COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 13.5.2015
COM(2015) 256 final

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Germaniei pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Germaniei pentru 2015

Recomandare de

RECOMANDARE A CONSILIULUI

privind Programul național de reformă al Germaniei pentru 2015

și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Germaniei pentru 2015

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 121 alineatul (2) și articolul 148 alineatul (4),

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice[1], în special articolul 5 alineatul (2),

având în vedere Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice[2], în special articolul 6 alineatul (1),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene[3],

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European[4],

având în vedere concluziile Consiliului European,

având în vedere avizul Comitetului pentru ocuparea forței de muncă,

având în vedere avizul Comitetului economic și financiar,

având în vedere avizul Comitetului pentru protecție socială,

având în vedere avizul Comitetului de politică economică,

întrucât:

(1) La 26 martie 2010, Consiliul European a aprobat propunerea Comisiei de a lansa o nouă strategie pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă, *Strategia Europa 2020*, bazată pe coordonarea sporită a politicilor economice. Strategia se concentrează pe domeniile-cheie în care sunt necesare acțiuni în vederea stimulării potențialului de creștere durabilă și de competitivitate al Europei.

(2) La 13 iulie 2010, Consiliul a adoptat, pe baza propunerilor Comisiei, o recomandare privind orientările generale pentru politicile economice ale statelor membre și ale Uniunii (2010-2014), iar la 21 octombrie 2010 a adoptat o decizie privind orientările

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

pentru politicile de ocupare a forței de muncă ale statelor membre. Împreună, acestea formează „orientările integrate” de care statele membre au fost invitate să țină seama în politicile lor economice și de ocupare a forței de muncă de la nivel național.

(3) La 8 iulie 2014, Consiliul a adoptat o recomandare privind Programul național de reformă al Germaniei pentru 2014 și a emis un aviz cu privire la Programul de stabilitate actualizat al Germaniei pentru 2014. La 28 noiembrie 2014, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 473/2013[5], Comisia a prezentat avizul său privind proiectul de plan bugetar al Germaniei pentru 2015[6].

(4) La 28 noiembrie 2014, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii[7], care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2015. În aceeași zi, în temeiul Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Comisia a adoptat Raportul privind mecanismul de alertă[8], în care a identificat Germania ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat.

(5) La 18 decembrie 2014, Consiliul European a aprobat prioritățile pentru stimularea investițiilor, accelerarea reformelor structurale și continuarea unei consolidări bugetare responsabile și favorabile creșterii.

(6) La 26 februarie 2015, Comisia a publicat Raportul de țară privind Germania pentru 2015[9], în care a evaluat progresele realizate de Germania în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate la 8 iulie 2014. Raportul de țară include, de asemenea, rezultatele bilanțului aprofundat întocmit în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011. În urma analizei sale, Comisia concluzionează că Germania se confruntă cu dezechilibre macroeconomice care necesită măsuri de politică decisive și o monitorizare specifică. Riscurile au crescut având în vedere insuficiența persistentă a investițiilor private și publice. Această insuficiență reprezintă o frânare a creșterii și contribuie la excedentul foarte ridicat de cont curent, care continuă să necesite o atenție deosebită. Este imperios necesar să se întreprindă acțiuni de reducere a efectelor negative asupra economiei germane și, având în vedere dimensiunea acestei economii, asupra uniunii economice și monetare în ansamblu.

(7) La 28 aprilie 2015, Germania și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2015, iar la 16 aprilie 2015 și-a prezentat Programul de stabilitate pentru 2015. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.

(8) În prezent, Germania face obiectul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere și al regulii privind datoria. În Programul de stabilitate pentru 2015, guvernul își propune să mențină un excedent bugetar. Obiectivul pe termen mediu – un deficit structural de 0,5 % din PIB – continuă să fie îndeplinit pe întreaga perioadă de programare. Se estimează că ponderea datoriei publice din PIB va scădea treptat, urmând să ajungă la 61,5 % în 2019. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor proiecții bugetare – și care nu a fost aprobat de un organism independent – pornește de la premise precaute de creștere. Pe baza previziunilor Comisiei din

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

primăvara anului 2015, se estimează că soldul structural se va menține deasupra obiectivului pe termen mediu. Se prevede că datoria brută se va menține pe o traiectorie descendentă fermă, depășind nivelul impus de regula privind datoria. Se creează astfel un spațiu de manevră bugetară pentru încurajarea investițiilor. Pe baza evaluării Programului de stabilitate și luând în considerare previziunile Comisiei din primăvara anului 2015, Consiliul consideră că Germania va respecta, probabil, dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere.

