



Bruselas, 29.5.2013
COM(2013) 364 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Letonia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de Letonia para 2012-2016

{SWD(2013) 364 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Letonia

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Convergencia de Letonia para 2012-2016

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 9, 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 de iniciar una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, 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, basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo aprobó una recomendación sobre las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 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.
- (3) El 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno tomaron una decisión sobre un Pacto por el Crecimiento y el Empleo, que establece un marco coherente de

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² COM(2013) 364 final.

³ P7_TA(2013)0052 y P7_TA(2013)0053.

⁴ Decisión 2013/208/UE del Consejo, de 22 de abril de 2013.

actuación a nivel nacional, de la UE y de la zona del euro utilizando todas las palancas, instrumentos y políticas posibles. Decidieron sobre las acciones que debían emprenderse a nivel de los Estados miembros, expresando en particular su compromiso total para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aplicar las recomendaciones específicas para cada país.

- (4) El 6 de julio de 2012, el Consejo aprobó una recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de Letonia para 2012 y emitió su dictamen sobre el Programa de Convergencia actualizado de Letonia para 2011-2015.
- (5) El 28 de noviembre de 2012, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento⁵, marcando el inicio del Semestre Europeo de 2013 para la coordinación de las políticas económicas. También el 28 de noviembre de 2012, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n° 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta⁶, en el que no se señalaba a Letonia como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (6) El 14 de marzo de 2013, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera y el saneamiento presupuestario junto con medidas dirigidas a fomentar el crecimiento. Hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado que propicie el crecimiento, restablecer la normalidad en la concesión de crédito a la economía, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la administración pública.
- (7) El 29 de abril de 2013, Letonia presentó su Programa de Convergencia de 2013, que cubre el período 2012-2016 y, el 2 de mayo de 2013, su Programa Nacional de Reformas de 2013. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (8) Partiendo de la evaluación del Programa de Convergencia de 2013 realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa es verosímil. Se prevé que el crecimiento económico se ralentizará ligeramente, en torno a un 4 % anual, a lo largo del período del Programa, en tanto que los aumentos de precios serán moderados. El déficit de las administraciones públicas disminuyó en 2012 hasta un nivel muy inferior al 3 % del PIB y el objetivo a medio plazo se alcanzó ese mismo año, mucho antes de lo previsto en el programa anterior. El Programa confirma el anterior objetivo a medio plazo del -0,5 %, que refleja adecuadamente los propósitos del Pacto. La finalidad de la estrategia presupuestaria contenida en el Programa es mantener un saldo presupuestario estructural que se base en el objetivo a medio plazo, limitando cualquier desviación al efecto incremental de la reforma del sistema de pensiones; esta reforma implica un incremento gradual de la parte de las cotizaciones a la seguridad social que se destina a un régimen de pensiones de capitalización y se llevará a cabo en 2013, 2015 y 2016. No obstante, tras una evaluación global tomando como referencia el saldo estructural recalculado, así como un análisis del gasto una vez deducidas las medidas discrecionales, se observa que el saldo estructural se desviará previsiblemente del objetivo a medio plazo en 1,0 punto porcentual del PIB en 2013, es decir, considerablemente más que el aumento derivado de la reforma del sistema de pensiones, y en otros 0,2 puntos porcentuales en 2014. La deuda pública se mantendría muy por debajo del 60 % durante todo el período del

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

Programa, aumentando del 40,7 % del PIB en 2012 al 44,5 % en 2013, al acumular el Gobierno activos para los reembolsos de deuda, y disminuyendo a partir de 2014 al hacerse efectivos los reembolsos, de tal modo que se situaría en el 34,6 % al final del período cubierto por el Programa. La Ley de Disciplina Presupuestaria fue aprobada por el Parlamento letón en enero de 2013 y entró en vigor en marzo de 2013. Si se aplica convenientemente, la nueva Ley reforzará considerablemente el marco presupuestario en Letonia, proporcionando un mecanismo eficaz para limitar el crecimiento del gasto en tiempos de bonanza económica y sentando las bases para una presupuestación plurianual basada en normas.

