

## **A reforma das pensões na União Europeia**

### **Pension reform in the European Union**

**Ana Sofia Carvalho**

Assistente convidada da Faculdade de Direito da UP, Investigadora do CIJE

Fevereiro 2014

**RESUMO:** A reforma das pensões na União Europeia está em estudo desde 2010, ano em que o Livro Verde da Comissão Europeia denominado “Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros” lançou um debate à escala europeia sobre os principais desafios com que se defrontam os sistemas de pensões e sobre o modo como a União Europeia pode apoiar os esforços dos Estados-Membros no sentido de providenciar pensões adequadas e sustentáveis. A este repto de debate responderam centenas de intervenientes, tendo sido expressado o desejo de ver as questões relativas às pensões abordadas de uma forma abrangente e coordenada à escala da União Europeia. Assim, em 2012, surgiu o Livro Branco da Comissão Europeia denominado “Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis” que reflete os resultados da consulta lançada pelo Livro Verde e define uma agenda para tornar as pensões adequadas e sustentáveis a longo prazo, criando condições para que tanto as mulheres como os homens participem na força de trabalho ao longo de toda a sua vida e reforçando as oportunidades de constituir poupanças-reforma complementares seguras. Neste artigo explanam-se os desafios e propostas do referido Livro Branco.

**PALAVRAS-CHAVE:** União Europeia, Pensões, Livros Verde e Branco

**ABSTRACT:** Pension reform in the European Union is under study since 2010, the year that the Green Paper of the European Commission called "Towards adequate, sustainable and safe European pension systems" launched a Europe-wide debate about the key challenges facing pension systems and on how the EU can support the efforts of Member States to provide adequate and sustainable pensions. To this challenge answered hundreds of actors, having expressed a wish to see addressed issues relating to pensions with a comprehensive and coordinated manner across the European Union. Thus, in 2012 appears the White Paper of the European Commission entitled "An agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions" reflecting the results of the consultation launched by the Green Paper and setting an agenda to make adequate and sustainable pensions in the long term, creating conditions for both women and men participate in the labor force throughout their lives and enhancing the opportunities to establish additional retirement savings schemes. This article explains the challenges and proposals within the White Paper.

**KEY WORDS:** European Union, Pensions, Green and White Papers

## SUMÁRIO<sup>1</sup>:

1.Introdução

2. A reforma das pensões na União Europeia

2.1. O Livro Verde “Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros”

2.2.O Livro Branco “Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis”

a) Os desafios

b) As recomendações para a reforma

c) Os instrumentos da União Europeia

3. Conclusão

Bibliografia

---

<sup>1</sup> Este artigo corresponde ao texto da comunicação apresentada na Conferência “Temas de Direito Social Comunitário” realizada na Faculdade de Direito da Universidade do Porto a 20 de novembro de 2013, em que participou o Professor Doutor Jorge Leite, personalidade que a Autora pretende homenagear com este artigo.

## 1. Introdução

As primeiras abordagens sociais ao nível do Direito Comunitário foram efetuadas na sombra e por causa dos objetivos económicos das Comunidades Europeias. Progressivamente, as Comunidades Europeias foram assumindo uma vocação social a par da tradicional vocação económica, de tal forma que hoje, já na União Europeia, podemos considerar adquirida e em expansão a vertente social da União, dando-se assim a consolidação definitiva do Direito Social da União Europeia como parcela do Direito da União Europeia<sup>2</sup>.

Vários são os temas clássicos deste Direito Social da União Europeia, desde a liberdade de circulação dos trabalhadores, a matéria de formação e das habilitações profissionais, a matéria de saúde e segurança no trabalho, as condições de trabalho, a igualdade de tratamento no emprego e na atividade profissional e ainda a matéria da segurança social, associada naturalmente à livre circulação de trabalhadores e ao princípio da igualdade de género<sup>3</sup>. A par destes temas clássicos, têm sido desenvolvidos outros como o tema da tutela dos trabalhadores perante vicissitudes económicas das empresas, como a transmissão do estabelecimento, o despedimento coletivo ou a insolvência do empregador, assim como matérias relativas à representação coletiva dos trabalhadores e à negociação coletiva europeia.

Em matéria de segurança social, cumpre desde logo chamar à colação o artigo 34º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, tornada vinculativa pelo Tratado de Lisboa. Este artigo 34º, sob a epígrafe “Segurança social e assistência social”, “surge no capítulo da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia intitulado «Solidariedade» e visa reafirmar o modelo social europeu, respeitando as competências dos Estados-Membros nesta matéria”<sup>4</sup>. Com efeito, “é objectivo da União Europeia contribuir para um *elevado nível de protecção social e de qualidade de vida* nos Estados-Membros”<sup>5</sup>, realizando-se tal objetivo pela coordenação de legislações dos Estados Membros e não pela harmonização das mesmas, tal como o Tribunal de Justiça da União Europeia explicou desde cedo<sup>6</sup>.

