COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 19.6.2024
COM(2024) 616 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais do Luxemburgo

{SWD(2024) 600 final} - {SWD(2024) 616 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

sobre as políticas económicas, sociais, de emprego, estruturais e orçamentais do Luxemburgo

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 (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2024, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho[1], nomeadamente o artigo 3.º, n.º 3,

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) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho[2], que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência presta apoio financeiro aos Estados-Membros para a execução de reformas e investimentos, implicando um estímulo orçamental financiado pela UE. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu, contribui para a recuperação económica e social e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis, em particular para promover as transições ecológica e digital e tornar mais resilientes as economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar as finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo, para melhorar a coesão territorial na UE e para apoiar a aplicação continuada do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

(2) O Regulamento REPowerEU[3], adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa acabar com a dependência da UE das importações de combustíveis fósseis russos, o que contribuirá

---

1 JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

2 Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj.

3 Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de fevereiro de 2023, que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera os Regulamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE)

para garantir a segurança energética e diversificar o aprovisionamento energético da UE, ao mesmo tempo que reforçará o aumento da utilização das energias renováveis, das capacidades de armazenamento de energia e da eficiência energética.

(3) Em 16 de março de 2023, a Comissão publicou uma comunicação, intitulada «Competitividade da UE a longo prazo: olhar para além de 2030»[4], que visa fundamentar as decisões políticas e criar as condições-quadro para aumentar o crescimento. A comunicação define a competitividade em função de nove fatores que se reforçam mutuamente, entre os quais o acesso a capital privado, a investigação e inovação, a educação e as competências e o mercado único surgem como prioridades políticas fundamentais para a reforma e o investimento, com vista a dar resposta aos atuais desafios em matéria de produtividade e a reforçar a competitividade a longo prazo da UE e dos Estados-Membros. Na sequência desta comunicação, a Comissão publicou, em 14 de fevereiro de 2024, o relatório anual sobre o mercado único e a competitividade[5]. O relatório descreve em pormenor os pontos fortes e os desafios concorrenciais do mercado único europeu, acompanhando os desenvolvimentos anuais com base nos nove fatores da competitividade identificados.

(4) Em 21 de novembro de 2023, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024[6], assinalando o início do ciclo do Semestre Europeu de 2024 para a coordenação das políticas económicas. Em 22 de março de 2024, o Conselho Europeu aprovou as prioridades dessa análise, de acordo com as quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Em 21 de novembro de 2023, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2024, no qual não identificou o Luxemburgo como um dos Estados-Membros que podem ser afetados ou correr o risco de ser afetados por desequilíbrios e relativamente aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. A Comissão adotou ainda uma proposta de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que o Conselho adotou em 12 de abril de 2024, bem como a proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2024, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e os princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, que o Conselho adotou em 11 de março de 2024. Em 18 de abril de 2024, a Comissão adotou igualmente um parecer sobre o projeto de plano orçamental de Luxemburgo para 2024.

(5) Em 30 de abril de 2024, entrou em vigor o novo quadro de governação económica da UE, que inclui o novo Regulamento (UE) 2024/1263 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho. O novo quadro inclui igualmente o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho alterado, sobre a aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, bem como a Diretiva 2011/85/UE alterada, sobre os quadros orçamentais dos Estados-Membros[7].

2021/1755 e a Diretiva 2003/87/CE (JO L 63 de 28.2.2023, p. 1), ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj.

4 COM(2023) 168 final.

5 COM (2024) 77 final.

6 COM(2023) 901 final.

7 Regulamento (UE) 2024/1264 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera o Regulamento (CE) n.º 1467/97 relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L, 2024/1264, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1264/oj) e Diretiva (UE) 2024/1265 do Conselho, de 29 de abril de 2024, que altera a Diretiva 2011/85/UE que estabelece

