C/2024/6823

29.11.2024

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 21 de octubre de 2024

relativa a las políticas económicas, presupuestarias, de empleo y estructurales de Luxemburgo

(C/2024/6823)

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 (UE) 2024/1263 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2024, relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo ([1]), y en particular su artículo 3, apartado 3,

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 Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo ([2]) por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (en lo sucesivo, «Mecanismo»), entró en vigor el 19 de febrero de 2021. El Mecanismo proporciona ayuda financiera a los Estados miembros para la realización de reformas e inversiones, lo que supone un estímulo fiscal financiado por la Unión. En consonancia con las prioridades del Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas, el Mecanismo contribuye a la recuperación económica y social y a la realización de reformas e inversiones sostenibles, en particular dirigidas a promover las transiciones ecológica y digital y aumentar la resiliencia de las economías de los Estados miembros. Asimismo, ayuda a fortalecer las finanzas públicas y a impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo, a mejorar la cohesión territorial dentro de la Unión y a que prosiga la ejecución del pilar europeo de derechos sociales.

(2) El Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo ([3]) (en lo sucesivo, «Reglamento REPowerEU»), adoptado el 27 de febrero de 2023, tiene por objeto eliminar la dependencia de la Unión de las importaciones de combustibles fósiles de Rusia. Esto ayudaría a alcanzar la seguridad energética y a diversificar el suministro energético de la Unión, aumentando al mismo tiempo la implantación de las energías renovables, la capacidad de almacenamiento de energía y la eficiencia energética.

(3) El 16 de marzo de 2023, la Comisión publicó la Comunicación titulada «Competitividad a largo plazo de la UE: más allá de 2030» con el fin de fundamentar las decisiones políticas y crear las condiciones marco necesarias para impulsar el crecimiento. La Comunicación define la competitividad en términos de nueve factores que se refuerzan mutuamente. Entre estos factores, el acceso al capital privado, la investigación y la innovación, la educación y las

([1]) DO L, 2024/1263, 30.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.
([2]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).
([3]) Reglamento (UE) 2023/435 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de febrero de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/241 en lo relativo a los capítulos de REPowerEU en los planes de recuperación y resiliencia y se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1303/2013, (UE) 2021/1060 y (UE) 2021/1755, y la Directiva 2003/87/CE (DO L 63 de 28.2.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

capacidades y un mercado único que funcione destacan como prioridades de actuación fundamentales en lo que respecta a las reformas y a la inversión con el fin de abordar los retos actuales en materia de productividad y reforzar la competitividad a largo plazo de la Unión y sus Estados miembros. El 14 de febrero de 2024, la Comisión emitió una Comunicación titulada «Informe anual de 2024 sobre el mercado único y la competitividad». En dicha Comunicación se detallan las fortalezas y los retos en materia de competencia del mercado único europeo, haciendo el seguimiento del progreso anual con respecto a los nueve factores de competitividad identificados.

(4) El 21 de noviembre de 2023, la Comisión adoptó el Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento sostenible para 2024, lo que marcó el inicio del Semestre Europeo de 2024 para la coordinación de las políticas económicas. El 22 de marzo de 2024, el Consejo Europeo refrendó las prioridades del Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento sostenible para 2024, que se centran en torno a las cuatro dimensiones de la sostenibilidad competitiva. El 21 de noviembre de 2023, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo ([4]), adoptó asimismo el Informe sobre el mecanismo de alerta de 2024, en el que señalaba a Luxemburgo como uno de los Estados miembros que pueden presentar desequilibrios o pueden estar expuestos al riesgo de padecerlos, y para los que sería necesario un examen exhaustivo. La Comisión adoptó asimismo una Recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro y una propuesta de Informe conjunto sobre el empleo de 2024, en el que se analiza la ejecución de las orientaciones para las políticas de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El 12 de abril de 2024, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ([5]) (en lo sucesivo, «Recomendación sobre la zona del euro de 2024») y el 11 de marzo de 2024 el Informe conjunto sobre el empleo. El 18 de abril de 2024, la Comisión adoptó un dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de Luxemburgo para 2024.

