

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 11 de julio de 2017****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2017 de Alemania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2017 de Alemania**

(2017/C 261/05)

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.º 1466/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo al refuerzo 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) 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 ⁽²⁾, y en particular su artículo 6, apartado 1,

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 16 de noviembre de 2016, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2017 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de los días 9 y 10 de marzo de 2017. El 16 de noviembre de 2016, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Alemania como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, que fue refrendada por el Consejo Europeo los días 9 y 10 de marzo de 2017. El 21 de marzo de 2017, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro») ⁽³⁾.
- (2) Al tratarse de un Estado miembro cuya moneda es el euro y habida cuenta de las estrechas interrelaciones entre las economías de la unión económica y monetaria, Alemania debe velar por la aplicación plena y oportuna de la Recomendación para la zona del euro, como se recoge en las recomendaciones 1 y 2 más abajo.
- (3) El informe específico de 2017 sobre Alemania fue publicado el 22 de febrero de 2017. En él se evalúan los avances realizados por Alemania de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 12 de julio de 2016, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas por país de años anteriores, así como los avances de Alemania hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Se incluye asimismo un examen exhaustivo en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados también se publicaron el 22 de febrero de 2017. El análisis de la Comisión la lleva a concluir que Alemania está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, la persistencia de un elevado

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ DO C 92 de 24.3.2017, p. 1.

superávit por cuenta corriente tiene una relevancia transfronteriza y refleja, además de una fuerte integración y los buenos resultados de su industria altamente competitiva en la división internacional del trabajo, un ahorro excesivo y una inversión moderada tanto en el sector privado como en el público. El superávit por cuenta corriente siguió aumentando en 2015, se mantuvo en gran medida inalterado en 2016 y se espera que se mantenga a un nivel elevado en el futuro. Abordar el superávit puede tener implicaciones para las perspectivas de reequilibrio del resto de la zona del euro y la Unión, ya que una demanda interna más dinámica en Alemania puede aliviar las necesidades de desapalancamiento en Estados miembros muy endeudados. A pesar de unos bajos tipos de interés que crean condiciones favorables de financiación, la inversión empresarial en porcentaje del PIB sigue estando a un nivel moderado. Al mismo tiempo que ha continuado la recuperación del consumo privado, los ahorros de los hogares han llegado a un nivel récord con respecto a la media de la Unión. Es particularmente importante la necesidad de adoptar medidas que reduzcan el riesgo de repercusiones negativas sobre la economía alemana y, dado su tamaño y su influencia sobre otros países de la Unión, de efectos secundarios negativos para la unión económica y monetaria.

- (4) Alemania presentó su Programa de Estabilidad de 2017 el 13 de abril de 2017, y su Programa Nacional de Reformas de 2017 el 28 de abril de 2017. Para tener en cuenta las interrelaciones entre ambos programas, los dos se han evaluado al mismo tiempo.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE) para el período 2014-2020 se han atendido las recomendaciones específicas por país pertinentes. Según lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾, cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión podrá solicitar a un Estado miembro que revise y proponga modificaciones de su Acuerdo de Asociación y de los programas pertinentes. La Comisión ha facilitado detalles suplementarios sobre cómo se debe emplear esa disposición en las directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos EIE a una buena gobernanza económica.
- (6) Alemania se encuentra actualmente sujeta al componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y a la norma en materia de deuda. En su Programa de Estabilidad de 2017, el Gobierno prevé un superávit presupuestario de entre un 0,25 % y un 0,5 % del PIB para el período 2017-2021. El objetivo presupuestario a medio plazo, que se sitúa en un déficit estructural del 0,5 % del PIB, sigue cumpliéndose con un margen a lo largo de todo el período del programa. Según el Programa de Estabilidad, se espera un descenso gradual de la proporción del PIB que representa el endeudamiento de las administraciones públicas para situarse en el 57 % en 2021. El escenario macroeconómico en el que se basan esas previsiones presupuestarias, que no ha sido aprobado por un organismo independiente, es verosímil.
- (7) Sobre la base de las previsiones de primavera de 2017 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un superávit del 0,6 % del PIB en 2017 y del 0,3 % en 2018, por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Se prevé que la deuda bruta de las administraciones públicas siga una firme tendencia a la baja más allá de los requisitos de la norma en materia de deuda. En general, el Consejo estima que Alemania cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2017 y 2018. Al mismo tiempo, sigue habiendo margen para sostener la demanda interna mediante la utilización de la política fiscal, en particular para conseguir un aumento sostenido de la inversión y mediante la creación de las condiciones necesarias para un mayor crecimiento de los salarios reales.
- (8) La inversión pública como porcentaje del PIB se ha mantenido prácticamente constante y es inferior a la media de la zona del euro. Sigue existiendo un retraso en materia de inversión pública, en particular a escala municipal, y el total de las inversiones netas fue negativo en 2016. Todo ello a pesar de las medidas tomadas en los últimos años y de un aumento significativo de la inversión pública a nivel de las administraciones públicas en 2015 y 2016. En el año 2016 se adoptaron medidas adicionales que deben aumentar el alcance de las inversiones públicas, tanto a nivel municipal como estatal y federal. Entre ellas cabe citar una reforma de las relaciones entre las administraciones tributarias federales que, una vez adoptada, entrará en vigor en 2020. Por otra parte, la ampliación de los servicios de consultoría sobre la planificación de las inversiones en infraestructuras para incluir a los municipios debe llevar aparejada una mejora en la planificación y ejecución de las inversiones en infraestructuras a nivel municipal. Esto parece particularmente pertinente dado que los proyectos de inversión en infraestructuras en los Estados federados y los municipios solo son ejecutados en parte y se ven influidos por las limitaciones de capacidad y de planificación. La favorable situación presupuestaria general refleja el margen presupuestario disponible para, por ejemplo, aportar fondos adicionales con el fin de aumentar la inversión pública en todos los ámbitos de las administraciones públicas.

