

I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

CONSILIU

AVIZUL CONSILIULUI

din 2 decembrie 2009

privind completarea la programul de stabilitate actualizat al Belgiei pentru perioada 2008-2012

(2010/C 47/01)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii 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 [2 decembrie 2009], Consiliul a examinat completarea pentru perioada 2008-2012 ⁽²⁾ la programul de stabilitate actualizat al Belgiei din aprilie 2009 (numită în continuare „completarea”), pe care autoritățile belgiene au prezentat-o ca răspuns la cererea formulată de Consiliu în avizul său din 7 iulie 2009 privind programul din aprilie 2009. Prezentul aviz este o actualizare a avizului din iulie pe baza informațiilor cuprinse în completarea la programul din aprilie 2009.
- (2) Prăbușirea comerțului mondial, scăderea încrederii, efectele asupra veniturilor și înăsprirea condițiilor de creditare au condus la o contractare semnificativă a economiei în ultimul trimestru din 2008 și în primul trimestru din 2009. În trimestrul al doilea, contractarea a fost mai limitată și se anticipează mici creșteri trimestriale pozitive în a doua jumătate a anului pe fondul ameliorării climatului internațional. Conform previziunilor serviciilor Comisiei din toamna lui 2009, PIB-ul anual urmează să scadă cu circa 3 % în 2009 și să crească (cu 0,6 %) în 2010. Pentru 2011 se prevede o majorare a creșterii la 1,5 %, deci puțin peste creșterea potențială care s-a redus datorită diminuării investițiilor și creșterii ratei șomajului în contextul crizei. Declinul economic va avea un impact negativ considerabil și asupra finanțelor publice. Previziunile serviciilor Comisiei din toamna lui 2009 anticipează o deteriorare a deficitului public de la 1,2 % din PIB în 2008 la circa 6 % din PIB în 2009. Deficitul ar urma să se stabilizeze în 2010 și 2011, ținând seama de (i) menținerea la 0,5 % din PIB în 2010 a impactului bugetar al măsurilor de stimulare adoptate la sfârșitul lui 2008 în conformitate cu PERE, ca urmare a măsurilor permanente incluse în acest pachet, și de (ii) măsurile de consolidare adoptate de diferitele paliere ale administrației în contextul bugetelor lor pe 2010 (0,75 % din PIB) și 2011 (0,25 % din PIB). Cu toate acestea, se estimează că impactul măsurilor de consolidare asupra soldului global va fi complet anulat de compoziția nefavorabilă a creșterii economice în 2010, de creșterea în continuare accentuată a șomajului și de majorarea cheltuielilor cu dobânzile și a cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației (reflectând și măsurile adoptate în ultimii ani în sensul măririi prestațiilor sociale, inclusiv a pensiilor).

⁽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 de stabilitate actualizat din aprilie 2009 avea în vedere perioada 2008-2013.

- (3) Scenariul macroeconomic care stă la baza completării preconizează că, după o creștere de 1,1 % în 2008, PIB-ul real va scădea cu 3,1 % în 2009, după care va urma o redresare cu o rată de creștere de 0,4 % în 2010. Ulterior, se prevăd creșteri ale PIB-ului de 1,9 % în 2011 și de 2,4 % în 2012. În comparație cu programul actualizat din aprilie 2009, prognoza de creștere a fost revizuită în jos, în special pentru 2009. Evaluat în contextul informațiilor disponibile în prezent ⁽¹⁾, acest nou scenariu pare, în linii mari, plauzibil: poate puțin prudent pentru anii 2009-2010, dar oarecum favorabil pentru ultimii ani ai perioadei în contextul celor mai recente estimări ale PIB-ului potențial. Și în previziunile serviciilor Comisiei din toamna lui 2009 se anticipează o eliminare treptată a output gap-ului după perioada de declin, dar completarea pare destul de optimistă în ceea ce privește rapiditatea acestui proces. Compoziția creșterii este, în mare, plauzibilă pe toată perioada la care se referă completarea. În ceea ce privește inflația, prognoza din completare poate fi considerată realistă. Pe de altă parte, creșterea salarială prognozată pare supraevaluată pe ansamblul perioadei, având în vedere că, în contextul șomajului ridicat, creșterea mai scăzută a costului forței de muncă în alte țări ar putea exercita presiuni în direcția scăderii salariilor în Belgia. În sfârșit, creșterea gradului de ocupare a forței de muncă pe care completarea o prognozează pentru 2011 pare, de asemenea, ușor optimistă.
- (4) Completarea stabilește ca obiectiv pentru 2009 un deficit de 5,9 % din PIB (în concordanță cu previziunile serviciilor Comisiei din toamna lui 2009). Creșterea deficitului în 2009 față de 1,2 % din PIB în 2008 reflectă, în principal, impactul stabilizatorilor automați. Acest impact a fost mult mai substanțial decât s-ar putea deduce din aplicarea elasticității standard și include în special micșorarea drastică a venitului din impozitul pe profit. Măsurile expansioniste din bugetul pe 2009 (0,5 % din PIB) și pachetele de stimulente fiscale stabilite de guvernul federal și guvernele regionale (0,5 % din PIB) au fost relativ reținute, ca urmare a marjei de manevră limitate, impuse de nivelul ridicat al datoriei. În fine, deteriorarea bugetară reflectă și o serie de măsuri one-off reprezentând circa 0,5 % din PIB, determinate în special de două decizii judecătorești ⁽²⁾. În urma acestor măsuri one-off și a impactului neașteptat de mare al stabilizatorilor automați, actuala țintă a deficitului pentru 2009 este mai mare cu 2,5 % din PIB decât cea din programul de stabilitate actualizat din aprilie 2009, deși nu s-au mai luat măsuri expansioniste între timp. Pe baza informațiilor din completare și în urma recalculării de către serviciile Comisiei conform metodologiei stabilite de comun acord, se estimează că deficitul structural (adică soldul ajustat ciclic, fără măsurile one-off și alte măsuri temporare) va crește de la 2,3 % din PIB în 2008 la 4,7 % în 2009. În previziunile din toamna lui 2009, serviciile Comisiei prevăd o creștere ceva mai mică a deficitului structural în 2009 (cu 2 în loc de 2,4 puncte procentuale), în special din cauză că, în completare, impactul de 0,5 % din PIB al celor două hotărâri judecătorești din 2009 nu este considerat one-off.
- (5) După cum se arată în completare, obiectivul principal al strategiei bugetare pe termen mediu este acela de a asigura revenirea treptată la un buget echilibrat până în 2015. Completarea nu menționează explicit obiectivul bugetar pe termen mediu (OTM) și nici nu prevede îndeplinirea OTM inițial al Belgiei (un excedent de 0,5 % din PIB, ajustat ciclic și fără măsurile one-off și alte măsuri temporare) pe parcursul perioadei la care se referă documentul. Deficitul global este prevăzut să se stabilizeze în jur de 6 % din PIB în 2010 datorită unor măsuri de corecție de 0,5 % din PIB, urmând să se amelioreze apoi treptat pentru a atinge 4,4 % din PIB în 2012 (pe seama unor măsuri de consolidare reprezentând în total 1 % în 2011 și 1,25 % în 2012). Completarea menționează ca țintă pentru micșorarea deficitului sub valoarea de referință de 3 % din PIB anul 2013, dar nu prezintă un scenariu complet elaborat pentru acest an ⁽³⁾. Deficitul structural specificat în completare și recalculat pe baza metodologiei convenite ar urma să se amelioreze cu aproximativ 0,25 de punct procentual atât în 2010, cât și în 2011 și cu 0,5 de punct procentual în 2012. Deoarece completarea nu a luat în considerare ca măsuri one-off impactul de 0,5 % din PIB al deciziilor din justiție din 2009, soldul structural ar urma să se deterioreze de fapt cu 0,25 % din PIB în 2010 (de la -4,2 % din PIB în 2009 la -4,4 % din PIB în 2010). Ajustările structurale prevăzute în completare sunt sensibil mai mici decât valorile măsurilor planificate menționate mai sus. Reiese că, menținând politicile neschimbate, soldul structural s-ar deteriora automat cu o medie de 0,5 % din PIB pe an datorită compoziției nefavorabile a creșterii economice în 2010, majorării cheltuielilor cu dobânzile și creșterii cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației (reflectând și măsurile de mărire a

⁽¹⁾ Evaluarea se bazează în special pe previziunile serviciilor Comisiei din toamna lui 2009.

⁽²⁾ În primul caz, Curtea Europeană de Justiție a decis că impozitele pe profit trebuiau rambursate, deoarece regimul belgian de deducere a dividendelor primite nu era compatibil cu Directiva 90/435/CEE a Consiliului din 23 iulie 1990 privind regimul fiscal comun care se aplică societăților-mamă și filialelor acestora din diferite state membre. În al doilea caz, Curtea Constituțională a Belgiei a decis rambursarea impozitelor pe venitul persoanelor fizice, percepute incorect de la șomerii căsătoriți sau în situație de coabitare, pentru a asigura egalitatea de tratament.

⁽³⁾ Programul enumără deficitele globale pentru perioada 2013-2015 (2,8 % din PIB în 2013, 1,3 % din PIB în 2014 și 0 % din PIB în 2015), dar nu prezintă o defalcare mai detaliată sau un scenariu macroeconomic care să susțină aceste obiective.

prestațiilor sociale, inclusiv a pensiilor, adoptate în ultimii ani). Potrivit datelor din completare, efortul de consolidare prevăzut se bazează atât pe creșterea veniturilor din impozite (în special, din impozitele pe venit și pe avere), cât și pe reducerea cheltuielilor (în special, a celor legate de consumul intermediar, de compensațiile acordate salariaților și de transferurile sociale în natură). Datoria publică pentru 2008 este estimată în completare la 89,6 % din PIB, comparativ cu 84 % din PIB în 2007, creșterea datorându-se în cea mai mare parte unei importante ajustări stoc-flux ca urmare a operațiunilor de salvare a băncilor (6 % din PIB). Nivelul datoriei raportat la PIB ar urma să crească în continuare, se arată în completare, pentru a ajunge la circa 104 % în 2011, valoare la care, în mare, se stabilizează. Este o cifră sensibil mai ridicată decât în programul actualizat din aprilie (care se datorează, în principal, deficitelor mai mari). În ceea ce privește nivelul datoriei, previziunile serviciilor Comisiei din toamna lui 2009 prevăd o creștere comparabilă.

- (6) Țintele bugetare sunt, în ansamblu, expuse unor riscuri negative, în special începând din 2011. Întâi, mediul macroeconomic este incert și prin urmare, nu se poate exclude posibilitatea unor rezultate mai proaste decât cele pe care completarea le anticipează pentru 2011 și 2012. În al doilea rând, completarea nu oferă precizări suficiente asupra măsurilor de consolidare pe care le menționează și care au rolul de a susține îndeplinirea obiectivelor. Din proiectele de bugete asupra cărora diferitele paliere ale administrației au convenit după transmiterea completării rezultă că, pentru 2010, valoarea măsurilor corective depășește 0,5 % din PIB, cât se prevăzuse în completare, întrucât măsurile suficient precizate până în prezent se ridică la circa 0,75 % din PIB. În schimb, se dau puține informații cu privire la caracterul măsurilor preconizate pentru anii următori. În sfârșit, guvernul a oferit garanții considerabile sectorului bancar care ar putea genera deficite și datorii, dacă ar fi executate, deși o parte din costul sprijinului public pentru sectorul bancar ar putea fi și recuperat în viitor. Pe de altă parte, reflectând scăderea mai drastică decât se prevăzuse a veniturilor în 2009, nu este exclus ca venitul din impozite să fie mai dinamic decât ar indica elasticitățile standard. Având în vedere riscurile legate de țintele bugetare, nivelul datoriei ar putea evolua mai puțin favorabil decât s-a estimat în completare.
- (7) După cum reiese din variația recalculată a soldului structural din completare și ținând seama de riscurile de mai sus, orientarea fiscală este expansionistă în 2009, în concordanță cu PERE, și, în general, neutră în restul perioadei de programare. Ținând seama de riscurile legate de sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice, inclusiv de nivelul ridicat al datoriei publice care, în plus, nici nu scade suficient pentru a se apropia de valoarea de referință în cursul perioadei de programare, precum și de datoriile contingente considerabile, generate de măsurile de stabilizare a sistemului financiar, politica de consolidare ar trebui întărită substanțial începând din 2011.
- (8) În ceea ce privește datele care se cer și care sunt specificate în codul de conduită pentru programele de stabilitate și convergență, completarea respectă mai bine cerințele codului de conduită, deși există încă o serie de lacune în privința atât a datelor obligatorii, cât și a celor opționale ⁽¹⁾.

Concluzia generală este că orientarea fiscală expansionistă pentru 2009 este în concordanță cu PERE. Măsurile discreționare de sprijin, asociate cu funcționarea stabilizatorilor automați, vor duce la creșterea deficitului global până la aproape 6 % din PIB. Nivelul datoriei publice brute raportat la PIB, care a crescut în 2008 ca urmare a măsurilor de stabilizare a sistemului financiar, va continua să crească, atingând 104 % în 2012. Această creștere survine după o scădere impresionantă, de la 134 % în 1993 la 84 % în 2007, care s-a datorat realizării unor bugete echilibrate. Strategia de consolidare prezentată în completare urmărește reducerea treptată a deficitului global până la 4,4 % în 2012, urmată de o nouă scădere până la 2,8 % în 2013, pentru a atinge un buget echilibrat în 2015. În ansamblu, strategia este expusă riscurilor negative începând din 2011, deoarece măsurile de susținere nu sunt suficient de bine precizate, iar ipotezele macroeconomice sunt oarecum optimiste. Ținând cont de dinamica datoriei și de sustenabilitatea finanțelor publice pe termen lung, este necesar ca măsurile de consolidare prevăzute să fie întărite substanțial începând din 2011 pentru a reduce decisiv deficitul și a-l aduce sub valoarea de referință de 3 % din PIB.

În lumina evaluării de mai sus și pe lângă solicitările anterioare de ameliorare a calității finanțelor publice și a sustenabilității lor pe termen lung, expuse în avizul Consiliului din 7 iulie 2009, Belgia este totodată invitată să realizeze, în 2010, măsurile de consolidare prevăzute în proiectul de buget pe 2010 și să-și intensifice considerabil eforturile de ajustare prin măsuri structurale bine precizate începând din 2011, pentru a reduce decisiv deficitul și a-l aduce sub valoarea de referință de 3 % din PIB.

⁽¹⁾ Lipsește, în special, tabelul privind evoluțiile ciclice.

