

ES

ES

ES



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 29.4.2009
COM(2009) 180 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN
AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO,
AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO
Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES**

**Abordar los efectos del envejecimiento de la población de la UE (Informe de 2009 sobre
el envejecimiento demográfico)**

1. INTRODUCCIÓN

Por primera vez en la historia, la inmensa mayoría de los ciudadanos europeos pueden llevar una vida activa, sana y participativa hasta una edad avanzada. Al mismo tiempo, las sociedades en proceso de envejecimiento presentan nuevas oportunidades para las empresas innovadoras a través de una demanda de bienes y servicios nuevos o adaptados. Sin embargo, la combinación del envejecimiento de la población y las bajas tasas de natalidad también plantea importantes retos económicos, presupuestarios y sociales. Europa ha empezado a prepararse para afrontar estos retos y algunos Estados miembros han alcanzado progresos alentadores, especialmente mediante reformas del sistema de pensiones y un mejor equilibrio entre la vida profesional y la vida familiar. No obstante, si no se producen nuevos cambios en las instituciones y en las políticas aplicadas, se espera que las tendencias demográficas transformen considerablemente nuestras sociedades, afectando a la solidaridad entre generaciones e imponiendo nuevas exigencias a las generaciones futuras. Estas tendencias tendrán un impacto significativo sobre el potencial de crecimiento e implican fuertes presiones para aumentar el gasto público, no sólo en pensiones y sanidad, sino también en infraestructuras, vivienda y educación.

Sucesivos consejos europeos han reconocido la necesidad de abordar el impacto del envejecimiento de la población sobre los modelos sociales europeos. El reto planteado es amplio, y abarca: el debate actual sobre la modernización de los sistemas de seguridad social y la prolongación de la vida activa como consecuencia de la Cumbre de Hampton Court de octubre de 2005, la Estrategia de Lisboa renovada, la nueva estrategia de la UE para el desarrollo sostenible y la política integrada en materia de clima y energía, el método abierto de coordinación en materia de pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración y una estrategia para los jóvenes¹, así como el avance hacia unas finanzas públicas sostenibles en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

En este marco, el Consejo EcoFin pidió al Comité de Política Económica y a la Comisión la actualización de las previsiones presupuestarias a medio plazo antes de finalizar 2009. Estas previsiones conjuntas², que aplican nuevos métodos mejorados, confirman ampliamente las previsiones de 2006 y representan una contribución esencial al análisis de los efectos del envejecimiento de la población, formando parte de la supervisión presupuestaria multilateral de la UE. Asimismo, serán útiles para que los responsables políticos preparen las reformas de los sistemas de pensiones y de asistencia sanitaria.

Esta Comunicación presenta las previsiones económicas y presupuestarias a largo plazo más recientes y expone el punto de vista de la Comisión sobre la capacidad de Europa de superar el reto que plantea el envejecimiento de la población teniendo en cuenta los nuevos datos y la actual evolución económica.

El análisis reciente confirma que se dispone de margen de maniobra —durante un periodo de aproximadamente diez años en el que la mano de obra seguirá aumentando— para aplicar las reformas estructurales que requiere el envejecimiento de la población³. Si no se toman

¹ COM (2009) 200 final.

² Véase «2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)» (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico: previsiones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de EU-27 (2008-2060)), *European Economy* (de próxima publicación), y «Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society» (Informe demográfico 2008: Satisfacción de las necesidades sociales en una sociedad en proceso de envejecimiento), SEC (2008) 2911.

³ COM (2006) 571 final.

medidas disminuirá la capacidad de la UE de satisfacer las necesidades futuras de una población en proceso de envejecimiento.

La crisis económica podría agudizar los retos derivados del envejecimiento de la población. Así pues, en la situación actual la aplicación de una política selectiva y bien coordinada frente a la crisis, de conformidad con el Plan Europeo de Recuperación Económica (PERE) adoptado por la Comisión el 26 de noviembre de 2008⁴, debe considerarse una oportunidad de desplegar esfuerzos concertados a fin de superar la recesión, por medio del apoyo a la actividad económica a corto plazo y de reformas encaminadas a reforzar la inversión en una economía y una sociedad más sostenibles y a situar a los gastos derivados del envejecimiento de la población en una senda sostenible⁵. Las inversiones encaminadas a fomentar la formación y el capital humano contribuirán a corregir los efectos de la crisis a corto plazo y a prepararse para el envejecimiento de la sociedad.

2. RETOS QUE PLANTEA A LARGO PLAZO EL ENVEJECIMIENTO DEMOGRÁFICO

Efectos económicos del envejecimiento de la población

Las estimaciones a largo plazo no constituyen previsiones; se han elaborado en el supuesto de mantenimiento de la política económica y, por ello, proporcionan información sobre los efectos de una actitud pasiva. Las estimaciones más recientes presentadas en el informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico se basan en las nuevas estimaciones demográficas de Eurostat publicadas en abril de 2008. Aunque la evolución demográfica difiere significativamente entre países, se estima que la población global de la UE será la misma en 2060 que actualmente, gracias a un ligero aumento de la tasa de fecundidad en algunos Estados miembros y el mayor dinamismo de los flujos de inmigración, mientras que en 2006 se preveía una disminución a largo plazo. Sin embargo, las nuevas estimaciones demográficas no difieren substancialmente en cuanto a la estructura de la población y confirman que las bajas tasas de natalidad, el aumento de la esperanza de vida y la continuación de la entrada de inmigrantes probablemente darán lugar a que, de aquí a 2060, la población total de la UE se mantenga prácticamente invariada, aunque con una edad mucho más avanzada⁶, y la UE pasaría de disponer de cuatro personas en edad de trabajar (con edad comprendida entre 15 y 64 años) por cada persona de más de 65 años a una proporción de sólo dos a uno. Se espera que la mayor disminución tenga lugar en el periodo 2015-2035, cuando la generación nacida al finalizar la Segunda Guerra Mundial llegará a la jubilación.

Para la UE en su conjunto, se espera que la tasa de población activa aumente del 70,5% en 2007 al 74% en 2060 (la mayor parte de este aumento se realizaría antes de 2020). Se espera una disminución gradual de la diferencia entre la tasa de actividad de los hombres y de las mujeres, especialmente en los países en los que actualmente es amplia. Globalmente, se espera que las tasas de empleo aumenten del 65,5% en 2007 a aproximadamente el 70% en 2060. La tasa de empleo de los trabajadores de más edad aumentaría como consecuencia de las reformas encaminadas a prolongar la vida activa realizadas en muchos Estados miembros. Sin embargo, se prevé una contracción del empleo de la UE en aproximadamente 19 millones

⁴ COM (2008) 800 final.

⁵ Véase «2006 Sustainability Report» (Informe de sostenibilidad 2006), *European Economy*, nº 4, 2006.

⁶ Véase «2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)» (Informe de 2009 sobre el envejecimiento de la población: previsiones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de EU-27 (2008-2060)), *European Economy* (de próxima publicación), y «Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society» (Informe demográfico 2008: Satisfacción de las necesidades sociales en una sociedad en proceso de envejecimiento), SEC (2008) 2911.

de personas de aquí a 2060. El aumento de las tasas de actividad en la mayoría de los países y el aumento de los niveles de inmigración en algunos de ellos sólo moderarían la reducción del empleo debida a la disminución de la población en edad de trabajar en el periodo comprendido entre 2020 y 2060.

Al disminuir la oferta de trabajo, la productividad deberá ser el origen del crecimiento económico en el futuro. Una hipótesis prudente es considerar que el incremento de la productividad laboral de los Estados miembros convergerá hacia una media histórica a largo plazo del 1,75% para la UE, próxima a la registrada en los Estados Unidos a muy largo plazo. Como consecuencia de ello, la tasa de crecimiento anual del PIB potencial disminuiría significativamente. La reducción de la población en edad de trabajar representará una rémora para el crecimiento y para la renta per cápita. Debido a las diferencias en las tendencias demográficas, las tasas de crecimiento diferirían substancialmente entre países.

Repercusiones del envejecimiento de la población sobre el presupuesto.

Como consecuencia del envejecimiento de la población, aumentará la necesidad de que el sector público proporcione transferencias y servicios relacionados con la edad. Por consiguiente, se prevé que los efectos del envejecimiento de la población sobre el presupuesto serán substanciales en casi todos los Estados miembros, y se dejarán sentir ya en el transcurso de la próxima década. Globalmente, sobre la base de las políticas actuales, se prevé que el gasto público derivado del envejecimiento de la población aumente por término medio en aproximadamente 4,75 puntos porcentuales del PIB de aquí a 2060 en la UE, y en más de cinco puntos porcentuales en la zona del euro (debido principalmente a los gastos en pensiones, en asistencia sanitaria y en cuidados de larga duración). Para EU-25, el incremento previsto es ligeramente superior al contemplado en el informe de 2006 sobre el envejecimiento demográfico (en aproximadamente medio punto porcentual del PIB a lo largo de todo el periodo de previsión). En comparación con el informe de 2006 sobre el envejecimiento demográfico, las mayores revisiones a la baja de los efectos presupuestarios del envejecimiento de la población se han producido en Portugal, Hungría y la República Checa (como consecuencia especialmente de las reformas de las pensiones), mientras que se han efectuado importantes revisiones al alza en Grecia, Luxemburgo, Malta, Estonia, Austria, Polonia y Lituania (como consecuencia principalmente de una revisión de las variaciones previstas de los gastos de pensiones, resultante de cambios bruscos en las reformas y de la mejora de las técnicas de modelización).

Globalmente, existen diferencias notables entre Estados miembros en lo que se refiere a los efectos del envejecimiento de la población:

- El aumento del gasto público probablemente será muy significativo (igual o superior a siete puntos porcentuales del PIB) en nueve Estados miembros de la UE (Luxemburgo, Grecia, Eslovenia, Chipre, Malta, Países Bajos Rumanía, España e Irlanda), aunque para algunos países este gran aumento se producirá a partir de un nivel relativamente bajo.
- Para un segundo grupo de países (Bélgica, Finlandia, República Checa, Lituania, Eslovaquia, Reino Unido, Alemania y Hungría), el coste del envejecimiento de la población será más limitado, aunque en cualquier caso muy elevado (de cuatro a siete puntos porcentuales del PIB).
- Por último, el aumento será más moderado, igual o inferior a cuatro puntos porcentuales del PIB, en Bulgaria, Suecia, Portugal, Austria, Francia, Dinamarca, Italia, Letonia, Estonia y Polonia. La mayoría de estos países han aplicado reformas substanciales de los sistemas de pensiones, que en algunos casos también implican un paso parcial a sistemas de pensiones privados (Bulgaria, Estonia, Letonia, Polonia y Suecia).

Las tendencias demográficas implicarían un aumento muy significativo del **gasto público en pensiones** en todos los Estados miembros. Sin embargo, las reformas de las pensiones realizadas en algunos Estados miembros están proporcionando resultados positivos desde el punto de vista de la sostenibilidad de la hacienda pública. Casi todos los Estados miembros han *endurecido los requisitos para poder optar a una pensión pública*, especialmente aumentando la edad de jubilación y restringiendo el acceso a regímenes de jubilación anticipada. Estas reformas, que generalmente se introducirán de forma paulatina en un largo periodo, llevarían a un aumento de la tasa de *actividad* de los trabajadores de más edad, que también podría obtenerse reforzando la relación entre las pensiones y las cotizaciones, aumentando así los incentivos para permanecer en el mercado laboral. Aunque las tasas de empleo de los trabajadores de más edad han aumentado en los últimos años, aún queda mucho margen de mejora. Sólo alrededor del 50% de los ciudadanos de la UE siguen ocupados a la edad de 60 años.

Las reformas llevan igualmente a una disminución gradual de la *proporción que representan las pensiones públicas en el conjunto de pensiones*. Esto tendrá lugar por medio de numerosos mecanismos, tales como variaciones en la indización de las pensiones, que en algunos países implican un aumento de las pensiones más lento que el de los salarios. El análisis reciente indica que los ingresos relativos de los futuros pensionistas disminuirán sustancialmente en algunos Estados miembros⁷. La evaluación de la viabilidad de la hacienda pública debe tener en cuenta el riesgo de que unas pensiones insuficientes provoquen presiones no previstas para aumentos específicos de las pensiones o una mayor demanda de otras prestaciones, lo que pone de relieve la necesidad de abordar conjuntamente los aspectos de la adecuación y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones⁸. Ciertos Estados miembros (v.g., Estonia) han mejorado recientemente la adecuación futura de sus sistemas de pensiones sin poner en peligro su sostenibilidad financiera.

Paralelamente a la reforma de sus sistemas públicos de pensiones, muchos países han introducido, y se proponen ampliar, *regímenes de pensiones complementarias*. Algunos países (Bulgaria, Estonia, Letonia, Hungría, Polonia, Eslovaquia y Suecia) han transferido incluso una parte de las cotizaciones de los regímenes públicos a regímenes privados por capitalización obligatorios. Aunque actualmente estos regímenes de pensiones por capitalización se encuentran en fase de constitución, su proporción en el sistema total de pensiones será significativa en las próximas décadas. Algunos países (tales como Suecia, Dinamarca, los Países Bajos, Reino Unido e Irlanda) ya dependen en gran medida de planes de pensiones de empresa y algunos de ellos se proponen reforzar el papel de éstos.

Se prevé que los sistemas de **asistencia sanitaria** de la UE habrán de afrontar importantes retos en el futuro; el gasto público de la UE en asistencia sanitaria aumentaría 1,5 puntos porcentuales del PIB de aquí a 2060. Unos hábitos de vida más sanos podrán contribuir a limitar los gastos en el futuro. Los gastos de asistencia sanitaria también están fuertemente relacionados con el aumento de los ingresos y el progreso tecnológico. Los nuevos métodos que permiten un diagnóstico precoz y un tratamiento rápido contribuyen a un fuerte aumento de los gastos, pero algunos avances de la medicina podrían muy bien proporcionar ahorros a largo plazo. La inversión en tecnologías en el ámbito de la sanidad y la prevención permite que la población se mantenga en buena salud y en situación de actividad durante más tiempo. El desarrollo de tratamientos para enfermedades menos conocidas también proporciona empleo y oportunidades de crecimiento. Por lo tanto, una gestión eficaz de la tecnología es un importante factor determinante del gasto futuro.

⁷ COM (2009) 58 final.

⁸ COM (2006) 574 final.

Una población de más edad también requiere un aumento del gasto público en **cuidados de larga duración**. Considerando las políticas actuales, se prevé que el gasto público en cuidados de larga duración aumente un 1,25% del PIB de aquí a 2060 debido a que las personas de edad muy avanzada (superior a 80 años) constituirán la categoría de edad que aumentará más rápidamente en el futuro. Una vez más, los factores demográficos no serán los únicos factores. Actualmente, el cuidado de las personas de edad dependientes lo realizan en gran medida sus familiares. La modificación de las estructuras familiares, la mayor tasa de actividad de las mujeres y la creciente movilidad geográfica podrían reducir la disponibilidad de esta asistencia de carácter informal. Para los países que tienen sistemas de asistencia menos desarrollados, el aumento previsto del gasto público en cuidados de larga duración podría subestimar las futuras presiones que dicho aumento provocaría sobre la hacienda pública.

En cuanto al gasto público en **educación**, a pesar de la disminución del número de hijos en las próximas décadas, los objetivos actuales de la política educativa de la UE, así como una mejora substancial de la calidad de la enseñanza, podrían requerir un aumento de los gastos en el futuro. La inversión en el capital humano de los jóvenes y de los adultos será esencial para el incremento futuro de la productividad. Por ello, es posible que durante el periodo de previsión no llegue a realizarse la pequeña disminución esperada del ratio de gasto público en educación, que se derivaría únicamente de los cambios en la composición demográfica (disminución del número de hijos en el futuro).

3. PREPARACIÓN PARA EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN PERÍODO DE RECESIÓN ECONÓMICA

La actual crisis económica y financiera ha llevado a un descenso inhabitualmente agudo y rápido de la actividad económica y a una recesión mundial. El empleo está siendo muy afectado por la recesión actual, las tasas de desempleo aumentan rápidamente y la UE corre el riesgo de ver disminuir su potencial de crecimiento, ya afectado por el envejecimiento de la población.

La crisis financiera y la recesión económica están llevando a un rápido deterioro de los positivos avances realizados por los Estados miembros en los últimos años hacia el equilibrio presupuestario y la reducción de la deuda, ya que los gobiernos han de intervenir para estabilizar el sistema financiero y respaldar la recuperación. Por consiguiente, las perspectivas a medio plazo para las finanzas públicas han empeorado, habiéndose frenado los progresos de los últimos años en materia de saneamiento presupuestario.

Por otra parte, la crisis agrava los efectos económicos del envejecimiento demográfico sobre los sistemas de pensiones, si bien las repercusiones dependerán considerablemente de la intensidad y duración de la recesión. Para los sistemas de pensiones por reparto, la ralentización de la economía real está produciendo presiones presupuestarias adicionales sobre la financiación y sobre las cotizaciones. En cuanto a los sistemas de pensiones por capitalización, la crisis ha puesto de manifiesto su vulnerabilidad respecto del deterioro de los mercados financieros. En los planes de pensiones de prestaciones definidas, el aumento de los déficit como consecuencia de reducciones del valor de los activos está afectando a los miembros de los fondos de pensiones a través de ajustes a las normas de indización o a los tipos de cotización, y el cierre de estos sistemas a nuevos miembros. Para las personas que cotizan a fondos de pensiones de cotizaciones definidas, las repercusiones de la crisis dependen esencialmente de la asignación de los activos del fondo y de la edad del miembro considerado. Los trabajadores de más edad con inversiones de mayor riesgo son los más afectados, ya que son los que están más cerca de la jubilación y el valor de sus activos ha disminuido.

Esto subraya la necesidad de que los responsables políticos y las autoridades de regulación y de supervisión fomenten una gestión prudente de los ahorros de jubilación privados. Serán necesarios un estrecho seguimiento y un debate profundo y abierto sobre los sistemas de pensiones vigentes en Europa, y particularmente un análisis crítico del papel, la estructura y las prestaciones de los regímenes privados.

En la coyuntura actual, caracterizada por la débil actividad económica y unas perspectivas muy inciertas, la capacidad de Europa para salir rápidamente de la recesión y superar los retos planteados por el envejecimiento de la población depende esencialmente de la articulación entre las medidas adoptadas para respaldar la recuperación y las reformas estructurales a más largo plazo. De conformidad con el Plan Europeo de Recuperación Económica se están diseñando medidas selectivas y bien coordinadas a fin de fomentar las inversiones «inteligentes» y promover las cualificaciones adecuadas para aumentar la eficiencia energética, las tecnologías limpias y las infraestructuras e interconexiones propicias a la eficiencia y la innovación, con el objetivo último de reforzar el potencial de crecimiento de la economía europea.

Por lo tanto, la prioridad principal deberá ser claramente aplicar el Plan Europeo de Recuperación Económica con objeto de evitar que la crisis financiera y la recesión sitúen permanentemente a la economía de la UE en una senda de menor incremento del empleo y de la productividad del trabajo, lo que también afectaría a su capacidad de hacer frente a las consecuencias del envejecimiento de la población.

Una vez que se haya superado la crisis, las perspectivas a largo plazo también dependerán del grado de determinación para volver rápidamente a unas finanzas públicas saneadas, como recomienda el PERE, y de la continuación de las reformas que requiere el cambio demográfico, que revestirán ahora la máxima importancia a fin de restaurar la confianza como parte de la estrategia para salir de la crisis. Será igualmente importante reforzar el programa de reforma estructural con objeto de abordar el reto demográfico. Ello implica aumentar substancialmente las tasas de empleo y, particularmente, ayudar y alentar a las generaciones nacidas al finalizar la Segunda Guerra Mundial a mantenerse en el mercado laboral en lugar de acogerse a una jubilación anticipada, como han solido hacer las generaciones anteriores. La mejor oportunidad que tiene Europa para garantizar que el envejecimiento de la población no sea percibido como una amenaza, sino como una oportunidad histórica, reside en no desaprovechar el potencial de estas generaciones nacidas en la posguerra.

La estrategia para afrontar los retos económicos y presupuestarios planteados por el envejecimiento de la población que fue decidida en el Consejo Europeo de Estocolmo de 2001 —articulada en torno a tres ejes, a saber: a) reducir rápidamente el nivel de deuda, b) aumentar las tasas de empleo y la productividad, y c) reformar los sistemas de pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración— y los cinco objetivos establecidos en octubre de 2006 en la Comunicación de la Comisión sobre el futuro demográfico de Europa siguen constituyendo una estrategia válida a largo plazo⁹.

Estos objetivos son:

- promover la renovación demográfica en Europa creando mejores condiciones para las familias;
- fomentar el empleo en Europa con más puestos de trabajo y vidas laborales más largas y de mejor calidad;

⁹ COM (2006) 571 final.

- aumentar la productividad y el dinamismo de la economía europea;
- acoger e integrar a los inmigrantes en Europa;
- garantizar unas finanzas públicas sostenibles en Europa, que permitan una protección social adecuada y la equidad entre generaciones.
- **Creación de mejores condiciones para las familias y la renovación demográfica**

La renovación demográfica requiere la adopción de medidas encaminadas a concienciar a la sociedad sobre las necesidades de las familias, pasar a una sociedad favorable a los hijos y crear condiciones que permitan un mejor equilibrio entre la vida familiar y la vida profesional. En los países en los que es difícil conciliar la vida laboral y la vida privada, las tasas de empleo de las mujeres suelen ser bajas, ya que la maternidad les hace abandonar frecuentemente el mercado laboral, y las tasas de natalidad son igualmente bajas puesto que muchas familias consideran que no pueden permitirse tener hijos. Deberán seguir siendo prioritarias unas políticas favorables a la conciliación de la vida laboral y la vida profesional y a la igualdad de género, que incluyan particularmente unas mejores condiciones para la obtención del permiso parental e incentivos para que los padres se acojan al permiso por paternidad, y el fomento de una asistencia a la infancia de alta calidad. También podrían considerarse reducciones tributarias para la segunda persona que contribuye a los ingresos familiares, ya que la participación en el mercado laboral de estas personas depende más de las reducciones tributarias. Estas políticas proporcionan beneficios a largo plazo al permitir a las mujeres seguir en relación con el mercado laboral.

Sin embargo, la mayoría de los Estados miembros todavía no cumplen los objetivos establecidos por el Consejo Europeo de Barcelona en relación con el acceso a los servicios de asistencia a la infancia y no disfrutan de los beneficios de una educación temprana de los niños para su futuro desarrollo y para aumentar las oportunidades de los niños procedentes de medios desfavorecidos. La inversión en servicios de asistencia a la infancia de alta calidad y en aumentar las posibilidades de empleo de los padres que interrumpan su carrera profesional representan inversiones con una enorme rentabilidad potencial. Esto también proporciona un incentivo para el desarrollo de nuevos servicios y, consiguientemente, la creación de nuevos empleos.

- **Más empleos y vida laboral más larga**

Incremento de la participación en el mercado laboral y de las posibilidades de empleo.

El reto que plantea el envejecimiento de la población para las finanzas públicas se deriva de la necesidad de costear las pensiones de un número creciente de personas con una población activa en disminución. Existe un gran margen de mejora. Una cifra ligeramente inferior a las dos terceras partes de la población en edad de trabajar (65,4% en 2007) ocupa actualmente un puesto de trabajo, lo que representa varios puntos porcentuales por debajo del objetivo (70%) establecido para el año 2010 en la Estrategia de Lisboa. Se han logrado importantes aumentos de la participación en el mercado laboral, especialmente entre los trabajadores de más edad y las mujeres. No obstante, la recesión actual podría afectar particularmente a los jóvenes y a los trabajadores de edad. La prioridad deberá ser garantizar que los jóvenes que no logren entrar en el mercado laboral no inicien una vida de dependencia permanente de las prestaciones de desempleo y lograr que los trabajadores de más edad que hayan sido despedidos puedan volver a ocupar un puesto de trabajo una vez que haya mejorado la situación del mercado laboral.

En los últimos años se han emprendido **reformas de los sistemas tributarios y de prestaciones sociales** encaminadas en gran medida a mejorar la utilización de la mano de obra. Un elemento central de muchas estrategias recientes de reforma ha sido reducir la

dependencia respecto de las prestaciones de desempleo, haciendo del trabajo una opción económicamente atractiva y enriquecedora en comparación con la recepción de subsidios de desempleo, y alentando a los beneficiarios de éstos a la búsqueda activa de un empleo. La reducción de los desincentivos a la contratación y al despido (especialmente de los trabajadores poco cualificados), que se encuentran dentro de los sistemas tributarios y de prestaciones, y el reforzamiento del vínculo con unas políticas selectivas de activación son factores que han contribuido a la mejora estructural del funcionamiento de los mercados de trabajo. Con todo, a pesar de estas mejoras, y teniendo en cuenta el envejecimiento de la población y el rápido cambio tecnológico, son necesarios mayores avances para seguir aumentando el empleo y las tasas de actividad, y mantenerlos a un alto nivel, especialmente en el caso de las mujeres y los trabajadores de más edad, y para reducir el desempleo estructural.

Aumentar las tasas de empleo de los trabajadores de más edad. La reforma de los sistemas de pensión de invalidez y de jubilación anticipada y el aumento de la edad efectiva de jubilación siguen constituyendo una prioridad con objeto de aumentar la oferta de trabajo de las personas de más edad y contribuir a un crecimiento económico sostenible frente a la adversa evolución demográfica. De esta forma se garantizará que la política de jubilación tenga debidamente en cuenta los futuros aumentos de la esperanza de vida. Las generaciones nacidas al finalizar la Segunda Guerra Mundial (que actualmente se encuentran en la cincuentena o al principio de la sesentena) representan una parte importante de la mano de obra europea. Para animarlas a mantenerse en actividad han de suprimirse obstáculos al empleo, tales como la edad de jubilación obligatoria, e introducirse mecanismos de jubilación flexible que les permitan elegir el momento de su jubilación y obtener derechos de pensión adicionales. Los sistemas de trabajo a tiempo parcial pueden ser una buena solución para permitir a los trabajadores de más edad obtener ingresos suficientes y para aumentar la oferta de trabajo.

Además de los incentivos incluidos en los sistemas de pensiones, tributarios y de prestaciones sociales¹⁰, la estrategia de reforma deberá proponerse cambiar la actitud respecto de los trabajadores de más edad, desarrollando sus cualificaciones y sus posibilidades de empleo mediante un aprendizaje permanente eficaz. Se requieren unas condiciones de trabajo adecuadas, que incluyan una mayor flexibilidad de los horarios de trabajo y de la organización del trabajo en general, junto con oportunidades de empleo para una mano de obra que envejece. Tales medidas deberían contribuir a aumentar la tasa de empleo y la calidad de vida de las personas de más edad.

Una población de edad avanzada con mejor estado de salud. Una población con mejor salud podrá trabajar permanecer más tiempo en su puesto de trabajo, permitiendo un aumento de la productividad y de la tasa de actividad, y necesitará menos asistencia sanitaria, lo que, en definitiva, implicará una menor presión sobre las finanzas públicas. Aumentar la esperanza de vida en buen estado de salud será un factor esencial a fin de alcanzar el objetivo de la Estrategia de Lisboa de aumentar la capacidad del mercado laboral para atraer y retener a los trabajadores. Al mismo tiempo, unas sociedades en proceso de envejecimiento representan una oportunidad para una rápida creación de empleo en los sectores de servicios sanitarios y sociales y requerirán medidas de activación y formación.

- **Aumentar la productividad y el dinamismo de la economía europea**

En el próximo decenio, la productividad laboral, que depende en gran medida de los niveles educativos, se convertirá en el principal factor determinante del futuro crecimiento

¹⁰ Véase COM(2007) 733 final y «*Employment in Europe 2007*» (Empleo en Europa en 2007).

económico. Sin embargo, el 13% de las mujeres y el 17% de los hombres de edades comprendidas entre 18 y 24 años sólo han alcanzado un nivel bajo de enseñanza secundaria, o incluso un nivel inferior, habiendo dejado la escuela prematuramente. Aunque esto representa una ligera mejora respecto del principio de la presente década, estas cifras se mantienen lejos del objetivo fijado para 2010, consistente en reducir dicha proporción para situarla en un 10% como máximo. El logro de altos niveles educativos está asociado con una mayor participación en el mercado laboral y constituye un requisito previo para el aprendizaje permanente y, por lo tanto, para que los trabajadores de más edad puedan mantenerse en el mercado laboral. Los futuros incrementos de la productividad también dependerán del progreso tecnológico, que, a su vez, depende de que las universidades proporcionen graduados capaces de trabajar en el área de la investigación y de que se invierta suficientemente en investigación y desarrollo. También dependen de la rápida adopción de nuevas tecnologías por las empresas y de políticas que mejoren los sistemas de I+D e innovación de Europa.

Las sociedades cuya población tiene una vida más larga ofrecen oportunidades de desarrollo de nuevos productos y servicios. Las posibilidades de expansión de estos futuros mercados son amplias y, dado que el aumento de la esperanza de vida no es un fenómeno limitado a Europa, las soluciones, productos y servicios que se desarrollan pueden exportarse a terceros países, abriendo nuevos mercados en éstos¹¹. Por otra parte, la investigación y el desarrollo deben orientarse al desarrollo de estrategias de prevención y de tratamiento médico con una mejor relación eficacia/coste, y deberán combinarse con mayores incentivos a una utilización racional de los recursos, lo que permitirá reducir el gasto significativamente.

El cambio de la estructura demográfica europea también puede ofrecer una oportunidad para el desarrollo de productos y servicios destinados a satisfacer las necesidades de las personas de más edad. Pueden desarrollarse nuevas tecnologías para permitir a éstas mantener su autonomía y vivir más tiempo en su propio hogar, y para transformar la prestación de asistencia, en particular personalizando los servicios como respuesta a las necesidades y preferencias específicas de los pacientes¹². La inversión en educación, investigación y desarrollo podrán proporcionar amplios beneficios en el futuro, por lo que no deberán reducirse durante la crisis. La inversión en la modernización de la infraestructura de transportes, que puede contribuir a mantener la demanda durante el periodo de crisis, también será necesaria para facilitar el acceso a todos los ciudadanos, al mismo tiempo que respalda los derechos de los viajeros de movilidad reducida.

- **Acoger e integrar a los inmigrantes en Europa**

La inmigración procedente de terceros países ha impulsado el crecimiento en varios Estados miembros. Aunque la crisis reducirá las oportunidades de empleo y atenuará la escasez de mano de obra y de cualificaciones a corto plazo, una política de inmigración legal bien organizada tiene un papel que desempeñar en la eliminación de la escasez de mano de obra en una perspectiva a más largo plazo. Sin embargo, la integración sigue representando un importante reto y requiere que se aborden aspectos relacionados con la cohesión social. Los inmigrantes y sus descendientes frecuentemente tienen niveles educativos más bajos y tropiezan con dificultades para utilizar plenamente sus cualificaciones, por lo que corren un mayor riesgo de desempleo y de pobreza. Aunque los mercados de trabajo europeos están experimentando tensiones provocadas por la crisis, el empeoramiento de las condiciones

¹¹ Las iniciativas regionales, tales como la red que agrupa 11 regiones europeas («Silver Economy Network of European Regions»), ya colaboran para promover el desarrollo y la comercialización de productos y servicios innovadores destinados a los consumidores de más edad. Véase la página web de Sen@er en la dirección: http://www.silvereconomy-europe.org/network/about_en.htm

¹² COM (2007) 332 final y COM(2007) 329 final.

sociales en su país de origen podría dar lugar a una continua entrada de inmigrantes en la UE, que podrían tropezar con mayores dificultades para encontrar un puesto de trabajo. En este contexto, la integración de los inmigrantes y sus descendientes podría convertirse en un reto aún mayor, que habrá que abordar también a nivel de la UE¹³.

- **Garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas**

Según las previsiones más recientes, es probable que el aumento del gasto público sea muy significativo en varios Estados miembros (aunque en algunos casos ello se produciría a partir de un bajo nivel inicial). Los países cuyas finanzas públicas se ven más afectadas deberán realizar reformas de los sistemas sociales, en el ámbito de las pensiones y de otros programas, principalmente de asistencia sanitaria, a fin de combatir la tendencia del gasto a largo plazo.

Existe un margen considerable de aumento de la eficiencia de los sistemas de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración. Una mayor efectividad de los fondos dedicados a la sanidad y una reducción de las desigualdades en materia de asistencia sanitaria podrá alcanzarse mediante el reforzamiento de la asistencia primaria, de la prevención y de la promoción de la salud y mediante una mejor coordinación y una utilización racional de los recursos. Sin embargo, en algunos países el sector sanitario sigue contando con recursos insuficientes¹⁴.

Por consiguiente, es necesario que la recesión no provoque una interrupción de las reformas de los sistemas de pensiones, de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración ni una reducción de las esenciales inversiones en educación e investigación. De hecho, las decisiones acerca de las reformas son ahora más urgentes que nunca. Las medidas correspondientes son primordiales para la fortaleza de la economía europea en el futuro.

4. ABORDAR LOS RETOS PLANTEADOS

Es necesario actuar en una serie de áreas. La coordinación a nivel europeo puede facilitar el intercambio de las mejores prácticas, desarrollar sinergias y reducir las repercusiones negativas. Por otra parte, la dimensión presupuestaria se aborda mediante el marco normativo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los retos que plantea el envejecimiento de la población deberán abordarse basándose en unos marcos de actuación establecidos en los últimos años, particularmente en la Estrategia de Lisboa, que proporciona el marco global de actuación.

La contribución de la Comisión Europea a la superación de los retos planteados deberá abarcar los siguientes aspectos:

- *Reforzamiento y ampliación de la supervisión más allá de la política presupuestaria a fin de contribuir a integrar mejor la reforma estructural en el ejercicio de coordinación de políticas*¹⁵. En la coyuntura actual, ello incluye el seguimiento y la evaluación de la aplicación de los planes nacionales de recuperación en el contexto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. También deberá prestarse especial atención al fomento de la calidad de las finanzas públicas. Las reformas de los programas de gastos sociales que mejoren la protección de los ingresos y refuercen los incentivos al trabajo —enfoque de flexibilidad y seguridad del empleo— también contribuirán en gran medida a fomentar la sostenibilidad y calidad de las finanzas públicas, garantizando al mismo tiempo que los presupuestos

¹³ El Foro Europeo sobre la Integración, creado recientemente, y el sitio de Internet dedicado al mismo (<http://www.integration.eu>) constituyen herramientas útiles a este respecto.

¹⁴ COM (2009) 58 final.

¹⁵ COM (2008) 238 final.

respalden la estabilidad macroeconómica.

- En los sectores de *pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración*, la Comisión seguirá apoyando a los Estados miembros en sus esfuerzos por mejorar la eficiencia y efectividad de los gastos sociales, y continuará el seguimiento de las consecuencias sociales, económicas y presupuestarias del envejecimiento de la población en el contexto de la Estrategia de Lisboa y del marco presupuestario de la UE conforme al Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del método abierto de coordinación en materia de protección social e integración social. En el ámbito de los *sistemas de pensiones por capitalización*, la Comisión se propone colaborar con el Consejo y los Estados miembros a fin de sacar enseñanzas en lo que se refiere al diseño de sistemas, los marcos reglamentarios de protección frente a la insolvencia y los grupos de destinatarios, con objeto de garantizar unos sistemas privados de pensiones adecuados y sostenibles en los Estados miembros. A fin de limitar el aumento previsto del gasto público, habrá que establecer medidas que disminuyan la concesión de pensiones de invalidez, limitar la necesidad de prestar servicios de asistencia a las personas de edad con minusvalías, favorecer la prestación de servicios de asistencia en el propio domicilio en lugar de en instituciones, y, de forma general, mejorar la relación eficacia/coste de los cuidados de larga duración, por ejemplo, mediante la introducción de servicios de sanidad en línea y de la teleasistencia.
- En las áreas de *servicios financieros y tributación*, la Comisión introducirá rápidamente las medidas presentadas en su Comunicación al Consejo Europeo¹⁶. El restablecimiento de un funcionamiento adecuado de los mercados financieros es esencial, no sólo para garantizar que los mismos desempeñen eficazmente su papel de apoyo al crecimiento y al empleo, sino también para la protección de los activos financieros actuales y futuros, incluyendo los sistemas de pensiones complementarios y los seguros de enfermedad complementarios.
- En las áreas de *educación, formación e I+D*, la Comisión seguirá colaborando con los Estados miembros para mejorar la evaluación de las necesidades futuras de cualificaciones y de la adecuación de las cualificaciones a nivel de la UE y la evaluación de la eficiencia de la enseñanza superior. También fomentará el desarrollo de unos sistemas educativos y de formación eficientes y equitativos con vistas a estimular la productividad en el contexto de la Estrategia de Lisboa renovada.

Para concluir, los gobiernos que actualmente atraviesan una grave crisis económica y financiera también seguirán afrontando una costosa transición demográfica. La superación del reto demográfico que tiene planteado Europa sigue dependiendo de una economía dinámica y próspera con una productividad creciente y un funcionamiento eficiente de sus mercados. Por consiguiente, el camino para avanzar en la difícil situación económica actual consiste, ante todo, en tomar todas las medidas necesarias para garantizar una rápida salida de la recesión conforme al PERE y en aplicar una estrategia creíble de salida de la crisis una vez iniciada la recuperación. Por otra parte, es fundamental que los Estados miembros realicen inversiones para reforzar su potencial de crecimiento a largo plazo, conforme a la Estrategia de Lisboa, a fin de poder abordar las consecuencias del cambio demográfico.

Así pues, es indispensable adoptar las políticas necesarias para garantizar que la UE salga de la crisis económica y financiera con un potencial de crecimiento sólido y la capacidad de aprovechar plenamente sus recursos humanos. Para que esto ocurra, será esencial aplicar una estrategia global de salida de la crisis basada en reformas estructurales. Dicha estrategia

¹⁶ COM(2009) 114 final.

deberá implicar, en particular: la prolongación de la vida laboral y el aumento de la tasa de actividad de los jóvenes, las mujeres y los trabajadores de edad, la reforma de los sistemas tributarios y de prestaciones sociales a fin de que compense ocupar un puesto de trabajo de conformidad con el principio de flexiseguridad, la reforma de los sistemas de pensiones y el aumento de la eficiencia de los sistemas de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración, paralelamente a las necesarias inversiones en educación e investigación y en servicios de asistencia a la infancia. La efectiva integración de los inmigrantes y sus descendientes también es importante en este contexto, como también lo es continuar con el desarrollo de una política de inmigración legal adecuada para satisfacer las futuras necesidades de mano de obra. Conceder prioridad a estas políticas en la coyuntura actual permitirá a Europa salir reforzada de la actual recesión y afrontar el reto que representa el envejecimiento de la población.

Realizando enérgicamente el programa de reformas, invirtiendo masivamente en la calidad de los recursos humanos y eliminando los obstáculos a la plena utilización de su mano de obra, la UE podrá salir reforzada de la actual crisis económica. Por lo tanto, la crisis actual deberá considerarse como un periodo propicio a la innovación social inspirado por las experiencias positivas y los procesos de reforma ya aplicados en los Estados miembros. Abogar resueltamente por la reforma no es meramente un programa económico. Se trata de un programa que fomentará la sanidad, la educación y la calidad de vida de las generaciones actuales y futuras, y que permitirá a Europa encarar el futuro con confianza.

* * *

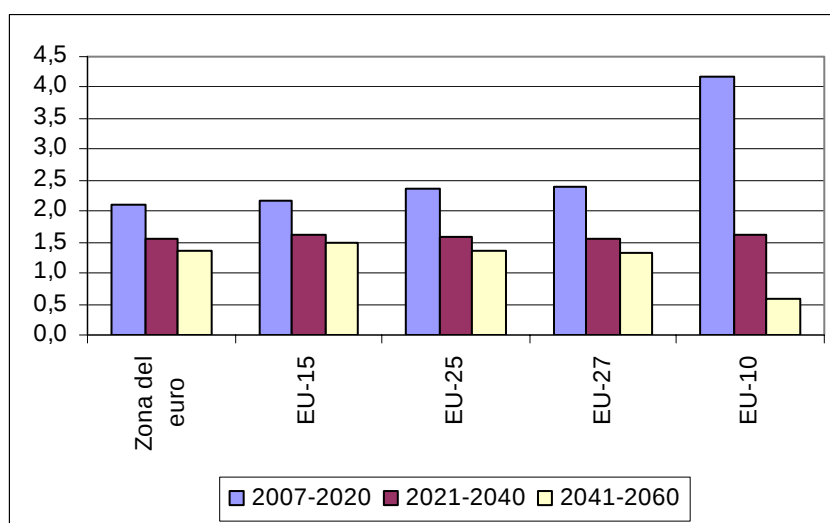
Anexo estadístico

Cuadro 1: Evolución del mercado de trabajo a largo plazo

	Tasa de empleo (15-64 años)			Tasa de empleo (55-64 años)			Tasa de actividad (15-64 años)			Tasa de actividad (55-64 años)			Tasa de desempleo (15-64 años)		
	Variación en puntos porcentuales (2007-2060)			Variación en puntos porcentuales (2007-2060)			Variación en puntos porcentuales (2007-2060)			Variación en puntos porcentuales (2007-2060)			Variación en puntos porcentuales (2007-2060)		
	2007	2020	2060	2007	2020	2060	2007	2020	2060	2007	2020	2060	2007	2020	2060
EU-27	65,5	69,0	69,9	4,4	44,9	54,5	60,0	15,1	70,6	73,2	74,1	3,5	47,5	56,9	62,5
Zona del euro	65,5	69,5	70,1	4,6	42,6	54,8	60,3	17,7	70,8	73,8	74,4	3,6	45,3	57,5	63,0

Fuente: «2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)» (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico: previsiones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de EU-27 (2008-2060)), *European Economy* (de próxima publicación).

Gráfico 1: Tasas de crecimiento potencial previstas (tasas de crecimiento anual, agregados UE)



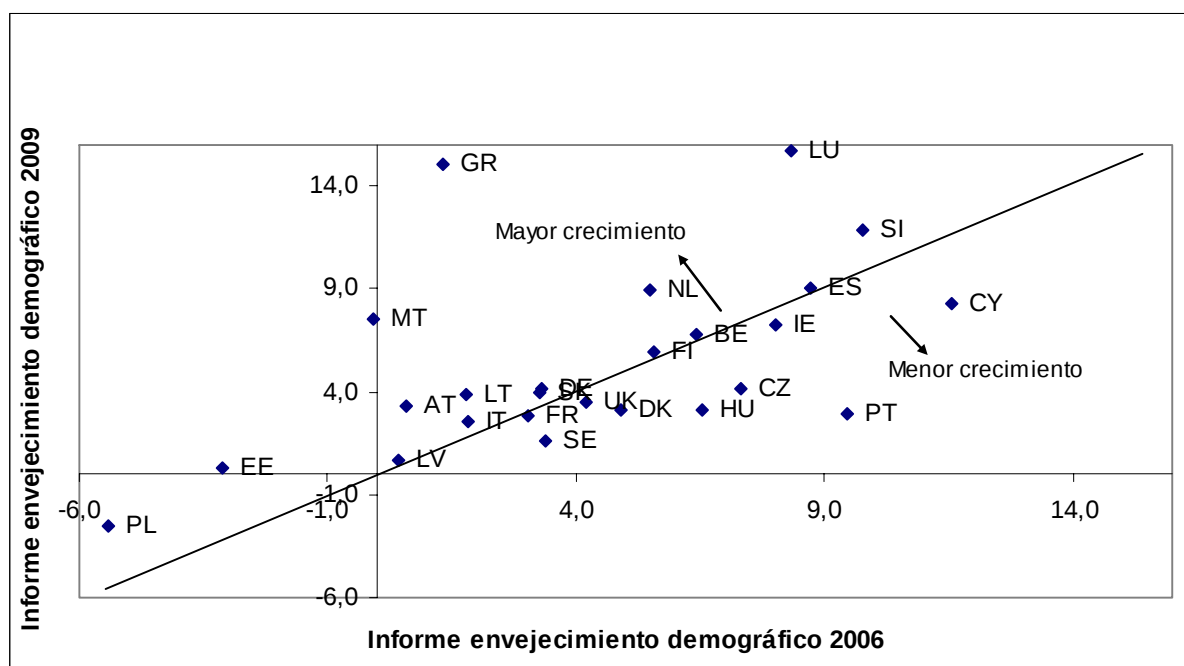
Fuente: «2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)» (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico: previsiones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de EU-27 (2008-2060)), *European Economy* (de próxima publicación).

Cuadro 2 - Gasto público derivado del envejecimiento de la población (proporción del PIB en 2007 y variación en puntos porcentuales del PIB en el periodo 2007-2060)

	Pensiones		Asistencia sanitaria		Cuidados de larga duración		Prestaciones de desempleo		Educación		Total		
	Proporción	Variación	Proporción	Variación	Proporción	Variación	Proporción	Variación	Proporción	Variación	Proporción	Variación	
	2007	2007-2060	2007	2007-2060	2007	2007-2060	2007	2007-2060	2007	2007-2060	2007	2007-2060	
BE	10,0	4,8	7,6	1,2	1,5	1,4	1,9	-0,4	5,5	0,0	26,5	6,9	BE
BG	8,3	3,0	4,7	0,7	0,2	0,2	0,1	0,0	3,3	-0,2	16,6	3,7	BG
CZ	7,8	3,3	6,2	2,2	0,2	0,4	0,1	0,0	3,5	-0,3	17,9	5,5	CZ
DK	9,1	0,1	5,9	1,0	1,7	1,5	1,0	-0,2	7,1	0,2	24,8	2,6	DK
DE	10,4	2,3	7,4	1,8	0,9	1,4	0,9	-0,3	3,9	-0,4	23,6	4,8	DE
EE	5,6	-0,7	4,9	1,2	0,1	0,1	0,1	0,0	3,7	-0,2	14,3	0,4	EE
IE	5,2	6,1	5,8	1,8	0,8	1,3	0,8	0,1	4,5	-0,3	17,2	8,9	IE
GR	11,7	12,4	5,0	1,4	1,4	2,2	0,3	-0,1	3,7	0,0	22,1	15,9	GR
ES	8,4	6,7	5,5	1,6	0,5	0,9	1,3	-0,4	3,5	0,1	19,3	9,0	ES
FR	13,0	1,0	8,1	1,2	1,4	0,8	1,2	-0,3	4,7	0,0	28,4	2,7	FR
IT	14,0	-0,4	5,9	1,1	1,7	1,3	0,4	0,0	4,1	-0,3	26,0	1,6	IT
CY	6,3	11,4	2,7	0,6	0,0	0,0	0,3	-0,1	6,1	-1,2	15,4	10,8	CY
LV	5,4	-0,4	3,5	0,6	0,4	0,5	0,2	0,0	3,7	-0,3	13,2	0,4	LV
LT	6,8	4,6	4,5	1,1	0,5	0,6	0,1	0,0	4,0	-0,9	15,8	5,4	LT
LU	8,7	15,2	5,8	1,2	1,4	2,0	0,4	0,0	3,8	-0,5	20,0	18,0	LU
HU	10,9	3,0	5,8	1,3	0,3	0,4	0,3	-0,1	4,4	-0,4	21,6	4,1	HU
MT	7,2	6,2	4,7	3,3	1,0	1,6	0,4	0,0	5,0	-1,0	18,2	10,2	MT
NL	6,6	4,0	4,8	1,0	3,4	4,7	1,1	-0,1	4,6	-0,2	20,5	9,4	NL
AT	12,8	0,9	6,5	1,5	1,3	1,2	0,7	0,0	4,8	-0,5	26,0	3,1	AT
PL	11,6	-2,8	4,0	1,0	0,4	0,7	0,1	-0,1	4,4	-1,2	20,5	-2,4	PL
PT	11,4	2,1	7,2	1,9	0,1	0,1	1,2	-0,4	4,6	-0,3	24,5	3,4	PT
RO	6,6	9,2	3,5	1,4	0,0	0,0	0,2	0,0	2,8	-0,5	13,1	10,1	RO
SI	9,9	8,8	6,6	1,9	1,1	1,8	0,2	0,0	5,1	0,4	22,9	12,8	SI
SK	6,8	3,4	5,0	2,3	0,2	0,4	0,1	-0,1	3,1	-0,8	15,2	5,2	SK
FI	10,0	3,3	5,5	1,0	1,8	2,6	1,2	-0,2	5,7	-0,3	24,2	6,3	FI
SE	9,5	-0,1	7,2	0,8	3,5	2,3	0,9	-0,1	6,0	-0,3	27,2	2,6	SE
UK	6,6	2,7	7,5	1,9	0,8	0,5	0,2	0,0	3,8	-0,1	18,9	5,1	UK
Zona del euro	11,1	2,8	6,7	1,4	1,3	1,4	1,0	-0,2	4,2	-0,2	24,3	5,2	Zona del euro
EU-27	10,2	2,4	6,7	1,5	1,2	1,1	0,8	-0,2	4,3	-0,2	23,1	4,7	EU-27
EU-15	10,2	2,4	6,9	1,5	1,3	1,2	0,8	-0,2	4,3	-0,1	23,5	4,8	EU-15
EU-10	9,7	1,0	4,9	1,4	0,4	0,6	0,2	0,0	4,2	-0,8	19,2	2,1	EU-10
EU-25	10,2	2,3	6,8	1,5	1,2	1,2	0,8	-0,2	4,3	-0,2	23,3	4,7	EU-25

Fuente: «2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)» (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico: previsiones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de EU-27 (2008-2060)), *European Economy* (de próxima publicación).

Gráfico 2 - Comparación del coste del envejecimiento de la población en 2009 y 2006 (puntos porcentuales del PIB, 2007-2050)



Fuente: «2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)» (Informe de 2009 sobre el envejecimiento demográfico: previsiones económicas y presupuestarias para los Estados miembros de EU-27 (2008-2060)), *European Economy* (de próxima publicación)