RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 11 de julio de 2017

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de Finlandia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2017 de Finlandia

(2017/C 261/25)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ([1]), y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos ([2]), y en particular su artículo 6, apartado 1,

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 16 de noviembre de 2016, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2017 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de 9 y 10 de marzo de 2017. El 16 de noviembre de 2016, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que 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 refrendada por el Consejo Europeo los días 9 y 10 de marzo de 2017. El 21 de marzo de 2017, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro») ([3]).

(2) Al ser un Estado miembro cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones 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, como se refleja en las recomendaciones 1 a 2.

(3) El informe específico de 2017 sobre Finlandia fue publicado el 22 de febrero de 2017. En él se evalúan los avances realizados por Finlandia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 12 de julio de 2016, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Finlandia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Asimismo, incluía un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados también se publicaron el 22 de febrero de 2017. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Finlandia no está experimentando desequilibrios macroeconómicos.

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

(4) El 28 de abril de 2017, Finlandia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2017 y su Programa de Estabilidad de 2017. Para tener en cuenta las interrelaciones entre ambos programas, los dos se han evaluado al mismo tiempo.

(5) En los programas relativos a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para el período 2014-2020 se han atendido las correspondientes recomendaciones específicas por país. Según lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ([1]), cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su Acuerdo de Asociación y de los programas correspondientes. La Comisión ha facilitado detalles suplementarios sobre cómo se debe emplear esa disposición en las directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE con una buena gobernanza económica.

(6) Finlandia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y está sujeta a la norma en materia de deuda. En su Programa de Estabilidad de 2017, el Gobierno prevé un deterioro del saldo presupuestario, que pasaría del - 1,9 % del PIB registrado en 2016 al - 2,3 % en 2017, seguido de una mejora constante, hasta situarse en el - 0,2 % en 2020. Se prevé alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo (déficit del 0,5 % del PIB en términos estructurales) a partir de 2019. No obstante, sobre la base del saldo estructural recalculado ([2]), ese objetivo solo podrá alcanzarse a partir de 2020. Según el Programa de Estabilidad de 2017, se espera que la ratio deuda pública/PIB alcance un máximo del 64,7 % en 2017 y disminuya gradualmente, hasta el 62,7 %, en 2020. El escenario macroeconómico en que se basan esas previsiones presupuestarias parece favorable, especialmente en lo que respecta a 2018 y 2019. El escenario se basa en la previsión de que el empleo crezca cerca del 2 % al año en 2018-2019, que es un aumento considerablemente superior al aumento medio anual registrado durante los diez últimos años (+ 0,2 %).

(7) El 22 de mayo de 2017, la Comisión publicó un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del TFUE, ya que la deuda de las administraciones públicas de Finlandia superó el valor de referencia del 60 % del PIB. Tras evaluar todos los factores pertinentes, el informe concluyó que el criterio de deuda debía considerarse cumplido.

(8) El Programa de Estabilidad de 2017 indica que el impacto presupuestario de la afluencia excepcional de refugiados es importante y constituye una prueba suficiente del volumen y el carácter de estos gastos presupuestarios adicionales. Según el Programa de Estabilidad de 2017, los gastos representaron un 0,34 % del PIB en 2016. Según la Comisión, los gastos adicionales admisibles ascendieron en 2016 a un 0,17 % del PIB. Las disposiciones del artículo 5, apartado 1, y el artículo 6, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 permiten hacer frente a esos gastos adicionales, dado que la llegada de refugiados es un acontecimiento inusitado, su incidencia en las finanzas públicas finlandesas es significativa y la sostenibilidad no se ve comprometida al permitirse una desviación temporal de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Por ello, y para tener en cuenta esos gastos, se ha reducido el ajuste requerido en 2016 hacia el objetivo presupuestario a medio plazo. Según el Programa de Estabilidad de 2017, se prevé que los costes relacionados con la afluencia excepcional de refugiados disminuyan un 0,15 % del PIB en 2017. En la primavera de 2018, la Comisión hará una evaluación final sobre 2017, también sobre los importes admisibles, a partir de los datos observados que proporcionen las autoridades finlandesas.

(9) En su proyecto de plan presupuestario de 2017, Finlandia presentó una petición de flexibilidad en el contexto del componente preventivo con arreglo a la «Posición común sobre flexibilidad en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», aprobada por el Consejo Ecofin en febrero de 2016, ante la perspectiva de realización de importantes reformas estructurales con efectos positivos sobre la sostenibilidad a largo plazo de la hacienda pública (petición de flexibilidad del 0,5 % del PIB) y de gastos a nivel nacional en proyectos cofinanciados por la Unión en el marco de los Fondos EIE (petición de flexibilidad del 0,1 % del PIB).

(10) La petición de flexibilidad para la realización de reformas estructurales se refiere a reformas del mercado de trabajo, en particular el Pacto de Competitividad y la reforma de las pensiones. Para más del 90 % de los trabajadores, el Pacto congela los salarios durante doce meses y aumenta de forma permanente el tiempo de trabajo anual en 24 horas sin compensación. Además, los asalariados pagarán de forma permanente una mayor proporción de las cotizaciones a la seguridad social. Para compensar la congelación salarial y el aumento de la carga financiera de los trabajadores, el Gobierno ha reducido los impuestos sobre las rentas del trabajo de forma permanente a partir de 2017. La reforma de las pensiones aumentará la edad mínima de jubilación legal, de 63 a 65 años, de aquí a 2027; posteriormente, la

([1]) 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).

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

edad de jubilación irá vinculada a la esperanza de vida. Ambas reformas han entrado en vigor en 2017. Como consecuencia del Pacto de Competitividad, la mejora de la competitividad de costes podría conducir a una mejora del empleo y a un incremento del PIB real de en torno al 1,5 %-2 % en 2017, tal como se contempla en el proyecto de plan presupuestario. Dada la naturaleza de la medida, existen incertidumbres en torno a las estimaciones relativas al empleo o al PIB, aunque parecen globalmente verosímiles. Así pues, las reformas tendrán efectos positivos en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por otro lado, un análisis detallado de la estimación de la brecha de producción para 2017, efectuado sobre la base de las previsiones de la primavera de 2017 de la Comisión, da a entender que Finlandia alcanza el valor de referencia mínimo en 2017. Como medida adicional de salvaguardia para garantizar el cumplimiento del valor de referencia para el déficit (3 % del PIB), el Gobierno se ha comprometido públicamente a tomar en 2017, si fuera necesario, medidas adicionales que garanticen el cumplimiento de las normas presupuestarias, incluida la observancia del citado valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado. Sobre esta base, puede considerarse que Finlandia cumple actualmente los requisitos para la desviación temporal del 0,5 % del PIB que solicita para 2017, siempre que ejecute adecuadamente las reformas acordadas, lo cual será objeto de seguimiento en el marco del Semestre Europeo.

(11) Por lo que se refiere a la petición de flexibilidad para inversión adicional, la información facilitada por el Programa de Estabilidad de 2017 parece confirmar que la desviación temporal de Finlandia respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en 2017 está siendo utilizada de forma eficaz con el fin de aumentar las inversiones. Por ello, y teniendo también en cuenta los elementos mencionados en relación con el valor de referencia mínimo y que el análisis detallado de la estimación de la brecha de producción confirma que Finlandia está experimentando una coyuntura económica desfavorable, puede considerarse que, hoy por hoy, Finlandia cumple los requisitos para una desviación temporal del 0,1 % del PIB en 2017, a fin de tener en cuenta el gasto de inversión nacional en proyectos cofinanciados por la Unión. La Comisión llevará a cabo una evaluación ex post con objeto de comprobar el importe real del gasto nacional en la cofinanciación de proyectos de inversión y el margen correspondiente.

(12) El 12 de julio de 2016, el Consejo recomendó a Finlandia que lograra un ajuste presupuestario anual de al menos el 0,6 % del PIB hacia el objetivo presupuestario a medio plazo en 2017. Las previsiones de primavera de la Comisión de 2017 indican que existe margen para una desviación temporal adicional del 0,6 % del PIB en 2017 con arreglo a las cláusulas estructurales y de inversión, sin que ello obste para seguir cumpliendo el criterio de referencia mínimo (es decir, un déficit estructural del 1,1 % del PIB). Sobre esa base, se autorizaría un deterioro del saldo estructural de un 0,5 % del PIB en 2017. Según las previsiones de la primavera de 2017 de la Comisión, Finlandia cumple los requisitos del componente preventivo. Si se tuviera en cuenta la actual estimación actualizada del menor impacto presupuestario en 2017 de la afluencia excepcional de refugiados, la conclusión de la evaluación general no cambiaría. Para 2018, Finlandia debe alcanzar su objetivo presupuestario a medio plazo, teniendo en cuenta el margen autorizado en relación con acontecimientos inusitados (concedido para 2016), así como los márgenes relacionados con la ejecución de las reformas estructurales e inversiones (concedidos para 2017) ([1]). Con arreglo a las previsiones de primavera de la Comisión de 2017, ello es coherente con una tasa de crecimiento nominal máxima del gasto público primario neto ([2]) del 1,6 %, que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,1 % del PIB. Suponiendo que no haya cambios en las políticas, Finlandia cumpliría en 2018 los requisitos del componente preventivo. Si se tuviera en cuenta la actual estimación actualizada del menor impacto presupuestario en 2017 de la afluencia excepcional de refugiados, la conclusión de la evaluación general no cambiaría. Al mismo tiempo, las previsiones indican, a primera vista, que Finlandia no cumplirá el valor de referencia para la reducción de la deuda ni en 2017 ni en 2018. En general, el Consejo considera que Finlandia debe estar dispuesta a adoptar nuevas medidas para garantizar el cumplimiento.

(13) Debido al envejecimiento de la población y la disminución de la mano de obra, el gasto en pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración aumentará del 23 % del PIB en 2013 al 27 % en 2030. En enero de 2017, entró en vigor una reforma de las pensiones que elevará la edad mínima de jubilación legal de 63 a 65 años de aquí a 2027 y vinculará la edad legal de jubilación a la evolución de la esperanza de vida. Los costes de los servicios sociales y sanitarios, que son actualmente competencia de los municipios, ascienden al 10 % del PIB. Sin una reforma del sistema, ese gasto aumentaría un 4,4 % anual en términos nominales en los próximos años, aumentando también su porcentaje del PIB. Entre los principales objetivos de las reformas cabe citar la reducción de la brecha de sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas gracias a un mejor control de los costes. Dicho objetivo se alcanzará mediante la integración de servicios, un aumento del tamaño de las entidades proveedoras de servicios y la

([1]) Finlandia está autorizada a desviarse de su objetivo presupuestario a medio plazo en 2018, ya que las desviaciones temporales son aplicables durante un período de tres años.

([2]) El gasto público neto se compone del gasto público total excluidos los gastos en concepto de intereses, los gastos en programas de la Unión compensados totalmente con los ingresos procedentes de los 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 verá facilitada durante un período de cuatro años. Se tienen en cuenta las medidas discrecionales en materia de ingresos o los incrementos de ingresos establecidos por ley. Las medidas puntuales, tanto del lado de los ingresos como del de los gastos, se compensan.

digitalización. En marzo de 2017 se presentó al Parlamento la primera serie de propuestas legislativas para las reformas de los servicios sociales y sanitarios. Estas leyes establecerán el marco jurídico para los dieciocho nuevos condados que asumirán la responsabilidad de dichos servicios a partir de 2019. Las propuestas legislativas correspondientes a las partes más controvertidas de la reforma, en particular la relativa a la libertad de los pacientes de elegir a su proveedor de servicios, se han remitido al Parlamento a comienzos de mayo de 2017 y deberán adoptarse para aplicarse a partir de 2019 según lo previsto.

(14) Las subidas salariales han sido moderadas durante los últimos años. El incremento interanual medio de los salarios negociados fue del 0,7 % en el período 2014-2016. Debido al débil crecimiento de la productividad laboral, la competitividad de costes ha mejorado solo de forma gradual. En 2016 los interlocutores sociales firmaron el Pacto de Competitividad con objeto de mejorar progresivamente la competitividad de costes de Finlandia en 2017. Para más del 90 % de los trabajadores, el Pacto de Competitividad congela los salarios durante doce meses y aumenta de forma permanente el tiempo de trabajo anual en 24 horas sin compensación adicional. Además, los asalariados pagarán de forma permanente una mayor proporción de las cotizaciones sociales. Se espera que estas medidas apoyen la expansión de las exportaciones y el empleo en los años venideros. La próxima ronda de negociaciones salariales que tendrá lugar en el segundo semestre de 2017 será crucial para garantizar estos efectos positivos esperados, ya que el Pacto de Competitividad no cerró completamente la brecha de competitividad con respecto a economías similares.

(15) La situación del mercado laboral empezó a mejorar paulatinamente en 2016, pero sigue habiendo dificultades. El empleo en el sector industrial disminuyó un 21 % entre 2008 y 2015. En otros sectores, como el de la construcción, el inmobiliario y el de la asistencia sanitaria, hay signos de escasez de mano de obra. Esta situación pone de relieve la necesidad de políticas activas del mercado de trabajo bien orientadas y de una inversión continua en formación de adultos y formación profesional, para favorecer la movilidad profesional. La ratio puestos vacantes/empleo en 2016 fue casi tan elevada como en 2007, mientras que la tasa de desempleo fue dos puntos porcentuales superior, lo cual puede obedecer a desajustes entre la oferta y la demanda de mano de obra, al escaso atractivo de algunos puestos vacantes o a los bajos incentivos para aceptar un empleo. Son necesarios esfuerzos continuos para garantizar mejores resultados en el mercado de trabajo para las personas inactivas, en particular las del grupo de edad entre 25 y 39 años, los desempleados de larga duración y los migrantes. Para mejorar los resultados sociales y de mercado de trabajo de las personas de origen migrante se requerirá también una inversión continua en su educación.

(16) En términos de activación, el complejo sistema de prestaciones, con sus diferentes tipos de subsidios, puede provocar trampas significativas de inactividad y salarios bajos, así como problemas burocráticos a la hora de restablecer las prestaciones. Sería fundamental subsanar esas trampas. A fin de aumentar los incentivos para aceptar ofertas laborales, se ha endurecido la obligación de los desempleados de aceptar una oferta de trabajo y la obligación de participar en programas de activación. Además, se ha acortado la duración de la prestación de desempleo vinculada a los ingresos. Se han introducido incentivos positivos, como permitir el uso del subsidio básico de desempleo como subsidio salarial y de movilidad, para activar a los solicitantes de empleo. Los mayores incentivos para aceptar un empleo podrían complementarse con la eliminación de las actuales trabas burocráticas para acceder a un puesto de trabajo o convertirse en empresario.

(17) La competitividad no relacionada con los costes lastra las exportaciones y puede limitar el atractivo de Finlandia para los inversores extranjeros. Se están produciendo cambios estructurales, pero su ritmo se ha ralentizado recientemente. Se ha avanzado en la liberalización de sectores de servicios, como el comercio al por menor y el transporte, y se han presentado propuestas para incrementar la competencia en otros sectores de servicios nacionales. Si bien a nivel internacional Finlandia se sitúa entre los principales países del mundo en términos de entorno empresarial y atractivo inversor, el stock de inversiones extranjeras en el país está por debajo de la media de la Unión considerando el tamaño de su economía.

(18) En el contexto del Semestre Europeo de 2017, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Finlandia y lo ha publicado en el informe por país de 2017. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2017 y el Programa Nacional de Reformas de 2017, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Finlandia en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo la pertinencia de los programas y las medidas de seguimiento 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.

(19) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2017, y su dictamen [1] se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA a Finlandia que tome medidas en 2017 y 2018 con el fin de:

1. Proseguir su política presupuestaria en consonancia con los requisitos del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que conlleva alcanzar su objetivo presupuestario a medio plazo en 2018, teniendo en cuenta los márgenes autorizados en relación con acontecimientos inusitados y la realización de reformas estructurales e inversiones, para las que se concede una desviación temporal. Garantizar la rápida adopción y aplicación de la reforma administrativa con vistas a mejorar la relación coste-eficacia de los servicios sociales y sanitarios.
2. Propiciar una mayor alineación de los salarios con la evolución de la productividad, respetando plenamente el papel de los interlocutores sociales. Adoptar medidas activas del mercado de trabajo bien orientadas para hacer frente a los desafíos sociales y en materia de empleo, ofrecer incentivos para aceptar un empleo y fomentar el espíritu empresarial.
3. Seguir mejorando el marco regulador y reducir la carga administrativa, a fin de aumentar la competencia en los servicios y fomentar la inversión.

Hecho en Bruselas, el 11 de julio de 2017.

Por el Consejo

El Presidente

T. TÕNISTE

[1] Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.