

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de 9 de julio de 2013

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de Alemania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Alemania para 2012-2017

(2013/C 217/09)

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° 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 ⁽¹⁾ y, en particular, su artículo 5, apartado 2,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

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 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de iniciar una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centrará en los ámbitos fundamentales en que se requiere actuar para fomentar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.
- (2) El 13 de julio de 2010, sobre la base de las propuestas de la Comisión, el Consejo aprobó una recomendación sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (para el período 2010-2014) y, el 21 de octubre de 2010, una decisión relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros ⁽²⁾, que juntas forman las «orientaciones integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las orientaciones integradas en sus políticas económicas y de empleo.

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ Orientaciones mantenidas para 2013 mediante la Decisión 2013/208/UE del Consejo, de 22 de abril de 2013, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 118 de 30.4.2013, p. 21).

- (3) El 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros tomaron una decisión sobre un Pacto por el Crecimiento y el Empleo, que establece un marco coherente de actuación a nivel nacional, de la UE y de la zona del euro utilizando todas las palancas, instrumentos y políticas posibles. Decidieron sobre las acciones que debían emprenderse a nivel de los Estados miembros, expresando en particular su compromiso total para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aplicar las recomendaciones específicas para cada país.
- (4) El 10 de julio de 2012, el Consejo aprobó una recomendación ⁽³⁾ relativa al Programa Nacional de Reformas de Alemania para 2012 y emitió su dictamen sobre el programa de estabilidad actualizado de Alemania para 2012-2016.
- (5) El 28 de noviembre de 2012, la Comisión adoptó el tercer Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando el inicio del Semestre Europeo de 2013 para la coordinación de las políticas económicas. También el 28 de noviembre de 2012, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n° 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos ⁽⁴⁾, adoptó el segundo Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que no se señalaba a Alemania como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo
- (6) El Parlamento Europeo ha sido debidamente asociado al Semestre Europeo, de conformidad con el Reglamento (CE) n° 1466/97, y, el 7 de febrero de 2013, adoptó sendas resoluciones sobre empleo y aspectos sociales en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013 y sobre la contribución al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013.
- (7) El 14 de marzo de 2013, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera, el saneamiento presupuestario y una actuación dirigida a fomentar el crecimiento. El Consejo Europeo hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado y favorecedor del crecimiento, restaurar la normalidad en la concesión de crédito, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la administración pública.
- (8) El 12 de abril de 2013 Alemania presentó su Programa Nacional de Reformas de 2013 y, el 17 de abril de 2013, su Programa de Estabilidad de 2013 que cubre el período 2012-2017. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos Programas se han evaluado al mismo tiempo.

⁽³⁾ DO C 219 de 24.7.2012, p. 35.

⁽⁴⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25

- (9) Partiendo de la evaluación del Programa de Estabilidad realizada de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1466/97, el Consejo considera que la hacienda pública en Alemania ha sido sólida en líneas generales y que se ha alcanzado el objetivo presupuestario a medio plazo. El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del programa es verosímil. Las previsiones macroeconómicas del Programa de Estabilidad están en consonancia en líneas generales con las previsiones de primavera de 2013 de los servicios de la Comisión en lo que se refiere al ritmo y al modelo de crecimiento económico en 2013 y 2014 así como con las previsiones de los servicios de la Comisión sobre la tasa de crecimiento potencial de Alemania a medio plazo. El objetivo de la estrategia presupuestaria que figura en el Programa de Estabilidad es garantizar la continuidad en el cumplimiento del objetivo presupuestario a medio plazo. El Programa confirma el anterior objetivo presupuestario a medio plazo del - 0,5 % del PIB. Este se atiene a las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Alemania alcanzó en 2012 un superávit presupuestario estructural, y por tanto el objetivo presupuestario a medio plazo. Según el Programa de Estabilidad, el saldo estructural (recalculado)⁽¹⁾ seguirá siendo positivo en 2013 y 2014, lo que se atiene en líneas generales a las previsiones de los servicios de la Comisión, y en consecuencia creando margen para que los estabilizadores automáticos jueguen libremente. Alemania cumplió también el índice de referencia del gasto en 2012. Según la información que figura en el Programa de Estabilidad, la tasa de crecimiento del gasto público, una vez excluidas las medidas discrecionales relativas a los ingresos, superaría el índice de referencia del gasto en 2013, pero lo respetaría en 2014. De acuerdo con el Programa de Estabilidad la deuda bruta esta previsto que descienda al 80,5 % del PIB en 2013 y que posteriormente siga una trayectoria descendente.
- Tras la corrección del déficit excesivo de 2011, Alemania se encuentra en un período de transición respecto al cumplimiento del criterio de deuda y en 2012 avanzó suficientemente hacia el cumplimiento de dicho criterio. Si el Programa de Estabilidad se aplica tal como está previsto, también se avanzará suficientemente hacia el cumplimiento del criterio de la deuda en 2013 y se alcanzará el índice de referencia de la deuda al final del período de transición en 2014. En líneas generales, los objetivos de déficit y deuda parecen realistas.
- (10) Los esfuerzos de Alemania para mejorar la eficiencia del gasto público en el ámbito de la salud y los cuidados de larga duración solo han sido limitados. Los esfuerzos de reforma ya realizados en el sector sanitario así como la reforma de este año de los cuidados de larga duración parecen insuficientes para frenar los nuevos incrementos de gastos en perspectiva. Alemania parece estar en el buen camino respecto al objetivo nacional sobre el gasto en educación e investigación, pero debería prever unos objetivos de seguimiento aún más ambiciosos con la perspectiva de ponerse a la altura de las economías más innovadoras.
- (11) Alemania no está explotando suficientemente fuentes de ingresos favorables al crecimiento. La amplia gama de bienes y servicios a los que ahora se aplica el tipo reducido del IVA (actualmente del 7 %) podría estrecharse, así como revisarse la administración del IVA en un esfuerzo para incrementar la eficiencia, mejorar la recaudación de impuestos y combatir el fraude. Los ingresos por los impuestos recurrentes sobre bienes inmuebles son particularmente bajos en Alemania pues se elevaban al 0,5 % del PIB en 2011 frente al 1,3 % en EU-27. Esto puede dejar margen para incrementar los ingresos del impuesto municipal sobre bienes inmuebles (Grundsteuer), en particular reconsiderando la base impositiva.
- (12) Se ha avanzado en la aplicación de la regla constitucional del equilibrio presupuestario («freno del endeudamiento») desde la Recomendación del año pasado. Sin embargo, parece que la mayoría de los Estados federados todavía necesitan normas específicas de ejecución para garantizar la aplicación efectiva del freno del endeudamiento en el procedimiento presupuestario anual.
- (13) El sector financiero ha sido sometido a un importante ajuste y se ha reforzado el marco reglamentario y de supervisión. Las decisiones sobre ayudas estatales de la Comisión han seguido conduciendo la reestructuración de los bancos de los Estados federados («Landesbanken»). Sin embargo, parece que todavía hay obstáculos de gobernanza para una consolidación impulsada por el mercado en el sector bancario, que afectan a la eficiencia general del sector financiero.
- (14) Alemania ha emprendido tan solo una acción limitada para eliminar la importante penalización que sufren las personas que representan la segunda fuente de ingresos familiares y es preciso seguir aumentando más aún la disponibilidad de las instalaciones de guardería y establecimientos escolares de jornada completa. Alemania ha hecho algunos avances para mejorar el nivel de formación de las personas desfavorecidas, pero todos los Estados federados deben proseguir con sus esfuerzos ambiciosos para crear un sistema escolar que ofrezca iguales oportunidades para todos. La acción política para reducir la elevada cuña fiscal de los trabajadores con salarios más bajos ha sido limitada hasta la fecha. Es preciso impulsar medidas para la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral. Alemania debe hacer más para reducir la elevada fiscalidad y las altas contribuciones a la seguridad social que afectan a los salarios bajos. Habrá que realizar más esfuerzos para mejorar la transición de determinados tipos de contratos, como los miniempleos, a otros más sostenibles, para evitar la segmentación del mercado laboral. Si bien los salarios reales todavía se sitúan por debajo de su nivel del año 2000, lo que ha contribuido a la reducción estructural de la tasa de desempleo del 8 % al 5,5 %, han empezado a crecer dinámicamente sin que la competitividad se haya resentido. Al mismo tiempo se han incrementado las disparidades salariales.

(1) Saldo ajustado en función del ciclo, excluidas las medidas puntuales y otras medidas de carácter temporal, recalculado por los servicios de la Comisión aplicando la metodología común a los datos del Programa.

(15) Alemania trata de minimizar los costes económicos generales de la transformación del sistema energético. Esto ha producido los primeros resultados, pero los costes generales han seguido aumentando y persisten riesgos considerables y potenciales ineficacias. Alemania está haciendo esfuerzos importantes para acelerar la expansión de las redes de energía. La coordinación de su política energética nacional con las políticas de sus países vecinos es insuficiente

(16) La situación en los sectores de servicios no ha cambiado significativamente desde el año 2012 y todavía hay restricciones para introducirse en determinadas profesiones y ejercerlas. Alemania debería hacer más para abrir su sector de servicios eliminando restricciones y barreras injustificadas para entrar en él, reduciendo así sus niveles de precios lo que haría que los servicios fueran más accesibles a los grupos con ingresos más reducidos. En muchos sectores manuales, incluido el de la construcción, todavía se exige disponer de un diploma de maestría (*Meisterbrief*) o cualificación equivalente para gestionar una empresa. El sector de la construcción también tiene que hacer frente a restricciones en lo que se refiere a los procedimientos de comunicación comercial y de autorización. Muchos servicios profesionales también están sujetos a requisitos de denominación jurídica y participación accionarial. Alemania debería evaluar si no se podrían alcanzar los mismos objetivos de interés público con una regulación más liviana. La variedad de regímenes reguladores en los Estados federados da a entender también que hay margen para proseguir los esfuerzos para identificar los planteamientos reguladores menos gravosos y extenderlos por todo el país, recortando así los trámites burocráticos para las empresas. El nivel de competencia efectiva en el sector ferroviario sigue siendo bajo. Por lo que respecta a la contratación pública, el valor de los contratos publicados por la administración alemana con arreglo a la legislación sobre contratación de la Unión es significativamente bajo. Todavía no se ha concluido el proceso legislativo para la revisión de la Ley contra las restricciones a la competencia. En el sector minorista las normas sobre planificación restringen considerablemente nuevas entradas en el mercado.

(17) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica alemana, ha evaluado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad y ha tenido en cuenta no solo su pertinencia para la sostenibilidad de la política presupuestaria y la política socioeconómica de Alemania, sino también su cumplimiento de las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica global de la Unión Europea incluyendo aportaciones de la Unión Europea en las futuras decisiones nacionales. Sus recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación.

(18) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el programa de estabilidad de Alemania, y su dictamen ⁽¹⁾ se refleja particularmente en la recomendación 1 que figura a continuación.

(19) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha realizado también un análisis de la política económica de la zona del euro en su conjunto. Sobre esta base, el Consejo ha emitido recomendaciones específicas destinadas a los Estados miembros cuya moneda es el euro ⁽²⁾. Alemania, como país cuya moneda es el euro, debe garantizar también el cumplimiento pleno y puntual de esas recomendaciones.

RECOMIENDA que Alemania tome medidas en el período 2013-2014 a fin de:

1. Mantener una situación presupuestaria saneada, tal como se ha previsto, que garantice que se cumple el objetivo a medio plazo durante el período de vigencia del programa. Proseguir una política fiscal que propicie el crecimiento a través de esfuerzos adicionales para mejorar la relación coste-eficacia del gasto público en el ámbito de la salud y a largo plazo mediante una mejor integración de la asistencia sanitaria y una mayor atención a la prevención y rehabilitación y la autonomía de vida. Mejorar la eficiencia del sistema fiscal, en particular ampliando la base del IVA y reconsiderando la base del impuesto municipal sobre bienes inmuebles; utilizar el margen de que se dispone para incrementar el gasto en educación e investigación a todos los niveles de la administración. Completar la aplicación del freno del endeudamiento de forma coherente en todos los Estados federados, garantizando que los procedimientos de control y los mecanismos de corrección son oportunos y adecuados.
2. Apoyar las condiciones que permitan el crecimiento salarial con el fin de fomentar la demanda interna. Reducir, para ello, la elevada fiscalidad y las altas contribuciones a la seguridad social, especialmente las de los trabajadores con salarios más bajos y mejorar el nivel de formación de las personas desfavorecidas. Mantener las medidas de activación e incorporación apropiadas, especialmente para los desempleados de larga duración. Facilitar la transición del empleo atípico, como los miniempleos, hacia formas de empleo más sostenibles. Mejorar los incentivos al trabajo y la empleabilidad de los trabajadores, en particular para las personas que representan la segunda fuente de ingresos familiares y trabajadores poco cualificados, con la finalidad también de mejorar sus ingresos. Para ello, poner fin a la penalización fiscal que sufren las personas que representan la segunda fuente de ingresos familiares e incrementar aún más la disponibilidad de instalaciones de guardería y centros escolares de jornada completa.
3. Mejorar la coordinación de la política energética con los países vecinos y mantener los costes económicos generales que conlleva la transformación del sistema energético lo más bajos posible, revisando más aún, en particular, la relación coste-eficacia de los instrumentos de política energética pensados para alcanzar los objetivos sobre las energías renovables, y proseguir los esfuerzos para acelerar la expansión de las redes nacionales y transfronterizas de electricidad y gas.

⁽¹⁾ De conformidad con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

⁽²⁾ Véase la página 97 del presente Diario Oficial.

4. Seguir estimulando la competencia en los sectores de servicios, incluidas las profesiones manuales, en particular en el sector de la construcción, y los servicios profesionales para fomentar las fuentes internas de crecimiento. Actuar urgentemente para incrementar de forma importante el valor de los contratos públicos abiertos a la licitación. Aprobar y ejecutar la reforma legislativa anunciada para mejorar la aplicación de la legislación sobre competencia respecto a las restricciones a la competencia. Eliminar las restricciones sobre planificación que restringen indebidamente nuevas entradas en el sector minorista. Tomar más medidas para eliminar la persistencia de las barreras a la competencia en los mercados ferroviarios. Proseguir los esfuerzos para la consolidación del sector bancario, incluida la mejora del marco de gobernanza.

Hecho en Bruselas, el 9 de julio de 2013.

Por el Consejo
El Presidente
R. ŠADŽIUS