(5) El 30 de abril de 2024 entró en vigor el nuevo marco de gobernanza económica de la Unión. Dicho marco comprende el nuevo Reglamento (UE) 2024/1263 relativo a la coordinación eficaz de las políticas económicas y a la supervisión presupuestaria multilateral, el Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo ([6]) relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, modificado, y la Directiva 2011/85/UE del Consejo ([7]) sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, modificada. Los objetivos del nuevo marco de gobernanza económica son promover unas finanzas públicas saneadas y sostenibles, un crecimiento sostenible e integrador y resiliencia a través de reformas e inversiones, y evitar déficits públicos excesivos. El nuevo marco de gobernanza económica promueve asimismo la apropiación nacional y tiene una mayor orientación a medio plazo, junto con una aplicación más sólida y coherente. Cada Estado miembro tiene que presentar al Consejo y a la Comisión un plan fiscal-estructural nacional a medio plazo. El plan fiscal-estructural nacional a medio plazo contiene los compromisos fiscales, de reformas y de inversiones de un Estado miembro y abarca un período de planificación de cuatro o cinco años, en función de la duración habitual de la legislatura a nivel nacional. La senda de gasto neto ([8]) de los planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo tiene que cumplir los requisitos del Reglamento (UE) 2024/1263, incluidos los requisitos de situar o mantener la deuda de las administraciones públicas en una senda descendente verosímil a más tardar al final del período de ajuste, o de mantenerla en niveles prudentes por debajo del 60 % del producto interior bruto (PIB), y de situar o mantener a medio plazo el déficit de las administraciones públicas por debajo del valor de referencia para el déficit, del 3 % del PIB, establecido en el Tratado. Si un Estado miembro se compromete a llevar a cabo un conjunto pertinente de reformas e inversiones de conformidad con los criterios establecidos en el Reglamento (UE) 2024/1263, el período de ajuste puede ampliarse hasta tres años. Con el fin de apoyar la preparación de dichos planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo, el 21 de junio de 2024 la Comisión publicó orientaciones sobre la información que los Estados miembros deben facilitar en sus planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo y en sus informes anuales de situación. De conformidad con los artículos 5 y 36 del Reglamento (UE) 2024/1263, la Comisión transmitió a los Estados miembros trayectorias de referencia e información técnica, en su caso. Los Estados miembros tienen que presentar sus planes fiscales-estructurales nacionales a medio plazo a más tardar el 20 de septiembre de 2024, a menos que el Estado miembro y la Comisión convengan la ampliación del plazo por un período razonable. De conformidad con su marco jurídico nacional, cada Estado miembro podrá debatir su proyecto de plan a medio plazo en su Parlamento nacional, solicitar a la institución fiscal independiente que emita un dictamen y llevar a cabo una consulta con los interlocutores sociales y otras partes interesadas nacionales.

([4]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Recomendación (UE) del Consejo de 12 de abril de 2024 sobre la política económica de la zona del euro (DO C, C/2024/2807, 23.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Reglamento (CE) n.º 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo (DO L 209 de 2.8.1997, p. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Directiva 2011/85/UE del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros (DO L 306 de 23.11.2011, p. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Gasto neto tal como se define en el artículo 2, punto 2, del Reglamento (UE) 2024/1263: por «gasto neto» se entiende el gasto público, neto de i) los gastos en concepto de intereses; ii) las medidas discrecionales relativas a los ingresos; iii) los gastos en programas de la Unión compensados íntegramente con los ingresos procedentes de los fondos de la Unión; iv) el gasto nacional en cofinanciación de programas financiados por la Unión; v) los elementos cíclicos del gasto en prestaciones de desempleo y vi) las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

(6) En 2024, el Semestre Europeo para la coordinación de las políticas económicas sigue evolucionando en consonancia con la aplicación del Mecanismo. La ejecución plena de los planes de recuperación y resiliencia sigue siendo esencial para cumplir las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes ayudan a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes formuladas en los últimos años. Las recomendaciones específicas por país de 2019, 2020, 2022 y 2023 siguen siendo pertinentes para los planes de recuperación y resiliencia que fueron revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241.

(7) 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. De conformidad con el artículo 19 del Reglamento (UE) 2021/241, la Comisión evaluó la pertinencia, la eficacia, la eficiencia y la coherencia del plan de recuperación y resiliencia, con arreglo a las directrices de evaluación establecidas en el anexo V de dicho 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 ([9]), que se modificó el 17 de enero de 2023 con arreglo al artículo 18, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241 para actualizar la contribución financiera máxima en concepto de ayuda financiera no reembolsable ([10]). 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, por la que se establezca que Luxemburgo ha cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos pertinentes establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se ha frustrado la consecución de los hitos y objetivos anteriores.

(8) El 26 de abril de 2024, Luxemburgo presentó su Programa Nacional de Reformas de 2024 y, el 25 de abril de 2024, su Programa de Estabilidad y Crecimiento de 2024, de conformidad con el artículo 4, apartado 1, del Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo ([11]). De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2024 refleja también el informe semestral de Luxemburgo sobre los avances realizados en la ejecución de su plan de recuperación y resiliencia.

(9) El 19 de junio de 2024, la Comisión publicó el informe específico de 2024 sobre Luxemburgo. En él se evalúan los avances realizados por Luxemburgo para poner en práctica las recomendaciones específicas por país pertinentes adoptadas por el Consejo entre 2019 y 2023 y se hace balance de la ejecución del plan de recuperación y resiliencia de Luxemburgo. Sobre la base de dicho análisis, en el informe específico se señalan las deficiencias con respecto a los retos que no se abordan, o solo se abordan parcialmente, en el plan de recuperación y resiliencia, así como los retos nuevos y emergentes. Asimismo, se evalúan los avances de Luxemburgo en la ejecución del pilar europeo de derechos sociales y en la consecución de los objetivos principales de la Unión en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

(10) Según los datos validados por Eurostat, el déficit de las administraciones públicas de Luxemburgo aumentó del 0,3 % del PIB en 2022 al 1,3 % en 2023, mientras que la deuda de las administraciones públicas aumentó del 24,7 % del PIB a finales de 2022 al 25,7 % a finales de 2023.

