COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 13.5.2015
COM(2015) 256 final

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Alemania

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de Alemania

Recomendación de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2015 de Alemania

y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2015 de Alemania

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) 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) 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

[1] DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.
[2] DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.
[3] COM(2015) 256.
[4] P8_TA(2015)0067, P8_TA(2015)0068, P8_TA(2015)0069.

21 de octubre de 2010, una Decisión relativa a las orientaciones para las políticas de 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 nacionales.

(3) El 8 de julio de 2014, el Consejo adoptó una Recomendación relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de Alemania y emitió su dictamen sobre el Programa de Estabilidad actualizado de 2014 de Alemania. El 28 de noviembre de 2014, en consonancia con el Reglamento (UE) nº 473/2013[5], la Comisión presentó su dictamen sobre el proyecto de plan presupuestario de 2015 de Alemania[6].

(4) El 28 de noviembre de 2014, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento[7], marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2015 para la coordinación de las políticas económicas. Ese mismo día, 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.

(5) El 18 de diciembre de 2014, el Consejo Europeo aprobó las prioridades para fomentar la inversión, acelerar las reformas estructurales y proseguir un saneamiento presupuestario responsable que propicie el crecimiento.

(6) El 26 de febrero de 2015, la Comisión publicó su informe específico de 2015 sobre Alemania[9]. En él se evaluaron los avances realizados por Alemania de cara a poner en práctica las recomendaciones específicas por país adoptadas el 8 de julio de 2014. El informe específico también incluye los resultados de un examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) nº 1176/2011. En su análisis, la Comisión concluye que Alemania está experimentando desequilibrios macroeconómicos que requieren medidas decisivas y un seguimiento. Los riesgos han aumentado, dado que las inversiones públicas y privadas siguen siendo insuficientes, lo que supone un freno para el crecimiento y contribuye al elevado superávit por cuenta corriente, que sigue necesitando atención especial. En particular, resulta muy necesario adoptar medidas para reducir el riesgo de efectos adversos sobre la economía alemana y, dado su tamaño, sobre la Unión Económica y Monetaria en general.

(7) El 28 de abril de 2015, Alemania presentó su Programa Nacional de Reformas de 2015, y el 16 de abril de 2015, su Programa de Estabilidad de 2015. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.

(8) Alemania se encuentra actualmente en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y está sujeta a la norma en materia de deuda. En su Programa de Estabilidad de 2015, el Gobierno se propone mantener un superávit presupuestario. El objetivo a medio plazo, que consiste en un déficit estructural del 0,5 % del PIB, sigue cumpliéndose a lo largo de todo el período del programa. Se prevé que la ratio de deuda pública sobre el PIB disminuya paulatinamente hasta el 61,5 % en 2019. El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias, que no ha sido aprobado por un organismo independiente,

5 DO L 140 de 27.5.2013, p. 11.
6 C(2014) 8801 final.
7 COM(2014) 902.
8 C(2014) 904 final.
9 SWD(2015) 25 final.

contempla unas hipótesis de crecimiento prudentes. Sobre la base de las previsiones de la Comisión correspondientes a la primavera de 2015, se prevé que el saldo estructural se mantenga por encima del objetivo a medio plazo. Se prevé que la deuda bruta siga una firme tendencia a la baja más allá de lo que requiere la norma en materia de deuda, lo que deja un margen de maniobra presupuestario para impulsar la inversión. Sobre la base de su evaluación del Programa de Estabilidad, y teniendo en cuenta las previsiones de la Comisión correspondientes a la primavera de 2015, el Consejo considera que es de esperar que Alemania cumpla las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(9) El Gobierno Federal ha aumentado su gasto en educación e investigación, pero el porcentaje de gasto público en educación respecto al PIB sigue estando por debajo de la media de la UE, y el gasto total en educación e investigación podría ser inferior al objetivo nacional del 10 % del PIB en 2015. Alemania tiene intención de aumentar la inversión pública hasta 2018, con unos importes adicionales de 10 000 millones EUR para infraestructuras y de 5 000 millones EUR para prestar apoyo a las inversiones de municipios con escasos recursos financieros. Sin embargo, estas positivas medidas parecen insuficientes para hacer frente al retraso acumulado en materia de inversión. Alemania podría aprovechar su margen de maniobra presupuestario para invertir en el potencial de crecimiento futuro de la economía y corregir el retraso en materia de inversión pública, que es especialmente evidente en las infraestructuras y a nivel municipal. Alemania no ha hecho progresos para mejorar la eficacia del sistema tributario. En general, las posibilidades de sustituir los impuestos por fuentes de ingresos más favorables al crecimiento parecen infrautilizadas. Los ingresos por los impuestos recurrentes sobre la propiedad inmobiliaria siguen siendo relativamente reducidos (un 0,5 % del PIB en 2012, frente al 1,5 % en la Europa de los Veintiocho) y la valoración de los bienes inmuebles es obsoleta, ya que se remonta a los valores de mercado de 1963-1964 en los Estados federados de Alemania Occidental y a 1935 en los Estados federados orientales. Aunque el acuerdo de coalición contemplaba una reforma del impuesto municipal sobre bienes inmuebles (*Grundsteuer*), que se anunció en los Programas Nacionales de Reformas de 2014 y 2015, hasta la fecha no se han tomado medidas concretas. En lugar de centrarse más en impuestos recurrentes sobre la propiedad inmobiliaria que causen menos distorsiones, ha continuado la tendencia a incrementar los impuestos de transmisión de bienes inmuebles. No se ha revisado el impuesto comercial local (*Gewerbesteuer*). La inclusión de elementos no lucrativos en la base imponible genera ineficiencias. La carga administrativa que supone la fiscalidad para las empresas y los costes de recaudación de impuestos siguen siendo relativamente elevados en Alemania, mientras que la utilización de la presentación electrónica de impuestos sobre la renta de las personas físicas y de sociedades es menor que la media de la UE. La revisión en curso de las relaciones fiscales entre la Federación, los Estados federados y los municipios ofrece la oportunidad de reforzar el marco de una política fiscal sostenible, que garantice, en particular, una adecuada inversión pública en todos los niveles de la Administración. La revisión ofrece también una oportunidad para mejorar la asignación de competencias en materia de ingresos y gastos, así como la eficacia del sistema de compensación financiera horizontal y de la Administración tributaria.

(10) No se han especificado medidas destinadas a aumentar los incentivos para retrasar la edad de jubilación, que parecen imprescindibles habida cuenta de que se prevé una acusada disminución de la población en edad de trabajar y que posiblemente faltarán trabajadores cualificados a medio plazo. La cuña fiscal sobre los trabajadores que

ganan entre el 50 % y el 67 % del salario medio ha permanecido en gran parte inalterada desde 2001 y sigue siendo una de las más elevadas de la UE. Las recientes reformas de los sistemas de seguridad social pueden implicar un nuevo aumento de los porcentajes de cotización e incrementar aún más la cuña fiscal, lo que podría tener consecuencias negativas para la participación en el mercado laboral y sobre la renta disponible. El impacto del drenaje fiscal está actualmente atenuado por la baja inflación. No obstante, el dinamismo de las subidas salariales y un cierto incremento de las tasas de inflación en los próximos años podrían dar lugar a que el drenaje fiscal conlleve un incremento considerable de los impuestos no discrecionales, lo que a su vez podría también afectar a la renta disponible. Solo se han logrado pequeños avances en la mejora del nivel de formación de las personas desfavorecidas. Los jóvenes de origen inmigrante tienen el doble de probabilidades de abandonar los estudios prematuramente. La falta de incentivos fiscales puede ser un factor importante para desalentar a las personas que representan la segunda fuente de ingresos familiares a la hora de aceptar un empleo o trabajar más horas, lo que contribuye a que el porcentaje de mujeres que trabajan a jornada completa sea bajo y a que el número de horas que trabajan por término medio sea de los menores de la UE. El hecho de que los «miniempleos» estén exentos del impuesto sobre la renta de las personas físicas y en muchos casos de todas las contribuciones sociales a cargo del trabajador también disuade a los asalariados a la hora de aceptar puestos de trabajo con ingresos que superen los 450 EUR mensuales que ganan con los «miniempleos».

(11) Se han adoptado pocas medidas políticas para estimular la competencia en los sectores de servicios, especialmente en el ámbito de los servicios profesionales. En Alemania, las tasas de crecimiento de la productividad laboral en el sector de los servicios profesionales han sido negativas o cercanas a cero durante más de una década. Alemania también es uno de los Estados miembros de la UE cuya reglamentación es menos favorable a la competencia en el sector de los servicios profesionales. Las restricciones incluyen requisitos en materia de cualificaciones profesionales, forma jurídica y participación accionarial. En relación con este último aspecto, se están introduciendo pequeñas modificaciones en algunos Estados federados, pero no se está realizando una amplia revisión de estas restricciones. Alemania participa en el ejercicio de evaluación mutua previsto en la Directiva que modifica la Directiva relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales, pero no ha adoptado todavía ninguna medida a raíz de dicha revisión. La situación de la competencia en los mercados ferroviarios alemanes no ha mejorado significativamente desde el año pasado. En particular, en el segmento del transporte ferroviario de viajeros a larga distancia, el difícil entorno competitivo desincentiva a los nuevos competidores potenciales. Los cánones de acceso a las vías de transporte de viajeros a larga distancia son de los más altos de la UE. La cuota de mercado de las empresas nuevas en el mercado del transporte ferroviario de viajeros a larga distancia sigue siendo inferior al 1 %, y está disminuyendo.

(12) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Alemania y lo ha publicado en el informe específico de 2015. Asimismo ha evaluado el Programa de Estabilidad y el Programa Nacional de Reformas, y las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones dirigidas a Alemania en años anteriores. 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 3 que figuran a continuación.

(13) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de Alemania y su dictamen[10] es que Alemania cumple el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

(14) A la luz 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 3 que figuran a continuación.

(15) En el contexto del Semestre Europeo, la Comisión también ha efectuado un análisis de la política económica de la zona del euro en su conjunto, sobre cuya base el Consejo ha emitido recomendaciones específicas dirigidas a los Estados miembros cuya moneda es el euro. Alemania debe asimismo asegurar la plena aplicación de estas recomendaciones dentro de los plazos previstos.

RECOMIENDA que Alemania tome medidas en 2015 y 2016 a fin de:

1. Seguir incrementando la inversión pública en infraestructuras, educación e investigación, en particular utilizando el margen de maniobra presupuestario disponible. A fin de fomentar la inversión privada, adoptar medidas para mejorar la eficacia del sistema fiscal, en particular revisando el impuesto sobre actividades económicas y el impuesto de sociedades, así como modernizando la Administración tributaria. Aprovechar la revisión en curso para mejorar el diseño de las relaciones fiscales entre la Federación, los Estados federados y los municipios, en particular para garantizar que la inversión pública sea la adecuada en todos los niveles de la Administración.

2. Aumentar los incentivos para retrasar la edad de jubilación. Tomar medidas para reducir los elevados impuestos sobre el trabajo y las contribuciones a la seguridad social, especialmente para los trabajadores con salarios bajos, así como abordar el impacto del drenaje fiscal. Revisar el tratamiento fiscal de los «miniempleos» para facilitar la transición a otras formas de empleo.

3. Adoptar medidas más ambiciosas para estimular la competencia en el sector de los servicios, en particular en el de los servicios profesionales, eliminando restricciones injustificadas como los requisitos en materia de forma jurídica y participación accionarial, así como las tarifas fijas. A tal fin, finalizar la actual revisión interna de estos obstáculos y tomar medidas de seguimiento. Eliminar los obstáculos a la competencia que persisten en los mercados ferroviarios, en particular en el transporte ferroviario de viajeros a larga distancia.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente

[10] Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo.