

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 11 de julio de 2017****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de Lituania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2017 de Lituania**

(2017/C 261/14)

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 refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, 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 16 de noviembre de 2016, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2017 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de 9 y 10 de marzo de 2017. El 16 de noviembre de 2016, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, adoptó 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 los días 9 y 10 de marzo de 2017. El 21 de marzo de 2017, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro») ⁽³⁾.
- (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 plena y oportuna de la Recomendación para la zona del euro, tal como se refleja en la recomendación 2.
- (3) El informe específico de 2017 sobre Lituania fue publicado el 22 de febrero de 2017. En él se evaluaban los avances realizados por Lituania a la hora de poner en práctica las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 12 de julio de 2016, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Lituania hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽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 92 de 24.3.2017, p. 1.

- (4) Lituania presentó su Programa Nacional de Reformas de 2017 el 27 de abril de 2017 y su Programa de Estabilidad de 2017 el 28 de abril de 2017. Para tener en cuenta las interrelaciones entre ambos programas, los dos se han evaluado al mismo tiempo.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para el período 2014-2020 se han atendido las recomendaciones específicas por país pertinentes. Según lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾, 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 detalles suplementarios sobre cómo se debe emplear esa disposición en las directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica.
- (6) Lituania se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2017, el Gobierno prevé una mejora del saldo global, que pasaría de un déficit del 0,4 % del PIB en 2017 a un superávit del 1,3 % del PIB en 2020. El objetivo presupuestario a medio plazo (OMP) —un déficit estructural del 1 % del PIB— pretende cumplirse con cierto margen a lo largo de todo el período del programa. La trayectoria de ajuste permitida incorpora la reforma sistémica de las pensiones a partir de 2016. En 2017 refleja grandes reformas estructurales adicionales del mercado de trabajo y de las pensiones. Con arreglo al Programa de Estabilidad de 2017, se prevé que la ratio deuda pública/PIB disminuya del 40,2 % del PIB en 2016 al 33,8 % en 2020. El escenario macroeconómico en el que se basan esas previsiones presupuestarias es verosímil. Al mismo tiempo, las medidas necesarias para apoyar los objetivos de superávit previstos a partir de 2018 no se han concretado suficientemente.
- (7) En su Programa de Estabilidad de 2017, Lituania solicitó acogerse a la desviación temporal del 0,5 % del PIB del componente preventivo con arreglo a la «Posición común sobre flexibilidad en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», aprobada por el Consejo ECOFIN en febrero de 2016 con miras a la aplicación de grandes reformas estructurales con efectos positivos sobre la sostenibilidad a largo plazo de la hacienda pública. Dentro de estas reformas destaca, en particular, el refuerzo de la sostenibilidad del sistema de pensiones mediante un aumento de la indexación y un incremento gradual del período de actividad computable a efectos de pensión. Sin embargo, las reformas no han llegado a establecer un vínculo automático entre la edad de jubilación y la esperanza de vida. Además, las reformas modernizan las relaciones laborales mediante la introducción de nuevos tipos de contratos de trabajo, la reducción de los plazos de preaviso, indemnizaciones por despido más bajas y horarios de trabajo más flexibles. Las reformas también refuerzan la cobertura y adecuación de las prestaciones sociales y por desempleo, amplían el alcance de las políticas activas del mercado de trabajo y reducen el nivel de empleo ilegal y no asegurado. Las autoridades consideran que las reformas están teniendo un efecto positivo en la sostenibilidad de la hacienda pública al generar un ahorro medio del gasto anual en pensiones de hasta el 3,8 % del PIB a largo plazo, al tiempo que la parte de la reforma relativa al mercado de trabajo puede aumentar el número anual medio de empleados hasta en un 10 %, lo que parece ser una hipótesis verosímil. Por lo tanto, si se aplican en su totalidad y en los plazos previstos, estas reformas tendrán un efecto positivo sobre la sostenibilidad de la hacienda pública. Hoy por hoy, puede considerarse que Lituania cumple los requisitos para poder acogerse a la desviación temporal que solicita para 2017, siempre que lleve a cabo adecuadamente las reformas acordadas, lo cual será objeto de seguimiento en el marco del Semestre Europeo. No obstante, habida cuenta de la necesidad de garantizar un continuo respeto del valor de referencia mínimo, esto es, un déficit estructural del 1,5 % del PIB, y teniendo en cuenta el margen de maniobra previamente concedido en virtud de la cláusula de reforma sistémica de las pensiones (0,1 % del PIB), puede considerarse actualmente que Lituania puede acogerse a una desviación temporal adicional del 0,4 % del PIB en 2017, es decir, ligeramente por debajo del 0,5 % del PIB requerido.
- (8) El 12 de julio de 2016, y en lo que respecta a 2017, el Consejo recomendó a Lituania velar por que la desviación del OMP se limitase al margen de maniobra vinculado a la reforma sistémica de las pensiones ⁽²⁾. Teniendo en cuenta los márgenes de maniobra vinculados a la reforma de las pensiones concedidos para 2016 y la desviación temporal vinculada a la realización de reformas estructurales concedida en 2017, se permite que el saldo estructural se

