



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 2.6.2021
COM(2021) 526 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

**por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para
2021 de Finlandia**

{SWD(2021) 501 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2021 de Finlandia

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

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,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 20 de marzo de 2020, la Comisión adoptó una Comunicación relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia² del Pacto de Estabilidad y Crecimiento³. En dicha Comunicación, la Comisión expuso su opinión de que, en vista de la grave recesión económica que cabía esperar de la pandemia de COVID-19, las condiciones justificaban la activación de la cláusula general de salvaguardia. El 23 de marzo de 2020, los ministros de Hacienda de los Estados miembros manifestaron su acuerdo con la valoración de la Comisión. La cláusula general de salvaguardia ha concedido a los Estados miembros flexibilidad presupuestaria para afrontar la crisis, y ha facilitado la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempos de grave recesión económica. Su activación permite una desviación temporal respecto de la trayectoria de ajuste hacia el objetivo presupuestario a medio plazo de cada Estado miembro, siempre que dicha desviación no ponga en peligro la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. El 17 de septiembre de 2020, en su Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible, la Comisión anunció que la cláusula general de salvaguardia seguiría en vigor en 2021⁴.

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² La cláusula, tal como se recoge en el artículo 5, apartado 1, el artículo 6, apartado 3, el artículo 9, apartado 1, y el artículo 10, apartado 3, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 y en el artículo 3, apartado 5, y el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1467/97, facilita la coordinación de las políticas presupuestarias en tiempos de grave recesión económica.

³ Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, Bruselas, 20 de marzo de 2020, COM(2020) 123 final.

⁴ Comunicación de la Comisión «Estrategia anual de crecimiento sostenible 2021», Bruselas, 17 de septiembre de 2020, COM(2020) 575 final.

- (2) El 20 de julio de 2020, el Consejo recomendó a Finlandia⁵ que adoptara todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para combatir la pandemia, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Asimismo, recomendó a Finlandia que aplicase, cuando las condiciones económicas lo permitan, políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que se fomenta la inversión.
- (3) Según la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro, las políticas presupuestarias deben seguir siendo expansionistas en todos los Estados miembros de la zona del euro a lo largo de 2021 y las medidas que se adopten deberán adaptarse a las circunstancias específicas del país y ser oportunas, temporales y selectivas⁶. Cuando las condiciones epidemiológicas y económicas lo permitan, deben eliminarse progresivamente las medidas de emergencia, paliando al mismo tiempo las repercusiones sociales y sobre el mercado laboral de la crisis. Deben aplicarse políticas presupuestarias destinadas a lograr posiciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad de la deuda, al mismo tiempo que fomentan la inversión. Los Estados miembros deben aplicar reformas que refuercen la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.
- (4) El 18 de noviembre de 2020, la Comisión adoptó sus dictámenes sobre los proyectos de planes presupuestarios para 2021 de los Estados miembros de la zona del euro, que se basaron en una evaluación cualitativa de las medidas presupuestarias. La Comisión consideró que el proyecto de plan presupuestario de Finlandia seguía globalmente las recomendaciones de política presupuestaria adoptadas por el Consejo el 20 de julio de 2020, y que la mayoría de las medidas incluidas en el plan respaldaban la actividad económica en un contexto de considerable incertidumbre.
- (5) La iniciativa Next Generation EU, incluido el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, garantizará una recuperación sostenible, integradora y equitativa. El Reglamento (UE) 2021/241, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia⁷, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Este Mecanismo proporcionará ayuda financiera a la realización de reformas y a la inversión, lo que implicará un impulso fiscal financiado por la UE. El mecanismo contribuirá a la recuperación económica, a la realización de inversiones y reformas sostenibles y favorables al crecimiento, particularmente para promover las transiciones ecológica y digital, y a la aplicación de reformas, y reforzará la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías. También ayudará a las finanzas públicas a volver a posiciones más favorables a corto plazo y contribuirá a reforzar su sostenibilidad, así como el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo.
- (6) El 3 de marzo de 2021, la Comisión aprobó una Comunicación que ofrece nuevas orientaciones para facilitar la coordinación de las políticas presupuestarias y la elaboración de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros⁸.

⁵ Recomendación del Consejo, de lunes, 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de Finlandia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Finlandia (DO C 282 de 26.8.2020, p. 171).

⁶ A la espera de su adopción definitiva por el Consejo, tras su aprobación por el Consejo Europeo. El texto acordado por el Eurogrupo el 16 de diciembre de 2020 está disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/es/pdf>

⁷ [DO L 57 de 18.2.2021, p. 17.](#)

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», Bruselas, 3 de marzo de 2021, COM(2021) 105 final.

La orientación presupuestaria global, que engloba los presupuestos nacionales y del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, debe seguir siendo expansionista en 2021 y 2022. Al mismo tiempo, ante las expectativas de normalización gradual de la actividad económica en el segundo semestre de 2021, las políticas presupuestarias de los Estados miembros deben adquirir un mayor grado de diferenciación en 2022. Las políticas presupuestarias de los Estados miembros deben tener en cuenta el estado de la recuperación, la sostenibilidad presupuestaria y la necesidad de reducir las divergencias económicas, sociales y territoriales. En vista de la necesidad de apoyar una recuperación sostenible en la UE, los Estados miembros con bajo riesgo para la sostenibilidad de sus finanzas públicas deben orientar sus presupuestos hacia el mantenimiento de una política presupuestaria expansionista en 2022, teniendo en cuenta el impacto del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los Estados miembros con altos niveles de deuda deben aplicar políticas presupuestarias prudentes, preservando al mismo tiempo las inversiones financiadas a nivel nacional y utilizando las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar proyectos de inversión de calidad y reformas estructurales adicionales. Para el período posterior a 2022, las políticas presupuestarias deben seguir teniendo en cuenta la fortaleza de la recuperación, el grado de incertidumbre económica y consideraciones de sostenibilidad presupuestaria. Una reorientación de las políticas presupuestarias hacia la consecución de situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo, particularmente eliminando gradualmente las medidas de apoyo a su debido tiempo, contribuirá a garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo.

- (7) Por otra parte, en su Comunicación de 3 de marzo de 2021, la Comisión anunció su punto de vista de que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento en vigor de la cláusula general de salvaguardia debe basarse en una evaluación global de la situación de la economía, utilizando como principal criterio cuantitativo la comparación del nivel de actividad económica en la UE o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (fin de 2019). Sobre la base de sus previsiones de la primavera de 2021, el 2 de junio la Comisión consideró que se cumplían las condiciones para mantener en vigor la cláusula general de salvaguardia en 2022 y desactivarla en 2023. Tras la desactivación de la cláusula general de salvaguardia⁹, se seguirán teniendo en cuenta las situaciones específicas de cada país.
- (8) El 13 de mayo de 2021, Finlandia presentó su Programa de Estabilidad para 2021, fuera del plazo establecido en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97.
- (9) En 2020, partiendo de los datos validados por Eurostat, Finlandia registró un déficit de las administraciones públicas del 5,4 % del PIB, mientras que su deuda pública aumentó al 69,2 % del PIB. La variación anual del saldo presupuestario primario equivalía al -4,6 % del PIB, teniendo en cuenta particularmente las medidas presupuestarias discrecionales de reactivación de la economía, de importe equivalente al 3,0 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Finlandia también adoptó medidas de apoyo a la liquidez de las empresas y los hogares (tales como garantías y aplazamiento de pagos tributarios, que no tienen un impacto presupuestario directo e inmediato), con un importe estimado en el 20,1 % del PIB.

El 2 de junio de 2021, la Comisión emitió un informe en virtud del artículo 126, apartado 3, del Tratado. Ese informe analizó la situación presupuestaria de Finlandia,

⁹ Comunicación de la Comisión sobre la coordinación de las políticas económicas en 2021: superar la COVID-19, apoyar la recuperación y modernizar nuestra economía, Bruselas, 2 de junio de 2021, COM(2021) 500 final.

habida cuenta de que el déficit de sus administraciones públicas rebasó en 2020 el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado, mientras que su deuda pública rebasó el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no disminuyó a un ritmo satisfactorio. El informe concluyó que el criterio de déficit no se cumplía y que el criterio de deuda tampoco se cumplía.

- (10) El escenario macroeconómico subyacente en las previsiones presupuestarias es verosímil para 2021 y 2022. Según el Programa de Estabilidad, se prevé que el crecimiento del PIB real se eleve al 2,6 % en 2021 y al 2,5 % en 2022. Esta previsión está en consonancia con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión, que, sin embargo, muestran un crecimiento del consumo y del PIB ligeramente superior en 2022.
- (11) En su Programa de Estabilidad de 2021, el Gobierno planeaba una disminución del déficit de las administraciones públicas, que pasaría del 5,4 % del PIB en 2020 al 4,7 % del PIB en 2021, mientras que la ratio de deuda aumentaría al 71.6 % del PIB. Según el programa, la variación del saldo presupuestario primario respecto del nivel anterior a la crisis (2019) se elevará al -4,1 % del PIB, lo que refleja las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas en apoyo de la economía, de importe equivalente al 1,5 % del PIB, y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Estas proyecciones concuerdan con las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión.
- (12) En respuesta a la pandemia de COVID-19 y a la recesión económica asociada, Finlandia ha adoptado medidas presupuestarias para reforzar la capacidad de su sistema sanitario, contener la pandemia y prestar ayuda a las personas y sectores más afectados. Esta enérgica respuesta ha atenuado la contracción del PIB, lo que, a su vez, ha frenado el aumento del déficit público y la deuda pública. Las medidas presupuestarias deberán maximizar el apoyo a la recuperación sin anticipar futuras trayectorias presupuestarias. Por lo tanto, las medidas deben evitar crear una carga permanente para las finanzas públicas. Cuando los Estados miembros introduzcan medidas permanentes, deberán financiarlas adecuadamente para garantizar la neutralidad presupuestaria a medio plazo. Las medidas adoptadas por Finlandia en 2020 y 2021 se ajustan a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 son temporales o están acompañadas de medidas compensatorias.
- (13) El Programa de Estabilidad de 2021 parte del supuesto de que las inversiones y reformas financiadas por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia ascenderán al 0,1 % del PIB en 2021, el 0,2 % del PIB en 2022, el 0,2 % del PIB en 2023, el 0,2 % del PIB en 2024 y el 0,1 % del PIB en 2025. Las previsiones de primavera de la Comisión incluyen estas subvenciones en sus previsiones presupuestarias, pero con la hipótesis de que las medidas financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se concentrarían más en el período inicial, es decir, en 2021 y 2022.
- (14) Los indicadores de ajuste presupuestario establecidos en el Reglamento (CE) n.º 1466/97 deben considerarse teniendo en cuenta las circunstancias actuales. En primer lugar, existe un grado significativo de incertidumbre en torno a las estimaciones de la brecha de producción. En segundo lugar, la política presupuestaria debe estar dispuesta a adaptarse rápidamente a la evolución de la pandemia, pasando de las ayudas de emergencia a medidas más selectivas una vez que hayan disminuido los riesgos sanitarios. En tercer lugar, el contexto actual se caracteriza por la

importancia de las medidas de apoyo a la actividad económica. Teniendo en cuenta las considerables transferencias a partir del presupuesto de la UE (tales como las procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia), los indicadores establecidos no reflejan plenamente el impulso proporcionado a la economía por las políticas presupuestarias. En este contexto, el saldo estructural no parece constituir un indicador adecuado en las circunstancias actuales. Por otra parte, la referencia en materia de gasto debe adaptarse¹⁰ y complementarse con información adicional con el fin de calibrar plenamente la orientación de la política presupuestaria.

En primer lugar, de conformidad con el enfoque seguido en la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios para 2021, las medidas de emergencia temporales se han excluido del agregado del gasto. Estas medidas temporales de emergencia relacionadas con la crisis corresponden al apoyo aportado a los sistemas sanitarios y a la indemnización de los trabajadores y las empresas por las pérdidas de ingresos derivadas de los confinamientos y de las perturbaciones de la cadena de suministro; su abandono por parte de las autoridades públicas dependerá de la vuelta del sistema sanitario y de la situación económica a la normalidad.

En segundo lugar, para evaluar la orientación presupuestaria global en la coyuntura actual, habrá que incluir en el agregado del gasto pertinente las considerables transferencias procedentes del presupuesto de la UE (por ejemplo, del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia).

Por consiguiente, la orientación presupuestaria se mide mediante la variación de los gastos primarios, incluidos los gastos financiados con subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y de otros fondos de la UE, y excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas temporales de emergencia relacionadas con la crisis.

Más allá de la orientación presupuestaria global, el análisis también pretende evaluar si la política fiscal nacional es prudente y su composición propicia una recuperación sostenible compatible con las transiciones ecológica y digital. Por esta razón, se presta especial atención a la evolución de la inversión y de los gastos primarios corrientes que son financiados a nivel nacional.

- (15) En su Programa de Estabilidad de 2021, se prevé que el déficit de las administraciones públicas de Finlandia disminuya al 2,9 % del PIB en 2022, debido principalmente a la interrupción de las medidas temporales de apoyo adoptadas en 2020 y 2021. Por su parte, la ratio de deuda de sus administraciones públicas aumentaría al 72,4 % del PIB en 2022. Las previsiones de la primavera de 2021 de la Comisión presentan ratios más bajas de déficit (2,1 % del PIB) y de deuda (70,1 % del PIB), lo que refleja principalmente una mayor recuperación económica en 2022.

Sobre la base de las previsiones de la Comisión, el efecto presupuestario global, según se define anteriormente —incluyendo también el efecto sobre la demanda agregada que en 2022 se derivaría de las inversiones financiadas por el presupuesto nacional y el presupuesto de la UE, particularmente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia— se estima en el + 0.5 % del PIB¹¹. Se prevé que la contribución positiva de los gastos financiados por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y

¹⁰ En particular, el suavizado (cuatro años) de la inversión utilizado en el valor de referencia para el gasto no permite evaluar adecuadamente el apoyo presupuestario a la recuperación proporcionado por las inversiones financiadas a nivel nacional.

¹¹ Un signo negativo en el indicador corresponde a un incremento de los gastos primarios superior al crecimiento económico a medio plazo, lo que refleja una política presupuestaria expansionista.

Resiliencia y otros fondos de la UE aumente en 0,1 puntos porcentuales del PIB. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían una contribución contractiva equivalente a 0,2 puntos porcentuales del PIB¹². Se prevé que los gastos corrientes primarios financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos) proporcionen una contribución contractiva equivalente a 0,4 puntos porcentuales del PIB.

- (16) La calidad de las medidas presupuestarias de los Estados miembros resulta particularmente importante. Las reformas presupuestarias estructurales encaminadas a mejorar la composición de los presupuestos nacionales pueden respaldar el crecimiento potencial, crear el muy necesario margen de maniobra presupuestario y contribuir a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, especialmente teniendo en cuenta los retos en materia de cambio climático y asistencia sanitaria. Por el lado de los ingresos, la crisis de la COVID-19 ha reforzado la importancia de las reformas encaminadas a aumentar la eficiencia y la equidad de los sistemas de ingresos públicos. Por el lado de los gastos, se ha hecho aún más indispensable aumentar el nivel y la calidad de unas inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, que contribuyan al logro de los objetivos de fomentar el crecimiento potencial, la resiliencia económica y social y la doble transición ecológica y digital. Los planes de Recuperación y Resiliencia permitirán mejorar la composición de los presupuestos nacionales.
- (17) Según los planes presupuestarios a medio plazo del programa, el déficit de las administraciones públicas disminuiría, pasando del 2,1 % del PIB en 2023 al 1,7 % del PIB en 2024.

Sobre la base del programa, el saldo presupuestario global —incluyendo también el efecto sobre la demanda agregada que se derivaría de las inversiones financiadas por el presupuesto nacional y el presupuesto de la UE, particularmente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia— se estima en el 0,7 % del PIB en 2023 y 2024, por término medio. La contribución positiva de los gastos financiados por subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE debería mantenerse sin cambios. Las inversiones financiadas a nivel nacional tendrían una contribución contractiva equivalente a 0,1 puntos porcentuales del PIB¹³. Se prevé que los gastos corrientes primarios financiados a nivel nacional (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos) proporcionen una contribución contractiva equivalente a 0,5 puntos porcentuales del PIB.

La estimación actual para el crecimiento potencial nominal medio en un periodo de 10 años es del 3 %¹⁴. Sin embargo, esta estimación no incluye los efectos de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden fomentar el potencial de crecimiento de Finlandia.

- (18) Se prevé un aumento de la ratio de deuda de las administraciones públicas, del 73,9 % del PIB en 2023 al 74,7 % del PIB en 2024. Según el análisis más reciente de la sostenibilidad de su deuda¹⁵, se considera que Finlandia afronta unos riesgos bajos en lo relativo a la sostenibilidad a medio plazo de sus finanzas públicas.

¹² Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional aporten una contribución neutra.

¹³ Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional aporten una contribución neutra.

¹⁴ Estimación de la Comisión, aplicando la metodología común.

¹⁵ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Statistical Annex providing background data relevant for the assessment of the 2021 Stability and Convergence Programmes».

- (19) En vista del grado de incertidumbre actual, aún excepcionalmente elevado, las orientaciones de política presupuestaria seguirán siendo de naturaleza predominantemente cualitativa. Se deberán proporcionar orientaciones cuantificadas más precisas en 2022 para los años siguientes, cuando haya disminuido suficientemente el grado de incertidumbre.

El Consejo ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2021 y las medidas de seguimiento adoptadas por Finlandia para seguir la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020.

RECOMIENDA A FINLANDIA:

1. En 2022, mantener una política fiscal expansionista, en particular a través del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y preservar la inversión financiada a nivel nacional.
2. Cuando las condiciones económicas lo permitan, aplicar una política presupuestaria encaminada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y garantizar la sostenibilidad presupuestaria a medio plazo. Al mismo tiempo, fomentar la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.
3. Prestar especial atención a la composición de las finanzas públicas, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, y a la calidad de las medidas presupuestarias, a fin de garantizar una recuperación sostenible e integradora. Dar prioridad a las inversiones sostenibles y favorables al crecimiento, en particular aquellas que respalden la transición ecológica y digital. Conceder preferencia a las reformas presupuestarias estructurales que ayuden a financiar las prioridades de las políticas públicas y contribuyan a la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, reforzando también la cobertura, adecuación y sostenibilidad de los sistemas de protección sanitaria y social para todos.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo,
El Presidente*