

AVIZUL CONSILIULUI**din 10 martie 2009****privind programul de stabilitate actualizat al Luxemburgului pentru perioada 2008-2010**

(2009/C 70/03)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Europene,

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 (3),

având în vedere recomandarea Comisiei,

după consultarea Comitetului economic și financiar,

EMITE PREZENTUL AVIZ:

- (1) La 10 martie 2009, Consiliul a examinat programul de stabilitate actualizat al Luxemburgului pentru perioada 2008-2010 ⁽²⁾.
- (2) Activitatea economică a încetinit în mod considerabil ca urmare a încetirii economice la nivel mondial și a crizei financiare, cu creșterea PIB-ului real în scădere de la 5,2 % în 2007 la aproximativ 1 % în 2008. Conform previziunilor intermediare, din ianuarie 2009, ale serviciilor Comisiei, în 2009 se așteaptă o contractare a activității economice cu 0,9 %; economia luxemburgheză, foarte deschisă și, în același timp, foarte dependentă de performanțele sectorului său financiar, va fi lovită în mod serios de căderea previzionată a comerțului mondial și de criza financiară, în timp ce cheltuielile guvernamentale și, într-o anumită măsură, consumul privat vor reprezenta singurele elemente de sprijin al creșterii. Principalele provocări de politică din perioada de încetinire economică sunt legate de sectorul financiar a cărui activitate este foarte internaționalizată și de sprijinirea cererii interne. Încetinirea economică va avea un impact semnificativ asupra finanțelor publice, având în vedere că excedentul mare preconizat pentru 2008 este prevăzut să se transforme în 2009 în deficit, care va continua să crească în 2010. Această deteriorare a soldului public ia în considerare și efectele măsurilor de sprijin decise în cursul ultimelor luni, care cuprind în principal scăderi importante ale impozitelor, în special a impozitului pe venituri, precum și o accelerare semnificativă a implementării proiectelor de investiții guvernamentale. Ținând seama de poziția bugetară de plecare favorabilă și de nivelul foarte scăzut al datoriei publice, aceste măsuri sunt oportune și binevenite.
- (3) Scenariul macroeconomic de la baza programului, astfel cum a fost modificat prin addendum, după o încetinire de la 5,2 % în 2007 la 1,0 % în 2008, previzionează o scădere a PIB-ului real cu 0,9 % în 2009, înainte de a reveni ușor și a crește cu 1,4 % în 2010. Evaluat pe baza informațiilor disponibile în prezent ⁽³⁾, acest scenariu pare să se bazeze pe ipoteze de creștere plauzibile pentru anii 2008-2010. Acest fapt este în deplin acord cu previziunile intermediare ale serviciilor Comisiei din ianuarie 2009. Previziunile programului în ceea ce privește inflația și evoluția salariilor par, de asemenea, realiste.
- (4) Pentru 2008, în addendumul la program se estimează un excedent public de 2,0 % din PIB, în comparație cu obiectivul de 0,8 % din PIB stabilit în actualizarea precedentă a programului de stabilitate. Rezultatul superior așteptărilor comparativ cu actualizarea precedentă se datorează în mare parte efectelor de bază asociate unei revizuirii a excedentului bugetar în 2007, de la o estimare anterioară de 1 % din PIB la 3,2 % din PIB, în principal datorită unor surprize privitoare la venituri.

⁽¹⁾ JO L 209, 2.8.1997, p. 1. Documentele la care se face referire în textul de față pot fi consultate la următoarea adresă de internet:

http://ec.europa.eu/economy_finance/about/activities/sgp/main_en.htm

⁽²⁾ Programul inițial, din octombrie 2008, acoperea perioada 2008-2011. Autoritățile luxemburgheze au înaintat însă la 2 februarie un addendum care înlocuia scenariul macroeconomic și bugetar inițial cu unul complet diferit, dar care acoperă doar perioada 2008-2010. Prin urmare, serviciile Comisiei nu au putut evalua scenariul macroeconomic și obiectivele bugetare pentru anul 2011.

⁽³⁾ Evaluarea ia în considerare în calcul previziunile serviciilor Comisiei din ianuarie 2009, dar și alte informații care au devenit disponibile ulterior.

Pentru anul 2008, această poziție de plecare superioară așteptărilor a fost în parte anihilată de creșterea mai mare decât anticipată a cheltuielilor, în special a consumului și a investițiilor guvernamentale, precum și a transferurilor sociale. Creșterea superioară așteptărilor a cheltuielilor guvernamentale se explică în parte prin angajarea de personal suplimentar necesar dezvoltării Universității din Luxemburg și a altor centre publice de cercetare.

- (5) Programul prevede o deteriorare a soldului bugetului general de la un excedent de 2 % din PIB în 2008 la un deficit de 0,6 % din PIB în 2009. Acest fapt poate fi explicat parțial prin impactul încetirii economice și al acțiunii normale a stabilizatorilor economici automați, în special în ceea ce privește veniturile din impozite provenind din sectorul financiar. Deficitul pe 2009 va fi și rezultatul măsurilor discreționare adoptate în bugetul pe 2009, inclusiv cele luate ca răspuns la declinul economic și conforme Planului european de redresare economică, care se ridică la 1,75 % din PIB. Bugetul pe 2009 prevede reduceri importante ale impozitelor, în special a impozitului pe venituri, ridicându-se ex ante la aproximativ 1,25 % din PIB și devansarea anumitor investiții guvernamentale planificate pentru anul 2010. Se prevede o scădere a veniturilor cu aproximativ 0,5 de punct procentual în 2009. Aceasta cuprinde o scădere cu 1 punct procentual din PIB a impozitelor directe ca rezultat al reducerii impozitelor și al impactului crizei, în timp ce contribuțiile sociale și veniturile din proprietate vor crește fiecare cu aproximativ 0,25 de punct procentual din PIB, datorită reportului rezultat din creșterea ocupării forței de muncă, rămasă ridicată până la sfârșitul anului 2008, precum și dobânzii primite pentru împrumuturile acordate pentru sprijinirea sectorului financiar. În același timp, se preconizează creșterea cheltuielilor guvernamentale cu 2,25 puncte procentuale din PIB în 2009, în principal datorită creșterii semnificative a consumului și investițiilor guvernamentale, precum și a transferurilor sociale, creșterea acestora din urmă fiind parțial rezultatul înlocuirii reducerii impozitelor pentru copii cu un sistem de deducere fiscală, precum și al creșterii previzionate a șomajului pe anul acesta.
- (6) Programul prevede continuarea deteriorării deficitului public global de la 0,6 % din PIB în 2009 la 1,5 % din PIB în 2010 și creșterea deficitului primar de la 0,3 % din PIB la 1,2 %. Obiectivul bugetar pe termen mediu al Luxemburgului este un deficit structural (ajustat ciclic și excluzând măsurile unice și alte măsuri temporare) de 0,75 % din PIB. Pe baza scenariului macroeconomic al programului și a proiecțiilor bugetare, programul indică respectarea deplină a acestui obiectiv pe tot parcursul perioadei acoperite: se estimează că soldul structural recalculat conform metodologie convenite de comun acord pe baza informațiilor din program va rămâne pozitiv, în descreștere ușoară de la un excedent de 0,6 % din PIB în 2009 la un excedent de 0,4 % din PIB în 2010. Datoria publică brută, care s-a dublat de la 7 % din PIB în 2007 la 14,4 % din PIB în 2008 ca rezultat al finanțării împrumuturilor acordate în scopul sprijinirii filialelor luxemburghize ale unor bănci străine importante pentru sistem, va crește probabil la 15 % din PIB în 2009 și la 17 % în 2010. Cu toate acestea, în ciuda dublării înregistrate în 2008, acest deficit va continua să rămână cel mai scăzut din zona euro.
- (7) Riscurile aferente previziunilor bugetare din program par, în general, echilibrate. Pe de o parte, există posibilitatea materializării unor riscuri cu privire la scenariul macroeconomic. În speță, consumul privat s-ar putea dovedi mai puțin rezistent decât se estimase. În plus, impactul crizei asupra veniturilor fiscale, în special a celor din sectorul financiar, ar putea fi chiar mai puternic decât se estimează în prezent. Pe de altă parte, rezultatul din 2008 ar putea fi mai bun decât o indică proiecțiile din program (astfel cum s-a întâmplat și în 2007) deoarece proiecțiile bugetare ale Luxemburgului sunt cunoscute ca fiind foarte precaute.
- (8) Principala preocupare pentru finanțele publice luxemburghize rămâne sustenabilitatea pe termen lung, ținând seama de proiecțiile foarte ridicate în ceea ce privește majorarea cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației și de faptul că până în prezent nu au fost luate măsuri legate de acest aspect: impactul bugetar pe termen lung al fenomenului de îmbătrânire a populației se numără printre cele mai importante din UE, fiind influențat în special de o creștere considerabilă previzionată a cheltuielilor cu pensiile. Poziția bugetară din 2008 estimată în program, care este mai bună decât poziția inițială din programul anterior, rata scăzută de îndatorare, activele substanțiale acumulate de sistemul de securitate socială, precum și excedentul structural primar contribuie la atenuarea impactului bugetar pe termen lung al îmbătrânirii populației. Aceste aspecte nu sunt însă suficiente pentru a

acoperi creșterea masivă a cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației. Realizarea unor excedente primare ridicate pe termen mediu și, astfel cum recunosc autoritățile, punerea în aplicare a unor măsuri de compensare a creșterii semnificative a cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației, inclusiv prin creșterea vârstei efective de pensionare, ar contribui la reducerea riscurilor medii care amenință sustenabilitatea finanțelor publice. Riscurile cu privire la sustenabilitate care rezultă din activitățile de sprijinire a sectorului financiar realizate în ultimele luni nu par considerabile în acest moment, în ciuda unei creșteri substanțiale a datoriei publice ca urmare a acestor operațiuni, cu toate că datoriile potențiale ar putea fi relativ importante, având în vedere talia considerabilă a sectorului financiar. De altfel, o mare parte a costurilor (dacă nu chiar toate) generate de acest operațiuni de sprijin ar putea fi recuperate în viitor.

- (9) Structura finanțelor publice luxemburgheze pare relativ favorabilă: cheltuielile publice și sarcina fiscală sunt relativ scăzute, iar cheltuielile, precum și sistemele de venituri par relativ eficiente, prin comparație cu cele ale altor state membre. Mai exact, cheltuielile de consum ale administrației și impozitele pe salarii sunt comparativ reduse, iar nivelul investițiilor publice este unul dintre cele mai ridicate din UE.
- (10) În scopul stabilizării sectorului financiar, guvernul luxemburghez a decis în septembrie și octombrie 2008 să acorde un împrumut convertibil filialelor locale ale două mari bănci străine în valoare totală de 2,776 miliarde de euro (7,6 % din PIB). Pentru a îmbunătăți accesul la finanțare, s-a luat decizia garantării noilor angajamente contractate de una dintre aceste bănci în fața investitorilor instituționali și cu o maturitate maximă de trei ani. În cele din urmă, pentru a restabili încrederea titularilor de depozite, suma acoperită de schema de garantare a depozitelor a fost ridicată de la 20 000 EUR la 100 000 EUR pe depozit. Trebuie remarcat faptul că statul deține active financiare importante, acumulate din excedentele recurente înregistrate în ultimele decenii și majorate prin împrumuturi acordate filialelor acestor două bănci străine la sfârșitul anului 2008. Aceste active se ridicau la aproximativ 32 % din PIB în 2008, dintre care cam o treime erau deținute de administrația centrală, iar două treimi de sistemul de securitate socială. În consecință, poziția financiară netă a statului este în general pozitivă.
- (11) În bugetul pentru 2009, întocmit înainte de agravarea crizei financiare, au fost deja adoptate unele măsuri fiscale de sprijin. Acestea constau în cea mai mare parte în reduceri ale impozitului pe venit, al căror cost este estimat în program la aproximativ 1,2 % din PIB. Bugetul prevedea totodată o reducere a ratei impozitului pentru societăți, care va afecta veniturile de după 2010. În plus, în acord cu Planul european de redresare economică adoptat în decembrie de către Consiliul European, Luxemburgul a adoptat și alte măsuri de sprijin, printre care cele mai pertinente se referă la o accelerare a investițiilor publice, precum și la subvenții pentru achiziționarea de bunuri de folosință îndelungată eficiente din punct de vedere energetic și pentru investiții în echipamente cu consum redus de energie. Mai mult decât atât, cota plătită de angajatori drept contribuție la ajutorul de șomaj în cazurile de șomaj parțial va fi rambursată de către guvern până la finalul anului 2009. În total, acest măsuri de stimulare se vor ridica la peste 1,75 % din PIB. Datorită excedentului deloc neglijabil înregistrat în 2008 și nivelului foarte scăzut al datoriei publice, spațiul de manevră al guvernului luxemburghez este foarte mare. Pachetul de stimulare fiscală pentru 2009 și 2010 pare să constituie un răspuns adecvat la încetinirea economică actuală, deși o mare parte a măsurilor de stimulare nu au caracter temporar, în special reducerile impozitelor pe venit, care au rolul primordial de a compensa lipsa indexării tranșelor de impozitare din 2001 până în prezent. Totodată, Luxemburgul a luat câteva măsuri în direcția creării unui mediu economic mai atrăgător și a implementării pachetului referitor la energie și la schimbările climatice, măsuri care vor fi suplimentate în anii următori. Măsurile sunt legate de programul de reformă pe termen mediu propus de Comisie la 28 ianuarie 2009 în contextul Strategiei de la Lisabona pentru creștere economică și ocuparea forței de muncă.
- (12) Previziunile indică faptul că soldul structural calculat în conformitate cu metodologia agreeată de comun acord va continua să fie în excedent, în scădere de la 1,5 % din PIB în 2008 la 0,6 % din PIB în 2009 și la 0,4 % din PIB în 2010. Orientarea fiscală generală are un caracter expansionist pentru 2009, oglindind astfel reacția guvernului luxemburghez la declinul economic, și un caracter moderat expansionist pentru 2010, cu toate că modificările soldului structural sunt întrucâtva mai reduse decât măsurile de stimulare adoptate. OTM pare să poată fi respectat pe tot parcursul perioadei acoperite.

- (13) În ceea ce privește cerințele specificate în codul de conduită privind programele de stabilitate și convergență, programul are anumite lacune în ceea ce privește datele obligatorii și cele opționale ⁽¹⁾. Mai mult, addendumul programului, care înlocuiește parțial scenariul macroeconomic și bugetar inițial, nu cuprinde proiecții pentru 2011 ⁽²⁾.

Concluzia generală este că, ținând seama de poziția bugetară de plecare solidă, măsurile luate ca reacție la declinul economic și prezentate în addendumul la programul de stabilitate sunt adecvate și merită să fie salutate. Măsurile menționate sunt în concordanță cu principiile (caracterul oportun, specific și temporar al măsurilor) conținute în Planul european de redresare economică, chiar dacă reducerile impozitelor pe venit, care au fost decise înainte de agravarea crizei, nu au caracter temporar. Încetinirea economică abruptă previzionată, împreună cu măsurile adoptate ca reacție la situația economică vor transforma soldul bugetar în deficit în 2009, după o perioadă de câțiva ani în care acesta a fost în excedent, însă deficitul se va situa cu mult sub valoarea de referință de 3 %, iar obiectivul pe termen mediu va fi respectat pe toată perioada acoperită de program. Riscurile asupra obiectivelor bugetare din program par în general echilibrate. Cu toate acestea, subzistă încă unele preocupări legate de sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice, care vor avea de suportat o sarcină deosebit de dificilă în următoarele decenii, creșterea proiectată a cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației fiind una dintre cele mai substanțiale din UE.

În lumina evaluării de mai sus și a previziunilor de creștere extrem de puternică a cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației în deceniile următoare, Luxemburgul este invitat:

- i) să pună în aplicare planuri fiscale, inclusiv măsuri de stimulare în conformitate cu PERE și în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere;
- ii) să îmbunătățească sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice prin implementarea de măsuri de reformă structurală, în principal în sectorul pensiilor.

Tabel comparativ al principalelor previziuni macroeconomice și bugetare

		2007	2008	2009	2010
PIB real (variație %)	PS oct. 2008	5,2	1,0	- 0,9	1,4
	COM ian. 2009	5,2	1,0	- 0,9	1,4
	PS nov. 2007	6,0	4,5	5,0	4,0
Inflație IAPC (%)	PS oct. 2008	2,7	4,1	0,6	2,5
	COM ian. 2009	2,7	4,1	0,6	2,5
	PS nov. 2007	2,3	2,0	2,1	2,1
Deviație PIB (output gap) ⁽¹⁾ (% din PIB potențial)	PS oct. 2008	3,2	1,1	- 2,5	- 3,8
	COM ian. 2009 ⁽²⁾	3,2	1,1	- 2,3	- 3,5
	PS nov. 2007	0,5	0,1	0,2	- 0,8

⁽¹⁾ În speță, nu există date privind soldurile sectoriale, cu excepția soldului bugetului general.

⁽²⁾ Articolul 3 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului prevede că „informațiile privind evoluția ratei deficitului public și datoriei principale și estimările economice (...) acoperă atât anul curent și anul precedent, precum și cel puțin următorii trei ani”.

		2007	2008	2009	2010
Soldul net față de restul lumii (% din PIB)	PS oct. 2008	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	COM ian. 2009	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	PS nov. 2007	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Venituri la bugetul general (% din PIB)	PS oct. 2008	41,0	43,2	42,8	42,8
	COM ian. 2009	41,0	43,6	44,0	42,9
	PS nov. 2007	38,5	37,8	37,9	37,8
Cheltuielile bugetului general (% din PIB)	PS oct. 2008	37,8	41,2	43,4	44,3
	COM ian. 2009	37,8	40,6	43,5	44,3
	PS nov. 2007	37,5	36,9	36,9	36,6
Soldul bugetului general (% din PIB)	PS oct. 2008	3,2	2,0	- 0,6	- 1,5
	COM ian. 2009	3,2	3,0	0,4	- 1,4
	PS nov. 2007	1,0	0,8	1,0	1,2
Sold primar (% din PIB)	PS oct. 2008	3,5	2,3	- 0,3	- 1,2
	COM ian. 2009	3,5	3,3	1,0	- 0,9
	PS nov. 2007	1,2	1,1	1,2	1,5
Sold ajustat ciclic ⁽¹⁾ (% din PIB)	PS oct. 2008	1,6	1,5	0,6	0,4
	COM ian. 2009	1,6	2,4	1,6	0,3
	PS nov. 2007	0,7	0,8	0,9	1,6
Sold structural ⁽²⁾ (% din PIB)	PS oct. 2008	1,6	1,5	0,6	0,4
	COM ian. 2009	1,6	2,4	1,6	0,3
	PS nov. 2007	0,7	0,8	0,9	1,6

		2007	2008	2009	2010
Datorie publică brută (% din PIB)	PS oct. 2008	7,0	14,4	14,9	17,0
	COM ian. 2009	7,0	14,4	15,0	15,1
	PS nov. 2007	6,9	7,1	7,2	7,0

Observații:

- (¹) Deviațiile PIB (output gaps) și soldurile ajustate ciclic în conformitate cu programele, recalulate de serviciile Comisiei pe baza informațiilor din programe.
- (²) Pe baza unei creșteri potențiale estimate de 4,2 %, 3,2 %, 2,7 %, respectiv 2,8 % în perioada 2007-2010.
- (³) Sold ajustat ciclic, excluzând măsurile unice și alte măsuri temporare. Măsurile unice și alte măsuri temporare reprezintă 0 % din PIB în 2009, 2010 și 2011, în conformitate cu cel mai recent program și cu previziunile intermediare din ianuarie ale serviciilor Comisiei.

Surse:

Programul de stabilitate (PS), previziunile intermediare ale serviciilor Comisiei din ianuarie 2009 (COM); calcule efectuate de serviciile Comisiei.