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ Se permite a Lituania desviarse de su OMP en 2017 y 2018 dentro del margen de maniobra con arreglo a la cláusula de la reforma sistémica de las pensiones concedida en 2016; las desviaciones temporales se han prorrogado por un período de tres años.

deteriore en un 1,3 % del PIB en 2017. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2017 de la Comisión, se prevé que Lituania cumpla este requisito en 2017. En 2018, Lituania debería alcanzar su OMP, teniendo en cuenta los márgenes de maniobra vinculados a la realización de la reforma sistémica de las pensiones concedidos para 2016 y la reforma estructural concedida para 2017; las desviaciones temporales se han prorrogado por un período de tres años. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2017 de la Comisión, ello es coherente con un índice de crecimiento nominal máximo del gasto público primario neto ⁽¹⁾ del 6,4 % en 2018, que corresponde a un deterioro del saldo estructural del -0,6 % del PIB. Suponiendo que no haya cambios en las políticas, se prevé que Lituania cumpla este requisito en 2018. Desde un punto de vista global, el Consejo considera que Lituania cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2017 y 2018.

- (9) A raíz del reciente aumento del salario mínimo no sujeto a tributación, la carga fiscal sobre los trabajadores con ingresos bajos ha disminuido considerablemente en los últimos años y ahora se acerca a la media de la Unión. Al mismo tiempo, la compensación de los aumentos fiscales ha sido limitada, por lo que los ingresos tributarios como proporción del PIB siguen siendo de los más bajos de la Unión, lo cual reduce la capacidad de Lituania para hacer frente a sus retos sociales. El bajo nivel de los ingresos fiscales se debe a la proporción relativamente alta de la economía sumergida y al nivel relativamente bajo de los ingresos por impuestos sobre el medio ambiente y sobre el capital.
- (10) Si bien en los últimos años Lituania ha mejorado en la recaudación del IVA, su brecha del IVA es una de las más elevadas de la Unión. La insuficiencia de la declaración de los salarios se suma al problema de la baja recaudación tributaria. Aumentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales podría incrementar los ingresos presupuestarios y mejorar la equidad del sistema tributario y la eficiencia de la economía.
- (11) Se prevé que aumente la tasa de dependencia de la población de más edad y, en el marco de las normas vigentes en materia de pensiones, que el gasto en pensiones como porcentaje del PIB se incremente en alrededor del 50 % de aquí al final de la década de 2030. Vincular las prestaciones del régimen de pensiones a la esperanza de vida es esencial para limitar la presión que el gasto en pensiones ejercerá sobre la hacienda pública.
- (12) Lituania ha pospuesto la entrada en vigor del nuevo Código Laboral y otra legislación sobre el nuevo modelo social. Ello supone una oportunidad para garantizar un buen equilibrio entre flexibilidad y seguridad en las relaciones laborales. El alto porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, junto con el aumento de la desigualdad de ingresos, siguen siendo retos importantes para Lituania. La ratio entre los ingresos del 20 % de los hogares más ricos y el 20 % de los más pobres ha aumentado de 5,3 en 2012 a 7,5 en 2015 y es la segunda más elevada de la Unión. Ello es perjudicial para el crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica y el desarrollo de una sociedad integradora. En la actualidad, la red de seguridad social no aborda eficazmente este reto, debido a su bajo nivel de gasto en protección social. Además, la diferencia en la desigualdad de ingresos antes y después de los impuestos y las transferencias sociales es una de las más reducidas de la Unión. No obstante, el Gobierno ha situado la lucha contra la pobreza y la exclusión social en un lugar destacado de su programa. La legislación sobre el nuevo modelo social contempla aumentar la adecuación y la cobertura de las prestaciones por desempleo, y existen algunos debates sobre la mejora de la adecuación de la asistencia social. Estas importantes decisiones todavía tienen que aprobarse y aplicarse. Para luchar contra la pobreza entre las personas mayores, en 2016 Lituania añadió un mecanismo de indexación a su legislación en materia de pensiones, que puede utilizarse para mejorar la adecuación de las mismas.
- (13) Es importante que Lituania haga frente a sus deficiencias en materia de competencias y luche contra los efectos negativos de la disminución de la población en edad laboral. La proporción de alumnos con cualificaciones básicas insuficientes sigue siendo elevada. A pesar de los elevados porcentajes de titulados de la enseñanza superior, esta se ve obstaculizada por su baja calidad y por los incentivos financieros que fomentan un tamaño excesivo y la ineficiencia en lugar del rendimiento. Conviene continuar los esfuerzos por garantizar una docencia de alta calidad en todos los niveles de la educación (en particular mediante la reforma de las carreras y las condiciones de trabajo). Ello es esencial para luchar contra el bajo rendimiento y las deficiencias educativas y garantizar la calidad en la enseñanza superior (incluso mediante la introducción de una financiación basada en el rendimiento, así como la

⁽¹⁾ El gasto público neto se compone del gasto público total excluidos los gastos en concepto de intereses, los gastos en programas de la Unión compensados totalmente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, y los cambios no discrecionales en los gastos destinados a prestaciones de desempleo. La formación bruta de capital fijo financiada a nivel nacional se reparte en un período de cuatro años. Se tienen en cuenta las medidas discrecionales en materia de ingresos o los incrementos de ingresos establecidos por ley. Las medidas puntuales, tanto del lado de los ingresos como del de los gastos, se compensan.

consolidación de las instituciones de enseñanza superior). La persistencia de los bajos niveles de participación en la enseñanza para adultos en Lituania está obstaculizando la eficacia de las reformas del mercado de trabajo y el desarrollo de una mano de obra más cualificada. Lituania ha centrado sus esfuerzos en aumentar la oferta y la pertinencia de las oportunidades de aprendizaje que ofrece el sector público, pero hasta el momento no ha conseguido resultados tangibles en ese ámbito. Para alcanzar niveles de participación más elevados y sostenibles en la enseñanza para adultos, Lituania también debe alentar a las personas a que emprendan estudios y estimular a más empleadores a que faciliten posibilidades de aprendizaje para sus empleados.

- (14) El nivel de desempleo de las personas con una calificación baja y media sigue estando por encima del de la media de la Unión. Las personas con discapacidad tienen un elevado índice de pobreza, en parte debido a su escasa integración en el mercado de trabajo. Las medidas de política activa del mercado de trabajo desempeñan actualmente un papel limitado a la hora de ayudar a las personas a reintegrarse en el mercado de trabajo de Lituania. Lituania tiene un margen considerable para hacer que su mercado de trabajo sea más inclusivo, especialmente ofreciendo más medidas de apoyo a las personas con discapacidad. Ello implica, por ejemplo, potenciar el empleo asistido y el Programa de Readaptación Profesional y aumentar la disponibilidad de presupuestos para la readaptación. La Ley de Empleo adoptada recientemente tiene potencial para mejorar la adopción de medidas de política activa del mercado de trabajo.
- (15) En los últimos años, Lituania ha avanzado en la mejora del diálogo social. Los interlocutores sociales participan activamente en los debates sobre el nuevo código laboral y el nuevo modelo social, y el Gobierno ha puesto en marcha un plan de acción para fortalecer el diálogo social. Dicho plan tiene como objetivo aumentar la capacidad de los interlocutores sociales, promover la negociación colectiva y mejorar el diálogo social en todos los niveles.
- (16) En Lituania, los resultados en materia de salud siguen teniendo un impacto negativo significativo sobre la potencial mano de obra disponible y la productividad laboral. Si bien se están haciendo esfuerzos para desplazar a los pacientes a tipos de asistencia sanitaria con una mejor relación coste-eficacia, el rendimiento del sistema de salud sigue lastrado por la elevada dependencia de la asistencia hospitalaria y un escaso gasto en prevención y salud pública. Los pagos directos son muy elevados, especialmente en el caso de los productos farmacéuticos.
- (17) La evolución demográfica adversa implica que el crecimiento dependerá cada vez más de la productividad laboral. Durante el período 2000-2015, Lituania contó con una de las mayores tasas de crecimiento de la productividad laboral entre los Estados miembros, pero recientemente dichas tasas se han ralentizado. La inversión pública de Lituania adolece de una planificación deficiente y una escasa vinculación a los objetivos estratégicos del país. La intensidad de la I+D del sector público aumentó en 2015 hasta un valor ligeramente por encima de la media de la Unión, mientras que la intensidad de la I+D del sector privado sigue estando por debajo. Las directrices de la reforma de la política de ciencia e innovación lituana, adoptadas en 2016, tienen por objeto responder a las dificultades persistentes en el ámbito de la investigación y la innovación. Para ello, dichas directrices promueven la reforma de la financiación institucional de la I+D, la consolidación de los centros de investigación y enseñanza superior, los «valles científicos» y los parques tecnológicos, y una mejor coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas. Lituania ha realizado algunos progresos en el apoyo a medios de financiación alternativos. Ha ayudado a establecer una serie de fondos de capital riesgo y de capital de lanzamiento. El Parlamento también ha aprobado recientemente una ley sobre microfinanciación colectiva.
- (18) El número de casos de corrupción llevados a los tribunales ha ido en constante aumento en los últimos años, lo que pone de manifiesto que Lituania ha intensificado sus esfuerzos en la lucha contra la corrupción. No obstante, en algunos ámbitos importantes, como la asistencia sanitaria y la contratación pública, las disposiciones contra la corrupción de pequeño y de alto nivel no siempre se aplican en la práctica. El sector de la asistencia sanitaria adolece de la práctica frecuente de pagos informales a los médicos. No hay suficiente transparencia en la contratación pública, en particular a nivel municipal. Por otra parte, la escasa reglamentación en materia de denuncias desalienta la información sobre posibles irregularidades en los sectores público y privado. El Gobierno se ha fijado como prioridad de su programa de lucha contra la corrupción combatirla en el sector de la asistencia sanitaria. Asimismo, con el fin de reducir los riesgos de corrupción y los conflictos de interés en materia de contratación pública de escasa cuantía, el Gobierno ha obligado a los poderes adjudicadores a publicar información en línea sobre las licitaciones abiertas, los licitadores seleccionados y los contratos adjudicados. Sin embargo, es necesario un seguimiento permanente para garantizar la aplicación de esta política.
- (19) En el contexto del Semestre Europeo de 2017, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Lituania y lo ha publicado en el informe por país de 2017. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2017 y el Programa Nacional de Reformas de 2017, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Lituania en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo 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 incorporando aportaciones del nivel de la Unión a las futuras decisiones nacionales.

- (20) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2017, y su dictamen ⁽¹⁾ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA a Lituania que tome medidas en 2017 y 2018 con el fin de:

1. Seguir manteniendo una política presupuestaria que atienda a los requisitos del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, lo que supone permanecer en su objetivo presupuestario a medio plazo en 2018, teniendo en cuenta los márgenes de maniobra vinculados a la aplicación de la reforma sistémica de las pensiones y de las reformas estructurales para las que se concede una desviación temporal; mejorar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y ampliar la base impositiva a otras fuentes que sean menos perjudiciales para el crecimiento; tomar medidas que aborden el reto de la sostenibilidad de la hacienda pública a medio plazo en materia de pensiones.
2. Subsanan la falta de competencias a través de medidas de política activa del mercado de trabajo y la enseñanza para adultos y mejorar el rendimiento educativo mediante incentivos a la calidad en la prestación de enseñanza y en la educación superior; mejorar el rendimiento del sistema de asistencia sanitaria mediante la promoción de la asistencia ambulatoria, la prevención de enfermedades y la asequibilidad de la asistencia sanitaria; mejorar la adecuación de la red de seguridad social.
3. Adoptar medidas para aumentar la productividad mediante la mejora de la eficiencia de la inversión pública y el refuerzo de su vinculación con los objetivos estratégicos del país.

Hecho en Bruselas, el 11 de julio de 2017.

Por el Consejo

El Presidente

T. TÕNISTE

⁽¹⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.