Os objetivos visados pelo quadro são a sustentabilidade da dívida pública e o crescimento sustentável e inclusivo através de uma consolidação orçamental gradual, bem como de reformas e investimentos. Além disso, o quadro promove a apropriação nacional e adota uma perspetiva a médio prazo, associada a uma aplicação mais eficaz e coerente. Cada Estado-Membro deve apresentar ao Conselho e à Comissão um plano orçamental estrutural nacional de médio prazo. Os planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo contêm os compromissos assumidos pelo Estado-Membro em termos orçamentais, de reformas e de investimento, abrangendo um horizonte de planeamento de quatro ou cinco anos em função da duração normal das legislaturas nesse Estado-Membro. A trajetória das despesas líquidas[8] nos planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo deve cumprir os requisitos do Regulamento (UE) 2024/1263, nomeadamente colocar ou manter a dívida pública numa trajetória descendente plausível até ao final do período de ajustamento, o mais tardar, ou mantê-la em níveis prudentes, inferiores a 60 % do PIB, bem como reduzir e/ou manter o défice orçamental abaixo do valor de referência de 3 % do PIB a médio prazo. Caso um Estado-Membro se comprometa a concretizar um conjunto relevante de reformas e investimentos em conformidade com os critérios estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/1263, o período de ajustamento pode ser prorrogado, no máximo, por três anos. A fim de apoiar a preparação desses planos, em [21 de junho] de 2024, a Comissão deverá facultar aos Estados-Membros orientações sobre o conteúdo dos planos e dos subsequentes relatórios anuais sobre os progressos que deverão apresentar e, em nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) 2024/1263, transmitir-lhes orientações técnicas sobre os ajustamentos orçamentais (trajetórias de referência e informações técnicas, se for caso disso). Os Estados-Membros devem apresentar os seus planos orçamentais estruturais de médio prazo até 20 de setembro de 2024, a menos que cheguem a acordo com a Comissão para prorrogar esse prazo por um período razoável. Os Estados-Membros devem assegurar a participação dos seus parlamentos nacionais e a consulta de instituições orçamentais independentes, dos parceiros sociais e de outras partes interessadas nacionais, conforme adequado.

(6) Em 2024, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a evoluir em consonância com a execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. A plena execução dos planos de recuperação e resiliência continua a ser essencial para a realização das prioridades estratégicas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos ajudam a responder eficazmente à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país correspondentes formuladas nos últimos anos. As recomendações específicas por país de 2019, 2020, 2022 e 2023 continuam a ser igualmente pertinentes para os planos de recuperação e resiliência, em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.

---

requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L, 2024/1265, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1265/oj).

[8] Despesas líquidas na aceção do artigo 2.º do Regulamento (UE) 2024/1263 do Conselho, de 29 de abril de 2024 (JO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj). Por «despesas líquidas» entende-se as despesas públicas líquidas de: i) despesas com juros, ii) medidas discricionárias em matéria de receitas, iii) despesas relativas aos programas da União inteiramente cobertas por receitas provenientes de fundos da União, iv) despesas nacionais relativas ao cofinanciamento de programas financiados pela União, v) elementos cíclicos de despesas relativas a prestações de desemprego e vi) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

(7) Em 30 de abril de 2021, o Luxemburgo apresentou à Comissão o seu plano nacional de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/241. Nos termos do artigo 19.º do Regulamento (UE) 2021/241, a Comissão avaliou a relevância, eficácia, eficiência e coerência do plano de recuperação e resiliência, em conformidade com as orientações de avaliação constantes do anexo V do mesmo regulamento. Em 13 de julho de 2021, o Conselho adotou a sua decisão relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência do Luxemburgo[9], que foi alterado em 17 de janeiro de 2023 nos termos do artigo 18.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241 a fim de atualizar a contribuição financeira máxima para o apoio financeiro não reembolsável[10]. A disponibilização das parcelas está subordinada a uma decisão da Comissão, adotada em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, que estabeleça que o Luxemburgo cumpriu de forma satisfatória os marcos e metas aplicáveis estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos marcos e metas anteriores.

(8) Em 26 de abril de 2024, o Luxemburgo apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2024 e, em 25 de abril de 2024, o seu Programa de Estabilidade e Crescimento de 2024, cumprindo assim o prazo estabelecido no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas de 2024 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pelo Luxemburgo sobre os progressos realizados na concretização do seu plano de recuperação e resiliência.

(9) Em 19 de junho de 2024, a Comissão publicou o relatório específico de 2024 relativo ao Luxemburgo[11], que avalia os progressos realizados em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho entre 2019 e 2023 e faz o balanço da execução do respetivo plano de recuperação e resiliência. Partindo desta análise, o relatório por país identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como desafios novos e emergentes. O relatório avaliou igualmente os progressos realizados pelo Luxemburgo na execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da UE em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

(10) Com base nos dados validados pelo Eurostat[12], o défice das administrações públicas do Luxemburgo aumentou de 0,3 % do PIB em 2022 para 1,3 % em 2023, enquanto a dívida das administrações públicas aumentou de 24,7 % do PIB no final de 2022 para 25,7 % no final de 2023.

(11) Em 12 de julho de 2022, o Conselho recomendou que o Luxemburgo tomasse medidas, em 2023, para assegurar que o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional fosse conforme com uma orientação política globalmente

---

9 Decisão de Execução do Conselho, de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência do Luxemburgo (10155/2021).

10 Decisão de Execução do Conselho, de 17 de janeiro de 2023, que altera a Decisão de Execução do Conselho, de 13 de julho de 2021, relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência do Luxemburgo (16022/2022).

11 SWD(2024) 616 final.

12 Eurostat - Euro Indicators de 22.4.2024.

neutra[13], tendo em conta a continuação dos apoios temporários e específicos dirigidos aos agregados familiares e empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia e às pessoas que fogem da Ucrânia. Foi recomendado ao Luxemburgo que estivesse preparado para ajustar as suas despesas correntes em função da evolução da situação. Foi igualmente recomendado que o Luxemburgo aumentasse o investimento público em prol das transições ecológica e digital e da segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência e a outros fundos da União. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental[14] em 2023 foi expansionista em 3,2 % do PIB, num contexto de elevada inflação. Além disso, em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) deu um contributo expansionista equivalente a 2,7 % do PIB para a orientação orçamental. O crescimento expansionista das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) foi impulsionado por medidas energéticas não específicas, por aumentos permanentes dos salários do setor público e das prestações sociais, por um investimento público mais elevado e pela redução das taxas de IVA em um ponto percentual em 2023. Em suma, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional em 2023 não foi consentâneo com a recomendação do Conselho. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e outros fundos da UE ascenderam a 0,1 % do PIB em 2023. O investimento financiado a nível nacional ascendeu a 4,7 % do PIB em 2023, o que representa um aumento de 0,5 pontos percentuais em relação a 2022. O Luxemburgo financiou investimentos adicionais através do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE. Foi o caso do investimento público em prol das transições ecológica e digital e da segurança energética, nomeadamente nos transportes públicos, na eficiência energética e na mobilidade verde, bem como nos serviços públicos digitais, sendo estes investimentos parcialmente financiados pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência e por outros fundos da União.

(12) As principais projeções do Programa de Estabilidade para 2024 podem ser resumidas do seguinte modo: O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais prevê um crescimento do PIB real de 2,0 % em 2024 e 3,0 % em 2025, devendo a inflação medida pelo IHPC representar 1,9 % em 2024 e 3,2 % em 2025. O défice das administrações públicas deverá aumentar para 1,2 % do PIB em 2024 e manter-se estável em 1,2 % do PIB em 2025, ao passo que o rácio das administrações públicas/PIB deverá aumentar para 26,5 % no final de 2024 e para 26,9 % no final de 2025. Após 2025, projeta-se que o défice das administrações públicas diminua gradualmente para 0,9 % do PIB em 2026 e se mantenha estável em 2027. Por

[13] Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2024, o crescimento do produto potencial a médio prazo do Luxemburgo em 2023, utilizado para medir a orientação orçamental, foi estimado em 5,6 % em termos nominais, com base na média de 10 anos da taxa de crescimento potencial real e no deflator do PIB de 2023.

[14] A orientação orçamental é definida como uma medida da variação anual da situação orçamental subjacente das administrações públicas. Visa avaliar o impulso económico decorrente das políticas orçamentais financiadas tanto a nível nacional como pelo orçamento da UE. A orientação orçamental é medida como a diferença entre: i) o crescimento potencial a médio prazo e ii) a variação das despesas primárias líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas (e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19), incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União.

conseguinte, o saldo das administrações públicas deverá manter-se abaixo do valor de referência do défice (3 % do PIB) no período abrangido pelo programa. Por seu lado, após 2025, o rácio dívida das administrações públicas/PIB deverá aumentar para 27,3 % em 2026 e manter-se estável em 2027.

(13) Nas suas previsões da primavera de 2024, a Comissão aponta para um crescimento do PIB real de 1,4 % em 2024 e 2,3 % em 2025 e para uma inflação medida pelo IHPC de 2,3 % em 2024 e de 2,0 % em 2025.

(14) Projeta igualmente um défice orçamental de 1,7 % do PIB em 2024 e um aumento do rácio dívida das administrações públicas/PIB para 27,1 % no final do mesmo ano. O aumento do rácio do défice em 2024 reflete principalmente o nível persistentemente elevado das despesas com remunerações dos funcionários públicos e prestações sociais (devido à indexação automática) e a diminuição das receitas, principalmente devido a medidas discricionárias como o ajustamento em alta dos escalões do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e a compensação das empresas pela terceira parcela do índice salarial de 2023 através de uma redução das contribuições sociais dos empregadores em 2024. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental em 2024 será expansionista em 0,4 % do PIB.

(15) As mesmas previsões apontam para que as despesas financiadas por apoio não reembolsável («subvenções») do Mecanismo de Recuperação e Resiliência representem 0,1 % do PIB em 2024, contra menos de 0,1 % do PIB em 2023. As despesas financiadas por subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência permitirão realizar investimentos de elevada qualidade e executar reformas conducentes à melhoria da produtividade, sem impacto direto no saldo e na dívida das administrações públicas.

(16) Em 14 de julho de 2023, o Conselho recomendou[15] que o Luxemburgo assegurasse uma política orçamental prudente, nomeadamente limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional[16] em 2024 a um máximo de 4,8 %. Aquando da execução dos seus orçamentos para 2023 e da elaboração dos seus projetos de planos orçamentais para 2024, os Estados-Membros foram convidados a ter em conta o facto de a Comissão propor ao Conselho a abertura de procedimentos relativos aos défices excessivos baseados no défice com base nos dados de execução relativos a 2023. Segundo as previsões da Comissão da primavera de 2024 as despesas primárias financiadas a nível nacional pelo Luxemburgo deverão aumentar 6,8 % em 2024, ultrapassando assim a taxa de crescimento recomendada. As despesas que ultrapassam a taxa de crescimento máxima recomendada das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional correspondem a 0,9 % do PIB em 2024. Esta situação poderá não ser consentânea com a recomendação do Conselho.

(17) Além disso, o Conselho recomendou ao Luxemburgo que eliminasse progressivamente as medidas de apoio de emergência à energia em vigor, utilizando as correspondentes poupanças para reduzir o défice público, o mais rapidamente possível em 2023 e 2024. O Conselho especificou ainda que, caso novos aumentos dos preços da energia

---

15 Recomendação do Conselho, de 14 de julho de 2023, relativa ao Programa Nacional de Reformas do Luxemburgo para 2023 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do Luxemburgo para 2023 (JO C 312 de 1.9.2023, p. 145).

16 A despesa primária líquida é definida como a despesa financiada a nível nacional líquida de: i) medidas discricionárias em matéria de receitas, ii) despesas com juros, iii) despesas cíclicas com o desemprego e iv) medidas pontuais e outras medidas temporárias.

exigissem medidas de apoio novas ou a prossecução das medidas de apoio em vigor, o Luxemburgo deveria garantir que estas fossem orientadas para as empresas e os agregados familiares vulneráveis, comportáveis do ponto de vista orçamental e preservassem os incentivos à poupança de energia. Nas suas previsões da primavera de 2024, a Comissão estimou o custo orçamental líquido[17] das medidas de apoio à energia em 0,9 % do PIB em 2023, 0,5 % em 2024 e 0,3 % em 2025. Em especial, presume-se que as medidas destinadas a limitar o aumento dos preços do gás e da eletricidade e os subsídios para conter os custos do aquecimento permanecerão em vigor em 2024 e 2025[18].

(18) Se as poupanças correspondentes fossem utilizadas para reduzir o défice orçamental, como recomendado pelo Conselho, estas projeções implicariam um ajustamento orçamental de 0,5 % do PIB em 2024, tendo as despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional[19] um efeito expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,3 % do PIB nesse ano. Não se prevê que as medidas de apoio de emergência à energia sejam eliminadas o mais rapidamente possível em 2023 e 2024. Esta situação poderá não ser consentânea com a recomendação do Conselho. Além disso, não se prevê que as poupanças correspondentes sejam integralmente utilizadas para reduzir o défice orçamental. Esta situação também poderá não ser consentânea com a recomendação do Conselho. Estima-se que o custo orçamental das medidas de apoio de emergência à energia destinadas a proteger os agregados familiares e as empresas vulneráveis represente 0,1 % do PIB em 2024 (contra 0,4 % em 2023) e que as medidas que preservam os sinais de preço para reduzir a procura de energia e aumentar a eficiência energética representem menos de 0,1 % do PIB (contra 0,3 % em 2023).

(19) Por último, o Conselho recomendou que o Luxemburgo preservasse o investimento público financiado a nível nacional e assegurasse a absorção efetiva das subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União, em especial para promover as transições ecológica e digital. De acordo com as previsões da primavera de 2024 apresentadas pela Comissão, o investimento público financiado a nível nacional deverá diminuir marginalmente, passando de 4,7 % do PIB em 2023 para 4,6 % do PIB em 2024. Tal deve-se principalmente ao atraso na entrega de um satélite militar, que deverá ter lugar em 2025. Tendo em conta este fator adicional e dado que o rácio investimento público/PIB do Luxemburgo deverá manter-se estável e a um nível elevado ao longo do horizonte das previsões da Comissão, considera-se que o investimento público em 2024 respeita a recomendação do Conselho. Por seu lado, a despesa pública financiada por fundos da UE, incluindo subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, deverá também aumentar, passando de 0,1 % do PIB em 2023 para 0,2 % do PIB em 2024.

---

17 Este valor representa o nível do custo orçamental anual destas medidas, incluindo as receitas e despesas e, quando aplicável, líquido das receitas provenientes de impostos sobre os lucros excecionais dos fornecedores de energia.

18 As previsões da primavera de 2024 da Comissão assumem, por princípio, que as medidas que, de acordo com o Luxemburgo, perdurarão até ao final de 2024 terão impacto orçamental também em 2025.

19 Este contributo é medido como a variação da despesa primária das administrações públicas, líquida i) do impacto orçamental incremental das medidas discricionárias em matéria de receitas, ii) das medidas pontuais, iii) das despesas cíclicas com o desemprego e, por último, iv) das despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da UE, em relação à taxa média de crescimento potencial do PIB nominal a médio prazo (10 anos), expressa como rácio do PIB nominal.

(20) Com base nas medidas políticas já conhecidas à data da sua finalização e num cenário de políticas inalteradas, as previsões da Comissão da primavera de 2024 apontam para um défice das administrações públicas de 1,9 % do PIB em 2025. Prevê-se que o rácio dívida das administrações públicas/PIB aumente para 28,5 % do PIB até final de 2025. O aumento do rácio do défice em 2025 deve-se principalmente ao aumento das despesas com as remunerações dos funcionários públicos, as prestações sociais e o investimento público.

(21) A projetada tendência demográfica para o envelhecimento da população, associada a uma redução da migração líquida, deverá conduzir a um aumento significativo das despesas públicas com pensões nas próximas décadas. Estas despesas deverão exceder o nível das contribuições na segunda metade da presente década, devendo o défice aumentar gradualmente após essa data. Este desequilíbrio pode ser atribuído, em grande medida, a um número crescente de pensionistas por trabalhador, em consequência do envelhecimento da população, que conduz a um índice de dependência de idosos mais elevado. O relatório de 2024 sobre o envelhecimento demográfico elaborado pela Comissão prevê que, se as políticas não forem ajustadas, a reserva destinada a proteger o equilíbrio financeiro do sistema de pensões desça abaixo do limiar previsto pela legislação nacional no início da década de 2040. As projeções sugerem que, uma vez atingido este limiar, a reserva se esgotará no prazo de 5 ou 6 anos. A mais longo prazo, prevê-se que o aumento das despesas com pensões duplique, atingindo cerca de 17 % do PIB em 2070, o que representaria a percentagem mais elevada da UE. Esta situação ameaçaria a sustentabilidade financeira do sistema de pensões luxemburguês, aumentando simultaneamente a dívida pública. A adoção de medidas para incentivar o prolongamento da vida ativa e o aumento das taxas de participação dos trabalhadores mais velhos ajudariam a resolver esta questão e a apoiar o crescimento económico.

(22) O rápido crescimento demográfico e o aumento do crédito hipotecário ultrapassaram o crescimento da oferta no mercado da habitação na década que antecedeu o recente choque energético. A rigidez da oferta de habitação deve-se principalmente às práticas de retenção de terrenos. Estas práticas conduziram a uma escassez significativa de habitação, ao aumento dos custos e a riscos de sobrevalorização do mercado e de menor comportabilidade financeira, questões que afetam de forma desproporcionada as populações vulneráveis e podem também diminuir a atratividade do Luxemburgo, tanto para os trabalhadores como para as empresas. Em 2023, o mercado da habitação registou uma queda acentuada devido aos efeitos desfasados do aumento dos preços dos produtos energéticos e da restritividade monetária, que minaram a confiança dos consumidores. A consequente diminuição da oferta de novas habitações e terrenos, que atingiu níveis mínimos históricos, dificultou as necessárias correções de preços e precipitou uma diminuição acentuada da atividade de construção. Os esforços de longa data para estabilizar os preços de mercado não foram bem-sucedidos, em parte porque as vendas e aquisições de imóveis geram mais receitas fiscais do que a propriedade de bens imobiliários, contribuindo para a inflexibilidade dos preços e para aumentos cíclicos. Embora as recentes medidas orçamentais tenham aliviado a pressão financeira sobre as famílias e o setor da construção, os subsídios à compra de imóveis inflacionaram os preços da habitação antes de impostos, beneficiando principalmente os proprietários e investidores ricos.

