



Bruselas, 2 de julio de 2019
(OR. en)

10159/19

ECOFIN 614
UEM 217
SOC 466
EMPL 355
COMPET 495
ENV 586
EDUC 301
RECH 334
ENER 338
JAI 695
FSTR 117
REGIO 153

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. Ción.:	9930/19 - COM(2019) 506 final
Asunto:	Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Estonia y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de Estonia

Adjunto se remite a las delegaciones el proyecto de Recomendación del Consejo de referencia, en su versión revisada y aprobada por varios comités del Consejo, basada en la propuesta de la Comisión COM(2019) 506 final.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

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

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,

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

Considerando lo siguiente:

- (1) El 21 de noviembre de 2018, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, y marcó así 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 del 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 del Parlamento Europeo y del Consejo², adoptó asimismo el informe sobre el mecanismo de alerta, en el que no se señalaba a Estonia 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 euro³ (en lo sucesivo, «Recomendación de 2019 para la zona del euro») que establece cinco recomendaciones para la zona del euro (en lo sucesivo, «recomendaciones 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, Estonia debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación de 2019 para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 2 y 3 que figuran más abajo. En particular, las medidas centradas en la política económica en relación con la inversión en los ámbitos especificados ayudarán a responder a la segunda recomendación de la zona del euro en relación con el apoyo a la inversión.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Estonia se publicó el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Estonia de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018⁴, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años anteriores, así como los avances de Estonia en la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.

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 136 de 12.4.2019, p. 1.

⁴ DO C 320 de 10.9.2018, p. 24.

- (4) Estonia presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 el 30 de mayo de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019 el 30 de abril de 2019.
- (5) Las recomendaciones específicas por país pertinentes se han abordado 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 Consejo⁵, 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 aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica.
- (6) Estonia se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El Programa de Estabilidad de 2019 se presentó partiendo de una hipótesis de mantenimiento de las políticas. El Programa prevé pasar de un déficit presupuestario del 0,6 % del producto interior bruto (PIB) en 2018 al 0,2 % del PIB en 2019, el 0,3 % del PIB en 2020 y el 0,7 % del PIB en 2022. Tomando como base el saldo estructural recalculado⁶, no se prevé alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo, fijado en un déficit del 0,5 % del PIB en términos estructurales, durante el período cubierto por el Programa de Estabilidad de 2019. Se prevé que la ratio deuda pública / PIB haya descendido al 5,3 % del PIB en 2022. Las hipótesis macroeconómicas en que se basan estas previsiones presupuestarias son optimistas. No se han especificado las medidas necesarias para apoyar los objetivos de déficit previstos, lo que supone un riesgo para las hipótesis de rendimiento recaudatorio.

⁵ 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).

⁶ Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

- (7) Teniendo en cuenta las previsiones del otoño de 2018 de la Comisión, que preveían una situación más cercana al objetivo presupuestario a medio plazo en 2019, y de acuerdo con las normas para desbloquear el ajuste requerido, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debe superar el 4,9 %, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,3 % en 2019. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, existe un riesgo de desviación significativa respecto de este requisito en 2019.
- (8) En 2020, a la vista de la previsión de una brecha de producción del 2,7 % del PIB en Estonia y de una previsión de crecimiento del PIB inferior a la tasa de crecimiento potencial estimada, la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no debería exceder del 4,1 %, en consonancia con el ajuste estructural del 0,6 % del PIB derivado de la matriz de ajuste de exigencias consensuada en virtud del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Según las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, suponiendo que no haya cambios en las políticas, existe un riesgo de desviación significativa de dicho requisito en 2020. En general, el Consejo considera que las medidas necesarias deben adoptarse a partir de 2019 para poder cumplir las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (9) La prevención del blanqueo de capitales se ha convertido en una prioridad para Estonia en el contexto de grandes escándalos de blanqueo de capitales. Estonia ha reforzado su marco de lucha contra el blanqueo de capitales, y la proporción de depósitos de no residentes en el sector bancario estonio ha disminuido considerablemente. No obstante, persisten algunos problemas. Aunque el Gobierno estonio ha introducido medidas y directrices adicionales sobre cómo seguir reforzando la prevención en este ámbito, el Parlamento estonio aún no ha adoptado ninguna iniciativa legislativa para aumentar las capacidades de supervisión de la lucha contra el blanqueo de capitales. Debe prestarse atención a la aplicación efectiva de estas medidas, una vez adoptadas.

