



Bruxelas, 2.6.2014
COM(2014) 417 final

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2014 do Luxemburgo

e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2014 do Luxemburgo

{SWD(2014) 417 final}

Recomendação de

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

relativa ao Programa Nacional de Reformas para 2014 do Luxemburgo

e que formula um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade para 2014 do Luxemburgo

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

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

Tendo em conta o Regulamento (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,

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 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», que se baseia numa coordenação reforçada das políticas económicas e incidirá nos domínios fundamentais em que se impõem medidas para impulsionar o potencial da Europa em matéria de crescimento sustentável e competitividade.
- (2) Em 13 de julho de 2010, o Conselho adotou, com base nas propostas da Comissão, 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-Membros, documentos que, em conjunto, constituem as «orientações integradas». Os Estados-Membros foram convidados a ter em conta as orientações integradas nas respetivas políticas económica e de emprego.

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² COM(2014) 417 final.

³ P7_TA(2014)0128 e P7_TA(2014)0129.

- (3) Em 29 de junho de 2012, os Chefes de Estado e de Governo decidiram estabelecer um Pacto para o Crescimento e o Emprego, que proporciona um quadro coerente de ação a nível nacional, da UE e da área do euro, recorrendo a todos os instrumentos, alavancas e políticas possíveis. Decidiram as medidas a adotar ao nível dos Estados-Membros, manifestando, em especial, total empenhamento em cumprir os objetivos da Estratégia Europa 2020 e executar as recomendações específicas por país.
- (4) Em 9 de julho de 2013, o Conselho adotou uma recomendação sobre o Programa Nacional de Reformas do Luxemburgo para 2013 e formulou o seu parecer sobre o Programa de Estabilidade atualizado do Luxemburgo para 2012-2016. Em 15 de novembro de 2013, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 473/2013⁴, a Comissão apresentou o seu parecer sobre o projeto de plano orçamental do Luxemburgo para 2014⁵.
- (5) Em 13 de novembro de 2013, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento⁶, assinalando o início do Semestre Europeu de 2014 para a coordenação da política económica. Na mesma data, a Comissão adotou, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, o relatório sobre o mecanismo de alerta⁷, em que identificou o Luxemburgo como sendo um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.
- (6) Em 20 de dezembro de 2013, o Conselho Europeu subscreveu as prioridades destinadas a garantir a estabilidade financeira, a consolidação orçamental e a adoção de medidas de impulso do crescimento. Salientou a necessidade de prosseguir uma consolidação orçamental diferenciada e favorável ao crescimento, de restabelecer as condições normais de concessão de crédito à economia, de promover o crescimento e a competitividade, de combater o desemprego e as consequências sociais da crise e de modernizar a administração pública.
- (7) Em 5 de março de 2014, a Comissão publicou os resultados da sua apreciação aprofundada sobre o Luxemburgo⁸, nos termos do artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. A análise da Comissão leva-a a concluir que o Luxemburgo não regista desequilíbrios macroeconómicos na aceção do procedimento relativo aos desequilíbrios macroeconómicos. Concretamente, a análise do excedente da balança de transações correntes revela que este não resulta de uma debilidade da procura interna, mas sim do modelo de crescimento específico do Luxemburgo, fortemente assente nos serviços financeiros. Os riscos para a estabilidade financeira nacional decorrentes da presença de um grande setor financeiro são reais, mas estão relativamente contidos, na medida em que este é, ao mesmo tempo, diversificado e especializado. O elevado nível de endividamento no setor privado, nomeadamente entre as sociedades não financeiras, reflete essencialmente a presença de um grande número de empresas multinacionais que se servem das suas sucursais ou filiais no Luxemburgo para realizarem operações de financiamento intragrupo. Por último, a atual situação favorável das finanças públicas depende, em larga medida, da sustentabilidade do modelo de crescimento, baseado num setor financeiro dinâmico, e apresenta um elevado risco de sustentabilidade a longo prazo.

⁴ JO L 140 de 27.5.2013, p. 11.

⁵ C (2013) 8006 final.

⁶ COM(2013) 800 final.

⁷ COM(2013) 790 final.

⁸ SWD(2014) 84 final.

- (8) Em 28 de abril de 2014, o Luxemburgo apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2014 e, em 25 de abril de 2014, o seu Programa de Estabilidade para 2014. Para ter em conta as respetivas interligações, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (9) O objetivo da estratégia orçamental de médio prazo delineada no Programa de Estabilidade para 2014 é regressar ao objetivo de médio prazo em 2016, após um desvio significativo relativamente a este em 2015. O programa confirma o anterior objetivo de médio prazo de um excedente de 0,5 % do PIB, que reflete os requisitos do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Prevê-se que o excedente estrutural (recalculado) das administrações públicas diminua de 1,4 % do PIB em 2013 para 1,1 % em 2014, antes de se converter num défice de 0,1 % do PIB em 2015. Subsequentemente, prevê-se que se registem excedentes estruturais em crescimento gradual. Consequentemente, espera-se que o Luxemburgo mantenha o seu objetivo de médio prazo em 2014, mas que se desvie de forma significativa deste em 2015. De acordo com o programa, a taxa de crescimento das despesas públicas, líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas, estaria acima da taxa de referência a médio prazo do crescimento potencial do PIB em 2015. Globalmente, os objetivos do programa são parcialmente conformes com os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, apresentando um desvio, designadamente em 2015. Prevê-se que o rácio da dívida, que ascendeu a 23,1 % do PIB em 2013, nível claramente inferior ao valor de referência de 60 % do PIB, volte a diminuir durante o período de vigência do programa. O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais do programa e que foi elaborado por um organismo independente (STATEC) é ligeiramente otimista em relação a 2014 e 2015. O Governo prevê uma taxa de crescimento do PIB de 3,2 % em 2014 e 2015, ao passo que as previsões da primavera de 2014 dos serviços da Comissão apontam para 2,6 % e 2,7 %, respetivamente. Além disso, as autoridades não especificaram ainda cabalmente as medidas subjacentes à trajetória orçamental para o período de 2015-18. De acordo com as previsões da Comissão, que não têm em conta as medidas anunciadas mais recentemente, prevê-se que o excedente estrutural diminua para 0,6 % do PIB em 2014 e se converta num défice de 1,3 % do PIB em 2015. Estima-se que a taxa de crescimento das despesas públicas, líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas, se situe acima da taxa de referência a médio prazo do PIB potencial em 2015, ano em que se prevê um desvio significativo. Com base na sua avaliação do Programa de Estabilidade para 2014 e nas previsões da Comissão, em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, o Conselho é de opinião de que existem riscos para a realização dos objetivos do programa, que só estão parcialmente em sintonia com os requisitos da vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento, em especial a partir de 2015.
- (10) Em julho de 2013, o Governo apresentou ao Parlamento um projeto de lei sobre a transposição das disposições da Diretiva 85/2011/UE do Conselho que estabelece requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros e do Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança. Embora o projeto de lei devesse entrar em vigor em 1 de janeiro de 2014, a sua adoção sofreu um atraso decorrente da demissão do Governo em julho. De acordo com o projeto de lei, é introduzida uma nova lei sobre o programa de financiamento plurianual, que cobre o mesmo horizonte temporal da próxima atualização do Programa de Estabilidade. A lei sobre o programa de financiamento plurianual seria atualizada anualmente, numa base periódica, em conjunto com o orçamento anual e especificaria os planos

destinados a alcançar o objetivo orçamental de médio prazo ao nível das administrações públicas. O projeto de lei introduz limites máximos plurianuais na lei sobre o programa de financiamento plurianual que abrangeriam apenas o setor da administração central, embora não haja qualquer indicação das consequências caso os limites máximos sejam excedidos. O projeto de lei não prevê qualquer regra sobre as despesas nacionais que oriente a fixação de objetivos plurianuais de despesa. No entanto, contém disposições para a trajetória de ajustamento ao objetivo de médio prazo a respeitar. Em março de 2014, foi apresentado ao Parlamento um projeto de lei revisto que prevê, nomeadamente, a atribuição da função de controlo independente das regras orçamentais a uma instituição recém-criada – o «Conseil National des Finances Publiques».

- (11) Além disso, as receitas do IVA serão afetadas pelas novas regras sobre as receitas do IVA provenientes das atividades de comércio eletrónico. A partir de 2015, estas receitas serão transferidos do país em que o fornecedor se encontra estabelecido para o país de residência do cliente. O Governo anunciou que as taxas do IVA aumentarão 2 pontos percentuais, o que deverá compensar parcialmente a perda de receitas. Porém, atendendo ao recurso generalizado a taxas reduzidas e muito reduzidas, é possível obter receitas adicionais mediante o alargamento da aplicação da taxa normal, compensando assim, de uma forma mais ampla, as perdas supracitadas.
- (12) O montante bruto das despesas públicas com pensões, em percentagem do PIB no Luxemburgo, deverá aumentar, de acordo com os dados do relatório sobre o envelhecimento, apresentado pela Comissão em 2012, passando de 9,2 % para 18,6 % do PIB em 2060. Esta situação deve-se principalmente a despesas relacionadas com o envelhecimento da população, nomeadamente às pensões. A reforma do regime de pensões de 2012 tinha um âmbito limitado e não fazia face, de forma substancial, à ameaça que representa para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. O financiamento a curto prazo do regime de pensões é atualmente garantido por um baixo rácio de dependência dos idosos e assenta nas cotizações pagas pela população relativamente jovem de trabalhadores transfronteiriços. No futuro, prevê-se a inversão desta tendência e os custos das pensões, bem como dos cuidados prolongados, aumentarão provavelmente de forma substancial. A fim de garantir a viabilidade do regime de pensões, seria necessário um aumento substancial da taxa de contribuição após 2020, para além da moderação implícita da adaptação das pensões ao nível de vida. Isto implicaria um aumento significativo da carga fiscal sobre o trabalho, custeado pela futura população ativa e, conseqüentemente, uma perda da competitividade dos custos. Atendendo ao atual nível elevado da taxa de substituição, poderiam ter sido tomadas certas medidas distintas para assegurar uma repartição mais equitativa dos encargos pelas gerações. A introdução de um limite máximo para os ajustamentos das pensões com base nos aumentos dos salários reais permitiria aumentar as reservas para pensões. Além disso, o aumento da idade efetiva de reforma, atualmente situada nos 59 anos, através do seu ajustamento à evolução da esperança de vida, contribuiria para assegurar a sustentabilidade a longo prazo do regime de pensões. Acresce que as possibilidades de reforma antecipada deveriam ser reduzidas. Os incentivos financeiros ao prolongamento da vida ativa, conforme previstos na reforma do regime de pensões, podem contribuir para a sustentabilidade deste, mas a empregabilidade dos trabalhadores mais idosos deve ser ainda melhorada através do reforço do ensino profissional e da aprendizagem ao longo da vida. O Luxemburgo tem de reduzir a necessidade futura de cuidados

prolongados, bem como os respetivos custos, a fim de garantir a respetiva sustentabilidade. Os serviços de cuidados prolongados poderiam igualmente ser mais rentáveis através do reforço da coordenação entre os cuidados de saúde e a assistência social e a melhoria da prestação de serviços e do apoio às pessoas que dispensam cuidados a familiares.

