

**RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO****de 8 de julho de 2014****relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2014 da Lituânia e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Lituânia para 2014**

(2014/C 247/13)

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 económicas <sup>(1)</sup>, nomeadamente o artigo 9.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 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão de lançar uma nova estratégia para o crescimento e o emprego, Europa 2020, baseada numa coordenação reforçada das políticas económicas, que incide nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para impulsionar o potencial da Europa em matéria de crescimento sustentável e de competitividade.
- (2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho adotou, com base nas propostas da Comissão, uma Recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (de 2010 a 2014) e, em 21 de outubro de 2010, uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros <sup>(2)</sup>, documentos que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas económica e de emprego.
- (3) Em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado e de Governo dos Estados-Membros decidiram estabelecer um Pacto para o Crescimento e o Emprego, que proporciona um quadro coerente de ação a nível nacional, da UE e da área do euro, recorrendo a todos os instrumentos, alavancas e medidas possíveis. Decidiram as ações a empreender a nível dos Estados-Membros, nomeadamente tendo manifestado que estão plenamente empenhados em cumprir os objetivos da Estratégia Europa 2020 e em implementar as recomendações específicas por país.
- (4) Em 9 de julho de 2013, o Conselho adotou uma Recomendação <sup>(3)</sup> sobre o Programa Nacional de Reformas da Lituânia para 2013 e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Convergência atualizado da Lituânia para 2012-2016.

<sup>(1)</sup> JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

<sup>(2)</sup> Orientações mantidas para 2014 pela Decisão 2014/322/UE do Conselho de 6 de maio de 2014, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (JO L 165 de 4.6.2014, p. 49).

<sup>(3)</sup> JO C 217 de 30.7.2013, p. 51.

- (5) Em 13 de novembro de 2013, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2014 para a coordenação das políticas económicas. Além disso, na mesma data, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>(1)</sup>, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que a Lituânia não foi identificada como sendo um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.
- (6) Em 20 de dezembro de 2013, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e a adoção de medidas destinadas a promover o crescimento. Salientou a necessidade de prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento, de restabelecer as práticas normais de concessão de crédito à economia, de promover o crescimento e a competitividade, de combater o desemprego e as consequências sociais da crise e de modernizar a administração pública.
- (7) Em 1 de abril de 2014, a Lituânia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2014 e, em 22 de abril 2014, o seu Programa de Convergência para 2014. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (8) O objetivo da estratégia orçamental delineada no Programa de Convergência para 2014 é alcançar o objetivo de médio prazo até 2015 e obter um excedente estrutural de 0,9% do PIB no final do programa, em 2017. O Programa de Convergência confirma o anterior objetivo orçamental de médio prazo de 1% do PIB, que reflete os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Com base no saldo orçamental estrutural (recalculado), a progressão anual para atingir o objetivo de médio prazo é de, pelo menos, 0,5% do PIB em 2014 e 2015. Ao mesmo tempo, existe um risco de desvio em relação ao valor de referência para a despesa em 2015. Em termos gerais, a trajetória de ajustamento com vista a alcançar o objetivo de médio prazo está largamente em consonância com os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. O Programa de Convergência apresenta uma diminuição substancial da dívida durante o período de vigência do programa para um valor de cerca de 35% em 2017. O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do programa é bastante plausível. Ao mesmo tempo, para o período de 2015-2017, não foram ainda especificadas medidas de consolidação. De acordo com as previsões da primavera de 2014 apresentadas pelos serviços da Comissão, o ajustamento estrutural em 2014 e em 2015 deverá ser de 0,2% e 0,6% do PIB, respetivamente, e, por conseguinte, para 2014, de 0,3% do PIB abaixo da redução exigida de 5% do PIB. Por outro lado, o valor de referência das despesas está em risco de sofrer um desvio significativo em 2014, com um desvio adicional, embora mais limitado, em 2015. Com base na sua avaliação do Programa de Convergência e nas previsões da Comissão, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, o Conselho é de opinião de que existe um risco de desvio significativo da trajetória de ajustamento conducente ao objetivo de médio prazo a partir de 2014.
- (9) A importância relativa dos impostos considerados menos prejudiciais para o crescimento, como os impostos sobre a propriedade ou os impostos ambientais, continua a ser baixa. As receitas fiscais dependem, em grande medida, da tributação indireta e da tributação do trabalho, enquanto a parte relativa à tributação ambiental continua a ser baixa. Um aumento das receitas provenientes de uma tributação mais favorável ao crescimento poderia ser utilizado para diminuir a carga fiscal das pessoas com baixos rendimentos, sobretudo as pessoas menos qualificadas. Foi realizada uma revisão parcial do sistema fiscal no início de 2013, tendo o Governo decidido adaptar o imposto sobre o capital, aumentar o limiar de rendimento tributável, o que implica uma progressividade crescente da tributação do rendimento das pessoas singulares em benefício das pessoas com baixos rendimentos, e aumentar os impostos especiais de consumo sobre o tabaco e o álcool. No entanto, de um modo geral, estas medidas terão um efeito negativo nas receitas. Por conseguinte, é muito importante tomar novas medidas para aumentar a sustentabilidade das finanças públicas e reforçar o lado das receitas. Não foram tomadas medidas importantes na sequência da recomendação específica de 2013 em matéria de tributação ambiental. Registaram-se progressos limitados em matéria de reforço do quadro orçamental, uma vez que os limites máximos de despesa continuam a ser insuficientemente vinculativos e ainda não foram aprovadas alterações legislativas. A Lituânia continua a enfrentar desafios em termos de cumprimento das obrigações fiscais, em especial para acabar com a fraude em matéria de IVA, mediante, entre outras coisas, o reforço das medidas de gestão de riscos. O plano de ação para 2013-2014 em matéria de cumprimento das obrigações fiscais está a ser executado e as primeiras estimativas sugerem alguns efeitos positivos. Em 2013, foram tomadas diversas medidas para reforçar o cumprimento das obrigações fiscais em matéria de IVA e de impostos especiais de consumo. Foi lançada uma nova estratégia específica para 2014-2015.

