



Bruselas, 5.6.2019
COM(2019) 527 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

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 9, apartado 2,

Visto el Reglamento (CE) 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 macroeconómicos², 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 21 de noviembre de 2018, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, y marcó así el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. Se 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 del 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 se señalaba a Suecia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (2) El informe específico de 2019 sobre Suecia³ fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Suecia de cara a la puesta en práctica de la

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

recomendación específica por país adoptada por el Consejo el 13 de julio de 2018, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años anteriores, así como los avances de Suecia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Incluía asimismo un examen exhaustivo en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados fueron publicados también el 27 de febrero de 2019⁴. El análisis de la Comisión la llevó a concluir que Suecia está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, la sobrevaloración de los precios de la vivienda, unida a un aumento constante del endeudamiento de los hogares, conlleva el riesgo de que se produzca una corrección desordenada. La elevada deuda de los hogares ha seguido aumentando en porcentaje del PIB. En el segundo semestre de 2017, tuvo lugar una corrección de los precios de la vivienda, que desde entonces se han ido estabilizando gradualmente. No obstante, los indicadores de valoración sugieren que los precios de la vivienda siguen siendo elevados en relación con las variables fundamentales. Aunque el sector bancario parece estar adecuadamente capitalizado, una corrección desordenada perjudicaría al sector financiero, dado su fuerte nivel de exposición a las hipotecas de los hogares. En tal caso, los efectos negativos podrían extenderse a los países vecinos, habida cuenta de las interrelaciones financieras sistémicas. La oferta de viviendas sigue estando afectada por los cuellos de botella estructurales existentes y la producción del sector de la construcción ha disminuido. Si bien en los últimos años se han tomado medidas en el ámbito macroprudencial para hacer frente al crecimiento de la deuda hipotecaria, su incidencia resulta hasta ahora limitada. Subsisten ciertas lagunas fundamentales en la actuación de los poderes públicos, en particular en relación con los incentivos fiscales a la adquisición de la vivienda habitual y el funcionamiento de la oferta de viviendas y el mercado del alquiler.

- (3) El 26 de abril de 2019, Suecia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y, el 29 de abril de 2019, su Programa de Convergencia de 2019. A fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (4) Las recomendaciones específicas por país pertinentes se han abordado en la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el período 2014-2020. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵, 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 aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica⁶.
- (5) Suecia está actualmente sujeta al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Convergencia de 2019, el gobierno prevé lograr un

³ SWD(2019) 1026 final.

⁴ COM(2019) 150 final.

⁵ 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).

⁶ COM(2014) 494 final.

superávit del 0,6 % del PIB en 2019, que se espera refuerce aún más durante el período cubierto por el programa. Tomando como base el saldo estructural recalculado⁷, el objetivo presupuestario a medio plazo (un déficit estructural del 1 % del PIB) se prevé que siga alcanzándose con creces durante todo el período del programa. De acuerdo con el Programa de Convergencia de 2019, se espera que la ratio deuda pública/PIB disminuya hasta situarse en el 34,5 % en 2019 y siga reduciéndose hasta el 28,2 % en 2022. En principio, unas finanzas públicas saneadas y un crecimiento económico estable serán los principales motores de esa disminución de la ratio deuda pública/PIB. El escenario macroeconómico en el que se basan esas previsiones presupuestarias es verosímil. Sobre la base de las previsiones de primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un superávit del 0,5 % del PIB en 2019 y del 0,6 % en 2020, por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Globalmente, el Consejo considera que Suecia probablemente cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020.

- (6) El endeudamiento de los hogares ha seguido aumentando a partir de unos niveles ya elevados. La deuda de los hogares aumentó un 5,5 % en 2018, alcanzando aproximadamente el 88 % del PIB y el 186 % de la renta disponible, situándose entre las más altas de la UE. Esto se debió principalmente al aumento de los préstamos hipotecarios vinculados a los elevados precios de la vivienda, así como a las distorsiones estructurales que favorecen las adquisiciones inmobiliarias financiadas con créditos hipotecarios. Suecia ha aplicado varias medidas macroprudenciales en los últimos años, entre ellas una norma de reembolso reforzada para las hipotecas con alto endeudamiento, en vigor desde marzo de 2018, y una decisión de elevar la reserva de capital anticíclico de los bancos a partir de septiembre de 2019. No obstante, las medidas adoptadas hasta ahora parecen haber tenido en general poca repercusión en el crecimiento de los préstamos hipotecarios y no se han adoptado medidas para reformar los incentivos fiscales a la propiedad de vivienda y a la deuda hipotecaria.
- (7) Aunque los precios de la vivienda disminuyeron a finales de 2017 y desde entonces se han estabilizado en términos generales, esto es consecuencia de un largo período de fuertes subidas de precios, y las valoraciones siguen estando muy por encima de los indicadores económicos fundamentales. Entre los factores clave de este fenómeno cabe citar los incentivos fiscales que favorecen la propiedad inmobiliaria y la deuda hipotecaria, y la combinación de unas condiciones de crédito flexibles con unos tipos de reembolso hipotecario aún relativamente bajos. A pesar de un aumento significativo de la nueva construcción en los últimos cinco años, sigue habiendo escasez, en particular de viviendas asequibles alrededor de las grandes ciudades. El suministro de viviendas nuevas no ha alcanzado las necesidades previstas a corto plazo, que se estiman en unas 90 000 nuevas viviendas al año para el período 2018-2020. Esta escasez está vinculada a ineficiencias estructurales, como la limitada competencia en el sector de la construcción debido a los obstáculos a la entrada para las pequeñas empresas y las empresas extranjeras y la capacidad de los grandes promotores para controlar los terrenos. El parque de viviendas no se utiliza de manera eficaz. En el mercado del alquiler, dado que los que ya han accedido a una vivienda en alquiler pagan unas rentas inferiores al precio de mercado se produce un efecto de retraimiento que perjudica a quienes la están buscando. Por lo que respecta al mercado de viviendas para uso propio, los impuestos sobre las plusvalías reducen la movilidad de los

⁷ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

propietarios. La escasez de vivienda dificulta el cambio de empleo y puede contribuir a la desigualdad intergeneracional. Las autoridades suecas siguen aplicando gradualmente el «plan de 22 puntos» encaminado a aumentar la construcción de viviendas y mejorar la eficiencia del sector. Hasta la fecha no se han adoptado medidas concretas para liberalizar la estricta reglamentación del mercado de alquiler y revisar el impuesto sobre el capital de las viviendas ocupadas por sus propietarios, aunque en enero de 2019 el nuevo gobierno anunció sus planes para introducir reformas en estos ámbitos, a falta de que se lleve a cabo una investigación preparatoria.

- (8) En algunos sectores empieza a observarse una escasez de mano de obra, como en la construcción, la educación y las tecnologías de la información y la comunicación. Garantizar el suministro de capital humano especializado resulta vital para apoyar la inversión en investigación y desarrollo, así como la digitalización. Invertir en educación y competencias, entre ellas las competencias digitales, ayudará a abordar estos retos. Hasta ahora, los resultados educativos han mejorado un poco, pero hay una brecha grande y creciente en los resultados educativos entre los distintos grupos sociales. La evolución demográfica dará lugar a un aumento del número de alumnos, lo que exacerbará la actual escasez de profesores. La situación de los migrantes extracomunitarios y sus descendientes y los efectos de los programas recientemente adoptados merecen un seguimiento más estrecho, ya que siguen planteando problemas la integración escolar de los alumnos nacidos en el extranjero y la inclusión sostenible en el mercado laboral de los trabajadores poco cualificados y extracomunitarios (en particular las mujeres).
- (9) Mantener las inversiones en infraestructuras de transporte puede contribuir a mejorar la movilidad laboral, la cohesión regional y el mercado de la vivienda, y fomentar el crecimiento de la productividad de Suecia a largo plazo. El gobierno ha anunciado importantes inversiones en infraestructuras de transporte a través del plan nacional de infraestructuras 2018-2029 para mejorar los distintos modos de transporte (en particular, el ferrocarril y las carreteras). El plan incluye importantes inversiones para mejorar el sistema ferroviario, promoviendo el paso del transporte de mercancías por carretera hacia el ferrocarril, lo que además contribuye a reducir las emisiones. Para asegurar la posición de Suecia como líder en innovación es fundamental mantener unos altos niveles de inversión en investigación y desarrollo, unas condiciones marco favorables y una base de innovación más amplia. El modelo de innovación de Suecia se ha basado tradicionalmente en un número limitado de grandes empresas tecnológicas de nivel mundial. Sería importante crear un entorno que favorezca también el potencial de innovación de las pymes y de las empresas emergentes. La capacidad de innovación de Suecia también podría mejorarse mediante una mayor colaboración entre el mundo académico y las pymes.
- (10) La prevención del blanqueo de capitales se ha convertido en una prioridad para Suecia en el contexto de un escándalo de blanqueo relacionado con una de las mayores entidades financieras del país. Los supervisores financieros de Suecia y Estonia han iniciado una investigación conjunta, junto con sus homólogos de Letonia y Lituania. Si bien el marco sueco para la lucha contra el blanqueo de capitales se ha reforzado en 2017, al entrar en vigor la ley sobre blanqueo de capitales, sigue siendo importante seguir trabajando para detectar y corregir cualquier deficiencia del marco actual. Siguen existiendo retos y el supervisor debe seguir adoptando medidas y directrices adicionales sobre la manera de reforzar la supervisión en este ámbito. Debe prestarse atención a la aplicación efectiva de estas medidas, una vez adoptadas.

- (11) La programación de los fondos de la UE para el período 2021-2027 podría ayudar a solventar algunas de las deficiencias detectadas en las recomendaciones, en particular en los ámbitos contemplados en el anexo D del informe por país⁸. Ello permitiría a Suecia aprovechar al máximo esos fondos en los sectores identificados, habida cuenta de las disparidades regionales.
- (12) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Suecia y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Convergencia de 2019 y el Programa Nacional de Reformas de 2019, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Suecia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Suecia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la misma incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (13) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Convergencia de 2019, y estima que cabe esperar que Suecia cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (14) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Convergencia de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en la recomendación 1 que figura a continuación.

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

1. Hacer frente a los riesgos relacionados con el endeudamiento de los hogares, mediante la limitación gradual de la deducibilidad fiscal de los pagos de intereses hipotecarios o el aumento de los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles. Estimular la inversión en la construcción de viviendas, donde la escasez es más acuciante, en particular mediante la eliminación de los obstáculos estructurales a la construcción. Mejorar la eficiencia del mercado de la vivienda, en particular introduciendo más flexibilidad en los precios de alquiler y revisando la concepción del impuesto sobre las plusvalías.
2. Centrar la política económica relacionada con la inversión en la educación y las competencias, manteniendo la inversión en transporte sostenible para mejorar los distintos modos de transporte, en particular los ferrocarriles, y la investigación y la innovación, teniendo en cuenta las disparidades regionales.
3. Garantizar la supervisión efectiva y la ejecución del marco para la lucha contra el blanqueo de capitales.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*

⁸ SWD(2019) 1026 final.