



Bruselas, 29.5.2013
COM(2013) 365 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Lituania

**y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de convergencia de
Lituania para 2012-2016**

{SWD(2013) 365 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Lituania

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de convergencia de Lituania para 2012-2016

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° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas¹ y, en particular, su artículo 9, apartado 2,

Vistas las recomendaciones de la Comisión Europea²,

Vistas las resoluciones del Parlamento Europeo³,

Vistas las conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de iniciar una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, Europa 2020, que se basa en una mayor coordinación de las políticas económicas y se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de la economía europea.
- (2) El 13 de julio de 2010, el Consejo aprobó una recomendación sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el periodo 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros⁴, que juntas forman las «orientaciones integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.
- (3) El 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno tomaron una decisión sobre un Pacto por el Crecimiento y el Empleo, que establece un marco coherente de actuación a nivel nacional, de la UE y de la zona del euro utilizando todas las palancas, instrumentos y políticas posibles. Decidieron sobre las acciones que debían

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² COM (2013) 365 final

³ P7_TA(2013)0052 y P7_TA(2013)0053.

⁴ 2013/208/UE de 22 de abril de 2013.

emprenderse a nivel de los Estados miembros, expresando en particular su compromiso total para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aplicar las recomendaciones específicas para cada país.

- (4) El 6 de julio de 2012, el Consejo aprobó una recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de Lituania para 2012 y emitió su dictamen sobre el programa de convergencia actualizado de Lituania para 2011-2015.
- (5) El 28 de noviembre de 2012, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento⁵, marcando el inicio del Semestre Europeo de coordinación de política económica de 2013. También el 28 de noviembre de 2012, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n° 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta⁶, en el que no se señalaba a Lituania como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (6) El 14 de marzo de 2013, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera y el saneamiento presupuestario junto con medidas dirigidas a fomentar el crecimiento. El Consejo Europeo hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado que propicie el crecimiento, restablecer la normalidad en la concesión de crédito, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la administración pública.
- (7) El 9 de abril de 2013, Lituania presentó su Programa Nacional de Reforma actualizado para 2013 y, el 26 de abril de 2013, su programa de convergencia para el período 2012-2016. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (8) Partiendo de la evaluación del programa de convergencia de 2013 realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del programa es verosímil y está en consonancia con las previsiones de primavera de la Comisión. Tras un saneamiento presupuestario ambicioso desde 2009, el déficit de las administraciones públicas se ha logrado situar en el 3,2 % del PIB en 2012, lo que se considera suficiente para derogar la Decisión sobre la existencia de un déficit excesivo, teniendo en cuenta el coste de la reforma sistémica de las pensiones. La reducción del déficit se basaba también en cierta medida en un crecimiento económico sólido y en congelaciones temporales del gasto. El programa ha cambiado el objetivo a medio plazo (OMP) del +0,5 % al -1,0 %, que sigue en línea con los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La estrategia presupuestaria presentada en el programa es alcanzar el objetivo a medio plazo de aquí a 2016. Sobre la base del saldo presupuestario estructural (recalculado), los progresos anuales hacia el objetivo a medio plazo en términos estructurales es superior al 0,5 % del PIB. Se cumple el valor de referencia para el gasto a lo largo del período del programa. El ajuste está ligeramente adelantado y se basa principalmente en una limitación del gasto, aunque solo está parcialmente respaldado por medidas concretas, en particular medidas concretas que no siempre se especifican. Según las previsiones de la Comisión, se espera que el ajuste estructural en 2013 y 2014 sea del 0,3 % y el 0 % del PIB, respectivamente, y por tanto, por debajo del aumento requerido del 0,5 % del PIB, lo que también suscita dudas sobre la senda de ajuste del programa. Aún hay que especificar nuevas medidas de saneamiento, y deberían estudiarse reformas

⁵ COM (2012) 750 final.

⁶ COM (2012) 751 final.

estructurales, en particular un cambio hacia medidas basadas en los ingresos. La deuda de las administraciones públicas se mantiene por debajo del 60 % del PIB, con un 40,7 % en 2012, y se prevé que disminuya ligeramente a lo largo del programa. Mientras que el programa de convergencia prevé que la deuda disminuya al 39,7 % en 2013 y que siga disminuyendo hasta el 34,5 % en 2016, según las previsiones de la Comisión deberá caer hasta un 40,1 % del PIB en 2013 y un 39,4 % en 2014. Las diferencias se deben principalmente a la reducción del déficit previsto en el programa de convergencia.

