



Bruxelas, 13 de junho de 2016
(OR. en)

9229/16

ECOFIN 469
UEM 215
SOC 333
EMPL 229
COMPET 303
ENV 348
EDUC 204
RECH 195
ENER 211
JAI 459

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9143/16 ECOFIN 434 UEM 184 SOC 298 EMPL 194 COMPET 271 ENV 315 EDUC 171 RECH 163 ENER 176 JAI 421 - COM(2016) 346 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas da Finlândia para 2016 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Finlândia para 2016

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, revisto e aprovado por vários comités do Conselho, com base na proposta da Comissão COM(2016) 346 final.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de...

**relativa ao Programa Nacional de Reformas da Finlândia para 2016 e que emite um parecer
do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Finlândia para 2016**

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 o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos², nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

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,

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

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 26 de novembro de 2015, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2016 para a coordenação das políticas económicas. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu de 17 e 18 de março de 2016. Em 26 de novembro de 2015, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, no qual identificou a Finlândia como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. No mesmo dia, a Comissão adotou igualmente uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro. Esta recomendação foi adotada pelo Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro de 2016 e adotada pelo Conselho em 8 de março de 2016³. Como país 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 execução plena e atempada da recomendação.
- (2) O relatório de 2016 relativo à Finlândia foi publicado em 26 de fevereiro de 2016. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Finlândia em resposta às recomendações específicas por país que lhe foram dirigidas, adotadas pelo Conselho em 14 de julho de 2015, e os progressos alcançados na consecução dos seus objetivos nacionais no âmbito da estratégia Europa 2020. O relatório também incluía a apreciação aprofundada prevista no artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. Em 8 de março de 2016, a Comissão apresentou os resultados da apreciação aprofundada. A análise da Comissão levou-a a concluir que a Finlândia regista desequilíbrios macroeconómicos. Em especial, é essencial combater a perda de competitividade em termos de custos que se tem vindo a acumular ao longo de vários anos e se deve sobretudo ao facto de o crescimento dos salários ter ultrapassado o da produtividade durante um longo período, dando azo à acentuada deterioração da balança corrente entre 2008 e 2012. A análise indicou ainda a existência de riscos significativos a médio e longo prazo para a sustentabilidade das finanças públicas, já de si fragilizadas.

³ JO C 96 de 11.3.2016, p. 1.

- (3) Em 14 de abril de 2016, a Finlândia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2016 e o seu Programa de Estabilidade para 2016. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (4) As recomendações específicas por país foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período de 2014-2020. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁴, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a esta disposição nas orientações relativas à aplicação das medidas que associam a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica.
- (5) O Programa de Estabilidade para 2016 assinala que o impacto orçamental do afluxo excecional de refugiados é considerável e apresenta suficientes elementos de prova do âmbito e da natureza destes custos orçamentais adicionais. Segundo a Comissão, a despesa adicional elegível ascendeu a 0,05 % do PIB em 2015 e é atualmente estimada em 0,2 % do PIB em 2016. O disposto no artigo 5.º, n.º 1, e no artigo 6.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 permite que se atenda a esta despesa adicional, uma vez que o afluxo de refugiados constitui um acontecimento excecional com um impacto significativo nas finanças públicas da Finlândia e a sustentabilidade não será comprometida por se autorizar um desvio temporário à trajetória de ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo. Por conseguinte, o ajustamento ao objetivo orçamental de médio prazo exigido para 2015 foi reduzido, a fim de ter em conta estes custos. No que diz respeito a 2016, na primavera de 2017 realizar-se-á uma avaliação final, que abrangerá também os montantes elegíveis, com base nos dados observados transmitidos pelas autoridades finlandesas.

⁴ 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).

- (6) A Finlândia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em 18 de maio de 2016, a Comissão adotou um relatório nos termos do artigo 126.º, n.º 3, do TFUE, em virtude de a dívida da administração pública finlandesa ter ultrapassado 60 % do valor de referência do PIB em 2015. A análise concluiu que o critério da dívida se deveria considerar cumprido. No seu Programa de Estabilidade para 2016, o Governo prevê uma melhoria do saldo nominal para -2,5 % do PIB em 2016 e para -1,3 % em 2020. O Governo prevê atingir o seu objetivo orçamental de médio prazo – um défice de 0,5 % do PIB em termos estruturais – até 2019. Segundo o Programa de Estabilidade, o rácio dívida pública/PIB deverá atingir um máximo de 67,4 % em 2019 e diminuir para 67,2 % até 2020. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. As medidas necessárias para atingir o objetivo orçamental de médio prazo até 2019 não foram suficientemente especificadas. Com base nas previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, existe o risco de um ligeiro desvio em relação ao ajustamento recomendado em 2016. As conclusões relativas a 2016 não sofreriam alterações se se excluísse da avaliação o impacto orçamental do afluxo excecional de refugiados. Num cenário de políticas inalteradas, existe o risco de um desvio significativo em relação ao ajustamento recomendado em 2017. Prevê-se que o rácio dívida pública/PIB continue a aumentar e venha a atingir 66,9 % em 2017. Com base na sua avaliação do Programa de Estabilidade, e tendo em consideração as previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, o Conselho é de opinião que existe o risco de a Finlândia não cumprir o disposto no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Por conseguinte, serão necessárias medidas suplementares para garantir o cumprimento em 2016 e 2017.

