



Bruxelas, 13 de junho de 2022
(OR. fr, en)

9763/22

ECOFIN 552
UEM 156
SOC 347
EMPL 229
COMPET 450
ENV 551
EDUC 220
RECH 343
ENER 259
JAI 814
GENDER 92
ANTIDISCRIM 72
JEUN 103
SAN 348

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9416/22 - COM(2022) 618 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 do Luxemburgo e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade de 2022 do Luxemburgo

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, baseado na proposta COM(2022) 618 final da Comissão, conforme revisto e aprovado por vários comités do Conselho.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

relativa ao Programa Nacional de Reformas do Luxemburgo para 2022 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do Luxemburgo para 2022

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 JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

- (1) O Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho², que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência presta apoio financeiro à realização de reformas e investimentos, correspondendo a um estímulo orçamental financiado pela União. Contribui para a recuperação económica e para a realização de reformas e investimentos sustentáveis e favoráveis ao crescimento, em especial para promover as transições ecológica e digital, ao mesmo tempo que reforça a resiliência e o crescimento potencial das economias dos Estados-Membros. Contribui igualmente para reforçar a sustentabilidade das finanças públicas e estimular o crescimento e a criação de emprego a médio e longo prazo. A contribuição financeira máxima por Estado-Membro ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência será atualizada em junho de 2022, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2021/241.

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).

- (2) Em 24 de novembro de 2021, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento Sustentável, que marca o início do Semestre Europeu de 2022 para a coordenação das políticas económicas. Teve devidamente em conta o Compromisso Social do Porto, assinado em 7 de maio de 2021, no sentido de continuar a aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais proclamado pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão em 17 de novembro de 2017. Em 25 de março de 2022, o Conselho Europeu aprovou as prioridades da Análise Anual do Crescimento Sustentável 2022. Em 24 de novembro de 2021, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho³, a Comissão adotou igualmente o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, em que não identificou o Luxemburgo como um dos Estados-Membros em relação aos quais seria necessária uma apreciação aprofundada. Na mesma data, a Comissão adotou também uma recomendação com vista à adoção de uma recomendação do Conselho sobre a política económica da área do euro e uma proposta de Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2022, 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 euro⁴ ("Recomendação de 2022 sobre a área do euro") em 5 de abril de 2022 e o Relatório Conjunto sobre o Emprego em 14 de março de 2022.

³ 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).

⁴ Recomendação do Conselho, de 5 de abril de 2022, sobre a política económica da área do euro (JO C 153 de 7.4.2022, p. 1).

- (3) A invasão da Ucrânia pela Rússia, a seguir à pandemia mundial, alterou significativamente o contexto geopolítico e económico. O impacto da invasão nas economias dos Estados-Membros traduziu-se, nomeadamente, no aumento dos preços da energia, dos produtos alimentares e das matérias-primas, e numa revisão em baixa das perspetivas de crescimento. Os preços mais elevados da energia pesam particularmente sobre os agregados familiares mais vulneráveis que se encontram em situação ou em risco de pobreza energética, bem como sobre as empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia. A União assiste também a um afluxo sem precedentes de pessoas que fogem da Ucrânia. Os efeitos económicos decorrentes da guerra de agressão da Rússia afetaram os Estados-Membros de forma assimétrica. Neste contexto, em 4 de março de 2022, a Diretiva 2001/55/CE do Conselho⁵ foi acionada pela primeira vez, por meio da Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho⁶, concedendo às pessoas deslocadas da Ucrânia o direito a permanecer legalmente na União, bem como o acesso à educação e à formação, ao mercado de trabalho, aos cuidados de saúde, a alojamento e à proteção social.

⁵ Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (JO L 212 de 7.8.2001, p. 12).

⁶ Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária (JO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

- (4) Tendo em conta a rápida evolução da situação económica e geopolítica, o Semestre Europeu retoma a sua coordenação alargada das políticas económicas e de emprego em 2022, ao mesmo tempo que se desenvolve em consonância com os requisitos de execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, tal como delineado na Análise Anual do Crescimento Sustentável 2022. A execução dos planos de recuperação e resiliência adotados é essencial para a realização das prioridades políticas no âmbito do Semestre Europeu, uma vez que os planos abordam todos ou pelo menos um subconjunto significativo das recomendações específicas por país pertinentes formuladas nos ciclos do Semestre Europeu de 2019 e 2020. As recomendações específicas por país de 2019 e 2020 mantêm também a sua relevância para os planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados em conformidade com os artigos 14.º, 18.º e 21.º do Regulamento (UE) 2021/241, a par de quaisquer outras recomendações específicas por país emitidas até à data de apresentação de tais planos de recuperação e resiliência revistos, atualizados ou alterados.
- (5) A cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento está em vigor desde março de 2020. Na sua Comunicação de 3 de março de 2021, intitulada "Um ano após o início do surto de COVID-19: resposta em termos de política orçamental", a Comissão indicou que a decisão sobre a desativação ou a continuação da aplicação da cláusula de derrogação de âmbito geral deverá ser tomada no quadro de uma avaliação global do estado da economia, sendo o nível da atividade económica na União ou na área do euro, quando comparado com os níveis anteriores à crise (final de 2019), um critério quantitativo fundamental. O aumento da incerteza e o forte risco de revisão em baixa das perspetivas económicas no contexto da guerra na Europa, de aumentos sem precedentes dos preços da energia e de perturbações continuadas nas cadeias de abastecimento justificam a prorrogação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento até 2023.

- (6) De acordo com a abordagem adotada na Recomendação do Conselho de 18 de junho de 2021⁷, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do Luxemburgo para 2021, a melhor medida da orientação orçamental global é atualmente a variação da despesa primária (líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19, mas incluindo as despesas financiadas por apoio não reembolsável (subvenções) do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União), em relação ao crescimento potencial a médio prazo⁸. Transcendendo a orientação orçamental global, a fim de avaliar se a política orçamental nacional é prudente e se a sua composição é conducente a uma recuperação sustentável e consentânea com a dupla transição ecológica e digital, convém igualmente prestar atenção à evolução das despesas correntes primárias (líquidas de medidas discricionárias em matéria de receitas e excluindo as medidas de emergência temporárias relacionadas com a crise da COVID-19) e dos investimentos financiados a nível nacional⁹.

⁷ Recomendação do Conselho de 18 de junho de 2021, que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do Luxemburgo para 2021 (JO C 304 de 29.7.2021, p. 73).

⁸ As estimativas da orientação orçamental e das respetivas componentes contidas na presente recomendação são da responsabilidade da Comissão, que se baseou nos pressupostos subjacentes às suas previsões da primavera de 2022. As estimativas da Comissão quanto ao crescimento potencial a médio prazo não incluem o impacto positivo das reformas que integram o plano de recuperação e resiliência e que podem estimular o crescimento potencial.

⁹ Não financiados por subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência ou de outros fundos da União.

- (7) Em 2 de março de 2022, a Comissão adotou uma Comunicação que estabelece orientações gerais para a política orçamental em 2023 ("orientações orçamentais"), com o objetivo de apoiar a preparação dos programas de estabilidade e convergência dos Estados-Membros, reforçando assim a coordenação das políticas. A Comissão indicou que, com base nas perspetivas macroeconómicas das previsões do inverno de 2022, se afigura adequado passar em 2023 de uma orientação orçamental de apoio à economia em termos agregados no período 2020-2022 para uma orientação orçamental sensivelmente neutra, também em termos agregados, mantendo a prontidão para reagir à evolução da situação económica. A Comissão anunciou que as recomendações orçamentais para 2023 deverão continuar a estabelecer uma diferenciação entre os Estados-Membros e ter em conta as eventuais repercussões transnacionais. A Comissão convidou os Estados-Membros a refletirem as orientações nos respetivos programas de estabilidade e convergência. A Comissão comprometeu-se a acompanhar de perto a evolução económica e a ajustar as suas orientações políticas conforme necessário e, o mais tardar, no seu pacote da primavera do Semestre Europeu, no final de maio de 2022.
- (8) No que respeita às orientações orçamentais, as recomendações orçamentais para 2023 têm em conta a deterioração das perspetivas económicas, a maior incerteza e os novos riscos de revisão em baixa, bem como a inflação mais elevada em comparação com as previsões da Comissão do inverno de 2022. Face a estas considerações, a resposta orçamental terá de aumentar o investimento público nas transições ecológica e digital e na segurança energética e manter o poder de compra dos agregados familiares mais vulneráveis, a fim de atenuar o impacto do aumento dos preços da energia e ajudar a limitar as pressões inflacionistas devidas a efeitos secundários, através de medidas específicas e temporárias. A política orçamental terá de continuar a ser adaptável às circunstâncias em rápida evolução, nomeadamente aos desafios decorrentes da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia no que diz respeito à defesa e segurança, e terá de ser diferenciada de Estado-Membro para Estado-Membro em função da sua situação orçamental e económica, nomeadamente no que respeita à sua exposição à crise e ao afluxo de pessoas deslocadas da Ucrânia.

- (9) 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 Luxemburgo¹⁰. 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 declare 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 anteriores.
- (10) Em 29 de abril de 2022, o Luxemburgo apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2022 e o seu Programa de Estabilidade para 2022, cumprindo assim o prazo estabelecido no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1466/97. A fim de atender às interligações entre os dois programas, estes foram avaliados em conjunto. Em conformidade com o artigo 27.º do Regulamento (UE) 2021/241, o Programa Nacional de Reformas para 2022 reflete igualmente os relatórios semestrais apresentados pelo Luxemburgo sobre os progressos realizados na execução do seu plano de recuperação e resiliência.

¹⁰ ST 10155/2021.

- (11) Em 23 de maio de 2022, a Comissão publicou o relatório específico de 2022 relativo ao Luxemburgo. Nesse relatório avaliou os progressos realizados pelo Luxemburgo em resposta às recomendações específicas por país pertinentes adotadas pelo Conselho em 2019, 2020 e 2021 e fez o balanço da execução, pelo Luxemburgo, do seu plano de recuperação e resiliência, com base na grelha de avaliação da recuperação e resiliência. Partindo desta análise, o relatório por país 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, incluindo os decorrentes da invasão da Ucrânia pela Rússia. Avaliou igualmente os progressos realizados pelo Luxemburgo na aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e na consecução das grandes metas da União em matéria de emprego, competências e redução da pobreza, bem como na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.
- (12) Na sua Recomendação de 20 de julho de 2020¹¹, o Conselho recomendou que o Luxemburgo tomasse em 2020 e 2021, em consonância com a cláusula de derrogação de âmbito geral, todas as medidas necessárias para combater eficazmente a pandemia de COVID-19, sustentar a economia e apoiar a recuperação subsequente. Recomendou ainda que, quando as condições económicas o permitissem, o Luxemburgo prosseguisse políticas orçamentais destinadas a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo e a garantir a sustentabilidade da dívida pública, reforçando simultaneamente o investimento. Em 2021, de acordo com os dados validados pelo Eurostat, o saldo das administrações públicas do Luxemburgo melhorou, passando de um défice de 3,4 % do PIB em 2020 para um excedente de 0,9 % em 2021. A resposta de política orçamental do Luxemburgo apoiou a recuperação económica em 2021, ao passo que as medidas temporárias de emergência diminuíram de 2,4 % do PIB em 2020 para 0,7 %. As medidas tomadas pelo Luxemburgo em 2021 foram conformes com a Recomendação do Conselho de 20 de julho de 2020. As medidas orçamentais discricionárias adotadas pelo Governo em 2020 e 2021 foram temporárias ou acompanhadas de medidas compensatórias. De acordo com os dados validados pelo Eurostat, a dívida das administrações públicas caiu de 24,8 % do PIB em 2020 para 24,4 % do PIB em 2021.

¹¹ Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao Programa Nacional de Reformas do Luxemburgo para 2020 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Estabilidade do Luxemburgo para 2020 (JO C 282 de 26.8.2020, p. 101).

(13) O cenário macroeconómico subjacente às projeções orçamentais é prudente em 2022 e realista a partir desse ano. O Programa de Estabilidade para 2022 projeta um crescimento do PIB real de 1,4 % em 2022 e de 2,9 % em 2023. Em comparação, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um crescimento do PIB real de 2,2 % em 2022 e 2,7 % em 2023. A diferença de 0,8 pontos percentuais em 2022 deve-se principalmente a maiores expectativas de investimentos e a um contributo positivo das exportações líquidas para o crescimento do PIB real nas previsões da Comissão da primavera de 2022. No seu Programa de Estabilidade para 2022, o Governo prevê que o saldo nominal diminua, com um défice de 0,7 % do PIB em 2022 e de 0,4 % em 2023. A diminuição em 2022 reflete principalmente o aumento das despesas com remunerações dos empregados, investimentos e prestações sociais, ao passo que, do lado da receita, os impostos correntes sobre o rendimento e o património deverão diminuir. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2022, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar para 25,4 % em 2022 e para 25,8 % em 2023. Com base nas medidas políticas já conhecidas à data de finalização das previsões, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um défice das administrações públicas de 0,1 % do PIB em 2022 e para um excedente de 0,1 % em 2023. As previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para um rácio dívida pública/PIB mais baixo, de 24,7 % em 2022 e 25,1 % em 2023. De acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2022, o crescimento do produto potencial a médio prazo (média de 10 anos) é estimado em 2,6 %. Essa estimativa não inclui, contudo, o impacto das reformas que integram o plano de recuperação e resiliência e que podem aumentar o crescimento potencial do Luxemburgo.

- (14) Em 2022, o Governo suprimiu progressivamente a maior parte das medidas tomadas em resposta à crise da COVID-19, pelo que se prevê que as medidas temporárias de emergência diminuam de 0,7 % do PIB em 2021 para 0,1 % em 2022. O défice das administrações públicas é afetado pelas medidas adotadas para contrariar o impacto económico e social do aumento dos preços da energia, que nas previsões da Comissão da primavera de 2022 têm um custo estimado de 0,8 % do PIB em 2022 e de 0,2 % do PIB em 2023¹². Essas medidas consistem principalmente num crédito fiscal para a energia, em transferências sociais para os agregados familiares com baixos rendimentos, em cortes nos impostos indiretos sobre o consumo de energia e em subsídios à produção. Ao mesmo tempo, foi alcançado um acordo com os parceiros sociais destinado a adiar o acionamento previsto do mecanismo de indexação à inflação do verão de 2022 para o mês de abril de 2023, e de qualquer parcela subsequente pelo menos até abril de 2024. Essas medidas foram anunciadas como sendo, na sua maioria, temporárias. Se, contudo, os preços da energia permanecerem elevados em 2023, algumas dessas medidas poderão ser prorrogadas. Algumas dessas medidas, em especial o corte transversal nos impostos especiais sobre o consumo de combustível em 2022, não têm carácter específico. O défice das administrações públicas é igualmente afetado pelos custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia, os quais, segundo as previsões da Comissão da primavera de 2022, representam 0,1 % e 0,2% do PIB em 2022 e em 2023, respetivamente¹³.

¹² Os valores representam o nível dos custos orçamentais anuais das medidas tomadas desde o outono de 2021, incluindo as receitas e despesas correntes, bem como, quando for o caso, as medidas ligadas às despesas de capital.

¹³ Prevê-se que o número total de pessoas deslocadas da Ucrânia para a União aumente gradualmente e atinja 6 milhões até ao final de 2022, sendo a sua distribuição geográfica estimada com base na dimensão da diáspora existente, na dimensão relativa da população do Estado-Membro de acolhimento e na distribuição efetiva na União das pessoas deslocadas da Ucrânia a partir de março de 2022. No que respeita aos custos orçamentais *per capita*, as estimativas baseiam-se no modelo de microssimulação Euromod do Centro Comum de Investigação da Comissão, tendo em conta tanto as transferências em numerário a que as pessoas possam ter direito como as prestações em espécie, como a educação e os cuidados de saúde.

- (15) Na sua Recomendação de 18 de junho de 2021, o Conselho recomendou que, em 2022, o Luxemburgo prosseguisse uma orientação orçamental de apoio à economia, incluindo o estímulo proporcionado pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência, e preservasse o investimento financiado a nível nacional. Recomendou ainda que o Luxemburgo prosseguisse, quando as condições económicas o permitissem, uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes no médio prazo e a assegurar a sustentabilidade orçamental no médio prazo, e aumentasse, ao mesmo tempo, o investimento para impulsionar o potencial de crescimento.
- (16) Em 2022, de acordo com as previsões da Comissão da primavera de 2022 e tendo em conta as informações incorporadas no Programa de Estabilidade do Luxemburgo para 2022, prevê-se uma orientação orçamental favorável, equivalente a $-1,3\%$ do PIB, tal como recomendado pelo Conselho¹⁴. O Luxemburgo prevê continuar a apoiar a recuperação, nomeadamente recorrendo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência para financiar investimentos adicionais, como recomendado pelo Conselho. O contributo positivo das despesas financiadas por subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e de outros fundos da União para a atividade económica deverá manter-se estável em comparação com 2021. O investimento financiado a nível nacional deverá dar, de acordo com as projeções, um contributo expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,1 ponto percentual em 2022¹⁵. Por conseguinte, o Luxemburgo tenciona preservar o investimento financiado a nível nacional, tal como recomendado pelo Conselho. Ao mesmo tempo, prevê-se que, em 2022, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) dê um contributo expansionista, equivalente a 1,2 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Esse contributo expansionista significativo inclui o impacto adicional das medidas destinadas a fazer face ao impacto económico e social do aumento dos preços da energia (0,5 % do PIB), bem como os custos da oferta de proteção temporária às pessoas deslocadas da Ucrânia (0,1 % do PIB), prevendo-se que o aumento dos salários dos trabalhadores e das transferências sociais também contribua (0,3 % do PIB) para o crescimento das despesas correntes líquidas.

¹⁴ Um sinal negativo do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é superior ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental expansionista.

¹⁵ As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão dar, de acordo com as projeções, um contributo contracionista equivalente a 0,1 ponto percentual do PIB.

- (17) Em 2023, as previsões da Comissão da primavera de 2022 apontam para uma orientação orçamental de +0,5 % do PIB, com base num cenário de políticas inalteradas¹⁶. O Luxemburgo deverá continuar a utilizar subvenções ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em 2023 para financiar investimentos adicionais em apoio da recuperação. O investimento financiado a nível nacional deverá dar, de acordo com as projeções, um contributo expansionista para a orientação orçamental equivalente a 0,1 % do PIB em 2023¹⁷. Ao mesmo tempo, prevê-se que, em 2023, o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional (líquidas de novas medidas em matéria de receitas) dê um contributo contracionista, equivalente a 0,5 pontos percentuais, para a orientação orçamental global. Tal inclui o impacto da eliminação progressiva das medidas destinadas a fazer face ao aumento dos preços da energia (0,3 % do PIB).
- (18) O Programa de Estabilidade para 2022 prevê que o défice das administrações públicas diminua gradualmente para 0,3 % do PIB em 2024 e para 0,2 % até 2025. O saldo das administrações públicas deverá portanto manter-se abaixo de 3 % do PIB no período abrangido pelo Programa de Estabilidade para 2022. Essas projeções pressupõem receitas ligeiramente mais elevadas e despesas estáveis em percentagem do PIB. De acordo com o Programa de Estabilidade para 2022, o rácio dívida pública/PIB deverá aumentar até 2025, mais concretamente para 26,2 % em 2024, e estabilizar depois nos 26,2 % em 2025. De acordo com a análise da Comissão, os riscos para a sustentabilidade da dívida afiguram-se baixos a médio prazo.

¹⁶ Um sinal positivo do indicador significa que o crescimento das despesas primárias é inferior ao crescimento económico de médio prazo, o que revela uma política orçamental contracionista.

¹⁷ As outras despesas de capital financiadas a nível nacional deverão dar, de acordo com as projeções, um contributo contracionista equivalente a 0,2 pontos percentuais do PIB.

(19) A crise da COVID-19 teve um impacto menor nas finanças públicas do que noutros Estados-Membros, e os indicadores pertinentes deverão melhorar em 2022. No entanto, o impacto das tendências demográficas na despesa pública intensificar-se-á nas próximas décadas, em particular pelo facto de se prever que o número de pensionistas por trabalhador aumente de forma constante devido ao envelhecimento da população e ao abrandamento dos fluxos migratórios líquidos. Num cenário de "políticas inalteradas", o Luxemburgo enfrentará um dos aumentos mais acentuados da despesa com pensões na União, em percentagem do PIB, até 2070, o que deverá conduzir a uma despesa com pensões de cerca de 18 % do PIB (em comparação com 9 % em 2019), uma das mais elevadas da União. Tal provocará um aumento significativo da dívida pública, pondo em risco a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo. O aumento da idade efetiva de reforma seria a medida com impacto macroeconómico mais benéfico, uma vez que é o fator com maior potencial para reduzir a despesa com pensões. Por sua vez, uma taxa mais elevada de participação dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho também apoiaria o crescimento económico. O plano de recuperação e resiliência não aborda a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, nem os efeitos negativos dos regimes de reforma antecipada e dos incentivos financeiros à saída precoce do mercado de trabalho, que explicam a baixa taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos. O rápido arranque de reformas destinadas a limitar os regimes de reforma antecipada e a fazer com que os trabalhadores mais velhos passem a preferir permanecer no mercado de trabalho por mais tempo permitiria uma aplicação gradual, aumentando a equidade intergeracional.

(20) O combate ao planeamento fiscal agressivo na União é essencial para: i) evitar distorções da concorrência entre empresas; ii) assegurar um tratamento equitativo dos contribuintes; e iii) salvaguardar as finanças públicas. O Luxemburgo é uma pequena economia aberta, com um grande setor financeiro integrado, o que explica em grande parte a existência de elevados fluxos financeiros. No entanto, estes elevados fluxos financeiros refletem igualmente a forte presença no país de empresas sob controlo estrangeiro, que estão envolvidas em atividades de financiamento intragrupo e de tesouraria. Um aspeto particularmente preocupante é a ausência de retenção na fonte – ou de medidas equivalentes – sobre os pagamentos de juros e *royalties* com destino a jurisdições com tributação reduzida ou nula, para além dos países incluídos na lista da União de jurisdições não cooperantes¹⁸. Os pagamentos de juros e *royalties* por empresas sediadas no Luxemburgo enviados para jurisdições não pertencentes à UE poderão ficar sujeitos a uma tributação reduzida ou nula, se não forem tributados ou se forem tributados a um nível reduzido na jurisdição do beneficiário. O Luxemburgo tomou algumas medidas para combater o planeamento fiscal agressivo. Até à data, contudo, as medidas têm sido limitadas e insuficientes para resolver a questão das saídas de pagamentos no sistema fiscal, que poderão ser utilizadas pelas multinacionais para praticar um planeamento fiscal agressivo.

¹⁸ Conclusões do Conselho, de 24 de fevereiro de 2022, sobre a lista revista da UE de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais (JO C 103 de 3.2.2022, p. 1).

(21) Em conformidade com o artigo 19.º, n.º 3, alínea b), e com o anexo V, critério 2.2, do Regulamento (UE) 2021/241, o plano de recuperação e resiliência prevê um conjunto alargado de reformas e investimentos que se reforçam mutuamente, com um calendário indicativo para a sua execução a concretizar até 31 de agosto de 2026. Estas medidas ajudarão a dar resposta à totalidade ou a uma parte significativa dos desafios económicos e sociais delineados nas recomendações específicas por país dirigidas ao Luxemburgo pelo Conselho no âmbito do Semestre Europeu em 2019 e 2020, para além de quaisquer recomendações específicas por país formuladas até à data de adoção do plano de recuperação e resiliência. Estes desafios estão relacionados, em particular, com a resiliência do sistema de saúde, a inclusão no mercado de trabalho e o investimento nas transições ecológica e digital, bem como com a escassez de habitação a preços acessíveis e com a resiliência institucional do quadro de combate ao branqueamento de capitais. O plano de recuperação e resiliência inclui medidas para aumentar a oferta pública de habitação a preços acessíveis. Inclui igualmente investimentos na produção de energias renováveis e nos transportes sustentáveis, a fim de ajudar a descarbonizar progressivamente a economia. Os serviços públicos digitais e um grande projeto público de investigação e inovação no domínio das tecnologias da comunicação quântica poderão incentivar o investimento das empresas e impulsionar o crescimento da produtividade a médio prazo. Quanto ao combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, o plano de recuperação e resiliência inclui uma combinação de medidas para aumentar a transparência e reforçar o quadro de supervisão dos prestadores de serviços financeiros. A estratégia para as competências e os programas de formação estabelecidos no plano de recuperação e resiliência, incluindo uma meta específica para os trabalhadores mais velhos, deverão contribuir para melhorar a inclusão no mercado de trabalho.

- (22) A execução do plano de recuperação e resiliência do Luxemburgo deverá contribuir para a realização de novos progressos nas transições ecológica e digital. As medidas previstas pelo Luxemburgo para apoiar os objetivos climáticos e os objetivos digitais representam, respetivamente, 61 % e 32 % da dotação total do plano de recuperação e resiliência. A plena execução do plano de recuperação e resiliência, em consonância com os marcos e metas pertinentes, ajudará o Luxemburgo a recuperar rapidamente das consequências da crise da COVID-19, reforçando simultaneamente a sua resiliência. A participação sistemática dos parceiros sociais e outras partes interessadas pertinentes continua a ser importante para o êxito da execução do plano de recuperação e resiliência, bem como de outras políticas económicas e de emprego que vão além do plano de recuperação e resiliência, a fim de assegurar uma apropriação alargada da agenda política geral.
- (23) O Luxemburgo ainda não apresentou o Acordo de Parceria nem os outros programas da política de coesão previstos no Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁹. Em consonância com o Regulamento (UE) 2021/1060, o Luxemburgo deve ter em conta as recomendações específicas por país pertinentes na programação dos fundos da política de coesão para 2021-2027. Este é um requisito prévio para melhorar a eficácia e maximizar o valor acrescentado do apoio financeiro a receber dos fundos da política de coesão, promovendo simultaneamente a coordenação, complementaridade e coerência entre os fundos da política de coesão e outros instrumentos e fundos da União. O êxito da execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e dos programas da política de coesão depende também da eliminação dos entraves ao investimento em prol das transições ecológica e digital e de um desenvolvimento territorial equilibrado.

¹⁹ 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).

- (24) Para além dos desafios económicos e sociais abordados no plano de recuperação e resiliência, o Luxemburgo enfrenta uma série de desafios adicionais, em especial relacionados com as crescentes desigualdades no sistema educativo. O sistema educativo do Luxemburgo caracteriza-se pela utilização de três línguas de ensino (luxemburguês, alemão e francês), bem como por um elevado número de alunos oriundos de diferentes contextos socioeconómicos e linguísticos. Os resultados dos testes internacionais sugerem que as competências básicas dos alunos são inferiores à média da União e estão fortemente associadas aos contextos socioeconómicos e linguísticos dos alunos. No inquérito de 2018 do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) realizado pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, o Luxemburgo registou uma das maiores disparidades de pontuação da União no que respeita às competências de leitura entre os alunos favorecidos e desfavorecidos. As desigualdades são amplificadas pela escolarização multilingue e pela forma como os alunos são separados e orientados para diferentes percursos escolares numa fase precoce. O sistema educativo não proporciona a todos os alunos competências multilingues e básicas suficientes para dar resposta às necessidades do mercado de trabalho do país. Um apoio individualizado aos alunos poderia contribuir para a realização de todo o potencial de desenvolvimento e para a inclusão global de todos os estudantes. Em conformidade com as conclusões de 2020 do observatório nacional da qualidade das escolas, há margem para melhorar a governação do sistema educativo, continuando a desenvolver instrumentos de avaliação e objetivos mensuráveis que promovam a qualidade e a igualdade de oportunidades, nas vertentes tanto formal como não formal do sistema educativo.
- (25) Em resposta ao mandato dos chefes de Estado ou de Governo da União estabelecido na Declaração de Versalhes, a proposta, apresentada pela Comissão, com vista a um plano REPowerEU visa pôr termo progressivamente, e o mais rapidamente possível, à dependência da União das importações de combustíveis fósseis provenientes da Rússia. Para o efeito, a Comissão pretende identificar os projetos, investimentos e reformas mais adequados a nível nacional, regional e da União, em diálogo com os Estados-Membros. Estas medidas visam reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis e pôr termo às importações de combustíveis fósseis da Rússia.

(26) O sistema energético do Luxemburgo caracteriza-se por uma elevada dependência das importações de combustíveis fósseis. De acordo com os dados de 2020²⁰, o Luxemburgo é o maior importador líquido de energia da União em relação à dimensão da população. Depende quase inteiramente das importações de energia primária, com uma taxa de dependência de 92,5 %. As fontes de energia primária dominantes são, de longe, o petróleo e o gás, que representam respetivamente 68,5 % e 17,8 % do consumo de energia. O Luxemburgo não importa petróleo da Rússia, enquanto a média da União de importações de petróleo bruto é de 26 %. No entanto, a Rússia continua a ser uma fonte relativamente importante das importações de gás, uma vez que o gás russo corresponde a 27 % das importações de gás natural do Luxemburgo, embora este valor seja inferior à média da União, que é de 44 %. O Luxemburgo integrou o seu mercado de gás com o da Bélgica. No que respeita à eletricidade, embora não existam grandes estrangulamentos a curto prazo, serão necessários mais investimentos para acompanhar a transição para as energias renováveis, em especial em termos de reforço e modernização da rede. A procura de gás por parte do setor industrial tem-se mantido estável nos últimos anos, e a procura de gás no setor comercial cresceu moderadamente. A maior parte do crescimento do consumo de gás deveu-se ao aumento do consumo do setor residencial. O Luxemburgo tem de enfrentar o desafio colocado por uma oferta insuficiente de habitação, cumprindo simultaneamente as suas metas em matéria de energia e de clima. É igualmente necessário renovar o parque imobiliário existente. Com 20,8 % do potencial total de poupança de energia (em termos de GWh), o setor da construção e renovação residenciais representa a segunda maior fonte em termos de potencial de poupança cumulativa de energia até 2030. O Luxemburgo aumentou a sua quota de energias renováveis de 5 % em 2015 para 12 % em 2020. No entanto, continua a ser um dos Estados-Membros onde essa quota é mais baixa. O Luxemburgo terá de tomar medidas vigorosas para atingir as suas metas energéticas para 2030, que consistem em obter 25 % da energia a partir de fontes renováveis e em reduzir o consumo final de energia entre 40 % e 44 %, em comparação com 2007. Os municípios desempenharão um papel fundamental neste contexto. O congestionamento do tráfego rodoviário pesa sobre a economia e a sustentabilidade ambiental, sendo que os transportes representam uma parte significativa do consumo de petróleo e 59 % das emissões totais de gases com efeito de estufa, face a uma média de 24 % na União em 2019.

²⁰ Eurostat (2020), proporção das importações totais de gás natural e de petróleo bruto, respetivamente, que é proveniente da Rússia. No que respeita à média da UE-27, as importações totais baseiam-se nas importações de fora da UE-27. No que respeita ao Luxemburgo, as importações totais incluem o comércio intra-UE.

As medidas que visam transportes mais eficientes e sustentáveis podem portanto contribuir substancialmente para reduzir a dependência do petróleo. Esse facto está refletido no plano nacional em matéria de energia e clima do Luxemburgo, que visa atingir uma quota de 40 % de veículos elétricos e recarregáveis em 2030. O Luxemburgo fixou o objetivo de alcançar a neutralidade climática até 2050. Para garantir a conformidade com as metas do "Objetivo 55", o Luxemburgo terá de aumentar as suas ambições no que respeita à redução das emissões de gases com efeito de estufa e de apostar mais nas energias renováveis e na eficiência energética.

- (27) Embora a aceleração da transição para a neutralidade climática e para o abandono dos combustíveis fósseis deva gerar custos de reestruturação significativos em diversos setores, o Luxemburgo pode utilizar o Mecanismo para uma Transição Justa no âmbito da política de coesão para atenuar o impacto socioeconómico dessa transição. O Luxemburgo pode ainda recorrer ao Fundo Social Europeu Mais, criado pelo Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho²¹, para melhorar as oportunidades de emprego e reforçar a coesão social.
- (28) À luz da avaliação da Comissão, o Conselho examinou o Programa de Estabilidade para 2022, estando o seu parecer²² refletido na recomendação 1.
- (29) 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 que esses Estados-Membros tomassem medidas, nomeadamente através dos seus planos de recuperação e resiliência, para pôr em execução as recomendações que constam da Recomendação de 2022 sobre a área do euro. No que respeita ao Luxemburgo, isso reflete-se, em particular, nas recomendações 1, 2 e 3,

²¹ Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1296/2013 (JO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

²² Ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDA QUE o Luxemburgo tome medidas em 2022 e 2023 no sentido de:

1. Em 2023, assegurar que o crescimento das despesas correntes primárias financiadas a nível nacional seja conforme com uma orientação política globalmente neutra, tendo em conta a continuação do apoio temporário e específico dirigido aos agregados familiares e às empresas mais vulneráveis aos aumentos dos preços da energia, bem como às pessoas que fogem da Ucrânia. Estar pronto para poder ajustar as suas despesas correntes em função da evolução da situação. Aumentar 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 de Recuperação e Resiliência e a outros fundos da União. Para o período pós-2023, prosseguir uma política orçamental destinada a alcançar situações orçamentais prudentes a médio prazo. Melhorar a sustentabilidade a longo prazo do sistema de pensões, em especial limitando as reformas antecipadas e aumentando a taxa de emprego dos trabalhadores mais velhos. Tomar medidas para combater eficazmente o planeamento fiscal agressivo, nomeadamente assegurando uma tributação suficiente das saídas de pagamentos de juros e *royalties* para jurisdições com tributação nula ou reduzida.
2. Prosseguir a execução do seu plano de recuperação e resiliência, em consonância com os marcos e metas incluídos na Decisão de Execução do Conselho de 13 de julho de 2021. Apresentar os documentos de programação da política de coesão para 2021-2027, com vista a concluir as negociações com a Comissão e, subsequentemente, a dar início à sua aplicação.
3. Reduzir o impacto das desigualdades no desempenho dos alunos e promover a igualdade de oportunidades para todos os estudantes no sistema educativo.
4. Reduzir a dependência global dos combustíveis fósseis acelerando a implantação das energias renováveis e aumentando a capacidade de transporte de eletricidade e o investimento na eficiência energética, tanto no setor residencial como no setor não residencial. Apoiar os municípios na elaboração de planos locais pormenorizados para a implantação das energias renováveis, incluindo a energia eólica e fotovoltaica, bem como de sistemas de aquecimento e arrefecimento urbanos. Continuar a promover a eletrificação dos transportes e investir nas redes e infraestruturas de transportes públicos.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente / A Presidente