- (9) Aunque su situación deficitaria ha mejorado con los años, Lituania sigue careciendo de margen presupuestario suficiente para reaccionar a acontecimientos adversos. Sin embargo, existe margen para una fiscalidad menos distorsionadora y para nuevas mejoras en el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Lituania sigue teniendo la menor ratio impuestos/PIB de la UE y la consolidación se ha centrado principalmente en los gastos. Todavía hay margen para buscar fuentes de ingresos fiscales que resulten menos perjudiciales para el crecimiento, tales como impuestos medioambientales y gravamen recurrente de los bienes inmuebles. Si bien Lituania ha tomado medidas para incrementar los ingresos fiscales recurrentes sobre bienes inmuebles, parece haber margen para nuevos esfuerzos. Los ingresos de Lituania procedentes de los impuestos medioambientales se encuentran en tendencia decreciente y fueron los segundos más bajos de la UE en 2011, debido, en particular, a que se situaron al nivel más bajo de los impuestos sobre transportes de la UE; ello no facilita la reducción de la elevada intensidad energética de la economía lituana. Al mismo tiempo, los gastos que propician el crecimiento, por ejemplo en materia de investigación y educación, deben constituir una prioridad en el saneamiento presupuestario. Se ha retrasado la aplicación de la legislación que refuerza el marco presupuestario. El marco presupuestario de Lituania no ha podido impedir una política presupuestaria procíclica en los años de gran crecimiento, y las normas no son suficientemente vinculantes. Es necesario mejorar el control, la responsabilidad y la ejecución del proceso presupuestario, y reforzar el carácter vinculante del marco a medio plazo.
- (10) La evolución demográfica es un reto para la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo de Lituania. Por tanto, sigue revistiendo importancia una reforma en profundidad del sistema de pensiones, centrada tanto en la sostenibilidad como en la adecuación de las pensiones. La adecuación de las pensiones es un reto, ya que las personas de más edad se enfrentan a un alto riesgo de pobreza y exclusión. La reforma del sistema de acumulación de pensiones de 2012 fomenta la acumulación de pensiones del segundo pilar con incentivos financieros con cargo al presupuesto del Estado. También introduce la posibilidad de exclusión voluntaria de la acumulación de pensiones privadas y la vuelta al fondo de seguro social estatal durante un período transitorio, así como un aumento gradual de la edad de jubilación. La reforma entrará en vigor el 1 de enero de 2014. Se trata de pasos importantes pero aislados en la dirección adecuada, y han de realizarse cambios importantes, en particular en el marco de las pensiones del primer pilar. Además, es preciso introducir medidas que promuevan la empleabilidad de los trabajadores de más edad y entornos de trabajo adecuados a las necesidades de las personas mayores.
- (11) La lucha contra el desempleo y el bajo nivel de participación de la mano de obra sigue siendo un reto clave. Los jóvenes y los trabajadores poco cualificados se ven especialmente afectados por las elevadas tasas de paro. Los desajustes en las cualificaciones han quedado especialmente patentes durante la crisis y representan un

problema cada vez más grave, que apuntan a la existencia de deficiencias estructurales en la educación y las políticas del mercado de trabajo. Las consiguientes carencias de trabajadores cualificados se ven agravadas por los altos índices de emigración. Por tanto, se precisan medidas adicionales destinadas a mejorar la flexibilidad del mercado laboral y a fomentar la participación en el mismo, en particular de los jóvenes, los trabajadores no cualificados y los trabajadores de más edad. La cobertura global de medidas activas para el mercado de trabajo y la dotación financiera para cada medida siguen siendo insuficientes, y las medidas no están bien orientadas a los trabajadores con escasa cualificación y a los desempleados de larga duración. Un análisis exhaustivo de la legislación laboral, con la participación de los interlocutores sociales, podría identificar las restricciones innecesarias y los obstáculos administrativos que afectan a la flexibilidad de los contratos de trabajo, las condiciones de despido y las disposiciones sobre la jornada laboral flexible. Para facilitar la transición de la escuela al mercado de trabajo, podrían hacerse más atractivos los contratos de aprendizaje y de prácticas.

- (12) La pobreza y la exclusión social siguen teniendo un nivel preocupante. Preocupa especialmente el aumento de la pobreza infantil. En 2012 se pusieron en marcha medidas de reforma consistentes en prestaciones dinerarias de asistencia social destinadas a aumentar los incentivos al trabajo (prestaciones vinculadas al trabajo para los desempleados de larga duración, reducción gradual de las prestaciones sociales para las personas en edad laboral que están inactivas) y a reducir la pobreza. Un proyecto piloto en cinco municipios arrojó resultados extraordinarios en cuanto a ahorro de gastos y mejor selección de los beneficiarios. Ahora es necesario establecer un mecanismo de seguimiento para evaluar su eficacia y su repercusión en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Asimismo, conviene establecer un vínculo entre la reforma y las medidas de activación destinadas a aumentar la participación, en particular en lo que se refiere a los beneficiarios sociales a largo plazo. Las medidas adoptadas para reducir la pobreza incluyen el aumento de la cobertura de las prestaciones sociales y un nuevo método para calcular el importe de las prestaciones. Además, el 1 de enero de 2013 el salario mínimo aumentó un 18 %, lo cual podría contribuir a reducir la trampa de la inactividad y la pobreza de las personas con empleo. Sin embargo, estas medidas parecen insuficientes habida cuenta de la magnitud del problema, y no existe una estrategia global o un plan de acción de lucha contra la pobreza.
- (13) El Gobierno ha emprendido una ambiciosa reforma de las empresas estatales desde 2010. Esta reforma es oportuna y creíble, e implica cambios legislativos y organizativos. Se han puesto en marcha los aspectos de la reforma relacionados con la reglamentación y se ha logrado un amplio cumplimiento de las obligaciones de notificación. Ahora el reto es evitar los conflictos de intereses, con respecto a las funciones reglamentarias y no reglamentarias, y distinguir entre las actividades comerciales y no comerciales de las empresas públicas. Cuando se aplique plenamente, la reforma podría contribuir a impulsar la competitividad y el crecimiento. Por tanto, será fundamental el control del cumplimiento.
- (14) La conexión de gas y electricidad con los vecinos está infradesarrollada. Como resultado de ello, la competencia en el sector de la energía es muy limitada y los precios de la energía son elevados. Además, la eficiencia energética continúa siendo un problema. Se ha progresado lentamente por lo que se refiere a la renovación de los edificios, por ejemplo en relación con las inversiones en el fondo de cartera de JESSICA, y subsisten los principales desafíos en la renovación de viviendas privadas.

- (15) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica lituana. Ha evaluado el programa de convergencia y el Programa Nacional de Reformas. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política económica de Lituania, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea incluyendo aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Sus recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 6 que figuran a continuación.
- (16) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el programa de convergencia de Lituania, y su dictamen⁷ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

RECOMIENDA que Lituania tome medidas en el período 2013-2014 a fin de:

1. Garantizar el saneamiento presupuestario favorable al crecimiento y aplicar la estrategia presupuestaria según lo previsto, realizando un esfuerzo de ajuste estructural que permita a Lituania alcanzar el objetivo a medio plazo. Dar prioridad a un gasto que favorezca el crecimiento. Reforzar el marco presupuestario, en particular mediante la introducción de límites máximos ejecutivos y vinculantes en el marco presupuestario a medio plazo. Revisar el sistema fiscal y considerar el aumento de los impuestos menos perjudiciales para el crecimiento, tales como los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles y los impuestos medioambientales, en particular introduciendo impuestos sobre los automóviles y, al mismo tiempo, continuar reforzando el cumplimiento de las obligaciones fiscales.
2. Adoptar y aplicar legislación relativa a una reforma global del sistema de pensiones. Adecuar la edad legal de jubilación a la esperanza de vida, restringir el acceso a la jubilación anticipada, establecer normas claras para la indización de las pensiones y fomentar el recurso a los regímenes de jubilación complementarios, garantizando al mismo tiempo la aplicación de las reformas en curso. Respaldar la reforma de las pensiones con medidas que promuevan la empleabilidad de los trabajadores de más edad.
3. Luchar contra el alto nivel de desempleo entre los trabajadores poco cualificados y los desempleados de larga duración, concentrando los recursos en políticas activas del mercado de trabajo y mejorando su cobertura y eficiencia. Mejorar la empleabilidad de los jóvenes, por ejemplo, a través de la «Garantía Juvenil», mejorar la aplicación y la eficacia de los sistemas de contratos de aprendizaje, y abordar los persistentes desajustes de las cualificaciones. Revisar la adecuación de la legislación laboral en lo que respecta a la flexibilidad de los contratos de trabajo, las condiciones de despido y las disposiciones sobre la jornada laboral flexible, tras consultar a los interlocutores sociales.
4. Aplicar medidas específicas concretas para reducir la pobreza y la exclusión social. Reforzar los vínculos entre la reforma de la asistencia social en metálico y las medidas de activación.
5. Completar la aplicación de la reforma de las empresas estatales, en particular para garantizar la separación entre la propiedad y las funciones de reglamentación, y realizar un estrecho seguimiento del cumplimiento de los requisitos de la reforma.

⁷ De conformidad con el artículo 9, apartado 2, del Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo.

6. Adoptar medidas para mejorar la eficiencia energética de los edificios, en concreto mediante la supresión de las disposiciones que tengan un efecto disuasorio y la aplicación rápida del fondo de cartera. Promover la competencia en el ámbito de las redes energéticas, mejorando la interconexión con las redes de gas y electricidad de otros Estados miembros.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente