

Bruxelles, 13 iunie 2016  
(OR. en)

9196/16

ECOFIN 448  
UEM 195  
SOC 312  
EMPL 208  
COMPET 282  
ENV 327  
EDUC 182  
RECH 174  
ENER 190  
JAI 436

#### NOTĂ

|                |                                                                                                                                                                                                          |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sursă:         | Secretariatul General al Consiliului                                                                                                                                                                     |
| Destinatar:    | Comitetul Reprezentanților Permanenți / Consiliul                                                                                                                                                        |
| Nr. doc. Csie: | 9123/16 ECOFIN 415 UEM 165 SOC 279 EMPL 175 COMPET 252 ENV 296 EDUC 152 RECH 144 ENER 157 JAI 402 - COM(2016) 326 final                                                                                  |
| Subiect:       | Recomandare de RECOMANDARE A CONSILIULUI privind Programul național de reformă al Germaniei pentru 2016 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Germaniei pentru 2016 |

În anexă, se pune la dispoziția delegațiilor proiectul de recomandare a Consiliului sus-menționat, astfel cum a fost revizuit și convenit de diferite comitete ale Consiliului, pe baza propunerii COM(2016) 326 final a Comisiei.

## **RECOMANDAREA CONSILIULUI**

**din ...**

**privind Programul național de reformă al Germaniei pentru 2016**

**și care include un aviz al Consiliului privind Programul de stabilitate al Germaniei pentru 2016**

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<sup>1</sup>, 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<sup>2</sup>, 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,

---

<sup>1</sup> JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

<sup>2</sup> JO L 306, 23.11.2011, p. 25.

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 noiembrie 2015, Comisia a adoptat analiza anuală a creșterii, care marchează începutul semestrului european pentru coordonarea politicilor economice pentru 2016. Prioritățile analizei anuale a creșterii au fost aprobate de Consiliul European din 17-18 martie 2016. La 26 noiembrie 2015, 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. Această recomandare a fost aprobată de Consiliul European din 18-19 februarie 2016 și a fost adoptată de Consiliu la 8 martie 2016<sup>3</sup>. În calitate de țară a cărei 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 formulate.

---

<sup>3</sup> JO C 96, 11.3.2016, p. 1.

- (2) Raportul de țară privind Germania a fost publicat la 26 februarie 2016. Acesta a evaluat progresele realizate de Germania în ceea ce privește punerea în aplicare a recomandărilor specifice fiecărei țări adoptate de Consiliu la 14 iulie 2015 și pe cele realizate în direcția îndeplinirii obiectivelor naționale din cadrul Strategiei Europa 2020. De asemenea, acesta a inclus un bilanț aprofundat, realizat în temeiul articolului 5 din Regulamentul (UE) nr. 1176/2011. La 8 martie 2016, Comisia a adoptat o comunicare în care prezintă rezultatele bilanțului aprofundat. În urma analizei sale, Comisia concluzionează că Germania se confruntă cu dezechilibre macroeconomice. Mai precis, excedentul de cont curent, care este unul ridicat și persistent, reflectă un nivel excedentar al economiilor și un nivel modest al investițiilor, atât în sectorul privat, cât și în cel public. Nivelul scăzut al investițiilor interne frânează potențialul de creștere, iar dependența puternică de cererea externă implică riscuri macroeconomice în contextul unei cereri externe scăzute. În plus, având în vedere dimensiunea sa, excedentul de cont curent are efecte adverse și asupra performanței economice a zonei euro. Luarea de măsuri menite să micșoreze nivelul acestuia ar contribui la îmbunătățirea potențialului de creștere al Germaniei și ar contribui la redresarea zonei euro.
- (3) La 15 aprilie 2016, Germania și-a prezentat Programul de stabilitate pentru 2016, iar la 29 aprilie 2016, Programul național de reformă. Pentru a se ține seama de legăturile dintre cele două programe, acestea au fost evaluate în același timp.
- (4) Recomandările specifice fiecărei țări relevante au fost abordate în cadrul programării fondurilor structurale și de investiții europene pentru perioada 2014-2020. Astfel cum se prevede la articolul 23 din Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului<sup>4</sup>, 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 această dispoziție în orientările privind aplicarea măsurilor de corelare a eficacității fondurilor structurale și de investiții europene cu buna guvernare economică.

---

<sup>4</sup> 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).

- (5) În prezent, Germania face obiectul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere și al regulii privind datoria. Conform Programului de stabilitate pentru 2016, guvernul intenționează să atingă o poziție bugetară echilibrată în termeni globali în perioada 2016-2020. 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 59,5 % în 2020. Scenariul macroeconomic care stă la baza acestor proiecții bugetare – și care nu a fost aprobat de un organism independent – este plauzibil. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2016, se preconizează că soldul structural va înregistra un surplus de 0,4 % din PIB în 2016 și 2017, depășind astfel obiectivul bugetar pe termen mediu. Eventualele abateri viitoare, inclusiv cele menite să răspundă nevoilor în materie de investiții publice, vor fi evaluate în raport cu cerința de menținere a soldului structural la nivelul obiectivului bugetar pe termen mediu. Se preconizează că datoria brută se va menține pe o traiectorie descendentă fermă, depășind nivelul impus de regulile privind datoria. Se creează astfel spațiu pentru încurajarea investițiilor publice. Pe baza evaluării Programului de stabilitate și a previziunilor Comisiei din primăvara anului 2016, Consiliul consideră că Germania va respecta, probabil, dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere.

- (6) Deși guvernul federal a adoptat o serie de măsuri menite să îmbunătățească nivelul investițiilor în infrastructură în următorii ani, aceste fonduri nu par să genereze încă o tendință de creștere durabilă a investițiilor publice și să îndeplinească cerințele în materie de investiții în infrastructură. Formarea netă de capital fix se menține în mod pronunțat negativă la nivel municipal, ceea ce indică o insuficiență a investițiilor. În ansamblu, cheltuielile cu educația și cercetarea au înregistrat doar o ușoară creștere în ultimii ani și este posibil să nu fi atins ținta națională de 10 % din PIB în 2015. Este esențial să se facă în continuare investiții în educație, cercetare și inovare pentru a asigura competitivitatea Germaniei în viitor. Întrucât se așteaptă ca bugetul să fie echilibrat în termeni globali și structurali în 2016-2017, există în continuare o marjă de manevră bugetară suficientă pentru consolidarea investițiilor publice, fără a se încălca nici dispozițiile Pactului de stabilitate și de creștere, nici regula privind datoria. Reformarea sistemului de pensii ar contribui la asigurarea sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice. Structura actuală a egalizării bugetare este complexă și tinde să reducă stimulentele pentru îmbunătățirea veniturilor în diferitele landuri. Actuala revizuire a relațiilor bugetare federale oferă ocazia de a consolida cadrul existent, inclusiv prin asigurarea unor investiții publice suficiente la toate nivelurile administrative, în special la nivelul municipalităților. Actuala propunere de compromis convenită între landuri ar conduce la o egalizare bugetară orizontală simplificată. Cu toate acestea, rămâne vagă în ceea ce privește clarificarea competențelor în materie de cheltuieli și nu conduce la creșterea autonomiei veniturilor. În același timp, instrumentele alternative finanțării tradiționale de stat a infrastructurii de transport, inclusiv parteneriatele public-privat, sunt utilizate doar într-o mică măsură. În plus, complexitatea responsabilităților în materie de planificare la diferitele niveluri administrative, blocajele legate de capacitatea administrativă și procedurile de aprobare complicate reprezintă tot atâtea obstacole în calea investițiilor. De asemenea, o utilizare mai eficientă a sistemului de achiziții publice ar putea avea un impact pozitiv asupra investițiilor, întrucât volumul procedurilor de ofertare publicate la nivelul UE rămâne mult sub media UE.

