C/2026/3929

1.9.2026

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 10 de julho de 2026

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

(C/2026/3929)

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) 2024/1263 especifica os objetivos do quadro de governação económica, a saber, fomentar finanças públicas sólidas e sustentáveis, um crescimento sustentável e inclusivo e a resiliência, através de reformas e investimentos, e prevenir défices orçamentais excessivos. O regulamento dispõe que o Conselho e a Comissão realizam uma supervisão multilateral no contexto do Semestre Europeu em conformidade com os objetivos e requisitos estabelecidos no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O Semestre Europeu inclui, em especial, a formulação, e a supervisão da aplicação, das recomendações específicas por país.

(2) Em 25 de novembro de 2025, a Comissão adotou um parecer sobre o projeto de plano orçamental do Luxemburgo para 2026. Nessa mesma data, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta de 2026, em que não identificou o Luxemburgo como um dos Estados-Membros em relação aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. A Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, uma recomendação de recomendação do Conselho sobre o capital humano na União Europeia e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2026, que analisa a aplicação das Orientações para o Emprego e dos princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. O Conselho adotou a Recomendação sobre a política económica da área do euro ([2]) em 21 de abril de 2026, e o Relatório Conjunto sobre o Emprego e a Recomendação sobre o capital humano na União Europeia em 9 de março de 2026.

([1]) 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 (JO L, 2024/1263, 30 4 2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj).

([2]) JO C, C/2026/2434, 28.4.2026, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2026/2434/oj.

(3) Em 29 de janeiro de 2025, a Comissão publicou a Bússola para a Competitividade, um quadro estratégico que visa impulsionar a competitividade global da União nos próximos cinco anos. Este documento identifica os três imperativos de transformação – a saber, a inovação, a descarbonização e a competitividade –, bem como a segurança, como pilares fundamentais de um crescimento económico sustentável. Desde a sua publicação, a Bússola para a Competitividade tem servido de base aos trabalhos no âmbito do Semestre Europeu e assegura a coerência das políticas económicas dos Estados-Membros com os objetivos estratégicos da UE, criando uma abordagem unificada da governação económica que promove o crescimento sustentável, a inovação e a resiliência em toda a União.

(4) Em 2026, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a desenrolar-se paralelamente à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) ([3]), agora na sua fase final. Os planos de recuperação e resiliência (PRR), a par do financiamento da política de coesão, têm sido essenciais para concretizar as prioridades estratégicas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos tinham de responder de forma eficaz à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios identificados nas correspondentes recomendações específicas por país formuladas em ciclos recentes, e que os programas financiados pela política de coesão europeia tinham de ter em conta as recomendações específicas por país. Agora que o MRR se aproxima do termo da sua vigência, é essencial manter e ter por base as reformas e os investimentos apoiados e executados no âmbito deste mecanismo, em especial os que contribuem para dar resposta aos desafios identificados nas recomendações específicas por país.

(5) Em 3 de junho de 2026, a Comissão publicou o relatório específico de 2026 relativo ao Luxemburgo. Nesse relatório, avaliou os progressos realizados pelo Luxemburgo em resposta às recomendações específicas por país de 2025 e fez o balanço da execução, pelo Luxemburgo, do PRR. Com base nesta análise, o relatório específico identificou os desafios mais prementes que o Luxemburgo enfrenta. O relatório avaliou igualmente os progressos realizados pelo Luxemburgo na execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da União em matéria de emprego, competências e redução da pobreza e da exclusão social, bem como na concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

(6) Em 21 de janeiro de 2025, o Conselho, na sequência da avaliação e da recomendação da Comissão, adotou uma recomendação que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo do Luxemburgo ([4]). O plano abrange o período de 2025 a 2029 e estabelece uma restrição orçamental sob a forma de uma taxa máxima de crescimento das despesas líquidas ao longo de cinco anos. O Conselho recomendou as seguintes taxas máximas de crescimento das despesas líquidas: 5,8 % em 2025, 4,7 % em 2026, 3,8 % em 2027, 5,4 % em 2028 e 4,7 % em 2029, o que corresponde às taxas máximas de crescimento cumulativas calculadas por referência ao ano-base de 2023 de 14,2 % em 2025, 19,6 % em 2026, 24,1 % em 2027, 30,8 % em 2028 e 36,9 % em 2029.

(7) A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e as suas repercussões constituem um desafio existencial para a União Europeia. A Comissão convidou os Estados-Membros a solicitar a ativação da cláusula de derrogação nacional do Pacto de Estabilidade e Crescimento de forma coordenada, a fim de apoiar os esforços da UE para alcançar um aumento rápido e significativo das despesas com a defesa ([5]), tendo esta proposta sido acolhida favoravelmente pelo Conselho Europeu de 6 de março de 2025. Os Estados-Membros podem ainda solicitar a ativação da cláusula de derrogação nacional a qualquer momento até 2028, se cumprirem os critérios estabelecidos no artigo 26.º do Regulamento (UE) 2024/1263.

