

RO

RO

RO



COMISIA COMUNITĂȚILOR EUROPENE

Bruxelles, 24.6.2008
COM(2008) 387 final

**COMUNICARE A COMISIEI
CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN**

Finanțele publice în UEM - 2008

**ROLUL CALITĂȚII FINANTELOR PUBLICE ÎN CADRUL DE GUVERNANȚĂ AL
UE**

{SEC(2008) 2092}

I. INTRODUCERE

Ca urmare a unor condiții economice favorabile, precum și a eforturilor de consolidare și de realizare de reforme, finanțele publice din UE și din zona euro au cunoscut o îmbunătățire semnificativă. Deși există în continuare diferențe majore între țări, în 2007, deficitul bugetului general din zona euro și din UE a atins, per ansamblu, cel mai scăzut nivel de la începutul anilor '70, ajungând la 0,6% și, respectiv, 0,9% din PIB. Reflectând îmbunătățirea soldurilor fiscale, nivelul datoriei restante și-a păstrat în mod clar traiectoria descendentă. În cazul UE, luată în ansamblul său, acesta a scăzut deja sub 60% din PIB, în timp ce în zona euro se apropie de valoarea de referință.

În pofida acestor progrese, statele membre ale UE se confruntă totuși cu un număr de provocări majore, care nu permit o eventuală reducere a vigilenței în ceea ce privește politicile fiscale. În primul rând, creșterea potențială a PIB este încă limitată în multe state membre, reflectând o utilizarea inefficientă a resurselor, inclusiv de către sectorul public. În același timp, actuala conjunctură economică, caracterizată de presiuni inflaționiste puternice, reduce posibilitățile de manevră în ceea ce privește funcționarea politicilor. În al doilea rând, procesul actual de îmbătrânire a populației va afecta viabilitatea finanțelor publice, în cazul în care procesul de consolidare nu este continuat și însoțit de reforme structurale de reducere a costurilor bugetare aferente. Și, în al treilea rând, creșterea expunerii la concurența globală pune presiuni asupra guvernelor UE în vederea reducerii impozitului în medie relativ ridicat, a poverii administrative și normative în Europa și a îmbunătățirii furnizării de servicii și bunuri publice, cu scopul de a atinge rentabilitatea mult dorită.

Pentru a face față acestor provocări, este necesară o abordare cuprinzătoare privind politica fiscală, care să ducă la creșterea calității finanțelor publice și să sprijine creșterea economică pe termen lung. Politicile pot fi mai orientate către creștere și către consolidarea competitivității prin intermediul unor măsuri de sporire a eficienței sistemelor de cheltuieli și de venituri. Prin crearea unor noi baze fiscale, o astfel de abordare largă ar contribui direct la continuarea consolidării fiscale și la atenuarea provocării reprezentate de viabilitatea datoriei. În același timp, aceste măsuri pot avea un impact major asupra soldurilor bugetare, având în vedere efectul lor asupra creșterii economice și asupra ocupării forței de muncă.

Din punctul de vedere al monitorizării economice a UE, un accent mai puternic asupra calității finanțelor publice ar crea un cadru promițător de îmbunătățire a inter-relaționării dintre diferitele instrumente ale guvernancei economice, în special dintre Pactul de stabilitate și creștere (PSC) și Strategia de la Lisabona pentru creștere și ocuparea forței de muncă. Astfel ar putea fi soluționată o solicitare exprimată pentru prima dată în raportul Consiliului din martie 2005 privind reforma PSC, precum și în concluziile succesive ale Consiliului European și ale Consiliului Ecofin referitoare la aspecte specifice ale calității finanțelor publice. De curând, comunicarea Comisiei intitulată *UEM@10: succese și provocări după 10 ani de Uniune Economică și Monetară*¹, a prevăzut o abordare mai profundă și mai largă a monitorizării fiscale și economice, cu un accent mai puternic asupra calității finanțelor publice și asupra legăturilor cu creșterea economică, acesta reprezentând, *inter alia*, un element-cheie pentru buna funcționare a UEM. Prezenta comunicare aduce în discuție domenii ale finanțelor publice în cadrul cărora o eventuală îmbunătățire a calității ar face

¹ COM(2008) 238 final, 7.5.2008.

posibilă dezvoltarea sinergiilor potențiale dintre principalele instrumente ale coordonării politicii economice a UE.

