



Bruxelles, 5.6.2019
COM(2019) 516 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Luxemburgului pentru 2019 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Luxemburgului pentru 2019

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Luxemburgului pentru 2019 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Luxemburgului pentru 2019

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 Europene,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European,

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului pentru politică economică,

întrucât:

- (1) La data de 21 noiembrie 2018, Comisia a adoptat Analiza anuală a creșterii, care marchează începutul semestrului european de coordonare a politicilor economice pentru 2019. Comisia a ținut seama în mod corespunzător de Pilonul european al drepturilor sociale, proclamat de Parlamentul European, Consiliu și Comisie la 17 noiembrie 2017. Prioritățile Analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 21 martie 2019. De asemenea, la data de 21 noiembrie 2018, Comisia a adoptat, pe baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă, în care nu a identificat Luxemburgul ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat. La aceeași dată, Comisia a adoptat, de asemenea, o recomandare de recomandare a Consiliului privind politica economică a zonei euro, care a fost aprobată de Consiliul European la 21 martie 2019. La 9 aprilie 2019, Consiliul a adoptat o recomandare privind politica economică a zonei euro („Recomandarea pentru zona euro”).
- (2) În calitate de stat membru a cărui monedă este euro și având în vedere legăturile strânse dintre economii în cadrul uniunii economice și monetare, Luxemburgul ar

¹ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

trebui să asigure punerea în aplicare integrală și în timp util a Recomandării pentru zona euro, astfel cum se reflectă în recomandările 1-4 de mai jos.

- (3) Raportul de țară pentru Luxemburg din 2019² a fost publicat la 27 februarie 2019. Acesta a evaluat progresele realizate de Luxemburg în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice Luxemburgului adoptate de Consiliu la 13 iulie 2018, măsurile adoptate pentru a da curs recomandărilor din anii anteriori, precum și progresele realizate de Luxemburg în direcția îndeplinirii obiectivelor naționale din cadrul Strategiei Europa 2020.
- (4) La 30 aprilie 2019, Luxemburgul și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2019, precum și Programul de stabilitate pentru 2019. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.
- (5) Recomandările relevante specifice fiecărei țări au fost luate în considerare în cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene („fondurile ESI”) aferente perioadei 2014-2020. Astfel cum se prevede la articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului³, Comisia poate solicita unui stat membru să își revizuiască acordul de parteneriat și programele relevante și să propună modificări la acestea dacă acest lucru este necesar pentru a sprijini punerea în aplicare a recomandărilor relevante ale Consiliului. Comisia a furnizat detalii suplimentare referitoare la modul în care se va prevala de dispoziția menționată anterior în orientările sale privind aplicarea măsurilor prin care se stabilește o corelație între eficacitatea fondurilor ESI și buna guvernare economică⁴.
- (6) În prezent, Luxemburgul face obiectul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere. În Programul său de stabilitate pentru 2019, guvernul preconizează o scădere a excedentului total de la 2,4 % din PIB în 2018 la 1,0 % din PIB în 2019, urmată de o creștere aproape constantă, până la atingerea unui excedent de 2,2 % din PIB în 2023. Pe baza soldului structural recalculat⁵, obiectivul bugetar pe termen mediu – care a fost modificat de la un deficit structural de 0,5 % din PIB în 2019 la un excedent, în termeni structurali, de 0,5 % din PIB începând din 2020 – este depășit pe întreaga perioadă a programului. Conform Programului de stabilitate pentru 2019, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va rămâne cu mult sub valoarea de referință de 60 % din PIB, prevăzută în tratat. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor proiecții bugetare este favorabil pe toată perioada acoperită de program, cu excepția anului 2023, când acesta este plauzibil. Conform previziunilor Comisiei din primăvara anului 2019, se preconizează că soldul structural va înregistra un excedent de 0,9 % din PIB în 2019 și de 0,5 % din PIB în 2020, situându-se, în special pentru 2020, sub ținta fixată în Programul de stabilitate pentru 2019, dar peste obiectivul bugetar pe termen mediu sau la nivelul acestuia. În același timp, evoluția cheltuielilor ar trebui să fie monitorizată cu atenție pe termen scurt și mediu, în special având în vedere eventualele riscuri viitoare pentru soliditatea veniturilor. Consiliul

² SWD(2019) 1015 final.

³ Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

⁴ COM(2014) 494 final.

⁵ Soldul ajustat ciclic, excluzând măsurile cu caracter excepțional și cele temporare, recalculat de Comisie prin aplicarea metodologiei stabilite de comun acord.

consideră că, în general, conform previziunilor, Luxemburgul va respecta dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere în anii 2019 și 2020.

- (7) În ciuda reformelor recente, pe termen lung se preconizează o creștere semnificativă a cheltuielilor Luxemburgului legate de îmbătrânirea populației (pensii, asistență medicală și îngrijire de lungă durată). Acest lucru ar putea pune în pericol sustenabilitatea finanțelor publice pe termen lung, dacă politicile din cadrul sistemului actual nu se modifică. Riscul menționat apare în pofida nivelului scăzut al datoriei publice și a rezervelor acumulate de sistemul de securitate socială, care ar trebui să asigure viabilitatea sistemului până în 2041. Recomandările privind această provocare au fost adresate Luxemburgului începând din 2011, însă până în prezent s-au înregistrat progrese limitate. În raportul său din 2018, grupul de lucru pentru pensii din cadrul guvernului a discutat diverse modalități de îmbunătățire a sustenabilității pe termen lung a sistemului de pensii, inclusiv prin creșterea treptată a ratei contribuției, creșterea vârstei de pensionare pentru a lua în considerare creșterea speranței de viață și încurajarea pensionării treptate. Raportul sugerează o strategie multidimensională constând în reforme bine calibrate care să garanteze sustenabilitatea pe termen lung a sistemului și să reducă în același timp la minimum impactul asupra economiei și pensionarilor. Creșterile preconizate ale cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației amenință, de asemenea, sustenabilitatea pe termen lung a sistemului de sănătate și a sistemului de îngrijire de lungă durată. Mai bine de trei pătrimi din cheltuielile aferente îngrijirii de lungă durată provin din surse publice. Se preconizează că reforma din 2018 va asigura viabilitatea financiară până în 2030, dat fiind că va permite creșterea treptată a contribuțiilor lucrătorilor la sistemul de sănătate de la 1,4 % din baza salarială la 1,7 %, pentru a corela costurile cu proporția persoanelor dependente. Cu toate acestea, impactul în ceea ce privește sustenabilitatea fiscal-bugetară pe termen lung nu este încă clar. Pentru a susține coeziunea socială și finanțele publice pe termen lung, politicile demografice ar trebui să fie consecvente cu politicile din domeniul educației și formării, cu ajutorul unei abordări holistice care să țină seama atât de provocările și oportunitățile schimbărilor demografice, cât și de cele ale economiei digitale, având în vedere impactul preconizat al îmbătrânirii populației asupra ofertei de forță de muncă în viitorul apropiat. Recent au apărut deficite de forță de muncă în anumite sectoare, ceea ce ar putea împiedica creșterea productivității și ar putea reduce potențialul de creștere pe termen lung.
- (8) În pofida unei performanțe globale bune a pieței forței de muncă, rata de ocupare a forței de muncă este în stagnare, iar anumite grupuri se confruntă în continuare cu dificultăți deosebite pe piața forței de muncă. Mai precis, rata ocupării forței de muncă a persoanelor în vârstă rămâne deosebit de scăzută și sunt necesare măsuri suplimentare pentru a îmbunătăți participarea acestora pe piața muncii. Regimurile de pensionare anticipată care încurajează lucrătorii să își înceteze activitatea profesională rămân larg răspândite, 57,5 % din pensiile recent atribuite fiind, în 2017, pensii pentru limită de vârstă anticipate. În 2018, guvernul a abrogat unul dintre regimurile de pensionare anticipată care permit pensionarea de la vârsta de 57 de ani, dar efectul acestei reforme a fost diminuat prin reducerea restricțiilor asupra altor sisteme de pensionare anticipată. Ratele scăzute de activitate ale persoanelor în vârstă sunt, de asemenea, cauzate în mare măsură de contrastimentele financiare pentru încadrarea în muncă ce decurg din sistemul de impozitare și prestații sociale și sunt relativ ridicate pentru această grupă de vârstă. Încurajarea încadrării în muncă a lucrătorilor în vârstă necesită o strategie cuprinzătoare, inclusiv măsuri care să îi ajute pe aceștia să rămână în activitate mai mult timp. „Pactul privind lucrătorii în pragul pensionării”, un proiect de lege prezentat Parlamentului în aprilie 2014, care urmărește să încurajeze

întreprinderile cu peste 150 de angajați să recruteze și să păstreze în câmpul muncii lucrătorii în vârstă prin măsuri de gestionare a vârstei, nu a fost încă adoptat.

- (9) Potrivit indicatorului de restricționare al Comisiei Europene⁶, barierele de reglementare sunt în continuare ridicate în mai multe sectoare, cum ar fi serviciile juridice, de contabilitate, de arhitectură și de inginerie, deși Luxemburgul își menține angajamentul de a îmbunătăți cadrul de reglementare privind sectorul serviciilor pentru întreprinderi. Indicatorul OCDE privind restricționarea comerțului cu servicii în interiorul SEE, publicat în decembrie 2018, a confirmat, de asemenea, că nivelul caracterului restrictiv al reglementărilor din Luxemburg față de alte state membre ale UE este mai mare decât media pieței unice pentru aceste sectoare.
- (10) Modelul economic al Luxemburgului prezintă performanțe foarte bune, fiind realizat în paralel cu un proces solid și susținut de creare de locuri de muncă calificate. Acest model este sprijinit de niveluri ridicate de productivitate, reflectând în mare parte câștigurile în materie de eficiență rezultate din participarea pe piețele mondiale, în special în sectorul financiar. Cu toate acestea, creșterea productivității a stagnat în ultimii ani, fiind afectată de nivelul scăzut al investițiilor efectuate de mediul de afaceri în domeniul inovării și al integrării digitale. Strategia Luxemburgului de a-și diversifica economia – prin dezvoltarea sectoarelor-cheie bazate pe cunoaștere în procesul de tranziție către o economie bazată pe date – prezintă un potențial ridicat de stimulare a investițiilor cu valoare adăugată ridicată și de stimulare a creșterii productivității. În acest context, investițiile publice rămân ridicate și se concentrează pe sectoarele respective, inclusiv pe un sector puternic al tehnologiei informației și comunicațiilor. Totuși, această investiție publică semnificativă nu a avut efecte de propagare și nici nu a contribuit la stimularea investițiilor private în inovare și digitalizare. Creșterea investițiilor în cercetare și inovare, precum și în integrarea digitală, în special în întreprinderi și mai ales în întreprinderile mici și mijlocii, este importantă pentru îmbunătățirea creșterii productivității și pentru accentuarea diversificării economiei Luxemburgului. Dezvoltarea unui cadru național coerent și integrat pentru politicile de cercetare și inovare și pentru instrumentele de sprijin, inclusiv prin stabilirea priorităților pe baza unei evaluări solide a impactului economic preconizat, este esențială pentru a permite Luxemburgului să exploateze întregul potențial al ecosistemului său de inovare.
- (11) Creșterea investițiilor în competențe, în special în domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor, precum și stimularea capacității de inserție profesională, a educației și formării, inclusiv printr-o mai bună aliniere a programelor de învățământ la nevoile pieței forței de muncă și prin promovarea transformărilor tehnologice și digitale, reprezintă aspecte importante pentru îmbunătățirea productivității, a ocupării forței de muncă și a potențialului de creștere pe termen lung a Luxemburgului, precum și pentru promovarea egalității de șanse.
- (12) Poluarea atmosferică și congestionarea traficului la orele de vârf constituie încă probleme majore pentru Luxemburg, atât din punctul de vedere al competitivității, cât și din punctul de vedere al mediului. În plus, emisiile de CO₂ generate de transportul rutier contribuie la schimbările climatice. Conform previziunilor naționale din 2017 prezentate Comisiei, se preconizează că, în absența unor măsuri suplimentare, Luxemburgul nu își va atinge obiectivul pentru 2020 de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră cu 3 puncte procentuale și nici obiectivul pentru 2030 de reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră cu 20 de puncte procentuale. Numărul lucrătorilor

⁶

SWD(2016) 436 final.

transfrontalieri, care reprezintă în prezent aproximativ 45 % din forța de muncă a Luxemburgului, impozitarea scăzută a combustibililor pentru transport și prețurile ridicate ale locuințelor stimulează utilizarea în mai mare măsură a autoturismelor și constituie un obstacol în calea îmbunătățirii calității aerului și a condițiilor de trafic. În același timp, utilizarea combustibililor alternativi în autoturismele noi vândute în Luxemburg a crescut în ultimii ani.

- (13) Oferta insuficientă de locuințe poate afecta atractivitatea Luxemburgului. Cererea puternică de locuințe din această țară rămâne determinată de creșterea populației, de condițiile favorabile de finanțare, precum și de o cifră importantă a populației active transfrontaliere. Oferta de locuințe și investițiile par insuficiente, fiind limitate de disponibilitatea insuficientă a terenurilor și de densitatea scăzută a locuințelor, în mare parte din cauza lipsei stimulentei pentru proprietarii de terenuri de a construi locuințe noi sau de a vinde terenuri. Oferta de locuințe sociale pare, de asemenea, insuficientă și reprezintă o indicație a faptului că sunt necesare investiții semnificative pentru a atenua tensiunile crescânde de pe piața locuințelor.
- (14) Combaterea planificării fiscale agresive este esențială pentru ca sistemele fiscale să devină mai eficiente și mai echitabile, astfel cum se recunoaște în Recomandarea pentru zona euro din 2019. Efectele de propagare între statele membre ale strategiilor de planificare fiscală agresivă ale contribuabililor impun o acțiune coordonată a politicilor naționale care să completeze legislația UE. Luxemburgul a luat măsuri împotriva planificării fiscale agresive, însă nivelul ridicat al dividendelor, dobânzilor și redevențelor ca procent din PIB sugerează faptul că normele fiscale ale țării sunt utilizate de societăți care practică planificarea fiscală agresivă. Majoritatea investițiilor străine directe sunt deținute de entități cu scop special. Din cauza faptului că nu se rețin la sursă taxe și impozite pentru plățile în străinătate (cu alte cuvinte de la rezidenți din UE către rezidenți din țări terțe) reprezentând dobânzi și redevențe și că se scutesc de reținerea la sursă taxele și impozitele pentru plățile de dividende în anumite circumstanțe, s-ar putea ca respectivele plăți să nu facă deloc obiectul impunerii, dacă nu sunt impozitate nici în jurisdicția destinatară.
- (15) Programarea fondurilor UE pentru perioada 2021-2027 ar putea contribui la eliminarea unora dintre lacunele identificate în recomandări, în special în domeniile vizate de anexa D la raportul de țară⁷. Acest lucru ar permite Luxemburgului să utilizeze în mod optim fondurile respective pentru sectoarele identificate.
- (16) În contextul semestrului european 2019, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Luxemburgului, pe care a publicat-o în raportul de țară din 2019. De asemenea, Comisia a evaluat Programul de stabilitate pentru 2019 și Programul național de reformă pentru 2019, precum și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Luxemburgului în anii precedenți. Având în vedere necesitatea consolidării guvernantei economice globale a Uniunii prin oferirea unei contribuții la nivelul Uniunii la deciziile naționale viitoare, Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestor programe pentru o politică fiscal-bugetară și socioeconomică sustenabilă în Luxemburg, ci și de conformitatea lor cu normele și orientările Uniunii.
- (17) Consiliul a examinat Programul de stabilitate pentru 2019 al Luxemburgului prin prisma acestei evaluări și consideră că este de așteptat ca Luxemburgul să respecte dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere,

⁷ SWD(2019) 1015 final.

RECOMANDĂ ca, în 2019 și în 2020, Luxemburgul să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să sporească rata de ocupare a lucrătorilor în vârstă, prin îmbunătățirea oportunităților de angajare și a capacității de inserție profesională a acestora; să îmbunătățească sustenabilitatea pe termen lung a sistemului de pensii, inclusiv printr-o mai mare limitare a pensionării anticipate.
2. Să reducă barierele din calea concurenței în domeniul serviciilor profesionale reglementate pentru întreprinderi.
3. Să acorde, în cadrul politicilor economice legate de investiții, o atenție specială promovării digitalizării și a inovării, stimulării dezvoltării competențelor, îmbunătățirii transportului durabil și creșterii ofertei de locuințe, inclusiv prin sporirea stimulentei și eliminarea barierelor care stau în calea sectorului construcțiilor.
4. Să abordeze caracteristicile sistemului fiscal care ar putea facilita planificarea fiscală agresivă, în special prin intermediul plăților efectuate în străinătate.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu,
Președintele*