(23) O Luxemburgo é uma economia pequena e aberta que dispõe de um grande setor financeiro internacional, no qual muitos grupos multinacionais canalizam grandes fluxos financeiros de e para o país no contexto das suas atividades comerciais. No

entanto, uma parte significativa desta atividade ocorre entre entidades de grupos multinacionais, que podem conseguir explorar as lacunas do sistema fiscal luxemburguês de forma a reduzir os rendimentos tributáveis. Persistem preocupações quanto ao âmbito de aplicação demasiado restrito de certas medidas, o que permite minimizar ou suprimir a retenção na fonte de impostos sobre os pagamentos de juros e *royalties* enviados para jurisdições com tributação nula ou baixa[20]. A Diretiva Pilar 2 entrou em vigor em 1 de janeiro de 2024 no Luxemburgo, introduzindo uma taxa mínima efetiva de imposto sobre as sociedades de 15 % para as multinacionais ativas no país. Tendo em conta o seu âmbito de aplicação, a diretiva deverá abordar apenas parcialmente a questão dos pagamentos de saída, uma vez que se limita às grandes empresas multinacionais e exclui determinados setores.

(24) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), e com o anexo V, critério 2.2, do Regulamento (UE) 2021/241, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. As reformas e investimentos devem também ajudar a resolver eficazmente a totalidade ou uma parte significativa dos desafios identificados nas recomendações específicas por país pertinentes. Tendo em conta este prazo apertado, a rápida prossecução da efetiva execução do plano, incluindo o capítulo REPowerEU quando adotado, será essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo do Luxemburgo através da transição ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. Para cumprir os compromissos assumidos no plano até agosto de 2026, é essencial que o Luxemburgo prossiga a execução das reformas e dos investimentos. A participação sistemática dos órgãos de poder local, dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser essencial para assegurar uma ampla apropriação, que contribuirá para a execução bem-sucedida do plano de recuperação e resiliência.

(25) No âmbito da revisão intercalar dos fundos da política de coesão, nos termos do artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060, o Luxemburgo deverá proceder, até março de 2025, a uma revisão dos vários programas, tendo em conta, nomeadamente, os desafios identificados nas recomendações específicas por país de 2024, assim como o respetivo plano nacional em matéria de energia e clima. Esta revisão constituirá a base para a atribuição definitiva do financiamento da UE incluído em cada programa. Embora o Luxemburgo tenha efetuado alguns progressos quanto à aplicação dos programas da política de coesão e ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais, subsistem problemas. O Luxemburgo continua também a registar disparidades socioeconómicas consideráveis entre cidades, vilas, subúrbios e zonas não urbanas. É importante acelerar a execução da política de coesão, sendo que as prioridades acordadas nos programas continuam a ser pertinentes. É particularmente importante que os investimentos relacionados com a transição ecológica e digital sejam rapidamente executados. Continua a ser prioritário investir em competências para facilitar as transições profissionais e a mobilidade profissional em consonância com as necessidades do mercado de trabalho, com especial atenção para os trabalhadores mais velhos e as pessoas com baixas qualificações, bem como a ativação e a integração social das pessoas vulneráveis, em especial das pessoas com antecedentes migratórios. A implementação da Garantia Europeia para a Infância, especialmente a integração dos alunos desfavorecidos através de uma educação e formação de qualidade, continua

[20] Jurisdições com tributação baixa ou nula para além dos países incluídos na lista da União de jurisdições não cooperantes.

a ser importante. O Luxemburgo poderia também utilizar a iniciativa da Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa a fim de apoiar a transformação industrial, em especial investindo em cadeias de valor estratégicas como a indústria de impacto zero, a descarbonização das indústrias com utilização intensiva de energia e a inovação digital.

(26) Para além dos desafios económicos e sociais abordados pelo plano de recuperação e resiliência e por outros fundos da UE, o Luxemburgo enfrenta vários desafios adicionais relacionados com as fragilidades do sistema educativo que aumentam as desigualdades e questões relacionadas com o investimento empresarial, nomeadamente a I&D, a política energética e a transição ecológica, incluindo potenciais obstáculos ao abandono dos combustíveis fósseis e problemas a nível da rede de transportes.

(27) As competências básicas e o desempenho global dos alunos dependem em grande medida da sua origem socioeconómica e linguística. No último inquérito do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) em que o Luxemburgo participou, em 2018, os níveis médios de conhecimentos e competências essenciais aos 15 anos eram significativamente inferiores à média da UE. O fosso entre os estudantes favorecidos e os seus pares desfavorecidos é o mais elevado a nível da UE. O sistema educativo não dota todos os alunos das competências básicas necessárias para dar resposta às necessidades do mercado de trabalho do país. Os testes nacionais de competências mostram que, quando os alunos iniciam a escolaridade, possuem as competências básicas essenciais para começarem a adquirir literacia, apesar de existirem diferenças significativas nas suas competências iniciais. No entanto, quando iniciam o 3.º ano da escola primária, com 8 anos, o défice de competências aumenta. O desempenho dos alunos na leitura em alemão e na matemática diminui significativamente, sobretudo entre os alunos oriundos de meios desfavorecidos ou cuja primeira língua não é o alemão nem o luxemburguês. A transição ecológica implica mudanças estruturais no mercado de trabalho. Neste contexto, a melhoria de competências e a requalificação nos setores em declínio e em transformação aumentaram, mas persistem riscos de inadequação das competências.

(28) A participação em ações de formação nos últimos 12 meses é superior à média da UE (50 % contra 46,6 %), mas continua a ser desigual entre os grupos. Embora seja muito elevada entre os desempregados, é menos significativa no caso das pessoas pouco qualificadas (24,2 %) e dos trabalhadores mais velhos (32,5 %). Os estudos setoriais de profissões e competências realizados pelo Serviço Público de Emprego em parceria com a federação empresarial (*Union des entreprises Luxembourgeoises*) mostram que todos os setores procuram cada vez mais competências transversais, em especial as competências interdisciplinares (comportamentais, digitais, de gestão, linguísticas, etc.) e a capacidade de adaptação à mudança. Embora a OCDE tenha confirmado o elevado desempenho do Luxemburgo em matéria de competências em 2023, salientou igualmente desafios importantes, como a escassez de talentos, a baixa participação na educação de adultos entre os mais desfavorecidos e a falta de dados fiáveis sobre as necessidades de competências. Apesar das numerosas iniciativas tomadas nos últimos anos para promover a formação profissional entre os candidatos a emprego, enfrentar os desafios da digitalização e reforçar a capacidade de antecipar futuras necessidades de competências, continuam a ser necessárias soluções eficazes para melhorar o acesso dos trabalhadores menos qualificados e mais velhos à aprendizagem ao longo da vida.

(29) A produtividade do trabalho no Luxemburgo continua a ser uma das mais elevadas da UE. No entanto, tem vindo a registar um declínio acentuado desde a crise financeira mundial, que se acelerou recentemente. Desde há décadas que o investimento

empresarial se encontra entre os mais baixos da UE, sobretudo em I&D. Os níveis tradicionalmente baixos de investimento, justificados pelas baixas necessidades da economia luxemburguesa orientada para os serviços, podem ser insuficientes para responder aos desafios emergentes das transições ecológica e digital, que vêm juntar-se aos desafios já existentes. A escassez de trabalhadores constitui um grande obstáculo ao investimento e esta questão pode agravar-se devido aos elevados preços da habitação, às longas deslocações pendulares e ao congestionamento rodoviário, reduzindo a atratividade do Luxemburgo como local de trabalho. As três indexações salariais desencadeadas pela elevada inflação em 2023 — uma situação inédita — minaram a competitividade das empresas em vários setores, tendo maior impacto nos setores empresariais não financeiros, e especialmente os menos produtivos. Se esta tendência persistir, poderá dificultar o investimento em terreno inexplorado e levar à deslocalização das empresas.

(30) O apoio público à inovação das empresas no Luxemburgo é limitado em comparação com outros países, que prestam frequentemente este apoio de forma indireta através de créditos fiscais para investimento em I&D. Atualmente, o governo consagra apenas 25 % do seu orçamento de I&D a projetos específicos, alguns dos quais implicam parceiros privados, sendo que os restantes 75 % apoiam instituições. A parte pública no financiamento da I&D das empresas é relativamente pequena, representando 6 %. A fim de apoiar a inovação de forma mais eficaz, o Luxemburgo poderia reforçar o seu modelo de financiamento a fim de incluir mais projetos colaborativos com o setor privado. Ao investir diretamente na inovação liderada pelas empresas, o país pode estimular os esforços privados de I&D e aumentar a sua produtividade global.

(31) A manutenção do papel do Luxemburgo enquanto plataforma financeira mundial, assegurando simultaneamente uma economia interna sólida, constitui um desafio significativo. O setor financeiro, que representa quase um terço do PIB, beneficiou grandemente da integração internacional. No entanto, o valor acrescentado por trabalhador do setor diminuiu 15 % entre 2021 e 2023 (uma diminuição que duplicou desde 2007), o que traduz uma redução dos ganhos decorrentes da participação mundial. Face ao declínio da produtividade, a diversificação poderá ajudar a reduzir a vulnerabilidade face a mudanças no comércio e nas finanças mundiais. Além disso, a diferença entre o PIB e o rendimento nacional é agora de 30 % do PIB, uma disparidade que tem vindo a aumentar desde a crise financeira mundial. O incentivo ao investimento em projetos locais de I&D poderia reduzir o défice entre o PIB e o RNB e apoiar a riqueza e a equidade nacionais.

(32) O sistema energético do Luxemburgo caracteriza-se pela sua elevada dependência das importações e dos combustíveis fósseis (77 % do cabaz energético em 2022). O país é um grande importador líquido de energia. Depende quase inteiramente das importações de energia primária, tendo registado uma taxa de dependência de 91 % em 2022. A capacidade total instalada de produção de energias renováveis atingiu 782 MW em 2023, o que representa um aumento de 13,5 % desde 2022. No entanto, a quota de energias renováveis no consumo final bruto de energia continua a figurar entre as mais baixas da UE.

(33) O Luxemburgo realizou progressos significativos na consecução dos objetivos da UE para 2030 em matéria de eficiência energética, embora a maioria dos regimes ainda se baseie em subvenções e a utilização de instrumentos financeiros seja ainda muito limitada, em especial para as empresas e a indústria. Os melhores resultados são registados no setor dos serviços, estando o setor residencial ainda atrasado: o seu consumo de energia final tem-se mantido estável desde 2015. Para que o Luxemburgo

atinja as suas metas energéticas para 2030 — obter 25 % de energia a partir de fontes renováveis e reduzir o consumo final de energia em 40 % a 44 % em relação aos níveis de 2007 —, será necessário aumentar as ambições em matéria de redução das emissões de gases com efeito de estufa e de aumento das energias renováveis e da eficiência energética. A escassez de mão-de-obra e de competências em setores e profissões fundamentais para a transição ecológica, incluindo o fabrico, a implantação e a manutenção de tecnologias de impacto zero, está a criar estrangulamentos na transição para uma economia de impacto zero. A fim de aproveitar a oferta de mão-de-obra não utilizada, essas medidas deverão ser acessíveis, em particular para os indivíduos e nos setores mais afetados pela transição ecológica.

(34) O congestionamento do tráfego rodoviário pesa sobre a economia e a sustentabilidade ambiental. A nível nacional, o transporte rodoviário ainda é o principal emissor de gases com efeito de estufa e continua a ser fundamental para a descarbonização. A transição do Luxemburgo para transportes sustentáveis está a avançar, com a percentagem de veículos elétricos ligeiros a exceder a média da UE. No entanto, o transporte rodoviário representa 86 % do transporte de passageiros e de mercadorias, sendo necessários mais investimentos para aumentar o recurso ao transporte ferroviário, incluindo nas regiões fronteiriças para melhorar a conectividade transfronteiriça.

(35) Tendo em conta a estreita interligação entre as economias dos Estados-Membros da área do euro e o seu contributo coletivo para o funcionamento da União Económica e Monetária, o Conselho recomendou que, em 2024, esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente no contexto dos seus planos de recuperação e resiliência, para dar execução à recomendação sobre a política económica na área do euro. No que respeita ao Luxemburgo, as recomendações (1), (2), (3) e (4) contribuirão para a execução da primeira, segunda, terceira e quarta recomendações para a área do euro,

RECOMENDA QUE o Luxemburgo tome medidas em 2024 e 2025 no sentido de:

1. Apresentar atempadamente o plano orçamental estrutural de médio prazo. Reduzir as medidas de apoio de emergência ao setor da energia antes da época de aquecimento de 2024/2025. Abordar a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, em especial limitando as possibilidades de reforma antecipada e aumentando a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos. Acelerar a adoção de uma política global de uso do solo e de uma reforma do imposto sobre imóveis e dar prioridade ao desenvolvimento de projetos distritais de grande escala em terrenos pertencentes ao Estado. Intensificar as medidas para combater eficazmente o planeamento fiscal agressivo, em especial assegurando uma tributação suficiente dos pagamentos de juros e *royalties* enviados para jurisdições com tributação nula ou baixa.

2. Prosseguir a execução rápida e eficaz do plano de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU quando adotado, assegurando a conclusão das reformas e dos investimentos até agosto de 2026. Acelerar a execução dos programas da política de coesão. No contexto da revisão intercalar, continuar a centrar-se nas prioridades acordadas, tendo simultaneamente em conta as oportunidades proporcionadas pela Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa a fim de melhorar a competitividade.

3. Melhorar o desempenho e a equidade do sistema educativo, nomeadamente adaptando o ensino às necessidades dos alunos desfavorecidos e dos alunos de diferentes origens linguísticas. Fazer face à escassez de mão de obra e à inadequação das competências, em especial para a transição ecológica.

4. Impulsionar a competitividade através do apoio ao investimento nas empresas e em terreno inexplorado, em especial em atividades intensivas em I&D. Reduzir a dependência dos combustíveis fósseis, investindo na eficiência energética e nas energias renováveis. Continuar a promover a eletrificação dos transportes e investir nas redes e infraestruturas de transportes públicos.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente