



Fundação Europeia para  
a Melhoria das Condições  
de Vida e de Trabalho

# Impacto da recessão nas políticas de gestão do fator «idade»

## > Resumo <

«O envelhecimento ativo pode fazer com que a geração do “baby boom” deixe de ser parte do problema para se tornar parte da solução do desafio demográfico. Essa é a razão por que a estratégia “Europa 2020” salienta a necessidade de se criarem condições para que os idosos se mantenham saudáveis e ativos até tão tarde quanto possível.»

László Andor, Comissário da UE responsável pelo Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão,  
«Oportunidades e desafios das alterações demográficas na Europa», 13 de julho de 2010



## Introdução

### Enfoque nos trabalhadores mais velhos

As questões demográficas continuam a ser um sério entrave a um crescimento económico forte e um enorme desafio para o modelo social europeu. A atual recessão agravou a situação ao afastar muitas pessoas do mercado de trabalho, aumentando ainda mais os índices de dependência.

No âmbito da investigação da Eurofound subordinada ao tema *Restructuring in recession and labour force participation* [«Re-estruturação na recessão e participação no mercado de trabalho»], foram estudadas as práticas de gestão do fator «idade» prosseguidas pelas empresas no decurso do processo de re-estruturação por que passaram durante a recessão. Mais concretamente, foram analisadas as políticas a nível nacional e ao nível dos estabelecimentos relativamente à retenção dos trabalhadores mais velhos (com idade superior a 50 anos) no emprego em nove Estados Membros da União Europeia (UE): Áustria, Bélgica, República Checa, Hungria, Letónia, Países Baixos, Espanha, Suécia e Reino Unido. O objetivo primordial era o apuramento das tendências globais nos níveis de emprego dos trabalhadores mais velhos, o conhecimento da orientação política anterior à crise económica de 2008 e a determinação da evolução das políticas e das práticas após a crise, bem como das repercussões dessa evolução na participação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho. A centralidade da crise é importante, uma vez que o segundo objetivo da investigação era a identificação das alterações nas práticas de gestão do fator «idade» nos estabelecimentos durante e após a crise, período ao longo do qual muitos deles adotaram medidas de re-estruturação. Para o efeito, foi analisada a evolução das políticas e das práticas em dois estabelecimentos de cada Estado Membro selecionado.

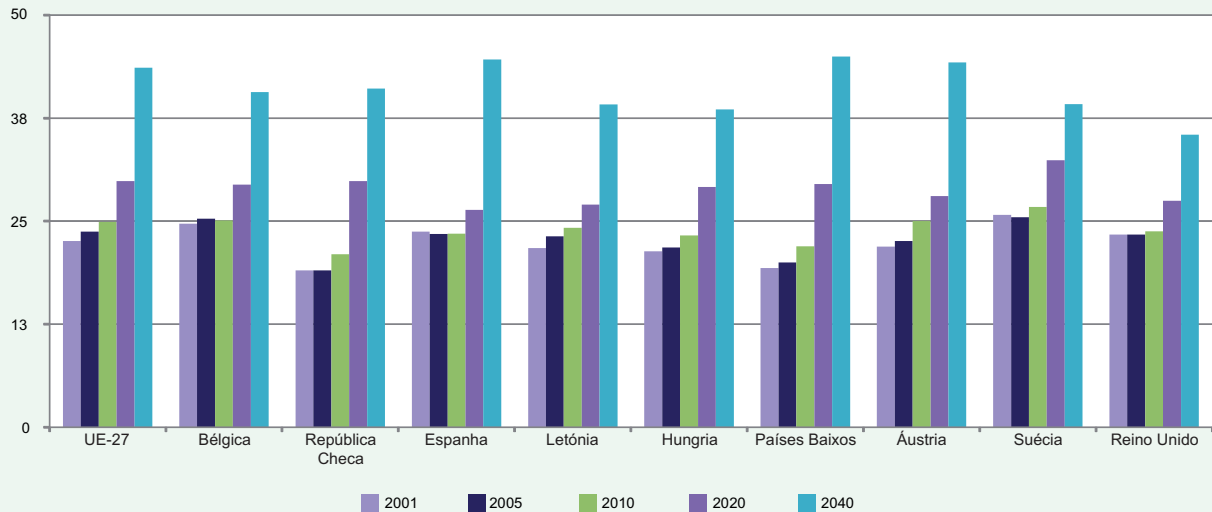
A importância das políticas de gestão do fator «idade» para os decisores políticos europeus é óbvia. O índice de dependência de idosos está a aumentar em toda a Europa. Em 2040, na UE 27, o número de pessoas com idade superior a 65 anos corresponderá a mais de 45% da

população em idade ativa – 15 a 64 anos (figura 1). O envelhecimento da população obrigará a que mais pessoas de toda a Europa trabalhem até uma idade mais avançada, tanto para satisfazer a procura de mão de obra como para aliviar a pressão sobre os sistemas de segurança social e de pensões.

### Aumento dos níveis de emprego dos trabalhadores mais velhos

Tendo em conta o exposto, importa referir que o estudo realizado permite a conclusão genérica de que as políticas de incentivo à reforma antecipada anteriores à crise foram abandonadas e tendem a ser substituídas por políticas que privilegiam as diferentes modalidades de «abrandamento do ritmo» – redução do horário de trabalho e reforma progressiva/faseada. Os objetivos políticos gerais têm apontado para a elevação das taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos e refletiram no aumento dos níveis de emprego em todas as coortes quinquenais dos trabalhadores mais velhos no período de 2001-2010 (figura 2). Não obstante, o sucedido em alguns dos estabelecimentos que foram objeto de estudo prova que a reforma antecipada continua a ser uma ferramenta útil para os empregadores durante a recessão, nos casos em que, no âmbito de processos de re-estruturação, seja considerada indispensável a extinção de postos de trabalho. Mas o recurso a reformas antecipadas, anteriormente associado a um acentuado declínio dos níveis de emprego dos trabalhadores mais velhos, tem sido mais moderado durante a recessão, como se depreende do facto de as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos estarem a resistir melhor à crise do que as dos trabalhadores mais jovens e dos trabalhadores dos escalões etários intermédios. Em alguns dos países abrangidos pelo estudo (Áustria, Bélgica, Hungria, Países Baixos e Suécia), as taxas de emprego dos trabalhadores com idade compreendida entre 60 e 64 anos são mais altas em 2011 do que eram em 2008, antes da crise, e no caso dos estabelecimentos estudados que possuíam dados sobre a composição etária do seu pessoal antes e depois da crise, eram tantas aquelas em que a proporção dos trabalhadores mais velhos tinha aumentado como aquelas em que ela tinha diminuído.

Figura 1: Índice de dependência de idosos nos Estados Membros selecionados, 2001 2010(2T), e projeções para 2040



Fonte: Eurostat

Continuam a registar-se discrepâncias significativas entre as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos nos diferentes Estados Membros. Na Suécia, por exemplo, mais de 60% dos trabalhadores do grupo etário dos 60 aos 64 anos mantêm atividade profissional, ao passo que na Bélgica e na Hungria, esse número é inferior a 20%. A maior variação entre as taxas de emprego nos diferentes países ocorre no grupo etário imediatamente anterior à idade da reforma (60-64 anos), e os dados revelam, em geral, diferenças muito significativas entre países no que respeita ao ritmo a que os trabalhadores com idade igual ou superior a 55 anos se retiram da vida ativa. Na maior parte dos países que apresentam baixas taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos, essas taxas devem-se ao facto de a reforma antecipada ter sido anteriormente utilizada como meio de ajustamento do mercado de trabalho.

Na República Checa, por exemplo, a percentagem dos trabalhadores que mantêm atividade profissional é superior a 80% no grupo etário dos 50-54 anos, mas de apenas 25% no grupo etário dos 60-64 anos (figura 2). Também aqui se verifica uma disparidade entre homens e mulheres: as taxas de emprego das trabalhadoras mais velhas são sempre inferiores às dos trabalhadores mais velhos, se bem que, dentro do grupo de Estados Membros selecionado para o estudo, a diferença seja menos pronunciada nos países cuja adesão é mais recente (Letónia, Hungria e República

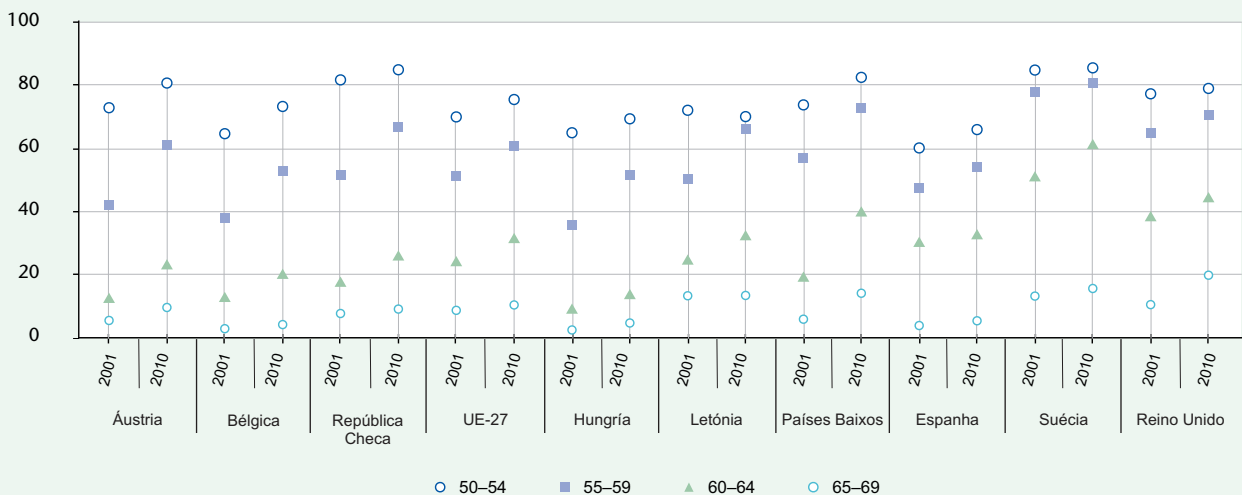
Checa). Por último, as taxas de emprego são mais elevadas entre os trabalhadores com melhores qualificações, independentemente da idade.