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

([4]) Recomendação do Conselho, de 21 de janeiro de 2025, que aprova o plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo do Luxemburgo (JO C, C/2025/650, 10.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/650/oj).

([5]) Comunicação da Comissão intitulada «*Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact*» [Criar possibilidades para um aumento das despesas com a defesa no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento], Bruxelas, 19.3.2025, C(2025) 2000 final.

(8) Em 29 de abril de 2026, o Luxemburgo apresentou o seu relatório anual de progresso de 2026 ([6]) sobre o cumprimento das taxas máximas de crescimento recomendadas para as despesas líquidas e a execução de reformas e investimentos tendentes a resolver os principais desafios identificados nas recomendações específicas por país do Semestre Europeu. O relatório anual de progresso reflete igualmente os relatórios semestrais do Luxemburgo sobre os progressos realizados na execução do seu plano de recuperação e resiliência, em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(9) O crescimento do PIB real em 2025 foi de 0,6 % e a inflação medida pelo IHPC situou-se em 2,5 %. Nas suas previsões da primavera de 2026, a Comissão aponta para um crescimento do PIB real de 1,6 % em 2026 e de 2,0 % em 2027, e para uma inflação medida pelo IHPC de 2,7 % em 2026 e de 1,8 % em 2027.

(10) Com base nos dados fornecidos pelo Eurostat ([7]), o saldo das administrações públicas do Luxemburgo passou de um excedente de 0,9 % do PIB em 2024 para um défice de 2,0 % do PIB em 2025. A deterioração do saldo das administrações públicas em 2025 reflete principalmente um crescimento moderado das receitas, em parte explicado pelo impacto das medidas destinadas a salvaguardar o poder de compra e a competitividade, e despesas dinâmicas, em parte explicadas por um investimento sustentado. Com base nas medidas estratégicas conhecidas na data da finalização das previsões, as previsões da primavera de 2026 da Comissão apontam para um défice de 1,2 % do PIB em 2026 e de 1,5 % do PIB em 2027.

(11) Com base nas estimativas da Comissão, a orientação orçamental ([8]), que inclui as despesas financiadas a nível nacional e da UE, foi expansionista em 1,7 % do PIB em 2025. Prevê-se que seja contracionista, em 0,4 % do PIB, em 2026, e expansionista, em 0,9 % do PIB, em 2027.

(12) Com base nos dados fornecidos pelo Eurostat ([9]), a dívida pública do Luxemburgo aumentou, passando de 26,3 % do PIB em finais de 2024 para 26,5 % do PIB em finais de 2025. Com base nas medidas estratégicas conhecidas à data da sua finalização, as previsões da primavera de 2026 da Comissão apontam para que o rácio dívida/PIB aumente para 29,2 % até ao final de 2026 e aumente novamente para 30,2 % até ao final de 2027.

(13) Com base nos dados do Eurostat ([10]), o total das despesas das administrações públicas com a defesa no Luxemburgo ascendeu a 1,0 % do PIB em 2025. Segundo as previsões da primavera de 2026 da Comissão, deverá situar-se em 1,2 % do PIB em 2026 ([11]).

(14) A União continua a fazer face a riscos de perturbações do aprovisionamento energético e de elevada volatilidade dos preços, exacerbados por tensões geopolíticas que afetam os mercados mundiais do petróleo e do gás. A experiência adquirida com a crise energética de 2022-2023 demonstrou que as medidas abrangentes e não direcionadas implicam custos orçamentais elevados e são social e economicamente ineficientes. Desde o início da guerra no Médio Oriente, em fevereiro de 2026, o Luxemburgo não adotou novas medidas de política orçamental para atenuar o impacto dos elevados preços da energia nos agregados familiares e nas empresas, à data da finalização das previsões da primavera de 2026 da Comissão ([12]).

([6]) Os relatórios anuais de progresso de 2026 estão disponíveis em: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-governance-framework/stability-and-growth-pact/preventive-arm/annual-progress-reports_en?prefLang=pt.

([7]) Euroindicadores do Eurostat, 22.4.2026.

([8]) 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, incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União.

([9]) Euroindicadores do Eurostat, 22.4.2026.

([10]) Eurostat, despesas públicas de acordo com a classificação das funções das administrações públicas (COFOG).

([11]) A definição de «despesas com a defesa» da OTAN difere da da COFOG. Além disso, podem existir diferenças devido ao momento de registo das despesas, em especial as relativas ao equipamento militar, uma vez que os relatórios da OTAN não seguem a regulamentação relativa às contas nacionais para o momento de registo.

([12]) O «Resilienzpak» foi coassinado em 8 de junho de 2026 pelo Governo e pelos parceiros sociais.

(15) De acordo com os cálculos da Comissão, as despesas líquidas no Luxemburgo cresceram 8,7 % em 2025 e, cumulativamente, 15,7 % em 2024 e 2025. O crescimento das despesas líquidas em 2025 é superior à taxa máxima de crescimento recomendada, correspondendo a um desvio de 1,3 % do PIB em termos anuais. Considerando 2024 e 2025 em conjunto, a taxa de crescimento cumulativa das despesas líquidas é também superior à taxa máxima de crescimento recomendada, correspondendo a um desvio ligeiramente superior a 0,6 % do PIB em termos cumulativos.

(16) De acordo com os cálculos da Comissão, as despesas líquidas no Luxemburgo deverão crescer 3,5 % em 2026 e, cumulativamente, 19,7 % em 2024, 2025 e 2026. O crescimento projetado das despesas líquidas em 2026 é inferior à taxa máxima de crescimento recomendada. Considerando 2024, 2025 e 2026 em conjunto, o desvio cumulativo projetado das despesas líquidas diminui para menos de 0,1 % do PIB.

(17) O regime de pensões do Luxemburgo enfrenta desafios a médio e longo prazo, uma vez que se prevê que as tendências demográficas ameacem a sua sustentabilidade. De acordo com o relatório de 2024 sobre o envelhecimento demográfico, as despesas relacionadas com pensões no Luxemburgo deverão atingir 17,5 % do PIB em 2070, o que representa um aumento de 8,3 p.p. em relação a 2022, o maior aumento da UE. Em dezembro de 2025, o Luxemburgo adotou uma reforma do regime de pensões. A reforma consiste principalmente num aumento da taxa de contribuição de 1,5 p.p. para 25,5 %, em medidas limitadas para aumentar o prolongamento das carreiras através da concessão de benefícios fiscais, na introdução do direito a uma pensão progressiva e no aumento do período de contribuição obrigatória da maioria dos trabalhadores reformados antecipadamente ([13]). De um modo geral, a reforma não parece ser suficiente para resolver os problemas estruturais que afetam a sustentabilidade a longo prazo do regime de pensões, nem suscetível de aumentar significativamente a baixa taxa de participação dos trabalhadores com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos. O envelhecimento da população, em combinação com um abrandamento projetado do crescimento do emprego para um nível inferior ao aumento anual de 2-3 % necessário para manter o regime em equilíbrio, deverá conduzir a despesas com pensões superiores às contribuições para o sistema de pensões em 2029 e a um esgotamento das suas reservas em 2048. As prestações de pensões são elevadas, com uma taxa de substituição bruta de 75 % em 2022 ([14]), enquanto o tempo passado na reforma é o mais longo da UE (25,2 anos no Luxemburgo, em comparação com 21,3 anos para a média da UE em 2022) ([15]). Em 2025, o Luxemburgo registou a menor taxa de participação de trabalhadores com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos na UE (51,9 % em comparação com 69,5 % na UE) ([16]). Embora a idade legal de reforma seja de 65 anos, a reforma antecipada é possível a partir dos 57 anos, o que resulta numa das idades efetivas de reforma mais baixas da UE. A adoção de medidas para incentivar carreiras mais longas e taxas de participação mais elevadas entre os trabalhadores com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos contribuiria para apoiar a sustentabilidade das pensões e o crescimento económico.

(18) O Luxemburgo enfrenta atualmente um grave problema habitacional, resultante da redução acentuada da acessibilidade dos preços ao longo da última década associada a um aumento drástico dos preços dos imóveis. Depois de duplicarem ao longo de uma década, os preços da habitação entraram numa trajetória de correção após o pico atingido em 2022, caindo mais de 15 % em dois anos. A descida foi desencadeada pelo aumento acentuado das taxas de juro, que teve um impacto negativo na capacidade de contração de empréstimos. No entanto, apesar disso, os preços começaram a subir novamente desde então e, em 2025, os preços da habitação no Luxemburgo eram 60 % mais altos do que há uma década em termos nominais, enquanto o salário médio aumentou apenas 40 % no mesmo período. O Luxemburgo tem o mercado da habitação mais caro da UE. Os elevados preços da habitação devem-se a um desequilíbrio entre a oferta e a procura, impulsionado pelo crescimento demográfico e reforçado por um quadro fiscal que apoia a procura e favorece o açambarcamento de terras, bem como por uma concentração de propriedade fundiária. A mobilização de terrenos e a reforma fiscal continuam por aplicar e as alterações legislativas oferecem mais possibilidades de isenções fiscais. Reformas ambiciosas, como medidas para desbloquear mais terrenos para urbanização e executar grandes projetos comunais em terrenos públicos, ajudariam a aumentar a oferta de habitação, nomeadamente através da oferta de habitação a preços acessíveis. Além disso, do lado da procura, a eliminação progressiva da dedutibilidade de juros hipotecários contribuiria para reduzir os preços da habitação. As prioridades incluem também o reforço do quadro macroprudencial para reduzir os riscos sistémicos associados ao elevado nível de endividamento dos agregados familiares e à percentagem significativa de hipotecas com taxas de juro variáveis.

([13]) Loi du 19 Decembre 2025 (Reforma das pensões) e loi du 19 Decembre 2025 (Incentivos fiscais).
([14]) OCDE: OECD Economic Surveys: Luxembourg 2025 [Análises económicas da OCDE: Luxemburgo 2025].
([15]) *2024 Ageing report: Arithmetic mean of female and male life expectancy at 65 plus 65 minus the average labour market exit age* [Relatório de 2024 sobre o Envelhecimento Demográfico: Média aritmética da esperança de vida de homens e mulheres aos 65 anos, mais 65, menos a idade média de saída do mercado de trabalho].
([16]) Eurostat: lfsa_argan.

(19) O Luxemburgo enfrenta desafios significativos em matéria de transportes devido aos intensos fluxos de tráfego transfronteiriço domicílio-trabalho e à elevada dependência do automóvel, incluindo automóveis de empresa, que são agravados por uma oferta de habitação insuficiente, que leva os trabalhadores a residir mais longe do seu local de trabalho ([17]). Esta situação tem resultado em congestionamentos de tráfego, afetando a sustentabilidade ambiental. Embora o Luxemburgo tenha realizado progressos na melhoria dos transportes públicos, seria necessária uma estratégia transfronteiriça coordenada para dar resposta às necessidades dos seus trabalhadores pendulares. Esta estratégia passaria pela melhoria da conectividade, pela integração das infraestruturas de transporte ferroviário com os países vizinhos, pela integração de sistemas de bilhética e pela melhoria das conexões no «último quilómetro».

(20) O Luxemburgo continua exposto a riscos de planeamento fiscal agressivo associados ao seu papel de importante centro financeiro que acolhe numerosos grupos multinacionais e grandes volumes de investimento transfronteiriço. O Luxemburgo transpôs a legislação pertinente da União Europeia, incluindo a Diretiva (UE) 2022/2523 do Conselho ([18]) («Diretiva Pilar Dois»), bem como outras medidas a nível nacional, enquanto o âmbito do Pilar Dois se limita às grandes entidades com receitas anuais de, pelo menos, 750 milhões de euros. Especificamente, o Luxemburgo introduziu uma regra de não dedutibilidade para os pagamentos de juros e royalties. No entanto, o âmbito desta medida, que se aplica às jurisdições constantes da lista da União Europeia de jurisdições de países terceiros para efeitos fiscais, é limitado.

(21) A participação sistemática, significativa e atempada das autoridades locais e regionais, dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser essencial para assegurar uma ampla apropriação com vista à execução bem-sucedida dos instrumentos de financiamento da União, bem como no contexto do Semestre Europeu.

(22) No Luxemburgo, o ritmo de execução dos programas da política de coesão, que incluem o apoio do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do Fundo para uma Transição Justa (FTJ) e do Fundo Social Europeu Mais (FSE+), está acima da média da UE, tanto em termos de seleção de projetos como de pagamentos. É importante manter a dinâmica atual, maximizando simultaneamente o impacto dos investimentos no terreno. O Luxemburgo já está a tomar medidas no âmbito dos seus programas da política de coesão para impulsionar a competitividade e o crescimento. No entanto, alguns domínios podem exigir um maior reforço na execução, incluindo os relacionados com a digitalização e as infraestruturas energéticas no âmbito do FTJ.

(23) O Luxemburgo enfrenta vários desafios relacionados com a inovação e a competitividade, a transição energética e o ambiente, a igualdade nas escolas, a convergência social ascendente e o desenvolvimento de capital humano.

(24) Apesar da sua sólida base científica e de um sistema de investigação internacionalmente bem conectado, as oportunidades de inovação empresarial e de expansão das empresas inovadoras em fase de arranque e das pequenas e médias empresas (PME) locais continuam a ser limitadas, o que dificulta a diversificação e a competitividade da economia. O potencial do Luxemburgo para a adoção de novas tecnologias e a digitalização continua mal aproveitado, com o Luxemburgo a apresentar um desempenho abaixo da média da UE em termos de intensidade digital básica das PME ([19]), ao passo que grande parte do investimento em tecnologias inovadoras é realizado nos grupos multinacionais, o que afeta a diversificação e a competitividade da economia. Além disso, a intensidade de I&D das empresas do país registou uma tendência descendente nas últimas duas décadas, tendo caído para 0,45 % do PIB em 2024, muito abaixo da média da UE de 1,49 %. Embora se explique, em parte, pelo facto de a economia luxemburguesa assentar fortemente nos serviços, o investimento empresarial em I&D é substancialmente inferior ao dos países com o melhor desempenho num amplo conjunto de setores ([20]). A qualidade dos resultados da investigação também não é plenamente aproveitada, com ligações frágeis entre os mundos científico e empresarial.

([17]) Statec, 2025, *P2021 Nº18 – La dépendance automobile persiste pour les déplacements domicile-travail*.
([18]) Diretiva (UE) 2022/2523 do Conselho, de 14 de dezembro de 2022, relativa à garantia de um nível mínimo mundial de tributação para os grupos de empresas multinacionais e grandes grupos nacionais na União [2022] (JO L 328 de 22.12.2022, p. 1).
([19]) Eurostat, (isoc_e_dii) e *Luxembourg Startup Ecosystem Assessment and Benchmarking* [Avaliação e análise comparativa do ecossistema de empresas em fase de arranque do Luxemburgo], Ministère de l'Economie, 2023.
([20]) OECD Economic Surveys: Luxembourg 2025 [Análises económicas da OCDE: Luxemburgo 2025].

(25) A economia luxemburguesa continua a ser altamente competitiva, nomeadamente graças ao seu importante setor financeiro internacional. No entanto, continua exposta a pressões estruturais associadas à diminuição da produtividade. Entre 2015 e 2025, a produtividade total dos fatores diminuiu cerca de 4 %, enquanto o agregado da UE registou um aumento de cerca de 6 %. O principal fator impulsionador desta descida foi o setor financeiro, onde o valor acrescentado bruto por hora trabalhada caiu cerca de 11,6 % no mesmo período. O aumento da concorrência internacional, a evolução dos requisitos regulamentares da União Europeia, as restrições do mercado de trabalho e a diversificação ainda limitada para atividades de maior valor pesam sobre a resiliência e a competitividade da economia a longo prazo. Neste contexto, o Luxemburgo deverá intensificar os esforços para diversificar ainda mais o setor financeiro, melhorando as condições para a inovação e a adoção de novas tecnologias, incluindo as produzidas internamente. O reforço da concorrência e do acesso ao mercado nos serviços empresariais e profissionais pertinentes, a facilitação da difusão da inovação e a melhoria das condições do enquadramento empresarial permitiriam obter ganhos de produtividade.

(26) O Luxemburgo combina uma elevada poupança dos agregados familiares com um ecossistema de fundos de investimento altamente desenvolvido. No entanto, regista uma modesta transmissão interna de capital de risco de longo prazo para atividades de inovação, o que continua a pesar na diversificação da economia e na difusão dos ganhos de produtividade. Embora o Luxemburgo tenha reforçado partes da sua arquitetura de financiamento da inovação, incluindo instrumentos de apoio público e incentivos fiscais ao investimento destinados a empresas em fase de arranque, os dados disponíveis sugerem que as restrições de financiamento continuam a ser particularmente relevantes para as fases posteriores de constituição, crescimento e expansão, e que os instrumentos existentes não canalizam suficientemente as poupanças dos agregados familiares para empresas nacionais inovadoras. Nesse contexto, facilitar uma maior participação dos agregados familiares em fundos diversificados de capital próprio e de investimento a longo prazo, com as devidas salvaguardas de proteção dos consumidores e incentivos associados a longos períodos de detenção, pode ajudar a canalizar as poupanças das famílias para o financiamento da inovação.

(27) A cobertura de regimes de pensões complementares no Luxemburgo continua a ser limitada. O acesso a regimes complementares profissionais depende, em grande medida, da iniciativa dos empregadores, o que pode reduzir o acesso, em especial para os trabalhadores das empresas de menor dimensão. Além disso, a incerteza jurídica e fiscal pode também dissuadir a participação de partes da mão de obra transfronteiriça. Ao mesmo tempo, o Luxemburgo tem um setor financeiro altamente desenvolvido para apoiar um acesso mais alargado a regimes de pensões complementares e um quadro jurídico e regulamentar adequado. A melhoria da disponibilidade de regimes complementares de pensão simples, portáteis e transparentes em termos de custos, nomeadamente através da introdução da inscrição automática, poderia ajudar a alargar a participação em mecanismos de poupança a longo prazo e apoiar a adequação das pensões, em especial para os trabalhadores que não têm acesso a um regime assegurado pelo seu empregador.

(28) Embora o Luxemburgo esteja empenhado em melhorar o quadro regulamentar para o setor dos serviços às empresas, subsistem obstáculos regulamentares significativos. Segundo a OCDE ([21]) e a Comissão Europeia ([22]), os advogados, os notários, os arquitetos, os engenheiros civis e os contabilistas continuam a enfrentar restrições regulamentares particularmente elevadas. Os obstáculos à concorrência podem dever-se às vias limitadas de acesso a algumas profissões, a várias obrigações administrativas, à existência de tarifas vinculativas ou à proibição de qualquer forma de publicidade e comercialização ([23]). A redução dos requisitos ou o aumento da flexibilidade aumentariam a concorrência no setor das profissões regulamentadas. No setor retalhista, as restrições regulamentares continuam a ser ligeiramente mais elevadas do que nos países homólogos, embora tenham diminuído significativamente desde 2018. Além disso, os obstáculos do Luxemburgo ao comércio de serviços no Espaço Económico Europeu (EEE) estão entre os mais elevados da UE ([24]), afetando setores-chave como a construção e a contabilidade.