- (7) Complexitatea sistemului de impozitare a întreprinderilor rămâne un obstacol în calea investițiilor în sectorul privat, iar presiunea fiscală generală asupra întreprinderilor, inclusiv impozitul comercial aplicat la nivel local (*Gewerbesteuer*) și suprataxa de solidaritate, rămâne ridicată. Impozitul comercial aplicat la nivel local, prin includerea unor elemente independente de profit în baza de impozitare, a generat pierderi de eficiență. Sistemul fiscal favorizează finanțarea prin îndatorare în detrimentul finanțării prin capitaluri proprii, indicatorul relevant privind „predilecția pentru îndatorare” fiind al optulea în topul celor mai mari din Uniune în 2015. Procentajul impozitelor pe consum care sunt relativ favorabile creșterii și al impozitelor periodice pe proprietățile imobiliare în totalul impozitelor a rămas stabil în perioada 2007-2014, și anume 28-29 %, acesta fiind un nivel scăzut comparativ cu media din Uniune, care este de aproximativ 32-33 %. În plus, a continuat tendința de mărire a impozitelor pe tranzacții imobiliare, în loc să se pună un accent mai puternic asupra impozitelor periodice pe proprietate, care au mai puține efecte de denaturare. Măsurile adoptate pentru modernizarea administrației fiscale s-au limitat la adoptarea, de către guvernul federal, a unor acte legislative de simplificare a procedurilor administrative fiscale. Între administrațiile fiscale ale celor 16 landuri nu există încă un schimb automat de date fiscale; un astfel de schimb ar putea îmbunătăți eficiența auditurilor fiscale. În general, problemele structurale și amânarea adoptării unor măsuri de modernizare conduc la o performanță relativ scăzută a administrației fiscale și la ineficiențe în ceea ce privește colectarea impozitelor.
- (8) În Germania, condițiile de finanțare sunt, în general, favorabile. Cu toate acestea, piața capitalului de risc rămâne subdezvoltată în comparație cu situația existentă la nivel internațional, iar condițiile-cadru privind impozitarea ar putea limita dimensiunea acestei piețe. Îmbunătățirea accesului la capital de risc reprezintă un factor important în stimularea activității antreprenoriale, inclusiv în sectoarele de înaltă tehnologie și pentru serviciile cu un grad ridicat de cunoștințe. Guvernul federal a lansat o serie de măsuri menite să îmbunătățească condițiile aplicabile fondurilor cu capital de risc și analizează posibilitatea adoptării de noi măsuri în acest sens. În plus, o revizuire a cadrului de reglementare a fondurilor cu capital de risc ar putea contribui la stimularea investițiilor private, inclusiv din partea investitorilor străini.

- (9) Acțiunile de politică menite să stimuleze concurența în sectoarele serviciilor, în special în cel al serviciilor profesionale, au fost restrânse. Germania se numără printre statele membre cu bariere de reglementare mari în domeniul serviciilor. Reglementările care impun restricții pe piața produselor afectează atât prețurile, cât și productivitatea. Productivitatea scăzută a muncii și marjele de profit ridicate arată faptul că Germania dispune de o marjă considerabilă pentru îmbunătățirea performanței serviciilor profesionale. Problemele legate de serviciile pentru întreprinderi apar ca urmare a cerințelor de autorizare, a restricțiilor impuse asupra activităților multidisciplinare, a cerințelor în materie de asigurări și a tarifelor fixe. Există încă restricții în ceea ce privește cerințele privind forma juridică și participarea la capital. Planul de acțiune prezentat de Germania ca urmare a evaluării reciproce privind accesul la profesiile reglementate și exercitarea acestor profesii propune un număr limitat de acțiuni, deși există, în mod cert, loc pentru propuneri mai ambițioase.
- (10) Deși performanța generală a pieței forței de muncă este foarte ridicată, în special în contextul unei rate a șomajului situate la un nivel minim istoric, se prefigurează probleme legate de îmbătrânirea forței de muncă și de lipsa de personal calificat, pentru rezolvarea cărora trebuie folosită integral forța de muncă existentă. Întrucât aceste tendințe reprezintă o provocare nu numai pentru piața muncii, ci și pentru sustenabilitatea și adecvarea sistemului de pensii, pare indispensabilă introducerea unor stimulente mai puternice pentru pensionarea tardivă. Rata riscului de sărăcie în rândul vârstnicilor (16,3 % în 2014) se situează peste media din UE (13,8 %), iar rata de înlocuire din sistemul de pensii obligatorii scade treptat, în condițiile în care nivelul contribuțiilor la sistemele de pensii din cel de al doilea și din cel de al treilea pilon este prea scăzut pentru a reduce acest risc. Numărul pensionarilor care beneficiază de un venit minim bazat pe o evaluare a resurselor a crescut de aproape două ori în perioada 2003-2014. Pe de altă parte, propunerile de majorare a stimulentei pentru pensionare tardivă (*Flexi-Rente*) nu s-au concretizat încă. Rămâne de văzut cât de eficace pot fi aceste măsuri în contracararea stimulentei pentru pensionare anticipată introduse în 2014.



