



Bruxelas, 5.6.2019
COM(2019) 514 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Letónia de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Letónia de 2019

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Letónia de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Letónia de 2019

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas¹, nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

- (1) Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. A referida análise tomou devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou também o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo a Letónia sido identificada como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou igualmente uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro («Recomendação para a área do euro»).

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

- (2) Enquanto Estado-Membro cuja moeda é o euro, e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da União Económica e Monetária, a Letónia deverá garantir a implementação plena e atempada da Recomendação para a área do euro, transposta nas recomendações 1 a 4 infra. Em especial, a concentração da política económica relacionada com o investimento nos domínios especificados e as medidas de melhoria das qualificações contribuirão para dar resposta à primeira recomendação da área do euro no que diz respeito às melhorias da produtividade para o reequilíbrio no interior da área do euro e as medidas fiscais contribuirão para dar resposta à terceira recomendação da área do euro no que diz respeito ao funcionamento do mercado de trabalho.
- (3) O relatório de 2019 relativo à Letónia² foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Letónia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados pela Letónia na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020.
- (4) Em 15 de abril de 2019, a Letónia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2019 e, em 17 de abril de 2019, o seu Programa de Estabilidade de 2019. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados ao mesmo tempo.
- (5) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho³, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica⁴.
- (6) A Letónia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade de 2019, o Governo letão projeta uma melhoria do saldo nominal, passando de um défice de 1,0 % do PIB (em 2018) para um défice de 0,5 % do PIB em 2019 e de 0,4 % do PIB em 2020 e 2021⁵. Com base no saldo estrutural recalculado⁶, o objetivo orçamental de médio prazo, que consiste num défice estrutural de 1 % do PIB, deverá ser alcançado em 2019, tendo em conta a permissão de desvios associada à implementação de reformas estruturais que justificam um desvio temporário. De acordo com o Programa de

² SWD(2019) 1013 final.

³ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵

⁶ Saldo corrigido de variações cíclicas, excluindo medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

Estabilidade de 2019, prevê-se que o rácio dívida das administrações públicas/PIB diminua para 33,1 % do PIB até 2022. As projeções de crescimento do PIB estabelecidas no Programa de Estabilidade de 2019 afiguram-se plausíveis. Os riscos que pesam sobre a situação orçamental são razoáveis.

- (7) Em 13 de julho de 2018, o Conselho recomendou à Letónia que atingisse o seu objetivo orçamental de médio prazo em 2019, tendo em conta a permissão de desvio associada à implementação de reformas estruturais que justificam um desvio temporário. Esta situação coaduna-se com uma taxa máxima de crescimento nominal da despesa pública primária líquida⁷ de 4,8 % em 2019, o que corresponde a uma melhoria do saldo estrutural de 0,2 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, prevê-se que a Letónia esteja próxima do seu objetivo orçamental de médio prazo, tendo em conta a permissão de desvio associada à implementação de reformas estruturais que justificam um desvio temporário. Por conseguinte, a presente avaliação aponta para o risco de um ligeiro desvio em 2019. Paralelamente, a taxa de crescimento nominal prevista para a despesa pública primária líquida aponta para o risco de um desvio significativo em relação ao requisito, em 2019. Se, em futuras avaliações, as projeções deixarem de apontar para um saldo estrutural próximo do objetivo orçamental de médio prazo, tendo em conta a permissão de desvio associada à implementação de reformas estruturais que justificam um desvio temporário, a avaliação global da conformidade deverá ter em conta um possível desvio em relação a esse requisito.
- (8) Em 2020, tendo em conta as projeções da Letónia que apontam para um hiato do produto de 1,3 % do PIB, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não deverá exceder 3,5 %, em consonância com o ajustamento estrutural de 0,5 % do PIB decorrente da matriz de requisitos de ajustamento comumente acordada no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, num cenário de políticas inalteradas prevê-se que a Letónia esteja próxima do seu objetivo orçamental de médio prazo. Por conseguinte, a presente avaliação aponta para o risco de um ligeiro desvio em 2020. Por outro lado, a taxa de crescimento nominal prevista para a despesa pública primária líquida aponta para o risco de um desvio significativo em relação ao requisito, em 2020. Se deixar de se prever que o saldo estrutural esteja próximo do objetivo orçamental de médio prazo, em futuras avaliações a avaliação global da conformidade deverá ter em conta um possível desvio em relação ao requisito. De um modo geral, o Conselho considera que a Letónia deve estar preparada para tomar medidas suplementares a partir de 2019, a fim de cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.
- (9) As receitas fiscais em percentagem do produto interno bruto da Letónia são baixas em comparação com a média da União e limitam, em certa medida, a prestação de serviços públicos, em especial os cuidados de saúde, e a inclusão social. O capital e a propriedade são relativamente pouco tributados e o congelamento dos valores utilizados para calcular os impostos fundiários e imobiliários reduzirá ainda mais as receitas. Ao mesmo tempo, comparativamente à média da União Europeia, a carga fiscal sobre o trabalho continua a ser elevada para os trabalhadores com salários

⁷ A despesa pública primária líquida inclui as despesas públicas totais, excluindo as despesas com juros, as despesas relativas a programas da União inteiramente cobertas por receitas de fundos da União e as alterações não discricionárias das despesas com subsídios de desemprego. A formação bruta de capital fixo financiada a nível nacional é repartida por um período de 4 anos. São tidas em conta as medidas discricionárias em matéria de receitas ou os aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais, tanto do lado das receitas como das despesas, são compensadas.

baixos, apesar de ter sido reduzida. A importância relativa da economia paralela diminuiu ao longo dos últimos anos, de acordo com diferentes estimativas. Porém, a percentagem de atividade económica não devidamente declarada é mais elevada na Letónia do que noutros Estados Bálticos. Concretamente, a subdeclaração de salários («salários entregues em mão»), em especial no setor da construção, representa uma grande percentagem da economia paralela.

- (10) Na sequência do encerramento do seu terceiro maior banco devido a alegações de branqueamento de capitais, a Letónia reforçou a regulamentação relativa aos clientes não residentes. Em consequência, os depósitos de não residentes, que são a principal fonte de risco de branqueamento de capitais na Letónia, diminuíram significativamente desde maio de 2018, mas subsistem desafios em matéria de luta contra o branqueamento de capitais. Além disso, a Letónia apresentou um plano de ação pormenorizado para melhorar a sua estratégia de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo. As principais prioridades enumeradas no plano de ação incluem o reforço da supervisão baseada no risco, a provisão dos recursos humanos necessários para as autoridades de controlo e a garantia de um intercâmbio de informações eficaz e da colaboração entre as autoridades de investigação e o setor privado. Uma vez adotadas, há que prestar atenção à aplicação efetiva destas medidas. Por último, é igualmente necessário aumentar a capacidade das autoridades policiais e judiciais.
- (11) A Letónia enfrenta desafios na aplicação de vários dos princípios de proteção social e de inclusão consagrados no Pilar Europeu dos Direitos Sociais. A desigualdade de rendimentos na Letónia é elevada, uma vez que a redistribuição através do sistema fiscal e de prestações sociais é reduzida. A adequação das prestações sociais continua a ser fraca e o impacto das transferências sociais na redução da pobreza e das desigualdades é limitado. O risco de pobreza entre os idosos e as pessoas com deficiência é relativamente elevado e está a aumentar, uma vez que as prestações sociais não acompanham o ritmo de crescimento dos salários. A taxa de risco de pobreza ou exclusão social para os idosos era de 49,0 % em 2018 (contra uma média da União Europeia de 18,2 % em 2017) e de 40,7 % para as pessoas com deficiência em 2017 (contra uma média da União Europeia de 29,3 % em 2017). A prestação de segurança social do Estado para as pessoas com deficiência e as pensões mínimas de velhice não foram revistas desde 2006. A reforma do nível de rendimento mínimo anunciada em 2014 não foi aplicada, o que afeta negativamente as famílias mais pobres. O acesso a cuidados de longa duração também continua a ser fraco. Por conseguinte, é necessário investir no combate à exclusão social, nomeadamente na ajuda alimentar e material às pessoas mais carenciadas. Além disso, são necessários investimentos, incluindo infraestruturas, para melhorar o acesso a estruturas de acolhimento de crianças, de cuidados de longa duração, de emprego e outros serviços sociais, e para permitir a integração dos serviços sociais e de saúde, incluindo a transição dos cuidados institucionais para os cuidados de proximidade. A percentagem de pessoas que enfrentam privações graves em matéria de habitação é uma das mais elevadas da Europa (15,2 % contra 4,0 % em média na União Europeia em 2017) e a habitação social é escassa. São necessários investimentos para melhorar a oferta de habitação a preços acessíveis.
- (12) Embora as taxas de emprego globais sejam elevadas e estejam a aumentar, o número de empregados é negativamente afetado pela evolução demográfica desfavorável e a emigração. Além disso, o emprego varia entre regiões e níveis de competências. As pessoas mais velhas com competências desatualizadas enfrentam mais dificuldades. O

baixo nível de competências digitais da mão-de-obra limita a utilização das tecnologias digitais pelas empresas e o potencial de inovação. A participação dos adultos na aprendizagem e a participação dos desempregados em medidas ativas do mercado de trabalho são inferiores à média da União Europeia.