“Neste contexto, o artigo 34º, nº 1, promove, de acordo com uma lógica de justiça distributiva, o acesso a recursos adequados a uma existência condigna. Esta disposição delimita o âmbito material de tutela: «*protecção em casos como a maternidade, doença, acidentes de trabalho, dependência na velhice, bem como em caso de perda de emprego*»”<sup>7</sup>. Neste âmbito, novas regras de coordenação foram implementadas pelo pacote legislativo

<sup>2</sup> Cf. PALMA RAMALHO, Maria do Rosário, O Tratado de Lisboa e o modelo social da União Europeia. Algumas notas., in <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/825-1354.pdf> (1.10.2013), pp. 4 e 5.

<sup>3</sup> *Idem*, *Ibidem*, p. 5.

<sup>4</sup> ABRANTES, José João, CANAS DA SILVA, Rita e SOUSA E ALVIM, Mariana, “Comentário ao artigo 34º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia”, in SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Almedina, 2013, p. 402.

<sup>5</sup> *Idem*, *Ibidem*, p. 403.

<sup>6</sup> Neste sentido, *Idem*, *Ibidem*, p. 405. Mais, “a jurisprudência do TJUE tem, reiteradamente, defendido que os Estados-Membros gozam de ampla margem de apreciação na escolha das medidas adequadas à prossecução dos objetivos de política social e do combate à exclusão social.” - Neste sentido, *Idem*, *Ibidem*, p. 412.

<sup>7</sup> *Idem*, *Ibidem*, p. 403.

denominado coordenação modernizada dos sistemas de segurança social constituído pelo Regulamento nº 883/2004<sup>8</sup>, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social e pelo Regulamento nº 987/2009<sup>9</sup>, de 16 de setembro de 2009, que estabelece as modalidades de aplicação do primeiro regulamento referido. Tais novas regras entraram em vigor em 1 de maio de 2010. Estas regras "*não substituem* os sistemas nacionais de segurança social, nem abstraem das inevitáveis diferenças, verificadas nesse âmbito"<sup>10</sup>, exercem como se disse apenas uma função coordenadora da legislação dos estados membros, uma vez que compete aos Estados no uso do poder não transferido para a ordem jurídica comunitária determinar a estrutura e as características dos respetivos sistemas de segurança social, sem prejuízo do respeito pelos princípios do direito da União Europeia, nomeadamente o da livre circulação dos trabalhadores e o da igualdade de tratamento e não discriminação.

As novas regras de coordenação modernizada europeia aplicam-se nomeadamente às pensões por velhice e sobrevivência (cf. artigos 50º a 60º do Regulamento nº 883/2004). Destas regras cumpre sublinhar em geral o seguinte<sup>11</sup>:

- a) Qualquer país onde se tiver descontado para a reforma conserva um registo do seguro até se atingir a idade da reforma;
- b) Todos os países onde se tenha estado seguro, pelo menos, durante um ano devem pagar uma pensão de velhice quando se atinge a idade da reforma oficial desse país (por exemplo, se se tiver trabalhado em três países diferentes, receber-se-ão três pensões diferentes);
- c) O montante da pensão de reforma será calculado de acordo com o registo de seguro em cada país onde se tiver trabalhado, ou seja, o montante que se receberá de cada um dos países corresponde ao tempo em que se esteve coberto pela segurança social desse país;
- d) Quando se reforma, a pessoa receberá um documento recapitulativo com um resumo das decisões de cada país relativas ao seu caso;
- e) A pensão de reforma, mesmo se se tiver trabalhado em vários países, deve ser requerida no país onde se vive, a não ser que nunca se tenha trabalhado nesse país. Neste caso, deverá requerer-se a pensão no último país em que se trabalhou.
- f) A pensão será paga independentemente do país onde se residir na Europa (UE 28 + Islândia, Liechtenstein, Noruega, ou Suíça).
- g) Em geral, são aplicáveis às pensões de invalidez e às pensões de sobrevivência por viuvez ou por orfandade regras idênticas às aplicáveis às pensões de velhice.

Traçado o quadro legislativo atual a nível da União Europeia em matéria de coordenação dos sistemas de segurança social cumpre problematizar a questão da reforma das pensões na União Europeia.

<sup>8</sup> Com a redação que lhe foi dada pelos Regulamentos nºs 988/2009, 1244/2010, 465/2012, 1224/2012.

<sup>9</sup> Com a redação que lhe foi dada pelos Regulamentos nº 1244/2010, 465/2012, 1224/2012.

<sup>10</sup> ABRANTES, José João, CANAS DA SILVA, Rita e SOUSA E ALVIM, Mariana, "Comentário ao artigo 34º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia", in SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, Mariana (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Almedina, 2013, p. 405.

<sup>11</sup> COMISSÃO EUROPEIA, Pensões, in <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=860&langId=pt> (1.10.13).

## **2. A reforma das pensões na União Europeia**

### **2.1. O Livro Verde “Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros”**

A reforma das pensões na União Europeia está em estudo desde 2010, ano em que o Livro Verde da Comissão Europeia denominado “Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros”<sup>12</sup> lançou “um debate à escala europeia por meio de uma consulta prévia aprofundada sobre os principais desafios com que se defrontam os sistemas de pensões e sobre o modo como a UE pode apoiar os esforços dos Estados-Membros no sentido de providenciar pensões adequadas e sustentáveis”<sup>13</sup>. A este repto de debate responderam centenas de intervenientes, bem como o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões, tendo sido expressado o desejo de ver as questões relativas às pensões abordadas de uma forma abrangente e coordenada à escala da União Europeia<sup>14</sup>.

### **2.2. O Livro Branco “Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis”<sup>15</sup>**

Assim, em 2012, surgiu o Livro Branco denominado “Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis”<sup>16</sup> que reflete os resultados da ampla consulta lançada pelo referido Livro Verde e “define uma agenda para tornar as pensões adequadas e sustentáveis a longo prazo, criando condições para que tanto as mulheres como os homens participem fortemente na força de trabalho ao longo de toda a sua vida e reforçando as oportunidades de constituir poupanças-reforma complementares seguras”<sup>17</sup>.

O Livro Branco nesta matéria começa por alertar para o facto de que o envelhecimento da população representa um grande desafio para os regimes de pensões em todos os Estados-Membros. Paralelamente à esperança média de vida que, segundo as projeções, continua a aumentar, há também outro problema imediato, uma vez que a geração do *baby boom* atinge agora a idade da reforma e a população em idade ativa na Europa começa e se prevê que continuará a diminuir. Assim, a menos que os homens e as mulheres, à medida que vivem mais tempo, também se mantenham no emprego mais tempo e poupem mais para a

<sup>12</sup> COMISSÃO EUROPEIA, *Livro Verde “ Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros”*, COM (2010) 365 final, de 7 de julho de 2010.

<sup>13</sup> *Idem, Ibidem*, p. 3.

<sup>14</sup> COMISSÃO EUROPEIA, Livro Branco “Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis”, COM (2012) 55 final, de 16 de fevereiro de 2012, p. 4.

<sup>15</sup> Seguiremos aqui de perto: COMISSÃO EUROPEIA, Livro Branco “Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis”, COM (2012) 55 final, de 16 de fevereiro de 2012, pp. 4 a 16.

<sup>16</sup> COMISSÃO EUROPEIA, Livro Branco “Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis”, COM (2012) 55 final, de 16 de fevereiro de 2012.

<sup>17</sup> *Idem, Ibidem*, p. 3.

reforma, a adequação das pensões não poderá ser assegurada. Este é o ponto de partida do Livro Branco.

## a) Os desafios

Com efeito, os desafios atuais em matéria de pensões identificados neste Livro são:

- i) Garantir a sustentabilidade financeira dos regimes de pensões;
- ii) Manter a adequação das prestações de reforma;
- iii) Aumentar a participação no mercado de trabalho das mulheres e dos trabalhadores mais velhos;
- iv) Papel desempenhado pelos Estados-Membros e pela União Europeia no domínio das pensões.

Expliquemos sucintamente em que consiste cada um destes desafios.

A *garantia da sustentabilidade financeira* dos regimes de pensões é um desafio atualmente porque as pensões representam uma parte muito grande – e cada vez maior – da despesa pública: mais de 10% do PIB, em média, no conjunto da União Europeia, prevendo-se o seu aumento. Além disso, a crise económica e demográfica tem dificultado a gestão e evidenciado lacunas em alguns regimes de pensões.

A nível demográfico, para fazer face ao desafio do envelhecimento da população, o Conselho Europeu de Estocolmo definiu em 2001 uma estratégia com três vertentes: i) redução da dívida pública, ii) aumento do emprego – nomeadamente dos trabalhadores mais velhos – e da produtividade, e iii) reforma dos sistemas de segurança social. Recentemente, esta estratégia tripla para fazer face ao desafio levantado pelo envelhecimento da população foi enriquecida no contexto da estratégia global Europa 2020 e pelo próprio debate lançado pelo Livro Verde já referido.

