

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO**de 12 de julio de 2016****relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de Alemania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de Alemania**

(2016/C 299/05)

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 26 de noviembre de 2015, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2016 para la coordinación de las políticas económicas. Las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento fueron ratificadas por el Consejo Europeo de 17 y 18 de marzo de 2016. El 26 de noviembre de 2015, 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. El mismo día, la Comisión adoptó también una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro. Dicha Recomendación fue ratificada por el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016 y adoptada por el Consejo el 8 de marzo de 2016 ⁽³⁾. Al ser un país 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.
- (2) El informe específico de 2016 sobre Alemania fue publicado el 26 de febrero de 2016. En él se evaluaron los avances realizados por Alemania de cara a la puesta en práctica de las recomendaciones específicas por país adoptadas por el Consejo el 14 de julio de 2015, así como los avances de Alemania hacia sus objetivos nacionales en el marco de Europa 2020. El informe específico también incluyó los resultados del examen exhaustivo efectuado de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011. El 8 de marzo

⁽¹⁾ DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

⁽³⁾ DO C 96 de 11.3.2016, p. 1.

de 2016, la Comisión adoptó una Comunicación en la que presentaba los resultados del examen exhaustivo. El análisis de la Comisión la lleva a concluir que Alemania está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, el amplio y persistente superávit por cuenta corriente refleja un ahorro excesivo y una inversión moderada en los sectores público y privado. La débil inversión nacional dificulta el crecimiento potencial y la fuerte dependencia de la demanda externa entraña riesgos macroeconómicos en un contexto de atonía de la demanda externa. El superávit por cuenta corriente también tiene, dado su tamaño, repercusiones adversas en el rendimiento económico de la zona del euro. Reducirlo mediante un mayor nivel de inversiones incrementaría el potencial de crecimiento de Alemania y contribuiría a sostener la recuperación en la zona del euro.

- (3) El 15 de abril de 2016, Alemania presentó su Programa de Estabilidad de 2016, y el 29 de abril de 2016, su Programa Nacional de Reformas. Para tener en cuenta sus interrelaciones, los dos programas se han evaluado al mismo tiempo.
- (4) En la programación de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos para el período 2014-2020 se han dirigido las recomendaciones específicas pertinentes por país. Según lo previsto 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 aplicará esta disposición en las Directrices sobre la aplicación de las medidas que vinculan la eficacia de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a una buena gobernanza económica.
- (5) 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 2016, el Gobierno prevé una situación presupuestaria equilibrada en términos presupuestarios durante el período 2016-2020. El objetivo presupuestario a medio plazo, que consiste en un déficit estructural del 0,5 % del PIB, sigue cumpliéndose con un margen a lo largo de todo el período del programa. Con arreglo al Programa de Estabilidad, se prevé que la ratio deuda pública/PIB disminuya paulatinamente hasta el 59,5 % en 2020. El escenario macroeconómico en el que se basan estas previsiones presupuestarias, que no ha sido aprobado por un organismo independiente, es verosímil. Sobre la base de las previsiones de primavera de 2016 de la Comisión, se prevé que el saldo estructural registre un superávit del 0,4 % del PIB en 2016 y en 2017, por encima del objetivo presupuestario a medio plazo. Las posibles desviaciones en el futuro, entre otras cosas para satisfacer las necesidades de inversión pública, se evaluarían a la luz de la obligación de mantener el saldo estructural en el nivel del objetivo presupuestario 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 primavera de 2016 de la Comisión, el Consejo considera que es de esperar que Alemania cumpla las disposiciones del Pacto de estabilidad y crecimiento.
- (6) Aunque el Gobierno federal ha adoptado una serie de medidas encaminadas a aumentar la inversión en infraestructuras en los próximos años, estos fondos todavía no parecen crear una tendencia al alza sostenible en la inversión pública ni cumplir los requisitos de inversión en infraestructuras. La formación neta de capital fijo ha seguido siendo claramente negativa a nivel municipal, lo que indica una falta de inversión. El gasto global en educación e investigación ha aumentado solo ligeramente en los últimos años y es posible que no haya alcanzado el objetivo nacional del 10 % del PIB en 2015. La inversión continua en educación, investigación e innovación es esencial para garantizar la posición competitiva de Alemania en el futuro. Como se espera que el presupuesto siga siendo equilibrado en términos presupuestarios y estructurales en 2016-2017, sigue existiendo margen presupuestario suficiente para una mayor inversión pública, sin violar las reglas del Pacto de estabilidad y crecimiento y el freno del endeudamiento nacional. La reforma del sistema de pensiones contribuiría a garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas. El diseño actual de la compensación interterritorial es complejo y tiende a reducir los incentivos para incrementar los ingresos de los distintos Estados federados. La revisión en curso de las relaciones presupuestarias dentro de la estructura federal ofrece la oportunidad de reforzar el marco, en particular garantizando una inversión pública suficiente en todos los niveles de las administraciones públicas, especialmente para los municipios. La actual propuesta de compromiso acordada entre los Estados federados supondría una compensación interterritorial horizontal simplificada. Sin embargo, sigue siendo imprecisa en lo que respecta a la delimitación de las competencias en materia de gasto y está lejos de aumentar la autonomía en materia de ingresos. Al mismo tiempo, los instrumentos alternativos a la financiación estatal tradicional de las infraestructuras de transporte, incluso mediante asociaciones público-privadas, solo se utilizan

⁽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).

de forma limitada. Por otra parte, la complejidad de las responsabilidades de planificación entre los distintos niveles de la Administración, los cuellos de botella ligados a las capacidades administrativas y los complicados procedimientos de aprobación constituyen obstáculos a la inversión. Un uso más eficiente de la contratación pública también podría tener un efecto positivo en la inversión, dado que el volumen de licitaciones publicadas a escala de la UE sigue estando muy por debajo de la media de la UE.

- (7) La complejidad del régimen del impuesto de sociedades sigue siendo un obstáculo a la inversión del sector privado, y la carga fiscal general sobre la renta de las sociedades, incluido el impuesto local sobre actividades económicas (*Gewebsteuer*) y el recargo de solidaridad, sigue siendo elevada. El impuesto local sobre actividades económicas genera ineficiencias debido a la inclusión de elementos no lucrativos en la base impositiva. El sistema tributario favorece la financiación mediante endeudamiento frente a la financiación mediante fondos propios, siendo el indicador pertinente sobre la «distorsión en favor del endeudamiento» el octavo mayor de la Unión en 2015. La cuota de los impuestos sobre el consumo relativamente favorables al crecimiento y los impuestos recurrentes sobre el patrimonio en la fiscalidad total se mantuvo estable entre 2007 y 2014 en torno al 28-29, una cifra que es baja en comparación con la de la Unión, de alrededor del 32-33 %. Por otro lado, la tendencia a incrementar los impuestos de transmisión de bienes inmuebles ha continuado, en detrimento de otros impuestos recurrentes sobre la propiedad inmobiliaria menos distorsionadores. Las medidas adoptadas para modernizar la administración tributaria se limitaron a la adopción por el Gobierno federal de legislación destinada a simplificar los procedimientos de la administración tributaria. Aún no existe un intercambio automático de datos fiscales entre las administraciones tributarias de los dieciséis Estados federados, elemento que podría mejorar la eficiencia de las auditorías fiscales. En general, las deficiencias estructurales y el retraso en la modernización generan resultados relativamente insuficientes de la administración tributaria e ineficiencias en la recaudación.
- (8) Las condiciones de financiación en Alemania son, en general, favorables. Sin embargo, el mercado de capital de riesgo sigue siendo infradesarrollado en comparación con la situación internacional y las condiciones marco fiscales pueden limitar su volumen. La mejora del acceso al capital de riesgo es un factor importante para estimular la actividad empresarial, en particular en sectores de alta tecnología y en servicios que requieren alta intensidad de conocimientos. El Gobierno federal ha puesto en marcha una batería de medidas para establecer condiciones más favorables al capital de riesgo y se están debatiendo nuevas medidas. Además, una revisión del marco regulador relativo al capital de riesgo podría contribuir a estimular la inversión privada, especialmente de inversores extranjeros.
- (9) Se han adoptado pocas medidas políticas para estimular la competencia en los sectores de servicios, especialmente en el ámbito de los servicios profesionales. Alemania es uno de los Estados miembros con importantes barreras reguladoras en el sector de los servicios. La restrictiva regulación del mercado de productos incide en los precios y la productividad. La baja productividad laboral y los elevados recargos indican que Alemania dispone de un amplio margen para mejorar el rendimiento de los servicios profesionales. Se observan problemas en los servicios a las empresas derivados de los requisitos de autorización, las restricciones a las actividades multidisciplinares, los requisitos en materia de seguros y las tarifas fijas. Además, se siguen imponiendo requisitos en materia de forma jurídica y participación accionarial. El plan de acción presentado por Alemania como resultado de la evaluación mutua en materia de acceso y ejercicio de las profesiones reguladas propone únicamente un número limitado de acciones, aunque existe un claro margen para propuestas más ambiciosas.
- (10) Aunque el funcionamiento global del mercado laboral es muy positivo, sobre todo con un desempleo a niveles históricamente bajos, se agrava la escasez de mano de obra y de cualificaciones relacionadas con el envejecimiento de la población, lo que exige la plena utilización de la mano de obra existente. Habida cuenta de que estas tendencias afectan no solo al mercado laboral, sino también a la sostenibilidad y la adecuación del sistema de pensiones, son indispensables incentivos más fuertes para retrasar la edad de jubilación. La tasa de riesgo de pobreza en la vejez (16,3 % en 2014) está por encima de la media de la UE (13,8 %), y la tasa de sustitución del régimen legal de pensiones se está reduciendo progresivamente, mientras que las tasas de afiliación a planes de pensiones del segundo o del tercer pilar son demasiado bajas para mitigar este riesgo. Entre 2003 y 2014 se duplicó prácticamente el número de beneficiarios de renta mínima no contributiva para jubilados. Sin embargo, aún no se han formalizado propuestas encaminadas a mejorar los incentivos para retrasar la edad de jubilación (*Flexi-Rente*). Queda por ver hasta qué punto son eficaces para contrarrestar los incentivos a la jubilación anticipada introducidos en 2014.
- (11) El potencial de mercado de trabajo de determinados grupos, especialmente las mujeres y los inmigrantes y descendientes de inmigrantes, sigue estando infrautilizado, y siguen existiendo factores que desincentivan el trabajo, especialmente para la segunda fuente de ingresos familiares. Las características específicas del sistema tributario y el seguro de enfermedad disuaden a los segundos perceptores de renta de aceptar un empleo o de 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 más bajos de la Unión, pese a la elevada tasa de empleo femenino. A pesar de haberse producido una ligera transición desde los «miniempleos» al empleo estándar como subproducto de la introducción del salario mínimo, los primeros siguen representando unos siete millones de trabajadores (de los que cinco millones tienen un «miniempleo» como única ocupación remunerada).

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 puede disuadir a los asalariados a la hora de aceptar puestos de trabajo con ingresos que superen los 450 EUR mensuales que ganan con los «miniempleos». En muchos casos, este elemento disuasorio es aún mayor para los cónyuges sometidos al régimen de tributación conjunta. El impacto positivo que el ligero aumento de varias desgravaciones y la compensación del lastre fiscal tienen en la renta de los hogares y el consumo podría verse ampliamente contrarrestado por el aumento de las cotizaciones sociales de los trabajadores. La cuña fiscal al nivel del salario mínimo es alta en comparación con otros Estados miembros, lo que ha dado lugar a rentas más bajas en el extremo inferior de la escala salarial. La reducción de las cotizaciones a la seguridad social o del impuesto sobre la renta de las personas físicas a cargo de los asalariados, en particular mediante desgravaciones o devoluciones, permitiría reducir la cuña fiscal, aumentando a su vez la renta disponible de los trabajadores con salarios bajos y, por ende, las posibilidades de consumo.

- (12) La gran afluencia de refugiados del pasado año tiene una serie de consecuencias sociales y económicas para Alemania. Si bien a corto plazo la afluencia de refugiados va a aumentar el gasto público y crear una demanda interna adicional, con el consiguiente aumento del PIB, el efecto a medio plazo sobre el empleo y el crecimiento dependerá de la buena integración de los refugiados en la sociedad y en el mercado laboral, en particular gracias al apoyo educativo. Esta cuestión ocupa un lugar destacado en la agenda política tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros y se supervisará y analizará de cerca, especialmente en el informe específico de 2017.
- (13) 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 2016. 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 socioeconómica y presupuestaria 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 UE 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.
- (14) A la luz de la presente evaluación, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad, y su dictamen ⁽¹⁾ es que se espera que Alemania cumpla el Pacto de estabilidad y crecimiento.
- (15) 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) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1 a 3 que figuran a continuación.

RECOMIENDA a Alemania que tome medidas en 2016 y 2017 con el fin de:

1. Conseguir una tendencia alcista sostenida en inversión pública, especialmente en infraestructuras, educación, investigación e innovación, al tiempo que se respeta el objetivo a medio plazo. Mejorar el diseño de las relaciones presupuestarias federales, con el fin de aumentar la inversión pública, especialmente a nivel municipal.
2. Reducir las ineficiencias del sistema tributario, en particular revisando la fiscalidad de las empresas y el impuesto local sobre actividades económicas, modernizar la administración tributaria y revisar el marco regulatorio para el capital de riesgo. Intensificar las medidas destinadas a estimular la competencia en el sector de los servicios, en particular los servicios a las empresas y las profesiones reguladas.
3. Aumentar los incentivos para retrasar la edad de jubilación y reducir los factores que desincentivan el trabajo para la segunda fuente de ingresos familiares. Reducir la elevada cuña fiscal para los trabajadores con salarios bajos y facilitar la transición de los «miniempleos» al empleo estándar.

Hecho en Bruselas, el 12 de julio de 2016.

Por el Consejo
El Presidente
P. KAŽIMÍR

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