



Bruselas, 13 de junio de 2022  
(OR. fr, en)

9763/22

ECOFIN 552  
UEM 156  
SOC 347  
EMPL 229  
COMPET 450  
ENV 551  
EDUC 220  
RECH 343  
ENER 259  
JAI 814  
GENDER 92  
ANTIDISCRIM 72  
JEUN 103  
SAN 348

**NOTA**

---

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Comité de Representantes Permanentes/Consejo
N.º doc. Ción.:	9416/22 - COM(2022) 618 final
Asunto:	Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Luxemburgo y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de Luxemburgo

---

Adjunto se remite a las delegaciones la versión revisada y aprobada por varios comités del Consejo del proyecto de Recomendación del Consejo de referencia, que se basa en la propuesta COM(2022) 618 final de la Comisión.

## RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de ...

**relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Luxemburgo y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 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:

---

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

- (1) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>2</sup>, por el que se estableció el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Dicho Mecanismo proporciona ayuda financiera a la realización de reformas y a la inversión, lo que implica un impulso presupuestario financiado por la Unión. El Mecanismo contribuye a la recuperación económica y a la realización de inversiones y reformas sostenibles y favorables al crecimiento, particularmente con el fin de promover las transiciones ecológica y digital, al mismo tiempo que refuerza la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías de los Estados miembros. También contribuye a reforzar la sostenibilidad de las finanzas públicas e impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo. La contribución financiera máxima por Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se actualizará en junio de 2022, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.

---

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

- (2) El 24 de noviembre de 2021, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2022 para la coordinación de las políticas económicas. La Comisión tuvo debidamente en cuenta el Compromiso Social de Oporto suscrito el 7 de mayo de 2021 con el fin de impulsar la aplicación del pilar europeo de derechos sociales proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. El 25 de marzo de 2022, el Consejo Europeo aprobó las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. El 24 de noviembre de 2021, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>3</sup>, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que no se señalaba a Luxemburgo como uno de los Estados miembros para los cuales sería necesario un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión también adoptó una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, así como una propuesta de Informe conjunto sobre el empleo para 2022, en el que se analiza la aplicación de las orientaciones de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El 5 de abril de 2022, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro<sup>4</sup> (en lo sucesivo «Recomendación de 2022 sobre la zona del euro») y el 14 de marzo de 2022, el Informe conjunto sobre el empleo para 2022.

---

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> Recomendación del Consejo, de 5 de abril de 2022, sobre la política económica de la zona del euro (DO C 153 de 7.4.2022, p. 1).

- (3) La invasión de Ucrania por parte de Rusia, tras la pandemia mundial, ha alterado significativamente el contexto geopolítico y económico. Entre las repercusiones de la invasión sobre las economías de los Estados miembros figura un aumento de los precios de la energía, de los alimentos y de las materias primas, así como menores perspectivas de crecimiento. Los mayores precios de la energía pesan de manera particularmente aguda sobre los hogares más vulnerables confrontados a una situación de pobreza energética o en riesgo de caer en dicha situación, así como sobre las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía. Asimismo, en la Unión está habiendo una entrada sin precedentes de personas que huyen de Ucrania. Los efectos económicos derivados de la guerra de agresión de Rusia han tenido un impacto asimétrico en los Estados miembros. En este contexto, el 4 de marzo de 2022 se activó por primera vez la Directiva 2001/55/CE del Consejo<sup>5</sup> mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo<sup>6</sup>, por la que se concede a las personas desplazadas procedentes de Ucrania el derecho a permanecer de forma legal en la Unión, así como el acceso a la educación y la formación, al mercado de trabajo, a la asistencia sanitaria, a la vivienda y a las prestaciones sociales.

---

<sup>5</sup> Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212 de 7.8.2001, p. 12).

<sup>6</sup> Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

- (4) Teniendo en cuenta la rápida evolución de la situación económica y geopolítica, en 2022, el Semestre Europeo reanuda su coordinación general de las políticas económicas y de empleo, al mismo tiempo que se ajusta a los requisitos de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, con arreglo al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. La ejecución de los planes de recuperación y resiliencia adoptados es esencial para la consecución de las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes abordan la totalidad o una parte significativa de las recomendaciones específicas por país emitidas en los ciclos del Semestre Europeo de 2019 y 2020. Las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 siguen siendo igualmente pertinentes para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241, añadiéndose a cualquier otra recomendación específica por país formulada hasta la fecha de presentación de tales planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados.
- (5) La cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha estado activa desde marzo de 2020. En su Comunicación, de 3 de marzo de 2021, titulada «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», la Comisión expuso su punto de vista de que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento en vigor de la cláusula general de salvaguardia debe basarse en una evaluación global de la situación de la economía, utilizando como criterio cuantitativo clave la comparación del nivel de actividad económica en la Unión o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (final de 2019). La mayor incertidumbre y los importantes riesgos a la baja de las perspectivas económicas en el contexto de la guerra en Europa, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones de la cadena de abastecimiento justifican la prórroga de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento durante 2023.

- (6) Siguiendo el enfoque de la Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021<sup>7</sup>, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Luxemburgo, actualmente la orientación presupuestaria global se mide mejor mediante la variación del gasto primario (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas de emergencia temporales relativas a la crisis de la COVID-19), aunque incluidos los gastos financiados por ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión, en relación con el crecimiento potencial a medio plazo<sup>8</sup>. Más allá de la orientación presupuestaria global, con el fin de evaluar si la política presupuestaria nacional es prudente y su composición es favorable a una recuperación sostenible compatible con las transiciones ecológica y digital, también se presta atención a la evolución de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional<sup>9</sup> (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas de emergencia temporales relativas a la crisis de la COVID-19) y a la inversión.

---

<sup>7</sup> Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2021 de Luxemburgo (DO C 304 de 29.7.2021, p. 73).

<sup>8</sup> Las estimaciones de la orientación presupuestaria y de sus componentes incluidas en la presente Recomendación son estimaciones de la Comisión basadas en las hipótesis subyacentes a las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022. Las previsiones de crecimiento potencial a medio plazo de la Comisión no incluyen el efecto positivo de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden impulsar el crecimiento potencial.

<sup>9</sup> No financiados mediante subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia o de otros fondos de la Unión.

- (7) El 2 de marzo de 2022, la Comisión adoptó una comunicación en la que proporcionaba orientaciones generales para la política presupuestaria en 2023 (en lo sucesivo, «orientaciones presupuestarias») encaminadas a respaldar la elaboración de los programas de estabilidad y de convergencia de los Estados miembros, reforzando de esta forma la coordinación de las políticas. La Comisión observó, sobre la base de las perspectivas macroeconómicas de las previsiones del invierno de 2022, que en 2023 sería apropiado pasar de una orientación presupuestaria agregada expansionista en 2020–2022 a una orientación presupuestaria agregada globalmente neutra, manteniendo en cualquier caso la disposición a reaccionar en función de la cambiante situación económica. La Comisión anunció que las recomendaciones presupuestarias para 2023 deberían seguir distinguiendo entre Estados miembros y teniendo en cuenta posibles contagios de los efectos entre países. La Comisión invitó a los Estados miembros a reflejar las orientaciones en sus programas de estabilidad o de convergencia. La Comisión se comprometió a realizar un estrecho seguimiento de la evolución económica y a ajustar sus orientaciones según fuera necesario y, a más tardar, en su paquete de primavera del Semestre Europeo de finales de mayo de 2022.
- (8) Con respecto a las orientaciones presupuestarias, las recomendaciones presupuestarias para 2023 tienen en cuenta el deterioro de las perspectivas económicas, la mayor incertidumbre y los nuevos riesgos a la baja y la mayor inflación en comparación con las previsiones del invierno de 2022 de la Comisión. A la luz de estas consideraciones, la respuesta presupuestaria tiene que impulsar la inversión pública en relación con las transiciones ecológica y digital y la seguridad energética, y sostener el poder adquisitivo de los hogares más vulnerables con objeto de amortiguar los efectos de la subida de los precios de la energía y contribuir a limitar las presiones inflacionistas derivadas de efectos inducidos a través de medidas selectivas y temporales. La política presupuestaria ha de seguir siendo ágil con el fin de ajustarse a las circunstancias rápidamente cambiantes, incluidos los retos derivados de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania en materia de defensa y seguridad, y tiene que distinguir entre Estados miembros atendiendo a su situación presupuestaria y económica específica, también en lo que respecta a su exposición a la crisis y la entrada de personas desplazadas procedentes de Ucrania.

