



Bruxelas, 2 de julho de 2019
(OR. en)

10179/19

ECOFIN 637
UEM 237
SOC 488
EMPL 377
COMPET 515
ENV 608
EDUC 321
RECH 354
ENER 358
JAI 718
FSTR 137
REGIO 173

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9952/19 - COM(2019) 526 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas da Finlândia para 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Finlândia para 2019

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(2019) 526 final.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

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

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

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 do Parlamento Europeu e do Conselho², 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. Na mesma data, 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 euro³ ("Recomendação para a área do euro de 2019"), que estabelece cinco recomendações relativas à área do euro ("recomendações relativas à área do euro").
- (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 execução plena e atempada da recomendação de 2019 para a área do euro, repercutida nas recomendações 3 e 4 *infra*. em especial, o enfoque da política económica relacionada com os investimentos nos domínios especificados contribuirá para dar resposta à segunda recomendação relativa à área do euro quanto ao apoio ao investimento, e as medidas destinadas a conter o endividamento das famílias contribuirão para dar resposta à quarta recomendação relativa à área do euro no que se refere à redução da dívida privada.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Finlândia 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 2018⁴, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela Finlândia na consecução dos objetivos nacionais definidos no quadro da estratégia Europa 2020.

² Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos (JO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

³ JO C 136 de 12.4.2019, p. 1.

⁴ JO C 320 de 10.9.2018, p. 112.

- (4) Em 4 de abril de 2019, a Finlândia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2019 e o Programa de Estabilidade para 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, 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 Conselho⁵, 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 boa governação económica.

⁵ 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. No seu Programa de Estabilidade para 2019, apresentado pelo Governo anterior pouco antes das eleições legislativas de abril, com base num cenário de políticas inalteradas, o Governo prevê um défice nominal de $-0,3\%$ do produto interno bruto (PIB) em 2019, superior 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 recalculado⁶, o objetivo orçamental de médio prazo, fixado num défice estrutural de $0,5\%$ do PIB, deverá continuar a ser ultrapassado, num cenário de políticas inalteradas, durante o período de programação, tendo em conta os desvios autorizados em 2019 relativos à aplicação de reformas estruturais, que são permitidos a título 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 para 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 líquidas⁷ 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 das reformas estruturais.

⁶ Saldo corrigido das variações cíclicas, líquido de medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

⁷ 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 de 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 quatro anos. São tidas em conta as medidas discricionárias do lado da receita ou aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais, tanto do lado da receita como do da despesa, são objeto de compensação.

- (8) Em 2020, tendo em conta as projeções da Finlândia que apontam para um hiato do produto de 0,8 % , 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 tomar novas medidas para assegurar o cumprimento das disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2020.
- (9) Dado o envelhecimento demográfico e o declínio 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 precisaria de uma consolidação orçamental correspondente a 2 % do PIB a fim de estabilizar o rácio dívida/PIB a longo prazo. Devido à demissão do Governo em 8 de março de 2019, foram interrompidos os preparativos para uma reforma do governo regional e dos serviços de saúde e sociais, concebida para fazer face a estes desafios, assegurar a igualdade de acesso e reduzir os tempos de espera. O rácio de necessidades médicas não satisfeitas declaradas pelos pacientes na Finlândia continua a ser superior à média da União. Em especial, as pessoas que não participam no mercado de trabalho têm dificuldade em obter os cuidados médicos de que carecem dadas as longas listas de espera.
- (10) Num contexto de decréscimo da população em idade ativa e de aumento das ofertas de emprego por preencher, o mercado laboral finlandês está em contração. Ao mesmo tempo, 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 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 rapidamente à medida que os rendimentos aumentam, o que cria o risco de a inserção no mercado de trabalho poder não ser suficientemente vantajosa do ponto de vista financeiro. A incerteza quanto ao montante das prestações e ao tempo necessário ao seu restabelecimento reduz 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) São necessários investimentos na inclusão ativa, nomeadamente dos grupos mais distantes do mercado laboral, a fim de aumentar a taxa de participação neste mercado, 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 proporcionar melhores oportunidades no mercado de trabalho para alguns grupos, nomeadamente as pessoas oriundas da imigração, as mulheres em idade fértil, os trabalhadores menos qualificados, as pessoas com capacidade parcial para o trabalho e as 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 intermináveis responsabilidades na prestação de cuidados que incumbem às mulheres contribuem para 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 deverá 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, 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 um fator essencial para se efetuar uma mudança estrutural que favoreça os setores económicos intensivos em conhecimento e que aumente o potencial de crescimento a longo prazo. Além disso, a 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 nos transportes 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, a interconexão das infraestruturas poderá melhorar o acesso aos mercados no estrangeiro.
- (16) O investimento estratégico na descarbonização das indústrias com utilização intensiva de energia e do setor dos transportes contribuiria para os objetivos económicos e climáticos de longo prazo. A Finlândia lidera no que se refere à inovação em energias limpas e à investigação e desenvolvimento financiada pelo setor privado neste domínio. 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 empresas 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), pequenos mutuantes e 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 do endividamento global das famílias. No ano passado, foram realizados alguns trabalhos preparatórios para criar um registo deste tipo.

- (19) A programação dos fundos da União 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 de 2019 relativo à Finlândia, permitindo que a Finlândia 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 e publicou-a no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2019 e o Programa Nacional de Reformas para 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Finlândia 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 um contributo a nível da União para as futuras decisões nacionais.
- (21) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2019, estando o seu parecer⁸ refletido, em especial, na recomendação 1 *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 dos serviços sociais e de saúde, e a igualdade de acesso aos mesmos.
2. Aumentar os incentivos à aceitação de ofertas de trabalho e reforçar as qualificações e a inclusão ativa, nomeadamente através de serviços bem integrados para as 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.

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

4. Reforçar o acompanhamento do endividamento das famílias e criar um sistema de registo dos créditos.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente
