



Bruxelas, 13 de junho de 2016
(OR. en)

9216/16

ECOFIN 458
UEM 205
SOC 322
EMPL 219
COMPET 292
ENV 338
EDUC 193
RECH 185
ENER 201
JAI 449

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9133/16 ECOFIN 424 UEM 174 SOC 288 EMPL 184 COMPET 261 ENV 305 EDUC 161 RECH 153 ENER 166 JAI 411 - COM(2016) 336 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas do Luxemburgo para 2016 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do Luxemburgo para 2016

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, revisto e aprovado por vários comités do Conselho, com base na proposta da Comissão COM(2016) 336 final.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

relativa ao Programa Nacional de Reformas do Luxemburgo para 2016 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do Luxemburgo para 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 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,

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

Considerando o seguinte:

- (1) Em 26 de novembro de 2015, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2016 para a coordenação das políticas económicas. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu em 17 e 18 de março de 2016. Em 26 de novembro de 2015, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho², a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que não identificou o Luxemburgo como um dos Estados-Membros que seriam objeto de uma apreciação aprofundada. No mesmo dia, a Comissão adotou uma recomendação de recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro. Essa recomendação foi aprovada pelo Conselho Europeu de 18 e 19 de fevereiro de 2016 e adotada pelo Conselho em 8 de março de 2016³. Enquanto país 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 execução plena e atempada da recomendação.
- (2) O relatório relativo ao Luxemburgo foi publicado em 26 de fevereiro de 2016. Nele se avaliaram os progressos realizados pelo Luxemburgo para dar resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 14 de julho de 2015 e para cumprir as metas nacionais da Estratégia Europa 2020.
- (3) Em 29 de abril de 2016, o Luxemburgo apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2016 e o seu Programa de Estabilidade para 2016. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.

² 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).

³ JO C 96 de 11.3.2016, p. 1.

- (4) As recomendações específicas por país relevantes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período de 2014-2020. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho⁴, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona fazer uso dessa disposição nas orientações relativas à aplicação das medidas destinadas a ligar a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica.
- (5) O Luxemburgo encontra-se atualmente na vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Estabilidade para 2016, o Governo prevê atingir uma situação de equilíbrio orçamental em 2017 e, seguidamente, pequenos excedentes, até atingir 0,4% do PIB em 2020. O objetivo orçamental de médio prazo continuará a ser respeitado ao longo de todo o período de programação. No entanto, no seu Programa de Estabilidade, o Luxemburgo anuncia que o objetivo orçamental de médio prazo passará de um excedente estrutural de 0,5% do PIB até 2016 para um défice estrutural de 0,5% do PIB a partir de 2017. De acordo com o Programa de Estabilidade, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar gradualmente para 23,5% do PIB em 2020. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é plausível, com exceção dos anos de 2017 e 2018, em que é favorável. Com base nas previsões da Comissão da primavera de 2016, o excedente estrutural deverá diminuir para 1,4% do PIB em 2016 e para 0,3% do PIB em 2017, ficando assim acima do objetivo orçamental de médio prazo. Os eventuais desvios futuros serão apreciados em função da obrigação de manter o saldo estrutural ao nível do objetivo orçamental de médio prazo, tendo em conta a necessidade de assegurar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas, nomeadamente no domínio das pensões. Com base na sua avaliação do Programa de Estabilidade e tendo em conta as previsões da Comissão da primavera de 2016, o Conselho entende que se prevê que o Luxemburgo cumpra as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

⁴ 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).

- (6) As autoridades luxemburguesas anunciaram as principais linhas de uma reforma fiscal abrangente, que deverá entrar em vigor em 2017. A reforma prevê alterações, principalmente, na área da fiscalidade direta, tanto das pessoas singulares como das pessoas coletivas. Visa uma redução gradual da taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (com o objetivo de reforçar a competitividade) e uma maior progressividade do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (com o objetivo de aumentar a equidade). Ao mesmo tempo, o aumento de certas despesas fiscais, em especial no que se refere à habitação, é suscetível de reduzir a base tributável. Alguns desenvolvimentos internacionais poderão também afetar a estrutura do sistema fiscal do Luxemburgo e realçar a fragilidade de, pelo menos, uma parte das receitas fiscais. Para assegurar a sua previsibilidade, há ainda margem para um maior alargamento da base tributável, em especial revendo o nível de tributação dos imóveis para habitação, atualmente bastante reduzido, e recorrendo em maior grau a fontes alternativas, nomeadamente à fiscalidade ambiental. A este respeito, a revogação do regime fiscal preferencial para a propriedade intelectual permite um certo alargamento da base tributável do imposto sobre as sociedades. A adoção e execução das reformas fiscais continuarão a ser acompanhadas de perto no âmbito do Semestre Europeu.
- (7) As autoridades luxemburguesas têm procurado diversificar a economia, reconhecendo os riscos associados à forte dependência do setor financeiro. Dado o elevado nível dos custos da mão de obra no país, as atividades com maior valor acrescentado têm potencial para desbloquear fontes de crescimento alternativas. O êxito da diversificação da economia do Luxemburgo depende assim, em larga medida, dos setores que são menos sensíveis aos níveis do custo da mão de obra. Esses setores baseiam-se, em geral, na investigação e inovação, com uma tendencial utilização intensiva de tecnologia e conhecimentos. Uma maior expansão do setor dos serviços não financeiros, já florescente, também poderá ajudar a diversificar a economia. A redução ou eliminação dos entraves existentes ao investimento e à inovação, que limitam o desenvolvimento económico, permitirá libertar o potencial de inovação e contribuir para a diversificação. Enquanto o investimento público está acima da média da área do euro, o investimento privado está em situação inversa. A manutenção de um nível elevado de investimento é essencial para manter as perspetivas de crescimento. A análise contida no relatório relativo ao país revela que o Luxemburgo é o país com a regulamentação mais restritiva na União em matéria de serviços às empresas e de estabelecimento no setor do comércio de retalho. As principais restrições dizem respeito aos requisitos relativos à participação acionista, aos direitos de voto e às limitações multidisciplinares no setor dos serviços às empresas, bem como requisitos operacionais e de estabelecimento no setor do comércio de retalho.

- (8) O aumento contínuo dos preços da habitação verificado nas últimas décadas, juntamente com projeções de forte crescimento demográfico e de dinâmica de criação de emprego nos próximos anos, poderá tornar-se um obstáculo ao aumento previsto da população e da mão de obra. Esta perspetiva é tanto mais provável quanto maior for a dependência da economia da participação de trabalhadores altamente qualificados dos países vizinhos, que representam cerca de um terço do emprego total. O dinamismo dos preços do imobiliário residencial é consequência do desfasamento existente entre oferta e procura, em especial a falta de habitação a preços acessíveis. A insuficiente disponibilidade de terrenos para construção nova e o desempenho administrativo subótimo no que diz respeito aos procedimentos de concessão de licenças de construção entravam a flexibilidade da oferta de habitação. Uma parte importante das subvenções fiscais disponíveis no quadro das atuais políticas é igualmente suscetível de se refletir nos preços do imobiliário, tendo em conta a rigidez da oferta de habitação. Poderão também ser intensificados os esforços de disponibilização de habitação social a preços acessíveis. O atual mercado da habitação não só dissuade as famílias de estabelecerem a sua residência no Luxemburgo, como também agrava o problema do congestionamento do tráfego e da poluição. As novas projeções demográficas contidas no relatório de 2015 sobre o envelhecimento demográfico têm também por efeito aumentar a pressão para eliminar os obstáculos ao investimento nos domínios dos transportes e da habitação e deverão refletir-se nos próximos quatro planos setoriais para a habitação, os transportes, as zonas de atividade económica e os espaços verdes.
- (9) O êxito da diversificação económica pode ser limitado pelo facto de a evolução salarial em alguns setores poder não estar em sintonia com a evolução da produtividade. Isto limita ainda mais os setores que podem ser visados, principalmente os setores com elevado valor acrescentado. Ao longo da última década, os custos unitários do trabalho no Luxemburgo aumentaram mais rapidamente do que na maioria dos Estados-Membros da área do euro. A indexação automática dos salários a nível de toda a economia contribui para limitar a variabilidade salarial entre setores e pode travar a tomada em consideração dos diferenciais de produtividade do trabalho. Contudo, a persistência de uma baixa inflação adiou a ativação do ajustamento salarial automático e contribuiu para uma evolução salarial moderada. Paralelamente à fraca evolução salarial e ao aumento da produção, diminuíram as perdas de competitividade em termos de custos. Neste contexto, justifica-se o acompanhamento da evolução salarial.

- (10) Os passivos relacionados com o envelhecimento da população continuam a representar um risco a longo prazo, em especial no que se refere aos custos das pensões. O Luxemburgo realizou escassos progressos na limitação da reforma antecipada a fim de colmatar o fosso entre a idade legal e a idade efetiva da reforma. Em julho de 2015, foi apresentado ao Parlamento um projeto de lei que altera os regimes de reforma antecipada. No entanto, embora seja abolido um regime, serão parcialmente simplificadas as condições de acessibilidade a outros regimes de pré-reforma. Foi adotada em julho de 2015 uma lei sobre a reclassificação de trabalhadores com deficiência, aplicada desde 1 de janeiro de 2016. Esta lei aumentou as possibilidades de os trabalhadores com deficiência permanecerem no mercado de trabalho, implicando, por conseguinte, uma redução do número de pessoas que entram num regime de reforma antecipada. As reformas antecipadas continuam a ser comuns e são limitados os incentivos ao prolongamento da vida ativa. Ainda não existe uma estratégia política completa em matéria de idade destinada a prolongar a atividade profissional dos trabalhadores mais idosos e criar incentivos e proporcionar competências para voltarem a trabalhar. O "Pacto relativo à idade", destinado a promover a manutenção dos trabalhadores mais idosos nas empresas com mais de 150 empregados, está ainda a ser debatido no Parlamento.
- (11) De acordo com a reforma do sistema de pensões de 2012, deverá ser efetuado de cinco em cinco anos um exercício de acompanhamento e avaliação da sustentabilidade do sistema de pensões após a adoção da reforma. O Governo confirmou a sua intenção de antecipar a avaliação para 2016, em vez de 2017 como inicialmente previsto, e criou um grupo de trabalho sobre pensões encarregado dessa avaliação. Não se registaram quaisquer progressos na ligação da idade legal da reforma à esperança de vida, tal como recomendado anteriormente pelo Conselho. O Luxemburgo destaca-se por ser o único Estado-Membro onde não foi previsto nenhum aumento da idade legal da reforma e da reforma antecipada para o período compreendido entre 2013 e 2060. No relatório de 2015 sobre o envelhecimento demográfico, o aumento projetado das despesas ligadas ao envelhecimento demográfico é revisto em baixa, mas a revisão deve-se quase exclusivamente às projeções demográficas mais favoráveis, num contexto em que não foram adotadas novas reformas. Mesmo após a revisão, o aumento previsto das despesas com pensões continua a ser o mais elevado da União. Além disso, o Luxemburgo enfrenta riscos associados ao aumento previsto das despesas com cuidados continuados, das mais elevadas de todos os Estados-Membros em percentagem do PIB. Por sua vez, esta situação parece ficar a dever-se à projeção do maior aumento da percentagem de população dependente na União até 2060. Foram realizados trabalhos preparatórios de uma reforma destinada a garantir a sustentabilidade a longo prazo do seguro de cuidados continuados.

- (12) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica do Luxemburgo, que publicou no relatório de 2016 relativo ao país. A Comissão avaliou igualmente o Programa de Estabilidade e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas ao Luxemburgo em anos anteriores. Tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade da política orçamental e socioeconómica do Luxemburgo, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da UE mediante um contributo à escala da UE para futuras decisões a nível nacional. As recomendações formuladas no contexto do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 e 2 infra.
- (13) À luz dessa avaliação, o Conselho analisou o Programa de Estabilidade do Luxemburgo e entende⁵ que se prevê que o país cumpra o Pacto de Estabilidade e Crescimento,

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

RECOMENDA que, em 2016 e 2017, o Luxemburgo tome medidas no sentido de:

1. Assegurar a sustentabilidade a longo prazo do regime público de pensões, aumentando a idade efetiva da reforma, limitando a reforma antecipada e aumentando os incentivos ao prolongamento da vida ativa, e ainda adaptando a idade legal da reforma à evolução da esperança de vida.
2. Eliminar os obstáculos ao investimento e à inovação que limitam o desenvolvimento económico no setor dos serviços às empresas. Eliminar os estrangulamentos que impedem o investimento no mercado da habitação.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*
