

Bruselas, 29.5.2013
COM(2013) 366 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

**relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Luxemburgo
y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de
Luxemburgo para 2012-2016**

{SWD(2013) 366 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Luxemburgo

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Luxemburgo para 2012-2016

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,

Prevía consulta al Comité Económico y Financiero,

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de iniciar una nueva estrategia para el empleo y el crecimiento, Europa 2020, que se basa en una mayor coordinación de las políticas económicas y se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de la economía europea.
- (2) El 13 de julio de 2010, basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo aprobó 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 miembros⁴, que juntas forman las «orientaciones integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.
- (3) El 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno tomaron una decisión sobre un Pacto por el Crecimiento y el Empleo, que establece un marco coherente de

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² COM(2013) 366 final.

³ P7_TA(2013)0052 y P7_TA(2013)0053.

⁴ Decisión 2013/208/UE del Consejo de 22 de abril de 2013.

actuación a nivel nacional, de la UE y de la zona del euro utilizando todas las palancas, instrumentos y políticas posibles. Decidieron sobre las acciones que debían emprenderse a nivel de los Estados miembros, expresando en particular su compromiso total para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aplicar las recomendaciones específicas para cada país.

- (4) El 6 de julio de 2012, el Consejo aprobó una recomendación relativa al Programa Nacional de Reforma de Luxemburgo para 2012 y emitió su dictamen sobre el Programa de Estabilidad actualizado de Luxemburgo para 2011-2015.
- (5) El 28 de noviembre de 2012, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento⁵, marcando el inicio del Semestre Europeo de 2013 para la coordinación de las políticas económicas. También el 28 de noviembre de 2012, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n° 1176/2011 relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta⁶, en el que no se señalaba a Luxemburgo como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo.
- (6) El 14 de marzo 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, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la administración pública.
- (7) El 26 de abril de 2013, Luxemburgo presentó su Programa de Estabilidad de 2013, que cubre el período 2012-2016 y su Programa Nacional de Reformas de 2013. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos Programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (8) Partiendo de la evaluación del Programa de Estabilidad realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97, el Consejo considera que el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa es plausible. En particular, el escenario en que se basa el Programa para 2013 es muy parecido al de las previsiones de la primavera de 2013 de la Comisión, mientras que para 2014 es algo más optimista. Las previsiones de déficit a medio plazo se basan en un escenario de crecimiento ligeramente optimista, superior al crecimiento potencial. El objetivo de la estrategia presupuestaria expuesta en el Programa es reducir el déficit del 0,8 % del PIB en 2012 al 0,6 % del PIB en 2014. Sin embargo, en los últimos años del período del Programa, se prevé que el déficit aumente al 1,3 % del PIB, tanto en 2015 como en 2016. Ello se deberá a la introducción de las nuevas normas sobre el IVA aplicables a los servicios electrónicos, que entrarán en vigor el 1 de enero de 2015 y mediante las cuales Luxemburgo se ajustará a las normas de la UE. Según dichas normas, los ingresos del IVA generados en las actividades de comercio electrónico pasarán del país en que se halla situado el proveedor al país de residencia del cliente. Las autoridades calculan que las nuevas normas darán lugar a una reducción de los ingresos fiscales en concepto de IVA equivalente al 1,4 % del PIB. El Gobierno ya ha anunciado que aumentará el tipo normal del IVA, con el fin de recuperar una parte de la pérdida de ingresos. El Programa de Estabilidad de 2013 confirma el objetivo presupuestario a medio plazo (OMP) anterior de un superávit

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

estructural del 0,5% del PIB. El OMP cumple los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2013 de la Comisión y del saldo presupuestario estructural (recalculado) indicado en el Programa, se prevé que Luxemburgo registre un superávit estructural del 0,1 % del PIB, inferior al OMP, en 2012, y que alcance su OMP en 2013. No obstante, se prevé que Luxemburgo volverá a desviarse de su OMP a partir de 2014 en un 0,3 % del PIB y que lo hará todavía más en 2015 y 2016. Las autoridades nacionales han reiterado su objetivo de vuelta al cumplimiento del OMP en 2017 a más tardar, a fin de tener un mayor margen de maniobra. Situada en un 20,8 % del PIB en 2012, la deuda pública bruta es notablemente inferior al valor de referencia del Tratado.