Outro desafio é *manter a adequação das prestações de reforma*. As pensões – sobretudo as dos regimes públicos – são a principal fonte de rendimento dos europeus idosos, que constituem uma parte significativa e crescente da população da União Europeia (120 milhões, o que corresponde a 24% da população). Com efeito, o objetivo primordial dos regimes de pensões é garantir um rendimento adequado na reforma e permitir que as pessoas mais velhas tenham um nível de vida digno e gozem de independência económica. Embora as recentes reformas dos regimes públicos de pensões tenham em geral melhorado ou mantido o nível de protecção contra a pobreza, a maior parte delas irá resultar em taxas de substituição inferiores (das pensões em relação às remunerações anteriores) no futuro, se se mantiver a idade de reforma inalterada.

Por outro lado, em alguns países, a crise demonstrou claramente que a capacidade dos regimes de pensões por capitalização para reduzir os riscos e absorver os choques tem de ser melhorada.

Também o *aumento da participação no mercado de trabalho das mulheres e dos trabalhadores mais velhos* é um desafio, pois muitos países têm ainda uma margem considerável para melhorar a futura adequação e sustentabilidade dos seus regimes de pensões através do aumento das taxas de emprego, não apenas nas faixas etárias superiores, mas também entre os grupos que apresentam taxas de emprego mais baixas, como as mulheres, os migrantes e os jovens. Com efeito, atingir os objetivos fixados pela União Europeia em matéria de emprego ou igualar o desempenho dos países com melhores resultados poderia quase neutralizar os efeitos do envelhecimento da população sobre o peso das pensões no PIB. De todo o modo, isto dependerá sempre da existência de melhores oportunidades que permitam tanto aos homens como às mulheres mais velhos permanecer no mercado de trabalho. Para este efeito, haverá, por exemplo, que adaptar os locais de trabalho e a organização do trabalho, promover a aprendizagem ao longo da vida, aplicar políticas com uma boa relação custo-eficácia destinadas a conciliar a vida profissional, a vida privada e a vida familiar, tomar medidas para apoiar o envelhecimento saudável e combater desigualdades entre homens e mulheres e a discriminação em razão idade.

Outro desafio é o *papel desempenhado pelos Estados-Membros e pela União Europeia no domínio das pensões*. Com efeito, os Estados-membros são os principais responsáveis pela conceção dos seus regimes de pensões, de acordo com as circunstâncias nacionais. No entanto, o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia exige que a União Europeia apoie e complete as atividades dos Estados-Membros no domínio da proteção social (artigo 153º) e tenha em conta a garantia de uma proteção social adequada na definição e execução das suas políticas (artigo 9º).

Por outro lado, muitas das competências e iniciativas políticas da União Europeia afetam os regimes e as políticas nacionais de pensões. Até agora, a União Europeia tem tomado medidas para resolver questões muito específicas relacionadas com as pensões de modo algo fragmentado<sup>18</sup>, mas tendo em conta a magnitude e a interdependência dos desafios macroeconómicos, sociais e de emprego relacionados com as pensões, é necessário adotar uma abordagem mais global.

Assim, o objetivo do Livro Branco é exatamente orientar os instrumentos políticos da União Europeia no sentido de prestar um maior apoio aos esforços dos Estados-Membros em matéria de reforma das pensões. Para tal, propõe um conjunto de iniciativas que se reforçam mutuamente, que vão desde a legislação sobre incentivos financeiros à coordenação política, passando pela monitorização dos progressos alcançados na realização dos objetivos comuns no quadro integrado e abrangente que constitui a estratégia Europa 2020.

---

<sup>18</sup> Exemplos dessas medidas são a supressão de obstáculos à livre circulação de pessoas, a definição da maneira como os prestadores de pensões privados podem beneficiar do mercado interno, a promoção da igualdade entre homens e mulheres, a luta contra a discriminação e a monitorização da sustentabilidade orçamental.



## **b) As recomendações para a reforma**

Desta forma, surge a necessidade de reformar os regimes de pensões para efeitos de criar um sistema que seja sustentável do ponto de vista financeiro, de modo a que o objetivo básico dos regimes de pensões – a saber, garantir um rendimento adequado na reforma e permitir que as pessoas mais velhas tenham um nível de vida digno e gozem de independência económica – possa ser atingido.