(1) Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, relativo à prevenção e à correção de desequilíbrios macroeconómicos (JO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

- (10) A evolução demográfica desfavorável põe em causa a sustentabilidade orçamental de longo prazo da Lituânia. As despesas com as pensões deverão aumentar substancialmente e a estimativa aponta para que atinjam quase o dobro da média da UE num período de 50 anos. O aumento progressivo da idade legal de reforma, que teve início em 2012, não é suficiente para acompanhar a retração do mercado de trabalho e o aumento da esperança de vida. Além disso, o forte aumento da pobreza e as graves carências materiais que afetam os idosos apontam para problemas relacionados com a adequação das pensões. A Lituânia deu passos importantes, mas isolados, na direção certa, sendo necessárias alterações mais significativas para implementar uma reforma abrangente. Completou a reforma do segundo pilar do sistema de pensões, mas nem os regimes profissionais nem a acumulação de pensões são muito utilizados. Para além do aumento da idade legal de passagem à reforma, são necessárias medidas que assegurem a empregabilidade dos trabalhadores mais idosos e ambientes de trabalho adaptados aos idosos.
- (11) O desemprego em termos globais diminuiu, mas o desemprego estrutural continua a ser elevado, o que sugere uma inadequação das qualificações, em especial no caso dos trabalhadores pouco qualificados. O desemprego juvenil e as taxas de jovens que não frequentam o ensino nem têm emprego ou formação estão a diminuir, mas continuam a ser elevadas. A cobertura limitada de políticas ativas relativas ao mercado de trabalho continua a ser um desafio e a sua eficácia e atualidade precisam de ser melhoradas. Prevê-se que a falta de mão-de-obra especializada seja ainda mais pronunciada no futuro. Para melhorar a empregabilidade dos jovens, é importante aumentar a pertinência da formação profissional e do ensino superior para o mercado de trabalho, melhorar a qualidade dos programas de aprendizagem e da formação em contexto de trabalho, em parceria com o setor privado, incluindo as PME. O aumento da participação na aprendizagem ao longo da vida continua a ser insuficiente. É necessário proceder a uma análise exaustiva da legislação laboral, com a participação dos parceiros sociais, a fim de encontrar formas de atenuar a carga administrativa que recai sobre os empregadores. Em primeiro lugar, será essencial identificar e eliminar as restrições desnecessárias que afetam a flexibilidade dos contratos, as regras de despedimento e os regimes de horário de trabalho.
- (12) Apesar das melhorias recentes, a pobreza das pessoas em idade ativa continua acima da média da UE. Os aumentos do salário mínimo mensal e do limiar de isenção têm ajudado a combater a pobreza. No entanto, a pobreza entre os idosos e as graves privações materiais aumentaram acentuadamente nos últimos anos. Em 2012-2013, o projeto-piloto de reforma da assistência social pecuniária teve como resultado um menor número de beneficiários e despesas em prestações sociais pecuniárias. Em 2014, o projeto-piloto foi alargado a todos os municípios. É necessário assegurar o acompanhamento e a avaliação no que diz respeito aos efeitos da reforma sobre os mais necessitados. A cobertura de medidas de ativação para os beneficiários de assistência social que são desempregados de longa duração é insuficiente. Além disso, as medidas continuam a ser centradas em regimes de obras públicas, e, por conseguinte, constituem um apoio aos rendimentos mas não ajudam a melhorar a empregabilidade dos beneficiários. Deve ser avaliado o impacto da reforma sobre as pessoas com baixos rendimentos. A Lituânia adotou o Plano de Ação de 2014-2020 para o reforço da inclusão social. No entanto, é preciso estabelecer os principais grupos-alvo, o orçamento e as medidas concretas, especificando de que forma os objetivos serão alcançados e a forma como os vários ministérios, os governos locais e os atores da sociedade civil responsáveis pela execução do Plano de Ação irão cooperar.
- (13) O Governo tem vindo a realizar uma ambiciosa reforma das empresas públicas desde 2010. Os diplomas finais foram aprovados em dezembro de 2013, alterando as orientações em matéria de transparência, exigindo que todas as empresas públicas, a partir de 2014, apresentem dados separados para fins comerciais e não comerciais nos seus relatórios anuais. Para agosto de 2014, está previsto um primeiro relatório sobre esta repartição, que deverá permitir uma avaliação mais pormenorizada da eficácia desta alteração. No entanto, o número de membros independentes nos conselhos de administração das empresas públicas continua a ser reduzido, em parte devido a restrições jurídicas aplicáveis às empresas estatais e municipais. Estão a ser propostas alterações de caráter jurídico que permitam a nomeação de membros independentes para os conselhos de administração de todas as empresas públicas. A eficácia da separação das funções comerciais e não comerciais e a profissionalização dos conselhos de administração terão de ser avaliadas logo que sejam plenamente aplicadas.
- (14) As ligações às redes elétricas e às redes de gás dos Estados-Membros vizinhos continuam pouco desenvolvidas, o que tem como resultado uma concorrência limitada e preços elevados. A concorrência nos mercados nacionais foi reforçada através da liberalização dos mercados do gás e da eletricidade, mas, até à data, os clientes não exerceram o seu direito de mudar de fornecedor. Apesar de o Governo ter

atribuído prioridade às interconexões de energia, estas ainda não foram finalizadas. Foi encomendado um importante gasoduto e o terminal de GNL em Klaipeda deverá entrar em funcionamento em dezembro de 2014. Foram alcançados alguns progressos no que diz respeito às interconexões das redes de energia lituanas com o mercado da energia da UE. Além disso, a eficiência energética tem de aumentar. A Lituânia realizou alguns progressos no que respeita à eficiência energética dos edifícios, incluindo no que diz respeito a investimentos no âmbito do fundo de participações JESSICA. Em 2013, foram tomadas medidas legislativas para acelerar a absorção do fundo de participações. No início de 2014, os projetos estavam concluídos e os pedidos iniciais tinham aumentado consideravelmente. As alterações jurídicas incluem a redução dos subsídios para aquecimento no caso de os residentes rejeitarem obras de renovação, eliminando assim os desincentivos às obras de renovação.

- (15) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise global da política económica da Lituânia. Avaliou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Convergência. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica na Lituânia mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, atendendo à necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante o contributo desta para as futuras decisões nacionais. As suas recomendações formuladas no contexto do Semestre Europeu refletem-se nas recomendações 1 a 6 abaixo.
- (16) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência e o seu parecer<sup>(1)</sup> está refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*,

RECOMENDA que, no período de 2014-2015, a Lituânia tome medidas no sentido de:

1. Reforçar as medidas orçamentais para 2014, tendo em conta o crescimento da despesa que excede o valor de referência e o desvio emergente de 0,3% do PIB em termos de esforço estrutural com base nas previsões da primavera de 2014 apresentadas pelos serviços da Comissão, que apontam para um risco de desvio significativo em relação aos requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em 2015, reforçar a estratégia orçamental a fim de assegurar o ajustamento exigido de 0,5% do PIB para o objetivo de médio prazo. Em seguida, garantir o cumprimento do objetivo de médio prazo. Complementar a estratégia orçamental com o reforço do quadro orçamental, sobretudo garantindo limites vinculativos em matéria de despesas ao definir o quadro orçamental de médio prazo. Rever o regime fiscal e ponderar a possibilidade de aumentar os impostos que tenham menos efeitos prejudiciais no crescimento, como os impostos periódicos sobre imóveis e os impostos ambientais, incluindo a introdução de tributação dos veículos automóveis, reforçando simultaneamente o cumprimento das obrigações fiscais.
2. Adotar e implementar legislação sobre uma reforma global do regime de pensões. Em especial, fixar a idade legal de reforma em função da esperança de vida, restringir o acesso à reforma antecipada, estabelecer regras claras para a indexação das pensões e promover o recurso a regimes de poupança complementares. Apoiar a reforma do regime de pensões com medidas que promovam a empregabilidade dos trabalhadores mais idosos.
3. Orientar melhor as medidas ativas do mercado de trabalho para os desempregados de longa duração e as pessoas com poucas qualificações. Melhorar a cobertura e a adequação dos sistemas de prestações de desemprego e relacioná-los com a ativação. Abordar a questão das inadequações de competências mediante o reforço da relevância da educação para o mercado de trabalho, nomeadamente com base em sistemas de previsão das competências, e promover a aprendizagem ao longo da vida. Tendo em vista aumentar a empregabilidade dos jovens, dar prioridade à oferta de aprendizagens de qualidade, a outras formas de aprendizagem em contexto laboral e à criação de parcerias com o setor privado. Rever a adequação da legislação laboral, sobretudo no que se refere ao quadro dos contratos de trabalho e às disposições relativas ao horário de trabalho, em consulta com os parceiros sociais.
4. Garantir uma cobertura adequada dos mais necessitados e continuar a reforçar as ligações entre a assistência social pecuniária e as medidas de ativação.
5. Completar a aplicação da reforma das empresas públicas, tal como planeado, em particular mediante a conclusão da separação de atividades comerciais e não comerciais, maior profissionalização dos órgãos executivos e acompanhamento de perto do cumprimento das medidas da reforma.

<sup>(1)</sup> Nos termos do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

6. Intensificar as medidas destinadas a melhorar a eficiência energética dos edifícios, incluindo através de uma rápida execução do fundo de participação. Prosseguir o desenvolvimento das ligações transfronteiras aos Estados-Membros vizinhos para a eletricidade e o gás, a fim de diversificar as fontes de energia e promover a concorrência através de uma maior integração dos mercados energéticos da região do Báltico.

Feito em Bruxelas, em 8 de julho de 2014.

*Pelo Conselho*

*O Presidente*

P. C. PADOAN

---