RECOMANDAREA CONSILIULUI

din 11 iulie 2017

privind Programul național de reformă al Germaniei pentru 2017 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Germaniei pentru 2017

(2017/C 261/05)

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,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European,

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 pentru politică economică,

întrucât:

(1) La 16 noiembrie 2016, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii, care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2017. Prioritățile analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 9-10 martie 2017. La 16 noiembrie 2016, Comisia a adoptat, pe baza Regulamentului (UE) nr. 1176/2011, Raportul privind mecanismul de alertă, în care a identificat Germania ca fiind unul dintre statele membre pentru care urma să se efectueze un bilanț aprofundat. În aceeași zi, Comisia a adoptat, de asemenea, o recomandare de recomandare a Consiliului privind politica economică a zonei euro, care a fost aprobată de Consiliul European la 9-10 martie 2017. La 21 martie 2017, Consiliul a adoptat o Recomandare privind politica economică a zonei euro („Recomandarea privind zona euro") ([3]).

(2) În calitate de stat membru a cărui monedă este euro și având în vedere legăturile strânse dintre economii în cadrul uniunii economice și monetare, Germania ar trebui să asigure punerea în aplicare integrală și în timp util a Recomandării privind zona euro, astfel cum se reflectă în recomandările 1 și 2 de mai jos.

(3) Raportul de țară privind Germania pentru 2017 a fost publicat la 22 februarie 2017. Acesta a evaluat progresele realizate de Germania în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate de Consiliu la 12 iulie 2016, măsurile adoptate pentru a da curs recomandărilor specifice fiecărei țări din anii anteriori, precum și progresele realizate de Germania în direcția îndeplinirii obiectivelor naționale din cadrul Strategiei Europa 2020. De asemenea, raportul a cuprins o analiză aprofundată întemeiată pe articolul 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, iar rezultatele acestuia au fost publicate, de asemenea, la 22 februarie 2017. În urma analizei sale, Comisia a concluzionat că Germania se confruntă cu dezechilibre macroeconomice. În special, excedentul de cont

([1]) JO L 209, 2.8.1997, p. 1.
([2]) JO L 306, 23.11.2011, p. 25.
([3]) JO C 92, 24.3.2017, p. 1.

curent, care este unul ridicat și persistent, are o relevanță transfrontalieră și reflectă – în afară de o puternică integrare și o bună performanță a industriei sale, deosebit de competitivă în cadrul diviziunii internaționale a muncii – un excedent al economiilor și un nivel modest al investițiilor, atât în sectorul privat cât și în cel public. Excedentul de cont curent a continuat să crească în 2015, a rămas în mare parte neschimbat în 2016 și se preconizează că va rămâne la un nivel ridicat. Abordarea acestui excedent poate avea implicații asupra perspectivei de reechilibrare a restului zonei euro și a Uniunii, deoarece o cerere internă mai dinamică în Germania poate facilita diminuarea necesităților de reducere a efectului de levier în statele membre cu un nivel ridicat de îndatorare. În pofida unor dobânzi scăzute care creează condiții de finanțare favorabile, investițiile întreprinderilor ca pondere în PIB sunt în continuare modeste. În timp ce consumul privat a continuat să se redreseze, economiile gospodăriilor au crescut până la un nivel record în Uniune. Este deosebit de importantă luarea unor măsuri pentru reducerea riscului apariției unor efecte adverse asupra economiei germane și, având în vedere dimensiunea sa, precum și relevanța frontalieră, asupra uniunii economice și monetare.

(4) Germania și-a prezentat Programul de stabilitate pentru 2017 la 13 aprilie 2017, iar la 28 aprilie 2017 și-a prezentat Programul național de reformă pentru 2017. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.

(5) Recomandările relevante specifice fiecărei țări au fost abordate în cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene („fondurile ESI") aferente perioadei 2014-2020. Astfel cum se prevede la articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului ([1]), în cazul în care acest lucru este necesar pentru a sprijini punerea în aplicare a recomandărilor relevante ale Consiliului, Comisia poate solicita unui stat membru să își revizuiască acordul de parteneriat și programele relevante și să propună modificări la acestea. Comisia a furnizat detalii suplimentare referitoare la modul în care va utiliza respectiva dispoziție în orientările cu privire la aplicarea măsurilor de corelare între eficacitatea fondurilor ESI și buna guvernanță economică.