(10) La escasez de personal cualificado y la falta de adecuación de las cualificaciones se encuentran entre los principales obstáculos a la inversión empresarial y limitan los aumentos de productividad. En los últimos años, Estonia ha realizado reformas globales, pero las tendencias del mercado de trabajo y la reducción de la población en edad de trabajar plantean retos a largo plazo para el sistema de educación y formación, entre los que cabe destacar una tasa aún elevada de abandono escolar prematuro, una reorganización incompleta de la red escolar, la insuficiente adecuación de la enseñanza superior y de la formación profesional al mercado laboral y los retos relacionados con el envejecimiento de los profesores y el escaso atractivo de la profesión. Aunque la participación en la educación de adultos está mejorando, el perfeccionamiento y reciclaje profesionales de los trabajadores no se están produciendo con la rapidez necesaria para adaptarse a las tendencias del mercado laboral. La insuficiente capacidad de innovación es una de las dificultades más acuciantes en lo que a capacidades se refiere. A pesar del alto porcentaje de especialistas en tecnologías de la información y de la comunicación, la formación en capacidades digitales que proporcionan las empresas es limitada. La mejora de la adecuación del sistema de educación y formación al mercado laboral, en particular invirtiendo en orientación profesional, haciendo frente al abandono escolar prematuro y anticipando mejor las necesidades en materia de capacidades, ayudaría a garantizar que las personas tuvieran las capacidades apropiadas. Además, la mejora de las condiciones de trabajo de los profesores, de la calidad de la enseñanza y de las políticas educativas en respuesta a las tendencias demográficas y económicas podría reforzar la capacidad del sistema de educación y formación.

- (11) A pesar de los avances, la pobreza, la exclusión social y la desigualdad de ingresos siguen siendo altas, especialmente entre las personas mayores. Alrededor del 42 % de las personas de 65 años o más se encontraban en riesgo de pobreza y exclusión social en 2017, frente a un 15 % de media en la Unión. Las prestaciones sociales siguen resultando ineficaces para reducir la pobreza, y la red de seguridad social es débil. La prestación de servicios sociales asequibles y de buena calidad se ve obstaculizada por la escasa coordinación entre los servicios de asistencia sanitaria y social y por las grandes diferencias que presentan los municipios en su capacidad para detectar las necesidades de los servicios sociales y responder a ellas. Los particulares también deben sufragar gran parte de los costes de los servicios prestados por las autoridades. El gasto público de Estonia en cuidados de larga duración fue menos de la mitad de la media de la Unión (en 2016, 0,6 % del PIB, frente al 1,6 % del PIB). No existen medidas preventivas o un sistema de apoyo para aliviar la carga que pesa sobre los cuidadores no profesionales. La proporción de personas con necesidades médicas no cubiertas sigue siendo una de las más elevadas de la Unión (11,7 %), lo que apunta a problemas de accesibilidad y eficacia del sistema de asistencia sanitaria. Esos problemas ponen de manifiesto la necesidad de ofrecer unos servicios de asistencia sanitaria y social asequibles y de buena calidad de una manera integrada y de desarrollar un marco global de asistencia a largo plazo. Las inversiones que contribuyen a la inclusión social, en particular en infraestructuras sociales, podrían impulsar un crecimiento integrador.
- (12) La brecha salarial entre hombres y mujeres, del 25,6 % en 2017, sigue siendo una de las más elevadas de la Unión y es ligeramente más amplia que la del año anterior. Además, el impacto de la parentalidad en el empleo femenino fue muy superior a la media de la Unión (25,2 y 9,0 %, respectivamente). Los permisos parentales prolongados suelen frenar la progresión de la carrera profesional de las mujeres. Las mujeres tienden a trabajar en sectores económicos y profesiones peor remunerados, a pesar de que su nivel educativo es superior al de los hombres. Recientemente se han adoptado medidas que han flexibilizado los permisos parentales y el sistema de prestaciones para facilitar la vuelta al mercado de trabajo de las personas que han tenido hijos. Ha mejorado el uso de los servicios de guardería. No obstante, factores como la actividad económica, la profesión, la edad, la experiencia laboral o la jornada de trabajo explican solo una parte de la brecha salarial entre hombres y mujeres, y hay una diferencia inexplicable de un 20 % con respecto a la media de la Unión del 11,5 %. La transparencia salarial podría ayudar a comprender mejor las razones de esta elevada brecha salarial entre hombres y mujeres. La inversión continua en servicios de guardería y en políticas activas de empleo facilitarían el empleo de las mujeres. Además, el diálogo con los interlocutores sociales y el refuerzo de su capacidad siguen siendo importantes en un contexto más amplio.

