

Bruxelas, 5.6.2019
COM(2019) 515 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

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

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas da Lituânia de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Lituânia 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 Lituânia 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»).
- (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

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

garantir a implementação plena e atempada da recomendação para a área do euro, transposta nas recomendações 2 e 3 infra. Em especial, as medidas de investimento contribuirão para dar resposta à segunda recomendação para a área do euro no que diz respeito ao apoio ao investimento e as medidas relativas à educação contribuirão para dar resposta à terceira recomendação para a área do euro no que diz respeito ao funcionamento do mercado de trabalho.

- (3) O relatório de 2019 relativo à Lituânia² foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Lituânia 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 Lituânia na consecução dos objetivos nacionais fixados no âmbito da estratégia Europa 2020.
- (4) Em 10 de maio de 2019, a Lituânia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2019 e, em 30 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 Lituânia encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade de 2019, o Governo lituano projeta atingir um excedente nominal de 0,4 % do PIB em 2019 e de 0,2 % em 2020, seguido de uma nova diminuição para 0,1 % do PIB em 2021. Com base no saldo estrutural recalculado⁵, o objetivo orçamental de médio prazo — que corresponde a um défice estrutural de 1 % do PIB — é ultrapassado durante o período de programação. Em 2017, foi também concedido a Lituânia a permissão para um desvio temporário em virtude da implementação das reformas estruturais. Este desvio transita para os exercícios seguintes, durante um período de três anos. De acordo com o Programa de Estabilidade de 2019, prevê-se uma queda do rácio dívida das administrações públicas/PIB de 34,2 % do PIB (em 2018) para 32,9 % em 2022. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é plausível. Por outro lado, não foram suficientemente especificadas as medidas necessárias para

² SWD(2019) 1014 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 Saldo corrigido de variações cíclicas, excluindo medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

apoiar os objetivos programados em matéria de excedente a partir de 2020. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2019, o saldo estrutural deverá registar um défice de 1 % do PIB em 2019 e de 0,9 % do PIB em 2020, em conformidade com o objetivo orçamental de médio prazo. Simultaneamente, a evolução da despesa deve ser acompanhada de perto, tanto a curto como a médio prazo, atendendo em especial aos eventuais riscos futuros para a solidez das receitas. Em termos globais, o Conselho entende que é de prever que a Lituânia cumpra as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e 2020.

- (7) Em junho de 2018, o governo adotou um conjunto de atos legislativos para aplicar um pacote abrangente de seis reformas estruturais que abrangem as áreas fundamentais da educação, da saúde, da fiscalidade, da economia informal, das pensões e da inovação.
- (8) A Lituânia continuou a tomar medidas para combater a economia paralela e melhorar o cumprimento das obrigações fiscais. Embora estas medidas tenham produzido resultados encorajadores, o cumprimento global das obrigações fiscais continua a ser reduzido. A Lituânia continua a registar um dos maiores hiatos do IVA na UE. A melhoria do cumprimento das obrigações fiscais aumentaria as receitas e tornaria o sistema fiscal mais justo. Não foram tomadas medidas para alargar a base de tributação a fontes menos lesivas do crescimento. Os impostos ambientais e fundiários continuam a ser inferiores à média da União Europeia, não estando previstas alterações da tributação dos veículos automóveis ou do imposto de circulação para passageiros privados.
- (9) Desde 2018, as pensões públicas são automaticamente indexadas ao crescimento da massa salarial, o que deverá reduzir as despesas públicas com pensões de 6,9 % do PIB (em 2016) para 5,2 % em 2070. No entanto, devido à prevista redução da taxa de emprego, a adequação das pensões deverá diminuir, uma vez que as prestações de reforma não acompanham o ritmo do crescimento dos salários. O rácio das prestações de reforma — que exprime a pensão média em termos de salário médio — deverá registar uma diminuição constante, partindo de um nível que é já um dos mais baixos da União. A legislação em vigor estabelece que o governo deve propor medidas corretivas quando o rácio das prestações de reforma diminui. Devido à incerteza quanto à natureza e ao calendário exatos de tais medidas futuras, estas não são tidas em conta nas projeções do relatório sobre o envelhecimento demográfico. No entanto, estas medidas representam um risco para a sustentabilidade das finanças públicas. Se o rácio das prestações totais for mantido inalterado até 2070, as despesas com pensões aumentarão para 7 % do PIB, em vez de diminuírem para 5,2 % tal como previsto. Por conseguinte, existe incerteza quanto à forma como a legislação em matéria de pensões será aplicada na prática e às suas consequências para a sustentabilidade orçamental e a adequação das pensões ao longo do tempo.
- (10) O elevado número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social e a grande desigualdade de rendimentos continuam a representar desafios importantes para a Lituânia, constituindo um entrave ao seu crescimento económico inclusivo. Apesar do crescimento económico sustentado, muitos membros da sociedade lituana (por exemplo, os idosos, as pessoas com deficiência, as crianças, as famílias monoparentais e os desempregados) enfrentam um maior risco de pobreza e de exclusão social. Embora a rede de segurança social tenha melhorado nos últimos anos, a capacidade corretora global do sistema fiscal e de prestações sociais da Lituânia, bem como as despesas com a proteção social em percentagem do PIB, continuam a ser das mais baixas da União Europeia. Foram tomadas algumas medidas para combater o elevado nível de pobreza e de desigualdade de rendimentos, como a introdução do «montante

de necessidades mínimas de consumo», o aumento do abono universal familiar e a indexação das pensões de velhice. No entanto, os níveis persistentemente elevados de pobreza e de desigualdade demonstram que o país tem ainda um longo caminho a percorrer para convergir para os níveis médios de segurança social da União Europeia, sendo necessário investir na luta contra a exclusão social. As estratégias de inclusão ativa para os grupos vulneráveis são mais eficazes quando articulam da melhor forma os regimes de rendimento mínimo e de pensões, a ativação do mercado de trabalho e o reforço da prestação de serviços sociais, incluindo o acolhimento de crianças e a habitação social.

- (11) O mercado de trabalho contraiu-se graças ao crescimento do emprego, mas também devido a tendências demográfica adversas, incluindo a emigração. Para atenuar o efeito da diminuição da população em idade ativa, é necessário investir no capital humano e num melhor acesso ao mercado de trabalho para todos. Face à persistente escassez e inadequação de competências, é importante que a Lituânia acelere as reformas destinadas a melhorar a qualidade e a eficiência de todos os sistemas de ensino e garanta um acesso equitativo à educação e à formação inclusivas e de qualidade. O declínio demográfico exerce pressão sobre a rede de escolas. A evolução demográfica exige estratégias para preservar o acesso a uma educação de qualidade para todos, garantindo simultaneamente a eficiência da rede escolar e apoiando os professores afetados pela consolidação escolar. São ainda necessárias medidas significativas para consolidar a rede de ensino superior, que abrange mais de 40 universidades e faculdades públicas e privadas. Os profissionais do ensino e formação precisam de modernizar os currículos e de melhorar a sua capacidade de resposta às necessidades dos mercados de trabalho locais e regionais. Juntamente com a prestação de serviços sociais, um sistema de educação de adultos eficaz e acessível, bem como medidas de requalificação e aperfeiçoamento profissional, poderiam levar à inserção de mais pessoas no mercado de trabalho. A participação na educação de adultos continua a ser reduzida, situando-se nos 6,6 % em 2018, muito abaixo da média da UE (11,1 %). A economia lituana pode beneficiar de investimento na modernização de competências, incluindo competências digitais, na inovação e na melhor integração dos mais desfavorecidos no mercado de trabalho (por exemplo, pessoas com deficiência, pessoas mais idosas e adultos desempregados ou inativos). Num contexto mais alargado, é importante reforçar a capacidade dos parceiros sociais para promover a sua participação.
- (12) Os fracos resultados em matéria de saúde e o baixo nível de investimento em cuidados de saúde continuam a representar desafios. Continua a existir um potencial significativo para racionalizar a utilização dos recursos através de uma transição mais acentuada do regime de internamento para os cuidados ambulatoriais. O consumo de serviços hospitalares continua a ser muito grande, com taxas elevadas de hospitalização por doenças crónicas, conjugadas com taxas de ocupação das camas relativamente baixas. Uma maior racionalização dos recursos hospitalares, assim como um investimento orientado para o reforço dos serviços de cuidados primários, incluindo nos trabalhadores do setor da saúde, são necessários para obter ganhos de eficiência e uma verdadeira melhoria dos resultados em termos de saúde. A qualidade dos cuidados continua a ser uma das principais causas dos maus resultados em matéria de saúde. As medidas destinadas a melhorar a qualidade dos cuidados são fragmentadas, com um recurso muito reduzido à acreditação no setor dos cuidados primários e uma ausência de aplicação do sistema de acreditação nos hospitais. O investimento em medidas de prevenção de doenças é particularmente baixo. Além disso, os esforços envidados para reforçar as medidas de prevenção de doenças a nível

local carecem de uma visão global e são prejudicados pela falta de cooperação sistémica entre os serviços de saúde pública e de cuidados primários. Por último, os baixos níveis de despesas com a saúde, associados a pagamentos informais relativamente elevados e a pagamentos diretos significativos, repercutem-se de forma negativa na equidade do acesso aos cuidados de saúde.

- (13) Foram tomadas algumas medidas de combate à corrupção, mas ainda não existe um registo integrado de declarações de interesses. Em 2018, foi adotada a legislação de aplicação da lei de proteção dos autores de denúncias, estando em discussão uma nova lei que regula os grupos de pressão. Continuam a verificar-se irregularidades na luta contra a corrupção no sistema de saúde.
- (14) Na Lituânia, o investimento em percentagem do PIB continua a ser inferior à média da UE e dos outros países bálticos. O nível de inovação e a capacidade de absorção de tecnologia das empresas lituanas são baixos. São necessários níveis de investimento mais elevados na investigação e na inovação, especialmente no setor privado. Tal aumentaria a produtividade, que, apesar de uma retoma recente, continua a ser bastante inferior ao nível da UE. A escassez de especialistas em tecnologias da informação e da comunicação revela a necessidade de investir em competências digitais que apoiem a competitividade, a inovação e a capacidade da Lituânia para absorver a tecnologia e promover a transição para uma economia mais baseada no conhecimento e com maior valor acrescentado.
- (15) A economia é relativamente intensiva em termos de recursos, com uma elevada dependência das importações de energia e materiais. A produtividade dos recursos é baixa, ao passo que o consumo de energia é elevado, especialmente nos setores residencial e dos transportes. Um maior investimento na eficiência energética, em especial no setor da construção e na produção interna de energia a partir de fontes renováveis, ajudaria a tornar a economia mais verde e a adotar numa trajetória de crescimento mais sustentável, reduzindo, ao mesmo tempo, a dependência das importações de energia.
- (16) A Lituânia continua a sofrer de uma fraca acessibilidade internacional em termos de transportes ferroviário, rodoviário, marítimo e aéreo e deve ser mais integrada com o resto da Europa. Uma melhor conectividade dos transportes aumentaria a produtividade da economia e permitir-lhe-ia tirar pleno partido do mercado único. O desempenho do setor dos transportes é muito inferior à média da UE em termos de extensão das redes rodoviárias e ferroviárias da RTE-T, de investimento na investigação e desenvolvimento no setor dos transportes, bem como em aspetos de sustentabilidade e segurança rodoviária. O tráfego ferroviário é dominado pelos fluxos Este-Oeste, enquanto o eixo Norte-Sul continua subdesenvolvido. Por conseguinte, são necessários investimentos significativos para desenvolver uma rede RTE-T sustentável, resiliente às alterações climáticas, inteligente, segura e intermodal, para reforçar a sua acessibilidade e para promover a mobilidade urbana sustentável. Além disso, as emissões de gases com efeito de estufa provenientes dos transportes rodoviários aumentaram fortemente nos últimos 5 anos. A sincronização do sistema de abastecimento de eletricidade lituano com a rede continental europeia é fundamental para garantir a segurança do aprovisionamento de eletricidade em toda a região do Báltico.
- (17) As disparidades regionais na Lituânia são mais amplas do que a média da UE e têm vindo a aumentar nas últimas duas décadas. Os benefícios da rápida convergência económica da Lituânia concentram-se fortemente nas duas áreas metropolitanas. As

regiões predominantemente rurais, que cobrem a maior parte do território e acolhem perto de 55 % da população, registam uma redução demográfica, agravada pela diminuição do acesso a serviços públicos de qualidade. As disparidades socioeconómicas significativas no interior do país revelam que determinadas regiões têm necessidades de investimento distintas. O aumento das ligações entre territórios adjacentes na Lituânia, incluindo os transportes e as ligações digitais, continua a ser um desafio.

- (18) Para melhorar a eficiência do investimento público, as autoridades lituanas atualizaram as regras relativas à preparação e seleção de projetos de investimento financiados pelo orçamento de Estado. Desde 2018, todos os novos projetos de investimento devem ser analisados com base numa análise de custos-benefícios e satisfazer critérios de seleção adicionais. Embora esta seja uma primeira etapa importante, é necessário aumentar o impacto do investimento público no aumento do potencial de crescimento a longo prazo e na superação das crescentes disparidades regionais. As autoridades iniciaram a revisão do sistema de orçamentação do Estado, com vista a prolongar o horizonte temporal da orçamentação e de reforçar a ligação entre as despesas e os objetivos económicos globais. É fundamental garantir que o novo sistema estratégico de planeamento do investimento estará pronto para o processo de orçamentação de 2021-2023 e para o início do novo ciclo de financiamento da UE em 2021.
- (19) A Lituânia não dispõe de uma estratégia única para a investigação e a inovação. Este domínio caracteriza-se por políticas fragmentadas e por uma proliferação de regimes de apoio que carecem de sinergias. A existência de várias agências de execução que não adotam uma abordagem concertada para apoiar o conjunto de políticas de investigação e inovação acresce a um sistema de governação complexo que restringe o acesso dos utilizadores à panóplia de instrumentos disponíveis. Esta situação é particularmente prejudicial para a cooperação entre a comunidade científica e as empresas e entrava a atividade inovadora. A nova divisão de responsabilidades em matéria de investigação e inovação entre o Ministério da Economia e da Inovação e o Ministério da Educação e da Ciência não é ainda conducente a um quadro estratégico coerente com regimes de apoio sinérgico, que seria possível através de um balcão único para os potenciais beneficiários.
- (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 país⁶, permitindo que a Lituânia utilize da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados, atendendo às disparidades regionais.
- (21) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Lituânia, 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 Lituânia em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica 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 as futuras decisões nacionais.

⁶

SWD(2019) 1014 final.

(22) Tendo em consideração o que antecede, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade de 2019 e considera⁷ que é de prever que a Lituânia cumpra o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

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

1. Melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e alargar a base de tributação a fontes menos lesivas do crescimento. Combater a desigualdade de rendimentos, a pobreza e a exclusão social, nomeadamente através de uma melhor conceção do sistema fiscal e de prestações sociais.
2. Melhorar a qualidade e a eficiência em todos os níveis de ensino e formação, incluindo a educação de adultos. Melhorar a qualidade, a acessibilidade e a eficiência do sistema de cuidados de saúde.
3. Centrar a política económica relacionada com o investimento na inovação, na eficiência energética e dos recursos, nos transportes sustentáveis e nas interconexões energéticas, tendo em conta as disparidades regionais. Estimular o crescimento da produtividade através da melhoria da eficiência do investimento público. Desenvolver um quadro estratégico coerente para apoiar a cooperação entre a comunidade científica e as empresas e consolidar as agências de execução da investigação e da inovação.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*

⁷

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