



Bruxelas, 29.5.2013
COM(2013) 365 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2013 da Lituânia

**e à emissão de um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Lituânia
para o período 2012-2016**

{SWD(2013) 365 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2013 da Lituânia

e à emissão de um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Lituânia para o período 2012-2016

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 9.º, n.º 2,

Tendo em conta as recomendações da Comissão Europeia²,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu³,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Após consulta do Comité Económico e Financeiro,

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 maior coordenação das políticas económicas, a qual se centrará nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.
- (2) Em 13 de julho de 2010, com base nas propostas da Comissão, o Conselho adotou uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (2010-2014) e, em 21 de outubro de 2010, adotou uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros⁴, documentos que, juntos, formam as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas económicas e de emprego.
- (3) Em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado ou de Governo adotaram o «Pacto para o Crescimento e o Emprego», que proporciona um quadro de ação coerente a nível nacional, da UE e da área do euro, recorrendo a todos os instrumentos, alavancas e

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² COM(2013) 365 final.

³ P7_TA(2013)0052 e P7_TA(2013)0053.

⁴ 2013/208/UE de 22 de abril de 2013.

políticas possíveis. Decidiram das ações a empreender a nível dos Estados-Membros, manifestando, em especial, o seu total empenho na realização dos objetivos da Estratégia «Europa 2020» bem como na implementação das recomendações específicas por país.

- (4) Em 6 de julho de 2012, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas de 2012 da Lituânia e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Convergência atualizado deste país para 2011-2015.
- (5) Em 28 de novembro de 2012, a Comissão adotou a terceira Análise Anual do Crescimento⁵, marcando assim o início do Semestre Europeu de 2013 de coordenação da política económica. De igual modo, em 28 de novembro de 2012, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o segundo Relatório sobre o Mecanismo de Alerta⁶, em que não identificou a Lituânia como um dos Estados-Membros para o qual deveria ser realizada uma apreciação aprofundada.
- (6) Em 14 de março de 2013, Conselho Europeu aprovou as prioridades para garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e as medidas destinadas a promover o crescimento. Salientou a necessidade de prosseguir a consolidação orçamental diferenciada e propícia ao crescimento, de restabelecer as condições normais de concessão de empréstimos 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 9 de abril de 2013, a Lituânia apresentou o seu Programa Nacional de Reformas atualizado de 2013 e, em 26 de abril 2013, o seu Programa de Convergência que abrange o período 2012-2016. Para ter em conta as interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (8) Com base na avaliação do Programa de Convergência de 2013 realizada em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, esta instituição considera que o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do programa é plausível e, nas suas grandes linhas, compatível com a avaliação apresentada pela Comissão nas previsões da Primavera. Na sequência de uma ambiciosa estratégia de consolidação orçamental lançada em 2009, o défice das administrações públicas foi reconduzido para 3,2 % do PIB em 2012, valor considerado suficiente para revogar a decisão sobre a existência de um défice excessivo, tendo em conta o custo da reforma sistémica dos regimes de pensões. Em certa medida, a redução do défice ficou a dever-se igualmente a um acentuado crescimento económico e ao congelamento temporário das despesas. O programa mudou o objetivo de médio prazo (OMP) de +0,5 % para -1,0 %, o que continua a ser compatível com o objetivo do Pacto de Estabilidade e Crescimento. A estratégia orçamental definida no programa visa atingir o OMP até 2016. Com base no saldo orçamental estrutural (recalculado), a progressão anual para atingir o objetivo de médio prazo em termos estruturais é superior a 0,5 % do PIB. Foi atingido o valor de referência em matéria de despesas durante o período abrangido pelo programa. O ajustamento concentrou-se ligeiramente no início do período, dependendo sobretudo da contenção das despesas, mas é apenas apoiado em parte por medidas concretas, incluindo medidas pontuais, nem sempre especificadas. De acordo com as previsões da Comissão, o ajustamento estrutural em 2013 e em 2014 deverá situar-se entre 0,3 % e 0,0 % do PIB, respetivamente, ou seja, abaixo da progressão de 0,5 % do PIB

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

exigida, o que levanta igualmente algumas dúvidas quanto à estratégia de ajustamento do programa. Será ainda necessário definir novas medidas de consolidação e ponderar a realização de reformas estruturais, que incluam uma reorientação para medidas baseadas nas receitas. O défice das administrações públicas mantém-se inferior a 60 % do PIB, com 40,7 % em 2012, esperando-se que diminua ligeiramente durante o período do programa. Enquanto o programa de convergência prevê que a dívida diminua para 39,7 % em 2013 e para 34,5 % até 2016, a Comissão prevê que diminua para 40,1 % do PIB em 2013 e para 39,4% em 2014. Estas diferenças devem-se sobretudo ao facto de o programa de convergência prever défices inferiores.

- (9) Embora a sua situação em termos de défice tenha vindo a melhorar ao longo dos anos, a Lituânia continua a não ter margem orçamental suficiente para reagir a eventuais choques adversos. No entanto, existe margem de manobra suficiente para adotar um sistema de tributação que provoque menos distorções e para melhorar o cumprimento das obrigações fiscais. O país continua a ter o rácio impostos/PIB mais baixo da UE e a consolidação privilegiou sobretudo o lado da despesa. Pode ainda analisar a possibilidade de gerar novas fontes de receitas fiscais que tenham efeitos menos prejudiciais para o crescimento, como os impostos ambientais e os impostos periódicos sobre imóveis. Embora a Lituânia tenha tomado medidas para aumentar as receitas provenientes de impostos sobre imóveis, há ainda margem para realizar mais progressos neste domínio. Na Lituânia, as receitas geradas pelos impostos ambientais tendem a diminuir e, em 2011, eram as segundas mais baixas da UE, igualmente devido ao facto de os impostos sobre os transportes serem os mais baixos da União, o que não facilita a diminuição da grande intensidade energética que caracteriza a economia lituana. Ao mesmo tempo, na consolidação orçamental, deve ser dada prioridade às despesas dinamizadoras do crescimento, como por exemplo, nos domínios da investigação e do ensino. A implementação de legislação que visa reforçar o quadro orçamental foi adiada. O quadro orçamental da Lituânia não conseguiu impedir a adoção de uma política orçamental procíclica nos anos de elevado crescimento, e as regras não são suficientemente vinculativas. É necessário melhorar o acompanhamento, a responsabilização e a execução do processo orçamental, bem como o carácter vinculativo do quadro de médio prazo.
- (10) A evolução demográfica constitui um desafio para a sustentabilidade orçamental da Lituânia a longo prazo. Por conseguinte, continua a ser importante implementar uma reforma global do regime de pensões que vise simultaneamente a sustentabilidade e a adequação das pensões. Esta última é problemática para a população mais idosa, que está exposta a um risco elevado de pobreza e de exclusão. A reforma do sistema de acumulação de pensões de 2012 promove o regime de acumulação de pensões do 2.º pilar com incentivos financeiros provenientes do orçamento de Estado. Introduce igualmente a possibilidade de sair do sistema de acumulação de pensões privado e regressar ao Fundo Nacional de Segurança Social durante um período transitório, bem como o aumento gradual da idade legal da reforma. Esta reforma irá entrar em vigor em 1 de janeiro de 2014. Trata-se de passos importantes mas isolados na direção certa, mas impõem-se mais mudanças substanciais, especialmente no que respeita ao primeiro pilar do sistema de pensões. Além disso, são necessárias medidas que promovam a empregabilidade dos trabalhadores mais idosos, bem como condições de trabalho adaptadas em função da idade.
- (11) Os problemas do desemprego e das reduzidas taxas de participação no mercado de trabalho continuam a representar um desafio fundamental. Registam-se taxas de desemprego elevadas, especialmente entre os jovens e os trabalhadores

não-qualificados. A inadequação das qualificações tornou-se especialmente patente durante a crise e constitui um problema cada vez mais grave, que traduz problemas estruturais inerentes à política de ensino e à política do mercado do trabalho. A falta de mão-de-obra qualificada é ainda agravada pelas elevadas taxas de emigração. Por conseguinte, é necessário adotar medidas adicionais para melhorar a flexibilidade do mercado de trabalho e dinamizar a participação no mesmo, especialmente dos jovens, das pessoas não-qualificadas e dos trabalhadores mais idosos. A cobertura global das medidas ativas do mercado de trabalho e a dotação financeira destinada a cada medida continuam a não ser suficientes e, além disso, as medidas não se adequam suficientemente aos trabalhadores pouco qualificados nem aos desempregados de longa duração. Uma análise exaustiva da legislação laboral, com a participação dos parceiros sociais, permitiria identificar as restrições e obstáculos administrativos inúteis que limitam a flexibilidade dos contratos, das regras de despedimento e dos regimes de horário de trabalho. Para melhorar a passagem do ensino para o mercado de trabalho, seria conveniente tornar mais atraentes os contratos de aprendizagem e os estágios.

- (12) A pobreza e a exclusão social continuam a atingir níveis alarmantes e o aumento da pobreza infantil é especialmente preocupante. Em 2012 foram lançadas medidas de reforma da assistência social em espécie que visavam melhorar os incentivos ao trabalho (prestações concedidas aos desempregados de longa duração, redução gradual das prestações sociais para pessoas em idade ativa sem trabalho) e reduzir a pobreza. Com um projeto-piloto que abrange cinco municípios foram obtidos resultados impressionantes em termos de redução de despesas e de uma identificação mais rigorosa dos beneficiários. É agora necessário criar um sistema de acompanhamento para avaliar a sua eficiência e o seu impacto na redução da pobreza e da exclusão. Convém também que a reforma esteja ligada a medidas de ativação que fomentem a participação, em especial no que se refere aos beneficiários de longa duração. As medidas destinadas a reduzir a pobreza incluem uma maior cobertura das prestações sociais e um novo método de cálculo dos montantes dessas prestações. Além disso, em 1 de janeiro de 2013 o salário mínimo aumentou 18%, o que poderá contribuir para reduzir a armadilha de inatividade e a pobreza dos que trabalham. No entanto, dada a dimensão do problema, estas medidas não parecem ser suficientes e o país não tem uma estratégia global nem um plano de ação para combater a pobreza.
- (13) O Governo tem vindo a realizar desde 2010 uma ambiciosa reforma das empresas públicas, pertinente e credível, e que implica mudanças legislativas e organizacionais. Foram já implementados os aspetos de regulação da reforma e conseguiu-se um cumprimento global dos requisitos em matéria de comunicação de informações. Neste momento, o desafio consiste em evitar conflitos de interesses no que respeita às funções reguladoras e não-reguladoras, bem como em estabelecer uma distinção entre as atividades comerciais e as atividades não-comerciais das empresas públicas. Depois de plenamente implementada, a reforma poderá ajudar a fomentar a competitividade e o crescimento, pelo que o controlo do seu cumprimento constituirá um aspeto fundamental.
- (14) As ligações às redes elétricas e às redes de gás dos países vizinhos continuam pouco desenvolvidas, pelo que a concorrência no setor energético é muito limitada e os preços da energia são elevados. Além disso, a questão da eficiência energética continua a ser problemática. Os progressos têm sido lentos em termos da renovação de edifícios, incluindo no que respeita aos investimentos a título do Fundo de

Participações JESSICA, e o país continua confrontado com grandes desafios no setor da renovação da habitação privada.

- (15) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica lituana, tendo avaliado o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas. A Comissão tomou não só em consideração a importância destes documentos para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica na Lituânia, como também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia, assegurando uma contribuição a nível da UE para as futuras decisões nacionais. As recomendações 1 a 6 refletem as suas recomendações no âmbito do Semestre Europeu.
- (16) À luz da referida avaliação, o Conselho examinou o programa de convergência da Lituânia e a recomendação 1 reflete, em especial, o seu parecer⁷

RECOMENDA que a Lituânia adote medidas no período 2013-2014 no sentido de:

1. Promover uma consolidação orçamental favorável ao crescimento e implementar a estratégia orçamental prevista, desenvolvendo um esforço de ajustamento estrutural que permita à Lituânia alcançar o objetivo de médio prazo. Dar prioridade às despesas dinamizadoras do crescimento. Reforçar o quadro orçamental, nomeadamente mediante a introdução de limites máximos de despesas vinculativos e executórios no quadro orçamental a médio prazo. Rever o regime fiscal e ponderar a possibilidade de aumentar os impostos que tenham menos efeitos prejudiciais para o 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. 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, assegurando simultaneamente a implementação das reformas em curso. Apoiar a reforma do regime de pensões com medidas que promovem a empregabilidade dos trabalhadores mais idosos.
3. Reduzir a elevada taxa de desemprego, em especial das pessoas pouco qualificadas e dos desempregados de longa duração, concentrando os recursos nas políticas ativas do mercado de trabalho e melhorando a eficiência destas. Promover a empregabilidade dos jovens, por exemplo através de uma Garantia da Juventude, melhorar a implementação e a eficácia dos programas de aprendizagem e reduzir a inadequação persistente das qualificações. Rever a adequação da legislação laboral no que respeita à flexibilidade dos contratos, das regras de despedimento e dos regimes de horário de trabalho, em consulta com os parceiros sociais.
4. Implementar medidas concretas que visem reduzir a pobreza e a exclusão social. Reforçar a ligação entre a reforma da assistência social em espécie e as medidas de ativação.
5. Completar a implementação da reforma das empresas públicas, em especial para assegurar a separação entre as funções reguladoras e a propriedade, e acompanhar de perto o cumprimento das medidas de reforma.

⁷ Em conformidade com o artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

6. Intensificar as medidas destinadas a melhorar a eficiência energética dos edifícios, incluindo através da supressão dos desincentivos e de uma rápida execução do fundo de participação. Promover a concorrência no domínio das redes de energia, melhorando a interconexão com os outros Estados-Membros no que se refere à eletricidade e ao gás.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*