## Síntese da evolução das políticas nacionais

### Multiplicidade dos instrumentos políticos utilizados antes da atual crise

As orientações políticas explicam em grande parte as diferenças entre Estados Membros e entre grupos demográficos em cada um dos países. Quanto aos nove Estados Membros selecionados e ao período anterior à crise económica e financeira de 2008-2009, foram apuradas grandes variações no que respeita quer à amplitude das políticas específicas destinadas aos trabalhadores mais velhos, quer ao apoio dado a esse grupo de trabalhadores no âmbito de políticas de emprego destinadas a todos os grupos etários. Eram igualmente muito diversos os instrumentos políticos presumivelmente utilizados pelos Estados Membros antes da crise (e, em muitos casos, ainda em vigor) para apoiar ou manter o emprego dos trabalhadores mais velhos. Alguns desses instrumentos são, de facto, medidas mais indiretas cujos objetivos não se limitam ao apoio ao emprego dos trabalhadores mais velhos (por exemplo, medidas destinadas a grupos mais vastos e

Figura 2: Taxas de emprego nos Estados Membros selecionados, por escalões etários dos 50 aos 69 anos, 2001 2010(2T)



Fonte: Eurostat

medidas de redução das contribuições para os sistemas de segurança social e de pensões). Entre essas medidas, destacam-se as seguintes:

- reforma do sistema de pensões (nomeadamente alterações dos montantes das prestações recebidas pelos pensionistas e das contribuições para o sistema de pensões pagas por trabalhadores e empregadores);
- aumento da idade legal de reforma (ver quadro);
- redução dos incentivos à reforma antecipada;
- reforma dos regimes de prestações por doença ou invalidez;
- políticas de combate à discriminação;
- incentivos à promoção da aprendizagem ao longo da vida e do desenvolvimento de competências no local de trabalho.

Existem também algumas políticas diretamente centradas na gestão do fator «idade», nomeadamente as seguintes:

- incentivos financeiros aos empregadores tendo em vista a permanência de trabalhadores mais velhos nos seus empregos;

- incentivos financeiros aos empregadores para apoiar o reingresso de trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho;
- incentivos financeiros aos trabalhadores tendo em vista o prolongamento da sua vida ativa;
- regimes de reforma progressiva/faseada/parcial;
- regimes de trabalho flexível para os trabalhadores mais velhos;
- campanhas de sensibilização e de informação para promover uma mudança de atitude em relação aos trabalhadores mais velhos, nomeadamente a instituição de prémios de «boas práticas de gestão do fator “idade”» para empresas, patrocinados pelos governos.

A utilização destes instrumentos entre 2000 e 2008 nos Estados Membros selecionados variou em função da especificidade dos respetivos contextos políticos, designadamente as prioridades nacionais, o roteiro das reformas e os diferentes pontos de partida no que respeita aos sistemas de pensões e de segurança social. Por exemplo, os relatórios nacionais sobre os Países Baixos e a República Checa referem, como fatores políticos relevantes, a questão da potencial escassez de mão de obra e a sustentabilidade do sistema de segurança social.

Quadro: Sinopse da idade legal de reforma e das alterações propostas nos Estados Membros selecionados

País	Homens	Mulheres	Alterações propostas	Observações
<b>Áustria</b>	65	60	Sim	
<b>Bélgica</b>	65	65	Não	
<b>República Checa</b>	62	61	Sim	A idade de reforma aumentará para os 63 anos a partir de 2016, no caso dos homens, ou de 2019, no caso das mulheres sem filhos. As mulheres com filhos poderão reformar-se entre os 59 e os 62 anos, dependendo do número de filhos criados (atualmente, a idade de reforma das mulheres varia entre os 57 e os 61 anos, em função do número de filhos).
<b>Hungria</b>	62	62	Sim	A idade de reforma aumentará para os 65 anos a partir de 2018, no caso dos homens, ou de 2020, no caso das mulheres.
<b>Letónia</b>	62	62	Sim	Aumento gradual da idade legal de reforma para os 65 anos até 2021.
<b>Países Baixos</b>	65	65	Sim	Acordo (em discussão) sobre o aumento da idade de reforma para os 66 anos em 2020 e os 67 anos em 2025.
<b>Espanha</b>	65	65	Sim	Aumento da idade de reforma dos 65 para os 67 anos no período de 2013-2027.
<b>Suécia</b>	65	65	Não	A idade de reforma é flexível. As pensões do Estado podem ser requeridas a partir dos 61 anos de idade (o regime de pensões inclui incentivos automáticos ao adiamento da reforma).
<b>Reino Unido</b>	65	60	Sim	A partir de 2018, as mulheres terão direito a pensão aos 65 anos de idade, como acontece atualmente com os homens; em 2020, a idade de reforma aumentará para os 66 anos, tanto para os homens como para as mulheres. A anterior lei relativa às pensões estipula que a idade de reforma aumentará para os 67 anos entre 2034 e 2036, e para os 68 anos entre 2044 e 2046. A idade normal de reforma foi abolida.

Nota: O quadro indica a idade legal de reforma. A idade efetiva da passagem à reforma pode ser inferior ou superior, dependendo de outras modalidades de concessão ou adiamento da reforma (por exemplo, regimes de reforma antecipada ou parcial e de trabalho para além da idade de reforma).

Fonte: Compilação do autor a partir dos relatórios nacionais e de dados da OCDE relativos a 2010 e 2011

## Reformas políticas em alguns Estados Membros

Alguns Estados Membros adotaram uma abordagem mais ampla no apoio aos trabalhadores mais velhos, introduzindo reformas políticas ainda no final da década de 1990 e início da década de 2000.

Na Suécia, é amplamente consensual entre os parceiros sociais que o envelhecimento da população constitui uma prioridade política. As reformas do sistema de pensões adotadas em 1999 determinaram que o montante da pensão passaria a depender da diferença entre a idade da reforma e a esperança média de vida de ambos os sexos nos cinco anos anteriores. As reformas tinham o objetivo de dar aos trabalhadores a possibilidade de se reformarem aos 61 anos de idade. Existem, contudo, fortes incentivos para que os trabalhadores permaneçam no ativo até aos 65 ou mais anos de idade, incentivos esses que têm sido reforçados desde 2006 através de alterações no sistema fiscal, que garante um tratamento privilegiado dos rendimentos do trabalho relativamente aos rendimentos de pensões. Simultaneamente, a idade até à qual era permitido aos trabalhadores permanecerem no ativo aumentou para os 67 anos. Os processos de despedimento coletivo baseiam-se na regra LIFO (last in, first out) consagrada no Código do Trabalho sueco. Em 2006, foi aprovado um novo conjunto de medidas centradas diretamente na promoção do emprego de trabalhadores mais velhos, de que resultou o aumento do crédito fiscal para este grupo de trabalhadores, a redução das contribuições dos empregadores relativas a trabalhadores de idade igual ou superior a 65 anos, e a alteração do regime das prestações por invalidez, tornando o uma opção de abandono do mercado de trabalho menos atrativa. Além disso, os empregadores passaram a beneficiar de desagravamentos fiscais complementares por contratarem trabalhadores desempregados de idade igual ou superior a 55 anos no âmbito de um programa designado «empregos para começar de novo».

Também no Reino Unido, ao longo da última década, foi crescendo o consenso entre os parceiros sociais quanto à necessidade de incentivar o prolongamento da vida ativa. O Reino Unido centrou-se sobretudo na reforma de estruturas regulamentares mais amplas que podiam influenciar a contratação de trabalhadores mais velhos, nomeadamente o aumento da idade legal de reforma na lei de 2007 relativa às pensões e a revisão das condições de obtenção de prestações por invalidez, efetuada em 2008. Em 2011, o Governo decidiu abolir a idade normal de reforma. Outras propostas recentes incluíam o aumento da idade legal de reforma para 68 anos em 2046 e a eliminação gradual da diferença de idades de reforma para os homens e para as mulheres até 2018. Além disso, a reorientação do amplo sistema privado de pensões ao longo das últimas duas décadas em direção a um modelo contributivo definido pode ter diminuído o incentivo e a capacidade dos trabalhadores para se reformarem cedo.

Alguns Estados Membros, designadamente a Hungria e a República Checa, privilegiaram a integração dos trabalhadores mais novos no mercado de trabalho, apresentando políticas de gestão do fator «idade» frequentemente embrionárias. Em ambos os países, o recurso à reforma antecipada continuou a prevalecer e, na Hungria, considerou-se que os empregadores e a sociedade não eram favoráveis à contratação de trabalhadores mais velhos. Em parte, isso deve-se ao grande destaque dado à reforma antecipada como meio de ajustamento do mercado de trabalho durante a transição para uma economia de mercado, no início da década de 1990. Na Hungria, por exemplo, existem de facto desincentivos à permanência no

ativo, uma vez que, em termos reais, o montante da pensão diminuiu após os 60 anos de idade.

## Reforma antecipada e reforma parcial

Outros Estados Membros centraram-se em domínios políticos específicos com o objetivo de apoiar e incentivar os trabalhadores mais velhos, essencialmente nas políticas de gestão e de alteração dos regimes de reforma antecipada. Estas alterações tinham o objetivo de limitar os direitos associados à reforma antecipada e incentivar uma passagem à reforma mais gradual. As razões eram, em geral, duplas: preocupação com a sustentabilidade do regime de segurança social e o objetivo correlativo de aumentar as taxas de emprego e prevenir a escassez de mão de obra no futuro. A Hungria tentou limitar o recurso a regimes de reforma antecipada abolindo alguns desses regimes e reduzindo as compensações governamentais noutros. Na Bélgica, o Governo alterou as prestações de pré-reforma, aumentando a idade de acesso de 58 para 60 anos e o período necessário de atividade profissional de 20 para 30 anos. Nos Países Baixos, o re-enquadramento fiscal das prestações de reforma antecipada tornou menos atrativo esse regime. Algumas reformas tiveram um impacto mais moderado no favorecimento de transições graduais. Em Espanha, o Governo tentou incentivar a utilização de regimes de pensão parcial, nos termos dos quais um trabalhador mais velho, após os 60-64 anos de idade, podia passar à reforma e manter a atividade em pelo menos 25% do tempo, sendo substituído no tempo restante por um novo trabalhador. Este programa teve uma aceitação reduzida por não se tratar, de facto, de uma forma de gerir a mão de obra, uma vez que o número de trabalhadores da organização não se alterava. Em todo o caso, o exemplo da Ford (Espanha) mostra que algumas empresas consideraram esta oportunidade suficientemente atrativa.

A Áustria também colocou uma grande ênfase na reforma parcial, apresentando duas opções – um regime de reforma parcial em que o tempo de trabalho é progressivamente reduzido para metade e uma modalidade em blocos, nos termos da qual o trabalhador exerce a sua atividade a tempo inteiro na fase inicial do regime de reforma antecipada e passa antecipadamente à reforma na segunda fase. O regime tornou-se mais restritivo com as grandes alterações de 2004 e 2009, que preveem o aumento da idade mínima elegível para os homens (de 55 para 60 anos em 2013) e para as mulheres (de 50 para 55 anos em 2013), embora os aumentos graduais destas idades mínimas de elegibilidade tivessem sido suspensos temporariamente em 2009, devido à crise. A grande popularidade de que a modalidade em blocos goza entre empregadores e trabalhadores, em comparação com o modelo progressivo, veio mostrar que o regime de reforma parcial em vigor funcionava como um regime de reforma antecipada. As alterações ao sistema introduzidas em 2009 resolveram esta questão oferecendo níveis mais elevados de re-embolso aos empregadores que optam pelo modelo progressivo. Subsequentemente, a percentagem de reformas parciais na modalidade em blocos reduziu-se a metade.

## Retenção dos trabalhadores mais velhos

Para além das alterações introduzidas nos regimes de reforma antecipada, vários Estados Membros concederam incentivos diretos a empregadores e trabalhadores com o objetivo de manter estes últimos no ativo. A Bélgica centrou-se essencialmente na atribuição de incentivos financeiros a empregadores e trabalhadores com o objetivo de estimular a contratação e a retenção dos trabalhadores mais velhos. Centrou-se ainda em políticas de ativação destinadas aos trabalhadores mais velhos, nomeadamente as cellules

d'emprego, que facilitam a transição profissional dos trabalhadores que perdem o seu emprego devido a re-estruturações. Essas medidas confirmam igualmente uma mudança cultural mais ampla em relação aos regimes de reforma antecipada, dado que se quebrou a forte associação anterior entre re-estruturação e reforma antecipada. Em Espanha, alguns incentivos estão associados aos pagamentos à segurança social. As contribuições do empregador para a segurança social foram reduzidas em 50% no caso dos trabalhadores com 60 ou mais anos de idade, sendo essa redução gradualmente aumentada em 10% até chegar a 100%, quando o trabalhador atinge os 65 anos. Refletindo a gravidade do desemprego dos jovens neste Estado Membro, durante a crise aplicaram-se versões destes incentivos a grupos etários mais jovens; por exemplo, medidas inicialmente destinadas a incentivar os empregadores a manter ou contratar trabalhadores mais velhos tornaram-se aplicáveis a outros grupos de risco.

### **Desenvolvimento de competências**

Vários Estados Membros destacaram também a «empregabilidade», que implica desenvolvimento de competências e formação contínuos dos trabalhadores, para que estes adquiram as aptidões adequadas aos empregos. Alguns Estados Membros, nomeadamente a Áustria, a Hungria e a Letónia, atribuíram incentivos aos trabalhadores e aos empregadores para apoiar a aprendizagem ao longo da vida. As campanhas centraram-se na saúde ocupacional, na informação aos empregadores sobre como lidar com uma mão de obra que está a envelhecer e na sensibilização dos trabalhadores para a necessidade de trabalhar durante mais tempo. Outro aspeto importante das iniciativas no domínio da gestão do fator «idade» consiste em considerar os trabalhadores mais velhos como uma categoria distinta no âmbito das políticas em prol da diversidade. Estados Membros como a Áustria, a Letónia, os Países Baixos e a Suécia consideram os trabalhadores mais velhos um grupo distinto tanto no enfoque das iniciativas como na regulação. Tendo em conta o envelhecimento da população, os Estados Membros e as empresas consideram uma composição da mão de obra diversificada em termos etários intrinsecamente mais sustentável.

### **Políticas de combate à discriminação e em prol da diversidade**

As políticas de combate à discriminação e em prol da diversidade são um tema referido em todas as contribuições dos Estados Membros, em parte devido aos regulamentos europeus. Isto significa, em princípio, que a idade não deve pesar nas decisões em matéria de gestão de recursos humanos (recrutamento e despedimentos), embora em alguns países a legislação laboral inclua disposições específicas que dificultam o despedimento dos trabalhadores mais velhos. Os Países Baixos e a Suécia têm uma regra LIFO (last in, first out) para os despedimentos coletivos. Na Letónia, o Código de Trabalho estipula que, no processo de decisão sobre os trabalhadores a manter em caso de despedimento coletivo, a coorte quinquenal que antecede a idade de reforma deve ser considerada prioritária. Nos países onde a idade legal de reforma está prestes a ser abolida, como é o caso do Reino Unido, os empregadores manifestaram preocupação quanto à sua vulnerabilidade relativamente a processos de discriminação em razão da idade através dos quais trabalhadores mais velhos contestem um despedimento. Na Hungria, que apresenta as mais baixas taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos entre os países abrangidos pelo estudo, a discriminação em razão da idade tem sido objeto

de investigação muito recente e, aparentemente, constitui uma preocupação tanto do público em geral como da administração.

### **Papel dos parceiros sociais**

O papel dos parceiros sociais na formulação das políticas é variado. Em Estados Membros como a República Checa e a Hungria, a função dos parceiros sociais é, em grande medida, consultiva. A sua influência na formulação das políticas é, portanto, relativamente reduzida. Noutros Estados Membros, designadamente na Bélgica e nos Países Baixos, os parceiros sociais desempenham um papel central na conceção de respostas políticas específicas no âmbito de um quadro global aprovado pelo Governo. Por exemplo, nos Países Baixos os parceiros sociais decidiram eliminar os dias suplementares de férias anuais relacionados com a antiguidade, a fim de reduzir os custos da contratação de trabalhadores mais velhos. Outro exemplo de uma iniciativa dos parceiros sociais relacionada com a idade é a «consultoria virtual» austríaca (*Arbeit und Alter*), que fornece informações sobre todas as questões laborais e de segurança social relacionadas com a idade e disponibiliza um fórum para intercâmbio de informações.

## **Iniciativas políticas recentes dos Estados Membros**

### **Tendências na resposta à crise**

Os Estados Membros reagiram à atual crise de diversas formas, refletindo em parte as diferenças entre eles no que respeita à profundidade da crise financeira e ao reconhecimento da necessidade de acelerar as reformas. Logo após o início da crise, emergiram algumas tendências fundamentais.

- A reforma antecipada ressurgiu como instrumento de gestão da mão de obra durante a crise económica. Embora os incentivos e as opções em matéria de reforma antecipada tenham sido reduzidos em muitos Estados Membros, refletindo a rejeição política da sua utilização, a reforma antecipada oferecia aos empregadores uma alternativa aos despedimentos compulsivos.
- Os regimes de reforma parcial foram revistos e tornaram-se mais amplos. Alguns países tomaram medidas no sentido de evitar que as reformas parciais continuassem a ser, na realidade, uma modalidade de reforma antecipada.
- A tendência para aumentar a idade de reforma é comum a muitos países, independentemente de esse aumento já ter sido aprovado ou estar ainda em discussão. A indexação entre a esperança média de vida (que está a aumentar) e a idade de reforma, adotada na Suécia, visa garantir o financiamento futuro do sistema de pensões; outros países (os Países Baixos, por exemplo) estão a ponderar opções semelhantes.
- Atendendo ao acima referido, alguns Estados Membros com regimes de prestações de reforma definidas aumentaram as contribuições exigidas aos trabalhadores, principalmente através do prolongamento do período obrigatório de descontos ou da redução do valor das pensões.
- Tem-se registado uma evolução no sentido da privatização parcial ou da introdução de regimes de pensões mistos, públicos e privados, de diferentes níveis, bem como de regimes de contribuições definidas onde predominam os regimes de pensões privados (no Reino Unido, por exemplo).

- Alguns Estados Membros reforçaram ou introduziram incentivos fiscais ou relacionados com a segurança social para empregadores e trabalhadores, com o objetivo de manter os trabalhadores mais velhos na vida ativa. Em alguns países, foram aumentadas as majorações pelo adiamento do pagamento das pensões aos trabalhadores que se mantêm no ativo.

### **Alterações das políticas a nível nacional**

Alguns Estados Membros, nomeadamente a Suécia e o Reino Unido, tomaram, ainda antes da crise, importantes medidas destinadas a instaurar práticas mais sustentáveis em matéria de gestão do fator «idade». Por esse motivo, as suas políticas de gestão do fator «idade» não se alteraram significativamente. No Reino Unido, o Governo lançou uma série de iniciativas de formação destinadas aos desempregados com mais de 50 anos de idade.

Estados Membros como a Áustria, a Bélgica e os Países Baixos alteraram as suas políticas na sequência da crise financeira, com o objetivo de apoiar os trabalhadores mais velhos no emprego e/ou na reforma, num quadro de pressões financeiras. Os Países Baixos chegaram a um acordo de princípio em relação ao aumento da idade legal de reforma e reforçaram os incentivos à formação dos trabalhadores. A Áustria alterou de novo o regime de reforma parcial, para o transformar num modelo genuíno de trabalho a tempo parcial destinado aos trabalhadores mais velhos. Introduziu uma série de mecanismos com o objetivo de limitar as compensações governamentais destinadas ao empregador, abolir a obrigação das empresas de contratarem um novo trabalhador para compensar a saída antecipada de um trabalhador mais velho, baixar o limiar de elegibilidade de 80% para 60% do período normal de trabalho – permitindo assim a participação de mais trabalhadores a tempo parcial –, e favorecer o modelo de redução progressiva do tempo de trabalho em relação à modalidade em blocos, muito mais utilizada, oferecendo taxas de substituição do rendimento mais elevadas aos empregadores que adotassem o modelo de redução progressiva do que aos que optassem pela modalidade em blocos (90% e 55%, respetivamente). A Hungria, os Países Baixos e o Reino Unido passaram também a premiar os trabalhadores que adiem a reforma com acréscimos adicionais nas pensões por cada ano de trabalho após a idade de reforma (no caso dos Países Baixos, até aos 70 anos de idade).

Em alguns Estados Membros, as razões orçamentais de ordem geral foram o fator determinante da mudança nas políticas que afetam os trabalhadores mais velhos. Em 2011, forçado pela debilidade das finanças públicas, o Governo espanhol decidiu aumentar a idade de reforma dos 65 para os 67 anos no período de 2013-2027. Além disso, os trabalhadores terão de contribuir durante mais tempo para terem direito a uma pensão base. Finalmente, a idade mínima de elegibilidade relativamente à reforma antecipada aumentou de 61 para 63 anos, embora os trabalhadores com 61 anos de idade possam continuar a candidatar-se em tempos de crise. O regime das reformas parciais não foi alterado. Na Letónia, a crise deu origem a uma profunda recessão. A resposta foi a introdução de uma medida que limitava a possibilidade de se receber uma pensão de reforma do Estado e trabalhar ao mesmo tempo (posteriormente anulada por contestação legal), a revogação da opção de reforma antecipada, efetuada em 2011, e o aumento das contribuições para a pensão base. As duas primeiras medidas conduziram imediatamente a uma quebra acentuada (mais de 40%) no número de reformados que mantinham atividade profissional, refletindo

a opção dos trabalhadores mais velhos pelo abandono do mercado de trabalho antes da entrada em vigor das novas medidas e a sua insegurança quanto à evolução das políticas neste domínio. Além disso, a Letónia aprovou um programa de postos de trabalho subsidiados através do qual uma elevada percentagem de trabalhadores na pré-reforma (74%) conseguiu emprego permanente ao fim de três meses de participação.

## **Políticas de gestão do fator «idade» ao nível das empresas**

### **Foco das políticas**

As políticas de gestão do fator «idade» ao nível das empresas são afetadas pela evolução global das políticas nos diferentes países. Por exemplo, na Suécia, o foco na gestão do fator «idade» reflete igualmente nos dois casos estudados neste país: a Administração Regional de Kiruna e a empresa Vattenfall. Ambas prosseguem políticas de gestão do fator «idade» específicas e integradas, centradas na formação em geral, no desenvolvimento de competências, na prestação de informações e no trabalho flexível. O objetivo é o desenvolvimento das competências e da capacidade de adaptação dos trabalhadores mais velhos e a sua permanência no ativo.

### **Desenvolvimento de competências e transferência de conhecimentos**

Os estabelecimentos de outros Estados Membros identificados como tendo adotado abordagens progressivas em matéria de gestão do fator «idade» não têm, necessariamente, uma gestão autónoma nesse domínio; pelo contrário, por vezes partilham a concentração na empregabilidade ou velam por que as competências dos trabalhadores mantenham a sua pertinência durante o ciclo de vida do emprego. Estas organizações preocupam-se com a empregabilidade dos trabalhadores ao longo de toda a sua vida ativa. Os trabalhadores mais velhos constituem, frequentemente, um grupo-alvo específico de programas de promoção da empregabilidade, sempre que a manutenção das competências dos trabalhadores mais velhos é importante. São exemplos disso a Barco (Bélgica), a Abengoa (Espanha), a KPN e a DHV (Países Baixos), e o Grupo MOL (Hungria).

Em alguns dos estabelecimentos que foram objeto do estudo, também é atribuída importância à transferência intergeracional de conhecimentos, que pode envolver o planeamento da sucessão, o envolvimento dos trabalhadores mais velhos nas ações de formação da empresa e o registo, frequentemente não explícito, dos conhecimentos acumulados durante a sua carreira. São exemplos disto o Grupo MOL (Hungria) e a Administração Regional de Kiruna (Suécia). Em alguns casos, o recurso aos trabalhadores mais velhos como mentores de formação foi uma resposta à crise, porque os orçamentos para formação eram diminutos.

### **Opções de trabalho flexível e de reforma**

Dar aos trabalhadores mais velhos a possibilidade de um contrato de trabalho flexível constitui outro elemento das abordagens da gestão do fator «idade» adotadas pelos estabelecimentos. A KPN e a DHV (Países Baixos) oferecem contratos de trabalho flexível (a tempo parcial) aos funcionários, incluindo os trabalhadores mais velhos. O elemento de gestão do fator «idade» nesta abordagem é o

facto de a flexibilidade dos contratos incentivar os trabalhadores mais velhos a permanecerem no ativo, porque proporciona uma transição mais suave para a reforma.

Outra opção para gerir a transição entre a vida ativa e a reforma é a reforma parcial ou flexível, uma opção cada vez mais apoiada pelos decisores políticos e, como ficou demonstrado nos casos estudados, pelos empregadores. Um exemplo de política de reforma flexível é a adotada pelo município do condado de Cambridgeshire, no Reino Unido, que dá aos trabalhadores elegíveis (de idade igual ou superior a 55 anos e com um período mínimo de três meses de adesão ao regime de pensões) o direito de requerer uma redução permanente do horário de trabalho (20% ou mais) ou a transição para uma função com menos obrigações/responsabilidades, beneficiando, ao mesmo tempo, das prestações de pensões acumuladas. Na fábrica da Ford em Valência (Espanha), a maioria dos operários de idade igual ou superior a 61 anos participa no regime de reforma parcial apoiado pelo Governo, que permite aos trabalhadores mais velhos uma redução de até 85% no horário de trabalho. Muito embora exista a obrigação de contratar um trabalhador mais jovem por cada trabalhador parcialmente reformado, o regime é benéfico em termos de custos do ponto de vista do empregador, dados os montantes dos prémios de antiguidade a que os trabalhadores mais velhos da empresa têm direito. A empresa Borealis Agrolinz Melamine GmbH (Áustria) intensificou a utilização do regime de reforma parcial após a crise económica de 2008, coincidindo com as alterações ao regime introduzidas pelo Governo austriaco.

#### **Necessidades das pequenas empresas**

Os casos estudados também ajudam a compreender melhor as políticas de gestão do fator «idade» nas pequenas empresas. Os exemplos da Made in Inox (Bélgica) e da Proniks (Letónia) mostram que a especificidade das competências de que as empresas necessitam pode transformar a perda de um só trabalhador num enorme problema. Além disso, estes estabelecimentos dão preferência a trabalhadores mais velhos e experimentados, que muitas vezes têm os conhecimentos específicos – e frequentemente raros – necessários para a realização do trabalho. Geralmente, estes trabalhadores têm reivindicações salariais modestas e não se furtam a trabalhos muito específicos e por vezes exigentes em termos físicos. Por conseguinte, dada a escassez de mão de obra, as empresas analisadas no estudo têm uma boa razão de carácter organizativo para investir em trabalhadores mais velhos e adaptar o trabalho às suas circunstâncias pessoais.

#### **Outras medidas das empresas**

Os empregadores podem ter incentivos mais fortes para facilitar a saída dos trabalhadores cujos acréscimos salariais relacionados com a antiguidade são significativos. Na Ford de Valência, esses acréscimos podem equivaler a 60% do salário de base. No entanto, no Grupo MOL (Hungria), os mesmos acréscimos foram referidos como forma de valorizar as contribuições dos trabalhadores mais velhos e de os motivar.

Os casos estudados revelam também que a proporção de trabalhadores mais velhos apenas diminuiu no período de 2008-2010 em algumas das empresas, apesar dos muitos casos de reforma antecipada. Na Vattenfall (Suécia), e não obstante o vasto leque de medidas adotadas no domínio da gestão do fator «idade», a reforma antecipada foi a solução para 90% dos casos de extinção de postos de trabalho por

motivo de re-estruturação nesse período. No entanto, a idade média da passagem à reforma aumentou ao longo da década em consequência das iniciativas em matéria de gestão do fator «idade».

#### **Impacto das políticas nacionais**

Por último, nos estudos de caso em geral, as políticas nacionais introduzidas em resposta à crise não são consideradas particularmente influentes no desenvolvimento da política de gestão do fator «idade» da organização, embora, em muitos casos, as empresas tenham, naturalmente, aproveitado os incentivos legais relacionados com a reforma antecipada ou progressiva e com o recrutamento de trabalhadores mais velhos desempregados. Nos casos em que houve alterações ao regime mais fundamentais e duradouras, o impacto foi visível. As alterações ao regime de reforma parcial austríaco influenciaram a decisão tomada pela Borealis de rejeitar as reformas antecipadas e optar pelas reformas parciais no âmbito do processo de re-estruturação. Houve também impactos acidentais. A reforma do sistema de pensões letão em 2009 teve efeitos negativos na Proniks, porque levou à saída voluntária do estabelecimento de muitos trabalhadores mais velhos, para se habilitarem a regimes de pensões mais vantajosos antes da entrada em vigor das alterações.

## **Conclusões**

Os países e os estabelecimentos analisam e discutem a gestão do fator «idade» de diferentes pontos de vista. Todos os países têm políticas que, de alguma forma, exercem esta função, mas a sua amplitude varia. A trajetória das alterações difere de país para país, tal como a urgência de lançar iniciativas destinadas especificamente aos trabalhadores mais velhos. Em certos casos, e particularmente durante a recessão, este grupo de trabalhadores raramente era considerado um grupo prioritário. A ele se sobrepunha a preocupação com a empregabilidade dos trabalhadores mais jovens. Uma vez que a crise estava a afetar de forma muito mais gravosa os trabalhadores mais jovens do que os de outros grupos etários, havia frequentemente bons motivos para dar prioridade a este grupo e não aos trabalhadores mais velhos.

Em termos relativos, a crise económica iniciada em 2008 não teve um impacto negativo na taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos. Na maior parte dos países abrangidos pelo estudo, as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos aumentaram e as dos restantes grupos etários diminuíram. Em alguns casos, nomeadamente na BT (Reino Unido), a proporção de trabalhadores mais velhos até aumentou. Em vários Estados Membros e estabelecimentos, a crise financeira não deu origem a alterações de fundo nas políticas de gestão do fator «idade», mas houve pequenos ajustamentos introduzidos com o objetivo de incentivar o adiamento da passagem à reforma. Nos países onde se verificou uma deterioração acentuada das finanças públicas, foram introduzidas alterações significativas nas políticas relacionadas com a idade. No entanto, essas reformas (por exemplo, na Hungria, na Letónia e em Espanha) não se inscreveram explicitamente na prossecução dos objetivos da gestão do fator «idade» enquanto tais, relevando antes de uma lógica de redução de custos. O aumento do recurso aos regimes de reforma parcial por parte das organizações e a continuação da utilização dos regimes de reforma antecipada foram instrumentos que serviram para reduzir a

contribuição dos trabalhadores mais velhos em termos de horas de trabalho ou de efetivos. Estas foram apenas algumas das muitas medidas de ajustamento do mercado de trabalho adotadas, mas as taxas de emprego globais dos trabalhadores mais velhos mantiveram-se relativamente estáveis.

Ao nível dos estabelecimentos, as alterações às políticas de gestão do fator «idade» foram, em geral, mais graduais e surgiram em resposta a tendências a mais longo prazo nas políticas relativas aos recursos humanos e ao emprego. Alguns trabalhadores mais velhos prolongam a sua vida ativa para além da idade legal de reforma. Os incentivos são diversificados: os acordos de trabalho com horário flexível; os incentivos financeiros (para empregadores e para trabalhadores); ou o poder de intervenção na organização do trabalho, designadamente na avaliação das capacidades de gestão e na redistribuição de funções. O valor de uma mão de obra diversificada em termos etários é cada vez mais reconhecido e cada vez mais evidente em termos de coesão intergeracional e de transferência de conhecimentos no seio das empresas. Estas mudanças «suaves» correspondem, em parte, às necessidades atuais das empresas, mas constituem também uma forma de adaptação a um futuro em que o envelhecimento demográfico pode levar à escassez de mão de obra e de competências e dará origem a uma população ativa velha.

#### Informações adicionais

John Hurley, Investigador  
joh@eurofound.europa.eu

Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho  
Wyattville Road, Loughlinstown, Dublin 18, Irlanda  
Telefone: (+35 1) 204 32 00  
Endereço eletrónico: [information@eurofound.europa.eu](mailto:information@eurofound.europa.eu)  
Internet: <http://www.eurofound.europa.eu/>

Para mais publicações sobre o tema da gestão do fator idade acesse a:  
<http://www.eurofound.europa.eu/areas/populationandsociety/agemanagement.htm>

