

DICTAMEN DEL CONSEJO
de 14 de marzo de 2006
en relación con el programa de estabilidad actualizado de Alemania (2005-2009)

(2006/C 82/02)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea,

Visto el Reglamento (CE) n° 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al reforzamiento de la supervisión de las estrategias presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas ⁽¹⁾, y, en particular, su artículo 5, apartado 3,

Vista la Recomendación de la Comisión,

Previa consulta al Comité Económico y Financiero,

HA EMITIDO EL PRESENTE DICTAMEN:

- (1) El 14 de marzo de 2006, el Consejo examinó el programa de estabilidad actualizado de Alemania.
- (2) Durante la última década, el PIB de Alemania registró una tasa anual de crecimiento del 1,4 %, siendo inferior a la media de la zona del euro en más de medio punto porcentual. Durante este periodo, el potencial de crecimiento ha disminuido continuamente. Aunque impulsada por unas prósperas exportaciones, la actividad se vio frenada por la atonía de la demanda interna. Tras un largo periodo de estancamiento en la primera parte de la década, la demanda y el PIB real alcanzaron un breve máximo en 2000 y también en 2004, pero se volvieron a debilitar posteriormente. Con una creación de empleo también poco dinámica la tasa de desempleo aumentó hasta el 9,5 % de la población activa. El déficit de las administraciones públicas rebasó el valor de referencia del 3 % del PIB establecido en el Tratado por cuarto año consecutivo en 2005. La deuda pública, tras haberse situado a proximidad del 40 % del PIB en 1991, rebasa el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado desde 2002.
- (3) El 21 de enero de 2003, el Consejo decidió declarar la existencia de un déficit excesivo en Alemania y, en virtud del artículo 104, apartado 7, recomendó su corrección en 2004 a más tardar. En su Comunicación al Consejo de diciembre de 2004 relativa a la «Situación de Alemania y Francia en relación con sus obligaciones en el marco del procedimiento de déficit excesivo tras la sentencia del Tribunal de Justicia», la Comisión concluyó que debía considerarse 2005 como la fecha límite para la corrección. En enero de 2005, el Consejo manifestó su acuerdo con esta opinión. El 14 de marzo de 2006, el Consejo ha decidido dirigir una advertencia a Alemania en virtud del artículo 104, apartado 9, a fin de que este país adopte medidas para corregir el déficit excesivo de aquí a 2007. En su dictamen de 17 de febrero de 2005 sobre la actualización de diciembre de 2004 del programa de estabilidad, referente al periodo 2004-2008, el Consejo instó a Alemania a adoptar las medidas necesarias para garantizar la corrección del déficit excesivo en 2005, llevar a cabo los ajustes presupuestarios en los años posteriores a 2005 y realizar los esfuerzos necesarios en términos estructurales con objeto de lograr una situación presupuestaria próxima al equilibrio dentro del periodo cubierto por el programa, y proseguir las reformas estructurales a fin de seguir mejorando la sostenibilidad de la hacienda pública a largo plazo, en particular, en lo que se refiere al sistema de asistencia sanitaria.
- (4) Según los datos facilitados por Eurostat, el déficit de las administraciones públicas alemanas ascendió al 3,3 % del PIB en 2005. Estos datos, cuya calidad se prevé evaluar más a fondo, se basan en una notificación provisional realizada por Alemania el 24 de febrero de 2006 de conformidad con el Reglamento (CE) n° 3605/93 del Consejo. En la anterior actualización del programa de estabilidad se había establecido un objetivo del 2,9 % del PIB para 2005.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1. Reglamento modificado por el Reglamento (CE) n° 1055/2005 (DO L 174 de 7.7.2005, p. 1). Los documentos a que se hace referencia en este texto pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

- (5) El programa de estabilidad de Alemania, relativo al periodo 2005-2009, fue presentado el 22 de febrero de 2006. El programa sigue en líneas generales el modelo de estructura para los programas de estabilidad y de convergencia especificado en el nuevo código de conducta ⁽¹⁾.
- (6) Según el escenario macroeconómico subyacente en el programa, el crecimiento del PIB real aumentaría del 0,9 % en 2005 al 1,4 % en 2006, mientras que la demanda interna iría cobrando impulso. Tras una disminución al 1 % en 2007, el crecimiento volvería a aumentar posteriormente, con una tasa media del 1,5 % durante el período 2005-2009. Este perfil de crecimiento está influido por la política establecida por la nueva coalición gubernamental. Partiendo de la información disponible, el escenario de referencia parece verosímil pero puede ser ligeramente favorable en los últimos años del programa. Las previsiones de inflación del programa parecen realistas.
- (7) El principal objetivo de la estrategia presupuestaria a medio plazo indicada en el programa es garantizar la sostenibilidad a largo plazo de la hacienda pública. Para alcanzar dicho objetivo, el programa prevé continuar el saneamiento presupuestario, mejorando al mismo tiempo las condiciones para el crecimiento y el empleo. El programa se propone corregir el déficit excesivo en 2007 a más tardar. En concreto, para 2006 y 2007 se prevén déficits nominales del 3,3 % y el 2,5 % del PIB, respectivamente. A continuación, se prevé una disminución del déficit en medio punto porcentual del PIB cada año, hasta llegar al 1,5 % del PIB en 2009. El ajuste presupuestario se realizaría tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos. El programa considera que la limitación de los gastos sociales constituye el elemento fundamental de la estrategia de saneamiento. Por el lado de los ingresos, un aumento en la proporción que representaría la recaudación tributaria se vería compensado globalmente por una disminución de la parte de las cotizaciones sociales. Se prevé que se mantendrá constante la proporción de la inversión pública en el PIB. En comparación con la anterior actualización, la senda de ajuste se ha mantenido prácticamente invariable; sin embargo, el ratio de déficit sería superior cada año en aproximadamente medio punto porcentual y en 2006 en una proporción aún mayor.
- (8) Según el programa, la corrección del déficit excesivo de aquí a 2007 supone una mejora acumulada del saldo estructural (saldo ajustado en función del ciclo excluyendo las medidas excepcionales y otras medidas de carácter temporal) superior a un punto porcentual del PIB entre 2005 y 2007, concentrada en 2007. Durante el periodo del programa, se prevé que el saldo estructural calculado aplicando la metodología común mejore por término medio en aproximadamente 0,5 % del PIB al año, contemplándose una mejora ligeramente inferior para 2008 y 2009. El programa establece el objetivo a medio plazo para la situación presupuestaria en un equilibrio en términos estructurales, que, no obstante, no se propone alcanzar durante el periodo que abarca. Dado que el objetivo a medio plazo es más exigente que el valor de referencia mínimo (estimado en un déficit de aproximadamente el 1,75 % del PIB), con su logro se debería cumplir el objetivo de proporcionar un margen de seguridad que impida la aparición de déficits excesivos. El objetivo a medio plazo del programa se sitúa dentro del intervalo indicado para los Estados miembros de la zona del euro y del MTC II en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el código de conducta y es algo menos exigente que el correspondiente al ratio de deuda y al crecimiento potencial medio a largo plazo.
- (9) Los riesgos para los resultados presupuestarios se consideran globalmente equilibrados en 2006. Sin embargo, a partir de 2007, los resultados presupuestarios podrían ser peores que los previstos en el programa. La limitación de los gastos sociales, que no se expone en detalle en el programa, pero que se supone constituirá un factor fundamental del ajuste presupuestario, depende de una ejecución rigurosa de los planes. En comparación con los programas anteriores, los gastos sociales han sido los principales factores del rebasamiento de los objetivos presupuestarios. El logro de los objetivos presupuestarios sería incierto si la exención prevista de cotizaciones sociales se realizase plenamente sin lograr al mismo tiempo los correspondientes objetivos de gasto. Por otra parte, si se registra un crecimiento menor, los ingresos podrían ser menores, pudiendo resultar difícil compensar esta reducción de ingresos con nuevas reducciones de gastos a fin de lograr que el ratio de déficit siga la senda prevista. El programa también anuncia reformas del sistema del impuesto sobre sociedades de aquí a 2008 y de los sistemas del seguro de enfermedad y de asistencia de larga duración, que, de no estar plenamente financiados como prevé el programa, tendrían efectos negativos sobre el déficit a corto plazo.
- (10) Teniendo en cuenta esta evaluación de riesgos, la estrategia presupuestaria del programa parece compatible con una corrección del déficit excesivo de aquí a 2007. Sin embargo, hasta el penúltimo año del programa no parece proporcionar un margen de seguridad suficiente para impedir que se rebase el déficit máximo del 3 % del PIB en caso de fluctuaciones macroeconómicas normales. En los años siguientes a la corrección del déficit excesivo, el ritmo de ajuste contemplado en el

⁽¹⁾ Al igual que en años anteriores, la actualización sólo contiene datos redondeados y a veces medias plurianuales para los últimos años del programa. La actualización presenta lagunas en los datos obligatorios y no proporciona todos los datos opcionales estipulados en el nuevo código de conducta (en particular, faltan datos sobre desempleo, los balances sectoriales y un desglose de los ingresos tributarios).

programa hacia el objetivo a medio plazo de éste es conforme globalmente al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que establece que, para los Estados miembros de la zona del euro y del MTC II, la mejora anual del saldo estructural deberá ser como mínimo equivalente al 0,5 % del PIB y que el ajuste debe ser superior en coyunturas económicas favorables y puede ser inferior en períodos desfavorables.

- (11) Se estima que el ratio de deuda ha alcanzado el 67,5 % del PIB en 2005, situándose, pues, por encima del valor de referencia establecido en el Tratado (60 % del PIB). Según el programa, el ratio de deuda aumentaría a aproximadamente el 69 % del PIB en 2006 y disminuiría a continuación, hasta llegar al 67 % al final del período cubierto por el programa. La evolución del ratio de deuda podría ser menos favorable que la prevista en el programa habida cuenta de los riesgos mencionados anteriormente para los objetivos presupuestarios. A la luz de esta evaluación de riesgos, el ratio de deuda podría no disminuir suficientemente hacia el valor de referencia.
- (12) En lo que se refiere a la sostenibilidad de la hacienda pública, Alemania parece afrontar un nivel medio de riesgo derivado de los costes presupuestarios previstos del envejecimiento de la población⁽¹⁾. Las mejoras estructurales realizadas en años anteriores y, en particular, la reforma del sistema de pensiones, han contribuido a contener futuros aumentos de los gastos públicos. Teniendo en cuenta que el nivel de deuda pública bruta rebasa actualmente el valor de referencia del 60 % del PIB establecido en el Tratado y dado el elevado déficit estructural actual, es necesario aplicar enérgicamente un fuerte saneamiento presupuestario durante el período del programa con el fin de reducir los riesgos para la sostenibilidad a largo plazo.
- (13) Las medidas previstas en el área de la hacienda pública son conformes globalmente a las orientaciones generales de política económica incluidas en las Directrices integradas para el período 2005-2008. En particular, Alemania se propone aplicar una serie de reformas encaminadas a mejorar la sostenibilidad de la hacienda pública a medio y largo plazo. Si la limitación de los gastos de los regímenes de seguridad social se aplica según lo previsto, la estructura del gasto público será más favorable a las categorías de gasto que estimulan el crecimiento, de conformidad con la estrategia de Lisboa.
- (14) El Programa Nacional de Reforma de Alemania, presentado el 7 de diciembre de 2005 en el marco de la nueva estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo, establece seis importantes retos: la sociedad del conocimiento; el funcionamiento del mercado y la competitividad; el entorno empresarial; la sostenibilidad de la hacienda pública (con inclusión del crecimiento sostenible y la seguridad social); la innovación en el sector del medio ambiente; y la reorientación del mercado de trabajo. Globalmente, las medidas fiscales previstas en el programa de estabilidad son conformes a las previstas en el Programa nacional de reforma. Las repercusiones presupuestarias de las medidas presentadas en este Programa se reflejan en líneas generales en las previsiones presupuestarias del programa de estabilidad. Además del contenido del Programa nacional de reforma, el programa de estabilidad prevé, en el marco de la reforma del sistema federal, que las sanciones que puedan derivarse del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se distribuyan siguiendo una determinada norma entre los diferentes niveles de la administración. Este principio se incorporaría a la Constitución alemana.

A la luz de la presente evaluación, el Consejo acoge favorablemente la prioridad atribuida por el Gobierno al saneamiento presupuestario según se indica en el programa, pero observa que existen riesgos asociados al logro de los objetivos presupuestarios y la sostenibilidad a largo plazo de la hacienda pública. Asimismo, teniendo en cuenta la decisión del Consejo de 14 de marzo de 2006 de conformidad con el artículo 104, apartado 9, el Consejo insta a Alemania a:

- Realizar según lo previsto un ajuste estructural acumulado de al menos un punto porcentual en 2006 y 2007, lo que situaría el déficit de las administraciones públicas por debajo del 3 % del PIB en 2007 a más tardar, de forma creíble y sostenible.
- Alcanzar rápidamente el objetivo a medio plazo por medio de una reducción del saldo estructural de al menos 0,5 puntos porcentuales al año una vez que se haya corregido el déficit excesivo, en particular, aplicando rigurosamente la limitación de gastos planeada con el fin de poder realizar la reducción prevista de las cotizaciones sociales, y logrando que la reforma prevista del impuesto sobre sociedades no ponga en peligro el saneamiento presupuestario.
- Aplicar los planes tendentes a reformar el sistema federal para mejorar el marco presupuestario y contribuir así a garantizar el logro de los objetivos presupuestarios a todos los niveles de la administración.

⁽¹⁾ Para más detalles sobre la sostenibilidad a largo plazo véase la evaluación técnica del programa realizada por los servicios de la Comisión (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm).

Comparación de las principales previsiones macroeconómicas y presupuestarias

		2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB real (% variación)	PE Feb 2006	1,6	0,9	1,5	1	1,75	1,75
	COM Nov 2005 ⁽⁶⁾	1,6	0,8	1,2	1,6	—	—
	PE Dic 2004	1,8	1,7	1,75	2	—	—
Inflación IPCA (%)	PE Feb 2006	—	—	—	—	—	—
	COM Nov 2005	1,8	2,0	1,6	1,1	—	—
	PE Dic 2004	—	—	—	—	—	—
Brecha de producción (% del PIB potencial)	PE Feb 2006 ⁽¹⁾	- 0,6	- 0,9	- 0,7	- 1,1	- 0,7	- 0,4
	COM Nov 2005 ⁽⁵⁾	- 0,6	- 0,9	- 0,8	- 0,4	—	—
	PE Dic 2004 ⁽¹⁾	- 1,2	- 0,9	- 0,7	- 0,3	- 0,0	—
Saldo de las administra- ciones públicas (% del PIB)	PE Feb 2006	- 3,7	- 3,3	- 3,3	- 2,5	- 2	- 1,5
	COM Nov 2005	- 3,7	- 3,9	- 3,7	- 3,3	—	—
	PE Dic 2004	- 3,75	- 2,9	- 2,5	- 2	- 1,5	—
Saldo primario (% del PIB)	PE Feb 2006	- 0,8	- 0,5	- 0,5	0,5	1,25	1,5
	COM Nov 2005	- 0,8	- 0,9	- 0,9	- 0,4	—	—
	PE Dic 2004	- 0,5	0	0,5	1,5	2	—
Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo (% del PIB)	PE Feb 2006 ⁽¹⁾	- 3,4	- 2,9	- 2,9	- 1,8	- 1,5	- 1,1
	COM Nov 2005	- 3,3	- 3,2	- 3,2	- 3,0	—	—
	PE Dic 2004 ⁽¹⁾	- 3,0	- 2,4	- 1,9	- 1,6	- 1,3	—
Saldo estructural ⁽²⁾ (% del PIB)	PE Feb 2006 ⁽³⁾	- 3,4	- 3,0	- 2,9	- 1,8	- 1,5	- 1,1
	COM Nov 2005 ⁽⁴⁾	- 3,3	- 3,2	- 3,2	- 3,0	—	—
	PE Dic 2004	—	—	—	—	—	—
Deuda pública bruta (% del PIB)	PE Feb 2006	65,5	67,5	69	68,5	68	67
	COM Nov 2005 ⁽⁷⁾	66,4	68,6	70,0	71,4	—	—
	PE Dic 2004 ⁽⁷⁾	65,5	66	66	65,5	65	—

Notas:

⁽¹⁾ Cálculos de los servicios de la Comisión basados en los datos del programa.

⁽²⁾ Saldo presupuestario ajustado en función del ciclo (como en las filas anteriores) excluidas las medidas excepcionales y otras medidas de carácter temporal.

⁽³⁾ Medidas excepcionales y otras medidas de carácter temporal tomadas del programa (0,1% del PIB en 2005).

⁽⁴⁾ Medidas excepcionales y otras medidas de carácter temporal tomadas de las previsiones de otoño de 2005 de los servicios de la Comisión.

⁽⁵⁾ Sobre la base de un potencial de crecimiento estimado del 1,1%, el 1,1%, el 1,1% y el 1,2%, respectivamente, en 2004, 2005, 2006 y 2007.

⁽⁶⁾ Según las primeras estimaciones, el crecimiento en 2005 fue del 0,9%. En las previsiones provisionales efectuadas por los servicios de la Comisión el 21 de febrero de 2006 se contempla un crecimiento del 1,5% en 2006.

⁽⁷⁾ El ratio se ha calculado empleando la serie del PIB con el antiguo método de contabilizar los servicios financieros medidos indirectamente, por lo cual los datos no son comparables directamente.

Fuente:

Programa de estabilidad (PE); previsiones económicas de los servicios de la Comisión (COM) del otoño de 2005, sobre la base del mantenimiento de la política económica antes de la entrada en funciones del nuevo Gobierno en noviembre de 2005; cálculos de los servicios de la Comisión.