Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao aumento da transferibilidade dos direitos à pensão complementar»

COM(2005) 507 final — 2005/0214 (COD)

(2006/C 185/08)

Em 15 de Dezembro de 2005, nos termos do artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, o Conselho decidiu consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supramencionada.

A Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, incumbida de preparar os correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 20 de Março de 2006, sendo relatora **U. ENGELEN-KEFER**.

Na 426.ª reunião plenária de 20 e 21 de Abril de 2006 (sessão de 20 de Abril), o Comité Económico e Social Europeu adoptou, por 103 votos a favor, 19 votos contra e 11 abstenções, o seguinte parecer:

1. **Conclusões e recomendações do Comité**

1.1 O CESE regozija-se com os objectivos enunciados na proposta de directiva, ainda que nem sempre concorde com as medidas previstas para alcançar esses objectivos.

1.2 O Comité pergunta-se, com efeito, se as normas que prevêem derrogações e isenções serão realmente adequadas para a prossecução dos referidos objectivos. Isto aplica-se, por um lado, às regras de isenção da transferibilidade e, por outro, aos longos períodos de transição para a redução progressiva dos períodos de estágio.

1.3 Mais importante ainda, o objectivo de promover a mobilidade e de assegurar rendimentos adicionais efectivos na velhice só poderá ser alcançado se os diferentes regimes fiscais dos Estados-Membros forem harmonizados.

1.4 Assim, caberá ter em atenção os pontos de vista seguintes numa futura revisão da proposta de directiva:

— Para reduzir os entraves à mobilidade dos trabalhadores importa desenvolver um sistema suficientemente coerente, tanto no que respeita à aquisição como à conservação e à transferência dos direitos à pensão complementar. Para tal, terão de ser consideradas as incidências nos diferentes regimes complementares de pensão dos Estados-Membros bem como a possibilidade de um aumento dos encargos financeiros deles decorrentes.

— A participação financeira dos empregadores é necessária e recomendável para o desenvolvimento das pensões complementares. Para evitar as repercussões negativas impõem-se, assim, disposições transitórias que permitam aos empregadores adaptar-se progressivamente aos regimes de pensões.

— Para que os objectivos fundamentais da directiva possam ser alcançados, os prazos de transposição deverão ser tão curtos quanto possível e adaptados às necessidades reais de cada país.

— Da mesma forma, a isenção geral e ilimitada de determinadas modalidades de aplicação deveria ser repensada.

— Devem ser desenvolvidas acções de supressão dos entraves à mobilidade no domínio dos regimes complementares de pensão como medidas de acompanhamento ao tratamento fiscal desses regimes.

2. **Introdução**

Em 20 de Outubro de 2005, a Comissão Europeia apresentou uma proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao aumento da transferibilidade dos direitos à pensão complementar. A Comissão justificou a sua proposta com a importância crescente dos regimes complementares de pensão para a cobertura dos riscos ligados à velhice, que tornava necessário eliminar os entraves à mobilidade. Esses entraves deverão ser suprimidos para a mudança de emprego quer entre Estados-Membros quer no interior de cada Estado-Membro.

2.1 A Comissão cita em seguida os entraves a eliminar:

— Condições para a aquisição de direitos à pensão,

— Disposições em matéria de conservação de direitos latentes,

— Regulamentação da transferibilidade dos direitos.

Além disso, a Comissão considera que a mobilidade poderá ser facilitada se os trabalhadores forem informados das consequências da mudança de emprego para os seus direitos à pensão.

2.2 A Comissão descreve a proposta como o corolário de um prolongado intercâmbio de informações e de experiência a nível europeu. As negociações sobre um acordo entre os parceiros sociais não foram incluídas face às diferentes concepções sobre os fins e os meios de uma acção comunitária.

2.3 Baseando-se nos artigos 42.º e 94.º do Tratado CE, a proposta da Comissão visa introduzir princípios comuns para a formulação das disposições jurídicas dos Estados-Membros nesta matéria. Desta forma poderão ser igualmente superados os obstáculos à implantação de empresas noutro Estado-Membro devidos à dificuldade de aí recrutar pessoal qualificado por este se encontrar retido noutras empresas em virtude das disposições dos regimes complementares de pensão.

2.4 A Comissão optou por uma directiva por considerar que só assim se alcançaria um bom equilíbrio entre os direitos dos trabalhadores em matéria de livre circulação e a necessária flexibilidade para que os legisladores nacionais possam transpor as disposições da directiva com especial atenção às especificidades dos regimes complementares de pensão do seu país.

3. **Síntese da proposta da Comissão**

3.1 A proposta de directiva utiliza definições semelhantes às da Directiva 98/49/CE.

3.2 A proposta estabelece o princípio de que as contribuições para um regime complementar de pensão prestadas por um trabalhador, ou por um empregador em nome do trabalhador, não podem ser perdidas com a cessação da relação laboral, ainda que essas contribuições não dêem direito a beneficiar posteriormente de uma pensão. Assim, é necessário assegurar que as contribuições feitas possam ser reembolsadas ou transferidas.

3.3 Para garantir que sobretudo os jovens trabalhadores não percam os seus direitos ao mudarem de emprego, a Comissão propõe que a idade mínima a partir da qual possam ser obtidos direitos à pensão complementar não ultrapasse os 21 anos.

Ao mesmo tempo, o período de carência (isto é, o período após conclusão do contrato de trabalho durante o qual o trabalhador não pode inscrever-se no regime complementar de pensão), não deve exceder um ano.

Da mesma forma, os chamados períodos de estágio, ou seja, períodos de inscrição no final dos quais o trabalhador obtém direitos adquiridos, não devem ser ultrapassar os dois anos.

3.4 No entender da Comissão é necessário realizar um ajustamento equitativo dos direitos à pensão latentes, embora devam ser os Estados-Membros a decidir de que forma e com que meios efectuar esse ajustamento. Além disso, para os direitos à pensão reduzidos, o regime complementar de pensão deverá prever a possibilidade não só da transferência como também do reembolso dos direitos em caso de mudança de emprego, contanto que esses direitos não ultrapassem um determinado limite, a definir pelos Estados-Membros.

3.5 Para fomentar a mobilidade e mitigar os inconvenientes da mudança de emprego, a transferência de direitos adquiridos do regime complementar de pensão de um empregador para o de um outro será facilitada. Para tal, a transferência não deverá conduzir a desvantagens financeiras em consequência de métodos de cálculo diferentes ou do acréscimo de encargos adicionais.

3.6 Em qualquer dos casos, caberá ao trabalhador decidir se prefere transferir os seus direitos ou conservá-los no regime anterior.

3.7 A proposta prevê ainda que os trabalhadores sejam informados, a seu pedido e dentro de um prazo determinado, sobre as consequências da mudança de emprego para os direitos ao abrigo dos regimes complementares de pensão.

3.8 *Transposição*

A directiva deverá ser transposta pelos Estados-Membros até 1 de Julho de 2008.

Os Estados-Membros poderão beneficiar de um período adicional de 60 meses (a partir de 1 de Julho de 2008) para a redução para dois anos dos períodos de estágio. A utilização desse período deve ser fundamentada.

3.9 As caixas de apoio, as empresas que constituem reservas no balanço e os regimes complementares de pensão que funcionem por repartição poderão ser isentadas ilimitadamente das obrigações de transferência. A Comissão deverá ser informada dos motivos concretos dessa isenção. O Estado-Membro em questão deverá comunicar que medidas tomou ou pretende tomar para introduzir essa transferibilidade. O mais tardar em 2018 avaliar-se-á da necessidade de novas medidas para melhorar a transferibilidade nomeadamente para esses regimes.

4. **Apreciação global**

4.1 Dado que as posições dos parceiros sociais quanto ao âmbito e ao conteúdo de uma regulamentação comunitária nesta matéria são demasiado extremadas, não se recorreu à possibilidade de um acordo entre parceiros sociais, previsto no artigo 139.º do Tratado CE.

4.2 Contudo, a CES, a UNICE e o CEEP reconheceram no preâmbulo do acordo-quadro sobre contratos de trabalho a termo que são necessárias inovações nos sistemas sociais das empresas para os adaptar às condições actuais e sobretudo para permitir a transferibilidade dos direitos.

4.3 É clara a intenção geral de alterar radicalmente as bases jurídicas para a obtenção e manutenção dos direitos à pensão complementar. Ainda que as relações laborais se inscrevam num contexto completamente diferente do da livre circulação dos trabalhadores, os parceiros reconhecem através do acordo que as condições de emprego estão em mutação e que isso requer uma adaptação dos regimes sociais das empresas.

4.4 Isso corresponde, de resto, ao importante papel que os parceiros sociais assumem na configuração dos regimes complementares de pensão na maior parte dos Estados-Membros. Dado que as medidas se limitam ao domínio nacional, torna-se compreensível a opção da Comissão por uma directiva.

4.4.1 Os pormenores dos regimes complementares de pensão devem ser decididos pelos Estados-Membros, através, por exemplo, de acordos colectivos com os parceiros sociais. Assim, a nível europeu, as regras sobre as condições de aquisição devem limitar-se aos princípios e propor orientações para as medidas a nível nacional, dando desta forma espaço de manobra suficiente aos parceiros sociais para a negociação colectiva.

4.4.2 O artigo 4.º da directiva deve ser substituído pelo seguinte texto: «se as condições de aquisição, incluindo idade mínima, prazos de espera e/ou períodos de contribuições, estiverem estipuladas, essas condições devem ser justas e fundamentadas de forma objectiva (e não discriminatória).».

4.5 A mudança de emprego pode repercutir-se negativamente na obtenção de direitos à pensão complementar e no montante dos mesmos.

Este facto influencia a decisão dos trabalhadores de mudar ou não de emprego, embora essa decisão também dependa de muitos outros factores.

4.6 Devido sobretudo à evolução demográfica, as prestações dos regimes nacionais de segurança social mesmo nos Estados-Membros em que esses regimes constituem a principal fonte dos rendimentos das pensões não serão no futuro suficientes para assegurar os níveis de vida actuais. Por esse motivo, os regimes complementares de pensão tornam-se cada vez mais importantes, ainda que sofram eles próprios o impacto negativo da evolução demográfica.

4.7 Atendendo ao objectivo central do mercado interno de garantir a livre circulação de pessoas, mas também à necessidade de melhorar as condições-quadro para os regimes complementares de pensão, deve ser encarada positivamente a abordagem da Comissão para a supressão dos entraves à mobilidade provocados pelos regimes complementares de pensão.

4.8 Acresce que o artigo 40.º do Tratado CE incumbe o Conselho de tomar, «por meio de directivas ou de regulamentos, as medidas necessárias à realização da livre circulação de trabalhadores». Assim, a base jurídica para a proposta proporcionada pelo artigo 42.º é reforçada pelo artigo 40.º.

4.9 A supressão dos entraves à mobilidade reveste igualmente uma importância enorme para a consecução do objectivo essencial da Estratégia de Lisboa de tornar a Europa mais competitiva pela criação de uma sociedade do conhecimento. A sociedade do conhecimento é indispensável para o desenvolvimento social e é ao mesmo tempo o principal factor da produtividade. Baseia-se na inovação e na riqueza de ideias dos cidadãos. A sua realização passa por um intercâmbio permanente de conhecimentos e experiências. A mobilidade dos trabalhadores pode dar um contributo decisivo a esse objectivo. Além disso, a garantia da coesão social faz também parte da Estratégia de Lisboa. A proposta da Comissão merece, pois, ser apoiada também por estas razões. Os objectivos do projecto de directiva da Comissão merecem, pois, ser apoiados também por estas razões.

4.10 Cabe de resto referir que já o Regulamento (CEE) n.º 1408/71 do Conselho, de 14 de Junho de 1971, e relativo à aplicação dos regimes de segurança social aos trabalhadores assalariados e aos membros da sua família que se deslocam no interior da Comunidade analisara o problema da redução dos entraves nomeadamente no domínio das pensões. Uma das primeiras medidas ao nível da política social deve ser a supressão dos entraves e das consequências negativas da liberdade de circulação. A proposta da Comissão representa, deste modo, uma continuação dessa política, sobretudo atendendo à lacuna jurídica no que respeita aos regimes complementares de pensão que importa colmatar dada a sua importância crescente para assegurar um nível de vida adequado na velhice.

4.11 A proclamação pela Comissão Europeia de 2006 como Ano Europeu da Mobilidade dos Trabalhadores permite lançar atempadamente acções de supressão dos entraves à mobilidade.

4.12 Os Estados-Membros possuem regimes complementares de pensão muito distintos, cuja harmonização progressiva só será possível no quadro comunitário, a fim de facilitar a passagem de um regime complementar de pensão para outro.

4.13 Ainda que seja necessária uma intervenção a nível comunitário, não faria sentido, no interesse da homogeneidade das condições de vida e de trabalho, promover, por um lado, a harmonização para as mudanças de regime entre Estados e negligenciar, por outro, as mudanças de emprego no interior de cada Estado-Membro. Torna-se assim necessário seguir a solução proposta pela Comissão de suprimir os entraves à mobilidade dos trabalhadores tanto a nível transfronteiras como a nível interno.

4.14 Entretanto, o projecto de directiva não abrange um domínio essencial, que é o da harmonização da fiscalidade dos regimes complementares de pensão cujos diferentes níveis de tributação em cada Estado-Membro representam justamente um dos principais entraves à mobilidade. Isto porque incluir a fiscalidade necessitaria de aprovação por unanimidade em Conselho, o que poderia levar ao bloqueio da directiva. Nesse sentido, a Comissão abordou a questão da fiscalidade na sua Comunicação de 19 de Abril de 2001 e iniciou processos por infracção contra uma série de Estados-Membros. O Comité considera que, sem esta medida da Comissão, não se alcançará o objectivo da melhoria da transferibilidade das pensões complementares.

5. **Observações sobre as disposições específicas**

5.1 É incontestável que os longos prazos de espera, a longa demora para a aquisição de direitos e uma idade mínima demasiado elevada podem pesar negativamente na decisão de mudar ou não de emprego.

É por isso que a proposta da Comissão de reduzir tanto os períodos de espera como a idade mínima de acesso e o prazo para a aquisição de direitos constitui um passo na direcção certa. Neste sentido, as medidas referidas podem ser encaradas como uma primeira etapa para a consecução do objectivo de suprimir inteiramente estes entraves de acesso.

5.2 Há, porém, que ter também presentes os efeitos que as disposições propostas poderão ter sobretudo para os regimes complementares de pensão financiados voluntariamente pelos empregadores. Isso porque as medidas em questão poderão implicar encargos mais elevados, fazendo esmorecer o interesse em mantê-los.

5.3 Os regimes financiados voluntariamente pelos empregadores constituem, porém, eles também um importante instrumento da política de pessoal. Assim, numa óptica de concorrência pelos trabalhadores mais qualificados, os empregadores poderão ter todo o interesse, atendendo às actuais tendências da evolução demográfica e à crescente falta de mão-de-obra especializada, em oferecer atempadamente e após um curto período de contratação acesso aos direitos à pensão. De resto, os regimes voluntários de pensão são apenas um instrumento entre muitos da política de pessoal, caracterizando-se pela sua tónica no aspecto da segurança social. Além disso, períodos de carência e de estágio mais longos recompensam a fidelidade do trabalhador à empresa e aumentam consequentemente a permanência na empresa.

5.4 De um modo geral importa ter igualmente em conta que a relação entre os regimes complementares de pensão financiados (exclusivamente) pelos empregadores e os que são financiados pelas contribuições dos trabalhadores evoluiu de forma distinta em cada Estado-Membro. Para respeitar esta disparidade, conviria prever disposições específicas para os diferentes Estados-Membros em função das formas de financiamento dos respectivos regimes de pensão.

5.5 A intenção da Comissão de suprimir os entraves a nível competitivo com que se deparam as empresas que pretendam implantar-se noutros Estados-Membros merece todo o destaque, sobretudo porque os prazos prolongados e a idade de acesso demasiado elevada retêm o pessoal e entravam assim a mobilidade.

5.6 A Comissão reconhece por outro lado a necessidade de uma adaptação progressiva ao permitir um período de transição mais longo para a aplicação das disposições em matéria de prazos para a obtenção de direitos à pensão.

5.7 No que respeita à conservação dos direitos latentes, é incontestável que a obrigação de ajustamento poderá conduzir a um aumento dos encargos financeiros no regime complementar de pensão.

Por outro lado, isso depende antes de mais do tipo de financiamento do regime. Se se tratar apenas de contribuições, o ajustamento dos direitos latentes terá pouco sentido, uma vez que o valor do capital acumulado depende da evolução dos mercados de capitais e dos seus rendimentos. No entanto, daí poderão advir consequências negativas para regimes de prestações definidos, pelo facto de as contribuições serem suspensas.

5.8 No que se refere à função dos regimes complementares de pensão, que é de fornecer um complemento adequado às pensões dos regimes tradicionais, o ajustamento revela-se mais urgente. A proposta de directiva, porém, não é suficientemente explícita quanto à obrigação de os Estados-Membros tomarem medidas adequadas, e mesmo os exemplos citados no considerando 7 não passam de sugestões. Também não resulta claro se a consideração da confiança empresarial como motivo para uma ajustamento diferenciado ou a obrigação de ajustamento dos pagamentos e não dos direitos à pensão corresponde à concepção da Comissão de um ajustamento «equitativo».

5.9 A possibilidade de reembolsar, em vez de transferir, os direitos adquiridos até um limiar a definir de acordo com as práticas de cada Estado-Membro aufere o apoio do Comité.

5.10 Contudo, a decisão de reembolsar ou conservar os direitos adquiridos deve caber exclusivamente aos regimes complementares de pensão. Entretanto, mesmo direitos adquiridos considerados reduzidos de acordo com as disposições gerais podem revelar-se interessantes para o trabalhador como fonte regular e adicional de rendimentos na velhice. Um pagamento correspondente a esses direitos que decorra contra a sua vontade poderia pois prejudicá-lo ao mudar de emprego.

5.11 O CESE aprecia sobretudo o facto de a Comissão não se limitar a apresentar propostas para melhorar a transferibilidade dos direitos à pensão complementar e pretender, numa abordagem integrada, suprimir os entraves à mobilidade nos regimes complementares de pensão.

5.12 No que toca às disposições em matéria de transferibilidade, cabe destacar a que determina que a transferência não deve importar em prejuízo financeiro para o trabalhador. Esta medida é consentânea com o objectivo da directiva, uma vez que se a transferência puder ser efectuada sem prejuízo para o trabalhador, este optará, em caso de dúvida, pela transferência e pela mudança de emprego.

5.13 Também no que respeita ao reforço das obrigações de informação pode constatar-se que as propostas concretas vão ao encontro do objectivo da directiva, ainda que essas obrigações devam ser adaptadas às possibilidades reais sobretudo das pequenas empresas.

5.14 No entanto, é de lamentar que o n.º 1 do artigo 6.º possa ser interpretado, à luz da definição da alínea f) do artigo 3.º, no sentido de que só terão direito à transferência dos seus direitos à pensão complementar os trabalhadores que mudem de local de trabalho por decisão própria. Os trabalhadores cuja relação laboral cesse involuntariamente ficariam assim em desvantagem. Torna-se pois necessário, nomeadamente para evitar a pobreza na velhice, incluir no âmbito do n.º 1 do artigo 6.º toda e qualquer forma de mudança de emprego.

5.15 Não seria, além disso, conforme aos objectivos essenciais da directiva permitir que determinados regimes complementares de pensão possam ser isentados da transferibilidade. Embora os Estados-Membros devam informar a Comissão das medidas que tomem para integrar esses regimes, essa disposição poderá revelar-se insuficiente à luz dos debates efectuados desde há anos e da urgência em criar um segundo pilar estável para os regimes de pensões. Por outro lado, dadas as diferenças entre os regimes dos Estados-Membros, as propostas da Comissão só poderão ser aceites se forem previstos períodos de transição adequados. É por isso que deveriam ser propostos prazos e objectivos concretos.

Bruxelas, 20 de Abril de 2006.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Anne-Marie SIGMUND

ANEXO

ao Parecer do Comité Económico e Social Europeu

A seguinte alteração, que recolheu pelos menos ¼ dos votos expressos, foi rejeitada durante os debates:

Ponto 4.10

Aditar novo subponto a seguir ao ponto 4.10

«*4.10.1 A proposta de directiva baseia a transferência dos direitos à pensão complementar numa mudança de emprego, o que nem sempre é apropriado. Seria preferível garantir a possibilidade de totalização dos direitos adquiridos à pensão, tal como estipulado no Regulamento 1408/71 para a gestão das pensões gerais.*».

Justificação

Poderá ser prático ter princípios comuns para o ajustamento dos diferentes sistemas públicos de pensões e dos regimes complementares.

Resultado da votação

Votos a favor: 49
Votos contra: 54
Abstenções: 19