- (13) Como país periférico con baja densidad de población, un sistema de transporte interconectado y que funcione correctamente resulta fundamental para la actividad económica y las exportaciones de Estonia. La infraestructura de transporte de Estonia presenta algunas deficiencias en términos de conectividad y sostenibilidad. El transporte por ferrocarril y el transporte intermodal siguen estando poco desarrollados. Por otra parte, las emisiones de gases de efecto invernadero del transporte por carretera han aumentado en los últimos cinco años. Si se adoptaran nuevas soluciones innovadoras y sostenibles podría hacerse frente a la congestión y a los problemas relacionados con el transporte público. Sincronizar el sistema eléctrico de Estonia con la red continental europea es esencial para garantizar la seguridad del suministro de electricidad en toda la región del Báltico. La inversión en infraestructuras podría contribuir a reforzar la competitividad de las empresas estonias.
- (14) La productividad de Estonia se ha estado ralentizando debido al bajo nivel de inversión en investigación y desarrollo, especialmente por parte del sector privado. Mientras que en 2017 el gasto público en investigación y desarrollo fue solo ligeramente inferior a la media de la Unión, la inversión empresarial representó únicamente el 0,61 % del PIB, aproximadamente la mitad de la media de la Unión. Son pocas las empresas que informan de actividades de investigación e innovación, en particular entre las pequeñas y medianas (pymes). El gasto en innovación no procedente de la investigación y desarrollo está disminuyendo, y la colaboración entre el mundo científico y el empresarial es escasa. Algunos de esos factores lastran la productividad y los resultados en innovación del país. Una inversión más orientada a la investigación, el desarrollo y la innovación, en particular en la digitalización y la automatización de las empresas, podría aumentar la productividad y la competitividad de Estonia. También podría contribuir a ello una mejor priorización de los temas de investigación en ámbitos de interés para la economía. Las autoridades estonias han diseñado y aplicado varias medidas para subsanar las deficiencias del sistema de investigación e innovación, pero el impacto de esas medidas sigue siendo limitado hasta la fecha.

- (15) Siguen planteándose retos en relación con la eficiencia energética y la utilización eficiente de los recursos. El rendimiento ecoinnovador de Estonia no refleja todo el potencial del país; a ese respecto, su puntuación compuesta (60) es un 40 % inferior a la media de la Unión. A pesar de algunas mejoras en los últimos años, la productividad de los recursos en Estonia es tres veces menor que la media de la Unión, y la brecha con el resto de la Unión se está ampliando. Solo una pequeña proporción de las pymes estonias está tomando medidas para aumentar su eficiencia en el uso de los recursos y volverse más ecológicas. Además, la economía tiene una gran intensidad energética, y su consumo de energía es muy superior a la media de la Unión. Todas las regiones estonias se están quedando atrás en la mejora de la eficiencia energética y la utilización eficiente de los recursos. Con un 0,4 % en 2017, Estonia estaba muy lejos de su objetivo nacional de alcanzar una cuota del 10 % de energías renovables en el transporte. El fomento de la eficiencia energética y de los recursos, en particular en el sector de la construcción, y el apoyo a la economía circular, en particular mediante el aumento de la inversión, podrían contribuir a una economía más competitiva y sostenible.
- (16) Los procedimientos de insolvencia en Estonia duran aproximadamente tres años, y la tasa de recuperación es ligeramente superior al 40 %. Esto confina recursos humanos y económicos en empresas menos productivas y socava los incentivos a la inversión y a la financiación de empresas. La reforma del marco de la insolvencia sería importante para acortar la duración de los procedimientos de insolvencia y aumentar la tasa de recuperación de los acreedores. Por ejemplo, se podrían fomentar procedimientos de reestructuración antes y después de la insolvencia y evitar la liquidación gradual de las empresas.
- (17) La programación de los fondos de la Unión para el periodo 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 por país de 2019. Esto permitiría a Estonia hacer el mejor uso posible de esos fondos en los sectores enumerados, teniendo en cuenta las disparidades regionales.

- (18) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Estonia y lo ha publicado en el informe por país 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 Estonia en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Estonia, 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 realizadas a nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (19) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019, y su dictamen⁷ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

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

1. Garantizar que la tasa de crecimiento nominal del gasto público primario neto no exceda del 4,1 % en 2020, lo que corresponde a un ajuste estructural anual del 0,6 % del PIB. Garantizar la supervisión efectiva y la aplicación del marco de lucha contra el blanqueo de capitales.
2. Hacer frente a la escasez de personal cualificado y fomentar la innovación mediante la mejora de la capacidad y la adecuación al mercado laboral del sistema de educación y formación. Mejorar la adecuación de la red de seguridad social y el acceso a servicios sociales asequibles e integrados. Adoptar medidas para reducir la brecha salarial entre hombres y mujeres, en particular aumentando la transparencia salarial.
3. Centrar la política económica en relación con la inversión en infraestructuras sostenibles de transporte y energía, incluidas las interconexiones, en el fomento de la investigación y la innovación, y en la eficiencia de los recursos y la energía, teniendo en cuenta las disparidades regionales.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo

El Presidente

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