Tabel comparativ al principalelor previziuni macroeconomice și bugetare

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB real (variație %)	PS septembrie 2009	2,8	1,1	- 3,1	0,4	1,9	2,4
	COM toamna 2009	2,9	1,0	- 2,9	0,6	1,5	n.a.
	PS aprilie 2009	2,8	1,1	- 1,9	0,6	2,3	2,3
Inflația IAPC (%)	PS septembrie 2009	1,8	4,5	0,0	1,5	1,6	1,6
	COM toamna 2009	1,8	4,5	0,0	1,3	1,5	n.a.
	PS aprilie 2009	1,8	4,5	0,7	1,8	1,8	1,7
Output gap ⁽¹⁾ (% din PIB potențial)	PS septembrie 2009	2,6	2,0	- 2,3	- 2,9	- 2,3	- 1,5
	COM toamna 2009	2,4	1,7	- 2,3	- 2,8	- 2,4	n.a.
	PS aprilie 2009	2,3	1,5	- 1,9	- 2,7	- 1,9	- 1,2
Soldul net față de restul lumii (% din PIB)	PS septembrie 2009	2,1	- 1,6	- 1,9	- 2,1	- 2,3	n.a.
	COM toamna 2009	3,5	- 0,2	0,1	0,4	0,3	n.a.
	PS aprilie 2009	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Venituri la bugetul general (% din PIB)	PS septembrie 2009	n.a.	48,7	47,9	48,1	48,5	49,2
	COM toamna 2009	48,2	48,8	47,7	48,0	48,2	n.a.
	PS aprilie 2009	48,1	48,6	48,2	n.a.	n.a.	n.a.
Cheltuieli din bugetul general (% din PIB)	PS septembrie 2009	n.a.	49,9	53,8	54,1	53,9	53,6
	COM toamna 2009	48,4	50,0	53,6	53,8	54,0	n.a.
	PS aprilie 2009	48,3	49,8	51,6	n.a.	n.a.	n.a.
Soldul bugetului general (% din PIB)	PS septembrie 2009	n.a.	- 1,2	- 5,9	- 6,0	- 5,5	- 4,4
	COM toamna 2009	- 0,2	- 1,2	- 5,9	- 5,8	- 5,8	n.a.
	PS aprilie 2009	- 0,2	- 1,2	- 3,4	- 4,0	- 3,4	- 2,6
Sold primar (% din PIB)	PS septembrie 2009	n.a.	2,5	- 2	- 1,9	- 1,2	- 0,1
	COM toamna 2009	3,6	2,6	- 2,0	- 1,8	- 1,7	n.a.
	PS aprilie 2009	3,6	2,5	0,4	- 0,1	0,6	1,5
Sold ajustat ciclic ⁽²⁾ (% din PIB)	PS septembrie 2009	- 1,6	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	COM toamna 2009	- 1,5	- 2,1	- 4,6	- 4,3	- 4,5	n.a.
	PS aprilie 2009	- 1,5	- 2,0	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9
Sold structural ⁽³⁾ (% din PIB)	PS septembrie 2009	- 1,5	- 2,3	- 4,7	- 4,4	- 4,2	- 3,6
	COM toamna 2009	- 1,4	- 2,2	- 4,2	- 4,4	- 4,5	n.a.
	PS aprilie 2009	- 1,3	- 2	- 2,4	- 2,6	- 2,4	- 1,9

		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Datorie publică brută (% din PIB)	PS septembrie 2009	n.a.	89,7	97,5	101,9	103,9	104,3
	COM toamna 2009	84,2	89,8	97,2	101,2	104,0	n.a.
	PS aprilie 2009	84,0	89,6	93,0	95,0	94,9	93,9

Observații:

(¹) Output gap-urile (deviațiile PIB) și soldurile ajustate ciclic din programe, recalulate de serviciile Comisiei pe baza informațiilor din completare.

(²) Pe baza unei creșteri potențiale estimate de 1,9 %, 1,7 %, 1,1 %, 1,0 % și, respectiv, 1,2 % în perioada 2007-2011.

(³) Sold ajustat ciclic, fără măsurile one-off și alte măsuri temporare. Măsurile one-off și temporare sunt 0 pentru toată perioada respectivă, conform completării. Conform previziunilor serviciilor Comisiei din toamna lui 2009, măsurile one-off contribuie la reducerea deficitului în 2008 și 2010 (0,1 % din PIB) și la creșterea deficitului (0,5 % din PIB) în 2009.

Surse:

Completarea din septembrie 2009 la programul de stabilitate (PS) actualizat din aprilie 2009; previziunile serviciilor Comisiei din toamna lui 2009 (COM); calcule efectuate de serviciile Comisiei.