- (11) Potențialul de participare a anumitor categorii de persoane la piața muncii, în special a femeilor și a persoanelor care provin din familii de migranți, rămâne insuficient valorificat, iar factorii care descurajează prezența lucrătorilor pe piața muncii, în special pentru o a doua persoană care contribuie la venitul familiei, sunt încă în vigoare. Anumite caracteristici ale sistemului fiscal și ale celui de sănătate constituie elemente prin care a doua persoană care contribuie la venitul familiei este descurajată să își caute un loc de muncă sau să lucreze 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 Uniune, în ciuda faptului că rata de ocupare în rândul femeilor este una ridicată. Deși s-a înregistrat, ca o consecință secundară a introducerii salariului minim, o ușoară trecere de la „mini-joburi” la locuri de muncă standard, numărul persoanelor care au încă „mini-joburi” este de aproximativ șapte milioane (iar pentru 5 milioane dintre acestea, „mini-jobul” reprezintă singura activitate lucrativă pe care o desfășoară). Scutirea „mini-joburilor” de impozitul pe venitul persoanelor fizice și, în numeroase cazuri, de toate contribuțiile angajatului la asigurările sociale îi descurajează pe lucrători să accepte locuri de muncă în care salariul este mai mare decât pragul pentru un „mini-job”, și anume 450 EUR pe lună. Acest element de descurajare este, în multe cazuri, și mai puternic atunci când se impozitează venitul comun al celor doi soți. Este posibil ca impactul pozitiv asupra veniturilor și a consumului gospodăriilor al ușoarei creșteri a mai multor indemnizații și al compensării progresiei reci să fie redus în mare măsură de creșterea contribuțiilor sociale pentru angajați. Sarcina fiscală asupra salariului minim este mare, comparativ cu alte state membre, iar acest lucru se traduce prin venituri mai mici pentru nivelurile inferioare ale grilelor de salarizare. Reducerea contribuțiilor angajaților la asigurările sociale sau a impozitului pe venitul persoanelor fizice, inclusiv prin indemnizații sau rambursări pentru anumite categorii, ar duce la o scădere a acestei sarcini fiscale și la o creștere a venitului net al persoanelor cu venituri mici, ceea ce ar însemna o creștere a posibilităților de consum.
- (12) Fluxul masiv de refugiați din ultimul an are o serie de consecințe sociale și economice asupra Germaniei. Se estimează că, pe termen scurt, afluxul de refugiați va duce la o creștere a cheltuielilor publice și va genera o creștere a cererii interne și, implicit, o creștere a PIB-ului; pe termen mediu însă, efectul asupra pieței forței de muncă și a creșterii depinde de succesul integrării pe piața muncii și al integrării sociale, inclusiv prin sprijin în domeniul educației. Acest aspect ocupă un loc important pe agenda politică, atât la nivelul UE, cât și la nivelul statului membru în cauză, și va fi monitorizat și analizat cu atenție, inclusiv în raportul de țară din 2017.

- (13) 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 2016. De asemenea, Comisia 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 guvernanta economică globală a UE prin oferirea unei contribuții la nivelul UE la deciziile naționale viitoare. Recomandările formulate de Comisie în cadrul semestrului european se reflectă în recomandările 1-3 de mai jos.
- (14) În lumina acestei evaluări, Consiliul a examinat Programul de stabilitate și a emis un aviz<sup>5</sup> conform căruia este de așteptat ca Germania să respecte Pactul de stabilitate și de creștere.
- (15) În lumina bilanțului aprofundat realizat de Comisie și a acestei evaluări, 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,

---

<sup>5</sup> Emis în temeiul articolului 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.

RECOMANDĂ ca, în 2016 și în 2017, Germania să întreprindă acțiuni astfel încât:

1. Să se înscrie pe o traiectorie ascendentă susținută în ceea ce privește investițiile publice, în special investițiile în infrastructură, educație, cercetare și inovare, respectând în același timp obiectivul pe termen mediu. Să îmbunătățească structura relațiilor bugetare federale, în vederea creșterii investițiilor publice, în special la nivel municipal.
2. Să reducă ineficiențele din sistemul fiscal, în special prin revizuirea modului de impozitare a întreprinderilor și a impozitului comercial local, să modernizeze administrația fiscală și să revizuiască cadrul de reglementare pentru fondurile cu capital de risc. Să intensifice măsurile de stimulare a concurenței în sectorul serviciilor, în special în ceea ce privește serviciile profesionale și profesiile reglementate.
3. Să mărească stimulentele de pensionare tardivă și să reducă factorii care descurajează prezența pe piața muncii a celei de a doua persoane care contribuie la venitul familiei. Să reducă sarcina fiscală mare impusă persoanelor cu venituri mici și să faciliteze tranziția de la „mini-joburi” la locuri de muncă standard.

Adoptată la Bruxelles,

*Pentru Consiliu  
Președintele*

---