RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 11 de julho de 2017

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Finlândia para 2017 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Finlândia para 2017

(2017/C 261/25)

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 económicas ([1]), 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 macroeconómicos ([2]), 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,

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 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas de 2017. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 16 de novembro de 2016, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que identificava a Finlândia como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 21 de março de 2017, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro («Recomendação para a área do euro») ([3]).

(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 para a área do euro, repercutida nas recomendações 1 a 2 *infra*.

(3) O relatório de 2017 relativo à Finlândia foi publicado em 22 de fevereiro de 2017. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Finlândia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 12 de julho de 2016, o seguimento dado às recomendações específicas por país formuladas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020. Incluía igualmente uma apreciação aprofundada nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011, cujos resultados também foram publicados em 22 de fevereiro de 2017. Essa apreciação levou a Comissão a concluir que a Finlândia não regista desequilíbrios macroeconómicos.

([1]) JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
([2]) JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
([3]) JO C 92 de 24.3.2017, p. 1.

(4) Em 28 de abril de 2017, a Finlândia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2017 e o seu Programa de Estabilidade para 2017. A fim de ter em conta as 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. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho ([1]), 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 execução das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu mais detalhes sobre a forma como tenciona fazer uso dessa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEI a uma boa governação económica.

(6) A Finlândia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento e à regra relativa à dívida. No seu Programa de Estabilidade para 2017, o Governo finlandês prevê uma deterioração do saldo nominal de - 1,9 % do PIB em 2016 para - 2,3 % em 2017, seguida de uma melhoria constante até atingir - 0,2 % em 2020. O objetivo orçamental de médio prazo — um défice de 0,5 % do PIB em termos estruturais — deverá ser alcançado a partir de 2019. Porém, com base no saldo estrutural recalculado ([2]), o objetivo orçamental de médio prazo só será atingido a partir de 2020. Segundo o Programa de Estabilidade para 2017, o rácio dívida pública/PIB deverá atingir um máximo de 64,7 % em 2017 e diminuir para 62,7 % em 2020. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais afigura-se favorável, sobretudo em relação a 2018 e 2019. O cenário assenta na expectativa de que o emprego registe uma expansão de cerca de 2 % por ano em 2018-2019, o que é significativamente superior ao aumento médio anual ao longo dos últimos 10 anos (+ 0,2 %).

(7) Em 22 de maio de 2017, 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. Após uma avaliação de todos os fatores pertinentes, o relatório concluiu pelo cumprimento do critério da dívida.

(8) O Programa de Estabilidade de 2017 indica que o impacto orçamental decorrente do afluxo excecional de refugiados é significativo e fornece elementos de prova adequados do âmbito e da natureza destes custos orçamentais adicionais. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2017, os custos corresponderam a 0,34 % do PIB em 2016. De acordo com a Comissão, as despesas elegíveis adicionais elevaram-se a 0,17 % 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 destina-se a atender a estas despesas adicionais, uma vez que o afluxo de refugiados constitui um acontecimento invulgar com um impacto significativo nas finanças públicas da Finlândia e a sustentabilidade não será comprometida por se autorizar um desvio temporário relativamente à trajetória de ajustamento no sentido do objetivo orçamental de médio prazo. Por conseguinte, o ajustamento necessário com vista a alcançar o objetivo orçamental de médio prazo para 2016 foi reduzido a fim de ter em conta estes custos. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2017, os custos relacionados com o afluxo excecional de refugiados deverão diminuir 0,15 % do PIB em 2017. Em relação a 2017, a Comissão apresentará uma avaliação final na primavera de 2018, inclusive no tocante aos montantes elegíveis, com base nos dados observados transmitidos pelas autoridades finlandesas.

(9) No seu projeto de plano orçamental para 2017, a Finlândia pediu para beneficiar da flexibilidade no âmbito da vertente preventiva em conformidade com a «Posição comummente acordada sobre a flexibilidade no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento», aprovada pelo Conselho ECOFIN em fevereiro de 2016, na ótica da execução prevista de importantes reformas estruturais com um impacto positivo na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas (pedido de flexibilidade de 0,5 % do PIB) e nas despesas nacionais em projetos cofinanciados pela União ao abrigo dos FEEI (pedido de flexibilidade de 0,1 % do PIB).

(10) O pedido de flexibilidade para a execução de reformas estruturais refere-se a reformas do mercado de trabalho, com destaque para o pacto de competitividade e a reforma do sistema de pensões. Para mais de noventa por cento dos trabalhadores por conta de outrem, o pacto congela os salários por 12 meses e introduz um aumento permanente de 24 horas no tempo de trabalho anual, sem compensação. Além disso, os trabalhadores passam a pagar, a título permanente, uma percentagem maior das contribuições para a segurança social. A fim de compensar o congelamento dos salários e o aumento dos encargos para os trabalhadores, o Governo reduziu, também a título permanente, os impostos sobre os rendimentos do trabalho a partir de 2017. A reforma do sistema de pensões

([1]) 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, e 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).

([2]) Saldo corrigido de variações cíclicas e líquido de medidas extraordinárias e temporárias, recalculado pelos serviços da Comissão, utilizando a metodologia geralmente aceite.

elevará a idade legal mínima de passagem à reforma de 63 para 65 anos até 2027; após essa data, a idade da reforma será associada à esperança de vida. Ambas as reformas entraram em vigor em 2017. Em resultado do pacto de competitividade, a melhoria da competitividade de custos poderá conduzir a taxas de emprego mais elevadas e a um aumento do PIB real na ordem dos 1,5 %-2 %, tal como apresentado no projeto de plano orçamental para 2017. Dada a natureza da medida, há incertezas em relação às estimativas para o emprego e o PIB, embora estas se afigurem globalmente plausíveis. Por conseguinte, estas reformas terão um impacto positivo na sustentabilidade das finanças públicas. Além disso, os resultados da avaliação pormenorizada do hiato do produto estimado para 2017, efetuada com base nas previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão, indicam que a Finlândia cumpre o valor de referência mínimo em 2017. Como garantia adicional para salvaguardar o valor de referência do défice de 3 % do PIB, o Governo comprometeu-se publicamente a tomar medidas suplementares em 2017, se necessário, para assegurar o cumprimento das regras orçamentais, incluindo o respeito do valor de referência de 3 % do PIB, previsto no Tratado. Nesta base, a Finlândia pode atualmente ser considerada elegível para o pedido de desvio temporário de 0,5 % do PIB em 2017, desde que aplique devidamente as reformas acordadas, as quais serão objeto de acompanhamento no âmbito do Semestre Europeu.

(11) No atinente ao pedido de flexibilidade para investimentos adicionais, as informações fornecidas no Programa de Estabilidade para 2017 parecem confirmar que o desvio temporário da Finlândia em relação à trajetória de ajustamento no sentido do objetivo orçamental de médio prazo em 2017 está a ser efetivamente utilizado para fins de aumento dos investimentos. Por conseguinte, e levando também em consideração os elementos supramencionados no que respeita ao valor de referência mínimo, bem como o facto de a avaliação pormenorizada do hiato do produto estimado confirmar que a economia finlandesa atravessa um momento desfavorável, a Finlândia pode atualmente ser considerada elegível para um desvio temporário de 0,1 % do PIB em 2017, a fim de ter em conta as despesas de investimento nacional em projetos cofinanciados pela União. A Comissão realizará uma avaliação *ex post*, com vista a verificar o montante real da despesa nacional em projetos de investimento cofinanciados e do desvio autorizado para o efeito.

(12) Em 12 de julho de 2016, o Conselho recomendou à Finlândia que atingisse um ajustamento orçamental anual de pelo menos 0,6 % do PIB para alcançar o objetivo orçamental de médio prazo em 2017. As previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão apontam para a possibilidade de um desvio temporário adicional de 0,6 % do PIB em 2017, ao abrigo das cláusulas relativas às reformas estruturais e ao investimento, assegurando simultaneamente o respeito contínuo do valor de referência mínimo (ou seja, um défice estrutural de 1,1 % do PIB). Nessa base, o saldo estrutural seria autorizado a deteriorar-se até 0,5 % do PIB em 2017. Com base nas previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão, a Finlândia cumpriria os requisitos da vertente preventiva. Mesmo levando em conta a atual estimativa atualizada da diminuição do impacto orçamental em 2017 em virtude do afluxo excecional de refugiados, as conclusões da avaliação global permaneceriam inalteradas. Em 2018, a Finlândia deverá atingir o seu objetivo orçamental de médio prazo, tendo em conta o desvio autorizado relacionado com eventos invulgares (concedido para 2016), bem como os desvios relacionados com a aplicação das reformas estruturais e os investimentos (concedidos para 2017) ([1]). Com base nas previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão, esta situação é coerente com uma taxa máxima de crescimento nominal da despesa pública primária líquida ([2]) de 1,6 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,1 % do PIB. Num cenário de políticas inalteradas, a Finlândia cumpriria os requisitos da vertente preventiva em 2018. Mesmo levando em conta a atual estimativa atualizada da diminuição do impacto orçamental em 2017 em virtude do afluxo excecional de refugiados, as conclusões da avaliação global permaneceriam inalteradas. Simultaneamente, prevê-se *prima facie* que a Finlândia não cumpra o valor de referência em matéria de redução da dívida em 2017 e 2018. De um modo geral, o Conselho considera que a Finlândia tem de estar preparada para tomar medidas adicionais a fim de garantir a conformidade.

(13) Devido ao envelhecimento da população e à diminuição da população ativa, as despesas com pensões, saúde e cuidados continuados deverão aumentar de 23 % do PIB em 2013 para 27 % em 2030. Em janeiro de 2017, entrou em vigor uma reforma do sistema de pensões que elevará a idade legal mínima de passagem à reforma de 63 para 65 anos até 2027 e associará a idade legal de reforma à evolução da esperança de vida. Os custos dos serviços sociais e de saúde, atualmente a cargo dos municípios, ascendem a 10 % do PIB. Sem uma reforma do sistema, prevê-se que, nos próximos anos, essa despesa cresça 4,4 % por ano em termos nominais e aumente em percentagem do PIB. Entre os principais objetivos da reforma, conta-se a redução do diferencial de sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas através de um melhor controlo dos custos. Este objetivo será alcançado mediante uma integração dos serviços, uma prestação de serviços assegurada por entidades de maior dimensão e através da digitalização. O

([1]) A Finlândia é autorizada a desviar-se do seu objetivo orçamental de médio prazo em 2018, uma vez que os desvios temporários são reportados para um período de três anos.

([2]) A despesa pública líquida inclui 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 ao longo de um período de 4 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.

primeiro lote de propostas legislativas relativas às reformas dos serviços sociais e de saúde foi apresentado ao Parlamento em março de 2017. Estas leis estabelecerão o quadro jurídico para os 18 novos distritos que, a partir de 2019, assumirão a responsabilidade pelos serviços sociais e de saúde, anteriormente a cargo dos municípios. As propostas legislativas relativas aos aspetos mais controversos da reforma — em particular a liberdade dos doentes para escolher o prestador de serviços —, foram apresentadas ao Parlamento no início de maio de 2017 e terão de ser adotadas a fim de serem aplicadas a partir de 2019, como planeado.

(14) Os aumentos salariais têm sido moderados nos últimos anos. O aumento anual dos salários negociados foi em média de 0,7 % no período de 2014-2016. Devido ao fraco crescimento da produtividade do trabalho, a competitividade de custos melhorou apenas gradualmente. Em 2016, os parceiros sociais assinaram o pacto de competitividade destinado a melhorar de modo progressivo a competitividade de custos da Finlândia em 2017. Para mais de noventa por cento dos trabalhadores por conta de outrem, o pacto de competitividade congela os salários por 12 meses e aumenta em 24 horas o tempo de trabalho anual, a título permanente e sem compensação adicional. Além disso, os trabalhadores passam a pagar, também a título permanente, uma percentagem maior das contribuições sociais. Espera-se que estas medidas concorram para a expansão das exportações e o crescimento do emprego nos próximos anos. A próxima ronda de negociações salariais, no segundo semestre de 2017, será crucial para garantir estes efeitos positivos esperados, uma vez que o pacto de competitividade não eliminou por completo o diferencial de competitividade de custos em relação a economias equivalentes.

(15) A situação do mercado de trabalho começou a melhorar gradualmente em 2016, mas continuam a subsistir desafios. O emprego na indústria transformadora diminuiu 21 % entre 2008 e 2015. Outros setores, como os da construção, do imobiliário e da saúde, estão a dar sinais de escassez de mão de obra, o que põe em evidência a necessidade de políticas ativas específicas do mercado de trabalho e de um investimento continuado na educação de adultos e na formação profissional, a fim de possibilitar a mobilidade profissional. Em 2016, o rácio de ofertas de trabalho disponíveis em relação ao emprego era quase tão elevado como em 2007, enquanto a taxa de desemprego era dois pontos percentuais mais elevada. Tal poderá refletir um desfasamento entre a procura e a oferta de trabalho, a baixa atratividade de determinadas áreas profissionais em que há vagas por preencher ou a existência de incentivos limitados para o retorno ao mercado de trabalho. Impõem-se esforços continuados para assegurar a melhoria dos resultados do mercado de trabalho para a população inativa, com destaque para quem se encontra na faixa etária dos 25-39 anos, para os desempregados de longa duração e para os migrantes. No sentido de garantir que as pessoas oriundas da imigração obtêm melhores resultados no plano social e do mercado de trabalho, também é necessário investir de modo sustentado na sua educação.

(16) 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, bem como em problemas burocráticos aquando da reposição das prestações. Seria crucial lutar contra essa espiral. A fim de aumentar os incentivos à aceitação de ofertas de emprego, procedeu-se a um reforço das obrigações impostas aos desempregados neste domínio e em matéria de participação em sistemas de ativação. Além disso, reduziu-se a duração dos subsídios de desemprego em função da remuneração. Introduziram-se incentivos positivos, incluindo a possibilidade de utilizar o subsídio de desemprego de base como subvenção salarial e de mobilidade para efeitos de ativação dos candidatos a emprego. Poder-se-ia complementar o reforço dos incentivos à aceitação de ofertas de emprego com a eliminação dos obstáculos burocráticos que se colocam neste domínio e no campo do empreendedorismo.

(17) A competitividade não baseada nos custos atua como um travão dos resultados das exportações e pode limitar a atratividade da Finlândia para os investidores estrangeiros. As mudanças estruturais estão em curso, mas abrandaram recentemente. Realizaram-se progressos na abertura à concorrência de setores dos serviços, como o comércio a retalho e os transportes, e apresentaram-se propostas para aumentar a concorrência noutros setores dos serviços do mercado nacional. Embora nas comparações internacionais a Finlândia figure entre os países do topo a nível mundial em termos de ambiente empresarial e enquanto destino de investimento, o atual afluxo de investimento estrangeiro na Finlândia é inferior à média da União quando comparado com a dimensão da economia.

(18) No contexto do Semestre Europeu de 2017, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Finlândia, que publicou no relatório de 2017 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2017 e o Programa Nacional de Reformas para 2017, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Finlândia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a relevância dos programas e das medidas de seguimento para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica da 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 para as futuras decisões nacionais.

(19) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2017, estando o seu parecer ([1]) refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*,

RECOMENDA que, em 2017 e 2018, a Finlândia tome medidas no sentido de:

1. Prosseguir a sua política orçamental em consonância com os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o que implica atingir o seu objetivo orçamental de médio prazo em 2018, tendo em conta as concessões ligadas a eventos invulgares, a execução das reformas estruturais e os investimentos, para os quais é concedido um desvio temporário. Garantir a adoção e aplicação atempadas da reforma administrativa para melhorar a relação custo-eficácia dos serviços sociais e de saúde.
2. Promover um maior alinhamento dos salários com a evolução da produtividade, no pleno respeito do papel dos parceiros sociais. Tomar medidas ativas do mercado de trabalho com objetivos específicos para enfrentar os desafios sociais e do emprego, fornecer incentivos à aceitação de ofertas de emprego e promover o empreendedorismo.
3. Continuar a melhorar o quadro regulamentar e a reduzir a carga administrativa a fim de aumentar a concorrência no setor dos serviços e de promover o investimento.

Feito em Bruxelas, em 11 de julho de 2017.

Pelo Conselho

O Presidente

T. TÕNISTE

([1]) Por força do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.