- (9) Luxemburgo ha conseguido mantener su déficit público por debajo del máximo del 3 % del PIB en los últimos años, con lo que ha evitado la incoación de un procedimiento de déficit excesivo. Ello se ha debido en mayor medida al elevado nivel de ingresos que a la contención del gasto. Concretamente, en 2012, se calcula que la tasa de crecimiento del gasto público, excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos, superó el valor de referencia definido en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se calcula que la desviación de la tasa de crecimiento del gasto público respecto del valor de referencia alcanzará el 1,3 % del PIB, situándose por encima del máximo del 0,5 % del PIB conforme al Reglamento (CE) nº 1466/97. Sin embargo, para valorar esa desviación, debe realizarse una evaluación global, teniendo en cuenta otros factores: i) el déficit aumentó en términos estructurales solo en un 0,2 % del PIB en 2012; ii) dado el pequeño tamaño del país y su grado de apertura, la economía de Luxemburgo es muy inestable; iii) según las previsiones de la primavera de 2013 de los servicios de la Comisión, Luxemburgo debería alcanzar su OMP ya en 2013. Todos estos elementos apuntan a una desviación de carácter no estructural. No obstante, la alta volatilidad de los ingresos recaudados por las administraciones públicas de Luxemburgo, aunque hasta ahora ha dado lugar a unos ingresos superiores a los previstos, representa un riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas. Para afrontar mejor ese riesgo, deben establecerse por ley las obligaciones en cuanto a la deuda y el gasto. Además, convendría designar un órgano de control y contar con medidas preestablecidas para los casos de incumplimiento. La entrada en vigor el 1 de enero de 2015 del paquete del IVA mencionado anteriormente y su consiguiente fuerte impacto negativo en la recaudación fiscal ilustrará la importancia que tiene para Luxemburgo la introducción de un marco presupuestario a medio plazo. Ello exigirá, concretamente, la aplicación de una política presupuestaria especialmente prudente en 2014.
- (10) Actualmente, menos de una tercera parte de los ingresos fiscales proceden de los impuestos al consumo, debido en parte a los moderados tipos normal y reducido del IVA. Luxemburgo ocupa el primer lugar en la UE en cuanto al número de categorías de bienes y servicios a los que se aplican tipos reducidos de IVA. La existencia de un amplio sector financiero, exento del IVA, contribuye asimismo al bajo ratio IVA/PIB. En términos generales, Luxemburgo dispone de margen para aumentar los ingresos ampliando el tipo normal del IVA. Además, el sistema del impuesto de sociedades de Luxemburgo se caracteriza por un amplio sesgo impositivo a favor del endeudamiento, lo que contribuye a un elevado ratio deuda privada/PIB.
- (11) La reforma de las pensiones de Luxemburgo aprobada en diciembre de 2012 solo puede considerarse un primer paso en la buena dirección. Aun teniendo en cuenta la mayoría de los aspectos de la reforma de las pensiones aprobada, para eliminar el déficit presupuestario Luxemburgo debería aplicar políticas para potenciar la

sostenibilidad a largo plazo de efecto equivalente a un aumento permanente de 8,6 puntos porcentuales del PIB en el saldo primario. Por consiguiente, Luxemburgo debe profundizar su reforma de las pensiones. El establecimiento de un límite a la adaptación de las pensiones acorde con el aumento de los salarios reales aumentaría las reservas de las pensiones, y la vinculación de la edad legal de jubilación a la esperanza de vida ayudaría a garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones. Por otro lado, deberían reducirse las posibilidades de jubilación anticipada, y debería hacerse más atractivo trabajar después de alcanzada la edad mínima de jubilación. Además, se prevé que el impacto del gasto sanitario a largo plazo sobre la sostenibilidad presupuestaria contribuya en 2,1 puntos porcentuales al déficit de sostenibilidad de Luxemburgo. El aumento previsto del número de personas mayores y del número de personas dependientes en Luxemburgo es alto en comparación con la media de la UE.