- (9) El 30 de abril de 2021, Luxemburgo presentó su Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. En virtud del artículo 19 de dicho Reglamento, la Comisión ha evaluado la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia del Plan de Recuperación y Resiliencia, de conformidad con las directrices de evaluación establecidas en el anexo V del citado Reglamento. El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó su Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Luxemburgo<sup>10</sup>. El desembolso de tramos está supeditado a la adopción de una decisión de la Comisión de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, a tenor de la cual Luxemburgo haya cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se haya retrocedido en los avances ya realizados hacia el logro de hitos y objetivos precedentes.
- (10) El 29 de abril de 2022, Luxemburgo presentó su Programa Nacional de Reformas de 2022 y su Programa de Estabilidad de 2022, de conformidad con el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado conjuntamente. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2022 también refleja el informe semestral de Luxemburgo sobre los avances realizados en la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia.

---

<sup>10</sup> ST 10155/2021.

- (11) La Comisión publicó el informe por país de 2022 correspondiente a Luxemburgo el 23 de mayo de 2022. Evaluó los avances de Luxemburgo en el seguimiento de las recomendaciones que le dirigió el Consejo en 2019, 2020 y 2021 e hizo balance de la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia, basándose en el cuadro de indicadores sobre recuperación y resiliencia. Partiendo de este análisis, el informe sobre Luxemburgo detectó deficiencias en relación con retos que no se abordan o se abordan solo parcialmente en el Plan de Recuperación y Resiliencia, así como retos nuevos y emergentes, como los derivados de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Asimismo, evaluó los avances de Luxemburgo en la ejecución del pilar europeo de derechos sociales y en el logro de los objetivos principales de la Unión en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
- (12) En su Recomendación de 20 de julio de 2020<sup>11</sup>, el Consejo recomendó a Luxemburgo que adoptara en 2020 y 2021 todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para combatir la pandemia de COVID-19, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Asimismo, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que fomentan la inversión. En 2021, según los datos validados por Eurostat, el saldo de las Administraciones Públicas de Luxemburgo mejoró, al pasar de un déficit del 3,4 % del PIB en 2020 a un superávit del 0,9 % en 2021. La respuesta de política presupuestaria de Luxemburgo respaldó la recuperación económica en 2021, mientras que las medidas de emergencia temporales disminuyeron del 2,4 % del PIB en 2020 al 0,7 % en 2021. Las medidas adoptadas por Luxemburgo en 2021 se ajustaron a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 eran temporales o estaban contrarrestadas por medidas compensatorias. Según los datos validados por Eurostat, la deuda de las Administraciones Públicas se redujo del 24,8 % del PIB en 2020 al 24,4 % del PIB en 2021.

---

<sup>11</sup> Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de Luxemburgo y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Luxemburgo (DO C 282 de 26.8.2020, p. 101).

- (13) El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias es prudente para 2022 y realista para años posteriores. El Programa de Estabilidad de 2022 prevé que el PIB real aumente un 1,4 % en 2022 y un 2,9 % en 2023. En comparación, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 proyectan un crecimiento del PIB real del 2,2 % en 2022 y del 2,7 % en 2023. La diferencia de 0,8 puntos porcentuales en 2022 se debe principalmente a las mayores expectativas de inversión y al efecto positivo de las exportaciones netas en el crecimiento del PIB real en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022. En su Programa de Estabilidad de 2022, el Gobierno espera que el saldo global disminuya hasta un déficit del 0,7 % del PIB en 2022 y del 0,4 % en 2023. La disminución en 2022 refleja, principalmente, un mayor gasto en la retribución de los trabajadores, inversiones y prestaciones sociales, mientras que, por el lado de los ingresos, se prevé que disminuyan los impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio. De acuerdo con el Programa de Estabilidad de 2022, se espera que la ratio deuda pública/PIB aumente hasta situarse en el 25,4 % en 2022 y en el 25,8 % en 2023. Sobre la base de las medidas conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 contemplan un déficit público del 0,1 % del PIB en 2022 y un superávit del 0,1 % en 2023. En las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 se indica una ratio deuda pública/PIB más baja, del 24,7 % en 2022 y del 25,1 % en 2023. Sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, el crecimiento potencial de la producción a medio plazo (media de 10 años) se estima en el 2,6 %. Sin embargo, esta estimación no incluye los efectos de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden elevar el crecimiento potencial de Luxemburgo.