II. Stadiul actual al implementării monitorizării fiscale

După aproape un deceniu de experiență în ceea ce privește cadrul fiscal al UE, inclusiv etapele recente de consolidare fiscală, pot fi trase câteva concluzii utile. Acestea sunt deosebit de relevante, având în vedere gradul mare de incertitudine al actualelor previziuni economice.

II.1 Concluzii utile rezultate din experiența anterioară

Experiența acumulată ca urmare a reformei din 2005 a pactului este, per ansamblu, una pozitivă.

Componenta corectivă a PSC, care vizează corectarea deficitelor excesive, a dat rezultate clare, în pofida îngrijorărilor exprimate de anumite părți, conform cărora reforma din 2005 a pactului ar duce la o relaxare a normelor. În țările supuse unei proceduri de deficit excesiv, au continuat să apară încălcări ale pragului de deficit de 3% din PIB. Prin urmare, în primăvara anului 2006, nu mai puțin de douăsprezece state membre făceau obiectul unei proceduri de deficit excesiv. Prin recomandările și deciziile sale emise în cazul țărilor cu deficit excesiv, Consiliul a solicitat în special luarea de măsuri ambițioase de corectare a fiscalității, similare sau chiar mai ample decât cele prevăzute de „vechiul” pact. Perioada necesară de ajustare a fost extinsă, după caz, dar acest lucru a fost indispensabil doar în cazuri rare. Doi ani și jumătate mai târziu, numărul de state membre care fac obiectul unei proceduri de deficit excesiv se apropie de zero, având în vedere că măsurile de îmbunătățire a fiscalității s-au conformat, în general, sau chiar au depășit recomandările Consiliului, reflectând astfel nu numai existența, în 2006 și 2007, a unor condiții economice favorabile, ci și eforturile semnificative de consolidare.

Implementarea *componentei preventive a PSC*, conform căreia statele membre trebuie să își ajusteze bugetele în vederea atingerii unor poziții fiscale viabile, s-a îmbunătățit. Componenta corectivă are la bază proiecte bugetare pe termen mediu, stabilite de statele membre în cadrul actualizărilor anuale ale programelor de stabilitate și de convergență (PSC), care reprezintă elemente-cheie ale implementării cadrului UE de monitorizare fiscală. Componenta preventivă a PSC a contribuit la obținerea, în 2007, a celor mai bune rezultate din ultimele decenii, multe state membre aflându-se în situație de echilibru bugetar, sau chiar de excedent. Cu toate acestea, câteva țări au cunoscut doar progrese nesemnificative în ceea ce privește obiectivele bugetare pe termen mediu. De o manieră generală, trebuie menționate anumite aspecte în ceea ce privește experiența acumulată ca urmare a implementării componentei corective.²

- De-a lungul timpului, multe state membre nu au implementat integral strategiile lor bugetare pe termen mediu. Majoritatea proiectelor fiscale au prevăzut limitări mai mult sau mai puțin ambițioase ale cheltuielilor publice, însoțite de o reducere a poverii fiscale, însă două treimi din îmbunătățirile preconizate vizând echilibrul bugetar nu au avut loc,

² Activitățile analitice care stau la baza acestor concluzii au fost prezentate în rapoartele Comisiei intitulate *Finanțele publice în UEM* din 2006 și 2007.

iar trei sferturi din obiectivele vizând cheltuielile bugetului general nu au fost respectate. Mai mult, măsurile de corectare a fiscalității au fost adesea amânate, obiectivele bugetare pe termen mediu fiind astfel transformate în obiective fluctuante și nu într-o politică fiscală stabilă.

- Cu toate acestea, s-a înregistrat un număr de factori de succes pentru o mai bună respectare a proiectelor pe termen mediu și o consolidare a pozițiilor fiscale. Din analiza Comisiei reiese faptul că țările cu o guvernanta fiscală solidă, în special cele cu norme fiscale naționale și cu cadre fiscale pe termen mediu bine puse la punct, ar deține rezultate bugetare mai bune și ar avea tendința de a se conforma mai îndeaproape proiectelor bugetare. Acest rol de guvernanta fiscală a fost recunoscut, în mod explicit, în cadrul reformei PSC și în concluziile ulterioare ale Consiliului. Mai mult, ajustările fiscale care au pus accentul pe reducerile de cheltuieli, altele decât investițiile, au avut o șansă mai mare de fi viabile, decât cele care au vizat în principal creșterile de venituri.
- În ceea ce privește reformele structurale, este încă larg răspândită opinia conform căreia acestea pot intra în conflict cu consolidarea fiscală, însă această percepție este nefondată. Există dovezi, inclusiv progresele recente înregistrate în cadrul Strategiei pentru creștere și ocuparea forței de muncă, conform cărora reformele structurale pot face parte integral din consolidările fiscale pe termen mediu reușite și, în consecință, acestea pot determina caracterul viabil al unei măsuri fiscale corective. Mai mult, în măsura în care reformele structurale, deși benefice viabilității pe termen lung, implică costuri bugetare pe termen scurt, PSC revizuit permite ca acest lucru să fie luat în considerare atunci când are loc evaluarea progreselor pentru atingerea obiectivelor pe termen mediu (OTM).

II.2 Riscurile aferente perspectivei pe termen scurt

Pe fondul unor perspective economice din ce în ce mai slabe pe termen scurt în ceea ce privește zona euro și UE, au apărut o serie de riscuri vizând evaluarea din 2007 a finanțelor publice și a perspectivei acestora pentru perioada 2008-2009. În timp ce majoritatea observatorilor sunt de acord cu faptul că economiile europene ocupă o poziție relativ bună pentru a putea face față efectelor crizei creditelor și a creșterii prețurilor produselor de bază, există de asemenea opinia comună că zona euro și UE, în ansamblul său, nu vor rămâne neafectate de încetinirea economică din Statele Unite și de contextul inflaționist. Această opinie este susținută de revizuirile descendente din cadrul previziunilor privind creșterea economică a UE pentru 2008 și 2009, la 2,0% în 2008 și 1,8% în 2009, conform previziunilor serviciilor Comisiei din primăvara anului 2008. În consecință, este necesară luarea unor măsuri de precauție în două domenii ale finanțelor publice ale UE:

- Utilizarea veniturilor neprevăzute pentru a crește cheltuielile bugetului general sau pentru a reduce ratele fiscale riscă să provoace constrângeri serioase în anii următori. Deși nu s-a luat încă o decizie referitoare la elementele efective care stau la baza creșterii veniturilor din impozite în 2006 și 2007, experiența indică faptul că o mare parte a acestora poate fi de scurtă durată. Mai precis, conjunctura favorabilă a prețurilor activelor și creșterea explozivă a profiturilor întreprinderilor, care a dat naștere la venituri suplimentare în ultimii doi ani, s-a apropiat sau se apropie de sfârșit. Odată cu reducerea potențialului de creștere, o inversare a conținutului fiscal al PIB ar aplica constrângeri asupra situației bugetare a statelor membre, care au utilizat veniturile neașteptate pentru a acoperi derapajul cheltuielilor și care preconizează o creștere în continuare a acestora. De

asemenea, aceasta le-ar reduce capacitatea, lăsând astfel loc de manevră pentru stabilizatorii automați. Depășirile recente ale cheltuielilor au încălcat orientările de politică din avizele Consiliului privind programele actualizate de stabilitate și de convergență din 2006, precum și, pentru țările în zona euro, angajamentele luate în primăvara anului 2007, în special de a-și executa bugetul pentru 2007 conform prevederilor, evitând depășirea cheltuielilor și utilizarea veniturilor suplimentare neprevăzute în vederea reducerii deficitului și a datoriei.³

- De asemenea, există riscul ca perspectivele de creștere pe termen mediu să fi fost supraestimate, având în vedere că UE pare să fi atins vârful unui ciclu economic. Estimările privind valoarea *output gap* pentru 2007 indică faptul că zona euro și UE, în ansamblul său, nu funcționau decât puțin peste capacitatea normală. Cu toate acestea, acest aspect contrastează cu un număr mare de alți indicatori de conjunctură economică, cum ar fi rata utilizării capacității în industria prelucrătoare, care a indicat faptul că UE funcționa în mod clar peste capacitatea normală (adică, cea din „vremurile bune”). Această situație este similară cu cea de la sfârșitul anilor '90, când factorii de decizie în materie de politică fiscală nu au apreciat în mod corespunzător etapa extraordinar de favorabilă a ciclului.

În ansamblu, deficiențele restante referitoare la aderarea la proiectele bugetare pe termen mediu și riscurile aferente perspectivelor privind finanțele publice necesită depunerea de eforturi susținute în vederea consolidării în continuare a implementării cadrului de monitorizare fiscală a UE, în special prin sporirea atenției acordate calității finanțelor publice.

III. Calitatea finanțelor publice ca instrument de îmbunătățire a monitorizării fiscale și economice

Experiențele anterioare și riscurile economice actuale sporesc necesitatea punerii unui accent mai mare pe calitatea finanțelor publice în cadrul monitorizării bugetare și economice. Calitatea finanțelor publice poate fi văzută ca un cadru multidimensional. Aceasta vizează mai mult decât nivelurile reduse ale deficitului și ale datoriei, care rămân axul său central, incluzând, de asemenea, toate acordurile și instituțiile fiscale care contribuie la alocarea eficientă a resurselor și care sprijină îndeplinirea obiectivelor macroeconomice, în special creșterea economică pe termen lung, și care ar facilita atingerea altor obiective, precum echitatea și coeziunea socială. Aceste dimensiuni ale calității finanțelor publice includ compoziția și eficiența cheltuielilor publice, structura și eficiența sistemelor de venituri, guvernanta fiscală, capacitatea administrațiilor, precum și acele politici privind finanțele publice care afectează funcționarea piețelor și mediul global de afaceri.

Îmbunătățirea calității finanțelor publice poate contribui la abordarea provocărilor privind politica fiscală a UE, prin intermediul a două posibilități care se consolidează reciproc: (i) în mod direct, prin creșterea eficienței cheltuielilor și veniturilor, adică printr-o mai bună utilizare a resurselor publice; și (ii), în mod indirect, prin reducerea costurilor sociale și a distorsiunilor, prin favorizarea perspectivelor economice pe termen lung și prin consolidarea capacității de adaptare la șocuri. Mai jos, sunt sintetizate principalele canale de transmisie

³ Dezbateri privind orientarea din primăvară a Eurogrup privind politicile bugetare: Orientări pentru politici fiscale în statele membre din zona euro, 20 aprilie 2007.

aferente diverselor dimensiuni ale calității finanțelor publice, precum și principalele lecții de politică pentru UE: ⁴

- Pentru un anumit buget de cheltuieli, finanțele publice pot contribui la creștere și viabilitate economică cu ajutorul compoziției, al eficienței și al eficacității cheltuielilor publice. Cercetarea teoretică și empirică indică faptul că creșterea poate fi susținută atunci când cheltuielile publice sunt orientate către investiții, subliniind, de asemenea, și faptul că o consolidare fiscală bazată pe reduceri ale investițiilor, așa cum a fost cazul în anumite perioade în unele state membre, poate fi problematică pe termen lung. Efectele asupra creșterii se datorează, în general, investițiilor publice în capital uman (prin cheltuieli din domeniul educației și al sănătății), în progresele tehnice (cheltuieli din domeniul cercetării și dezvoltării) și în infrastructura publică. Acestea reprezintă domeniile cheie ale politicilor europene regionale și de coeziune. Cu toate acestea, există dovezi conform cărora legătura dintre sumele cheltuite în aceste domenii și creșterea economică nu este automată, aceasta fiind condiționată în general de capacitatea de a îndeplini rezultatele preconizate (de exemplu, rezultate superioare în domeniul educațional, mai multe investiții private în cercetare și dezvoltare) și de a depăși deficiențele de piață existente, fără a da naștere unor noi distorsiuni. În acest context, respectarea normelor privind ajutoarele de stat poate fi un instrument crucial. În prezent, estimări empirice privind eficiența cheltuielilor din domeniul educației publice și al sănătății indică diferențe majore între statele membre, existând posibilități ample fie de a face economii în ceea ce privește utilizarea resurselor publice, fie de a îmbunătăți rezultatele. Prima opțiune ar permite crearea unei mult dorite baze fiscale destinate altor scopuri, de exemplu pentru a face față îmbătrânirii populației sau pentru reducerile fiscale. A doua opțiune ar putea contribui la instituirea creșterii printr-o productivitate mai ridicată a muncii.
- *Structura și eficiența sistemelor de venituri* pot fi, de asemenea, un factor de creștere pe termen lung, în special ca urmare a constrângerilor suplimentare exercitate asupra politicilor publice de creșterea concurenței pentru bazele fiscale mobile și factorii de producție. Structura fiscală influențează potențialul de creștere prin efectele sale asupra cererii și ofertei privind forța de muncă, prin măsurile investiționale, prin asumarea riscurilor și prin formarea capitalului uman. În timp ce reducerea distorsiunilor ca urmare a diminuării poverii fiscale globale este întotdeauna de dorit, aceasta va trebui însoțită de reforme în domeniul cheltuielilor. În consecință, o politică ulterioară importantă este aceea de a adapta structurile fiscale într-un mod neutru din punct de vedere al veniturilor. De exemplu, diminuarea poverii fiscale asupra forței de muncă prin deplasarea acesteia către o bază fiscală mai largă, cum ar fi TVA-ul, ar putea încuraja ocuparea forței de muncă și creșterea economică. În cadrul modelelor de simulare întocmite de serviciile Comisiei pentru zona euro se estimează că, pe termen lung, transferul fiscal de 1% din PIB de la impozitele pe veniturile salariale către impozitul pe consum, va duce la creșterea PIB-ului real cu aproximativ 0,2% și a ocupării forței de muncă cu aproximativ 0,25%. Efectele depind în mare măsură de factori instituționali și structurali, cum ar fi indexarea sumelor de transfer și reacția salariilor. Pe lângă lărgirea bazei fiscale și reducerea ratei de impozitare, reformele fiscale vizând creșterea eficienței ar trebui să confere sistemelor fiscale un caracter mai simplu și mai transparent, și să le armonizeze mai bine cu sistemele de beneficii. În principiu, ca urmare a unei deplasări a fiscalității

⁴

Pentru o analiză mai detaliată, a se vedea raportul intitulat *Finanțe publice în UEM – 2008*.

dinspre impozitarea veniturilor salariale către impozitarea pe consum, diferența de venit dintre populația activă și cea inactivă crește. Aceste consecințe în ceea ce privește redistribuirea și echitatea ar trebui abordate în mod corespunzător.

- O bună *guvernare fiscală* poate consolida toate dimensiunile finanțelor publice. Pe lângă rolul subliniat anterior jucat de normele fiscale naționale și de cadrele bugetare pe termen mediu în ceea ce privește consolidarea performanței bugetare, guvernarea fiscală contribuie, de asemenea, la încurajarea eficienței cheltuielilor, la îmbunătățirea abordării cheltuielilor publice și la sprijinirea reformelor din domeniul finanțelor publice. Reflectând aceste oportunități, majoritatea statelor membre se află deja în curs de colectare a mai multor informații referitoare la rezultatele cheltuielilor publice, având obiectivul de a diminua accentul pus pe gestionarea resurselor publice din perspectiva producției și de a o orienta mai mult către rezultate. Cu toate acestea, implementarea efectivă este foarte complexă, iar progresele diferă de la țară la țară. În același timp, există multe posibilități de îmbunătățire a conduitei statelor membre de-a lungul timpului, conform celor indicate de devierile frecvente de la programele de stabilitate și de convergență. Punerea în aplicare a unor cadre bugetare mai puternice pe termen lung permite depășirea considerațiilor de economie politică, atât în ceea ce privește elaborarea, cât și implementarea politicii fiscale. Acest lucru ar putea contribui la lărgirea temei centrale de discuție, pentru a include, pe lângă pachetul de cheltuieli globale, și alte aspecte, precum alocarea cheltuielilor, inclusiv articole de consolidare a creșterii, și structura și eficiența sistemelor de venituri. Astfel, o guvernare fiscală solidă poate nu numai să controleze dimensiunea globală a deficitului public, ci reprezintă și un cadru de sprijinirea a unei ample agende privind reformele din alte domenii ale calității finanțelor publice, afectând în principiu rezultatele din perspectiva eficienței și a dimensiunii sectorului administrat.
- *Capacitatea administrațiilor* are tendința să influențeze creșterea economică, fiind strâns legată de alte dimensiuni ale calității finanțelor publice. Dacă starea finanțelor publice este bună, menținerea unor sectoare publice relativ mari și creșterea economică satisfăcătoare pot coexista. Cu toate acestea, un set larg de studii empirice, inclusiv analize preliminare efectuate de către serviciile Comisiei, indică faptul că sectoarele publice pot îngreuna mersul economiei dacă sunt caracterizate de poveri fiscale mari, de consum public ridicat și de cheltuieli publice și de administrare ineficiente. Problemele sunt reprezentate de creșterea deficitului și a datoriilor.
- Finanțele publice, prin intermediul articolelor bugetare și nebugetare, pot avea, de asemenea, efecte asupra *funcționării piețelor și a mediului de afaceri*. Alături de rolurile menționate anterior privind eficiența cheltuielilor publice și a sistemelor de venituri, finanțele publice joacă, de asemenea, un rol deosebit prin impactul lor asupra stabilirii salariilor (de exemplu, salariile din sectorul public), asupra participării și mobilității pe piață a forței de muncă (de exemplu, sistemele de beneficii), precum și, mai general, asupra mediului de afaceri (de exemplu, prin garantarea bunei funcționări a sistemului judiciar și a infrastructurii publice). Cu toate acestea, finanțele publice reprezintă, desigur, doar unul dintre elementele necesare asigurării bunei funcționări a pieței forței de muncă, a produselor și a serviciilor, și trebuie să fie însoțite de un cadru juridic și de reglementare eficient. Din analiza preliminară a serviciilor Comisiei reiese faptul că, în cadrul economiilor cu sarcini normative mai puțin reglementate, cei mai importanți beneficiari sunt productivitatea totală a factorilor și contribuția forței de muncă calificate la creșterea PIB. De-a lungul ultimelor două decenii, aceste două componente ale creșterii economice,

au jucat, pe rând, un rol proeminent în procesul de creștere economică a UE, contribuind astfel la viabilitatea finanțelor publice.

Cumularea tuturor fațetelor calității finanțelor publice ar permite dezvoltarea sinergiilor potențiale ale principalelor instrumente ale coordonării politicii economice a UE, în special ale pactului de stabilitate și creștere și ale strategiei pentru creștere și ocuparea forței de muncă. Calitatea finanțelor publice deține, în mod explicit sau implicit, un rol important în implementarea ambelor mecanisme. Referitor la prima dintre acestea, în cadrul reformei pactului se consideră că programele de convergență și de stabilitate trebuie să acorde atenția cuvenită calității finanțelor publice, iar lipsa progreselor în acest domeniu este considerată ca fiind o sursă de slăbiciune în ceea ce privește implementarea componentei corective. În ceea ce privește strategia pentru creștere și ocuparea forței de muncă, calitatea finanțelor publice face explicit obiectul uneia dintre liniile directoare integrate pe care statele membre trebuie să le urmeze în cadrul programelor de reformă, însă o analiză cuprinzătoare în acest domeniu nu a fost încă elaborată⁵. În consecință, o atenție mai sistematică și mai cuprinzătoare acordată calității finanțelor publice poate promova atingerea obiectivelor pactului de stabilitate și creștere și ale Strategiei de la Lisabona: viabilitatea finanțelor publice și creșterea economică.

IV. O atenție mai mare acordată calității finanțelor publice în cadrul guvernantei fiscale a UE

Având în vedere necesitatea asigurării viabilității finanțelor publice, promovarea creșterii economice pe termen lung și a bunei funcționări a UEM, pot fi identificate patru domenii de activitate în vederea sporirii atenției acordate calității finanțelor publice aferente cadrului de monitorizare fiscală al UE și, de asemenea, în scopul creării unei legături mai puternice cu strategia pentru creștere și ocuparea forței de muncă. Acestea sunt fundamentate pe principiile esențiale enumerate în cadrul comunicării intitulate „UEM@10” din mai 2008.

IV. 1 Măsurarea calității finanțelor publice: o raportare mai sistematică din partea statelor membre și stabilirea unui set de indicatori

Prin analogie cu partea „tradițională” a pactului de stabilitate și creștere, examinarea calității finanțelor publice din statele membre necesită un set solid și fiabil de informații și indicatori. În actualizările anuale ale programelor de stabilitate și de convergență, se așteaptă ca statele membre să prezinte nu numai traiectoria planificată a variabilelor majore de politică fiscală, ci și informații referitoare la un număr de elemente legate de calitatea finanțelor publice, de exemplu cu referire la reformele fiscale, la inițiative care vizează rentabilitatea și la modificări ale guvernantei fiscale naționale. Cu toate acestea, o reexaminare a actualelor practici de raportare, bazate pe versiunile 2006/2007 și 2007/2008 ale programelor de

⁵ Linia directoare integrată nr. 3 a Strategiei de la Lisabona prevede: „Pentru promovarea unei alocări eficiente a resurselor, orientată spre creștere economică și ocuparea forței de muncă, statele membre ar trebui, fără a aduce atingere liniilor directoare privind stabilitatea economică și viabilitatea, să redirecționeze structura cheltuielilor publice spre domeniile care sporesc creșterea economică în conformitate cu Strategia de la Lisabona, să adapteze structurile de impozitare în vederea consolidării potențialului de creștere economică, să asigure crearea de mecanisme de evaluare a relației dintre cheltuielile publice și realizarea obiectivelor de politică, precum și să garanteze coerența generală a pachetelor de reforme.”

stabilitate și de convergență, indică existența unor decalaje mari între statele membre UE, precum și a unor devieri semnificative de la dispozițiile oficiale⁶ care au stabilit cerințele de raportare. Acest aspect a dus, de asemenea, la complicații în ceea ce privește colectarea și urmărirea datelor comparabile privind calitatea finanțelor publice din statele membre.

Analizarea calității finanțelor publice va beneficia de:

- o raportare mai sistematică și mai cuprinzătoare, în contextul programelor de stabilitate și de convergență, cu privire la aspecte legate de calitatea finanțelor publice și la furnizarea de informații referitoare la reformele structurale, cu referire specială la restructurarea cheltuielilor publice și la reformele fiscale;
- elaborarea unui inventar de indicatori, în contextul programului de lucru comun al Comisiei și al Comitetului pentru politică economică, vizând diferitele dimensiuni ale calității finanțelor publice din statele membre și stabilirea unei abordări sistematice orientate către evaluarea eficienței categoriilor specifice de cheltuieli publice și către îmbunătățirea capacității de înțelegere a factorilor care determină eficiența.

IV.2 O atenție sporită acordată eficienței și eficacității cheltuielilor publice

Importanța eficienței și eficacității cheltuielilor publice este condiționată de ideea conform căreia calitatea finanțelor publice poate determina atât viabilitatea finanțelor publice, cât și creșterea economică. Aceasta este confirmată și de dovezi empirice care subliniază că, deși relația dintre nivelul cheltuielilor bugetului general și creștere nu este una directă, există totuși o legătură mai evidentă între rezultatele cheltuielilor din domeniul finanțelor publice (de exemplu, pentru educație, sănătate) și performanța economică. Una dintre metodele promițătoare de a spori eficiența și eficacitatea cheltuielilor este stabilirea sau îmbunătățirea unor mecanisme instituționale care vizează consolidarea legăturii atât dintre prioritățile de politică și alocarea resurselor, cât și dintre resurse și rezultate.

Realizarea cu regularitate a unor reexaminări bugetare, inclusiv analiza eficienței, este esențială în ceea ce privește prioritizarea cheltuielilor. În linii generale, este important ca statele membre să treacă de la proceduri bazate pe input la proceduri care iau în considerare informații privind performanța.

IV.3 Sisteme mai eficiente de venituri ale bugetului general

Veniturile bugetului general nu reprezintă doar contrapartida bugetară a cheltuielilor, deoarece, prin structura și nivelul lor, acestea influențează eficiența economică, repartitia veniturilor și creșterea economică. O reexaminare a structurii actuale a sistemelor de venituri și a principalelor provocări referitoare la proiectarea sistemelor fiscale, în special povara fiscală ridicată asupra forței de muncă și consecințele creșterii integrării economice, subliniază faptul că există încă posibilități de transfer al poverii fiscale dinspre forța de muncă către alte baze fiscale, dar că aceste baze trebuie să fie largi și stabile.

⁶ Denumirea completă a codului de conduită este „Precizări privind implementarea pactului de stabilitate și creștere și orientări privind forma și conținutul programelor de stabilitate și de convergență”. Acesta a fost aprobat de Consiliu în septembrie 2005.

În special, o evaluare a posibilității de transferare a poverii fiscale dinspre forța de muncă către consum duce la următoarele concluzii: (i) transferul dinspre forța de muncă către consum poate avea efecte pozitive, dar limitate, asupra creșterii economice și ocupării forței de muncă. Aceste efecte se datorează în principal lărgirii bazei fiscale, ceea ce permite reducerea ratelor de impozitare și, în consecință, a distorsiunilor. (ii) Dimensiunea efectelor pozitive depinde, în mare măsură, de ajustarea nivelului beneficiilor. (iii) O abordare coordonată în zona euro ar produce un impact pozitiv mai ridicat asupra creșterii economice și asupra ocupării forței de muncă decât măsurile de transfer din domeniul fiscal luate unilateral de orice țară din zona euro, indiferent de dimensiunea acesteia. (iv) Trebuie abordate potențialele efecte negative asupra echității, precum și aspecte legate de repartitia între generații. (v) În cazul transferului fiscal dinspre forța de muncă către consum, ar trebui acordată atenție alegerii momentului propice pentru realizarea acestuia și posibilului impact inflaționist, având în vedere, de asemenea, poziția economiei în cadrul ciclului.

Rezumând, reformele fiscale ar trebui să fie în continuare elaborate astfel încât să promoveze creșterea economică și să reducă distorsiunile, contribuind totodată la abordarea problemelor legate de repartitie. Acest lucru s-ar putea realiza prin intermediul unor norme simple și a unor baze fiscale largi, prin evitarea lacunelor, a cheltuielilor bugetare ineficiente, a regimurilor fiscale speciale și a scutirilor inutile. Diminuarea poverii fiscale exercitate asupra forței de muncă prin transferul către alte baze fiscale, inclusiv către consum, poate constitui un element al acestei strategii, însă este vorba de un instrument limitat de care dispun administrațiile pentru a reacționa la șocurile pe termen scurt specifice fiecărei țări sau pentru a îmbunătăți pe termen lung condițiile structurale necesare creșterii economice și ocupării forței de muncă în Europa. O strategie cuprinzătoare de revitalizare a economiilor europene, inclusiv prin modernizarea modelelor sociale, trebuie să se bazeze pe o abordare cuprinzătoare, utilizând o gamă largă de instrumente de politică și o implementare fermă a reformelor structurale, conform strategiei pentru creștere și ocuparea forței de muncă.

IV.4 Reexaminarea cu regularitate a calității finanțelor publice

Atenția acordată calității finanțelor publice în cadrul monitorizării fiscale a UE, precum și gradul său de relevanță pentru strategia privind creșterea economică și ocuparea forței de muncă, ar putea fi consolidată prin intermediul reexaminării cu regularitate a calității finanțelor publice din statele membre. Reexaminarea ar trebui să se bazeze pe informații furnizate în cadrul programelor de stabilitate și de convergență și inventarul calității indicatorilor din domeniul finanțelor publice. Această reexaminare ar trebui să includă și analize specifice fiecărei țări, în special cu referire la aspecte tematice atent selecționate. Fundamentată pe o metodă verificată de colaborare, reexaminarea ar putea fi efectuată de Comitetul pentru politică economică împreună cu Comisia.

* * *

Prezenta comunicare se bazează pe reforma din 2005 a pactului de stabilitate și creștere, pentru a oferi sugestii de consolidare a atenției acordate calității finanțelor publice în cadrul monitorizării politicilor bugetare naționale. Acestea vizează modul în care guvernele formulează, implementează și examinează strategiile lor bugetare pe termen mediu, precum și modul în care componenta corectivă a pactului de stabilitate și creștere poate deveni mai eficient în sprijinirea îndeplinirii politicilor bugetare durabile, contribuind totodată la creșterea economică și a ocupării forței de muncă și la îmbunătățirea funcționării UEM. Realizarea de progrese, împreună cu statele membre, în ceea ce privește aceste aspecte poate

îmbunătăți eficiența coordonării politicii economice a UE, prin contribuirea la dezvoltarea sinergiilor potențiale ale principalelor instrumente ale acesteia.