- (12) La productividad actual de Luxemburgo es bastante elevada. Sin embargo, el margen de maniobra en términos de aumento de la productividad se está reduciendo. Por ello, debe limitarse el crecimiento de los costes laborales unitarios mediante una mejor correlación entre los salarios y la productividad. Luxemburgo ha adoptado medidas para moderar el crecimiento de los salarios modulando el sistema de indexación entre 2012 y 2014. No obstante, esa reforma es solo temporal y no garantiza que en el futuro los salarios evolucionen de acuerdo con la productividad. La productividad no es la misma en todos los sectores económicos, y el nivel de productividad del sector financiero es casi el doble que en el resto de la economía. Habrá un notable riesgo para la competitividad de Luxemburgo a partir de 2015, cuando el sistema de indexación automática se vuelva a aplicar del modo normal. Por lo tanto, deberían tomarse medidas adicionales para reformar el sistema de fijación de salarios de manera más permanente, a fin de evitar el deterioro de la competitividad en el futuro.
- (13) La economía de Luxemburgo depende en gran medida de su sector financiero, que representa aproximadamente el 30 % del valor añadido total y el 25 % de la recaudación fiscal. Para mantener la competitividad futura del país, deberían crearse «nichos de competencia» alternativos. Sin embargo, el sistema luxemburgués de investigación e innovación sigue siendo muy débil, y Luxemburgo no avanza al ritmo necesario para conseguir el objetivo de intensidad de I+D para 2020. Los resultados de Luxemburgo en lo que respecta a los indicadores relativos a la cooperación entre los centros públicos de investigación y las empresas está muy por debajo de la media de la UE, lo que pone de manifiesto las desconexiones actuales entre la I+D del sector privado y el sistema público de investigación. Luxemburgo debería contrarrestar esta tendencia a la baja de su intensidad de I+D, en particular ayudando a impulsar la intensidad de I+D de las empresas. El desarrollo de una estrategia de especialización inteligente y mejor dirigida podría desempeñar un papel crucial para maximizar los efectos económicos de la financiación pública de la investigación, sobre todo mediante un efecto de palanca de las inversiones privadas. Este enfoque específico debería complementarse con una política horizontal global centrada en la creación y el desarrollo de empresas innovadoras.
- (14) El desempleo juvenil se mantiene en niveles elevados (18 %), y depende en gran medida del nivel educativo. A la hora de obtener un puesto de trabajo, los residentes jóvenes se enfrentan a una intensa competencia por parte de no residentes, que suelen estar más cualificados. Aunque Luxemburgo ha mostrado un fuerte compromiso en la lucha contra el desempleo juvenil, son necesarios esfuerzos adicionales. Con objeto de maximizar los resultados, las medidas adoptadas deberían formar parte de una

estrategia global de reforma, incluido el refuerzo de las políticas de activación para luchar contra la dependencia de los subsidios. Las pruebas realizadas en el marco del estudio PISA indican que el nivel de los jóvenes luxemburgueses en lo que respecta a las competencias básicas es relativamente baja. Deben hacerse más esfuerzos para contrarrestar la tendencia negativa en lo que respecta a la lectura, las matemáticas y las ciencias observada desde 2006. Deben hacerse más esfuerzos también para mejorar y utilizar mejor los recursos educativos de las escuelas con estudiantes desfavorecidos, así como para aumentar los recursos disponibles para el apoyo lingüístico y las clases de recuperación. Los problemas concretos que tienen en el mercado laboral las personas procedentes de la inmigración deberían examinarse más detalladamente y abordarse con medidas específicas, incluidas medidas relativas a las competencias lingüísticas. En este contexto debe prestarse especial atención a la formación profesional y la especialización. Deben adoptarse nuevas medidas para mejorar la enseñanza preescolar y reducir el abandono escolar, sobre todo entre la población inmigrante y ha de mejorarse la empleabilidad de los trabajadores de más edad, entre otras cosas mediante la mejora de las competencias.

- (15) Luxemburgo ha asumido el compromiso de reducir sus emisiones de gases con efecto invernadero en los sectores no abarcados por el RCDE en un 20 % en 2020 respecto a 2005, pero se prevé que se quedará a 27 puntos porcentuales de conseguir su objetivo. En 2010, el sector del transporte generó el 64 % de las emisiones no abarcadas por el RCDE, lo que supone un gran problema para Luxemburgo. Las medidas que se están aplicando actualmente solo contribuirán a alrededor de una tercera parte de la reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero necesaria para cumplir el objetivo. En consecuencia, deben reforzarse considerablemente dichas medidas, sobre todo aumentando los impuestos sobre los carburantes, de manera que se reduzca la diferencia de nivel impositivo respecto de los países vecinos. También debe acelerarse la reforma del impuesto de circulación. Luxemburgo debe proseguir la realización de proyectos que favorezcan el uso del transporte público. Debe establecer tasas por congestión para luchar contra los atascos, de manera que se incentive el cambio en favor del transporte público. Deben fomentarse asimismo mejores conexiones de transporte público con las regiones vecinas.
- (16) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica luxemburguesa. Ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas. La Comisión ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Luxemburgo, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea mediante aportaciones a nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Sus recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 6 que figuran más adelante.
- (17) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de Luxemburgo, y su dictamen⁷ se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.
- (18) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión también ha llevado a cabo un análisis de la política económica de la zona del euro en su conjunto. Sobre esa base, el Consejo ha formulado recomendaciones específicas dirigidas a los Estados miembros

⁷

De conformidad con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo.

cuya moneda es el euro. Luxemburgo debe velar igualmente por la aplicación plena y a su debido tiempo de esas recomendaciones.

RECOMIENDA que Luxemburgo tome medidas en el período 2013-2014 a fin de:

1. Mantener una situación presupuestaria saneada y seguir cumpliendo el objetivo a medio plazo, con objeto de garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, en especial teniendo en cuenta los pasivos ligados al envejecimiento de la población. Reforzar la gobernanza presupuestaria con la adopción de un marco presupuestario a medio plazo que abarque las administraciones públicas e incluya techos de gasto plurianuales, y con el establecimiento de una supervisión independiente de la aplicación de las normas presupuestarias.
2. Adoptar medidas para corregir el sesgo del impuesto de sociedades en favor del endeudamiento y ampliar la aplicación del tipo normal del IVA.
3. Reducir el gasto derivado del envejecimiento de la población, haciendo que la asistencia sanitaria a largo plazo tenga una mejor relación coste-eficacia, en especial centrándose más en la prevención, la rehabilitación y la autonomía, fortaleciendo la reforma de las pensiones recientemente adoptada, tomando medidas adicionales para reducir las jubilaciones anticipadas y aumentando la edad de jubilación efectiva, entre otras cosas mediante la vinculación de la edad legal de jubilación a la esperanza de vida.
4. En lo que se refiere a los salarios, además de la congelación actual, adoptar medidas estructurales adicionales, previa consulta a los interlocutores sociales y conforme a las prácticas nacionales, para reformar el sistema de fijación de salarios, incluida la indexación de los mismos, mejorar su capacidad de reacción a la evolución de la productividad y a la evolución sectorial y las condiciones del mercado de trabajo, e impulsar la competitividad. Intensificar los esfuerzos para diversificar la estructura de la economía, fomentando las inversiones privadas en investigación, sobre todo mediante el desarrollo de la cooperación entre la investigación pública y las empresas privadas.
5. Intensificar los esfuerzos para reducir el desempleo juvenil, mejorando la elaboración y el seguimiento de las políticas activas del mercado de trabajo. Potenciar la educación general y profesional para adaptar mejor las competencias de los jóvenes a la demanda de trabajo, en especial en el caso de las personas procedentes de la inmigración. Actuar de manera decidida para aumentar el índice de participación de las personas de más edad, entre otras cosas mediante su empleabilidad a través de la formación permanente.
6. Reforzar las medidas destinadas a cumplir el objetivo de reducción de las emisiones de gases con efecto invernadero no abarcadas por el RCDE, en especial mediante un aumento de los impuestos sobre los productos energéticos utilizados en el transporte.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*