- (13) O elevado excedente da balança de transações correntes do Luxemburgo é impulsionado pelos serviços financeiros e oculta um défice persistente e em aumento gradual da balança comercial de mercadorias, que decorre do lento crescimento das exportações. Embora esta tendência reflita a importância crescente do setor dos serviços na economia, deve-se igualmente a uma perda mais estrutural da competitividade dos custos. O recente aumento constante do custo unitário da mão de obra comprometeu a competitividade do tecido industrial luxemburguês. A modulação do mecanismo de indexação dos salários adotado pelo Governo em 2012 ficará concluída até ao final de 2014. Não obstante a possibilidade de explorar diferentes vias, é importante que os salários sejam mais estreitamente associados à produtividade através de uma reforma do sistema de indexação dos salários, que permita uma diferenciação setorial. A forte dependência do setor financeiro representa um risco estrutural para a economia luxemburguesa. Por conseguinte, o Luxemburgo deve colocar a tónica no desenvolvimento de empresas altamente especializadas, que constituem um trampolim para o crescimento impulsionado pela inovação. Embora a quadruplicação da intensidade de I&D do setor público desde 2000 reflita o propósito de criar capacidades de investigação neste setor, o Luxemburgo não está em vias de alcançar o seu objetivo de intensidade de I&D de 2,3-2,6 % do PIB em 2020, devido à forte diminuição na intensidade de I&D das empresas (de 1,53 % do PIB em 2000 para 1 % em 2012). O seu desempenho a nível dos indicadores de cooperação entre os institutos públicos de investigação e as empresas deve continuar a ser melhorado. Deve ser prosseguida a reforma iniciada em 2013 sobre o reforço dos polos de inovação.
- (14) Embora tenham sido adotadas diversas medidas, o desemprego juvenil continua a ser elevado, tendo atingido 17,4 % da população ativa em 2013, não obstante uma diminuição de 18 % em 2012. O desemprego depende fortemente do nível de instrução e é mais baixo entre as pessoas com níveis de instrução mais elevados. O sistema de ensino luxemburguês enfrenta uma série de desafios específicos, designadamente o multilinguismo e as competências específicas requeridas por um mercado do trabalho altamente especializado, com um grande setor financeiro. Os resultados do inquérito sobre as competências dos estudantes, realizado pela OCDE em 2012, confirmaram que são necessárias novas medidas para contrariar o desempenho relativamente fraco dos jovens a nível das competências de base, observado desde 2006. Neste contexto, devem ser prosseguidas as reformas do ensino primário e secundário. Acresce que a qualidade e a atratividade do ensino e da formação profissionais devem ser ainda melhoradas, de modo a oferecer ao mercado do trabalho uma mão de obra qualificada, nomeadamente oriunda da migração. A conceção do regime fiscal e de segurança social está na origem de um número muito elevado de círculos viciosos no mercado do trabalho, entre os mais altos da UE, para todos os níveis salariais e configurações familiares. Além disso, não obstante os recentes esforços de reforma, as políticas de ativação continuam a ser deficientes; a participação em políticas ativas do mercado do trabalho não é obrigatória em nenhum momento, durante o período de desemprego, e os participantes em políticas ativas do mercado do trabalho não têm qualquer obrigação de continuarem à procura de emprego.