- (9) Letonia ha reducido los impuestos sobre el trabajo y se propone adoptar nuevas medidas en ese sentido en 2014 y 2015. Sin embargo, la cuña fiscal para los trabajadores con salarios bajos sigue figurando entre las más elevadas de la UE, lo que indica la necesidad de una adecuada calibración de la política tributaria con vistas a estimular el empleo de las personas poco cualificadas. Además, cabe esperar que el desplazamiento de la presión fiscal del trabajo hacia impuestos recurrentes sobre los bienes inmuebles e impuestos sobre la utilización de los recursos naturales y de otro tipo mejore el saldo estructural. Los impuestos medioambientales siguen estando relativamente poco desarrollados y están fuertemente dominados por la imposición sobre los carburantes, 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. Una ampliación de la base tributaria, con la inclusión de otras fuentes de fiscalidad medioambiental, contribuiría a lograr los objetivos medioambientales. El Gobierno ha intensificado sus esfuerzos para luchar contra la economía sumergida y estos esfuerzos deben mantenerse.
- (10) Si bien el ajuste estructural posterior a la crisis ha sido satisfactorio, la experiencia de un ciclo pronunciado de expansión y contracción obliga a realizar un seguimiento del crecimiento futuro del crédito y de la estabilidad de la base de financiación bancaria vinculada a las entradas de depósitos extranjeros, mediante políticas micro y macroprudenciales adecuadas.
- (11) Letonia ha tomado una serie de medidas destinadas a subsanar el alto desempleo juvenil y de larga duración. La financiación y cobertura de las políticas activas del mercado laboral aumentó en 2013 con respecto a 2012, y se están aplicando nuevas medidas, entre ellas la elaboración del perfil de los desempleados y una mayor asistencia en la búsqueda de empleo. Sin embargo, el desempleo de larga duración y el desempleo juvenil siguen siendo elevados, la reinserción de los desempleados y beneficiarios de subsidios es reducida y el acceso a los servicios sociales, deficiente. La insuficiente calidad de las cualificaciones ofrecidas a la población activa por la enseñanza y formación profesionales es un motivo de preocupación, y las oportunidades de formación en el trabajo son escasas. Es necesario establecer una orientación profesional completa y perseverar en las reformas de la enseñanza y formación profesionales, mejorando, en particular, la calidad y la accesibilidad de los módulos de formación en el lugar de trabajo y formación de aprendices.
- (12) Una elevada proporción de la población letona se enfrenta al riesgo de pobreza o exclusión social (40 %), proporción que es, incluso, más alta en el caso de los niños (43,6 %). Globalmente, la tasa de riesgo de pobreza aumentó ligeramente en 2012, lo que lleva a pensar que el crecimiento no se traduce automáticamente en una reducción de la pobreza, y son necesarias políticas específicas. Letonia ha tomado algunas medidas para luchar contra la pobreza de los desempleados y los niños. Sin embargo, no ha intervenido de forma tan directa para resolver los problemas del sistema de

asistencia social, en particular, en lo que respecta a la transparencia, la adecuación y la cobertura de las prestaciones, y la insuficiencia de las medidas de reinserción de los beneficiarios de subsidios. La falta de margen presupuestario ha llevado a Letonia a disminuir el nivel de renta mínima garantizada y a suprimir la financiación por el presupuesto público del subsidio en concepto de renta mínima garantizada. Estas decisiones pueden agravar la pobreza extrema y exacerbar las desigualdades en el acceso a la asistencia social entre las administraciones locales, al tiempo que reducen los incentivos de la administración central para invertir en el desarrollo de políticas públicas y el control de la asistencia social. Es importante supervisar los efectos de estas decisiones para evitar cualquier deterioro de la situación.

- (13) Letonia ha propuesto una reforma ambiciosa que tendrá previsiblemente una incidencia positiva importante en la calidad de su sistema de enseñanza superior. Los planes de reforma comprenden una revisión del proceso de acreditación, la separación de las funciones académicas y de gestión de las universidades, el desarrollo de un nuevo modelo de financiación, y la consolidación de los establecimientos de enseñanza superior. No obstante, los planes se encuentran todavía en una fase inicial y deben instrumentarse correctamente para que puedan verificarse los efectos positivos previstos. Además, en 2013 se llevará a cabo una evaluación de la eficacia de las instituciones científicas y sus estrategias de desarrollo. Esta importante evaluación ayudará a afianzar la futura reforma y financiación de las instituciones científicas, en aras del aumento de la actividad de innovación en Letonia.
- (14) Letonia ha presentado medidas encaminadas al ahorro energético en los principales sectores de la economía. Se espera que en los próximos años más del 70 % del ahorro de energía se generará en el sector inmobiliario. Sin embargo, la ejecución de los proyectos de aislamiento de viviendas ha sido lenta y el número de proyectos finalizados sigue siendo limitado en relación con el parque de edificios, por lo que se registran considerables pérdidas de energía. El potencial de mejora de la eficiencia en este ámbito es considerable, puesto que la intensidad energética de los hogares letones era la más alta de la UE en 2010. En 2012, Letonia progresó en la apertura de su mercado de electricidad a la competencia y la participación en los mercados regionales. La contratación directa con los proveedores de electricidad está generalizada en el sector empresarial y se aplica con carácter voluntario en el caso de los hogares. Letonia comenzará a participar en el sistema de negociación de Nord Pool Spot en junio de 2013. No obstante, no se ha registrado ningún avance en la liberalización del mercado del gas natural y la dependencia respecto de una sola fuente sigue siendo la norma. Las autoridades se encuentran inmersas también en difíciles negociaciones en torno a la propiedad y la gestión de las instalaciones de almacenamiento de gas, que son de gran importancia para el buen funcionamiento del mercado regional del gas.
- (15) El sistema judicial letón se caracteriza por las ineficiencias del sistema judicial civil. Se conjugan en él varios factores desfavorables, tales como la dilación de los procedimientos civiles y mercantiles en primera instancia y las bajas tasas de resolución, lo que genera una acumulación de asuntos judiciales pendientes. Los plazos de tramitación son particularmente largos en los procedimientos de insolvencia. Por otra parte, muchos casos no se resuelven en primera instancia, lo que crea retrasos en todos los niveles, hasta el Tribunal Supremo. Recientemente se han adoptado medidas adecuadas para mejorar la eficiencia y calidad del sistema, pero aún resulta prematuro evaluar su impacto. Es fundamental prestar la debida atención a las políticas de gestión de recursos humanos en el poder judicial. Una mayor implicación del

Consejo Judicial, un replanteamiento de las funciones de gestión en el poder judicial y una formación más intensa de los jueces podrían contribuir a una mayor calidad del sistema judicial. A finales de 2012 se propusieron modificaciones de la Ley de Insolvencia. Sin embargo, el alcance de las modificaciones es limitado y estas no corrigen por completo las lagunas de la Ley. Por ejemplo, se han detectado problemas en la aplicación práctica de la Ley, en particular en lo que se refiere al papel de los síndicos, sus responsabilidades con respecto a los jueces y la efectiva liquidación de los activos, así como problemas ligados a las insolvencias personales, que también deben abordarse.

- (16) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha realizado un análisis global de la política económica de Letonia. Ha evaluado su Programa de Convergencia y su Programa Nacional de Reformas. 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. Sus recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 6 que figuran a continuación.
- (17) A la luz de esta 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 período 2013-2014 a fin de:

1. Reforzar la estrategia presupuestaria para garantizar que cualquier desviación con respecto al objetivo a medio plazo obedezca exclusivamente al efecto incremental de las medidas de reforma del sistema de pensiones. Reducir, dentro de esta estrategia, la presión tributaria de los trabajadores con bajos salarios reorientando la fiscalidad, por ejemplo, hacia los impuestos especiales, impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles o impuestos medioambientales. Seguir esforzándose por mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y luchar contra la economía sumergida. Seguir reforzando el marco presupuestario, mediante una aplicación efectiva de la Ley de Disciplina Presupuestaria y una presupuestación plurianual.
2. Combatir el desempleo juvenil y de larga duración mediante el aumento de la cobertura y la eficacia de las políticas activas del mercado laboral y servicios sociales selectivos. Mejorar la empleabilidad de los jóvenes, por ejemplo, a través de una «garantía juvenil», establecer una orientación profesional completa, realizar reformas en el ámbito de la enseñanza y formación profesionales, y mejorar la calidad y la accesibilidad de los contratos de aprendizaje.
3. Combatir las altas tasas de pobreza, reformando para ello la asistencia social con vistas a una mayor cobertura, mejorando la adecuación de los subsidios y reforzando las medidas de reinserción de los beneficiarios de subsidios. Consolidar los mecanismos para hacer llegar la ayuda con vistas a lograr una reducción efectiva de la pobreza infantil.
4. Aplicar las reformas proyectadas de la enseñanza superior, en particular la creación de un modelo de financiación que recompense la calidad, la reforma del sistema de acreditación, la consolidación de los establecimientos y la promoción de la

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

internacionalización. Tomar nuevas medidas para modernizar las instituciones de investigación, a la luz de la evaluación independiente en curso.

5. Seguir mejorando la eficiencia energética, especialmente de los edificios residenciales y las redes de calefacción urbana, incentivar la reducción de los costes de la energía y reorientar el consumo hacia productos eficientes desde el punto de vista energético. Mejorar la conectividad con las redes energéticas de la UE y tomar medidas encaminadas a la liberalización del mercado del gas natural, entre ellas el establecimiento de normas claras para el acceso de terceros a las instalaciones de almacenamiento.
6. Finalizar las reformas pendientes para mejorar la eficiencia y calidad del sistema judicial y reducir los retrasos y la duración de los procedimientos, incluidos los procedimientos de insolvencia. Poner en marcha una política global de recursos humanos y tomar medidas para aplicar las leyes sobre mediación y racionalizar el sistema de los tribunales de arbitraje.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*