



Bruxelles, 23.5.2018
COM(2018) 335 final

**COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU,
BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL
EUROPEAN, COMITETUL REGIUNILOR ȘI BANCA EUROPEANĂ DE
INVESTIȚII**

privind analiza flexibilității în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere

{SWD(2018) 270 final}

COMUNICARE A COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN, CONSILIU, BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ, COMITETUL ECONOMIC ȘI SOCIAL EUROPEAN, COMITETUL REGIUNILOR ȘI BANCA EUROPEANĂ DE INVESTIȚII

privind analiza flexibilității în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere

La 13 ianuarie 2015, Comisia a emis o comunicare intitulată „Utilizarea optimă a flexibilității în cadrul normelor prevăzute de Pactul de stabilitate și de creștere”¹. În această comunicare au fost oferite noi orientări cu privire la modul de aplicare a normelor existente ale Pactului de stabilitate și de creștere (denumit în continuare „pactul”) pentru a consolida legătura dintre prioritățile majore ale strategiei tridirecționale a noii Comisii, și anume investițiile, reformele structurale și responsabilitatea bugetară în sprijinul creării de locuri de muncă și al creșterii, precum și pentru a ține seama cum se cuvine de schimbările intervenite în situația economică. Noile clarificări aduse de Comisie au fost discutate pe larg cu statele membre. Drept rezultat, a fost publicată o poziție de consens adoptată de Comitetul economic și financiar și aprobată de Consiliul ECOFIN la 12 februarie 2016.

Secțiunile 2.2 și 5 din poziția de consens privind flexibilitatea solicită Comisiei să analizeze eficacitatea noilor clarificări până la sfârșitul lunii iunie 2018. În particular, analiza ar trebui să vizeze două elemente principale, și anume eficacitatea modulării efortului bugetar de-a lungul ciclului economic și aplicarea flexibilității pentru reformele structurale și investiții. Calculele și detaliile necesare care stau la baza constatărilor acestei analize sunt prezentate într-o anexă tehnică.

1. Prezentarea principalelor elemente ale flexibilității în cadrul Pactului de stabilitate și de creștere

Comunicarea din ianuarie 2015 a fost adoptată într-un moment în care Europa începea să iasă din recesiunea economică care a început în 2008, dar trecea încă printr-un proces slab și fragil de redresare, cu diferențe semnificative de la o țară la alta. În special, șomajul era la un nivel ridicat, nivelul investițiilor publice și private era scăzut, iar o serie de state membre se confruntau cu niveluri ridicate ale datoriei, ca urmare a crizei. Inflația era la valori scăzute, cu mult sub ținta stabilită de Banca Centrală Europeană.

În acest context, comunicarea Comisiei și poziția de consens au oferit orientări operaționale cu privire la modul de aplicare a normelor existente într-un mod responsabil, diferențiat și favorabil creșterii.

Clarificările se referă doar la componenta preventivă a pactului, al cărei scop este de a garanta o poziție bugetară sănătoasă în toate statele membre pe termen mediu. Acest principiu fundamental al responsabilității bugetare a fost reafirmat și susținut de Comisie. Concomitent, Comisia a permis posibilitatea de modificare a cerinței referitoare la ajustarea bugetară recomandată statelor membre în funcție de (i) fluctuațiile înregistrate în mediul economic și de (ii) necesitatea de a promova reformele structurale și investițiile publice.

Modularea ajustării bugetare de-a lungul ciclului economic a fost abordată prin așa-numita „matrice de cerințe” (denumită în continuare „matrice”). Acest lucru înseamnă că statele membre trebuie să depună eforturi bugetare mai mari în perioade cu o conjunctură economică favorabilă și/sau cu niveluri ridicate ale datoriei publice și eforturi bugetare reduse în condiții economice nefavorabile și/sau cu niveluri scăzute ale datoriei publice (a se vedea caseta).

¹ COM (2015) 12 final.

S-a constatat că o relaxare temporară și limitată a ajustării bugetare necesare sprijină reformele structurale și investițiile. Pactul permite unui stat membru să se îndepărteze de poziția sa bugetară sănătoasă (sau de traiectoria de convergență către o astfel de poziție) pentru a suporta costurile pe termen scurt asociate cu implementarea unor reforme structurale care vor da rezultate pe termen lung². Această prevedere corespunde așa-numitei „clauze privind reforma structurală”. Traiectoria bugetară a unui stat membru ar putea să ia în considerare și o serie de investiții publice semnificative realizate la nivel național, dar cofinanțate de Uniune. Este vorba de așa-numita „clauză privind investițiile”. Pentru a asigura echilibrul dintre flexibilitate și necesitatea de a menține prudența bugetară, au fost instituite garanții pentru ambele clauze. În casetă se găsesc informații suplimentare cu privire la funcționarea celor două clauze.

