



Bruxelas, 29.5.2013
COM(2013) 366 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

**relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2013 do Luxemburgo
e à emissão de um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do
Luxemburgo para 2012-2016**

{SWD(2013) 366 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2013 do Luxemburgo e à emissão de um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do Luxemburgo para 2012-2016

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas¹, nomeadamente o artigo 5.º, n.º 2,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia²,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu³,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Após consulta ao Comité Económico e Financeiro,

Considerando o seguinte:

- (1) Em 26 de março de 2010, o Conselho Europeu aprovou a proposta da Comissão de lançar uma nova estratégia para o crescimento e o emprego intitulada «Europa 2020», baseada numa maior coordenação das políticas económicas, centrada nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para reforçar o potencial da Europa em termos de crescimento sustentável e de competitividade.
- (2) Em 13 de julho de 2010, com base nas propostas da Comissão, o Conselho adotou uma recomendação relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (de 2010 a 2014) e, em 21 de outubro de 2010, uma decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros⁴, documentos que, no seu conjunto, formam as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas económicas e de emprego.
- (3) Em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado ou de Governo acordaram um «Pacto para o Crescimento e o Emprego», que estabelece um quadro coerente de intervenção

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² COM(2013) 366 final.

³ P7_TA(2013)0052 e P7_TA(2013)0053.

⁴ Decisão 2013/208/UE do Conselho de 22 de abril de 2013.

a nível nacional, da UE e da área do euro, recorrendo para o efeito a todos os meios, instrumentos e medidas possíveis. Decidiram as ações a empreender a nível dos Estados-Membros, tendo nomeadamente manifestado o seu pleno empenhamento em alcançar os objetivos da estratégia Europa 2020 e em aplicar as recomendações específicas por país.

- (4) Em 6 de julho de 2012, o Conselho adotou uma recomendação relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2012 do Luxemburgo e emitiu o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade atualizado do Luxemburgo para 2011-2015.
- (5) Em 28 de novembro de 2012, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento⁵, assinalando o início do Semestre Europeu de 2013 de coordenação da política económica. Na mesma data, a Comissão, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos, adotou o relatório sobre o mecanismo de alerta⁶, não tendo o Luxemburgo sido identificado neste âmbito como um dos Estados Membros a ser objeto de uma apreciação aprofundada.
- (6) Em 14 de março de 2013, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e as ações para estimular o crescimento. Saliu a necessidade de prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e geradora de crescimento, de restabelecer condições normais de concessão de crédito à economia, de dinamizar o crescimento e a competitividade, de combater o desemprego e as consequências sociais da crise, e de modernizar a administração pública.
- (7) Em 26 de abril de 2013, o Luxemburgo apresentou o seu Programa de Estabilidade de 2013 para o período de 2012-2016 e o seu Programa Nacional de Reformas para 2013. A fim de ter em conta a respetiva interligação, ambos os programas foram avaliados em simultâneo.
- (8) Com base na avaliação do Programa de Estabilidade de 2013, realizada nos termos do Regulamento (CE) n.º 1466/97, o Conselho considera que o cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do Programa de Estabilidade é plausível. Mais especificamente, em relação a 2013, este cenário aproxima-se muito das previsões da primavera de 2013 da Comissão, sendo ligeiramente mais otimista para 2014. As projeções relativas ao défice a médio prazo assentam num cenário de crescimento ligeiramente otimista, superior ao crescimento potencial. O objetivo da estratégia orçamental delineada no programa consiste em reduzir o défice de 0,8 % do PIB em 2012 para 0,6 % em 2014. Prevê-se, todavia, que o défice se agravará nos últimos anos do período abrangido pelo programa, elevando-se a 1,3 % do PIB tanto em 2015 como em 2016. Tal explica-se pela aplicação aos serviços eletrónicos, a partir de 1 de janeiro de 2015, de novas regras de IVA, destinadas a assegurar a conformidade do Luxemburgo com as regras da UE. Segundo estas regras, as receitas de IVA geradas pelo comércio eletrónico devem ser transferidas do país em que se situa o fornecedor para o país de residência do cliente. As autoridades estimam que o impacto das novas regras se traduzirá numa redução das receitas do IVA equivalente a 1,4 % do PIB. O Governo já anunciou um aumento da taxa normal de IVA com vista a compensar parcialmente esta perda de receitas. O Programa de Estabilidade de 2013 confirma o anterior objetivo orçamental de médio prazo (OMP) quanto a um excedente estrutural de 0,5 % do PIB. O OMP coaduna-se com os requisitos do Pacto de Estabilidade e

⁵ COM(2012) 750 final

⁶ COM(2012) 751 final.

Crescimento. Com base tanto nas previsões da primavera de 2013 da Comissão, como no saldo orçamental estrutural (recalculado) que figura no programa, prevê-se que o Luxemburgo deverá alcançar em 2012 um excedente estrutural de 0,1 % do PIB, o que é inferior ao OMP, projetando-se que atinja este último em 2013. No entanto, as projeções apontam para um novo desvio em relação ao OMP a partir de 2014 de 0,3 % do PIB, que se agravará em 2015 e 2016. As autoridades nacionais reiteraram o seu objetivo de voltar a atingir o OMP o mais tardar em 2017, a fim de assegurar uma maior margem de manobra. A dívida bruta das administrações públicas, equivalente a 20,8 % do PIB em 2012, é muito inferior ao valor de referência estabelecido pelo Tratado.

- (9) O Luxemburgo tem conseguido manter o seu défice público abaixo do limiar de 3 % do PIB ao longo dos últimos anos, evitando assim que lhe seja aplicado um procedimento de défice excessivo. Tal deve-se mais à abundância das receitas do que a uma contenção das despesas. Mais especificamente, em 2012, estima-se que a taxa de crescimento das despesas públicas, deduzidas as medidas discricionárias em matéria de receitas, excedeu o critério de despesas definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento. O desvio entre esta taxa e o critério em causa é estimado em 1,3 % do PIB, o que se situa acima do limiar de 0,5 % do PIB definido no Regulamento (CE) n.º 1466/97. No entanto, para apreciar este desvio num contexto mais global, convém ter em conta outros fatores: i) em termos estruturais, a deterioração do défice foi apenas de 0,2 % do PIB em 2012; ii) a economia do Luxemburgo, dada a pequena dimensão do país e o seu grau de abertura, caracteriza-se por uma grande volatilidade; e iii) segundo as previsões da primavera de 2013 da Comissão, o Luxemburgo deverá alcançar o seu OMP já em 2013. Todos estes elementos apontam para a natureza não estrutural do desvio. Todavia, a grande volatilidade das receitas cobradas pelas administrações públicas do Luxemburgo, muito embora se tenha traduzido até à data num montante de receitas superior ao previsto, constitui um risco para a viabilidade das finanças públicas. A fim de melhor suprir estes riscos, a contenção da dívida e das despesas deveria ser consagrada no seu ordenamento jurídico. Além disso, impõe-se a designação de um organismo de supervisão específico e a definição das medidas a tomar em caso de incumprimento. A entrada em vigor, em 1 de janeiro de 2015, do regime de IVA supramencionado e as suas importantes repercussões negativas em termos da cobrança do imposto ilustram a importância, para o Luxemburgo, de adotar um quadro orçamental a médio prazo. Mais especificamente, tal apelaria para uma orientação orçamental particularmente prudente em 2014.
- (10) Atualmente, os impostos especiais de consumo representam menos de um terço das receitas fiscais, em parte devido ao nível moderado das taxas normal e reduzida de IVA. O Luxemburgo ocupa o primeiro lugar na UE em termos de número de categorias de bens ou de serviços que beneficiam de uma taxa de IVA reduzida. A existência de um grande setor financeiro, isento deste imposto, contribui igualmente para explicar o reduzido rácio IVA/PIB. De modo geral, o Luxemburgo dispõe da possibilidade de aumentar as suas receitas, alargando a aplicação da taxa de IVA normal. Além disso, o regime de tributação das sociedades no Luxemburgo caracteriza-se por uma grande distorção fiscal a favor do endividamento, o que contribui para um rácio de dívida privada/PIB elevado.
- (11) A reforma luxemburguesa do sistema de pensões, adotada em dezembro de 2012, só pode ser considerada como um primeiro passo na boa direção. Mesmo tendo em conta a maioria dos aspetos desta reforma, o Luxemburgo deve ainda aplicar medidas destinadas a reforçar a sustentabilidade a longo prazo, por forma a assegurar uma

melhoria duradoura do saldo primário equivalente a 8,6 pontos percentuais do PIB, no intuito de suprir o défice orçamental. Deste modo, o Luxemburgo precisa de ir mais longe em termos da reforma das pensões. A introdução de um limite máximo nos ajustamentos das pensões com base nos aumentos dos salários reais contribuiria para aumentar as reservas de pensões e vincular a idade legal de reforma à esperança de vida ajudaria a assegurar a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões. Além disso, as possibilidades de reforma antecipada devem ser reduzidas e cabe tornar mais atraente o trabalho para além do período mínimo exigido. Além disso, prevê-se que incidência dos cuidados de longa duração na sustentabilidade orçamental se traduza num aumento do hiato da sustentabilidade do Luxemburgo de 2,1 pontos percentuais. O aumento previsto tanto no número de idosos como no número de pessoas dependentes é elevado comparativamente à média da UE

- (12) A produtividade atual do Luxemburgo é bastante elevada. Todavia, a margem de manobra em termos de ganhos de produtividade está a diminuir. Por conseguinte, o aumento dos custos unitários do trabalho deve ser limitado, a fim de assegurar uma melhor correlação entre os salários e a produtividade. O Luxemburgo tomou medidas para moderar o crescimento salarial, mediante a modulação do sistema de indexação no período de 2012 a 2014. No entanto, trata-se apenas de uma reforma temporária, não garantindo a evolução dos salários ao longo do tempo em função da produtividade. A produtividade não é idêntica em todos os setores económicos, atingindo o nível de produtividade no setor financeiro quase o dobro da prevalente no resto da economia. Haverá um risco significativo para a competitividade do Luxemburgo a partir de 2015, quando o sistema de indexação automática passará a ser de novo aplicado normalmente. Devem assim ser tomadas medidas adicionais para reformar o sistema de fixação dos salários de modo mais permanente, a fim de evitar uma nova deterioração da competitividade no futuro.
- (13) A economia luxemburguesa encontra-se fortemente dependente do setor financeiro, que representa cerca de 30 % da totalidade do valor acrescentado total e 25 % das receitas fiscais obtidas. A fim de salvaguardar a futura competitividade do país, seria necessário desenvolver «nichos de competitividade» alternativos. Todavia, o sistema luxemburguês de investigação e inovação continua a ser muito deficiente e o Luxemburgo não está a enveredar pelo bom caminho para atingir o seu objetivo em matéria de I&D fixado para 2020. O desempenho do Luxemburgo no que se refere aos indicadores relativos à cooperação entre os organismos públicos de investigação e as empresas situa-se muito abaixo da média da UE, o que reflete a atual falta de articulação entre a I&D do setor privado e o sistema público de investigação. O Luxemburgo deve combater a evolução decrescente da sua intensidade de I&D, nomeadamente através da promoção da intensidade de I&D das empresas. A elaboração de uma estratégia de especialização inteligente, mais centrada, poderia vir a desempenhar um papel crucial na maximização do impacto económico do financiamento da investigação pública, ao assegurar, em especial, um efeito de alavancagem a nível dos investimentos privados. Essa abordagem centrada na consecução deste objetivo seria complementada por uma política horizontal abrangente, que colocaria a tónica no desenvolvimento e no crescimento de empresas inovadoras.
- (14) Persiste o desemprego dos jovens, que se mantém a níveis elevados (18 %) e depende, em grande medida, do nível de habilitações. Os jovens residentes enfrentam uma concorrência intensa em matéria de emprego por parte dos não residentes, que apresentam frequentemente um maior nível de competências. Apesar de o

Luxemburgo ter demonstrado um forte empenhamento em combater o desemprego dos jovens, é necessário redobrar esforços neste contexto. A fim de maximizar os resultados, as medidas tomadas devem inserir-se numa estratégia de reforma global, incluindo políticas de ativação reforçadas para combater a dependência face às prestações sociais. O controlo de desempenho das competências básicas dos jovens no âmbito do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) levado a cabo pelo Luxemburgo é relativamente fraco. São necessárias novas medidas para contrariar a evolução negativa registada desde 2006 nos domínios da leitura, da matemática e das ciências. Devem ser envidados maiores esforços para melhorar e centrar os recursos de educação consagrados aos estabelecimentos de ensino com alunos provenientes de grupos desfavorecidos, bem como para aumentar os recursos disponíveis para o apoio linguístico e aulas de apoio a crianças em idade escolar. Os desafios específicos enfrentados pelas pessoas oriundas da imigração no mercado do trabalho devem ser examinados em maior grau e abordados através de medidas específicas, nomeadamente no que se refere às competências linguísticas. Deve ser atribuída uma atenção particular ao ensino e à formação profissional neste contexto. Impõe-se tomar medidas complementares para melhorar o ensino infantil das crianças em idade pré-escolar e diminuir o abandono escolar precoce, em especial no que respeita à população migrante. A empregabilidade dos trabalhadores mais idosos deve ser melhorada, nomeadamente através da melhoria das competências.

- (15) O Luxemburgo comprometeu-se a reduzir as suas emissões de gases de estufa nos setores não abrangidos pelo RCLE em 20 % em 2020, comparativamente a 2005, mas prevê-se que não alcançará este objetivo por 27 pontos percentuais. O setor dos transportes foi responsável por 64 % das emissões não abrangidas pelo RCLE em 2010, constituindo um desafio crucial para o Luxemburgo. As medidas atualmente em vigor contribuirão apenas para assegurar aproximadamente um terço da redução das emissões de gases de estufa que se revela necessária para alcançar o referido o objetivo. Consequentemente, impõe-se uma intensificação significativa das medidas, nomeadamente mediante o aumento da tributação aplicável aos combustíveis, por forma a reduzir o diferencial fiscal com os países limítrofes. A reforma do imposto sobre os veículos deve ser igualmente acelerada. O Luxemburgo deve prosseguir a execução de projetos que favorecem a utilização dos transportes públicos, devendo neste contexto introduzir o pagamento de taxas pelo congestionamento nas vias rodoviárias, para além de promover melhores ligações em termos de transporte com as regiões limítrofes.
- (16) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica do Luxemburgo. Avaliou o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas. Tomou em consideração não só a sua importância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica do Luxemburgo, mas igualmente a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de consolidar a governação económica global da União, assegurando para o efeito a participação da UE no quadro das futuras decisões nacionais. As suas recomendações no contexto do Semestre Europeu refletem-se nas recomendações n.ºs 1 a 6 formuladas infra.
- (17) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade do Luxemburgo, sendo o seu parecer⁷ nomeadamente refletido na recomendação n.º 1 infra,

⁷ Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

(18) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão também realizou uma análise da política económica da área do euro no seu conjunto. Nesta base, o Conselho emitiu recomendações específicas dirigidas aos Estados-Membros cuja moeda seja o euro. O Luxemburgo deve igualmente velar pela plena aplicação atempada das referidas recomendações,

RECOMENDA que o Luxemburgo atue no período 2013-2014 no sentido de:

1. Preservar uma situação orçamental sólida e respeitar o objetivo orçamental de médio prazo, de molde a garantir a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, tendo em conta, nomeadamente, os passivos implícitos relacionados com o envelhecimento da população. Reforçar a governação orçamental mediante a adoção de um quadro orçamental a médio prazo, que englobe as administrações públicas e que inclua os limites máximos de despesas plurianuais, para além de instituir o controlo independente das regras orçamentais.
2. Tomar medidas para reduzir a distorção a favor do endividamento no domínio da tributação das sociedades e alargar a aplicação da taxa normal de IVA.
3. Travar as despesas relacionadas com o envelhecimento, melhorando a eficácia dos cuidados de longa duração, nomeadamente através de uma ênfase mais acentuada na prevenção, na reabilitação e na vida autónoma, reforçando a reforma do sistema de pensões recentemente adotada e tomando medidas adicionais para restringir a reforma antecipada e aumentar a idade efetiva de passagem à reforma, associando nomeadamente a idade legal de reforma à esperança de vida.
4. Para além do congelamento atual, adotar outras medidas estruturais, em consulta com os parceiros sociais e em conformidade com as práticas nacionais, no intuito de reformar o sistema de fixação dos salários, incluindo a indexação dos salários, a fim de melhorar a sua capacidade de resposta à evolução da produtividade e do quadro setorial, bem como das condições de mercado, e ainda para estimular a competitividade. Redobrar esforços para diversificar a estrutura da economia, promovendo o investimento privado na investigação, designadamente, através do desenvolvimento da cooperação entre os institutos públicos de investigação e as empresas.
5. Redobrar esforços para reduzir o emprego dos jovens através da melhoria da conceção e do acompanhamento das políticas ativas do mercado do trabalho. Reforçar o ensino geral e profissional, a fim de melhor equiparar as competências dos jovens à procura do mercado do trabalho, nomeadamente das pessoas oriundas da imigração. Tomar medidas firmes para aumentar a taxa de participação dos trabalhadores mais idosos, melhorando nomeadamente a sua empregabilidade através da aprendizagem ao longo da vida.
6. Intensificar as medidas para alcançar o objetivo de redução das emissões de gases de estufa não abrangidas pelo RCLE, nomeadamente, através do aumento da tributação dos produtos energéticos no domínio dos transportes.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*