([21]) OCDE, Product Market Regulation indicators [Indicadores da regulamentação dos mercados dos produtos], 2024.
([22]) Comissão Europeia, Comunicação relativa à situação atual e à atualização das recomendações para a reforma da regulamentação dos serviços profissionais, COM(2021)385, 9.7.2021.
([23]) OCDE, OECD Economic Surveys: Luxembourg | OECD [Análises económicas da OCDE: Luxemburgo | OCDE], p. 106, abril de 2025.
([24]) Cálculo do pessoal da Comissão Europeia com base na base de dados STRI intra-EEE da OCDE.

(29) Apesar das recentes reduções notáveis das emissões de gases com efeito de estufa provenientes do transporte rodoviário, através de políticas como o Plano Nacional de Mobilidade 2035 ([25]) e a gratuitidade dos transportes públicos, o setor continua a ser a principal fonte de emissões de gases com efeito de estufa, sendo responsável por 59 % do total das emissões nos setores de partilha de esforços do Luxemburgo em 2024 ([26]). Contribui também significativamente para as emissões de outros poluentes atmosféricos, sendo responsável, nomeadamente, por 62 % das emissões de NO_x e 32 % das emissões de PM_{10} em 2023 ([27]). Embora o Luxemburgo tenha realizado progressos na promoção dos veículos elétricos, uma maior descarbonização dos transportes e o investimento em infraestruturas de transportes públicos ajudariam a reduzir as emissões, em consonância com a meta nacional de redução das emissões para 2030 e a meta da UE para 2030, tal como determinado no Regulamento Partilha de Esforços ([28]).

(30) Os esforços para reduzir a dependência dos combustíveis fósseis através de medidas de eficiência energética em edifícios residenciais e não residenciais registaram poucos progressos. Entre 2019 e 2024, o consumo de energia final do Luxemburgo no setor residencial estabilizou, apesar das poupanças de energia dos agregados familiares. As poupanças foram principalmente compensadas pelo aumento do número de habitações e de casas de maiores dimensões. No ano passado, o Luxemburgo prorrogou o regime «Klimabonus Wunnen» para além de 2025, com a intenção de aumentar as poupanças de energia no setor da construção existente. O Luxemburgo planeia alinhar-se pelas normas mínimas de desempenho energético da UE, com base em limiares determinados a nível nacional, a fim de melhorar a poupança de energia em edifícios não residenciais. Embora a indústria represente uma percentagem relativamente pequena das emissões totais de gases com efeito de estufa (GEE) no Luxemburgo e tenha reduzido significativamente a sua intensidade de emissões, as emissões industriais de GEE continuam a estar estreitamente ligadas à utilização de energia. Embora exista uma série de regimes voluntários, quadros de apoio e tecnologias emergentes para a descarbonização da indústria, estes ainda não correspondem plenamente à escala e à rapidez de transformação necessárias.

(31) O operador da rede de transporte considera necessário modernizar a rede de alta tensão para satisfazer as necessidades de transporte de energias renováveis e aumentar a sua capacidade para responder à procura prevista num futuro próximo, incluindo as interligações transfronteiriças. Em 2025, o Luxemburgo começou a avançar na sua transição para energias renováveis através da adoção de 51 medidas concretas que incluíram, nomeadamente, a aceleração e a simplificação da implantação de energias renováveis por meio de ações como a digitalização dos procedimentos de licenciamento, a otimização da utilização dos solos ou a participação dos cidadãos. A aplicação plena e atempada dessas medidas é fundamental para que o Luxemburgo atinja a sua meta de 37 % de energias renováveis no seu cabaz energético até 2030.

(32) O Luxemburgo enfrenta desafios ambientais relacionados com a qualidade da água, a degradação dos ecossistemas e a utilização dos solos, com implicações para a sustentabilidade ambiental e a atividade económica. Os recursos hídricos estão sob pressão devido a uma combinação de fatores, incluindo a poluição por nutrientes e pesticidas, as emissões industriais e as alterações físicas das massas de água, que afetam tanto as águas de superfície como as águas subterrâneas e criam riscos para a disponibilidade e a qualidade da água. Os ecossistemas estão sujeitos a uma pressão crescente devido à poluição, à ocupação dos solos e às alterações climáticas, ao passo que uma parte substancial da atividade económica depende de serviços ecossistémicos. A saúde das florestas deteriorou-se nas últimas décadas, em especial em resultado dos danos relacionados com o clima causados por múltiplas secas desde 2018. Esta situação reduziu a capacidade das florestas para garantir serviços essenciais, como o armazenamento de carbono, a regulação da água e a proteção da biodiversidade. Estes desafios destacam a importância de melhorar a qualidade da água, continuar a promover a agricultura sustentável e reforçar uma gestão florestal adaptada às alterações climáticas. Embora o Luxemburgo tenha tomado medidas para melhorar a gestão da água, promover práticas agrícolas e fundiárias mais sustentáveis e reforçar o quadro político para as florestas, subsistem lacunas e persistem pressões sobre os ecossistemas. O reforço da governação e da coordenação entre os domínios de intervenção do ambiente, do clima e da agricultura, bem como a resolução das lacunas de investimento, apoiariam a aplicação eficaz de medidas centradas na água, na utilização dos solos e na adaptação às alterações climáticas. Além disso, o investimento em medidas de circularidade, em especial a montante, contribuiria para reduzir as pressões ambientais e favorecer uma economia mais sustentável e resiliente.

([25]) PNM 2035 – Plan national de mobilité – Le gouvernement luxembourgeois.

([26]) As emissões provenientes da partilha de esforços para 2023 baseiam-se em dados de inventário aproximados. Os dados finais serão confirmados em 2027, após uma análise exaustiva.

([27]) AEA, *Air pollutant emissions data viewer* [Visualizador de dados sobre as emissões de poluentes atmosféricos] (Protocolo de Gotemburgo, Convenção sobre a Poluição Atmosférica) 1990-2023, 2026.

([28]) Decisão de Execução (UE) 2020/2126 da Comissão.

(33) Atendendo ao papel crucial do capital humano no reforço da competitividade e da autonomia estratégica da União, o Conselho, em 2026, recomendou que os Estados-Membros tomassem medidas para dar urgentemente resposta aos desafios estruturais relacionados com o capital humano nos domínios das competências, da educação e da formação que comprometem a competitividade. As recomendações específicas por país de 2026 dirigidas ao Luxemburgo podem contribuir para a aplicação da recomendação do Conselho sobre o capital humano na União.

(34) No sistema de ensino luxemburguês, persistem disparidades no desempenho educativo, em especial entre alunos de diferentes contextos linguísticos. A natureza multilingue do ensino, particularmente difícil para quase 70 % dos alunos que não falam luxemburguês em casa, contribui para a persistência de disparidades de desempenho ([29]), que são ainda reforçadas pelo contexto socioeconómico e pela orientação precoce para diferentes percursos educativos. Uma reforma recentemente adotada, a aplicar a partir de setembro de 2027, introduz a escolha entre o alemão e o francês como língua de literacia e visa dar resposta a estes desafios, aumentando também de forma significativa a participação dos pais. A sua eficácia dependerá, em última análise, da capacidade das escolas para adaptarem os métodos de ensino às necessidades específicas destes alunos. Entretanto, os níveis mais elevados de abandono escolar precoce e de jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação (NEET) entre os alunos desfavorecidos e não nativos, combinados com a sobrerrepresentação de grupos socioeconómicos mais elevados em escolas públicas europeias com melhor desempenho, apontam para desigualdades sistémicas. Uma vez que o Luxemburgo regista uma das maiores lacunas de desempenho da UE ligadas à educação dos pais ([30]), o apoio específico a alunos linguisticamente diversos e desfavorecidos é essencial para garantir oportunidades equitativas e reduzir as disparidades.

(35) O Luxemburgo continua a enfrentar desafios significativos no mercado de trabalho relacionados com a inadequação das competências e a participação no mercado de trabalho. Apesar do nível geralmente elevado de desenvolvimento económico do Luxemburgo, o desemprego aumentou nos últimos anos e ultrapassou a média da União. As inadequações de competências também se acentuaram, tendo as inadequações macroeconómicas atingido 26,8 % em 2024, significativamente acima da média da União Europeia, refletindo disparidades significativas nos resultados em matéria de emprego nos diferentes níveis de competências. O mercado de trabalho caracteriza-se por uma forte procura de trabalhadores altamente qualificados, enquanto as perspetivas de emprego continuam a ser mais limitadas para as pessoas pouco qualificadas, o que contribui para as desigualdades e a pobreza no trabalho. No entanto, os níveis de pobreza registados foram mais baixos em 2025, provavelmente devido a melhorias na recolha de dados sobre o rendimento e as condições de vida, embora os dados anteriores mostrassem que os níveis já estavam a diminuir. A taxa de risco de pobreza ou exclusão social é agora de 18,2 % (UE: 20,8 %). Ao mesmo tempo, as taxas de emprego e de atividade dos trabalhadores mais velhos continuam a ser as mais baixas da União Europeia, com o desemprego de longa duração concentrado entre os trabalhadores com idade igual ou superior a 45 anos, e a participação na educação de adultos continua a ser limitada, o que condiciona a capacidade dos trabalhadores para se adaptarem à evolução das necessidades de competências. Embora o Luxemburgo tenha tomado medidas para melhorar as perspetivas de emprego e favorecer a melhoria de competências e a requalificação, o seu impacto continua a ser fragmentado. Uma abordagem mais coordenada do desenvolvimento de competências e das políticas ativas do mercado de trabalho, incluindo a promoção do ensino e formação profissionais e o reforço da aprendizagem ao longo da vida, apoiaria a empregabilidade, daria resposta à inadequação das competências e melhoraria o desempenho do mercado de trabalho. Resolver estes problemas contribuiria igualmente para impulsionar a convergência social ascendente, em consonância com a segunda fase da análise por país realizada pelos serviços da Comissão com base no Quadro de Convergência Social ([31]).

([29]) ÉpStan Dashboard: *Results from the Luxembourg school monitoring programme «Épreuves Standardisées»* [Resultados do programa luxemburguês de acompanhamento escolar «Épreuves Standardisées»] http://dashboard.epstan.lu.

([30]) ICILS, 2023.

([31]) SWD(2026) 122 – *Second-stage country analysis on social convergence in line with the Social Convergence Framework (SCF)* (não traduzido para português), 2026.

(36) 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 em 2026 que esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente no contexto dos seus planos de recuperação e resiliência, para dar execução à recomendação de 2026 sobre a política económica da área do euro. Relativamente ao Luxemburgo, a recomendação 1 ajuda a aplicar a primeira, a segunda, a terceira, a quinta e a décima-quarta recomendações para a área do euro, a recomendação 2 ajuda a aplicar a quarta recomendação para a área do euro, a recomendação 3 ajuda a aplicar a sétima, a oitava, a nona e a décima-primeira recomendações para a área do euro, a recomendação 4 ajuda a aplicar a sétima recomendação para a área do euro e a recomendação 5 ajuda a aplicar a quinta recomendação para a área do euro.

RECOMENDA QUE o Luxemburgo tome medidas em 2026 e 2027 no sentido de:

1. Tomar medidas para controlar as despesas líquidas de modo a respeitar as taxas máximas de crescimento recomendadas pelo Conselho em 21 de janeiro de 2025, tendo em conta o importante desvio registado em 2025 e o desvio projetado pela Comissão para 2026 em relação ao limite máximo das despesas líquidas recomendado. Reforçar as despesas e a prontidão globais em matéria de defesa e segurança, assegurando simultaneamente a sustentabilidade da dívida e a eficiência das despesas e adaptando gradualmente o orçamento para manter despesas com a defesa estruturalmente mais elevadas. Assegurar que as medidas tomadas para atenuar o impacto do aumento dos preços da energia tenham um caráter temporário, sejam orientadas para proteger os agregados familiares vulneráveis ou para dar resposta às necessidades das empresas com utilização intensiva de energia e preservem os incentivos à poupança de energia, e que o seu custo orçamental seja compatível com os compromissos assumidos no âmbito do quadro orçamental da UE. Abordar a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, em especial limitando as possibilidades de reforma antecipada e aumentando a taxa de participação e de emprego dos trabalhadores mais velhos. Aumentar a oferta de habitação, em especial adotando uma política global de uso do solo e uma reforma do imposto sobre imóveis, desenvolvendo projetos distritais de grande escala em terrenos públicos e reforçando a coordenação com o planeamento urbano e com os transportes públicos transfronteiriços. Atenuar os riscos relacionados com o mercado da habitação através da eliminação progressiva dos incentivos fiscais à contração de empréstimos e do reforço do quadro macroprudencial. Tomar novas 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. Assegurar a continuidade das reformas e investimentos executados no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. Manter a dinâmica de execução no âmbito dos programas da política de coesão, recorrendo, se for caso disso, à reafetação a prioridades estratégicas e às flexibilidades acordadas no contexto da revisão intercalar do quadro da política de coesão.

3. Promover o investimento na inovação e apoiar atividades de elevada intensidade de I&D. Impulsionar a competitividade promovendo a diversificação no setor financeiro, acelerando a adoção de tecnologias digitais avançadas por parte das PME e permitindo a expansão das empresas e o crescimento da produtividade. Colmatar o défice de financiamento da inovação, nomeadamente através de um maior investimento dos agregados familiares em fundos de ações e de investimento, a par de uma maior disponibilidade de regimes complementares de pensão. Eliminar os obstáculos à concorrência, como os que afetam a prestação de serviços e as profissões regulamentadas.

4. Prosseguir os esforços em matéria de eficácia e sustentabilidade dos transportes promovendo a descarbonização dos transportes e investindo em infraestruturas de transportes públicos e na conectividade nas zonas rurais. Reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis investindo na eficiência energética dos edifícios. Modernizar a rede de alta tensão e aumentar a sua capacidade, melhorar as interligações transfronteiriças e facilitar os procedimentos de licenciamento para a implantação de energias renováveis. Apoiar os municípios na implantação de energias renováveis. Melhorar a resiliência climática e hídrica, nomeadamente através da gestão sustentável dos recursos naturais, de uma governação intersetorial mais forte e de medidas de circularidade.

5. Melhorar o desempenho do sistema escolar e assegurar a igualdade de oportunidades nas escolas, adaptando o ensino às necessidades dos alunos desfavorecidos e dos alunos de diferentes contextos linguísticos. Resolver o problema da inadequação de competências reforçando a aprendizagem ao longo da vida e melhorando as políticas ativas do mercado de trabalho.

Feito em Bruxelas, em 10 de julho de 2026.

Pelo Conselho

O Presidente

S. HARRIS