RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 12 de Julho de 2011

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2011 da Finlândia e que emite o parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade actualizado da Finlândia para 2011-2014

(2011/C 216/02)

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente os artigos 121.º, n.º 2, e 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 3,

Tendo em conta a Recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Após consulta ao Comité Económico e Financeiro,

Considerando o seguinte:

(1) Em 26 de Março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão no sentido de lançar uma nova estratégia para o emprego e o crescimento, a estratégia «Europa 2020», baseada numa maior coordenação das políticas económicas e que se centrará nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial de crescimento sustentável e de competitividade da Europa.

(2) O Conselho adoptou, em 13 de Julho de 2010, uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (de 2010 a 2014) e, em 21 de Outubro de 2010, uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros [2], documentos que, juntos, formam as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter essas orientações integradas em conta nas suas políticas nacionais para a economia e o emprego.

(3) Em 12 de Janeiro de 2011, a Comissão adoptou a primeira Análise Anual do Crescimento, assinalando-se assim o início de um novo ciclo de governação económica na UE e o primeiro Semestre Europeu de coordenação *ex ante* e integrada da política económica, baseado na estratégia Europa 2020.

(4) Em 25 de Março de 2011, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades para o processo de consolidação orçamental e de reforma estrutural (em consonância com as conclusões do Conselho de 15 de Fevereiro e 7 de Março de 2011 e na sequência da Análise Anual do Crescimento realizada pela Comissão). O Conselho Europeu realçou a necessidade de dar prioridade ao restabelecimento de orçamentos sólidos e da sustentabilidade orçamental, à redução da taxa de desemprego através de reformas do mercado de trabalho e à realização de novos esforços para aumentar o crescimento. Solicitou aos Estados-Membros que traduzissem estas prioridades em medidas concretas, a incluir nos respectivos Programas de Estabilidade ou de Convergência e nos Programas Nacionais de Reforma.

(5) Em 25 de Março de 2011, o Conselho Europeu convidou também os Estados-Membros que participam no Pacto para o Euro+ a apresentarem os seus compromissos a tempo de serem incluídos nos seus Programas de Estabilidade ou de Convergência e nos Programas Nacionais de Reformas.

(6) Em 6 de Abril de 2011, a Finlândia apresentou a actualização de 2011 do seu Programa de Estabilidade actualizado, que abrange o período 2011-2014, e o seu Programa Nacional de Reformas de 2011. Para ter em conta as interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

(7) No momento mais grave da crise económica mundial, a Finlândia enfrentou uma queda pronunciada do PIB, já que a economia finlandesa dependia tradicionalmente do desempenho exportador dos seus principais sectores de actividade. Em 2009, o PIB contraiu 8,2 %, devido a uma quebra particularmente severa das exportações (que diminuíram 20 % em volume) e aos efeitos negativos no investimento decorrentes da quebra da confiança. A taxa de desemprego aumentou cerca de dois pontos percentuais, passando de 6,4 % da população activa em 2008 para 8,3 % em 2010. A recuperação económica foi forte, com o PIB a aumentar 3,1 % em 2010, sustentado tanto pela procura interna como por uma recuperação das exportações. Depois de uma breve diminuição em 2009, os preços do imobiliário e o volume de construção de habitações novas recuperaram rapidamente e voltaram a ultrapassar os níveis pré-crise, levantando mesmo algumas preocupações pela excessiva expansão do mercado imobiliário. A Finlândia emergiu da crise económica com um défice das administrações públicas de 2,5 % do PIB em 2010 e uma dívida pública que se situava nos 48,5 % do PIB.

[1] JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

[2] Mantidas para 2011 pela Decisão 2011/308/UE do Conselho, de 19 de Maio de 2011, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 138 de 26.5.2011, p. 56).

(8) Com base na avaliação do Programa de Estabilidade actualizado nos termos do Regulamento (CE) n.º 1466/97, o Conselho considera que o cenário macroeconómico subjacente ao Programa de Estabilidade é plausível para 2011-2012, mas ligeiramente optimista a partir dessa data. Para 2011-2012, o cenário macroeconómico é coerente com as previsões da Primavera dos serviços da Comissão. Para 2013-2015, o Programa de Estabilidade prevê um crescimento de cerca de 2 % do PIB, ligeiramente superior à estimativa do crescimento potencial, 1,5 %, pelo que essa previsão poderá estar sujeita a algum risco. O objectivo da estratégia orçamental consiste em reduzir o défice para 0,9 % do PIB em 2011 e 0,7 % do PIB em 2012, reflectindo a melhoria cíclica da economia e algumas medidas de consolidação já decididas pelo governo anterior. No entanto, o Programa de Estabilidade actualizado não prevê qualquer consolidação orçamental adicional para o período 2013-2015. Os riscos associados aos objectivos orçamentais afiguram-se equilibrados. O factor de risco mais importante decorre da situação macroeconómica mundial, que tem tradicionalmente um forte impacto na economia finlandesa, dependente das exportações.

(9) A mais recente actualização do Programa de Estabilidade não prevê a canalização das previstas melhorias da conjuntura económica para a consolidação orçamental a médio prazo. Embora se preveja a realização em 2011 do objectivo de médio prazo, fixado pelas autoridades finlandesas como um excedente estrutural de 0,5 % do PIB, nos anos subsequentes as previsões apontam para um equilíbrio estrutural num nível inferior a esse objectivo.

(10) Segundo a última avaliação da Comissão, os riscos relativos à sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo parecem ser médios. Apesar de as medidas para contrabalançar os efeitos do envelhecimento da população terem sido uma das prioridades dos sucessivos governos finlandeses, o país enfrenta uma alteração demográfica forte e imediata e as finanças públicas continuam a apresentar notórias insuficiências em termos de sustentabilidade. Este desafio tem implicações em muitos domínios de acção. O envelhecimento da população conduzirá a um aumento significativo da procura de serviços destinados às pessoas idosas, que na Finlândia são, na sua maioria, fornecidos pelas administrações locais. Vários estudos concluíram que a melhoria da produtividade dos serviços públicos tem sido fraca ao longo dos últimos anos. As autoridades finlandesas já adoptaram várias reformas com vista à reestruturação dos serviços públicos e ao aumento da produtividade, tanto a nível da administração central como das administrações locais. O investimento relativamente elevado em tecnologias da informação no sector público ainda não se traduziu em melhorias de produtividade, o que implica que tal investimento tenha de ser complementado por mudanças estruturais e administrativas. Em termos globais, ainda há margem para aplicar medidas adicionais destinadas a garantir ganhos de produtividade e poupanças na prestação de serviços públicos.

(11) A actual tendência para um aumento do desemprego de longa duração é motivo de preocupação. Entre 2005 e 2008, o desemprego de longa duração diminuiu substancialmente, mas em 2009 voltou a aumentar. No final de Março de 2011, foram contabilizados 57 400 desempregados de longa duração, mais 12 400 do que no ano anterior. Muitos dos desempregados de longa duração pertencem actualmente à classe etária dos 55-64 anos. Devido aos padrões da reforma, o maior aumento do desemprego será observado na classe dos 45-54 anos de idade. Embora a taxa de desemprego de longa duração na Finlândia seja inferior à média da UE, a questão deve ser analisada no contexto da garantia da futura oferta de mão-de-obra e da inclusão social. A experiência mostra que o desemprego de longa duração, em particular, aumenta o risco de pobreza e de exclusão social. Embora as autoridades finlandesas reconheçam que o aumento do desemprego de longa duração é uma questão premente, até ao momento não foi concebida nenhuma estratégia abrangente para o combater. A Finlândia expandiu as suas medidas activas para o mercado de trabalho de forma eficiente durante a crise para combater o desemprego dos jovens. Embora isso tenha contribuído para reduzir o desemprego dos jovens em 2010-2011, este continua a ser superior à média da UE, o que poderá implicar a adopção de novas medidas. Do mesmo modo, o reforço das medidas activas para o mercado de trabalho contribuiria para inverter a tendência negativa do desemprego de longa duração.

(12) Tendo em conta a evolução demográfica, o aumento das taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos é importante para as finanças públicas e fundamental para dar resposta à procura de mão-de-obra no futuro. O sistema finlandês de pensões foi reformado em 2005 e as pensões passaram a estar associadas a um índice de esperança de vida em 2009. Contudo, a idade legal da reforma não está actualmente associada à esperança de vida. Dado o contínuo aumento da esperança de vida, uma associação desse tipo não só contribuiria para a oferta de mão-de-obra como também para assegurar a adequação das pensões. Os regimes de reforma antecipada foram reduzidos nos últimos anos, mas continua a existir alguma margem para novas medidas de reforço dos incentivos ao emprego entre os idosos. Os subsídios de desemprego prolongados para os idosos, por exemplo, funcionam em termos gerais da mesma forma que as pensões de desemprego entretanto abolidas. Apesar das melhorias ao longo da última década, as taxas de emprego dos trabalhadores mais velhos e a idade em que os trabalhadores abandonam efectivamente o mercado de trabalho são excessivamente baixos. As reformas antecipadas resultam muitas vezes de invalidez. Para aumentar a idade efectiva de reforma, serão necessárias medidas que também tomem em conta a qualidade da vida profissional, incluindo o bem-estar e saúde dos trabalhadores. Este aspecto é importante, em especial, à luz do elevado número de pessoas que beneficiam de pensões por invalidez. Desde 2009, a Finlândia gastou cerca de 21 milhões de EUR em projectos destinados a melhorar as condições de trabalho. O impacto dessas iniciativas merece avaliação. A participação em sistemas de aprendizagem ao longo da vida é tradicionalmente muito elevada na Finlândia e continuará a ser importante, dadas as novas necessidades em matéria de competências e a evolução demográfica.

(13) O reforço da concorrência, em particular no sector dos serviços, tem vindo a ganhar relevância porque permite aumentar a produtividade e o potencial de crescimento económico. A remota localização geográfica e a baixa densidade populacional da Finlândia enfraquecem a sua posição concorrencial, resultando num crescimento relativamente baixo da produtividade nos sectores não-transaccionáveis. As estruturas comerciais existentes estão, por vezes, altamente concentradas, em particular na indústria alimentar e no comércio por grosso e a retalho. Esta característica poderá contribuir para o nível relativamente elevado dos preços no consumidor, embora as longas distâncias de transporte também possam ter alguma influência. Os preços de venda a retalho estão entre os mais elevados da UE. A concorrência no comércio a retalho continua a ser parcialmente dificultada pela regulamentação, apesar de algum relaxamento recente, bem como pelos obstáculos à entrada e à saída do mercado por parte de empresas estrangeiras e nacionais.

(14) Os compromissos específicos assumidos ao abrigo do Pacto para o Euro+ não estão explicitamente consignados no Programa de Estabilidade e no Programa Nacional de Reformas da Finlândia, mas deverão ser apresentados logo que tenha sido formado o novo governo.

(15) A Comissão avaliou o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, tendo em conta não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica da Finlândia como também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da UE. A Comissão considera que deverão ser especificadas medidas de consolidação para o médio prazo e que são necessárias novas medidas para melhorar a sustentabilidade das finanças públicas, nomeadamente através do reforço da produtividade do sector público. São também necessárias medidas suplementares para aumentar os incentivos ao trabalho e a idade efectiva da saída do mercado de trabalho, bem como para aumentar a produtividade e a concorrência nos mercados do sector dos serviços.

(16) À luz desta avaliação, e tomando também em consideração a Recomendação do Conselho de 2 de Junho de 2010 ao abrigo do artigo 126.º, n.º 7, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Conselho examinou a actualização de 2011 do Programa de Estabilidade da Finlândia, estando o seu parecer [1] reflectido, em particular, nas recomendações 1 e 2 *infra*. Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu de 25 de Março de 2011, o Conselho examinou o Programa Nacional de Reformas da Finlândia,

RECOMENDA que a Finlândia tome medidas no período de 2011-2012 para:

1. Prosseguir a consolidação orçamental utilizando as eventuais receitas extraordinárias para reduzir o défice e, simultaneamente, tomando medidas adicionais para manter a situação orçamental acima do objectivo de médio prazo, em especial através do cumprimento do marco de referência de médio prazo para a despesa;

2. Obter ganhos de produtividade e poupanças na prestação de serviços públicos, incluindo alterações estruturais, de modo a dar resposta aos desafios decorrentes do envelhecimento da população;

3. Orientar melhor as políticas activas para o mercado de trabalho para os desempregados de longa duração e para os jovens;

4. Melhorar a empregabilidade dos trabalhadores mais idosos e a sua participação em sistemas de aprendizagem ao longo da vida. Tomar mais iniciativas, em consulta com os parceiros sociais e de acordo com as práticas nacionais, para encorajar os trabalhadores mais idosos a continuarem no mercado de trabalho através de medidas para reduzir a saída precoce do mercado de trabalho e aumentar a idade efectiva de reforma. À luz do sistema já existente de associação das pensões de reforma à esperança de vida, considerar a associação da idade legal de reforma à esperança de vida;

5. Avançar em direcção a uma maior abertura do sector dos serviços, remodelando o enquadramento regulamentar e eliminando as restrições de modo a facilitar a entrada de novos operadores nos respectivos mercados, em especial no sector retalhista.

Feito em Bruxelas, em 12 de Julho de 2011.

Pelo Conselho

O Presidente

J. VINCENT-ROSTOWSKI

[1] Previsto no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.