



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 29.5.2013
COM(2013) 366 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

**privind Programul național de reformă al Luxemburgului pentru 2013
și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al
Luxemburgului pentru perioada 2012-2016**

{SWD(2013) 366 final}

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Luxemburgului pentru 2013

**și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al
Luxemburgului pentru perioada 2012-2016**

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121 alineatul (2) și articolul 148 alineatul (4),

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice¹, în special articolul 5 alineatul (2),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene²,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European³,

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

după consultarea Comitetului economic și financiar,

întrucât:

- (1) La 26 martie 2010, Consiliul European a aprobat propunerea Comisiei de a lansa o nouă strategie pentru ocuparea forței de muncă și creștere economică, Strategia Europa 2020, bazată pe coordonarea sporită a politicilor economice, care se va concentra pe domeniile-cheie în care sunt necesare acțiuni în vederea stimulării potențialului de creștere durabilă și de competitivitate al Europei.
- (2) La 13 iulie 2010, pe baza propunerilor Comisiei, Consiliul a adoptat o recomandare privind orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Uniunii (2010-2014), iar la 21 octombrie 2010 a adoptat o decizie privind orientările pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre⁴, care formează împreună „orientările integrate”. Statele membre au fost invitate să țină seama de orientările integrate în cadrul politicilor economice și de ocupare a forței de muncă aplicate la nivel național.
- (3) La 29 iunie 2012, șefii de stat sau de guvern au convenit asupra unui Pact pentru creștere economică și locuri de muncă, care oferă un cadru coerent de acțiune la nivel

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

² COM (2013) 366 final.

³ P7_TA(2013)0052 și P7_TA(2013)0053.

⁴ Decizia 2013/208/CE a Consiliului din 22 aprilie 2013.

național, dar și la nivelul UE și al zonei euro, și care utilizează toate pârghiile, instrumentele și politicile existente. Ei au stabilit acțiunile care trebuie întreprinse la nivelul statelor membre, exprimându-și în special angajamentul deplin față de îndeplinirea obiectivelor Strategiei Europa 2020 și față de punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări.

- (4) La 6 iulie 2012, Consiliul a adoptat o recomandare privind Programul național de reformă al Luxemburgului pentru 2012 și a emis un aviz cu privire la Programul actualizat de stabilitate al Luxemburgului pentru perioada 2011-2015.
- (5) La 28 noiembrie 2012, Comisia a adoptat cea de a treia analiză anuală a creșterii⁵, marcând începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru anul 2013. Tot la 28 noiembrie 2012, Comisia a adoptat, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, cel de al doilea Raport privind mecanismul de alertă⁶, în care nu a identificat Luxemburgul ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.
- (6) La 14 martie 2013, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru asigurarea stabilității financiare, a consolidării finanțelor publice și a acțiunilor de promovare a creșterii economice. Consiliul European a evidențiat că este necesar să se continue consolidarea finanțelor publice într-un mod diferențiat și favorabil creșterii, să fie restabilite condițiile normale de creditare a economiei, să se promoveze creșterea și competitivitatea, să se abordeze șomajul și consecințele sociale ale crizei și să se modernizeze administrația publică.
- (7) La 26 aprilie 2013, Luxemburgul și-a prezentat Programul de stabilitate pentru 2013, care acoperă perioada 2012-2016, precum și Programul național de reformă pentru 2013. În vederea luării în considerare a legăturilor dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.
- (8) Pe baza evaluării, în temeiul Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului, a Programului de stabilitate pentru 2013, Consiliul consideră că scenariul macroeconomic care stă la baza previziunilor bugetare din cadrul programului este plauzibil. În mod concret, scenariul prevăzut în cadrul programului pentru anul 2013 este foarte apropiat de previziunile Comisiei din primăvara anului 2013, în timp ce pentru anul 2014 este ușor mai optimist. Previziunile privind deficitul pe termen mediu sunt realizate în cadrul unui scenariu de creștere ușor mai optimist, superior creșterii potențiale. Obiectivul strategiei bugetare prezentate în cadrul programului este acela de a reduce deficitul de la 0,8 % din PIB în 2012 la 0,6 % din PIB în 2014. Cu toate acestea, în ultimii ani ai perioadei de desfășurare a programului se prevede o deteriorare a deficitului, acesta urmând să atingă valoarea de 1,3 % din PIB atât în 2015, cât și în 2016. Acesta este rezultatul introducerii unor noi norme în materie de TVA cu privire la serviciile electronice, care intră în vigoare la 1 ianuarie 2015 și care vor permite ca Luxemburgul să respecte normele UE. Conform normelor în cauză, veniturile din TVA generate de activitățile de comerț electronic vor fi transferate din țara unde se află furnizorul către țara de reședință a clientului. Autoritățile estimează că noile norme vor determina scăderea veniturilor fiscale din TVA până la valoarea cu 1,4 % din PIB. Guvernul a anunțat deja că, în vederea compensării parțiale a pierderii de venituri, cota standard de TVA va fi majorată. Programul de stabilitate pentru 2013 confirmă obiectivul bugetar pe termen mediu (OTM) precedent, și anume un excedent

⁵ COM(2012) 750 final.

⁶ COM(2012) 751 final.

structural de 0,5 % din PIB. OTM respectă cerințele Pactului de stabilitate și de creștere. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2013, precum și a soldului bugetar structural (recalculat) din cadrul programului, se preconizează că Luxemburgul va înregistra în 2012 un excedent structural de 0,1 % din PIB, valoare inferioară OMT, iar în 2013 își va atinge OMT. Cu toate acestea, se preconizează că Luxemburgul se va îndepărta din nou de OMT începând din 2014, cu 0,3 % din PIB, și chiar mai mult în 2015 și 2016. Autoritățile naționale și-au reiterat obiectivul de a reveni la OMT cel târziu în 2017, astfel încât să asigure o marjă de manevră mai mare. În 2012, datoria publică brută reprezintă 20,8 % din PIB, cu mult sub valoarea de referință din tratat.

- (9) Luxemburgul a reușit să își mențină deficitul public sub pragul de 3 % din PIB pe parcursul ultimilor ani, evitând astfel inițierea procedurii de deficit excesiv. Acest lucru s-a datorat mai degrabă veniturilor consistente decât limitării cheltuielilor. În mod concret, se estimează că în 2012 rata de creștere a cheltuielilor publice, în afara măsurilor discreționare privind veniturile, a depășit criteriul de referință privind cheltuielile, astfel cum este definit în Pactul de stabilitate și de creștere. Se estimează că abaterea ratei de creștere a cheltuielilor publice față de criteriul de referință privind cheltuielile va atinge 1,3 % din PIB, situându-se peste pragul de 0,5 % din PIB definit în Regulamentul (CE) nr. 1466/97. Cu toate acestea, pentru a aprecia această abatere trebuie realizată o evaluare globală, luând în considerare și alți factori: (i) în 2012, deficitul s-a deteriorat, în termeni structurali, cu doar 0,2 % din PIB; (ii) economia Luxemburgului, având în vedere dimensiunile reduse ale țării și gradul de deschidere al acesteia, este foarte volatilă; și (iii) conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2013, Luxemburgul ar trebui să își atingă deja OMT în 2013. Toate aceste elemente indică o natură nestructurală a abaterii. Cu toate acestea, gradul înalt de volatilitate al veniturilor colectate de administrația publică a Luxemburgului, care până acum a avut ca rezultat venituri peste nivelul previzionat, reprezintă un risc pentru sustenabilitatea finanțelor publice. Pentru a contracara mai bine aceste riscuri, atât constrângerile legate de datorii, cât și cele legate de cheltuieli ar trebui să fie stabilite prin legislație. Mai mult, ar trebui să fie identificat un organism de monitorizare și să se definească măsuri prestabilite în cazul nerespectării. Intrarea în vigoare la 1 ianuarie 2015 a pachetului TVA sus-menționat și puternicul impact negativ ulterior asupra colectării impozitelor ilustrează cât de importantă este pentru Luxemburg introducerea unui cadru bugetar pe termen mediu. În mod concret, acesta ar necesita o abordare bugetară deosebit de prudentă în 2014.
- (10) În prezent, mai puțin de o treime din veniturile din impozite provin din impozitele pe consum, în parte datorită nivelului moderat al cotei de TVA standard și al celor reduse. Luxemburgul se situează pe primul loc în UE în ceea ce privește numărul de categorii de bunuri și servicii cărora li se aplică cote de TVA reduse. Prezența unui sector financiar important, scutit de plata TVA, contribuie, de asemenea, la ponderea scăzută a TVA în PIB. În ansamblu, Luxemburgul are posibilitatea de a încasa venituri mai mari prin extinderea cotei de TVA standard. În plus, sistemul de impozitare a întreprinderilor din Luxemburg este caracterizat de favorizarea pronunțată a îndatorării, ceea ce contribuie la o pondere ridicată a datoriei private în PIB.
- (11) Reforma pensiilor adoptată de Luxemburg în decembrie 2012 nu poate fi considerată decât un prim pas în direcția bună. Chiar ținând seama de majoritatea aspectelor reformei pensiilor care a fost adoptată, pentru a corecta deficitul bugetar, Luxemburgul ar trebui să pună în aplicare și politici de consolidare a sustenabilității pe termen lung, echivalente cu o îmbunătățire permanentă a soldului primar de 8,6 puncte procentuale

din PIB. Prin urmare, Luxemburgul trebuie să ducă mai departe reforma pensiilor pe care a întreprins-o. Introducerea unui plafon aplicabil ajustărilor pensiilor pe baza creșterilor salariale reale ar majora rezervele pentru pensii, iar corelarea vârstei legale de pensionare de speranța de viață ar contribui la asigurarea sustenabilității pe termen lung a sistemului de pensii. Mai mult, ar trebui reduse posibilitățile de pensionare anticipată și ar trebui sporită atractivitatea continuării activității profesionale dincolo de perioada minimă obligatorie. În plus, se preconizează că impactul cheltuielilor aferente îngrijirilor pe termen lung asupra sustenabilității bugetare va contribui cu 2,1 puncte procentuale la decalajul de sustenabilitate al Luxemburgului. Creșterea preconizată, atât a numărului vârstnicilor, cât și a numărului persoanelor aflate în întreținere din Luxemburg este mare comparativ cu media UE.

- (12) Productivitatea actuală a Luxemburgului este destul de ridicată. Cu toate acestea, marja de manevră în ceea ce privește creșterile de productivitate devine tot mai redusă. Prin urmare, creșterea costului unitar al muncii ar trebui să fie limitată prin asigurarea unei mai bune corelări a salariilor cu productivitatea. Luxemburgul a luat măsuri pentru a modera creșterea salariilor prin modularea sistemului de indexare între 2012 și 2014. Cu toate acestea, reforma în cauză este doar temporară și nu garantează că salariile vor evolua de-a lungul timpului proporțional cu productivitatea. Productivitatea nu este aceeași în toate sectoarele economice, iar nivelul productivității în sectorul financiar este aproape dublu față de restul economiei. Competitivitatea Luxemburgului va fi supusă unui risc semnificativ începând din 2015, când sistemul de indexare automată se va aplica din nou în mod normal. Așadar, ar trebui luate măsuri suplimentare pentru a reforma sistemul de stabilire a salariilor într-un mod mai durabil, astfel încât să se evite deteriorarea ulterioară a competitivității în viitor.
- (13) Economia Luxemburgului depinde foarte mult de sectorul său financiar, care generează circa 30 % din valoarea adăugată totală și 25 % din veniturile bugetare colectate. Pentru a menține competitivitatea viitoare a țării, ar trebui create „nișe de competență” alternative. Cu toate acestea, sistemul de cercetare și inovare al Luxemburgului rămâne foarte slab, iar Luxemburgul este în urmă față de ținta sa în materie de intensitate a cercetării și dezvoltării pentru anul 2020. Performanța Luxemburgului privind indicatorii în materie de cooperare între instituțiile publice de cercetare și întreprinderi este cu mult sub media UE, reflectând distanțarea actuală dintre cercetarea și dezvoltarea efectuată în sectorul privat și sistemul public de cercetare. Luxemburgul ar trebui să contracareze tendința descrescătoare a intensității cercetării și dezvoltării sale, în special prin acordarea unui sprijin pentru stimularea intensității cercetării și dezvoltării la nivelul întreprinderilor. Elaborarea unei strategii de specializare inteligente, mai precis orientate, ar putea juca un rol crucial în maximizarea efectelor economice ale finanțării publice pentru cercetare, în special prin asigurarea unui efect de levier asupra investițiilor private. O astfel de abordare precis orientată ar trebui completată cu o politică orizontală cuprinzătoare, axată pe dezvoltarea și creșterea întreprinderilor inovatoare.
- (14) Șomajul în rândul tinerilor se menține la un nivel constant ridicat de 18 % și depinde în mare măsură de sistemul de învățământ. Tinerii rezidenți se confruntă cu o concurență intensă pentru locurile de muncă din partea nerezidenților, care deseori sunt mai bine calificați. Deși Luxemburgul a demonstrat un angajament puternic față de combaterea șomajului în rândul tinerilor, sunt necesare eforturi suplimentare. Pentru a maximiza rentabilitatea, măsurile luate ar trebui să facă parte dintr-o strategie de reformă cuprinzătoare, care să cuprindă și politici de activare optimizate pentru a combate dependența de asistență socială. Rezultatele obținute de Luxemburg la testele

de performanță PISA privind competențele de bază ale tinerilor sunt relativ slabe. Sunt necesare măsuri suplimentare pentru a contracara tendința negativă observată începând din 2006 în materie de citire, matematică și științe exacte. Ar trebui întreprinse eforturi suplimentare pentru a ameliora și a orienta mai bine resursele educaționale pentru școlile cu elevi dezavantajați și pentru a extinde resursele disponibile pentru sprijin lingvistic și cursuri de recuperare. Provocările specifice cu care se confruntă persoanele cu origine migrantă pe piața forței de muncă ar trebui examinate în continuare și combătute prin măsuri precis orientate, inclusiv în ceea ce privește competențele lingvistice. Învățământul profesional și tehnic ar trebui să beneficieze de o atenție deosebită în acest context. Ar trebui luate măsuri suplimentare pentru a îmbunătăți educația copiilor preșcolari și a diminua părăsirea timpurie a școlii, în special în cazul populației migrante. Ar trebui ameliorată capacitatea de inserție profesională a lucrătorilor mai în vârstă, inclusiv prin actualizarea competențelor.

- (15) Luxemburgul este hotărât ca până în 2020 să își reducă emisiile de gaze cu efect de seră ale sectoarelor care nu fac parte din ETS cu 20 % comparativ cu 2005, dar se preconizează că va rata atingerea țintei din cauza unei diferențe de 27 de puncte procentuale. Sectorul transporturilor a generat 64 % din emisiile sectoarelor care nu fac parte din ETS în 2010 și reprezintă o provocare-cheie pentru Luxemburg. Măsurile aflate în vigoare în prezent ar contribui doar la aproximativ o treime din reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră necesară pentru atingerea țintei. În consecință, măsurile trebuie accelerate semnificativ, în special prin majorarea impozitelor pe carburanți, astfel încât să se reducă decalajul în materie de impozitare față de țările învecinate. Reforma impozitului pe autovehicule ar trebui, de asemenea, accelerată. Luxemburgul ar trebui să continue punerea în aplicare a proiectelor care favorizează utilizarea transporturilor publice. Ar trebui să introducă o taxă pe congestionarea traficului rutier pentru a încuraja trecerea la transporturile publice. Ar trebui promovată îmbunătățirea legăturilor de transport cu regiunile învecinate.
- (16) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Luxemburgului. Aceasta a evaluat Programul de stabilitate și Programul național de reformă. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestora pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Luxemburg, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările UE, având în vedere necesitatea de a consolida guvernanta economică globală a Uniunii Europene prin oferirea unei contribuții a UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările sale emise în cadrul semestrului european se reflectă în recomandările 1-6 de mai jos.
- (17) În lumina acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de stabilitate al Luxemburgului, iar avizul său⁷ se reflectă îndeosebi în recomandarea 1 de mai jos,
- (18) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat, de asemenea, o analiză a politicii economice în ansamblul zonei euro. Pe această bază, Consiliul a emis recomandări specifice adresate statelor membre a căror monedă este euro. Luxemburgul ar trebui să asigure, de asemenea, punerea în aplicare completă și rapidă a acestor recomandări,

RECOMANDĂ ca, în perioada 2013-2014, Luxemburgul să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să mențină o poziție bugetară solidă și să rămână la obiectivul pe termen mediu, astfel încât să asigure sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice, luând în considerare în special obligațiile implicite legate de îmbătrânirea populației; Să

⁷ În temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.

consolideze guvernanta bugetara prin adoptarea unui cadru bugetar pe termen mediu care sa acopere administratia publica si sa includa plafoane multianuale de cheltuieli, precum si prin instituirea monitorizarii independente a normelor bugetare.

2. Sa ia masuri pentru a contracara favorizarea indatorarii prin politica de impozitare a intreprinderilor si pentru a extinde sfera de aplicare a cotei de TVA standard.
3. Sa diminueze cheltuielile legate de imbatrânirea populatiei, prin asigurarea ingrijirii pe termen lung la costuri cat mai scazute, in special printr-o atentie sporita acordata prevenirii, reabilitarii si vietii autonome, prin consolidarea reformei recent adoptate a pensiilor, prin luarea de masuri suplimentare pentru a reduce numarul cazurilor de pensionare anticipata si prin majorarea varstei de pensionare efectiva, inclusiv prin corelarea varstei legale de pensionare de speranta de viata.
4. In plus fata de inghetarea actuala, sa ia masuri structurale suplimentare, in consultare cu partenerii sociali si in conformitate cu practicile nationale, pentru a reforma sistemul de stabilire a salariilor, inclusiv indexarea salariilor, pentru a-si imbunatati capacitatea de a reactiona la evolutiile sectoriale si in materie de productivitate, precum si la conditiile pietei muncii, si pentru a favoriza competitivitatea. Sa intensifice eforturile de diversificare a structurii economiei, sa favorizeze investitiile private in cercetare, in special prin dezvoltarea cooperarii dintre cercetarea publica si intreprinderi.
5. Sa intensifice eforturile de a reduce somajul in randul tinerilor prin imbunatatirea elaborarii si a monitorizarii politicilor active in domeniul pietei fortei de munca. Sa consolideze invatamantul general si profesional pentru a adapta mai bine competentele tinerilor la cererea de forta de munca, in special in cazul persoanelor cu origine migrantă. Sa ia masuri ferme pentru a spori rata de participare a lucrarilor mai in varsta, inclusiv prin imbunatatirea capacitatii de insertie profesionala a acestora prin invatarea pe tot parcursul vietii.
6. Sa intensifice masurile menite sa permita atingerea tintei de reducere a emisiilor de gaze cu efect de sera care nu sunt cuprinse in ETS, in special prin majorarea impozitelor aplicate produselor energetice pentru transport.

Adoptata la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,
Președintele*