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

- (9) En general, los gastos en educación e investigación públicos y privados se han mantenido bastante estables con respecto al PIB en los últimos años, pero en educación siguen estando por debajo de la media de la Unión. El gasto total combinado en educación e investigación, que se situó en el 9,1 % en 2015, se redujo hasta quedar por debajo del objetivo nacional del 10 % del PIB. Un aumento de la inversión en educación, investigación e innovación es esencial para el éxito económico futuro de Alemania y, en particular, para integrar de manera efectiva a los solicitantes de asilo, refugiados y migrantes que han llegado recientemente. Para alcanzar este objetivo, Alemania ha realizado esfuerzos considerables, sobre todo en el ámbito de la educación y la formación profesional. En los próximos años será preciso hacer esfuerzos sostenidos en todo el sector de la educación.
- (10) El sistema tributario alemán sigue siendo complejo, los costes de la administración tributaria son altos y varias disposiciones del impuesto de sociedades pueden estar obstaculizando la inversión privada. A pesar de las importantes reducciones en los costes de capital, el impuesto de sociedades en Alemania sigue estando entre los más altos de la UE-28. A la hora de contabilizar el impuesto local sobre actividades económicas (*Gewerbesteuer*) y el recargo de solidaridad, el tipo impositivo oficial máximo sobre la renta de las sociedades se situó en el 30,2 % en 2016, es decir, bastante por encima de la media no ponderada de la Unión del 22,8 %. El tipo impositivo medio efectivo es del 28,2 %, en comparación con una media no ponderada del 21,1 % para la Unión. El sesgo en favor del endeudamiento en la fiscalidad de las empresas era el séptimo más elevado de la Unión en 2016. En relación con los accionistas, la amplitud del sesgo en favor del endeudamiento es similar. Este dato es importante, en particular para las pymes, que suelen contar con accionistas nacionales. La reducción de los costes de capital de las participaciones podría reforzar la inversión privada y el escaso desarrollo del mercado alemán de capital riesgo. Otros elementos del sistema fiscal que pueden falsear las decisiones de financiación e inversión son la inclusión de elementos no lucrativos en la base imponible municipal del impuesto sobre actividades económicas, las limitaciones en los remanentes de ejercicios anteriores y las distorsiones de carácter tributario con respecto a la elección de la forma jurídica. Las otras disposiciones que pueden reducir las facilidades ofrecidas a la inversión por el sistema fiscal incluyen el régimen de amortización, el tipo de interés utilizado para calcular las disposiciones en materia de deducción de las pensiones, la tributación de las plusvalías y la contabilidad de caja a efectos del impuesto sobre el valor añadido. Se ha acordado, en el marco de la reforma de las relaciones presupuestarias federales, que la Administración tributaria federal disponga, para las administraciones tributarias de los Estados federados, de competencias adicionales, en un plano general y desde el punto de vista de la gestión informática, competencias que, en el caso de ejercerse con eficacia, podrían ayudar a acelerar la modernización de la administración tributaria.
- (11) La inversión de capital riesgo se ha incrementado en Alemania, pero el mercado todavía sigue estando poco desarrollado en comparación con los niveles internacionales. En 2015, la inversión de capital riesgo representó aproximadamente el 0,03 % del PIB, cifra ligeramente superior a la media de la Unión, pero que sigue por debajo de Estados miembros tales como Finlandia, el Reino Unido, Suecia, Irlanda y Francia, y muy por debajo de países que no son miembros de la Unión, como los Estados Unidos e Israel. En particular, el mercado de capital riesgo en Alemania parece no aportar mayores inversiones en las fases posteriores del desarrollo de la empresa. El Gobierno federal ha adoptado una serie de medidas de apoyo a la inversión de capital riesgo. Por ejemplo, se ha simplificado la tributación de los fondos de inversión, mejorado lo relativo a las repercusiones de pérdidas a ejercicios posteriores en el marco del régimen del impuesto de sociedades y ampliado el programa INVEST a los inversores providenciales (*business angels*).
- (12) El cambio hacia la energía renovable requiere importantes inversiones en las redes de transporte y distribución de electricidad. Sin embargo, las inversiones previstas en infraestructuras eléctricas nacionales se han retrasado considerablemente. Solo en torno al 35 % de los proyectos de red de máximo voltaje recogidos en la Ley de Expansión de la Red Energética de 2009 se había ejecutado a finales de 2016, principalmente debido a la oposición de la opinión pública. De un total de 6 100 km de líneas eléctricas cuya instalación estaba prevista en el período que llega hasta 2024-2025 de conformidad con la Ley del Plan Federal de Necesidades en materia energética, que entró en vigor en 2015, solo se han aprobado en torno al 6 % y únicamente se ha instalado un 1 % de las mismas.
- (13) Siguen existiendo obstáculos que impiden aprovechar plenamente las ventajas de la digitalización. Por ejemplo, Alemania no está obteniendo buenos resultados en la instalación de conexiones de banda ancha de alta velocidad y ultrarrápidas, especialmente en las regiones rurales y semiurbanas. La utilización de ordenadores por los jóvenes alemanes es relativamente baja y muchos colegios carecen de acceso a la banda ancha. El rendimiento de los servicios públicos digitales también está por debajo de la media de la Unión. En particular, las pymes necesitan recuperar su retraso en materia de digitalización. Solo una quinta parte de las pymes tienen una estrategia al respecto. Se ha creado una red de centros de excelencia para las pymes con el fin de reforzar y acelerar la digitalización de las pymes y la plataforma «Industria 4.0» reúne a todas las partes interesadas pertinentes. Si bien la inversión de las empresas en I+D es cada vez mayor, y Alemania está cerca de alcanzar el objetivo de intensidad de inversión en I+D en el marco de la Estrategia Europa 2020, la inversión está cada vez más concentrada en las grandes empresas, mientras que la contribución de las pymes está disminuyendo. Por otra parte, el envejecimiento de la población puede tener también un impacto sobre la actividad empresarial en los próximos años.

- (14) Siguen existiendo importantes barreras normativas en el sector de los servicios a las empresas y las profesiones reguladas. El nivel de las restricciones es superior a la media de la Unión, en particular, por lo que se refiere a arquitectos, ingenieros, abogados y expertos contables y los asesores fiscales. Por otra parte, el índice de rotación para estas profesiones es significativamente inferior a la media de la Unión, lo que parece indicar un grado relativamente bajo de dinamismo y competencia en el ámbito de los servicios profesionales en Alemania. Entre las barreras existentes, cabe citar las restricciones a la participación accionarial y la forma de la sociedad por lo que se refiere a arquitectos e ingenieros, y las restricciones multidisciplinarias para los arquitectos, los ingenieros y los abogados. Reducir estas barreras podría generar una competencia más intensa, lo que se traduciría en que un mayor número de empresas accedan al mercado y produzcan beneficios para los consumidores en términos de precios más bajos y más posibilidades de elección. En enero de 2017 la Comisión presentó recomendaciones para la reforma de la reglamentación en los servicios profesionales como parte de un paquete de medidas para hacer frente a las barreras en los mercados de servicios.
- (15) El empleo ha seguido aumentando y el desempleo ha caído a niveles históricamente bajos. No obstante, el aumento del empleo se ha debido, en parte, al incremento del trabajo a tiempo parcial, en particular entre las mujeres, y solo se ha visto parcialmente reflejado en términos de crecimiento agregado de los salarios reales, que se ralentizaron en 2016. Los factores que desincentivan el trabajo para la segunda fuente de ingresos familiares y el trabajo a tiempo parcial generalizado obstaculizan el pleno uso del potencial del mercado laboral. Una mejor oferta de guarderías de calidad, asequibles y con horarios amplios, escuelas de jornada completa, y cuidados de larga duración, recientemente reformados, constituyen un elemento esencial para aumentar la participación de las mujeres en el mercado laboral. La tributación conjunta de los rendimientos de las parejas casadas y la cobertura de la asistencia sanitaria gratuita para el cónyuge inactivo, desalienta a los que aportan una segunda fuente de ingresos familiares, en muchos casos mujeres, a la hora de incorporarse al mercado laboral o aumentar el número de horas trabajadas. Por otra parte, el menor vínculo con el mercado laboral se combina con una elevada diferencia salarial entre hombres y mujeres del 22 % que contrasta con el 16,3 % de la media de la Unión en 2015.
- (16) A pesar de una ligera reducción, los «miniempleos» siguen siendo muy frecuentes, y cerca de 4,8 millones de personas tenían un miniempleo como único empleo en septiembre de 2016. El número de trabajadores contratados a través de empresas de trabajo temporal se ha triplicado desde 2005, alcanzando alrededor de un millón (casi un 3 % del empleo total) en junio de 2016. Se espera que mejore la protección contra posibles abusos en los trabajos contratados a través de empresas de trabajo temporal y en los contratos de trabajo temporal, pero sería conveniente que se llevara a cabo un seguimiento de la evolución al respecto. Además, los contratos de duración determinada parecen tener un diferencial salarial no ajustado alto en comparación con los contratos indefinidos.
- (17) La cuña fiscal para los trabajadores con salarios bajos es elevada en comparación con otros Estados miembros, lo que reduce los incentivos al trabajo, la remuneración neta y el poder adquisitivo. Alemania ha aumentado la asignación del impuesto sobre la renta mínima y las asignaciones por hijos y ha ajustado los tramos del impuesto sobre la renta. Estas medidas suelen beneficiar a los grupos de renta baja y media, pero el impacto global en la cuña fiscal será limitado. A pesar de los recientes aumentos significativos, la evolución de la renta disponible real, los salarios y la productividad ha ido divergiendo durante un largo período, lo que ha dado lugar a un considerable déficit acumulado. El crecimiento mayor de los salarios reales contribuiría a reducir los elevados desequilibrios externos.
- (18) Alemania ha hecho esfuerzos considerables en la acogida de solicitantes de asilo y la integración de refugiados y migrantes. Parece posible que se introduzcan nuevas mejoras, ya que en 2016 el número de refugiados en búsqueda de empleo aumentó hasta alrededor del 9 % del número total de personas en búsqueda de empleo. La integración en el mercado laboral de las personas de origen inmigrante, en particular las mujeres, sigue siendo un reto de primer orden que, teniendo también en cuenta el sistema educativo, se aplica asimismo a los hijos nacidos en Alemania de padres nacidos fuera de la Unión.
- (19) No todos los miembros de la sociedad se han beneficiado por igual de la positiva evolución general de la economía y del mercado de trabajo de los últimos años. Tras un período de moderado aumento, solo recientemente se ha reducido la desigualdad en los ingresos, mientras que la desigualdad en la riqueza sigue siendo una de las más altas de la zona del euro. Además, los buenos resultados que ofrece el mercado laboral no han conducido a una reducción del riesgo de pobreza. La tasa de riesgo de pobreza en la población de más edad es superior a la media de la Unión y es probable que, en los próximos años, aumente el número de personas en riesgo de pobreza en la misma franja de edad. Se prevé asimismo que siga disminuyendo la tasa de sustitución del régimen legal de pensiones. Al mismo tiempo, las tasas de afiliación a los planes de pensiones del segundo o del tercer pilar son demasiado bajas para compensar la disminución de la tasa de sustitución del primer pilar para todas las personas. Si no se compensan, por lo tanto, se espera que se deteriore la adecuación de las pensiones. Queda por ver hasta qué punto las recientes reformas encaminadas a mejorar los incentivos para retrasar la edad de jubilación (*Flexi-Rente*) son eficaces a la hora de contrarrestar los incentivos a la jubilación anticipada introducidos en 2014.

- (20) En el contexto del Semestre Europeo de 2017, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Alemania y lo ha publicado en el informe específico de 2017. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2017, el Programa Nacional de Reformas de 2017 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 socioeconómica y presupuestaria de Alemania, sino también su conformidad con las normas y orientaciones de la Unión, dada la necesidad de reforzar la gobernanza económica general de la Unión incluyendo aportaciones al nivel de la Unión en las futuras decisiones nacionales.
- (21) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2017, y estima ⁽¹⁾ que cabe esperar que Alemania cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
- (22) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2017 y el Programa de Estabilidad de 2017. Sus recomendaciones, formuladas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 y 2 que figuran a continuación.

RECOMIENDA a Alemania que tome medidas en 2017 y 2018 con el fin de:

1. Utilizar las políticas presupuestaria y estructural para sostener el crecimiento potencial y la demanda interna así como para mantener un crecimiento sostenido de la inversión, al tiempo que se respeta el objetivo a medio plazo. Acelerar la inversión pública en todos los niveles de las administraciones públicas, especialmente en los ámbitos de la educación, la investigación y la innovación, y abordar las limitaciones en términos de capacidad y planificación en el ámbito de las inversiones en infraestructuras. Mejorar aún más la eficiencia y las facilidades ofrecidas a la inversión en el marco del sistema tributario. Estimular la competencia en los servicios a las empresas y las profesiones reguladas.
2. Reducir los factores que desincentivan el trabajo para la segunda fuente de ingresos, y facilitar la transición a los empleos estándar. Reducir la elevada cuña fiscal para los trabajadores con salarios bajos. Crear las condiciones necesarias para promover un aumento del crecimiento de los salarios reales respetando el papel de los interlocutores sociales.

Hecho en Bruselas, el 11 de julio de 2017.

Por el Consejo

El Presidente

T. TÕNISTE

⁽¹⁾ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.