Para isso, nas suas Análises Anuais do Crescimento de 2011 e 2012, a Comissão Europeia apresentou orientações essenciais para as reformas dos regimes de pensões, que contribuem para a consolidação orçamental favorável ao crescimento e asseguram a adequação e a sustentabilidade das pensões. Para atingir estes objetivos, as Análises Anuais do Crescimento sublinharam a importância de garantir um melhor equilíbrio entre o número de anos passados a trabalhar e o número de anos de reforma, bem como de promover a constituição de poupanças-reforma complementares.

Para garantir um melhor equilíbrio entre o número de anos passados a trabalhar e o número de anos de reforma, a Comissão sugere:

- i) Associar a idade da reforma ao aumento da esperança de vida;
- ii) Restringir o acesso à reforma antecipada;
- iii) Apoiar o prolongamento da vida profissional;
- iv) Reduzir as disparidades entre homens e mulheres em matéria de pensões.

Vejamos em que se traduzem estas recomendações.

Relativamente à primeira recomendação, *associar a idade da reforma ao aumento da esperança média de vida*, esta tem por base a ideia de que o aumento da idade efetiva de reforma compensaria, em certa medida, o aumento da longevidade que já ocorreu e não foi tido em consideração nos cálculos das pensões<sup>19</sup>. Por outro lado, associar a idade da reforma à esperança de vida poderia seguidamente contribuir para estabilizar o equilíbrio entre anos de trabalho e anos de reforma. Este aspeto assume vital importância para a sustentabilidade futura. Com efeito, as simulações apresentadas no Relatório de Sustentabilidade de 2009 da Comissão sugerem que aumentar a idade de reforma para ter em conta o aumento da esperança de vida poderia resultar em poupanças orçamentais correspondentes a mais de metade do aumento previsto da despesa com as pensões nos próximos 50 anos, o que contribuiria muito significativamente para o progresso da sustentabilidade orçamental.

Quanto à segunda recomendação, a de *restringir o acesso à reforma antecipada*, é simples de compreender, dado que as reformas dos regimes de pensões destinadas a manter as pessoas mais tempo no mercado de trabalho devem também dar prioridade à supressão das possibilidades injustificadas de reforma antecipada, que podem ser aplicáveis a todos os

<sup>19</sup> De referir que Portugal estabelece uma associação entre o nível das prestações de pensão e o aumento da esperança de vida e ainda que a maioria dos Estados-Membros dá ao trabalhador a possibilidade de obter uma pensão mais elevada se trabalhar durante mais tempo, o que lhe permite compensar a diminuição do valor das pensões numa determinada idade de reforma, preservando assim a adequação da pensão.

trabalhadores ou a determinadas profissões. De qualquer forma, sempre que se eliminam as opções de reforma antecipada, é importante assegurar que são dadas às pessoas em causa condições para trabalhar mais tempo ou, se tal não for possível, que lhes são garantidos rendimentos adequados.

No que respeita à terceira recomendação, *apoiar o prolongamento da vida profissional*, está diretamente relacionada com as duas primeiras. Naturalmente, a supressão progressiva dos regimes de reforma antecipada e o aumento da idade de reforma devem ser acompanhados por medidas adequadas – em matéria de saúde, local de trabalho e emprego – que permitam aos trabalhadores permanecer mais tempo no mercado de trabalho. Exemplos destas medidas podem ser a revisão das idades obrigatórias de reforma que não se justificam, a promoção da saúde e da segurança no trabalho, o acesso à aprendizagem ao longo da vida, a adaptação dos locais de trabalho às necessidades dos trabalhadores mais velhos e a flexibilização dos regimes de trabalho (combinando, por exemplo, o trabalho a tempo parcial com uma pensão parcial). Na ausência de tais medidas, o efeito poderá ser contraproducente, pois as reformas que alterassem a idade da reforma poderiam conduzir a um aumento do número de pessoas dependentes de outro tipo de prestações (por exemplo, de invalidez, desemprego ou assistência social).

Quanto à quarta recomendação, *reduzir as disparidades entre homens e mulheres em matéria de pensões*, tal é essencial pois a persistência das desigualdades entre homens e mulheres no mercado de trabalho leva a que os direitos de pensão das mulheres sejam inferiores. Assim, para resolver o problema da adequação e da sustentabilidade dos regimes de pensões exige-se uma combinação de políticas de emprego e de pensões destinadas a eliminar as diferenças de género nos rendimentos das pensões. Além disso, a redução das desigualdades entre homens e mulheres graças a medidas que facilitem a conciliação da vida profissional com a vida familiar pode igualmente ter benefícios indiretos a longo prazo para os regimes de pensões, pois torna mais fácil constituir família, o que reforça as taxas de natalidade e atenua o declínio de longo prazo da população em idade ativa.

