



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 4 de junho de 2021
(OR. en)

9145/21

SOC 356
EMPL 266
ECOFIN 509

NOTA

de:	Comité da Proteção Social
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Principais conclusões do Relatório do Comité da Proteção Social e da Comissão Europeia de 2021 sobre a adequação das pensões – Aprovação

Junto se enviam, à atenção das delegações, as principais conclusões do relatório em epígrafe, adotadas pelo Comité da Proteção Social em 18 de maio de 2021, tendo em vista a sua aprovação pelo Conselho (EPSCO) de 14 de junho de 2021.

O relatório completo, elaborado conjuntamente pela Comissão Europeia (DG EMPL) e pelo Comité da Proteção Social, consta do documento 9145/21 ADD 1 e ADD 2.

Relatório de 2021 sobre a adequação das pensões

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

O Princípio 15 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais promove o direito a rendimentos e pensões na velhice. Conforme descrito no Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais¹, o relatório de 2021 sobre a adequação das pensões, elaborado conjuntamente pelo Comité da Proteção Social e pela Comissão Europeia, apoia os esforços nacionais para assegurar pensões adequadas e rendimentos mínimos, através da análise da adequação das pensões atuais e futuras, ouseja: de que forma contribuem para **manter o rendimento de homens e mulheres** ao longo de todo o **período de reforma** e para **prevenir a pobreza na velhice**. O aumento da longevidade e a diminuição da população ativa exercerão pressão sobre os regimes de pensões europeus nas próximas décadas. Embora seja expectável que a crise da COVID-19 tenha um impacto nos rendimentos de velhice, nesta fase é prematuro tirar conclusões sobre este assunto, que será abordado na próxima edição do presente relatório. O relatório destaca os seguintes aspetos:

– depois de uma década de melhorias, não se avançou mais no sentido de reduzir o risco de pobreza ou de exclusão social para as pessoas idosas na UE –

1. **As taxas de pobreza ou exclusão social na velhice aumentaram ligeiramente desde 2016, embora continuem a ser significativamente mais baixas do que em 2008.** Em 2019, quase 18,5 % das pessoas com 65 anos ou mais na UE (16,1 milhões) encontravam-se em risco de pobreza ou de exclusão social, enquanto em alguns países esta percentagem pode chegar aos 50 %. O risco de escassez de rendimentos entre as pessoas idosas aumentou ligeiramente nos últimos três anos, ao passo que a privação continuou a diminuir. Ao mesmo tempo, tendo em conta o aumento previsto da população idosa, deverá aumentar o número absoluto de pessoas idosas em risco de pobreza.

¹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, SWD(2021) 46 final

2. **Desde 2016, o rendimento das pessoas idosas diminuiu ligeiramente em relação ao rendimento das gerações mais novas, o que reflete o crescimento continuado dos rendimentos das pessoas em idade ativa.** Em 2019, o rendimento médio das pessoas idosas na UE perfazia 89 % do rendimento da população em idade ativa (18-64 anos), verificando-se grandes diferenças entre os países. A longo prazo, o aumento dos níveis de educação das gerações mais jovens é um fator essencial que determina as diferenças de rendimento entre as gerações. Nos Estados-Membros, os rendimentos de pensões representam entre um e dois terços dos rendimentos do trabalho em fim de carreira.
3. **A nível da UE, o tempo de reforma diminuiu ligeiramente ao longo da última década, uma vez que, em vários Estados-Membros, a idade de saída do mercado de trabalho tem vindo a aumentar a um ritmo mais rápido do que a esperança de vida.** A reforma, medida a partir do momento em que se deixa o último emprego, dura em média pouco mais de vinte anos, ligeiramente menos de metade da duração da vida ativa. Embora muitos países tenham vindo a tornar mais restritivas as condições de saída do mercado de trabalho e de reforma antecipada, estas medidas são ainda relativamente recentes e pode ainda não ser claramente visível todo o seu potencial impacto no tempo de reforma.

– manter um nível de vida adequado ao longo da reforma continua a ser um desafio, particularmente para as mulheres –

4. **As desigualdades de género acentuam-se na velhice.** Na UE-27, a disparidade entre os sexos no que toca à pobreza é maior na velhice do que na idade ativa, enquanto a disparidade entre os sexos no que diz respeito às pensões, causada pelo impacto agregado das desigualdades no mercado de trabalho, continua a ser importante (29,5 % em 2019), apesar de uma ligeira diminuição (de 32,3 % em 2016), tendo havido pouca convergência entre os países.
5. **O risco de pobreza na velhice para as mulheres torna-se mais elevado depois dos 75 anos,** uma vez que as mulheres têm uma esperança de vida mais longa e, em muitos casos, estão sozinhas. As pensões de sobrevivência ajudam a redistribuir rendimentos às mulheres idosas, mas não são suficientes para compensar as desigualdades durante a carreira.

6. **Os créditos de pensão por interrupções de carreira por motivos familiares ou de desemprego constituem uma alavanca política eficaz para proteger os direitos à pensão.** As projeções mostram que os créditos pela guarda de crianças ou por desemprego limitam significativamente o impacto das interrupções de carreira nas prestações de reforma na maioria dos Estados-Membros e que os créditos por cuidados a um adulto dependente estão a tornar-se mais generalizados, embora ainda haja lacunas.
7. **Os cuidados de saúde e os serviços de cuidados de longa duração a preços acessíveis e de qualidade são importantes para manter um nível de vida adequado ao longo da reforma.** Apesar de nos últimos três anos ter diminuído a percentagem de pessoas idosas que não têm meios para pagar serviços de cuidados de saúde, ainda há demasiados idosos europeus, na sua maioria mulheres, que não têm possibilidade de pagar os cuidados de longa duração de que necessitam; por exemplo, um em cada três não pode pagar cuidados ao domicílio.
- subsistem desigualdades de rendimento entre as pessoas idosas, embora as políticas fiscais e de pensões possam contribuir para as atenuar –*
8. **A desigualdade de rendimentos na velhice subsiste, mas, graças ao impacto redistributivo dos regimes fiscais e de pensões, é menor do que na idade ativa na maioria dos Estados-Membros.** Entre 2007 e 2019, a desigualdade de rendimentos entre as pessoas com idade igual ou superior a 65 anos aumentou ligeiramente na UE-27. A taxa de substituição do rendimento é sobretudo maior no caso das pessoas com salários baixos, apoiando assim a partilha de recursos e a redistribuição entre os grupos socioeconómicos. O tratamento fiscal das contribuições e prestações para as pensões afeta a distribuição e a adequação dos rendimentos na reforma.
9. **O grau de pobreza na velhice continuou a aumentar gradualmente ao longo dos últimos três anos,** o que significa que os idosos pobres estão a ficar ainda mais para trás em relação ao resto da população e que seria necessário um esforço maior para aumentar os seus rendimentos para níveis acima do limiar da pobreza.

10. **As prestações mínimas de velhice podem ser importantes para salvaguardar a adequação das pensões no caso das pessoas com carreiras curtas ou rendimentos baixos.**

Os Estados-Membros criaram diversos regimes de rendimento mínimo, muitos deles não contributivos e baseados nas necessidades. A percentagem de pessoas idosas que dependem de prestações mínimas, mais frequentemente mulheres, permaneceu geralmente estável nos últimos três anos, enquanto foram sendo adotadas em vários países novas medidas para alargar a proteção do rendimento mínimo na velhice.

– as carreiras terão futuramente de ser mais longas para manter a adequação das pensões –

11. **A adequação das pensões dependerá cada vez mais de carreiras mais longas.**

As projeções do cenário teórico mostram que, na maioria dos Estados-Membros, as pessoas que se reformarem em 2059 terão pensões mais baixas em relação ao rendimento do seu trabalho do que os reformados em 2019 com uma carreira semelhante. Tanto a idade de acesso à pensão de velhice como a idade efetiva de reforma deverão continuar a subir nas próximas décadas e as oportunidades de reforma antecipada a diminuir, embora com diferenças significativas entre os países. O aumento previsto da duração da carreira fica maioritariamente aquém do aumento da idade de acesso à pensão de velhice e não seria suficiente para evitar o declínio relativo dos níveis de prestações.

12. **Na maioria dos países, a idade de entrada no mercado de trabalho tem menos influência nos níveis das pensões do que a idade da reforma.** Embora as projeções mostrem que trabalhar dois anos para além da idade da reforma pode trazer benefícios substanciais, uma carreira longa que comece mais cedo mas que termine na idade normal da reforma, o que pode ser o caso de muitos trabalhadores pouco qualificados, pode não levar a taxas de substituição muito elevadas na maioria dos Estados-Membros, o que suscita dúvidas quanto à forma como os sistemas de pensões recompensam as carreiras profissionais longas.

– os sistemas de pensões evoluem numa economia e num mercado de trabalho em constante mudança e, para manter a sua adequação, pode ser necessário reconsiderar as fontes de financiamento –

13. **Embora muitas das reformas realizadas tenham continuado a promover o prolongamento da vida ativa, vários Estados-Membros tomaram igualmente medidas destinadas a reforçar a adequação das pensões.** As principais tendências em termos de novas medidas nos últimos anos foram a promoção da aposentação mais tardia por meio de incentivos, o aumento da capacidade de manutenção dos rendimentos, bem como da inclusividade dos sistemas de pensões, nomeadamente a cobertura do emprego atípico e do emprego por conta própria, a continuação dos esforços para alargar a proteção contra a pobreza, como a instituição das prestações mínimas, e a reforma do financiamento das pensões.
14. **A despesa com as prestações de velhice representa uma percentagem importante do PIB e do total das despesas com a proteção social e manteve-se praticamente inalterada a nível da UE entre 2005 e 2018.** O impacto da evolução demográfica foi compensado em grande medida pelas políticas orçamentais. Embora a média se situe em 10,8 % do PIB, a despesa varia significativamente entre os países (entre 4,6 % e 13,7 % do PIB em 2018), o que reflete as diferentes conceções dos sistemas de pensões e de proteção social em geral. Ao mesmo tempo, o aumento da despesa com as pensões durante este período esteve associado a uma desigualdade de rendimentos ligeiramente inferior entre as pessoas idosas na maioria dos Estados-Membros.

15. **A conceção dos sistemas fiscais e das contribuições sociais, incluindo os seus critérios de elegibilidade e progressividade, afeta a base de financiamento dos sistemas de pensões e a sua resiliência numa economia e mercado de trabalho em mudança.** Embora na UE as pensões de velhice sejam sobretudo financiadas por contribuições sociais, entre 2005 e 2018 observou-se uma transição generalizada para o financiamento proveniente das receitas do Estado, o que reflete em grande medida um declínio na percentagem paga pelos empregadores. O envelhecimento da população e as mudanças que ocorrem no mercado de trabalho exercem pressão sobre os sistemas baseados em contribuições, o que torna necessário explorar fontes de financiamento diferentes, nomeadamente alargando o tipo de rendimento utilizado como base de tributação e transferindo os impostos sobre os rendimentos do trabalho para outros tipos de rendimento. Para cumprir os objetivos sociais dos sistemas de pensões, mantendo simultaneamente a sustentabilidade, os Estados-Membros podem ter de adotar abordagens de financiamento diferentes. Em regra, as receitas provenientes da tributação geral têm sido mais estáveis do que os rendimentos do trabalho e destiná-las ao financiamento da proteção social poderia contribuir para a base de financiamento. São cada vez mais exploradas outras fontes de financiamento, como o imposto sobre o valor acrescentado, já utilizado em alguns Estados-Membros, ou os impostos ambientais.

Tendo em conta o que precede, o Comité da Proteção Social considera que são necessários mais esforços para aplicar os princípios pertinentes do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, como também se preconiza no Plano de Ação². A UE deve continuar a apoiar os esforços feitos a nível nacional para garantir a adequação das pensões, nomeadamente promovendo a igualdade de género a nível das pensões e dos créditos de pensão para interrupções de carreira relacionadas com a prestação de cuidados. As iniciativas destinadas a reforçar a igualdade e a proteção dos rendimentos durante a vida ativa, como a diretiva relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar³, bem como a promoção do emprego dos jovens e do prolongamento da vida ativa, podem ajudar os trabalhadores de hoje a acumular pensões adequadas. São necessários esforços sustentados para garantir uma cobertura adequada e oportunidades de adquirir direitos de pensão para os trabalhadores atípicos e os trabalhadores por conta própria, na sequência da Recomendação do Conselho relativa ao acesso à proteção social⁴, bem como para adaptar os sistemas de pensões às necessidades de uma população ativa flexível e em mobilidade.

O Comité da Proteção Social preconiza a realização de um debate alargado e aberto sobre a forma como os sistemas de pensões, a par de políticas sociais, fiscais e de emprego mais alargadas, podem apoiar a adequação dos rendimentos de velhice num contexto de envelhecimento demográfico e de um mercado de trabalho em mudança. O Comité da Proteção Social convida o Comité de Política Económica a dar seguimento ao documento conjunto de 2019 sobre as pensões, refletindo conjuntamente sobre as conclusões dos relatórios de 2021 sobre a adequação das pensões, sobre os cuidados de longa duração e sobre o envelhecimento.

A adequação e as desigualdades das pensões exigem um acompanhamento e uma análise contínuos, sobretudo no contexto da crise da COVID-19 e do seu impacto expectável nos mercados de trabalho, na proteção social e na coesão social. É pois intenção do Comité da Proteção Social e da Comissão elaborar o quinto relatório sobre a adequação das pensões, a adotar em 2024.

² Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, COM(2021) 102 final

³ Diretiva (UE) 2019/1158 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores

⁴ Recomendação do Conselho, de 8 de novembro de 2019, relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria