

RECOMANDAREA CONSILIULUI**din 18 iunie 2021****în vederea încetării situației de deficit public excesiv din România**

(2021/C 304/24)

CONSILIUL UNIUNII EUROPENE,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 126 alineatul (7),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene,

întrucât:

- (1) În conformitate cu articolul 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, statele membre trebuie să evite deficitul public excesiv.
- (2) Pactul de stabilitate și de creștere (PSC) are la bază obiectivul unor finanțe publice solide ca mijloc de consolidare a condițiilor pentru stabilitatea prețurilor și pentru o creștere susținută și durabilă, care să contribuie la crearea de locuri de muncă.
- (3) În urma unei recomandări a Comisiei, Consiliul a decis, la 3 aprilie 2020, prin Decizia (UE) 2020/509⁽¹⁾, în conformitate cu articolul 126 alineatul (6) din tratat, că în România exista un deficit excesiv și a emis o recomandare pentru corectarea acestuia până în 2022 cel târziu⁽²⁾ (denumită în continuare „Recomandarea Consiliului din 3 aprilie 2020”), în conformitate cu articolul 126 alineatul (7) din tratat și cu articolul 3 din Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului⁽³⁾.
- (4) La 20 martie 2020, Comisia a adoptat o comunicare privind activarea clauzei derogatorii generale din PSC. Clauza respectivă, astfel cum se prevede la articolul 5 alineatul (1), la articolul 6 alineatul (3), la articolul 9 alineatul (1) și la articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului⁽⁴⁾, precum și la articolul 3 alineatul (5) și la articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97, facilitează coordonarea politicilor bugetare în perioade de încetinire severă a creșterii economice. În comunicarea respectivă, Comisia și-a exprimat opinia potrivit căreia condițiile pentru activarea clauzei derogatorii generale din PSC erau îndeplinite, având în vedere încetinirea severă a creșterii economice rezultată în urma pandemiei de COVID-19. La 23 martie 2020, miniștrii de finanțe ai statelor membre au fost de acord cu aprecierea Comisiei.
- (5) La 15 septembrie 2020, România și-a prezentat raportul privind măsurile luate în urma Recomandării Consiliului din 3 aprilie 2020. Raportul respectiv a indicat o deteriorare majoră a finanțelor sale publice în cursul anului 2020, în principal din cauza pandemiei de COVID-19.
- (6) La 18 noiembrie 2020, Comisia a adoptat o comunicare privind situația bugetară a României. Având în vedere incertitudinea excepțională persistentă creată de pandemia de COVID-19 și impactul ei macroeconomic și bugetar extraordinar, Comisia a considerat că, în acel moment, nu se putea lua nicio decizie cu privire la alte măsuri în cadrul procedurii aplicabile deficitelor excesive inițiate pentru România. În special, incertitudinea excepțională, inclusiv în ceea ce privește elaborarea unei traiectorii credibile pentru politica bugetară, nu a permis Comisiei să prezinte, în acel stadiu, o recomandare de recomandare a Consiliului în temeiul articolului 126 alineatul (7) din tratat. Comisia a

(1) Decizia (UE) 2020/509 a Consiliului din 3 aprilie 2020 privind existența unui deficit excesiv în România (JO L 110, 8.4.2020, p. 58).

(2) Recomandarea Consiliului din 3 aprilie 2020 în vederea încetării situației de deficit public excesiv din România (JO C 116, 8.4.2020, p. 1).

(3) Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv (JO L 209, 2.8.1997, p. 6).

(4) Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice (JO L 209, 2.8.1997, p. 1).

declarat că va reevalua situația bugetară a României în primăvara anului 2021, pe baza datelor privind execuția bugetară din 2020, a bugetului pe 2021 și a previziunilor economice ale Comisiei din primăvara anului 2021 și că, dacă este cazul, va propune noi măsuri în cadrul procedurii aplicabile deficitelor excesive, ținând seama de aplicarea în continuare a clauzei derogatorii generale din PSC în 2021.

- (7) La 3 martie 2021, Comisia a adoptat o comunicare care oferă orientări politice suplimentare pentru a facilita coordonarea politicilor bugetare și pregătirea programelor de stabilitate și de convergență ale statelor membre. În comunicarea respectivă, Comisia și-a exprimat punctul său de vedere conform căruia decizia privind dezactivarea sau aplicarea în continuare a clauzei derogatorii generale din PSC ar trebui să cuprindă o evaluare globală a stării economiei, criteriul cantitativ esențial fiind nivelul activității economice din Uniune sau din zona euro în comparație cu nivelurile anterioare crizei (sfârșitul anului 2019). La 2 iunie 2021, Comisia a adoptat o comunicare intitulată „Coordonarea politicilor economice în 2021: depășirea crizei provocate de pandemia de COVID-19, sprijinirea redresării și modernizarea economiei noastre”. Conform comunicării menționate, clauza derogatorie generală din PSC va continua să se aplice în 2022 și se preconizează că va fi dezactivată începând din 2023.
- (8) Potrivit unei actualizări a Monitorului privind sustenabilitatea datoriei din 2020 al Comisiei pentru a reflecta previziunile economice ale Comisiei din primăvara anului 2021, riscurile legate de sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu și lung ale României rămân ridicate. Aceste riscuri trebuie abordate printr-un plan bugetar pe termen mediu adecvat, susținut de măsuri structurale.
- (9) Având în vedere recesiunea economică semnificativă cauzată de pandemia de COVID-19 și necesitatea conexasă de politici bugetare pentru a sprijini redresarea în 2021 și 2022, Recomandarea Consiliului din 3 aprilie 2020 nu mai oferă o bază relevantă pentru orientările de politică bugetară pentru România.
- (10) În temeiul articolului 3 alineatul (5) ultima teză din Regulamentul (CE) nr. 1467/97, în cazul unei recesiuni economice grave în zona euro sau în Uniune în ansamblu, Consiliul poate decide, la recomandarea Comisiei, să adopte o recomandare revizuită în temeiul articolului 126 alineatul (7) din tratat, cu condiția ca aceasta să nu pună în pericol sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu.
- (11) În conformitate cu articolul 126 alineatul (7) din tratat și cu articolul 3 din Regulamentul (CE) nr. 1467/97, Consiliul trebuie să adreseze o recomandare statului membru în cauză care stabilește, de asemenea, un termen pentru corectarea deficitului excesiv. Recomandarea respectivă urmează să stabilească un termen de maximum șase luni pentru ca statul membru în cauză să întreprindă măsuri eficiente pentru a corecta deficitul excesiv, termen care poate fi redus la trei luni, atunci când gravitatea situației justifică acest lucru. De asemenea, într-o recomandare privind corectarea unui deficit excesiv, Consiliul trebuie să solicite îndeplinirea unor obiective bugetare anuale care, conform previziunilor care stau la baza recomandării respective, corespund unei ameliorări anuale minime a soldului structural, altfel spus a soldului ajustat ciclic, excluzând măsurile cu caracter excepțional și alte măsuri temporare, de cel puțin 0,5 % din PIB, ca valoare de referință.
- (12) PIB-ul real al României s-a contractat cu 3,9 % în 2020. Potrivit previziunilor economice ale Comisiei din primăvara anului 2021, PIB-ul real ar urma să crească cu 5,1 % în 2021 și cu 4,9 % în 2022. Se preconizează o redresare a consumului privat pe măsură ce va crește rata de vaccinare și se vor elimina treptat măsurile de distanțare socială, în timp ce creșterea salariilor ar urma să rămână semnificativă. Începerea proiectelor din cadrul Planului de redresare și reziliență (PRR), astfel cum este menționat în Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului ⁽⁵⁾, este menită să dea un nou impuls creșterii investițiilor. Contribuția exporturilor nete (exporturi minus importuri) ar urma să rămână negativă pe perioada analizată în previziuni. Aceasta deoarece se preconizează că importurile urmează să fie stimulate de redresarea consumului privat, precum și de creșterea investițiilor. Se preconizează că exporturile vor fi susținute de o redresare a cererii externe, dar vor rămâne mai puțin dinamice decât importurile. Perspectivele de creștere sunt supuse unor riscuri echilibrate. Pe de o parte, o strategie bugetară credibilă pe termen mediu poate contribui la înlăturarea preocupărilor legate de sustenabilitatea finanțelor publice, mai ales când este combinată cu reforme ambițioase (inclusiv cele cuprinse în PRR). Acest lucru ar contribui la remedierea dezechilibrelor macroeconomice ale României, la reducerea riscurilor la adresa stabilității financiare și la creșterea sustenabilă, inclusiv prin îmbunătățirea climatului investițional. Pe de altă parte, incertitudinea în ceea ce privește elaborarea politicilor publice și întârzierile sau ineficiențele în punerea în aplicare a planului de redresare și reziliență ar putea avea efecte negative asupra încrederii.

(5) Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență (JO L 57, 18.2.2021, p. 17).

- (13) La 2 martie 2021, Parlamentul României a adoptat bugetul și strategia bugetară pe termen mediu a României pentru 2021. Respectiva strategie bugetară, împreună cu informațiile privind profilul sprijinului financiar nerambursabil și al împrumuturilor acordate în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență instituit prin Regulamentul (UE) 2021/241 (denumit în continuare „mecanismul”), a fost luată în considerare în Programul de convergență pentru 2021 al României (denumit în continuare „Programul de convergență”), care a fost prezentat Comisiei la 5 mai 2021. Pornind de la un deficit public de 9,2 % din PIB în 2020, Programul de convergență vizează un deficit public sub 3 % din PIB până în 2024, în următoarele etape: 8,0 % din PIB în 2021, 6,2 % din PIB în 2022, 4,4 % în 2023 și 2,9 % din PIB în 2024. Ajustarea bugetară prevăzută în programul de convergență se bazează în cea mai mare parte pe cheltuieli. Se preconizează controlul cheltuielilor (reducere ca procent din PIB), în special pentru salariile din sectorul public (reducere cu 1,4 puncte procentuale în perioada 2022-2024) și pentru transferurile sociale (reducere cu 0,9 puncte procentuale în perioada 2022-2024).
- (14) Previziunile economice ale Comisiei din primăvara anului 2021, prelungite până în 2024, estimează un deficit public de 8,0 % din PIB în 2021, de 7,1 % din PIB în 2022 și de 6,8 % din PIB în 2023 și 2024. Aceste previziuni iau în considerare cheltuielile preconizate a fi finanțate prin sprijin financiar nerambursabil și împrumuturi din partea mecanismului, astfel cum este prezentat în Programul de convergență și în informațiile suplimentare furnizate de România. Scăderea deficitului bugetar preconizată de Comisie este determinată în principal de expirarea treptată a măsurilor de urgență adoptate ca răspuns la pandemia de COVID-19, de veniturile mai mari determinate de redresarea economică preconizată și de impactul pozitiv suplimentar al investițiilor și reformelor preconizate a fi finanțate de mecanism. În plus, guvernul român a decis să înghețe salariile din sectorul public în 2021 și 2022, să amâne creșterea pensiilor în 2021 și să majoreze pensiile într-un ritm moderat în 2022, măsuri ce contribuie la o îmbunătățire a perspectivei comparativ cu cea din previziunile economice ale Comisiei din toamna anului 2020. Măsurile respective au fost deja adoptate. În plus, guvernul României intenționează să adopte o nouă legislație privind pensiile care să mențină cheltuielile cu pensiile la un nivel în general stabil ca procent din PIB. Deficitul mai ridicat din previziunile economice ale Comisiei din primăvara anului 2021, comparativ cu cel din Programul de convergență, rezultă din faptul că consolidarea planificată nu este pe deplin susținută de măsuri adoptate sau anunțate în mod credibil și, prin urmare, nu a putut fi luată în considerare în previziunile Comisiei. Deficitul structural, potrivit proiecției Comisiei, ar urma să se îmbunătățească cu 0,7 puncte procentuale din PIB în 2021 și cu 0,5 puncte procentuale din PIB în 2022 și să se deterioreze cu 0,1 puncte procentuale din PIB în 2023 și cu 0,4 puncte procentuale din PIB în 2024.
- (15) Datoria publică era de 34,7 % din PIB la sfârșitul anului 2018, de 35,3 % din PIB la sfârșitul anului 2019 și de 47,3 % din PIB la sfârșitul anului 2020. Conform previziunilor economice ale Comisiei din primăvara anului 2021, se preconizează că datoria publică va crește la 49,7 % din PIB la sfârșitul anului 2021, la 52,7 % din PIB la sfârșitul anului 2022 și la 59,5 % din PIB la sfârșitul anului 2024, apropiindu-se astfel pentru prima dată de valoarea de referință de 60 % din PIB prevăzută în tratat, în absența unor măsuri corective suplimentare față de cele deja adoptate sau anunțate în mod credibil.
- (16) Analiza sustenabilității datoriei pe termen mediu și lung, actualizată după previziunile economice ale Comisiei din primăvara anului 2021, confirmă că riscurile la adresa sustenabilității sunt ridicate pe termen mediu. Conform unei proiecții de referință pe 10 ani, ponderea datoriei publice în PIB va continua să crească în perioada respectivă și va atinge un nivel apropiat de 90 % din PIB. Riscurile la adresa sustenabilității datoriei sunt determinate de deficitele bugetare mari, de costurile îmbătrânirii populației și de vulnerabilitatea traiectoriei datoriei la șocurile macrobugetare. Creșterile pensiilor adoptate în vara anului 2019 și, pentru moment, amânate până la sfârșitul anului 2022 reprezintă sursa predominantă a riscurilor legate de sustenabilitatea datoriei. Structura datoriei, cu o pondere ridicată a datoriei denuminate în valută și o pondere semnificativă a datoriei deținute de nerezidenți, se adaugă la riscurile privind sustenabilitatea datoriei, deși intervențiile Băncii Naționale a României pe piața secundară au contribuit la menținerea costurilor îndatorării publice la niveluri favorabile în 2020. Mai mult, există riscuri legate de datoriile contingente care decurg din garanțiile de stat (reprezentând 1,4 % din PIB) acordate întreprinderilor și persoanelor care desfășoară activități independente în timpul crizei provocate de pandemia de COVID-19. Se preconizează că nevoile brute de finanțare vor crește. În schimb, se preconizează că reformele și investițiile din cadrul Next Generation EU, dacă sunt puse în aplicare în mod eficace, vor avea un impact pozitiv asupra creșterii PIB-ului în anii următori, contribuind astfel la sustenabilitatea datoriei.
- (17) În temeiul articolului 3 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97, corectarea deficitului excesiv trebuie să se încheie în anul următor identificării acestuia, cu excepția cazului în care există circumstanțe speciale. Traectoria de ajustare ar trebui să fie stabilită în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1467/97, ținând seama de poziția economică și bugetară a statului membru în cauză.
- (18) În situația actuală, în România există astfel de circumstanțe speciale. Acordarea unui an suplimentar României, fapt care ar fi în conformitate cu regula prevăzută la articolul 3 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97, ar necesita o ajustare bugetară foarte puternică și ar conduce la pierderi semnificative de producție, riscând astfel să

compromită redresarea economică după pandemia de COVID-19. O strategie de ajustare cu termen pentru corectarea deficitului excesiv până în 2024, deși necesită în continuare ajustări anuale substanțiale, ar implica un efort mai lent și ar asigura un echilibru optim între consolidarea bugetară și sprijinirea redresării economice. Noua traiectorie de ajustare ține seama, de asemenea, de modificarea situației bugetare, inclusiv de evoluțiile bugetare din 2020 și de noua strategie bugetară pusă în aplicare de guvernul român. Reformele, inclusiv cele care îmbunătățesc gestionarea finanțelor publice, ar contribui la asigurarea unei corectări durabile a deficitului excesiv. Având în vedere aceste considerații și în conformitate cu orientările de politică bugetară stabilite în Comunicarea Comisiei din 3 martie 2021, stabilirea termenului pentru corectarea deficitului excesiv în 2024 este justificată.

- (19) O traiectorie de ajustare credibilă și sustenabilă în termenul respectiv ar presupune ca România să atingă o țintă de deficit bugetar de 8,0 % din PIB în 2021, de 6,2 % din PIB în 2022, de 4,4 % din PIB în 2023 și de 2,9 % din PIB în 2024, în conformitate cu obiectivele proprii ale guvernului. Acest lucru, pe baza previziunilor economice ale Comisiei din primăvara anului 2021, este în concordanță cu o rată de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete de 3,4 % în 2021, de 1,3 % în 2022, de 0,9 % în 2023 și de 0,0 % în 2024 ⁽⁶⁾. Aceste rate de creștere a cheltuielilor publice primare nete vor fi indicatorul principal utilizat pentru evaluarea efortului bugetar, în cazul în care este necesară o analiză atentă. Ajustarea bugetară anuală corespunzătoare a soldului structural este de 0,7 % din PIB în 2021, 1,8 % din PIB în 2022, 1,7 % din PIB în 2023 și 1,5 % din PIB în 2024.
- (20) Pentru a evalua impactul potențial al politicii bugetare globale asupra producției, în contextul actual, plățile considerabile de la bugetul Uniunii (din mecanism și alte fonduri ale Uniunii) ar trebui să fie incluse în agregatul cheltuielilor relevante, ca măsură a orientării bugetare ⁽⁷⁾. Pe această bază, se preconizează că fondurile Uniunii vor avea un impact pozitiv semnificativ asupra economiei românești în următorii ani. Mai exact, investițiile și reformele sprijinite de mecanism oferă României o oportunitate de a-și îmbunătăți poziția bugetară de bază pe termen mediu, sprijinind în același timp creșterea și crearea de locuri de muncă.
- (21) Măsurile de consolidare bugetară ar trebui să garanteze corectarea durabilă a deficitului excesiv, vizând în același timp îmbunătățirea calității finanțelor publice și consolidarea potențialului de creștere a economiei. Reformele de natură bugetară și economică mai amplă, inclusiv reformele sistemului de pensii, ale administrației fiscale, ale salariilor din sectorul public și ale guvernantei întreprinderilor de stat, ar trebui să sprijine eforturile de consolidare bugetară și să asigure sustenabilitatea acestora.
- (22) Începând din 2016, România a derogat în mod sistematic și repetat de la normele sale fiscal-bugetare naționale și de la calendarul de adoptare a strategiei bugetare pe termen mediu, consacrate în cadrul bugetar național. Pe viitor, ajustarea bugetară a României ar fi sprijinită de aplicarea integrală a cadrului bugetar național,

ADOPTĂ PREZENTA RECOMANDARE:

- (1) România ar trebui să pună capăt situației de deficit excesiv cel mai târziu în 2024.
- (2) România ar trebui să atingă o țintă de deficit bugetar de 8,0 % din PIB în 2021, de 6,2 % din PIB în 2022, de 4,4 % din PIB în 2023 și de 2,9 % din PIB în 2024, ceea ce corespunde unei rate de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete de 3,4 % în 2021, de 1,3 % în 2022, de 0,9 % în 2023 și de 0,0 % în 2024. Aceasta corespunde unei ajustări structurale anuale de 0,7 % din PIB în 2021, de 1,8 % din PIB în 2022, de 1,7 % din PIB în 2023 și de 1,5 % din PIB în 2024.
- (3) România ar trebui să pună în aplicare integral măsurile deja adoptate pentru 2021. România ar trebui să precizeze și să pună în aplicare măsurile suplimentare necesare pentru corectarea deficitului său excesiv până în 2024. Măsurile de consolidare bugetară ar trebui să asigure corectarea sustenabilă, într-o manieră favorabilă creșterii. Orice câștig excepțional ar trebui să fie utilizat pentru a reduce deficitul public.

⁽⁶⁾ Cheltuielile publice primare nete cuprind cheltuielile publice totale, mai puțin cheltuielile cu dobânzile, cheltuielile cu programele Uniunii care sunt acoperite integral din venituri provenite din fonduri ale Uniunii și modificările nediscreționare ale cheltuielilor cu indemnizațiile de șomaj. Formarea brută de capital fix finanțată la nivel național este repartizată uniform de-a lungul unei perioade de patru ani. Se iau în calcul și măsurile discreționare privind veniturile sau creșterile veniturilor impuse prin lege. Măsurile cu caracter excepțional, atât pe partea de venituri, cât și pe partea de cheltuieli, sunt compensate.

⁽⁷⁾ Orientarea bugetară globală este măsurată prin compararea variației cheltuielilor primare (fără măsurile discreționare în materie de venituri, dar incluzând modificările cheltuielilor finanțate de mecanism și de alte tipuri de sprijin financiar nerambursabil de la Uniune) cu rata medie de creștere potențială pe 10 ani. Totuși, această estimare nu include impactul reformelor care fac parte din PRR și pot stimula creșterea economică potențială a României. Un semn negativ al indicatorului corespunde unei creșteri mai mari a cheltuielilor primare în comparație cu creșterea economică pe termen mediu, ceea ce indică o politică bugetară expansionistă.

- (4) Consiliul stabilește data de 15 octombrie 2021 ca termen până la care România trebuie să ia măsuri eficiente și, în conformitate cu articolul 3 alineatul (4a) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97, să prezinte un raport privind strategia de consolidare pe care o are în vedere pentru atingerea obiectivelor. Ulterior, România ar trebui să raporteze cu privire la progresele înregistrate în punerea în aplicare a acestei recomandări cel puțin o dată la șase luni, până la corectarea deficitului excesiv. În plus, România ar trebui să asigure aplicarea integrală și eficace a cadrului său bugetar național. Pentru a asigura succesul strategiei bugetare pe termen mediu, va fi, de asemenea, important să se sprijine consolidarea bugetară cu reforme cuprinzătoare.

Prezenta recomandare se adresează României.

Adoptată la Luxemburg, 18 iunie 2021.

Pentru Consiliu

Președintele

J. LEÃO
