

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 29.4.2009  
COM(2009) 180 final

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

**Gerir o impacto do envelhecimento da população na UE  
(Relatório sobre o Envelhecimento Demográfico 2009)**

## 1. INTRODUÇÃO

Pela primeira vez na História, a grande maioria dos cidadãos da Europa tem condições para gozar de vidas activas, saudáveis e participativas até à velhice. Ao mesmo tempo, o envelhecimento das sociedades gera oportunidades para empresas inovadoras, em virtude da procura de produtos e serviços novos ou adaptados. Não obstante, a conjugação do envelhecimento demográfico com baixas taxas de natalidade coloca igualmente importantes desafios económicos, orçamentais e sociais. A Europa começou a preparar-se para estes desafios e alguns Estados-Membros registam já alguns progressos encorajadores, designadamente através de reformas dos sistemas de pensões e de um melhor equilíbrio entre vida profissional e privada. Contudo, na ausência de outras alterações de ordem institucional e política, as tendências demográficas deverão transformar consideravelmente as nossas sociedades, interferindo com a solidariedade intergeracional e criando novas exigências às gerações futuras. Tais tendências terão um impacto significativo no potencial de crescimento e induzirão fortes pressões no sentido do aumento das despesas públicas, não só as pensões e a saúde, mas também com infra-estruturas, habitação e educação.

Sucessivos Conselhos Europeus reconheceram a necessidade de os modelos sociais europeus atenderem ao impacto do envelhecimento demográfico. O desafio político é vasto, atravessa o debate em curso sobre a modernização dos sistemas previdenciais e o prolongamento da vida activa no seguimento da Cimeira de Hampton Court, de Outubro de 2005, a Estratégia de Lisboa renovada, a Estratégia de Desenvolvimento Sustentável e a política climática e energética integrada, o método aberto de coordenação aplicado às pensões, aos cuidados de saúde e aos cuidados prolongados e uma estratégia para a juventude<sup>1</sup>, bem como a progressão no sentido da sustentabilidade das finanças públicas no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Foi neste contexto que o Conselho ECOFIN instruiu o Comité de Política Económica e convidou a Comissão a actualizar as projecções orçamentais de longo prazo até finais de 2009. As projecções conjuntas<sup>2</sup>, que recorrem a novas metodologias actualizadas, confirmam amplamente as projecções de 2006. Fornecem dados fundamentais para analisar o impacto do envelhecimento demográfico e constituem parte integrante da supervisão orçamental multilateral da UE. Serão igualmente úteis aos decisores políticos na preparação das reformas dos sistemas de pensões e dos cuidados de saúde.

A presente Comunicação dá conta das mais recentes projecções económicas e orçamentais a longo prazo e esboça uma primeira análise das opiniões da Comissão sobre a capacidade de a Europa gerir o desafio do envelhecimento demográfico à luz dos novos dados e da recente evolução da economia.

Análises recentes confirmam a existência de uma janela de oportunidade – um período de aproximadamente dez anos em que a força de trabalho continuará a crescer – para a implementação das reformas estruturais impostas pelo envelhecimento das sociedades<sup>3</sup>. Uma atitude de inércia enfraqueceria a capacidade da UE para satisfazer as necessidades futuras de uma população que envelhece.

---

<sup>1</sup> COM(2009) 200 final.

<sup>2</sup> Ver «2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)», *European Economy*, a publicar brevemente, e «Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society» (SEC (2008) 2911).

<sup>3</sup> COM(2006) 571 final.

A crise económica poderá acentuar ainda mais os desafios do envelhecimento. Uma resposta política à crise, direccionada e bem coordenada nos termos em que é definida no Plano de Relançamento da Economia Europeia<sup>4</sup>, adoptado pela Comissão em 26 de Novembro de 2008, deve pois ser vista como uma oportunidade para concertar esforços no sentido de ultrapassar a recessão, mediante o apoio imediato à actividade económica e a realização de reformas destinadas a reforçar o investimento numa economia e sociedade mais sustentáveis e a assegurar a sustentabilidade das despesas relacionadas com o envelhecimento<sup>5</sup>. O investimento em formação e capital humano ajudará a conter o impacto da crise a curto prazo e contribuirá para preparar o envelhecimento da sociedade.

## **2. OS DESAFIOS QUE O ENVELHECIMENTO DEMOGRÁFICO COLOCA A LONGO PRAZO**

### **O impacto económico do envelhecimento**

Não sendo previsões, as projecções a longo prazo são elaboradas com base num cenário de política inalterada e, enquanto tal, fornecem informações importantes sobre as repercussões de uma atitude passiva. As projecções mais recentes apresentadas no Relatório sobre o Envelhecimento Demográfico 2009 têm por base as novas projecções demográficas do Eurostat, publicadas em Abril de 2008. A evolução demográfica é diferente consoante o país, mas as projecções apontam agora para uma manutenção dos níveis actuais da população global da UE em 2060, graças a uma ligeira retoma da taxa de natalidade em alguns Estados-Membros e a um maior dinamismo dos fluxos migratórios, que, segundo as projecções de 2006, deveriam diminuir com o tempo. Contudo, as projecções demográficas mais recentes não diferem substancialmente em termos da estrutura da população e confirmam que, até 2060, o cenário esperado de baixas taxas de natalidade, aumento da esperança de vida e influxo migratório contínuo deverá resultar numa população da UE praticamente inalterada em número, mas muito mais envelhecida<sup>6</sup>. Significa isto que a relação entre população activa (faixa etária 15-64) e idosos com mais de 65 anos deixará de ser de quatro para um para passar a ser de apenas dois para um. A diminuição mais importante deverá ocorrer no período 2015-35, quando a geração do *baby boom* passar à reforma.

No conjunto da UE, espera-se que a taxa de participação no mercado de trabalho aumente de 70,5% em 2007 para 74% em 2060, com a maior subida a acontecer antes de 2020. As disparidades entre as taxas de participação de homens e mulheres deverão atenuar-se gradualmente, sobretudo em países onde são hoje acentuadas. No conjunto, espera-se que as taxas de emprego aumentem de 65,5% em 2007 para cerca de 70% em 2060. A taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos deverá subir, em resultado das reformas destinadas a prolongar a vida profissional em muitos Estados-Membros. Não obstante, as projecções apontam para que, até 2060, haja na UE menos 19 milhões de pessoas com emprego. O aumento das taxas de participação no mercado de trabalho na maioria dos países e a subida dos níveis líquidos de imigração em alguns só atenuarão a queda no emprego, graças à diminuição da população activa no período 2020-2060.

Com o recuo da oferta de mão-de-obra, a produtividade terá de constituir a fonte do futuro crescimento económico. Numa premissa prudente, o crescimento da produtividade do trabalho nos Estados-Membros convergirá para uma média histórica a longo prazo na UE de

---

<sup>4</sup> COM(2008) 800 final.

<sup>5</sup> Ver «2006 Sustainability Report», European Economy, n.º 4, 2006

<sup>6</sup> Ver «2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)», European Economy, a publicar brevemente, e «Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society» (SEC (2008) 2911).

1,75%, valor próximo do registado nos EUA numa perspectiva de muito longo prazo. Em resultado, a taxa de crescimento anual potencial do PIB diminuiria significativamente. A diminuição da população em idade activa agirá como entrave ao crescimento e ao rendimento *per capita*. Em virtude das dissimilaridades nas tendências demográficas, as taxas de crescimento seriam substancialmente diferentes de país para país.

### **O impacto orçamental do envelhecimento**

Em consequência do envelhecimento demográfico, acentuar-se-á a necessidade de o Estado prover às transferências e aos serviços relacionados com a velhice. Prevê-se, por conseguinte, que o impacto orçamental do envelhecimento seja substancial em quase todos os Estados-Membros, tornando-se já aparente no decurso da próxima década. Em termos globais, com base nas políticas actuais, as projecções apontam para um aumento da despesa pública relacionada com a velhice de cerca de 4,75 pontos percentuais do PIB até 2060 na UE e de mais de 5 pontos percentuais na área do euro - em especial através das despesas relacionadas com pensões, cuidados de saúde e cuidados prolongados. Para a UE25, se compararmos com as anteriores projecções do Relatório sobre o Envelhecimento Demográfico de 2006, o aumento projectado é ligeiramente superior em cerca de meio ponto percentual do PIB ao longo do período coberto pelas projecções. Comparativamente ao relatório de 2006, as revisões em baixa mais importantes no que respeita ao impacto orçamental do envelhecimento ocorreram em Portugal, Hungria e República Checa (reflectindo nomeadamente os efeitos da reforma dos regimes de pensões), ao passo que a Grécia, o Luxemburgo, Malta, a Estónia, a Áustria, a Polónia e a Lituânia registaram acentuadas revisões em alta (reflectindo essencialmente alterações nas projecções relativas às despesas com as pensões decorrentes de inversões nas reformas e melhorias nas técnicas de modelização).

De um modo geral, o envelhecimento tem um impacto diferenciado nos Estados-Membros:

- É provável que o aumento da despesa pública venha a ser significativo (7 pontos percentuais do PIB ou mais) em nove Estados-Membros (Luxemburgo, Grécia, Eslovénia, Chipre, Malta, Países Baixos, Roménia, Espanha e Irlanda), ainda que para alguns destes países o salto se faça a partir de um nível relativamente baixo.
- Num segundo grupo de países - Bélgica, Finlândia, República Checa, Lituânia, Eslováquia, Reino Unido, Alemanha e Hungria - o custo do envelhecimento é mais contido, mas ainda demasiado elevado (de quatro a sete pontos percentuais do PIB).
- Por último, o aumento é mais moderado, na ordem dos quatro pontos percentuais do PIB ou menos, na Bulgária, Suécia, Portugal, Áustria, França, Dinamarca, Itália, Letónia, Estónia e Polónia. A maioria destes países procedeu a reformas substanciais dos sistemas de pensões, envolvendo, em vários casos, uma passagem parcial para regimes privados (Bulgária, Estónia, Letónia, Polónia e Suécia).

As tendências demográficas levariam todos os Estados-Membros a um aumento muito significativo das **despesas públicas com pensões**. Não obstante, as reformas dos sistemas de pensões encetadas em alguns Estados-Membros estão a produzir resultados positivos em termos da sustentabilidade das finanças públicas. Quase todos os Estados-Membros tornaram mais rigorosos os requisitos de elegibilidade para receber um pensão do regime público, designadamente através do aumento da idade de reforma e da restrição do acesso a sistemas de reforma antecipada. Geralmente faseadas num período longo, estas reformas conduzirão a taxas de participação mais elevadas dos trabalhadores mais velhos, o que pode resultar também de uma correlação mais estreita entre prestações de reforma e contribuições para as pensões e, por conseguinte, a incentivos maiores à permanência no mercado de trabalho. Ainda que as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos tenham vindo a aumentar nos

últimos anos, há ainda muita margem para a melhorar. Só cerca de 50% das pessoas na UE estão ainda activas aos sessenta anos.

As reformas estão também a induzir uma diminuição gradual das *prestações públicas de reforma na provisão global das pensões*. Esta diminuição acontecerá graças a vários mecanismos, nomeadamente alterações na indexação das prestações que, em alguns países, leva a que estas aumentem a um ritmo mais lento do que os salários. Análises recentes sugerem que o rendimento relativo dos futuros pensionistas decrescerá substancialmente em alguns Estados-Membros<sup>7</sup>. A avaliação da sustentabilidade das finanças públicas deverá atender ao risco de pensões inadequadas resultarem em pressões imprevistas no sentido de aumentos *ad hoc* das pensões ou na procura mais elevada de outras prestações, evidenciando a necessidade de atacar em conjunto da questão da adequação e sustentabilidade das pensões<sup>8</sup>. Há exemplos de Estados-Membros que registam melhorias na adequação prospectiva das pensões, sem pôr em causa a sustentabilidade financeira (Estónia).

