



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 12.10.2006
COM(2006) 571 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

O futuro demográfico da Europa: transformar um desafio em oportunidade

ÍNDICE

1.	O envelhecimento demográfico na Europa: tendências e perspectivas	3
2.	O impacto do envelhecimento demográfico	5
2.1.	O impacto no mercado de trabalho, na produtividade e no crescimento económico... ..	5
2.2.	O impacto na protecção social e nas finanças públicas.....	6
3.	Uma resposta construtiva ao desafio demográfico.....	7
3.1.	Uma Europa que favoreça a renovação demográfica.....	7
3.2.	Uma Europa que valoriza o trabalho: mais empregos e uma vida activa mais longa e com qualidade	9
3.3.	Uma Europa mais produtiva e avançada.....	11
3.4.	Uma Europa organizada para receber e integrar os migrantes.....	11
3.5.	Uma Europa com finanças públicas viáveis: garante de uma protecção social adequada e da equidade entre gerações.....	12
4.	Conclusão transformar um desafio em oportunidade.....	13
5.	APPENDIX: Main European Demographic Trends and Data.....	15
	Projections – EU25.....	15
	Projections by country.....	16
	Employment rate of older workers.....	17
	Fertility and female employment rates.....	18
	Net migration rate vs. natural population growth	19

1. O ENVELHECIMENTO DEMOGRÁFICO NA EUROPA: TENDÊNCIAS E PERSPECTIVAS

O envelhecimento da população, isto é, o aumento do número de pessoas idosas, resulta em primeiro lugar dos consideráveis progressos económicos, sociais e médicos que fazem com que os europeus vivam mais tempo, com um conforto e uma segurança sem precedentes na história. No entanto, conforme foi sublinhado pelos Chefes de Estado e de Governo na cimeira informal de Hampton Court, em Outubro de 2005, trata-se também de um dos mais importantes desafios que a União Europeia terá de enfrentar nos próximos anos.

A presente comunicação responde à preocupação expressa no decurso da referida cimeira e muito sentida pelos cidadãos. Dá seguimento à comunicação da Comissão ao Conselho Europeu intitulada “Os valores europeus no contexto da globalização” e ao Livro Verde “Uma nova solidariedade entre gerações face às mutações demográficas”¹. Analisa como os europeus podem responder ao desafio demográfico, com base na estratégia de Lisboa renovada para o crescimento e o emprego e na estratégia de desenvolvimento sustentável. Concretamente, sublinha como a União Europeia pode apoiar os Estados-Membros numa estratégia de longo prazo cuja execução depende essencialmente da vontade e das competências nacionais. Para tal, identifica os factores determinantes, avalia os efeitos complexos e define as principais vias da acção nacional, regional e local, bem como à escala europeia. Conclui que o envelhecimento demográfico é um desafio ao qual só poderemos responder se criarmos condições favoráveis para apoiar devidamente as pessoas que querem ter filhos e soubermos tirar o melhor partido das oportunidades decorrentes de vidas mais longas, mais produtivas e com melhor saúde.

O envelhecimento da população da UE resulta da interacção entre quatro tendências demográficas. Contudo, a sua amplitude e o ritmo com que se manifestam, podem variar significativamente consoante o país e a região, o que exclui qualquer resposta uniforme. Resumindo:

- O número médio de filhos por mulher (índice conjuntural de fecundidade) é fraco, sendo de 1,5 filhos na UE 25, o que está muito abaixo do índice de substituição de 2,1 necessário para estabilizar a dimensão da população se não houver imigração. As projecções apontam para um aumento limitado a 1,6 para a UE 25 até 2030².
- O declínio da fecundidade nas últimas décadas seguiu o *baby-boom* do pós guerra que explica o avolumar da população na faixa etária dos 45 aos 65 anos. A progressiva passagem à reforma da geração do *baby-boom* levará a um aumento significativo do número de pessoas idosas que necessitam de apoio financeiro por parte de uma população activa reduzida. Este fenómeno tende a atenuar-se, mas não antes de algumas décadas.
- Depois de ter aumentado de 8 anos desde 1960, a esperança de vida à nascença poderá continuar a aumentar de 5 anos ou mais até 2050, com a maior parte dos ganhos projectados a beneficiar as idades mais avançadas. Assim, os europeus que

¹ COM(2005)525 de 3.11.2005 e COM (2005)94 de 16.3.2005, respectivamente.

² Alguns demógrafos avançaram com a hipótese da irreversibilidade dos baixos índices de fecundidade. Cf. “*The low fertility trap hypothesis: forces that may lead to further postponement and fewer births in Europe*” by Lutz, Skirbekk and Testa, Vienna Institute of Demography research paper no 4 2005.

em 2050 tiverem 65 anos podem contar viver, em média, entre quatro a cinco anos mais do que as pessoas que hoje chegam aos 65 anos. Esta situação levará a um aumento espectacular do número de pessoas com mais de 80 e 90 anos, fazendo com que muitas delas passem várias décadas na reforma e atinjam idades em que a fragilidade e a incapacidade são frequentes, ainda que a percentagem de pessoas cujo estado de saúde é mau neste grupo etário possa diminuir.

- A Europa acolhe já importantes fluxos migratórios líquidos provenientes de países terceiros. Em 2004, a UE registou 1,8 milhões de imigrantes, o que corresponde a um fluxo mais importante do que nos Estados Unidos, em relação a população total. Nas próximas décadas, a UE continuará certamente a ser um destino importante para os migrantes. A partir de um cenário prudente, o Eurostat projecta que cerca de 40 milhões de pessoas imigrarão para a União Europeia até 2050. Uma vez que muitas delas estão em idade de trabalhar, os migrantes tendem a rejuvenescer a população. As repercussões a mais longo prazo permanecem contudo incertas, visto que tributárias do carácter mais ou menos restritivo das políticas de reagrupamento familiar e dos comportamentos de natalidade dos migrantes. Não obstante o nível dos fluxos actuais, a imigração só em parte pode compensar os efeitos da fecundidade reduzida e do aumento da esperança de vida na repartição etária da população europeia.

Em virtude destas tendências, a população total da UE 25 diminuirá ligeiramente, mas será muito mais velha. No plano económico, a principal mudança diz respeito à população activa (15-64 anos) que diminuirá de 48 milhões até 2050. A taxa de dependência (número de pessoas com mais de 65 anos em relação às que têm entre 15 e 64 anos) deverá duplicar para chegar a 51% até 2050, o que significa que a UE passará de quatro para apenas duas pessoas em idade activa por cada cidadão com mais de 65 anos.

As implicações regionais e sociais do envelhecimento da população são também dignas de nota. As regiões em declínio demográfico e povoadas principalmente por pessoas idosas conhecerão dificuldades em matéria de oferta de bens e serviços públicos essenciais como a saúde, a habitação, o ordenamento urbano, os serviços de transportes e de turismo, de forma a que os equilíbrios ambientais repercutirão também os efeitos do envelhecimento. A mudança demográfica é acompanhada também de profundas mudanças sociais que atingem a composição das famílias e traduz-se, designadamente, num número crescente de idosos que vivem sós. O aumento do número de pessoas muito idosas e dependentes levanta também novos problemas de ordem económica, social, e mesmo ética.