Em termos de dados concretos, em 2009 em 13 Estados-Membros a idade de reforma das mulheres era ainda inferior à dos homens. No entanto, com base na legislação atualmente em vigor, 18 Estados-Membros terão alinhado a idade da reforma dos dois géneros em 2020<sup>20</sup>.

O alinhamento da idade da reforma das mulheres e dos homens pode contribuir significativamente para o aumento da participação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho, bem como para a melhoria dos rendimentos das mulheres.

Relativamente ao outro objetivo paralelo ao de garantir um melhor equilíbrio entre o número de anos passados a trabalhar e o número de anos de reforma, mais concretamente relativamente à *promoção da constituição de poupanças-reforma complementares*, estas

---

<sup>20</sup> Há ainda cinco Estados Membros que têm planos de mais longo prazo para alinhar as idades de reforma e quatro Estados-Membros que não dispõem de legislação em vigor neste domínio. O caso da Croácia, que aderiu em 1 de julho de 2013, não foi contemplado no Livro Branco, pois o mesmo é anterior à adesão.

poupanças-reforma complementares terão de desempenhar um papel mais importante para assegurar a futura adequação das pensões, pelo que os Estados-Membros terão de encontrar formas de melhorar a relação custo-eficácia e a segurança dos regimes complementares de reforma e de tornar equitativo o acesso a estes regimes. Neste âmbito são também importantes os incentivos fiscais e outros tipos de incentivos financeiros, bem como a negociação coletiva, bem como devem ser tidos em conta aspetos relacionados com a igualdade de género para evitar o aumento das disparidades entre homens e mulheres, já que estas últimas dispõem atualmente de menos oportunidades para constituir poupanças-reforma complementares do que os homens.

Sublinhe-se que a crise, por um lado, veio expor a vulnerabilidade dos regimes de pensões por capitalização às crises financeiras e às recessões económicas e, por outro lado, tornou clara a necessidade de repensar o quadro regulador e a conceção dos regimes de pensões a fim de melhorar a segurança das pensões privadas. A União Europeia tem competências legislativas neste domínio, estando já em vigor dois instrumentos: a diretiva relativa à proteção dos trabalhadores assalariados em caso de insolvência do empregador<sup>21</sup> e a diretiva relativa às atividades e à supervisão das instituições de realização de planos de pensões profissionais (IRPPP)<sup>22</sup>. Lembre-se que a consulta sobre o Livro Verde confirmou que o mercado único é um instrumento fundamental para apoiar a adequação e a sustentabilidade orçamental das pensões. A União Europeia pode reforçar o seu quadro regulador para apoiar a realização de planos de pensões profissionais no contexto do sistema global de pensões dos Estados-Membros e para contribuir para a redução do custo das pensões. Nesse sentido, prevê-se a revisão da Diretiva IRPPP com o objetivo de facilitar a atividade transfronteiriça das IRPPP e modernizar a sua supervisão, tendo em conta os diferentes tipos de IRPPP existentes nos Estados-Membros. Por outro lado, há que melhorar a qualidade dos produtos financeiros de poupança-reforma individual não ligados ao emprego, tais como os regimes do terceiro pilar e outros produtos financeiros utilizados para complementar o rendimento dos idosos. Além disso, é indispensável melhorar a informação e a proteção dos consumidores para reforçar a confiança dos trabalhadores e dos investidores em produtos financeiros de poupança-reforma.

Ainda há que notar que uma maior dependência dos regimes complementares de pensões poderá ter como consequência que as pessoas que vão viver para outro Estado-Membro percam uma parte significativa dos seus direitos de pensão. Os seus direitos em matéria de segurança social são garantidos pela legislação da União Europeia (em especial o Regulamento (CE) nº 883/2004, de 29 de abril de 2004, relativo à coordenação dos sistemas de segurança social), mas os regimes privados ficam de fora do âmbito de aplicação desse regulamento. Resulta assim importante adotar medidas que impeçam os regimes complementares de pensões de constituírem obstáculos à mobilidade profissional e à flexibilidade do mercado de trabalho, que contribuem diretamente para o aumento do

---

<sup>21</sup> Diretiva 2008/94/CE de 22 de outubro de 2008

<sup>22</sup> Diretiva 2003/41/CE de 3 de junho de 2003.

crescimento económico da UE, sem que se verifique um impacto adverso sobre a prestação global das pensões complementares.

Por outro lado, os cidadãos que trabalham noutra Estado-Membro precisam não apenas de preservar os seus direitos de pensão aí acumulados, mas também de saber com clareza quais são os seus direitos de pensão acumulados no âmbito de regimes de pensões legais e profissionais. A solução aventada passa pela criação de serviços de rastreamento de pensões em toda a UE. Seria assim possível demonstrar aos cidadãos as vantagens de trabalhar mais tempo e de constituir poupanças-reformas complementares, de modo a manter um rendimento adequado na reforma. Uma harmonização mínima das principais características dos serviços de rastreamento a nível nacional permitir-lhes-ia ficar interligados e formar uma rede europeia de serviços de rastreamento.

### **c) Os instrumentos da União Europeia**

Constituindo as políticas nacionais em matéria de pensões, cada vez mais, uma preocupação generalizada, a ajuda prestada pela União Europeia aos Estados-Membros para a realização dos objetivos de adequação e sustentabilidade das pensões assume uma importância crescente. Com efeito, a União Europeia pode congrega uma série de instrumentos políticos para promover pensões adequadas, seguras e sustentáveis, desde logo a sua *legislação*, o seu *financiamento* e a sua *coordenação de políticas*, no entanto, os Estados-Membros continuam, claramente, a ser os principais responsáveis pela realização destes objetivos.

Em termos de *legislação*, a União Europeia não tem poderes para legislar sobre a conceção enquanto tal dos regimes de pensões nos Estados-Membros, no entanto pode legislar sobre questões que afetam o funcionamento do mercado interno (livre circulação de pessoas, livre prestação de serviços, proteção dos consumidores), a fim de combater a discriminação (em razão do género e da idade em particular) e de proteger os direitos dos trabalhadores. Nesta matéria, no anexo 1 do Livro Branco, relativo a Iniciativas da UE em apoio dos esforços dos Estados-Membros, a Comissão comprometeu-se a<sup>23</sup>:

- apresentar uma proposta legislativa de revisão da Diretiva IRPPP. A revisão tem como objetivo manter condições equitativas em relação à Diretiva Solvência II e promover uma maior atividade transfronteiriça neste domínio, bem como contribuir para melhorar a situação geral em matéria de pensões na UE, ajudando deste modo, a responder aos desafios do envelhecimento demográfico e da dívida pública;
- tomar iniciativas para assegurar uma proteção mais eficaz dos direitos de pensão dos trabalhadores no âmbito dos regimes profissionais em caso de insolvência do empregador,

<sup>23</sup> Anexo 1 (Iniciativas da UE em apoio dos esforços dos Estados-Membros) do Livro Branco “Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis”, COM (2012) 55 final, de 16 de fevereiro de 2012, pp. 17 a 20.

com base no artigo 8º da Diretiva 2008/94/CE, tendo em conta uma avaliação horizontal da aplicação da Diretiva em toda a União Europeia e a jurisprudência do TJUE;

- apresentar uma iniciativa destinada a melhorar a qualidade dos produtos de reforma do terceiro pilar para homens e mulheres;
- reatar os trabalhos sobre a diretiva relativa à transferibilidade das pensões que fixará normas mínimas para a aquisição e a manutenção dos direitos a pensão complementar. Paralelamente à promoção da mobilidade transfronteiriça das pensões para todas as profissões, a Comissão prosseguirá igualmente os trabalhos em curso sobre um fundo de pensões pan-europeu para investigadores;
- analisar a oportunidade de alargar o âmbito de aplicação do Regulamento nº 883/2004 relativo à coordenação dos sistemas de segurança social a certos regimes profissionais;
- promover o desenvolvimento de serviços de rastreamento das pensões que permitam às pessoas manter-se a par dos seus direitos de pensão adquiridos em empregos diferentes. No contexto da revisão da Diretiva IRPPP e da proposta de Diretiva relativa à transferibilidade, a Comissão refletirá sobre o modo como se poderá assegurar o fornecimento da informação necessária para o rastreamento das pensões e apoiará um projeto-piloto sobre o rastreamento transfronteiriço;
- examinar as regras fiscais relativas i) às transferências transfronteiriças do capital de pensões profissionais e do capital de seguros de vida, ii) às contribuições para seguros de vida pagas a prestadores estabelecidos noutro país da União Europeia e iii) aos rendimentos de investimentos transfronteiriços dos prestadores de pensões e de seguros de vida, incluindo os rendimentos de bens imóveis e ganhos de capital, a fim de se verificar se tais regras constituem obstáculos fiscais discriminatórios, à mobilidade transfronteiriça e ao investimento transfronteiriço; se necessário a Comissão interporá processos por infração. Além disso, a Comissão examinará com os Estados-Membros o modo de reduzir o risco de dupla tributação das pensões transfronteiriças (ou, pelo contrário, o risco de estas não estarem sujeitas a qualquer tributação);
- examinar a necessidade de eliminar os obstáculos relacionados com o direito dos contratos que dificultam a conceção e distribuição de produtos de seguro de vida com funções de poupança/investimento, com o objetivo de facilitar a distribuição transfronteiriça de certos produtos de pensão privados.

