

Bruxelas, 1 de junho de 2021
(OR. en)

9144/21

SOC 355
ECOFIN 508

NOTA

de:	Comité da Proteção Social
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
Assunto:	Principais conclusões do Relatório do Comité da Proteção Social e da Comissão Europeia de 2021 sobre os cuidados de longa duração – Aprovação

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

O relatório completo, elaborado conjuntamente pela Comissão Europeia (DG EMPL) e pelo Comité da Proteção Social, consta do documento 9144/21 ADD 1.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

O princípio 18 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais¹ salienta que todas as pessoas têm direito a serviços de cuidados de longa duração de qualidade e a preços comportáveis, em especial serviços de cuidados ao domicílio e serviços de proximidade. O Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais² compromete a UE-27 a prosseguir os trabalhos nesta matéria.

O Relatório de 2021 sobre os cuidados de longa duração, elaborado conjuntamente pelo Comité da Proteção Social e pela Comissão Europeia analisa os desafios com que se deparam todos os Estados-Membros no domínio dos cuidados de longa duração. Reconhecendo a diversidade dos sistemas de cuidados de longa duração e a sua estreita ligação com as políticas de proteção social, emprego e saúde, bem como as persistentes lacunas a nível dos dados, o relatório salienta os seguintes pontos principais:

A procura de cuidados de longa duração de elevada qualidade deverá aumentar e o reforço da prestação destes cuidados pode contribuir para a igualdade de género e a justiça social.

1. **O envelhecimento da população deverá conduzir a um forte aumento da procura de cuidados de longa duração.** Refletindo o notável aumento da esperança de vida, prevê-se que o número de pessoas com idade igual ou superior a 65 anos aumente 41 %, alcançando os 130,1 milhões de pessoas nos próximos 30 anos. Tanto a prevalência da deficiência como a necessidade de cuidados de longa duração aumentam com a idade. Por conseguinte, o número de pessoas que potencialmente necessitam de cuidados de longa duração na UE-27 deverá aumentar de 30,8 milhões em 2019 para 33,7 milhões em 2030 e para 38,1 milhões em 2050.

¹ Comissão Europeia, *Recomendação da Comissão, de 26 de abril de 2017, sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais*, C(2017) 2600 final, 2017.

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17625&langId=en>

² Comissão Europeia, *Perguntas e Respostas: o Plano de Ação sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais*, 4 de março de 2021.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/qanda_21_821

2. **A COVID-19 afetou fortemente os sistemas de cuidados de longa duração, tornando ainda mais evidente a necessidade de os reforçar.** As deficiências sistêmicas existentes foram evidenciadas pelas elevadas taxas de mortalidade nas instituições de cuidados de longa duração, pelas dificuldades em garantir a continuidade dos cuidados e pelo impacto no bem-estar das pessoas idosas e dos cuidadores. Embora seja muito cedo para avaliar os efeitos da crise da COVID-19, é importante retirar dela ensinamentos que permitam reforçar os sistemas a nível estrutural e torná-los mais resilientes.
3. **Os cuidados de longa duração têm uma forte dimensão de género.** Quase 90 % dos trabalhadores do setor são mulheres e o mesmo se aplica aos cuidadores informais. Além disso, 33 % das mulheres com idade igual ou superior a 65 anos necessitam de cuidados de longa duração, em comparação com apenas 19 % dos homens idosos. As mulheres idosas dispõem de rendimentos mais baixos, nomeadamente pensões e têm, portanto, potencialmente menos possibilidades de pagar a prestação de cuidados. Por conseguinte, a existência de serviços formais de cuidados de longa duração adequados e a preços acessíveis, a par de políticas destinadas a melhorar as condições de trabalho no setor e a conciliar o emprego remunerado e as responsabilidades de prestação de cuidados, podem contribuir para apoiar a igualdade de género.
4. **Garantir uma proteção social adequada para os cuidados de longa duração contribui para a justiça social.** As pessoas idosas com níveis mais baixos de rendimentos são mais suscetíveis de necessitar de cuidados de longa duração, mas, potencialmente têm menos possibilidades de os pagar. Por conseguinte, uma proteção social adequada é importante para que sejam supridas as necessidades de cuidados de longa duração.

O acesso, a acessibilidade de preços e a qualidade são desafios fundamentais no que toca aos cuidados de longa duração.

5. **Muitas das pessoas que necessitam de cuidados podem não conseguir ter acesso a eles.** Os dados relativos ao recurso a serviços de cuidados domiciliários e ao número de camas em cuidados em residência podem explicar esta situação. Em 2014, em média, apenas um terço das pessoas com idade igual ou superior a 65 anos com dificuldades graves a nível dos cuidados pessoais ou das atividades domésticas recorreram a serviços de cuidados domiciliários na UE-27. Estes dados podem indicar que as pessoas que necessitam de cuidados de longa duração dependem de cuidados informais – por escolha própria, por falta de serviços formais ou por razões financeiras – ou que as suas necessidades não são satisfeitas. Além disso, no que toca aos cuidados de longa duração em residência, o número de camas varia muito entre os Estados-Membros.

6. **Garantir a acessibilidade dos preços dos cuidados de longa duração constitui um desafio.** Em toda a UE, mais de um terço dos agregados familiares que necessitam de cuidados de longa duração mas não recorrem a (mais) serviços profissionais de cuidados domiciliários indicam que isto se deve a razões financeiras. A percentagem chega a ser superior a 50 % em cinco Estados-Membros. Em média, em 19 Estados-Membros e regiões, estima-se que cerca de 75 % das pessoas idosas com necessidade de cuidados de longa duração sofrem uma redução dos rendimentos que lhes restam para um valor inferior ao limiar de risco de pobreza se recorrerem a serviços ao domicílio ao custo total, sem proteção social.
7. **A cobertura dos cuidados de longa duração pela proteção social é variável e, em geral, limitada.** Em alguns Estados-Membros, o apoio público só é prestado a pouco mais de um décimo de todas as pessoas com idade igual ou superior a 65 anos com necessidade de cuidados – ao passo que, noutros, quase todas as pessoas que se inserem neste grupo beneficiam de cuidados domiciliários, cuidados em residência ou prestações pecuniárias que o Estado lhes garante. Mesmo quando existe, a proteção social para cobrir as necessidades de cuidados de longa duração não é muitas vezes suficiente (ao contrário do que sucede com os cuidados de saúde); mesmo depois de receberem apoios, em média quase metade das pessoas idosas com necessidade de cuidados de longa duração encontrar-se-iam abaixo do limiar de pobreza depois de suportarem os custos diretos dos cuidados domiciliários.
8. **É necessário um entendimento comum do que é a qualidade nos cuidados de longa duração.** Entre as várias abordagens existentes, o modelo centrado nas pessoas, baseado nas necessidades e preferências da pessoa que precisa de cuidados, parece estar a ser alvo de cada vez mais atenção. Para medir a qualidade também são seguidas diferentes abordagens, que apresentam um vasto leque de indicadores, centrados nas estruturas e nos processos ou relacionados com a experiência pessoal dos utentes dos cuidados. A qualidade dos cuidados é também afetada por fatores como a mão de obra, a organização (por exemplo, a integração de serviços para responder a necessidades complexas), a tecnologia e o financiamento. Os esforços feitos para garantir a qualidade são variáveis e concentram-se principalmente nos cuidados em residência, pelo que é também necessário prestar mais atenção aos cuidados domiciliários e aos cuidados de proximidade.

Para dar resposta à procura crescente de serviços de elevada qualidade é essencial uma mão de obra adequada, mas a sua atual escassez pode agravar-se ainda mais.

9. **Dar resposta à procura crescente de cuidados de longa duração pode apoiar o crescimento do emprego, mas os Estados-Membros têm dificuldade em atrair e conservar prestadores de cuidados.** Este setor já emprega 6,4 milhões de pessoas e, até 2030, deverão surgir até 7 milhões de ofertas de emprego para profissionais de saúde de nível intermédio e prestadores de cuidados pessoais. Ao mesmo tempo, a dimensão deste setor varia consideravelmente em toda a UE. A maioria dos Estados-Membros indica que existem muitas vagas não preenchidas no setor dos cuidados de longa duração e prevê uma escassez de pessoal; a situação pode piorar com o envelhecimento do pessoal do setor dos cuidados, em simultâneo com o aumento da procura de cuidados.
10. **As condições de trabalho difíceis e os salários baixos podem contribuir para a escassez de mão de obra.** O trabalho nos cuidados de longa duração é dificultado pela prevalência de regimes de trabalho atípicos, horários de trabalho irregulares, trabalho por turnos e tensões físicas/sociais. A renumeração média neste setor é inferior à de outros setores em todos os Estados-Membros. Afigura-se que o setor dos cuidados de saúde também tem salários mais elevados (embora isto se explique, em parte, pela composição da mão de obra). A cobertura reduzida pelas convenções coletivas e a limitada despesa pública atribuída aos cuidados de longa duração podem também contribuir para o nível inferior dos salários neste setor.
11. **O facto de as competências exigidas serem cada vez mais complexas torna mais difícil encontrar pessoal, mas pode também tornar a profissão mais aliciante.** A prestação de cuidados exige uma colaboração estreita entre vários profissionais e muitas vezes implica a utilização de novas tecnologias ou a resposta a necessidades complexas de cuidados, o que requer competências digitais e transversais. Os requisitos em matéria de qualificações podem ajudar a garantir a qualidade da mão de obra e tornar o setor mais aliciante, mas podem também constituir obstáculo ao acesso à profissão.

