



Bruselas, 5.6.2019
COM(2019) 514 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

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

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

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el Dictamen del Comité de Empleo,

Visto el Dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el Dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el Dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 21 de noviembre de 2018, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, 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 el 21 de marzo de 2019. El 21 de noviembre de 2018, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Letonia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue ratificada por el Consejo Europeo el 21 de marzo de 2019. El 9 de abril de 2019, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro»).

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

- (2) Al ser un Estado miembro cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de la unión económica y monetaria, Letonia debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación para la zona del euro, como se refleja en las recomendaciones 1 a 4. En particular, centrar la política económica relacionada con la inversión en los ámbitos indicados y en medidas destinadas a mejorar las capacidades contribuirá a dar efecto a la primera recomendación para la zona del euro en lo que respecta a las mejoras de la productividad para reequilibrar la zona del euro, y las medidas fiscales contribuirán a dar efecto a la tercera recomendación para la zona del euro en lo que respecta al funcionamiento del mercado de trabajo.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Letonia² fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por Letonia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años anteriores y los avances de Letonia hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (4) El 15 de abril de 2019, Letonia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019, y el 17 de abril de 2019, su Programa de Estabilidad de 2019. A fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos Programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) 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 Consejo³, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones del Consejo pertinentes, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su acuerdo de asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica⁴.
- (6) Letonia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé una mejora del saldo presupuestario desde un déficit del 1,0 % del PIB en 2018 hasta un déficit del 0,5 % del PIB en 2019 y del 0,4 % del PIB en 2020 y 2021⁵. Basándose en el saldo estructural recalculado⁶, se prevé alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo, fijado en un déficit del 1 % del PIB en términos estructurales, en 2019, teniendo en cuenta el margen vinculado a la aplicación de las reformas estructurales para las que se ha concedido una desviación temporal. Según el Programa de Estabilidad de 2019, se espera que la ratio deuda pública / PIB se reduzca hasta el 33,1 % del PIB para 2022. Las previsiones relativas al crecimiento del PIB del

² SWD(2019) 1013 final.

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

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵

⁶ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

Programa de Estabilidad de 2019 son verosímiles. Los riesgos para la situación presupuestaria son equilibrados.

- (7) El 13 de julio de 2018, el Consejo recomendó que Letonia alcanzara su objetivo presupuestario a medio plazo en 2019, teniendo en cuenta los márgenes vinculados a la aplicación de las reformas estructurales para las que se concede una desviación temporal. Esto es coherente con una tasa máxima de crecimiento nominal del gasto público primario neto⁷ del 4,8 % en 2019, lo que corresponde a una mejora en el saldo estructural del 0,2 % del PIB. Según indican las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se espera que Letonia se acerque a su objetivo presupuestario a medio plazo, teniendo en cuenta el margen vinculado a la aplicación de las reformas estructurales para las que se concede una desviación temporal. Así pues, la actual evaluación indica que existe un riesgo de cierta desviación en 2019. Al mismo tiempo, la tasa prevista de crecimiento nominal del gasto público primario neto apuntaría actualmente a un riesgo de desviación significativa del objetivo en 2019. Si la previsión del saldo estructural deja de situarse en las cercanías del objetivo presupuestario a medio plazo, teniendo en cuenta el margen vinculado a la aplicación de las reformas estructurales para las que se concede una desviación temporal, en futuras ediciones la evaluación global tendrá que tener en cuenta la posibilidad de desviación de dicho objetivo.
- (8) En 2020, en vista de la previsión de una brecha de producción del 1,3 % en Letonia, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debería exceder del 3,5 %, en consonancia con el ajuste estructural del 0,5 % del PIB derivado de la matriz de exigencias de ajuste consensuada en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Según indican las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión para el supuesto de que no se produzca un cambio de políticas, se espera que Letonia se acerque a su objetivo presupuestario a medio plazo. Así pues, la actual evaluación indica que existe un riesgo de cierta desviación en 2020. Al mismo tiempo, la tasa prevista de crecimiento nominal del gasto público primario neto apuntaría actualmente a un riesgo de desviación significativa del objetivo en 2020. Si la proyección del saldo estructural deja de situarse en las cercanías del objetivo presupuestario a medio plazo, en futuras ediciones la evaluación global tendrá que tener en cuenta la posibilidad de desviación de dicho objetivo. En general, el Consejo considera que Letonia ha de estar preparada para adoptar nuevas medidas a partir de 2019 a fin de cumplir las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (9) Los ingresos fiscales de Letonia, expresados como porcentaje del producto interior bruto, son inferiores a la media de la Unión y limitan en cierta medida la prestación de servicios públicos, en particular la asistencia sanitaria, y la inclusión social. El capital y el patrimonio están sometidos a una imposición relativamente baja, y la congelación de los valores en los que se basa el cálculo de los impuestos sobre el suelo y el patrimonio va a seguir reduciendo la recaudación correspondiente. Al mismo tiempo, la carga fiscal sobre el trabajo sigue siendo alta para los trabajadores con salarios bajos en comparación con la media de la Unión Europea, a pesar de haberse reducido. La

⁷ El gasto público primario neto se compone del gasto público total, excluidos los gastos en concepto de intereses, los gastos de programas de la Unión compensados totalmente con ingresos procedentes de fondos de la Unión, y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo. La formación bruta de capital fijo financiada a escala nacional se reparte uniformemente a lo largo de un período de cuatro años. Se tienen en cuenta las medidas discrecionales en materia de ingresos o los aumentos de ingresos establecidos por ley. Las medidas puntuales, tanto por el lado de los ingresos como por el de los gastos, se calculan en cifras netas.

proporción de la economía sumergida, según diferentes estimaciones, habría descendido en los últimos años. No obstante, el porcentaje de la actividad económica no registrada en Letonia supera al de otros Estados bálticos. En particular, los salarios no registrados («sueldos en mano»), especialmente en el sector de la construcción, representan una gran proporción de la economía sumergida.

- (10) Tras el cierre del tercer mayor banco del país debido a acusaciones de blanqueo de capitales, Letonia endureció la normativa aplicable a clientes no residentes. Como consecuencia, los depósitos de no residentes, que son la mayor fuente de riesgo de blanqueo de capitales en Letonia, han descendido significativamente desde mayo de 2018, pero la lucha contra el blanqueo de capitales sigue adoleciendo de deficiencias. Además, Letonia ha presentado un plan de acción detallado para mejorar su estrategia de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo. Las principales prioridades enumeradas en el plan de acción incluyen el refuerzo de la supervisión en función del riesgo, la asignación de los medios humanos necesarios a las autoridades de supervisión y la garantía de un intercambio de información y una colaboración eficaces entre las autoridades encargadas de la investigación y de estas con el sector privado. Debe prestarse atención a la aplicación efectiva de estas medidas, una vez adoptadas. Finalmente, es necesario aumentar la capacidad de las autoridades policiales y judiciales.
- (11) Letonia se enfrenta a dificultades en cuanto al cumplimiento de varios de los principios de protección e inclusión sociales recogidos en el pilar europeo de derechos sociales. La desigualdad de ingresos es elevada, y la redistribución a través del sistema fiscal y de prestaciones es baja. La adecuación de las prestaciones sociales sigue siendo escasa y el efecto de las transferencias sociales sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad es limitado. El riesgo de pobreza entre los ancianos y las personas con discapacidad es relativamente elevado, y está en aumento debido a que el ritmo de crecimiento de las prestaciones no se ajusta al de los salarios. El índice de riesgo de pobreza o de exclusión social era del 49,0 % en el caso de los ancianos en 2018 (frente a una media del 18,2 % en la Unión Europea en 2017) y del 40,7 % en el de las personas con discapacidad en 2017 (frente a una media del 29,3 % en la Unión Europea ese mismo año). Las prestaciones públicas de seguridad social para las personas con discapacidad y las pensiones mínimas de jubilación no se han revisado desde 2006. La reforma del nivel de renta mínima, anunciada en 2014, no se ha materializado, lo que afecta negativamente a los hogares más pobres. El acceso a la asistencia de larga duración también se mantiene en niveles bajos. En consecuencia, se necesitan inversiones para atajar la exclusión social, en particular para prestar ayuda alimentaria y material a los más desfavorecidos. Además, es necesario invertir, incluso en infraestructuras, para mejorar el acceso a la atención a la infancia, la asistencia de larga duración, el empleo y otros servicios sociales, además de para posibilitar la integración de los servicios sanitarios y los sociales, que incluya la transición de una asistencia institucional a una de naturaleza comunitaria. El porcentaje de personas que sufren privación grave de vivienda es uno de los más altos de Europa (15,2 % frente al 4,0 % de media en la Unión Europea en 2017) y la vivienda social escasea. Se necesitan inversiones para mejorar la provisión de viviendas asequibles.
- (12) Aunque los índices de empleo generales son altos y van en aumento, el número de personas empleadas se ve negativamente afectado por la evolución demográfica adversa y la emigración. Además, el empleo presenta disparidades por región y por nivel de capacidades. Las personas de más edad y con capacidades obsoletas encuentran mayores dificultades. El bajo nivel de capacidades digitales entre los

trabajadores limita el uso de tecnologías digitales por parte de las empresas y las posibilidades de innovación. La participación de los adultos en actividades de aprendizaje y la implicación de los desempleados en las medidas activas del mercado de trabajo es inferior a la media de la Unión Europea.

- (13) El sistema educativo se enfrenta a dificultades para consolidar sus recursos al mismo tiempo que mejora su calidad y su eficiencia. Aunque los indicadores del sistema educativo son buenos en términos de resultados del aprendizaje, el acceso a una educación de calidad sigue dependiendo del lugar de residencia y del tipo de centro de que se trate. La reforma curricular en la formación profesional, que tenía por objetivo ajustar esta a las nuevas exigencias en materia de capacidades, ha avanzado, y el entorno de los centros de formación profesional ha experimentado una importante mejora. No obstante, su atractivo sigue siendo reducido, y tanto el índice de matriculaciones como el de empleo de los titulados recientes se sitúan por debajo de la media de la Unión Europea.
- (14) La garantía de la disponibilidad de capacidades es uno de los principales aspectos en los que la necesidad de inversiones sigue siendo notoria. Son necesarias inversiones adecuadas, también a través de las infraestructuras, para mejorar la calidad, la eficacia y la adecuación al mercado de trabajo de la educación y la formación, así como para promover un aprendizaje permanente, en particular oportunidades flexibles de perfeccionamiento y reciclaje profesionales. También es necesario dedicar inversiones a la mejora del acceso al empleo, en particular el alcance y la cobertura de las políticas activas del mercado de trabajo, el aumento de la empleabilidad de los trabajadores y la movilidad laboral entre sectores y regiones. En un contexto más amplio, el refuerzo de las capacidades de los interlocutores sociales es importante para promover unas condiciones laborales justas y cumplir lo dispuesto en el pilar europeo de derechos sociales.
- (15) El bajo nivel de gasto público en asistencia sanitaria y un estilo de vida poco saludable son las principales razones de los malos resultados en cuanto a la salud de la población. Se espera que el reciente aumento en la financiación de la asistencia sanitaria solucione algunas restricciones de acceso relacionadas con los límites del servicio anual y los largos plazos de espera. Sin embargo, la financiación pública destinada a la asistencia sanitaria sigue muy por debajo de la media de la Unión Europea. Existen límites al acceso oportuno e igualitario a dicha asistencia, lo que conduce a unos altos índices de necesidades no satisfechas declaradas, debido a unos elevados pagos directos, especialmente para los grupos vulnerables, y a la desigualdad de oportunidades. Las reformas destinadas a impulsar la eficiencia y la calidad en la asistencia sanitaria están permitiendo avanzar, pero se encuentran en fase temprana y deben acelerarse. Entre ellas se cuentan la inclusión de medidas de prevención eficaces, la racionalización del sector hospitalario, la mejora de la atención primaria y el enfoque en la gestión de la calidad. Además, Letonia se enfrenta a una escasez de trabajadores en el sector sanitario, especialmente de enfermeros, lo que dificulta la prestación sanitaria pública y pone en riesgo el éxito de las reformas en materia sanitaria. Si se lleva a efecto la división de los servicios sanitarios en dos cestas («mínima» y «completa»), se corre el riesgo de limitar aún más el acceso equitativo a la asistencia sanitaria, lo que podría conducir a resultados sanitarios desfavorables. Son necesarias inversiones adecuadas en el ámbito de la asistencia sanitaria, incluidas las infraestructuras, para mejorar la accesibilidad, la asequibilidad y la calidad de la asistencia sanitaria y con ello mejorar el estado de salud de la población y garantizar vidas laborales más saludables y prolongadas.

- (16) Letonia invierte poco en investigación y desarrollo, y adolece de una importante brecha de inversión en innovación. En 2017, el porcentaje de gasto de Letonia en investigación e innovación estaba entre los más pequeños de la Unión Europea, y se ha mantenido bastante estable a lo largo de la década. Además, la financiación de la investigación se basa casi totalmente en fondos de la Unión Europea. En consecuencia, Letonia es un innovador moderado con algunos puntos fuertes, como sus infraestructuras de información, comunicaciones y tecnología, pero sus resultados son mejorables en recursos humanos, cooperación entre el sector público y el privado e inversión en propiedad intelectual.
- (17) Aún persisten importantes brechas de inversión en lo que respecta a las disparidades regionales. Las diferencias económicas entre Riga y las demás regiones de Letonia siguen siendo importantes. Aunque Letonia en su conjunto está avanzando en la vía de la convergencia con la Unión Europea, la brecha en cuanto a resultados económicos entre la región de la capital y las demás regiones no se ha reducido desde la adhesión del país a la Unión Europea. La competitividad y la calidad de los servicios públicos difiere considerablemente entre las diferentes regiones del país, lo cual influye en su atractivo territorial. Por tanto, las inversiones tienen que abordar las significativas diferencias regionales en materia de movilidad e infraestructuras digitales, en particular las conexiones de última milla. Las brechas de conectividad en la Red Transeuropea de Transporte y con las regiones periféricas y fronterizas aún son extremadamente pronunciadas, lo que repercute negativamente en la actividad económica y las exportaciones de Letonia. También faltan inversiones para completar el proyecto Rail Baltica y los proyectos clave de infraestructura eléctrica que forman parte del plan de interconexión de los mercados bálticos de la energía. Además, también es necesario invertir en eficiencia de los recursos para acelerar la transición energética de Letonia. Son necesarios mayores esfuerzos para mejorar la eficiencia energética general, en particular en los sectores residencial y del transporte.
- (18) La reciente adopción de la ley sobre denunciantes de irregularidades supone un hito positivo, y el organismo nacional de lucha contra la corrupción ha cobrado un reciente impulso gracias a su trabajo en el desvelamiento de casos de corrupción de alto nivel. No obstante, aún se percibe que la toma de decisiones por parte de las autoridades adolece de favoritismo y que el proceso de contratación pública es propenso a la corrupción por su falta de transparencia, en particular en los municipios y las empresas estatales y municipales. Las modificaciones legislativas relativas al régimen de los conflictos de intereses pueden dar lugar a abusos. El recientemente adoptado Código Ético no se aplica a los cargos designados políticamente.
- (19) Los servicios públicos no se han adaptado al descenso y el envejecimiento de la población. El descenso de la población y la urbanización provocan la infrautilización de las infraestructuras y los servicios públicos en las zonas rurales. La administración pública, la educación y los servicios sanitarios requieren estrategias para preservar el acceso a servicios de calidad en zonas escasamente pobladas y en proceso de reducción poblacional, al mismo tiempo que se vela por una mayor eficiencia. Recientemente se ha anunciado la puesta en práctica de una reforma territorial administrativa general para diciembre de 2021. La aplicación oportuna de esta reforma podría contribuir a mejorar la rendición de cuentas y la eficiencia del sector público, más aún a la luz del programa operativo para los fondos de la Unión Europea cuya aprobación está prevista para el año 2020.
- (20) La programación de los fondos de la UE para el período 2021-2027 podría contribuir a subsanar algunas de las deficiencias expuestas en las recomendaciones, en particular

en los ámbitos contemplados en el anexo D del informe por país⁸. Ello permitiría a Letonia aprovechar al máximo esos fondos en los sectores enumerados, habida cuenta de las disparidades regionales. El refuerzo de la capacidad administrativa del país para la gestión de esos fondos es un factor importante para el éxito de esta inversión.

- (21) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Letonia y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Letonia en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Letonia, 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.
- (22) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen⁹ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

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

1. Garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no exceda del 3,5 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,5 % del PIB. Reducir la tributación para los trabajadores con salarios bajos, trasladando la fiscalidad a otras fuentes, en particular el capital y el patrimonio, y mejorando el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Garantizar la supervisión efectiva y la aplicación del marco de lucha contra el blanqueo de capitales.
2. Hacer frente a la exclusión social, en particular mejorando la adecuación de las prestaciones de renta mínima, las pensiones mínimas de vejez y las ayudas a la renta para las personas con discapacidad. Mejorar la calidad y la eficiencia de la educación y la formación, en particular de los trabajadores con baja cualificación y de los demandantes de empleo, entre otras medidas reforzando la participación en la formación profesional y la enseñanza para adultos. Mejorar la accesibilidad, la calidad y la eficiencia en términos de costes del sistema de asistencia sanitaria.
3. Centrar la política económica relacionada con la inversión en la innovación, la provisión de viviendas asequibles, el transporte, en particular su sostenibilidad, la eficiencia de los recursos y la eficiencia energética, las interconexiones de energía y las infraestructuras digitales, teniendo en cuenta las disparidades regionales.
4. Reforzar la rendición de cuentas y la eficiencia del sector público, en particular en lo que respecta a las autoridades locales y las empresas estatales y municipales y al régimen de los conflictos de intereses.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*

⁸ SWD(2019) 1013 final.

⁹ En virtud del artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.