O envelhecimento na UE deve ser analisado no contexto da expansão global da população no mundo. Depois de um aumento da população mundial, que passou de 2 biliões de pessoas em 1950 para 6,5 biliões actualmente, as projecções da ONU apontam para um prosseguimento da tendência ascendente, mas a um ritmo mais lento, para chegar a 9,1 biliões em 2050. Cerca de 95% do crescimento global da população verificar-se-á nos países em vias de desenvolvimento e a população dos 50 países menos desenvolvidos deverá duplicar. O crescimento mais intenso ocorrerá em África. Em consequência, a quota-parte dos 25 Estados-Membros da UE na população mundial diminuirá.

Mas a Europa não envelhece sozinha. Até 2050 são de esperar aumentos significativos da taxa de dependência nas economias emergentes como a China e a Índia. Se os países em vias de desenvolvimento explorarem o dividendo demográfico e integrarem a juventude no mercado de trabalho, a produção total aumentará, o que poderá representar oportunidades de

investimento rentáveis para os europeus que constituem poupanças para a reforma. Inversamente, a combinação de elevadas taxas de natalidade com um ritmo de desenvolvimento lento pode gerar instabilidade nestes países e provocar pressões emigratórias.

Os fluxos migratórios globais terão importantes repercussões para os países de destino e de origem. Para a UE, o impacto da população imigrante no envelhecimento depende da sua integração na economia formal, sendo que a taxa de emprego dos imigrantes é ainda inferior à da população autóctone em muitos Estados-Membros. A imigração pode contribuir para reduzir temporariamente o impacto financeiro do envelhecimento quando os imigrantes com emprego legal pagam as respectivas contribuições para regimes públicos de pensões. Com o tempo, os imigrantes que participam na actividade económica vão constituir os seus próprios direitos de reforma. O seu contributo a mais longo prazo para um equilíbrio duradouro das finanças públicas dependerá, em consequência, da existência de regimes de pensões bem concebidos. Para os países de origem, a emigração para a UE pode ser saudável mercê, designadamente, da redução das pressões sobre o mercado de trabalho, das transferências de fundos e do contributo financeiro e intelectual dos migrantes que regressam. Contudo, a emigração de um grande número de jovens com bons níveis de instrução pode provocar, para certos países e sectores, “fugas de cérebros” com efeitos negativos para a economia e para as perspectivas de desenvolvimento social dos respectivos países. Neste contexto, as possibilidades que as migrações temporárias oferecem e o regresso voluntário ao país de origem não devem ser ignoradas.

2. O IMPACTO DO ENVELHECIMENTO DEMOGRÁFICO

2.1. O impacto no mercado de trabalho, na produtividade e no crescimento económico

No decurso da próxima década, a população activa começará a diminuir, quando muitos *baby-boomers* se reformarem. No entanto, com o apoio de políticas de emprego adaptadas, este fenómeno pode ser temporariamente compensado na próxima década pela subida das taxas de emprego. Projecções recentes³ indicam que, embora a população activa comece a diminuir a partir de 2010, o número total de pessoas com emprego na UE 25 continuará a aumentar até 2017. Mais de dois terços destes ganhos resultarão de taxas de emprego feminino mais elevadas, com as mulheres mais velhas a serem progressivamente substituídas por jovens mulheres mais instruídas e implicadas na vida activa. A parte restante fica a dever-se ao forte aumento que se prevê para as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos (55-64 anos). As evoluções positivas esperadas em matéria de emprego tendem a criar uma "janela de oportunidade" que permitirá avançar com reformas antes que se façam sentir os efeitos plenos do envelhecimento. Mas o aumento das taxas de emprego só provisoriamente pode atenuar os problemas e a longo prazo a mudança demográfica terá importantes consequências. Mesmo que se cumpra o objectivo global de 70% para a taxa de emprego, consagrado na estratégia de Lisboa, o número total de pessoas com emprego deverá diminuir de 30 milhões entre o final da presente década e 2050.

³ Comité de Política Económica e Comissão Europeia (2006), “*The impact of ageing on public expenditure: projections for the EU25 Member States on pensions, health care, long-term care, education and unemployment transfers (2004-50)*” *European Economy Reports and Studies*, No.1

As taxas de crescimento económico deverão diminuir com o envelhecimento da população, em virtude sobretudo da diminuição da população activa. As projecções indicam que, a manterem-se as tendências e as políticas actuais, a taxa de crescimento médio anual do PIB da UE 25 passará mecanicamente de 2,4% em 2004-2010 para apenas 1,2% entre 2030 e 2050. Com o tempo, a Europa deverá apoiar-se cada vez mais nos ganhos de produtividade enquanto principal fonte de crescimento económico. Os trabalhadores mais velhos representarão uma parte crescente dos recursos globais em termos de mão-de-obra e de produção económica. No entanto, em muitos países, esta categoria de trabalhadores ainda tem pouco peso no emprego, em razão de um recurso excessivo às reformas antecipadas, de insuficientes incentivos ao trabalho nos sistemas fiscais e sociais e de uma gestão das idades pouco favorável no local de trabalho, marcada designadamente por um acesso insuficiente às formações e mesmo por situações de discriminação em relação aos trabalhadores mais velhos.

Uma mão-de-obra mais velha e vidas activas mais longas não devem ser sinónimos de mão-de-obra menos produtiva. Os elementos disponíveis não sugerem que os trabalhadores mais velhos sejam necessariamente menos produtivos e menos inovadores. O declínio das capacidades físicas e mentais produz-se em idades muito avançadas, é muito progressivo, está sujeito a grandes variações consoante os indivíduos e pode ser limitado por políticas preventivas em matéria de saúde. Pode também ser compensado por uma maior experiência, por adaptações da organização do trabalho e pela utilização mais eficaz das tecnologias de informação e comunicação. Os futuros contingentes de trabalhadores mais velhos beneficiarão também de níveis de formação mais elevados, o que diminui o risco de uma difusão menos rápida das novas tecnologias que poderia estar associado ao envelhecimento.

Por outro lado, não é dito que a diminuição do número de jovens facilitará o seu acesso ao mercado de trabalho. A garantia de um emprego estável depende essencialmente de sistemas educativos e de qualificações adaptados às necessidades. No contexto de uma sociedade que envelhece, é especialmente importante oferecer aos jovens uma formação com qualidade, que responda às necessidades do mercado de trabalho e de uma sociedade baseada no conhecimento, bem como desenvolver a formação ao longo da vida de forma a que os indivíduos preservem o seu capital humano.

2.2. O impacto na protecção social e nas finanças públicas

Com as políticas actuais, o envelhecimento vai exercer pressões significativas no sentido do aumento das despesas públicas, ainda que haja uma grande diversidade consoante os países. Para a UE 25, as projecções indicam um aumento das despesas públicas ligadas à idade de 3 a 4 pontos do PIB entre 2004 e 2050, o que representaria um aumento de 10% das despesas públicas⁴. Estas pressões far-se-ão sentir a partir de 2010 e serão particularmente importantes entre 2020 e 2040. Irão incidir sobre as reformas, a saúde e os serviços aos idosos.

