



Bruselas, 2.6.2014
COM(2014) 417 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

**relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Luxemburgo
y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2014
de Luxemburgo**

{SWD(2014) 417 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Luxemburgo

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2014 de Luxemburgo

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y, en particular, su artículo 121, apartado 2, y su artículo 148, apartado 4,

Visto el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas¹, y, en particular, su artículo 5, apartado 2,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea²,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo³,

Vistas las Conclusiones del Consejo Europeo,

Visto el dictamen del Comité de Empleo,

Visto el dictamen del Comité Económico y Financiero,

Visto el dictamen del Comité de Protección Social,

Visto el dictamen del Comité de Política Económica,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de poner en marcha una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centra en los ámbitos fundamentales en los que es necesario actuar para reforzar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.
- (2) El 13 de julio de 2010, basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo adoptó una Recomendación sobre las directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una Decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, que juntas forman las «directrices integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las directrices integradas en sus políticas económicas y de empleo.

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² COM(2014) 417 final.

³ P7_TA(2014)0128 y P7_TA(2014)0129.

- (3) El 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno acordaron un Pacto para el Crecimiento y el Empleo, que establece un marco coherente de actuación a nivel nacional, de la UE y de la zona del euro utilizando todos los resortes, instrumentos y políticas posibles. Decidieron las acciones que debían emprenderse a nivel de los Estados miembros, expresando en particular su total compromiso para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aplicar las recomendaciones específicas para cada país.
- (4) El 9 de julio de 2013, el Consejo aprobó una Recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de Luxemburgo de 2013 y emitió su dictamen sobre el Programa de Estabilidad actualizado de Luxemburgo para 2012-2016. El 15 de noviembre de 2013, de conformidad con el Reglamento (UE) nº 473/2013⁴, la Comisión emitió su dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de Luxemburgo para 2014⁵.
- (5) El 13 de noviembre de 2013, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual⁶ sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2014 para la coordinación de las políticas económicas. En esa misma fecha, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) nº 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta⁷, en el que se señalaba a Luxemburgo como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo.
- (6) El 20 de diciembre de 2013, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera y el saneamiento presupuestario junto con medidas dirigidas a fomentar el crecimiento. Hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado que propicie el crecimiento, restablecer la normalidad en la concesión de crédito a la economía, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la Administración pública.
- (7) El 5 de marzo de 2014, la Comisión publicó los resultados de su examen exhaustivo relativo a Luxemburgo⁸, realizado en aplicación del artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1176/2011. Sobre la base de este análisis, la Comisión ha llegado a la conclusión de que Luxemburgo no está experimentando desequilibrios macroeconómicos en el sentido del procedimiento de desequilibrio macroeconómico. En particular, el análisis del superávit por cuenta corriente muestra que no se deriva de una demanda interna anémica, sino que es más bien el resultado del modelo de crecimiento específico de Luxemburgo, basado firmemente en servicios financieros. Existen efectivamente riesgos para la estabilidad financiera nacional derivados de la presencia de un amplio sector financiero, pero son relativamente limitados, en la medida en que el sector está diversificado y especializado al mismo tiempo. El elevado nivel de endeudamiento en el sector privado, especialmente entre las sociedades no financieras, refleja principalmente la presencia de un gran número de empresas multinacionales que utilizan sus sucursales o filiales en Luxemburgo para sus operaciones de financiación intragrupo. Por último, la actual situación favorable de las finanzas públicas depende en gran medida de la sostenibilidad de un modelo de crecimiento basado en un sector financiero dinámico, y presenta un elevado riesgo de sostenibilidad a largo plazo.

⁴ DO 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) El 28 de abril de 2014, Luxemburgo presentó su Programa Nacional de Reformas de 2014, y, el 25 de abril de 2014, su Programa de Estabilidad de 2014. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (9) El objetivo de la estrategia presupuestaria a medio plazo recogida en el Programa de Estabilidad de 2014 es regresar al objetivo a medio plazo en 2016, tras haberse desviado considerablemente de él en 2015. El programa confirma el objetivo a medio plazo fijado anteriormente de un superávit del 0,5 % del PIB, que refleja los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Está previsto que el superávit estructural (recalculado) de las administraciones públicas pase del 1,4 % del PIB en 2013 al 1,1 % en 2014, antes de convertirse en un déficit del 0,1 % del PIB en 2015. A partir de ese momento, lo previsible es que se alcancen superávits estructurales cada vez mayores. Por lo tanto, Luxemburgo debería mantenerse dentro de su objetivo a medio plazo en 2014, para luego desviarse considerablemente de él en 2015. Según el programa, la tasa de crecimiento del gasto público, una vez excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos, superaría la tasa a medio plazo de referencia de crecimiento potencial del PIB en 2015. En general, los objetivos del programa se atienen en parte a los requisitos del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, con una desviación, en particular, en 2015. La tasa de endeudamiento, que se situó en el 23,1 % del PIB en 2013, muy por debajo del valor de referencia del 60 % del PIB, experimentará probablemente un nuevo descenso durante el período de aplicación del programa. El escenario macroeconómico en que se basan las previsiones presupuestarias del programa, elaborado por un organismo independiente (STATEC), resulta ligeramente optimista con respecto a 2014 y 2015. El Gobierno prevé una tasa de crecimiento del PIB del 3,2 % tanto en 2014 como en 2015, mientras que las previsiones de primavera de la Comisión de 2014 arrojan un 2,6 % y un 2,7 %, respectivamente. Además, las autoridades todavía no han especificado plenamente las medidas en que se basa la senda fiscal para el período 2015-2018. Según las previsiones de la Comisión, que no tienen en cuenta las medidas anunciadas más recientemente, el superávit estructural está llamado a bajar al 0,6 % del PIB en 2014 y a convertirse en un déficit del 1,3 % del PIB en 2015. La tasa de crecimiento del gasto público, una vez excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos, superará previsiblemente la tasa a medio plazo de referencia del PIB potencial en 2015, año en que se espera una desviación significativa. Sobre la base de su evaluación del Programa de Estabilidad de 2014 y las previsiones de la Comisión, de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, el Consejo estima que hay riesgos de que no se alcancen los objetivos del programa, que solo en parte se atienen a los requisitos del componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, especialmente a partir de 2015.
- (10) En julio de 2013, el Gobierno presentó al Parlamento un anteproyecto de ley sobre la transposición de las disposiciones de la Directiva 85/2011 del Consejo relativa a los marcos presupuestarios y del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. Aunque el anteproyecto de ley debía entrar en vigor el 1 de enero de 2014, se pospuso su adopción debido a la dimisión del Gobierno en julio. En virtud del anteproyecto de ley, se introduce una nueva ley de programación financiera plurianual que cubre el mismo horizonte temporal que la próxima actualización del Programa de Estabilidad. La ley de programación financiera plurianual se actualizaría cada año de forma sistemática, junto con el presupuesto anual. Detallaría las medidas previstas para alcanzar el objetivo presupuestario a medio plazo en la administración pública. El anteproyecto de ley introduce límites máximos

plurianuales en la ley de programación financiera plurianual únicamente aplicables al sector de la administración central, pero no hace ninguna referencia a las consecuencias en caso de rebasarse tales límites máximos. El anteproyecto de ley no prevé una norma nacional en materia de gasto que determine la configuración de objetivos plurianuales de gasto. No obstante, contiene disposiciones para la senda de ajuste que permitiría alcanzar el objetivo a medio plazo. En marzo de 2014 se presentó al Parlamento un proyecto revisado de esta ley, que entre otras cosas prevé asignar la tarea de realizar un seguimiento independiente de las normas presupuestarias a una institución de nueva creación, el *Conseil National des Finances Publiques*.

- (11) Por otra parte, los ingresos tributarios procedentes del IVA se verán afectados por las nuevas normas sobre la recaudación del IVA generada por las actividades de comercio electrónico. A partir de 2015, dichos ingresos se transferirán del país en que el proveedor está establecido al país de residencia del cliente. El Gobierno ha anunciado que los tipos de IVA se incrementarán en dos puntos porcentuales, lo que debería compensar parcialmente la pérdida de ingresos. No obstante, teniendo en cuenta el uso generalizado de los tipos impositivos reducido y superreducido, los ingresos adicionales pueden aumentarse extendiendo la aplicación del tipo normal, lo que compensaría en mayor medida las citadas pérdidas.
- (12) Según las cifras del Informe sobre el envejecimiento de 2012 de la Comisión, en Luxemburgo el gasto público bruto en pensiones como porcentaje del PIB está llamado a pasar del 9,2 % del PIB al 18,6 % en 2060. Esto se debe principalmente al gasto relacionado con el envejecimiento, y más concretamente a las pensiones. La reforma de las pensiones de 2012 tenía un alcance limitado y no abordaba sustancialmente la amenaza para la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. La financiación a corto plazo del sistema de pensiones está actualmente garantizada por una baja ratio de dependencia de las personas mayores y se basa en las contribuciones de la población relativamente joven de trabajadores transfronterizos. En el futuro, esta tendencia debería invertirse y es probable que los costes de las pensiones, así como los gastos de la asistencia de larga duración, aumenten sustancialmente. Para garantizar la viabilidad del sistema de pensiones, se precisaría un incremento considerable del porcentaje de cotización a partir de 2020, además de la moderación automática de la adaptación de las pensiones al nivel de vida. Esto supondría un significativo incremento de la presión fiscal sobre los trabajadores que deberá soportar la futura población activa y, por consiguiente, una pérdida de competitividad de costes. Teniendo en cuenta el nivel actualmente elevado de la tasa de reemplazo, podrían haberse adoptado diferentes medidas para garantizar una distribución más justa de la carga entre generaciones. La imposición de un límite máximo a la adaptación de las pensiones acorde con el aumento de los salarios reales aumentaría las reservas de las pensiones. Por otra parte, elevar la edad efectiva de jubilación, actualmente fijada en los 59 años, adaptándola a los cambios registrados en la esperanza de vida, ayudaría a garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones. Vemos también que deberían reducirse las posibilidades de jubilación anticipada. Los incentivos financieros para prolongar la vida laboral, según lo previsto en la reforma de las pensiones, pueden contribuir a la sostenibilidad del sistema de pensiones, pero la empleabilidad de los trabajadores de mayor edad debería mejorar, mediante el refuerzo de la formación profesional y el aprendizaje permanente. Luxemburgo debe limitar la futura necesidad de asistencia de larga duración, y los costes que de esta se derivan, para garantizar su sostenibilidad. Podría asimismo conseguirse que los servicios de asistencia de larga

duración resulten más eficientes reforzando la coordinación entre la atención sanitaria y la asistencia social, mejorando la prestación de servicios y brindando un mayor apoyo a los cuidadores familiares.

- (13) El gran superávit por cuenta corriente de Luxemburgo viene impulsado por los servicios financieros y enmascara un déficit persistente y cada vez mayor de la balanza comercial de mercancías, resultante de un lento crecimiento de las exportaciones. Mientras esta tendencia refleja la creciente importancia del sector servicios en la economía, responde igualmente a una pérdida más estructural de competitividad de costes. El continuo incremento observado recientemente del coste laboral unitario ha socavado la competitividad del tejido industrial de Luxemburgo. La modulación del mecanismo de indización salarial adoptado por el Gobierno en 2012 estará concluida de aquí a finales de 2014. Aunque caben distintas líneas de actuación, es importante que los salarios estén más estrechamente vinculados a la productividad mediante una reforma del sistema de indización salarial que permita una diferenciación sectorial. La fuerte dependencia del sector financiero representa un riesgo estructural para la economía de Luxemburgo. Por lo tanto, Luxemburgo tiene que concentrar sus esfuerzos en el desarrollo de empresas altamente especializadas, que sirvan de trampolín hacia un crecimiento impulsado por la innovación. Aunque la cuadruplicación de la intensidad de la I+D del sector público desde 2000 refleja la decisión de reforzar las capacidades de investigación públicas, Luxemburgo no está dando los pasos necesarios para alcanzar su objetivo para 2020 de intensidad de la I+D del 2,3-2,6 % del PIB, debido a la fuerte disminución de la intensidad de I+D de las empresas (del 1,53 % del PIB en 2000 al 1 % en 2012). Por lo que respecta a los indicadores de cooperación entre los organismos públicos de investigación y las empresas, Luxemburgo debería mejorar aún más sus resultados. Debe darse un nuevo impulso a la reforma lanzada en 2013 con vistas al refuerzo de las agrupaciones empresariales innovadoras.
- (14) Aunque se han adoptado distintas medidas, el desempleo juvenil sigue siendo alto: alcanzó el 17,4 % de la población activa en 2013, lo que no obstante supuso un descenso con respecto al 18 % alcanzado en 2012. Depende fuertemente del nivel educativo y es inferior entre las personas con un grado de instrucción más alto. El sistema educativo de Luxemburgo se enfrenta a una serie de retos específicos, como el multilingüismo y las competencias específicas requeridas por un mercado laboral altamente especializado con un gran sector financiero. Los resultados del estudio para la evaluación de alumnos de la OCDE de 2012 confirmaron que se precisan medidas adicionales para contrarrestar el rendimiento relativamente pobre de los jóvenes en las competencias básicas, según lo observado desde 2006. A este respecto, habría que seguir avanzando en las reformas de la enseñanza primaria y secundaria. Además, convendría potenciar la calidad y el atractivo de la formación profesional y educativa para poder ofrecer al mercado laboral una mano de obra cualificada, especialmente en el caso de las personas de origen inmigrante. El diseño del sistema fiscal y de prestaciones sociales es la causa de las significativas deficiencias del mercado de trabajo, que se cuentan entre las más significativas de la UE, en todos los niveles salariales y estructuras familiares. Vemos también que, a pesar de los recientes esfuerzos de reforma, las políticas de activación laboral siguen siendo débiles; la participación en políticas activas del mercado de trabajo no es obligatoria en ningún momento durante el período de desempleo, y no existe la obligación de seguir buscando trabajo mientras se participa en las políticas activas del mercado de trabajo.

- (15) Luxemburgo está decidido a reducir sus emisiones de gas de efecto invernadero en los sectores no sujetos al RCDE en un 20 % de aquí a 2020, pero lo previsible es que se desvíe de este objetivo en 23 puntos porcentuales. Además, las emisiones de 2013 se situarán previsiblemente un 1 % por encima del objetivo fijado para 2013 en la Decisión de reparto del esfuerzo. En torno al 70 % de las emisiones asociadas al transporte están vinculadas a las exportaciones de combustible, entre otras cosas como resultado de la escasa entidad de los impuestos sobre consumos específicos que gravan los combustibles. El reconocimiento de la exportación de combustible como un reto clave en el segundo Plan Nacional de Acción Climática adoptado en mayo de 2013 es un paso adelante. No obstante, se necesitan medidas más concretas y a largo plazo para abordar esta cuestión. La fiscalidad medioambiental representó el 2,4 % del PIB en 2012, mientras que en 2004 representó el 3,1 %. Esta caída es concretamente el resultado de la disminución de los ingresos procedentes de los impuestos sobre la energía, resultado, a su vez, de la ausencia de indización de dichos impuestos. Los impuestos sobre los transportes, con excepción de los combustibles, representaron el 0,2 % del PIB en 2012. Los impuestos sobre el combustible utilizado en el transporte se elevan al 2,2 % del PIB, un porcentaje alto, a pesar del trato fiscal preferente del gasoil, en razón, principalmente, del «turismo de gasolinera». Vemos, pues, que con una fiscalidad medioambiental que representa una proporción de la recaudación tributaria total inferior a la media, el régimen de la fiscalidad medioambiental es susceptible de mejora, especialmente si se aumenta la tributación sobre los productos energéticos utilizados en el transporte.
- (16) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Luxemburgo, ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas, y ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y fiscal de Luxemburgo, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 5 que figuran a continuación.
- (17) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de Luxemburgo, y su dictamen⁹ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (18) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión también ha efectuado un análisis global de la política económica de la zona del euro, sobre cuya base el Consejo ha emitido recomendaciones específicas dirigidas a los Estados miembros cuya moneda es el euro. Luxemburgo debe asimismo asegurar la plena aplicación de estas recomendaciones dentro de los plazos previstos.

RECOMIENDA que Luxemburgo tome medidas en el período 2014-2015 a fin de:

1. Preservar una situación presupuestaria saneada en 2014 y reforzar significativamente la estrategia presupuestaria en 2015, a fin de garantizar que se alcanza el objetivo a medio plazo, y mantenerse después dentro del mismo, para proteger la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, en especial teniendo en cuenta los pasivos implícitos relacionados con el envejecimiento de la población. Reforzar la gobernanza presupuestaria, mediante la rápida adopción de un marco presupuestario a medio plazo que abarque las administraciones públicas e incluya techos de gasto

⁹ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo.

plurianuales, y el establecimiento de una supervisión independiente de las normas presupuestarias. Ampliar aún más la base impositiva, en particular la que grava el consumo.

2. Con vistas a garantizar la sostenibilidad presupuestaria, limitar los gastos relacionados con el envejecimiento, haciendo que la asistencia de larga duración resulte más eficiente, prosiguiendo la reforma de las pensiones para aumentar la edad efectiva de jubilación, limitando, en particular, la jubilación anticipada, y vinculando la edad legal de jubilación a la esperanza de vida. Redoblar los esfuerzos por aumentar la tasa de participación de los trabajadores de mayor edad, en particular, mejorando su empleabilidad mediante el aprendizaje permanente.
3. Acelerar la adopción de medidas estructurales, tras consultar a los interlocutores sociales y de acuerdo con las prácticas nacionales, para reformar el sistema de indexación de los salarios con vistas a mejorar la capacidad de los salarios de responder a la evolución de la productividad, especialmente a nivel sectorial. Proseguir la diversificación de la estructura de la economía, fomentando, en particular, la inversión privada en investigación, y desarrollando en mayor medida la cooperación entre la investigación pública y las empresas.
4. Proseguir los esfuerzos destinados a reducir el desempleo juvenil entre los solicitantes de empleos poco cualificados de origen inmigrante, a través de una estrategia coherente, en particular mejorando el diseño y el seguimiento de las políticas activas del mercado de trabajo, abordando la inadecuación de las cualificaciones, y reduciendo los factores financieros que desincentivan el trabajo. En esta misma dirección, acelerar la aplicación de la reforma de la formación profesional y la enseñanza general para que las cualificaciones de los jóvenes respondan mejor a la demanda laboral.
5. Desarrollar un marco integral y adoptar medidas concretas para cumplir el objetivo de reducir de aquí a 2020 las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de las actividades no sujetas al RCDE, especialmente a través de la imposición de los productos energéticos utilizados en los transportes.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*