

Bruxelas, 5.6.2019
COM(2019) 526 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Finlândia de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Finlândia de 2019

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Finlândia de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Finlândia de 2019

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas¹, nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

- (1) Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. A referida análise tomou devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou também o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo identificado a Finlândia como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. No mesmo dia, a Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro («recomendação para a área do euro»).

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

- (2) Enquanto Estado-Membro cuja moeda é o euro, e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da União Económica e Monetária, a Finlândia deverá garantir a implementação plena e atempada da recomendação para a área do euro, transposta nas recomendações 3 e 4 *infra*. Mais concretamente, a concentração da política económica relacionada com os investimentos nos domínios especificados contribuirá para dar resposta à segunda recomendação da área do euro quanto ao apoio ao investimento, e as medidas destinadas a conter o aumento do endividamento das famílias contribuirão para dar resposta à quarta recomendação da área do euro no que se refere ao funcionamento do mercado laboral.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Finlândia² foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliavam os progressos realizados pela Finlândia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados na consecução dos objetivos nacionais definidos no quadro da estratégia Europa 2020.
- (4) Em 4 de abril de 2019, a Finlândia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2019 e o Programa de Estabilidade de 2019. A fim de atender às interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (5) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período de 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho³, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica⁴.
- (6) A Finlândia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O Programa de Estabilidade de 2019 apresentado pelo Governo anterior pouco antes das eleições legislativas de abril, com base num cenário de políticas inalteradas, prevê um défice nominal de -0,3 % do PIB em 2019, inferior aos 0,7 % do PIB em 2018. Segundo o Governo, o saldo deverá melhorar novamente em 2020, atingindo 0%, e, seguidamente, voltar a agravar-se para -0,1 % em 2021 e -0,3 % em 2022. Com base no saldo estrutural recalculado⁵, o objetivo orçamental de médio prazo, fixado num défice estrutural de 0,5 % do PIB, deverá continuar a ser ultrapassado durante o período de programação, tendo em conta os desvios autorizados em 2019 relativos à aplicação de reformas estruturais, que são permitidos a título

² SWD(2019) 1025 final.

³ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Saldo corrigido de variações cíclicas, excluindo medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

temporário. O rácio dívida das administrações públicas/PIB, que atingira um nível máximo de 63,4 % em 2015, diminuiu para 58,9 % em 2018. De acordo com o Programa de Estabilidade 2019, o rácio da dívida continuará a diminuir, atingindo 57,4 % do PIB em 2021. Prevê-se que volte a aumentar em 2022, para 57,7 % do PIB. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais parece ser globalmente plausível. Os principais riscos para as projeções orçamentais prendem-se com os custos relacionados com o envelhecimento demográfico, que poderão ser mais elevados do que o previsto, e com uma inflação superior ao esperado.

- (7) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à Finlândia que atingisse o seu objetivo orçamental de médio prazo em 2019, tendo em conta os desvios autorizados relativos à aplicação de reformas estruturais, que são permitidos a título temporário. Esta situação coaduna-se com uma taxa máxima de crescimento nominal das despesas públicas primárias líquidas⁶ de 2,9 % em 2019, o que corresponde a uma deterioração autorizada do saldo estrutural de 0,2 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, prevê-se que a Finlândia esteja próxima do seu objetivo orçamental de médio prazo em 2019, tendo em conta o desvio autorizado em virtude da cláusula da reforma estrutural.
- (8) Em 2020, tendo em conta as projeções da Finlândia que apontam para um hiato do produto de 0,8 % do PIB, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deverá exceder 1,9 %, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,5 % do PIB decorrente da matriz de requisitos de ajustamento comumente acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Segundo as previsões da primavera de 2019 apresentadas pela Comissão, num cenário de políticas inalteradas, haverá risco de algum desvio na Finlândia em 2020. De um modo geral, o Conselho entende que é de prever que a Finlândia cumpra as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e que deverá estar disposta a adotar novas medidas para assegurar o cumprimento das disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2020.
- (9) Dado o envelhecimento demográfico e o decréscimo da população ativa, as despesas com pensões, com a saúde e, em especial, com a assistência social (cuidados continuados) deverão aumentar nas próximas décadas. Segundo o Relatório de Sustentabilidade Orçamental de 2018, o aumento previsto dos custos decorrentes do envelhecimento demográfico deverá requer uma consolidação orçamental correspondente a 2 % do PIB a fim de estabilizar o rácio dívida/PIB a longo prazo. Em 7 de março de 2019, o parlamento da Finlândia rejeitou uma reforma do governo regional, dos serviços de saúde e de assistência social, concebida para fazer face a estes desafios e assegurar a igualdade de acesso e reduzir os tempos de espera. A percentagem de necessidades médicas não satisfeitas declaradas pelos pacientes na Finlândia continua a ser superior à média da UE. As pessoas que não participam no mercado de trabalho têm especial dificuldade em obter os cuidados médicos de que carecem dadas as longas listas de espera.