12. **Para que se disponha de uma mão de obra adequada no setor dos cuidados de longa duração é necessário fazer um esforço específico e a nível sistémico.** São as seguintes as opções estratégicas a fazer: melhorar as condições de trabalho e os salários, inclusive por meio de um diálogo social reforçado; incentivar o recrutamento de uma mão de obra mais diversificada; melhorar a organização do trabalho; requalificar o pessoal e aumentar as suas competências, em especial no que respeita às competências digitais e transversais; e garantir uma melhor saúde e segurança no trabalho.

Os cuidados informais têm sido essenciais para a prestação de cuidados de longa duração, mas implicam em muitos casos custos que são negligenciados

13. **Os cuidadores informais, na sua maioria mulheres, são quem presta a esmagadora maioria dos cuidados em muitos Estados-Membros.** O recurso a cuidados exclusivamente informais varia entre cerca de 30 % e cerca de 85 % nos Estados-Membros. No entanto, embora por vezes os cuidados informais sejam uma questão de preferência, muitas vezes podem ser a única opção, devido à falta de cuidados formais acessíveis e a preços comportáveis. A disponibilidade de cuidados informais deverá diminuir devido ao aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, ao prolongamento da vida ativa, à maior mobilidade geográfica e a outras tendências demográficas.
14. **Os cuidados informais implicam em muitos casos custos significativos para os cuidadores, tanto a curto como a longo prazo.** Mesmo quando se trata de uma escolha pessoal, a prestação de cuidados pode afetar negativamente a saúde física e mental e o bem-estar dos cuidadores. Outro problema com que se deparam os cuidadores informais é a dificuldade em conciliar a prestação de cuidados e o trabalho remunerado. É significativamente inferior à média a taxa de emprego das mulheres que prestam cuidados e se situam na faixa etária dos 45 aos 64 anos, um grupo essencial de cuidadores. É frequente os cuidadores assalariados trabalharem a tempo parcial, tendo este facto um efeito imediato no seu rendimento atual e podendo afetar o seu rendimento na velhice, devido a uma reduzida acumulação de direitos de pensão, o que pode ser ainda mais importante para os cuidadores com responsabilidades adicionais de cuidados a crianças.

15. **Para além do seu contributo para a sociedade, os cuidados informais têm um valor económico que não é imediatamente visível.** O valor económico estimado do tempo dedicado aos cuidados informais situa-se entre 2,4 e 2,7 % do PIB da UE-27 e em muitos Estados-Membros é superior às despesas com os cuidados formais. Por outro lado, os cuidados informais têm custos, incluindo perdas de receitas fiscais e da segurança social, devido à menor participação dos cuidadores no mercado de trabalho e às despesas com as prestações aos cuidadores. Estimativas parciais demonstram que este custo para o Estado pode ascender a 0,5 % do PIB, quase um terço da atual despesa pública com os cuidados de longa duração.
16. **A par dos esforços que devem ser envidados para reforçar os serviços de cuidados formais, é também importante apoiar os cuidadores informais.** Algumas medidas de apoio pertinentes podem ser as prestações para cuidados, a cobertura de seguro de saúde, a terapia de aconselhamento e a formação, a validação de competências e a prestação de cuidados durante períodos de interrupção ou descanso. As medidas de apoio que dão também resposta às consequências a longo prazo da prestação de cuidados informais, como a atribuição de créditos de pensão para atividades de prestação de cuidados, podem igualmente desempenhar um papel importante.

Há que dar continuidade às reformas dos sistemas de cuidados de longa duração e ao investimento associado, em que se deve tirar partido dos ensinamentos retirados da pandemia de COVID-19.

17. **As despesas com os cuidados de longa duração deverão ser uma das rubricas de despesa social com um aumento mais rápido, exigindo assim mecanismos de financiamento sustentáveis.** O nível das despesas com os cuidados de longa duração varia muito em toda a UE-27. Nos Estados-Membros com despesas mais elevadas com os cuidados de longa duração em relação ao PIB, é também mais elevada a cobertura desse tipo de cuidados pela proteção social, ao passo que só uma percentagem inferior à média dos residentes nos Estados-Membros com um baixo nível de despesa pública atual recorre a serviços formais de cuidados de longa duração ao domicílio. As despesas públicas com os cuidados de longa duração deverão aumentar, em média, de 1,7 % do PIB em 2019 para 2,5 % do PIB em 2050 em toda a UE, verificando-se grandes diferenças entre os Estados-Membros. Num cenário de alguma convergência ascendente entre os Estados-Membros, estima-se que a despesa na UE-27 possa mesmo duplicar para 3,4 % do PIB em 2050.

18. **O aumento da eficiência das despesas com os cuidados de longa duração pode contribuir para fazer face ao desafio do financiamento.** Podem desempenhar um papel fundamental na prestação de cuidados de elevada qualidade a menor custo as seguintes medidas: a implantação eficaz das novas tecnologias; o investimento em políticas de envelhecimento ativo e saudável; e a promoção da saúde e a prevenção das doenças.
19. **Nos últimos três anos, foram vários os Estados-Membros que conseguiram dar resposta aos problemas específicos dos sistemas de cuidados de longa duração, em vez de procurarem alterações sistémicas.** Estas medidas são principalmente concebidas para: melhorar a situação dos cuidadores informais; facilitar o acesso, conseguir preços mais acessíveis e aumentar a qualidade dos serviços em relação aos serviços de cuidados domiciliários e de cuidados em residência; e melhorar a situação da mão de obra dos cuidados profissionais de longa duração. Mais recentemente, foram também tomadas muitas medidas temporárias para fazer face à situação difícil das pessoas que recebem e que prestam cuidados de longa duração no contexto da pandemia de COVID-19.

Tendo em conta o que precede, o Comité da Proteção Social considera que há margem para prosseguir os trabalhos a nível da UE e dos Estados-Membros para fazer face aos desafios no domínio dos cuidados de longa duração. Os Estados-Membros devem pôr em prática mais reformas para corrigir as deficiências estruturais dos sistemas de cuidados de longa duração e para os tornar mais resilientes a futuros choques externos. Embora sejam específicas aos contextos nacionais e regionais, estas reformas devem visar os objetivos comuns de assegurar cuidados de longa duração de boa qualidade, acessíveis e a preços comportáveis para todos, prestados de uma forma financeiramente sustentável. Ao mesmo tempo, é essencial tirar partido dos ensinamentos retirados da pandemia de COVID-19 para reforçar a capacidade de resposta e a resiliência dos sistemas de cuidados de longa duração.

Embora se esteja a avançar no desenvolvimento de indicadores comuns da UE no que respeita aos cuidados de longa duração, subsistem ainda importantes lacunas a nível dos dados. Há que aumentar a disponibilidade de dados comparáveis sobre todas as principais dimensões dos cuidados de longa duração. A continuação dos trabalhos com o Eurostat e os Estados-Membros poderá contribuir para o cumprimento deste objetivo, nomeadamente ao explorar opções para a recolha de dados relativos às despesas com cuidados de longa duração.

O Comité da Proteção Social preconiza uma análise mais aprofundada da forma como se devem definir as políticas e os sistemas de cuidados de longa duração. Convida igualmente o Comité de Política Económica a refletir em conjunto sobre as conclusões do Relatório de 2021 sobre os cuidados de longa duração, do Relatório de 2021 sobre a adequação das pensões e do Relatório de 2021 sobre o envelhecimento.

Uma análise regular da evolução dos cuidados de longa duração a nível da UE é essencial para uma elaboração de políticas sólidas. É por isso intenção do Comité da Proteção Social e da Comissão Europeia elaborar um terceiro relatório conjunto sobre os cuidados de longa duração.