(6) În prezent, Germania face obiectul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere și al regulii privind datoria. Conform Programului de stabilitate pentru 2017, guvernul are în vedere să ajungă la un excedent bugetar situat între ¼ și ½ % din PIB în perioada 2017-2021. Obiectivul bugetar pe termen mediu – un deficit structural de 0,5 % din PIB – continuă să fie îndeplinit cu o anumită marjă pe întreaga perioadă de programare. Conform Programului de stabilitate, se estimează că ponderea datoriei publice în PIB va scădea treptat, ajungând la 57 % în 2021. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor proiecții bugetare – și care nu a fost aprobat de un organism independent – este plauzibil.

(7) Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2017, se preconizează că soldul structural va înregistra un excedent de 0,6 % din PIB în 2017 și de 0,3 % din PIB în 2018, situându-se peste obiectivul bugetar pe termen mediu. Se preconizează că datoria publică se va menține pe o traiectorie descendentă fermă, depășind cerințele impuse de regula privind datoria. În ansamblu, conform opiniei exprimate de Consiliu, se preconizează că Germania se va conforma dispozițiilor Pactului de stabilitate și de creștere în 2017 și 2018. În același timp, rămâne posibilitatea de sprijinire a cererii interne prin utilizarea politicii fiscal-bugetare, în special pentru a se realiza o creștere susținută a investițiilor, și prin crearea condițiilor propice unei creșteri mai mari a salariilor reale.

(8) Investițiile publice, calculate ca pondere din PIB, au rămas în mare parte constante și se situează sub media zonei euro. Persistă însă restanțe în ceea ce privește investițiile publice, în special la nivel municipal, unde investițiile nete au continuat să înregistreze valori negative în 2016. Acest lucru se întâmplă în pofida măsurilor adoptate în ultimii ani și a creșterilor semnificative ale investițiilor publice la nivel general în 2015 și 2016. În 2016 au fost adoptate măsuri suplimentare care ar trebui să mărească sfera investițiilor publice, inclusiv la nivel de landuri și municipal. Printre aceste măsuri se află o reformă a relațiilor fiscal-bugetare care, odată adoptată, va produce efecte în 2020. În plus, extinderea serviciilor de consultanță privind planificarea investițiilor în infrastructură în vederea includerii municipalităților ar trebui să amelioreze planificarea și punerea în aplicare a investițiilor la nivel municipal. Acest lucru pare să aibă o relevanță deosebită, având în vedere că proiectele de investiții în infrastructură din landuri și din municipalități sunt puse în execuție doar într-o mică măsură și sunt afectate de constrângerile în materie de capacitate și planificare. Situația bugetară favorabilă arată că, în general, există o marjă bugetară disponibilă, de exemplu pentru alocarea de fonduri suplimentare în scopul creșterii investițiilor publice la toate nivelurile administrației publice.

([1]) Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013 de stabilire a unor dispoziții comune privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune, Fondul european agricol pentru dezvoltare rurală și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime, precum și de stabilire a unor dispoziții generale privind Fondul european de dezvoltare regională, Fondul social european, Fondul de coeziune și Fondul european pentru pescuit și afaceri maritime și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1083/2006 al Consiliului (JO L 347, 20.12.2013, p. 320).

(9) În ansamblu, cheltuielile publice și private pentru educație și cercetare au fost stabile în ultimii ani raportat la PIB, dar în educație rămân sub media Uniunii. Totalul cheltuielilor combinate pentru educație și cercetare, situat la 9,1 % în 2015, s-a aflat sub obiectivul național de 10 % din PIB. Realizarea de investiții suplimentare în educație, cercetare și inovare este crucială pentru succesul economic viitor al Germaniei, în special pentru integrarea efectivă a solicitanților de azil, a refugiaților și a migranților sosiți în ultima perioadă. Pentru realizarea acestei integrări, Germania a depus eforturi considerabile, în special în domeniul educației și formării profesionale. În anii următori, vor trebui susținute eforturile în întregul sector al educației.

(10) Sistemul de impozitare german rămâne în continuare complex, cheltuielile administrației fiscale sunt mari și unele dispoziții privind impozitarea întreprinderilor pot constitui obstacole în calea investițiilor. În pofida unor reduceri semnificative, cheltuielile de capital ale întreprinderilor din Germania rămân printre cele mai mari din UE-28. Calculată ținând cont de impozitul comercial local (*Gewerbesteuer*) și de suprataxa de solidaritate, cota legală maximă a impozitului pe profit a atins 30,2 % în 2016. Aceasta a fost substanțial mai mare decât media neponderată a Uniunii de 22,8 %. Rata medie efectivă de impozitare este de 28,2 % comparativ cu o medie neponderată de 21,1 % pentru Uniune. Tendința de a favoriza îndatorarea în cadrul sistemului de impozitare a societăților comerciale s-a situat pe locul șapte în Uniune, în 2016. La nivelul acționariatului, amploarea tendinței de favorizare a îndatorării este similară. Acest lucru are importanță în special pentru IMM-uri, a căror tendință este de a avea acționari naționali. Reducerea costurilor capitalului propriu ar putea consolida investițiile private și piața subdezvoltată a capitalului de risc a Germaniei. Alte caracteristici ale sistemului de impozitare care ar putea denatura deciziile privind finanțarea și investițiile sunt includerea elementelor nonprofit în baza de impozitare a impozitului comercial local, limitarea pierderilor reportate și denaturările induse de impozitare în ceea ce privește alegerea formei juridice. Capacitatea sistemului de impozitare de a favoriza investițiile poate fi diminuată și de alte dispoziții, printre care regimul de amortizare, rata dobânzii utilizată pentru calcularea prestațiilor de pensii deductibile, impozitarea câștigurilor de capital și contabilitatea de casă în scopul taxei pe valoarea adăugată. Dacă este pusă în aplicare în mod eficace, autoritatea funcțională suplimentară, atât de natură generală, cât și specifică domeniului informatic, a administrației fiscale federale în raport cu administrațiile fiscale ale landurilor, convenită ca parte a reformei relațiilor fiscal-bugetare federale, ar putea contribui la accelerarea procesului de modernizare a administrației fiscale.

(11) În Germania, investițiile cu capital de risc au crescut, dar piața este în continuare subdezvoltată conform standardelor internaționale. În 2015, investițiile cu capital de risc au reprezentat aproximativ 0,03 % din PIB, ceea ce înseamnă cu puțin peste media Uniunii, dar rămâne totuși sub nivelul din state membre precum Finlanda, Regatul Unit, Suedia, Irlanda sau Franța și mult sub nivelul din state din afara Uniunii precum Israelul și Statele Unite. În special, se observă că piața capitalului de risc din Germania nu reușește să ofere investiții mai mari la o etapă ulterioară. Guvernul federal a adoptat o serie de măsuri pentru sprijinirea investițiilor cu capital de risc. De exemplu, a simplificat impozitarea fondurilor de investiții, a îmbunătățit reportarea pierderilor în cadrul sistemului de impozitare a profitului întreprinderilor și a extins programul INVEST pentru investitori providențiali.

(12) Trecerea la energia regenerabilă necesită investiții semnificative în rețele de transport și distribuție a energiei electrice. Cu toate acestea, investițiile planificate în infrastructura națională de energie electrică a fost întârziată în mod semnificativ. Până la sfârșitul lui 2016 fuseseră realizate numai aproximativ 35 % din proiectele de rețele de cea mai înaltă tensiune prevăzute în legea din 2009 privind extinderea rețelelor de energie electrică, cauza principală fiind opoziția populației. Dintr-un total de 6 100 km de linii electrice planificate a fi construite în perioada de până în 2024/2025 în conformitate cu Legea federală de planificare a necesităților, care a intrat în vigoare în 2015, au fost aprobate doar aproximativ 6 % și au fost construite doar aproximativ 1 %.

(13) Există în continuare obstacole în calea valorificării depline a digitalizării. De exemplu, Germania nu are o bună performanță în ceea ce privește disponibilitatea conexiunilor în bandă largă de mare viteză sau ultrarapide, în special în regiunile semiurbane și rurale. Utilizarea computerului de către tineretul german este comparativ scăzută și multe școli nu au acces la internet în bandă largă. De asemenea, performanța serviciilor publice digitale este sub media Uniunii. În special, IMM-urile trebuie să recupereze decalajul în ceea ce privește digitalizarea. Numai o cincime din IMM-uri au o strategie în materie de digitalizare. O rețea de centre de excelență ale IMM-urilor a fost înființată pentru consolidarea și accelerarea digitalizării IMM-urilor, iar platforma „Industrie 4.0” îi reunește pe toți actorii relevanți. Investițiile în cercetare și inovare sunt în creștere, iar Germania este aproape de realizarea obiectivului privind intensitatea din programul Europa 2020 pentru cercetare și dezvoltare, însă investițiile sunt concentrate tot mai mult în marile întreprinderi, iar contribuția IMM-urilor este în scădere. În plus, o populație îmbătrânită poate avea, de asemenea, un impact asupra activității antreprenoriale în anii viitori.

(14) În sectorul serviciilor pentru întreprinderi și al profesiunilor reglementate rămân mari obstacole în materie de reglementare. Nivelul restricțiilor este mai ridicat decât media Uniunii, în special pentru arhitecți, ingineri, avocați și contabili/consilieri fiscali. În plus, rata de pierdere a clienților în cazul acestor profesiuni este semnificativ mai mică decât media Uniunii, ceea ce pare să indice un dinamism și o concurență relativ scăzute ale serviciilor profesionale din Germania. Printre aceste obstacole se află restricțiile privind acționariatul și forma societăților comerciale în cazul arhitecților și al inginerilor, precum și restricțiile multidisciplinare în cazul arhitecților, al inginerilor și al avocaților. Reducerea acestor obstacole ar putea genera o concurență mai intensă, rezultatul fiind un număr mai mare de firme care intră pe piață, ceea ce ar genera beneficii pentru consumatori – prețuri mai mici și o gamă mai mare de opțiuni. În ianuarie 2017, Comisia a prezentat recomandări în materie de reformă pentru reglementarea serviciilor profesionale, ca parte din pachetul de măsuri menite să elimine obstacolele de pe piețele serviciilor.

(15) Ocuparea forței de muncă a continuat să crească, iar șomajul a scăzut la niveluri istorice. Cu toate acestea, creșterea ocupării forței de muncă s-a datorat, în parte, creșterii activității cu fracțiune de normă, în special în rândul femeilor și a fost reflectată doar parțial în creșterea agregată a salariului real, care a înregistrat o decelerare în 2016. Măsurile care descurajează participarea la piața muncii a celei de a doua persoane care contribuie la venitul familiei, precum și răspândirea pe scară largă a muncii cu fracțiune de normă împiedică valorificarea pe deplin a potențialului pieței muncii. O ofertă mai bună de servicii de îngrijire a copiilor și de școlarizare cu program prelungit de calitate, la prețuri abordabile, precum și îngrijirea pe termen lung recent reformată reprezintă o pârghie esențială pentru creșterea participării femeilor pe piața forței de muncă. Impozitarea comună a veniturilor cuplurilor căsătorite și asigurarea medicală gratuită pentru soții care nu lucrează descurajează cea de a doua persoană care contribuie la venitul familiei – și care în multe cazuri este femeie – să se angajeze sau să lucreze un număr de ore mai mare. În plus, legătura mai scăzută cu piața muncii se combină cu o diferență mai mare de remunerare între bărbați și femei, de 22 % față de media Uniunii de 16,3 % în 2015.

(16) În pofida unei ușoare diminuări, „mini-joburile" sunt în continuare larg răspândite, angrenând 4,8 milioane de persoane care, în 2016, aveau ca singur loc de muncă un „mini-job". Numărul de lucrători angajați prin agențiile de muncă temporară a crescut de trei ori începând din 2005, ajungând la aproximativ 1 milion (aproape de 3 % din totalul locurilor de muncă) în iunie 2016. Se preconizează o îmbunătățire a protecției față de potențiale abuzuri în cazul lucrătorilor angajați prin agențiile de muncă temporară și prin contracte de muncă temporare, însă este necesar ca evoluțiile să fie monitorizate. În plus, prin comparație există o mare diferență de remunerare între bărbați și femei neajustată în ceea ce privește contractele pe perioadă determinată față de contractele pe perioadă nedeterminată.

(17) Sarcina fiscală pentru persoanele cu salarii mici este mare în comparație cu alte state, ceea ce reduce stimulentele pentru încadrarea în muncă, precum și venitul net și oportunitățile de consum. Germania a sporit nivelul minim al venitului personal neimpozabil și alocațiile pentru copii, și a ajustat tranșele de impozitare. Aceste măsuri par să fie în beneficiul grupurilor de populație cu venituri mici și medii, dar impactul global asupra sarcinii fiscale va fi limitat. În pofida creșterilor recente substanțiale ale venitului disponibil real, evoluțiile salariilor și ale productivității au fost mult timp divergente, ceea ce a condus la un decalaj acumulat considerabil. O creștere mai mare a salariilor reale ar contribui, de asemenea, la reducerea dezechilibrelor externe ridicate.

(18) Germania a depus eforturi considerabile pentru a primi solicitanți de azil și pentru integrarea refugiaților și a altor migranți. Apar ca fiind posibile și alte îmbunătățiri, având în vedere că numărul de refugiați în căutarea unui loc de muncă a crescut, ajungând la aproximativ 9 % din numărul total de persoane în căutarea unui loc de muncă în 2016. Integrarea pe piața muncii a persoanelor care provin din familii de migranți, în special a femeilor, rămâne o provocare majoră care, inclusiv prin sistemul de învățământ, se aplică, de asemenea, copiilor născuți în Germania din părinți născuți în afara Uniunii.

(19) Nu toți membrii societății au beneficiat în mod egal de evoluțiile pozitive, în ansamblu, ale economiei și pieței muncii din ultimii ani. După o perioadă de creșteri, inegalitatea veniturilor a înregistrat o ușoară diminuare doar în ultima perioadă, în timp ce inegalitatea privind nivelul de bogăție rămâne printre cele mai mari din zona euro. Mai mult, performanță bună a pieței muncii nu a condus la o diminuare a riscului de sărăcie. Procentajul de persoane expuse riscului de sărăcie la o vârstă înaintată se situează peste media Uniunii și este probabil ca numărul persoanelor în vârstă expuse riscului de sărăcie să crească în anii următori. Se preconizează că rata de înlocuire din sistemul de pensii obligatorii se va diminua în continuare. În același timp, nivelul contribuțiilor la sistemele de pensii din cel de al doilea și din cel de al treilea pilon este prea scăzut pentru a compensa diminuarea nivelului contribuțiilor din primul pilon pentru toată lumea. Dacă nu sunt compensate, se preconizează o deteriorare a adecvării pensiilor. În ceea ce privește reformele recente vizând îmbunătățirea stimulentelor pentru pensionarea tardivă (*Flexi-Rente*), rămâne de văzut cât de eficace pot fi acestea pentru contracararea stimulentelor introduse în 2014 pentru pensionarea anticipată.

(20) În contextul semestrului european 2017, Comisia a efectuat o analiză cuprinzătoare a politicii economice a Germaniei, pe care a publicat-o în raportul de țară pentru 2017. De asemenea, Comisia a evaluat Programul de stabilitate pentru 2017 și Programul național de reformă pentru 2017, precum și măsurile luate ca urmare a recomandărilor adresate Germaniei în anii precedenți. Având în vedere necesitatea consolidării guvernanței economice globale a Uniunii prin oferirea unei contribuții la nivelul Uniunii la deciziile naționale viitoare, Comisia a ținut seama nu numai de relevanța acestor programe pentru o politică bugetară și socioeconomică sustenabilă în Germania, ci și de conformitatea lor cu normele și orientările Uniunii.

(21) Consiliul a examinat Programul de stabilitate pentru 2017 prin prisma acestei evaluări și a emis un aviz ([1]) conform căruia este de așteptat ca Germania să respecte Pactul de stabilitate și de creștere.

(22) Prin prisma bilanțului aprofundat realizat de Comisie și a acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul național de reformă pentru 2017 și Programul de stabilitate pentru 2017. Recomandările sale, formulate în temeiul articolului 6 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011, se reflectă în recomandările 1 și 2 de mai jos,

RECOMANDĂ ca, în 2017 și în 2018, Germania să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Concomitent cu respectarea obiectivului pe termen mediu, să utilizeze politica fiscal-bugetară și politica structurală pentru sprijinirea creșterii potențiale și a cererii interne, precum și pentru imprimarea unei tendințe ascendente susținute în domeniul investițiilor. Să accelereze investițiile publice la toate nivelurile administrației centrale, în special în educație, cercetare și inovare și să abordeze constrângerile – în materie de capacitate și planificare – asupra investițiilor în infrastructură. Să îmbunătățească în continuare eficiența și capacitatea sistemului de impozitare de a favoriza investițiile. Să stimuleze concurența în domeniul serviciilor pentru întreprinderi și al profesiunilor reglementate.

2. Să reducă factorii care descurajează participarea la piața muncii a celei de a doua persoane care contribuie la venitul familiei și să faciliteze tranzițiile la sistemul standard de ocupare a forței de muncă. Să reducă sarcina fiscală mare care apasă asupra persoanelor cu venituri reduse. Să creeze condiții pentru a se promova o creștere mai mare a veniturilor salariale, respectându-se rolul partenerilor sociali.

Adoptată la Bruxelles, 11 iulie 2017.

Pentru Consiliu

Președintele

T. TÕNISTE

([1]) În temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.