



Bruselas, 13 de junio de 2022
(OR. fr, en)

9745/22

ECOFIN 541
UEM 144
SOC 336
EMPL 218
COMPET 438
ENV 536
EDUC 209
RECH 332
ENER 247
JAI 799
GENDER 81
ANTIDISCRIM 61
JEUN 92
SAN 335

NOTA

De: Secretaría General del Consejo

A: Comité de Representantes Permanentes/Consejo

N.º doc. Ción.: 9404/22 - COM(2022) 606 final

Asunto: Recomendación de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Alemania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 de Alemania

Adjunto se remite a las delegaciones la versión revisada y aprobada por varios comités del Consejo del proyecto de Recomendación del Consejo de referencia, que se basa en la propuesta COM(2022) 606 final de la Comisión.

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

de ...

relativa al Programa Nacional de Reformas de 2022 de Alemania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2022 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) 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 económicas¹, 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 macroeconómicos², 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 DO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² DO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

- (1) El Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se estableció el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia³, entró en vigor el 19 de febrero de 2021. Dicho Mecanismo proporciona ayuda financiera a la realización de reformas y a la inversión, lo que implica un impulso presupuestario financiado por la Unión. El Mecanismo contribuye a la recuperación económica y a la realización de inversiones y reformas sostenibles y favorables al crecimiento, particularmente con el fin de promover las transiciones ecológica y digital, al mismo tiempo que refuerza la resiliencia y el crecimiento potencial de las economías de los Estados miembros. También contribuye a reforzar la sostenibilidad de las finanzas públicas e impulsar el crecimiento y la creación de empleo a medio y largo plazo. La contribución financiera máxima por Estado miembro en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia se actualizará en junio de 2022, de conformidad con el artículo 11, apartado 2, del Reglamento (UE) 2021/241.

³ Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (DO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

- (2) El 24 de noviembre de 2021, la Comisión adoptó el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible, marcando así el inicio del Semestre Europeo de 2022 para la coordinación de las políticas económicas. La Comisión tuvo debidamente en cuenta el Compromiso Social de Oporto suscrito el 7 de mayo de 2021 con el fin de impulsar la aplicación del pilar europeo de derechos sociales proclamado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión el 17 de noviembre de 2017. El 25 de marzo de 2022, el Consejo Europeo aprobó las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. El 24 de noviembre de 2021, la Comisión, sobre la base del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, adoptó asimismo el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a Alemania como uno de los Estados miembros para los cuales sería necesario un examen exhaustivo. En la misma fecha, la Comisión también adoptó una recomendación de Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro, así como una propuesta de Informe conjunto sobre el empleo para 2022, en el que se analiza la aplicación de las orientaciones de empleo y los principios del pilar europeo de derechos sociales. El 5 de abril de 2022, el Consejo adoptó la Recomendación sobre la política económica de la zona del euro⁴ (en lo sucesivo «Recomendación de 2022 sobre la zona del euro») y el 14 de marzo de 2022, el Informe conjunto sobre el empleo para 2022.

⁴ Recomendación del Consejo, de 5 de abril de 2022, sobre la política económica de la zona del euro (DO C 153 de 7.4.2022, p. 1).

- (3) La invasión de Ucrania por parte de Rusia, tras la pandemia mundial, ha alterado significativamente el contexto geopolítico y económico. Entre las repercusiones de la invasión sobre las economías de los Estados miembros figura un aumento de los precios de la energía, de los alimentos y de las materias primas, así como menores perspectivas de crecimiento. Los mayores precios de la energía pesan de manera particularmente aguda sobre los hogares más vulnerables confrontados a una situación de pobreza energética o en riesgo de caer en dicha situación, así como sobre las empresas más vulnerables a las subidas de los precios de la energía. Asimismo, en la Unión está habiendo una entrada sin precedentes de personas que huyen de Ucrania. Los efectos económicos derivados de la guerra de agresión de Rusia han tenido un impacto asimétrico en los Estados miembros. En este contexto, el 4 de marzo de 2022 se activó por primera vez la Directiva 2001/55/CE del Consejo⁵ mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo⁶, por la que se concede a las personas desplazadas procedentes de Ucrania el derecho a permanecer de forma legal en la Unión, así como el acceso a la educación y la formación, al mercado de trabajo, a la asistencia sanitaria, a la vivienda y a las prestaciones sociales.

⁵ Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida (DO L 212 de 7.8.2001, p. 12).

⁶ Decisión de Ejecución (UE) 2022/382 del Consejo, de 4 de marzo de 2022, por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal (DO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

