

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO**de 13 de julho de 2018****relativa ao Programa Nacional de Reformas da Lituânia para 2018 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade da Lituânia para 2018**

(2018/C 320/14)

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 22 de novembro de 2017, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas de 2018. 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 22 de março de 2018. Em 22 de novembro de 2017, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽²⁾, a Comissão adotou também o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo identificado a Lituânia como um dos Estados-Membros relativamente aos quais deveria ser realizada uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 22 de março de 2018. Em 14 de maio de 2018, o Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro ⁽³⁾ («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 garantir a execução plena e atempada da Recomendação para a área do euro, repercutida nas recomendações *infra*, em particular na recomendação 1.
- (3) O relatório de 2018 relativo à Lituânia foi publicado em 7 de março de 2018. Nele se avaliaram os progressos realizados pela Lituânia em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 11 de julho de 2017 ⁽⁴⁾, o seguimento dado às recomendações específicas por país adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados na consecução das metas nacionais fixadas no quadro da estratégia Europa 2020.
- (4) A Lituânia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2018 em 26 de abril de 2018 e o seu Programa de Estabilidade para 2018 em 30 de abril de 2018. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

⁽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 179 de 25.5.2018, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 261 de 9.8.2017, p. 1.

- (5) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período de 2014-2020. Nos termos do 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 informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações para a aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos FEEI 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 2018, as projeções do Governo apontam para a manutenção de um excedente nominal de 0,6 % do PIB de 2018 a 2020, seguida de uma diminuição para 0,3 % do PIB em 2021. Prevê-se que o objetivo orçamental de médio prazo, a saber, um défice de 1 % do PIB em termos estruturais, seja cumprido ao longo de todo o período de vigência do programa. Em 2016 e 2017, foi também concedido à Lituânia um desvio temporário ligado à execução da reforma sistémica dos regimes de pensões e das reformas estruturais. Estes desvios transitam para os exercícios seguintes durante um período de três anos. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2018, prevê-se uma queda do rácio dívida pública/PIB de 39,7 % do PIB em 2017 para 35,3 % em 2021. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível. Paralelamente, não foram suficientemente especificadas as medidas necessárias para apoiar os objetivos programados em matéria de excedente a partir de 2019.
- (7) Em 11 de julho de 2017, para 2017 o Conselho recomendou à Lituânia que mantivesse em 2018 o seu objetivo orçamental de médio prazo, tendo em conta as autorizações relativas à execução da reforma sistémica dos regimes de pensões e das reformas estruturais, para as quais foi concedido um desvio temporário. Esta situação é compatível com uma taxa máxima de crescimento nominal da despesa pública primária líquida ⁽²⁾ de 6,4 % em 2018, o que corresponde a uma deterioração autorizada do saldo estrutural de 0,6 % do PIB. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2018, o défice estrutural da Lituânia deverá manter-se em 0,7 % do PIB em 2018 e 0,6 % em 2019. Prevê-se, portanto, que o saldo estrutural se mantenha acima do objetivo orçamental de médio prazo em ambos os anos. Em termos globais, o Conselho considera que a Lituânia deverá poder cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2018 e 2019.
- (8) As receitas provenientes dos impostos ambientais e dos impostos recorrentes sobre bens imóveis continuam a ser inferiores à média da União. A Lituânia empreendeu uma reforma do seu regime de tributação de imóveis, que introduz um elemento de progressividade no sistema, e aboliu as isenções dos impostos especiais sobre o consumo de carvão e de coque para fins de aquecimento. No entanto, há ainda margem para alargar a base de tributação a outras fontes menos lesivas do crescimento. Embora a Lituânia tenha realizado progressos nos últimos anos em matéria de cobrança de impostos, o desvio do imposto sobre o valor acrescentado continua a ser dos maiores na União. A Lituânia está a tomar mais medidas para combater a evasão fiscal e melhorar o cumprimento das obrigações fiscais, e os resultados das medidas recentemente aplicadas começam a fazer-se sentir de modo positivo. Um maior cumprimento das obrigações fiscais aumentaria as receitas orçamentais e contribuiria para melhorar a equidade do sistema fiscal.
- (9) Com a introdução de uma nova fórmula de indexação das pensões em 2018, que vincula as pensões ao crescimento da massa salarial, prevê-se que o peso das despesas públicas com pensões, em percentagem do PIB, se mantenha estável até 2040. Deste modo, será possível garantir a sustentabilidade orçamental do sistema de pensões na Lituânia. Tal deve-se, no entanto, em grande parte, à descida do rácio das prestações, uma vez que a massa salarial total deverá aumentar a um ritmo mais lento do que os salários, devido à rápida diminuição da população em idade ativa. Esta situação suscita preocupações sobre a adequação das pensões, que figura entre as mais baixas da União. Também não é claro de que modo esta reforma irá funcionar na prática, uma vez que o Governo é legalmente obrigado a propor medidas na eventualidade de uma descida do rácio de substituição. Se o rácio de substituição se mantiver inalterado, o total das despesas com pensões, em percentagem do PIB, aumentará cerca de 45 % até ao final da década de 2040, exercendo considerável pressão sobre as finanças públicas. É, por conseguinte, importante clarificar qualquer incerteza jurídica sobre a legislação em matéria de pensões e garantir a sustentabilidade orçamental a longo prazo do sistema de pensões, dando simultaneamente resposta ao problema da sua insuficiente adequação.

⁽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 despesa pública primária 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 quatro anos. São tidas em conta as medidas discricionárias em matéria de receitas ou os aumentos das receitas impostos por lei. As medidas pontuais, tanto do lado da receita como da despesa, são objeto de compensação.

- (10) A oferta de mão de obra no mercado de trabalho está a contrair-se rapidamente em consequência de um crescimento económico robusto, mas também devido a tendências demográficas adversas e à emigração, tendo já conduzido a uma escassez de competências. Esta situação exige um sistema de ensino e de formação apto a proporcionar a todos as competências relevantes. Embora as reformas introduzidas no ano passado constituam um passo na direção certa, é importante que a Lituânia as concretize para melhorar os resultados do seu sistema de ensino e de formação. As regras de financiamento e acreditação do ensino superior na Lituânia estão a contribuir para aumentar o número de pessoas com este grau de ensino, mas suscitaram, ao mesmo tempo, preocupações quanto à sua qualidade, fragmentação e pertinência para o mercado de trabalho. Se, complementada por alterações às regras de financiamento e acreditação, a consolidação do ensino universitário agora em curso deverá contribuir para dar resposta aos atuais desafios. Além disso, a persistência das pressões demográficas tem afetado a eficiência do sistema de ensino e tornado mais premente a necessidade de assegurar o acesso equitativo a uma educação inclusiva e de qualidade. A fim de melhorar o desempenho dos alunos na Lituânia, inferior à média no que diz respeito às competências básicas, são necessárias reformas nos cursos de formação inicial de professores, e nas suas carreiras e condições de trabalho, complementadas por outras reformas centradas na qualidade.
- (11) A reduzida participação de adultos nos programas de aprendizagem na Lituânia indica que a educação de adultos continua a ser pouco desenvolvida, não permitindo que a economia possa tirar proveito da melhoria de competências, da inovação e de uma melhor integração das pessoas desfavorecidas no mercado de trabalho (por exemplo, trabalhadores mais idosos, desempregados ou adultos inativos). Não obstante o investimento em infraestruturas, os conteúdos dos programas de ensino e formação profissionais são, em muitos casos, obsoletos, podendo ser mais ajustados às necessidades do mercado de trabalho local e regional. A aprendizagem em contexto laboral encontra-se ainda numa fase incipiente, podendo ser desenvolvida. As medidas ativas do mercado de trabalho incluem uma maior oferta de formação, mas esta deverá ainda ser reforçada. As recentes reformas e medidas adotadas neste domínio não surtiram até à data quaisquer efeitos significativos. Num contexto mais alargado, é importante reforçar a capacidade dos parceiros sociais para promover a sua participação.
- (12) Continuam a verificar-se dificuldades na prestação dos cuidados de saúde, tendo esta situação consequências negativas na produtividade, na competitividade da economia e na qualidade de vida. A prestação de serviços de saúde continua a ser demasiado centrada nos hospitais, havendo margem para reforçar os cuidados primários. Para melhorar a eficácia dos serviços de saúde, é essencial proceder a uma maior racionalização dos recursos e adotar medidas destinadas a melhorar a qualidade dos cuidados primários e hospitalares. As políticas de prevenção de doenças e de promoção da saúde deverão reduzir os comportamentos de risco de forma mais rápida e eficaz. No entanto, o alcance destas políticas continua a ser restrito, a colaboração intersetorial é insuficiente e a responsabilização em matéria de resultados não está suficientemente integrada a nível municipal. A eficiência do sistema de cuidados de saúde é limitada por uma forte dependência dos pagamentos diretos, um baixo nível de despesas de saúde e uma afetação ineficaz dos recursos.
- (13) O elevado número de pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social e a grande desigualdade de rendimentos continuam a representar grandes desafios para a Lituânia, constituindo um entrave ao seu desenvolvimento económico. Ameaçam também a coesão social e podem ser um incentivo à emigração. Apesar do crescimento económico sustentado, os idosos, as pessoas com deficiência, as crianças, as famílias monoparentais e os desempregados enfrentam um maior risco de pobreza e de exclusão social. O poder de correção dos sistemas fiscais e de prestações sociais neste país é um dos mais baixos da União. Embora se tenham dado os primeiros passos significativos no combate à pobreza e às desigualdades de rendimentos, há ainda muito a fazer para assegurar a convergência em direção às médias da União em termos de pobreza e desigualdade de rendimentos. A carga fiscal relativamente elevada que recai sobre as pessoas que auferem baixos rendimentos poderá limitar o incentivo a que trabalhem e aumentar o risco de pobreza e as desigualdades. Os níveis de pobreza e desigualdade podem ser reduzidos através de incentivos à participação no mercado de trabalho, sobretudo por parte das pessoas provenientes de grupos vulneráveis e com baixos rendimentos, e através de um maior poder de correção dos sistemas fiscais e de prestações sociais, juntamente com um melhor sistema de cobrança de impostos. Estas medidas poderão também aumentar a justiça social.
- (14) Após um período de crescimento moderado, observado desde 2012, a produtividade aumentou em 2017, aliviando a pressão exercida sobre a competitividade em termos de custos. No entanto, esta melhoria foi em grande parte impulsionada pelo setor privado. Os progressos realizados no sentido de melhorar a eficácia do investimento público foram escassos. Em especial, a eficiência da despesa pública em I&D e a cooperação entre os meios empresarial e científico continuam a ser de âmbito limitado. Além disso, o investimento público em I&D diminuiu de forma significativa em 2016. A coordenação e governação fragmentadas da política de investigação e inovação conduz à ineficácia e impede as empresas de beneficiarem plenamente dos diferentes regimes de apoio. A reforma em curso da organização e financiamento da investigação pública deverá contribuir para uma melhor utilização dos recursos disponíveis.