(9) Administrația federală a mărit cheltuielile pentru învățământ și cercetare, însă cheltuielile pentru învățământ, exprimate ca procent din PIB, continuă să se situeze sub media UE, iar cheltuielile totale pentru învățământ și cercetare ar putea să rămână sub ținta națională de 10 % din PIB în 2015. Germania intenționează să mărească investițiile publice până în 2018, punând la dispoziție, în acest scop, încă 10 miliarde EUR pentru infrastructură și încă 5 miliarde EUR pentru sprijinirea investițiilor realizate de comunele mai slabe din punct de vedere financiar. Aceste demersuri pozitive par totuși a nu fi suficiente pentru rezolvarea blocajului investițional general. Germania ar putea profita de spațiul său de manevră bugetară pentru a investi în viitorul potențial de creștere al economiei și pentru a rezolva blocajul investițiilor publice, care se observă în special în infrastructură și la nivel local. Germania nu a înregistrat progrese în ceea ce privește sporirea eficienței sistemului fiscal. În general, se pare că nu se folosesc toate posibilitățile de deplasare a accentului fiscal asupra unor surse de venituri mai favorabile creșterii. Veniturile din impozitele periodice pe proprietate continuă să fie relativ scăzute (0,5 % din PIB în 2012, față de 1,5 % în UE-28), iar evaluarea imobiliară este învechită, bazându-se pe valori de piață din 1963/1964 în landurile vestice și din 1935 în landurile estice. Deși reforma impozitului funciar aplicat la nivel local (*Grundsteuer*) a fost prevăzută în acordul de coaliție și a fost anunțată în Programul național de reformă pentru 2014 și în cel pentru 2015, până în prezent nu s-au întreprins acțiuni concrete. În loc să se pună un accent mai puternic asupra impozitelor periodice pe proprietate, care au mai puține efecte de denaturare, a continuat tendința de mărire a impozitelor pe tranzacții imobiliare. Impozitul comercial aplicat la nivel local (*Gewerbesteuer*) nu a fost revizuit. Includerea unor elemente independente de profit în baza de impozitare a generat pierderi de eficiență. Atât cerințele administrative pe care trebuie să le îndeplinească întreprinderile pentru plata taxelor și a impozitelor, cât și costurile de colectare a taxelor și a impozitelor se mențin la un nivel relativ ridicat în Germania, iar rata declarațiilor de venit și de profit depuse electronic se situează sub media UE. Actuala revizuire a relațiilor bugetare dintre nivelul național (federație), nivelul regional (landuri) și nivelul local (comune) oferă ocazia de a consolida cadrul unor politici bugetare viabile și, în special, de a asigura investiții publice adecvate la toate nivelurile administrației. Revizuirea oferă, de asemenea, ocazia de a îmbunătăți atât modul de împărțire a competențelor în materie de venituri și de cheltuieli, cât și eficiența sistemului de egalizare bugetară orizontală și a administrației fiscale.

(10) Nu au fost precizate măsuri pentru majorarea stimulentelor de pensionare tardivă, stimulente care par a fi indispensabile, având în vedere că se prognozează un declin drastic al populației în vârstă de muncă din Germania și că este posibil ca pe termen mediu să se manifeste o lipsă de lucrători calificați. Sarcina fiscală a lucrătorilor care câștigă 50 %-67 % din salariul mediu a rămas, în linii mari, neschimbată din 2001 și se numără în continuare printre cele mai ridicate din UE. Se așteaptă ca reformele întreprinse de curând în sistemele de asigurări sociale să determine o nouă creștere a ratelor de contribuții și să mărească într-o și mai mare măsură sarcina fiscală, ceea ce ar putea influența în mod negativ participarea la piața forței de muncă și venitul

disponibil. Impactul progresiei reci este, în prezent, atenuat de o inflație scăzută. Date fiind însă creșterea dinamică a salariilor și ratele întrucâtva mai ridicate ale inflației din anii următori, progresia rece ar putea avea ca rezultat majorări nediscreționare semnificative ale taxelor și ale impozitelor, care, la rândul lor, ar putea afecta venitul disponibil. În ceea ce privește îmbunătățirea nivelului de educație al persoanelor defavorizate, s-au înregistrat progrese limitate. Probabilitatea de părăsire timpurie a școlii este două ori mai mare în cazul tinerilor care provin din familii de migranți. Se pare că stimulentele fiscale neadecvate constituie un factor important prin care a doua persoană care contribuie la venitul familiei este descurajată de la a accepta un loc de muncă și a lucra mai multe ore. Se explică astfel proporția scăzută de femei care lucrează cu normă întreagă și numărul de ore lucrate în medie de femei care se numără printre cele mai scăzute din UE. Scutirea „mini-joburilor" de la impozitul pe venitul personal și, în numeroase cazuri, de la toate contribuțiile angajatului la asigurările sociale descurajează, de asemenea, lucrătorii de la acceptarea unui loc de muncă în care salariul este mai mare decât pragul pentru un „mini-job", și anume 450 EUR pe lună.

(11) Acțiunile de politică menite să stimuleze concurența în sectoarele serviciilor, în special în cel al serviciilor profesionale, au fost restrânse. Ratele de creștere a productivității muncii în sectorul serviciilor profesionale din Germania sunt negative sau apropiate de zero de mai bine de un deceniu. Germania se numără, de asemenea, printre statele membre ale UE în care reglementarea este puțin favorabilă concurenței în sectorul serviciilor profesionale. Printre restricțiile existente se numără cerințele referitoare la calificările profesionale, la forma juridică și la participarea la capitalul societății. În ceea ce privește ultima categorie, în prezent au loc schimbări limitate în unele landuri, dar tot nu există o revizuire amplă a acestor restricții. Germania participă la exercițiul de evaluare reciprocă, prevăzut în Directiva de modificare a Directivei privind calificările profesionale, dar nu a luat încă măsuri în urma acestei revizuiri. Situația concurenței de pe piețele feroviare din Germania nu a cunoscut îmbunătățiri semnificative de anul trecut. Mai precis, în segmentul transportului feroviar de persoane pe distanțe lungi, mediul concurențial dificil descurajează intrarea noilor participanți pe piață. Taxele de acces la calea ferată pentru transportul de persoane pe distanțe lungi se numără printre cele mai ridicate din UE. Cota deținută de noii participanți pe piața transportului feroviar de persoane pe distanțe lungi se menține sub 1 % și se află în scădere.

(12) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Germaniei, pe care a publicat-o în Raportul de țară pentru 2015. De asemenea, a evaluat Programul de stabilitate, Programul național de reformă și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Germaniei în anii precedenți. Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestora pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Germania, ci și de conformitatea acestora cu normele și orientările UE, având în vedere necesitatea de a consolida guvernanța economică globală a Uniunii Europene prin contribuția UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările formulate de Comisie în cadrul semestrului european se reflectă în recomandările 1-3 de mai jos.

(13) În lumina acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de stabilitate al Germaniei și consideră[10] că Germania respectă normele Pactului de stabilitate și de creștere.

(14) Având în vedere bilanțul aprofundat realizat de Comisie și această evaluare, Consiliul a examinat Programul național de reformă și Programul de stabilitate. Recomandările sale, formulate în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, se reflectă în recomandările 1-3 de mai jos,

(15) În contextul semestrului european, Comisia a efectuat și o analiză a politicii economice a zonei euro în ansamblul său. Pe baza acestei analize, Consiliul a emis recomandări specifice adresate statelor membre a căror monedă este euro. Germania ar trebui, de asemenea, să asigure punerea în aplicare integrală și în timp util a acestor recomandări,

RECOMANDĂ ca, în 2015 și în 2016, Germania să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să mărească într-o și mai mare măsură investițiile publice în infrastructură, învățământ și cercetare, inclusiv prin utilizarea spațiului de manevră bugetară de care dispune. Să încurajeze investițiile private și să ia măsuri pentru sporirea eficienței sistemului fiscal, în special prin revizuirea impozitului comercial local și a modului de impozitare a întreprinderilor și prin modernizarea administrației fiscale. Să se folosească de actuala revizuire pentru a îmbunătăți structura relațiilor bugetare dintre nivelul național, nivelul regional și nivelul local, îndeosebi în vederea asigurării unor investiții publice adecvate la toate nivelurile administrației.

2. Să mărească stimulentele de pensionare tardivă. Să ia măsuri pentru reducerea impozitelor ridicate pe veniturile salariale și a contribuțiilor ridicate la asigurările sociale, în special în cazul persoanelor cu venituri scăzute, și să combată efectele progresiei reci. Să revizuiască fiscalitatea mini-joburilor pentru a facilita astfel trecerea la alte forme de ocupare.

3. Să ia măsuri mai ambițioase de stimulare a concurenței în sectoarele serviciilor, mai ales în cel al serviciilor profesionale, prin eliminarea restricțiilor nejustificate, precum cerința de formă juridică, cerința de participare la capital și tarifele fixe. În acest scop, să finalizeze actuala revizuire internă a barierelor respective și să ia măsurile care se impun în urma acestei revizuiri. Să îndepărteze barierele rămase în calea concurenței de pe piețele feroviare, în special de pe cea a transportului feroviar de persoane pe distanțe lungi.

Adoptată la Bruxelles,

Pentru Consiliu,
Președintele

[10] Emis în temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului.