

Bruselas, 23.5.2018
COM(2018) 415 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de Luxemburgo

**y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018
de Luxemburgo**

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de Luxemburgo

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 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) n.º 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 22 de noviembre de 2017, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2018 para la coordinación de las políticas económicas. Se tuvo debidamente en cuenta el pilar europeo de derechos sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. Las prioridades de dicho Estudio fueron ratificadas por el Consejo Europeo del 22 de marzo de 2018. El 22 de noviembre de 2017, la Comisión adoptó, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que no se señalaba a Luxemburgo como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue ratificada por el Consejo Europeo el 22 de marzo de 2018. El 14 de mayo de 2018, el Consejo adoptó

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² COM(2018) 415 final.

³ P8_TA(2018)0077 y P8_TA(2018)0078.

la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro»).

- (2) Al ser un Estado miembro cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de la Unión Económica y Monetaria, Luxemburgo debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación para la zona del euro, como se refleja en las recomendaciones 1 y 2 que figuran más abajo.
- (3) El informe específico de 2018 sobre Luxemburgo⁴ se publicó el 7 de marzo de 2018. En él se evalúan ciertos avances realizados de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 11 de julio de 2017, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones de años anteriores, así como los avances de Luxemburgo hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (4) El 30 de abril de 2018, Luxemburgo presentó su Programa Nacional de Reformas de 2018 y su Programa de Estabilidad de 2018. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el período 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Según lo previsto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo⁵, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su acuerdo de asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a una buena gobernanza económica⁶.
- (6) Luxemburgo se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2018 el Gobierno prevé un descenso del superávit global desde el 1,5 % del PIB en 2017 al 1,1 % en 2018, seguido posteriormente de un incremento casi constante, para alcanzar un superávit del 2,4 % en 2022. El objetivo presupuestario a medio plazo (déficit estructural del 0,5 % del PIB) sigue cumpliéndose con un margen a lo largo de todo el período del programa. Según el Programa de Estabilidad de 2018, se espera que la ratio deuda pública/PIB permanezca muy por debajo del 60 % del valor de referencia del PIB establecido en el Tratado. El escenario macroeconómico en que se basan estas previsiones presupuestarias es favorable para el período hasta 2020 y verosímil posteriormente. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2018 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un superávit del 0,8 % del PIB en 2018 y del 0,3 % en 2019, inferior, en particular en 2019, a lo previsto en el Programa de Estabilidad de 2018, aunque todavía por encima del objetivo presupuestario a

⁴ SWD(2018) 214 final.

⁵ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo, DO L 347 de 20.12.2013, p. 320.

⁶ COM(2014) 494 final.

medio plazo. En general, el Consejo estima que Luxemburgo cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2018 y 2019.

- (7) La economía luxemburguesa continúa registrando una expansión sólida y ha obtenido mejores resultados que la media de la zona del euro desde la recesión mundial de 2009. El sector financiero sigue siendo el principal motor del crecimiento económico y se muestra sano y rentable. Esto se refleja en fuertes superávits en la balanza de servicios y en la balanza por cuenta corriente. La contribución relativa media del sector exterior al crecimiento del PIB real representó un 61 % en 2013-2016, a pesar de una balanza comercial que se mantiene negativa. Luxemburgo es un acreedor neto con respecto al resto del mundo y, a finales de 2016, los activos y pasivos externos brutos alcanzaban los 10,5 billones EUR. Las autoridades nacionales han seguido aplicando medidas de supervisión y macroprudenciales, y los intermediarios financieros afectados se están adaptando al cambiante marco político nacional y de la UE.
- (8) Como se indica en la Recomendación para la zona del euro de 2018, la lucha contra las estrategias de planificación fiscal abusiva es esencial para evitar distorsiones de la competencia entre las empresas, garantizar la igualdad de trato de los contribuyentes y salvaguardar las finanzas públicas. Los efectos indirectos de las estrategias de planificación abusiva de los contribuyentes entre Estados miembros requiere una acción coordinada de las políticas nacionales para complementar la legislación de la UE. A pesar del tamaño de su sector financiero, el alto nivel de pagos de dividendos, intereses y cánones como porcentaje del PIB sugiere que la normativa fiscal del país es utilizada por empresas que participan en prácticas de planificación fiscal abusiva. La mayor parte de la inversión directa extranjera está en manos de entidades con fines especiales. La ausencia de retención en origen sobre los pagos salientes (es decir, de residentes en la UE a residentes en países terceros) de intereses y cánones, y la exención de las retenciones en origen sobre los pagos de dividendos en determinadas circunstancias puede dar lugar a que dichos pagos eludan los impuestos, si tampoco están sujetos al impuesto en el país receptor. La Comisión toma nota de la medida positiva tomada por Luxemburgo, es decir, la adopción de un régimen de reducción de las rentas procedentes de determinados activos intangibles conforme con las normas internacionales. Sobre la base de las últimas gestiones realizadas, la Comisión continuará su diálogo constructivo para luchar contra las estrategias de planificación fiscal abusiva de los contribuyentes.
- (9) Durante varios decenios, las autoridades luxemburguesas han intentado activamente diversificar la economía, mediante el desarrollo de determinados sectores, en particular el de las tecnologías de la información y la comunicación y el espacial. Teniendo en cuenta los elevados costes laborales del país, las actividades con mayor valor añadido encierran potencial para aprovechar otras fuentes de crecimiento. Por ello, el éxito de la diversificación de la economía luxemburguesa depende en gran medida de sectores que son menos sensibles a los niveles de costes laborales. Estos sectores se basan en gran medida en la investigación y la innovación, que tienden a requerir una gran intensidad de tecnología y conocimientos. Esta estrategia se ha intensificado recientemente. Se están ejecutando grandes proyectos de inversión pública, incluidos los reglamentos sobre I+D y de mercado, entre otras medidas enfocadas a desarrollar los sectores prioritarios. Entre 2000 y 2016, Luxemburgo quintuplicó su gasto público en I+D, alcanzando el 0,60 % del PIB. Estas inversiones han llevado al país a crear rápidamente un buen sistema público de investigación. Sin embargo, aunque la inversión pública en I+D se sitúa por encima de la media de la