As finanças públicas globais correm risco de insustentabilidade em muitos países, podendo, em consequência, comprometer o equilíbrio futuro dos regimes de pensões e de protecção social. Deixar que as despesas públicas ligadas ao envelhecimento pesem tão fortemente nos orçamentos significaria caminhar para uma espiral de dívida insustentável. Estes resultados comprometeriam o potencial de crescimento económico e o funcionamento da moeda única e exigiriam a prazo uma dramática reconsideração das reformas e das prestações de saúde, com

⁴ Comunicação da Comissão - *Viabilité à long terme des finances publiques dans l'UE* (COM(2006) 574 de 12.10.2006).

importantes consequências desfavoráveis para o bem-estar futuro dos reformados e dos contribuintes.

Adiar a realização das reformas para o momento em que se verificar o aumento das despesas públicas com pensões e saúde, significaria perder uma oportunidade de garantir que todas as gerações, incluindo os *baby-boomers*, contribuam para o processo de ajustamento necessário.

No entanto, na UE os governos não estão inactivos, de um modo geral, e as recentes reformas, designadamente as dos regimes públicos de pensões, da saúde, do mercado de trabalho e da educação começaram a dar frutos, como o demonstram em especial as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos, em alta rápida desde 2000. Estas reformas têm também por objectivo transferir responsabilidades dos governos e das empresas para os indivíduos. Os cidadãos serão chamados a desempenhar um papel muito mais activo tanto em relação à constituição de poupanças para a reforma, como no que se refere à escolha do momento da aposentação.

O envelhecimento traduzir-se-á também em fortes aumentos das despesas públicas com a saúde e os cuidados prolongados, ainda que muito neste domínio dependa da futura melhoria do estado de saúde das pessoas idosas. Esta melhoria implicará uma melhor adaptação dos serviços de saúde e uma abordagem preventiva das doenças crónicas, que a utilização das novas tecnologias poderia favorecer. Se os ganhos futuros em matéria de esperança de vida pudessem no essencial ser garantidos em boa saúde e sem incapacidades, o aumento previsto para as despesas públicas com saúde e cuidados de dependência devidos ao envelhecimento ficaria reduzido a metade⁵.

3. UMA RESPOSTA CONSTRUTIVA AO DESAFIO DEMOGRÁFICO

Perante a complexidade dos desafios do envelhecimento, é essencial uma *estratégia global*. Tanto ao nível da UE, como no plano nacional, será necessário avaliar as políticas existentes a fim de determinar os eventuais ajustamentos necessários para ter em conta as alterações demográficas na UE.

Apresentam-se a seguir cinco orientações políticas essenciais.

3.1. Uma Europa que favoreça a renovação demográfica

Os Estados-Membros da União Europeia podem prevenir o declínio demográfico ou reagir à diminuição da natalidade que, em alguns deles, atinge proporções preocupantes. Estas reacções são simultaneamente necessárias e realistas. *Necessárias* porque as sondagens mostram que em todos os países da União os casais querem ter mais filhos. *Realistas* porque as comparações internacionais sublinham a eficácia das políticas, nomeadamente na área da família, que certos países seguem desde há várias décadas com o objectivo de criar condições favoráveis para a concretização dos projectos de parentalidade⁶.

⁵ Comunicação da Comissão - *Viabilité à long terme des finances publiques dans l'UE* (COM(2006) 574 de 12.10.2006).

⁶ Cf. por exemplo *The Demographic Future of Europe – Facts, Figures, Policies: Results of the Population Policy Acceptance Study (PPAS)*, publicado pelo Instituto federal alemão de estudos demográficos e a Fundação Robert Bosch; Inquérito Eurobarómetro n.º 253, realizado em 2006, cuja análise dos resultados será publicada em breve.

Estas políticas são múltiplas e variadas, mas comportam em geral três dimensões comuns, com vista a (i) reduzir as desigualdades de oportunidades entre os cidadãos com e sem filhos, (ii) garantir um acesso universal dos pais aos serviços de apoio, designadamente para a educação e o acolhimento dos filhos pequenos e (iii) organizar o tempo de trabalho para dar a homens e mulheres melhores possibilidades de formação ao longo da vida e de conciliação da vida profissional e familiar.

Por outro lado, as análises mais recentes da diminuição da natalidade salientam os efeitos significativos do facto de as mulheres terem o primeiro filho cada vez mais tarde, o que demonstra uma crescente hesitação dos casais em terem filhos. Estas análises levam a conceder uma importância crescente à redução das incertezas que acompanham a entrada dos jovens adultos no mercado de trabalho e, em termos mais gerais, à melhoria das suas condições de vida. Acresce que as políticas para promover a igualdade entre homens e mulheres permitem que os casais encarem com maior facilidade a possibilidade de terem filhos. Trata-se de ultrapassar as dificuldades de acesso à habitação, facilitar o recurso a serviços de acolhimento de crianças a preços razoáveis e com qualidade e, em termos mais gerais, melhorar a conciliação das várias actividades quotidianas mediante formas flexíveis de trabalho com recurso às novas possibilidades tecnológicas. Trata-se também de combater a pobreza infantil, um fenómeno cuja envergadura é preocupante e reflecte também a relativa deterioração da situação das famílias com filhos.

A solidariedade entre as gerações estaria em perigo se o peso do envelhecimento tivesse de ser suportado pela população mais jovem cujo número e força económica estão a diminuir. Corrigir esta situação é uma prioridade do novo pacto entre as gerações.

No Conselho Europeu de Barcelona, em 2002, os Estados-Membros assumiram um compromisso claro para aumentar a oferta de estruturas de acolhimento para a infância, devendo a mesma, até 2010, dar resposta às necessidades de acolhimento de pelo menos 90% das crianças dos 3 aos 6 anos e 33% das crianças até aos 3 anos. Chegou a altura de serem criados tais serviços.

A Comissão irá:

- consultar os parceiros sociais sobre as medidas a tomar (por exemplo, licença parental ou organização de trabalho mais flexível) para melhorar a conciliação da vida profissional, privada e familiar dos homens e das mulheres, a fim de melhor atender às necessidades das famílias⁷.
- organizar, em Outubro de 2006, o primeiro *Fórum demográfico europeu* do qual sairá um relatório de análise dos serviços da Comissão. Os trabalhos do Fórum serão acompanhados por um *grupo de peritos governamentais* a criar junto da Comissão.

⁷ Comunicação da Comissão - *Première étape de la consultation des partenaires sociaux sur la conciliation de la vie professionnelle, de la vie privée et de la vie familiale* (SEC(2006) 1245 de 12.10.2006)

3.2. Uma Europa que valoriza o trabalho: mais empregos e uma vida activa mais longa e com qualidade

O aumento da taxa de participação na actividade económica é um elemento essencial da estratégia de Lisboa, a qual já conheceu alguns sucessos. As correspondentes reformas das políticas de emprego, educação e formação deverão ser reforçadas e prosseguidas para além de 2010. Será necessário um esforço acrescido para reduzir a segmentação dos mercados de trabalho, prosseguir com o aumento das taxas de actividade das mulheres⁸, e melhorar a eficácia e a equidade dos sistemas educativos, a fim de reforçar as competências e promover a integração dos recém chegados que sofrem dessa segmentação. Este esforço estará patente na execução das orientações relativas à “flexigurança” para facilitar as transições entre as diferentes fases do ciclo de vida, mercê de uma maior flexibilidade dos mercados de trabalho, de medidas de formação ao longo da vida e de políticas activas de emprego e protecção social. Será também necessária a participação de um grande número de intervenientes, a diferentes níveis de responsabilidades, de trabalhadores e de empresas, através do diálogo social e da responsabilidade social das empresas.

O envelhecimento demográfico implica contudo que seja dada importância estratégica ao aumento da taxa de participação na actividade económica das mulheres e dos homens com mais de 55 anos. Para tal, serão necessárias reformas substanciais para eliminar os incentivos à saída precoce do mercado de trabalho e fomentar o emprego dos seniores. É também necessário garantir que seja efectivamente possível trabalhar durante mais tempo e que as políticas públicas multipliquem as possibilidades de emprego dos trabalhadores mais velhos.

O "envelhecimento activo" constitui por si só uma orientação global e duradoura que pressupõe um amplo acompanhamento, para além das reformas dos regimes de pensões. Para que as pessoas possam encarar a possibilidade de trabalhar mais tempo, é preciso que não tenham de confrontar-se com preconceitos discriminatórios, estejam preparadas para actualizar e valorizar competências adquiridas ao longo do tempo, possam aceder a regimes de reforma flexíveis e, não só gozem de boa saúde física e mental, como também possam esperar viver mais tempo nessas condições. A União dispõe de instrumentos legislativos para fazer respeitar o princípio da não discriminação em razão da idade e o Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades, em 2007, constituirá uma oportunidade para avaliar a sua aplicação por parte dos Estados-Membros. Cabe-lhes desenvolver a formação e intensificar as políticas de prevenção em matéria de saúde ao longo da vida. Concretamente, trata-se de garantir a todos um acesso mais facilitado à formação ao longo da vida, em particular aos trabalhadores menos qualificados ou com condições de emprego menos favoráveis. Estes domínios não são novos. O envelhecimento demográfico confere-lhes agora o carácter de um *investimento prioritário para o futuro* que a União Europeia pretende apoiar, nomeadamente, com o programa "Educação&Formação 2010".

O aumento da população activa passará em parte pela melhoria da saúde pública. Em primeiro lugar, trata-se de racionalizar a estrutura da oferta de cuidados dos sistemas de saúde que muitas vezes já não corresponde às novas necessidades. A recente iniciativa da Comissão para estabelecer um quadro comunitário para melhorar a mobilidade transfronteiras dos doentes e a livre prestação de cuidados de saúde deverá permitir realizar economias de escala, inscrevendo-se nesta perspectiva. Por outro lado, medidas eficazes de prevenção para

⁸ Comunicação da Comissão - Roteiro para a igualdade entre homens e mulheres 2006-2010 (COM(2006) 92 de 1.3.2006).

combater a obesidade, o tabagismo, o alcoolismo e as doenças mentais deverão também ter um forte impacto nas condições de saúde dos europeus e, conseqüentemente, na produtividade do trabalho e nas despesas futuras com a saúde. Em terceiro lugar, o recurso acrescido às novas tecnologias, designadamente a telemedicina e os sistemas de saúde personalizados, acessíveis aos seniores, às suas famílias e ao pessoal que presta cuidados, poderá favorecer o controlo das despesas de saúde e o bem-estar dos cidadãos. Por fim, a tipologia das doenças vai certamente evoluir com o envelhecimento da população, o que não deixará de colocar novas questões no que se refere ao tipo de cuidados necessários no futuro.

Para que o trabalho depois dos sessenta anos deixe de ser apanágio das pessoas com elevados rendimentos e altas qualificações, é necessário reduzir as diferenças em termos de esperança de vida que constituem hoje uma das desigualdades sociais mais marcantes decorrentes das disparidades de rendimento e níveis de instrução. As acções preventivas para promover modos de vida e condições ambientais saudáveis, dentro e fora do ambiente de trabalho, deverão levar a uma cooperação acrescida entre os intervenientes nas áreas da saúde pública, da educação, dos meios de comunicação e da organização do trabalho a fim de influenciar, numa fase precoce, a *esperança de vida com boa saúde* que se distingue claramente da esperança de vida global e varia consideravelmente consoante os Estados-Membros.

A participação para o tecido económico e social de pessoas com mais de 65 anos, incluindo as que formalmente já passaram à reforma, deverá também ser fomentada enquanto oportunidade e não obrigação. Esta participação acrescida na actividade social numa base voluntária far-se-á segundo modalidades que ainda estão por definir.

Convidam-se os Estados-Membros a tomar as medidas necessárias, no âmbito do compromisso que assumiram no Conselho Europeu de Estocolmo em 2001, para aumentar para mais de 50% as taxas de emprego dos trabalhadores com mais de 55 anos. Por ocasião do lançamento de um novo ciclo da estratégia de Lisboa para o crescimento e o emprego, em 2008, a Comissão examinará os resultados de cada Estado-Membro em matéria de taxas de emprego de homens e mulheres com mais de 55 anos e de idade de cessação da actividade, dando conta de exemplos concretos de melhores práticas nacionais na promoção do envelhecimento activo.

A União Europeia aceitou intensificar o seu apoio aos Estados-Membros para a concretização deste objectivo, mercê de um reforço do Fundo Social Europeu e dos programas de formação ao longo da vida para o período 2007-2013⁹.

A Comissão consultará os intervenientes interessados sobre as iniciativas a tomar para definir um quadro comunitário que permita melhorar a oferta transfronteiriça de serviços de saúde e a mobilidade dos doentes¹⁰.

Convidam-se os Estados-Membros a aplicar a directiva relativa à igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional¹¹. Em 2007, a Comissão avaliará a aplicação desta directiva no que diz respeito ao combate à discriminação em razão da idade.

⁹ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho (CE) n.º 1081/2006 relativo ao Fundo Social Europeu e proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um programa de acção integrado no domínio da aprendizagem ao longo da vida (COM(2004)474 de 14.7.2006).

¹⁰ Comunicação da Comissão - *Consultation concernant une action communautaire dans le domaine des services de santé* (SEC(2006) 1195 de 26.9.2006).

3.3. Uma Europa mais produtiva e avançada

Uma terceira resposta ao desafio demográfico reside na melhoria da produtividade laboral dos europeus. Em termos gerais, a estratégia de Lisboa, recentrada desde 2005, abrange de forma coerente o conjunto das reformas estruturais, incluindo as microeconómicas, susceptíveis de otimizar os desempenhos europeus. A União Europeia contribui directamente através do reforço do mercado interno, da aplicação das regras da concorrência, da prioridade dada à qualidade da regulamentação, designadamente em relação às PME, bem como por via da política de coesão social. Assim, a estratégia de Lisboa cria as condições necessárias para que se possa valorizar, em todas as idades, a competência, a qualidade e a produtividade do trabalho.

O envelhecimento da população pode mesmo constituir uma grande oportunidade para aumentar a competitividade da economia europeia. É oportuno oferecer aos agentes económicos europeus as melhores condições para que aproveitem as oportunidades das mudanças demográficas em termos de criação de novos mercados de bens e serviços adaptados às necessidades de uma clientela mais velha¹². Um primeiro passo nesta direcção consistiria em incentivar os agentes económicos a incluir o fenómeno do envelhecimento nas suas estratégias de inovação. Isto diz respeito a domínios como as tecnologias da informação e da comunicação, os serviços financeiros, as infra-estruturas de transportes, energia e turismo e os serviços de proximidade, em especial os cuidados prolongados. Em todos estes domínios, a União Europeia pode completar ou reforçar os esforços de antecipação dos Estados-Membros.

A Comissão aprovará até finais de 2008 uma comunicação para propor vias para melhor atender às necessidades de uma população em envelhecimento, em domínios como o ordenamento do território, o ambiente ou o acesso às novas tecnologias. Dará especial atenção às condições de desenvolvimento de uma oferta de cuidados adaptados às necessidades das pessoas dependentes e respectivos familiares e ao papel potencial dos Fundos Estruturais neste contexto.

3.4. Uma Europa organizada para receber e integrar os migrantes

Uma coisa é certa: nos próximos 15 a 20 anos, a Europa continuará a registar importantes fluxos migratórios líquidos, os quais começarão por colmatar as necessidades do mercado de trabalho europeu que deverá cativar mão-de-obra externa qualificada. As necessidades externas de mão-de-obra não qualificada continuarão também importantes. Também não se pode ignorar o carácter atractivo do território europeu, em razão da sua prosperidade relativa e da sua estabilidade política, dos pedidos de reagrupamento familiar por parte dos imigrantes recém chegados e do dinamismo de crescimento da população de regiões limítrofes relativamente pobres. Estes diferentes factores devem ser conciliados através da organização da imigração legal e da correspondente integração das pessoas oriundas da imigração, respeitando simultaneamente as necessidades dos países de origem.

¹¹ Directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

¹² Comunicação da Comissão - "O conhecimento em acção: uma estratégia alargada para a UE no domínio da inovação", COM(2006) 502 final.

As políticas nacionais de imigração proveniente de países terceiros não são homogéneas. Em certos países, os fluxos legais são restritos e a imigração legal está relativamente contida. Noutros, as regularizações em massa dos últimos anos permitiram legalizar centenas de milhares de imigrantes que já residiam e trabalhavam na Europa. Estas diferenças reflectem, para além das disparidades que marcam os mercados de trabalho, crescentes dificuldades de integração económica e social dos imigrantes nos países que desde há muito recebem imigrantes. A longo prazo estas diferenças não são comportáveis numa União que pratica a livre circulação de trabalhadores e cujo mercado interno do trabalho tende a unificar-se. É também a União que, pelo seu peso internacional, o seu papel comercial e as suas relações de cooperação global com os países mediterrânicos, africanos e latino-americanos, pode lançar as parceiras indispensáveis ao controlo dos fluxos migratórios, condição de sucesso das políticas de imigração. Cabe também à União, assente no princípio da não discriminação e do respeito pelas diferenças, dialogar com as opiniões públicas para combater preconceitos, identificar os verdadeiros obstáculos e recordar também as riquezas da diversidade¹³.

Esta a razão pela qual hoje em dia a União está empenhada com os Estados-Membros no desenvolvimento dos elementos de uma política comum de imigração legal¹⁴ destinada sobretudo à imigração com fins de emprego, para responder às necessidades em certos sectores do mercado de trabalho. Esta política deve ser completada por um reforço das políticas de integração dos cidadãos de países terceiros¹⁵, com meios financeiros acrescidos, e por parcerias com os países de emigração.

Ao mesmo tempo, no plano da mobilidade interna dos cidadãos comunitários, prossegue a transição para a total liberdade de circulação dos trabalhadores na União com 27 países, até 2014. Esta mobilidade interna contribui para reabsorver os desequilíbrios do mercado de trabalho na Europa e deve ser tomada em consideração quando se definem políticas de imigração.

O Programa da Haia, em 2004, culminou com um plano de acção política em matéria de migração legal e inspirou a criação do Fundo Europeu da Integração. Estes instrumentos podem apoiar outras acções a todos os níveis para facilitar a integração dos migrantes legais.

A Comissão prosseguirá as suas iniciativas para facilitar a integração dos migrantes e designadamente as reflexões encetadas com os Estados-Membros sobre os obstáculos à sua integração, um conhecimento mais profundo das suas características, das percepções e das políticas postas em prática. No decurso de 2009, a Comissão avaliará a oportunidade de propor novas medidas relativas à imigração económica, tendo em conta as necessidades do mercado de trabalho, e fará o ponto da situação sobre os progressos realizados no plano da mobilidade interna.

3.5. Uma Europa com finanças públicas viáveis: garante de uma protecção social adequada e da equidade entre gerações

Na maior parte dos Estados-Membros, as finanças públicas não são sustentáveis com as políticas actuais. Impõe-se um esforço sustentado de consolidação orçamental. Aumentar a

¹³ Ver os resultados dos inquéritos Eurobarómetro 64 (publicado em Dezembro de 2005) e 65 (publicado em Junho de 2006) sobre opinião pública e migrações.

¹⁴ Comunicação da Comissão - "**Programa de acção sobre a migração legal**" COM(2005) 669 final.

¹⁵ "Agenda Comum para a Integração -Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia" (COM(2005) 389 final).

taxa de participação na actividade económica constitui um meio eficaz para aumentar as receitas públicas e fazer face às despesas ligadas ao envelhecimento, sem aumentar os níveis de tributação.

As recentes reformas dos regimes de pensões em vários países permitirão reduzir sensivelmente o desequilíbrio financeiro desses regimes. No entanto, podem ser necessárias reformas complementares em alguns países, com vista, designadamente, a evitar saídas precoces do mercado de trabalho, aumentar a idade da cessação definitiva da actividade, oferecer aos seniores incentivos financeiros para que permaneçam no mercado de trabalho e permitir aos indivíduos que completem os respectivos rendimentos de reforma com pensões complementares, equilibrando melhor as prestações e as contribuições de cada um.

Surtem novos desafios ligados ao desenvolvimento da poupança privada e de sistemas de capitalização. Trata-se, por exemplo, do nível de cobertura destes sistemas, em termos de contribuições e do papel dos fundos de pensões, questão que, por seu lado, remete para problemas de transparência e qualidade de supervisão. Neste contexto, é essencial promover mercados financeiros eficazes, bem como condições de estabilidade e de segurança que permitam aos indivíduos poupar e investir. Os governos devem também fomentar a emergência de uma panóplia suficiente e variada de instrumentos financeiros. A acumulação da poupança e do capital privados deve também ser favorecida para que as pessoas possam decidir com mais autonomia acerca do nível de rendimento de que pretendem dispor na reforma. Será também necessário um esforço de comunicação e educação na área financeira para ajudar as pessoas a adaptarem-se às novas circunstâncias.

Ao mesmo tempo que a presente comunicação, a Comissão vai aprovar um relatório que analisa a viabilidade a longo prazo das finanças públicas, com base nas projecções demográficas até 2050 e nas estratégias financeiras apresentadas pelos Estados-Membros nos respectivos programas de convergência e estabilidade.

4. CONCLUSÃO TRANSFORMAR UM DESAFIO EM OPORTUNIDADE

O envelhecimento das populações europeias é a consequência inevitável de evoluções que, no fundo, são positivas: o aumento da esperança de vida, muitas vezes com boa saúde, uma decisão facilitada de e quando ter filhos, assumida por mulheres cada vez mais instruídas e com acesso mais fácil ao mercado de trabalho. Todavia, estas profundas mudanças demográficas e socioeconómicas obrigam a reformar as instituições actuais por motivos de eficiência económica e de equidade social.

As políticas actuais não são viáveis a longo prazo na medida em que não permitem fazer face à diminuição esperada da população activa e à perspectiva de derrapagem das finanças públicas. A fonte do problema não é tanto o prolongamento da duração da vida enquanto tal. Reside antes na incapacidade das políticas actuais de se adaptarem à nova situação demográfica e na renitência das empresas e dos indivíduos em alterarem expectativas e comportamentos, em especial, perante a modernização do mercado de trabalho. Em suma, o problema com que os Estados-Membros se confrontam têm mais a ver com as pensões do que com o envelhecimento.

As respostas concretas ao desafio demográfico são, antes de mais, da responsabilidade dos Estados-Membros. A experiência recente neste contexto é prometedora, já que as primeiras reformas em matéria de pensões estão a começar a dar frutos. É possível dar resposta ao

desafio se for feita correcta utilização da pequena janela de oportunidade de dez anos de que dispomos.

Estas reformas inscrevem-se também num quadro europeu que já está amplamente operacional, através da estratégia de Lisboa renovada pelo crescimento e o emprego, do Pacto de Estabilidade e Crescimento, da estratégia de desenvolvimento sustentável, da política de coesão e do método aberto de coordenação em matéria de protecção e coesão sociais.

Não se trata agora de criar um novo processo de coordenação à escala europeia. Devemos apostar no prosseguimento e na intensificação dos esforços, ao mesmo tempo que garantimos uma correcta consideração das múltiplas e complexas dimensões do desafio demográfico no conjunto e em cada uma das nossas políticas, ao nível nacional e comunitário.

A presente comunicação desenvolve neste contexto o quadro de referência comunitário para a execução destas políticas pelos Estados-Membros. Define cinco domínios que respondem a uma perspectiva comum, a da confiança reencontrada:

- uma Europa que favorece a renovação demográfica
- uma Europa que valoriza o trabalho: mais empregos e uma vida activa mais longa e com qualidade
- uma Europa mais produtiva e com melhores desempenhos
- uma Europa organizada para receber e integrar os migrantes
- uma Europa com finanças públicas viáveis: garante de uma protecção social adequada e da equidade entre gerações

As políticas comunitárias e nacionais devem ser adaptadas ao desafio demográfico que a presente comunicação evoca. As políticas europeias, incluindo as da Comissão, têm de ser reavaliadas para que o desafio demográfico seja integrado nas opções políticas futuras. A Comissão recomenda que as várias formações do Conselho e as comissões do Parlamento Europeu avaliem o impacto das mudanças demográficas nas escolhas políticas pelas quais são responsáveis.

É necessário desde que os projectos de participação na actividade económica de homens e mulheres, de produtividade e de desempenho sejam marcados pela confiança no futuro. Será esta confiança que contribuirá também para que os europeus possam estabelecer com os migrantes actuais e futuros relações frutuosas, assentes no respeito mútuo.

Responder ao desafio demográfico é uma tarefa de grande envergadura para todos. Os progressos na realização destas acções serão debatidos no âmbito de um fórum demográfico europeu bienal, a realizar pela primeira vez em Outubro de 2006. Os efeitos das anunciadas na presente comunicação até 2009, bem como os ensinamentos do Fórum servirão de base para a elaboração de um capítulo do relatório anual (Processo de Lisboa) que a Comissão dedicará de dois em dois anos à situação da União em matéria de preparação para o prolongamento do tempo de vida.

5. APPENDIX: MAIN EUROPEAN DEMOGRAPHIC TRENDS AND DATA

Projections – EU25

Projections for EU's population trend 2005-2050				
<i>in thousands</i>	2005-2050	2005-2010	2010-2030	2030-2050
Total population	-8659	5563	5312	-19534
<i>Percentage change</i>	<i>-1,9%</i>	<i>1,2%</i>	<i>1,1%</i>	<i>4,2%</i>
Children (0-14)	-13811	-2304	-6080	-5427
<i>Percentage change</i>	<i>-18,6%</i>	<i>-3,1%</i>	<i>-8,5%</i>	<i>-8,2%</i>
Young people (15-24)	-14035	-2383	-6663	-4990
<i>Percentage change</i>	<i>-24,3%</i>	<i>-4,1%</i>	<i>-12,0%</i>	<i>-10,2%</i>
Young adults (25-39)	-24867	-3896	-14883	-6088
<i>Percentage change</i>	<i>-25,0%</i>	<i>-3,9%</i>	<i>-15,6%</i>	<i>-7,5%</i>
Adults (40-54)	-18666	4116	-10029	-12754
<i>Percentage change</i>	<i>-19,0%</i>	<i>4,1%</i>	<i>-9,8%</i>	<i>-13,8%</i>
Older workers (55-64)	4721	4973	8717	-8969
<i>Percentage change</i>	<i>9,1%</i>	<i>9,5%</i>	<i>15,3%</i>	<i>-13,6%</i>
Elderly people (65-79)	25688	1947	22281	1460
<i>Percentage change</i>	<i>44,5%</i>	<i>3,4%</i>	<i>37,3%</i>	<i>1,8%</i>
Frail elderly (80+)	32311	3109	11969	17233
<i>Percentage change</i>	<i>171,6%</i>	<i>16,5%</i>	<i>54,0%</i>	<i>50,8%</i>
Source : EUROSTAT, 2004				

Projections by country

	Population ¹		Fertility ²		Life expectancy ³				Natural Increase ⁴		Net Migration ⁵		Old Age Dependency ⁶	
	2005	2050	2004	2050	Men		Women		2004	2050	2004	2050	2004	2050
					2004	2050	2004	2050						
EU25	459,5	449,8	1,5	1,6	73,7	80,5	80,4	85,6	211	-48351	1464	39710	24,5	52,8
BE	10,4	10,9	1,6	1,7	75,5	82,3	81,6	88,3	5	-405	24	897	26,1	48,1
CZ	10,2	8,9	1,2	1,5	72,4	79,7	78,8	84,1	-18	-2010	4	647	19,7	54,8
DK	5,4	5,4	1,8	1,8	75,2	80,9	79,6	83,7	6	-302	8	323	22,5	40,0
DE	82,5	74,6	1,4	1,5	76,1	82,0	81,7	86,8	-143	-17311	211	8980	26,8	55,8
EE	1,3	1,1	1,4	1,6	65,5	74,9	76,9	83,1	-5	-248	1	19	23,8	43,1
EL	11,1	10,6	1,3	1,5	76,4	80,3	81,4	85,1	-1	-2207	43	1743	26,4	58,8
ES	43,0	42,8	1,3	1,4	76,6	81,4	83,4	87,9	67	-6007	508	6235	24,6	67,5
FR⁷	60,6	65,7	1,9	1,9	76,2	82,7	83,4	89,1	219	2919	64	2823	25,2	47,9
IE	4,1	5,5	2,0	1,8	75,5	82,4	80,7	87,0	33	814	16	645	16,4	45,3
IT	58,5	52,7	1,3	1,4	77,3	83,6	83,2	88,8	-29	-11278	330	5777	28,9	66,0
CY	0,7	1,0	1,5	1,5	76,3	81,9	80,8	85,1	3	8	6	238	17,5	43,2
LV	2,3	1,9	1,3	1,6	64,9	74,3	76,2	82,5	-12	-484	-2	30	23,6	44,1
LT	3,4	2,9	1,3	1,6	66,5	75,5	77,6	83,7	-11	-606	-6	28	22,3	44,9
LU	0,5	0,6	1,7	1,8	75,0	81,6	81,4	86,7	2	63	3	131	21,0	36,1
HU	10,1	8,9	1,3	1,6	68,5	78,1	76,8	83,4	-36	-2029	15	795	22,6	48,3
MT	0,4	0,5	1,7	1,6	76,2	81,8	80,7	85,0	1	-4	3	113	19,0	40,6
NL	16,3	17,4	1,8	1,8	76,2	80,2	80,8	83,6	52	-358	21	1480	20,5	38,6
AT	8,2	8,2	1,4	1,4	76,2	83,6	82,1	87,7	1	-912	25	985	22,8	53,2
PL	38,2	33,7	1,2	1,5	70,5	79,1	78,5	84,4	-26	-5022	-28	318	18,6	51,0
PT	10,5	10,0	1,5	1,6	74,2	80,4	81,0	86,6	7	-1326	42	808	24,9	58,1
SI	2,0	1,9	1,2	1,5	72,6	79,8	80,2	85,1	-3	-390	6	287	21,4	55,6
SK	5,4	4,7	1,2	1,6	69,7	77,7	77,8	83,4	-2	-781	-2	109	16,3	50,6
FI	5,2	5,2	1,8	1,8	75,3	81,9	81,9	86,5	7	-303	6	288	23,3	46,7
SE	9,0	10,2	1,7	1,9	78,1	83,3	82,4	86,5	6	171	28	1069	26,4	40,9
UK	60,0	64,3	1,7	1,8	76,4	82,9	80,9	86,6	89	-343	139	4939	24,3	45,3

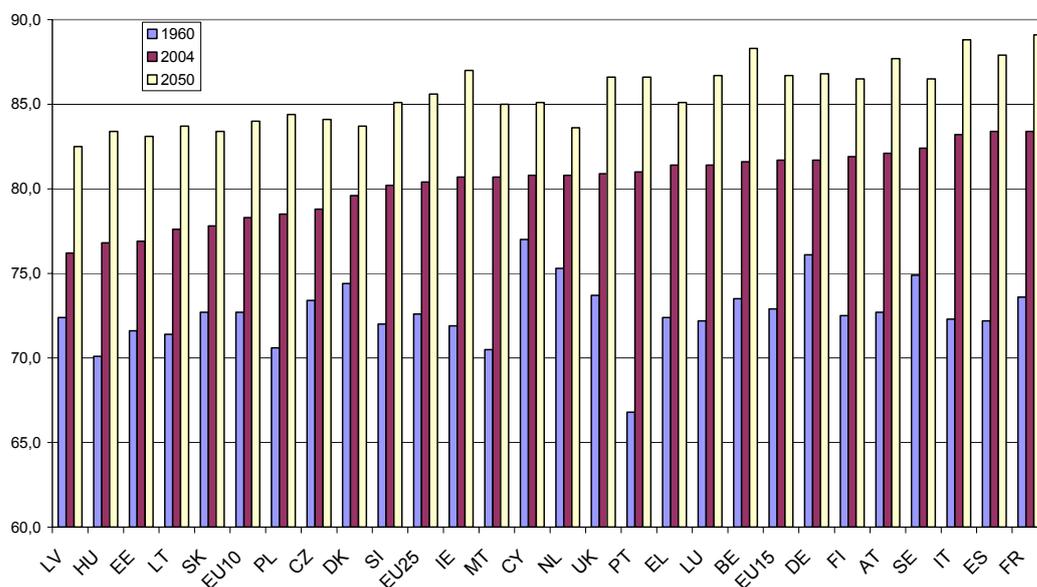
Source: EUROSTAT, 2004

Notes:

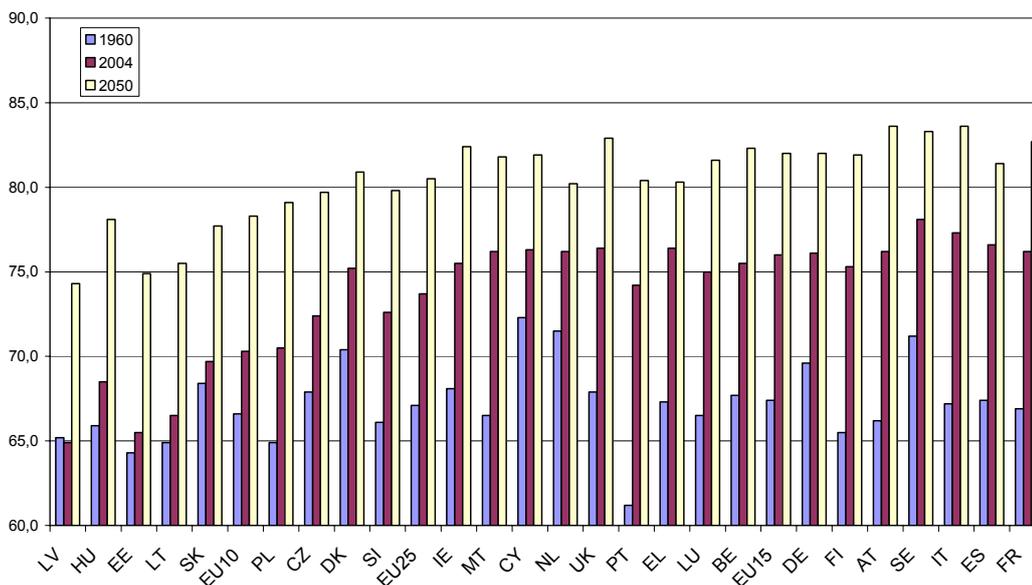
- 1 Population in million on January 1st (2050: trend scenario)
- 2 Number of children per woman (2004: estimate; 2050: trend scenario)
- 3 Life expectancy at birth in years (2050: trend scenario)
- 4 Difference between the number of live births and the number of deaths (2004: estimated annual Flow, 2050: cumulative net migration between 2004 and 2050)
- 5 Estimation of net migration in thousands (2004: estimated annual flow, 2050: cumulative net migration between 2004 and 2050)
- 6 Number of people aged 65+ as percentage of people aged 15-64 (2050: trend scenario)
- 7 France: Metropolitan France (excluding overseas territories)

