COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 2.6.2014
COM(2014) 406 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Alemania

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Alemania de 2014

{SWD(2014) 406 final}

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Alemania

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Alemania de 2014

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) nº 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,

Visto el Reglamento (UE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos[2], y, en particular, su artículo 6, apartado 1,

Vista la Recomendación de la Comisión Europea[3],

Vistas las Resoluciones del Parlamento Europeo[4],

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) (1) El 26 de marzo de 2010, el Consejo Europeo aprobó la propuesta de la Comisión de poner en marcha una nueva estrategia para el crecimiento y el empleo, Europa 2020, basada en una mayor coordinación de las políticas económicas, que se centra en los ámbitos fundamentales en los que es necesario actuar para reforzar el potencial de crecimiento sostenible y competitividad de Europa.

(2) (2) El 13 de julio de 2010, basándose en las propuestas de la Comisión, el Consejo adoptó una Recomendación sobre las 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

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2014) 406 final.
[4] P7_TA(2014)0128 y P7_TA(2014)0129.

empleo de los Estados miembros, que juntas forman las «directrices integradas». Se ha invitado a los Estados miembros a tener en cuenta las directrices integradas en sus políticas económicas y de empleo.

(3) (3) El 29 de junio de 2012, los jefes de Estado o de Gobierno acordaron un Pacto para 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 todos los resortes, instrumentos y políticas posibles. Decidieron las acciones que debían emprenderse en los Estados miembros, expresando en particular su total compromiso para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y aplicar las recomendaciones específicas para cada país.

(4) (4) El 9 de julio de 2013, el Consejo aprobó una Recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 y emitió su dictamen sobre el Programa de Estabilidad actualizado para 2012-2017. En virtud del Reglamento (UE) nº 473/2013, el 15 de noviembre de 2013[5] la Comisión presentó su dictamen sobre el proyecto de presupuesto de Alemania para 2014[6].

(5) (5) El 13 de noviembre de 2013, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento[7], marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2014 para la coordinación de las políticas económicas. En esa misma fecha, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) nº 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta[8], en el que se señalaba a Alemania como uno de los Estados miembros que serían objeto de un examen exhaustivo.

(6) (6) El 20 de diciembre de 2013, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para garantizar la estabilidad financiera y el saneamiento presupuestario junto con medidas dirigidas a fomentar el crecimiento. Hizo hincapié en la necesidad de proseguir un saneamiento presupuestario diferenciado que propicie el crecimiento, restablecer la normalidad en la concesión de crédito a la economía, promover el crecimiento y la competitividad, combatir el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis, y modernizar la Administración pública.

(7) (7) El 5 de marzo de 2014, la Comisión publicó los resultados de su examen exhaustivo de Alemania[9], de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1176/2011. El análisis de la Comisión concluye que Alemania está experimentando desequilibrios macroeconómicos que requieren un seguimiento y la adopción de medidas. En particular, la balanza por cuenta corriente ha registrado un superávit muy elevado, reflejo de los efectos positivos de una fuerte competitividad, con una gran cantidad de ahorro invertido en el extranjero. También es un indicio de que el crecimiento económico ha seguido siendo moderado y que quizás los recursos económicos no se han asignado eficientemente. Aunque el superávit por cuenta corriente no plantea riesgos similares al gran déficit, la magnitud y la persistencia de dicho superávit merece una atención especial. La necesidad de adoptar medidas para reducir el riesgo de efectos adversos en el funcionamiento de la economía nacional y en la zona del euro es especialmente importante teniendo en cuenta el tamaño de la economía alemana.

---

5 DO L 140 de 27.5.2013, p. 11.
6 C(2013) 8001 final.
7 COM(2013) 800 final.
8 COM(2013) 790 final.
9 SWD(2014) 78 final.