- (4) Teniendo en cuenta la rápida evolución de la situación económica y geopolítica, en 2022, el Semestre Europeo reanuda su coordinación general de las políticas económicas y de empleo, al mismo tiempo que se ajusta a los requisitos de ejecución del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, con arreglo al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible de 2022. La ejecución de los planes de recuperación y resiliencia adoptados es esencial para la consecución de las prioridades de actuación en el marco del Semestre Europeo, ya que dichos planes abordan la totalidad o una parte significativa de las recomendaciones específicas por país emitidas en los ciclos del Semestre Europeo de 2019 y 2020. Las recomendaciones específicas por país de 2019 y 2020 siguen siendo igualmente pertinentes para los planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados de conformidad con los artículos 14, 18 y 21 del Reglamento (UE) 2021/241, añadiéndose a cualquier otra recomendación específica por país formulada hasta la fecha de presentación de tales planes de recuperación y resiliencia revisados, actualizados o modificados.
- (5) La cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha estado activa desde marzo de 2020. En su Comunicación, de 3 de marzo de 2021, titulada «Un año después de la pandemia de COVID-19: respuesta en materia de política presupuestaria», la Comisión expuso su punto de vista de que la decisión relativa a la desactivación o el mantenimiento en vigor de la cláusula general de salvaguardia debe basarse en una evaluación global de la situación de la economía, utilizando como criterio cuantitativo clave la comparación del nivel de actividad económica en la Unión o en la zona del euro con los niveles anteriores a la crisis (final de 2019). La mayor incertidumbre y los importantes riesgos a la baja de las perspectivas económicas en el contexto de la guerra en Europa, las subidas sin precedentes de los precios de la energía y las continuas perturbaciones de la cadena de abastecimiento justifican la prórroga de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad y Crecimiento durante 2023.

- (6) Siguiendo el enfoque de la Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021⁷, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Alemania, actualmente la orientación presupuestaria global se mide mejor mediante la variación del gasto primario (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas de emergencia temporales relativas a la crisis de la COVID-19), aunque incluidos los gastos financiados por ayudas no reembolsables (subvenciones) procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión, en relación con el crecimiento potencial a medio plazo⁸. Más allá de la orientación presupuestaria global, con el fin de evaluar si la política presupuestaria nacional es prudente y su composición es favorable a una recuperación sostenible compatible con las transiciones ecológica y digital, también se presta atención a la evolución de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional⁹ (excluidas las medidas discrecionales en materia de ingresos y las medidas de emergencia temporales relativas a la crisis de la COVID-19) y a la inversión.

⁷ Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2021, por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2021 de Alemania (DO C 304 de 29.7.2021, p. 18).

⁸ Las estimaciones de la orientación presupuestaria y de sus componentes incluidas en la presente Recomendación son estimaciones de la Comisión basadas en las hipótesis subyacentes a las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022. Las previsiones de crecimiento potencial a medio plazo de la Comisión no incluyen el efecto positivo de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden impulsar el crecimiento potencial.

⁹ No financiados mediante subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia o de otros fondos de la Unión.

- (7) El 2 de marzo de 2022, la Comisión adoptó una comunicación en la que proporcionaba orientaciones generales para la política presupuestaria en 2023 (en lo sucesivo, «orientaciones presupuestarias») encaminadas a respaldar la elaboración de los programas de estabilidad y de convergencia de los Estados miembros, reforzando de esta forma la coordinación de las políticas. La Comisión observó, sobre la base de las perspectivas macroeconómicas de las previsiones del invierno de 2022, que en 2023 sería apropiado pasar de una orientación presupuestaria agregada expansionista en 2022 a una orientación presupuestaria agregada globalmente neutra, manteniendo en cualquier caso la disposición a reaccionar en función de la cambiante situación económica. La Comisión anunció que las recomendaciones presupuestarias para 2023 deberían seguir distinguiendo entre Estados miembros y teniendo en cuenta posibles contagios de los efectos entre países. La Comisión invitó a los Estados miembros a reflejar las orientaciones en sus programas de estabilidad o de convergencia. La Comisión se comprometió a realizar un estrecho seguimiento de la evolución económica y a ajustar sus orientaciones según fuera necesario y, a más tardar, en su paquete de primavera del Semestre Europeo de finales de mayo de 2022.
- (8) Con respecto a las orientaciones presupuestarias, las recomendaciones presupuestarias para 2023 tienen en cuenta el deterioro de las perspectivas económicas, la mayor incertidumbre y los nuevos riesgos a la baja y la mayor inflación en comparación con las previsiones del invierno de 2022 de la Comisión. A la luz de estas consideraciones, la respuesta presupuestaria tiene que impulsar la inversión pública en relación con las transiciones ecológica y digital y la seguridad energética, y sostener el poder adquisitivo de los hogares más vulnerables con objeto de amortiguar los efectos de la subida de los precios de la energía y contribuir a limitar las presiones inflacionistas derivadas de efectos inducidos a través de medidas selectivas y temporales. La política presupuestaria ha de seguir siendo ágil con el fin de ajustarse a las circunstancias rápidamente cambiantes, incluidos los retos derivados de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania en materia de defensa y seguridad, y tiene que distinguir entre Estados miembros atendiendo a su situación presupuestaria y económica específica, también en lo que respecta a su exposición a la crisis y la entrada de personas desplazadas procedentes de Ucrania.

- (9) El 28 de abril de 2021, Alemania presentó su Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia a la Comisión, de conformidad con el artículo 18, apartado 1, del Reglamento (UE) 2021/241. En virtud del artículo 19 de dicho Reglamento, la Comisión ha evaluado la pertinencia, eficacia, eficiencia y coherencia del Plan de Recuperación y Resiliencia, de conformidad con las directrices de evaluación establecidas en el anexo V del citado Reglamento.
- El 13 de julio de 2021, el Consejo adoptó su Decisión de Ejecución relativa a la aprobación de la evaluación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Alemania¹⁰. El desembolso de tramos está supeditado a la adopción de una decisión de la Comisión de conformidad con el artículo 24, apartado 5, del Reglamento (UE) 2021/241, a tenor de la cual Alemania haya cumplido satisfactoriamente los hitos y objetivos establecidos en la Decisión de Ejecución del Consejo. El cumplimiento satisfactorio presupone que no se haya retrocedido en los avances ya realizados hacia el logro de hitos y objetivos precedentes.
- (10) El 2 de mayo de 2022, Alemania presentó su Programa Nacional de Reformas de 2022 y, el 27 de abril de 2022, su Programa de Estabilidad de 2022, de conformidad con los plazos establecidos en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1466/97. Para tener en cuenta sus interrelaciones, ambos programas se han evaluado conjuntamente. De conformidad con el artículo 27 del Reglamento (UE) 2021/241, el Programa Nacional de Reformas de 2022 también refleja el informe semestral de Alemania sobre los avances realizados en la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia.

¹⁰ ST 10158/2021 y ST 10158/2021 ADD.

- (11) La Comisión publicó el informe por país de 2022 correspondiente a Alemania el 23 de mayo de 2022. Evaluó los avances de Alemania en el seguimiento de las recomendaciones que le dirigió el Consejo en 2019, 2020 y 2021 e hizo balance de la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia, basándose en el cuadro de indicadores sobre recuperación y resiliencia. Partiendo de este análisis, el informe sobre Alemania detectó deficiencias en relación con retos que no se abordan o se abordan solo parcialmente en el Plan de Recuperación y Resiliencia, así como retos nuevos y emergentes, como los derivados de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. Asimismo, evaluó los avances de Alemania en la ejecución del pilar europeo de derechos sociales y en el logro de los objetivos principales de la Unión en materia de empleo, capacidades y reducción de la pobreza, así como los avances hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.
- (12) La Comisión realizó un examen exhaustivo sobre Alemania de conformidad con el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011 y publicó sus resultados el 23 de mayo de 2022. La Comisión llegó a la conclusión de que Alemania está experimentando desequilibrios macroeconómicos. En particular, las vulnerabilidades están relacionadas con un persistente y elevado superávit por cuenta corriente, que refleja una inversión moderada en relación con el ahorro y que tiene relevancia transfronteriza.
- (13) El 27 de abril de 2022, Alemania presentó un nuevo proyecto de plan presupuestario para 2022. La Comisión ha emitido un dictamen de conformidad con el artículo 7 del Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo¹¹.

¹¹ Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro (DO L 140 de 27.5.2013, p. 11).

- (14) El 23 de mayo de 2022, la Comisión emitió un informe con arreglo al artículo 126, apartado 3, del Tratado. En él se trataba la situación presupuestaria de Alemania, ya que el déficit público rebasó en 2021 el valor de referencia del 3 % del producto interior bruto (PIB) establecido en el Tratado. El informe concluía que no se cumplía el criterio de déficit. En consonancia con la comunicación de 2 de marzo de 2022, la Comisión no propuso iniciar nuevos procedimientos de déficit excesivo en la primavera de 2022 y volverá a evaluar la necesidad de proponer que se inicien en el otoño de 2022.
- (15) En su Recomendación de 20 de julio de 2020¹², el Consejo recomendó a Alemania que adoptara en 2020 y 2021 todas las medidas necesarias, en consonancia con la cláusula general de salvaguardia, para combatir la pandemia de COVID-19, sostener la economía y respaldar la posterior recuperación de forma eficaz. Asimismo, le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitan, aplique políticas presupuestarias destinadas a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de la deuda, al tiempo que fomentan la inversión. Según los datos validados por Eurostat, el déficit público de Alemania se redujo del 4,3 % del PIB en 2020 al 3,7 % en 2021. La respuesta de política presupuestaria de Alemania respaldó la recuperación económica en 2021, mientras que las medidas de emergencia temporales disminuyeron del 2,7 % del PIB en 2020 al 4,2 % en 2021. Las medidas adoptadas por Alemania en 2021 se ajustaron a la Recomendación del Consejo de 20 de julio de 2020. Las medidas presupuestarias discrecionales adoptadas por el Gobierno en 2020 y 2021 en su mayoría eran temporales o estaban contrarrestadas por medidas compensatorias. Al mismo tiempo, algunas de las medidas discrecionales adoptadas por el Gobierno durante el período 2020-2021 no fueron temporales ni estuvieron acompañadas de medidas compensatorias, consistentes principalmente en un aumento de las asignaciones familiares como la prestación por hijos y la desgravación fiscal por hijos, así como en un aumento de las posibilidades de depreciación. Según los datos validados por Eurostat, la deuda pública se redujo del 68,7 % del PIB en 2020 al 69,3 % del PIB en 2021.

¹² Recomendación del Consejo, de 20 de julio de 2020, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2020 de Alemania y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad para 2020 de Alemania (DO C 282 de 26.8.2020, p. 27).

- (16) El escenario macroeconómico en el que se basan las previsiones presupuestarias del Programa de Estabilidad de 2022 es favorable para 2022 y realista para años posteriores. El Gobierno prevé que el PIB real aumente un 3,6 % en 2022 y un 2,3 % en 2023. En comparación, según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 el crecimiento del PIB real sería inferior (1,6 % en 2022 y uno similar del 2,4 % en 2023). Esta diferencia se debe principalmente a las distintas fechas límite de las previsiones, que en el caso del Programa de Estabilidad eran anteriores al inicio de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania, cuando las perspectivas de crecimiento para 2022 eran aún más optimistas. En su Programa de Estabilidad de 2022, el Gobierno prevé que el déficit global se mantenga en el 3,75 % del PIB en 2022 y descienda al 2 % en 2023. El nivel similar en 2022 refleja principalmente las continuas medidas de emergencia debidas a la pandemia, el aumento del gasto en defensa y las medidas contra el aumento de los precios de la energía en respuesta a la guerra en Ucrania, junto con un gasto y una inversión adicionales en la transición ecológica. De acuerdo con el Programa de Estabilidad de 2022, la ratio deuda pública/PIB disminuiría al 66,75 % en 2022 y al 65,75 % en 2023. Sobre la base de las medidas conocidas en la fecha límite de las previsiones, las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 contemplan para 2022 y 2023 un déficit público del 2,5 % del PIB y el 1,0 % del PIB, respectivamente. Esto es inferior al déficit previsto en el Programa de Estabilidad de 2022 para 2022 y 2023, debido principalmente a unas previsiones de ingresos fiscales ligeramente inferiores basadas en cálculos prudentes de noviembre de 2021 y a unas expectativas más optimistas para la aplicación de las subvenciones y la inversión pública en el Programa. En las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 se indica una ratio deuda pública/PIB similar, del 66,4 % en 2022 y una inferior, del 64,5 %, en 2023. La variación se debe a una diferencia similar en las previsiones de déficit. Sobre la base de las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, el crecimiento potencial de la producción a medio plazo (media de 10 años) se estima en el 1,1 %. Sin embargo, esta estimación no incluye los efectos de las reformas que forman parte del Plan de Recuperación y Resiliencia y pueden impulsar el crecimiento potencial de Alemania.

(17) En 2022, el Gobierno suprimió gradualmente la mayoría de las medidas adoptadas en respuesta a la crisis de la COVID-19, como las medidas de emergencia temporales, que se prevé pasen de representar el 4,2 % del PIB en 2021 a representar el 1,2 % en 2022. El déficit público se ve afectado por las medidas adoptadas para contrarrestar las repercusiones económicas y sociales de la subida de los precios de la energía, que las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 estiman en el 0,7 % del PIB en 2022 y cuya eliminación gradual está prevista en 2023¹³. Estas medidas consisten principalmente en una subvención específica para los costes de calefacción; promoción de la supresión del impuesto sobre las energías renovables (*EEG-Umlage*); promoción del aumento de la prestación por desplazamiento (*Pendlerpauschale*); reducción del impuesto energético sobre los combustibles durante tres meses; pago único del precio a tanto alzado de la energía (*Energiepreispauschale*) y complemento por cada niño; pago único a tanto alzado a los beneficiarios de asistencia social; y billete mensual para transporte público local a precio reducido durante tres meses. Estas medidas se han anunciado como medidas temporales. Sin embargo, algunas de ellas podrían proseguirse en caso de que los precios de la energía se mantengan elevados en 2023. Algunas de estas medidas no son específicas, en particular el aumento de la prestación por desplazamiento y la reducción del impuesto energético sobre los combustibles. El déficit público también se ve afectado por los costes de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania, que, según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, se situarán en el 0,1 % del PIB en 2022 y en el 0,2 % del PIB en 2023¹⁴, así como por el aumento del coste de los gastos de defensa del 0,4 % del PIB en 2022 y del 0,5 % del PIB en 2023.

¹³ Estas cifras representan los costes presupuestarios anuales de las medidas tomadas desde el otoño de 2021, entre las que se incluyen medidas de ingresos y gastos corrientes, así como, en su caso, medidas relacionadas con los gastos de capital.

¹⁴ Se estima que al final de 2022 el número total de personas desplazadas procedentes de Ucrania que habrán entrado en la Unión alcanzará gradualmente los seis millones, y su distribución geográfica se calcula en función del volumen de la diáspora existente, de la población relativa del Estado miembro de acogida y de la distribución en la Unión de las personas desplazadas procedentes de Ucrania observada en marzo de 2022. En cuanto a los costes presupuestarios por persona, las estimaciones se basan en el modelo de microsimulación Euromod del Centro Común de Investigación de la Comisión, teniendo en cuenta las transferencias en efectivo que pueden recibir las personas desplazadas, así como prestaciones en especie, por ejemplo en los ámbitos educativo y sanitario.

- (18) En su Recomendación de 18 de junio de 2021, el Consejo recomendó a Alemania que mantuviera en 2022 una orientación presupuestaria expansionista, en particular a través del impulso proporcionado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, y que preservara la inversión financiada a nivel nacional. Asimismo, el Consejo le recomendó que, cuando las condiciones económicas lo permitiesen, aplicase una política presupuestaria destinada a lograr situaciones presupuestarias prudentes a medio plazo y a garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas a medio plazo y, al mismo tiempo, fomentase la inversión para impulsar el potencial de crecimiento.

(19) En 2022, según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022 e incluyendo la información incorporada en el Programa de Estabilidad de 2022 de Alemania, se prevé que la orientación presupuestaria sea expansionista en un -1,6 % del PIB, según lo recomendado por el Consejo¹⁵. Alemania tiene previsto proporcionar un apoyo continuo a la recuperación utilizando el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales conforme a lo recomendado por el Consejo. Se calcula que la contribución positiva a la actividad económica del gasto financiado por subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión se mantenga estable en comparación con 2021. Se prevé que la inversión financiada a nivel nacional proporcione una contribución expansionista a la orientación presupuestaria equivalente a 0,2 puntos porcentuales en 2022¹⁶. Por consiguiente, Alemania se propone preservar la inversión financiada a nivel nacional, según lo recomendado por el Consejo. Al mismo tiempo, se prevé que en 2022 el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas de ingresos) proporcione una contribución expansionista de 1,5 puntos porcentuales a la orientación presupuestaria global. Este importante efecto expansionista incluye el impacto adicional de las medidas para hacer frente al impacto económico y social del aumento de los precios de la energía (0,7 % del PIB), así como los costes de la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania (0,1 % del PIB), mientras que también se prevé que el gasto adicional para la transición ecológica (0,2 % del PIB) contribuya al crecimiento del gasto corriente neto.

¹⁵ Un signo negativo en el indicador indica un exceso en el incremento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política presupuestaria expansionista.

¹⁶ Se prevé que los otros gastos de capital financiados a nivel nacional proporcionen una contribución expansionista de 0,1 puntos porcentuales del PIB.

- (20) Según las previsiones de la Comisión de la primavera de 2022, en 2023 el efecto de la orientación presupuestaria equivaldría al 0,6 % del PIB, con la hipótesis de mantenimiento de la política económica¹⁷. Se prevé que Alemania siga utilizando en 2023 las subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia para financiar inversiones adicionales en apoyo de la recuperación. Se prevé que la contribución positiva a la actividad económica de los gastos financiados por subvenciones procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión aumente en 0,1 puntos porcentuales del PIB respecto de 2022. Se prevé que la inversión financiada a nivel nacional proporcione una contribución expansionista a la orientación presupuestaria equivalente a 0,1 puntos porcentuales en 2023¹⁸. Al mismo tiempo, se prevé que en 2023 el incremento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional (excluidas las nuevas medidas de ingresos) proporcione una contribución contraccionista de 0,7 puntos porcentuales a la orientación presupuestaria global. Esto incluye el impacto de la eliminación gradual de las medidas para hacer frente al aumento de los precios de la energía (0,7 % del PIB) y otros costes relacionados con la protección temporal para las personas desplazadas procedentes de Ucrania (0,05 % del PIB) en comparación con 2022.
- (21) En el Programa de Estabilidad de 2022 se espera que el déficit público disminuya gradualmente al 1,75 % del PIB en 2024 y al 1 % del PIB en 2025. Estas previsiones suponen un aumento de los ingresos públicos en porcentaje del PIB, mientras que se espera que el gasto público como porcentaje del PIB se mantenga relativamente estable. Según el Programa de Estabilidad de 2022, se espera que la ratio deuda pública/PIB sea inferior en 2025, disminuyendo al 65,75 % en 2024 y al 65 % en 2025. Según el análisis de la Comisión, los riesgos para la sostenibilidad de la deuda parecen bajos a medio plazo.

¹⁷ Un signo positivo en el indicador indica un déficit en el incremento del gasto primario en comparación con el crecimiento económico a medio plazo, lo que indica una política presupuestaria contraccionista.

¹⁸ Se prevé que otros gastos de capital financiados a nivel nacional tengan un efecto neutro.

- (22) El envejecimiento de la población y el endurecimiento del mercado laboral afectarán enormemente a Alemania en los próximos años. La edad legal de jubilación alcanzará los 67 años en 2031, pero son necesarios más ajustes en el sistema de pensiones para garantizar su sostenibilidad a largo plazo, al tiempo que se preserva su adecuación. También sería necesario reforzar los incentivos al trabajo con vistas a un endurecimiento del mercado laboral. Se espera que el compromiso del Gobierno de mantener un límite máximo para el porcentaje de la contribución al régimen de pensiones en esta legislatura y de garantizar una tasa mínima de sustitución de la renta dé lugar a importantes transferencias presupuestarias, lo que aumenta aún más la carga para las generaciones más jóvenes. Las pensiones privadas subvencionadas por el Estado (*Riester Rente*) no han desempeñado un papel sustancial en la combinación de pensiones. Los retornos son bajos y los costes administrativos elevados. En particular, las personas con bajos ingresos no pueden conseguir ahorros suficientes para la jubilación.
- (23) El sistema tributario se basa en gran medida en los ingresos fiscales del trabajo, mientras que las bases imponibles menos perjudiciales para el crecimiento integrador siguen estando infrutilizadas. La cuña fiscal sobre el trabajo de Alemania es una de las más elevadas de la Unión. Esto reduce el salario neto y desincentiva el aumento de las horas trabajadas para determinados grupos, como las personas con ingresos bajos y medios y los segundos trabajadores; esto actúa en contra de un mejor uso de la mano de obra potencial, incluso a medida que surge una escasez de mano de obra. Los ingresos procedentes de los impuestos medioambientales son comparativamente bajos, mientras que las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente (incluidas las reducciones fiscales y las exenciones fiscales) socavan los objetivos de sostenibilidad medioambiental y contrarrestan la descarbonización, la eficiencia energética y el despliegue de las energías renovables.

- (24) De conformidad con el artículo 19, apartado 3, letra b), del Reglamento (UE) 2021/241 y el criterio 2.2 de su anexo V, el Plan de Recuperación y Resiliencia incluye un amplio conjunto de inversiones y reformas que se refuerzan mutuamente con un calendario indicativo de realización con plazo de finalización hasta el 31 de agosto de 2026. Estas contribuyen a abordar la totalidad o una parte significativa de los retos económicos y sociales descritos en las recomendaciones dirigidas por el Consejo a Alemania en el marco del Semestre Europeo de 2019 y 2020, además de en cualquier otra recomendación dirigida a Alemania hasta la fecha de adopción de un Plan de Recuperación y Resiliencia. En particular, contribuye a abordar la necesidad de impulsar la inversión pública y privada, en particular para la transición ecológica y digital, en el transporte sostenible, en sistemas energéticos limpios, eficientes e integrados, en la digitalización de la administración pública y los servicios sanitarios, en la educación y en la investigación y la innovación.
- (25) Se espera que la aplicación del Plan de Recuperación y Resiliencia de Alemania contribuya a impulsar las transiciones ecológica y digital. Las medidas que respaldan objetivos climáticos en Alemania representan el 42 % de la dotación total del Plan de Recuperación y Resiliencia, y las medidas que respaldan objetivos digitales, el 52 %. La aplicación completa del Plan de Recuperación y Resiliencia, conforme a los hitos y objetivos pertinentes, ayudará a Alemania a recuperarse rápidamente de las repercusiones de la crisis de la COVID-19, al mismo tiempo que refuerza su resiliencia. La participación sistemática de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes sigue siendo esencial para la aplicación fructífera del Plan de Recuperación y Resiliencia, y de otras políticas económicas y de empleo que van más allá de él, con el fin de garantizar una amplia asunción del programa de políticas en su conjunto.

(26) El 4 de abril de 2022, Alemania presentó los documentos de programación de la política de cohesión previstos en el Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo¹⁹ para los quince programas del Fondo Europeo de Desarrollo Regional, los dieciséis programas del Fondo Social Europeo Plus y un programa mixto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional/Fondo Social Europeo Plus. El 19 de abril de 2022, la Comisión aprobó el Acuerdo de Asociación con Alemania sobre el uso de los fondos de la política de cohesión. De conformidad con el Reglamento (UE) 2021/1060, Alemania ha tenido en cuenta las recomendaciones que se le han dirigido en la programación de los fondos de la política de cohesión 2021-2027. Esto constituye una condición previa para mejorar la eficacia y maximizar el valor añadido de la ayuda financiera que se ha de recibir de los fondos de la política de cohesión, al mismo tiempo que se fomenta la coordinación, la complementariedad y la coherencia entre dichos fondos de cohesión y otros instrumentos y fondos de la Unión. La aplicación fructífera del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y los programas de la política de cohesión también depende de la eliminación de los obstáculos a la inversión para respaldar las transiciones ecológica y digital y un desarrollo territorial equilibrado.

¹⁹ Reglamento (UE) 2021/1060 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo de Cohesión, al Fondo de Transición Justa y al Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y de Acuicultura, así como las normas financieras para dichos Fondos y para el Fondo de Asilo, Migración e Integración, el Fondo de Seguridad Interior y el Instrumento de Apoyo Financiero a la Gestión de Fronteras y la Política de Visados (DO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

- (27) Más allá de los retos económicos y sociales que aborda el Plan de Recuperación y Resiliencia, Alemania sigue retrasada en el despliegue de banda ancha de muy alta capacidad en las zonas rurales, donde una mayor inversión tiene el potencial de mejorar el crecimiento de la productividad y el desequilibrio entre ahorro e inversión. En general, Alemania mejoró significativamente la cobertura de banda ancha de muy alta capacidad durante el último año y actualmente está por encima de la media de la Unión. Sin embargo, en las zonas rurales la cobertura fue del 22,5 %, por debajo de la media de la Unión del 37,1 %. Al mismo tiempo, solo el 15,4 % de los hogares tienen acceso a una conexión de fibra (en comparación con una media de la Unión del 50 %), lo que sitúa a Alemania entre los Estados miembros con la menor cobertura de fibra, mientras que los cinco mejores países de la Unión tienen una cobertura de fibra de al menos el 85 %. La falta de conexiones de fibra se acentúa en las zonas rurales (11,3 % frente a la media de la UE del 33,8 %). Esto frena el crecimiento de la productividad, especialmente por parte de las pequeñas y medianas empresas, muchas de las cuales se encuentran en zonas rurales y semirurales. La expansión de la banda ancha y la 5G no están cubiertas por el Plan de Recuperación y Resiliencia de Alemania. Existen regímenes a nivel federal y regional destinados a mejorar la conectividad en las zonas grises y la conectividad móvil en los puntos blancos. El acuerdo de coalición contiene objetivos ambiciosos sobre la disponibilidad a escala nacional de fibra y 5G para todos los hogares alemanes, mientras que aún no se ha especificado el plazo de ejecución. El aumento de la capacidad de planificación y gestión de la ingeniería civil en el sector privado y en la planificación y gestión de la ejecución en el sector público será crucial para una ejecución oportuna. El cumplimiento de los objetivos también requerirá mejoras en los procedimientos de solicitud y concesión de permisos, así como la normalización de técnicas de instalación alternativas que requieran menos tiempo.
- (28) En respuesta al mandato de los jefes de Estado o de Gobierno de la Unión establecido en la Declaración de Versalles, la propuesta de la Comisión de un plan REPowerEU se propone eliminar gradualmente la dependencia de la Unión respecto de la importación de combustibles fósiles de Rusia lo antes posible. Con este objetivo, la Comisión se propone determinar, por medio de un diálogo con los Estados miembros, los proyectos, inversiones y reformas a nivel nacional, regional y de la Unión que se consideran más adecuados. Estas medidas están encaminadas a reducir la dependencia global respecto de los combustibles fósiles y a cambiar el origen de las importaciones de combustibles fósiles que hasta la fecha procedían de Rusia.

(29) Alemania se enfrenta a retos relacionados con su dependencia de los combustibles fósiles y de las importaciones de energía de Rusia, así como con las condiciones marco para la inversión en un sistema energético sostenible plenamente integrado. Según datos de 2020, la dependencia de las importaciones de gas de Rusia es especialmente elevada (65 %²⁰) y superior a la media de la Unión (44 %). La dependencia de las importaciones de petróleo de Rusia también es superior a la media de la Unión (34 % en Alemania frente a una media del 26 % en la Unión)²¹. Más de la mitad de la combinación energética de Alemania procede del gas (26 %) y del petróleo (35 %). Esta dependencia tiene consecuencias directas para la industria alemana, que representa el 35 % del consumo final de energía del gas natural. Es fundamental avanzar más rápidamente en la expansión de las redes de transporte y distribución y en el despliegue de las energías renovables para hacer frente a estos retos, cumplir los objetivos climáticos y energéticos e impulsar la inversión en términos de ahorro. Es necesario redoblar los esfuerzos para diversificar el suministro y las rutas energéticas, haciendo uso de todas las fuentes de energía libres de emisiones de carbono disponibles, en particular mediante el despliegue de la electricidad y los gases renovables, incluido el hidrógeno renovable, y del gas natural licuado. Se recomienda que las nuevas inversiones en redes e infraestructuras relacionadas con el gas sean, en la medida de lo posible, adecuadas para el futuro, con objeto de facilitar su sostenibilidad a largo plazo a través de su readaptación futura a los combustibles sostenibles. A fin de ajustarse al paquete de medidas «Objetivo 55», será preciso que Alemania se fije unos objetivos más ambiciosos en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética. Son necesarios esfuerzos para acelerar la descarbonización de la industria, mejorar las opciones de flexibilidad y la respuesta de los consumidores de energía a los diferentes precios, así como reforzar la integración del sistema energético²².

²⁰ Según datos recientes del Ministerio Federal de Economía y Protección del Clima de Alemania, el porcentaje de las importaciones totales de gas ha disminuido hasta el 35 %.

²¹ Proporción de las importaciones procedentes de Rusia en el total de las importaciones de gas natural y petróleo crudo (cifras de Eurostat, 2020). Para la media de la EU-27, las importaciones totales se basan en las importaciones de fuera de la EU-27. Para Alemania, el total de importaciones incluye el comercio dentro de la UE. El petróleo crudo no incluye los productos petrolíferos refinados.

²² La integración del sistema energético vincula los distintos vectores energéticos entre sí y con los sectores de uso final.

También deben tomarse medidas para aumentar la eficiencia energética y reducir el consumo de energía, así como para acelerar la descarbonización del parque inmobiliario y del sector del transporte, que en 2021 no cumplieron los objetivos nacionales de emisiones anuales para estos sectores. Con una mayor implantación de la movilidad compartida y un transporte público sostenible se puede reducir el consumo de combustibles fósiles. La expansión de las redes eléctricas alemanas ha sufrido importantes retrasos. Los principales obstáculos son, entre otros, la complejidad y la duración de los procedimientos de planificación, autorización y recurso. Los retrasos en la expansión de las redes eléctricas han hecho necesario reducir las energías renovables en determinadas zonas. Además, los retrasos en la ampliación de las redes eléctricas afectan significativamente a las redes de los Estados miembros vecinos, ya que la capacidad de la red en Alemania no es suficiente para transportar los volúmenes de electricidad comercializados dentro de la zona de precios correspondiente. El Gobierno se ha comprometido a aumentar la cuota de energías renovables en la generación de electricidad al 80 % de aquí a 2030 y el Parlamento alemán está debatiendo actualmente una propuesta legislativa sobre energías renovables que tiene por objeto lograr la neutralidad de las emisiones de gas de efecto invernadero en el sector de la electricidad de aquí a 2035. Sin embargo, el despliegue de energías renovables, en particular la energía eólica terrestre, ha sufrido una desaceleración significativa en los últimos años debido a la persistencia de obstáculos a la ejecución. La eliminación de los obstáculos a la ejecución incluye la adopción de medidas para resolver los conflictos por el uso del suelo en una fase temprana, la flexibilización de las normas de distancia mínima, la mejora del uso de la ordenación territorial para identificar las zonas para el despliegue de la energía eólica y la facilitación de la obtención de permisos. La aceptación local puede mejorarse, en particular mediante un proceso de consulta más simplificado, una mayor participación de los ciudadanos y el reparto de los ingresos en los proyectos. La expansión de las energías renovables y el aumento de la eficiencia energética no solo reducirán la dependencia de las importaciones de energía, sino que también reducirán significativamente los precios de la energía. Por último, puede reforzarse aún más la participación en la cooperación transfronteriza relacionada con la energía, y puede aumentarse la flexibilidad y la capacidad de flujo en sentido inverso en lo que respecta a la interconectividad existente.

- (30) Aunque la aceleración de la transición hacia la neutralidad desde el punto de vista climático y el abandono progresivo de los combustibles fósiles crearán unos costes de reestructuración significativos en varios sectores, Alemania puede utilizar el Mecanismo para una Transición Justa en el contexto de la política de cohesión con objeto de disminuir el impacto socioeconómico de la transición en las regiones más afectadas. Alemania puede además aprovechar el Fondo Social Europeo Plus, establecido por el Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo²³, para mejorar las oportunidades de empleo y reforzar la cohesión social.
- (31) A la luz de la valoración de la Comisión, el Consejo ha examinado el Programa de Estabilidad de 2022, y su dictamen²⁴ se refleja en la recomendación 1.
- (32) Teniendo en cuenta las estrechas interrelaciones entre las economías de los Estados miembros de la zona del euro y su contribución colectiva al funcionamiento de la unión económica y monetaria, el Consejo recomendó que los Estados miembros de la zona del euro tomasen medidas, en particular a través de sus planes de recuperación y resiliencia, encaminadas a aplicar las recomendaciones establecidas en la Recomendación de 2022 sobre la zona del euro. Para Alemania, lo anterior queda reflejado particularmente en las recomendaciones 1 y 3.
- (33) A la luz del examen exhaustivo realizado por la Comisión y de su evaluación, el Consejo ha examinado el Programa Nacional de Reformas de 2022 y el Programa de Estabilidad de 2022. Sus recomendaciones, emitidas en virtud del artículo 6 del Reglamento (UE) n.º 1176/2011, se reflejan en las recomendaciones 1, 2, 3 y 4. Las recomendaciones 1, 2 y 3 también contribuyen a aplicar la Recomendación de 2022 sobre la zona del euro, en particular las recomendaciones 1 y 4 al respecto. Las políticas presupuestarias a que se hace referencia en la recomendación 1 y las políticas mencionadas en las recomendaciones 2, 3 y 4 contribuyen a corregir, entre otras cosas, los desequilibrios vinculados al superávit por cuenta corriente en la medida en que se trate de una mayor inversión.

²³ Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 (DO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

²⁴ Con arreglo al artículo 5, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMIENDA a Alemania que tome medidas en 2022 y 2023 con el fin de:

1. Garantizar que, en 2023, el aumento de los gastos primarios corrientes financiados a nivel nacional se ajuste a una orientación general neutra de la política presupuestaria, teniendo en cuenta la continuación del apoyo temporal y específico a los hogares y las empresas más vulnerables frente a las subidas de los precios de la energía y a las personas que huyen de Ucrania. Estar dispuesta a ajustar sus gastos corrientes a la cambiante situación. Aumentar la inversión pública en los ámbitos de las transiciones ecológica y digital y de la seguridad energética teniendo en cuenta la iniciativa REPowerEU, utilizando también el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia y otros fondos de la Unión. Para el período posterior a 2023, aplicar una política presupuestaria encaminada a lograr situaciones fiscales prudentes a medio plazo. Mejorar la estructura tributaria para lograr un crecimiento más integrador y sostenible, en particular mejorando los incentivos fiscales para aumentar las horas trabajadas. Salvaguardar la sostenibilidad a largo plazo del sistema de pensiones.
2. Proceder a la ejecución de su Plan de Recuperación y Resiliencia, de conformidad con los hitos y objetivos incluidos en la Decisión de Ejecución del Consejo de 13 de julio de 2021. Finalizar sin dilación las negociaciones con la Comisión relativas a los documentos de programación de la política de cohesión para el período 2021-2027 con vistas a iniciar su aplicación.
3. Eliminar los obstáculos a la inversión e impulsar la inversión en redes de comunicación digital de muy alta capacidad.
4. Reducir la dependencia global de los combustibles fósiles y diversificar sus importaciones mejorando la eficiencia energética, incentivando el ahorro de energía, diversificando el suministro y las rutas energéticas, eliminando los impedimentos a la inversión, simplificando aún más los procedimientos de concesión de permisos, impulsando la inversión en redes eléctricas y energías renovables y acelerando su despliegue, así como fomentando en mayor medida la participación en la cooperación transfronteriza relacionada con la energía.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo

La Presidenta / El Presidente