

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 13 de julio de 2018****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de Alemania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de Alemania**

(2018/C 320/05)

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 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) 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 22 de noviembre de 2017, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2018 para la coordinación de las políticas económicas. Se tuvo debidamente en cuenta el pilar europeo de derechos sociales, proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. Las prioridades de dicho Estudio fueron ratificadas por el Consejo Europeo del 22 de marzo de 2018. El 22 de noviembre de 2017, 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 ratificada por el Consejo Europeo el 22 de marzo de 2018. El 14 de mayo de 2018, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro ⁽³⁾ (en lo sucesivo, «Recomendación para la zona del euro»).
- (2) Al ser 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, tal como se refleja en las recomendaciones 1 y 2 que figuran más abajo.
- (3) El informe específico de 2018 sobre Alemania fue publicado el 7 de marzo de 2018. 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 11 de julio de 2017 ⁽⁴⁾, las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones específicas

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.⁽³⁾ DO C 179 de 25.5.2018, p. 1.⁽⁴⁾ DO C 261 de 9.8.2017, p. 1.

por país de años anteriores, así como los avances de Alemania hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. Se incluía asimismo un examen exhaustivo en virtud del artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, cuyos resultados también se publicaron el 7 de marzo de 2018. El análisis de la Comisión le llevó a concluir que Alemania está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, el superávit de la balanza por cuenta corriente persistentemente elevado tiene una incidencia transfronteriza y refleja una atonía de la inversión en relación al ahorro, tanto en el sector privado como en el público. El superávit, en gran medida con países terceros, se ha reducido ligeramente desde 2016 y se espera que disminuya paulatinamente debido a un repunte de la demanda interna en los próximos años, si bien permanecerá en niveles históricamente elevados durante el período objeto de la previsión. Mientras que en la actualidad se está produciendo un cambio hacia un mayor peso de la demanda interna como factor impulsor del crecimiento, el consumo y la inversión siguen siendo moderados en porcentaje del PIB a pesar de las favorables condiciones cíclicas y de financiación y de las necesidades de inversión en infraestructura, para las que existe un margen de maniobra presupuestario. Si bien se han tomado varias medidas para reforzar la inversión pública, estos esfuerzos aún no se han traducido en un aumento sostenible de la inversión pública como porcentaje del PIB. Los avances en el cumplimiento de las recomendaciones en otros ámbitos también han sido limitados.

- (4) Alemania presentó su Programa Nacional de Reformas de 2018 el 30 de abril de 2018 y su Programa de Estabilidad de 2018 el 19 de abril de 2018. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado simultáneamente.
- (5) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos («Fondos EIE») para el periodo 2014-2020 se han abordado las recomendaciones específicas pertinentes por país. Conforme a 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 más detalles sobre la forma en que utilizaría esa disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas, vinculando 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 2018, el Gobierno prevé un superávit presupuestario de entre un 1,0 % y un 1,5 % del PIB para el periodo 2018-2021. El objetivo presupuestario a medio plazo (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 ratio deuda pública/PIB, para situarse en el 53 % en 2021. Mientras que el Programa de Estabilidad enumera y describe varias medidas previstas en el acuerdo de coalición de marzo de 2018, que representan en torno a un 1,5 % del PIB durante el período 2018-2021, todavía no están incluidas en las previsiones del Programa de Estabilidad, ya que todavía no han sido adoptadas. El escenario macroeconómico en el que se basan estas previsiones presupuestarias, que no ha sido respaldado por un organismo independiente, es verosímil ⁽²⁾. Sobre la base de las previsiones de la primavera de 2018 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un superávit del 1,2 % del PIB en 2018 y del 1,0 % en 2019, por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Se prevé que la deuda de las administraciones públicas siga descendiendo claramente. En general, el Consejo estima que Alemania cumplirá las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2018 y 2019. Al mismo tiempo y respetando el objetivo a medio plazo, sigue existiendo margen para utilizar las políticas tributarias y estructurales con objeto de lograr un crecimiento sostenido de las inversiones públicas y privadas, en particular el gasto en educación, investigación e innovación.
- (7) La inversión pública real se incrementó considerablemente en 2015-2017. Esta tendencia refleja los esfuerzos del Gobierno para reforzar la inversión. La inversión pública está repuntando, aunque en términos de porcentaje del PIB el aumento es mínimo y persiste un retraso significativo a nivel municipal, estimado en el 4 % del PIB. El volumen de capital público sigue disminuyendo en porcentaje del PIB, debido al resultado negativo de la inversión neta a escala municipal (aproximadamente 6 000 millones EUR al año entre 2010 y 2016). Para recuperar el retraso acumulado en materia de inversiones municipales sería necesaria una inversión pública adicional anual del 0,3 % del PIB a lo largo del próximo decenio. La inversión en porcentaje del volumen de capital en el sector público, así como la inversión pública como porcentaje del gasto público, son inferiores a la media de la zona del euro. En 2017 comenzó a funcionar un servicio público creado para apoyar la inversión a escala municipal, pero se precisan esfuerzos adicionales para hacer frente al retraso acumulado en materia de inversión. Junto con la favorable situación presupuestaria, esto indica que existe margen para aumentar la inversión en todos los niveles de gobierno, en particular a escala de los Estados federados y de los municipios.

⁽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).

⁽²⁾ De conformidad con el Reglamento sobre Proyecciones Económicas del Gobierno Federal (*Vorausschätzungsverordnung*) aprobado por el Ministerio de Economía y Energía de acuerdo con el Ministerio de Hacienda y que entrará en vigor en julio de 2018, el grupo de proyecto de previsiones económicas conjuntas (*Gemeinschaftsdiagnose*) ha sido nombrado como organismo independiente encargado de evaluar las previsiones económicas subyacentes a los proyectos de planes presupuestarios nacionales y los programas de estabilidad en el sentido de la Ley sobre Proyecciones Económicas (*Vorausschätzungsgesetz*).

- (8) El gasto público en educación se mantuvo en el 4,2 % del PIB en 2016, por debajo de la media de la Unión, del 4,7 %. El gasto en educación e investigación se mantuvo en el 9,0 % del PIB en 2016, sin alcanzar el objetivo nacional del 10 %. Esto corresponde a un déficit de inversión estimado en unos 33 000 millones EUR. Aunque el gasto en educación ha aumentado en términos reales, persiste un considerable retraso en la materia. Al mismo tiempo, retos como el creciente número de estudiantes, la escasez de profesores y la expansión de la educación infantil y la atención a la infancia requerirán una financiación pública apropiada. Es esencial incrementar el gasto en educación, así como en investigación e innovación, para materializar el potencial de crecimiento de Alemania.
- (9) La digitalización de la economía alemana avanza lentamente y el país se enfrenta a importantes retos. Existe una obvia brecha digital entre las zonas urbanas y las rurales en lo que se refiere a la cobertura de acceso rápido a internet (acceso de próxima generación de hasta 30 Mbit), pues solo llega al 54 % de las zonas rurales. Alemania va a la zaga en materia de despliegue de banda ancha de muy alta capacidad (> 100 Mbit). Solo una pequeña parte del territorio alemán (7,3 %) está cubierto por redes de acceso mediante fibra de alto rendimiento, frente a un promedio del 26,8 % en la Unión. Por el contrario, la mejora de las redes existentes de cable de cobre (vectorización) continuó siendo la solución tecnológica preferida por el operador histórico dominante. Muchos servicios dependen de una conexión a muy alta velocidad, y en 2017 el 25,3 % de las empresas alemanas consideraban que sus conexiones a internet eran demasiado lentas para cubrir sus verdaderas necesidades empresariales. La falta de esta conectividad frena la inversión, especialmente por parte de las pymes, muchas de las cuales están ubicadas en zonas rurales y semirurales. Los resultados en el ámbito de los servicios públicos digitales y la sanidad electrónica también están por muy debajo de la media de la Unión.
- (10) La inversión de las empresas en investigación y desarrollo crece y Alemania está cerca de alcanzar su objetivo de intensidad de las actividades de investigación y desarrollo en el marco de la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, la inversión está cada vez más concentrada en grandes empresas y en manufacturas de tecnología media a alta, mientras que declina la aportación de las pymes. Se han tomado una serie de medidas para reforzar la actividad empresarial, especialmente atrayendo inversiones privadas en capital de riesgo. Sin embargo, el mercado alemán de capital de riesgo sigue estando menos desarrollado que los de otros líderes internacionales en innovación.
- (11) A pesar de algunas mejoras en los últimos años, el sistema tributario alemán sigue siendo ineficiente, debido en particular a su complejidad y a que distorsiona los procesos de toma de decisiones, por ejemplo, sobre inversión, financiación y participación en el mercado laboral. Para lograr ingresos, Alemania pone un énfasis relativamente fuerte en los impuestos directos y existe potencial para reducir los impuestos directos distorsionadores o para un cambio hacia impuestos menos distorsionadores que graven el patrimonio, las sucesiones y el consumo. Los niveles de impuestos y cotizaciones sociales sobre los ingresos procedentes del empleo fueron los sextos más elevados de la Unión en 2015. El coste del capital y el tipo medio efectivo del impuesto sobre sociedades, que difieren entre los Estados federados, se encuentran entre los más altos de la Unión (28,2 % en total nacional, en comparación con una media del 20,9 % en la Unión). Debido a la interacción entre impuesto de sociedades, impuesto sobre actividades económicas locales e impuesto de solidaridad, el sistema del impuesto sobre sociedades es complejo y genera unos altos costes de administración tributaria y distorsiona el nivel y la localización de la inversión. Además, el impuesto sobre sociedades falsea las decisiones de financiación con un sesgo en favor de la financiación mediante deuda. Este sesgo es el séptimo mayor en la Unión. La reducción de los costes de capital de las participaciones podría reforzar la inversión privada y el relativamente escaso desarrollo del mercado alemán del capital de riesgo. Por otra parte, las disposiciones relativas al traslado de pérdidas siguen siendo relativamente estrictas, limitando el importe al 60 % de la renta imponible en un año determinado.
- (12) En Alemania la regulación sigue siendo muy restrictiva, especialmente en lo que respecta a los servicios a las empresas, las profesiones reguladas y los trámites administrativos para la prestación transfronteriza de servicios. Las restricciones fundamentales se refieren, entre otras cosas, a la forma jurídica y la participación en el capital. El porcentaje de rotación en servicios esenciales para las empresas, como los jurídicos, contables y de arquitectura e ingeniería, son inferiores a la media de la Unión, mientras que los coeficientes de explotación bruta en esos sectores se encuentran por encima de la media, lo que sugiere una menor presión competitiva. Debido a la función de los servicios como insumos intermedios, una regulación menos restrictiva de los servicios aumenta la productividad en los sectores derivados que recurren mucho a ellos.
- (13) Los resultados del mercado laboral alemán han sido muy buenos. El desempleo descendió hasta un mínimo histórico del 3,6 % en el cuarto trimestre de 2017, y el empleo alcanzó el 79,8 %. El nivel de desempleo juvenil (6,8 % en 2017) es uno de los más bajos de la Unión. Alemania padece una creciente escasez de mano de obra cualificada, mientras que el potencial del mercado laboral para determinados grupos sigue estando infrautilizado. El porcentaje de personas que trabajan a tiempo parcial, especialmente mujeres y personas de origen inmigrante y personas con responsabilidades familiares, es uno de los más altos de la Unión. En el caso de las mujeres, factores clave son la falta de incentivos para trabajar más horas, junto con una carencia de suficientes servicios de atención infantil y de guardería. Unas normas fiscales específicas, especialmente para la segunda fuente de ingresos familiares y los trabajadores con bajos salarios, y los efectos de retraimiento derivados del

umbral de 450 EUR de quienes tienen un miniempleo, desincentivan trabajar durante más horas. Alemania tiene una de las mayores cuñas fiscales sobre los salarios bajos, la mayoría de los cuales corresponden a mujeres. El alto porcentaje de mujeres que trabajan a tiempo parcial está acompañado de una de las mayores brechas entre sexos en el empleo a tiempo parcial en la Unión (37,5 % frente al 23,1 % de media en la Unión), lo que contribuye a una amplia brecha salarial entre hombres y mujeres.

- (14) El crecimiento nominal de los salarios fue moderado en 2017, situándose en el 2,4 %, pese a un desempleo históricamente bajo y a un elevado porcentaje de empleos no cubiertos. Este crecimiento de los salarios relativamente moderado se debe en parte al lento aumento de la productividad en los servicios, a la baja cobertura de los convenios colectivos en algunos sectores, y a una reducción del desempleo estructural. Hasta ahora, la reacción ante el repunte de la inflación ha sido limitada, ya que el aumento real de los salarios pasó del 1,8 % en 2016 al 0,7 % en 2017. Desde comienzos de 2018, los convenios colectivos podrían dar lugar a cierta aceleración de los salarios; deberá prestarse atención a lo que ocurra en este ámbito. La proporción de trabajadores con salarios bajos sigue siendo alta, y existe margen para aumentar el número de horas trabajadas en los deciles con salarios más bajos. El aumento de la inmigración no impidió el crecimiento de los salarios en dichos segmentos. La introducción del salario mínimo legal en 2015 y su posterior incremento en 2017 aumentó los salarios en el caso de los más bajos. Además de los aumentos salariales, los interlocutores sociales se están centrando en la flexibilidad de la jornada laboral en la actual ronda de negociaciones salariales.
- (15) En general, Alemania dispone de un sólido sistema de protección social. Sin embargo, la tasa de riesgo de pobreza aumentó progresivamente hasta 2015 aunque la tendencia se invirtió ligeramente en 2016. La desigualdad de ingresos también comenzó a disminuir en 2015, lo que supuso una reducción modesta de la ratio de distribución de la renta por quintiles S80/S20 debido a la mejora de la renta de los hogares más pobres. La reciente mejora registrada en 2016 de la tasa de pobreza de las personas con empleo también fue modesta y solo benefició a los hombres.
- (16) Alemania puede mejorar la permanencia de los trabajadores de más edad en el mercado laboral, lo que aumentaría los ingresos en concepto de jubilación, impulsaría el potencial de producción, ayudaría a adaptarse a un mercado laboral competitivo y reduciría la necesidad de ahorro en previsión de la vejez. Los riesgos de sostenibilidad presupuestaria son actualmente bajos, debido en gran parte al relativamente alto superávit primario. Sin embargo, se espera que Alemania registre uno de los mayores aumentos del gasto en pensiones en la Unión hasta 2070, de acuerdo con el Informe de 2018 sobre el envejecimiento demográfico. El riesgo de pobreza en la vejez (es decir, por encima de 65 años), situado en el 17,6 % en 2016, fue superior a la media de la Unión del 14,7 %. Se espera que el futuro deterioro de la suficiencia de las pensiones en el primer pilar legal aumente el riesgo de pobreza en la vejez, especialmente para los trabajadores con salarios bajos, las personas con contratos atípicos y quienes han interrumpido en algún momento su vida laboral. La diferencia entre las pensiones de hombres y mujeres es una de las más grandes de la Unión. Al mismo tiempo, mientras que la tasa de empleo de los trabajadores de entre 60 y 64 años (58,4 % en 2017) era una de las más elevadas de la Unión, la tasa de empleo de los trabajadores de entre 65 y 69 años se situaba en el tercio medio de los Estados miembros (16,1 %).
- (17) El origen socioeconómico sigue determinando en gran medida los resultados educativos y la integración en el mercado laboral. En las asignaturas científicas supone una diferencia de tres años de escolarización entre los cuartiles sociales mayor y menor según el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de 2015. Los datos nacionales confirman la importante correlación también en la enseñanza primaria. Los estudiantes de origen inmigrante tienen que hacer frente a retos particulares. En comparación con los estudiantes nacidos en el país, es mucho más probable que obtengan resultados insuficientes en aptitudes básicas y que abandonen el colegio o la universidad. Asimismo, el potencial que las personas de origen inmigrante podrían aportar al mercado laboral no se utiliza plenamente. En 2017, la tasa de empleo de los nacionales de terceros países (entre 20 y 64 años) fue más de 27 puntos porcentuales inferior a la de los alemanes (32 puntos en el caso de las mujeres no ciudadanas de la Unión). La participación de los trabajadores en el aprendizaje de adultos constituye un motivo de preocupación en lo que respecta al rendimiento futuro de los trabajadores en el mercado laboral, en particular para los 7,5 millones de adultos sin formación que no saben leer ni escribir.
- (18) En el contexto del Semestre Europeo de 2018, la Comisión ha efectuado un análisis global de la política económica de Alemania y lo ha publicado en el informe por país de 2018. Asimismo, ha evaluado el Programa de Estabilidad de 2018, el Programa Nacional de Reformas de 2018, así como 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 en qué medida cumplen 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.
- (19) A la luz de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2018 y estima ⁽¹⁾ que cabe esperar que Alemania cumpla el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

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

- (20) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de esta evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2018 y el Programa de Estabilidad de 2018. 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 2018 y 2019 con el fin de:

1. Utilizar las políticas tributarias y estructurales para lograr un incremento creciente y sostenido de las inversiones públicas y privadas, en particular el gasto en educación, investigación e innovación en todos los niveles de la administración, en particular en el de los Estados federados y los municipios, respetando el objetivo a medio plazo. Intensificar los esfuerzos para garantizar la disponibilidad de infraestructuras de banda ancha de muy alta capacidad en todo el territorio. Mejorar 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 trabajar más horas, incluida la elevada cuña fiscal, en particular para los salarios bajos y las personas que aportan el segundo ingreso del hogar. Adoptar medidas para fomentar la prolongación de la vida laboral. Crear las condiciones necesarias para promover un crecimiento de los salarios reales, respetando el papel de los interlocutores sociales. Mejorar los resultados educativos y los niveles de cualificación de los grupos desfavorecidos.

Hecho en Bruselas, el 13 de julio de 2018.

Por el Consejo
El Presidente
H. LOGÈR
