obter uma reforma completa, que varia entre apenas 35 em Espanha e na Grécia e 48 na Irlanda, muito embora o aumento recente ocorrido em França vá no sentido da convergência com a maior parte dos outros países. Na Dinamarca e na Holanda, pelo contrário, as condições de obtenção da pensão referem-se mais aos anos de residência do que às contribuições (no primeiro caso, porque as pensões são financiadas mais pela fiscalidade geral do que pelas contribuições, como veremos mais adiante).

A retardada bomba demográfica

A elevação da idade de reforma atrás discutida irá, na maior parte dos casos, coincidir com o momento em que a geração do *baby-boom* atingir essa idade, o que, na opinião geral, deveria aumentar consideravelmente o número de reformados e, portanto, uma imposta carga à economia. Em 1995, cerca de 15% da população da União tem 65 ou mais anos de idade, o que representa 23% da população em idade activa (isto é, dos 15 aos 64 anos), que, pelo seu trabalho e rendimento assim produzido, assume efectivamente o pagamento das reformas. As últimas projecções indicam que, daqui a dez anos, em 2005, as pessoas

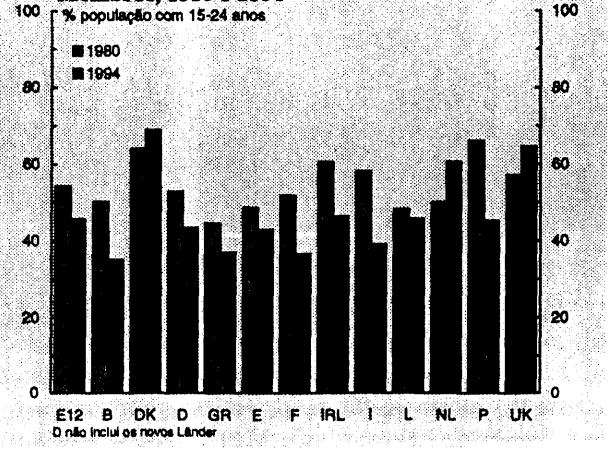
Mudanças em matéria de população, actividade e emprego

Se é indubitável que a percentagem de pessoas com 65 ou mais anos de idade aumentou nos últimos anos em relação à população em idade activa — o que se exprime, geralmente, pela taxa de dependência — e está em vias de crescer dramaticamente a partir de 2010, a subida tem sido relegada para segundo plano, devido a outros factores que, na prática, se revelaram como determinantes mais importantes do grau de dependência efectivo medido de modo mais apropriado. Além disso, a partir de 1980, o crescimento do número de reformados deve-se menos a factores demográficos do que ao facto de muitos trabalhadores deixarem prematuramente a vida activa, fenómeno que, por seu turno, reflecte um desemprego crescente e a escassez de empregos (cf. Emprego na Europa, 1995, Parte 1). Dois outros factores desempenharam igualmente um papel muito mais importante do que as tendências demográficas na subida da taxa de dependência efectiva — medida, de forma mais apropriada, pela relação entre o número de reformados e o número de pessoas empregadas. O primeiro é o declínio da taxa de actividade de certas secções do grupo etário dos 15–64 anos, nomeadamente os jovens com menos de 25 anos (que passou, no conjunto da União, de 54,3% em 1980 para 45,7% em 1994 — ver gráfico 7) e das pessoas mais idosas com 50–64 anos (que declinou, na União, de 51,3% em 1980 para 47,1% em 1994, altura em que a escassez de empregos se tornou mais aguda — gráfico 8). Na prática, a diminuição da taxa de actividade dos mais jovens e dos mais idosos foi compensada, nos últimos 15 anos, pelo forte aumento da taxa de actividade das mulheres, uma tendência potencialmente tão importante como a demografia para a evolução futura da população activa na União Europeia.

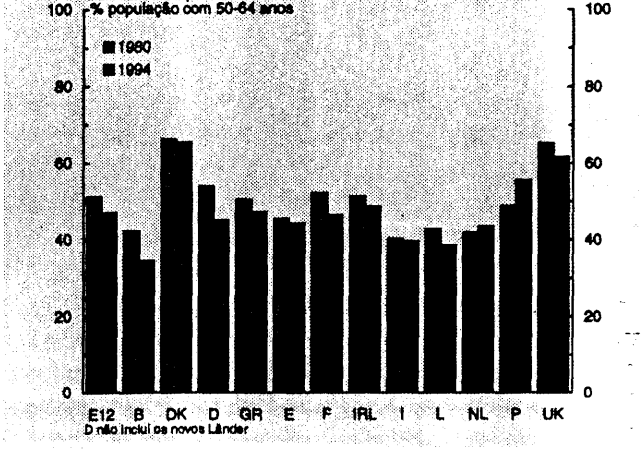
O segundo factor subjacente ao aumento da taxa de dependência efectiva é o da queda do emprego em relação à população activa e do número crescente de pessoas economicamente activas — e em idade activa — no desemprego (gráfico 9).

A despeito da expansão ameaçadora da percentagem de pessoas com 65 e mais anos de idade, a situação futura em termos de emprego, e desemprego, será provavelmente tão importante, senão mais importante, para determinar o grau de dependência e os problemas de financiamento. Com efeito, um retorno aos níveis de desemprego prevalecentes antes da crise petrolífera dos meados dos anos 70 (ou seja, 2 a 3% da população activa), conjugado com uma subida contínua da taxa de actividade das mulheres, iria mais do que compensar o envelhecimento da população e permitiria financiar mais facilmente do que no momento as pensões dentro de 20 ou 30 anos. Se, pelo contrário, o crescimento económico e a taxa de criação de emprego continuarem diminutos e o desemprego permanecer elevado, as dificuldades de conseguir a transferência necessária das pessoas com menos de 65 anos para as com mais de 65 anos serão agudas, podendo revelar-se irresistível a pressão no sentido de uma reforma radical dos regimes de pensão.

7 População activa com 15-24 anos, em relação à população total com 15-24 anos, nos Estados-Membros, 1980 e 1994



8 População activa com 50-64 anos, em relação à população total com 50-64 anos, nos Estados-Membros, 1980 e 1994



com 65 ou mais anos de idade representarão 26% da população em idade activa; em 20 anos, em 2015, 30%; e, em 30 anos, em 2025, 35,5%. Noutros termos, se, actualmente, há 4 a 5 pessoas em idade de trabalhar para uma pessoa que atingiu os 65 anos, em 30 anos haverá menos de 3 (Gráfico 5). Nalguns Estados-Membros, nomeadamente em Itália, a taxa de dependência será ainda mais elevada (as pessoas com 65 ou mais anos de idade deveriam representar perto de 40% das pessoas em idade activa em Itália daqui a 30 anos — gráfico 6).

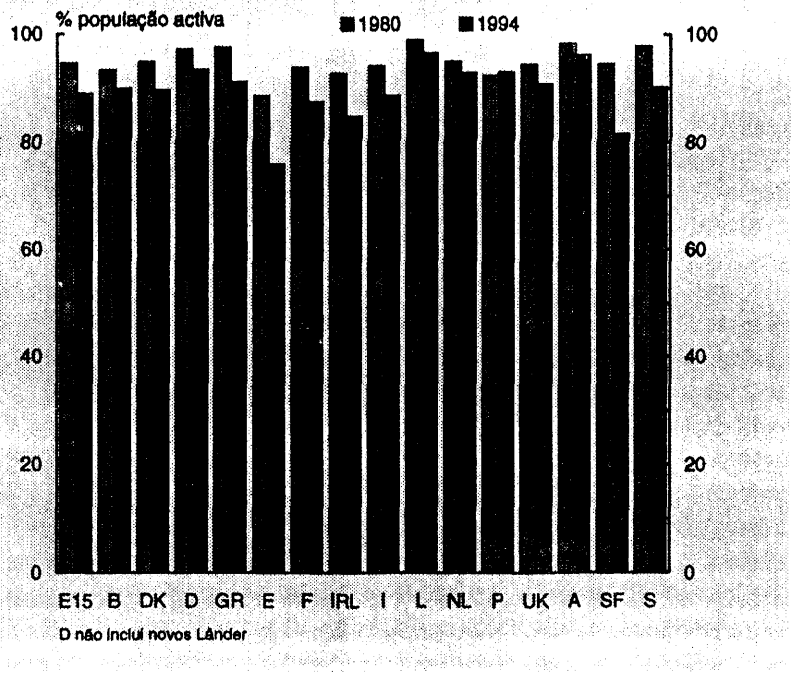
Esta evolução esperada constitui, no entanto, apenas uma parte do problema. Para avaliar o efeito global sobre as despesas, convém ter em conta igualmente outras alterações potenciais, como a disponibilidade de financiamento, nomeadamente o número de pessoas em idade activa que irão ocupar efectivamente um emprego, porque, na prática, é esse grupo que irá assumir o encargo dos reformados (tal como dos desempregados) (ver caixa sobre a evolução em matéria de população, actividade e emprego). Por outras palavras, a amplitude dos futuros problemas de financiamento depende tanto da evolução do emprego e desemprego como da demografia.

Orientação para grupos alvo

Em razão das preocupações crescentes suscitadas pelas despesas sociais, actuais e futuras, num contexto em que permanece essencialmente intacta a vontade de manter os princípios fundamentais de cobertura universal e de acesso geral aos serviços e à assistência, as políticas sociais apresentam uma tendência cada vez mais marcada para a melhoria da eficiência dos sistemas e a sua adequação à realidade. Em resultado, alguns Estados-Membros tomaram medidas, e outros fizeram propostas, com vista a orientar mais especificamente as despesas para as pessoas mais necessitadas de assistência. Esta atitude revestiu formas diversas, tanto entre os Estados-Membros, em função dos seus problemas específicos, tradições e características institucionais, como entre as diferentes partes do sistema de protecção social.

Embora muitas vezes utilizada (por vezes, como eufemismo) como sinónimo de condição de recursos, a noção de orientação específica para grupos alvo é muito mais ampla, cobrindo os esforços que visam assegurar níveis adequados de apoio aos diferentes grupos específicos (como os doentes mentais, as pessoas com deficiência grave ou as famílias monoparentais) e responder a necessidades especiais (como a habitação), bem como a ligação das taxas de assistência aos rendimentos (o que não é, forçosamente, a mesma coisa que a condição de recursos, como será adiante explicado), a tributação das prestações e a aplicação de critérios de elegibilidade. A definição mais restritiva das pessoas elegíveis para o complemento de rendimento foi correntemente utilizada nos últimos anos como meio para aumentar a eficácia e evitar abusos, bem como para reduzir as despesas, particularmente no domínio das prestações de desemprego e de invalidez, no conjunto da União.

9 Emprego em relação à população activa nos Estados-Membros, 1980 e 1994



Condição de recursos

A condição de recursos é, talvez, o método de orientação específica para grupos alvo mais discutido. Ela implica que as pessoas com necessidade de assistência apresentem um requerimento específico e demonstrem que a sua falta de recursos e de poupanças lhes confere o direito a essa assistência (em oposição às disposi-

ções que prevêem a retirada ou a redução das prestações a partir de um certo nível de rendimentos — o que se poderia qualificar de "condição de riqueza"). A sua aplicação não está, no entanto, generalizada no conjunto da União, tendo prevalecido fundamentalmente no Reino Unido e, em menor medida, na Irlanda, onde a parte do subsídio de desemprego ligada aos rendimentos foi recentemente suprimida.

Sobretudo a partir de 1980 — embora já fosse mais importante do que noutros países mesmo antes disso —, a proporção das despesas com a protecção social submetidas à condição de recursos aumentou consideravelmente no Reino Unido. Com efeito, o direito às prestações sociais foi mais estreitamente limitado, os montantes reduzidos em termos reais e o acento colocado sobretudo na ajuda aos grupos com rendimentos mais baixos (subsídio de habitação, crédito familiar ou complemento de rendimento). Por esse facto, aumentou consideravelmente o número de pessoas dependentes de uma assistência sujeita à condição de recursos, incluindo muitos dos titulares de uma prestação de seguro cujo rendimento permanece, apesar de tudo, abaixo do limiar definido. Ao mesmo tempo, foi instaurado um sistema de empréstimos (e alguns subsídios), para permitir aos que recebem essa assistência responder a necessidades pontuais (como a compra de móveis ou de electrodomésticos).

O exemplo mais recente da extensão da condição de recursos no Reino Unido é a instauração, prevista para Outubro de 1996, de um subsídio para pessoas à procura de emprego (*Job Seeker's Allowance*), com vista a substituir o actual sistema de prestações de desemprego e de complemento de rendimento. Tratar-se-á de um montante fixo pagável sem condição de recursos durante os seis primeiros meses de desemprego (em vez dos 12 actuais) às pessoas que satisfazem as condições de contribuição; no fim desse período, a prestação será sujeita à condição de recursos (embora quem tenha pessoas a cargo possa solicitar uma prestação adicional no caso de o seu rendimento ser inferior a um nível mínimo nos primeiros seis meses bem como depois). Paralelamente, os desempregados serão mais pressionados para encontrar emprego, embora velando para que os Serviços de emprego lhes forneçam mais ajuda e conselhos (ver caixa).

Se bem que a condição de recursos é algo atraente como forma de concentrar o apoio nos que mais precisam e de economizar nos gastos, e enquanto permite potencialmente que as circunstâncias individuais sejam tidas em conta nos pagamentos feitos e nos tipos de assistência facultados, ela apresenta um certo número de inconvenientes, nomeadamente no caso de se tornar uma componente principal do sistema de protecção social. Esses inconvenientes aplicam-se igualmente, em certa medida, à própria orientação específica para grupos-alvo, seja qual for a forma que revista, como a seguir se verá mais em pormenor. Antes de mais, a introdução da condição de recursos e a orientação específica para grupos-alvo, em geral, pressupõe a possibilidade de identificar as pessoas mais necessitadas de ajuda. Na prática, dadas as dificuldades que isso comporta, compete às pessoas ou às famílias em causa requerer a assistência. Ora, por numerosas razões — ignorância, falta de formação, conotação social negativa ligada à assistência, negligência, etc. —, uma percentagem importante das pessoas com direito a essa ajuda não a reclama (no Reino Unido, as estimativas sugerem que cerca de 34% das pessoas com direito ao crédito familiar e 20% dos que poderiam receber apoio ao rendimento não reclamam, embora muitas delas pareçam estar precisamente no limite das condições de obtenção).

Em segundo lugar, uma vez que se aplica ao património acumulado e não únicamente ao rendimento, a condição de recursos pode constituir um importante desincentivo da poupança (no Reino Unido, as pessoas com poupanças superiores a cerca de 10 000 ecus não beneficiam de um complemento de rendimento, enquanto não gastarem as poupanças).

Em terceiro lugar, este sistema pode igualmente constituir um desincentivo ao trabalho. Com efeito, não só são retiradas numerosas ajudas (incluindo o subsídio de habitação, no caso de o interessado pagar um reembolso hipotecário e não um aluguer) quando a pessoa em causa recebe um salário — salvo se puder beneficiar do crédito familiar —, mas também a condição de recursos se aplica mais às famílias do que aos indivíduos. Assim, o facto de uma mulher trabalhar, mesmo a tempo parcial, durante mais de 16 horas por semana (24 horas no âmbito do novo regime de subsídio para pessoas à procura de emprego) pode, independentemente do salário ganho, levar a que o seu marido deixe de receber o complemento de rendimento se perder o seu emprego ou, mais particularmente, se permanecer no desemprego durante um certo tempo e as prestações forem concedidas mediante condição de recursos. De igual modo, as pessoas cujo cônjuge beneficia de um complemento de rendimento não têm interesse em procurar trabalho num tal sistema.

Subsídio para pessoas à procura de emprego (*Job Seeker's Allowance*) previsto no Reino Unido

No Reino Unido, está previsto, desde Outubro de 1996, substituir os benefícios do Seguro Nacional e o apoio ao rendimento pagos ao desempregado, por uma prestação única, o subsídio para pessoas à procura de emprego. Os desempregados que preencherem os requisitos respeitantes às contribuições para a Seguro Nacional e outras condições receberão o novo subsídio de pleno direito, sem a condição de recursos. No entanto, isso aplicar-se-á apenas aos seis primeiros meses de desemprego, em vez dos actuais doze primeiros meses. Após seis meses, a prestação será submetida à condição de recursos. Todas as outras pessoas, incluindo os trabalhadores independentes, serão sujeitas à condição de recursos desde o início, como actualmente. Segundo as estimativas oficiais, em qualquer momento a condição de recursos aplicar-se-ia a 75% dos candidatos ao pagamento do subsídio. As taxas das prestações serão baseadas nas actuais taxas de complemento de rendimento, pelo que as pessoas com menos de 25 anos irão receber um subsídio inferior ao actual. A nova prestação será acompanhada de esforços acrescidos para ajudar as pessoas a encontrar trabalho e incitá-las mais a isso.

A ideia subjacente, de acordo com o "Livro Branco" sobre o subsídio para pessoas à procura de emprego (1994), é a de ajudar as pessoas à procura de emprego enquanto se assegura que compreendam e preencham as condições necessárias para receber a prestação. Está, portanto, previsto, no âmbito deste esquema, estabelecer com cada interessado um Acordo de Pessoa à Procura de Emprego (Job Seeker's Agreement), determinando uma linha de conduta para encontrar um emprego o mais rapidamente possível com eventuais medidas visando melhorar as suas oportunidades no mercado de trabalho. As condições para receber uma prestação terão por objectivo reforçar a obrigação de os candidatos procurarem emprego, os quais, tal como anteriormente, não poderão recusar um emprego sem justificação adequada; e o acesso à prestação será reduzido para os que não conseguirem satisfazer as condições de direito ao benefício, incluindo uma procura activa de emprego e a celebração de um Acordo de Pessoa à Procura de Emprego. Os seus companheiros serão igualmente incentivados a trabalhar. Actualmente, os desempregados que beneficiam de um subsídio submetido à condição de recursos perdem o direito a esse subsídio se o seu companheiro trabalhar 16 ou mais horas por semana. Este montante será elevado para 24 horas por semana, a fim de não penalizar quem trabalha relativamente pouco. Além disso, os trabalhadores a tempo parcial e a receber um complemento de rendimento poderão constituir um "bónus de retorno ao trabalho", uma soma fixa correspondente a metade dos seus rendimentos a tempo parcial (até um máximo de 1 000 £, ou seja, um pouco mais de 1 200 ecus).

Adicionalmente, os rendimentos de um companheiro podem ser acumulados no bónus, que também será pago se o requerente, ou, mais genericamente, o companheiro, arranjar um emprego que faz com que a família perca o subsídio para pessoas à procura de emprego.

Muito embora tenham sido envidados esforços no Reino Unido para reduzir esses efeitos desincentivadores — uma das razões da criação do crédito familiar para os trabalhadores de fracos rendimentos com filhos a cargo era a de fazer com que o rendimento disponível das pessoas que trabalham fosse mais elevado do que o dos desempregados —, estes continuam a ser importantes.

Outras formas de orientação específica para grupos alvo

Noutros Estados-Membros, não se verifica a mesma evolução da segurança social para uma assistência mediante condição de recursos. Na maior parte dos países, o princípio da segurança social, destinado a fornecer um nível de rendimento apropriado quando a pessoa não pode trabalhar, está mais fortemente enraizado. No entanto, a condição de recursos tendeu a tornar-se mais prevalecente à medida que cresceu o desemprego de longa duração. Além disso, verificou-se um certo afastamento de um sistema em que cada um beneficia de uma prestação de montante idêntico em todos os casos, aumentando a importância dos limiares de rendimento para a recepção das prestações. Na Alemanha, Holanda, Itália e Espanha, nomeadamente, o montante das prestações familiares foi ligado na maior parte dos casos, nos últimos anos, aos rendimentos e ao número de filhos (os que ganham mais recebem menos), estando previstas modificações desse tipo na Bélgica e em Portugal. Além disso, na Holanda e na Itália, foram introduzidos limites máximos de rendimentos para as prestações de sobrevivência e, no segundo país, foram impostos igualmente limites à recepção de pensões mínimas.

É possível observar uma terceira variante desta tendência geral nos países do Sul da Europa. Para além da instauração dos limiares de rendimentos, na Grécia e em Itália, foram tomadas nomeadamente medidas, nos últimos anos, para reduzir as possibilidades de acumular prestações (como as pensões), do que poderia resultar que certos grupos recebessem muito mais complemento de rendimento do que se pretendia, ou

seja, uma "sobreprotecção" efectiva. O motivo desta reforma não era apenas o de evitar despesas excessivas e orientar mais especificamente as prestações mas também o de combater a ideia de que o sistema de protecção social dá lugar a imensos abusos, e, assim, conservar o apoio da opinião pública no que toca à sua manutenção e desenvolvimento. Ao mesmo tempo, foram lançadas medidas nos Estados-Membros do Sul para melhorar os sistemas de assistência social, que têm necessariamente de ser submetidos à condição de recursos e permanecem pouco desenvolvidos, e progredirem em direcção aos sistemas que garantam a todos pelo menos um nível mínimo de rendimento, como noutras regiões da União.

Nos Estados-Membros escandinavos, a evolução no sentido de uma abordagem selectiva é menos manifesta. Muito embora os problemas criados pelo carácter universal da segurança social sejam objecto de um largo debate, na Dinamarca, Finlândia e Suécia, a redução ou a contenção da despesa foi obtida, em grande parte, por cortes gerais nas prestações, nomeadamente graças a uma redução da taxa em função dos rendimentos. Ao mesmo tempo, dado que a maior parte das prestações são tributáveis nesses países, é recuperada parte proporcionalmente maior das prestações pagas aos grupos com rendimentos mais elevados do que das pagas aos grupos mais necessitados.

A ligação ao princípio da universalidade é ilustrada pelo debate efectuado na Suécia no início de 1995 sobre a proposta de ligar o abono de família aos rendimentos, no âmbito das restrições orçamentais. Esta medida foi rejeitada, por receio de vir a provocar a erosão do amplo apoio popular ao sistema de protecção social global do país. Em vez disso, foram reduzidos os subsídios para toda a gente — pela primeira vez desde a sua instauração em 1948.

As prestações pecuniárias não constituíram o único domínio onde foram feitas tentativas para orientar especificamente as despesas de forma mais selectiva. Nos últimos anos, na maior parte dos Estados-Membros, como é indicado mais adiante, o livre acesso aos cuidados de saúde foi restringido mais estreitamente do que antes às pessoas de fracos recursos ou mais necessitadas, como as pessoas idosas.

Os problemas de uma orientação específica para grupos alvo

Como acima indicado, verificou-se uma forte tendência, em toda a União, no sentido de orientar especificamente as prestações sociais para as pessoas mais necessitadas. Tendência que deve prosseguir no futuro, talvez a um ritmo mais acelerado, dados os desafios enfrentados pelos Estados-Membros e os constrangimentos que condicionam a acção dos governos. Existem, todavia, problemas potenciais que se podem colocar à medida que a estratégia se alarga. Antes de mais, como foi mencionado a propósito da condição de recursos, a orientação específica implica a identificação das pessoas mais necessitadas de assistência. A dificuldade, não falando dos custos administrativos envolvidos, não reside unicamente na falta de informação — temos apenas uma vaga ideia do número de pessoas que vivem abaixo de um dado limiar de rendimento nos Estados-Membros, ou das suas condições de vida — mas também, e isto é igualmente importante, na ausência de uma definição comum de necessidade, a não ser em termos muito gerais. Como as circunstâncias individuais podem variar consideravelmente, mesmo entre as pessoas com rendimentos semelhantes, é pouco verosímil que a orientação específica da ajuda para famílias cujo rendimento é inferior a um determinado nível garanta que todas as pessoas necessitadas recebam uma assistência adequada.

Em segundo lugar, quanto mais a ajuda for orientada para um grupo restrito, mais os efeitos de desincentivo e dependência se farão sentir. Se os beneficiários de assistência perdem uma parte importante da mesma no caso de ligeira alteração dos seus rendimentos ou condições de vida, eles serão inevitavelmente tentados a evitar, a todo o custo, uma tal mudança. Por outras palavras, se a assistência recebida por pessoas consideradas como vivendo na pobreza, seja qual for a definição desta, for retirada ou fortemente reduzida quando os seus rendimentos atingirem um nível aceitável, pode revelar-se extremamente difícil para essas pessoas melhorar substancialmente as suas condições de vida, por exemplo, encontrando um emprego — ou um emprego melhor — e tornar-se independentes do apoio do Estado. Elas são, necessariamente, presa do desemprego ou da pobreza, de que é muito difícil sair (cf. *Emprego na Europa 1995,* Parte I, Secção 1, a respeito das elevadas taxas marginais de dedução dos rendimentos nalguns países, nomeadamente no Reino Unido e no Luxemburgo, para as pessoas no fundo da escala remuneratória, no âmbito de uma política que visa trazer os seus recursos a níveis aceitáveis).

Por fim, a contrapartida inevitável da orientação específica das prestações

para os mais necessitados é o facto de os outros receberem menos ou mesmo nada. O princípio da universalidade é, então, posto em causa, com possíveis repercussões no apoio popular aos sistemas de protecção social, e também consequências mais amplas para os que se encontram solidamente fundados no princípio do seguro e são financiados fundamentalmente por contribuições. Em particular, como no caso da proposta sueca relativa às prestações familiares, acima referida, o facto de se estabelecer uma relação inversamente proporcional entre os rendimentos e as prestações poderia minar o apoio dos grupos de rendimentos elevados, que receberiam menos ou não receberiam nada. (Em contrapartida, poder-se-ía igualmente argumentar que pagar prestações a membros ricos da sociedade que delas não têm necessidade poderia minar o apoio dos grupos de fracos rendimentos). Se as prestações forem financiadas por contribuições e estreitamente ligadas ao pagamento destas, os problemas serão provavelmente muito mais difíceis de resolver, uma vez que a orientação específica gera inevitavelmente a ruptura dos laços entre contribuições e prestações e a erosão do princípio do seguro em que assenta o sistema. Nos países com sistemas baseados neste princípio, a orientação específica concentrou-se, portanto, sobretudo nas prestações financiadas pelos impostos em geral — mais do que pelas contribuições —, como as prestações familiares ou os cuidados de saúde.

Trabalho e bem-estar

Uma vez que o desemprego aumentou e se tem mantido a um nível elevado, em todos os Estados-Membros, a atenção tem-se vindo a concentrar cada vez mais nas normas que regem o direito ao complemento de rendimento e na escala das prestações pagas, com o objectivo de reduzir as despesas e evitar abusos, e assegurar que os beneficiários das prestações sejam suficientemente estimulados a procurar trabalho. No conjunto da União, registou-se, portanto, uma tendência para apertar as condições de elegibilidade ao recebimento dos benefícios e evitar taxas de apoio tão elevadas em relação ao salário que o desempregado poderia auferir se trabalhasse que desencorajem os desempregados a encontrar emprego (ver capítulo 4, a seguir, para uma análise dos níveis de compensação do desemprego em relação ao rendimento disponível do trabalho, no conjunto da União).

A Alemanha e a Suécia foram dois dos poucos países a cortar directamente as prestações nos últimos anos (na Alemanha, redução de 1% dos rendimentos anteriores para as pessoas com filhos a cargo e de 3% para as pessoas sem filhos, em Janeiro de 1994; na Suécia, redução de 10% dos rendimentos anteriores e de mais 5% a partir de Janeiro de 1996). Na Bélgica, no entanto, o período de espera dos jovens antes de receber o benefício foi alargado e a duração de certas prestações encurtada. Na Irlanda, o suplemento proporcional aos ganhos foi suprimido (embora acompanhado de um aumento de 10% das prestações de base). Além disso, num certo número de países, foi alargada a definição do que deve constituir uma oferta de emprego "conveniente", a fim de impedir que os beneficiários de prestações recusem um emprego sem razão válida.

No Reino Unido, mais radicalmente do que noutros sítios, o novo sistema de subsídio para pessoas à procura de emprego (*Job Seeker's Allowance*), previsto para 1996, fará com que os subsídios de desemprego, mesmo fixos e relativamente moderados, apenas possam ser recebidos sem condição de recursos durante seis meses, como indicado anteriormente; e as pessoas beneficiárias de assistência serão mais estimuladas a explorar toda a possibilidade de emprego, ficando sujeitas à perda das prestações no caso de recusarem uma oferta considerada adequada.

O novo esquema inscreve-se num contexto político em que o desenvolvimento de empregos fracamente remunerados tem sido encorajado em maior grau do que noutras partes da União, quer pela abolição das restrições ao pagamento de salários baixos, quer fixando o subsídio de desemprego a um nível baixo, quer, ainda, através de um sistema de pagamento de prestações relacionadas com o trabalho a pessoas que recebem salário inferior a um determinado nível. Este sistema, conhecido pelo nome de *Family Credit*, visa assegurar às pessoas empregadas uma situação melhor do que se estivessem no desemprego, e constitui, portanto, um incentivo a trabalhar mesmo com um salário baixo. Actualmente, o sistema aplica-se apenas aos trabalhadores com filhos a cargo (embora haja um esquema paralelo para os trabalhadores com deficiência); mas tem-se tentamente considerado a possibilidade de o alargar de forma mais generalizada.

Um problema potencial do *Family Credit* e de outros regimes semelhantes de prestações relacionadas com o trabalho, em vigor ou em estudo noutras partes da União, reside no facto de, inevitavelmente, implicarem taxas marginais implícitas de tributação (ou dedução) elevadas para as pessoas fracamente remuneradas.

Uma vez que, para moderar os custos, como foi atrás referido, se tende a reservar essas vantagens a um grupo comparativamente restrito no fundo da escala salarial, são aplicadas geralmente taxas relativamente elevadas em caso de aumento do rendimento do trabalho (no Reino Unido, uma redução de 70% para todo o aumento salarial, o que, com os impostos e contribuições, conduz a taxas marginais médias de 90% ou mais para muitos dos beneficiários). O ganho líquido de um aumento salarial é, portanto, limitado, se não negligenciável, tornando-se difícil para os interessados alcançar um aumento significativo do seu rendimento real e escapar à "armadilha da pobreza" assim criada; o que, por seu turno, constitui um fraco incentivo à procura de um emprego melhor, mais produtivo.

Das medidas passivas às medidas activas

O sistema britânico visa fundamentalmente encorajar activamente os desempregados a encontrar um emprego o mais rapidamente possível. Outros países da União, concentrando-se igualmente nos sistemas de compensação enquanto tais, procuraram, cada vez mais, com o encorajamento da Comissão (nos seus dois últimos Livros Brancos) e do Conselho (muito recentemente, na Cimeira de Essen), dar mais importância, nas suas políticas sociais e de emprego, a medidas activas que visam integrar as pessoas no processo de trabalho e reduzir a sua dependência face aos sistemas de protecção social em detrimento das anteriores medidas passivas de complemento de rendimento. Isso foi motivado pelo aumento do número de pessoas que beneficiam de prestações durante longos períodos e pelos custos daí resultantes tanto para o Estado como para as pessoas em causa. Muito embora esses beneficiários sejam fundamentalmente desempregados de longa duração — cujo número aumentou consideravelmente, atingindo uns 8,5 milhões em 1994, ou seja, praticamente metade do número total de desempregados na União —, eles compreendem igualmente as pessoas declaradas doentes ou inválidas, cujo número parece igualmente afectado pela situação do mercado de trabalho e aumentou significativamente durante a última recessão. Em todos os Estados-Membros, um dos objectivos políticos primários consiste presentemente em reintegrar essas pessoas no mercado de trabalho e evitar que quem perde o emprego ou se encontra incapacitado de trabalhar não veja a sua situação prolongar-se, não só para reduzir as despesas a longo prazo mas também para assegurar o desenvolvimento, a valorização e o bem-estar geral dos interessados.

Com efeito, é muito provável que o desenvolvimento de medidas activas venha aumentar e não reduzir o conjunto das despesas sociais, pelo menos a curto prazo. As pessoas apoiadas dessa maneira, através de formação, programas de reabilitação, aconselhamento, etc, continuam a ter necessidade de um complemento de rendimento para além da ajuda recebida. Por outro lado, medidas activas não implicam necessariamente despesas substanciais, sobretudo se suscitarem a cooperação do sector privado, quer pela persuasão ou por disposições legislativas (obrigando, por exemplo, todas as empresas de uma certa dimensão a empregar um número mínimo de pessoas com deficiência), ou procurarem inflectir o funcionamento do mercado de trabalho (permitindo, por exemplo, mais facilmente às empresas recrutar ou despedir trabalhadores, suprimindo as restrições ao funcionamento das agências privadas de colocação ou eliminando os obstáculos às fracas taxas de remuneração, a fim de permitir às empresas empregar trabalhadores relativamente pouco produtivos).

A questão mais interessante é a de saber se, na prática, uma extensão das medidas activas do mercado de trabalho, seja qual for a sua forma, consegue reduzir as despesas com a protecção social a longo prazo. A resposta não é de nenhum modo evidente. No fim de contas, isso depende de as medidas tomadas reforçarem ou não a capacidade de as economias da União manterem e expandirem o emprego, o que, por seu turno, depende do seu efeito sobre as potencialidades de crescimento e, nomeadamente, sobre a competitividade, o funcionamento eficiente do mercado de trabalho e a intensidade de emprego da produção. Se essas medidas exercerem pouco efeito a esses níveis, é principalmente sobre a repartição do desemprego e a rotação do emprego que incidirá o seu impacto. Por outras palavras, na falta de um aumento global do número de empregos na economia, a reinserção profissional graças a medidas activas irá fazer-se inevitàvelmente em detrimento de terceiros. Repartir a incidência do desemprego pode, no entanto, ser considerado como um objectivo desejável em si, sobretudo na medida em que permite reduzir o desemprego de longa duração e a exclusão social.

Medidas activas tomadas nos Estados-Membros

Ao nível das despesas públicas, a relação entre as medidas activas e as

passivas na União não se modificou grandemente nos últimos anos (na maior parte dos Estados-Membros, as primeiras aumentaram em relação às segundas entre 1985 e 1990, em razão da diminuição nítida do desemprego — e, portanto, da necessidade do apoio ao rendimento dos desempregados — durante este período, tendo diminuído de novo no início dos anos 90, com a nova alta do desemprego que reforça uma vez mais a necessidade de apoios (ver *Emprego na Europa 1995*, Parte II, Secção 4). Todavia, as despesas com políticas activas aumentaram, de modo geral, em relação ao PIB, do mesmo modo que também ganharam importância as medidas que não implicam directamente despesas públicas.

Em particular, não só foram aumentadas as despesas com os serviços públicos de emprego, a fim de facultar conselho e assistência às pessoas à procura de emprego (em 8 dos 14 Estados-Membros para que se dispõe de dados, as despesas com tais serviços aumentaram em relação ao PIB, apesar de ajustadas para ter em conta o aumento do desemprego), como também, numa série de países, foram reorganizados os serviços e melhorada a sua eficiência. Foram legalizadas agências privadas de colocação na Suécia, em 1993, e na Alemanha e na Áustria, em 1994, bem como agências sem fins lucrativos e agências especializadas em colocações temporárias na Espanha. Além disso, foi abolida em 1995, em Itália, a obrigatoriedade de notificar todas as vagas de emprego aos serviços públicos de emprego. Na Bélgica e na Alemanha, foram criadas agências locais de colocação, com o objectivo específico de colocar desempregados em empregos temporários.

Em muitos países, a política foi orientada cada vez mais para os desempregados de longa duração. Em França, foram tomadas iniciativas especiais de colocação em 1992, no âmbito do "Programa 900.000". Na Bélgica, foi introduzido em 1993 um plano destinado a seguir de perto todos os desempregados de longa duração com 45 ou menos anos de idade. No Reino Unido, foram lançadas entrevistas de "recomeço" (*restart*), para fornecer sistematicamente conselho e assistência às pessoas que não puderam encontrar emprego durante um período prolongado; e, a partir de Abril de 1996, os empregadores que admitirem pessoas desempregadas há dois ou mais anos serão reembolsados das contribuições sociais patronais durante os 12 primeiros meses. Na Dinamarca, foi desenvolvido o programa "acesso ao emprego", com o objectivo de oferecer um emprego a todos os desempregados sem trabalho há mais de um ano.

Neste último país, bem como na Alemanha, França, Finlândia e Suécia, as subvenções salariais foram significativamente extendidas nos anos 90 para estimular a criação de empregos para os desempregados de longa duração e outras pessoas particularmente difíceis de colocar. Em todos estes Estados-Membros, as despesas em relação ao PIB quase que duplicaram entre 1990 e 1993 e não cessaram de aumentar a partir daí (ver *Emprego na Europa 1995*, Parte II, Secção 4). Em Espanha, foram lançadas em 1992 várias medidas orientadas para o mesmo objectivo, em parte sob a forma de reduções das contribuições dos empregadores. Em França, por exemplo, existe actualmente um vasto leque de subvenções para estimular as empresas a recrutar trabalhadores pouco qualificados. Aqui como noutros lugares, no entanto, pode questionar-se quanto à eficácia de tais medidas para aumentar o número global de pessoas no trabalho, uma vez que um tal sistema pode estimular as empresas a substituir simplesmente uma mão-de-obra cara, recrutando novas pessoas que recebem uma subvenção. Vários estudos tendem a demonstrar que tais efeitos de substituição podem ser importantes.

Problemas semelhantes podem também acompanhar os diversos programas de trabalho (*workfare*), que visam persuadir os desempregados a pegar num trabalho independentemente da sua retribuição. Tais programas podem parecer sedutores na medida em que permitem aos desempregados fazerem alguma coisa pelo apoio ao rendimento que recebem, em vez de estar desocupados, contribuindo assim para a produção económica. Além disso, as despesas adicionais a suportar pelo Estado para além das prestações pagas podem ser relativamente limitadas, sobretudo se os desempregados não receberem um incentivo financeiro suplementar para aceitar esse tipo de actividade. No entanto, os efeitos de substituição podem ser importantes, quer se trate de um trabalho no sector público, que seria de outro modo efectuado por funcionários ou subcontratado a empresas privadas, ou de uma actividade subvencionada no sector privado. No entanto, coloca-se a questão do valor de um tal trabalho, se não puder ser economicamente efectuado sem subsídios (explícitas ou implícitas).

É claro que existem, no entanto, sectores da economia onde actividades potencialmente válidas do ponto de vista social não são efectuadas em razão das imperfeições do mercado (ver Relatório da Comissão sobre *Iniciativas de desenvolvimento e em-*

prego local, SEC 564/95, publicado em 1995). Estas poderiam ser potencialmente realizadas pelo desempregado, proporcionando-lhe simultaneamente experiência de trabalho e formação, a custos financeiros relativamente baixos e com pouco prejuízo para interesses económicos mais amplos, se concentradas em áreas onde provavelmente só o sector público estaria envolvido (e onde, portanto, não há o perigo de as empresas perderem negócios ou postos de trabalho). Isto aplica-se, especialmente, aos serviços colectivos e às actividades ambientais, tendo sido, em certos Estados-Membros, lançados projectos deste tipo nos últimos anos. Por exemplo, em Espanha, um grande número de jovens desempregados trabalhou no restauro de edifícios históricos e, em França, em parques nacionais; em Berlim, os desempregados a receber subsídio de desemprego podem trabalhar 32 horas por semana na renovação das escolas; numa experiência realizada numa cidade no Reino Unido, desempregados construíram casas ecológicas que, por falta de fundos, não teriam de outro modo sido construídas.

Uma questão que se levanta não é tanto a do valor de tais projectos para a comunidade como a da sua eficácia para reintegrar o desempregado na vida laboral numa base permanente e não apenas proporcionando-lhes tarefas temporárias. É pouca a informação de que, por enquanto, se dispõe sobre o assunto, tornando-se necessário efectuar mais estudos na matéria.

Ao mesmo tempo, parece que estes tipos de medidas activas destinadas a fornecer emprego podem dar origem a problemas de financiamento. Uma vez que compete muitas vezes às autoridades regionais ou locais fornecer um emprego aos desempregados ou encontrar-lhes uma actividade no sector privado, enquanto que a política a seguir é geralmente concebida e lançada pelo governo central, os custos de tais medidas, facilmente subestimados, e a definição de quem os deve suportar podem dar origem a algum conflito. Na Alemanha, por exemplo, o governo federal concebeu um vasto plano de reforma da assistência social, que visa combinar o apoio ao rendimento e a ajuda personalizada, a fim de encontrar uma actividade para cada pessoa. Este plano foi, no entanto, abandonado, em virtude da oposição das autarquias locais, confrontadas com os custos suplementares gerados pelo projecto. Um conflito semelhante surgiu na Dinamarca em 1994, com o programa "acesso ao emprego".

Os subsídios destinados a encorajar a criação de empregos não têm necessariamente de revestir a forma de despesa. É também possível também agir sobre o custo do emprego reduzindo os encargos impostos às empresas e, nomeadamente, libertando os empregadores, total ou parcialmente, do peso das contribuições sociais a pagar. (Muitos países, com efeito, parecem preferir este tipo de solução, apesar da equivalência dos seus efeitos, mostrando-se menos dispostos a aumentar as despesas públicas do que a reduzir os impostos e outras receitas públicas). Como será adiante descrito mais em pormenor, tais reduções foram operadas em diversos Estados-Membros nos últimos anos, embora orientadas, na maior parte dos casos, para grupos bem definidos, nomeadamente os jovens desempregados e os desempregados de longa duração.

Uma abordagem um pouco diferente, destinada a facultar emprego aos desempregados, consiste em tentar explicitamente partilhar o trabalho disponível de maneira mais equitativa. É o que fizeram, em particular, os países escandinavos, associando esta abordagem a medidas de formação e outras formas de licença para trabalhadores no activo. Na Suécia, foi

Reforma do mercado de trabalho para estabelecer uma política de emprego mais activa na Dinamarca

Em Janeiro de 1994, foi introduzida, na Dinamarca, uma legislação com vista a expandir a formação profissional e a alcançar maior rotação de emprego. Uma inovação importante foi a da introdução de três tipos de licença — licenças de formação, parental e sabática — que podem ser integrados num programa de partilha de trabalho que permite aos trabalhadores dispor de mais tempo livre ao mesmo tempo que proporciona emprego a desempregados. Por exemplo, se três trabalhadores decidirem gozar uma licença sabática de uma semana cada mês, poderá ser recrutado um desempregado para substituir cada um deles na semana respectiva, de forma a poder trabalhar três semanas por mês. Durante a semana de licença, cada um dos três trabalhadores recebe 72% do seu salário normal.

Esta medida parece já ter tido algum sucesso. Em 1994, 73% dos trabalhadores em licença foram substituídos por um desempregado.

A medida é financiada pelo "Fundo do Mercado de Trabalho", por seu turno financiado, em parte, pela introdução de uma nova contribuição aplicada aos trabalhadores e equivalente a 5% dos rendimentos, enquanto que os empregadores também terão de contribuir a partir de 1997.

lançado em 1991 o "esquema de substituição temporária de formandos", para incitar os empregadores, através de reduções na taxa de formação, a conceder aos seus trabalhadores licenças de aperfeiçoamento profissional e a recrutar temporariamente uma pessoa para os substituir. Na Dinamarca, foi lançado em 1994 um sistema semelhante, extensivo inclusivamente à licença sabática, parental e de formação, com o objectivo de incentivar a rotação do emprego entre trabalhadores e desempregados (ver caixa). Na Finlândia, está previsto, igualmente, instaurar um sistema de rotação do emprego pelas mesmas razões.

As medidas activas não se limitam aos desempregados registados, tendo sido alargadas também às pessoas doentes e inválidas cujo número tem tendência a crescer. Na Holanda e no Reino Unido, onde o número relativo de pessoas declaradas incapazes de trabalhar e o de dias de trabalho perdidos por razão de doença são mais elevados do que no resto da União, como também em Espanha, já não é o Estado, mas o empregador, que está obrigado a garantir o rendimento das pessoas declaradas doentes, pelo menos no início do período de doença, o que permite controlar mais eficazmente este direito, como mais adiante se verá. A Suécia, além disso, reduziu significativamente, nos últimos tempos, as prestações em caso de acidente de trabalho e de doença profissional, a fim de, nomeadamente, encorajar os beneficiários a participar em programas activos de reabilitação.

Financiamento

Com a crescente pressão sobre as despesas sociais, a atenção concentrou-se quer na amplitude dos fundos necessários para financiar o sistema de protecção social quer nos métodos para os aumentar. Em várias partes da União, procurou-se, por exemplo, aliviar a carga dos empregadores, que, graças nomeadamente às contribuições pagas aos regimes com base no seguro, forneceram tradicionalmente uma parte significativa dos recursos requeridos. Isso foi motivado pela preocupação de evitar um aumento indevido dos custos salariais, num contexto caracterizado simultaneamente por um desemprego elevado e por uma exposição crescente dos produtores à concorrência externa. Em quase todos os Estados-Membros, a parte dos recursos da protecção social proveniente das contribuições dos empregadores tendeu a declinar nos últimos anos (ver capítulo 3, adiante). Embora se não disponha ainda de novos dados, as indicações relativas às medidas tomadas nos Estados-Membros fazem pensar que esta baixa se acelerou ainda mais a partir de 1993, altura em que se intensificaram os esforços para reduzir o custo do emprego.

A preocupação de manter as contribuições dos empregadores a um nível pouco elevado e de compensar toda a redução das mesmas levou a procurar, de forma cada vez mais activa, outras formas de financiamento e, paralelamente, a reavaliar o equilíbrio entre as contribuições para a segurança social e os impostos. Uma vez que os regimes de protecção social se baseiam, na maior parte dos Estados-Membros, num seguro, revela-se muito difícil proceder a uma reestruturação profunda e de envergadura dos meios de financiamento. A ligação entre contribuições e prestações faz parte integrante do sistema, e não pode ser atenuada, ou simplesmente quebrada, sem alterar substancialmente o funcionamento do mesmo.

Este problema levou os governos de alguns Estados-Membros a procurar distinguir entre os elementos da despesa com a protecção social que fazem parte integrante do sistema de segurança social, onde o benefício das prestações, como os subsídios de desemprego e pensões proporcionais aos ganhos, é condicionado pelo pagamento de contribuições, e outros elementos onde as transferências ou serviços fornecidos, como os cuidados de saúde e abonos de família, não estão tão estreitamente ligados a contribuições, são mais uniformes e mais universalmente disponíveis. Uma tal distinção abre a possibilidade de substituir as contribuições por uma qualquer forma de impostos para financiar estes últimos serviços. Tal é a abordagem adoptada, por exemplo, na Alemanha, onde recentemente se procurou diferenciar entre prestações de desemprego ligadas aos antecedentes profissionais e às contribuições pagas e outros aspectos da política de mercado de trabalho geralmente mais abertos àqueles que têm necessidade de assistência. Do mesmo modo, no Luxemburgo, desde 1994, o financiamento das prestações familiares já não é assegurado pelos empregadores, mas pela tributação geral; na Grécia e em Espanha, uma reestruturação semelhante é também cada vez mais objecto de discussão.

Como corolário, observa-se igualmente uma tendência para afectar especificamente à protecção social as receitas dos impostos cobrados ou introduzidos para compensar as reduções de contribuições. Em França, foi introduzido em 1991, e aumentado em 1993, um novo imposto de "solidariedade", a "contribuição social generalizada (CSG)", aplicado a todo o rendimento individual, sendo as receitas destinadas a financiar as pensões-base (isto é, não contributivas). A Bélgica cobra desde 1994 uma contribui-

ção semelhante ("contribuição social pessoal") sobre todo o rendimento tributável, e consagrou à protecção social uma parte dos impostos sobre a energia e o valor acrescentado, bem como dos impostos sobre consumos específicos e do imposto predial. O Luxemburgo, por seu turno, introduziu uma taxa especial sobre os combustíveis para ajudar a financiar a promoção do emprego.

Estas duas últimas alterações fazem parte de uma tendência em muitos países da União, para desviar a carga da tributação do emprego (cuja procura tem de ser incentivada) para os recursos naturais (cuja utilização excessiva tem de ser desencorajada). Isto vem na linha da proposta da Comissão para combinar um imposto CO_2/energético com uma redução das contribuições dos empregadores, a fim de incentivar a criação de emprego, encorajando ao mesmo tempo a poupança de energia e a redução das emissões para ajudar a conservar o ambiente. Outros exemplos de Estados-Membros que seguem este princípio são: a Dinamarca, onde os impostos sobre o trabalho foram reduzidos e os impostos sobre a energia aumentados; o Reino Unido, onde as contribuições dos empregadores foram recentemente reduzidas e aplicado o IVA aos combustíveis, para além de ter sido anunciado um novo imposto sobre os resíduos; e a Holanda, onde está a ser considerada a hipótese de um imposto sobre a utilização de energia.

Uma tendência oposta manifesta-se nos países escandinavos, onde as despesas sociais foram sempre financiadas sobretudo pela fiscalidade geral e as contribuições de tipo seguro apenas desempenham um papel de menor importância. Mas considera-se, cada vez mais, a possibilidade de estender o sistema de contribuições, em parte para diversificar as fontes de financiamento, mas sobretudo para estabelecer uma ligação mais estreita entre financiamento e direito a prestações, o que permitiria restringir o acesso às prestações em causa ou diversificar os montantes pagos ou o nível dos serviços em função das contribuições pagas. Na Dinamarca, onde a protecção social, pelo menos nos seus aspectos legais, era inteiramente financiada pelos impostos, todos os trabalhadores são obrigados, desde 1994, a pagar uma contribuição (que representa 5% do salário bruto e será elevada para 8% a partir de 1998) ao Fundo do mercado de trabalho, destinado a financiar os subsídios de desemprego e as reformas antecipadas, bem como as novas formas de licença atrás referidas. A partir de 1997, também os empregadores serão obrigados a contribuir para esse fundo.

Do mesmo passo, na Alemanha, na sequência das reduções nas taxas de contribuição para pensões entre 1991 e 1994, foram aumentadas em 1994 as contribuições dos empregadores e dos trabalhadores (em montantes iguais), quando da instauração do novo esquema de seguro de cuidados de longa duração (*Pflegeversicherung*), adiante analisado. Porém, para compensar os empregadores pelos custos adicionais, esta medida foi acompanhada da eliminação de um feriado oficial.

Dadas as dificuldades de proceder a reduções gerais de contribuições de qualquer dimensão (embora certos países, como a Espanha e Portugal, tenham baixado, há pouco tempo, as contribuições dos empregadores, em Espanha conjuntamente com uma redução das contribuições dos empregados), manifestam-se duas tendências. Uma consiste em deslocar o peso das contribuições dos empregadores para os trabalhadores, o que parece ter sido feito nos Estados-Membros do Norte (em particular na Bélgica, França, Holanda e, mais recentemente, no Reino Unido) e em menor escala no Sul da União (onde, salvo em Itália, a parte das receitas totais provenientes dos trabalhadores diminuiu entre 1980 e 1993 — ver capítulo 3, a seguir). A outra tendência consiste em proceder mais a reduções selectivas do que às gerais no que respeita às contribuições dos empregadores. Foi o que se verificou, nomeadamente, com os trabalhadores com baixos salários. Vários países tentaram incentivar o emprego de trabalhadores relativamente pouco qualificados, ou de jovens que apenas podem beneficiar de taxas de remuneração comparativamente fracas e representam uma percentagem acima da média no conjunto dos desempregados. Encargos sociais elevados para essas pessoas, nomeadamente, podem constituir um importante desincentivo para as empresas que de outro modo estariam dispostas a recrutá-las.

Na Bélgica e na Irlanda, por exemplo, foram reduzidas em 1994 as contribuições dos empregadores no tocante aos trabalhadores fracamente remunerados, tendo-se procedido, na Irlanda, a uma nova redução em 1995 (de 12 para 9% para os trabalhadores que ganham menos de 15 000 ecus por ano). No Reino Unido, as contribuições dos empregadores foram reduzidas ainda mais em 1995. Em França, por outro lado, foi concedido aos empregadores, em 1993, uma isenção de cinco anos de contribuições para o abono de família no que respeita a trabalhadores que ganham menos de 1,3 vezes o salário mínimo legal (SMIC).

Os jovens, os desempregados de longa duração e as pessoas com deficiência constituíram os principais

grupos-alvo destas medidas. Em Itália e Portugal, foi introduzida uma redução especial das contribuições dos empregadores que recrutam pessoas pertencentes a estes grupos (tendo as reduções sido maiores no Sul), enquanto que, na Bélgica, os empregadores têm direito a uma redução das contribuições durante um período de três anos (100% no primeiro ano e 50% no terceiro), se recrutarem uma pessoa no desemprego há pelo menos um ano, ou um jovem com menos de 26 anos, sem emprego há pelo menos seis meses. De igual modo, em Espanha, as empresas que recrutam jovens, desempregados de 45 ou mais anos de idade ou deficientes com base num contrato temporário (13 anos) beneficiam de reduções de 75% nas contribuições, sendo igualmente aplicáveis reduções às pequenas empresas que recrutam qualquer pessoa anteriormente no desemprego.

Uma outra tendência manifesta na União consiste em completar as fontes de financiamento tradicionais por taxas de utentes que, num certo sentido, podem ser consideradas como uma forma de tributação e serão examinadas a seguir.

Privatização — rumo a uma nova composição de bem-estar?

Para fazer face às pressões da evolução económica e à ameaça da evolução demográfica, procurou-se largamente adoptar abordagens radicalmente novas em matéria de organização, funcionamento e financiamento dos sistemas de protecção social na Europa. Examinaram-se, em particular, as possibilidades de aumentar, sob diversas formas, o envolvimento do sector privado, bem como de deslocar do Estado para o indivíduo ou, por vezes, para o empregador, a cobertura de certos riscos. Foi inclusivamente sugerido, em certos meios, que o conceito de cobertura universal e igualdade de acesso de todos os cidadãos à protecção social, de acordo com as suas necessidades, está ultrapassado e/ou representa um custo demasiado pesado para as economias modernas, e que os regimes públicos deveriam limitar-se a fornecer uma assistência de base às pessoas sem meios para prover às suas próprias necessidades.

Muito embora o problema mais geral de definição do âmbito de aplicação desejável da protecção social, sobretudo em domínios como os cuidados de saúde ou as pensões, tenha sido um importante assunto de debate, este tipo de solução extrema, para os problemas de financiamento dos regimes existentes, não obteve muito apoio. Com efeito, como foi observado no capítulo 1, todos os Estados-Membros estão profundamente ligados a um sistema de protecção social de base ampla. E a importância central de manter os sistemas actuais na União foi sublinhada em cimeiras europeias sucessivas, não só por razões de coesão social, mas igualmente para reforçar as bases do crescimento económico e melhorar a competitividade.

No entanto, o papel do sector privado e o alcance desejável da responsabilidade individual são problemas cuja importância não cessará de crescer nos próximos anos, à medida que os rendimentos reais continuem a crescer e as consequências das tendências demográficas se tornem visíveis. Na maior parte dos Estados-Membros, já se observam diversas tendências para a privatização: subcontratação de actividades junto do sector privado, encorajamento da prestação de serviços ou de apoio por particulares, ou deslocação da responsabilidade ou de uma parte dos custos da protecção social para os indivíduos. Se bem que esta evolução seja motivada mormente pelo objectivo de reduzir as despesas públicas, ela resulta igualmente da ideia de que uma participação mais ampla do sector privado permite desenvolver a concorrência dos serviços e, portanto, aumentar a sua eficiência. De igual modo, tornando os indivíduos mais responsáveis pela sua própria protecção, é alargada a sua liberdade de escolha quanto à amplitude e ao tipo de seguro que desejam ter e, assim, alegadamente constitui uma forma de aumentar a eficácia das despesas, no sentido de o padrão do que se despende corresponder mais de perto às preferências do consumidor — e da sociedade.

Dada a preocupação de conter os custos, vale a pena sublinhar que estes tipos de privatização não implicam necessariamente uma redução das despesas globais de protecção, muito embora possam ajudar a limitar as despesas públicas e, portanto, os impostos e contribuições. Num certo número de domínios, o facto de deixar os consumidores mais livres de escolher as suas despesas pode conduzir a um aumento destas, sobretudo quando os rendimentos aumentam em valor real. Isto aplica-se, nomeadamente, no caso dos cuidados de saúde, como o mostram a amplitude das despesas e a variedade dos serviços fornecidos nos Estados Unidos — onde se pode também questionar em que medida a maior liberdade de escolha do consumidor favorece a eficiência económica. Mas o mesmo também se pode dizer da poupança para a reforma, uma vez que as pessoas se preparam para um período

mais longo de velhice à medida que aumenta a esperança de vida.

A tendência para a privatização abrange muitos domínios, mas é nas pensões de reforma, nos cuidados de saúde, nos serviços sociais e nas prestações de doença e de invalidez que se torna mais manifesta. Os desenvolvimentos recentes em cada um destes domínios são examinados a seguir.

Pensões de reforma

Nos últimos anos, os governos de certo número de Estados-Membros tomaram medidas com vista a encorajar o desenvolvimento de esquemas de seguros privados de pensões. Salvo no Reino Unido, tais esquemas não se destinam, no entanto, a substituir directamente as pensões pagas pelo sector público, mas a permitir aos interessados, nomeadamente grupos profissionais — completar a pensão legal. Deste modo, deixando às pessoas mais margem de escolha quanto à amplitude das contribuições que desejam pagar, espera-se aliviar as pressões exercidas no sentido da expansão de regimes complementares do Estado. Regimes profissionais deste tipo existem há já algum tempo na Alemanha e na Bélgica, enquanto que disposições legislativas que visam facilitar o desenvolvimento das pensões de empresa entraram em vigor em Itália em 1994.

No Reino Unido, por outro lado, um dos principais objectivos da política conduzida neste domínio durante a última década, e mesmo antes, consistiu em transferir para as companhias de seguro privadas a responsabilidade de uma grande parte das pensões. Os trabalhadores têm o direito de abandonar o sistema geral de reforma complementar desde que estejam inscritos num esquema privado autorizado. No passado, tais esquemas eram principalmente organizados pelos empregadores e especificamente ligados a grupos profissionais ou empresas determinadas. Nos últimos anos, no entanto, foram feitas tentativas para encorajar, através de incentivos financeiros e da publicidade, o desenvolvimento de pensões individuais mais em substituição do que em complemento das pensões complementares do Estado.

Esta abordagem foi, no entanto, questionada recentemente por duas razões: primeiramente, o escândalo Maxwell — onde fundos de pensões foram utilizados por um empregador para os seus próprios fins, tendo-se perdido com a falência da sociedade — demonstrou a necessidade de vigiar mais de perto e exercer controlo muito mais rigoroso sobre os fundos de pensões privados. Em segundo lugar, os membros têm de pagar taxas de contribuição mais elevadas para cobrir os custos superiores associados à gestão de regimes de pensões individuais em comparação com esquemas profissionais amplos. Dados esses custos e o custo de uma supervisão eficaz dos regimes privados, a que acresce uma maior inflexibilidade associada à existência de grande número de esquemas profissionais diferentes, que em certos casos aumentam o custo da mobilidade profissional, é lícito perguntar em que medida uma privatização como a realizada no Reino Unido constitui solução eficaz e rentável para o financiamento de pensões adequadas.

Cuidados de saúde e serviços sociais

É no domínio dos cuidados de saúde que mais prevalece a combinação dos serviços públicos com os privados. Em todos os Estados-Membros, o sector privado assegura uma certa parte dos tratamentos e serviços, e a importância da sua participação não cessou de aumentar desde 1980 (as únicas excepções, entre 1980 e 1993, foram a Bélgica, a Holanda e a Finlândia — ver capítulo 5, adiante). Ao mesmo tempo, parte crescente dos custos dos tratamentos e prescrições médicas passou a ficar a cargo dos doentes. Além disso, em dois países, a Holanda e o Reino Unido, a organização do sistema sofreu importantes reformas que visam reforçar a concorrência e aumentar a eficiência dos serviços (como se refere no capítulo 5).

A Suécia estendeu, recentemente, a privatização às actividades de serviço social e, nomeadamente, a diversos serviços pessoais, como a guarda de crianças, da qual o sector público detinha o monopólio no passado, aproximando-se, assim, da situação existente noutras partes da União. Para encorajar esse movimento, foram concedidas subvenções estatais aos prestadores de tais serviços.

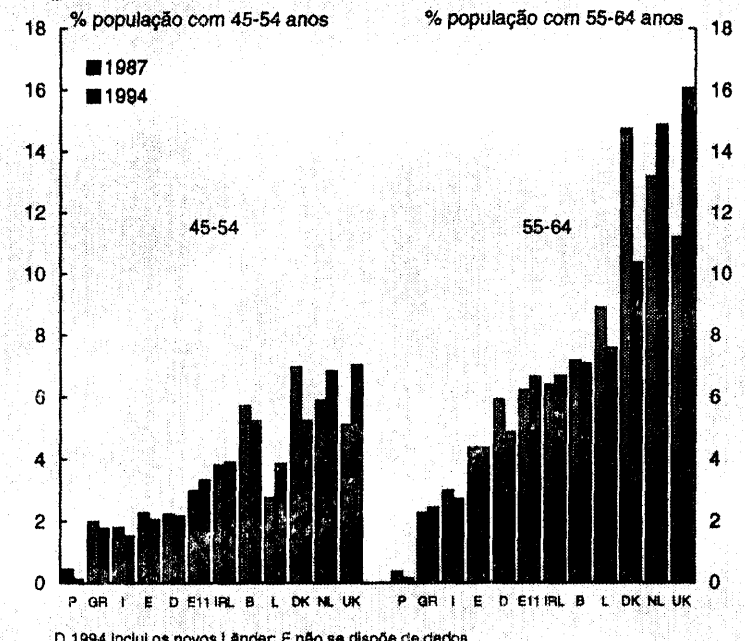
Um exemplo diferente de privatização em sentido lato, neste domínio geral, é o estabelecimento no Reino Unido, em 1993, de uma agência (*Child Support Agency*) com a missão de identificar e encontrar pais ou mães desaparecidos — nomeadamente os pais —, a fim de aumentar o montante por eles pago para sustentar os seus filhos (submetendo o seu rendimento à aplicação de uma fórmula fixa e de rigidez controversa) e reduzir, assim, o montante a cargo do Estado.

Número de pessoas com deficiência na União

Não existem dados comparáveis e fiáveis sobre o número de pessoas que recebem prestações de invalidez ou de deficiência na União. Mas é possível obter uma certa indicação dos números envolvidos através do Inquérito Comunitário às Forças de Trabalho, o qual, numa das questões, pergunta às pessoas por que é que não procuram activamente trabalho, sugerindo, como razão possível, o facto de serem deficientes permanentes.

O número relativo de pessoas classificadas como deficientes permanentes na Holanda e no Reino Unido nessa base é, comparativamente com outras partes da União, bastante acentuado. Em ambos os países, 7% das pessoas com 45–54 anos e 15 16% do grupo etário dos 55–64 anos consideravam-se, em 1994, como deficientes permanentes (gráfico 10). Estas percentagens, que praticamente reflectem, de certo modo, o tipo de complemento de rendimento recebido e não tanto o número actual de pessoas com deficiência, é duas vezes superior às médias da União no seu conjunto — embora os dados sejam incompletos para alguns países, nomeadamente a França, sobre que não há quaisquer dados. Aproximadamente metade de todas as pessoas com deficiência na União vivia, portanto, nesses dois países. Além disso, em ambos os casos, as percentagens mostraram tendência a crescer no tempo, embora se tenha registado uma certa quebra na Holanda para o mais jovem dos dois grupos etários entre 1993 e 1994, provavelmente por efeito de um estreitamento das condições de elegibilidade.

10 Pessoas com idades de 45-54 e 55-64 anos economicamente inactivas devido a deficiência permanente, 1987 e 1994



D 1994 inclui os novos Länder; F não se dispõe de dados

Benefícios de doença e de invalidez

A inquietação face à amplitude e aumento das prestações de doença e de invalidez conduziu, nos últimos anos, o governo de dois países, a Holanda e o Reino Unido, a procurar meios de reformar o sistema de pagamento, com vista a restringir as despesas, em parte fixando critérios mais estreitos de elegibilidade, e noutra parte baixando o nível do complemento de rendimento ou suprimindo completamente as prestações. Nestes dois países, a política visou transferir para os empregadores a responsabilidade do pagamento das prestações e, portanto, do controlo da validade dos requerimentos (ver caixa sobre os dados relativos a pessoas com deficiência na União).

Na Holanda, foi introduzida em 1983 uma legislação para ligar o nível e a duração das prestações dependentes da idade, alargando a definição do que é considerado como emprego conveniente para os requerentes e impondo-lhes exames médicos regulares. Em 1994, foi adoptada nova legislação, tornando os empregadores inteiramente responsáveis pelo complemento do rendimento dos trabalhadores durante as seis primeiras semanas de doença, e encorajando-os a verificar se as pessoas em causa estão realmente incapazes de trabalhar e a organizar consultas. As empresas são igualmente obrigadas a definir políticas para reduzir a frequência das ausências por doença.

Medidas semelhantes foram introduzidas no Reino Unido. A partir de Abril de 1995, as prestações de doença a curto prazo e de invalidez a longo prazo foram integradas numa única prestação de incapacidade, cujo montante aumenta com a duração da incapacidade e cujo pagamen-

to está sujeito a controlos médicos regulares, independentes e mais rigorosos. Além disso, os empregadores são obrigados, a partir de Abril de 1994, a assegurar a cobertura das primeiras 28 semanas de doença. As despesas suplementares que isso implica para eles são, no entanto, compensadas por uma redução nas suas contribuições para a segurança social (proporcionalmente maior para quem recebe salários baixos do que para pessoas com salários mais elevados), o que, em média, mais do que compensa as despesas suplementares que teriam de suportar.

Como acontece na Holanda, tal alteração destina-se deliberadamente a estimular os empregadores a reduzir a incidência das ausências por doença. No entanto, embora se possa revelar necessária uma vigilância mais sistemática das ausências, existe o perigo de essa modificação desencorajar os empregadores de recrutar pessoas susceptíveis de estar mais frequentemente ausentes por doença ou a manter as que se revelaram sê-lo.

A experiência da Alemanha, onde os empregadores são responsáveis, desde há certo tempo, pelo pagamento das prestações de doença, parece indicar que isso não constitui tanto um problema potencial. No entanto, a experiência demonstra, também, que é importante fixar regras em matéria de recrutamento e despedimento, para impedir, especificamente, que os empregadores tenham acesso ao processo médico pormenorizado de um candidato ou despeçam qualquer pessoa unicamente devido ao seu estado de saúde, e que importa velar por que essas regras sejam estritamente aplicadas. Na prática, as pessoas mais susceptíveis de sofrer com a alteração das disposições são as que trabalham nas pequenas empresas onde, deliberadamente, os controlos são relativamente laxos. Ao mesmo tempo, a experiência alemã parece também indicar que a mudança não irá provavelmente permitir realizar poupanças importantes nas despesas globais, embora as despesas públicas sejam inferiores.

Enquanto os governos destes dois países e de outros Estados-Membros da União se concentravam na redução das despesas sociais, a Alemanha estendeu o campo de aplicação do sistema, de modo a incluir uma nova função, o seguro contra cuidados de longa duração (*Pflegeversicherung*), financiado, como atrás indicado, por um aumento geral das contribuições. A inovação não reside no apoio à actividade dos cuidados em si mesmos — em vários outros Estados-Membros, estes são assegurados no âmbito dos serviços sanitários ou sociais, ou dos seus dispositivos de assistência social —, mas na sua integração no regime de segurança social enquanto tal.

Algumas conclusões

Uma conclusão do que ficou dito é a de que, do mesmo modo que os sistemas de protecção social nos Estados-Membros são caracterizados por diferenças significativas, como se sublinhou no capítulo 1, também os desenvolvimentos registados nos últimos anos são consideravelmente diversificados. Existem, no entanto, certos sinais de convergência nas medidas tomadas e nos objectivos prosseguidos, que não deveriam ser demasiado surpreendentes dada a natureza comum dos problemas e desafios a enfrentar.

De modo muito particular, os governos de todos os Estados-Membros procuraram cada vez mais conter os custos, sobretudo no que respeita às pensões de velhice e aos subsídios de desemprego, dois domínios em que o crescimento da despesa está e continuará a estar submetido a fortes pressões. As medidas tomadas nesse domínio também foram semelhantes, quer limitando o direito às prestações — através da elevação da idade de reforma, no que respeita às pensões —, quer reduzindo directamente o nível das prestações pagas.

A contenção dos custos constitui igualmente um objectivo importante no domínio dos cuidados de saúde. Vários países — para além da Holanda e do Reino Unido, que procederam às reformas mais substanciais —, nomeadamente a Itália, a Alemanha e a Espanha, tentaram ou prevêem a introdução de maior concorrência no sistema, com vista a aumentar a sua eficiência.

Observa-se, além disso, uma tendência comum para abandonar uma política passiva de apoio ao rendimento, a favor de medidas activas que visam ajudar as pessoas a se sustentarem a si próprias, em vez de terem de depender do Estado. As medidas concretas variam, porém, ao nível da União, sobretudo no que respeita ao papel dos poderes públicos, tanto aos níveis regional e local como ao nível central. Em certos Estados-Membros, os poderes públicos estão muito mais activamente empenhados no processo de criação de empregos que noutros, que procuraram sobretudo eliminar as restrições e os obstáculos ao crescimento do emprego. A noção de política activa difere, em certa medida, através da União, cobrindo uma vasta gama de medidas e abordagens muito variadas. A melhoria do funcionamento dos servi-

ços de emprego e a ajuda e o aconselhamento dispensados às pessoas à procura de emprego constituem, no entanto, um elemento central da política na maior parte dos Estados-Membros.

Em matéria de financiamento, renunciou-se largamente a actuar sobre as contribuições, sobretudo as dos empregadores, que têm tendência a impedir a criação de empregos e a reduzir a competitividade dos custos, recorrendo sobretudo à fiscalidade. Neste âmbito, observa-se uma procura geral de novas formas de financiamento, bem como o desenvolvimento de impostos destinados a financiar as prestações ou serviços específicos. Na Dinamarca, manifesta-se, no entanto, uma tendência oposta, caracterizada pela instauração e o aumento de contribuições, muito embora, noutra óptica, isso possa ser considerado como um movimento de convergência com o resto da União onde predomina uma modalidade de financiamento mais mista.

Também se observam tendências comuns em matéria de privatização, na medida em que este conceito, definido em sentido lato, engloba as alterações que conduzem a maior participação do sector privado na protecção social ou a um crescimento das responsabilidades do indivíduo e da sua escolha quanto ao momento e forma de protecção assegurada. Mas não se desenha nenhuma tendência geral para reduzir a cobertura da protecção social ou renunciar ao direito universal, ao apoio ao rendimento e ao acesso aos serviços.

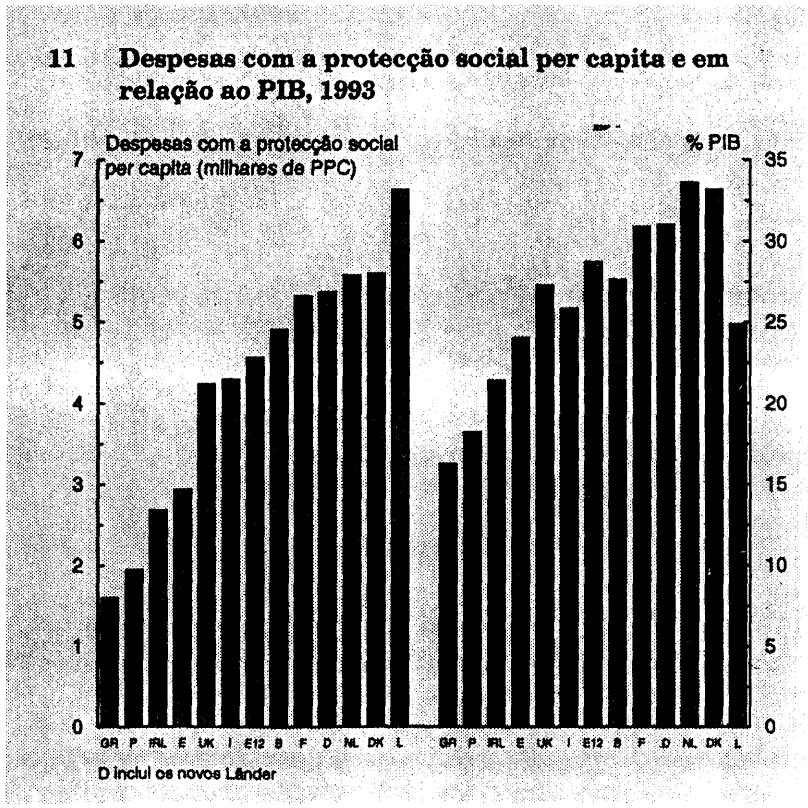
Con efeito, nos países do Sul da Europa, como também na Irlanda, progrediu substancialmente o estabelecimento de regimes comparáveis aos de outros Estados-Membros, no tocante à sua cobertura e ao nível do apoio fornecido. De igual modo, num certo número de países, a protecção foi melhorada ou estendida para responder a novas necessidades. Tal foi o caso não apenas na Alemanha, com a introdução do seu seguro de cuidados de longa duração, mas igualmente na Dinamarca e na Suécia, onde o direito dos trabalhadores a licenças de formação, parental ou sabática foi instaurado ou estendido e combinado com a possibilidade de oferecer empregos temporários aos desempregados.

Capítulo 3 Tendências na protecção social e seu financiamento

Em 1993, as despesas com a protecção social — incluindo as pensões de velhice, os cuidados de saúde, as prestações de doença e invalidez, os subsídios de desemprego e as despesas com os serviços públicos de emprego, os abonos de família, as prestações de maternidade e os subsídios de habitação, bem como os custos administrativos — absorveram, em média, cerca de 29% do PIB da Comunidade, ou seja, o equivalente a pouco mais de 4.500 ecus por pessoa que vive nos Estados-Membros.

As variações de um país para outro da União são, no entanto, importantes. Enquanto que, na Dinamarca e na Holanda, as despesas se elevavam a mais de 33% do PIB (a cerca de 35% na Finlândia, onde este valor aumentou marcadamente devido à queda do PIB; e a cerca de 30% na Suécia, embora para este último país ainda não existam dados directamente comparáveis), na Irlanda elas representavam apenas cerca de 21 1/2%, em Portugal 18% e na Grécia um pouco mais de 16% (gráfico 11).

Em termos de despesas médias por habitante, as diferenças são ainda mais acentuadas. Enquanto que, em 1993, o Luxemburgo gastava em média mais de 6.600 PPC (padrão de poder de compra, que constitui uma melhor medida dos recursos reais disponíveis em relação a outros Estados-Membros na União, do que os dados expressos em ecus) com a protecção social por cada pessoa residente no país, a Grécia gastava apenas um pouco mais de 1.600 PPC por pessoa, ou seja, cerca de 4 vezes menos. Se bem que a amplitude destas variações fosse menor nos outros Estados-Membros, havia sempre uma grande diferença entre o nível das despesas nos países mais desenvolvidos e mais prósperos da União e nos menos desenvolvidos, como a Grécia, Portugal e a Irlanda. Em 1993, a Holanda e a Dinamarca gastaram, portanto, em termos de poder de compra, quase duas vezes mais por habitante do que a Espanha, mais do dobro da Irlanda e quase três vezes mais do que Portugal.

Embora estas diferenças reflictam largamente as diferenças de rendimento real — e de poder de compra — por habitante, observa-se, no entanto, uma tendência, se bem que não uniforme, segundo a qual quanto mais elevado é o nível de rendimento real, maiores são as despesas sociais em relação ao PIB (gráfico 12). Por outras palavras, à medida que se desenvolvem e se tornam mais ricas, as

11 Despesas com a protecção social per capita e em relação ao PIB, 1993