



Bruxelles, 3.3.2021
COM(2021) 105 final

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE CONSILIU

Un an de la izbucnirea pandemiei de COVID-19: răspunsul în materie de politică bugetară

Un an de la izbucnirea pandemiei de COVID-19: răspunsul în materie de politică bugetară

1. Introducere

Izbucnirea pandemiei de COVID-19 a provocat o criză mondială fără precedent în domeniul sănătății publice, care a dus la o scădere drastică a activității economice. Statele membre s-au confruntat cu dubla necesitate de a răspunde, pe de o parte, situației de urgență din domeniul sănătății publice și de a sprijini, pe de altă parte, economia. Răspunsul politic ferm la nivel național și la nivelul Uniunii a atenuat impactul crizei asupra țășaturii economice și sociale a Europei. Încetinirea creșterii economice și sprijinul bugetar de urgență au avut ca rezultat o creștere vertiginoasă a deficitelor publice și a datoriei publice.

Prezenta comunicare prezintă considerațiile Comisiei privind modalitățile de coordonare a conducerii politicii bugetare la nivelul UE, pentru a trece la următoarea etapă a abordării concertate constând în combaterea pandemiei, susținerea economiei, sprijinirea unei redresări sustenabile și menținerea sustenabilității bugetare pe termen mediu. Statele membre își execută în prezent bugetele pentru 2021, luând măsuri de politică prompte, temporare și specifice, adaptate circumstanțelor proprii fiecărei țării. În luna aprilie, statele membre își vor prezenta programele de stabilitate și de convergență, stabilindu-și politicile bugetare pe termen mediu. În lunile următoare, după intrarea în vigoare a Regulamentului privind Mecanismul de redresare și reziliență (MRR), statele membre își vor prezenta planurile de redresare și reziliență, a căror implementare va presupune în multe cazuri un impuls bugetar considerabil finanțat de UE. Din aceste motive, prezenta comunicare oferă statelor membre orientări generale privind conducerea politicilor bugetare în perioada următoare.

Situația actuală este încă foarte incertă, însă unele dintre provocările cu care se vor confrunta economiile noastre, pe măsură ce ies din pandemie, sunt clare. Pentru a le face față cu succes, va fi nevoie de un răspuns coordonat și coerent în materie de politici, care să implice strategii credibile de politică bugetară pe termen mediu pentru a sprijini redresarea, asigurând în același timp sustenabilitatea bugetară.

Activarea clauzei derogatorii generale a Pactului de stabilitate și de creștere ca răspuns la declanșarea pandemiei de COVID-19 a permis statelor membre să se abată de la cerințele bugetare aplicabile în mod normal. Întrucât clauza nu suspendă procedurile prevăzute de pact, Comisia Europeană continuă să desfășoare ciclul anual de supraveghere bugetară. Prezenta comunicare oferă orientări de politică pentru a facilita coordonarea politicilor bugetare și pregătirea programelor de stabilitate și de convergență ale statelor membre. Ea analizează concepția și calitatea dorită a măsurilor bugetare, examinându-le eficacitatea, ajustarea lor treptată de la măsuri de urgență la măsuri mai specifice și, în cele din urmă, eliminarea lor treptată. De asemenea, comunicarea prezintă considerațiile Comisiei cu privire la dezactivarea sau la activarea în continuare a clauzei derogatorii generale. În fine, ea oferă indicații generale cu privire la politica bugetară generală pe termen mediu, inclusiv implicațiile MRR pentru politica bugetară.

Aceste considerații reprezintă contribuții la discuțiile Consiliului ECOFIN și ale Eurogrupului și vor fi detaliate în continuare în orientările de politică bugetară care vor fi propuse ca parte a pachetului de primăvară al semestrului european, adoptat de Comisie la finele lunii mai 2021.

2. Situația și perspectivele economice

Europa continuă să resimtă încheștarea fermă a pandemiei de COVID-19, la un an după ce aceasta a lovit Uniunea Europeană și economia mondială. Recrudescența infecțiilor în toamna anului 2020 și apariția unor variante mai contagioase au agravat situația epidemiologică și au forțat statele membre să reintroducă sau să înăsprească măsurile de izolare care afectează activitatea economică.

În același timp, evoluțiile din ultimele luni ne-au făcut să întrezărim lumina de la capătul tunelului. Dezvoltarea revoluționară de vaccinuri în toamna anului trecut și lansarea campaniilor de vaccinare în masă în toate statele membre au înviorat perspectivele pe termen mediu și au dat naștere unor speranțe de revenire la o nouă normalitate. Mai mult, s-a ajuns la un acord în ceea ce privește cadrul financiar multianual și instrumentul Next Generation EU. Mecanismul de redresare și reziliență a intrat în vigoare, el urmând să ajute statele membre să se înscrie pe calea unei redresări sustenabile.

Se preconizează că economia europeană va fi încheiat anul 2020 și va fi început noul an în condiții precare, însă previziunile Comisiei din iarna anului 2021 anticipează reluarea creșterii economice europene în primăvară și accelerarea acesteia în vară. Activitatea economică s-a contractat în trimestrul al patrulea al anului 2020, iar indicatorii din sondaje indică o activitate economică scăzută la începutul anului. Cu toate acestea, se presupune că progresele făcute în ceea ce privește vaccinarea populațiilor vulnerabile vor facilita deblocarea activității economice. Cererea externă urmează să sprijine redresarea, în contextul unor perspective mai bune pentru economia mondială. În general, se estimează că creșterea economică va reveni la aproximativ 3¼ % în 2021 în UE și în zona euro, după o contracție de aproximativ 6½ % în 2020. Pe măsură ce redresarea începe să se confirme, rata de creștere anuală din 2022 ar trebui să se stabilizeze la aproximativ 4 % în UE și la 3¾ % în zona euro. În prezent, se preconizează că PIB-ul real va atinge nivelurile de dinainte de criză în al doilea trimestru al anului 2022 în medie în UE și în zona euro. Cu toate acestea, se anticipează că producția nu va reveni la tendința anterioară crizei până la finele anului 2022 (graficul 1 din apendice)¹.

Redresarea va fi inegală de la o țară la alta. Viteza estimată a redresării reflectă diferențele în ceea ce privește severitatea pandemiei, strictețea și durata măsurilor de izolare, importanța relativă a activităților turistice și de agrement, reziliența și fundamentele economiei, precum și în ceea ce privește amploarea și promptitudinea răspunsurilor politice. Este de așteptat ca în unele state membre diferența față de nivelul producției anterior crizei să dispară până la finele

¹ Tendința a producției anticipată în previziunile Comisiei din iarna anului 2020, și anume înainte de izbucnirea pandemiei de COVID-19 în UE.

anului 2021, în timp ce în altele este probabil ca aceste niveluri să nu fie nici măcar atinse până la finele anului 2022.

Aceste previziuni sunt supuse unor incertitudini semnificative și unor riscuri ridicate, legate în principal de evoluția pandemiei și de succesul campaniilor de vaccinare (graficul 2 din appendice). La capitolul evoluții pozitive, procesul de vaccinare ar putea duce la o relaxare mai rapidă a măsurilor de izolare și, prin urmare, la o redresare mai rapidă și mai puternică. Mai mult decât atât, forța relansării ar putea chiar depăși așteptările. O explozie de optimism post-criză ar putea conduce la o relansare mai puternică a cererii și proiectelor de investiții reprimite, datorită economiilor tradițional mari ale gospodăriilor, costurilor reduse ale finanțării și politicilor de sprijin. La capitolul evoluții negative, pandemia s-ar putea dovedi mai persistentă sau ar putea fi mai severă pe termen scurt. Există, printre altele, riscul ca apariția unor variante noi și mai contagioase ale coronavirusului să întârzie eliminarea măsurilor de izolare. Acest lucru ar întârzia redresarea așteptată, fapt care ar risca să producă rupturi mai profunde în țesătura economiei și societății europene, provocate de criza prelungită, prin falimente, creșterea șomajului pe termen lung și adâncirea inegalităților. Există riscul ca retragerea prematură a sprijinului bugetar să frâneze redresarea și să exacerbeze efectele negative de lungă durată în întreaga UE. În fine, divergențele crescânde dintre țări ar putea să se adâncească, perturbând funcționarea pieței interne, provocând pierderi de eficiență și începând, în cele din urmă, să se autopotențeze.

O implementare ambițioasă și rapidă a programului Next Generation EU, inclusiv a Mecanismului său de redresare și reziliență, ar da un impuls puternic economiei Uniunii. În urma acordului politic încheiat cu privire la RRF în decembrie 2020, pregătirea planurilor naționale de redresare și reziliență s-a intensificat în toate statele membre. Până în prezent, majoritatea proiectelor de planuri nu au fost încorporate în previziunile Comisiei. Când vor fi implementate măsurile viitoarelor planuri de redresare și reziliență, redresarea economică din 2021 și 2022 s-ar putea dovedi mai puternică decât se preconizează în prezent. În paralel cu elaborarea planurilor lor de redresare și reziliență, statele membre trebuie totodată să accelereze programarea fondurilor lor destinate politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027, astfel încât toate instrumentele să fie coerente în ceea ce privește sprijinul acordat unei redresări sustenabile, verzi și digitale.

Deteriorarea situației sanitare și economice din ultimul trimestru al anului 2020 și de la începutul anului 2021 a determinat statele membre să extindă măsurile de urgență sau să ofere sprijin bugetar suplimentar. În același timp, primele de risc pentru datoria suverană au rămas scăzute, în parte datorită unei combinații de acțiuni decisive ale UE și ale statelor membre. Acestea din urmă includ coordonarea strânsă a răspunsurilor politice și orientarea politică puternic favorabilă atât pe partea bugetară, cât și pe cea monetară. O retragere prematură a sprijinului bugetar, în UE și în alte economii mari (caseta 1), sau o abatere de la angajamentul de a menține sustenabilitatea bugetară pe termen mediu ar putea schimba percepțiile piețelor financiare.

Caseta 1: Politici bugetare în restul lumii

Răspunsul bugetar mondial la pandemia de COVID-19 s-a ridicat, în 2020, la aproximativ 6 mii de miliarde EUR sub formă de sprijin bugetar direct (aproape 7½% din PIB-ul mondial),

cea mai mare parte a acestuia provenind din țările G20². Aceasta reprezintă mai mult decât dublul sumei furnizate ca răspuns la criza financiară mondială din 2008-2010. Sprijinul bugetar a atenuat efectele pandemiei asupra consumului și a producției³, conducând în același timp la o creștere a deficitelor și a datoriilor publice. Se estimează că datoria publică mondială a atins 98 % din PIB-ul mondial la finele anului 2020⁴, comparativ cu 84 % din PIB pentru același an conform previziunilor făcute chiar înainte de izbucnirea pandemiei. Cheltuielile suplimentare din sectorul sănătății s-au ridicat la 800 de miliarde EUR, în timp ce sprijinul bugetar direct acordat gospodăriilor și firmelor a ajuns la aproape 5 mii de miliarde EUR.

Pe lângă stimulentele bugetare directe, guvernele au acordat companiilor și gospodăriilor aproximativ 5 mii de miliarde EUR (aproximativ 6 % din PIB-ul mondial) sub forma unor măsuri de sprijin în materie de lichidități, cum ar fi infuzii de capital, împrumuturi, achiziții de active sau preluări de datorii, precum și garanții. Orice posibil impact viitor al acestor datorii contingente asupra datoriei și deficitului public depinde de măsura în care aceste garanții sunt absorbite de sectorul privat și de măsura în care vor fi executate sau activate.

Accesul la o finanțare la prețuri abordabile, dimensiunea statului social și a marjei de manevră politică disponibilă au influențat răspunsurile bugetare specifice fiecărei țări. Țările cu plase de siguranță mai largi au extins măsurile existente, iar răspunsul lor în materie de politici s-a bazat oarecum mai mult pe stabilizatorii automați. În schimb, țările cu plase de siguranță mai limitate au trebuit să adopte măsuri bugetare discreționare de mai mare anvergură. De exemplu, în 2020, SUA a adoptat măsuri bugetare în valoare de aproape 17 % din PIB și sprijin în materie de lichidități echivalent cu 2,4 % din PIB, iar Congresul SUA dezbate în prezent aprobarea unui nou pachet în valoare de 1,9 mii de miliarde USD (aproximativ 10 % din PIB). Mai târziu în cursul acestui an, se așteaptă prezentarea unui alt proiect de lege care se va concentra pe măsuri vizând crearea de locuri de muncă, îmbunătățirea infrastructurii, combaterea schimbărilor climatice și abordarea echității rasiale.

Într-un context de politică monetară supusă constrângerilor, Japonia a implementat măsuri de relansare bugetară relativ importante, cu un sprijin bugetar direct ridicându-se la circa 15½ % din PIB și un sprijin în materie de lichidități de peste 28 % din PIB. China a furnizat un sprijin bugetar de aproximativ 4½ % din PIB și un sprijin în materie de lichidități de peste 1 % din PIB. În Marea Britanie, măsurile bugetare și măsurile în materie de lichidități s-au ridicat la peste 16 % din PIB. În fine, ponderea măsurilor care vizează sectorul sănătății a reflectat situația epidemiologică și condițiile preexistente din sectorul sănătății, cheltuielile publice totale din domeniul sănătății variind de la 0,1 % din PIB în China la peste 5 % din PIB în Marea Britanie.

În general, economiile avansate au avut posibilitatea de a împrumuta mai ieftin decât alte țări și astfel au putut finanța pachete mai mari. În medie, economiile avansate au implementat măsuri bugetare ridicându-se la aproximativ 24 % din PIB, în timp ce, printr-un contrast

² IMF Fiscal Monitor Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, January 2021 (Baza de date a Monitorului bugetar al FMI privind măsurile bugetare naționale ca răspuns la pandemia de COVID-19, ianuarie 2021). <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

³ Fondul Monetar Internațional – FMI (2021), Perspective economice mondiale, actualizarea din ianuarie 2021.

⁴ Fondul Monetar Internațional – FMI (2021), Monitorul bugetar, actualizarea din ianuarie 2021.

marcat, aceste măsuri s-au ridicat doar la 6 % pe piețele emergente, iar în țările cu venituri mici la mai puțin de 2 %⁵. Acordarea de sprijin din partea comunității internaționale sub formă de granturi, finanțare concesională și reducerea datoriilor este esențială pentru a facilita răspunsul în materie de politici al țărilor partenere ale UE.

3. Răspunsul național în materie de politică bugetară: combaterea pandemiei, susținerea economiei și sprijinirea unei redresări sustenabile

Statele membre au dat un răspuns extraordinar de puternic și de rapid în materie de politică bugetară, luând măsuri bugetare și măsuri în materie de lichidități care, conform estimărilor, au atenuat contracția PIB-ului în 2020 cu aproximativ 4,5 puncte procentuale⁶. Acest răspuns a fost facilitat de activarea timpurie a clauzei derogatorii generale a Pactului de stabilitate și de creștere în martie 2020 și de utilizarea întregii flexibilități prevăzute de normele UE privind ajutoarele de stat, în particular prin intermediul unui cadru temporar adoptat și el în martie 2020. Per total, sprijinul bugetar acordat în UE în 2020 – stabilizatori automați și măsuri discreționare – este estimat la aproximativ 8 % din PIB, considerabil mai mare decât sprijinul bugetar din perioada 2008-2009. Statele membre au luat măsuri bugetare discreționare legate de criză, în valoare de aproape 4 % din PIB în 2020 (tabelul 1 din appendice), care s-au adăugat stabilizatorilor automați cu o amploare deja semnificativă, estimată la aproximativ 4 % din PIB. Majoritatea măsurilor discreționare a constat în cheltuieli suplimentare ridicându-se la 3,3 % din PIB, care au inclus cheltuieli de urgență pentru asistența medicală în valoare de 0,6 % din PIB, de exemplu pentru creșterea capacității sistemelor de sănătate, furnizarea de echipamente de protecție sau instalarea de sisteme de testare și depistare. Măsurile privind cheltuielile din alte domenii (2,7 % din PIB) au constat în compensații acordate unor sectoare specifice pentru pierderile de venituri, precum și în regimuri de lucru cu program redus și alte elemente. Măsurile de scutire de impozite au reprezentat alte 0,4 % din PIB. Statele membre au furnizat, de asemenea, un sprijin considerabil în materie de lichidități (aproximativ 19 % din PIB), în principal sub formă de garanții publice. Până în prezent, au fost utilizate aproximativ un sfert din garanțiile disponibile. În multe cazuri, aceste scheme de garantare au necesitat evaluarea și aprobarea ajutoarelor de stat de către Comisie, care a fost acordată rapid în conformitate cu normele UE privind ajutoarele de stat.

La 20 iulie 2020, Consiliul a recomandat statelor membre să ia toate măsurile necesare pentru a combate în mod eficace pandemia, a susține economia și a sprijini redresarea. Privind în perspectivă, acesta a recomandat totodată statelor membre să aplice, atunci când condițiile economice o vor permite, politici bugetare vizând realizarea unor poziții bugetare prudente pe termen mediu și asigurarea sustenabilității datoriei, sporind în același timp investițiile.

⁵ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

⁶ A se vedea: Estimări actualizate ale Comisiei pe baza analizei prin simulare prezentate în documentul *The COVID-19 pandemic in the EU: Macroeconomic transmission and economic policy response* („Pandemia de COVID-19 în UE: Transmitie macroeconomică și răspuns în materie de politică economică”), Documentul de dezbatere nr. 127 al ECFIN din iulie 2020, autori Pfeiffer, P.; Roeger, W. și in 't Veld, J. (2020).

Măsurile adoptate de statele membre se dovedesc eficace în ceea ce privește protejarea locurilor de muncă. Inițiativele naționale de sprijinire a ocupării forței de muncă pe termen scurt au protejat aproximativ 20 % din locurile de muncă din UE. Statele membre utilizează pe scară largă sprijinul financiar, sub formă de împrumuturi favorabile în cadrul Instrumentului european de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență (SURE), pentru a finanța regimuri de lucru cu program redus și măsuri similare pentru protejarea angajaților și a lucrătorilor independenți⁷. Măsurile au inclus o mare varietate de programe, printre care flexibilizarea regimurilor existente pentru a sprijini tranzițiile profesionale, perfecționarea competențelor și formările profesionale extraordinare ca alternativă la timpul redus de lucru. Aceste regimuri sponsorizate de stat reduc costurile forței de muncă pentru întreprinderi, oferind în același timp lucrătorilor venituri de înlocuire mai bune, comparativ cu prestațiile obișnuite de șomaj. Ele contribuie, de asemenea, la protejarea locurilor de muncă și la atenuarea reducerii suplimentare a numărului locurilor de muncă, a venitului disponibil al gospodăriilor și a cererii interne. Regimurile se dovedesc a fi foarte eficace: rata șomajului din UE a crescut doar marginal în 2020, în ciuda scăderii semnificative a activității economice. Această creștere a fost mult mai mică decât cea pe care o implica raportul istoric dintre șomaj și creșterea PIB-ului (graficul 3 din apendice). Mai mult, rata șomajului din UE a fluctuat mult mai puțin decât în SUA (graficul 4 din apendice). Programele de sprijin pentru ocuparea forței de muncă sunt cel mai eficiente în țările cu programe naționale bine stabilite. Este posibil ca țările care au introdus astfel de programe în timpul pandemiei să fi înregistrat un efect de atenuare a șomajului oarecum mai redus.

Sprijinul vital în materie de lichidități a împiedicat lipsurile de lichidități să se transforme în probleme de solvabilitate. Sectorul corporativ a suferit în timpul crizei, iar multe firme sănătoase din punct de vedere financiar, cu modele de afaceri viabile, au fost împinse în dificultate financiară. Impactul a fost diferit de la un sector (industrial) la altul, dar a exercitat o presiune deosebită asupra firmelor din sectorul serviciilor, care se bazează într-un mod mai direct pe contactul social. Măsurile au inclus infuzii de capital, deschideri de linii de credit, furnizarea de garanții publice pentru împrumuturi, amânarea plății dobânzilor, amânarea sau anularea anumitor impozite și contribuții sociale, precum și măsuri legate de insolvență⁸. Estimările Comisiei sugerează că, în absența măsurilor de sprijin guvernamental (dincolo de regimurile de lucru cu program redus) sau a împrumuturilor noi, un sfert dintre companiile din Uniunea Europeană s-ar fi confruntat cu dificultăți în materie de lichidități până la finele anului 2020, după epuizarea rezervelor lor de capital. Garanțiile pentru credite și moratoriile pentru rambursarea împrumuturilor, acordate de stat, au împiedicat până acum o creștere a neîndeplinirii obligațiilor de rambursare. Întârzierile administrative, moratoriile pentru rambursarea împrumuturilor și relaxarea temporară a reglementărilor privind

⁷ Regulamentul (UE) 2020/672 al Consiliului privind instituirea unui instrument european de sprijin temporar pentru atenuarea riscurilor de șomaj într-o situație de urgență (SURE) ca urmare a epidemiei de COVID-19; asistență financiară în valoare de 100 de miliarde EUR sub formă de împrumuturi, care urmează să fie acordată statelor membre care o solicită.

⁸ Inclusiv măsuri precum suspendarea dreptului – pentru debitori – sau a posibilității – pentru creditori – de a solicita deschiderea unei proceduri de insolvență, ori de a solicita moratorii privind executarea creanțelor sau rezilierea contractelor și întreruperea procedurilor judiciare. O privire de ansamblu asupra măsurilor luate de statele membre în materie de insolvență este disponibilă la adresa https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_covid19_on_the_justice_field-37147-ro.do?init=true

falimentul au avut ca rezultat reducerea numărului companiilor care au intrat în faliment în 2020, față de anul anterior.

Se preconizează că sprijinul acordat prin politici bugetare discreționare va scădea treptat, datorită retragerii sau expirării măsurilor de urgență. Recent, multe state membre au reexaminat ritmul întreruperii măsurilor de urgență, din cauza evoluției pandemiei și a continuării restricțiilor în ceea ce privește contactele sociale, confirmând necesitatea ca răspunsurile bugetare naționale să rămână flexibile. Per total, se estimează în prezent că impactul măsurilor legate de COVID-19 se va ridica la aproximativ 2,6 % din PIB în 2021 și la aproximativ 0,6 % din PIB în 2022. Pe lângă acestea, stabilizatorii automați vor continua să ofere un sprijin suplimentar economiei.

Proiectele de planuri bugetare ale statelor membre pentru 2021 au fost, în general, aliniate recomandării privind politica bugetară În toamna anului 2020, Comisia a evaluat proiectele de planuri bugetare pentru 2021 ale statelor membre din zona euro, pe baza unei evaluări calitative a măsurilor bugetare, inclusiv a naturii lor specifice și temporare. Majoritatea măsurilor din proiectele de planuri bugetare sprijină activitatea economică, pe fondul unei incertitudini considerabile. În majoritatea statelor membre, măsurile prezentate au fost în mare parte temporare. Cu toate acestea, unele măsuri prevăzute în proiectele de planuri bugetare ale câtorva state membre nu păreau a fi temporare sau corelate cu măsuri compensatorii. De la evaluarea proiectelor de planuri bugetare pentru 2021, statele membre au luat măsuri cu un impact bugetar direct suplimentar de 1,0 % din PIB-ul UE în 2021, majoritatea pe partea de cheltuieli. Cheltuielile suplimentare cu asistența medicală și cheltuielile pentru regimurile de lucru cu program redus sunt estimate, fiecare, la 0,2 % din PIB. Cheltuielile suplimentare includ, de asemenea, diverse programe de sprijin pentru companiile afectate de criză, inclusiv subvenții pentru sectoarele afectate în mod deosebit.

4. Răspunsul UE în materie de politici: utilizarea optimă a clauzei derogatorii generale și a instrumentului Next Generation EU

În luna martie 2020, Uniunea Europeană a activat clauza derogatorie generală din Pactul de stabilitate și de creștere, permițând o abatere temporară de la aplicarea normală a normelor bugetare, într-o situație de încetinire severă a creșterii economice în UE. Comisia a propus activarea clauzei derogatorii generale pentru ca UE să continue să asigure un răspuns rapid, ferm și coordonat la o criză aflată în evoluție rapidă. Anumite dispoziții specifice ale normelor bugetare ale UE permit o abatere temporară coordonată și ordonată de la cerințele normale, pentru toate statele membre aflate într-o situație de criză generalizată. Mai precis, pentru componenta preventivă a pactului, articolul 5 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul (CE) 1466/97 prevăd că „*în perioade de recesiune economică gravă în zona euro sau în Uniune în ansamblu, statele membre pot fi autorizate să devieze temporar de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu, cu condiția ca acest lucru să nu pună în pericol sustenabilitatea bugetară pe termen mediu*”. Potrivit constatărilor Comisiei, clauza derogatorie generală nu suspendă procedurile pactului, însă activarea acesteia ar permite Comisiei și Consiliului să întreprindă măsurile necesare de coordonare a politicilor în cadrul pactului, devinind totodată de la cerințele bugetare care s-ar aplica în mod normal.

În mai 2020, Comisia a adoptat rapoarte în temeiul articolului 126 alineatul (3) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene pentru toate statele membre în afară de România, care făcea deja obiectul unei proceduri de deficit excesiv. Aceste rapoarte au evaluat respectarea de către statele membre a criteriului deficitului în 2020, pe baza planurilor acestora sau a previziunilor Comisiei din primăvara anului 2020. Pentru unele state membre, rapoartele au evaluat și respectarea criteriului datoriei în 2019. Ca o consecință a răspunsului lor strategic la criza provocată de COVID-19, deficitele planificate ale statelor membre pentru 2020 s-au situat în general peste pragul de 3 % din PIB. Comisia a ajuns la concluzia că, la momentul respectiv, nu era oportună luarea unei decizii cu privire la eventuala declanșare a unor proceduri de deficit excesiv împotriva statelor membre. Acest lucru a fost justificat de incertitudinea excepțională creată de impactul macroeconomic și bugetar al epidemiei de COVID-19, inclusiv în ceea ce privește conturarea unui plan credibil pentru politica bugetară.

În opinia Comisiei, decizia privind dezactivarea sau aplicarea în continuare a clauzei derogatorii generale ar trebui luată ca o evaluare generală a stării economiei pe baza unor criterii cantitative. Perspectivile economice rămân extrem de incerte și nu permit o anticipare fermă a momentului în care se va încheia această gravă recesiune economică în UE sau în zona euro. Dezactivarea clauzei ar trebui să fie condiționată de starea economiei UE și a zonei euro, recunoscându-se faptul că economia va avea nevoie de timp pentru a reveni la condiții mai normale. Ar putea fi luați în considerare diverși indicatori, dar aceștia au și limitări.

- Estimările decalajului dintre producția reală și cea potențială sunt o caracteristică comună a normelor bugetare ale UE, dar ele sunt supuse unei incertitudini deosebit de mari la momentul actual, din cauza gravității șocului economic și a caracteristicilor sale unice.
- Ratele de creștere economică trimestriale sau chiar anuale oferă doar o lectură parțială a stării economiei. De exemplu, ratele puternice de creștere economică din 2021-2022 ar putea crea confuzii în ceea ce privește forța redresării, având în vedere contracția fără precedent a PIB-ului în 2020 și efectele negative profunde care i-au urmat.
- Indicatorii pieței muncii, precum rata înregistrată a șomajului, ar putea oferi o imagine falsă a condițiilor economice, din cauza utilizării masive a regimurilor de lucru cu program redus, a muncii parțiale involuntare și a faptului că indicatorii pieței muncii reacționează cu un decalaj la evoluțiile economice.
- Nivelul activității economice în UE sau în zona euro comparat cu nivelurile anterioare crizei este un indicator mai adecvat pentru a evalua stadiul redresării⁹.

Nivelul activității economice din UE sau din zona euro, comparat cu nivelurile dinaintea crizei (finele anului 2019), ar fi prin urmare criteriul cantitativ principal pentru Comisie, în formularea evaluării sale generale cu privire la dezactivarea sau aplicarea în continuare a clauzei derogatorii generale. Pe baza previziunilor Comisiei din iarna anului 2021, se estimează că PIB-ul UE va atinge nivelul său din 2019 spre mijlocul anului 2022. Prin

⁹ Consiliul bugetar european a sugerat și el o astfel de abordare. A se vedea: Consiliul bugetar european (2020), *Assessment of the fiscal stance appropriate for the euro area in 2021* („Evaluarea orientării bugetare adecvate pentru zona euro în 2021”), iulie 2020.

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_06_25_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_en.pdf

urmare, indicațiile preliminare actuale ar sugera continuarea aplicării clauzei derogatorii generale în 2022 și dezactivarea acesteia începând cu 2023. Comisia va evalua dezactivarea sau aplicarea în continuare a clauzei derogatorii generale ca parte a pachetului de primăvară al semestrului european, pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2021. Situațiile proprii fiecărei țări vor continua să fie luate în considerare după dezactivarea clauzei derogatorii generale. În cazul în care un stat membru nu și-a revenit la nivelul de activitate economică de dinaintea crizei, toate flexibilitățile din cadrul Pactului de stabilitate și de creștere vor fi utilizate pe deplin, în special atunci când se propun orientări în materie de politică bugetară.

Acțiunile fără precedent întreprinse de Uniunea Europeană au sprijinit și completat răspunsurile naționale în materie de politică bugetară. Instrumentul SURE pune la dispoziția statelor membre împrumuturi ieftine pentru a le susține în efortul de sprijinire a lucrătorilor. În 2020, Consiliul a aprobat un total de 90 de miliarde EUR sub formă de sprijin SURE pentru 18 state membre, iar un alt stat membru a solicitat sprijin în februarie 2021. Banca Europeană de Investiții a înființat o plasă de siguranță pentru întreprinderi, în timp ce Instrumentul de sprijin în contextul crizei provocate de pandemie din cadrul Mecanismului european de stabilitate oferă o plasă de siguranță statelor membre pentru a sprijini finanțarea asistenței medicale, precum și a costurilor legate de tratament și prevenire, care decurg din pandemia de COVID-19. Instrumentul Next Generation EU, inclusiv MRR, va asigura o redresare sustenabilă, uniformă, incluzivă și echitabilă. În fine, fondurile politicii de coeziune au fost redirecționate acolo unde erau cel mai necesare, prin intermediul Inițiativei plus pentru investiții în răspunsul la coronavirus¹⁰. Răspunsul strategic al UE a inclus, de asemenea, adoptarea unui cadru temporar care să le permită statelor membre să utilizeze întreaga flexibilitate prevăzută de normele privind ajutoarele de stat pentru a sprijini economia în contextul epidemiei de COVID-19. Ulterior, acesta a fost modificat pentru a spori posibilitățile de acordare de sprijin public cercetării, testării și producției de produse relevante pentru combaterea pandemiei, protejării locurilor de muncă și sprijinirii în continuare a economiei. El a fost apoi extins pentru a permite luarea unor măsuri privind recapitalizarea și datoria subordonată, pentru a sprijini în continuare companiile mici și pentru a stimula investițiile private. Mai recent, cadrul temporar a fost prelungit până la finele anului 2021, anumite plafoane ale ajutoarelor au fost majorate și s-a permis conversia anumitor instrumente rambursabile în granturi directe. Ca răspuns la repercusiunile economice provocate de pandemie, BCE a luat un set larg de măsuri de politică monetară, în special prin lansarea Programului de achiziții de urgență pandemică (*Pandemic Emergency Purchase Programme*, PEPP) și prin furnizarea de lichidități suplimentare prin operațiuni de refinanțare specifice, pe termen mai lung. Aceste măsuri contribuie la menținerea unor condiții de finanțare favorabile pe perioada pandemiei pentru toate sectoarele economiei, sprijinind astfel activitatea economică și protejând stabilitatea prețurilor pe termen mediu.

MRR va sprijini eforturile statelor membre de a spori potențialul de creștere prin reforme structurale și investiții, contribuind în același timp la tranziția verde și cea digitală. Mecanismul va oferi statelor membre un sprijin nerambursabil în valoare de până la 312,5 miliarde EUR și împrumuturi în valoare de până la 360 de miliarde EUR și este orientat

¹⁰ JO L 99, 31.3.2020, p. 5-8.

către economiile cele mai afectate de consecințele negative ale pandemiei. Mecanismul va contribui la atenuarea riscului de decalaje atât la nivelul condițiilor economice, cât și al celor sociale, în zona euro și în UE. Capacitatea totală a mecanismului se datorează unui recurs fără precedent la emisiunile de titluri de creanțe ale UE. Menținerea beneficiului unei finanțări avantajoase din partea instrumentului Next Generation EU va depinde în egală măsură de calitatea cheltuielilor și de capacitatea statelor membre ale UE de a-și pune în practică planurile, inclusiv prin instituirea unor structuri eficiente pentru a absorbi o finanțare UE de mare anvergură și concentrată la începutul perioadei. Coerența dintre planificarea bugetară pe termen mediu a statelor membre și investițiile și reformele acestora în cadrul MRR este și ea o condiție prealabilă importantă pentru utilizarea cu succes a sprijinului UE în cadrul Next Generation EU.

Simulările bazate pe modele evidențiază impactul semnificativ asupra creșterii al Instrumentului Next Generation EU. PIB-ul UE este estimat a fi cu aproape 2% mai mare pe termen scurt și mediu și cu 1 % pe termen lung, în ipoteza că toate granturile și jumătate din împrumuturi sunt utilizate pentru a mări investițiile publice productive¹¹. Se așteaptă ca volumul mai mare al investițiilor să sporească cererea pe termen scurt și creșterea potențială pe termen mediu. Cu rate ale dobânzii aflate la limita inferioară efectivă, riscul ca măsurile de relansare bugetară să aibă un efect de excludere a investițiilor private este limitat. Creșterea PIB-ului va avea, de asemenea, un impact favorabil asupra ponderii datoriei în PIB, în special în statele membre cu datorii ridicate, antrenând o scădere a primelor de risc care va stimula consumul privat și investițiile. În fine, natura coordonată a măsurilor de relansare bugetară generează efecte pozitive de propagare a creșterii, datorită oportunităților sporite de exporturi intra-UE.

Implementarea MRR are implicații importante pentru politicile bugetare naționale. Cheltuielile finanțate de mecanism vor oferi un impuls bugetar substanțial în anii următori. Cheltuielile finanțate de MRR prin sprijin nerambursabil vor face posibilă finanțarea unor proiecte de investiții de înaltă calitate și acoperirea costurilor unor reforme de creștere a productivității, fără a da naștere unor deficite și datorii mai mari. Finanțarea prin MRR va contribui la eforturile statelor membre de a sprijini redresarea economică, de a încuraja o creștere potențială mai mare și de a-și îmbunătăți treptat pozițiile bugetare subiacente. Această oportunitate este deosebit de importantă pentru statele membre cu marjă de manevră bugetară mai redusă sau cu niveluri ridicate ale datoriei publice, care trebuie să mențină politici bugetare prudente. Cu condiția ca absorbția fondurilor MRR să se realizeze cu succes, cheltuielile suplimentare finanțate de MRR vor oferi un impuls bugetar semnificativ în următorii ani, care se va diminua după primii ani, în care vor fi concentrate investițiile MRR. La conceperea strategiilor lor bugetare pe termen mediu, statele membre trebuie să ia în considerare această interacțiune între MRR și cheltuielile finanțate la nivel național, pentru a profita de această oportunitate unică (a se vedea și secțiunea 5). Aprobarea Deciziei privind resursele proprii este o condiție prealabilă pentru finanțarea MRR prin intermediul Next

¹¹ A se vedea: Previziunile economice ale Comisiei din toamna anului 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip136_en_2.pdf Actualizarea simulărilor inițiale bazate pe modele este prezentată în documentul *Identifying Europe's recovery needs* („Identificarea nevoilor Europei în materie de redresare”), SWD (2020) 98 final.

Generation EU. Statele membre trebuie să ia toate măsurile necesare pentru a asigura o aprobare rapidă, în conformitate cu cerințele lor naționale.

MRR a fost conceput pentru a încuraja statele membre să accentueze caracterul favorabil creșterii al cheltuielilor și veniturilor publice. Pentru ca acest lucru să se întâmple, investițiile publice finanțate prin sprijin nerambursabil din parte MRR trebuie să suplimenteze nivelurile actuale ale investițiilor. Acest sprijin din partea MRR va contribui la redresare și va stimula creșterea potențială, în special în combinație cu reformele structurale, numai dacă el finanțează investiții suplimentare productive și de înaltă calitate. Dacă, dimpotrivă, sprijinul acordat prin MRR nu se traduce printr-o creștere a investițiilor, el nu va reduce decât temporar ratele deficitelor și ale datoriei, neavând niciun efect pozitiv asupra creșterii potențiale pe termen mediu și lung și riscând să aibă ca rezultat o compoziție de calitate inferioară a cheltuielilor publice. În plus, marja de manevră bugetară suplimentară oferită de MRR este temporară și, prin urmare, nu este destinată finanțării unor cheltuieli recurente suplimentare. Se impune, în schimb, luarea de noi măsuri permanente, care trebuie coroborate cu surse naționale de finanțare ce pot fi menținute în timp.

Statele membre trebuie să se asigure că planurile lor de redresare și reziliență includ reforme și investiții care sprijină redresarea și întăresc reziliența economică și socială. În conformitate cu regulamentul convenit cu Parlamentul European și cu Consiliul, statele membre trebuie să abordeze în mod efectiv totalitatea sau un subgrup semnificativ al provocărilor identificate în recomandările relevante specifice fiecărei țări, inclusiv pe cele care contribuie la asigurarea unor poziții sustenabile ale finanțelor publice pe termen mediu¹². Implementarea recomandărilor specifice fiecărei țări ar sprijini, de asemenea, redresarea și ar spori rezistența. În ceea ce privește veniturile, acest lucru ar putea include măsuri de consolidare a colectării și aplicării impozitelor, de extindere a bazelor de impozitare și de aplicare a unor reorientări fiscale favorabile creșterii, care ar reduce, printre altele, povara asupra forței de muncă și ar sprijini obiectivele în materie de mediu și climă. În ceea ce privește cheltuielile, acest demers ar putea include măsuri de consolidare a gestionării finanțelor publice și de efectuare a unor analize ale cheltuielilor, care să conducă la o redirecționare semnificativă a cheltuielilor către utilizări mai productive. Ar putea fi luate, de asemenea, măsuri pentru a asigura sustenabilitatea sistemelor de protecție socială, de exemplu prin reforme care să mărească ratele ocupării forței de muncă și să reducă riscul ca criza provocată de COVID-19 să conducă la o creștere a șomajului pe termen lung sau la un declin al participării pe piața muncii, ținând cont și de fenomenul de îmbătrânire a populației. În fine, măsurile care elimină obstacolele inutile din calea investițiilor și a desfășurării activităților comerciale sunt importante pentru a menține finanțe publice solide printr-o creștere economică mai mare, care în același timp nu implică, deseori, costuri bugetare.

5. Orientări pentru politici bugetare coordonate

Coordonarea politicilor bugetare naționale este esențială pentru a sprijini redresarea într-un mediu incert, cu o politică monetară supusă constrângerilor. În contextul Recomandării privind politica economică a zonei euro, Consiliul a convenit că politicile

¹² JO L 57, 18.2.2021, p. 17-75.

bugetare trebuie să rămână favorabile în toate statele membre ale zonei euro pe tot parcursul anului 2021¹³. Măsurile în materie de politici trebuie să fie adaptate circumstanțelor proprii fiecărei țări și să fie prompte, temporare și specifice. Statele membre trebuie să continue să-și coordoneze acțiunile pentru combaterea eficace a pandemiei, susținerea economiei și sprijinirea unei redresări sustenabile. Atunci când condițiile epidemiologice și economice vor permite acest lucru, măsurile de urgență trebuie să fie eliminate treptat, combătând în același timp impactul crizei asupra societății și pieței muncii. Mai mult decât atât, Concluziile Consiliului cu privire la Raportul privind mecanismul de alertă, adoptat în ianuarie 2021, au solicitat luarea unor măsuri suplimentare și temporare pentru a sprijini redresarea, ținând cont de riscurile existente și emergente la adresa stabilității macroeconomice. Această orientare coordonată în ceea ce privește conducerea politicii bugetare la nivelul statelor membre și la nivelul UE rămâne pe deplin valabilă.

În acest context, conducerea politicilor bugetare în perioada următoare trebuie să se bazeze pe o serie de considerații cheie. În primul rând, coordonarea politicilor bugetare rămâne esențială în contextul prezentării de către statele membre a programelor de stabilitate și de convergență și a planurilor de redresare și reziliență. În al doilea rând, politica bugetară trebuie să rămână flexibilă și să se adapteze în mod justificat la evoluția situației. În al treilea rând, trebuie evitată retragerea prematură a sprijinului bugetar. Politica bugetară este un instrument eficace, în special într-un mediu incert. Riscurile unei retrageri timpurii sunt mai mari decât riscurile asociate menținerii în vigoare a măsurilor un timp prea îndelungat. Mai mult, retragerea prematură ar duce la un mix general de politici dezechilibrat într-o situație în care politica monetară este susceptibilă să funcționeze la limita inferioară efectivă sau în apropierea acesteia pentru o bună perioadă de timp. În al patrulea rând, odată cu diminuarea riscurilor de sănătate, măsurile bugetare trebuie să pivoteze treptat către măsuri mai specifice care să promoveze o redresare rezilientă și sustenabilă. În al cincilea rând, politicile bugetare trebuie să țină seama de impactul MRR. În fine, politicile bugetare trebuie să aibă în vedere importanța considerațiilor privind redresarea și sustenabilitatea finanțelor publice. Ca parte a unei retrageri ordonate și treptate a sprijinului în materie de politici, și la momentul potrivit, statele membre trebuie să urmeze politici bugetare menite să conducă la atingerea unor poziții bugetare prudente pe termen mediu, sporind în același timp investițiile.

Aceste considerații au implicații pentru conducerea politicii bugetare în viitorul apropiat, în special în ceea ce privește concepția măsurilor, impulsul bugetar general și necesitatea de a lua în considerare situații diferite de la un stat membru la altul. Ele vor fi prezentate mai în amănunt ca parte a orientărilor din viitorul pachet de primăvară al semestrului european.

Concepția măsurilor de sprijin bugetar

Măsurile de sprijin trebuie să fie prompte, temporare și specifice. Măsurile bugetare trebuie să maximizeze sprijinul acordat redresării fără a anticipa traiectorii bugetare viitoare.

¹³ Recomandarea Consiliului privind politica economică a zonei euro (încă neadoptată). Textul convenit este disponibil la adresa: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14356-2020-INIT/ro/pdf>

Prin urmare, măsurile trebuie să evite crearea unei presiuni permanente asupra finanțelor publice. Atunci când statele membre introduc măsuri permanente, ele trebuie să le finanțeze în mod corespunzător pentru a asigura neutralitatea bugetară pe termen mediu.

Odată ce riscurile de sănătate se diminuează, măsurile de sprijin trebuie să pivoteze de la ajutoare de urgență la măsuri mai specifice care să promoveze o redresare rezilientă și sustenabilă. Este deosebit de important ca măsurile să-și păstreze eficacitatea în timp și ca retragerea lor să fie treptată. Calitatea măsurilor va fi foarte importantă pentru a sprijini în mod eficient economia cu resurse bugetare limitate. Odată cu ridicarea măsurilor de izolare și normalizarea activității economice, continuarea sprijinului bugetar trebuie să pivoteze către reducerea la minimum a efectelor negative de durată asupra economiei și asigurarea unei realocări rapide a resurselor. În același timp, guvernele vor trebui să înceapă să abordeze moștenirile crizei, inclusiv nivelurile ridicate ale datoriilor publice și private și impactul asupra societății și pieței muncii.

Pe măsură ce economia și sectoarele individuale trec la faza de redresare, autoritățile ar trebui să intensifice stimulentele de angajare pentru lucrători. Politicile trebuie să treacă de la protejarea relațiilor existente dintre angajați și firme la sporirea oportunităților de angajare pentru șomeri și persoanele inactive și la sprijinirea tranzițiilor de la șomajul cauzat de criză sau regimurile de lucru cu program redus către alte oportunități de angajare în sectoare adaptate cerințelor viitorului. Printre măsurile care reduc riscul creșterii șomajului structural se numără programele guvernamentale pentru educație, perfecționare și recalificare profesională și prelungiri specifice ale regimurilor de lucru cu program redus pentru a sprijini tranzițiile profesionale, precum și stimulentele temporare și bine concepute pentru angajare.

Măsurile de sprijin specifice ar trebui să ajute firmele viabile, dar încă vulnerabile, să-și redeschidă porțile și să-și adapteze modelele de afaceri. Sprijinul în materie de lichidități trebuie retras treptat, pentru a se asigura faptul că datoriile acumulate nu duc la probleme de solvabilitate. Pentru firmele solvabile, dar cu probleme de lichiditate, care vor suferi probabil un impact temporar de pe urma crizei provocate de COVID-19, menținerea sprijinului este esențială pentru a preveni apariția unor probleme de insolvență. Măsurile specifice și temporare de reducere a impozitului pe profit sau de acordare de subvenții salariale ar putea fi justificate în continuare în cazuri specifice. Finanțarea acordată firmelor viabile ar trebui să se diversifice în direcția capitalurilor proprii și a altor tipuri de capitaluri (soluții hibride). Ar putea fi avută în vedere stimularea furnizării de capital de către sectorul privat (de exemplu, deduceri fiscale pentru consolidarea capitalului companiilor viabile cu probleme de solvabilitate) sau combinarea sprijinului public și privat pentru solvabilitate.

Pe măsură ce redresarea începe să se confirme, politica bugetară trebuie să acorde prioritate creșterii investițiilor publice și private, sprijinind tranziția către o economie verde și digitală. Aceste investiții trebuie să fie selecționate în mod judicios și combinate cu reforme astfel încât să se obțină efectul maxim. Sunt necesare investiții suplimentare semnificative care să abordeze obiective strategice în materie de politici, și anume consolidarea productivității, contribuția la atingerea noului obiectiv climatic pentru 2030 și a obiectivelor Pactului verde european, modernizarea capacităților digitale, precum și alte investiții în domenii în care există efecte de propagare pozitive puternice. O strategie de succes în materie de redresare va include totodată investiții care promovează incluziunea socială și de gen, în special prin educație și calificare, dar și prin coeziune regională.

Fondurile primite prin MRR pentru implementarea reformelor și a investițiilor vor contribui și ele la realizarea acestor obiective.

Luarea în considerare a impulsului bugetar total

Impulsul bugetar general provenit de la bugetele naționale și de la MRR trebuie să rămână favorabil în 2021 și 2022. Amploarea impulsului bugetar oferit de MRR trebuie să fie luată în considerare în mod explicit în planificarea bugetară națională, deoarece ea nu este reflectată de indicatorii obișnuiți destinați evaluării poziției bugetare. Odată cu intrarea în funcțiune a MRR, indicatorii obișnuiți utilizați în mod normal pentru supravegherea bugetară vor subestima impulsul bugetar oferit economiei. Cheltuielile finanțate prin granturi de la MRR reprezintă un impuls bugetar care nu se va traduce printr-o creștere a deficitului sau a datoriei. Acest impuls bugetar suplimentar va fi important mai ales pentru acele state membre în care finanțarea acordată de MRR este cea mai mare în comparație cu nivelul PIB-ului sau al investițiilor publice totale.

MRR reprezintă o ocazie unică de a îmbunătăți poziția bugetară subiacentă fără a sufoca creșterea. Impulsul bugetar și creșterea potențială mai mare rezultate din măsurile MRR sunt reciproc avantajoase. Pe măsură ce riscurile de sănătate se diminuează și măsurile de urgență sunt treptat eliminate, desfășurarea investițiilor și a reformelor din cadrul MRR oferă statelor membre oportunitatea de a-și îmbunătăți pozițiile bugetare subiacente pe termen mediu, sprijinind în același timp creșterea economică și crearea de locuri de muncă. Prin urmare, este esențial ca statele membre să adopte o viziune integrată a deciziilor în materie de cheltuieli naționale și de creștere a veniturilor, prin încorporarea MRR în strategiile lor bugetare pe termen mediu.