Em paralelo com a reforma dos sistemas de pensões, muitos países introduziram regimes complementares de reforma, e pretendem expandir a sua utilização. Alguns transferiram mesmo uma parte das contribuições dos regimes públicos para fundos privados (Bulgária, Estónia, Letónia, Hungria, Polónia, Eslováquia e Suécia). Actualmente, estes regimes financiados por capitalização estão em fase de desenvolvimento, mas a sua proporção no pacote global de pensões será significativa nas próximas décadas. Vários países (por exemplo, Suécia, Dinamarca, Países Baixos, Reino Unido e Irlanda) dependem já, em grande medida, de regimes profissionais privados, e alguns têm programado um reforço do seu papel.

Prevê-se que os sistemas de **cuidados de saúde** na UE venham a enfrentar desafios importantes no futuro. As despesas públicas com cuidados de saúde devem aumentar 1,5 pontos percentuais do PIB na UE até 2060. Modos de vida mais saudáveis podem contribuir para conter a despesa futura. A despesa com cuidados de saúde está fortemente relacionada com o aumento das receitas e o progresso tecnológico. Métodos de diagnóstico recém-desenvolvidos e novos tratamentos contribuem consideravelmente para o aumento da despesas, mas alguns dos progressos da medicina poderão, a longo prazo, induzir poupanças de custos. O investimento em tecnologias nas áreas da saúde e da prevenção proporciona meios para que a população se mantenha saudável e produtiva por mais tempo. O desenvolvimento de tratamentos para patologias menos conhecidas proporciona igualmente oportunidades de emprego e crescimento. A gestão eficaz da tecnologia é, pois, uma determinante importante das despesas futuras.

Uma população que envelhece exige também mais despesas públicas com **cuidados prolongados**. Com base nas políticas actuais, as projecções apontam para um aumento destas despesas, na ordem de 1,25% do PIB até 2060, em virtude do facto de os muito idosos (80+ anos) passarem a ser o grupo etário em mais rápida expansão no futuro. Também aqui, haverá outros motores, para além dos factores demográficos. Actualmente, os cuidados a idosos dependentes são prestados, em muitos casos, por familiares e numa base informal. As alterações das estruturas familiares, uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho e o aumento da mobilidade geográfica poderão limitar a disponibilidade de cuidados informais. Em países onde os sistemas de cuidados formais estão menos desenvolvidos, o aumento projectado das despesas com cuidados prolongados poderá subestimar as pressões futuras nas finanças públicas, em virtude da necessidade provável de assegurar uma maior provisão de cuidados formais.

---

<sup>7</sup> COM(2009) 58 final.

<sup>8</sup> COM(2006) 574 final.

Em termos das despesas públicas com a **educação**, e pese embora a diminuição do número de crianças nas próximas décadas, os objectivos actuais e as metas da UE, bem como uma melhoria substancial da qualidade da educação prestada, poderão implicar despesas educativas mais importantes no futuro. O investimento no capital humano dos jovens e da mão-de-obra adulta será crucial para o crescimento futuro da produtividade. Por este motivo, a pequena diminuição no rácio de despesas públicas com a educação no período das projecções, que resulta apenas de alterações na composição demográfica (menos crianças no futuro) poderá não se materializar.

### **3. PREPARAR PARA O ENVELHECIMENTO DEMOGRÁFICO EM TEMPOS DE RECESSÃO ECONÓMICA**

A actual crise financeira e económica induziu um declínio inabitualmente drástico e rápido da actividade económica e uma recessão global. O emprego está a ser gravemente afectado pela actual recessão, as taxas de desemprego estão a aumentar rapidamente e a UE confronta-se com o risco de uma diminuição do seu potencial de crescimento, já em causa devido ao envelhecimento demográfico.

As perturbações financeiras e a recessão económica estão a induzir uma rápida deterioração dos progressos positivos registados pelos Estados-Membros nos últimos anos, no sentido do equilíbrio orçamental e da redução do montante total da dívida, à medida que os governos têm de intervir para estabilizar o sistema financeiro e fomentar a retoma. As perspectivas imediatas para as finanças públicas têm vindo, pois, a degradar-se e os progressos conseguidos nos últimos anos em matéria de consolidação orçamental foram travados.

Por outro lado, a crise vem acrescentar-se ao impacto económico do envelhecimento demográfico na provisão de pensões, ainda que as consequências venham a depender essencialmente da envergadura e da duração da recessão. Para os regimes contributivos, o abrandamento da economia real está a gerar pressões orçamentais adicionais no financiamento e nas contribuições. Quanto aos regimes por capitalização, a crise veio expor as suas vulnerabilidades ao declínio dos mercados financeiros. Nos regimes de prestações definidas, o aumento dos défices em resultado da quebra no valor dos activos está a afectar os membros dos fundos através de ajustamentos às regras de indexação ou taxas de contribuição, ao mesmo tempo que implica a não abertura destes regimes a novos membros. Para as pessoas que optam por pagar contribuições definidas para fundos de pensões o impacto da crise depende essencialmente da carteira de activos do fundo e da idade do membro. Os trabalhadores mais velhos com investimentos de maior risco são os mais afectados, na medida em que estão mais próximos da reforma e os seus activos desvalorizaram.