- (15) A Lituânia fez progressos no reforço do seu quadro de prevenção da corrupção, adotando legislação relativa aos grupos de pressão e à proteção dos autores de denúncias no setor público e privado. Continua, no entanto, a ser difícil aplicar a legislação. A corrupção no setor da saúde continua a suscitar preocupações, apesar dos resultados notáveis do programa governamental «mãos limpas».
- (16) No contexto do Semestre Europeu de 2018, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Lituânia, que publicou no relatório de 2018 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade para 2018, o Programa Nacional de Reformas para 2018 e o seguimento dado às recomendações dirigidas à Lituânia em anos anteriores. A Comissão tomou em consideração não só a sua relevância para uma política orçamental e socioeconómica sustentável na Lituânia, mas também a sua conformidade com as normas 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.
- (17) À luz desta avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade para 2018 e considera ⁽¹⁾ que a Lituânia deverá poder cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento.

RECOMENDA que, em 2018 e 2019, a Lituânia tome medidas no sentido de:

1. Melhorar o cumprimento das obrigações fiscais e alargar a base de tributação a fontes menos lesivas do crescimento. Assegurar a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, abordando, simultaneamente, dando resposta à questão da adequação das pensões.
2. Melhorar a qualidade, a eficiência e a pertinência para o mercado de trabalho do ensino e da formação, incluindo a educação de adultos. Melhorar o desempenho do sistema de cuidados de saúde, deixando de colocar a tónica nos cuidados hospitalares para favorecer os cuidados ambulatoriais, reforçando as medidas de prevenção das doenças, nomeadamente a nível local, e aumentando a qualidade e acessibilidade dos cuidados de saúde. Melhorar a conceção do regime fiscal e de segurança social para reduzir a pobreza e as desigualdades de rendimentos.
3. Estimular o crescimento da produtividade, melhorando a eficiência do investimento público, garantindo uma coordenação governamental eficaz da política de investigação e inovação e dando resposta às lacunas e deficiências das medidas públicas de apoio à cooperação entre os meios empresarial e científico.

Feito em Bruxelas, em 13 de julho de 2018.

Pelo Conselho

O Presidente

H. LÖGER

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