



Bruselas, 5.6.2019
COM(2019) 515 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

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, que marcó 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 de dicho 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 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 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, Lituania debe velar por la aplicación íntegra y oportuna de la Recomendación para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 2 y 3 que figuran más abajo. En concreto, las medidas de inversión contribuirán a dar respuesta a la segunda recomendación para la zona del euro en lo que respecta al apoyo a la inversión, y las medidas en materia de educación contribuirán a dar respuesta a la tercera recomendación para la zona del euro en lo que respecta al funcionamiento del mercado laboral.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Lituania² fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se evaluaban los avances realizados por este país con miras a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años anteriores, así como los avances de Lituania hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (4) El 10 de mayo de 2019, Lituania presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y, el 30 de abril de 2019, su Programa de Estabilidad de 2019. Con el fin de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) Las recomendaciones específicas por país pertinentes se han tenido en cuenta 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 las recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión puede 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) Lituania se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé alcanzar un superávit global del 0,4 % del PIB en 2019 y el 0,2 % en 2020, tras lo cual se prevé que siga disminuyendo hasta situarse en el 0,1 % del PIB en 2021. Tomando como base el saldo estructural recalculado⁵, el objetivo presupuestario a medio plazo (un déficit del 1 % del PIB en términos estructurales) se supera durante todo el período del programa. Además, en 2017 se concedió a Lituania una desviación temporal vinculada a la puesta en práctica de las reformas estructurales. Esta desviación se prorroga por un período de tres años. Según el Programa de Estabilidad de 2019, la ratio deuda de las administraciones públicas / PIB debería disminuir del 34,2 % del PIB en 2018 hasta el 32,9 % en 2022. Las hipótesis macroeconómicas en las que se basan estas previsiones presupuestarias son verosímiles. No obstante, no se han

² SWD(2019) 1014 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 Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

especificado suficientemente las medidas necesarias para apoyar los objetivos de superávit previstos de 2020 en adelante. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un déficit del 1 % del PIB en 2019 y del 0,9 % en 2020, con lo que se cumpliría el objetivo presupuestario a medio plazo. Al mismo tiempo, la evolución del gasto debe ser objeto de una estrecha supervisión a corto y medio plazo, especialmente ante los posibles riesgos futuros para la solidez de los ingresos. En términos generales, el Consejo considera que Lituania probablemente cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020.

- (7) En junio de 2018, el Gobierno aprobó una serie de actos legislativos para aplicar un paquete global de seis reformas estructurales que abarcaban los ámbitos clave de la educación, la sanidad, la fiscalidad, la economía informal, las pensiones y la innovación.
- (8) Lituania ha seguido adoptando medidas para combatir la economía sumergida y mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias. Aunque estas medidas han dado resultados alentadores, en términos generales el cumplimiento de las obligaciones tributarias sigue siendo bajo. Lituania tiene aún uno de los déficits recaudatorios en materia de IVA más importantes de la UE. Un mayor aumento del cumplimiento de las obligaciones tributarias incrementaría la recaudación y haría que el sistema fiscal fuese más justo. No se han tomado medidas para ampliar la base impositiva a fuentes menos perjudiciales para el crecimiento. Los impuestos medioambientales y los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria siguen estando por debajo de la media de la Unión Europea y no está previsto modificar los impuestos sobre los automóviles ni los aplicados a particulares por el uso de las carreteras.
- (9) Desde 2018, las pensiones públicas son automáticamente indexadas a la subida de los salarios. Se espera que esto reduzca el gasto público en pensiones del 6,9 % del PIB en 2016 al 5,2 % en 2070. No obstante, debido a la caída prevista del empleo, la adecuación de las pensiones tenderá a disminuir porque las prestaciones de jubilación no seguirían el ritmo de crecimiento de los salarios. Se prevé que la ratio de la prestación de jubilación, que expresa la pensión media en términos del salario medio, disminuya de manera constante a partir del que es ya uno de los niveles más bajo de la Unión. La legislación en vigor establece que, cuando la ratio de la prestación disminuye, el Gobierno tiene que proponer medidas correctoras. Debido a la incertidumbre sobre la naturaleza exacta y el calendario de esas futuras medidas, no se han tenido en cuenta para las previsiones del Informe sobre el Envejecimiento. Sin embargo, representan un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Si la ratio total de la prestación se mantuviera invariable hasta 2070, el gasto en pensiones aumentaría al 7 % del PIB en lugar de disminuir al 5,2 % como está previsto. Por lo tanto, hay incertidumbre acerca de cómo se aplicará en la práctica la legislación en materia de pensiones y cuáles serían sus consecuencias para la sostenibilidad de las finanzas públicas y la adecuación de las pensiones con el paso del tiempo.
- (10) La elevada proporción de personas en riesgo de pobreza o de exclusión social, junto con la gran desigualdad en cuanto a ingresos, siguen siendo para Lituania problemas importantes que obstaculizan sus perspectivas de crecimiento económico inclusivo. Pese a que continúa el crecimiento económico, muchos miembros de la sociedad lituana (por ejemplo, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidad, los niños, los hogares monoparentales y los desempleados) están expuestos a un riesgo especialmente elevado de pobreza y exclusión social. Aunque la red de seguridad social ha mejorado en los últimos años, la capacidad correctora global del sistema

fiscal y de prestaciones de Lituania y el gasto del país en protección social como porcentaje del PIB siguen estando entre los más bajos de la Unión Europea. Se han dado algunos pasos incipientes para corregir el alto nivel de pobreza y de desigualdad en cuanto a ingresos, como la introducción del concepto de «cantidad de necesidades mínimas de consumo», el incremento de la asignación universal por hijos y la indexación de las pensiones de vejez. Sin embargo, la persistencia de los elevados niveles de pobreza y desigualdad muestra que el país aún está muy lejos de converger con los niveles medios de seguridad social de la Unión Europea y hace falta inversión para combatir la exclusión social. Las estrategias activas de inclusión para los grupos vulnerables son más eficaces cuando combinan una mejor adecuación de la renta mínima y los regímenes de pensiones, medidas de activación del mercado de trabajo y mejora de la prestación de servicios sociales, incluidos los de atención a la infancia y vivienda social.

- (11) El mercado de trabajo está ahora más saturado como consecuencia del crecimiento del empleo, pero debido también a algunas tendencias demográficas adversas, incluida la emigración. Para mitigar el efecto de la disminución de la población en edad de trabajar, es necesario invertir en capital humano y en la mejora del acceso al mercado de trabajo para todos. Ante la persistente escasez de trabajadores cualificados y la inadecuación de las capacidades, es importante que Lituania acelere las reformas para mejorar la calidad y la eficiencia de todos los niveles educativos y garantice el acceso equitativo a una educación y una formación de calidad e inclusivas. La disminución demográfica ha puesto a la red escolar en dificultades. El cambio demográfico exige estrategias para preservar el acceso a una educación de alta calidad para todos, y garantizar al mismo tiempo la eficiencia de la red escolar y el apoyo a los profesores afectados por la consolidación de escuelas. Aún deben tomarse medidas significativas para consolidar la red de educación superior, que engloba más de cuarenta universidades públicas y privadas. Es preciso que los proveedores de formación profesional modernicen los planes de estudios y ofrezcan una mejor respuesta a las necesidades de los mercados de trabajo local y regional. Una educación de adultos eficaz y de fácil acceso, el reciclaje profesional y la formación complementaria, junto con la prestación de servicios sociales, podrían hacer que más gente se incorporase al mercado de trabajo. La participación en la educación de adultos, de un 6,6 % en 2018, sigue siendo baja y muy inferior a la media de la UE, del 11,1 %. La economía lituana tiene potencial para beneficiarse de la inversión en la mejora de las capacidades, y en concreto las capacidades digitales, la innovación y una mejor integración de las personas en situación de desventaja (por ejemplo, las personas con discapacidad, las de edad avanzada, los desempleados o los adultos inactivos) en el mercado de trabajo. En un contexto más general, es importante reforzar la capacidad de los interlocutores sociales para fomentar su participación.
- (12) Los malos resultados sanitarios y la escasa inversión en asistencia sanitaria son problemas persistentes. Sigue habiendo un potencial considerable de racionalización del uso de los recursos orientando hacia la asistencia ambulatoria un mayor número de casos que hasta ahora se trataban en régimen de ingreso hospitalario. El consumo de servicios hospitalarios sigue siendo elevado, con un gran porcentaje de hospitalizaciones causadas por enfermedades crónicas, junto con un porcentaje relativamente bajo de ocupación de camas. Es necesario que se haga un uso más racional de los recursos hospitalarios y que se invierta de manera específica en el refuerzo de los servicios de asistencia primaria, incluidos los trabajadores sanitarios, para ganar en eficiencia y mejorar los resultados sanitarios. La calidad de los cuidados sigue siendo una de las principales razones que explican los deficientes resultados

sanitarios. Las medidas para mejorar la calidad de la asistencia son fragmentadas, la implantación del sistema de acreditación en el sector de la asistencia primaria es muy baja y no se aplica en los hospitales. La inversión en medidas de prevención de las enfermedades es especialmente baja. Por otra parte, las actuaciones destinadas a reforzar la medicina preventiva a nivel local adolecen de una falta de visión de conjunto y tropiezan con la inexistencia de una cooperación sistémica entre las oficinas de salud pública y la asistencia primaria. Por último, los bajos niveles de gasto en sanidad, junto con el nivel relativamente elevado de pagos informales y pagos directos, inciden negativamente en la equidad del acceso a la asistencia sanitaria.

- (13) Se han tomado medidas para luchar contra la corrupción, pero aún no existe un registro integrado de declaraciones de intereses. En 2018 se aprobó legislación de aplicación de la ley de protección de los denunciantes, y se está debatiendo una nueva ley para regular la actividad de los grupos de presión. Persisten las irregularidades en el tratamiento de la corrupción en el sistema sanitario.
- (14) En Lituania, la inversión como porcentaje del PIB sigue estando por debajo tanto de la media de la UE como de la media de otros países bálticos. El nivel de innovación y la capacidad de absorción tecnológica de las empresas en Lituania son bajos. Hacen falta niveles mayores de inversión en investigación e innovación, sobre todo en el sector privado. Esto impulsaría la productividad, que, pese al repunte reciente, sigue estando muy por debajo del nivel de la UE. La escasez de especialistas en tecnologías de la información y de las comunicaciones pone de manifiesto la necesidad de invertir en capacidades digitales que apoyen la competitividad, la innovación y la capacidad de absorción tecnológica de Lituania, y que favorezcan la transformación hacia una economía más basada en el conocimiento y de mayor valor añadido.
- (15) La economía hace un uso relativamente intensivo de recursos y es muy dependiente de las importaciones de energía y materiales. La productividad de los recursos es baja mientras que el consumo de energía es alto, especialmente en los sectores residencial y de los transportes. Una mayor inversión en eficiencia energética, en particular en el sector de la construcción y la generación de energía doméstica procedente de fuentes renovables, contribuiría a lograr una economía más ecológica y más orientada en una senda de crecimiento sostenible, al mismo tiempo que reduciría la dependencia respecto de la importación de energía.
- (16) Lituania sigue padeciendo dificultades de acceso internacional tanto por carretera y ferrocarril como por vía aérea y marítima, y necesita estar más integrada con el resto de Europa. La mejora de las conexiones de transporte incrementaría la productividad de la economía y le permitiría aprovechar todas las ventajas del mercado único. Los parámetros del sector de los transportes están muy por debajo de la media de la UE en cuanto a extensión de las redes de carreteras y ferrocarriles de la red transeuropea de transporte (RTE-T), inversión en investigación e innovación en el sector de los transportes, aspectos de sostenibilidad y seguridad vial. El tráfico ferroviario está dominado por los desplazamientos Este-Oeste, mientras que el eje Norte-Sur sigue estando subdesarrollado. Por consiguiente, hacen falta inversiones significativas para desarrollar una red RTE-T sostenible, resiliente frente al clima, inteligente, segura e intermodal y accesible, así como para promover una movilidad urbana sostenible. Además, las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte por carretera han aumentado de manera importante en los últimos cinco años. La sincronización del sistema eléctrico de Lituania con la red continental europea es esencial para garantizar la seguridad del suministro de electricidad en toda la región del Báltico.

- (17) En Lituania, las disparidades regionales son mayores que la media de la UE y se han ampliado en el transcurso de las dos últimas décadas. Los beneficios de la rápida convergencia económica de Lituania están muy concentrados en las dos zonas metropolitanas. Sobre todo las regiones rurales, que ocupan la mayor parte del territorio y en las que vive casi el 55 % de la población, están experimentando un fuerte declive demográfico agravado por la disminución del acceso a servicios públicos de calidad. Las significativas disparidades socioeconómicas dentro del país muestran que en determinadas regiones las necesidades de inversión son manifiestas. Sigue pendiente también la tarea de incrementar los enlaces entre territorios adyacentes dentro de Lituania, en concreto mediante los transportes y las conexiones digitales.
- (18) Con el fin de mejorar la eficiencia de la inversión pública, las autoridades lituanas actualizaron las normas de preparación y selección de los proyectos de inversión financiados con cargo al presupuesto del Estado. Desde 2018, todos los nuevos proyectos de inversión deben someterse a un análisis de rentabilidad y cumplir además otros criterios de selección. Aunque esto supone un primer paso importante, es necesario hacer más para maximizar el efecto de la inversión pública de manera que aumente el potencial de crecimiento a largo plazo y se corrijan las crecientes disparidades regionales. Las autoridades han empezado a revisar el sistema de elaboración de los presupuestos públicos con el objetivo de ampliar el horizonte temporal de los presupuestos y de reforzar el vínculo entre el gasto y los objetivos económicos generales. Es crucial asegurar que el nuevo sistema de planificación de inversiones estratégicas esté a punto para el proceso de elaboración de los presupuestos para el período 2021-2023 y el inicio del nuevo ciclo de financiación de la UE en 2021.
- (19) Lituania no tiene una estrategia específica de investigación e innovación. El panorama se caracteriza por políticas fragmentadas y la proliferación de regímenes de apoyo que carecen de sinergia. La existencia de varios organismos de ejecución que no comparten un enfoque para apoyar la combinación de políticas de investigación e innovación se suma a un complejo sistema de gobernanza que parece restringir el acceso de los usuarios a la panoplia de instrumentos disponibles. Esta situación perjudica especialmente a la cooperación ciencia-empresa y obstaculiza la actividad innovadora. La nueva distribución de responsabilidades respecto de las políticas de investigación e innovación entre el Ministerio de Economía e Innovación y el Ministerio de Educación y Ciencia no propicia aún un marco político coherente que favorezca la sinergia entre los regímenes de apoyo, como el que sería posible a través de una ventanilla única para potenciales beneficiarios.
- (20) La programación de los fondos de la UE para el período 2021-2027 podría contribuir a subsanar algunas de las deficiencias detectadas en las recomendaciones, en particular, en los ámbitos contemplados en el anexo D del informe específico⁶. Ello permitiría a Lituania aprovechar al máximo esos fondos en los sectores enumerados, habida cuenta de las disparidades regionales.
- (21) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Lituania y lo ha publicado en el informe específico 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 Lituania en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo

⁶ SWD(2019) 1014 final.

su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Lituania, 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 estima⁷ que cabe esperar que Lituania cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

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

1. Mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y ampliar la base impositiva a fuentes menos perjudiciales para el crecimiento. Hacer frente a la desigualdad en cuanto a ingresos, a la pobreza y a la exclusión social, en concreto mejorando el diseño del sistema tributario y de prestaciones.
2. Mejorar la calidad y la eficiencia de todos los niveles de educación y de formación, incluida la educación de adultos. Mejorar la calidad, la asequibilidad y la eficiencia del sistema de asistencia sanitaria.
3. Centrar la política económica relacionada con la inversión en la innovación, la eficiencia energética y la eficiencia en el uso de los recursos y unas interconexiones sostenibles de transporte y de energía, teniendo en cuenta las disparidades regionales. Fomentar el crecimiento de la productividad mejorando la eficiencia de la inversión pública. Desarrollar un marco de políticas coherente que apoye la cooperación ciencia-empresa y consolidar los organismos ejecutivos en el ámbito de la investigación y la innovación.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*

⁷ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.