



Bruxelas, 5.6.2019
COM(2019) 516 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas do Luxemburgo de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do Luxemburgo de 2019

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas do Luxemburgo de 2019 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do Luxemburgo de 2019

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 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) Em 21 de novembro de 2018, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2019 para a coordenação das políticas económicas. A referida análise tomou devidamente em conta o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, proclamado em 17 de novembro de 2017 pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 21 de novembro de 2018, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou também o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, não tendo identificado o Luxemburgo como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada. No mesmo dia, a Comissão adotou ainda uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro, que foi aprovada pelo Conselho Europeu em 21 de março de 2019. Em 9 de abril de 2019, o Conselho adotou a recomendação sobre a política económica da área do euro («recomendação para a área do euro»).

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

- (2) Enquanto Estado-Membro cuja moeda é o euro e tendo em conta a estreita interligação entre as economias da união económica e monetária, o Luxemburgo deverá garantir a implementação plena e atempada da recomendação para a área do euro, transposta nas recomendações (1) e (4) infra.
- (3) O relatório de 2019 relativo ao Luxemburgo² foi publicado em 27 de fevereiro de 2019. Nele se avaliavam os progressos realizados pelo Luxemburgo em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 13 de julho de 2018, o seguimento dado às recomendações adotadas em anos anteriores e os progressos alcançados na consecução dos seus objetivos nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020.
- (4) Em 30 de abril de 2019, o Luxemburgo apresentou o seu Programa Nacional de Reformas de 2019 e o seu Programa de Estabilidade de 2019. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (5) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEI») para o período 2014-2020. Nos termos do artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho³, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e aos programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a aplicação das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a essa disposição nas orientações sobre a aplicação das medidas destinadas a relacionar a eficácia dos FEEI com uma sólida governação económica⁴.
- (6) O Luxemburgo encontra-se atualmente sujeito à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2019, o Governo prevê uma diminuição do excedente nominal de 2,4 % do PIB em 2018 para 1,0 % do PIB em 2019, seguindo-se um aumento quase constante nos anos seguintes até atingir um excedente de 2,2 % do PIB em 2023. Com base no saldo estrutural recalculado⁵, o objetivo orçamental de médio prazo – que foi alterado de um défice estrutural de 0,5 % do PIB em 2019 para um excedente em termos estruturais, de 0,5 % do PIB em 2020 – é ultrapassado durante o período de programação. Segundo o Programa de Estabilidade de 2019, o rácio dívida pública/PIB deverá manter-se muito aquém do valor de referência de 60 % do PIB previsto no Tratado. O cenário macroeconómico subjacente a essas projeções orçamentais é favorável para todo o período abrangido pelo programa, exceto para o ano de 2023, em que é considerado plausível. Com base nas previsões da primavera de 2019 apresentadas pela Comissão, o saldo estrutural deverá registar um excedente de 0,9 % do PIB em 2019 e de 0,5 % do PIB em 2020, inferior, particularmente em 2020, ao previsto no Programa de Estabilidade para 2019, mas ainda acima ou em consonância com o objetivo orçamental de médio prazo.

² SWD(2019) 1015 final.

³ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Saldo corrigido de variações cíclicas, excluindo medidas pontuais e temporárias, recalculado pela Comissão segundo a metodologia comumente acordada.

Simultaneamente, a evolução da despesa deve ser acompanhada de perto, tanto a curto como a médio prazo, atendendo em especial aos eventuais riscos futuros para a solidez das receitas. De um modo geral, o Conselho entende que o Luxemburgo deverá cumprir as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento em 2019 e em 2020.

- (7) Apesar das recentes reformas, as despesas do Luxemburgo relacionadas com o envelhecimento demográfico (pensões, cuidados de saúde e cuidados continuados) deverão aumentar acentuadamente a longo prazo. Caso não sejam introduzidas alterações estratégicas no sistema atual, a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo pode vir a ser comprometida. Este risco existe apesar de o nível da dívida pública ser atualmente reduzido e de as reservas acumuladas pelo sistema de segurança social serem suficientes para assegurar a viabilidade do sistema até 2041. Embora, desde 2011, tenham sido dirigidas ao Luxemburgo várias recomendações sobre esta questão, os progressos registados até à data foram limitados. No seu relatório de 2018, o grupo de trabalho do Governo luxemburguês sobre pensões debateu várias formas de melhorar a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, incluindo o aumento gradual da taxa de contribuição ou o aumento da idade de reforma de modo a ter em conta o aumento da esperança de vida, e um maior recurso à reforma progressiva. Esse relatório preconiza uma estratégia multifacetada de reformas calibradas para garantir a sustentabilidade a longo prazo do sistema, minimizando simultaneamente os impactos para a economia e para os pensionistas. Os aumentos previstos das despesas ligadas ao envelhecimento demográfico ameaçam igualmente a sustentabilidade a longo prazo dos sistemas de cuidados de saúde e de cuidados continuados. Mais de três quartos das despesas com os cuidados continuados provêm de fontes públicas. A reforma de 2018 deverá assegurar a viabilidade financeira até 2030, prevendo um aumento gradual das contribuições dos trabalhadores para o sistema de saúde (de 1,4 % para 1,7 % da base salarial) a fim de manter os custos em consonância com a proporção de pessoas dependentes. Contudo, o impacto em termos de sustentabilidade orçamental a longo prazo ainda não é claro. Para apoiar a coesão social e as finanças públicas a longo prazo, as políticas demográficas devem ser harmonizadas com as políticas de educação e formação, adotando uma abordagem holística que tenha em conta os desafios e as oportunidades proporcionadas pelas alterações demográficas, bem como pela economia digital, dado o impacto esperado do envelhecimento demográfico na oferta de mão de obra num futuro próximo. Alguns setores sentiram recentemente escassez de mão de obra, o que pode entrar o aumento da produtividade e reduzir o potencial de crescimento a longo prazo.
- (8) Apesar do bom desempenho global do mercado laboral, a taxa de emprego estagnou e certos grupos têm enfrentado dificuldades particulares no mercado de trabalho. Mais concretamente, a taxa de emprego das pessoas mais velhas continua a ser particularmente baixa, sendo necessárias novas medidas para aumentar a sua participação no mercado laboral. Os regimes de reforma antecipada que encorajam os trabalhadores a deixar de trabalhar continuam a ser uma prática generalizada, representando as reformas antecipadas 57,5 % das novas pensões atribuídas em 2017. Em 2018, o governo revogou um dos regimes de pré-reforma que permitia a reforma aos 57 anos, mas os efeitos dessa reforma foram prejudicados pelo alívio das restrições impostas a outros regimes de pré-reforma. As baixas taxas de atividade dos trabalhadores mais velhos resultam também, em grande medida, dos desincentivos financeiros à atividade laboral decorrentes do sistema fiscal e de prestações sociais, que são comparativamente importantes para esta faixa etária. Para fomentar o emprego dos trabalhadores mais velhos, será necessário definir uma estratégia global que contemple medidas para incentivá-los a manterem-se no ativo por mais tempo.

Continua por adotar o «pacto relativo à idade», um projeto de lei apresentado ao Parlamento em abril de 2014 que visa incentivar as empresas com mais de 150 empregados a contratar e a manter os trabalhadores mais velhos através de medidas de gestão do fator idade.

- (9) Segundo o indicador das restrições ao comércio retalhista da Comissão Europeia⁶, embora o Luxemburgo continue empenhado em melhorar o enquadramento normativo do setor dos serviços prestados às empresas, os obstáculos normativos continuam a ser elevados em vários setores, nomeadamente os serviços jurídicos, de contabilidade, de arquitetura e de engenharia. O índice de restritividade do comércio de serviços intra-EEE da OCDE, publicado em dezembro de 2018, confirmou igualmente que o nível de restrições normativas do Luxemburgo em relação a outros Estados-Membros da UE é mais elevado do que a média do mercado único para estes setores.
- (10) O modelo económico do Luxemburgo caracteriza-se por um bom desempenho, compatível com a criação de emprego qualificado de uma forma sólida e sustentada. Esse desempenho assenta numa elevada produtividade, refletindo em grande medida os ganhos de eficiência decorrentes da participação nos mercados globais, em especial no setor financeiro. Nos últimos anos, contudo, o aumento da produtividade estagnou, dificultado pelo reduzido investimento das empresas na inovação e na integração digital. A estratégia do Luxemburgo para diversificar a sua economia, desenvolvendo setores com utilização intensiva de conhecimentos no âmbito da transição para uma economia dos dados, tem forte potencial para estimular o investimento de elevado valor acrescentado e o aumento da produtividade. Nesse contexto, o investimento público continua a ser elevado e centrado nesses setores, nomeadamente no forte setor das tecnologias da informação e da comunicação. Contudo, este grande investimento público não teve repercussões, nem deu qualquer contributo, para a promoção do investimento privado na inovação e na digitalização. Importa reforçar o investimento na investigação e na inovação, assim como na integração digital, em especial nas pequenas e médias empresas, a fim de aumentar a produtividade e diversificar a economia luxemburguesa. A criação de um enquadramento nacional coerente e integrado para as políticas de investigação e inovação e os instrumentos de apoio, incluindo a definição de prioridades com base numa avaliação sólida dos impactos económicos esperados, é fundamental para o Luxemburgo poder explorar todo o potencial do seu ecossistema de inovação.
- (11) Importa aumentar o investimento nas qualificações, nomeadamente no domínio das tecnologias da informação e da comunicação, na empregabilidade, na educação e formação, incluindo a adaptação dos programas de ensino às necessidades do mercado laboral. Importa ainda promover as transformações tecnológicas e digitais, a fim de aumentar a produtividade, o emprego e o potencial de crescimento do Luxemburgo a longo prazo, assim como promover a igualdade de oportunidades.
- (12) A poluição atmosférica e o congestionamento do tráfego nas horas de ponta continuam a constituir problemas graves no Luxemburgo, tanto do ponto de vista da competitividade como do ponto de vista ambiental. Além disso, as emissões de CO₂ provenientes dos transportes rodoviários contribuem para as alterações climáticas. Segundo as projeções nacionais de 2017 apresentadas à Comissão, prevê-se que, caso não sejam adotadas novas medidas, o Luxemburgo não conseguirá cumprir o seu objetivo de redução das emissões de gases com efeito de estufa para 2020 (3 pontos percentuais) nem o seu objetivo para 2030 (20 pontos percentuais). O número de