- (13) O sistema de ensino confronta-se com o desafio de consolidar os recursos, melhorando simultaneamente a sua qualidade e eficiência. Embora o sistema de ensino da Letónia funcione bem em termos de resultados de aprendizagem, o acesso a uma educação de qualidade continua a depender do local de residência e do tipo de escola. Registaram-se progressos na reforma curricular do ensino e da formação profissionais, destinada a harmonizá-los com os novos requisitos em matéria de competências, sendo que o quadro das escolas profissionais melhorou significativamente. No entanto, a atratividade continua a ser baixa, sendo a taxa de inscrição e a taxa de emprego dos recém-diplomados inferiores à média da União Europeia.
- (14) A oferta de competências é um dos principais domínios em que a procura de investimento continua a ser significativa. É necessário um investimento adequado, nomeadamente em infraestruturas, para melhorar a qualidade, a eficácia e a relevância do ensino e da formação para o mercado de trabalho, e promover a aprendizagem ao longo da vida, incluindo oportunidades flexíveis de aquisição de competências e de requalificação. São igualmente necessários investimentos para melhorar o acesso ao emprego, incluindo a sensibilização e a cobertura das medidas ativas do mercado de trabalho, bem como para aumentar a capacidade de trabalho e a mobilidade setorial e regional da mão-de-obra. Num contexto mais amplo, o reforço da capacidade dos parceiros sociais é importante para promover condições de trabalho justas e produzir resultados no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.
- (15) As baixas despesas públicas com cuidados de saúde e os estilos de vida pouco saudáveis constituem as principais causas dos fracos resultados em termos de indicadores de saúde da população. O aumento recente do financiamento dos cuidados de saúde elimina algumas das restrições de acesso ligadas aos limites anuais dos serviços e aos longos períodos de espera. No entanto, o financiamento público dos cuidados de saúde continua a ser muito inferior à média da União Europeia. O acesso atempado e equitativo aos cuidados de saúde é limitado. Esta situação conduz a elevadas necessidades não satisfeitas de cuidados médicos declaradas pelos pacientes devido ao elevado nível de pagamentos diretos, particularmente entre os grupos vulneráveis, bem como à desigualdade de oportunidades. As reformas destinadas a aumentar a eficiência e a qualidade dos cuidados de saúde estão a avançar, mas encontram-se ainda numa fase inicial, pelo que devem ser aceleradas, incluindo medidas de prevenção eficazes, a racionalização do setor hospitalar, o reforço dos cuidados primários e a gestão da qualidade. Além disso, a Letónia enfrenta uma escassez de mão-de-obra no setor da saúde, especialmente a nível dos enfermeiros, que dificulta a prestação de cuidados de saúde públicos e coloca em risco o êxito das reformas no domínio da saúde. Se a divisão dos serviços de saúde em dois segmentos («plenos» e «mínimos») entrar em vigor, corre-se o risco de restringir ainda mais o acesso equitativo aos cuidados de saúde e de obter resultados adversos no plano da saúde. É necessário um investimento adequado em cuidados de saúde, nomeadamente em infraestruturas, para aumentar a acessibilidade — incluindo em termos de custos — e a qualidade dos cuidados de saúde, a fim de melhorar o estado de saúde da população e promover vidas ativas mais longas e saudáveis.
- (16) A Letónia investe pouco em investigação e desenvolvimento e o seu défice de investimento na inovação é importante. Em 2017, a percentagem de despesas de

investigação e desenvolvimento na Letónia foi das mais baixas da União Europeia, tendo-se mantido bastante estável ao longo da última década. Além disso, o financiamento da investigação depende quase exclusivamente dos fundos da União Europeia. Em consequência, a Letónia é um inovador moderado com alguns pontos fortes, como as suas infraestruturas de informação, de comunicação e de tecnologia, mas regista deficiências a nível dos recursos humanos, da cooperação entre os setores público e privado e do investimento na propriedade intelectual.

- (17) Subsiste também um défice de investimento na atenuação das disparidades regionais. Continuam a existir diferenças económicas significativas entre Riga e outras regiões da Letónia. Embora a Letónia, no seu conjunto, esteja a convergir com a União Europeia, a diferença de desempenho económico entre a região da capital e as outras regiões não diminuiu desde a adesão da Letónia à União Europeia. A competitividade e a qualidade dos serviços públicos diferem consideravelmente entre as diferentes regiões da Letónia, influenciando a sua atratividade territorial. As necessidades de investimento devem, por conseguinte, ter em conta as diferenças regionais significativas a nível da mobilidade e das infraestruturas digitais, em especial a nível das ligações no último quilómetro. As lacunas em matéria de conectividade na rede transeuropeia de transportes e com as regiões periféricas e fronteiriças ainda são extremamente acentuadas, tendo um impacto negativo nas atividades económicas e nas exportações da Letónia. Verifica-se igualmente um défice de investimento na conclusão do projeto *Rail Baltica* e nos principais projetos de infraestruturas de eletricidade que fazem parte do plano de interligação do mercado da energia do Báltico. Além disso, é igualmente necessário investir na eficiência dos recursos a fim de acelerar a transição energética da Letónia. São necessários mais esforços para melhorar a eficiência energética global, em especial nos setores residencial e dos transportes.
- (18) A recente adoção da lei relativa aos autores de denúncias constitui um passo positivo e o organismo de luta contra a corrupção do país ganhou recentemente novo ímpeto graças à divulgação de um certo número de casos de corrupção de alto nível. No entanto, a tomada de decisões por parte do governo continua a ser vista como influenciada pelo favoritismo e o processo de contratação pública é considerado permeável à corrupção devido à falta de transparência, em especial nos municípios e nas empresas estatais e municipais. As alterações legislativas em matéria de regime de conflitos de interesses podem dar origem a abusos. O Código de Ética recentemente adotado não se aplica às pessoas nomeadas politicamente.
- (19) Os serviços públicos não foram adaptados ao declínio e ao envelhecimento da população. O declínio da população e a urbanização conduzem à subutilização das infraestruturas e dos serviços públicos nas zonas rurais. A administração pública, a educação e os serviços de saúde exigem estratégias para preservar o acesso a serviços de qualidade em zonas escassamente povoadas e em declínio, garantindo simultaneamente uma maior eficiência. Foi recentemente anunciada uma reforma administrativa geral do território, que deverá ser aplicada até dezembro de 2021. A aplicação atempada desta reforma poderá contribuir para reforçar a responsabilização e a eficiência do setor público, sobretudo tendo em conta o programa operacional para os fundos da União Europeia, que deverá ser aprovado até ao ano 2020.
- (20) A programação dos fundos da UE para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios

abrangidos pelo anexo D do relatório relativo ao país⁸, permitindo que a Letónia utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, atendendo às disparidades regionais. O reforço da capacidade administrativa do país para gerir estes fundos constitui um fator importante para o êxito destes investimentos.

- (21) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Letónia, publicada no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade de 2019 e o Programa Nacional de Reformas de 2019, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Letónia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Letónia, mas também a sua conformidade com as normas e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante o contributo desta última para as futuras decisões nacionais.
- (22) Tendo em consideração o que antecede, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade de 2019, estando o seu parecer⁹ refletido, em especial, na recomendação 1 infra.

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, a Letónia tome medidas no sentido de:

1. Assegurar que, em 2020, a taxa de crescimento nominal da despesa pública primária líquida não excede 3,5 %, o que corresponde a um ajustamento estrutural anual de 0,5 % do PIB. Reduzir a tributação dos trabalhadores com baixos rendimentos, fazendo-a recair sobre outras fontes, nomeadamente o capital e o imobiliário, e melhorando o cumprimento das obrigações fiscais. Assegurar a supervisão e aplicação efetivas do quadro de luta contra o branqueamento de capitais.
2. Combater a exclusão social, nomeadamente através da melhoria da adequação do regime de rendimento mínimo, das pensões de aposentação mínimas e do rendimento de apoio para as pessoas com deficiência. Aumentar a qualidade e a eficiência da educação e da formação, em especial dos trabalhadores pouco qualificados e dos candidatos a emprego, nomeadamente através do reforço da participação no ensino e formação profissionais e na educação de adultos. Aumentar a acessibilidade, a qualidade e a relação custo/eficácia do sistema de saúde.
3. Centrar a política económica relacionada com o investimento na inovação, na oferta de habitação a preços acessíveis, nos transportes — nomeadamente na sua sustentabilidade e na eficiência energética e dos recursos —, nas interconexões energéticas e nas infraestruturas digitais, tendo em conta as disparidades regionais.
4. Reforçar a responsabilização e a eficiência do setor público, em especial no que diz respeito às autoridades locais e às empresas estatais e municipais e ao regime de conflitos de interesses.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*

⁸ SWD(2019) 1013 final.

⁹ Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.