

Bruselas, 13 de junio de 2016
(OR. en)

9216/16

ECOFIN 458
UEM 205
SOC 322
EMPL 219
COMPET 292
ENV 338
EDUC 193
RECH 185
ENER 201
JAI 449

NOTA

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. Ción.:	9133/16 ECOFIN 424 UEM 174 SOC 288 EMPL 184 COMPET 261 ENV 305 EDUC 161 RECH 153 ENER 166 JAI 411 - COM(2016) 336 final
Asunto:	Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Luxemburgo y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de Luxemburgo

Adjunto se remite a las Delegaciones el proyecto de Recomendación del Consejo de referencia, en su versión revisada y aprobada por varios comités del Consejo, basada en la propuesta de la Comisión COM (2016) 336 final.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de ...

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Luxemburgo y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 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 económicas¹, 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,

¹ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

Considerando lo siguiente:

- (1) El 26 de noviembre de 2015, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2016 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo de 2016. El 26 de noviembre de 2015, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo², adoptó 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. El mismo día, la Comisión adoptó una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro. Dicha Recomendación fue ratificada por el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 y adoptada por el Consejo el 8 de marzo de 2016³. Al ser un país 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.
- (2) El informe específico sobre Luxemburgo fue publicado el 26 de febrero de 2016. En él se evaluaron los avances realizados por Luxemburgo de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 14 de julio de 2015, así como los avances de Luxemburgo hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020.
- (3) El 29 de abril de 2016, Luxemburgo presentó su Programa Nacional de Reformas de 2016 y su Programa de Estabilidad de 2016. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.

² 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 (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

³ DO C 96 de 11.3.2016, p. 1.

- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el período 2014-2020 se han dirigido 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 Consejo⁴, 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 Estructurales y de Inversión Europeos a una buena gobernanza económica.
- (5) Luxemburgo se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En su Programa de Estabilidad de 2016, el Gobierno prevé lograr un presupuesto equilibrado en 2017 y pequeños superávits posteriormente, para alcanzar el 0,4 % del PIB en 2020, a más tardar. El objetivo presupuestario a medio plazo seguirá cumpliéndose a lo largo de todo el período del programa. Sin embargo, en su Programa de Estabilidad, Luxemburgo anuncia que el objetivo presupuestario a medio plazo cambiará de un superávit estructural del 0,5 % del PIB hasta 2016 a un déficit estructural del 0,5 % del PIB a partir de 2017. Según el Programa de Estabilidad, se espera que la ratio deuda pública/PIB registre un aumento gradual para situarse en el 23,5 % en 2020. El escenario macroeconómico que sustenta estas previsiones presupuestarias es verosímil, salvo en 2017 y 2018, años en que es favorable. Sobre la base de las previsiones de primavera de 2016 de la Comisión, se prevé que el superávit estructural descienda al 1,4 % del PIB en 2016 y al 0,3 % del PIB en 2017, permaneciendo así por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Las posibles desviaciones en el futuro se evaluarían a la luz del requisito de mantener el saldo estructural en el objetivo presupuestario a medio plazo, teniendo en cuenta la necesidad de asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, en particular en el ámbito de las pensiones. A tenor de su evaluación del Programa de Estabilidad y habida cuenta de las previsiones de primavera de 2016 de la Comisión, el Consejo considera que es previsible que Luxemburgo cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

⁴ 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).

- (6) Las autoridades luxemburguesas han anunciado las líneas maestras de una reforma fiscal integral que debería entrar en vigor en 2017. La reforma prevé cambios sobre todo en el ámbito de la imposición directa, tanto para las personas físicas como para las sociedades. Su objetivo es una reducción gradual del tipo del impuesto de sociedades (con el objetivo de aumentar la competitividad) y una mayor progresividad del impuesto sobre la renta de las personas físicas (con el objetivo de aumentar la equidad). Al mismo tiempo, con el aumento de determinados gastos tributarios, en particular por lo que respecta a la vivienda, se corre el riesgo de reducir la base impositiva. Algunos aspectos de la evolución a nivel internacional también pueden influir en el diseño del sistema tributario luxemburgués y poner de relieve la fragilidad de al menos una parte de los ingresos fiscales. Para garantizar su previsibilidad, hay margen para proseguir la ampliación de la base impositiva, en particular revisando el bajo nivel actual de imposición sobre las viviendas y haciendo un mayor uso de fuentes alternativas, incluida la fiscalidad medioambiental. A este respecto, la supresión de la casilla sobre la propiedad intelectual permite cierta ampliación de la base impositiva del impuesto de sociedades. La adopción y aplicación de las reformas fiscales continuará siendo objeto de un estrecho seguimiento en el marco del Semestre Europeo.
- (7) Las autoridades luxemburguesas han intentado diversificar la economía, reconociendo los riesgos asociados a su fuerte dependencia del sector financiero. Habida cuenta del elevado nivel de los costes laborales en el país, las actividades con mayor valor añadido encierran potencial para aprovechar otras fuentes de crecimiento. Por consiguiente, el éxito de la diversificación de la economía luxemburguesa depende en gran medida de los sectores que son menos sensibles a los niveles de costes laborales. Estos sectores se basan fuertemente en la investigación y la innovación, que tienden a requerir una gran intensidad de tecnología y conocimientos. La expansión del sector de los servicios no financieros, ya de por sí exitoso, también podría contribuir a la diversificación de la economía. La reducción o la supresión de los obstáculos a la inversión y la innovación que limitan el desarrollo económico liberarían el potencial de innovación y contribuirían a la diversificación. Si bien la inversión pública se sitúa por encima de la media de la zona del euro, la inversión privada tiene un rendimiento insuficiente. Un alto nivel de inversión sostenido es fundamental para mantener las perspectivas de crecimiento. El análisis realizado en el informe por país muestra que Luxemburgo es el país de la UE que tiene la regulación más restrictiva para los servicios a las empresas y los establecimientos de venta al por menor. Las principales limitaciones afectan a los requisitos relativos a la participación accionarial, los derechos de voto y las limitaciones multidisciplinarias en el sector de los servicios a las empresas, así como a los requisitos de funcionamiento y establecimiento en el sector minorista.

- (8) El constante aumento de los precios de la vivienda en las últimas décadas, junto con la perspectiva de un acusado dinamismo en materia de población y empleo en los próximos años, podría convertirse en un obstáculo para el aumento previsto de la población y de la mano de obra. Esta perspectiva resulta aún más plausible si tenemos en cuenta que la economía depende en gran medida de la aportación de trabajadores altamente cualificados de los países vecinos, que representan alrededor de un tercio del empleo total. El dinamismo de los precios de la propiedad inmobiliaria residencial se ve impulsado por un desajuste entre la oferta y la demanda, en particular la falta de viviendas disponibles y asequibles. La insuficiente disponibilidad de terrenos para la construcción de nuevos edificios y las mejorables prácticas administrativas en relación con los procedimientos de concesión de permisos de construcción obstaculizan la flexibilidad de la oferta de viviendas. Es asimismo probable que una parte importante de las ventajas fiscales disponibles en el marco de las políticas actuales se capitalice en el precio de la vivienda, dada la rígida oferta de viviendas. También podrían intensificarse los esfuerzos destinados a proporcionar viviendas sociales a precios asequibles. El mercado inmobiliario actual no solo ejerce un efecto disuasorio a la hora de que los hogares establezcan su residencia en Luxemburgo, sino que agudiza los problemas de congestión del tráfico y contaminación. Las nuevas proyecciones demográficas que figuran en el informe sobre el envejecimiento de 2015 también incrementan la presión para suprimir los cuellos de botella a la inversión en los ámbitos del transporte y la vivienda y deben reflejarse en los cuatro próximos planes sectoriales sobre la vivienda, el transporte, las zonas de actividad económica y los paisajes ecológicos.
- (9) El logro de la diversificación económica puede verse limitado por el hecho de que la evolución de los salarios en determinados sectores puede no estar en consonancia con la evolución de la productividad. Ello limita aún más los sectores que pueden ser objeto de atención específica, sobre todo a aquellos con un elevado valor añadido. En la última década, los costes laborales unitarios en Luxemburgo han crecido más rápidamente que en la mayoría de los Estados miembros de la zona del euro. La indexación automática de los salarios en toda la economía contribuye a limitar la variación salarial en los distintos sectores y puede impedir que se tengan en cuenta los diferenciales de productividad laboral. Sin embargo, la prolongada situación de baja inflación ha retrasado el inicio de la adaptación automática de los salarios y contribuido a una evolución salarial moderada. En paralelo con la debilidad de la evolución de los salarios y el aumento de la producción, han disminuido las pérdidas de competitividad de los costes. En ese contexto, está justificado el control de la evolución de los salarios.

- (10) Los pasivos relacionados con el envejecimiento de la población siguen siendo un riesgo a largo plazo, en particular en lo que respecta a los costes de las pensiones. Luxemburgo ha realizado avances limitados con vistas a colmar la brecha existente entre la edad legal y la edad efectiva de jubilación, limitando la jubilación anticipada. En julio de 2015 se presentó al Parlamento un proyecto de ley para modificar los regímenes de jubilación anticipada. Sin embargo, si bien es cierto que uno de ellos será suprimido, se facilitarán parcialmente las condiciones de acceso a otros regímenes de jubilación anticipada. Una Ley relativa a la reclasificación de los trabajadores con discapacidad laboral fue adoptada en julio de 2015 y se aplica desde el 1 de enero de 2016. La Ley ha aumentado las posibilidades para que los trabajadores con discapacidad puedan permanecer en el mercado de trabajo y, por consiguiente, implica una reducción del número de personas que se acogen a un régimen de jubilación anticipada. La jubilación anticipada sigue estando muy extendida y los incentivos para prolongar la actividad laboral son limitados. Se sigue echando en falta una verdadera estrategia completa para mantener a los trabajadores de más edad en el empleo y proporcionar incentivos y capacidades para que vuelvan a trabajar. El «pacto de la edad», que tiene como objetivo estimular el mantenimiento de los trabajadores de más edad en las empresas con más de ciento cincuenta empleados, sigue debatiéndose en el Parlamento.
- (11) Con arreglo a la reforma de las pensiones de 2012, un ejercicio de seguimiento y evaluación de la sostenibilidad del sistema de pensiones debe llevarse a cabo cada cinco años a partir de la adopción de la reforma. El Gobierno ha confirmado su intención de adelantar la evaluación a 2016, en lugar de realizarla en 2017 como estaba previsto inicialmente, y ha creado un grupo de trabajo sobre pensiones encargado de realizar la evaluación. No ha habido avances en la vinculación de la edad legal de jubilación a la esperanza de vida como había recomendado el Consejo. Luxemburgo es el único Estado miembro en el que no se han establecido nuevos aumentos de la edad legal de jubilación ni de la edad de jubilación anticipada para el período comprendido entre 2013 y 2060. En el informe sobre el envejecimiento demográfico de 2015, el aumento previsto de los gastos derivados del envejecimiento de la población se revisó a la baja, pero la revisión se explica casi exclusivamente por unas proyecciones demográficas más favorables, en un contexto en el que no se han adoptado nuevas reformas. Incluso después de la revisión, el incremento previsto del gasto en pensiones sigue siendo el más alto de la Unión. Por otra parte, Luxemburgo se enfrenta a riesgos relacionados con el aumento previsto del gasto en cuidados de larga duración, uno de los más altos como proporción del PIB de todos los Estados miembros. Esto, a su vez, parece estar impulsado por el mayor aumento previsto en la proporción de población dependiente de aquí a 2060 en la Unión. Se han llevado a cabo trabajos preparatorios para la reforma destinada a garantizar la sostenibilidad a largo plazo del seguro de cuidados de larga duración.

- (12) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Luxemburgo y lo ha publicado en el informe específico de 2016. Asimismo ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas, y 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 UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la UE incluyendo aportaciones al nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 y 2 que figuran a continuación.
- (13) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad y considera⁵ que es de esperar que Luxemburgo cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

⁵ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMIENDA a Luxemburgo que tome medidas en 2016 y 2017 con el fin de:

1. Garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las pensiones públicas, aumentando la edad efectiva de jubilación a través de la reducción de la jubilación anticipada y el aumento de los incentivos para trabajar más tiempo, y adaptando la edad legal de jubilación a los cambios en la esperanza de vida.
2. Eliminar las barreras a la inversión y la innovación que limitan el desarrollo económico en el sector de los servicios a las empresas. Atajar los puntos de estrangulamiento que dificultan la inversión en vivienda.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El presidente
