

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 13 de julio de 2018****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de Lituania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de Lituania**

(2018/C 320/14)

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 económicas ⁽¹⁾, 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 22 de noviembre de 2017, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2018 para la coordinación de las políticas económicas. Dicho Estudio 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 de dicho Estudio fueron ratificadas por el Consejo Europeo el 22 de marzo de 2018. El 22 de noviembre de 2017, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que no se señalaba a Lituania 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 22 de marzo de 2018. El 14 de mayo de 2018, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro»).
- (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, Lituania debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones que figuran más abajo, en particular la recomendación 1.
- (3) El informe específico de 2018 sobre Lituania fue publicado el 7 de marzo de 2018. En él se evalúan los avances realizados por Lituania de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 11 de julio de 2017 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Lituania hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (4) Lituania presentó su Programa Nacional de Reformas de 2018 el 26 de abril de 2018 y su Programa de Estabilidad de 2018 el 30 de abril de 2018. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.⁽²⁾ Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).⁽³⁾ DO C 179 de 25.5.2018, p. 1.⁽⁴⁾ DO C 261 de 9.8.2017, p. 1.

- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el periodo 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su acuerdo de asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que utilizaría esa disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas, vinculando la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica.
- (6) Lituania se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2018, el Gobierno prevé mantener un superávit global del 0,6 % del PIB de 2018 a 2020, antes de su reducción prevista al 0,3 % del PIB, en 2021. Se prevé que el objetivo presupuestario a medio plazo (un déficit estructural del 1 % del PIB) se alcance a lo largo de todo el periodo del programa. En 2016 y 2017, también se concedió a Lituania una desviación temporal vinculada a la aplicación de la reforma sistémica de las pensiones y de las reformas estructurales. Estas desviaciones se han prorrogado por un periodo de tres años. Con arreglo al Programa de Estabilidad de 2018, se prevé que la ratio deuda pública/PIB disminuya del 39,7 % del PIB en 2017 al 35,3 % en 2021. El escenario macroeconómico en el que se basan esas previsiones presupuestarias es verosímil. Al mismo tiempo, las medidas necesarias para apoyar los objetivos de superávit previstos a partir de 2019 no se han concretado suficientemente.
- (7) Con respecto a 2017, el 11 de julio de 2017 el Consejo recomendó a Lituania que permaneciese en su objetivo presupuestario a medio plazo en 2018, teniendo en cuenta los márgenes de maniobra vinculados a la aplicación de la reforma sistémica de las pensiones y de las reformas estructurales para las que se concedió una desviación temporal. Esto es coherente con una tasa máxima de crecimiento nominal del gasto público primario neto ⁽²⁾ del 6,4 % en 2018, lo que corresponde a un deterioro permitido en el saldo estructural del 0,6 % del PIB. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2018 de la Comisión, se prevé que el déficit estructural de Lituania permanezca en el 0,7 % del PIB en 2018 y en el 0,6 % del PIB en 2019. Por tanto, se prevé que el saldo estructural permanezca por encima del objetivo presupuestario a medio plazo en ambos años. En general, el Consejo considera que Lituania cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2018 y 2019.
- (8) Los ingresos procedentes de los impuestos medioambientales y los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles siguen siendo inferiores a la media de la Unión. Lituania ha emprendido una reforma de su régimen tributario sobre los bienes inmuebles, que introduce un elemento de progresividad en el sistema, y ha suprimido las exenciones de impuestos especiales para el carbón y el coque utilizados para calefacción. Sin embargo, continúa existiendo un margen para ampliar la base impositiva a otras fuentes que sean menos perjudiciales para el crecimiento. Si bien en los últimos años Lituania ha mejorado en la recaudación del IVA, su brecha del IVA sigue siendo una de las más elevadas de la Unión. Lituania está tomando medidas adicionales para combatir la evasión fiscal y mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y las medidas aplicadas recientemente están arrojando los primeros resultados positivos. Aumentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales podría incrementar los ingresos presupuestarios y mejorar la equidad del sistema tributario.
- (9) Con la introducción de una nueva fórmula de indexación de las pensiones en 2018, que las vincula al crecimiento de la masa salarial, se prevé que el porcentaje de gasto público en pensiones del PIB se mantendrá estable hasta 2040. De este modo se garantizaría la sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones lituano. Sin embargo, esta evolución está impulsada principalmente por una disminución de la ratio de beneficio dado que se prevé que la masa salarial total aumente a un ritmo más lento que los salarios, debido a la rápida disminución de la población en edad de trabajar. Esto suscita preocupación por la adecuación de las pensiones, que ya están entre las más bajas de la Unión. Tampoco está claro cómo funcionará en la práctica esta reforma, ya que el Gobierno está jurídicamente obligado a proponer medidas en caso de un descenso de la tasa de sustitución. Si la tasa de sustitución no sufriese modificación alguna, el total del gasto en pensiones como porcentaje del PIB aumentaría en casi un 45 % a finales de la década de 2040, sometiendo así a una fuerte presión a las finanzas públicas. Por consiguiente, es importante aclarar la incertidumbre jurídica sobre la legislación en materia de pensiones y garantizar la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo del sistema de pensiones, ocupándose al mismo tiempo de su baja adecuación.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁽²⁾ 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 nivel nacional se verá facilitada durante un periodo 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.

- (10) El mercado laboral está endureciendo rápidamente sus condiciones como consecuencia de un crecimiento económico sólido, pero también debido a circunstancias adversas en la evolución demográfica y la emigración, que ya están llevando a una carencia de competencias. Tal situación exige un sistema de educación y formación capaz de proporcionar a todos los ciudadanos las competencias necesarias. Mientras que las reformas iniciadas durante el año pasado constituyen un paso en la buena dirección, es importante que Lituania aplique estas reformas para mejorar los resultados de sus sistemas de educación y formación. Las normas en materia de acreditación y financiación en la educación superior de Lituania contribuyen a aumentar el número de personas con educación superior, pero, al mismo tiempo, han contribuido a aumentar la preocupación por su calidad, fragmentación y adecuación a las exigencias del mercado laboral. La consolidación universitaria en curso, si se complementa con cambios en las normas en materia de acreditación y financiación, debería contribuir a hacer frente a los desafíos actuales. Además, la persistente presión demográfica ha afectado a la eficiencia del sistema educativo y ha hecho más urgente la necesidad de facilitar un acceso equitativo a una educación inclusiva y de calidad. Para abordar los resultados educativos inferiores a la media en competencias básicas en Lituania, se precisan reformas en la formación inicial, las carreras y las condiciones de trabajo de los docentes, junto con otras reformas centradas en la calidad.
- (11) La baja participación de los adultos en el aprendizaje en Lituania indica que el aprendizaje de adultos sigue estando poco desarrollado y no permite que la economía se beneficie de la mejora de las capacidades, la innovación y la mejor integración de las personas desfavorecidas en el mercado laboral (por ejemplo, los adultos de más edad, los desempleados o los inactivos). A pesar de las inversiones en infraestructuras, el contenido de la educación y la formación profesionales está a menudo desfasado, mientras que podría avanzarse en su armonización con las necesidades de los mercados de trabajo locales y regionales. El aprendizaje en el lugar de trabajo se encuentra todavía en fase inicial y podría ampliarse. Las medidas activas del mercado de trabajo contienen una mayor oferta de formación, pero esta oferta podría mejorarse. Las recientes reformas y medidas adoptadas en este ámbito no han tenido resultados significativos hasta la fecha. En un contexto más amplio, es importante reforzar la capacidad de los interlocutores sociales para fomentar su participación.
- (12) Persisten las carencias en materia de atención sanitaria, que están teniendo un impacto negativo sobre la productividad, la competitividad de la economía y la calidad de vida. La prestación de servicios sanitarios sigue dependiendo demasiado de la atención hospitalaria, dejando margen para seguir reforzando la atención primaria. Una mayor racionalización de los recursos, junto con medidas destinadas a mejorar la calidad de la atención primaria y hospitalaria, son fundamentales para mejorar la eficacia de los servicios sanitarios. Las políticas de promoción de la salud y la prevención de enfermedades deberían frenar los comportamientos de riesgo con mayor firmeza y rapidez. Sin embargo, la escala de estas políticas sigue siendo reducida, mientras que la colaboración entre los diversos estamentos está infradesarrollada y la obligación de rendir cuentas por los resultados no está suficientemente integrada a nivel municipal. Un alto grado de dependencia de los pagos directos, el bajo nivel de gasto en salud y una asignación ineficiente de recursos limitan la eficiencia del sistema de asistencia sanitaria.
- (13) El alto porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, junto con la elevada desigualdad de ingresos, siguen constituyendo retos importantes para Lituania que dificultan sus perspectivas de crecimiento económico. También amenazan la cohesión social y pueden avivar la emigración. Pese al crecimiento económico continuado, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad, los niños, los hogares monoparentales y los desempleados se enfrentan al riesgo más elevado de pobreza y exclusión social. La capacidad de corrección del sistema fiscal y de prestaciones sociales de Lituania es una de las más bajas de la Unión. Aunque se han dado pasos iniciales importantes para luchar contra la pobreza y la desigualdad de ingresos, el país todavía tiene un largo camino por recorrer para converger hacia las medias de la Unión en estos aspectos. La relativamente elevada cuña fiscal sobre los trabajadores con bajos ingresos podría limitar sus incentivos para trabajar y aumentar el riesgo de pobreza y las desigualdades. Los niveles de pobreza y desigualdad podrían reducirse incentivando la participación en el mercado de trabajo, en particular entre las personas pertenecientes a grupos vulnerables y con bajos ingresos, y aumentando la capacidad de corrección del sistema fiscal y de prestaciones con la ayuda de una mejor recaudación de impuestos. Dichas medidas también podrían aumentar la justicia social.
- (14) Después de haberse moderado desde el año 2012, el crecimiento de la productividad se recuperó en 2017, aliviando las presiones sobre la competitividad de los costes. No obstante, esta mejora está impulsada en gran medida por el sector privado. Apenas se han logrado pequeños avances en la mejora de la eficiencia de la inversión pública. En particular, la eficiencia del gasto público en I+D y la cooperación entre las empresas y la ciencia se mantienen en niveles bajos. Por otra parte, la inversión pública en I+D disminuyó considerablemente en 2016. La fragmentación de la coordinación y la gobernanza de la política de investigación e innovación generó ineficiencias e impidió que las empresas se beneficiasen plenamente de la variedad de los sistemas de apoyo. Nuevos avances en la reforma en curso de la organización y financiación del sector de la investigación pública deberán contribuir a un mejor uso de los recursos disponibles.

- (15) Lituania ha progresado en la consolidación de su marco de prevención de la corrupción mediante la adopción de legislación relativa a la defensa de intereses y a la protección de denunciantes para los trabajadores de los sectores público y privado. No obstante, la aplicación de la legislación sigue constituyendo un reto. La corrupción en el sector de la salud sigue preocupando, a pesar de los encomiables resultados del programa de «manos limpias» del Gobierno.
- (16) En el contexto del Semestre Europeo de 2018, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Lituania y lo ha publicado en el informe por país de 2018. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2018, el Programa Nacional de Reformas de 2018, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Lituania en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Lituania, sino también en qué medida son conformes 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.
- (17) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2018, y estima ⁽¹⁾ que cabe esperar que Lituania cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

RECOMIENDA a Lituania que tome medidas en 2018 y 2019 con el fin de:

1. Mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y ampliar la base impositiva a otras fuentes que sean menos perjudiciales para el crecimiento. Garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, al tiempo que se aborda la adecuación de las pensiones.
2. Mejorar la calidad, la eficacia y la adecuación de la educación y la formación a las necesidades del mercado laboral, incluida la formación de adultos. Mejorar los resultados del sistema de asistencia sanitaria mediante una transición de la hospitalización a la asistencia ambulatoria, el refuerzo de las medidas de prevención de enfermedades, en particular a nivel local, y el aumento de la calidad y la asequibilidad de la asistencia sanitaria. Mejorar el diseño del sistema fiscal y de prestaciones para reducir la pobreza y la desigualdad de ingresos.
3. Estimular el crecimiento de la productividad mejorando la eficiencia de la inversión pública, garantizando una coordinación gubernamental eficiente de la política de investigación e innovación, y abordando las lagunas y deficiencias de las medidas públicas de apoyo a la cooperación entre la ciencia y las empresas.

Hecho en Bruselas, el 13 de julio de 2018.

Por el Consejo
El Presidente
H. LÖGER

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