Em termos de *financiamento*, a União Europeia pode igualmente mobilizar fundos para realizar determinados objetivos políticos relacionados com as pensões, sendo o Fundo Social Europeu de longe o instrumento mais importante para efeito, podendo ser utilizado para melhorar a empregabilidade e criar mais oportunidades no mercado de trabalho para os trabalhadores mais velhos.

Em termos de *coordenação das políticas*, a estratégia Europa 2020 implica uma maior coordenação das políticas nacionais no contexto do Semestre Europeu, com base,

nomeadamente nas recomendações específicas por país<sup>24</sup>. Este processo é sustentado pelo trabalho dos comités relevantes, designadamente o Comité de Política Económica, o Comité de Protecção Social e o Comité do Emprego, que examinam em pormenor os desafios específicos relacionados com a adequação e a sustentabilidade das pensões e o prolongamento da vida profissional.

### 3. Conclusão

Tendo em conta a análise efectuada pelo Livro Branco, chegamos à conclusão de que muitos dos regimes de pensões existentes na União Europeia têm de ser em certa medida ajustados para poderem assegurar pensões adequadas de forma sustentável. O referido Livro Branco apresenta uma estratégia destinada a tornar as pensões adequadas, sustentáveis e seguras ao longo das próximas décadas. Embora, como vimos, os desafios sejam muitos (nomeadamente os relacionados com as alterações demográficas e a sustentabilidade das finanças públicas), existem possibilidades e meios de os superar.

Na conjuntura da atual crise da dívida soberana é muito importante para a União Europeia que todos os Estados Membros consigam responder aos atuais desafios no domínio dos regimes de pensões, devendo as reformas dos regimes de pensões ficar sujeitas a uma vigilância estreita no contexto da estratégia Europa 2020. Com efeito, é necessária uma abordagem mais europeia para superar os desafios que se levantam aos regimes de pensões, em consonância com as sucessivas conclusões do Conselho Europeu que preconizam uma coordenação mais estreita da política económica. É necessário agir e implementar as ações apresentadas no Livro Branco, devendo os Estados-Membros, as instituições europeias e todos os intervenientes, em especial os parceiros sociais, conjugar esforços para responder em conjunto e no âmbito das respetivas atribuições aos desafios levantados pelo envelhecimento da população.

Os regimes de pensões têm de contribuir para o crescimento na Europa através da promoção do envelhecimento ativo, mas, simultaneamente, é indispensável que continuem a ser um instrumento adequado e sustentável no cerne do modelo social europeu, capaz de manter o nível de vida dos europeus mais velhos e garantir a dignidade da pessoa humana.

Aguardemos desenvolvimentos nesta matéria para ver o que o futuro nos reserva.

---

<sup>24</sup> Neste âmbito, em termos de referências do Memorando de Entendimento, “O Memorando de Entendimento (ME) português não prevê condicionalidades no que respeita à reforma do sistema de pensões na sua globalidade (tendo em conta a importante reforma efectuada em 2007). No entanto o ME prevê condicionalidades específicas no que se refere ao lado da despesa da política orçamental:

— «Reduzir as pensões acima de 1500 euros, de acordo com as taxas progressivas aplicadas às remunerações do sector público, a partir de janeiro de 2011, com o objectivo de obter poupanças de, pelo menos, 445 milhões de euros.»

— «Suspender a aplicação das regras de indexação de pensões e congelar as mesmas, exceto para as pensões mais baixas, em 2012.»”.

## Bibliografia

ABRANTES, JOSÉ JOÃO / SILVA, RITA CANAS DA / ALVIM, MARIANA SOUSA E, "Comentário ao artigo 34º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia", in SILVEIRA, Alessandra e CANOTILHO, MARIANA (coord.), *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia Comentada*, Almedina, 2013.

COMISSÃO EUROPEIA, *Livro Branco "Uma agenda para pensões adequadas, seguras e sustentáveis"*, COM (2012) 55 final, de 16 de fevereiro de 2012.

COMISSÃO EUROPEIA, *Livro Verde " Regimes europeus de pensões adequados, sustentáveis e seguros"*, COM (2010) 365 final, de 7 de julho de 2010.

COMISSÃO EUROPEIA, *Pensões*, in <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=860&langId=pt> (1.10.13).

RAMALHO, MARIA DO ROSÁRIO PALMA, *O Tratado de Lisboa e o modelo social da União Europeia. Algumas notas*, in <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/825-1354.pdf> (1.10.2013).