- (7) Devido ao envelhecimento da população e à diminuição da população ativa, prevê-se que as despesas com pensões, saúde e cuidados de longa duração aumentem de 23,1 % do PIB em 2013 para 26,9 % do PIB em 2030. Em janeiro de 2016, a Finlândia aprovou uma reforma do sistema de pensões que, a partir de 2027, associará a idade legal da reforma à evolução da esperança de vida. Os serviços sociais e de saúde, prestados pelos municípios, ascendem a 10 % do PIB. Se o sistema não for objeto de reforma, prevê-se que essa despesa cresça 2,4 % por ano em termos nominais e aumente em percentagem do PIB. Foram já acordadas as grandes orientações de uma profunda reforma administrativa e da reestruturação dos serviços sociais e de saúde. A reforma tem como principais objetivos a redução a longo prazo do défice de sustentabilidade em 3 mil milhões de euros, através de um melhor controlo das despesas. Estes objetivos serão concretizados por meio da integração dos serviços, de grandes provedores de serviços e da digitalização. Há ainda que definir todos os pormenores e alterar os planos de gestão instituídos para que, tal como previsto, a reforma possa ser executada a partir de 2019. O Governo anunciou que as medidas necessárias para a execução da reforma serão apresentadas no final de 2016. A amplitude e o calendário apertado da reforma farão da sua execução um desafio. Por conseguinte, é importante que as propostas legislativas sejam adotadas atempadamente.
- (8) Para restabelecer a competitividade da Finlândia, há que melhorar de diversas formas o funcionamento do mercado de trabalho. A nível agregado, os aumentos salariais têm sido moderados desde a adoção, no final de 2013, do acordo salarial negociado a nível central. Ao abrigo do acordo, o aumento homólogo dos salários negociados abrandou, passando de 1,3 % no último trimestre de 2013, para 0,5 % no último trimestre de 2015. Em junho de 2015, os parceiros sociais decidiram prorrogar o acordo, para abranger 2016. No entanto, o crescimento da produtividade do trabalho ainda não recuperou, pelo que é de prever que os custos unitários do trabalho nominais venham a aumentar, se bem que a um ritmo mais lento. Realizaram-se negociações no intuito de restabelecer a competitividade em termos de custos. Em 29 de fevereiro de 2016, os parceiros sociais acordaram num pacto de competitividade. O acordo deve ser traduzido em acordos setoriais para que possa ser aplicado. O pacto de competitividade será complementado por medidas acordadas entre os parceiros sociais, a fim de garantir uma maior flexibilidade do mercado de trabalho e um novo modelo de crescimento dos salários, associando os salários de outros setores aos dos setores sujeitos a concorrência externa. É importante que as medidas do mercado de trabalho sejam aplicadas de uma forma que respeite plenamente o papel dos parceiros sociais.

- (9) Atendendo a que a população em idade ativa está a diminuir, o aumento da taxa de participação no mercado de trabalho assume especial importância. Para tal, é necessário prosseguir esforços para integrar os trabalhadores mais velhos, os jovens, os desempregados de longa duração e os trabalhadores pouco qualificados no mercado de trabalho. A taxa de emprego diminuiu mais de dois pontos percentuais, passando de 70,6 % em 2008 – o ponto culminante da fase anterior à crise – para 68,5 % em 2015, ao passo que o desemprego aumentou de 6,4 % para 9,4 %. A taxa de emprego das pessoas idosas tem vindo a melhorar gradualmente, mas perduram ainda algumas vias de saída precoce do mercado de trabalho – sob a forma de pagamento, por um período prolongado, de prestações de desemprego aos trabalhadores mais velhos até à idade da reforma (os chamados "túneis de desemprego") – que, se não forem reduzidas, poderão limitar os efeitos positivos da reforma do sistema de pensões aprovada em 2016. Os efeitos da alteração dos parâmetros dos "túneis de desemprego" sobre a anterior reforma do sistema de pensões serão avaliados em 2019. O desemprego de longa duração aumentou consideravelmente entre 2008 e 2014, passando de 1,2 % para 1,9 % do total da população ativa, apesar de muitos dos desempregados de longa duração acabarem por abandonar a população ativa. O desemprego dos jovens aumentou para 22,4 % em 2015. Os trabalhadores pouco qualificados são os mais afetados pelo funcionamento deficiente do mercado de trabalho. A redução do orçamento das políticas ativas de emprego numa altura em que estas são cada vez mais exigidas pode prejudicar as possibilidades de regresso ao trabalho dos grupos supramencionados. Em termos de ativação, o complexo sistema de segurança social, com os seus diferentes tipos de prestações, pode resultar numa espiral significativa de inatividade e salários baixos. Por conseguinte, tendo em conta a redução do orçamento das políticas ativas de emprego, é particularmente importante combater estas espirais e introduzir incentivos positivos que levem a aceitar trabalho, por exemplo, aumentar a possibilidade de combinar trabalho e prestações. A chegada à Finlândia de um número relativamente elevado de migrantes e refugiados em 2015 poderá ajudar a contrariar os efeitos do envelhecimento da população ativa, mas apenas se houver uma integração bem sucedida no mercado de trabalho e no sistema de ensino. Subsistem problemas de adequação no mercado de trabalho, em parte devido à alteração estrutural da economia, dado que os novos empregos são criados em áreas geográficas e setores diferentes daqueles em que se registaram perdas de postos de trabalho. São necessárias medidas que reforcem o acesso à habitação a preços acessíveis na área de Helsínquia e políticas eficazes que ajudem as pessoas a atualizar as suas competências e encontrar emprego.

- (10) O enquadramento empresarial na Finlândia é tão bom ou melhor do que o de outras economias avançadas. No entanto, a falta de concorrência, sobretudo em serviços orientados principalmente para o mercado nacional, como o comércio a retalho e os serviços de transporte, afeta a competitividade global da economia finlandesa. As empresas identificaram os requisitos regulamentares excessivos como um obstáculo à entrada e ao crescimento em alguns mercados. Há que dar resposta a estes requisitos excessivos para promover o empreendedorismo e o investimento. No setor do comércio a retalho, a reforma da regulamentação em matéria de planeamento instituirá regras mais flexíveis em matéria de dimensão e localização das lojas. O setor de bens transacionáveis continua em reestruturação e tiraria partido do desenvolvimento de novos mercados, produtos e serviços, em especial os que possuem um elevado valor acrescentado. As alterações estruturais poderão ser facilitadas por políticas que apoiem a expansão, a internacionalização e a inovação das empresas. No outono de 2015, foram aprovadas alterações legislativas, mas prevê-se que muitas só venham a ser aplicadas entre 2016 e 2018. O Governo anunciou que serão realizadas novas reformas estruturais para aumentar a concorrência no mercado.
- (11) A Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Finlândia no âmbito do Semestre Europeu, tendo-a publicado no respetivo relatório de 2016. Avaliou igualmente o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Finlândia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica da Finlândia, mas também a sua conformidade com as normas e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da UE mediante um contributo a nível da UE para as futuras decisões a nível nacional. As recomendações no âmbito do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 3 infra.
- (12) À luz da presente avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade, estando o seu parecer⁵ refletido, em especial, na recomendação 1 infra.
- (13) À luz dos resultados da apreciação aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Estabilidade. As suas recomendações, ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, estão refletidas nas recomendações 2 e 3 infra,

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

RECOMENDA que, em 2016 e 2017, a Finlândia tome medidas no sentido de:

1. Realizar um ajustamento orçamental de pelo menos 0,5 % do PIB ao objetivo orçamental de médio prazo em 2016 e de 0,6 % em 2017. Utilizar eventuais ganhos excepcionais para acelerar a redução do rácio da dívida pública. Garantir a adoção e aplicação atempadas da reforma administrativa, a fim de melhorar a relação custo-eficácia dos serviços sociais e de cuidados de saúde.
2. No pleno respeito do papel dos parceiros sociais, garantir que o sistema de fixação de salários promove os sistemas locais de negociação salarial e suprime os fatores de rigidez, contribuindo para a competitividade e privilegiando uma abordagem liderada pela indústria da exportação. Aumentar os incentivos que levam a aceitar trabalho e garantir um número suficiente de medidas ativas específicas a nível do mercado de trabalho, entre as quais medidas que visem as pessoas oriundas da imigração. Adotar medidas com vista a reduzir as disparidades regionais e a inadequação das competências.
3. Continuar a envidar esforços para reforçar a concorrência nos setores dos serviços, incluindo no setor do comércio a retalho. Promover o empreendedorismo e o investimento, inclusive pela redução dos encargos administrativos e regulamentares, a fim de fomentar o crescimento da produção com um elevado valor acrescentado.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*