(8) (8) El 14 de abril de 2014, Alemania presentó su Programa Nacional de Reformas de 2014 y, el 8 de abril de 2014, su Programa de Estabilidad de 2014. Con objeto de tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(9) (9) El objetivo de la estrategia presupuestaria presentada en el Programa de Estabilidad de 2014 es garantizar la prosecución del objetivo a medio plazo. El Programa de Estabilidad confirma el objetivo a medio plazo del -0,5 % del PIB, lo que se ajusta a los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Según el Programa de Estabilidad, el saldo estructural (recalculado) seguirá siendo positivo en 2014 y posteriormente, y se prevé que la deuda bruta descienda al 76 % del PIB en 2014 y que se mantenga en una senda descendente a partir de entonces. Por tanto, la estrategia presupuestaria presentada en el Programa se ajusta a las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El escenario macroeconómico en que se basan las previsiones presupuestarias contenidas en el Programa, que no ha sido aprobado oficialmente por un organismo independiente, es verosímil, ya que es conforme en líneas generales con las previsiones de la Comisión de la primavera de 2014. Partiendo de la evaluación del Programa de Estabilidad así como de las previsiones de la Comisión, de conformidad con el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, el Consejo considera que la hacienda pública alemana sigue estando saneada, ya que el objetivo a medio plazo está previsto que siga manteniéndose y la norma relativa a la deuda está siendo respetada.

(10) (10) Alemania ha progresado de forma limitada en la mejora de la relación coste-eficacia del gasto público en asistencia sanitaria y cuidados de larga duración, si bien ha anunciado nuevas iniciativas. Aunque su objetivo es mejorar la relación coste-eficacia de la asistencia sanitaria, estos planes podrían no ser suficientes para contener los futuros incrementos de costes previstos. La recientemente aprobada reforma de las pensiones pretende mejorar las condiciones de la jubilación anticipada (*Rente mit 63*) y los niveles de pensión para determinados grupos, incluyendo un complemento de pensión para las personas que criaron niños nacidos antes de 1992 (*Mütterrente*). La reforma es un nuevo factor que dificulta la viabilidad del sistema público de pensiones y se prevé que sea financiada incrementando el porcentaje de contribución a la pensión, con implicaciones negativas para la renta disponible de los trabajadores en activo. La reforma también podría tener un impacto negativo en la aceptación de pensiones complementarias del segundo y tercer pilares. Alemania ha avanzado poco en el incremento del gasto en educación, aunque sí algo más en lo relativo a un mayor gasto en investigación. Parece necesario redoblar los esfuerzos a todos los niveles de gobierno para cumplir el objetivo del total del gasto público y privado en educación e investigación del 10 % del PIB de aquí a 2015, e incluso deberían plantearse objetivos de seguimiento más ambiciosos con el fin de acercarse a las economías más innovadoras. La inversión en infraestructuras en Alemania ha aumentado en los últimos años y existen planes para reforzarla, pero parecen necesarios esfuerzos adicionales.

(11) (11) Alemania ha realizado avances limitados en la mejora de la eficiencia del sistema fiscal y en orientarlo a favorecer el crecimiento y reducir la elevada presión fiscal sobre el trabajo. No se prevén medidas importantes para un desplazamiento hacia fuentes de ingresos más favorables al crecimiento. La aplicación del tipo reducido del IVA (actualmente el 7 %) podría restringirse y la base de dicho impuesto, ampliarse. Los ingresos más bien bajos procedentes de los impuestos permanentes sobre bienes inmuebles sugieren que existe margen para incrementos y

que la distribución de la carga fiscal podría ser más justa si la base imponible del impuesto municipal sobre bienes inmuebles (*Grundsteuer*) se reevaluase. Las condiciones para invertir en Alemania podrían mejorarse reformando el impuesto municipal sobre actividades económicas (*Gewebesteuer*), reduciendo las cargas administrativas relacionadas con la recaudación de impuestos y corrigiendo el sesgo actualmente existente en la fiscalidad de las empresas en favor de la financiación a través de endeudamiento.

(12) (12) El marco presupuestario se ha visto completado por una regla de equilibrio presupuestario nacional y el establecimiento de un consejo consultivo independiente. Sin embargo, todavía parecen necesarias normas específicas para la aplicación de dicha regla («freno al endeudamiento») en varios Estados federados a fin de garantizar su aplicación efectiva en el ciclo presupuestario anual. La revisión de las relaciones fiscales entre la Federación, los Estados federados y los municipios debería servir para reforzar la responsabilidad fiscal y la obligación de rendir cuentas.

(13) (13) Los salarios han aumentado en los últimos años tras un prolongado período de moderación salarial, pero en 2013 el crecimiento de los salarios reales fue más moderado que en 2012. Alemania tiene intención de introducir un salario mínimo general de 8,50 EUR por hora en 2015, con pleno efecto a partir de 2017. La introducción de este salario mínimo, cuyo objeto es garantizar una renta mínima adecuada a los trabajadores, requiere un estricto control de sus repercusiones, sobre todo en el empleo. Los esfuerzos para reducir la elevada distorsión fiscal han sido limitados, en particular para los trabajadores con salarios más bajos. La reforma de las pensiones ya adoptada y los planes de reforma en curso en el ámbito de los cuidados de larga duración, que implican un incremento de los tipos de cotización a la seguridad social, podrían aumentar de nuevo la distorsión fiscal. Alemania ha realizado progresos en el aumento del nivel de formación de las personas desfavorecidas, pero la relación entre los resultados educativos y el origen socioeconómico siguen siendo sólidos y persisten durante la vida laboral. A pesar de ciertos avances relativos a medidas de activación e incorporación apropiadas, el desempleo de larga duración sigue siendo un problema que indica la necesidad de medidas de integración adicionales. Se han logrado escasos avances en la adopción de medidas para facilitar la transición desde los «miniempleos» a formas de empleo que conlleven unas plenas cotizaciones obligatorias a la seguridad social o para reducir los desincentivos fiscales al trabajo para la segunda persona que contribuye a los ingresos familiares. Alemania ha avanzado en la mejora de la disponibilidad de guarderías y de educación preescolar a tiempo completo, pero los progresos en la ampliación de los establecimientos escolares de jornada completa han sido limitados. Al mismo tiempo, tanto las guarderías como las escuelas de jornada completa todavía están sujetas a problemas de calidad y a disparidades regionales.

(14) (14) La propuesta del Gobierno para revisar la Ley de Energías Renovables pretende frenar el aumento del coste de la energía, distribuir los costes más homogéneamente entre los consumidores, controlar la expansión de las energías renovables y promover la integración del mercado. La aplicación de la reforma debe ser objeto de un seguimiento cuidadoso con respecto a su impacto en la relación coste-eficacia del régimen de ayuda. Son necesarios esfuerzos adicionales por lo que se refiere a la expansión de la red y la coordinación con los países vecinos.

(15) (15) La acción política para seguir estimulando la competencia en los sectores de servicios ha sido limitada, a pesar de reformas aisladas en determinadas profesiones

y regiones, por ejemplo en lo que respecta a las autorizaciones y las comunicaciones comerciales en el sector de la construcción. Mientras que el crecimiento de la productividad puede ser estructuralmente inferior en el sector de servicios que en la industria, resulta particularmente bajo en algunos sectores de servicios, como los servicios profesionales. Todavía existen barreras a la entrada en el mercado y la prestación de servicios profesionales, como las restricciones sobre la forma jurídica y los accionistas, y los requisitos sobre cualificaciones profesionales. La diversidad de las normativas para los servicios profesionales en los distintos Estados federados sugiere que existe margen para identificar los planteamientos reglamentarios menos gravosos y ampliarlos a todo el país. El valor de los contratos publicados por las autoridades alemanas de conformidad con la legislación de contratación pública de la UE sigue siendo el más bajo de toda la UE. Una amplia transición a un mercado transparente de contratación pública electrónica podría aumentar la competencia. En el sector minorista, la normativa en materia de planificación en determinados Estados federados sigue obstaculizando significativamente la entrada de nuevos participantes en el mercado. Los progresos en la mejora de la competencia en los mercados ferroviarios han sido limitados.

(16) (16) Alemania ha avanzado poco en la adopción de medidas para consolidar el sector bancario, en particular mejorando el marco de gobernanza. Las decisiones sobre ayudas estatales de la Comisión han impulsado en gran medida la reestructuración de los *Landesbanken* en los últimos años y el sector sigue estando fragmentado. Se precisan nuevos esfuerzos para abordar los obstáculos estructurales y de gobernanza que impiden una consolidación impulsada por el mercado, lo que también aumentaría la eficiencia del sector financiero. La revisión del marco jurídico del segundo pilar bancario podría seguir apoyando la consolidación en el sector bancario público.

(17) (17) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Alemania, ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas, 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 conformidad con las normas y orientaciones de la UE, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión Europea incluyendo aportaciones al nivel de la UE en las futuras decisiones nacionales. Las recomendaciones en el marco del Semestre Europeo se reflejan en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación.

(18) (18) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de Alemania, y su dictamen[10] se refleja, en particular, en la recomendación 1 que figura a continuación.

(19) (19) A la luz de los resultados del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas y el Programa de Estabilidad. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) nº 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 4 que figuran a continuación.

(20) (20) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión también ha efectuado un análisis de la política económica de la zona del euro, sobre cuya base el Consejo ha emitido recomendaciones específicas para los Estados miembros cuya moneda es el

[10] De conformidad con el artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo.

euro. Como Estado cuya moneda es el euro, Alemania debe asimismo asegurar la plena aplicación de estas recomendaciones en los plazos previstos.

RECOMIENDA que Alemania tome medidas en el período 2014-2015 a fin de:

1. Aplicar una política fiscal compatible con el crecimiento y mantener una situación presupuestaria saneada, asegurando que el objetivo presupuestario a medio plazo sigue siendo perseguido durante todo el período cubierto por el Programa de Estabilidad y que el ratio de deuda pública se mantenga en una senda descendente sostenida. En particular, utilizar el margen de que se dispone para un gasto público en infraestructuras, educación e investigación mayor y más eficiente. Mejorar la eficiencia del sistema tributario, en particular ampliando la base imponible, especialmente en lo que atañe al consumo, reevaluando la base imponible del impuesto municipal sobre bienes inmuebles, mejorando la administración tributaria y revisando el impuesto municipal aplicable al comercio, con vistas también a fomentar la inversión privada. Hacer esfuerzos adicionales para aumentar la relación coste-eficacia del gasto público en asistencia sanitaria y cuidados de larga duración. Garantizar la sostenibilidad del sistema de pensiones públicas mediante: i) cambios en la financiación de los nuevos beneficios no relacionados con seguros o extraordinarios («*Mütterrente*»), pasando a financiarlos con impuestos, también con el fin de evitar nuevos incrementos de las contribuciones a la seguridad social; ii) el incremento de los incentivos para posponer la jubilación; iii) el incremento de la cobertura en los sistemas de pensiones del segundo y tercer pilares. Completar la aplicación coherente del «freno del endeudamiento» en todos los Estados federados, garantizando unos procedimientos de control y mecanismos de corrección oportunos y adecuados. Mejorar el diseño de las relaciones fiscales entre la Federación, los Estados federados y los municipios, también con objeto de garantizar una adecuada inversión pública en todos los niveles de gobierno.

1. Mejorar las condiciones que impulsen la demanda interna, entre otras cosas reduciendo los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social, especialmente para los trabajadores con salarios bajos. Al aplicar el salario mínimo general, controlar su impacto negativo sobre el empleo. Mejorar la empleabilidad de los trabajadores reforzando el nivel de formación de las personas desfavorecidas y aplicando medidas más ambiciosas de activación e integración en el mercado laboral, especialmente para los desempleados de larga duración. Adoptar medidas para reducir los desincentivos fiscales al trabajo, en particular para las personas que representan la segunda fuente de ingresos familiares, y facilitar la transición desde los «miniempleos» a formas de empleo sujetas a las cotizaciones obligatorias a la seguridad social. Abordar las carencias regionales en materia de infraestructuras de guarderías y escuelas de jornada completa, pero mejorando al mismo tiempo su calidad educativa general.

2. Reducir al mínimo los costes generales de transformación del sistema energético. En particular, seguir el impacto de la reforma de la Ley de Energías Renovables sobre la relación coste-eficacia del sistema de apoyo a las energías renovables. Intensificar los esfuerzos para acelerar la expansión nacional y transfronteriza de las redes de electricidad y gas. Impulsar una estrecha coordinación de la política energética con los países vecinos.

3. Tomar medidas más ambiciosas para seguir estimulando la competencia en el sector de los servicios, incluidos determinados servicios profesionales y de negocios, también mediante la revisión de los enfoques reglamentarios actuales y la

convergencia hacia las mejores prácticas en todos los Estados federados. Identificar las razones que explican el escaso valor de los contratos públicos abiertos a contratación pública con arreglo a la legislación de la UE. Redoblar los esfuerzos para suprimir las actuales normativas de planificación que restringen la incorporación de nuevas empresas al sector minorista. Tomar medidas para eliminar las restantes barreras a la competencia en los mercados ferroviarios. Proseguir los esfuerzos en materia de consolidación del sector de los *Landesbanken*, incluida la mejora del marco de gobernanza.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente