



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 30.5.2012
COM(2012) 320 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al programa nacional de reforma de 2012 de Letonia

**y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de convergencia de
Letonia para 2012-2015**

{SWD(2012) 320 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al programa nacional de reforma de 2012 de Letonia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de convergencia de Letonia para 2012-2015

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° 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 Europea²,

Vistas las resoluciones del Parlamento Europeo³,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión Europea de iniciar una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento —Estrategia Europa 2020—, que se basa en una mayor coordinación de las políticas económicas y se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de la economía europea.
- (2) El 13 de julio de 2010, el Consejo aprobó una recomendación sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el periodo 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros⁴, que juntas forman las «orientaciones integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² COM(2012) 320 final.

³ P7_TA(2012)0048 y P7_TA(2012)0047.

⁴ Decisión 2012/238/UE del Consejo, de 26 de abril de 2012.

- (3) El 12 de julio de 2011, el Consejo aprobó una recomendación relativa al programa nacional de reforma de Letonia para 2011 y emitió su dictamen sobre el programa de convergencia actualizado de Letonia para 2011-2014.
- (4) El 23 de noviembre de 2011, la Comisión adoptó el segundo Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, iniciando así el segundo Semestre Europeo de coordinación integrada ex ante de las políticas económicas, en el marco de la Estrategia Europa 2020. El 14 de febrero de 2012, la Comisión adoptó, sobre la base del Reglamento (UE) n° 1176/2011, el informe sobre el mecanismo de alerta⁵, en el que no se señalaba a Letonia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (5) Letonia ha cumplido la mayoría de las condiciones relacionadas con el programa de ayuda financiera para 2011. El 21 de diciembre de 2011, la Comisión completó el quinto y último examen del programa de apoyo a la balanza de pagos de Letonia con una evaluación global positiva sobre los avances del Gobierno en las reformas presupuestaria, financiera y estructurales. El programa expiró en enero de 2012. Tras la expiración del programa, Letonia está sujeta a una vigilancia post-programa. Esta vigilancia forma parte integrante de los procedimientos existentes y de los mecanismos de vigilancia y aspira a realizar un estrecho seguimiento de los riesgos que podrían poner en peligro la estabilidad macroeconómica y, con ello, afectar a la capacidad de reembolso de los préstamos. La vigilancia post-programa se prolongará hasta que se reembolse una parte importante (cerca del 70 %) de los mismos.
- (6) El 2 de marzo de 2012, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera, el saneamiento presupuestario y las medidas para estimular el crecimiento. El Consejo Europeo hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado y favorable al crecimiento, restablecer la normalidad en la concesión de crédito, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la administración pública.
- (7) El 2 de marzo de 2012, el Consejo Europeo invitó asimismo a los Estados miembros participantes en el Pacto por el Euro Plus a presentar sus compromisos con la debida antelación para su inclusión en sus programas de estabilidad o de convergencia y en sus programas nacionales de reforma.
- (8) El 30 de abril de 2012, Letonia presentó su programa de convergencia de 2012 para el periodo 2012-2015 y su programa nacional de reforma de 2012. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (9) Partiendo de la evaluación del programa de convergencia de 2012, realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en que se basan las previsiones presupuestarias es prudente en 2012, teniendo en cuenta la última información disponible, y verosímil en 2013. Aunque las proyecciones macroeconómicas para 2012 en el escenario del programa son muy próximas a las que figuran en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2012 (con unas previsiones de crecimiento del PIB del 2,0 % y del 2,2 %, respectivamente), los datos económicos recientes indican que los resultados

⁵ COM(2012) 68 final.

pueden ser más elevados. El objetivo de la estrategia presupuestaria del programa es corregir el déficit excesivo de aquí a 2012 y acercarse al objetivo presupuestario a medio plazo (OMP) hacia el final del periodo del programa. El programa de convergencia de 2012 ha cambiado el objetivo a medio plazo del -1,0 % al -0,5 % del PIB. El nuevo objetivo a medio plazo refleja adecuadamente lo exigido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La previsión de déficit global en 2012 cumple con el plazo para la corrección del déficit excesivo establecido en la Recomendación del Consejo de 7 de julio de 2009. Para 2013, el programa prevé un déficit global de un 1,4 % del PIB, aunque la reducción planeada del gasto aún no está totalmente respaldada por medidas. Sobre la base del saldo presupuestario estructural (recalculado)⁶, Letonia se acercará a su objetivo a medio plazo al final del periodo del programa, en 2015. Aunque la información recalculada hace pensar que los avances hacia el objetivo a medio plazo es inferior al 0,5 % del PIB en términos estructurales en los últimos años del programa, la limitación de gastos prevista garantizaría que la tasa de crecimiento del gasto público, teniendo en cuenta medidas discrecionales relativas a los ingresos, estaría en consonancia con el valor de referencia del gasto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Al mismo tiempo, posibles cambios fiscales a partir del segundo semestre de 2012, que aún no se reflejan en el escenario del programa pero se reconocen en la carta que acompaña a la presentación del programa de convergencia de 2012, representan un riesgo para el logro de los objetivos en 2013 y años subsiguientes. El ratio de endeudamiento de las administraciones públicas es inferior al 60 % del PIB, pasando del 42,6 % del PIB en 2011 al 46,7 % del PIB en 2014, ya que las autoridades prefinancian grandes cantidades de reembolsos relacionados con el programa de ayuda financiera internacional que deben pagarse en 2014-2015, y descendiendo al 38,9 % en 2015 al realizar estos reembolsos.

- (10) Letonia deberá proseguir la estrategia de reorientar la imposición del trabajo hacia la imposición del consumo, los inmuebles y la utilización de los recursos naturales y de otro tipo, a la vez que mejora el saldo estructural. La relativamente alta presión fiscal sobre los trabajadores con salarios bajos y el alto nivel de trabajo no declarado indican la necesidad de unas políticas apropiadas para el mercado laboral, una revisión del sistema fiscal y de prestaciones y un aumento del esfuerzo para luchar contra la economía sumergida. Los impuestos ambientales siguen estando relativamente poco desarrollados y están fuertemente dominados por la imposición sobre los combustibles para motores, mientras que la fiscalidad sobre otras fuentes de energía, la contaminación y la utilización de los recursos naturales está por debajo de la media de la UE. La ampliación de la base impositiva a otras fuentes de la fiscalidad ambiental, en particular la contaminación, así como una fiscalidad más amplia de las fuentes de energía, contribuiría a lograr los objetivos ambientales, permitiendo al mismo tiempo un desplazamiento de la presión fiscal que reduzca la fiscalidad del trabajo.
- (11) En el proceso de la reforma en curso de la gobernanza fiscal, se insta a Letonia a garantizar la adopción por el Parlamento de la Ley de Disciplina Fiscal y a desarrollar una legislación del marco presupuestario a medio plazo para apoyar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. La adopción de la Ley de Disciplina Fiscal estará en consonancia con los compromisos contraídos por el Gobierno letón en el marco del

⁶ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas excepcionales y de carácter temporal, recalculado por los servicios de la Comisión sobre la base de la información facilitada en el programa utilizando la metodología acordado en común.

programa de la balanza de pagos; el proyecto de Ley adoptado por el Gobierno también pretende transponer la evolución del acervo de la UE en el ámbito de la gobernanza fiscal a la legislación letona. Cuando se adopte y se aplique, la nueva Ley permitiría reforzar considerablemente el marco fiscal en Letonia, que actualmente carece de un mecanismo eficaz para limitar el crecimiento del gasto en tiempos de bonanza económica.

- (12) Con el fin de garantizar la continuidad de la reforma de las pensiones, Letonia debe restablecer las contribuciones al régimen obligatorio de pensiones privadas por capitalización en el 6 % de los salarios brutos en 2013, desde el actual nivel reducido del 2 % de los salarios brutos.
- (13) Letonia debe reforzar y reformar el sistema de asistencia social y afrontar uno de los índices de desempleo más elevados de la UE. El reto del desempleo juvenil se hizo especialmente visible durante la crisis, revelando también una elevada inadecuación de las cualificaciones. Se han concebido y aplicado políticas activas especiales del mercado de trabajo destinadas a los jóvenes que incluyen la formación profesional, el trabajo voluntario y las subvenciones salariales para los jóvenes. No obstante, dada la escala del problema, estas pocas actividades tienen un impacto relativamente pequeño.
- (14) En 2011, el 40 % de la población letona se enfrenta al riesgo de pobreza, lo cual tiene implicaciones para la empleabilidad de la mano de obra y las perspectivas futuras de crecimiento. Letonia adoptó una estrategia de red de seguridad social de emergencia. Las políticas del Gobierno para la reducción de la pobreza se concentran en la reducción de las desigualdades en los ingresos, la reducción de la carga fiscal para las familias trabajadoras y el incremento del acceso al mercado de trabajo. Sin embargo, Letonia gasta relativamente poco en protección social y las transferencias sociales tienen una baja repercusión en la reducción de la pobreza, ya que una gran parte de las transferencias sociales se redistribuye a los asalariados con rentas medias y altas. El gasto en prestaciones con control de recursos es bajo, mientras que el papel de la red de seguridad social es cubierto en parte con puestos de trabajo públicos temporales poco remunerados. La concepción de las prestaciones de asistencia social también tiene trampas de la pobreza y del desempleo y se producen usos indebidos del sistema. Existe una gran desigualdad en el acceso a la asistencia social entre los gobiernos locales y la falta de transparencia complica la toma de decisiones basada en hechos. Los retos del desempleo de larga duración y del desempleo juvenil se hicieron especialmente visibles durante la crisis. La mayoría de los jóvenes desempleados no poseen cualificaciones profesionales. El número de jóvenes sin empleo que no están en el sistema educativo o de formación es relativamente elevado. Deben adoptarse medidas que se ajusten a los resultados del equipo de actuación conjunto Letonia-Comisión sobre el desempleo juvenil.
- (15) Letonia debería seguir mejorando la eficiencia energética y promover la competencia en las grandes redes de energía, a la vez que mejora la conectividad con las redes de energía de la UE. El sistema fiscal no ofrece suficientes incentivos para reducir los costes de la energía y la transferencia de consumo e inversión hacia productos eficientes desde el punto de vista energético (vehículos de transporte, aislamiento de edificios, sistemas de calefacción, etc.). Los mercados de la energía en Letonia siguen estando dominados por monopolios. Por razones históricas, los mercados del gas y la electricidad están separados en gran medida de los demás Estados miembros de la UE.

- (16) Las deficiencias en el sistema judicial civil tienen un efecto negativo sobre las empresas y el entorno económico, ya que aumentan el riesgo y el coste de las operaciones. La tramitación de los procesos sufre grandes retrasos en los tribunales de primera y segunda instancia en los asuntos civiles y mercantiles, especialmente en lo que se refiere a obligaciones contractuales e insolvencias. El rendimiento profesional de los jueces debe ser evaluado. Deben introducirse nuevas mejoras en el régimen legislativo de las insolvencias.
- (17) A pesar del nivel de estudios relativamente elevado, una parte significativa de la mano de obra no posee cualificaciones profesionales y tiene un acceso limitado a la enseñanza superior. Los resultados de las universidades son bajos a escala mundial y se caracterizan por una baja competitividad internacional y una floja gobernanza. La baja cooperación entre universidades, centros de investigación y empresas afecta a los bajísimos niveles de innovación. Falta una estrategia sistemática y efectiva para la investigación y la innovación. Letonia también presenta el gasto más bajo en I+D de las empresas en la UE.
- (18) Letonia ha adquirido una serie de compromisos en el marco del Pacto por el Euro Plus. Estos compromisos, y la aplicación de los compromisos presentados en 2011, se refieren a la promoción del empleo, la mejora de la competitividad, el fomento de la sostenibilidad de las finanzas públicas y la consolidación de la estabilidad financiera. La Comisión ha evaluado la ejecución de los compromisos del Pacto por el Euro Plus. Los resultados de esta evaluación se han tenido en cuenta en las recomendaciones.
- (19) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica letona y ha evaluado el programa de convergencia y el programa nacional de reforma. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Letonia, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 7 que figuran a continuación.
- (20) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el programa de convergencia de Letonia, y su dictamen⁷ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA que Letonia tome medidas en el periodo 2012-2013 a fin de:

1. Garantizar los progresos previstos hacia la oportuna corrección del déficit excesivo. A tal fin, aplicar el presupuesto para el año 2012 como está previsto y alcanzar el esfuerzo presupuestario especificado en la recomendación del Consejo en lo relativo al procedimiento de déficit excesivo. A continuación, aplicar una estrategia presupuestaria, respaldada por medidas estructurales suficientemente especificadas, para el año 2013 y años subsiguientes, con el fin de hacer progresos suficientes hacia el objetivo presupuestario a medio plazo (OMP) y respetar el valor de referencia de los gastos. Utilizar mejor de lo previsto los ingresos cíclicos para reducir la deuda pública.

⁷ De conformidad con el artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo.

2. Aplicar medidas para reorientar la imposición del trabajo hacia la imposición del consumo, los inmuebles y la utilización de los recursos naturales y de otro tipo, a la vez que se mejora el saldo estructural; garantizar la adopción de la Ley de Disciplina Fiscal y desarrollar una legislación del marco presupuestario a medio plazo para apoyar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas; restablecer las contribuciones al régimen obligatorio de pensiones privadas por capitalización en el 6 % de los salarios brutos en 2013.
3. Adoptar medidas para reducir el desempleo juvenil y de larga duración, luchando contra el abandono escolar prematuro, promoviendo unos aprendizajes profesionales y una EFP más eficientes, mejorando la calidad, la cobertura y la eficacia de la política activa del mercado de trabajo y su componente de formación y mediante un régimen eficaz de subsidios salariales.
4. Combatir los altos índices de pobreza y exclusión social reformando el sistema de asistencia social para hacerlo más eficiente, mejorando al mismo tiempo la protección de los pobres. Garantizar una mejor focalización y aumentar los incentivos al trabajo.
5. Seguir mejorando la eficiencia energética ofreciendo incentivos para reducir los costes de la energía y reorientar el consumo hacia productos eficientes energéticamente, incluyendo vehículos, edificios y sistemas de calefacción. Fomentar la competencia en las grandes redes de energía (electricidad, gas natural, calefacción, etc.) y mejorar la conectividad con las redes energéticas de la UE.
6. Adoptar medidas para mejorar la gestión y la eficiencia del sistema judicial, en particular reducir los retrasos y la duración de los procesos. Adoptar medidas para mejorar el régimen de insolvencia y las leyes sobre mediación.
7. Proseguir las reformas en la enseñanza superior, entre otras cosas mediante la aplicación de un nuevo modelo de financiación que recompense la calidad, refuerce los vínculos con las necesidades del mercado y las instituciones de investigación, y evite la fragmentación de los recursos presupuestarios. Concebir y aplicar una política de investigación e innovación efectiva que anime a las empresas a innovar, también a través de incentivos fiscales, mejorando las infraestructuras y racionalizando las instituciones de investigación.

Hecho en Bruselas, el 30.5.2012

*Por el Consejo
El Presidente*