C/2024/6823

29.11.2024

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de 21 de outubro de 2024

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

(C/2024/6823)

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 («Mecanismo»), entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo presta apoio financeiro aos Estados-Membros para a execução de reformas e investimentos, implicando um estímulo orçamental financiado pela União. Em consonância com as prioridades do Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas, o Mecanismo contribui para a recuperação económica e social e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis, em particular reformas e investimentos 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, melhorar a coesão territorial na União e apoiar a prossecução da execução do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

(2) O Regulamento (UE) 2023/435 do Parlamento Europeu e do Conselho ([3]) («Regulamento REPowerEU»), que foi adotado em 27 de fevereiro de 2023, visa eliminar progressivamente a dependência da União das importações de combustíveis fósseis russos, contribuindo assim para garantir a segurança energética e diversificar o aprovisionamento energético da União e aumentando, ao mesmo tempo, a utilização das energias renováveis, as capacidades de armazenamento de energia e a eficiência energética.

(3) Em 16 de março de 2023, a Comissão publicou uma comunicação, intitulada «Competitividade da UE a longo prazo: visão além de 2030», que visa fundamentar as decisões relativas às políticas e criar as condições-quadro para aumentar o crescimento. A comunicação define a competitividade em termos de nove vetores que se reforçam mutuamente, entre os quais o acesso ao capital privado, a investigação e inovação, a educação e competências e um

([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) 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).

mercado único funcional surgem como prioridades estratégicas 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 União e dos seus Estados-Membros. Em 14 de fevereiro de 2024, a Comissão publicou uma comunicação intitulada «Relatório anual de 2024 do mercado único e da competitividade». Essa comunicação descreve em pormenor os pontos fortes e os desafios do mercado único europeu em matéria de competitividade, e acompanha os desenvolvimentos anuais com base nos nove vetores da competitividade identificados.

(4) Em 21 de novembro de 2023, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024, que assinala o início do Semestre Europeu de 2024 para a coordenação das políticas económicas. Em 22 de março de 2024, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável de 2024, que se centram nas quatro dimensões da sustentabilidade competitiva. Em 21 de novembro de 2023, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho ([4]), 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 que podem correr o risco de ser afetados por desequilíbrios e relativamente 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, e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2024, 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 ([5]) («Recomendação de 2024 sobre a área do euro») em 12 de abril de 2024 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 11 de março de 2024. Em 18 de abril de 2024, a Comissão adotou um parecer sobre o projeto de plano orçamental do Luxemburgo para 2024.

(5) Em 30 de abril de 2024, entrou em vigor o novo quadro de governação económica da União, que inclui o novo Regulamento (UE) 2024/1263, relativo à coordenação eficaz das políticas económicas e à supervisão orçamental multilateral, o Regulamento (CE) n.º 1467/97 do Conselho ([6]), relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos, com a redação que lhe foi dada, bem como a Diretiva 2011/85/UE do Conselho ([7]) que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros, com a redação que lhe foi dada. Os objetivos do novo quadro de governação económica consistem em fomentar finanças públicas sólidas e sustentáveis, um crescimento sustentável e inclusivo e a resiliência, através de reformas e investimentos, bem como prevenir défices orçamentais excessivos. O novo quadro de governação económica promove também a apropriação nacional e coloca uma maior ênfase no médio prazo, associada a uma aplicação mais eficaz e coerente. Cada Estado-Membro tem de apresentar ao Conselho e à Comissão um plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo. Um plano orçamental-estrutural nacional de médio prazo contém os compromissos orçamentais e em matéria de reformas e de investimentos assumidos pelo Estado-Membro, e abrange um horizonte de planeamento de quatro ou cinco anos em função da duração normal da legislatura nacional. A trajetória das despesas líquidas ([8]) nos planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo tem de 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, ou mantê-la em níveis prudentes, inferiores a 60 % do produto interno bruto (PIB), bem como reduzir e/ou manter o défice das administrações públicas de modo a que fique abaixo do valor de referência de 3 % do PIB previsto no Tratado 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 elaboração desses planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo, a Comissão publicou, em 21 de junho de 2024, orientações sobre as informações a incluir pelos Estados-Membros nos seus planos orçamentais estruturais nacionais de médio prazo e nos seus relatórios anuais de progresso. Em conformidade com os artigos 5.º e 36.º do Regulamento (UE) 2024/1263, a Comissão transmitiu aos Estados-Membros trajetórias de referência e informações técnicas, quando aplicável. Os Estados-Membros têm de apresentar os seus planos orçamentais-estruturais nacionais de médio prazo até 20 de setembro de 2024, a menos que o Estado-Membro e a Comissão decidam prorrogar esse prazo por um período razoável. Em conformidade com os respetivos regimes jurídicos nacionais, os Estados-Membros podem debater os seus projetos de planos de médio prazo com os respetivos parlamentos nacionais, solicitar às instituições orçamentais independentes que emitam parecer e realizar uma consulta dos parceiros sociais e de outras partes interessadas nacionais.

([4]) Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos (JO L 306 de 23.11.2011, p. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Recomendação do Conselho, de 12 de abril de 2024, sobre a política económica da área do euro (JO C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Regulamento (UE) n.º 1467/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (JO L 209 de 2.8.1997, p. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Diretiva 2011/85/UE do Conselho, de 8 de novembro de 2011, que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros (JO L 306 de 23.11.2011, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Despesas líquidas na aceção do artigo 2.º, ponto 2, do Regulamento (UE) 2024/1263: 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.

(6) Em 2024, o Semestre Europeu para a coordenação das políticas económicas continua a evoluir em consonância com a execução do Mecanismo. 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 relativas a 2019, 2020, 2022 e 2023 continuam a ser igualmente pertinentes para os planos de recuperação e resiliência que foram revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241.

(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 de execução 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 à adoção de uma decisão da Comissão, em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2021/241, que indique que o Luxemburgo cumpriu de forma satisfatória os marcos e metas pertinentes estabelecidos na decisão de execução do Conselho. O cumprimento satisfatório pressupõe que não tenha havido recuos na realização dos marcos e metas anteriormente cumpridos.

(8) Em 26 de abril de 2024, o Luxemburgo apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2024 e, em 25 de abril de 2024, o seu Programa de Estabilidade e Crescimento para 2024, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho ([11]). Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas para 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. Nesse relatório, avaliou os progressos realizados pelo Luxemburgo em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho entre 2019 e 2023 e fez o balanço da execução, pelo Luxemburgo, do seu plano de recuperação e resiliência. Com base nessa análise, o relatório identificou lacunas relativas aos desafios que não são abordados, ou apenas o são parcialmente, pelo plano de recuperação e resiliência, bem como a 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 das Nações Unidas.

(10) De acordo com os dados validados pelo Eurostat, o défice orçamental 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 seja conforme com uma orientação globalmente neutra da política orçamental ([12]), 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 pronto para poder ajustar as despesas correntes em função da evolução da situação. Foi igualmente recomendado ao Luxemburgo que aumentasse o investimento público com vista a assegurar as transições ecológica e digital e a segurança energética, tendo em conta a iniciativa REPowerEU, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo e a outros fundos da União. De acordo com as estimativas da Comissão, a orientação orçamental ([13]) em 2023 foi expansionista, de 3,2 % do PIB, num contexto de elevada inflação. Em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) deu um contributo expansionista para a orientação orçamental equivalente a 2,7 % do PIB. O crescimento expansionista das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas) foi impulsionado por medidas não específicas de apoio de

([9]) ST 10155/21 INIT e ST 10155/21 ADD 1.

([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 (ST 16022/22 INIT).

([11]) Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas (JO L 209 de 2.8.1997, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj).

([12]) Segundo as 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, é estimado em 5,6 % em termos nominais, com base na taxa média de crescimento potencial real a 10 anos e no deflator do PIB de 2023.

([13]) 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 União. 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) no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União.

emergência à energia, 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 de 12 de julho de 2022. As despesas financiadas por subvenções no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União 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 e de outros fundos da União. O Luxemburgo financiou investimentos públicos em prol das transições ecológica e digital, nomeadamente nos transportes públicos, na eficiência energética e na mobilidade verde, bem como nos serviços públicos digitais. Esses investimentos públicos são parcialmente financiados pelo Mecanismo e por outros fundos da União.

(12) No Programa de Estabilidade para 2024, o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais prevê um crescimento do PIB real de 2,0 % em 2024 e de 3,0 % em 2025, e uma inflação medida pelo índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC) de 1,9 % em 2024 e de 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 dívida pública/PIB deverá aumentar para 26,5 % no final de 2024 e para 26,9 % no final de 2025. Após 2025, prevê-se que o défice das administrações públicas diminua gradualmente para 0,9 % do PIB em 2026 e se mantenha estável em 2027. Por conseguinte, o saldo das administrações públicas deverá manter-se abaixo do valor de referência do défice de 3 % do PIB previsto no Tratado no período abrangido pelo programa. Por seu lado, após 2025, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar gradualmente 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 de 2,3 % em 2025 e para uma inflação medida pelo IHPC de 2,3 % em 2024 e de 2,0 % em 2025.

(14) As previsões da Comissão da primavera de 2024 projetam um défice orçamental de 1,7 % do PIB em 2024 e um aumento do rácio dívida pública/PIB para 27,1 % até ao final de 2024. 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 deverá ser expansionista, de 0,4 % do PIB.

(15) De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2024, as despesas financiadas por apoio não reembolsável («subvenções») no âmbito do Mecanismo deverão representar 0,1 % do PIB em 2024, face a menos de 0,1 % do PIB em 2023. As despesas financiadas por subvenções ao abrigo do Mecanismo permitirão investimentos de elevada qualidade e reformas conducentes à melhoria da produtividade, sem impacto direto no saldo ou na dívida das administrações públicas do Luxemburgo.

(16) Em 14 de julho de 2023, o Conselho recomendou ([14]) que o Luxemburgo assegurasse uma política orçamental prudente, em especial limitando o aumento nominal das despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional ([15]) 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 que a Comissão iria propor ao Conselho a abertura de procedimentos por défice excessivo baseados no défice com base nos dados de execução relativos a 2023. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2024, as despesas primárias líquidas financiadas a nível nacional pelo Luxemburgo deverão aumentar 6,8 % em 2024, ficando acima da 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. Existe o risco de esta situação não ser consentânea com a recomendação do Conselho.

(17) Além disso, o Conselho recomendou ao Luxemburgo que tomasse medidas no sentido de eliminar 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 recomendou ainda que, se novos aumentos dos preços da energia exigissem medidas de apoio novas ou continuadas, o Luxemburgo assegurasse que tais medidas de apoio fossem orientadas para a proteção dos agregados familiares e empresas vulneráveis, tivessem um custo acessível do ponto de vista orçamental e preservassem os incentivos à poupança de energia. Nas suas previsões da primavera de 2024, que pressupõem que as medidas destinadas a limitar o aumento dos preços do gás

([14]) 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).

([15]) 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.

e da eletricidade e os subsídios para conter os custos de aquecimento permanecerão em vigor em 2024 e 2025, a Comissão estima que o custo orçamental líquido ([16]) das medidas de apoio à energia em 0,9 % do PIB em 2023 e projetou valores de 0,5 % em 2024 e 0,3 % em 2025 ([17]).

(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 ([18]) 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. Existe o risco de esta situação 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. Existe o risco de esta situação 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 empresas vulneráveis seja 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) O Conselho recomendou ainda que o Luxemburgo preservasse o investimento público financiado a nível nacional e assegurasse a absorção efetiva das subvenções ao abrigo do Mecanismo 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 para 4,6 % do PIB em 2024 (de 4,7 % do PIB em 2023). 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 primavera de 2024 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 União, incluindo subvenções ao abrigo do Mecanismo, deverá aumentar, passando de 0,1 % do PIB em 2023 para 0,2 % do PIB em 2024.

(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 pública/PIB aumente para 28,5 % até ao 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. No seu relatório de 2024 sobre o envelhecimento, a 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 cinco ou seis 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 União. 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

([16]) Este valor representa o nível do custo orçamental anual destas medidas, incluindo as receitas e as despesas e, quando aplicável, líquido das receitas provenientes de impostos sobre os lucros extraordinários dos fornecedores de energia.

([17]) 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. Em 11 de junho de 2024, o primeiro-ministro anunciou que a maioria das medidas de apoio à energia será progressivamente suprimida a partir de 1 de janeiro de 2025, exceto no que diz respeito ao limite máximo do preço da eletricidade (metade do aumento de preços a partir de 1 de janeiro de 2025 continuará a ser compensado) e três medidas específicas para os agregados familiares com rendimentos mais baixos e os lares de terceira idade.