Tudo isto evidencia a necessidade de os decisores políticos, reguladores e supervisores promoverem prudência na gestão das poupanças de reformas dos particulares. Será necessário acompanhar de perto e abrir um debate aprofundado sobre os regimes de pensões na Europa, revendo em particular o papel, a concepção e o desempenho dos regimes privados.

Na actual conjuntura, caracterizada por uma actividade económica muito modesta e elevada incerteza quanto às perspectivas, a capacidade de a Europa emergir rapidamente da recessão e dar resposta aos desafios do envelhecimento demográfico dependerá essencialmente da articulação entre a adopção de medidas para apoiar a recuperação e reformas estruturais a longo prazo. Respostas políticas direccionadas e bem coordenadas, tal como evidenciado no Plano de Relançamento da Economia Europeia, visam encorajar investimentos «inteligentes», fomentando as competências correctas para promover a eficácia energética, tecnologias limpas, bem como infra-estruturas e interligações que favoreçam a eficácia e a inovação, dinamizando, em última instância, o potencial de crescimento da Europa.

Claramente, a primeira prioridade deverá ser, pois, a implementação do Plano de Relançamento da Economia Europeia, de modo a garantir que a crise financeira e a recessão não coloquem permanentemente a UE numa via de crescimento inferior em termos de emprego e produtividade do trabalho, que afectaria igualmente a sua capacidade de gerir as consequências do envelhecimento demográfico.

Uma vez encontrada a saída da crise, as perspectivas de longo prazo dependerão também do grau de determinação para regressar rapidamente à solidez das finanças públicas, tal como o recomenda o Plano de Relançamento da Economia Europeia. O prosseguimento das reformas tornadas necessárias pela evolução demográfica será agora ainda mais importante para restaurar a confiança enquanto parte da estratégia de saída da crise. Será também importante reforçar a agenda de reformas estruturais destinadas a dar resposta aos desafios demográficos. Significa isto aumentar substancialmente as taxas de emprego e, em especial, ajudar e encorajar a geração do *baby boom* a ficar mais tempo no mercado de trabalho ao invés de antecipar a reforma, como o fizeram as gerações anteriores. A melhor forma de a Europa assegurar que o envelhecimento não seja encarado como uma ameaça mas sim como um feito histórico reside na sua capacidade de não desperdiçar o potencial desta geração do *baby boom*.

Continua válida a estratégia em três vertentes para enfrentar os desafios de ordem económica e orçamental colocados pelo envelhecimento das populações decidida no Conselho de Estocolmo, em 2001, i.e.: (i) redução célere da dívida; (ii) aumento das taxas de emprego e da produtividade; e (iii) reforma dos sistemas de pensões, cuidados de saúde e cuidados prolongados, bem como as cinco metas políticas identificadas na Comunicação da Comissão sobre o futuro demográfico da Europa, de Outubro de 2006<sup>9</sup>.

Eram as seguintes estas metas:

- Promover a renovação demográfica na Europa mediante a criação de melhores condições para as famílias;
- Promover o emprego na Europa com mais empregos e vidas profissionais mais longas e com melhor qualidade;
- Tornar a Europa mais produtiva e dinâmica;
- Receber e integrar os migrantes na Europa;
- Assegurar na Europa a sustentabilidade das finanças públicas, garantindo assim uma protecção social adequada e a equidade entre as gerações.
- **Criar melhores condições para as famílias e a renovação demográfica**

A renovação demográfica exige medidas para desenvolver um clima social global receptivo às necessidades das famílias, a uma transição rápida para uma sociedade favorável às crianças e à criação de condições que permitam um melhor equilíbrio vida profissional e familiar. Em países onde a conciliação entre vida profissional e privada é difícil, as taxas de emprego das mulheres tendem a ser inferiores, as mães abandonam por vezes o mercado de trabalho e as taxas de natalidade são baixas porque muitas pessoas sentem que não têm condições financeiras para poder ter filhos. As prioridades devem continuar nas políticas que promovam a conciliação e a igualdade entre homens e mulheres e consubstanciem melhores condições em matéria de licença parental e o incentivo para que os pais dela façam uso, bem como no aumento da provisão de estruturas de acolhimento de crianças da alta qualidade, deverão

---

<sup>9</sup> COM(2006) 571 final.

continuar a ser prioridades. Poderão igualmente considerar-se reduções fiscais para uma segunda pessoa que participe no rendimento familiar, uma vez que, no que respeita à participação no mercado de trabalho, esta parece ser a medida que produz resultados mais positivos. Políticas deste tipo resultarão em vantagens a longo prazo, garantindo em especial que as mulheres possam permanecer ligadas ao mercado de trabalho.

Contudo, a maioria dos Estados-Membros não cumpre ainda as metas em matéria de acesso a estruturas formais de acolhimento de crianças que foram definidas no Conselho Europeu de Barcelona, e não reconhece as vantagens da educação infantil para o desenvolvimento futuro das crianças e para o reforço das oportunidades das que provêm de grupos desfavorecidos. A criação de estruturas de qualidade para o acolhimento de crianças e a empregabilidade dos progenitores que optam por pausas de carreira representam investimentos com enorme potencial de retorno. Representa igualmente incentivos ao desenvolvimento de novos serviços e, por conseguinte, à criação de novos empregos.

- **Mais empregos e vidas profissionais mais longas**

**Aumentar a participação e a empregabilidade.** O desafio do envelhecimento para as finanças públicas decorre da necessidade de suportar um número crescente de idosos com uma população activa em retracção. A margem para melhorar nesta área é muito grande. Pouco menos de dois terços (65,4% em 2007) da população em idade activa estão efectivamente no mercado de trabalho, valor que está vários pontos percentuais aquém da meta (70%) definida na Estratégia de Lisboa para o ano 2010. Há avanços consideráveis a registar em matéria de aumento da participação no mercado de trabalho, em especial das mulheres e dos trabalhadores mais velhos. Não obstante, a recessão actual poderá atingir com especial incidência os jovens e os trabalhadores mais velhos. A prioridade política deverá residir em assegurar que os jovens que não conseguem entrar no mercado de trabalho não enveredem por uma vida de dependência permanente de prestações sociais e que os trabalhadores mais velhos vítimas de despedimento sejam capazes de regressar ao emprego assim que melhore a situação no mercado de trabalho.

Ao longo dos últimos anos, foram empreendidas **reformas dos sistemas fiscais e de prestações**, em larga medida destinadas a melhorar a utilização da mão-de-obra. Uma parte central de muitas das recentes estratégias de reforma tem sido a redução das dependências das prestações, fazendo do trabalho uma opção atraente e compensadora do ponto de vista económico em comparação com a ajuda previdencial e encorajando os beneficiários a procurar trabalho. A redução dos desincentivos ao trabalho e à contratação, em especial no que respeita aos trabalhadores pouco especializados, consubstanciados nos sistemas fiscais e de prestações e uma maior ligação às políticas de activação são factores que contribuirão para a melhoria estrutural do funcionamento dos mercados de trabalho. No entanto, pese embora essas melhorias e tendo em conta o envelhecimento da população e a rápida evolução tecnológica, é necessário fazer mais para continuar a aumentar e manter elevados níveis de taxas de emprego e participação, em especial das mulheres e dos trabalhadores mais velhos, e reduzir o desemprego estrutural.

**Aumentar as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos.** A reforma dos regimes aplicáveis à deficiência e à reforma antecipada e o aumento da idade efectiva de reforma continuam a ser prioridade para aumentar a oferta de trabalhadores mais velhos e contribuir para a sustentabilidade do crescimento económico, face às tendências demográficas adversas. Deste modo, estar-se-á a contribuir para garantir que os comportamentos em termos de passagem à reforma tenham em devida conta aumentos futuros da esperança de vida. A geração do *baby boom* (agora na faixa etária 50-60) representa uma fatia importante da mão-de-obra da Europa. Para os incentivar a permanecer activos é preciso eliminar obstáculos ao

emprego, como idades de reforma obrigatória, e introduzir mecanismos flexíveis de reforma que lhes permitam escolher o momento de abandonar a vida activa e acumular direitos de pensão adicionais. A criação de oportunidades de emprego a tempo parcial poderá ser uma forma interessante de assegurar rendimentos adequados para as pessoas mais velhas e de aumentar a oferta de mão-de-obra.

Para além dos incentivos consubstanciados nos regimes fiscais, de pensões e de prestações<sup>10</sup>, as estratégias de reformas devem incluir uma mudança de atitude face aos trabalhadores mais velhos e ao desenvolvimento das suas competências e empregabilidade, mediante acções eficazes de aprendizagem ao longo da vida. É necessário garantir condições de trabalho adequadas, incluindo maior flexibilidade nos horários e na organização do trabalho, juntamente com oportunidades de emprego para uma mão-de-obra que está a envelhecer. Medidas deste tipo ajudarão a elevar a taxa de emprego e a qualidade da vida das pessoas mais velhas.

**Uma população idosa mais saudável.** Uma população mais saudável será capaz de trabalhar mais tempo à medida que envelhece, permitindo aumentos da produtividade e da participação da mão-de-obra, e necessitará de menos cuidados de saúde, induzindo, em última instância, uma diminuição da pressão nas finanças públicas. O aumento da esperança de vida saudável será um factor crucial na consecução do objectivo da Estratégia de Lisboa de atrair mais pessoas ao mercado de trabalho e aí as manter. Ao mesmo tempo, as sociedades em envelhecimento representam uma oportunidade de criação célere de empregos nos serviços sociais e de saúde e tornarão imperativa a adopção de medidas de activação e formação.

- **Uma Europa mais produtiva e dinâmica**

No espaço de uma década, a produtividade do trabalho, que depende em larga medida de níveis elevados de habilitações escolares, tornar-se-á a principal determinante do crescimento económico futuro. Contudo, 13% das mulheres e 17% dos homens na faixa etária 18-24 apenas têm habilitações que correspondem ao nível inferior do ensino secundário ou menos e são definidos como tendo abandonado a escolaridade precocemente. Estes números representam uma melhoria modesta se os compararmos com os do início desta década, mas continuam a estar longe da meta definida para 2010, ou seja, de reduzir a sua proporção para no mínimo 10%. Elevados níveis de habilitações estão associados a uma maior participação na força de trabalho e constituem pré-condição para a aprendizagem ao longo da vida e, logo, para a capacidade de os trabalhadores mais velhos permanecerem no mercado de trabalho. O crescimento futuro da produtividade depende também do progresso tecnológico, que, por seu turno, depende de as universidades produzirem diplomados capazes de enveredar por carreiras de investigação, ao mesmo tempo que investem em investigação e desenvolvimento. Depende igualmente da rápida adopção de novas tecnologias por parte das empresas e de políticas destinadas a melhorar os sistemas de I&D e inovação na Europa.

Sociedades em que as pessoas vivem mais longas proporcionam oportunidades para o desenvolvimento de novos produtos e serviços. As possibilidades de crescimento nestes futuros mercados são importantes e, uma vez que vidas mais longas não são um fenómeno exclusivo da Europa, as soluções, os produtos e os serviços desenvolvidos poderão ser exportados para países terceiros, aí abrindo novos mercados<sup>11</sup>. Acresce que as actividades de

---

<sup>10</sup> Ver COM(2007) 733 final e «Emprego na Europa em 2007».

<sup>11</sup> Iniciativas regionais, como a rede *Silver Economy* que conta com 11 regiões europeias, trabalham já em conjunto para promover o desenvolvimento e a comercialização de produtos e serviços inovadores destinados a consumidores mais velhos. Ver Sen@er webpage [http://www.silvereconomy-europe.org/network/about\\_en.htm](http://www.silvereconomy-europe.org/network/about_en.htm)

investigação e desenvolvimento têm de ser orientadas para o desenvolvimento de tratamentos médicos e estratégias de prevenção com uma relação custo-eficácia. Deverão ser combinadas com maiores incentivos a uma utilização racional de recursos que possa reduzir significativamente a despesa.

As mudanças na composição demográfica na Europa podem também representar oportunidades para o desenvolvimento de produtos e serviços orientados para as necessidades dos idosos. Podem ser desenvolvidas novas tecnologias que permitam aos idosos permanecer autónomos e viver por mais tempo nas suas próprias casas e transformar a prestação de cuidados, designadamente através da personalização de serviços em resposta a necessidades e preferências específicas dos doentes<sup>12</sup>. O investimento em educação, investigação e desenvolvimento gerará, no futuro, retornos potencialmente importantes e não deverá ser reduzido durante o período de crise. Para facilitar o acesso a todos, será igualmente necessário investir na modernização das infra-estruturas de transportes, o que poderá ajudar a manter a procura durante a crise, ao mesmo tempo que ser reforçam os direitos dos passageiros com mobilidade reduzida.

- **Receber e integrar os migrantes**

A imigração de países terceiros imprimiu uma dinâmica de crescimento em vários Estados-Membros. Ainda que a crise venha reduzir as oportunidades de trabalho e aliviar as insuficiências de mão-de-obra e competências no curto prazo, uma política de imigração bem organizada será importante numa perspectiva de longo prazo para colmatar a escassez de efectivos. Não obstante, a integração continua a ser um desafio crucial e exige igualmente que sejam abordadas questões de coesão social. Não raras vezes, os migrantes e respectivos descendentes têm baixos níveis de escolaridade ou enfrentam dificuldades para utilizar plenamente as suas capacidades. Por conseguinte, estão mais expostos ao desemprego e em maior risco de pobreza. Ainda que os mercados laborais europeus estejam a ser pressionados em resultado da crise, a degradação das condições sociais nos países de origem poderá resultar no influxo contínuo para a UE de migrantes, os quais poderão ver-se confrontados com maiores dificuldades para encontrar um emprego. Neste contexto, a integração de migrantes e seus descendentes poderá vir a ser um problema ainda mais grave, que deve ser tratado também a nível da UE<sup>13</sup>.

- **Assegurar a sustentabilidade das finanças públicas**

De acordo com as projecções mais recentes, é provável que o aumento da despesa pública venha a ser muito significativo em vários Estados-Membros (ainda que, em alguns casos, o aumento se faça a partir de um nível de despesa relativamente baixo). Nos Estados-Membros que mais sentirão o impacto nas finanças públicas, haverá necessidade de emprender reformas dos sistemas sociais, designadamente no domínio das pensões, mas também em outros programas como os cuidados de saúde, para contrariar a tendência da despesa a longo prazo.

Há uma margem considerável para tornar mais eficazes os sistemas de cuidados de saúde e cuidados prolongados. Uma melhor relação qualidade-preço nos cuidados de saúde e a diminuição das desigualdades nesta área poderão ser conseguidas mediante o reforço dos cuidados primários, da prevenção e da promoção da saúde e uma melhor coordenação e uso

---

<sup>12</sup> COM (2007) 332 final e COM(2007) 329 final.

<sup>13</sup> O recém-criado Fórum Europeu para a Integração e o sítio Internet que lhe foi dedicado (<http://www.integration.eu>) proporcionarão ferramentas úteis neste contexto.

racional dos recursos. Contudo, em alguns países, o sector da saúde continua a padecer da insuficiência de recursos<sup>14</sup>.

Por conseguinte, a recessão não deve levar a uma interrupção das reformas dos sistemas de pensões, cuidados de saúde e cuidados prolongados, nem a uma redução importante dos investimentos em educação e investigação. De facto, as decisões relativas às reformas assumem agora um carácter de urgência inédito. Estas medidas são cruciais para a solidez da economia europeia no futuro.

#### 4. GERIR OS DESAFIOS

É necessário agir em vários domínios políticos. A coordenação a nível europeu poderá facilitar o intercâmbio de boas práticas, desenvolver sinergias e limitar as repercussões negativas. Acresce que a dimensão das finanças públicas é tratada no quadro regulamentar do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Os desafios do envelhecimento demográfico devem ser abordados com base nos enquadramentos políticos definidos ao longo dos últimos anos, em especial a estratégia de Lisboa, que proporciona um quadro global de acção:

A contribuição da Comissão Europeia para dar resposta aos desafios englobaria os seguintes aspectos:

- *Aprofundar e alargar a supervisão para além da política orçamental, a fim de contribuir para integrar mais eficazmente a reforma estrutural no ciclo global de coordenação política*<sup>15</sup>. Na actual conjuntura, tal inclui o acompanhamento e a avaliação da aplicação dos planos de recuperação nacionais, no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Há também que prestar atenção especial ao reforço da qualidade das finanças públicas. A realização de reformas nos programas de despesas sociais para melhor preservar os rendimentos e simultaneamente reforçar os incentivos ao trabalho – a abordagem da flexigurança – seria também de grande ajuda para reforçar a sustentabilidade e a qualidade das finanças públicas, assegurando que os orçamentos sustentam a estabilidade macroeconómica.
- Nos domínios das *pensões, cuidados de saúde e cuidados prolongados*, a Comissão continuará a apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para melhorar a eficiência e eficácia da despesa social e continuará a analisar as consequências sociais, económicas e orçamentais de uma população em envelhecimento, no contexto da estratégia de Lisboa, do quadro orçamental da UE no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento e do método aberto de coordenação aplicado à protecção social e à inclusão social. No domínio dos *fundos de pensões financiados por capitalização*, a Comissão pretende trabalhar com o Conselho e os Estados-Membros no sentido de retirar ilações quanto à sua concepção e aos quadros regulamentares em matéria de salvaguarda contra falências e identificar os beneficiários, no intuito de garantir a adequação e a sustentabilidade da provisão privada de pensões nos Estados-Membros. Para limitar o aumento esperado das despesas públicas, há que desenvolver estratégias políticas que possam reduzir a deficiência, limitar a necessidade de cuidados formais entre os idosos com deficiências, favorecer a provisão de cuidados formais ao domicílio em vez de em instituições, ou ainda, de um modo mais geral, melhorar a relação custo-eficácia da provisão de cuidados prolongados, através por exemplo de medidas de saúde electrónica e telecuidados.

---

<sup>14</sup> COM(2009) 58 final.

<sup>15</sup> COM(2008) 238 final.

- Nas áreas dos *serviços financeiros e da fiscalidade*, a Comissão introduzirá sem demora as medidas definidas na sua comunicação ao Conselho Europeu<sup>16</sup>. Restaurar o bom funcionamento dos mercados financeiros é fundamental não apenas para garantir que desempenham eficazmente o seu papel de apoio ao crescimento e ao emprego, mas também para proteger os activos financeiros actuais e futuros, incluindo os regimes complementares de pensões e os seguros complementares de saúde.
- Nos domínios da *educação, formação e I&D*, a Comissão continuará a trabalhar com os Estados-Membros no sentido de dinamizar a definição das futuras necessidades de competências e respectivas correspondências com o mercado a nível comunitário e avaliar a eficácia do ensino superior. Promoverá o desenvolvimento de sistemas de educação e formação eficientes e equitativos, com vista ao aumento da produtividade no contexto da estratégia de Lisboa renovada.

Para concluir, os governos que se vêem hoje confrontados com uma grave crise económica e financeira continuarão a enfrentar um processo oneroso de transição demográfica. O êxito das medidas para dar resposta ao desafio demográfico na Europa continua a depender de uma economia dinâmica e próspera com aumento da produtividade e mercados a funcionar com eficácia. Por conseguinte, o caminho a seguir na difícil situação económica actual passa, primeiramente, pela adopção de todas as medidas necessárias para assegurar uma recuperação rápida da recessão, tal como apontado no Plano de Relançamento da Economia Europeia, e pela aplicação de uma estratégia de saída credível quando essa recuperação começar. Por outro lado, é crucial que os Estados-Membros invistam na dinamização do seu potencial de crescimento e longo prazo, tal como o preconiza a estratégia de Lisboa, de forma a lidar com as consequências das alterações demográficas.

Por conseguinte, é urgente pôr em prática todas as políticas necessárias para garantir que a UE venha a emergir da crise financeira e económica com sólido potencial de crescimento e capacidade para usar plenamente os seus recursos humanos. Para que tal aconteça, será essencial aplicar uma estratégia global de saída da crise assente em reformas estruturais. Esta implicará nomeadamente o prolongamento da vida activa e o aumento da participação dos jovens, das mulheres e dos trabalhadores mais velhos, a reforma dos sistemas fiscais e de prestações para tornar o trabalho compensador, em linha com o princípio da flexigurança, a reforma dos sistemas de pensões e o reforço da eficácia dos sistemas de saúde e cuidados prolongados, juntamente com os necessários investimentos na educação e na investigação, bem como em estruturas de acolhimento de crianças. Também importantes neste contexto são a integração eficaz dos migrantes e respectivos descendentes e o desenvolvimento de uma política de imigração legal bem gerida para dar resposta às futuras necessidades de mão-de-obra. Na actual conjuntura, o reforço da tónica nestas políticas ajudará a Europa a emergir mais resistente da actual recessão e a dar resposta aos desafios do envelhecimento demográfico.

Prosseguindo com rigor a agenda de reformas, mediante o investimento maciço na qualidade dos recursos humanos e a supressão de obstáculos à plena utilização da mão-de-obra, a UE poderá emergir mais forte da actual crise económica. Por conseguinte, este deve ser encarado como um tempo de inovação social, inspirado pelo êxito das experiências e processos de reforma já evidente nos Estados-Membros. A defesa determinada da prossecução de reformas não é apenas uma questão de agenda económica. Trata-se de um conjunto de acções que promoverão a qualidade da saúde, da educação e da vida das gerações actuais e futuras, o que permitirá à Europa olhar para o futuro com confiança.

---

<sup>16</sup> COM(2009) 114 final.

\* \* \*

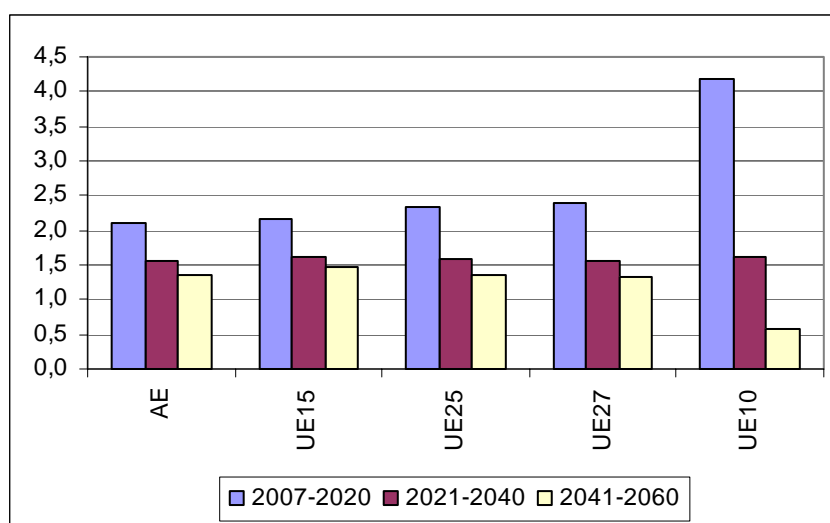
## Anexo estatístico

Quadro 1: Evolução do mercado de trabalho

Projeções 2009																				
	Taxa de emprego (15-64)				Taxa de emprego (55-64)				Taxa de participação (15-64)				Taxa de participação (55-64)				Taxa de desemprego (15-64)			
	2007	2020	2060	evolução em pp 07-60	2007	2020	2060	evolução em pp 07-60	2007	2020	2060	evolução em pp 07-60	2007	2020	2060	evolução em pp 07-60	2007	2020	2060	evolução em pp 07-60
UE27	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	15,1	7,2	5,7	5,7	-1,5
AE	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	17,7	7,6	5,9	5,8	-1,7

**Fonte:** '2009 Ageing Report: «2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)», *European Economy*, (a publicar em breve).

Gráfico 1: Projecção da taxas de crescimento potencial (taxas crescimento médio anual), agregados da UE



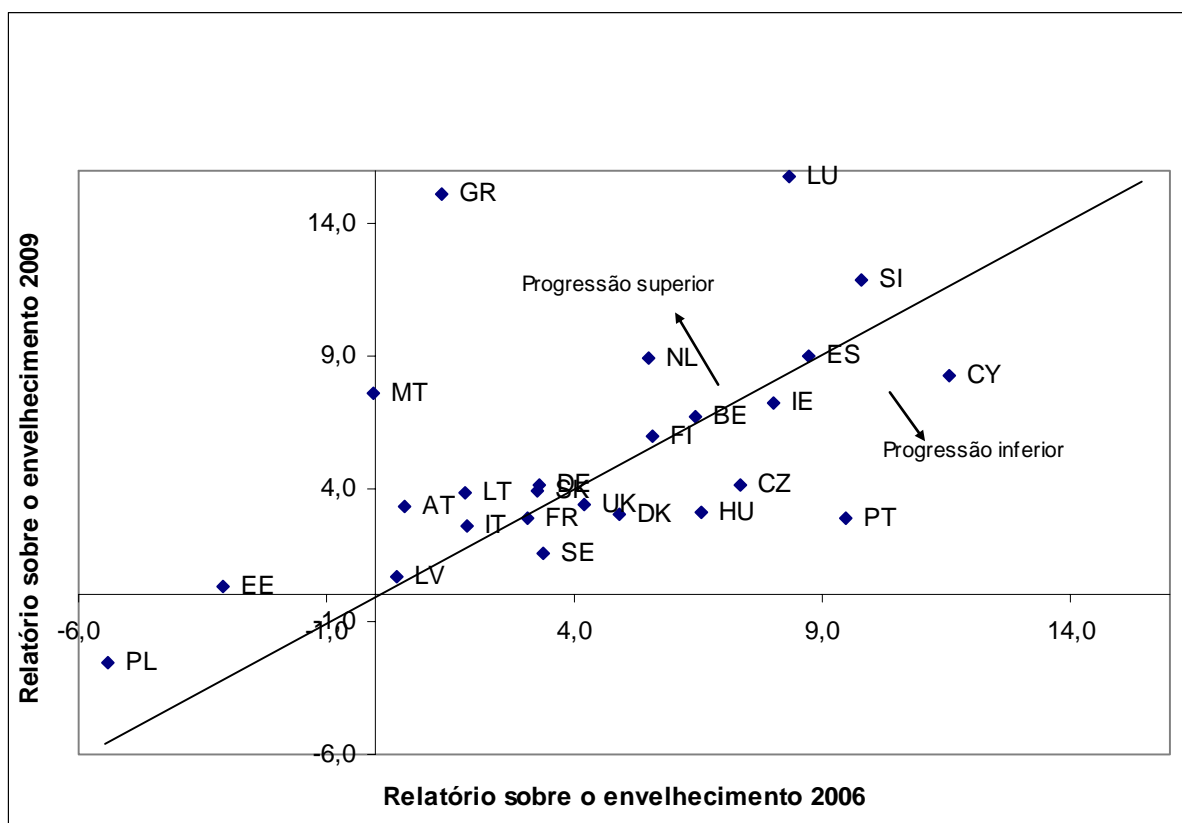
**Fonte:** '2009 Ageing Report: «2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)», *European Economy* (a publicar em breve).

Quadro 2 - Despesas públicas relacionadas com o envelhecimento, 2007-2060, variação em pontos percentuais do PIB

	Pensões		Cuidados de saúde		Cuidados prolongados		Prestações de desemprego		Educação		Total		
	nível	evolução	nível	evolução	nível	evolução	nível	evolução	nível	evolução	nível	evolução	
	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	
	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	2007	2060	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
AE	11,1	2,8	6,7	1,4	1,3	1,4	1,0	-0,2	4,2	-0,2	24,3	5,2	AE
UE27	10,2	2,4	6,7	1,5	1,2	1,1	0,8	-0,2	4,3	-0,2	23,1	4,7	UE27
UE15	10,2	2,4	6,9	1,5	1,3	1,2	0,8	-0,2	4,3	-0,1	23,5	4,8	UE15
UE10	9,7	1,0	4,9	1,4	0,4	0,6	0,2	0,0	4,2	-0,8	19,2	2,1	UE10
UE25	10,2	2,3	6,8	1,5	1,2	1,2	0,8	-0,2	4,3	-0,2	23,3	4,7	UE25

Fonte: '2009 Ageing Report: «2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)», European Economy (a publicar em breve).

Gráfico 2 – Evolução das despesas relacionadas com o envelhecimento: comparação entre os dados de 2009 e 2006, p.p. do PIB, 2007-2050



**Fonte:** «2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)», *European Economy* (a publicar em breve).