Life expectancy at birth

Life Expectancy 1960-2050, Females



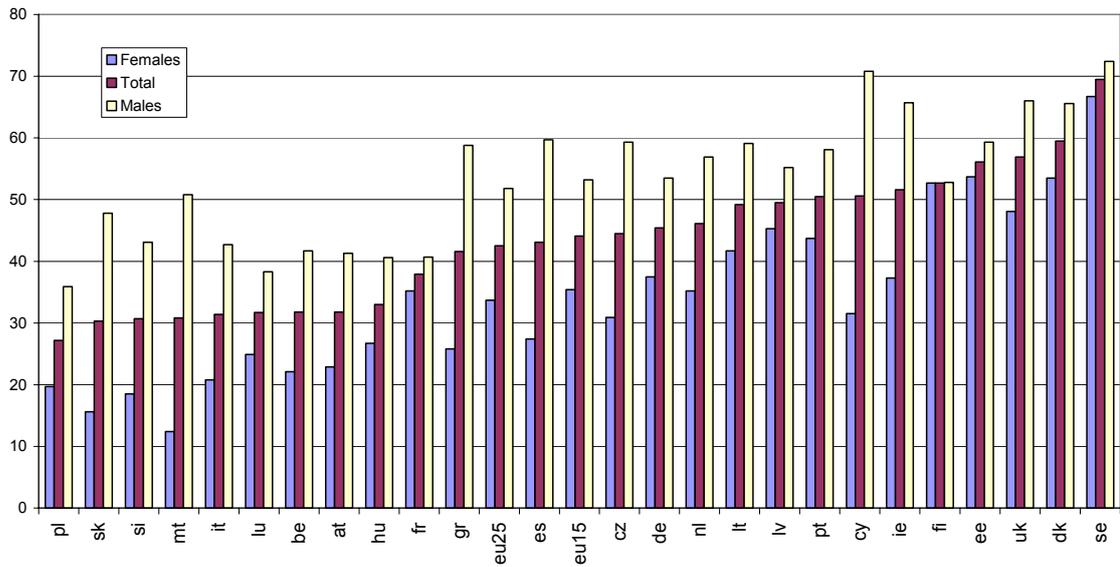
Life Expectancy 1960-2050, Males



Source: Eurostat 2004 Demographic Projections (Baseline scenario)

Employment rate of older workers

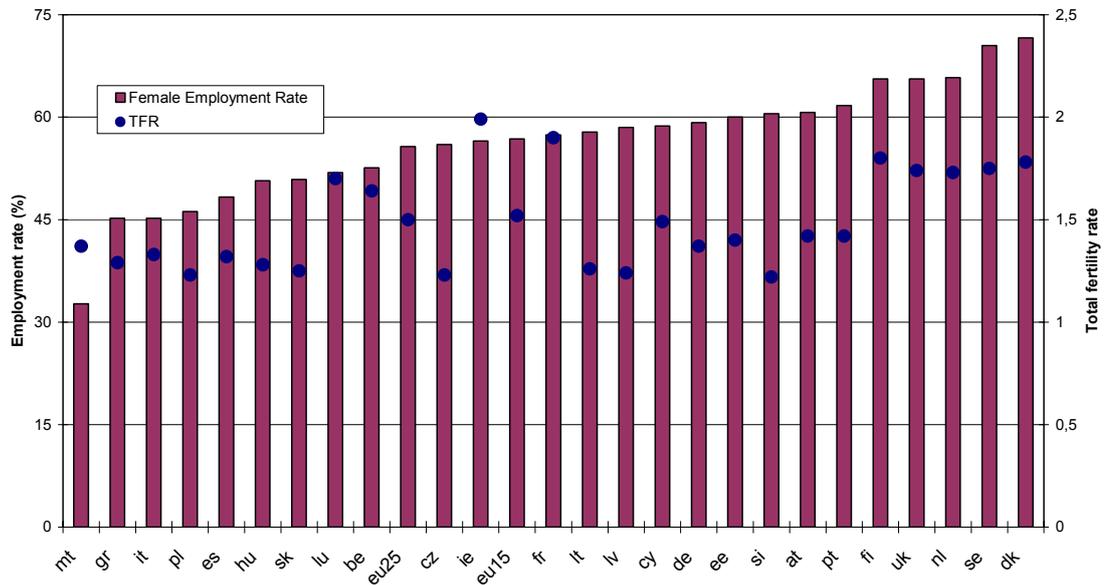
Employment Rate of Older Workers, 55-64 Years (2005)



Source: Eurostat, Labour Force Survey

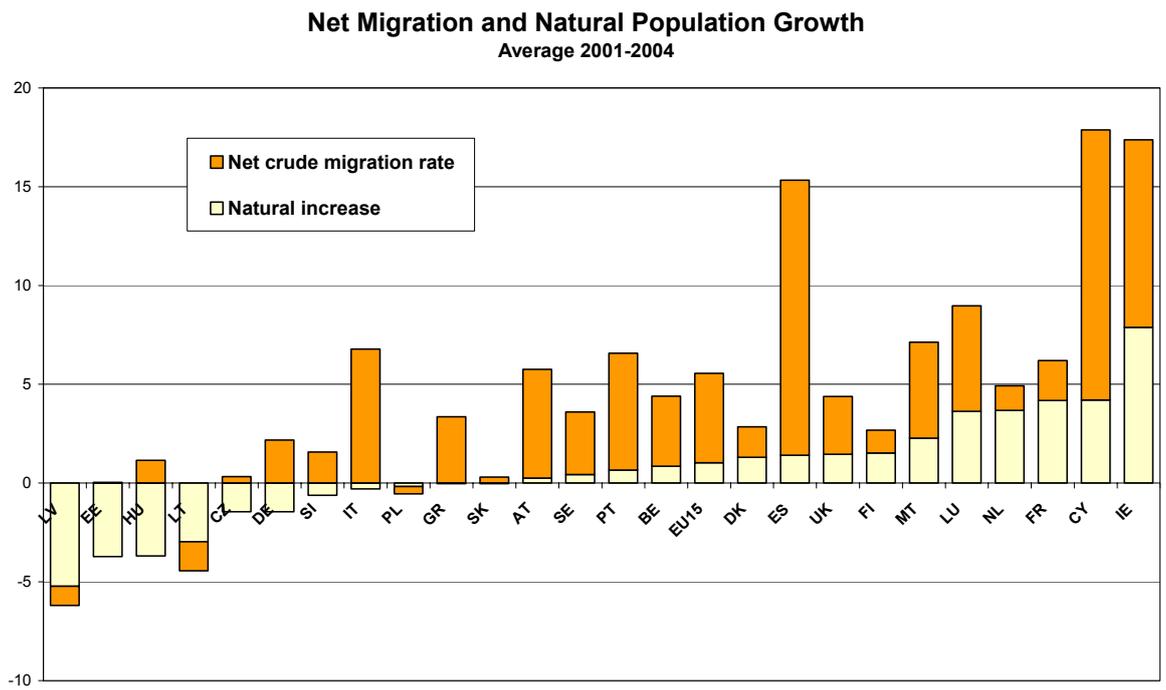
Fertility and female employment rates

Female Employment Rates (15-64) and Total Fertility Rates 2004



Source: Eurostat, Labour Force Survey and National data

Net migration rate vs. natural population growth



Source: Eurostat. Figures exclude intra-EU flows and comprise regularisations of previously undeclared migrants