

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 11 de julho de 2017****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Lituânia para 2017 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Lituânia para 2017**

(2017/C 261/14)

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 ⁽¹⁾, 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 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas de 2017. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 9 e 10 de março de 2017. Em 16 de novembro de 2016, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽²⁾, o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que não identificou a Lituânia como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada 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 9 e 10 de março de 2017. Em 21 de março de 2017, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro («Recomendação para a área do euro») ⁽³⁾.
- (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 Lituânia deverá garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro, repercutida na recomendação 2 *infra*.
- (3) O relatório de 2017 relativo à Lituânia foi publicado em 22 de fevereiro de 2017. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Lituânia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 12 de julho de 2016, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os avanços conseguidos na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020.

⁽¹⁾ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos (JO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁽³⁾ JO C 92 de 24.3.2017, p. 1.

- (4) A Lituânia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2017 em 27 de abril de 2017 e o seu Programa de Estabilidade para 2017 em 28 de abril de 2017. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (5) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEL) para o período de 2014-2020. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽¹⁾, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu mais detalhes sobre a forma como tenciona fazer uso dessa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEL a uma boa governação económica.
- (6) A Lituânia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2017, o Governo prevê melhorar o saldo nominal, que deverá passar de um défice de 0,4 % do PIB em 2017 para um excedente de 1,3 % do PIB em 2020. Prevê-se que o objetivo orçamental de médio prazo — um défice de 1 % do PIB em termos estruturais — seja respeitado com uma margem ao longo de todo o período de programação. A trajetória de ajustamento permitida incorpora a reforma sistémica das pensões a partir de 2016. Em 2017, reflete importantes reformas estruturais adicionais do mercado de trabalho e do sistema de pensões. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2017, prevê-se uma queda do rácio dívida pública/PIB de 40,2 % do PIB em 2016 para 33,8 % em 2020. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. Por outro lado, as medidas necessárias para sustentar as metas programadas em matéria de excedente a partir de 2018 não foram suficientemente especificadas.
- (7) No seu Programa de Estabilidade para 2017, a Lituânia pediu para beneficiar do desvio temporário de 0,5 % do PIB no âmbito da vertente preventiva em conformidade com a «Posição comummente acordada sobre a flexibilidade no Pacto de Estabilidade e Crescimento», aprovada pelo Conselho ECOFIN em fevereiro de 2016, na ótica da execução prevista de importantes reformas estruturais com um impacto positivo na sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. Em causa está, nomeadamente, o aumento da sustentabilidade do sistema de pensões através de um reforço da indexação e de um aumento gradual do período de serviço válido para efeitos de reforma. Todavia, as reformas não chegaram a estabelecer uma ligação automática entre a idade da reforma e a esperança de vida, para além de modernizarem as relações laborais introduzindo novos tipos de contratos de trabalho, prazos de pré-aviso mais curtos, indemnizações menores por rescisão do contrato e horários de trabalho mais flexíveis. As reformas reforçam igualmente a cobertura e a adequação dos subsídios de desemprego e das prestações de segurança social, alargam o âmbito das políticas ativas do mercado de trabalho e reduzem o nível de emprego ilegal e sem seguro. As autoridades estimam que as reformas estão a ter um impacto positivo na sustentabilidade das finanças públicas, gerando uma poupança média anual de despesas com pensões que vai até 3,8 % do PIB a longo prazo, enquanto a vertente da reforma relativa ao mercado de trabalho poderá fazer aumentar até 10 % o número médio anual de trabalhadores no ativo, o que se afigura globalmente plausível. Por conseguinte, se plena e atempadamente executada, esta reforma terá um impacto positivo na sustentabilidade das finanças públicas. Nesta base, a Lituânia pode atualmente ser considerada elegível para o pedido de desvio temporário em 2017, desde que implemente de modo adequado as reformas acordadas, que serão objeto de acompanhamento no âmbito do Semestre Europeu. Todavia, atendendo à necessidade de garantir um respeito permanente do valor de referência mínimo (ou seja, um défice estrutural de 1,5 % do PIB) e tendo em conta o desvio anteriormente concedido ao abrigo da cláusula relativa à reforma sistémica das pensões (0,1 % do PIB), a Lituânia pode atualmente ser considerada elegível para um desvio temporário adicional de 0,4 % do PIB em 2017, o que é ligeiramente inferior ao nível solicitado de 0,5 % do PIB.
- (8) Em 12 de julho de 2016, o Conselho recomendou à Lituânia que, para 2017, garantisse que o desvio em relação ao objetivo orçamental de médio prazo se restringisse ao autorizado no contexto da reforma sistémica das pensões⁽²⁾. Tendo em conta os desvios autorizados ligados à reforma do sistema de pensões, concedidos para 2016, e o desvio temporário ligado à execução das reformas estruturais, concedido para 2017, o saldo estrutural seria autorizado a

⁽¹⁾ 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).

⁽²⁾ A Lituânia é autorizada a desviar-se do seu objetivo orçamental de médio prazo em 2017 e 2018, tendo em conta o desvio concedido em 2016 ao abrigo da cláusula relativa à reforma sistémica das pensões, uma vez que os desvios temporários são reportados durante um período de três anos.

deteriorar-se até 1,3 % do PIB em 2017. Com base nas previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão, prevê-se que a Lituânia cumpra tal requisito em 2017. Em 2018, a Lituânia deverá atingir o seu objetivo de médio prazo, tendo em conta os desvios autorizados para 2016, relacionados com a execução da reforma sistémica das pensões, e para 2017, relacionados com a reforma estrutural, uma vez que os desvios temporários são reportados durante um período de três anos. Com base nas previsões da primavera de 2017 apresentadas pela Comissão, esta situação é coerente com uma taxa máxima de crescimento nominal da despesa pública primária líquida ⁽¹⁾ de 6,4 % em 2018, o que corresponde a uma deterioração do saldo estrutural de -0,6 % do PIB. Num cenário de políticas inalteradas, prevê-se que a Lituânia cumpra tal requisito em 2018. Globalmente, o Conselho considera que a Lituânia irá cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2017 e 2018.

- (9) Na sequência do último aumento do salário mínimo não tributável, operou-se nos últimos anos uma redução substancial da carga fiscal sobre os trabalhadores com baixos rendimentos, que se aproxima agora da média da União. Ao mesmo tempo, o aumento dos impostos destinados a compensar essa medida foi limitado, pelo que as receitas fiscais em percentagem do PIB permanecem das mais baixas da União, coartando a capacidade da Lituânia para fazer frente aos seus desafios sociais. O baixo nível de receitas fiscais prende-se com a dimensão não despreciable da economia paralela e com as receitas relativamente baixas provenientes da tributação sobre o ambiente e sobre o capital.
- (10) Embora a Lituânia tenha realizado progressos nos últimos anos para melhorar a cobrança do IVA, o desvio do IVA neste país é um dos mais elevados da União. A subdeclaração de salários vem agravar o problema do baixo nível de cobrança de impostos. Um maior cumprimento das obrigações fiscais aumentaria as receitas orçamentais e melhoraria a equidade do sistema fiscal, bem como a eficiência da economia.
- (11) O aumento do rácio de dependência dos idosos deverá intensificar-se, prevendo-se que, no âmbito das atuais regras em matéria de pensões, as despesas com pensões em percentagem do PIB aumentem cerca de 50 % até ao final da década de 2030. É essencial associar as prestações de reforma à esperança de vida para limitar a pressão que as despesas com pensões exercerão sobre as finanças públicas.
- (12) A Lituânia adiou a entrada em vigor do novo Código do Trabalho e de outra legislação relativa ao novo modelo social, o que lhe dá uma oportunidade para garantir um bom equilíbrio entre a flexibilidade e a segurança nas relações laborais. O elevado número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social e a crescente desigualdade de rendimentos continuam a constituir grandes desafios para a Lituânia. O rácio dos rendimentos das famílias no escalão dos 20 % mais ricos em relação aos rendimentos dos 20 % mais pobres aumentou de 5,3 em 2012 para 7,5 em 2015, sendo agora o segundo mais elevado da União. Esta situação é prejudicial para o crescimento económico, a estabilidade macroeconómica e o desenvolvimento de uma sociedade inclusiva. Neste momento, a rede de segurança social não dá uma resposta eficaz a este desafio devido ao baixo nível das despesas com a proteção social. Ademais, a diferença entre a desigualdade de rendimentos antes e depois de impostos e transferências sociais é uma das menores da União. Todavia, o Governo elegerá a luta contra a pobreza e a exclusão social como uma das suas prioridades. A legislação relativa ao novo modelo social prevê aumentar a adequação e a cobertura dos subsídios de desemprego, estando em curso alguns debates sobre a melhoria da adequação da assistência social. Estas importantes decisões ainda estão por adotar e executar. A fim de combater a pobreza entre os idosos, a Lituânia introduziu em 2016 um mecanismo de indexação na sua legislação em matéria de pensões, o qual poderá ser utilizado para melhorar a adequação das pensões.
- (13) É importante que a Lituânia dê resposta aos desafios que enfrenta no plano das competências e combata os efeitos negativos da redução da população em idade ativa. A proporção de alunos com competências de base insuficientes continua a ser elevada. Não obstante as elevadas taxas de conclusão do ensino superior, este enferma de baixos padrões de qualidade e é prejudicado por incentivos financeiros que promovem o sobredimensionamento e a ineficiência em detrimento do desempenho. Importa envidar esforços para garantir um ensino de elevada qualidade em todos os níveis de educação (inclusive através de uma reforma das carreiras e das condições de trabalho). Este aspeto é crucial para combater o insucesso escolar e as lacunas educativas e para garantir a qualidade do ensino superior (inclusive promovendo o financiamento baseado nos resultados e consolidando as instituições do ensino

⁽¹⁾ A despesa pública líquida inclui a despesa pública total 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 ao longo de um período de 4 anos. São tidas em conta as medidas discricionárias do lado da receita ou aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais tanto do lado da receita como do da despesa são objeto de compensação.

superior). O nível persistentemente baixo de participação na educação de adultos na Lituânia está a comprometer a eficácia das reformas do mercado de trabalho e o desenvolvimento de uma mão de obra mais qualificada. A Lituânia tem concentrado esforços no aumento da oferta e da pertinência das oportunidades de aprendizagem proporcionadas pelo setor público, mas até à data ainda não se obtiveram resultados tangíveis. Para obter taxas mais elevadas e sustentáveis de participação na educação de adultos, a Lituânia também precisa de encorajar as pessoas a tirar partido das oportunidades de aprendizagem e de incentivar mais empregadores a proporcioná-las aos seus trabalhadores.

- (14) O desemprego entre as pessoas com baixas e médias qualificações mantém-se acima da média da União. A taxa de pobreza das pessoas com deficiência é elevada, em parte devido à sua fraca integração no mercado de trabalho. As medidas ativas do mercado de trabalho desempenham atualmente um papel limitado no que toca à reinserção das pessoas no mercado de trabalho na Lituânia. A Lituânia dispõe de uma margem substancial para tornar o seu mercado de trabalho mais inclusivo, nomeadamente prevendo mais medidas de apoio para as pessoas com deficiência. Tal implica, por exemplo, um reforço do emprego assistido e do programa de reabilitação profissional, bem como uma maior disponibilidade orçamental para a reabilitação. A lei recentemente adotada relativa ao emprego tem potencial para melhorar a adoção de medidas ativas do mercado de trabalho.
- (15) A Lituânia realizou progressos nos últimos anos para melhorar o diálogo social. Os parceiros sociais participam ativamente nos debates sobre o novo Código do Trabalho e o novo modelo social, e o Governo implementou o plano de ação para reforçar o diálogo social, que visa reforçar as capacidades dos parceiros sociais, a promoção da negociação coletiva e a melhoria do diálogo social a todos os níveis.
- (16) Na Lituânia, os resultados no plano da saúde continuam a ter um impacto negativo considerável na mão de obra potencialmente disponível e na produtividade do trabalho. Não obstante os esforços envidados para encaminhar os doentes para tipos de cuidados de saúde mais eficazes em termos de custos, o desempenho do sistema de saúde continua a ser vítima do forte recurso aos cuidados clínicos em regime de internamento e do baixo nível das despesas com a prevenção e a saúde pública. Os pagamentos diretos são muito elevados, em particular para os produtos farmacêuticos.
- (17) As tendências demográficas adversas significam que o crescimento dependerá cada vez mais da produtividade do trabalho. Durante o período de 2000-2015, a Lituânia tinha uma das taxas de crescimento da produtividade do trabalho mais elevadas dos Estados-Membros, mas as taxas de crescimento abrandaram recentemente. O investimento público da Lituânia acusa mau planeamento e uma relação insuficiente com os objetivos estratégicos do país. A intensidade da I&D pública aumentou para um valor ligeiramente superior ao da média da União em 2015, enquanto a intensidade da I&D empresarial continua a registar um atraso. As orientações relativas à reforma da política em matéria de ciência e inovação da Lituânia, adotadas em 2016, visam abordar os problemas que subsistem no domínio da investigação e da inovação. Preconizam, para o efeito, uma reforma do financiamento da I&D institucional; a consolidação das instituições de investigação e do ensino superior, dos polos científicos e dos parques tecnológicos; e uma melhoria da coordenação, monitorização e avaliação das políticas. A Lituânia realizou alguns progressos no apoio a meios alternativos de financiamento. Ajudou a estabelecer uma série de fundos de capital de risco e de capital de arranque. O Parlamento também aprovou recentemente uma lei sobre o financiamento colaborativo.
- (18) O número de casos de corrupção levados a tribunal registou um aumento constante nos últimos anos, mostrando assim que a Lituânia intensificou os seus esforços de luta contra a corrupção. Contudo, em alguns domínios importantes, como os cuidados de saúde e a contratação pública, nem sempre se aplicam na prática as disposições contra a pequena corrupção e a corrupção de alto nível. O setor dos cuidados de saúde ressent-se da prática frequente de pagamentos informais aos médicos. Não há transparência suficiente no domínio da contratação pública, em particular a nível municipal. Além disso, a fragilidade das disposições em matéria de denúncia de irregularidades desencoraja a denúncia de potenciais irregularidades nos setores público e privado. O Governo definiu o combate à corrupção no setor da saúde como uma prioridade no seu programa de luta contra a corrupção. Além disso, para reduzir os riscos de corrupção e os conflitos de interesses no âmbito de processos de adjudicação de valor reduzido, obrigou as autoridades adjudicantes a publicarem em linha informações sobre os concursos a decorrer, os adjudicatários selecionados e os contratos adjudicados. É, todavia, necessária uma monitorização permanente para assegurar a aplicação destas medidas.
- (19) No contexto do Semestre Europeu de 2017, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Lituânia, que publicou no relatório de 2017 relativo à Lituânia. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2017 e o Programa Nacional de Reformas para 2017, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Lituânia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para uma

política orçamental e socioeconómica sustentável na Lituânia, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante um contributo a nível da União para futuras decisões nacionais.

- (20) À luz desta análise, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2017, estando o seu parecer ⁽¹⁾ refletido, em especial, na recomendação 1 *infra*.

RECOMENDA que a Lituânia tome medidas em 2017 e 2018 no sentido de:

1. Prosseguir a sua política orçamental em consonância com os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, o que implica permanecer no seu objetivo orçamental de médio prazo em 2018, tendo em conta os desvios autorizados ligados à execução da reforma sistémica das pensões e das reformas estruturais, para as quais é concedido um desvio temporário. Melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e alargar a base de tributação a fontes menos nocivas para o crescimento. Tomar medidas para enfrentar o desafio da sustentabilidade orçamental a médio prazo relacionado com as pensões.
2. Resolver o problema da escassez de competências através de medidas ativas eficazes em matéria de mercado de trabalho e de educação de adultos e melhorar os resultados em matéria de educação, premiando a qualidade na docência e no ensino superior. Melhorar o desempenho do sistema de saúde, reforçando os cuidados ambulatoriais, a prevenção de doenças e a acessibilidade dos preços. Melhorar a adequação da rede de segurança social.
3. Tomar medidas para reforçar a produtividade melhorando a eficiência do investimento público e fortalecendo a sua ligação com os objetivos estratégicos do país.

Feito em Bruxelas, em 11 de julho de 2017.

Pelo Conselho

O Presidente

T. TÕNISTE

⁽¹⁾ Por força do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.