



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 18.6.2004
COM(2003) 842 final/2

Corrigendum

Annule et remplace la version
PT du 30.12.2003

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

**Modernizar a protecção social para criar mais e melhores empregos – uma abordagem
global para tornar o trabalho compensador**

ÍNDICE

| | | |
|--------|--|----|
| 1. | Introdução | 3 |
| 2. | Necessidade de se modernizarem as políticas de protecção social | 6 |
| 3. | Melhores políticas de protecção social e de transição no mercado de trabalho..... | 7 |
| 3.1. | Das prestações sociais aos empregos: ajudar os homens e as mulheres a ganharem a vida..... | 8 |
| 3.1.1. | Obstáculos à integração no mercado de trabalho de beneficiários de prestações sociais por ele proporcionadas | 9 |
| 3.1.2. | Tendências das reformas das políticas e medidas favoráveis ao emprego..... | 11 |
| 3.2. | Conciliar a vida profissional com a vida familiar e ajudar os pais trabalhadores..... | 12 |
| 3.2.1. | Obstáculos à integração dos pais trabalhadores no mercado de trabalho | 13 |
| 3.2.2. | Tendências das reformas das políticas e medidas favoráveis ao emprego..... | 15 |
| 3.3. | Mudança de emprego: facilitar a mobilidade profissional e geográfica | 16 |
| 3.4. | Da incapacidade para o trabalho: proporcionar uma nova oportunidade às pessoas com problemas de saúde | 18 |
| 3.4.1. | Obstáculos à integração no mercado de trabalho de pessoas com problemas de saúde | 18 |
| 3.4.2. | Tendências das reformas das políticas e medidas favoráveis ao emprego..... | 19 |
| 3.5. | Prolongar a vida activa..... | 21 |
| 3.5.1. | Obstáculos às vidas activas mais longas nos sistemas actuais de protecção social ... | 21 |
| 3.5.2. | Tendências das reformas das políticas e medidas favoráveis ao emprego..... | 22 |
| 4. | A situação nos países em vias de adesão | 24 |
| 5. | Lições políticas a retirar | 25 |

1. INTRODUÇÃO

Em Março de 2003, o Conselho Europeu convidou a Comissão “a apresentar, em tempo útil para o Conselho Europeu da Primavera de 2004, um relatório sobre a melhoria do enquadramento geral das políticas de protecção social, dando maior ênfase à eficácia dos incentivos (por exemplo, sistemas de prestações sociais, reconciliação do trabalho e da vida familiar, medidas destinadas aos idosos) e à identificação de boas práticas”.

O principal objectivo desta comunicação é abordar o desafio fundamental da promoção de incentivos ao trabalho mais eficazes nos sistemas de protecção social permitindo-lhes prosseguir o seu objectivo primordial de proporcionar um nível elevado de protecção social a toda a população e, simultaneamente, evitar custos orçamentais excessivos. Trata-se de uma matéria que provocou um interesse político considerável em todos os Estados-Membros, dado que a maior parte deles está a fazer esforços para aumentar os níveis de participação no emprego, o que é fundamental para eliminar a ameaça a longo prazo que o envelhecimento demográfico representa para a sustentabilidade financeira e social dos sistemas de protecção social. Considera-se também que aumentar a participação no emprego, especialmente entre as populações mais desfavorecidas, é a principal salvaguarda contra a deriva para a pobreza e a exclusão social.

Ao nível da UE, os esforços feitos pelos Estados-Membros para reverem os sistemas de protecção social a fim de os tornarem mais favoráveis ao emprego são apoiados e impulsionados através de uma coordenação reforçada das políticas económicas, sociais e do emprego. Para 2010 definiram-se metas ambiciosas a nível da UE: aumentar a taxa global de emprego para 70%, a taxa de emprego das mulheres para 60% e a taxa de emprego da população na faixa etária entre os 55-64 anos para 50%. Estas metas são apoiadas por diversas orientações e recomendações incluídas nas Orientações Gerais para as Políticas Económicas (OGPE) e nas Orientações para as Políticas de Emprego (OPE), assim como nos objectivos comuns do Método Aberto de Coordenação nos domínios das pensões e da inclusão social. Fazendo parte da agenda política para a modernização do modelo social europeu, os sistemas de protecção social necessitam de ser adaptados ao contexto de um Estado-providência activo, a fim de se garantir que o trabalho compense, ao mesmo tempo que se garantem os seus objectivos de política social, tais como a luta contra a pobreza e a exclusão social. Contudo, estes objectivos não se contradizem entre si: a melhor salvaguarda contra a exclusão social é possuir um emprego, tal como foi declarado nas conclusões de Lisboa. Existe por conseguinte uma preocupação transversal comum a vários domínios de coordenação política e uma necessidade de se avançar para uma abordagem mais integrada que combine uma focalização sobre o papel e as funções dos sistemas de protecção social com a necessidade de se manterem incentivos adequados para que as pessoas consigam obter empregos e os conservem, e a que se junta uma preocupação com o impacto que políticas igualmente relevantes possam ter nos domínios do mercado de trabalho, da prestação de cuidados de saúde e do apoio à família.

A decisão de aceitar um emprego é influenciada por aspectos financeiros e também por um amplo espectro de aspectos não financeiros. "Tornar o trabalho compensador" tem sido utilizado como mote para políticas cujo objectivo é reformar os sistemas fiscais e os sistemas de prestações sociais a fim de se proporcionarem incentivos financeiros adequados à aceitação de empregos, à permanência no mercado de trabalho, ao aumento do esforço de trabalho e ao investimento na educação e na formação profissional. Estas estratégias estão abrangidas pela Orientação para as Políticas de Emprego 8 e pela Orientação Geral para as Políticas

Económicas 4¹. Tanto o Relatório Conjunto sobre o Emprego como o Relatório de Aplicação das OGPE analisam em pormenor os esforços feitos pelos Estados-Membros para resolverem esta questão.

As OGPE e as OPE, assim como os seus relatórios de execução, continuarão a abranger o objectivo de ‘tornar o trabalho compensador’ na perspectiva das políticas económicas e de emprego. A Comunicação sobre a racionalização da coordenação aberta no domínio da protecção social² afirma que ambos “os processos de coordenação das políticas económicas e de emprego abordam a questão dos incentivos adequados à actividade profissional, à permanência no mercado de trabalho, ao incremento dos esforços profissionais e ao investimento na educação e formação. Isto implica, em concreto, que os processos atendam aos efeitos de incentivo da interacção entre os sistemas fiscais e de prestações, bem como das políticas activas para o mercado de trabalho.”.

Se bem que os incentivos financeiros incluídos nos sistemas de prestações e nos sistemas fiscais constituam o âmago das políticas destinadas a tornar o trabalho compensador, também os incentivos não financeiros como os serviços de assistência às crianças, a pessoas deficientes e idosos debilitados, o apoio na procura de trabalho, a formação profissional, os serviços de saúde, etc., têm um importante papel a desempenhar. Por conseguinte, é necessária uma abordagem global que preveja uma gama ampla de incentivos, tanto financeiros como não financeiros, que possam apoiar a capacidade de trabalho e a empregabilidade e garantir que o trabalho compense.

A presente comunicação identifica os principais desafios e respostas políticas adoptados pelos Estados-Membros com vista a tornar os sistemas de protecção social mais propícios à criação de emprego. Aproveitou as respostas dadas a um questionário da DG EMPL, enviadas pelas delegações, em Setembro de 2003, ao Comité da Protecção Social. O questionário centra-se especialmente nas medidas de apoio ao rendimento, nomeadamente o seu tratamento fiscal, de pessoas em idade activa, incluindo os incentivos para manter no activo os trabalhadores mais idosos durante mais tempo – e medidas destinadas a facilitar a conciliação da vida familiar com a profissional. A comunicação baseia-se num recente relatório sobre a protecção social e emprego elaborado pela DG EMPL, a ser debatido no Comité da Protecção Social³, e num relatório elaborado por um grupo de peritos que trabalhou sob os auspícios do Comité do Emprego⁴, centrado na interacção entre os impostos e as prestações, uma questão-chave no debate sobre como “tornar o trabalho compensador”.

QUADRO – Relatório ao Comité do Emprego sobre “Tornar o trabalho compensador” – Grupo de peritos em como tornar o trabalho compensador

O relatório identifica os principais factores subjacentes aos incentivos financeiros (e à falta deles) na procura, aceitação e conservação de um emprego. Afirma que os incentivos financeiros determinam, em grande medida, o facto de se produzirem ou não transições no mercado de trabalho, constituindo, portanto, um importante mecanismo de afectação. Além disso, indica que os factores não financeiros e a concepção dos sistemas de segurança social são importantes para tornar o trabalho mais atractivo.

¹ Vide COM (2003)176 final e COM(2003)170 final.

² COM (2003) 261.

³ Em 13 de Junho de 2003, foi discutida no Comité da Protecção Social uma versão revista do documento da Comissão “Questões-chave em matéria de protecção social e emprego”.

⁴ O relatório do grupo de peritos do Comité do Emprego “Tornar o trabalho compensador” foi discutido no Comité do Emprego, em 9 de Outubro de 2003.

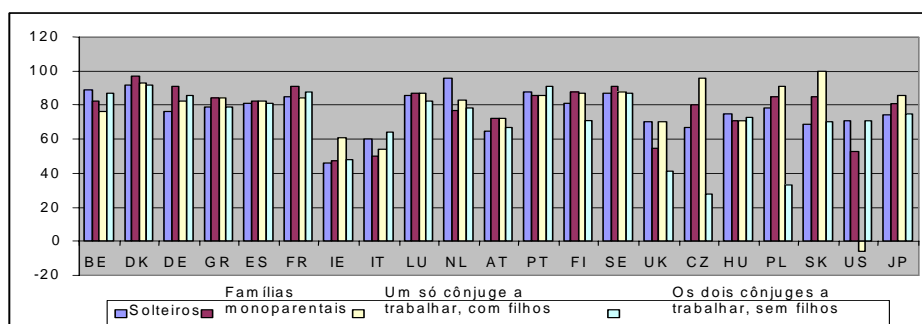
O relatório analisa também os possíveis instrumentos para aumentar as vantagens financeiras derivadas da aceitação de um emprego. Para ilustrar as opções políticas, recorre-se a exemplos dos Estados-Membros. O relatório presta especial atenção aos compromissos fundamentais entre a capacidade de os programas de apoio para baixos níveis de rendimento reduzirem a pobreza de maneira eficaz e oferecerem prestações bem orientadas, ao mesmo tempo que mantêm os incentivos para trabalhar e evitam custos orçamentais insustentáveis. Sublinha-se que, na elaboração de políticas para tornar o trabalho compensador, se devem ter em conta três aspectos:

1. *Aumento da oferta de mão-de-obra:* As armadilhas de desemprego, de inactividade e de baixos salários (pobreza) têm uma influência negativa na oferta total de mão-de-obra e deveriam ser reduzidas para aumentar a participação na actividade económica e o crescimento do emprego, bem como diminuir a dependência das prestações. ./.
2. *Redução da pobreza:* Os sistemas de segurança social e os regimes de prestações dependentes dos rendimentos desempenham um papel importante na redução da pobreza ao prestar apoio às famílias com baixos níveis de rendimentos.
3. *Custo orçamental:* As medidas de melhoria dos incentivos para “tornar o trabalho compensador” deveriam oferecer uma boa relação custo/eficácia e ser coerentes com um quadro orçamental mais amplo.

Estes aspectos formam o que por vezes é chamado um “triângulo de desafios”, devido à existência de compromissos. Para que os Estados-Membros tenham êxito nas suas políticas destinadas a “tornar o trabalho compensador”, estas têm de encontrar o equilíbrio adequado no interior deste triângulo de desafios.

O relatório analisa os números relativos aos três indicadores principais das armadilhas de baixos salários (pobreza), de desemprego e de inactividade ⁵.

Indicador de armadilha de desemprego (em 67% do trabalhador médio no sector
manufactureiro [2001])



Os principais resultados do relatório indicavam que, em quase todos os Estados-Membros, ao passar de uma situação em que se recebe uma prestação de desemprego para uma situação de emprego, o trabalhador não recebe cerca de 80 % do incremento do rendimento bruto. Há algumas excepções, nas quais, de qualquer forma, se continua a perder mais de metade dos ganhos brutos. Portanto, a armadilha de desemprego constitui um grave problema na maioria dos Estados-Membros, já que a

⁵ No *Economic Paper* nº 195 da Comissão Europeia, “Indicators of Unemployment and low wage traps”, é incluída uma apresentação detalhada da metodologia e dos resultados do projecto conjunto realizado pelos serviços da Comissão (ECFIN, EMPL, TAXUD, EUROSTAT) e a OCDE para calcular as armadilhas de baixos salários, desemprego e inactividade.

evolução em termos de rendimento líquido ao deixar de receber uma prestação é escassa. No que respeita às armadilhas de inactividade e de baixos salários (pobreza), os dados não são homogêneos. Em alguns países, os incrementos em termos de rendimento bruto não se traduzem de modo algum em ganhos líquidos e, portanto, não são atractivos do ponto de vista financeiro. Noutros países, mais de metade do incremento de rendimento bruto traduz-se num incremento líquido. Em geral, o relatório afirma que os incentivos financeiros para a aceitação de empregos mais bem pagos costumam ser escassos para os beneficiários de prestações de desemprego (armadilha de desemprego) e assistência social (armadilha de inactividade), bem como para as pessoas com empregos de baixa remuneração (armadilha de pobreza/baixos salários).

Na conclusão política, é indicado claramente que não existe um instrumento único para “tornar o trabalho compensador” para qualquer um em qualquer situação. As circunstâncias específicas de cada país determinam, em grande medida, a dimensão e a natureza do problema, bem como a eficácia das possíveis soluções. Muito embora a falta de incentivos financeiros para “tornar o trabalho compensador” derive, em geral, da interacção entre regimes inicialmente destinados a outros fins, principalmente a redução da pobreza, é importante integrar e reformar as políticas susceptíveis de ter um impacto sobre o objectivo de “tornar o trabalho compensador”, de maneira a reduzir os seus efeitos negativos na oferta de mão-de-obra. As políticas destinadas a “tornar o trabalho compensador” deveriam ser firmemente integradas nas políticas de mercado de trabalho.

2. NECESSIDADE DE SE MODERNIZAREM AS POLÍTICAS DE PROTECÇÃO SOCIAL

A protecção social funciona através de uma vasta mutualização dos riscos individuais e atinge um nível mais eficaz de protecção e uma melhor cobertura do que a que se poderia obter por meio de um seguro individual. A protecção social deverá ainda proporcionar um rendimento de substituição razoável, garantindo um nível de vida decente às pessoas que não se possam sustentar a si próprias através de um emprego. Está abrangida uma variedade de situações tipificadas e verificadas por meio de disposições de execução: doença, invalidez, velhice, desemprego e baixos rendimentos. A função fundamental das instituições de protecção social consiste em proporcionar segurança contra os riscos e os acidentes da vida. Ao cumprirem esta função, os regimes fiscais e de prestações sociais podem ter efeitos potencialmente de distorção sobre o funcionamento eficiente do mercado de trabalho.

Esses efeitos de distorção são geralmente descritos na literatura especializada como armadilhas de inactividade, de desemprego e de pobreza⁶. A armadilha de *inactividade/desemprego* ocorre quando as prestações sociais são elevadas em comparação com os rendimentos esperados do trabalho e/ou quando uma parte substancial do rendimento auferido é diminuída pela fiscalidade quando uma pessoa ocupa um emprego. A situação descrita como *armadilha de pobreza* ocorre geralmente quando os trabalhadores com baixos salários têm poucos incentivos financeiros imediatos que os levem a aumentar o número de horas de trabalho ou, no contexto de um agregado familiar, quando o cônjuge, geralmente a mulher, obtém poucos incentivos para ingressar no mercado de trabalho. Isto acontece também quando os incentivos para se trabalhar a tempo parcial ou para se investir na educação e na formação profissional a fim de se subir na escala salarial são escassos.

É, pois, necessário redefinir as políticas fiscais e de prestações de modo a reduzir-se o risco de armadilhas de inactividade, de desemprego e de pobreza. Por outras palavras, é desejável que

⁶ Para a medição destes efeitos, vide dados exactos em "Projecto Conjunto Comissão-OCDE sobre a forma de calcular as taxas fiscais eficazes sobre o trabalho".

haja um nível elevado de protecção social desde que se mantenham os incentivos ao trabalho. Não há soluções simples para este problema, visto que a reforma dos sistemas fiscais e de prestações sociais para tornar o trabalho compensador envolve trocar alguns objectivos de política por outros. Num compromisso deste género, uma questão relevante é a do grau de opções concedidas aos indivíduos pelos diversos tipos de instituições e, especialmente, a escolha das prestações de segurança social com base individual, contra prestações com base na família - ou no agregado familiar -, questão que também é importante em relação à igualdade entre homens e mulheres.

Modernizar os sistemas de protecção social dos Estados-Membros através da eliminação de desincentivos intrínsecos ao trabalho e da criação de incentivos e condições adequados que tornem o trabalho mais atractivo é fundamental para os tornar mais favoráveis ao emprego e, portanto, para estimular níveis mais elevados de participação no emprego. Por sua vez, isto irá contribuir para tornar mais sustentáveis a longo prazo os sistemas de protecção social.

Para se conseguirem níveis de emprego mais elevados, é da maior importância que se apoiem as pessoas em situação de transição no mercado laboral, isto é, quando o seu estatuto no mercado laboral se altera, seja porque estão desempregadas e procuram emprego, seja porque encaram a possibilidade de mudarem o tipo, o local ou a natureza do trabalho que desempenham, ou porque estão a tentar progredir nas suas carreiras profissionais, ou ainda porque estão a pensar em reformar-se. Esta comunicação está estruturada de acordo com os diversos papéis que os sistemas de protecção social podem desempenhar na promoção de transições bem sucedidas no mercado de trabalho em cinco situações distintas do referido mercado de trabalho:

- Das prestações sociais para os empregos,
- como conciliar o trabalho com a vida familiar,
- de emprego para emprego,
- da incapacidade para o trabalho, e
- como prolongar a vida activa.

3. MELHORES POLÍTICAS DE PROTECÇÃO SOCIAL E DE TRANSIÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO

No seguimento da abordagem descrita acima, este capítulo examina a interacção entre os regimes de protecção social e diversas transições que se verificam no mercado de trabalho. O objectivo é identificar estratégias que estimulem a participação nesse mercado através de uma melhor activação da protecção social. Para cada tipo de transição no mercado de trabalho, identificam-se os obstáculos à integração nele enfrentados por pessoas que recebem prestações sociais, incluindo o papel desempenhado pelos critérios de elegibilidade, a sua aplicação e, em geral, a gestão dos regimes de prestações. A análise desloca-se então para as recentes reformas de políticas adoptadas ou previstas, com o objectivo de se resolverem esses obstáculos e tornar o trabalho compensador. A análise apoia-se em exemplos de boas práticas, recorrendo à informação disponível.

Ao debaterem-se estas diversas transições no mercado de trabalho, tomam-se em consideração os seguintes tipos de regimes de prestações: (i) seguro de desemprego e assistência aos desempregados; (ii) garantia de rendimento mínimo e outras formas de assistência social (incluindo subsídios de habitação); (iii) prestações condicionadas ao emprego e outras disposições semelhantes; (iv) auxílio às famílias e aos pais (prestações familiares, prestações por maternidade, paternidade e regimes de licença parental, prestações por acolhimento de crianças, cuidados a idosos e a pessoas com deficiência); (v) reformas antecipadas; e (vi) assistência na doença, na invalidez e em situações de traumatismos resultantes de acidentes de trabalho.

Ao abordar-se a gama de políticas cujo objectivo é tornar o trabalho mais atractivo, é necessário realçar que a compensação financeira não é o único nem o mais importante aspecto que determina a qualidade do emprego e a atractividade do trabalho. Na perspectiva do trabalhador, um trabalho compensador é um emprego que lhe proporciona tanto recompensas pecuniárias (rendimentos, regimes de pensões de reforma) como não pecuniárias, mais ou menos subjectivamente definidas como resultado de uma série de características tais como o estatuto profissional, o comportamento do empregador, as oportunidades de educação e de formação profissional no local de trabalho, o horário de trabalho, o tipo de contrato, os benefícios adicionais proporcionados pelo empregador (assistência às crianças em idade pré-escolar, formação profissional, cuidados de saúde, alojamento, etc.), distância a percorrer até ao local de trabalho e viagens em transportes públicos.

3.1. Das prestações sociais aos empregos: ajudar os homens e as mulheres a ganharem a vida

Ao longo da última década procedeu-se em toda a União a um reexame do papel desempenhado pelas prestações sociais ao estimularem as pessoas desempregadas a procurarem activamente um emprego. Se bem que se tenha centrado a atenção nas prestações de desemprego e no seu impacto sobre os que tentam reingressar no mercado de trabalho após um período de desemprego, esse reexame alargou-se a outras prestações sociais, especialmente as que estão sujeitas a prova de recursos. Reanalisou-se também o impacto das prestações sociais sobre as pessoas que entram no mercado de trabalho pela primeira vez. As reformas das políticas foram desencadeadas pelas elevadas taxas de desemprego e, especialmente, pelo desemprego de longa duração, assim como por uma preocupação de se garantir que os sistemas de protecção social não estimulem as pessoas a retardar a reentrada no emprego, ou até a escolherem viver à custa das prestações em vez de estarem empregadas. Elas constituíram igualmente uma resposta ao aumento da carga fiscal sobre o trabalho e das contribuições para a segurança social. Contudo, em muitos casos, essas reformas provocaram preocupações públicas devido ao seu impacto sobre a qualidade do trabalho e o risco de pobreza. Como resultado disso, foram postas em prática apenas após um intenso debate público e difíceis negociações com os parceiros sociais.

Vários Estados-Membros restringiram as condições de elegibilidade, a fim de aumentarem a pressão sobre os desempregados para que aceitem ofertas de trabalho, de desenvolverem meios eficazes de combate aos pedidos fraudulentos e ao abuso dos sistemas, e para diminuírem o período ao longo do qual são pagas as prestações. Nalguns casos, essas medidas tiveram como resultado uma redução dos níveis das prestações e foram aplicadas não apenas às prestações de desemprego, mas também aos regimes de invalidez e de reforma antecipada que eram utilizados nalguns Estados-Membros como substitutos das prestações de desemprego, no contexto da reestruturação industrial dos anos oitenta, como reconhecimento da dificuldade que muitos desempregados mais velhos sentem para regressarem ao trabalho.

Muitos Estados-Membros aumentaram o investimento em medidas activas de apoio aos que reingressam no mercado de trabalho ou aos novos activos, recorrendo para isso à melhoria da sua empregabilidade. Isto envolveu especialmente medidas do lado da oferta, tais como a formação profissional e assistência individualizada à procura de emprego, mas, em muitos casos, estas medidas foram combinadas com medidas tais como os subsídios ao emprego e contribuições reduzidas para a segurança social, com o objectivo de se criar uma procura da parte do mercado de trabalho orientada para pessoas com desvantagens objectivas (jovens com fraco nível de instrução, pessoas deficientes, desempregados mais velhos, etc.). O último aspecto foi especialmente realçado no contexto de estratégias políticas orientadas para o desenvolvimento de mercados de trabalho mais inclusivos, em que conseguir um emprego é encarado como o modo mais seguro de se garantir a inclusão social de pessoas em risco de pobreza e de exclusão social.

A revisão dos sistemas de prestações sociais foi também combinada, num número cada vez maior de países, com tentativas de tornar o trabalho mais compensador do ponto de vista financeiro, ao introduzirem-se medidas que aumentam adequadamente o rendimento líquido dos que aceitam um emprego em relação ao que receberiam sob a forma de prestações sociais, permitindo-lhes continuar a receber algum apoio aos seus rendimentos, ou reduzindo a carga fiscal aplicada a trabalhadores com baixos salários. Estas medidas foram estabelecidas em especial para encorajar as pessoas a aceitarem empregos com salários baixos ou a tempo parcial; de outro modo, poderiam relutar em fazê-lo se os rendimentos que recebessem só marginalmente fossem superiores ao montante da prestação social.

3.1.1. Obstáculos à integração no mercado de trabalho de beneficiários de prestações sociais por ele proporcionadas

As prestações de desemprego desempenham um papel importante ao protegerem as pessoas desempregadas contra a perda temporária de rendimentos durante um período de desemprego. Além disso, contribuem para um preenchimento mais eficaz de empregos ao criarem condições para que as pessoas desempregadas escolham as ofertas de emprego criteriosamente e evitem decisões apressadas. Desempenham igualmente um importante papel macroeconómico ao ajudarem a manter a procura agregada durante uma recessão ou numa fase de abrandamento económico. Por outro lado, as prestações de desemprego podem criar desincentivos ao trabalho na medida em que são pagas durante um longo período de tempo e não são adequadamente controladas através de exigências claras feitas no sentido da procura activa de emprego, de testes profissionais e de participação em programas de políticas activas para o mercado de trabalho.

Na maior parte dos Estados-Membros, a abordagem subjacente para enfrentar o risco desses desincentivos tem consistido em reforçar a condicionalidade da concessão da prestação à procura de emprego e a outras actividades relevantes. Uma medida cada vez mais generalizada tem consistido em conseguir o envolvimento pessoal dos desempregados, sujeitando o direito à prestação à assinatura de um contrato no qual a pessoa envolvida se compromete a desenvolver certas actividades. Estas actividades podem variar entre procurar activamente um emprego, formação profissional, conseguir obter experiência laboral com uma organização voluntária ou numa “task force” ambiental, ou aceitar uma oferta de emprego adequada, feita pelo Serviço Público de Emprego. Contudo, uma abordagem deste género tem de ser cuidadosamente controlada a fim de se evitar que a redução ou supressão das prestações conduza à pobreza e à exclusão social. Especialmente preocupante é o facto de que, apesar dos mecanismos existentes de substituição dos rendimentos, 39% das pessoas

desempregadas na UE viviam no limiar da pobreza⁷ em 2000 (44% no que respeita aos homens e 33% às mulheres).

Os sistemas de protecção social influenciam também a disponibilidade para o trabalho através de um aspecto específico: as provas de recursos têm vindo a aumentar de importância nalguns Estados-Membros como tentativa para limitar o crescimento das despesas com a protecção social, ao mesmo tempo que se concentram os recursos naqueles que mais necessidades têm (isto é, os agregados familiares com rendimentos abaixo de um certo limiar). De acordo com dados do Sistema Europeu de Estatísticas Integradas da Protecção Social (SESPROS), as despesas sujeitas a provas de recursos representavam cerca de 10% da despesa total com a protecção social na UE em 1999, mas na Irlanda representavam quase 28% do total e no Reino Unido, 17%. A intensificação das provas de recursos afectou uma ampla gama de regimes de protecção social, especialmente os subsídios de habitação, a assistência social, as prestações de desemprego e as prestações de invalidez.

O problema com as provas de recursos é que elas criam um limiar artificial que, uma vez excedido, como resultado, por exemplo, da aceitação de um emprego, pode levar a uma redução brusca das prestações, o que poderá deixar os agregados familiares em questão numa situação de rendimentos líquidos marginalmente superiores ou inferiores aos existentes antes de ter tido lugar a transição de uma situação em que se vive ao abrigo da protecção social para outra em que se possui um emprego. Pela introdução de condicionalidades de emprego em certas prestações da previdência social cria-se um problema semelhante, por exemplo, quando o acesso a prestações por filho a cargo de valor superior depende do facto de um dos pais estar desempregado. Nos últimos anos, alguns Estados-Membros tentaram resolver a questão dos desincentivos criados pelas provas de recursos e pela condicionalidade do emprego na concepção de algumas prestações sociais. A Irlanda, por exemplo, eliminou ou reduziu os desincentivos financeiros que ocorriam devido à aceitação de empregos, *inter alia*, através do congelamento do nível absoluto de complementos por filho a cargo à prestação e do aumento do nível do pagamento universal da prestação por filho a cargo, e introduziu regimes transitórios segundo os quais as prestações sociais obedecem a uma escala móvel, a fim de encorajar ainda mais as pessoas a aceitarem propostas de emprego. Os subsídios de habitação em França penalizam a saída do "*Revenu Minimum d'Insertion*" (RMI), dado que envolvem uma diminuição substancial dos rendimentos, especialmente importante para os empregos a tempo parcial remunerados ao nível do salário mínimo. Por conseguinte, a reforma de 1991 dos subsídios de habitação teve como objectivo eliminar esta distorção, que desencorajava a transição do RMI para o emprego.

De modo mais geral, os Estados-Membros centraram as suas tentativas para a resolução da questão dos desincentivos criados pelos sistemas de protecção social na utilização de créditos fiscais, na possibilidade de se combinarem prestações sociais e trabalho e num tratamento mais favorável da parte da segurança social e do fisco. Se bem que se creia que estas medidas tiveram um impacto na redução das TMEI (taxas marginais efectivas de imposto), há nitidamente um défice na avaliação destas políticas, tanto em termos do seu impacto sobre o emprego, como do impacto sobre os custos e receitas orçamentais a curto e médio prazo. Poucos Estados-Membros fornecem o número de pessoas que beneficiam de um programa

⁷ O risco de pobreza define-se como a situação em que se vive num agregado familiar com um rendimento equivalente abaixo de 60% da média nacional.

determinado ou qual é a redução estimada nas taxas marginais ou o esforço orçamental inerente aos seus programas de auxílio destinados a tornar o trabalho mais atractivo⁸.

Embora formalmente não façam parte dos sistemas de protecção social, as políticas de salários mínimos são postas em prática por vários Estados-Membros a fim de enfrentarem o problema das pessoas com emprego, mas em situação de pobreza. Se for fixado suficientemente acima das prestações de desemprego e outras prestações correlativas, o salário mínimo pode aumentar a atractividade dos empregos mal pagos e, assim, contribuir para tornar o trabalho compensador. Porém, para não afectar negativamente a procura de mão-de-obra e, portanto, reduzir as oportunidades de emprego, nalguns Estados-Membros aplicaram-se medidas adicionais, com vista a compensar os empregadores por contratarem trabalhadores com baixa produtividade a um custo acima do valor hipotético do mercado de trabalho.

3.1.2. *Tendências das reformas das políticas e medidas favoráveis ao emprego*

Orientados pelo princípio da activação ínsito na Estratégia Europeia de Emprego, os Estados-Membros introduziram uma ampla gama de medidas destinadas a impedir que os programas de assistência em caso de desemprego possam criar desincentivos ao trabalho, medidas essas que, simultaneamente, encorajam as pessoas que estão no desemprego a aceitarem um emprego. Algumas destas medidas funcionam através do canal da procura de mão-de-obra, enquanto outras agem directamente sobre a oferta de mão-de-obra. As medidas aplicadas podem ser agrupadas em torno de três categorias principais: (i) incentivos ao emprego; (ii) combinação de prestações sociais e de trabalho; e (iii) tratamento mais favorável em termos de segurança social e de tributação.

- (1) No que se refere aos incentivos ao emprego (canal da oferta de mão-de-obra), as medidas aplicadas pelos Estados-Membros centraram-se em: (i) limitar o montante (Espanha) ou a duração (República Federal da Alemanha) das prestações de desemprego que o trabalhador pode receber; (ii) unificar o seguro de desemprego com as prestações da assistência social; (iii) atribuir incentivos aos jovens (Finlândia) ou aos novos contratados, jovens e adultos com mais de 25 anos de idade que não tenham estado empregados em situação permanente (Itália); (iv) condicionar a activação de complementos (prestação de subsistência) à procura de emprego e à participação em medidas activas após um certo período de desemprego (Finlândia); e (v) utilizar prestações sociais no trabalho, isto é, créditos fiscais condicionados à ocupação de um emprego e prestações sociais e outros dispositivos com objectivos semelhantes. Quanto às prestações sociais no trabalho, vários Estados-Membros utilizaram-nas no passado e introduziram recentemente incentivos financeiros directos a fim de tornarem o trabalho compensador, nomeadamente sob a forma de créditos fiscais. Analisando o número de pessoas que regressaram ao trabalho após terem beneficiado destes créditos fiscais, as experiências realizadas nos Estados-Membros parecem ser encorajadoras. Contudo, uma desvantagem importante destes programas reside no facto de eles poderem fazer diminuir os salários que os empregadores estão dispostos a pagar. Outra

⁸ É o caso de França, que, para melhorar os incentivos financeiros ao trabalho, reformou o imposto de habitação em 2000, introduziu um crédito fiscal (*Prime Pour l'Emploi*) em 2001, e permitiu a combinação do trabalho com recebimentos de prestações sociais para uma vasta gama de regimes. Se bem que o impacto orçamental destas três medidas tivesse sido calculado em quatro mil milhões de euros, o rendimento disponível dos agregados familiares aumentou cerca de 3%, o que permitiu uma redução de mais de quatro pontos percentuais na carga fiscal implícita marginal mais elevada.

desvantagem consiste em que, nalguns casos (Países Baixos), o nível mínimo das prestações sociais está interligado com o salário mínimo e, portanto, o incentivo financeiro para a aceitação de um emprego que pague o salário mínimo tende a ser baixo.

- (2) O segundo tipo de política seguida pelos Estados-Membros refere-se à possibilidade de se combinar a aceitação do direito à prestação social com os rendimentos do trabalho (canal da oferta de mão-de-obra) o que permite o seguinte: (i) combinação de um emprego a tempo parcial ou a tempo inteiro com subsídio parcial de desemprego ou com assistência aos desempregados (Espanha, Irlanda, Portugal) ou com uma vasta gama de outros regimes de prestações sociais como, por exemplo, prestações de desemprego normais e específicas, RMI, abonos a famílias monoparentais, ASS e subsídios a adultos deficientes (França); e (ii) incentivos ao arranque de empresas ou para estimular o trabalho independente, permitindo-se o recebimento do subsídio de desemprego numa prestação única (Espanha).
- (3) O terceiro tipo de política diz respeito à concessão de um tratamento mais favorável em termos fiscais e de segurança social tanto para os trabalhadores (canal da oferta de mão-de-obra) como para os empregadores (canal da procura de mão-de-obra). Como esta comunicação não trata de medidas de política que afectem a procura de mão-de-obra, as medidas seguintes reflectem apenas as que foram postas em prática pelos Estados-Membros e cujo objectivo é influenciar a oferta de mão-de-obra (i) tratamento fiscal mais favorável para trabalhadores mais velhos que decidam prolongar a sua vida activa (Espanha); (ii) reforma dos impostos sobre a habitação para não se penalizar a entrada no mercado de trabalho, nomeadamente dos agregados familiares com baixos rendimentos, e isenção total para beneficiários do RMI (França); e (iii) redução parcial ou isenção das contribuições para a segurança social pagas por determinados grupos de trabalhadores, tais como os que trabalham em condições difíceis, as pessoas deficientes, etc. (França, Portugal).

3.2. Conciliar a vida profissional com a vida familiar e ajudar os pais trabalhadores

A ajuda pública para a conciliação do trabalho com a vida familiar tem dois objectivos. Em primeiro lugar, as prestações familiares destinam-se a ajudar as famílias quando exercem tarefas fundamentais para a própria organização e perpetuação da sociedade, o que envolve especialmente o auxílio às famílias à medida que nascem os filhos e que têm de os alimentar e educar, e quando tenham de prestar cuidados a membros da família dependentes, muito especialmente pessoas doentes, deficientes ou idosas. No contexto do envelhecimento demográfico, estas políticas estão a tornar-se mais importantes como meio de inverter as taxas decrescentes de fertilidade. Os Estados-Membros proporcionam normalmente alguns destes apoios sob a forma de prestações universais como, por exemplo, prestações por filho a cargo, mas determinados apoios dependem da situação familiar, como, por exemplo, pagamentos a famílias monoparentais, ou são concedidos em conjunto com outras prestações sociais, como complementos por filho a cargo, pagos juntamente com prestações de desemprego.

Um segundo conjunto de políticas facilita que os homens e as mulheres assumam as suas responsabilidades familiares ao mesmo tempo que aceitam uma oferta de emprego, ou que permanecem activos no mercado de trabalho. Deste modo, o acolhimento de crianças, subsidiado ou assegurado por serviços públicos, ajuda a manter as pessoas activas no mercado

de trabalho nas ocasiões em que as responsabilidades familiares poderiam de outro modo fazer com que se retirassem desse mercado⁹. As prestações de maternidade, de paternidade e de licença parental auxiliam a retirada temporária do trabalho e, nalguns países, estão associadas a disposições que garantem que se mantenha essa relação com o mercado de trabalho. Outros auxílios públicos têm por objectivo compensar as pessoas durante os períodos em que escolhem abandonar o mercado formal de trabalho a fim de prestarem assistência à família. Esta compensação pode assumir a forma de prestações pecuniárias, isto é, subsídios de assistência e/ou contribuições fictícias para os direitos de pensão, o que limita a desvantagem em que a pessoa em causa incorre em termos de direito a pensão. Alguns sistemas proporcionam também ajudas específicas de activação a homens e mulheres que regressem ao mercado de trabalho após uma ausência relacionada com a família, para lutarem contra o efeito que uma interrupção da actividade profissional pode ter na sua empregabilidade.

O objectivo deste segundo grupo de disposições é permitir que os homens e as mulheres combinem os seus papéis familiares com a participação no mercado de trabalho e facilitar a transição entre o emprego e a prestação de cuidados a tempo inteiro ou parcial no seio da família e vice-versa. Essas disposições têm igualmente um objectivo importante em termos da promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no mercado de trabalho. Contribuem simultaneamente para reforçar e promover activamente altos níveis de participação no emprego. Normalmente estão mais desenvolvidos nos países em que há níveis elevados de participação feminina (e global) no trabalho.

3.2.1. Obstáculos à integração dos pais trabalhadores no mercado de trabalho

É importante que os mecanismos utilizados para o pagamento de prestações familiares não afectem adversamente os incentivos ao trabalho. Até agora, como as prestações por filho a cargo são pagas universalmente, isto não constituirá um problema. Contudo, o pagamento de complementos familiares relativos a crianças ou a cônjuges dependentes como parte integrante de prestações de desemprego, como acontece na maior parte dos Estados-Membros, pode fragilizar ainda mais o incentivo financeiro para se aceitar trabalho, tal como se disse na Secção 3.1.1 (consulte-se a argumentação ali apresentada no que se refere à forma como a Irlanda reconheceu e procurou tratar esta questão).

Além disso, os mecanismos destinados às compensações por desemprego deveriam ter em conta o impacto sobre os incentivos em relação a todos os membros de uma família. Quando as prestações sociais sejam sujeitas a prova de recursos e o rendimento da família, e não o rendimento individual, seja utilizado como base de avaliação para aquisição do direito a essas compensações, pode haver um impacto negativo sobre o incentivo financeiro, tanto em relação ao requerente como em relação ao cônjuge daquele, para que aceitem um emprego.

A não disponibilidade de serviços de acolhimento de crianças, acessíveis em termos de custos, é encarada como uma barreira fundamental à participação dos pais, em especial das mulheres. Os custos dos serviços de acolhimento de crianças, a disponibilidade dos diversos tipos desses

⁹ A importância fundamental do acolhimento de crianças como auxílio à participação dos pais no trabalho resulta da Recomendação 92/241/CEE do Conselho, de 31 de Março de 1992, na qual se convidava os Estados-Membros a que “tomem e/ou incentivem iniciativas” com vista “à criação de serviços de acolhimento de crianças enquanto os pais trabalham, frequentam cursos ou acções de formação, com vista a obterem emprego, ou estão à procura de emprego, de cursos ou de acções de formação, com vista a obterem emprego.”

serviços, a compatibilidade entre as horas dessa disponibilidade e as horas de trabalho, a qualidade e o número de lugares, são elementos citados como questões importantes. Isto é particularmente verdadeiro no nível inferior da escala salarial, entre mulheres e homens com níveis de instrução e de competências mais baixos. Há provas de que a oferta deste tipo de mão-de-obra é sensível aos custos dos serviços de acolhimento de crianças. Consequentemente, os subsídios para a redução dos custos desses serviços podem ajudar as pessoas a regressarem ao trabalho, incluindo ao trabalho a tempo parcial. Embora a relação de causalidade não seja clara, vários estudos revelam que um alargamento do apoio aos serviços de acolhimento de crianças pode aumentar especialmente a participação das mulheres na força de trabalho.

O papel fundamental da prestação de serviços de acolhimento de crianças na participação no emprego, especialmente das mulheres, foi reconhecido pelo Conselho Europeu de Barcelona ao convidar todos os Estados-Membros a proporcionarem em 2010, estruturas de acolhimento a, pelo menos, 90% das crianças com idades entre três anos e a idade da escolaridade obrigatória, e a pelo menos 33% das crianças com menos de três anos de idade.

As famílias monoparentais – cujo número está a aumentar significativamente na maioria dos Estados-Membros – são encaradas geralmente como especialmente vulneráveis às barreiras à sua participação no mercado de trabalho e podem, consequentemente, enfrentar elevados níveis de desemprego, de dependência do apoio aos rendimentos e/ou de risco de pobreza. A importância da questão é também sublinhada por dados recolhidos através de inquéritos, segundo os quais o risco de pobreza é mais elevado entre os agregados familiares monoparentais (35% no que se refere à média da UE, segundo os dados mais recentes do inquérito do Painel Comunitário dos Agregados Familiares), a maior parte dos quais é chefiado por mulheres. No Reino Unido, a exposição ao risco de pobreza no que se refere aos agregados familiares monoparentais, que representam uma percentagem relativamente elevada de todos os agregados familiares, é particularmente acentuada, situando-se em 50%. O Reino Unido exprimiu igualmente a sua preocupação quanto à longa duração da dependência das prestações sociais entre os agregados familiares monoparentais.

