



Bruselas, 5.6.2019  
COM(2019) 516 final

Recomendación de

**RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

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

Recomendación de

## **RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**

**relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de Luxemburgo y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 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 económicas<sup>1</sup>, y en particular su artículo 5, apartado 2,

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. 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 del Estudio fueron ratificadas por el Consejo Europeo el 21 de marzo de 2019. El 21 de noviembre de 2018, 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 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»).

---

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

- (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, tal como se refleja en las recomendaciones 1 a 4 que figuran más abajo.
- (3) El informe específico de 2019 sobre Luxemburgo<sup>2</sup> se publicó el 27 de febrero de 2019. En él se evalúan los avances realizados por Luxemburgo de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 13 de julio de 2018, 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 2019, Luxemburgo presentó su Programa Nacional de Reformas de 2019 y su Programa de Estabilidad de 2019. Para 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. Conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>3</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 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 EIE a una buena gobernanza económica<sup>4</sup>.
- (6) Luxemburgo se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2019, el Gobierno prevé un descenso del superávit global del 2,4 % del PIB en 2018 al 1,0 % del PIB en 2019, seguido posteriormente de un incremento casi constante, para alcanzar un superávit del 2,2 % del PIB en 2023. Tomando como base el saldo estructural recalculado<sup>5</sup>, el objetivo presupuestario a medio plazo, que ha pasado de un déficit estructural del 0,5 % del PIB en 2019 a un superávit, en términos estructurales, del 0,5 % del PIB a partir de 2020, se supera durante todo el período del programa. Según el Programa de Estabilidad de 2019, se espera que la ratio deuda pública / PIB permanezca muy por debajo del 60 % del PIB establecido como valor de referencia en el Tratado. La hipótesis macroeconómica en que se basan estas previsiones presupuestarias es optimista durante todo el período cubierto por el programa, excepto en 2023, cuando es verosímil. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2019 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un superávit del 0,9 % del PIB en 2019 y del 0,5 % del PIB en 2020, inferior, en particular en 2020, a lo previsto en el Programa de Estabilidad de 2019, aunque todavía superior o igual al objetivo presupuestario a

---

<sup>2</sup> SWD(2019) 1015 final.

<sup>3</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).

<sup>4</sup> COM(2014) 494 final.

<sup>5</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.

medio plazo. Al mismo tiempo, la evolución del gasto debe ser objeto de una cuidadosa supervisión a corto y medio plazo, especialmente ante los posibles riesgos futuros para la solidez de los ingresos. En general, el Consejo considera que Luxemburgo probablemente cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2019 y 2020.

- (7) A pesar de las reformas recientes, se prevé que en Luxemburgo el gasto derivado del envejecimiento de la población (gastos en concepto de pensiones, asistencia sanitaria y cuidados de larga duración) aumente notablemente a largo plazo. Si no se introducen cambios estratégicos en el sistema actual, esto podría poner en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo, a pesar del bajo nivel actual de deuda pública y de las reservas acumuladas del sistema de seguridad social, que se espera que garanticen la viabilidad del sistema hasta 2041. Desde 2011 se vienen dirigiendo a Luxemburgo recomendaciones en relación con este problema, pero hasta la fecha los progresos han sido limitados. En su informe de 2018, el grupo de trabajo sobre pensiones del Gobierno debatió una serie de fórmulas para mejorar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, en particular el aumento gradual del porcentaje de cotización, el incremento de la edad de jubilación para tener en cuenta la mayor esperanza de vida y el fomento de la jubilación gradual. En el informe se propone una estrategia de reformas calibradas en varios frentes para garantizar la sostenibilidad a largo plazo del sistema y minimizar al mismo tiempo las repercusiones tanto sobre la economía como sobre los pensionistas. El aumento previsto de los gastos derivados del envejecimiento de la población también amenaza la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de asistencia sanitaria y de cuidados de larga duración. Más de tres cuartas partes del gasto en cuidados de larga duración proceden de fuentes públicas. Se espera que la reforma de 2018 garantice la viabilidad financiera hasta 2030 y permita aumentar gradualmente las cotizaciones de los trabajadores al sistema sanitario, del 1,4 % al 1,7 % de la base salarial, con el fin de adaptar los costes en función de la proporción de personas dependientes. No obstante, aún no está claro cuáles van a ser los efectos desde el punto de vista de la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo. Para sostener la cohesión social y las finanzas públicas a largo plazo, las políticas demográficas deberían concordar con las políticas de educación y formación y adoptar un enfoque holístico para tener en cuenta tanto los retos como las oportunidades de los cambios demográficos y de la economía digital, habida cuenta del impacto previsto del envejecimiento de la población sobre la oferta de mano de obra en un futuro próximo. La escasez de mano de obra ha empezado a detectarse recientemente en algunos sectores, lo que podría frenar el aumento de la productividad y reducir el potencial de crecimiento a largo plazo.
- (8) A pesar del buen funcionamiento global del mercado de trabajo, la tasa de empleo se está estancando, y algunos colectivos específicos siguen teniendo dificultades particulares en el mercado de trabajo. En concreto, la tasa de empleo de las personas de edad avanzada sigue siendo especialmente baja, y se requieren nuevas medidas para reforzar su participación en el mercado de trabajo. Siguen estando generalizados los regímenes de jubilación anticipada que fomentan que los trabajadores abandonen el empleo: así, en 2017 el 57,5 % de las nuevas pensiones asignadas correspondían a jubilaciones anticipadas. En 2018, el Gobierno suprimió uno de los regímenes de prejubilación que permitían la jubilación a partir de los 57 años, pero el efecto de esa reforma se vio debilitado porque se redujeron las restricciones a otros regímenes de jubilación anticipada. Las bajas tasas de actividad de las personas de edad avanzada se deben también en gran medida a los desincentivos financieros al trabajo procedentes del sistema fiscal y de prestaciones, que son comparativamente altos para este grupo

de edad. 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 con el objetivo de 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 de aprobación en el Parlamento.

- (9) Aunque Luxemburgo mantiene su compromiso de mejorar el marco regulador para el sector de los servicios a empresas, los obstáculos normativos siguen siendo importantes en varios sectores, como los servicios jurídicos, contables y de arquitectura e ingeniería, de acuerdo con el indicador del efecto restrictivo de la Comisión Europea<sup>6</sup>. El índice de restricción del comercio de servicios dentro del EEE de 2018 de la OCDE, publicado en diciembre de 2018, confirmó también que el efecto restrictivo de la normativa de Luxemburgo con respecto a otros Estados miembros de la UE supera la media del mercado único en esos sectores.
- (10) El modelo económico de Luxemburgo presenta excelentes resultados acordes con una sólida y sostenida creación de empleo cualificado. Esto se ve respaldado por altos niveles de productividad, que reflejan en gran medida el aumento de la eficiencia resultante de la participación en los mercados mundiales, en particular en el sector financiero. No obstante, el aumento de la productividad se ha estancado en los últimos años, frenado por los bajos niveles de inversión empresarial en innovación e integración digital. La estrategia de Luxemburgo para diversificar su economía, mediante el desarrollo de sectores clave intensivos en conocimientos en una transición a una economía de los datos, presenta un gran potencial para estimular la inversión de alto valor añadido e impulsar el aumento de la productividad. En este contexto, la inversión pública sigue siendo alta y se mantiene centrada en esos sectores, en particular el potente sector de las tecnologías de la información y la comunicación. Esa importante inversión pública, sin embargo, no se ha contagiado a la inversión privada en innovación y digitalización ni ha contribuido a fomentarla. El aumento de la inversión en investigación e innovación, así como en la integración digital, especialmente en empresas, en particular las pequeñas y medianas, es importante para mejorar el aumento de la productividad y seguir diversificando la economía luxemburguesa. El desarrollo de un marco nacional coherente e integrado para las políticas de investigación e innovación y los instrumentos de apoyo, incluida la priorización basada en una evaluación sólida de las repercusiones económicas previstas, es esencial para que Luxemburgo pueda explotar todo el potencial de su ecosistema de innovación.
- (11) El aumento de la inversión en capacidades —especialmente en tecnologías de la información y de las comunicaciones—, empleabilidad, educación y formación, en particular una mejor adaptación de los planes de estudio a las necesidades del mercado laboral y el impulso de las transformaciones tecnológicas y digitales, es importante para mejorar la productividad, el empleo y el potencial de crecimiento a largo plazo de Luxemburgo, así como para fomentar la igualdad de oportunidades.
- (12) La contaminación atmosférica y la congestión del tráfico en las horas punta siguen siendo problemas graves para Luxemburgo, tanto desde el punto de vista de la competitividad como del medio ambiente. Además, las emisiones de CO<sub>2</sub> del transporte por carretera contribuyen al cambio climático. Según las previsiones nacionales de 2017 presentadas a la Comisión, se teme que, si no se adoptan medidas

---

<sup>6</sup> SWD(2016) 436 final

adicionales, Luxemburgo no cumpla su objetivo de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero por una diferencia de 3 puntos porcentuales en 2020 y de 20 puntos porcentuales en 2030. El número de trabajadores transfronterizos, que en la actualidad representan alrededor del 45 % de los trabajadores luxemburgueses, la baja tributación del combustible para transporte y los elevados precios de la vivienda impulsan el uso de vehículos y son un obstáculo para la mejora de la calidad del aire y de las condiciones del tráfico. Entre tanto, el uso de combustibles alternativos en los turismos nuevos vendidos en Luxemburgo ha aumentado en los últimos años.

- (13) La insuficiente oferta de vivienda puede afectar negativamente al atractivo de Luxemburgo. La fuerte demanda de vivienda que registra el país sigue estando impulsada por el aumento de la población, por unas condiciones de financiación favorables y por una gran cantidad de trabajadores transfronterizos. La oferta de vivienda y la inversión inmobiliaria resultan insuficientes debido al escaso suelo disponible y a la poca densidad de vivienda, que a su vez se deben, principalmente, a la falta de incentivos para que los propietarios de terrenos construyan nuevas viviendas o vendan suelo. La oferta de viviendas sociales también es insuficiente, lo que pone de manifiesto la necesidad de invertir de forma significativa para aliviar las crecientes tensiones en el mercado inmobiliario.
- (14) Resulta fundamental combatir la planificación fiscal abusiva 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 abusiva de los contribuyentes entre los Estados miembros requieren una acción coordinada de las políticas nacionales para complementar la legislación de la UE. Luxemburgo ha adoptado medidas contra la planificación fiscal abusiva, pero 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 pueden dar lugar a que se eluda totalmente el pago de impuestos por dichos pagos, si estos tampoco están sujetos al impuesto en el país receptor.
- (15) La programación de los fondos de la UE para el período 2021-2027 podría contribuir a subsanar algunas de las deficiencias detectadas en las recomendaciones, en particular en los ámbitos contemplados en el anexo D del informe por país<sup>7</sup>. Ello permitiría a Luxemburgo hacer el mejor uso posible de esos fondos en los sectores identificados.
- (16) En el contexto del Semestre Europeo de 2019, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Luxemburgo y lo ha publicado en el informe por país de 2019. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2019 y el Programa Nacional de Reformas de 2019, así como las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Luxemburgo en años anteriores. 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.

---

<sup>7</sup> SWD(2019) 1015 final.

- (17) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2019 y estima que cabe esperar que Luxemburgo cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

RECOMIENDA a Luxemburgo que tome medidas en 2019 y 2020 con el fin de:

1. Aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de más edad mediante la mejora de sus oportunidades de empleo y su empleabilidad. Mejorar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, incluso limitando aún más la jubilación anticipada.
2. Reducir los obstáculos a la competencia en los servicios empresariales profesionales regulados.
3. Centrar la política económica relacionada con la inversión en el fomento de la digitalización y la innovación, la promoción del desarrollo de capacidades, la mejora del transporte sostenible y el aumento de la oferta de vivienda, en particular mediante el aumento de los incentivos y la supresión de los obstáculos a la construcción.
4. Abordar los aspectos del régimen tributario que puedan facilitar la planificación fiscal abusiva, en particular a través de los pagos salientes.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo  
El Presidente*