zona del euro, ello no ha impedido que la inversión privada en I+D y los resultados de la innovación, medidos con arreglo al cuadro europeo de indicadores de innovación, sigan bajando. La estructura de la economía luxemburguesa explica en parte la menor intensidad de la I+D empresarial con respecto a los resultados internacionales, porque los sectores que aportan el mayor porcentaje del PIB de Luxemburgo (los servicios, en particular el sector financiero) invierten tradicionalmente menos en I+D. No obstante, esta tendencia es más acentuada en Luxemburgo en comparación con la media de la UE y la intensidad de la I+D empresarial se redujo al 0,64 % del PIB en 2016, desde el 1,5 % registrado en 2000. La bajada de la inversión privada indica que siguen existiendo obstáculos en dicho ámbito. Esto apunta también a una falta de efecto de apalancamiento de los esfuerzos públicos de I+D sobre la inversión de las empresas. Por consiguiente, la creación de capacidades de investigación pública tendrían que estar mejor integradas en un enfoque general del «ecosistema de innovación». En 2017, se aprobó una nueva ley con el fin de renovar los regímenes de ayudas para investigación, desarrollo e innovación, ampliando el ámbito de aplicación de las ayudas públicas disponibles.

- (10) Se prevé que Luxemburgo incumplirá su objetivo para 2020 de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. La contaminación atmosférica y la congestión del tráfico en horas punta constituyen problemas importantes para el país y han exacerbado las concentraciones de dióxido de nitrógeno y las emisiones de gases de efecto invernadero. En 2015, más de la mitad de las emisiones de gases de efecto invernadero procedían del sector del transporte. La baja fiscalidad del combustible utilizado en el transporte, el gran número de vehículos de empresa y el alto precio de la vivienda son los principales factores que estimulan los elevados niveles de uso de vehículos privados e incrementan el número de trabajadores transfronterizos. Los tipos impositivos del combustible de transporte son de los más bajos de la UE e incentivan un mayor consumo, incluidas ventas transfronterizas. No obstante, ciertas medidas recientes han fomentado el desarrollo de una movilidad más sostenible, especialmente a través de la reforma fiscal de 2016, pero también gracias a una inversión considerable en transporte público. Los retos más urgentes son, en particular, completar y mejorar las infraestructuras ferroviarias.
- (11) Luxemburgo mantiene su compromiso de reducir las restricciones reglamentarias en el sector de los servicios a empresas. Las medidas recientes se han centrado sobre todo en las profesiones de arquitecto e ingeniero, y se han anunciado reformas adicionales para reducir aún más las restricciones en ambas. Además, la denominada «Ley Ómnibus» adoptada en marzo de 2017 introdujo medidas de simplificación administrativa (es decir, permitir el control horizontal de los procedimientos administrativos). Sin embargo, en Luxemburgo persisten obstáculos reglamentarios en el sector de las empresas de servicios. La falta de un procedimiento específico de evaluación de la equivalencia de los requisitos de seguro profesional que permita una cobertura equivalente del seguro por parte de los proveedores de servicios de otros Estados miembros puede ser una fuente de restricciones. Las profesiones jurídicas están especialmente afectadas por normas que son muy restrictivas en comparación con la media de la UE. El amplio alcance de las actividades reservadas tiene un impacto en la prestación de servicios de asesoría jurídica por parte de los abogados u otros proveedores de servicios, en particular para los servicios en línea. Otras restricciones son la forma jurídica y los requisitos para la participación en el capital, las normas de incompatibilidad y las restricciones multidisciplinarias.

- (12) Sigue preocupando la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas debido al aumento previsto de los costes relacionados con el envejecimiento. Se prevé un notable aumento de la población de edad avanzada que será dependiente en 2070 y, según las últimas previsiones del Ministerio de Seguridad Social, el equilibrio operativo del sistema de pensiones registrará un déficit a más tardar en 2023. No obstante, se han ahorrado los superávits pasados y actuales del sistema de pensiones y las reservas acumuladas mantendrán la viabilidad del sistema por un período suplementario de 20 años. Según el informe de 2018 al respecto, los costes derivados del envejecimiento de la población deberían aumentar en 13 puntos porcentuales del PIB entre 2016 y 2070, superando los umbrales de sostenibilidad y se derivarían particularmente de las pensiones (8,9 puntos porcentuales). El gasto en cuidados de larga duración como proporción del PIB es uno de los mayores de los Estados miembros y pese a la reforma aprobada en 2017, se prevé que aumente en 3 puntos porcentuales hasta 2070 en comparación con el nivel actual.
- (13) La tasa de empleo de las personas de más edad sigue siendo especialmente baja y se requieren nuevas medidas para mejorar su empleabilidad y sus oportunidades en el mercado de trabajo. Esto también es importante para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. Siguen estando generalizados los regímenes de jubilación anticipada que fomentan que los trabajadores abandonen el empleo: así, el 59,2 % de las pensiones acordadas recientemente corresponden a jubilaciones anticipadas. En diciembre de 2017, se aprobó una ley que suprime los regímenes de jubilación anticipada, pero su impacto neto sobre la edad media efectiva de jubilación y los gastos es incierto, ya que relaja los requisitos en otros regímenes de jubilación anticipada. Este deficiente comportamiento del mercado laboral puede atribuirse en parte a la desincentivación financiera del trabajo, que es comparativamente más elevada para este grupo. Fomentar el empleo de los trabajadores de edad avanzada requiere una estrategia general que incluya medidas para ayudarles a seguir en activo durante más tiempo. El «Pacto de la Edad», un proyecto de ley presentado al Parlamento en abril de 2014 cuyo objetivo es animar a las empresas con más de 150 empleados a contratar y mantener a trabajadores mayores gracias a medidas de gestión de la edad, está aún pendiente en el Parlamento. Por lo que se refiere a la educación, Luxemburgo debe abordar el fuerte impacto de la situación socioeconómica de los estudiantes en sus resultados educativos. Esto también es importante para responder a la gran demanda de conocimientos muy especializados.
- (14) Los precios de la vivienda han seguido creciendo, lo que puede minar la capacidad de atraer y retener a trabajadores cualificados, una gran proporción de los cuales no son luxemburgueses. La presión sobre los precios de la vivienda se deriva de un desajuste fundamental entre oferta y demanda. Por lo que respecta a la oferta, la falta de terrenos y de incentivos para que los propietarios privados vendan terrenos o edificios parece representar un obstáculo a la construcción de nuevas viviendas. Es necesario seguir trabajando para fomentar la inversión en vivienda, aumentando los incentivos para la promoción de la venta de bienes inmuebles, mejorando los procedimientos administrativos de concesión de licencias de obras y ofreciendo viviendas sociales asequibles. La reforma tributaria recientemente aprobada en relación con las plusvalías sobre las ventas de bienes inmuebles y la actualización del programa de vivienda social hace improbable que aumente la oferta inmobiliaria, dada la constante tendencia al aumento de los precios. Por el lado de la demanda, la gran población y el crecimiento del empleo empujan los precios al alza. La situación del mercado de la vivienda agrava además el problema de la congestión del tráfico y la contaminación. Además, este aumento de precios repercute en el endeudamiento de los hogares, lo que

suscita inquietud sobre la sostenibilidad de esta deuda, pues dicho endeudamiento se ha incrementado rápidamente en los últimos 10 años para alcanzar, se estima, el 165 % de la renta disponible en 2016, lo que refleja la inflación de precios de los bienes inmuebles, ya que casi el 80 % de la deuda de los hogares se deriva de préstamos hipotecarios. No obstante, los supervisores de Luxemburgo están introduciendo medidas macroprudenciales y recomendaciones de la Junta Europea de Riesgo Sistémico para reducir posibles vulnerabilidades y riesgos para la estabilidad financiera. A raíz de las propuestas de la comisión nacional de riesgo sistémico, el Gobierno también ha presentado recientemente un conjunto de medidas, incluidas limitaciones ligadas a los empréstitos, a fin de evitar un aumento de la vulnerabilidad de los hogares, aunque las medidas están pendientes de aprobación por el Parlamento.

- (15) En el contexto del Semestre Europeo de 2018, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Luxemburgo y lo ha publicado en el informe por país de 2018. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2018 y el Programa Nacional de Reformas de 2018, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Luxemburgo en años anteriores. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de Luxemburgo, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (16) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2018 y estima que cabe esperar que Luxemburgo cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

RECOMIENDA a Luxemburgo que tome medidas en 2018 y 2019 con el fin de:

1. Aumentar la tasa de empleo de las personas de edad avanzada mediante la mejora de sus oportunidades de empleo y su empleabilidad, y limitando la jubilación anticipada, con vistas a mejorar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones.
2. Seguir reduciendo las restricciones normativas en el sector de servicios a las empresas.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*