Luarea în considerare a situațiilor diferite din statele membre

În perspectiva normalizării treptate a activității economice în a doua jumătate a anului 2021, politicile bugetare ale statelor membre ar trebui să devină mai diferențiate în 2022. Politicile bugetare ale statelor membre trebuie să ia în considerare starea redresării, riscurile de sustenabilitate bugetară și necesitatea de a reduce divergențele economice, sociale și teritoriale:

- Diferențierea sporită a orientărilor bugetare furnizate statelor membre trebuie să meargă mână în mână cu o orientare bugetară generală favorabilă în 2022, evitându-se o retragere prematură a sprijinului bugetar. Retragera prematură ar fi o eroare strategică, cu efecte negative asupra activității economice (atât pe plan intern, cât și în alte state membre) și a încrederii. Ea ar risca să provoace rupturi în țesătura socială și economică și să facă mai dificilă implementarea acelor priorități în materie de reforme care vor contribui la sporirea rezilienței economice și sociale și a coeziunii regionale a Uniunii. Având în vedere necesitatea de a sprijini o redresare sustenabilă în Uniunea Europeană, statele membre cu riscuri reduse în ceea ce privește sustenabilitatea trebuie să-și orienteze bugetele către menținerea unei politici bugetare favorabile în 2022, ținând cont de impactul MRR.

- Riscurile în materie de sustenabilitate au crescut din cauza impactului sever al crizei. Nivelurile mult mai ridicate ale ponderilor datoriei în PIB și impactul negativ asupra trendului de creștere provocate de criză vor conduce probabil la traiectorii mai puțin favorabile pe termen mediu¹⁴. Ratele scăzute ale dobânzii asigură condiții de finanțare avantajoase pentru toate statele membre, permițându-le să efectueze cheltuieli care pot stimula creșterea potențială și pot contribui la evitarea unei capcane de tipul „creștere scăzută, datorii ridicate”. Sunt necesare strategii bugetare credibile pe termen mediu pentru a satisface așteptările. În general, statele membre cu niveluri ridicate ale datoriei ar trebui să urmeze politici bugetare prudente, păstrând în același timp investițiile finanțate la nivel național și utilizând granturile MRR pentru a finanța proiecte de investiții suplimentare de înaltă calitate.
- Toate statele membre trebuie să se concentreze asupra compoziției și calității finanțelor publice, atât pe partea de venituri, cât și pe partea de cheltuieli a bugetului. De asemenea, ele trebuie să acorde prioritate reformelor structurale bugetare care vor contribui la finanțarea priorităților în materie de politici publice și la asigurarea sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice.

Pentru perioada de după 2022, politicile bugetare vor trebui să țină seama în continuare de forța redresării, de gradul de incertitudine economică și de considerațiile de sustenabilitate bugetară. Reorientarea, la momentul potrivit, a politicilor bugetare către realizarea unor poziții bugetare prudente pe termen mediu, inclusiv prin eliminarea treptată a măsurilor de sprijin, va contribui la asigurarea sustenabilității bugetare pe termen mediu. Acest lucru ar trebui făcut într-un mod care să atenueze impactul crizei asupra societății și a pieței muncii și să contribuie la sustenabilitatea socială.

6. Concluzii și etape următoare

Este de așteptat ca statele membre să prezinte programe de stabilitate și de convergență care să ia în considerare recomandările specifice fiecărei țări pentru 2020, Strategia anuală privind creșterea durabilă, Recomandarea Consiliului privind politica economică a zonei euro și orientările în materie de politici incluse în prezenta comunicare. Planurile de redresare și reziliență ale statelor membre trebuie să fie pe deplin conforme cu aceste orientări în materie de politici.

Deoarece clauza derogatorie generală nu suspendă procedurile Pactului de stabilitate și de creștere, Comisia va evalua programele de stabilitate și de convergență și va propune orientări de politică bugetară specifice fiecărei țări, ca parte a pachetului de primăvară al semestrului european. Orientările bugetare propuse vor respecta Pactul de stabilitate și de creștere, utilizând în același timp întreaga flexibilitate din cadrul acestuia pentru a se asigura de faptul că coordonarea politicilor bugetare abordează situația excepțională creată de pandemie. Pe baza considerațiilor prezentate mai sus, propunerile Comisiei pentru orientarea politicilor bugetare vor rămâne predominant calitative și vor include anumite elemente cuantificate

¹⁴ A se vedea: Comisia Europeană (2020), „*Debt Sustainability Monitor 2020*” („Monitorul privind sustenabilitatea datoriei 2020”), februarie 2021. https://ec.europa.eu/info/publications/debt-sustainability-monitor-2020_en

diferențiate, ca parte a orientărilor pe termen mediu. Impulsul bugetar din partea MRR, o îmbunătățire a poziției bugetare subiacente și implementarea reformelor și a investițiilor pentru a stimula creșterea potențială sunt reciproc avantajoase. Acest lucru va fi luat în considerare în orientările propuse în materie de politici.

În mai 2020, Comisia a ajuns la concluzia că, la momentul respectiv, nu era oportună luarea unei decizii cu privire la eventuala declanșare a unor proceduri de deficit excesiv împotriva statelor membre. La fel ca în primăvara anului 2020, Comisia intenționează să elaboreze rapoarte în temeiul articolului 126 alineatul (3). În acest context, Comisia intenționează să ia în considerare incertitudinea ridicată, răspunsul convenit în materie de politică bugetară la criza provocată de COVID-19 și recomandările Consiliului pentru 2021. Abordarea Comisiei va fi confirmată în pachetul de primăvară al semestrului european, pe baza datelor privind rezultatele pentru 2020 și a programelor de stabilitate și de convergență ale statelor membre.

Ca parte a pachetului de primăvară al semestrului european și în urma unui dialog între Consiliu și Comisie, Comisia va evalua, de asemenea, dezactivarea sau aplicarea în continuare a clauzei derogatorii generale a Pactului de stabilitate și de creștere. În opinia Comisiei, decizia de a dezactiva clauza derogatorie generală sau de a o aplica în continuare pentru 2022 ar trebui luată ca o evaluare generală a stării economiei pe baza unor criterii cantitative. Nivelul producției în UE sau în zona euro în comparație cu nivelurile anterioare crizei ar fi criteriul cantitativ cheie. Indicațiile preliminare actuale ar sugera continuarea aplicării clauzei derogatorii generale în 2022 și dezactivarea acesteia începând cu 2023.

În momentul în care redresarea este confirmată, Comisia intenționează să relanseze dezbaterea publică privind cadrul de guvernare economică. Evaluarea făcută de Comisie în februarie 2020 a identificat provocări bine recunoscute în ceea ce privește cadrul bugetar și implementarea acestuia¹⁵. Deși nivelurile generale ale deficitului și datoriei au scăzut, unele state membre se confruntaseră cu o datorie publică foarte mare care persistase în perioada anterioară crizei actuale. Poziția bugetară la nivelul statelor membre fusese frecvent prociclică, atât în perioadele favorabile, cât și în perioadele dificile, acest lucru traducându-se prin neconstituirea unor rezerve suficiente în anumite perioade sau prin neutilizarea suficientă a marjei de manevră bugetară în altele. Compoziția finanțelor publice nu devenise nici ea mai favorabilă creșterii și investițiilor. În cazul unor șocuri economice importante, capacitatea de a influența orientarea bugetară pentru zona euro a fost îngreunată de lipsa unor politici prudente în perioadele favorabile și a rămas limitată atât timp cât s-a bazat exclusiv pe coordonarea politicilor bugetare naționale, în absența a unei capacități centrale de stabilizare bugetară. În plus, cadrul a devenit din ce în ce mai complex.

Pandemia a modificat în mod semnificativ contextul dezbaterii publice, cu niveluri mai ridicate ale datoriei și ale deficitului și pierderi semnificative la nivelul producției, cu necesități sporite de investiții și cu introducerea, în consecință, a unor noi instrumente strategice la nivelul UE. Mai mult, clauza derogatorie generală a fost utilizată pentru prima dată la implementarea supravegherii bugetare. Prin urmare, criza a evidențiat relevanța și

¹⁵ A se vedea: Comisia Europeană (2020), „*Economic governance review*” („Evaluarea guvernării economice”), februarie 2020. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/economic-governance-review_en

importanța multora dintre provocările pe care Comisia a căutat să le discute și să le abordeze în cadrul dezbaterii publice. Relansarea consultării publice cu privire la cadrul de guvernare economică va permite Comisiei să reflecteze asupra acestor provocări și să tragă învățăminte. Cu toate acestea, în lumina crizei provocate de COVID și a necesității de a ne concentra asupra MRR și a răspunsului imediat la nivel de politici, această relansare a fost deocamdată suspendată.

Apendice

Tabelul 1: Vedere de ansamblu a măsurilor bugetare naționale luate ca răspuns la pandemia de COVID-19

UE-27	2020		2020-2021		2020-2022	
	mld. EUR	% din PIB	mld. EUR	% din PIB	mld. EUR	% din PIB
Inițiative ale statelor membre¹						
A. Măsuri cu impact bugetar direct²	497.8	3.8	364.7	2.6	83.1	0.6
1. Cheltuieli	438.5	3.3	322.2	2.3	65.9	0.4
1. a) Asistență medicală	80.8	0.6	58.9	0.4	14.9	0.1
1. b) Altele	363.0	2.7	264.5	1.9	52.3	0.4
2. Venituri	59.3	0.4	42.5	0.3	14.1	0.1
B. Stabilizatori automați³	± 4					
C. Măsuri în materie de lichidități, fără impact bugetar direct⁴	2505.9	18.9				
1. Amânări la plata impozitelor	206.5	1.6				
2. Garanții publice (cadrul disponibil) ⁴	1877.0	14.2				
din care utilizate în prezent (datorie contingentă reală)	456.0	3.4				
3. Altele	422.4	3.2				

¹ Sumele incluse acoperă impactul măsurilor finanțate la nivel național, excluzând finanțarea furnizată de exemplu prin inițiative ale UE.

² Impactul măsurilor este dat în incrementuri, comparativ cu anul 2019, din perspectiva angajamentelor (ESA2010). Proiecțiile referitoare la PIB se bazează pe previziunile Comisiei din iarna anului 2021.

³ Impactul stabilizatorilor automați este estimat ca fiind restul obținut după scăderea impactului estimat al măsurilor bugetare din variația soldului primar.

⁴ Cifrele se referă la fondurile publice maxime implicate, dacă toate garanțiile disponibile ar fi utilizate. Garanțiile pentru instrumentele de la nivelul UE și de la nivel internațional sunt excluse. Pentru Germania, este inclusă dimensiunea programelor de garantare disponibile, în timp ce cadrul general de garantare este practic nelimitat.

Zona euro	2020		2020-2021		2020-2022	
	mld. EUR	% din PIB	mld. EUR	% din PIB	mld. EUR	% din PIB
Inițiative ale statelor membre¹						
A. Măsuri cu impact bugetar direct²	422.3	3.7	339.4	2.9	57.9	0.4
1. Cheltuieli	368.8	3.3	298.6	2.5	42.3	0.3
1. a) Asistență medicală	74.0	0.7	51.8	0.4	7.8	0.1
1. b) Altele	295.7	2.6	248.0	2.1	35.7	0.2
2. Venituri	53.5	0.5	40.8	0.3	14.9	0.1
B. Stabilizatori automați³	± 4					
C. Măsuri în materie de lichidități, fără impact bugetar direct⁴	2164.8	19.2				
1. Amânări la plata impozitelor	112.3	1.0				
2. Garanții publice (cadrul disponibil) ⁴	1790.9	15.9				
din care utilizate în prezent (datorie contingentă reală)	448.4	4.0				
3. Altele	261.5	2.3				

¹ Sumele incluse acoperă impactul măsurilor finanțate la nivel național, excluzând finanțarea furnizată de exemplu prin inițiative ale UE.

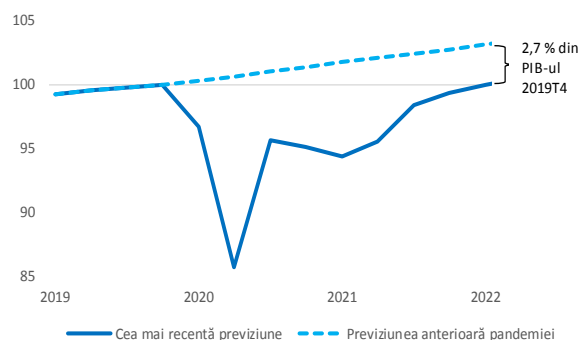
² Impactul măsurilor este dat în incrementuri, comparativ cu anul 2019, din perspectiva angajamentelor (ESA2010). Proiecțiile referitoare la PIB se bazează pe previziunile Comisiei din iarna anului 2021.

³ Impactul stabilizatorilor automați este estimat ca fiind restul obținut după scăderea impactului estimat al măsurilor bugetare din variația soldului primar.

⁴ Cifrele se referă la fondurile publice maxime implicate, dacă toate garanțiile disponibile ar fi utilizate. Garanțiile pentru instrumentele de la nivelul UE și de la nivel internațional sunt excluse. Pentru Germania, este inclusă dimensiunea programelor de garantare disponibile, în timp ce cadrul general de garantare este practic nelimitat.

Sursă: Previziunile Comisiei Europene din iarna anului 2021

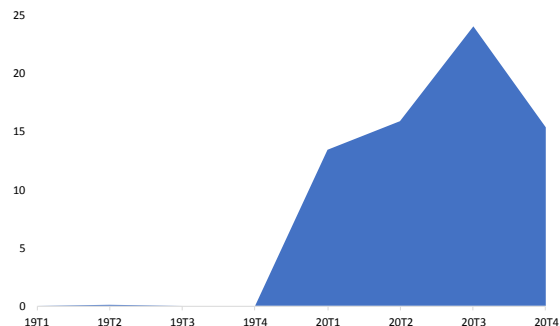
Graficul 1 PIB-ul real în UE, 2019-2020 (indice, 2019T4=100)



Notă: Previziunile pentru 2022 anterioare pandemiei sunt obținute prin extrapolarea ratelor trimestriale de creștere din 2021.

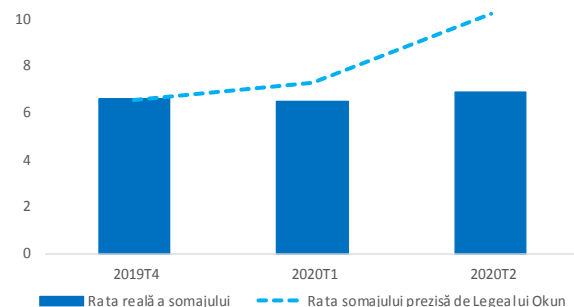
Sursă: Previziunile de iarnă ale Comisiei Europene din 2020 și 2021

Graficul 2 Indicele de incertitudine privind pandemiile la nivel mondial, 2010T1-2020T4



Sursă: Ahir, Bloom and Furceri, "The World Uncertainty Index" („Indicele de incertitudine la nivel mondial”), copie mimeo.

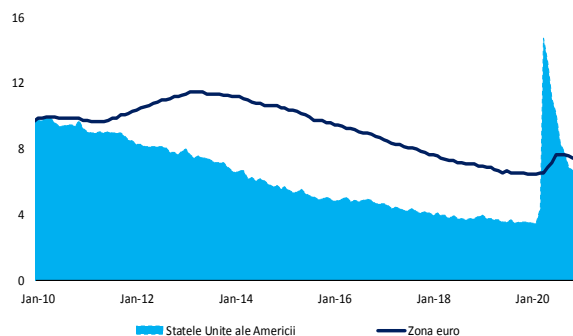
Graficul 3 Rata reală a șomajului și predicția lui Okun în UE, 2019T4-2020T2 (%)



Notă: Legea lui Okun este o relație observată empiric între șomaj și creșterea PIB-ului real.

Sursă: Comisia Europeană, pe baza statisticilor Eurostat privind forța de muncă și a conturilor naționale.

Graficul 4 Rata șomajului în UE și în SUA, ianuarie 2010-decembrie 2020 (%)



Sursă: Eurostat.