(11) El 12 de julio de 2022, el Consejo recomendó a Luxemburgo que adoptara medidas para garantizar que, en 2023, el aumento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional se ajustara a una orientación general neutra de la política fiscal ([12]), 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. Se recomendó a Luxemburgo que estuviera preparada para ajustar el gasto corriente en función de la evolución de la situación. También se recomendó a Luxemburgo que aumentara la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética teniendo en cuenta la iniciativa REPowerEU, utilizando entre otros el Mecanismo y otros fondos de la Unión. Según las estimaciones de la Comisión, en 2023 la orientación fiscal ([13]) fue expansiva (3,2 % del PIB), en un contexto de elevada inflación. El incremento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos) en 2023 tuvo un efecto expansivo del 2,7 % del PIB en la orientación fiscal. El crecimiento expansivo del gasto corriente primario financiado a nivel nacional (neto de las medidas discrecionales relativas a los ingresos) fue motivado por la adopción de medidas

([9]) ST 10155/21 INIT y ST 10155/21 ADD 1.

([10]) Decisión de Ejecución del Consejo, de 17 de enero de 2023, por la que se modifica la Decisión de Ejecución de 13 de julio de 2021 relativa a la aprobación de la evaluación del plan de recuperación y resiliencia de Luxemburgo (ST 16022/22 INIT).

([11]) 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 (DO L 209 de 2.8.1997, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1466/oj).

([12]) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el crecimiento de la producción potencial a medio plazo de Luxemburgo en 2023, que se utiliza para medir la orientación fiscal, se estima en el 5,6 % en términos nominales, sobre la base de la tasa media de crecimiento potencial real a diez años y del deflactor del PIB de 2023.

([13]) La orientación fiscal se define como una medida de la variación anual de la situación presupuestaria subyacente de las administraciones públicas. Su objetivo es evaluar el impulso económico derivado de las políticas fiscales, tanto las financiadas a nivel nacional como las financiadas por el presupuesto de la Unión. La orientación fiscal se mide como la diferencia entre: i) el crecimiento potencial a medio plazo, y ii) la variación del gasto primario, excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos (y las medidas temporales de emergencia relacionadas con la crisis de la COVID-19), e incluidos los gastos financiados mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo y otros fondos de la Unión.

energéticas de emergencia inespecíficas, aumentos permanentes de los salarios del sector público y de las prestaciones sociales, el incremento de la inversión pública y la reducción en un punto porcentual de los tipos de IVA en 2023. En resumen, el crecimiento del gasto corriente primario financiado a nivel nacional en 2023 no se ajustó a la Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2022. Los gastos financiados con subvenciones procedentes del Mecanismo y de otros fondos de la Unión ascendieron al 0,1 % del PIB en 2023. Las inversiones financiadas a nivel nacional ascendieron al 4,7 % del PIB en 2023, lo que representa un incremento de 0,5 puntos porcentuales con respecto a 2022. Luxemburgo financió inversiones adicionales mediante el Mecanismo y otros fondos de la Unión. Luxemburgo financió inversiones públicas para las transiciones ecológica y digital, como en el transporte público, la eficiencia energética y la movilidad ecológica, así como en servicios públicos digitales. Dichas inversiones públicas se han financiado en parte con el Mecanismo y otros fondos de la Unión.

(12) Según el Programa de Estabilidad de 2024, en el escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias el PIB real crecería un 2,0 % en 2024 y un 3,0 % en 2025, mientras que la inflación con arreglo al índice armonizado de precios de consumo se situaría en el 1,9 % en 2024 y en el 3,2 % en 2025. El déficit de las administraciones públicas aumentaría al 1,2 % del PIB en 2024 y permanecería estable en un 1,2 % del PIB en 2025, mientras que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumentaría hasta situarse en el 26,5 % al final de 2024 y en el 26,9 % al final de 2025. Con posterioridad a 2025, se prevé que el déficit de las administraciones públicas disminuya gradualmente hasta el 0,9 % del PIB en 2026 y se mantenga estable en 2027. Por lo tanto, se prevé que, durante el período del programa, el saldo de las administraciones públicas se mantenga por debajo del valor de referencia para el déficit, del 3 % del PIB, establecido en el Tratado. A su vez, con posterioridad a 2025, se prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumente gradualmente hasta alcanzar el 27,3 % en 2026 y se mantenga estable en 2027.

(13) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el PIB real crecería un 1,4 % en 2024 y un 2,3 % en 2025, y la inflación medida con el IPCA se situaría en el 2,3 % en 2024 y en el 2,0 % en 2025.

(14) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, en 2024 se registraría un déficit público del 1,7 % del PIB, mientras que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumentaría hasta situarse en el 27,1 % a finales de 2024. El aumento de la ratio de déficit en 2024 refleja principalmente el continuo gasto elevado en la remuneración de los empleados públicos y en prestaciones sociales, resultante de la indexación automática, y la disminución de los ingresos debida, sobre todo, a medidas discrecionales, por ejemplo, ajustar al alza los tramos del impuesto sobre la renta de las personas físicas y compensar a las empresas por el tercer tramo del índice salarial de 2023 mediante una reducción de las cotizaciones sociales a cargo de los empleadores en 2024. Según las estimaciones de la Comisión, se prevé que la orientación fiscal sea expansiva (0,4 % del PIB) en 2024.

(15) Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, se espera que en 2024 se financien mediante ayudas no reembolsables («subvenciones») procedentes del Mecanismo gastos equivalentes al 0,1 % del PIB, mientras que en 2023 dichos gastos representaban menos del 0,1 % del PIB. Los gastos financiados mediante las subvenciones procedentes del Mecanismo permitirán inversiones de gran calidad y reformas que mejoren la productividad sin una repercusión directa en el saldo o la deuda de las administraciones públicas de Luxemburgo.

(16) El 14 de julio de 2023, el Consejo recomendó [14] a Luxemburgo que garantizara una política fiscal prudente, en particular limitando el aumento nominal del gasto primario neto financiado a nivel nacional [15] en 2024 a un máximo del 4,8 %. Se invitó a los Estados miembros a que, al ejecutar sus presupuestos de 2023 y elaborar sus proyectos de planes presupuestarios para 2024, tuviesen en cuenta que la Comisión propondría al Consejo la apertura de procedimientos de déficit excesivo basados en el déficit, en función de los datos de ejecución presupuestaria de 2023. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, el gasto primario neto financiado a nivel nacional de Luxemburgo aumentaría un 6,8 % en 2024, cifra que sería superior a la tasa de crecimiento máxima recomendada. Este exceso por encima de la tasa de crecimiento máxima recomendada del gasto primario neto financiado a nivel nacional equivale al 0,9 % del PIB en 2024. Esto podría no ajustarse a lo recomendado por el Consejo.

(17) Además, el Consejo recomendó que Luxemburgo tomara medidas con el fin de eliminar gradualmente las medidas de apoyo de emergencia en materia energética en vigor aprovechando los ahorros correspondientes para reducir el déficit público, tan pronto como fuera posible en 2023 y 2024. El Consejo recomendó además a Luxemburgo que, en caso de que fueran necesarias nuevas medidas de apoyo o el mantenimiento de las ya vigentes debido a nuevos aumentos de los precios de la energía, garantizara que dichas medidas de apoyo se dirigieran a proteger a los hogares y las empresas vulnerables, fueran viables desde el punto de vista fiscal y siguieran incentivando el ahorro energético. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, que parte de la hipótesis de que las medidas para limitar el aumento de los precios del gas y la electricidad y las subvenciones para contener los gastos de consumo de

[14] Recomendación del Consejo, de 14 de julio de 2023, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2023 de Luxemburgo y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2023 de Luxemburgo (DO C 312 de 1.9.2023, p. 145).

[15] El gasto primario neto se define como el gasto financiado a nivel nacional, neto de: i) las medidas discrecionales relativas a los ingresos, ii) los gastos por intereses, iii) el gasto en desempleo cíclico, y iv) las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal.

calefacción permanecerán en vigor durante 2024 y 2025, el coste presupuestario neto ([16]) de las medidas de apoyo en materia energética se situaría en el 0,9 % del PIB en 2023, en el 0,5 % en 2024 y en el 0,3 % en 2025 ([17]).

(18) Si los ahorros correspondientes se aprovecharan para reducir el déficit público, según lo recomendado por el Consejo, estas previsiones implicarían un ajuste fiscal del 0,5 % del PIB en 2024, frente a un efecto expansivo del gasto primario neto financiado a nivel nacional ([18]) en la orientación fiscal del 0,3 % del PIB ese mismo año. No se prevé que las medidas de apoyo de emergencia en materia energética se eliminen tan pronto como sea posible entre 2023 y 2024. Esto podría no ajustarse a lo recomendado por el Consejo. Además, no se prevé que los ahorros correspondientes se aprovechen plenamente para reducir el déficit público. Esto también podría no ajustarse a la Recomendación del Consejo. El coste presupuestario de las medidas de apoyo de emergencia en materia energética dirigidas a proteger a los hogares y las empresas vulnerables se estima en el 0,1 % del PIB en 2024 (0,4 % en 2023), y de este importe, se estima que menos del 0,1 % del PIB mantiene la señal de precios para reducir la demanda de energía y aumentar la eficiencia energética (0,3 % en 2023).

(19) Además, el Consejo también recomendó a Luxemburgo mantener la inversión pública financiada a nivel nacional y garantizar la absorción efectiva de las subvenciones procedentes del Mecanismo y de otros fondos de la Unión, en particular para fomentar las transiciones ecológica y digital. Según las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, la inversión pública financiada a nivel nacional disminuirá ligeramente desde el 4,7 % del PIB en 2023 hasta el 4,6 % del PIB en 2024. Esto se debe principalmente al retraso en la entrega de un satélite militar, que ahora se prevé que tenga lugar en 2025. Habida cuenta de este factor adicional y dado que se prevé que la ratio de inversión pública con respecto al PIB de Luxemburgo se mantenga estable y en un nivel elevado durante el período de previsión de las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión, se considera que la inversión pública en 2024 respeta la recomendación del Consejo. A su vez, se espera que el gasto público financiado por los ingresos procedentes de los fondos de la Unión, incluidas las subvenciones procedentes del Mecanismo, aumente desde el 0,1 % del PIB en 2023 hasta el 0,2 % del PIB en 2024.

(20) Sobre la base de las medidas de actuación conocidas en la fecha límite de las previsiones y con la hipótesis de mantenimiento de la política económica, las previsiones de la primavera de 2024 de la Comisión contemplan para 2025 un déficit público del 1,9 % del PIB. Se prevé que la ratio de deuda de las administraciones públicas con respecto al PIB aumente hasta situarse en el 28,5 % a finales de 2025. El aumento de la ratio de déficit en 2025 se debe principalmente al aumento del gasto en la remuneración de los empleados públicos, en prestaciones sociales y en inversión pública.