- (15) O Luxemburgo comprometeu-se a reduzir em 20 % as suas emissões de gases com efeito de estufa nos setores não abrangidos pelo RCLE, em 2020, mas prevê-se que 23 pontos percentuais o separem deste objetivo. Além disso, as emissões de 2013 deverão ser 1 % superiores ao objetivo fixado para esse ano na decisão relativa à partilha de esforços. Cerca de 70 % das emissões relacionadas com os transportes estão ligadas às exportações de combustíveis, nomeadamente devido a taxas muito reduzidas dos impostos especiais sobre o consumo de combustíveis. O reconhecimento no segundo plano nacional de ação climática, adotado em maio de 2013, de que a exportação de combustíveis constitui um desafio fundamental representa um passo em frente. No entanto, são necessárias medidas mais específicas e de longo prazo para abordar esta questão. A fiscalidade ambiental representou 2,4 % do PIB em 2012, ao passo que em 2004 representava 3,1 %. Esta redução deve-se, designadamente, a receitas fiscais mais baixas no setor da energia, devido à ausência de indexação dos impostos sobre a energia. Os impostos sobre os transportes, excluindo combustíveis, representaram 0,2 % do PIB em 2012. Os impostos sobre o combustível utilizado para o transporte são elevados, ascendendo a 2,2 % do PIB, não obstante o tratamento fiscal preferencial do gasóleo, essencialmente devido ao «turismo das bombas de gasolina». Na medida em que a fiscalidade ambiental representa uma percentagem abaixo da média do total das receitas fiscais, a conceção dos impostos ambientais pode ser melhorada, nomeadamente aumentando a tributação dos produtos energéticos utilizados nos transportes.
- (16) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise global da política económica do Luxemburgo. Avaliou o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas. Tomou em consideração não só a importância destes para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica do Luxemburgo mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, atendendo à necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia mediante o contributo desta para as futuras decisões nacionais. As suas recomendações no contexto do Semestre Europeu refletem-se nas recomendações 1 a 5, abaixo.
- (17) À luz desta avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade do Luxemburgo, estando o seu parecer⁹ refletido, nomeadamente, na recomendação 1 abaixo.
- (18) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu igualmente a uma análise da política económica da área do euro no seu conjunto. Com base nesta análise, o Conselho formulou recomendações específicas destinadas aos Estados-Membros cuja moeda é o euro. O Luxemburgo deve igualmente assegurar a aplicação plena e em tempo útil destas recomendações,

RECOMENDA que, no período de 2014-2015, o Luxemburgo tome medidas no sentido de:

1. Preservar uma situação orçamental sólida em 2014; reforçar, de forma significativa, a estratégia orçamental em 2015, de modo a garantir a consecução do objetivo de médio prazo e continuar a respeitar esse objetivo posteriormente, a fim de proteger a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, tendo em conta, nomeadamente, os passivos implícitos relacionados com o envelhecimento. Reforçar a governação orçamental através de uma aceleração da adoção de um quadro orçamental de médio prazo que englobe as administrações públicas e inclua os

⁹ Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho.

limites máximos das despesas plurianuais, bem como da introdução do controlo independente das regras orçamentais. Continuar a alargar a base de tributação, designadamente em matéria de consumo.

2. A fim de garantir a sustentabilidade orçamental, reduzir as despesas relacionadas com o envelhecimento através de cuidados prolongados economicamente mais eficientes e prosseguir a reforma do regime de pensões de modo a aumentar a idade efetiva de reforma, nomeadamente limitando a reforma antecipada e associando a idade legal da reforma à esperança de vida. Redobrar esforços para aumentar a taxa de participação dos trabalhadores mais idosos, designadamente melhorando a sua empregabilidade através da aprendizagem ao longo da vida.
3. Acelerar a adoção de medidas estruturais, em consulta com os parceiros sociais e em conformidade com as práticas nacionais, a fim de reformar o sistema de indexação dos salários, com vista a melhorar a capacidade de resposta dos salários à evolução da produtividade, nomeadamente a nível setorial. Prosseguir a diversificação da estrutura da economia, designadamente através da promoção do investimento privado na investigação e do desenvolvimento continuado da cooperação entre os institutos públicos de investigação e as empresas.
4. Prosseguir os esforços de redução do desemprego juvenil entre candidatos a emprego pouco qualificados e oriundos da migração através de uma estratégia coerente, nomeadamente mediante uma melhor conceção e acompanhamento das políticas ativas do mercado do trabalho, a correção das inadequações de competências e a redução dos desincentivos financeiros ao trabalho. Para o efeito, acelerar a aplicação da reforma do ensino geral e do ensino e da formação profissionais de molde a adequar melhor as competências dos jovens à procura de mão de obra.
5. Desenvolver um quadro global e tomar medidas concretas para cumprir o objetivo de 2020 de redução das emissões de gases com efeito de estufa provenientes de atividades não abrangidas pelo RCLE, nomeadamente mediante a tributação dos produtos energéticos utilizados nos transportes.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*