([18]) 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 iv) das despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) no âmbito do Mecanismo e de outros fundos da União, em relação à taxa média de crescimento potencial do PIB nominal a médio prazo (10 anos), expressa como rácio do PIB nominal.

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 ([19]). A Diretiva (UE) 2022/2523 do Conselho ([20]) («Diretiva Pilar Dois») 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), do Regulamento (UE) 2021/241 e com o critério 2.2 do anexo V do mesmo regulamento, o plano de recuperação e resiliência inclui um vasto conjunto de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, a executar até 2026. Essas reformas e investimentos deverão contribuir para responder de forma eficaz à totalidade ou a 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 de recuperação e resiliência, incluindo o capítulo REPowerEU quando adotado, é essencial para impulsionar a competitividade a longo prazo do Luxemburgo através das transições ecológica e digital, assegurando simultaneamente a justiça social. Para cumprir os compromissos assumidos no plano de recuperação e resiliência até agosto de 2026, é essencial que o Luxemburgo prossiga a execução das reformas e dos investimentos. A participação sistemática das autoridades locais, dos parceiros sociais, da sociedade civil e de outras partes interessadas pertinentes continua a ser essencial a fim de assegurar uma ampla apropriação com vista à execução bem-sucedida do plano de recuperação e resiliência.

(25) No âmbito da revisão intercalar dos programas da política de coesão, em conformidade com o artigo 18.º do Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho ([21]), o Luxemburgo deve rever cada programa apoiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), pelo Fundo Social Europeu Mais (FSE+), pelo Fundo de Coesão e pelo Fundo para uma Transição Justa (FTJ) até março de 2025, tendo em conta, nomeadamente, os desafios identificados nas recomendações específicas por país para 2024, bem como o seu plano nacional em matéria de energia e clima. Essa revisão constituirá a base para a atribuição definitiva do financiamento da União 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 desafios. 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 as transições 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, criada pela Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho ([22]), especialmente a integração dos alunos desfavorecidos através de uma educação e formação de qualidade, continua a ser importante. O Luxemburgo poderá também utilizar a Plataforma de Tecnologias

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

([20]) 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 (JO L 328 de 22.12.2022, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj).

([21]) Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (JO L 231 de 30.6.2021, p. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([22]) Recomendação (UE) 2021/1004 do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativa à criação de uma Garantia Europeia para a Infância (JO L 223 de 22.6.2021, p. 14; ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj).

Estratégicas para a Europa, criada pelo Regulamento (UE) 2024/795 do Parlamento Europeu e do Conselho ([23]), 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 União, 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 União. O fosso entre os estudantes favorecidos e os seus pares desfavorecidos é maior no Luxemburgo do que em qualquer outro Estado-Membro. 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 oito 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, estando a ser planeadas novas medidas para colmatar os défices de competências através da criação de formação profissional contínua relevante para o mercado de trabalho. No entanto, persistem riscos de inadequação das competências.

(28) A participação em ações de formação nos últimos 12 meses é superior à média da União (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 (por exemplo, comportamentais, digitais, de gestão, linguísticas) 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 União. 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 União, 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 consecutivas desencadeadas pela elevada inflação em 2023 — uma situação inédita — afetaram a competitividade das empresas em vários setores, tendo os setores empresariais não financeiros, e especialmente os menos produtivos, sentido o maior impacto, apesar da compensação parcial do Governo às empresas pela terceira indexação salarial. Se esta tendência persistir, poderá dificultar o investimento em terreno inexplorado e levar à deslocalização das empresas.

([23]) Regulamento (UE) 2024/795 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, que cria a Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP), e que altera a Diretiva 2003/87/CE e os Regulamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 e (UE) 2021/241 (JO L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

(30) O apoio público à inovação das empresas no Luxemburgo é atualmente 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 rendimento nacional bruto 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 União.

(33) O Luxemburgo realizou progressos significativos na consecução dos objetivos da União 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 União. 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, em 2024, que esses Estados-Membros adotem medidas, nomeadamente através dos seus planos de recuperação e resiliência, para dar execução à Recomendação de 2024 sobre a 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 estabelecidas na Recomendação de 2024 sobre a área do euro.

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

1. Apresentar atempadamente o seu plano orçamental-estrutural de médio prazo. Eliminar progressivamente 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, de forma a assegurar 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 desses programas, 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 no Luxemburgo, em 21 de outubro de 2024.

Pelo Conselho

O Presidente

NAGY I.