(21) Se prevé que el envejecimiento progresivo de la población, junto con una reducción de la migración neta, aumente significativamente el gasto público en pensiones en las próximas décadas. Se prevé que el gasto en pensiones supere los ingresos procedentes de las cotizaciones en la segunda mitad de esta década y que este déficit aumente gradualmente después. Este desequilibrio puede atribuirse en gran medida a un número cada vez mayor de pensionistas por trabajador, consecuencia del envejecimiento de la población, lo que da lugar a una ratio más elevada de dependencia de las personas mayores. En el Informe sobre el envejecimiento de 2024 elaborado por la Comisión, se prevé que, sin ajustes de las políticas, la reserva destinada a proteger el equilibrio financiero del sistema de pensiones se situará por debajo del umbral previsto por la legislación nacional a principios de la década de 2040. Las previsiones sugieren que, una vez alcanzado este umbral, la reserva se agotará en un plazo de cinco o seis años. A más largo plazo, se prevé que el aumento del gasto en pensiones se duplique, hasta alcanzar alrededor del 17 % del PIB en 2070, posiblemente el porcentaje más elevado dentro de la Unión. Esto pondría en peligro la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones luxemburgués, al tiempo que aumentaría la deuda pública. Las medidas para fomentar la prolongación de la vida laboral y mayores tasas de participación de los trabajadores de más edad ayudarían a abordar esta cuestión y a apoyar el crecimiento económico.

(22) El rápido crecimiento de la población y el aumento de los préstamos hipotecarios superaron el crecimiento de la oferta en el mercado de la vivienda en la década anterior a la reciente perturbación energética. La rigidez de la oferta de vivienda se debe principalmente a las prácticas de retención de tierras. Esto ha dado lugar a una importante escasez de vivienda, al aumento de los costes y a riesgos de sobrevaloración del mercado y de reducción de la asequibilidad, cuestiones que afectan de manera desproporcionada a las poblaciones vulnerables y también pueden

([16]) Esta cifra representa el coste presupuestario anual de las medidas, incluidos los ingresos y gastos y, en su caso, excluidos los ingresos procedentes de los impuestos sobre los beneficios inesperados de los proveedores de energía.

([17]) En las previsiones de la primavera de 2024, la Comisión asume que las medidas que, según Luxemburgo, seguirán en vigor hasta finales de 2024 tendrán, en principio, una incidencia presupuestaria también en 2025. El 11 de junio de 2024, el primer ministro anunció que la mayoría de las medidas de apoyo en materia energética se eliminarán gradualmente a partir del 1 de enero de 2025, excepto por lo que respecta al tope al precio de la electricidad (la mitad del aumento del precio se seguirá compensando después del 1 de enero de 2025) y tres medidas específicas destinadas a los hogares de renta más baja y las residencias.

([18]) Esta contribución se mide como la variación del gasto primario de las administraciones públicas, neto de: i) los efectos presupuestarios adicionales de las medidas discrecionales relativas a los ingresos, ii) las medidas puntuales, iii) el gasto en desempleo cíclico, y iv) el gasto financiado mediante ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo y otros fondos de la Unión, en relación con la tasa media de crecimiento potencial del PIB nominal a medio plazo (diez años), expresada en porcentaje del PIB nominal.

afectar al atractivo de Luxemburgo tanto para los trabajadores como para las empresas. En 2023, el mercado de la vivienda experimentó una fuerte recesión debido a los efectos retardados de la subida de los precios de la energía y del endurecimiento de la política monetaria, que erosionaron la confianza de los consumidores. La consiguiente caída de la oferta de nuevas viviendas y terrenos, que alcanzó mínimos históricos, ha obstaculizado las correcciones de precios necesarias y provocado una acusada disminución de la actividad de construcción. Los prolongados esfuerzos para estabilizar los precios de mercado no han tenido éxito, en parte porque el sistema tributario genera más ingresos procedentes de la compra y la venta de bienes inmuebles que de la propiedad inmobiliaria, lo que contribuye a la rigidez de los precios y a los aumentos cíclicos. Aunque las recientes medidas fiscales han aliviado la presión financiera en los hogares y en el sector de la construcción, las ayudas a la propiedad de viviendas han inflado los precios de la vivienda antes de impuestos, lo que beneficia principalmente a los propietarios ricos y a los inversores.

(23) Luxemburgo es una economía pequeña y abierta con un amplio sector financiero internacional, en la que muchos grupos multinacionales canalizan importantes flujos financieros de entrada y salida como parte de sus actividades empresariales. Sin embargo, una parte significativa de esta actividad tiene lugar entre entidades de grupos multinacionales. Estas pueden estar en condiciones de aprovechar las lagunas del sistema tributario luxemburgués que reducen la renta imponible. Persisten las preocupaciones sobre las medidas cuyo ámbito de aplicación es demasiado limitado y que permiten retenciones en origen bajas o nulas sobre los pagos de intereses y cánones a territorios con impuestos a tipos muy bajos o tipos cero ([19]). La Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo ([20]) (la Directiva sobre el Segundo Pilar) entró en vigor el 1 de enero de 2024 en Luxemburgo e introdujo un tipo mínimo efectivo del impuesto sobre sociedades del 15 % para las multinacionales activas en el país. Debido a su ámbito de aplicación, se espera que la Directiva aborde la cuestión de los pagos salientes solo parcialmente, dado que se limita a las grandes empresas multinacionales y excluye a determinados sectores.

(24) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241 y el anexo V, criterio 2.2, de dicho Reglamento, el plan de recuperación y resiliencia incluye un amplio conjunto de reformas e inversiones que se refuerzan mutuamente y que deben realizarse para 2026. Se espera que dichas reformas e inversiones ayuden a abordar de forma efectiva la totalidad o una parte significativa de los retos señalados en las recomendaciones específicas por país pertinentes. Dado el calendario ajustado, es esencial avanzar rápidamente en la ejecución efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU, cuando se adopte, para impulsar la competitividad a largo plazo de Luxemburgo mediante las transiciones ecológica y digital, garantizando al mismo tiempo la equidad social. Para cumplir los compromisos del plan de recuperación y resiliencia a más tardar en agosto de 2026, es esencial que Luxemburgo prosiga con la ejecución de reformas e inversiones. La participación sistemática de las administraciones locales, los interlocutores sociales, la sociedad civil y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo esencial para garantizar una amplia implicación en la ejecución satisfactoria del plan de recuperación y resiliencia.

(25) Como parte de la revisión intermedia de los programas de la política de cohesión, de conformidad con el artículo 18 del Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo ([21]), Luxemburgo debe revisar cada programa financiado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), el Fondo de Cohesión y el Fondo de Transición Justa (FTJ) a más tardar en marzo de 2025, teniendo en cuenta, en particular, los retos señalados en las recomendaciones específicas por país de 2024, así como su plan nacional de energía y clima. Dicha revisión constituye la base para la asignación definitiva de la financiación de la Unión incluida en cada programa. Luxemburgo ha hecho algunos avances en la aplicación de los programas de la política de cohesión y del pilar europeo de derechos sociales, pero sigue habiendo problemas pendientes. Asimismo, Luxemburgo sigue mostrando disparidades socioeconómicas considerables entre ciudades, municipios, suburbios y zonas no urbanas. Es importante acelerar la aplicación de los programas de la política de cohesión, y las prioridades acordadas en dichos programas siguen siendo pertinentes. La rápida ejecución de inversiones relacionadas con las transiciones ecológica y digital reviste especial importancia. Sigue siendo prioritario invertir en capacidades para facilitar las transiciones profesionales y la movilidad profesional en consonancia con las necesidades del mercado laboral, prestando especial atención a los trabajadores de más edad y a las personas con bajas cualificaciones, así como a la activación y la integración social de las personas vulnerables, en particular las de origen migrante. La aplicación de la Garantía Infantil Europea, establecida en virtud de la Recomendación (UE) 2021/1004 ([22]), especialmente la integración de los alumnos desfavorecidos a través de una educación y una formación de calidad, sigue siendo importante. Luxemburgo también podría utilizar la iniciativa de la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para

([19]) 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.

([20]) Directiva (UE) 2022/2523 del Consejo, de 14 de diciembre de 2022, relativa a la garantía de un nivel mínimo global de imposición para los grupos de empresas multinacionales y los grupos nacionales de gran magnitud en la Unión (DO L 328 de 22.12.2022, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2523/oj)

([21]) 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, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([22]) Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021 por la que se establece una Garantía Infantil Europea (DO L 223 de 22.6.2021, p. 14, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2021/1004/oj).

Europa, establecida en virtud del Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo ([23]), con el fin de apoyar la transformación industrial, en particular mediante la inversión en cadenas de valor estratégicas, como la industria de cero emisiones netas, la descarbonización de las industrias de gran consumo de energía y la innovación digital.

(26) Además de los retos económicos y sociales a los que responden el plan de recuperación y resiliencia y otros fondos de la Unión, Luxemburgo se enfrenta a varios retos adicionales relacionados con las deficiencias del sistema educativo que aumentan las desigualdades y con cuestiones relativas a las inversiones empresariales, como la I+D, la política energética y la transición ecológica, incluidos los posibles obstáculos a la transición de los combustibles fósiles y las cuestiones relacionadas con la red de transporte.

(27) Las capacidades básicas y el rendimiento general de los alumnos dependen en gran medida de su origen socioeconómico y lingüístico. Los niveles medios de conocimientos y capacidades clave a la edad de quince años, medidos por el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) en el último estudio de 2018, en que participó Luxemburgo, son considerablemente inferiores a la media de la Unión. La brecha entre los alumnos más favorecidos y los menos favorecidos es mayor en Luxemburgo que en cualquier otro Estado miembro de la UE. El sistema educativo no dota a todos los alumnos de las competencias básicas necesarias para satisfacer las necesidades del mercado laboral del país. Las pruebas de competencia nacionales muestran que, cuando los alumnos comienzan la escuela, tienen las capacidades básicas esenciales para empezar a aprender a leer y escribir, aunque existen diferencias significativas en sus capacidades iniciales. Sin embargo, cuando comienzan el tercer año de enseñanza primaria, a los ocho años de edad, la diferencia de capacidades aumenta. El rendimiento de los alumnos en matemáticas y en comprensión escrita en alemán disminuye notablemente, en particular el rendimiento de los alumnos procedentes de entornos desfavorecidos o de aquellos cuya primera lengua no es ni el alemán ni el luxemburgués. La transición ecológica implica cambios estructurales en el mercado laboral. En este contexto, la mejora de las capacidades y el reciclaje profesional en los sectores en declive y en transformación han aumentado y se prevén medidas adicionales para subsanar la escasez de personal cualificado mediante el establecimiento de una formación profesional continua que tenga en cuenta las necesidades del mercado de trabajo. Sin embargo, persisten los riesgos de inadecuación de las capacidades.

(28) La participación en actividades de formación en los últimos doce meses es superior a la media de la Unión (50 % frente al 46,6 %), pero sigue siendo desigual entre los distintos grupos. Aunque es muy elevada entre los desempleados, va a la zaga en el caso de las personas poco cualificadas (24,2 %) y de los trabajadores de más edad (32,5 %). Los estudios sectoriales sobre ocupaciones y capacidades realizados por el Servicio Público de Empleo en colaboración con la Unión de Empresas Luxemburguesas (Union des entreprises luxembourgeoises) muestran que, en todos los sectores, existe una demanda cada vez mayor de capacidades necesarias en todos los ámbitos y destacan, en particular, la importancia de las capacidades interdisciplinarias (como, por ejemplo, las capacidades conductuales, digitales, lingüísticas y de gestión) y de la capacidad para adaptarse al cambio. Si bien la OCDE confirmó los buenos resultados de Luxemburgo en materia de capacidades en 2023, también puso de relieve importantes retos, como la escasez de talento, la baja participación en la educación de adultos entre los más desfavorecidos y la falta de datos fiables sobre las necesidades en materia de capacidades. A pesar de las numerosas iniciativas de los últimos años para promover la formación profesional entre los demandantes de empleo, abordar los retos de la digitalización e intensificar la capacidad de prever las futuras necesidades de cualificaciones, sigue siendo necesario encontrar soluciones eficaces para mejorar el acceso al aprendizaje permanente de los trabajadores menos cualificados y de más edad.

(29) La productividad laboral de Luxemburgo sigue siendo una de las más altas de la Unión. Sin embargo, ha experimentado un marcado declive desde la crisis financiera mundial y se ha acelerado recientemente. Durante décadas, las inversiones empresariales han sido de las más bajas de la Unión, especialmente en I+D. Los niveles de inversión tradicionalmente bajos, justificados por las menores necesidades de la economía luxemburguesa orientada a los servicios, pueden dejar de ser suficientes a la luz de los retos emergentes de las transiciones ecológica y digital, además de los ya existentes. La escasez de trabajadores es un obstáculo importante para la inversión, y este problema podría empeorar debido a los elevados precios de la vivienda, los largos desplazamientos diarios y la congestión vial, lo que reduciría el atractivo de Luxemburgo como lugar de trabajo. Las tres indexaciones salariales consecutivas derivadas de la elevada inflación en 2023 (la primera vez que esto ocurre) han tenido repercusiones en la competitividad de las empresas en diversos sectores, y los sectores empresariales no financieros, especialmente los menos productivos, son los que se han visto más afectados, a pesar de que el Gobierno compensó parcialmente a las empresas la tercera indexación salarial. Si esta tendencia persiste, podría obstaculizar la inversión en proyectos nuevos e influir en las decisiones de reubicación de las empresas.

([23]) Reglamento (UE) 2024/795 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de febrero de 2024, por el que se crea la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa (STEP) y se modifican la Directiva 2003/87/CE y los Reglamentos (UE) 2021/1058, (UE) 2021/1056, (UE) 2021/1057, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 223/2014, (UE) 2021/1060, (UE) 2021/523, (UE) 2021/695, (UE) 2021/697 y (UE) 2021/241 (DO L, 2024/795, 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

(30) El apoyo público a la innovación empresarial en Luxemburgo es actualmente limitado en comparación con otros países, que a menudo proporcionan apoyo indirecto a través de bonificaciones fiscales para I+D. En la actualidad, el Gobierno dedica el 25 % de su presupuesto de I+D a proyectos específicos, algunos de los cuales cuentan con socios privados, mientras que la mayor parte, el 75 %, apoya a las instituciones. La I+D de las empresas recibe una proporción relativamente pequeña de su financiación del Gobierno, un 6 %. Para apoyar la innovación de manera más eficaz, Luxemburgo podría considerar la posibilidad de reforzar su modelo de financiación para incluir más proyectos de colaboración con el sector privado. Al invertir directamente en la innovación empresarial, el país puede estimular los esfuerzos de I+D privada y aumentar su productividad global.

(31) Mantener el papel de Luxemburgo como centro financiero mundial, garantizando al mismo tiempo una economía nacional sólida, supone un reto importante. El sector financiero, que aporta casi un tercio del PIB, se ha beneficiado en gran medida de la integración internacional. Sin embargo, el valor añadido del sector por trabajador descendió un 15 % entre 2021 y 2023, una disminución que se ha duplicado desde 2007, lo que indica una reducción de los beneficios de la participación mundial. Dado el descenso de la productividad, la diversificación podría contribuir a reducir la exposición al comercio mundial y a los cambios financieros. Además, la diferencia entre el PIB y la renta nacional se sitúa actualmente en el 30 % del PIB, una disparidad que ha aumentado desde la crisis financiera mundial. El fomento de la inversión en proyectos locales de I+D de alto valor podría reducir la brecha entre el PIB y la renta nacional bruta y apoyar la riqueza y el capital nacionales.

(32) El sistema energético de Luxemburgo se caracteriza por su elevada dependencia de las importaciones y por la dependencia de los combustibles fósiles (77 % de la combinación energética en 2022). Luxemburgo es un gran importador neto de energía. Depende casi por completo de las importaciones de energía primaria, con una tasa de dependencia del 91 % en 2022. La capacidad instalada total de producción de energía renovable alcanzó los 782 MW en 2023, lo que supone un aumento del 13,5 % desde 2022. Sin embargo, la cuota de energías renovables en el consumo final bruto de energía sigue siendo una de las más bajas de la Unión.

(33) Luxemburgo ha realizado avances significativos en la consecución de los objetivos de la Unión para 2030 en materia de eficiencia energética, aunque la mayoría de los regímenes siguen basándose en subvenciones y el uso de instrumentos financieros sigue siendo muy limitado, en particular en el caso de las empresas y la industria. Los mejores resultados se dan en el sector de los servicios, mientras que el sector residencial aún tiene que ponerse al día: su consumo final de energía se ha mantenido estable desde 2015. Será necesario seguir aumentando la ambición de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar las energías renovables y la eficiencia energética, para que Luxemburgo pueda alcanzar sus objetivos energéticos para 2030, a saber, obtener el 25 % de la energía de fuentes renovables y reducir el consumo energético final entre el 40 y el 44 % con respecto a 2007. La escasez de mano de obra y de personal cualificado en sectores y ocupaciones clave para la transición ecológica, como la industria manufacturera y la implantación y mantenimiento de tecnologías de cero emisiones netas, está creando cuellos de botella en la transición hacia una economía de cero emisiones netas. A fin de aprovechar la oferta de mano de obra no utilizada, estas medidas deben ser accesibles, en particular para las personas y en los sectores más afectados por la transición ecológica.

(34) La congestión del tráfico por carretera pesa sobre la economía y la sostenibilidad medioambiental. El transporte por carretera sigue siendo el principal contribuyente de Luxemburgo a las emisiones de gases de efecto invernadero y sigue siendo clave para la descarbonización. La transición de Luxemburgo hacia un transporte sostenible está avanzando y la proporción de vehículos eléctricos ligeros supera la media de la Unión. Sin embargo, se necesitan más inversiones para aumentar la cuota del transporte de pasajeros y mercancías por ferrocarril, pues la carretera se utiliza para el 86 % del transporte de pasajeros y mercancías, incluidas las regiones fronterizas para mejorar la conectividad transfronteriza.

(35) Habida cuenta de 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 en 2024 a los Estados miembros de la zona del euro que tomaran medidas, también a través de sus planes de recuperación y resiliencia, para aplicar la Recomendación sobre la zona del euro de 2024. En el caso de Luxemburgo, las recomendaciones 1, 2, 3 y 4 contribuyen a la aplicación de las recomendaciones 1, 2, 3 y 4 para la zona del euro establecidas en la Recomendación sobre la zona del euro de 2024.

RECOMIENDA a Luxemburgo que tome medidas en 2024 y 2025 con el fin de:

1. Presentar el plan fiscal-estructural a medio plazo de manera oportuna. Eliminar gradualmente las medidas de apoyo de emergencia en materia energética antes de la temporada de calefacción 2024/2025. Abordar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones, en particular, limitando las opciones de jubilación anticipada y aumentando la tasa de empleo de los trabajadores de más edad. Acelerar la adopción de una política global de uso del suelo y una reforma del impuesto sobre bienes inmuebles y dar prioridad al desarrollo de proyectos de distrito a gran escala en terrenos de

propiedad estatal. Intensificar las 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. Continuar con la ejecución rápida y efectiva del plan de recuperación y resiliencia, incluido el capítulo de REPowerEU, cuando se adopte, asegurando la culminación de las reformas y las inversiones a más tardar en agosto de 2026. Acelerar la ejecución de los programas de la política de cohesión. En la revisión intermedia de dichos programas, seguir centrándose en las prioridades acordadas, teniendo en cuenta las oportunidades de mejora de la competitividad que ofrece la Plataforma de Tecnologías Estratégicas para Europa.

3. Mejorar el funcionamiento y la equidad del sistema educativo escolar, en particular adaptando la enseñanza a las necesidades de los alumnos más desfavorecidos y de los que proceden de orígenes lingüísticos distintos. Abordar la escasez de mano de obra y la inadecuación de las capacidades, en particular para la transición ecológica.

4. Impulsar la competitividad apoyando la inversión empresarial y en proyectos nuevos, en particular en actividades intensivas de I+D. Reducir la dependencia de los combustibles fósiles invirtiendo en eficiencia energética y energías renovables. Seguir promoviendo la electrificación del transporte e invertir en redes e infraestructuras de transporte público.

Hecho en Luxemburgo, el 21 de octubre de 2024.

Por el Consejo

El Presidente

NAGY I.