



Bruselas, 5.6.2019
COM(2019) 526 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Finlandia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Finlandia

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Finlandia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Finlandia

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas¹, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité de Empleo,

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el Dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 21 de noviembre de 2018, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. Ese estudio tuvo debidamente en cuenta el pilar europeo de derechos sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. Las prioridades del Estudio fueron ratificadas por el Consejo Europeo de 21 de marzo de 2019. El 21 de noviembre de 2018, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Finlandia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue ratificada por el Consejo Europeo el 21 de marzo de 2019. El 9 de abril de 2019, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro»).

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

- (2) Al ser un Estado miembro cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones existentes entre las economías de la Unión Económica y Monetaria, Finlandia debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 3 y 4 que figuran más adelante. Concretamente, centrar la política económica relacionada con la inversión en los ámbitos especificados contribuirá a responder a la segunda recomendación de la zona del euro en lo que se refiere al apoyo a la inversión, y las medidas para contener el endeudamiento de los hogares ayudarán a atender la cuarta recomendación de la zona del euro en lo que se refiere a la reducción de la deuda privada.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Finlandia² fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Finlandia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años anteriores y los avances de Finlandia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (4) El 4 de abril de 2019, Finlandia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo³, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones del Consejo pertinentes, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su acuerdo de asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que utilizaría esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica⁴.
- (6) Finlandia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2019, que, sobre la base de la hipótesis de mantenimiento de la política económica, fue presentado por el Gobierno anterior poco antes de las elecciones generales de abril, el Gobierno prevé un saldo global del - 0,3 % del PIB en 2019, frente al 0,7 % del PIB de 2018. Según el Gobierno, se prevé que el saldo siga mejorando en 2020 hasta el 0 % y que, acto seguido, empeore de nuevo hasta situarse en el - 0,1 % en 2021 y el - 0,3 % en 2022. Sobre la base del saldo estructural recalculado⁵, se prevé que el objetivo presupuestario a medio plazo, fijado en un déficit estructural del 0,5 % del PIB, siga cumpliéndose con creces a lo largo de todo el período cubierto por el programa, teniendo en cuenta los márgenes concedidos para 2019, relativos a la aplicación de las

² SWD(2019) 1025 final

³ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Saldo ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

reformas estructurales para las que se permite una desviación temporal. La ratio deuda pública / PIB alcanzó un máximo del 63,4 % en 2015 y disminuyó hasta el 58,9 % en 2018. Según el Programa de Estabilidad de 2019, la ratio de deuda seguirá disminuyendo hasta situarse en el 57,4 % del PIB en 2021. Se prevé que vuelva a aumentar en 2022, hasta el 57,7 % del PIB. El escenario macroeconómico en que se basan estas previsiones presupuestarias parece verosímil en general. Los principales riesgos para las previsiones presupuestarias se derivarían de que los costes del envejecimiento sean mayores de lo previsto y a una mayor inflación.

- (7) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó a Finlandia que alcanzase el objetivo presupuestario a medio plazo en 2019, teniendo en cuenta los márgenes relativos a la aplicación de las reformas estructurales para las que se permite una desviación temporal. Esta meta es coherente con una tasa máxima de crecimiento nominal del gasto público primario neto⁶ del 2,9 % en 2019, lo que corresponde a un deterioro permitido del saldo estructural del 0,2 % del PIB. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se espera que Finlandia cumpla su objetivo presupuestario a medio plazo en 2019, teniendo en cuenta el margen concedido, relativo a la cláusula de reforma estructural.
- (8) En 2020, en vista de la brecha de producción del 0,8 % del PIB prevista en Finlandia, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debería superar el 1,9 %, de conformidad con el ajuste estructural del 0,5 % del PIB derivado de la matriz de ajuste de exigencias consensuada en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión en el supuesto de que no se modifiquen las políticas, existe el riesgo de que Finlandia experimente cierta desviación en 2020. De modo global, el Consejo considera previsible que Finlandia cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y que debe estar dispuesta a adoptar nuevas medidas para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2020.
- (9) Debido al envejecimiento de la población y a la disminución de la mano de obra, se prevé que el gasto en pensiones, sanidad y, especialmente, asistencia social (cuidados de larga duración) aumente en las próximas décadas. Según el Informe de Sostenibilidad Presupuestaria de 2018, el aumento previsto de los costes relacionados con el envejecimiento exigiría un saneamiento presupuestario equivalente al 2 % del PIB para estabilizar la ratio deuda / PIB a largo plazo. El 7 de marzo de 2019, el Parlamento finlandés rechazó la reforma de la administración regional, la sanidad y los servicios sociales, diseñada para hacer frente a estos retos y garantizar la igualdad de acceso y reducir los tiempos de espera. La proporción de necesidades médicas no satisfechas autodeclaradas en Finlandia es superior a la media de la Unión. En particular, los ciudadanos que no forman parte de la población activa están experimentando dificultades para obtener la asistencia médica necesaria, debido a las largas listas de espera.

⁶ El gasto público primario neto se compone del gasto público total, excluidos los gastos en concepto de intereses, los gastos de programas de la Unión compensados totalmente con ingresos procedentes de fondos de la Unión, y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo. La formación bruta de capital fijo financiada a nivel nacional se reparte uniformemente a lo largo de un período de cuatro años. Se tienen en cuenta las medidas discrecionales en materia de ingresos o los aumentos de ingresos establecidos por ley. Las medidas puntuales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, se calculan en cifras netas.

- (10) En un contexto de disminución de la población en edad de trabajar y aumento de los niveles de puestos vacantes, el mercado de trabajo finlandés está endureciendo sus condiciones. Al mismo tiempo, las tasas de actividad y empleo en Finlandia son menores que en los demás países nórdicos, y el desempleo estructural se mantuvo en el 7 % en 2018. Este fenómeno refleja en parte la inactividad y las trampas del desempleo que impiden un mejor uso de la mano de obra. Entre los principales obstáculos para que la gente vuelva a trabajar se hallan el complejo sistema de prestaciones y la combinación de diferentes tipos de subsidios . Las prestaciones se suprimen gradual y rápidamente en la medida en que aumentan los ingresos, lo que crea el riesgo de que acceder al empleo pueda no ofrecer suficientes incentivos financieros. La incertidumbre sobre el nivel de las prestaciones y el tiempo que se tarda en volver a concederlas reduce el atractivo del trabajo a tiempo parcial o a corto plazo. El experimento de renta básica, cuyos resultados preliminares se publicaron en febrero de 2019, proporciona cierta información para revisar el sistema de seguridad social a fin de combinar mejor las prestaciones con los ingresos.
- (11) Es necesario invertir en la inclusión activa, especialmente de los grupos más alejados del mercado de trabajo, para aumentar la tasa de participación ahora que las tasas de actividad y de empleo están próximas a los niveles anteriores a la crisis. Las reformas integrales destinadas a fomentar la participación en el mercado de trabajo podrían generar mejores oportunidades para algunos grupos en dicho mercado. Se trata de las personas de origen inmigrante, las mujeres en edad fértil, los hombres poco cualificados, las personas parcialmente capacitadas para trabajar y las personas con discapacidad. Algunos servicios para las personas desempleadas e inactivas se encuentran dispersos entre distintas autoridades y proveedores. Ayudar a estos grupos a incorporarse al mercado de trabajo y permanecer en él requiere servicios y políticas de activación y rehabilitación hechas a medida e integradas. Las responsabilidades familiares de larga duración asumidas por las mujeres contribuyen a la brecha de género en materia de empleo y salarios. El Gobierno inició un proceso de reforma del permiso por motivos familiares, pero no lo terminó.
- (12) Garantizar el suministro de mano de obra en una época de cambio demográfico y tecnológico es fundamental para fomentar un crecimiento sostenible e inclusivo en Finlandia. Invertir en capacidades, especialmente las pertinentes para el mercado de trabajo, contribuiría a superar los retos que plantea el cambio estructural de la economía. Los cambios tecnológicos requieren una formación continua y el reciclaje de la mano de obra a través de formas flexibles de aprendizaje, especialmente centradas en el aprendizaje , la educación y la formación para adultos. Con ello, debería aumentar la movilidad profesional, lo que reduciría la inadecuación de las cualificaciones y ayudaría a satisfacer las futuras necesidades del mercado de trabajo.
- (13) Finlandia corre el riesgo de no alcanzar el objetivo de reciclado de residuos municipales fijado para 2020, que es del 50 %. En particular, los residuos municipales se incineran cada vez más (60 % en 2017 frente al 55 % en 2016).
- (14) Si bien es cierto que el gasto público en investigación y desarrollo se está ahora estabilizando, Finlandia experimentó la disminución más acusada de todos los Estados miembros de la UE desde 2009 en la inversión del sector privado en investigación y desarrollo. A pesar de la mejora de la situación macroeconómica en los últimos años, todavía no se ha recuperado la inversión del sector privado en investigación y desarrollo. Una mayor intensidad de la inversión en investigación y desarrollo es un factor clave que permite un cambio estructural para favorecer a los sectores de la economía que requieren un alto nivel de conocimientos y reforzar el potencial de

crecimiento a largo plazo. Además, la cooperación entre los centros de enseñanza superior y el sector empresarial sigue siendo uno de los principales escollos para estimular las innovaciones e introducirlas en el mercado.

- (15) Con una población dispersa, los problemas de congestión del transporte pueden impedir que las personas se desplacen para encontrar trabajo. La inversión estratégica en las infraestructuras de transporte puede mejorar la movilidad laboral y, de este modo, reforzar el funcionamiento de los mercados de trabajo. Al mismo tiempo, dado que los costes de transporte tienen repercusiones relativamente elevadas en el precio final de los productos en Finlandia en comparación con otros Estados miembros de la UE, las interconexiones de infraestructuras podrían mejorar el acceso a los mercados extranjeros.
- (16) La inversión estratégica en la descarbonización de los sectores industriales con un uso intensivo de energía y del sector del transporte contribuiría a alcanzar los objetivos a largo plazo en materia de economía y clima. Finlandia es líder en innovación en materia de energía limpia y gasto privado en investigación y desarrollo en este ámbito. Una mayor inversión en algunos de sus programas de energía limpia para 2021, según el compromiso asumido, ayudaría a Finlandia a alcanzar sus objetivos de neutralidad en emisiones de carbono. Además de los ambiciosos objetivos de Finlandia para aumentar la cuota de biocarburantes, la electrificación es una opción rentable para la descarbonización del sector del transporte, habida cuenta de la descarbonización avanzada de la generación de electricidad.
- (17) Los bajos tipos de interés y la mejora de las perspectivas económicas han aumentado el volumen global de préstamos, especialmente a través de las entidades promotoras de viviendas sociales (que proporcionan una forma distintiva de propiedad inmobiliaria). Al mismo tiempo, el crédito al consumo está aumentando rápidamente, y una proporción creciente de estos préstamos la conceden bancos extranjeros, entidades financieras distintas de las entidades de crédito, empresas de préstamos personales y particulares. Por consiguiente, el endeudamiento de los hogares se mantiene en un nivel históricamente elevado (67 % del PIB en 2017). La deuda es predominantemente de tipo variable, lo que constituye un riesgo en caso de subida de los tipos de interés a medio plazo. La Autoridad de Supervisión Financiera de Finlandia ha adoptado una serie de medidas para contener el aumento del endeudamiento de los hogares. No obstante, no se espera próximamente una reducción activa de la carga de la deuda, sobre todo teniendo en cuenta que los tipos de interés siguen siendo bajos y que la confianza de los consumidores sigue siendo relativamente sólida.
- (18) En el momento actual, Finlandia no dispone de un registro de crédito completo (es decir, que recopile información tanto positiva como negativa sobre los deudores) que abarque a sus principales bancos. La falta de ese registro puede impedir que los bancos tengan una idea clara del endeudamiento global de los hogares. En el último año se han llevado a cabo algunos trabajos preparatorios para la creación de un registro de ese tipo.
- (19) La programación de los fondos de la UE para el período 2021-2027 podría ayudar a abordar algunas de las lagunas señaladas en las recomendaciones, sobre todo en los ámbitos cubiertos por el anexo D del informe por país⁷. Además, permitiría a Finlandia aprovechar al máximo esos fondos en los sectores identificados, habida cuenta de las disparidades regionales.

⁷ SWD(2019) 1025 final.

- (20) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Finlandia y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Finlandia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Finlandia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (21) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen⁸ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (22) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Estabilidad de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación.

RECOMIENDA a Finlandia que tome medidas en 2019 y 2020 con el fin de:

1. garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no exceda del 1,9 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,5 % del PIB. mejorar la relación coste-eficacia de los servicios sociales y de asistencia sanitaria y la igualdad de acceso a los mismos;
2. mejorar los incentivos para aceptar un empleo y potenciar las cualificaciones y la inclusión activa, sobre todo mediante unos servicios bien integrados para las personas desempleadas y las inactivas;
3. centrar la política económica en materia de inversiones en la investigación y la innovación, las bajas emisiones de carbono, la transición energética y el transporte sostenible, teniendo en cuenta las disparidades regionales;
4. reforzar la vigilancia de la deuda de los hogares y crear un sistema de registro de créditos.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente

⁸ En virtud del artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.