- (14) En 2022, el Gobierno suprimió gradualmente la mayoría de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19, como las medidas de emergencia temporales, que se prevé pasen de representar el 0,7 % del PIB en 2021 a representar el 0,1 % en 2022. El déficit público se ve afectado por las medidas adoptadas para contrarrestar las repercusiones económicas y sociales de la subida de los precios de la energía, que las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 estiman en el 0,8 % del PIB en 2022 y el 0,2 % del PIB en 2023<sup>12</sup>. Dichas medidas consisten principalmente en un crédito fiscal a la energía, transferencias sociales a los hogares con bajos ingresos, recortes en los impuestos indirectos sobre el consumo de energía y subvenciones a la producción. Al mismo tiempo, se alcanzó un acuerdo con los interlocutores sociales para aplazar el activador previsto del mecanismo de indexación con la inflación desde el verano de 2022 hasta abril de 2023 y cualquier tramo posterior hasta abril de 2024 como muy pronto. Dichas medidas se han anunciado en su mayoría como medidas temporales. Sin embargo, algunas de estas medidas podrían proseguirse en caso de que los precios de la energía se mantengan elevados en 2023. Algunas de ellas no son selectivas, en particular las reducciones generalizadas de los impuestos especiales sobre el combustible en 2022. El déficit público también se ve afectado por el coste que supone ofrecer protección temporal a personas desplazadas procedentes de Ucrania, que en las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 se estima en el 0,1 % y el 0,2 % del PIB en 2022 y 2023, respectivamente<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Estas cifras representan los costes presupuestarios anuales de las medidas tomadas desde el otoño de 2021, entre las que se incluyen medidas de ingresos y gastos corrientes, así como, en su caso, medidas relacionadas con los gastos de capital.

<sup>13</sup> Se estima que al final de 2022 el número total de personas desplazadas procedentes de Ucrania que habrán entrado en la Unión alcanzará gradualmente los seis millones, y su distribución geográfica se calcula en función del volumen de la diáspora existente, de la población relativa del Estado miembro de acogida y de la distribución en la Unión de las personas desplazadas procedentes de Ucrania observada en marzo de 2022. En cuanto a los costes presupuestarios por persona, las estimaciones se basan en el modelo de microsimulación Euromod del Centro Común de Investigación de la Comisión, teniendo en cuenta las transferencias en efectivo que pueden recibir las personas desplazadas, así como prestaciones en especie, por ejemplo en los ámbitos educativo y sanitario.

- (15) En su Recomendación de 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a Luxemburgo que aplicara en 2022 una orientación presupuestaria expansionista, en particular a través del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y que preservara la inversión financiada a nivel nacional. Asimismo, el Consejo le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicase una política presupuestaria destinada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo y, al mismo tiempo, fomentase la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.
- (16) En 2022, según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 e incluyendo la información incorporada en el Programa de Estabilidad de 2022 de Luxemburgo, se prevé que la orientación presupuestaria sea expansionista en un  $-1,3$  % del PIB, según lo recomendado por el Consejo<sup>14</sup>. Luxemburgo tiene previsto proporcionar un apoyo continuo a la recuperación, en particular utilizando el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales conforme a lo recomendado por el Consejo. Se calcula que la contribución positiva a la actividad económica del gasto financiado por subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión se mantenga estable en comparación con 2021. Asimismo, se prevé que la inversión financiada a nivel nacional tenga un efecto expansionista equivalente a 0,1 puntos porcentuales en la orientación presupuestaria en 2022<sup>15</sup>. Por consiguiente, Luxemburgo se propone preservar la inversión financiada a nivel nacional, según lo recomendado por el Consejo. Al mismo tiempo, se prevé que en 2022 el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas de ingresos) proporcione una contribución expansionista de 1,2 puntos porcentuales a la orientación presupuestaria global. Este importante efecto expansionista incluye el impacto adicional de las medidas para hacer frente al impacto económico y social del aumento de los precios de la energía (0,5 % del PIB), así como los costes de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania (0,1 % del PIB), mientras que se espera que el aumento de la retribución de los trabajadores y las transferencias sociales también contribuyan (0,3 % del PIB) al crecimiento del gasto corriente neto.

---

<sup>14</sup> Un signo negativo en el indicador indica un exceso en el incremento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política presupuestaria expansionista.

<sup>15</sup> Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional proporcionen una contribución contraccionista de 0,1 puntos porcentuales del PIB.

- (17) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, en 2023 el efecto de la orientación presupuestaria equivaldría al + 0,5 % del PIB, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica<sup>16</sup>. Se prevé que Luxemburgo siga utilizando en 2023 las subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación. Se prevé que la inversión financiada a nivel nacional tenga un efecto expansionista del 0,1 % del PIB en la orientación presupuestaria en 2023<sup>17</sup>. Al mismo tiempo, se prevé que en 2023 el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas relativas a los ingresos) proporcione una contribución contraccionista de 0,5 puntos porcentuales a la orientación presupuestaria global. Esto incluye las repercusiones de la supresión gradual de las medidas adoptadas para abordar la subida de los precios de la energía (0,3 % del PIB).
- (18) En el Programa de Estabilidad de 2022 se espera que el déficit público disminuya gradualmente al 0,3 % del PIB en 2024 y al 0,2 % del PIB en 2025. Por tanto, se prevé que el saldo de las Administraciones Públicas se mantenga por debajo del 3 % del PIB durante el período cubierto por el Programa de Estabilidad de 2022. Estas previsiones suponen unos ingresos ligeramente superiores y unos gastos estables como porcentaje del PIB. Según el Programa de Estabilidad de 2022, se espera que la ratio deuda pública/PIB sea mayor en 2025, aumentando al 26,2 % en 2024 y estabilizándose en el 26,2 % en 2025. Según el análisis de la Comisión, los riesgos para la sostenibilidad de la deuda parecen bajos a medio plazo.

---

<sup>16</sup> Un signo positivo en el indicador indica un déficit en el incremento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política presupuestaria contraccionista.

<sup>17</sup> Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional proporcionen una contribución contraccionista de 0,2 puntos porcentuales del PIB.

- (19) La crisis de la COVID-19 tuvo un impacto menor en las finanzas públicas que en otros Estados miembros, y se espera que los indicadores pertinentes mejoren en 2022. Sin embargo, el impacto de las tendencias demográficas en el gasto público se intensificará en las próximas décadas. En particular, esto se debe a que se espera que el número de pensionistas por trabajador aumente de forma constante debido al envejecimiento de la población y a la ralentización de los flujos migratorios netos. Sobre la base de la hipótesis de mantenimiento de la política económica, Luxemburgo se enfrentará a uno de los mayores aumentos del gasto en pensiones de la Unión, en porcentaje del PIB, de aquí a 2070. Esto daría lugar a un gasto en pensiones de alrededor del 18 % del PIB (frente al 9 % en 2019), uno de los más elevados de la Unión. Asimismo, esto provocará un considerable aumento de la deuda pública, lo que pondrá en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. El aumento de la edad efectiva de jubilación supondría el impacto macroeconómico más beneficioso, ya que es el factor que ofrece el mayor potencial de reducir el gasto en pensiones. A su vez, una mayor tasa de empleo de los trabajadores de más edad también favorecería el crecimiento económico. El Plan de Recuperación y Resiliencia no aborda la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, ni los efectos negativos de los regímenes de jubilación anticipada y de los incentivos financieros para salir anticipadamente del mercado laboral, lo que explica la baja tasa de empleo de los trabajadores de más edad. Una puesta en marcha temprana de reformas destinadas a limitar los regímenes de jubilación anticipada y cambiar las preferencias de los trabajadores de más edad para que deseen permanecer en el mercado laboral durante más tiempo permitiría una aplicación gradual, lo que mejoraría la justicia intergeneracional.

(20) La lucha contra la planificación fiscal abusiva en la Unión es esencial para: i) prevenir el falseamiento de la competencia entre empresas; ii) garantizar un trato justo a los contribuyentes; y iii) proteger las finanzas públicas. Luxemburgo es una economía pequeña y abierta, con un amplio sector financiero integrado, lo que explica en gran medida la existencia de grandes flujos financieros. Sin embargo, estos importantes flujos financieros también reflejan la gran presencia en el país de empresas sujetas a control extranjero, que participan en operaciones de financiación intragrupo y de tesorería. Un aspecto especialmente preocupante es la ausencia de retenciones en origen o medidas equivalentes sobre los pagos de intereses y cánones a territorios con impuestos a tipos muy bajos o tipos cero distintos de los países incluidos en la lista de la Unión de países y territorios no cooperadores<sup>18</sup>. Los pagos salientes de intereses y cánones de empresas domiciliadas en Luxemburgo a jurisdicciones no pertenecientes a la UE podrían estar sujetos a una imposición escasa o nula si estos pagos no se gravan o se gravan a tipos muy bajos en el territorio receptor. Luxemburgo ha tomado algunas medidas para luchar contra la planificación fiscal abusiva. Sin embargo, hasta la fecha, las medidas para abordar la cuestión de los pagos salientes en el sistema tributario han sido limitadas e insuficientes, lo que podría ser aprovechado por las multinacionales para llevar a cabo una planificación fiscal abusiva.

---

<sup>18</sup> Conclusiones del Consejo, de 24 de febrero de 2022, sobre la lista revisada de la UE de países y territorios no cooperadores a efectos fiscales (DO C 103 de 3.2.2022, p. 1).

- (21) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241 y el criterio 2.2 de su anexo V, el Plan de Recuperación y Resiliencia incluye un amplio conjunto de inversiones y reformas que se refuerzan mutuamente con un calendario indicativo de realización con plazo de finalización hasta el 31 de agosto de 2026. Estas contribuyen a abordar la totalidad o una parte significativa de los retos económicos y sociales descritos en las recomendaciones dirigidas por el Consejo a Luxemburgo en el marco del Semestre Europeo de 2019 y 2020, además de en cualquier otra recomendación dirigida a Luxemburgo hasta la fecha de adopción de un plan de recuperación y resiliencia. En particular, estos retos están relacionados con la resiliencia del sistema sanitario, la inclusión en el mercado laboral y la inversión en las transiciones ecológica y digital, así como con la escasez de vivienda asequible y la resiliencia institucional del marco de lucha contra el blanqueo de capitales. El Plan de Recuperación y Resiliencia incluye medidas para aumentar la oferta pública de vivienda asequible. Asimismo, incluye inversiones en la generación de energías renovables y el transporte sostenible, lo que ayudará a descarbonizar progresivamente la economía. Unos servicios públicos digitales y un gran proyecto público de investigación e innovación en tecnologías de comunicación cuántica fomentarían la inversión empresarial e impulsarían el crecimiento de la productividad a medio plazo. Por lo que se refiere a la lucha contra el blanqueo de capitales y contra la financiación del terrorismo, el Plan de Recuperación y Resiliencia contiene una combinación de medidas para mejorar la transparencia y reforzar el marco para la supervisión de los proveedores de servicios financieros. La estrategia en materia de capacidades y los programas de formación establecidos en el Plan de Recuperación y Resiliencia, que incluyen un objetivo específico para los trabajadores de más edad, deben contribuir a mejorar la inclusión en el mercado laboral.

- (22) Se espera que la aplicación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Luxemburgo contribuya a impulsar las transiciones ecológica y digital. Las medidas que respaldan objetivos climáticos en Luxemburgo representan el 61 % de la dotación total del Plan de Recuperación y Resiliencia, y las medidas que respaldan objetivos digitales, el 32 %. La aplicación completa del Plan de Recuperación y Resiliencia, conforme a los hitos y objetivos pertinentes, ayudará a Luxemburgo a recuperarse rápidamente de las repercusiones de la crisis de la COVID-19, al mismo tiempo que refuerza su resiliencia. La participación sistemática de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo importante para la aplicación fructífera del Plan de Recuperación y Resiliencia, y de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de él, con el fin de garantizar una amplia asunción del programa de políticas en su conjunto.
- (23) Luxemburgo todavía no ha presentado el acuerdo de asociación ni los demás programas de la política de cohesión establecidos en el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>19</sup>. De conformidad con dicho Reglamento, Luxemburgo debe tener en cuenta las recomendaciones que se le han dirigido en la programación de los fondos de la política de cohesión 2021–2027. Esto constituye una condición previa para mejorar la eficacia y maximizar el valor añadido de la ayuda financiera que se ha de recibir de los fondos de la política de cohesión, al mismo tiempo que se fomenta la coordinación, la complementariedad y la coherencia entre dichos fondos de cohesión y otros instrumentos y fondos de la Unión. La aplicación fructífera del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los programas de la política de cohesión también depende de la eliminación de los obstáculos a la inversión para respaldar las transiciones ecológica y digital y un desarrollo territorial equilibrado.

---

<sup>19</sup> Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

- (24) Además de los retos económicos y sociales de los que se ocupa el Plan de Recuperación y Resiliencia, Luxemburgo afronta algunos retos adicionales, en particular relacionados con la creciente desigualdad en su sistema educativo. El sistema educativo luxemburgués se caracteriza por el uso de tres lenguas de escolarización (luxemburgués, alemán y francés), así como por un elevado número de alumnos de diversos orígenes socioeconómicos y lingüísticos. Los resultados de las pruebas internacionales indican que las capacidades básicas de los alumnos son inferiores a la media de la Unión y están estrechamente vinculadas al origen socioeconómico y lingüístico de los alumnos. En el estudio de 2018 del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) realizado por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Luxemburgo registró una de las mayores brechas de la Unión en las puntuaciones de lectura entre los alumnos favorecidos y los más desfavorecidos. Las desigualdades se intensifican debido a la escolarización multilingüe y al modo en que se separa a los alumnos en distintas vías escolares desde una fase temprana. El sistema educativo no ofrece a todos los alumnos competencias multilingües y básicas suficientes para satisfacer las necesidades del mercado laboral del país. Un apoyo individualizado a los alumnos ayudaría a lograr el pleno potencial de desarrollo y la inclusión global de todos los estudiantes. Según las conclusiones del observatorio nacional de la calidad escolar de 2020, hay margen para mejorar la gobernanza del sistema educativo, desarrollando más herramientas de evaluación y objetivos cuantificables que promuevan la calidad y la igualdad de oportunidades tanto en la vertiente formal como en la no formal del sistema educativo.
- (25) En respuesta al mandato de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión establecido en la Declaración de Versalles, la propuesta de la Comisión de un plan REPowerEU se propone eliminar la dependencia de la Unión respecto de la importación de combustibles fósiles de Rusia lo más pronto posible. Con este objetivo, la Comisión se propone determinar, por medio de un diálogo con los Estados miembros, los proyectos, inversiones y reformas a nivel nacional, regional y de la Unión que se consideran más adecuados. Estas medidas están encaminadas a reducir la dependencia global respecto de los combustibles fósiles y a cambiar el origen de las importaciones de combustibles fósiles que hasta la fecha procedían de Rusia.

- (26) El sistema energético de Luxemburgo se caracteriza por una elevada dependencia de las importaciones y la dependencia de los combustibles fósiles. Según datos de 2020<sup>20</sup>, Luxemburgo es el mayor importador neto de energía de la Unión en relación con el tamaño de la población. Depende casi por completo de las importaciones de energía primaria, con una tasa de dependencia del 92,5 %. Las fuentes de energía primaria predominantes son, con diferencia, el petróleo y el gas; el petróleo representa el 68,5 % del consumo de energía y el gas, el 17,8 %. Luxemburgo no importa petróleo de Rusia, mientras que la media de la Unión es del 26 % de las importaciones de petróleo crudo. Sin embargo, Rusia sigue siendo una fuente relativamente importante de importaciones de gas, ya que proporciona el 27 % de las importaciones de gas natural de Luxemburgo, aunque esta cifra se sitúa por debajo de la media de la Unión del 44 %. Luxemburgo ha integrado su mercado de gas con el de Bélgica. En lo que respecta a la electricidad, aunque no existen grandes obstáculos a corto plazo, se necesitarán más inversiones para acompañar la transición hacia las energías renovables, en particular en lo relativo al refuerzo y a la mejora de la red. La demanda de gas industrial se ha mantenido estable en los últimos años, mientras que la demanda de gas para el sector comercial ha crecido moderadamente. El principal crecimiento del consumo de gas se debió a un aumento del consumo en el sector residencial. Luxemburgo tiene que hacer frente al reto de una oferta de vivienda insuficiente al tiempo que alcanza sus objetivos en materia de energía y clima. También necesita renovar el parque inmobiliario existente. Con el 20,8 % del potencial de ahorro de energía total (en términos de GWh), el sector de los edificios residenciales y la renovación representa la segunda mayor fuente de potencial de ahorro energético acumulado de aquí a 2030. Luxemburgo aumentó su proporción de energías renovables del 5 % en 2015 al 12 % en 2020. Sin embargo, sigue siendo uno de los Estados miembros con el porcentaje más bajo. Luxemburgo necesita medidas firmes para alcanzar sus objetivos energéticos de aquí a 2030, consistentes en obtener un 25 % de la energía a partir de fuentes renovables y reducir el consumo de energía final entre un 40 % y un 44 % con respecto a 2007. Los municipios desempeñarán un papel clave a este respecto. La congestión del tráfico por carretera pesa sobre la economía y la sostenibilidad medioambiental, mientras que el transporte representa una parte significativa del consumo de petróleo y el 59 % de las emisiones totales de gases de efecto invernadero, frente a una media de la Unión del 24 % en 2019.

---

<sup>20</sup> Eurostat (2020), porcentaje de las importaciones rusas respecto del total de las importaciones de gas natural y petróleo crudo, respectivamente. Para la media de la EU-27, el total de las importaciones se basa en las importaciones de fuera de la EU-27. Para Luxemburgo, el total de importaciones incluye el comercio dentro de la UE.

Así pues, las medidas destinadas a lograr un transporte más eficiente y sostenible pueden contribuir considerablemente a reducir la dependencia del petróleo. Esto se refleja en el plan nacional integrado de energía y clima de Luxemburgo, que tiene como objetivo que el 40 % de los vehículos sean eléctricos y enchufables de aquí a 2030. Luxemburgo se ha fijado el objetivo de alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050. A fin de ajustarse al paquete de medidas «Objetivo 55», será preciso que Luxemburgo se fije unos objetivos más ambiciosos en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética.

- (27) Aunque la aceleración de la transición hacia la neutralidad desde el punto de vista climático y el abandono progresivo de los combustibles fósiles crearán unos costes de reestructuración significativos en varios sectores, Luxemburgo puede utilizar el Mecanismo para una Transición Justa en el contexto de la política de cohesión con objeto de disminuir el impacto socioeconómico de la transición. Luxemburgo puede además aprovechar el Fondo Social Europeo Plus, establecido por el Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo<sup>21</sup>, para mejorar las oportunidades de empleo y reforzar la cohesión social.
- (28) A la luz de la valoración de la Comisión, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2022, y su dictamen<sup>22</sup> se refleja en la recomendación 1.
- (29) Teniendo en cuenta las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó que los Estados miembros de la zona del euro tomaran medidas, en particular a través de sus planes de recuperación y resiliencia, encaminadas a aplicar las recomendaciones establecidas en la Recomendación de 2022 sobre la zona del euro. Para Luxemburgo, lo anterior queda reflejado particularmente en las recomendaciones 1, 2 y 3.

---

<sup>21</sup> Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 (DO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

<sup>22</sup> Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMIENDA a Luxemburgo que tome medidas en 2022 y 2023 con el fin de:

1. Garantizar que, en 2023, el aumento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional se ajuste a una orientación general neutra de la política presupuestaria, teniendo en cuenta la continuación del apoyo temporal y específico a los hogares y las empresas más vulnerables frente a las subidas de los precios de la energía y a las personas que huyen de Ucrania. Estar dispuesta a ajustar sus gastos corrientes a la cambiante situación. Aumentar la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética teniendo en cuenta la iniciativa REPowerEU, utilizando también el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión. Para el período posterior a 2023, aplicar una política presupuestaria destinada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo. Mejorar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, en particular limitando la jubilación anticipada y aumentando la tasa de empleo de los trabajadores de más edad. Tomar medidas para luchar eficazmente contra la planificación fiscal abusiva, en particular garantizando una imposición suficiente de los pagos salientes de intereses y cánones a territorios con impuestos a tipos muy bajos o tipos cero.
2. Proceder a la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia, de conformidad con los hitos y objetivos incluidos en la Decisión de Ejecución del Consejo de 13 de julio de 2021. Presentar los documentos de programación de la política de cohesión 2021–2027 con vistas a finalizar las negociaciones con la Comisión y, seguidamente, iniciar su aplicación.
3. Reducir el impacto de las desigualdades en el rendimiento de los alumnos y promover la igualdad de oportunidades para todos los estudiantes del sistema educativo.
4. Reducir la dependencia global de los combustibles fósiles acelerando el despliegue de las energías renovables, la capacidad de transporte de electricidad y la inversión en eficiencia energética tanto en el sector residencial como en el no residencial. Apoyar a los municipios en la elaboración de planes locales detallados para el despliegue de energías renovables, incluidas la eólica y la fotovoltaica, así como relativos a sistemas urbanos de calefacción y refrigeración. Seguir promoviendo la electrificación del transporte e invertir en redes e infraestructuras de transporte público.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo*

*La Presidenta / El Presidente*