⁶ SWD(2016) 436 final

trabalhadores transfronteiriços, que representam atualmente cerca de 45 % da mão de obra do país, a baixa tributação dos combustíveis rodoviários e os elevados custos da habitação incentivam a utilização do automóvel, sendo um obstáculo à melhoria da qualidade do ar e do tráfego rodoviário. Simultaneamente, a utilização de combustíveis alternativos nos automóveis novos de passageiros vendidos no Luxemburgo aumentou nos últimos anos.

- (13) A insuficiência da oferta de habitação poderá prejudicar a atratividade do país. A forte procura de habitação continua a ser alimentada pelo crescimento demográfico, por condições de financiamento favoráveis e pela dimensão considerável da mão de obra transfronteiriça. A oferta e o investimento em habitação afiguram-se insuficientes, condicionados pela carência de terrenos e pela baixa densidade das construções, que resulta, em grande medida, da falta de incentivos para que os proprietários construam novas habitações ou as vendam. A oferta de habitação social também parece insuficiente, mostrando ser necessário um investimento considerável para atenuar as tensões crescentes no mercado habitacional.
- (14) A luta contra o planeamento fiscal agressivo é essencial para tornar os sistemas fiscais mais eficientes e justos, como foi reconhecido na recomendação sobre a área do euro de 2019. Os efeitos de repercussão, entre os Estados-Membros, decorrentes das estratégias de planeamento fiscal agressivo implementadas pelos contribuintes exigem uma ação coordenada das políticas nacionais para complementar a legislação da UE. Embora o Luxemburgo tenha adotado medidas contra as estratégias de planeamento fiscal agressivo, o elevado nível de pagamentos de dividendos, juros e *royalties*, em percentagem do PIB, sugere que as empresas tiram partido das regras fiscais vigentes no país para praticar um planeamento fiscal agressivo. A maioria do investimento direto estrangeiro é detida por «entidades de finalidade especial». A ausência de impostos com retenção na fonte sobre pagamentos de juros e *royalties* para o exterior (ou seja, efetuados pelos residentes da UE a residentes de países terceiros), bem como a isenção, em certas circunstâncias, de impostos com retenção na fonte sobre os pagamentos de dividendos, pode levar a que esses pagamentos não sejam de todo tributados, caso também não sejam sujeitos a imposto na jurisdição do beneficiário.
- (15) A programação dos fundos da UE para o período 2021-2027 poderá ajudar a colmatar algumas das lacunas identificadas nas recomendações, em especial nos domínios abrangidos pelo anexo D do relatório relativo ao país⁷, permitindo ao Luxemburgo utilizar da melhor forma esses fundos em relação aos setores identificados.
- (16) No contexto do Semestre Europeu de 2019, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica do Luxemburgo, publicada no relatório de 2019 relativo ao país. A Comissão analisou também o Programa de Estabilidade de 2019 e o Programa Nacional de Reformas de 2019 deste país, bem como o seguimento dado às recomendações que lhe foram dirigidas em anos anteriores. A Comissão teve em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica do Luxemburgo, mas também para a sua conformidade com as regras e orientações da União, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União mediante o contributo da União para as futuras decisões nacionais.
- (17) Tendo em consideração o que antecede, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade de 2019 e considera que é de prever que o país cumpra o Pacto de Estabilidade e Crescimento,

⁷ SWD(2019) 1015 final.

RECOMENDA que, em 2019 e 2020, o Luxemburgo tome medidas no sentido de:

1. Aumentar a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos, melhorando as suas oportunidades de emprego e a sua empregabilidade. Melhorar a sustentabilidade do sistema de pensões a longo prazo, nomeadamente continuando a limitar o recurso à reforma antecipada.
2. Reduzir os obstáculos à concorrência no setor dos serviços profissionais às empresas regulamentados.
3. Centrar a política económica relacionada com o investimento na promoção da digitalização e da inovação, estimulando o desenvolvimento das qualificações, a melhoria do transporte sustentável e o aumento da oferta de habitação, nomeadamente através do reforço dos incentivos e da eliminação dos obstáculos à construção.
4. Modificar as características do sistema fiscal suscetíveis de facilitar o planeamento fiscal agressivo, nomeadamente através dos pagamentos para o exterior.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*