⁶ As despesas públicas primárias líquidas incluem a despesa pública total, excluindo as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas dos fundos da União e as alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é repartida por um período de 4 anos. São tidas em conta as medidas discricionárias em matéria de receitas ou os aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais, tanto do lado das receitas como das despesas, são compensadas.

- (10) Num contexto de decréscimo da população em idade ativa e de aumento das ofertas de emprego por preencher, o mercado laboral finlandês está sujeito a crescente tensão. Por outro lado, as taxas de atividade e de emprego na Finlândia são mais baixas do que nos outros países nórdicos e o desemprego estrutural manteve-se nos 7 % em 2018. Isto reflete, em parte, as armadilhas da inatividade e do desemprego, que impedem uma melhor utilização da mão de obra. Os principais obstáculos à reinserção das pessoas no mercado de trabalho incluem o complexo sistema de prestações sociais e a combinação de diferentes tipos de subsídios. Essas prestações diminuem acentuadamente à medida que se sobe na escala de rendimentos, criando-se com isto o risco de que a inserção no mercado de trabalho não seja suficientemente vantajosa do ponto de vista financeiro. A incerteza quanto ao montante das prestações e ao tempo necessário ao seu restabelecimento reduzem a atratividade do trabalho a tempo parcial ou de curta duração. A experiência com o rendimento básico, cujos resultados preliminares foram publicados em fevereiro de 2019, fornece algumas pistas para a reforma do sistema de segurança social de modo a combinar mais eficazmente as prestações sociais com os rendimentos.
- (11) Importa aumentar o investimento na inclusão ativa, nomeadamente dos grupos mais distantes do mercado laboral, a fim de aumentar a taxa de participação neste mercado, em especial agora que as taxas de atividade e de emprego se aproximam dos níveis anteriores à crise. A realização de reformas abrangentes para promover a participação no mercado de trabalho poderá facilitar a participação no mercado de trabalho de alguns grupos, nomeadamente das pessoas oriundas da imigração, das mulheres em idade fértil, dos trabalhadores menos qualificados, das pessoas que podem trabalhar a tempo parcial e das pessoas com deficiência. Alguns serviços de apoio às pessoas que se encontram desempregadas ou inativas estão dispersos por diferentes autoridades e prestadores de serviços. Ajudar estes grupos a aceder e a permanecer no mercado laboral implica a existência de serviços e políticas de ativação e reabilitação adaptados e integrados. As grandes responsabilidades em matéria de prestação de cuidados que incumbem às mulheres agravam a disparidade da taxa de emprego e a disparidade salarial entre homens e mulheres. Embora o Governo tenha lançado um processo de reforma do sistema de licenças para assistência à família, essa reforma nunca chegou a ser concretizada.
- (12) Em tempos de mudanças demográficas e tecnológicas, assegurar a oferta de mão de obra é essencial para se promover o crescimento sustentável e inclusivo na Finlândia. Investir nas competências, especialmente naquelas que se mostram necessárias ao mercado de trabalho, ajudaria a superar os desafios criados pelas mudanças estruturais operadas na economia. A inovação tecnológica requer que se ministre formação contínua e se requalifique a mão de obra, mediante alternativas de aprendizagem flexíveis, nomeadamente centradas na educação e na formação de adultos. Isto poderá contribuir para aumentar a mobilidade profissional, reduzir a inadequação das competências e ajudar a satisfazer as necessidades futuras do mercado laboral.
- (13) A Finlândia está em risco de não cumprir a meta de 50 % de reciclagem de resíduos urbanos em 2020. Cada vez mais, os resíduos urbanos são objeto de incineração (60 % em 2017, face a 55 % em 2016).
- (14) Embora a despesa pública em investigação e desenvolvimento tenha vindo a estabilizar, a Finlândia registou o declínio mais acentuado de todos os Estados-Membros da UE, desde 2009, no que se refere ao investimento do setor privado neste domínio. Apesar da melhoria da situação macroeconómica nos últimos anos, o investimento do setor privado neste domínio ainda não recuperou. O reforço do

investimento em investigação e desenvolvimento é essencial para se efetuar uma mudança estrutural que favoreça os setores económicos intensivos em conhecimento, aumentando o potencial de crescimento a longo prazo. Além disso, a falta de cooperação entre as instituições de ensino superior e o setor empresarial permanece um dos principais entraves à promoção das inovações e à sua introdução no mercado.

- (15) Com uma população dispersa, os estrangulamentos nas redes de transportes finlandesas poderão impedir as pessoas de se deslocarem para procurar emprego. O investimento estratégico nas infraestruturas de transportes poderá aumentar a mobilidade da mão de obra e, assim, contribuir para melhorar o funcionamento do mercado laboral. Simultaneamente, dado que os custos de transporte têm um impacto relativamente elevado no preço final dos produtos na Finlândia, face a outros Estados-Membros da UE, a interconexão das infraestruturas poderá melhorar o acesso aos mercados situados no estrangeiro.
- (16) O investimento estratégico na descarbonização das indústrias com utilização intensiva de energia, assim como do setor dos transportes, contribuiria para os objetivos económicos e climáticos de longo prazo. A Finlândia lidera no que se refere à inovação em matéria de energias limpas, assim como quanto à investigação e desenvolvimento financiada pelo setor privado nesta área. A realização, até 2021, de investimentos suplementares, já autorizados, em alguns dos seus programas de energias limpas poderia ajudar o país a cumprir os seus objetivos em matéria de neutralidade carbónica. Para além dos ambiciosos objetivos definidos pela Finlândia para aumentar a quota dos biocombustíveis, a eletrificação é uma opção eficaz em termos de custos para descarbonizar o setor dos transportes, devido ao estado de avanço da descarbonização na produção de eletricidade.
- (17) As baixas taxas de juro e a melhoria das perspetivas económicas contribuíram para aumentar o volume global de empréstimos concedidos, especialmente através de cooperativas de habitação (que proporcionam um tipo diferente de propriedade da habitação). Paralelamente, o crédito ao consumo está em rápida expansão e uma parte crescente destes empréstimos é concedida por bancos estrangeiros, instituições financeiras (distintas das instituições de crédito) ou pequenos mutuantes, ou assume a forma de empréstimos entre pares. O endividamento das famílias mantém-se, por conseguinte, em níveis historicamente elevados (67 % do PIB em 2017). A dívida é predominantemente de taxa variável, o que representa um risco, caso as taxas de juro a médio prazo subam. A autoridade de supervisão financeira finlandesa adotou uma série de medidas destinadas a conter o aumento do endividamento das famílias. Não está, contudo, prevista para breve qualquer medida de redução ativa do peso da dívida, sobretudo porque as taxas de juro continuam baixas e a confiança dos consumidores é ainda relativamente forte.
- (18) A Finlândia ainda não dispõe de um registo de crédito exaustivo (ou seja, que recolha informações positivas e negativas sobre os devedores) e que abranja os seus principais bancos. A falta desse registo pode impedir que os bancos tenham uma visão de conjunto clara quanto ao endividamento das famílias. No ano passado, foram realizados alguns trabalhos preparatórios para criar um registo desse tipo.
- (19) A programação dos fundos da UE para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório relativo ao país⁷, permitindo que a Finlândia

⁷ SWD(2019) 1025 final.

utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, tendo em conta as disparidades regionais.

- (20) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Finlândia, que publicou no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas de 2019 da Finlândia, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas ao país em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Finlândia, mas também a sua conformidade com as normas e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante o contributo desta última para as futuras decisões nacionais.
- (21) Tendo em consideração o que antecede, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade de 2019, estando o seu parecer⁸ refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.
- (22) Examinou também o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade de 2019. As suas recomendações, formuladas nos termos do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão consubstanciadas nas recomendações 1 a 4 *infra*,

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a Finlândia tome medidas no sentido de:

1. Assegurar que, em 2020, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excede 1,9 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,5 % do PIB. Melhorar a relação custo-eficácia e a igualdade de acesso nos serviços de assistência social e de saúde.
2. Aumentar os incentivos à aceitação de ofertas de trabalho e reforçar as qualificações e a inclusão ativa, nomeadamente garantindo a prestação de serviços bem integrados às pessoas desempregadas ou inativas.
3. Centrar a política económica em matéria de investimento na investigação e inovação, na transição para uma economia hipocarbónica, na transição energética e nos transportes sustentáveis, atendendo às disparidades regionais.
4. Reforçar a vigilância do endividamento das famílias e criar um sistema de registo dos créditos.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*

⁸ Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.