Casetă: principalele elemente ale comunicării din ianuarie 2015

Comunicarea din 13 ianuarie 2015 constă în două elemente principale. Ea oferă orientări pentru aplicarea flexibilității în cadrul componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere cu scopul (i) de a ține cont de fluctuațiile ciclice ale economiei și (ii) de a lăsa o marjă de manevră pentru implementarea reformelor structurale și a investițiilor.

Modularea ciclică a ajustărilor bugetare necesare

Amploarea ajustării bugetare anuale necesare este dată de așa-numita „matrice a cerințelor”. Matricea oferă o defalcare detaliată a ajustării anuale necesare ținând seama de ciclul economic, de nivelul datoriei și de nevoile în materie de sustenabilitate ale fiecărui stat membru, precum și de direcția în care se îndreaptă economia.

Ciclul economic este reflectat, în principal, prin deviația PIB-ului, adică diferența dintre producția reală și producția estimată. Cu cât deviația PIB-ului pozitivă (negativă) este mai ridicată, cu atât este mai susținut (mai redus) efortul de ajustare necesar. Pozițiile bugetare globale nefavorabile necesită o ajustare bugetară mai rapidă, îndeosebi în cazul în care sustenabilitatea finanțelor publice este în pericol sau ponderea datoriei în PIB depășește valoarea de referință de 60 % din PIB prevăzută în tratat.

Flexibilitatea în scopul promovării reformelor structurale și a investițiilor

Componenta preventivă a pactului prevede flexibilitatea necesară a normelor fără compromiterea responsabilității bugetare. În ceea ce privește reformele structurale și investițiile, aceasta ia forma unei indemnizații fiscale (tehnic vorbind, o deviere temporară de la obiectivul pe termen lung sau de la traiectoria în vederea atingerii acestuia) corespunzătoare impactului bugetar pe termen scurt al acestor reforme și investiții.

Atât reformele structurale, cât și investițiile ar trebui să aibă efecte bugetare pozitive pe termen lung și să îmbunătățească potențialul de creștere. Reformele structurale trebuie să fie de amploare și implementate integral. Investițiile trebuie să fie cofinanțate în mare parte de Uniune, dar numai partea finanțată la nivel național este luată în considerare.

Ambele clauze privind reformele structurale și investițiile fac obiectul unor garanții, pentru a menține prudența fiscală. De exemplu, ele pot fi aplicate doar o singură dată pe perioada ajustării în vederea atingerii unei poziții bugetare sănătoase. Utilizarea clauzelor nu ar trebui să ducă la încălcarea pragului de deficit de 3 % din PIB și ar trebui păstrată o marjă de siguranță cu privire la pragul respectiv. Doar statele membre cu o conjunctură economică nefavorabilă pot face apel la clauza de investiții. De asemenea, totalul investițiilor publice nu ar trebui să scadă.

2. Principalele constatări ale analizei

Potrivit mandatului acordat Comisiei, analiza răspunde la două întrebări principale. Prima dintre acestea este dacă matricea care stabilește ajustarea bugetară anuală a fost eficace în

² Articolul 5 alineatul (1) și articolul 9 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.

cea ce privește modularea ajustării bugetare necesare de-a lungul ciclului economic. A doua întrebare este dacă o flexibilitate mai mare permite într-adevăr realizarea unui număr mai mare de reforme structurale și investiții. Principalele constatări ale analizei (a se vedea analiza completă din anexă) pot fi rezumate în următorul mod.

Modularea ciclică a ajustărilor bugetare necesare a fost eficientă. Matricea a servit drept bază pentru stabilirea și cuantificarea cerințelor în materie de ajustări bugetare din recomandările specifice fiecărei țări propuse de Comisie în contextul semestrului european începând din 2015. Modul în care este concepută matricea servește la promovarea unei modulări reale a efortului bugetar necesar în funcție de ciclul economic și de nivelul datoriei publice din statele membre. Această modulare nu reduce ritmul normal al ajustării bugetare necesare. Prin urmare, ea sprijină realizarea unei poziții bugetare sănătoase pe termen mediu și promovează reducerea datoriei într-un ritm satisfăcător.

Începând din 2015, patru state membre au optat să facă apel la clauza privind reformele structurale și/sau clauza privind investițiile: Italia, Letonia, Lituania și Finlanda pentru reformele structurale; Italia și Finlanda pentru investiții. Aproape jumătate dintre statele membre ar fi fost eligibile să solicite aplicarea clauzei privind reformele structurale, dar majoritatea nu au făcut acest lucru. Condiția potrivit căreia un stat membru trebuie să aibă o conjunctură economică nefavorabilă pentru a beneficia de clauza privind investițiile a limitat în mod semnificativ utilizarea acesteia. Necesitatea de a respecta marja de siguranță cu privire la pragul de deficit de 3 % timp de trei ani s-a dovedit a fi, de asemenea, o constrângere pentru anumite statele membre.

Impactul pozitiv al reformelor și investițiilor asupra sustenabilității fiscale se manifestă de-a lungul unei perioade de timp mai lungi decât cea acoperită de prezenta analiză. De asemenea, ar trebui remarcat faptul că impactul asupra volumului investițiilor publice este dificil de evaluat cu precizie.

3. Concluzie: noua abordare a funcționat și a dat rezultate

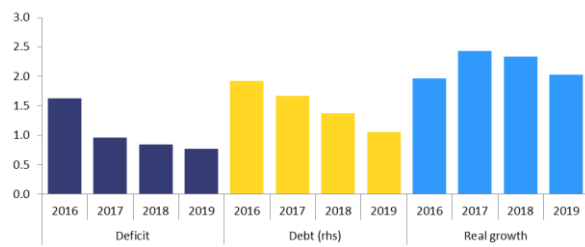
În general, analiza arată că principalele obiective ale comunicării Comisiei și poziția de consens cu privire la flexibilitate au fost respectate într-o mare măsură. Acestea oferă un cadru previzibil și transparent care a permis Comisiei să aplice normele existente ale pactului într-un mod echilibrat și specific fiecărei țări. Și primul raport anual³ emis de Consiliul bugetar european a evidențiat necesitatea implementării echilibrate a pactului.

Flexibilitatea prevăzută de pact a permis obținerea unui echilibru satisfăcător între obiectivul de asigurare a unei politici bugetare prudente și stabilizarea economiei. Previziunile Comisiei Europene din primăvara anului 2018 arată că datoria publică și deficiturile au scăzut, în timp ce activitatea economică s-a intensificat începând din 2016 (Fig. 1 și 2).

Pe viitor, modularea ciclică încurajează statele membre să își intensifice efortul bugetar în perioadele favorabile, pentru a ameliora reziliența economiilor noastre. Având în vedere că Europa este în al cincilea an de expansiune economică, a sosit momentul să se consolideze rezervele bugetare, care ar permite stabilizatorilor automați să își joace integral rolul în cazul unui eventual declin economic și să reducă impactul social și cel asupra ocupării forței de muncă. Acest lucru trebuie să aibă loc de îndată, deoarece îmbunătățirea situațiilor bugetare din multe state membre a fost determinată în mare parte de ciclul economic pozitiv și deoarece nivelurile datoriei publice continuă să fie aproape de vârfurile istorice în mai multe state membre.

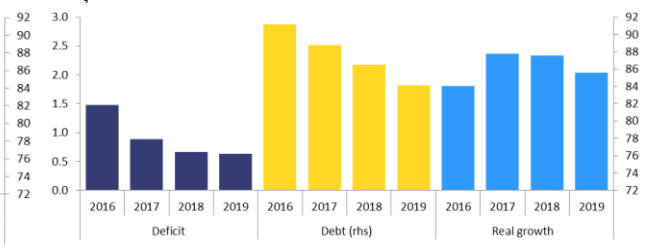
³ Consiliul bugetar european, raport anual pe 2017, 15 noiembrie 2017.

Figura 1: Evoluțiile finanțelor publice și creșterea economică reală în UE-28



Sursă: Previțiunile Comisiei Europene din primăvara anului 2018.

Figura 2: Evoluțiile finanțelor publice și creșterea economică reală în zona euro



Sursă: Previțiunile Comisiei Europene din primăvara anului 2018.