A falta de acesso a serviços acessíveis e adequados de acolhimento de crianças pode levantar problemas especiais a este grupo. Existe também um considerável debate político acerca de como equilibrar a prestação de um apoio adequado aos rendimentos das famílias monoparentais, com a preservação do incentivo para um regresso ao mercado de trabalho.

A manutenção da participação no trabalho perante as possíveis perturbações relacionadas com a vida familiar é também considerada como uma questão preocupante, o que explica a razão por que se criaram vários regimes de licenças de curta duração como complemento das formas de licença parental ou relacionadas com prestação de assistência, mais elaboradas e de maior duração. Por exemplo, no Reino Unido, os pais trabalhadores têm direito a tempo livre para tratarem de situações de emergência que envolvam um dependente (regime de "Time off for dependants"). Em Portugal mantêm-se os direitos de pensão de uma pessoa que decide aceitar um emprego a tempo parcial para prestar assistência a um filho ou a uma criança adoptada e concede-se uma licença de curta duração (15 dias) para auxílio a um familiar debilitado. Na Suécia, pagam-se prestações familiares temporárias a pais que cuidem de filhos doentes.

Se bem que a oportunidade de gozar de licença de maternidade paga possa aumentar a relação das mulheres com o mercado de trabalho, é provável que uma licença prolongada aumente as dificuldades e incertezas para que uma mulher regresse ao emprego, nomeadamente no que se

refere às que estão numa situação de emprego precário ou que possuem poucas habilitações literárias e baixos salários¹⁰. O mesmo vale para outras formas de licença, como as licenças parentais. Uma política abrangente e favorável à família, que ajudasse os pais a combinar eficientemente a família e o trabalho, contribuiria para aliviar os efeitos negativos de uma licença única, isolada do contexto do emprego.

3.2.2. *Tendências das reformas das políticas e medidas favoráveis ao emprego*

Há provas de um índice elevado constante de investimento em estruturas de acolhimento de crianças nos países nórdicos. Na Finlândia, todas as crianças com idade inferior à idade escolar têm direito a assistência diurna municipal assim que termine o período de abono parental, independentemente do nível de rendimentos dos pais ou do local onde os pais trabalhem. Em Janeiro de 2002, a Suécia introduziu um limite máximo para as tarifas de acolhimento de crianças, assim como uma tarifa máxima nos serviços diurnos de acolhimento de crianças. Este valor evitará que os custos do acolhimento de crianças se onerem quando os pais aumentem o número de horas de trabalho, nomeadamente em relação aos que passem da situação de desempregados para a de empregados. A partir de 2002 há uma garantia de 3 horas/dia de acolhimento de crianças de pais desempregados e de mães que tenham um segundo ou mais bebés, a fim de se proporcionar aos pais de crianças pequenas melhores oportunidades para procurarem e aceitarem trabalho.

A partir de 2004, a França irá lançar algumas medidas destinadas a melhorarem e a simplificarem o sistema de prestações familiares. Uma nova prestação, designada *Prestation d'Accueil du Jeune Enfant* (PAJE), destinar-se-á preferencialmente a famílias com baixos rendimentos e elevará os montantes das prestações, permitindo igualmente uma compensação mais elevada se o beneficiário aceitar um emprego a tempo parcial. A estas melhorias nas prestações sociais corresponderão medidas destinadas a aumentarem a oferta de locais para acolhimento de crianças. Para 2007 planeiam-se 20 000 novos locais de acolhimento de crianças. Irá criar-se um crédito fiscal destinado às empresas que incorram em despesas para prover às necessidades dos seus trabalhadores em termos de acolhimento de crianças.

Em Abril de 2003, o Reino Unido introduziu dois regimes sujeitos a prova de recursos, o "Crédito Fiscal para Crianças" e o "Crédito Fiscal para Trabalhadores" (WTC) para substituir créditos fiscais anteriores. Têm eles o duplo objectivo expresso de ajudar a eliminar a pobreza infantil e tornar o trabalho compensador. O "Crédito Fiscal para Crianças" é o principal meio de as famílias obterem dinheiro para os seus filhos menores e para os filhos entre os 16 e os 18 anos de idade a frequentarem estabelecimentos de ensino. Este crédito fiscal substitui os antigos créditos fiscais e prestações sociais por um sistema único e é pago directamente à pessoa que presta a assistência principal. O WTC apoia os trabalhadores, incluindo os trabalhadores independentes, ajudando a aumentar os rendimentos e inclui uma vertente de acolhimento de crianças que ajuda a pagar os custos destes serviços que estejam registados ou aprovados, e que é pago directamente à pessoa que presta a assistência principal. Contudo, em relação aos agregados familiares constituídos por um casal, há ainda uma taxa de recuperação de 50 a 60% aplicável a rendimentos adicionais que se situem acima dos custos do acolhimento de crianças. O programa de prestações sociais do Reino Unido associadas ao exercício de uma actividade profissional – que foi agora alargado aos agregados familiares constituídos por um casal sem filhos – está na verdade fundamentalmente orientado para a redução do número de agregados familiares dependentes de prestações sociais. O resultado é

¹⁰ "OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs". OCDE, Paris, 2003.

que, embora este programa atribua incentivos para entrada no mercado de trabalho ao principal elemento da família que provê ao sustento em agregados familiares constituídos por um casal ou em agregados monoparentais, ele tem um efeito de incentivo negativo sobre o emprego do segundo trabalhador em agregados familiares constituídos por um casal e foi identificado pela OCDE¹¹ como tendo feito diminuir a taxa de emprego de mulheres casadas com cônjuges trabalhadores.

Os Estados-Membros têm dedicado muita atenção ao equilíbrio que se deve atingir ao determinarem-se as condições sob as quais são concedidas as prestações sociais aos agregados familiares monoparentais. Estes pagamentos têm sido feitos muitas vezes sem que se exija que os beneficiários estejam dispostos a trabalhar. Não obstante, os Estados-Membros estão a procurar reforçar os incentivos e ajudas a conceder à participação no trabalho. Em França, por exemplo, concede-se às famílias monoparentais a *Allocation de Parent Isolé* (API), que proporciona um rendimento familiar mínimo às progenitoras isoladas que têm ou estão à espera de filhos. A API não depende da participação no mercado de trabalho ou em medidas de integração, mas permite a combinação temporária de rendimentos auferidos do trabalho como incentivo para se entrar no mercado de trabalho. No Reino Unido afirma-se que as políticas orientadas para os beneficiários de prestações a progenitores isolados se baseiam na persuasão a favor da participação no trabalho e na concessão de incentivos, em vez de no reforço da obrigação formal de se procurar trabalho, que tem sido generalizada ao longo das suas reformas de “New Deal” dos últimos anos. O objectivo declarado no que se refere aos progenitores isolados é ajudá-los a deixarem de estar economicamente inactivos e a começarem a procurar trabalho. São obrigatórias as entrevistas destinadas a reavivar o interesse pelo mundo do trabalho.

3.3. Mudança de emprego: facilitar a mobilidade profissional e geográfica

A mobilidade profissional e geográfica é crucial para um elevado nível de eficiência económica. A mobilidade ajuda as empresas a adaptarem-se a ambientes de mercado em mudança rápida e permite que os trabalhadores se encaminhem para as actividades em que podem ser mais produtivos e obter remunerações mais elevadas.

A mobilidade profissional pode assumir muitas formas diferentes que vão da mudança entre dois empregos na mesma organização, até à criação de uma empresa depois de se ter exercido uma actividade por conta de outrem. Os sistemas de protecção social podem criar obstáculos à mobilidade, nomeadamente nos casos em que essa mobilidade tenha como resultado a redução ou a perda de certos direitos. Contudo, os sistemas de protecção social também a podem apoiar de muitas maneiras, como, por exemplo, ajudando os indivíduos na sua mudança profissional (inclusive através de licenças sabáticas), contribuindo para os custos temporários da deslocação ou amortecendo em certa medida os riscos que uma nova actividade profissional envolve.

Historicamente, os sistemas de protecção social foram desenvolvidos, a nível nacional, por ramos, grupos de empresas ou tipos de emprego. Como resultado disso, e se bem que os mais importantes regimes de protecção social nos Estados-Membros tendam actualmente a cobrir todo o país, há muitos regimes especiais, nomeadamente para os funcionários públicos, para os trabalhadores independentes e para os agricultores, que podem dificultar a mobilidade entre estes sectores. Nalguns Estados-Membros em especial, uma mudança para o estatuto de trabalhador independente anda a par com uma protecção social menos abrangente contra a

¹¹ "OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs". Obra citada.

perda de rendimentos e/ou uma situação de doença. A mobilidade exige que se estabeleçam pontes entre estes regimes a fim de se garantir que não se percam os direitos adquiridos a uma pensão ou a um seguro de saúde ou de invalidez e que eles não tenham de ser restaurados a partir do nada.

Os dispositivos privados e complementares de protecção social ainda são muitas vezes descoordenados, o que significa que é difícil ou mesmo impossível transferir os direitos de uma pessoa de um regime para outro. É este o caso, especialmente, dos regimes de pensões profissionais, em que a mudança de um empregador para outro pode ter como resultado uma redução significativa dos direitos potenciais a uma pensão¹². É, pois, importante assegurar que as pessoas que mudam de emprego ou interrompem as suas carreiras beneficiem de melhores condições para a aquisição, conservação e transferência dos seus direitos a uma pensão profissional.

A nível da UE, a coordenação dos regimes legais de segurança social através do Regulamento n.º 1408/71, apesar da sua complexidade, tem sido importante para garantir que os trabalhadores possam exercer o seu direito a movimentarem-se livremente no mercado de trabalho da UE, embora só uma pequena percentagem da força de trabalho total da Europa recorra a este direito. Até agora não existe qualquer instrumento equivalente na UE quanto a pensões complementares ou a seguros de saúde privados.

A mobilidade envolve frequentemente a mudança de um trabalho a tempo parcial para outro a tempo inteiro, ou vice-versa. A quota do trabalho a tempo parcial está ainda a aumentar na UE e cerca de um terço de todos os novos postos de trabalho criados são empregos a tempo parcial. Esses postos de trabalho podem ser especialmente importantes como meio de transição para um emprego a tempo inteiro após um período de desemprego ou após uma interrupção da carreira profissional devido a motivos familiares, ou como uma via em direcção à reforma. Os dispositivos de protecção social impedem por vezes essas transições, como acontece, por exemplo, quando os regimes de pensões baseiam os direitos às prestações sociais nas remunerações finais ou quando a cobertura da segurança social é limitada por um limiar em termos do número de horas trabalhadas.

A educação e a formação profissional numa perspectiva de aprendizagem ao longo da vida têm um papel essencial a desempenhar na promoção da mobilidade profissional e geográfica. No plano de acção da Comissão para as competências e a mobilidade (Fevereiro de 2002)¹³ propuseram-se medidas concretas de acção tanto a nível nacional como a nível europeu, complementando a Estratégia Europeia de Emprego, a iniciativa “Educação e Formação para 2010”, e a iniciativa de Copenhaga sobre melhor cooperação nas áreas da educação e da formação profissional¹⁴. A próxima comunicação da Comissão sobre a Mobilidade Europeia no Emprego relata os progressos feitos e faz recomendações para acções futuras.

¹² Vide o documento de consulta aprovado pela Comissão em 12 de Setembro de 2003 "Improving the portability of supplementary pension rights – second stagen consultation of the European social partners" (SEC/2003/916) para mais pormenores sobre os obstáculos à mobilidade resultantes dos regimes de pensões profissionais.

¹³ COM (2002) 72

¹⁴ Vide igualmente a Comunicação da Comissão sobre o projecto de relatório intercalar “Educação & Formação para 2010: A urgência das reformas necessárias para o sucesso da estratégia de Lisboa”, COM (2003) 685 final.

Finalmente, transformar trabalho não declarado em trabalho regular é também uma pista importante com implicações no aumento da produtividade, na melhoria da sustentabilidade dos sistemas de protecção social e na promoção da coesão social.

3.4. Da incapacidade para o trabalho: proporcionar uma nova oportunidade às pessoas com problemas de saúde

A incapacidade reduz significativamente a oferta de mão-de-obra, especialmente entre os trabalhadores entre os 50 e os 60 anos. Nalguns Estados-Membros, até um quinto ou mesmo um quarto das pessoas dos grupos etários 55-59 e 60-64 estão a viver à custa de prestações de invalidez e estão excluídas do mercado de trabalho. Muitas pessoas que requerem prestações de invalidez poderiam sem dúvida continuar a exercer alguma actividade remunerada. No Reino Unido, observou-se que 90% de todos os novos requerentes de prestações de invalidez querem e esperam algum dia regressar ao trabalho.¹⁵

Há muitas formas de os problemas de saúde poderem dificultar ou até impossibilitar que alguém continue a exercer a sua actual actividade profissional, seja temporariamente, seja permanentemente. Se a incapacidade for temporária, os sistemas de protecção social devem apoiar um regresso rápido à ocupação anterior através da oferta de serviços clínicos de reabilitação de elevada qualidade. A incapacidade permanente de alguém para trabalhar na sua ocupação anterior não implica uma incapacidade para realizar qualquer tipo de actividade profissional. Os modernos mercados de trabalho oferecem uma ampla gama de empregos com exigências muito diversas quanto às capacidades físicas e mentais do ocupante do posto de trabalho. Assim, se um trabalhador tiver de desistir do seu emprego anterior por razões de saúde, deve pensar-se em medidas de reinserção profissional, além das intervenções clínicas, a fim de se facilitar um reingresso rápido no mercado de trabalho. Os sistemas de protecção social constituem uma determinante importante no regresso das pessoas com problemas de saúde ao mercado de trabalho.

3.4.1. Obstáculos à integração no mercado de trabalho de pessoas com problemas de saúde

Os regimes de prestações de invalidez baseiam-se muitas vezes numa classificação bem definida das pessoas em dois grupos: as aptas fisicamente e as inválidas ou deficientes. Nalguns regimes, há direito a uma prestação quando o trabalhador vê reduzida a sua capacidade para auferir rendimentos, devido a problemas de saúde, para um terço ou menos do que auferir um trabalhador fisicamente apto. Nalguns casos, esta capacidade de auferir rendimentos é avaliada com base nos rendimentos de uma ocupação anterior de uma pessoa com habilitações profissionais semelhantes; noutros, é simplesmente a capacidade de ter um nível de vida decente que determina o direito à prestação de invalidez.

A tendência em muitos regimes de prestações de invalidez é nitidamente centrarem-se na incapacidade em vez de na capacidade remanescente para trabalhar. As prestações de invalidez são tipicamente subsídios passivos para as pessoas consideradas como incapazes para ocuparem um emprego. São várias as formas que podem desencorajar os beneficiários de oferecerem a sua capacidade remanescente de trabalho no mercado laboral. Certas actividades podem ser sujeitas a aprovação prévia da parte da instituição que concede a prestação. Se

¹⁵ Deve notar-se, contudo, que isto também reflecte a natureza do subsídio, que não é apenas orientado para pessoas que se presume estarem permanentemente incapacitadas, como acontece em vários Estados-Membros.

forem aprovadas, os subsídios podem ser suspensos ou reduzidos, dependendo disso do nível de rendimento auferido. Assim, os incentivos financeiros para se prosseguir uma actividade remunerada tendem a ser baixos. Além disso, os beneficiários podem mostrar-se relutantes quanto a revelarem a sua vontade e capacidade para o trabalho se for depois muito difícil regressar ao regime de prestações, caso a participação no mercado de trabalho se revele insustentável a longo prazo.

Do ponto de vista do empregador, contratar uma pessoa deficiente pode ter vários inconvenientes reais ou imaginados. O local de trabalho pode ter de ser adaptado, a produtividade e flexibilidade do trabalhador deficiente pode ser inferior (ou pode ser imaginada como inferior) e pode haver receios de que um trabalhador deficiente possa estar ausente mais vezes por razões de saúde. O desvio para os empregadores dos encargos por doença que suportava a segurança social (prestações pecuniárias por doença), ocorrido nalguns países (por exemplo nos Países Baixos), pode aumentar a relutância daqueles para recrutarem trabalhadores deficientes.

A importância dos regimes de prestações de invalidez como factor que reduz objectivamente a participação no emprego torna a situação ainda mais complicada devido à utilização de critérios de elegibilidade que não os critérios clínicos objectivos. Em muitos casos, a definição de invalidez pode ser relativa à anterior capacidade do trabalhador para auferir remunerações, o que depende da sua ocupação e das suas habilitações e até da região onde se encontrava empregado. A situação do mercado de trabalho e, portanto, as oportunidades de encontrar um emprego adequado podem igualmente ser factores a ter em consideração ao atribuírem-se prestações de invalidez.

3.4.2. Tendências das reformas das políticas e medidas favoráveis ao emprego

As intervenções feitas atempadamente são muitas vezes a melhor maneira de se evitar a dependência de subsídios de longa duração. Isto implica um acesso rápido a cuidados médicos que possam impedir problemas de saúde incapacitantes ou que reabilitem quem já sofre de problemas graves. Se não se puder evitar a deterioração do estado de saúde ou conseguir a sua reversão, tornando-se assim necessária uma mudança de ocupação, terá de se encarar uma mudança de profissão. A maior parte dos sistemas de protecção social prevê medidas deste tipo, muitas vezes em vários ramos (seguros de pensão, seguros de desemprego, serviços de saúde, seguros de acidentes de trabalho).

Na Finlândia está a introduzir-se um direito a medidas precoces de reabilitação profissional destinado a pessoas em risco de se tornarem deficientes. O âmbito da reabilitação profissional paga pelo sistema de pensões tem-se alargado continuamente. Os resultados desta política da Finlândia são encorajadores e revelaram que as medidas de reabilitação se autofinanciam porque tendem a prolongar a vida activa em mais de dois anos, em média. Os melhores resultados de reabilitação obtêm-se quando ela se inicia numa fase suficientemente precoce e quando é bem definida, o que, evidentemente, exige que haja uma boa cooperação entre todos os diversos protagonistas envolvidos.

Nos Países Baixos e no Luxemburgo, os empregadores são obrigados a encontrar na empresa um posto de trabalho mais adequado a uma pessoa deficiente (se tiver mais de 25 empregados, no caso do Luxemburgo) ou, no caso dos Países Baixos, a procurá-lo também numa outra empresa. A França procura promover o emprego de trabalhadores deficientes por meio de um sistema de quotas que obriga as empresas com mais de 20 empregados a empregarem pelo menos 6% de trabalhadores deficientes ou a pagarem uma contribuição. No

Luxemburgo, os trabalhadores deficientes reafectados gozam de protecção especial contra despedimentos durante um ano. Essas obrigações relativas ao emprego e às reafecções tendem a ser compensadas por medidas de apoio ao empregador, que pode receber subsídios para adaptar o local de trabalho ou para proporcionar formação profissional.

Alguns Estados-Membros reconhecem a invalidez parcial, aceitando assim a diversidade das condições de incapacidade. A Suécia distingue quatro níveis de capacidade de trabalho reduzida: 25%, 50%, 75% e 100%. Os beneficiários de prestações de invalidez parcial são encorajados a utilizarem a sua capacidade de trabalho remanescente. Na República Federal da Alemanha existe também uma distinção entre as prestações de invalidez total e de invalidez parcial e o mesmo está a ser considerado na Áustria.

Mesmo quando não existam prestações de invalidez parcial é possível acumular o rendimento resultante de uma actividade profissional com prestações de invalidez. Esses rendimentos estão geralmente sujeitos a um tecto salarial que pode depender do valor dos rendimentos auferidos antes do início da invalidez; assim, em França, o tecto para o rendimento combinado é o nível de rendimentos anterior à invalidez. Uma excepção, no que se refere aos tectos, é o programa alemão de seguros de acidentes, que paga pensões como uma forma de indemnização por danos de saúde permanentes sofridos como resultado de um acidente de trabalho; essas pensões são pagas independentemente de qualquer outro rendimento.

A fim de ultrapassar a relutância dos beneficiários de prestações de invalidez quanto a aceitarem trabalho, a Suécia e a Finlândia permitem que eles suspendam o seu direito para testarem periodicamente a sua capacidade para o trabalho. Este período pode durar de seis meses a cinco anos na Finlândia; durante os primeiros dois anos de emprego é pago um complemento. A Suécia permite um período experimental de dois anos sem perda de direito à prestação e continua a pagar as prestações durante os primeiros três meses de emprego. A Irlanda oferece um subsídio de 'regresso ao trabalho' que permite aos beneficiários manterem o seu direito à prestação durante três anos (quatro no caso dos trabalhadores independentes) enquanto ocupam um emprego a tempo inteiro.

Muitos países estão a rever as condições de elegibilidade para as prestações de invalidez ao centrarem-se menos em considerações de mercado de trabalho e mais na aplicação de critérios clínicos mais estritos. Como resultado, o Luxemburgo conseguiu reduzir o número de novas pensões de invalidez para metade entre 1996 e 2000. A Polónia introduziu em 1997 regras mais restritas de avaliação clínica da invalidez ao passar estas tarefas das juntas médicas para os médicos da segurança social (ZUS) e a França anunciou que irá reforçar a eficácia dos controlos clínicos. Contudo, na ausência de medidas eficazes de integração no mercado de trabalho orientadas para as pessoas com deficiências, o reforço dos critérios de elegibilidade, sejam eles clínicos, sejam económicos e sociais, poderá ter como resultado a reorientação dos encargos dos regimes de invalidez para outros ramos da protecção social, nomeadamente os do desemprego, da doença, das reformas antecipadas e da assistência social.

Finalmente, está ainda generalizada a atribuição de subsídios aos empregadores, muitas vezes sob a forma de contribuições reduzidas para a segurança social, a fim de se apoiar a contratação ou a manutenção de pessoas deficientes nos empregos. A Dinamarca, por exemplo, desenvolveu o conceito de 'empregos flexíveis' para pessoas com uma capacidade de trabalho permanentemente reduzida; os subsídios salariais ao empregador representam entre metade e dois terços do salário. Os incentivos financeiros podem ser reforçados por um apoio significativo no local de trabalho através de instrutores individuais que podem ser empregados pelo empregador ou pela comunidade (Áustria, Dinamarca, República Federal da

Alemanha e Reino Unido). Uma outra opção para proporcionar oportunidades de emprego a pessoas mais gravemente incapacitadas consiste em oferecer um emprego especial num ambiente protegido, seja em oficinas ou empresas especiais, ou em segmentos protegidos de empresas normais. Os Países Baixos e a Polónia atribuíram uma atenção especial a esta abordagem.

3.5. Prolongar a vida activa

O Conselho Europeu de Estocolmo estabeleceu o objectivo ambicioso de aumentar a taxa de emprego da população com idades entre os 55 e os 64 anos para 50% (que atingia os 40,1% em 2002 e 25% para a população entre os 60 e os 64 anos). O Conselho Europeu de Barcelona introduziu uma meta ambiciosa suplementar de aumentar em cinco anos a idade média de saída do mercado de trabalho em 2010 (actualmente aos 61 anos, de acordo com estimativas do Eurostat). O alcance destas metas será fundamental para se garantir a sustentabilidade financeira futura da protecção social e, nomeadamente, para se garantirem níveis de rendimentos adequados para os futuros pensionistas.

O aumento da participação de todas as faixas etárias na força de trabalho exige que se promova um envelhecimento activo através da interacção positiva de políticas económicas, sociais e de emprego, e de um forte envolvimento dos parceiros sociais. Além disso, exige um maior investimento na qualidade do emprego pela promoção de medidas destinadas a proporcionar um ambiente de trabalho atractivo e adaptável, melhorando o acesso à formação profissional e aumentando os incentivos laborais destinados à aceitação de empregos ou à permanência neles por mais tempo. Neste contexto, os modelos existentes de reforma e de recrutamento terão de ser modificados, e não deve aceitar-se a cultura de reformas antecipadas como solução preferida para se diminuir a dimensão ou se proceder à reestruturação das empresas.

3.5.1. Obstáculos às vidas activas mais longas nos sistemas actuais de protecção social

Os regimes de protecção social contribuem sem dúvida para as actuais baixas taxas de emprego dos trabalhadores mais idosos, na medida em que proporcionam várias opções para uma retirada precoce do mercado de trabalho. Desde o aumento do desemprego em meados dos anos 70, as reformas antecipadas tornaram-se uma ferramenta importante de ajustamento da força de trabalho nas empresas. Os regimes de protecção social tornaram mais fácil e socialmente mais aceitável dispensar os trabalhadores mais idosos em vez dos mais jovens. Em virtude do envelhecimento demográfico, essa política, que reduz a oferta de mão-de-obra de pessoas na faixa etária entre os 50 e o início dos 60 anos, já não é sustentável. O Grupo de Trabalho sobre o Envelhecimento do Comité de Política Económica calculou que um aumento de um ano para a idade de reforma reduziria em 0,6 a 1 ponto percentual do PIB a despesa pública prevista com as pensões (assumindo que a incidência reduzida na reforma antecipada não dá origem a direitos adicionais a pensões). Também do ponto de vista da adequação será importante tornar os sistemas de pensões mais favoráveis ao emprego: se os indivíduos puderem aumentar os seus direitos às pensões trabalhando para além da idade normal de reforma (seja combinando rendimentos auferidos com uma pensão ou retardando o direito ao recebimento da sua pensão) ou optar por uma reforma gradual, então isso poderá representar um contributo importante para a adequação futura das pensões.

Há numerosas maneiras por meio das quais os sistemas de protecção social apoiam a saída precoce dos trabalhadores mais idosos do mercado de trabalho. Certas profissões beneficiam de uma idade de reforma mais baixa, justificada pelo facto de o trabalho nessas profissões ser

fisicamente exigente. Uma alternativa para as reformas antecipadas desses grupos consistiria em melhorarem-se as condições de trabalho e permitir-se que os trabalhadores mais idosos dessas profissões se deslocassem para outras actividades. As pessoas com longas carreiras contributivas podem ser elegíveis para uma pensão muito antes de atingirem a idade normal de reforma, o que se pode justificar com base na equidade em relação a pessoas que tiveram de começar a trabalhar cedo na vida – normalmente com salários baixos –, mas isto não deverá impedi-las de permanecer durante mais tempo no mercado de trabalho a fim de atingirem um rendimento mais elevado aquando da sua reforma.

Os regimes de pensões também penalizam muitas vezes, em termos financeiros, os que querem trabalhar durante mais tempo, ao reduzirem-se as pensões se o beneficiário tiver um rendimento proveniente de uma actividade profissional ou ao recusar-se um aumento actuarial para os que reclamam as suas pensões mais tarde (e portanto para um período remanescente mais curto das suas vidas). A obrigatoriedade da reforma para o recebimento de uma pensão e várias provas de recursos nos regimes de pensões tendem a desencorajar as pessoas mais idosas de permanecerem no mercado de trabalho. Há muitas restrições quanto ao montante dos rendimentos que podem ser auferidos adicionalmente a uma pensão. Se bem que o pagamento da pensão seja por vezes suspenso, noutros casos há deduções à pensão. Além disso, no caso de reforma adiada, as contribuições pagas pelo trabalhador e a mais curta esperança de vida por ocasião da reforma, muitas vezes, não se reflectem no nível da pensão, ou só parcialmente se reflectem¹⁶.

Os regimes de prestações de desemprego proporcionam em muitos Estados-Membros outra porta de saída do mercado de trabalho. Os desempregados mais idosos conseguem prestações mais generosas e muitas vezes não se exige que se disponibilizem para procurar trabalho. Nalguns Estados-Membros, as prestações de invalidez permitem que uma percentagem substancial se reforme mais cedo, dependendo disso da facilidade com que essas prestações são concedidas, do facto de se dar ou não assistência na procura de um emprego mais adequado e de a evolução da situação de saúde ser ou não controlada regularmente.

3.5.2. *Tendências das reformas das políticas e medidas favoráveis ao emprego*

Os Estados-Membros reconhecem que a meta da União Europeia de elevar a taxa de emprego de pessoas com idades entre os 55 e os 64 anos e de aumentar a idade média efectiva de saída do mercado de trabalho tem de ser apoiada por profundas adaptações dos seus sistemas de protecção social. Estas reformas estão neste momento em curso e têm o potencial de fazer aumentar significativamente as taxas de actividade¹⁷ das pessoas da faixa etária dos 50 e 60 anos. Se bem que a maior parte dos Estados-Membros tenda a concentrar-se nas reformas das prestações e esteja longe de desenvolver estratégias exaustivas de envelhecimento activo, há um número cada vez maior deles que sublinha a necessidade de se manter a empregabilidade dos trabalhadores mais idosos por meio da aprendizagem ao longo da vida, de se proporcionar uma melhor assistência na procura de emprego, de se adaptarem as condições de trabalho, de se modificarem as atitudes e de se combater a discriminação devido à idade e ainda, nalguns casos, de se diminuírem os custos decorrentes do emprego de trabalhadores mais idosos, nomeadamente através da redução das contribuições para a segurança social.

¹⁶ Isto implica que a 'net pension wealth' (ou riqueza líquida gerada pela pensão) de um indivíduo fica reduzida ao adiar a reforma.

¹⁷ A taxa de actividade é a proporção de pessoas existentes no grupo etário, que está disponível e que está activamente à procura de trabalho.

Vários Estados-Membros estão a limitar os critérios de elegibilidade para a atribuição de prestações de desemprego, ao mesmo tempo que reforçam a assistência aos trabalhadores mais idosos para que encontrem emprego. Na Bélgica, os desempregados mais idosos terão de se registar como candidatos a emprego e são obrigados a aceitar trabalho até à idade de 58 anos (em vez dos 57 anteriores). Os Países Baixos estão a abolir totalmente a idade-limite acima da qual já não se exige procura de trabalho (actualmente, essa idade situa-se nos 57½ anos). A Finlândia e a Áustria estão a pôr termo aos seus regimes de reforma antecipada para os desempregados e a República Federal da Alemanha reduz o período de pagamento da prestação de desemprego destinado às pessoas desempregadas mais idosos. A implicação de tais medidas é que os desempregados mais idosos já não serão considerados como definitivamente excluídos do mercado de trabalho.

As reformas antecipadas estão a tornar-se mais difíceis mesmo para pessoas com longas carreiras. Em Espanha, essa opção existe principalmente para pessoas que tenham entrado no mercado de trabalho antes de 1967. A Itália está a aumentar gradualmente o número de anos de contribuição exigidos para a concessão de uma "pensão de velhice". A reforma antes da idade normal continua a ser possível em muitos Estados-Membros, mas apenas à custa de uma redução actuarial dos valores das pensões.

A reforma gradual, isto é, a combinação de uma pensão parcial com trabalho a tempo parcial, pode ser uma alternativa para uma saída antecipada completa do mercado de trabalho. Essa opção já existe ou está a ser introduzida em vários Estados-Membros. Contudo, o seu efeito é ambíguo: pode levar a um aumento da participação no emprego se a alternativa for uma cessação completa de actividade, ou pode reduzir a oferta de mão-de-obra se, na ausência da opção de pensão parcial, os trabalhadores em causa tivessem continuado a trabalhar a tempo inteiro. Além disso, as condições associadas à opção de se combinar uma pensão parcial com trabalho a tempo parcial terão de ser mais atractivas se se quiser que sejam adoptadas por um número significativo de trabalhadores nos países onde esta possibilidade existe (República Federal da Alemanha e Bélgica, entre outros).

Nalguns Estados-Membros começa a encarar-se a hipótese de se aumentar a idade 'normal' de reforma, muitas vezes no contexto de regimes de reforma flexíveis. Na Suécia, isto já é uma realidade desde a reforma de 1999 e a questão está a ser debatida abertamente na República Federal da Alemanha como uma alternativa política. A Áustria e a França estão a aumentar o número de anos contributivos exigidos para uma pensão integral. Em França, isto implica que um número cada vez maior de pessoas terá de continuar a trabalhar para além da idade normal de reforma, que é de 60 anos, se quiserem ter o direito de receber uma pensão integral. A igualização das idades de reforma para homens e mulheres (por exemplo na Bélgica, na Itália, em Portugal e no Reino Unido) ou entre o sector privado e o sector público (Áustria e Reino Unido) irá também contribuir para uma idade efectiva de reforma mais elevada.

Há uma clara tendência para se permitir que os trabalhadores mais idosos permaneçam mais tempo no mercado de trabalho e para combinar os rendimentos do trabalho com as suas pensões ou, se adiarem o recebimento da sua pensão, para adquirirem direito a uma pensão mais elevada. A possibilidade de adiarem por uma vez o recebimento da pensão está mesmo a ser considerada em países com pensões de base de montante fixo (Dinamarca, Irlanda e Reino Unido). Outros Estados-Membros estão a introduzir ou a melhorar os aumentos das pensões para pessoas que permaneçam durante mais tempo no mercado de trabalho. Contudo, mantêm-se em vigor algumas limitações aos rendimentos dos pensionistas, o que constitui um sério obstáculo à continuação da sua participação no mercado de trabalho; essas limitações

também negam aos trabalhadores mais idosos importantes oportunidades de conseguirem um rendimento adequado em idade avançada.

Nalguns Estados-Membros foram introduzidos ou estão a introduzir-se laços mais estreitos entre os rendimentos auferidos ao longo da carreira (ou pagamentos de contribuições) e as prestações de velhice. A forma que esta operação assume consiste, nomeadamente, em não se considerarem na fórmula de cálculo das pensões apenas os últimos anos de uma carreira, o que terá como consequência que os trabalhadores que auferem rendimentos inferiores durante os últimos anos das suas carreiras (em consequência de trabalho a tempo parcial ou de uma 'segunda carreira') não sofrerão reduções nos seus direitos de pensão.

Finalmente, os Estados-Membros com importantes regimes de pensões profissionais terão igualmente de controlar o impacto que esses regimes, muitas vezes privilegiados sob o aspecto fiscal, terão sobre as reformas antecipadas. Tanto os Países Baixos como o Reino Unido estão a reforçar os controlos sobre as condições de elegibilidade no que se refere a privilégios fiscais de regimes privados de pensões profissionais que proporcionam pensões de reforma antecipadas. No Reino Unido, a idade mínima aceite vai ser elevada de 50 para 55 anos.

4. A SITUAÇÃO NOS PAÍSES EM VIAS DE ADESÃO

Se bem que os actuais problemas com que se defrontam os sistemas de protecção social dos países em vias de adesão difiram muito entre eles, os seguintes aspectos parecem ser os mais evidentes¹⁸: (i) *baixas taxas de participação*: com algumas excepções, os países em vias de adesão apresentam baixas taxas de participação que reflectem parcialmente um elevado desemprego e rácios elevados de dependência resultantes do amplo recurso às reformas antecipadas e às pensões de invalidez utilizadas durante os processos de reestruturação económica por que aqueles países passaram nos anos 70 e 80. Além disso, alguns países em vias de adesão possuem estruturas sociais mais tradicionais que tornam o acesso das mulheres ao trabalho mais restritivo e a conciliação do trabalho com a família mais difícil; (ii) *protecção social insuficiente e sistemas fiscais não favoráveis ao emprego*: apesar das actuais reformas, os sistemas de protecção social não são muito generosos em termos financeiros, têm condições imprecisas sobre elegibilidade e proporcionam um acesso limitado à protecção social; isto ajuda a desenvolver uma cultura que leva a recorrer ao que seja necessário para viver de prestações em vez de se orientarem os esforços para a procura de um emprego. Finalmente, os sistemas fiscais estão por vezes mal preparados para desenvolverem uma cobrança fiscal eficaz, sendo a fiscalidade sobre o trabalho relativamente elevada; e (iii) *economia informal e migração*: embora os imigrantes, legais ou ilegais, aumentem as reservas de capital e, assim, o crescimento potencial destas economias, eles levantam o problema de se tornar o trabalho atractivo para os trabalhadores mal pagos (imigração legal) e de se transformar o trabalho não declarado em emprego regular (imigração ilegal). A imigração legal levanta graves problemas, tanto em termos de cobertura destes trabalhadores, como no que se refere à sustentabilidade financeira a longo prazo dos sistemas de protecção social nos países de acolhimento.

¹⁸ Existem ainda muito poucos elementos analíticos que permitam que se possua uma panorâmica global dos principais obstáculos à participação no mercado de trabalho relacionada com a estrutura e o funcionamento dos sistemas de protecção social nos países em vias de adesão.

Os países em vias de adesão devem reforçar os seus sistemas de protecção social e as suas políticas activas do mercado de trabalho, com o objectivo de reduzirem o rácio de dependência da população que vive de subsídios de longa duração, melhorando a empregabilidade dos candidatos a emprego e aumentando as taxas de participação, especialmente das mulheres e das pessoas mais idosas. Contudo, ao encararem-se políticas que prolonguem as vidas activas, deve ter-se em consideração as circunstâncias concretas prevalentes nesses países, especialmente no que se refere à menor esperança de vida, sobretudo dos homens. Finalmente, quanto ao trabalho não declarado, que por vezes está relacionado com a economia ilegal, devem reforçar-se as sanções legais e desenvolver-se programas concebidos individualmente para que o trabalho legal compense.

5. LIÇÕES POLÍTICAS A RETIRAR

Sem prejuízo das recomendações de políticas a incluir nas OGPE e nas OPE, podem desde já retirar-se as seguintes conclusões deste relatório no que diz respeito ao contributo que as políticas de protecção social podem dar à capacidade de trabalho e à empregabilidade:

- (1) Os Estados-Membros devem rever e modernizar os seus sistemas de protecção social para os tornar mais favoráveis ao emprego, removendo as barreiras e desincentivos ao trabalho e criando as condições adequadas que tornem o trabalho mais atractivo. Se bem que isto possa exigir a introdução de novos instrumentos, daqui podem resultar melhorias significativas, apenas por se reverem as actuais políticas com vista à eliminação de disposições existentes nos actuais sistemas de prestações sociais e sistemas fiscais que tenham um impacto negativo sobre a vontade e a disponibilidade das pessoas para aceitarem um emprego ou permanecerem no emprego que já ocupam, e assim reduzirem a carga fiscal sobre os trabalhadores com salários baixos.
- (2) Nenhum instrumento ou regime de prestações sociais será suficiente para tornar o trabalho atractivo. Por conseguinte, os Estados-Membros devem analisar a relação mútua dos objectivos em áreas políticas tais como a fiscalidade, os sistemas de protecção social e os regimes de prestações dependentes dos rendimentos, implementando políticas destinadas a tornarem o trabalho mais atractivo. Embora haja uma tendência para implementar políticas que façam com que o trabalho compense, aplicando uma abordagem gradual, os Estados-Membros devem desenvolver uma estratégia global que combine objectivos sociais com os objectivos económicos, de emprego e orçamentais, tal como se sublinha na Orientação para as Políticas de Emprego 8 e na Orientação Geral para as Políticas Económicas 4. Além disso, é necessária uma cooperação mais estreita entre as várias instituições e órgãos responsáveis pela implementação de reformas inter-relacionadas.
- (3) Os Estados-Membros devem pensar em incentivos não financeiros em conjugação com incentivos financeiros. Ao conceberem as reformas da protecção social, os Estados-Membros devem igualmente prestar uma atenção especial aos aspectos que tenham demonstrado constituir incentivos eficazes para o trabalho – para além dos incentivos financeiros – como sejam os seguintes:

- (a) A disponibilização de instalações adequadas (acessíveis em matéria de custos e de elevada qualidade) para acolhimento de crianças e de outras pessoas dependentes, como parentes idosos e deficientes;
 - (b) A qualidade do emprego, definida por factores tais como horas flexíveis de trabalho, oportunidades de formação profissional, segurança no trabalho e cobertura adequada de protecção social.
- (4) Ao proceder-se à revisão das políticas de protecção social com o objectivo de tornar o trabalho compensador, deve prestar-se uma atenção especial à interacção entre os regimes de prestações passivas e as medidas activas, nomeadamente em matéria de procura de trabalho e de formação profissional. Um condicionalismo mais estrito pode ajudar a resolver a questão dos desincentivos financeiros ao trabalho inerentes aos sistemas fiscais e de prestações sociais, sem necessariamente se diminuir a sua generosidade (ou seja, a duração e o nível de substituição dos rendimentos). Como parte dos esforços para aumentar os incentivos ao trabalho, é importante evitar que um condicionalismo mais estrito, especialmente quando imposto às prestações de assistência social, possa colocar as pessoas desfavorecidas em risco sério de pobreza e exclusão social.
- (5) Ao avaliarem a relação custo/eficácia dos regimes de prestações sociais, os Estados-Membros devem proceder a uma análise mais exaustiva e sistemática das implicações em causa e tomar também em consideração os impactos de médio prazo. As medidas bem concebidas destinadas a trazer as pessoas de volta ao mercado de trabalho ou a prolongarem as suas vidas activas, podem ser especialmente benéficas tanto para o indivíduo como para a sociedade como um todo.
- (6) A remoção das barreiras à mobilidade geográfica e profissional é um objectivo importante, mas os progressos têm sido lentos. Por conseguinte, é necessário reforçar as políticas para se vencerem essas barreiras. Os Estados-Membros devem, portanto, prestar mais atenção à promoção da mobilidade no mercado de trabalho, por exemplo transitando do trabalho a tempo parcial para trabalho a tempo inteiro, para trabalho independente ou para reformas graduais, e de trabalho não declarado para empregos regulares. Neste contexto, as acções específicas podem incluir incentivos financeiros, regimes de apoio tais como a concessão de subvenções de mobilidade e para formação profissional e medidas legislativas. O papel da educação e da formação profissional numa perspectiva de aprendizagem ao longo da vida é também fundamental sob este aspecto.
- (7) Finalmente, os Estados-Membros devem garantir que os regimes de protecção social complementares, à medida que se tornam um elemento importante da protecção social, sejam concebidos de modo a que não levantem obstáculos à mobilidade e à progressão dos trabalhadores nas suas carreiras.