



Bruselas, 5.6.2019  
COM(2019) 519 final

Recomendación de

**RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de los Países Bajos y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de los Países Bajos**

Recomendación de

## **RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de los Países Bajos y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de los Países Bajos**

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 económicas<sup>1</sup>, y en particular su artículo 5, apartado 2,

Visto el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos<sup>2</sup>, y en particular su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea,

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo,

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 21 de noviembre de 2018, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2019 para la coordinación de las políticas económicas. Dicho Estudio 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 el 21 de marzo de 2019. El 21 de noviembre de 2018, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a los Países Bajos 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

---

<sup>1</sup> DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue ratificada por el Consejo Europeo el 21 de marzo de 2019. El 9 de abril de 2019, el Consejo adoptó 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, los Países Bajos deben velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación para la zona del euro, tal como se refleja en las recomendaciones 1 y 3 que figuran más abajo. En particular, las medidas relativas a la inversión y las medidas de apoyo al crecimiento de los salarios contribuirán a abordar la primera recomendación para la zona del euro en lo que respecta al reequilibrio de dicha zona, las medidas fiscales contribuirán a abordar la segunda recomendación para la zona del euro en lo que respecta a la lucha contra la planificación fiscal agresiva, y la reducción del sesgo en favor del endeudamiento de los hogares contribuirá a abordar la cuarta recomendación para la zona del euro en lo que se refiere a la reducción del sesgo en favor del endeudamiento en la fiscalidad.
- (3) El informe específico de 2019 sobre los Países Bajos<sup>3</sup> fue publicado el 27 de febrero de 2019. En él se examinaban los avances de este país en el cumplimiento de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018, el seguimiento dado a las recomendaciones adoptadas en años anteriores y los avances de los Países Bajos hacia la consecución de sus objetivos nacionales en el marco de la Estrategia Europa 2020. Incluía asimismo un examen exhaustivo en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados también se publicaron el 27 de febrero de 2019<sup>4</sup>. Sobre la base de su propio análisis, la Comisión concluye que los Países Bajos están experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, el considerable volumen de deuda privada y el elevado superávit por cuenta corriente constituyen fuentes de desequilibrios, con incidencia transfronteriza. Con el apoyo del crecimiento económico, la ratio deuda privada/PIB ha mantenido su tendencia a la baja, tanto en lo que respecta a las deudas de las empresas como de los hogares, aunque sigue siendo elevada. Sin embargo, la deuda nominal de los hogares está aumentando lentamente, como consecuencia de la subida de los precios de la vivienda.
- (4) El 29 de abril de 2019, los Países Bajos presentaron su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») 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 Consejo<sup>5</sup>, 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

---

<sup>3</sup> SWD(2019) 1018 final.

<sup>4</sup> COM(2019) 150 final.

<sup>5</sup> 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.

acuerdo de asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado más detalles sobre la forma en que utilizaría esa disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas, vinculando la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica<sup>6</sup>.

- (6) Los Países Bajos se encuentran actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé que el superávit de las Administraciones públicas experimente un descenso, pasando del 1,5 % del PIB en 2018 al 0,0 % en 2022. Basándose en el saldo estructural recalculado<sup>7</sup>, el objetivo presupuestario a medio plazo, que se sitúa en un déficit estructural del 0,5 % del PIB, sigue superándose a lo largo de todo el período del Programa. Según el Programa de Estabilidad de 2019, se espera que la ratio deuda pública/PIB registre un descenso desde el 52,4% del PIB en 2018 para situarse en el 44,6 % en 2022. El escenario macroeconómico en que se basan estas previsiones presupuestarias es verosímil. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural pase de un superávit del 0,8 % del PIB en 2018 al 0,7 % en 2019 y al 0,2 % en 2020, por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Se prevé que la deuda de las Administraciones públicas siga una firme tendencia a la baja. En general, el Consejo estima que los Países Bajos cumplirán las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020. Al mismo tiempo, respetando el objetivo presupuestario a medio plazo, sería importante utilizar las políticas presupuestarias y estructurales para apoyar el aumento de la inversión.
- (7) Con respecto a la sostenibilidad de las finanzas públicas, el aumento previsto del gasto público en cuidados de larga duración apunta a riesgos medios de sostenibilidad a largo plazo. En 2015, el Gobierno transfirió una gran parte del sistema de cuidados de larga duración al ámbito municipal para mejorar su eficiencia y reducir el gasto público. El impacto de esta reforma en la sostenibilidad presupuestaria debe ser objeto de seguimiento.
- (8) Desde noviembre de 2018, los fondos del Fondo de Garantía de Depósitos, una entidad jurídica independiente, han sido trasladados desde una cuenta separada en el Banco Central neerlandés a una cuenta del Tesoro. El Fondo de Garantía de Depósitos de los Países Bajos se está constituyendo gradualmente y hasta ahora ha acumulado alrededor de 1 000 millones EUR, con un importe adicional de 4 000 millones EUR que deben pagar los bancos de aquí a 2024, que debería haberse invertido en una cartera diversificada de activos de bajo riesgo en consonancia con la Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos. La transferencia de la cuenta del Fondo reduce el nivel de deuda bruta, pero no afecta al déficit público. A raíz de esta transferencia, el Tesoro podrá utilizar los fondos para financiar gastos públicos, pero tendrá que poner los fondos a disposición en caso de que sea necesario hacer pagos a los depositantes o financiar intervenciones en virtud de su mandato legal, lo que puede tener un impacto en la estabilidad financiera.
- (9) Los hogares neerlandeses combinan grandes activos no líquidos en vivienda y pensiones con una elevada deuda de los hogares, lo que hace que estos sean vulnerables a las perturbaciones financieras y económicas. Esta elevada deuda de los hogares se explica por la generosa desgravación fiscal sobre los pagos de intereses

---

<sup>6</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>7</sup> Saldo ajustado en función del ciclo excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por la Comisión aplicando la metodología común.

hipotecarios, pero también por la falta de un segmento intermedio que funcione correctamente en el mercado del alquiler y un elevado ahorro obligatorio destinado a pensiones. Un reto fundamental para hacer frente al alto endeudamiento de los hogares lo constituye el mercado de la vivienda, en el que las rigideces y los incentivos distorsionadores que se han ido acumulando durante decenios determinan las pautas de financiación de la vivienda y el ahorro sectorial. Desde 2012, se han aplicado una serie de medidas para abordar parcialmente esta cuestión. La anunciada aceleración de la reducción de la deducibilidad fiscal de los intereses de las hipotecas se ha plasmado en una ley que comenzará a aplicarse en 2020. A pesar de ello, la desgravación fiscal sobre los pagos hipotecarios sigue siendo generosa y da lugar a un sesgo sustancial de la deuda en favor de los hogares. Al mismo tiempo, el mercado del alquiler privado, como único segmento no subvencionado, sigue estando infradesarrollado, y representa el 13 % del total de viviendas. El mal funcionamiento del segmento intermedio en el mercado de alquiler anima a los hogares a comprar en vez de alquilar, lo que ha dado lugar a altas ratios de endeudamiento y a vulnerabilidad económica.

- (10) Si bien el sistema de pensiones funciona correctamente en lo que respecta a la adecuación de las pensiones y la sostenibilidad presupuestaria, presenta inconvenientes en términos de equidad intergeneracional, transparencia de los derechos a pensión y flexibilidad. Por otra parte, las contribuciones de los planes de pensiones profesionales son elevadas y fluctúan en función del rendimiento de los fondos de pensiones. Así pues, pueden afectar a los gastos de los hogares de forma procíclica. Una reforma del sistema de pensiones podría dar lugar, a lo largo del ciclo de vida, a una reducción de las cotizaciones obligatorias y a estabilizar o moderar el consumo. El Gobierno ha confirmado su intención de reformar sustancialmente el segundo pilar del sistema de pensiones con el fin de mejorar la cobertura y de crear un sistema más transparente, flexible y justo desde el punto de vista actuarial. Una reforma simultánea de las instituciones del mercado de la vivienda y del sistema de pensiones podría reducir la deuda de los hogares y hacer que estos sean menos vulnerables a las perturbaciones financieras y económicas, con efectos beneficiosos para la resiliencia macroeconómica y el crecimiento económico.
- (11) A pesar de las bajas tasas de desempleo, las altas tasas de vacantes de empleo y la creciente escasez de trabajadores, el crecimiento de los salarios nominales se ha mantenido moderado hasta la fecha (1,1 % en 2017 y 2,4 % en 2018). Los salarios en los convenios colectivos aumentaron de media un 2,1 % en 2018, mientras que los salarios públicos aumentaron a un ritmo más rápido (un 3 % en el segundo semestre de 2018). Además, se alcanzaron acuerdos salariales que dieron lugar a un aumento nominal del 7 % en 2 años para todos los funcionarios del Gobierno central. Se ha facilitado financiación adicional para aumentar los salarios de los profesores de enseñanza primaria. Además, el Gobierno adoptó varias medidas fiscales que reducen la carga fiscal sobre el trabajo y pretenden aumentar la renta neta disponible de los hogares en los que sus miembros trabajan. Impulsar la renta disponible de los hogares mediante el refuerzo de las condiciones que favorecen el crecimiento de los salarios y reformar el segundo pilar del sistema de pensiones para que sea más transparente, más justo desde el punto de vista intergeneracional y más resistente en caso de perturbaciones, apoyaría la demanda interna y ayudaría al reequilibrio de la zona del euro.
- (12) La lucha contra la planificación fiscal agresiva es esencial para que los sistemas fiscales sean más eficientes y justos, tal como se reconoce en la Recomendación para la zona del euro de 2019. Los efectos indirectos de las estrategias de planificación

fiscal agresiva de los contribuyentes entre los Estados miembros requieren una acción coordinada de las políticas nacionales para complementar la legislación de la UE. Los Países Bajos han tomado medidas contra la planificación fiscal agresiva, pero el elevado nivel de pagos de dividendos, cánones e intereses efectuados a través de los Países Bajos da a entender que la normativa fiscal del país es utilizada por empresas que participan en prácticas de planificación fiscal agresiva. Una gran proporción de la inversión directa extranjera acumulada está en manos de entidades con finalidades especiales. La ausencia de retención fiscal sobre los pagos salientes (es decir, de residentes en la UE a residentes en países terceros) en concepto de pagos de cánones e intereses puede dar lugar a que dichos pagos eludan impuestos, si tampoco están sujetos al impuesto en el país receptor. El anuncio del programa de reformas fiscales, incluida la retención en origen sobre los pagos de cánones e intereses en caso de abuso o de pagos a países con baja tributación constituye un paso en la dirección adecuada para reducir la planificación fiscal agresiva y debe ser objeto de un seguimiento atento.

- (13) El crecimiento del empleo en los últimos años se debe principalmente al empleo temporal y al trabajo por cuenta propia, aunque el crecimiento de los contratos indefinidos ha superado recientemente al del empleo temporal. No obstante, la proporción del empleo flexible sigue siendo elevada y representa una parte sustancial del mercado de trabajo. El alto porcentaje de contratos temporales, así como el rápido aumento de la actividad por cuenta propia sin asalariados ocurre en un contexto de grandes diferencias en las normas laborales aplicables y la protección laboral, así como de diferencias en la legislación fiscal y la relativa a la seguridad social. El Gobierno adoptó un paquete de medidas (proyecto de ley del mercado de trabajo en equilibrio, «Wet Arbeidsmarkt in Balans») para facilitar la contratación de trabajadores fijos y hacer menos flexibles los contratos flexibles. Una vez aprobadas por el Parlamento, la aplicación de estas medidas (que deberían entrar en vigor en 2020) deberá ser objeto de un estrecho seguimiento. Además, se han anunciado medidas para facilitar la obligación de los empresarios de seguir pagando los salarios durante dos años en caso de enfermedad. Sin embargo, hasta la fecha no se han adoptado otras medidas concretas. Por tanto, algunos de estos factores institucionales siguen creando incentivos financieros para que los empleados empiecen a trabajar por cuenta propia, o favorecen el uso del estatuto de trabajador autónomo sin asalariados. Los trabajadores autónomos se encuentran insuficientemente asegurados contra la discapacidad, el desempleo y la vejez con mayor frecuencia, lo que podría afectar a la sostenibilidad del sistema de seguridad social a largo plazo. Además, la aplicación de medidas para luchar contra el falso trabajo autónomo se ha suspendido hasta 2020.
- (14) A pesar de que el mercado de trabajo funciona bien en general, el fomento de la igualdad de oportunidades en lo que respecta al empleo y la inclusión activa siguen siendo retos importantes, en particular para las personas de origen inmigrante, para quienes operan en los márgenes del mercado laboral y para las personas económicamente inactivas. Además, sigue existiendo un potencial de trabajo sin explotar, en particular entre el elevado número de mujeres que trabajan a tiempo parcial.
- (15) Las capacidades técnicas y digitales y los profesionales cualificados son cruciales para la capacidad de innovación de la economía neerlandesa y para el crecimiento de la productividad. Esto apunta a la necesidad de invertir más en formación, incluida la formación en competencias digitales, y de promover oportunidades flexibles de mejora de las capacidades y de reciclaje profesional. La mejora de la capacidad de innovación de la sociedad requiere también inversiones para apoyar la educación en ciencia,

tecnología, ingeniería y matemáticas. Por otra parte, el aumento de la inversión en capacidades, educación y formación es crucial para mejorar el acceso al mercado laboral y la empleabilidad de las personas situadas en los márgenes del mercado laboral, fomentando al mismo tiempo la igualdad de oportunidades y la inclusión activa.

- (16) Aunque la intensidad de la inversión en investigación y desarrollo en los Países Bajos aumentó a más del 2 %, sigue estando muy por debajo del objetivo nacional del 2,5 % y del nivel de los países punteros al respecto. En términos de productividad, los Países Bajos son uno de los países con mejores resultados en muchos sectores. Así pues, el crecimiento continuo de la productividad depende en gran medida de la innovación y se vería apoyado por una mayor inversión en investigación, desarrollo e innovación, especialmente en el sector privado.
- (17) La transición energética y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero requieren inversiones sustanciales para garantizar un desarrollo económico más sostenible y eficiente en el uso de los recursos. Es probable que los Países Bajos superen sus objetivos para 2020 en el ámbito de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, mientras que alcanzar los objetivos de 2030 requerirá medidas adicionales. No se alcanzarán los objetivos de 2020 en materia de eficiencia energética primaria y energías renovables sin medidas adicionales. El objetivo neerlandés para las energías renovables de aquí a 2023, según lo definido en su objetivo de acuerdo energético, debería poder alcanzarse gracias a las inversiones en parques eólicos marítimos. A finales de 2019, el Gobierno se propone adoptar un plan nacional de energía y clima que hará balance de sus necesidades de inversión hasta 2030 para las diferentes dimensiones de la Unión de la Energía, incluidas las energías renovables, la eficiencia energética, la seguridad del suministro y la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo.
- (18) Los embotellamientos siguen siendo un reto en los Países Bajos, que es un país denso y bien equipado y un actor clave en la logística de la UE, al contar con el mayor puerto de la UE, en Rotterdam, y uno de los mayores aeropuertos, Schiphol. El problema se ha aliviado con obras adicionales de infraestructura, pero sigue siendo planteando un reto debido a los elevados costes sociales y las horas perdidas en el tráfico.
- (19) La programación de los fondos de la UE para el período 2021-2027 podría ayudar a abordar algunas de las necesidades identificadas en las recomendaciones, en particular en los ámbitos cubiertos por el anexo D del informe por país<sup>8</sup>. Esto permitiría a los Países Bajos hacer el mejor uso posible de estos fondos por lo que respecta a los sectores identificados.
- (20) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de los Países Bajos y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019, el Programa Nacional de Reformas de 2019 y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a los Países Bajos en años anteriores. Ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política socioeconómica y presupuestaria de los Países Bajos, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión. Esto refleja la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.

---

<sup>8</sup> SWD(2019) 1018 final.

- (21) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019 y estima<sup>9</sup> que cabe esperar que los Países Bajos cumplan el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (22) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2019 y el Programa de Estabilidad de 2019. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 y 3 que figuran a continuación. Estas recomendaciones también contribuyen a la aplicación de las Recomendaciones para la zona del euro, en particular la primera y la cuarta. Las políticas presupuestarias a las que se hace referencia en la recomendación 3 contribuyen, entre otras cosas, a corregir los desequilibrios relacionados con el superávit de la balanza por cuenta corriente.

RECOMIENDA a los Países Bajos que tome medidas en 2019 y 2020 con el fin de:

1. Reducir el sesgo en favor del endeudamiento de los hogares y las distorsiones en el mercado de la vivienda, en particular apoyando el desarrollo del sector del alquiler privado. Garantizar que el segundo pilar del sistema de pensiones sea más transparente, más justo desde el punto de vista intergeneracional y más resistente frente a las perturbaciones. Aplicar políticas para aumentar la renta disponible de los hogares, incluso mediante el refuerzo de las condiciones que favorecen el crecimiento de los salarios, respetando al mismo tiempo el papel de los interlocutores sociales. Abordar las características del sistema fiscal que puedan facilitar la planificación fiscal agresiva, en particular mediante pagos salientes, especialmente mediante la aplicación de las medidas anunciadas.
2. Reducir los incentivos para los trabajadores autónomos sin asalariados a la vez que se promueve una protección social adecuada para los trabajadores autónomos, y luchar contra el falso trabajo autónomo. Reforzar las estrategias de aprendizaje permanente y mejorar las capacidades, en particular de las personas que se encuentran en los márgenes del mercado de trabajo y de las personas inactivas.
3. Respetando el objetivo presupuestario a medio plazo, utilizar las políticas fiscales y estructurales para apoyar el aumento de la inversión. Centrar la política económica relativa a la inversión en la investigación y el desarrollo, en particular en el sector privado; en las energías renovables, la eficiencia energética y las estrategias de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero; y en la eliminación de los embotellamientos en el transporte.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo  
El Presidente*

---

<sup>9</sup> En virtud del artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo.