

Bruselas, 24.5.2023
COM(2023) 626 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

**relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de Finlandia y por la que se emite
un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de Finlandia**

{SWD(2023) 626 final}

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de Finlandia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 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 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo², por el que se estableció el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Este Mecanismo proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para la realización de reformas e inversiones, lo que supone un impulso fiscal financiado por la Unión. En consonancia con las prioridades del Semestre Europeo, contribuye a la recuperación económica y social y a la realización de reformas e inversiones sostenibles, en particular para promover la transición ecológica y digital y reforzar la resiliencia de las economías de los Estados miembros. Asimismo, ayuda a fortalecer las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo, a mejorar la cohesión territorial dentro de la UE y a que prosiga la ejecución del pilar europeo de derechos sociales. La contribución financiera máxima por Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se actualizó el 30 de junio de 2022, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.
- (2) El 22 de noviembre de 2022, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2023³, marcando así el inicio del Semestre Europeo de

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

³ COM(2022) 780 final.

2023 para la coordinación de las políticas económicas. El 23 de marzo de 2023, el Consejo Europeo refrendó las prioridades del Estudio en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva. El 22 de noviembre de 2022, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta de 2023, en el que no señalaba a Finlandia como uno de los Estados miembros pueden presentar desequilibrios o pueden estar expuestos al riesgo de padecerlos, y para los cuales sería necesario un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de Finlandia para 2023. Asimismo, la Comisión adoptó una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue adoptada el 16 de mayo de 2023 por el Consejo, así como la propuesta de Informe Conjunto sobre el Empleo de 2023, en el que se analiza la aplicación de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales y que fue adoptada por el Consejo el 13 de marzo de 2023.

- (3) Aunque las economías de la UE están mostrando una notable resiliencia, el contexto geopolítico sigue teniendo una incidencia negativa. En tanto que la UE respalda de manera firme a Ucrania, su agenda de política económica y social se centra en reducir los efectos negativos de las perturbaciones energéticas a corto plazo, tanto para los hogares como para las empresas vulnerables, y en mantener los esfuerzos para contribuir a la consecución de la transición ecológica y digital, apoyar el crecimiento sostenible e inclusivo, salvaguardar la estabilidad macroeconómica y aumentar la resiliencia a medio plazo. También se centra en gran medida en aumentar la competitividad y la productividad de la UE.
- (4) El 1 de febrero de 2023, la Comisión publicó la Comunicación titulada «Un plan industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas⁴» con el fin de impulsar la competitividad de la industria de la UE con cero emisiones netas y apoyar la rápida transición hacia la neutralidad climática. El Plan complementa los esfuerzos que se están realizando en el marco del Pacto Verde Europeo y del plan REPowerEU. Su objetivo es crear un entorno más propicio para aumentar la capacidad de fabricación de la UE en relación con las tecnologías y productos de cero emisiones netas necesarios para cumplir los ambiciosos objetivos climáticos de la UE, así como garantizar el acceso a las materias primas fundamentales pertinentes, en particular mediante la diversificación del abastecimiento, la explotación adecuada de los recursos geológicos en los Estados miembros y la maximización del reciclado de materias primas. El Plan se basa en cuatro pilares: un marco regulador previsible y simplificado, un acceso acelerado a la financiación, una mejora de las capacidades y un comercio abierto para unas cadenas de suministro resilientes. El 16 de marzo de 2023, la Comisión publicó también la Comunicación titulada «Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030»⁵, estructurada en torno a nueve factores que se refuerzan mutuamente, con el objetivo de trabajar en pos de un marco normativo que favorezca al crecimiento. La Comunicación establece prioridades políticas destinadas a garantizar activamente mejoras estructurales, inversiones bien enfocadas y medidas normativas para la competitividad a largo plazo de la UE y sus Estados miembros. Las recomendaciones que figuran a continuación contribuyen a abordar estas prioridades.

⁴ COM(2023) 62 final.

⁵ COM(2023) 168 final.

- (5) En 2023, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas sigue evolucionando en consonancia con la aplicación del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. La plena ejecución de los planes de recuperación y resiliencia sigue siendo esencial para cumplir las prioridades políticas en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes abordan la totalidad o una parte significativa de las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los últimos años. Las recomendaciones específicas por país de 2019, 2020 y 2022 siguen siendo igual de pertinentes también para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241.
- (6) El Reglamento relativo a REPowerEU⁶, adoptado el 27 de febrero de 2023, tiene por objeto eliminar rápidamente la dependencia de la UE de las importaciones de combustibles fósiles de Rusia. Esto contribuirá a la seguridad energética y a la diversificación del suministro energético de la UE y aumentará la implantación de las energías renovables, la capacidad de almacenamiento de energía y la eficiencia energética. El Reglamento permite a los Estados miembros incluir un nuevo capítulo de REPowerEU en sus planes nacionales de recuperación y resiliencia con el fin de financiar reformas e inversiones clave que contribuirán a alcanzar los objetivos de REPowerEU. También contribuirán a impulsar la competitividad de la industria de cero emisiones netas de la UE, tal como se indica en el Plan Industrial del Pacto Verde para la era de cero emisiones netas, y a poner en práctica las recomendaciones específicas por país en materia de energía dirigidas a los Estados miembros en 2022 y, en su caso, en 2023. El Reglamento relativo a REPowerEU introduce una nueva categoría de ayuda financiera no reembolsable, facilitada a los Estados miembros para financiar nuevas reformas e inversiones relacionadas con la energía en el marco de sus respectivos planes de recuperación y resiliencia.
- (7) El 8 de marzo de 2023, la Comisión adoptó una Comunicación en la que se proporcionan orientaciones para la política fiscal en 2024. Su objetivo es apoyar la elaboración de los programas de estabilidad y convergencia de los Estados miembros y así reforzar la coordinación de las políticas⁷. La Comisión recordó que la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se desactivará a finales de 2023 y abogó por unas políticas fiscales en 2023-2024 que garanticen la sostenibilidad de la deuda a medio plazo y aumenten el potencial de crecimiento de manera sostenible. Se invitó a los Estados miembros a que explicaran en sus programas de estabilidad y convergencia de 2023 el modo en que sus planes de política fiscal garantizarán el respeto del valor de referencia del déficit del 3 % del PIB y una reducción de la deuda verosímil y continuada o su mantenimiento en niveles prudentes a medio plazo. La Comisión invitó a los Estados miembros a eliminar gradualmente las medidas fiscales nacionales introducidas para proteger a los hogares y las empresas de la perturbación en los precios de la energía, empezando por las menos específicas. Indicó que, si fuera necesario prorrogar las medidas de apoyo en respuesta a nuevas presiones de los precios de la energía, los Estados miembros deberían orientarlas mucho mejor que en el pasado a los hogares y las empresas

⁶ Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de febrero de 2023 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE (DO L 63 de 28.2.2023, p. 1).

⁷ COM(2023) 141 final.

vulnerables. La Comisión propuso que las recomendaciones de política fiscal se cuantificaran y diferenciaban y se formularan sobre la base del gasto primario neto, tal como se propone en su Comunicación sobre las orientaciones para una reforma del marco de gobernanza económica de la UE⁸. Recomendó que todos los Estados miembros sigan protegiendo las inversiones financiadas a nivel nacional y garanticen la absorción efectiva del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, también desde la perspectiva de las transiciones ecológica y digital. La Comisión indicó que propondrá al Consejo la apertura de procedimientos de déficit excesivo basados en el déficit en la primavera de 2024 sobre la base de los datos de ejecución de 2023, con arreglo a la legislación vigente.

- (8) El 26 de abril de 2023, la Comisión presentó propuestas legislativas para la ejecución de una reforma exhaustiva de las normas de gobernanza económica de la UE. El objetivo principal de las propuestas es reforzar la sostenibilidad de la deuda pública y promover un crecimiento sostenible e inclusivo en todos los Estados miembros a través de reformas e inversión. Las propuestas tienen por objeto proporcionar a los Estados miembros un mayor control sobre el diseño de sus planes a medio plazo, estableciendo al mismo tiempo un régimen de aplicación más estricto para garantizar que los Estados miembros cumplan los compromisos asumidos en sus planes fiscales y estructurales a medio plazo. El objetivo es que la labor legislativa concluya en 2023.
- (9) El 27 de mayo de 2021, Finlandia presentó su Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. De conformidad con el artículo 19 del Reglamento (UE) 2021/241, la Comisión evaluó la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la coherencia del plan de recuperación y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación del anexo V de dicho Reglamento. El 29 de octubre de 2021, el Consejo adoptó su Decisión relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Finlandia⁹. El desembolso de los tramos está supeditado a una decisión de la Comisión, adoptada de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, por la que se establezca que Finlandia ha cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos pertinentes enunciados en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se ha frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores.
- (10) El 23 de marzo de 2023, Finlandia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2023 y su Programa de Estabilidad de 2023, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1466/97. Teniendo en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han valorado conjuntamente. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2023 refleja también el informe semestral de Finlandia sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia.
- (11) La Comisión publicó el informe por país de 2023 correspondiente a Finlandia¹⁰ el 24 de mayo de 2023. En él se evaluaban los avances realizados por Finlandia para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas por el Consejo entre 2019 y 2022, y se hacía balance de la ejecución del plan de recuperación

⁸ COM(2022) 583 final.

⁹ Decisión de Ejecución del Consejo, de 25 de octubre de 2021, relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Finlandia (ST 12524/21; ST 12524/21 ADD 1).

¹⁰ SWD(2023) 626 final.

y resiliencia por parte de Finlandia. Sobre la base de este análisis, el informe por país señalaba las deficiencias con respecto a los retos que no se abordan, o solo se abordan parcialmente en el plan de recuperación y resiliencia, así como los retos nuevos y emergentes. Asimismo, evaluaba los avances de Finlandia en la aplicación del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la UE en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

- (12) Sobre la base de los datos validados por Eurostat¹¹, el déficit de las administraciones públicas de Finlandia disminuyó del 2,8 % del PIB en 2021 al 0,9 % en 2022, mientras que la deuda de las administraciones públicas aumentó del 72,6 % del PIB a finales de 2021 al 73,0 % a finales de 2022. El 24 de mayo de 2023, la Comisión publicó un informe en virtud del artículo 126, apartado 3, del TFUE¹². El informe analizaba la situación presupuestaria de Finlandia, ya que su deuda pública de 2022 superaba el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y no respetaba el valor de referencia de reducción de la deuda. El informe concluía que no se cumplía el criterio de déficit. En línea con la Comunicación de 8 de marzo de 2023¹³, la Comisión no propuso incoar nuevos procedimientos de déficit excesivo en la primavera de 2023; en cambio, declaró que propondrá al Consejo la apertura de procedimientos de déficit excesivo basados en el déficit en la primavera de 2024 sobre la base de los datos de ejecución de 2023. Finlandia debe tenerlo en cuenta en la ejecución de su presupuesto de 2023 y en la preparación del proyecto de plan presupuestario para 2024.
- (13) El saldo de las administraciones públicas se ha visto afectado por las medidas de política fiscal adoptadas para mitigar las repercusiones económicas y sociales del aumento de los precios de la energía. En 2022, entre las medidas que provocan una reducción de los ingresos figuraba un aumento temporal de los gastos de desplazamiento al trabajo deducibles y un aumento de las deducciones fiscales de los hogares en las renovaciones de los sistemas de calefacción, mientras que las medidas de aumento del gasto incluían un aumento del índice de prestaciones sociales y el pago de prestaciones adicionales por hijo, con el objetivo de mejorar el poder adquisitivo de los hogares con bajos ingresos y hacer frente a los costes inducidos por la inflación. La Comisión estima el coste presupuestario neto de estas medidas en el 0,1 % del PIB en 2022. El saldo de las administraciones públicas también se ha visto afectado por el coste presupuestario de la protección temporal a las personas desplazadas procedentes de Ucrania, que se estima en el 0,1 % del PIB en 2022. Al mismo tiempo, el coste estimado de las medidas temporales de emergencia contra la COVID-19 se redujo al 0,2 % del PIB en 2022, frente al 2,0 % en 2021.
- (14) El 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a Finlandia¹⁴ que mantuviera en 2022 una orientación fiscal expansiva, en particular a través del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y que preservara la inversión financiada a nivel nacional.

¹¹ Euroindicadores de Eurostat, 47/2023, 21.4.2023.

¹² COM(2023) 631 final, de 24.5.2023.

¹³ COM(2023) 141 final, de 8.3.2023.

¹⁴ Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Finlandia (DO C 304 de 29.7.2021, p. 126).

- (15) Según las estimaciones de la Comisión, la orientación de la política fiscal¹⁵ en 2022 fue globalmente neutra, en el $-0,1\%$ del PIB, como recomendaba el Consejo. Asimismo, tal como recomendaba el Consejo, Finlandia siguió apoyando la recuperación con inversiones financiadas por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Los gastos financiados con subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE ascendieron al $0,3\%$ del PIB en 2022 (el $0,2\%$ en 2021). Las inversiones financiadas a escala nacional tuvieron un efecto expansivo de 0,0 puntos porcentuales en la orientación de la política fiscal¹⁶. Por consiguiente, Finlandia preservó las inversiones financiadas a escala nacional, tal y como recomendó el Consejo. Al mismo tiempo, el incremento del gasto corriente primario financiado a escala nacional (neto de las nuevas medidas relativas a los ingresos) supuso un efecto globalmente neutro de 0,1 puntos porcentuales en la orientación de la política fiscal. Por lo tanto, Finlandia mantuvo suficientemente bajo control el incremento del gasto corriente financiado a escala nacional.
- (16) El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa de Estabilidad es realista tanto en 2023 como en 2024. El Gobierno prevé que el PIB real se contraiga ligeramente en un $0,2\%$ en 2023, para después aumentar un $1,3\%$ en 2024. En cambio, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2023 proyectan un crecimiento del PIB real del $0,2\%$ en 2023 y el $1,4\%$ en 2024. Ambos conjuntos de previsiones apuntan a que la exportación neta sea el principal motor de crecimiento en 2023, mientras que en 2024 se prevé una mejora más generalizada de los resultados económicos a medida que se recupere también la demanda interna.
- (17) En su Programa de Estabilidad de 2023, el Gobierno espera que la ratio de déficit de las administraciones públicas aumente al $2,6\%$ del PIB en 2023. El aumento en 2023 refleja principalmente la indexación de las prestaciones sociales, la financiación de la administración central a las autoridades locales, el incremento de los gastos de intereses, así como el gasto adicional en defensa y las inversiones relacionadas con la I+D. De acuerdo con el Programa, se espera que la ratio de deuda de las administraciones públicas sobre el PIB aumente del $73,0\%$ a finales de 2022 al $74,4\%$ a finales de 2023. Las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión contemplan un déficit público del $2,6\%$ del PIB para 2023. Estas cifras están en consonancia con el déficit previsto en el Programa de Estabilidad. Según las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión, la ratio de deuda de las administraciones públicas sobre el PIB será menor, situándose en el $73,9\%$ a finales de 2023. La diferencia se debe al deflactor ligeramente superior proyectado en las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión.
- (18) Se prevé que el saldo de las administraciones públicas en 2023 siga viéndose afectado por las medidas fiscales adoptadas para mitigar las repercusiones económicas y sociales del aumento de los precios de la energía. Se trata de medidas prorrogadas de 2022 (en particular: aumentos adicionales temporales de los gastos de desplazamiento

¹⁵ La orientación de la política fiscal se mide por la variación del gasto primario (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos), excluidas las medidas de emergencia temporales relacionadas con la crisis de la COVID-19, pero incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, en relación con el crecimiento potencial a medio plazo. Para más detalles, véase el recuadro 1 de las Tablas Estadísticas Fiscales.

¹⁶ Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto expansivo de 0,2 puntos porcentuales del PIB.

al trabajo deducibles y las deducciones fiscales de los hogares en las renovaciones de los sistemas de calefacción) y nuevas medidas como los reembolsos temporales de las facturas de la electricidad y los créditos fiscales sobre la electricidad, así como una reducción temporal del tipo de IVA sobre la electricidad. El coste de estas medidas se compensa en parte con impuestos sobre los beneficios extraordinarios de los proveedores de energía, a saber, un impuesto temporal sobre los beneficios de las empresas eléctricas. Teniendo en cuenta estos ingresos, el coste presupuestario neto de las medidas de apoyo se estima en las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión en el 0,3 % del PIB en 2023¹⁷. La mayoría de las medidas de 2023 no parecen estar dirigidas a los hogares o empresas más vulnerables y no preservan plenamente la señal de precios para reducir la demanda de energía y aumentar la eficiencia energética. En consecuencia, el importe de las medidas de apoyo específicas, que debe tenerse en cuenta en la evaluación del cumplimiento de la recomendación para 2023, se estima en las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión en el 0,1 % del PIB en 2023 (frente al 0,0 % del PIB en 2022). Se prevé que el coste presupuestario de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania aumente en 0,2 puntos porcentuales del PIB en comparación con 2022.

- (19) El 12 de julio de 2022, el Consejo recomendó¹⁸ a Finlandia que adoptara medidas para garantizar que, en 2023, el aumento del gasto primario corriente financiado a escala nacional se ajuste a una orientación general neutra de la política fiscal¹⁹, teniendo en cuenta la continuación del apoyo temporal y específico a los hogares y las empresas más vulnerables frente a las subidas de los precios de la energía y a las personas que huyen de Ucrania. Finlandia debe estar dispuesta a ajustar sus gastos corrientes a la cambiante situación. Asimismo, se recomendó a Finlandia que aumentara la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética teniendo en cuenta la iniciativa REPowerEU, utilizando también el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión.
- (20) En 2023, las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión prevén que la orientación de la política fiscal sea expansiva (– 1,0 % del PIB), en un contexto de elevada inflación. Esto sigue a una orientación fiscal globalmente neutra en 2022 (– 0,1 % del PIB). Se prevé que en 2023 el incremento del gasto corriente primario financiado a escala nacional (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos) tenga un efecto expansivo del 0,6 % del PIB en la orientación de la política fiscal. Esto incluye el aumento del coste de las medidas de apoyo específicas para los hogares y las empresas más vulnerables a los aumentos de los precios de la energía. Incluye, asimismo, unos costes más elevados para ofrecer protección temporal a las personas desplazadas procedentes de Ucrania (el 0,2 % del PIB). El efecto expansivo del gasto primario corriente neto financiado a escala nacional se debe, por tanto, parcialmente, al apoyo específico a los hogares y las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía y a las personas que huyen de Ucrania. El

¹⁷ La cifra representa el nivel de coste presupuestario anual de esas medidas, incluidos los ingresos y los gastos corrientes, así como las medidas relativas a los gastos de capital, en su caso.

¹⁸ Recomendación del Consejo, de 12 de julio de 2022, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Finlandia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2022 de Finlandia (DO C 334 de 1.9.2022, p. 213).

¹⁹ Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión, el crecimiento potencial de la producción a medio plazo (media de diez años) de Finlandia, que se utiliza para medir la orientación de la política fiscal, se estima en el 5,6 % en términos nominales.

crecimiento expansivo del gasto corriente primario financiado a escala nacional (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos) también está impulsado por la indexación de las prestaciones sociales, la financiación de la administración central a las autoridades locales y el gasto adicional en defensa y las inversiones relacionadas con la I+D. En resumen, el crecimiento previsto del gasto primario corriente financiado a escala nacional no está en consonancia con la Recomendación del Consejo. El gasto financiado mediante subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE ascendió al 0,4 % del PIB en 2023, mientras que las inversiones financiadas a escala nacional aportaron un efecto expansivo a la orientación de la política fiscal de 0,4 puntos porcentuales²⁰. Por tanto, Finlandia tiene previsto financiar inversiones adicionales a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, y se prevé que preserve las inversiones financiadas a escala nacional. Planea financiar la inversión pública para las transiciones ecológica y digital y para la seguridad energética, como las subvenciones para la sustitución de calderas de gasóleo y para puntos de recarga de vehículos eléctricos, y redes eléctricas, y el proyecto *Digirail* destinado a renovar el sistema de control ferroviario, el portal *Virtual Finland* (Finlandia Virtual) para facilitar la inmigración basada en el trabajo y el proyecto economía en tiempo real, destinado a digitalizar las transacciones empresariales, que están financiados en parte con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y a otros fondos de la UE.

- (21) De acuerdo con el Programa de Estabilidad, se espera que el déficit de las administraciones públicas se mantenga en el 2,6 % del PIB en 2024. Está previsto que el crecimiento de los ingresos fiscales se ralentice, mientras que los gastos por intereses serán más elevados. El Programa prevé que la ratio entre la deuda de las administraciones públicas y el PIB aumente hasta el 76,9 % a finales de 2024. Sobre la base de las medidas políticas conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión indican un déficit público del 2,6 % del PIB en 2024. Estas cifras están en consonancia con el déficit previsto en el Programa. Según las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión, la ratio de deuda de las administraciones públicas sobre el PIB será menor, situándose en el 76,2 % a finales de 2024.
- (22) El Programa de Estabilidad prevé la eliminación progresiva de todas las medidas de apoyo a la energía en 2024. La Comisión asume actualmente que las medidas de apoyo a la energía se suprimirán totalmente en 2024. Ello depende de que no se produzcan nuevos aumentos del precio de la energía.
- (23) El Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo exige una mejora anual del saldo presupuestario estructural hacia el objetivo a medio plazo de un 0,5 % del PIB como valor de referencia²¹. Teniendo en cuenta las consideraciones de sostenibilidad presupuestaria²², sería adecuada una mejora del saldo estructural de al menos el 0,3 %

²⁰ Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto expansivo de 0,0 puntos porcentuales del PIB.

²¹ Véase el artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo, que también exige un ajuste superior al 0,5 % del PIB para los Estados miembros con una deuda pública superior al 60 % del PIB, o con riesgos más pronunciados de sostenibilidad de la deuda.

²² La Comisión estimó que Finlandia necesitaría un aumento medio anual del saldo estructural primario en porcentaje del PIB de 0,2 puntos porcentuales para lograr una reducción plausible de la deuda o garantizar que la deuda pública se mantenga en niveles prudentes a medio plazo. Esta estimación se basó en las previsiones de otoño de 2022 de la Comisión. El punto de partida de esta estimación fue el

del PIB para 2024. Para garantizar dicha mejora, el incremento del gasto primario neto financiado a escala nacional en 2024 no debería superar el 2,2 %, tal como se refleja en la presente Recomendación. Al mismo tiempo, las restantes medidas de apoyo a la energía (estimadas actualmente por la Comisión en el 0,3 % del PIB en 2023) deben suprimirse gradualmente, en función de la evolución del mercado de la energía y empezando por las menos específicas, y el ahorro correspondiente debe utilizarse para reducir el déficit público. Según las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión, el incremento de los gastos corrientes primarios netos financiados a escala nacional en 2023 no se ajusta a la Recomendación del Consejo. Si esto se confirma, sería apropiado un menor incremento del gasto primario neto en 2024.

- (24) Suponiendo que no se modifiquen las políticas, las previsiones de la primavera de 2023 de la Comisión estiman que el gasto primario neto financiado a escala nacional crezca un 2,8 % en 2024, lo que supera la tasa de crecimiento recomendada.
- (25) Según el Programa, se espera que la inversión pública permanezca estable en el 4,5 % del PIB en 2023 y 2024. Esto refleja un aumento de la inversión financiada a escala nacional y de la inversión financiada por la UE, concretamente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. El Programa se refiere a reformas e inversiones que se espera que contribuyan a la sostenibilidad fiscal y a un crecimiento sostenible e integrador. Entre ellas, la reforma de los servicios sanitarios y sociales, que también forma parte del Plan de Recuperación y Resiliencia, aunque las estimaciones sobre los futuros ahorros que dicha reforma produciría son todavía inciertas.
- (26) El Programa de Estabilidad traza una senda fiscal a medio plazo hasta 2027. Según el programa, se espera que el déficit de las administraciones públicas aumente hasta el 3,1 % del PIB en 2025 y posteriormente experimente un ligero descenso hasta el 2,9 % en 2026. Por consiguiente, se prevé que el déficit de las administraciones públicas se sitúe por debajo del 3 % del PIB en 2026. De acuerdo con el Programa, se espera que la ratio de deuda de las administraciones públicas sobre el PIB aumente del 76,9 % a finales de 2024 al 80,7 % a finales de 2026.
- (27) Finlandia cuenta con un sistema de protección social eficaz e inclusivo que ofrece un elevado nivel de asistencia social, pero es complejo e incluye algunas trampas de incentivos. En 2020, se encargó a una comisión parlamentaria específica el diseño de la reforma del sistema de seguridad social para 2027. En enero de 2022 la Comisión publicó los resultados de su labor de catalogación de problemas y, en enero de 2023 presentó su informe provisional que incluía treinta y una propuestas de estudios, redacción legislativa y proyectos de desarrollo para futuros gobiernos. Los siguientes pasos incluirían el inicio de la labor legislativa para racionalizar el sistema y aumentar los incentivos al trabajo, al tiempo que se preserva la protección social y se aumenta la tasa de empleo. La continuación de la labor de reforma del sistema de seguridad social es importante para apoyar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.
- (28) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), y con el anexo V, criterio 2.2, del Reglamento (UE) 2021/241, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. La ejecución del plan de recuperación y resiliencia de Finlandia está en curso. Sin embargo, todavía no se han firmado las disposiciones operativas

déficit y la deuda públicos previstos para 2024, que suponían la retirada de las medidas de apoyo a la energía en 2024.

entre la Comisión y Finlandia. Este paso es necesario para la presentación de la primera solicitud de pago con arreglo al plan de recuperación y resiliencia y para que Finlandia pueda alcanzar el calendario acordado en lo que se refiere a las solicitudes de pago. Finlandia presentó una modificación de su plan en enero de 2023, que fue aprobada por el Consejo el 14 de marzo de 2023. Esta modificación se realizó en el contexto de la actualización de la contribución financiera máxima a la que podían optar los Estados miembros con cargo al Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y consistió en reducir proporcionalmente la financiación en los cuatro pilares del plan. Para atender a la financiación en el marco de REPowerEU, está prevista otra modificación del PRR en 2023. La rápida inclusión del nuevo capítulo de REPowerEU en el plan de recuperación y resiliencia permitirá financiar reformas e inversiones adicionales en apoyo de los objetivos estratégicos de Finlandia en el ámbito de la energía y la transición ecológica. La participación sistemática y efectiva de las autoridades locales y regionales, los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo importante para la ejecución satisfactoria del plan de recuperación y resiliencia, así como de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de lo que aquel abarca, a fin de garantizar una amplia asunción del programa de políticas en su conjunto.

- (29) La Comisión aprobó los documentos de programación de la política de cohesión de Finlandia en 2022. Resulta fundamental avanzar en la rápida ejecución de los programas de la política de cohesión de manera complementaria y en sinergia con el plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU, para lograr la transición ecológica y digital, aumentar la resiliencia económica y social y propiciar un desarrollo territorial equilibrado en Finlandia.
- (30) Además de los retos económicos y sociales de los que se ocupa el plan de recuperación y resiliencia, Finlandia se enfrenta a algunos retos adicionales relacionados con la escasez de personal cualificado, las políticas de educación y formación, la política energética y la transición ecológica.
- (31) Aunque el mercado laboral finlandés registró buenos resultados en 2022, el número de puestos vacantes ha aumentado rápidamente, reflejando la inadecuación de las cualificaciones y la escasez de mano de obra en distintos sectores, en particular, los sectores de los servicios, la construcción, las TIC y la tecnología, la educación, la sanidad y la asistencia social. La oferta de mano de obra cualificada se ve limitada por el número relativamente bajo de titulados de la enseñanza superior en los ámbitos de especialización más demandados en el mercado laboral, así como por el nivel relativamente bajo de inmigración laboral. Al mismo tiempo, el número de personas de edades comprendidas entre los veinticinco y los treinta y cuatro años con un título de educación terciaria es inferior a la media de la UE. La escasez de mano de obra y de personal cualificado supone un problema para la competitividad y el crecimiento a largo plazo de Finlandia, que se verá agravado con el envejecimiento de la población, la relativamente baja movilidad laboral regional y el aumento de la demanda de nuevas capacidades en el contexto de la transición ecológica y digital.
- (32) La nueva Ley del clima de Finlandia, que entró en vigor el 1 de julio de 2022, fija en la legislación nacional el objetivo de Finlandia de convertirse en la primera sociedad del bienestar sin combustibles fósiles de aquí a 2035, y establece objetivos climáticos para 2030, 2040 y 2050. Sin embargo, la economía finlandesa sigue siendo una de las de mayor consumo de energía de la UE. Los sectores de la energía, la industria, el transporte y la construcción son los primeros que deberán contribuir a una reducción significativa de las emisiones de gases de efecto invernadero. En 2021, las fuentes de

energía renovables representaron una parte importante de la combinación energética de Finlandia, alcanzando el 43 %, seguidas del petróleo que alcanzó el 24 %, la energía nuclear, el 17 % y el carbón, el 9 %. Rusia sigue siendo una fuente importante de combustible nuclear. El consumo de gas natural en Finlandia disminuyó un 56 % en el período comprendido agosto de 2022 y marzo de 2023, en comparación con el consumo medio de gas durante el mismo período de los cinco últimos años, superando el objetivo de reducción del 15 %. Finlandia podría seguir trabajando para reducir temporalmente la demanda de gas hasta el 31 de marzo de 2024²³.

- (33) Entre los desafíos que deben superarse para alcanzar los objetivos climáticos a largo plazo figuran el déficit considerable de inversión pública y privada y las demoras relacionadas con el despliegue de inversiones en energías renovables, provocadas por los atrasos en la tramitación de solicitudes de permisos medioambientales. Se requiere una mayor simplificación de los procedimientos de concesión de permisos para reducir el número de proyectos energéticos pendientes y facilitar otras inversiones prioritarias.
- (34) Los elevados precios de la energía y los ambiciosos objetivos climáticos requieren inversiones más rápidas y cuantiosas en materia de descarbonización. A pesar de que la venta de vehículos eléctricos ha aumentado con más rapidez de la prevista, es poco probable que la inversión necesaria para un ulterior despliegue, en particular, la electrificación de los vehículos pesados, se produzca en condiciones de mercado debido a las largas distancias y a las zonas escasamente pobladas que caracterizan Finlandia. Aproximadamente el 40 % de la red ferroviaria está sin electrificar.
- (35) Para mejorar la seguridad del suministro, podría reforzarse el transporte nacional de electricidad. La energía renovable se produce, cada vez más, lejos de los centros de consumo. Si bien Finlandia ha actuado con decisión para reducir su dependencia de las importaciones de petróleo, carbón y gas de Rusia, una de las dos centrales nucleares finlandesas sigue dependiendo totalmente del combustible ruso. Se precisan fuertes interconexiones entre Finlandia y los países vecinos, a fin de garantizar el buen funcionamiento del mercado de la electricidad en toda la región y aumentar la contribución prevista de las energías renovables en la combinación energética.
- (36) La escasez de mano de obra y de personal cualificado en sectores y ocupaciones clave para la transición ecológica, como la industria manufacturera y el despliegue y mantenimiento de tecnologías de cero emisiones netas, está creando cuellos de botella en la transición hacia una economía de cero emisiones netas. En 2022, se notificó escasez de mano de obra en Finlandia para treinta y siete ocupaciones que requerían capacidades o conocimientos específicos para la transición ecológica, por ejemplo, trabajadores especializados en aislamientos, ingenieros civiles y fontaneros e instaladores de tuberías. Para reducir la escasez de personal cualificado y promover la inclusión y la reasignación de la mano de obra, es fundamental disponer de unos sistemas de educación y formación de alta calidad que respondan a las necesidades cambiantes del mercado laboral, y aplicar medidas específicas de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional. A fin de aprovechar la oferta de mano de obra no utilizada, estas medidas deben ser accesibles, en particular para las personas y en los sectores y regiones más afectados por la transición ecológica.

²³ Reglamento (UE) 2022/1369 del Consejo y Reglamento (UE) 2023/706 del Consejo.

- (37) A la luz de la evaluación de la Comisión, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2022 y su dictamen²⁴ se refleja en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (38) Habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus planes de recuperación y resiliencia, para: i) preservar la sostenibilidad de la deuda y abstenerse de prestar un apoyo generalizado a la demanda agregada en 2023, orientar mejor las medidas de política fiscal adoptadas para mitigar los efectos de los elevados precios de la energía y reflexionar sobre formas adecuadas de reducir paulatinamente el apoyo a medida que disminuyan las presiones de los precios de la energía; ii) mantener una elevada inversión pública y promover la inversión privada para apoyar la transición ecológica y digital; iii) apoyar una evolución salarial que mitigue la pérdida de poder adquisitivo y al mismo tiempo limite los efectos de segunda ronda sobre la inflación, seguir mejorando las políticas activas del mercado de trabajo y responder a la escasez de personal cualificado; iv) mejorar el entorno empresarial y asegurarse de que el apoyo a las empresas en materia energética sea rentable, temporal, esté dirigido a empresas viables y mantenga los incentivos para la transición ecológica; y v) preservar la estabilidad macrofinanciera y supervisar los riesgos, al tiempo que se sigue trabajando en la culminación de la unión bancaria. En el caso de Finlandia, las recomendaciones 1, 2, 3 y 4 contribuyen a la aplicación de la primera, segunda y tercera recomendaciones para la zona del euro.

RECOMIENDA a Finlandia que tome medidas en 2023 y 2024 con el fin de:

1. Suprimir las medidas de apoyo a la energía en vigor para finales de 2023, utilizando los ahorros correspondientes para reducir el déficit público. En caso de que nuevos aumentos de los precios de la energía requieran medidas de apoyo, garantizar que estas se destinen a proteger a los hogares y las empresas vulnerables, sean fiscalmente asequibles y mantengan los incentivos para el ahorro de energía.

Garantizar una política fiscal prudente, en particular limitando el aumento nominal del gasto primario neto financiado a escala nacional en 2024 a un máximo del 2,2 %.

Preservar las inversiones públicas financiadas a escala nacional y garantizar la absorción efectiva de las subvenciones del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la UE, en particular para fomentar las transiciones ecológica y digital.

Para el período posterior a 2024, seguir aplicando una estrategia fiscal a medio plazo de saneamiento gradual y sostenible, combinada con inversiones y reformas que propicien un mayor crecimiento sostenible, a fin de alcanzar una situación presupuestaria prudente a medio plazo.

Proceder con la reforma de la seguridad social, para aumentar la eficiencia del sistema de prestaciones sociales, lo cual mejoraría los incentivos en favor del empleo y también respaldaría la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas.

²⁴ Con arreglo al artículo 5, apartado 2 y el artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.

2. Continuar la aplicación constante de su plan de recuperación y resiliencia revisado y finalizar con prontitud el capítulo de REPowerEU, con vistas a iniciar rápidamente su ejecución. Proseguir la rápida ejecución de los programas de la política de cohesión, en estrecha complementariedad y sinergia con el plan de recuperación y resiliencia.
3. Abordar la escasez de mano de obra y personal cualificado mediante el reciclaje y la mejora de las capacidades de la mano de obra y ampliar la oferta de educación superior, en particular en los ámbitos de especialización más demandados en el mercado laboral.
4. Reducir la dependencia general en los combustibles fósiles acelerando el despliegue de las energías renovables, en particular mediante una mayor simplificación de los procedimientos de concesión de permisos e impulsar la inversión pública y privada en la descarbonización de la industria y el transporte, también mediante la electrificación. Desarrollar infraestructuras energéticas para aumentar la seguridad del suministro, en particular mediante el refuerzo del transporte de electricidad. Intensificar los esfuerzos políticos destinados a proporcionar y adquirir las capacidades necesarias para la transición ecológica.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*