

RECOMANDAREA CONSILIULUI**din 18 iunie 2021****care include un aviz al Consiliului privind programul de stabilitate al Franței pentru 2021**

(2021/C 304/10)

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 (2),

având în vedere recomandarea Comisiei Europene,

având în vedere rezoluțiile Parlamentului European,

după consultarea Comitetului economic și financiar,

întrucât:

- (1) La 20 martie 2020, Comisia a adoptat o comunicare privind activarea clauzei derogatorii generale din Pactul de stabilitate și de creștere. Clauza derogatorie generală, astfel cum se prevede la articolul 5 alineatul (1), articolul 6 alineatul (3), articolul 9 alineatul (1) și articolul 10 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97, precum și la articolul 3 alineatul (5) și articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului ⁽²⁾, 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 erau îndeplinite, având în vedere încetinirea severă preconizată 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. Clauza derogatorie generală a acordat statelor membre flexibilitate bugetară pentru a le permite să facă față crizei provocate de pandemia de COVID-19. Aceasta a facilitat coordonarea politicilor bugetare într-o perioadă de încetinire severă a creșterii economice. Activarea clauzei permite o abatere temporară de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu al fiecărui stat membru, cu condiția ca această abatere să nu pună în pericol sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu. La 17 septembrie 2020, în comunicarea sa privind Strategia anuală privind creșterea durabilă pentru 2021, Comisia a anunțat că clauza derogatorie generală va rămâne activă în 2021.
- (2) La 20 iulie 2020, Consiliul a adoptat o recomandare ⁽³⁾ („Recomandarea Consiliului din 20 iulie 2020”). Consiliul a recomandat Franței să ia toate măsurile necesare, în conformitate cu clauza derogatorie generală, pentru a răspunde în mod eficace pandemiei de COVID-19, a susține economia și a sprijini redresarea ulterioară. De asemenea, acesta a recomandat Franței să aplice, atunci când condițiile economice vor permite acest lucru, politici bugetare prin care se urmărește să se ajungă la poziții bugetare prudente pe termen mediu și să se asigure sustenabilitatea datoriei, consolidându-se în același timp investițiile.
- (3) Recomandarea Consiliului din 2021 privind politica economică a zonei euro indică faptul că politicile bugetare rămân expansioniste în toate statele membre ale zonei euro pe tot parcursul anului 2021 și că măsurile în materie de politici ar trebui să fie adaptate circumstanțelor specifice fiecărei țări și să fie prompte, temporare și specifice. Atunci când condițiile epidemiologice și economice vor permite acest lucru, măsurile de urgență trebuie să fie eliminate treptat, combătându-se în același timp impactul crizei asupra societății și pieței muncii. Statele membre ar trebui să se aplice politici bugetare prin care să se urmărească să se ajungă la poziții bugetare prudente pe termen mediu și să se asigure sustenabilitatea datoriei, consolidându-se în același timp investițiile. Statele membre ar trebui să continue reformele care consolidează acoperirea, caracterul adecvat și sustenabilitatea sistemelor de sănătate și de protecție socială pentru toți.

⁽¹⁾ JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Recomandarea Consiliului din 20 iulie 2020 privind programul național de reformă al Franței pentru 2020 și care include un aviz al Consiliului privind programul de stabilitate al Franței pentru 2020 (JO C 282, 26.8.2020, p. 62).

- (4) La 18 noiembrie 2020, Comisia a adoptat avizele privind proiectele de planuri bugetare pentru 2021 ale statelor membre din zona euro, pe baza unei evaluări calitative a măsurilor bugetare. Comisia a fost de părere că proiectul de plan bugetar al Franței este în general aliniat recomandărilor privind politica bugetară prevăzute în Recomandarea Consiliului din 20 iulie 2020 și că majoritatea măsurilor incluse în proiectul de plan bugetar sprijină activitatea economică, pe fondul unei incertitudini considerabile. Cu toate acestea, unele măsuri nu au părut a fi temporare sau însoțite de măsuri compensatorii.
- (5) Instrumentul NextGenerationEU, inclusiv Mecanismul de redresare și reziliență, va asigura o redresare sustenabilă, incluzivă și echitabilă. Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului (*) de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență a intrat în vigoare la 19 februarie 2021. Mecanismul de redresare și reziliență va oferi sprijin financiar pentru implementarea reformelor și a investițiilor, ceea ce va implica un impuls bugetar finanțat de Uniune. Acesta va contribui la redresarea economică și la implementarea unor reforme și investiții sustenabile și de stimulare a creșterii, în special pentru a promova tranziția verde și tranziția digitală, și va consolida reziliența și creșterea potențială a economiilor statelor membre. De asemenea, va ajuta finanțele publice să revină la poziții mai favorabile pe termen scurt și va contribui la consolidarea sustenabilității finanțelor publice și la creștere economică și la crearea de locuri de muncă pe termen mediu și lung.
- (6) La 3 martie 2021, Comisia a adoptat o comunicare prin care a oferit orientări de politică suplimentare pentru a facilita coordonarea politicilor bugetare și pregătirea programelor de stabilitate și de convergență ale statelor membre. Orientarea bugetară generală, luând în considerare bugetele naționale și Mecanismul de redresare și reziliență, ar trebui să rămână expansionistă în 2021 și 2022. În același timp, având în vedere așteptarea că activitatea economică se va normaliza treptat în a doua jumătate a anului 2021, este necesar ca politicile bugetare ale statelor membre să devină mai diferențiate în 2022. Politicile bugetare ale statelor membre ar trebui să ia în considerare starea redresării, sustenabilitatea finanțelor publice și necesitatea de a reduce discrepanțele economice, sociale și teritoriale. Având în vedere necesitatea de a sprijini o redresare sustenabilă pentru Uniune, statele membre cu riscuri reduse în ceea ce privește sustenabilitatea ar trebui să își orienteze bugetele către menținerea unei politici bugetare expansioniste în 2022, ținând cont de impactul Mecanismului de redresare și reziliență. Statele membre cu niveluri ridicate ale datoriei ar trebui să urmeze politici bugetare prudente, păstrând în același timp investițiile finanțate la nivel național și utilizând granturi în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență pentru a finanța proiecte de investiții suplimentare de înaltă calitate și reforme structurale. Pentru perioada de după 2022, politicile bugetare vor trebui să țină seama în continuare de forța redresării, de gradul de incertitudine economică și de considerațiile de sustenabilitate a finanțelor publice. Reorientarea politicilor bugetare către realizarea unor poziții bugetare prudente pe termen mediu, inclusiv prin eliminarea treptată a măsurilor de sprijin în timp util, va contribui la asigurarea sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu.
- (7) În comunicarea sa din 3 martie 2021, Comisia a enunțat opinia conform căreia decizia privind dezactivarea sau aplicarea în continuare a clauzei derogatorii generale ar trebui luată ca o evaluare generală a stării economiei, un criteriu cantitativ cheie fiind nivelul activității economice din Uniune sau din zona euro, comparativ cu nivelurile anterioare crizei (finele anului 2019). Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2021, la 2 iunie 2021, Comisia a considerat că erau îndeplinite condițiile pentru continuarea aplicării clauzei derogatorii generale în 2022 și pentru dezactivarea acesteia începând cu 2023. Situațiile proprii fiecărei țări vor continua să fie luate în considerare după dezactivarea clauzei derogatorii generale.
- (8) La 30 aprilie 2021, Franța și-a prezentat programul de stabilitate pentru 2021 în conformitate cu articolul 4 din Regulamentul (CE) nr. 1466/97.
- (9) În 2020, pe baza datelor validate de Eurostat, deficitul public al Franței a fost de 9,2 % din produsul intern brut (PIB), în timp ce datoria publică a crescut la 115,7 % din PIB. Variația anuală a soldului bugetar primar a atins valoarea de - 6,2 % din PIB, incluzând măsuri bugetare discreționare de 3,3 % din PIB în sprijinul economiei și funcționarea stabilizatorilor automați. De asemenea, Franța a furnizat întreprinderilor și gospodăriilor sprijin sub formă de lichidități (de exemplu, garanții și amânarea plății impozitelor care nu au un impact bugetar direct și imediat), estimat la 17,4 % din PIB. Comisia estimează că utilizarea reală a garanțiilor publice în 2020 este echivalentă cu aproximativ 6 % din PIB.

(*) 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).

- (10) La 2 iunie 2021, Comisia a emis un raport în temeiul articolului 126 alineatul (3) din tratat. Acest raport analizează situația bugetară a Franței, întrucât deficitul său public în 2020 a depășit valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat, în timp ce datoria sa publică a depășit valoarea de referință de 60 % din PIB prevăzută în tratat și nu s-a diminuat într-un ritm satisfăcător. Conform concluziilor raportului, criteriul deficitului nu a fost îndeplinit, iar criteriul datoriei nu a fost respectat.
- (11) Scenariul macroeconomic care stă la baza proiecțiilor bugetare este prudent în 2021 și 2022. Potrivit previziunilor programului de stabilitate pentru 2021, creșterea PIB-ului ar urma să fie de 5 % și 4 % în 2021 și, respectiv, 2022, în timp ce Comisia preconizează că PIB-ul se va majora cu 5,7 % și 4,2 % în aceiași ani. Pentru 2021, creșterea mai mare estimată de Comisie se datorează unei contribuții mai mari la creștere a cererii interne și a exporturilor nete decât în cadrul programului de stabilitate pentru 2021. Mai exact, Comisia preconizează un consum privat mai puțin dinamic, în timp ce investițiile și exporturile ar urma să crească, potrivit estimărilor, mai rapid decât în scenariul macroeconomic din programul de stabilitate pentru 2021. Pentru 2022, creșterea mai accentuată estimată de Comisie se datorează în principal unei contribuții mai mari la creștere a exporturilor nete, în timp ce contribuția globală a cererii interne este estimată să fie în general similară celei din programul de stabilitate pentru 2021.
- (12) În programul de stabilitate pentru 2021, guvernul preconizează o scădere a deficitului public de la 9,2 % din PIB în 2020 la 9,0 % din PIB în 2021, în timp ce ponderea datoriei este prevăzută să crească la 117,8 % din PIB în 2021. Conform programului de stabilitate pentru 2021, se anticipează că, în 2021, variația soldului bugetar primar față de nivelul anterior crizei (2019) va atinge - 6,2 % din PIB, reflectând măsurile bugetare discreționare de 4,0 % din PIB luate în sprijinul economiei și funcționarea stabilizatorilor automați. Aceste proiecții corespund previziunilor Comisiei din primăvara anului 2021.
- (13) Ca răspuns la pandemia de COVID-19 și la încetinirea creșterii economice provocată de aceasta, Franța a adoptat măsuri bugetare menite să consolideze capacitatea sistemului său de sănătate, să țină sub control pandemia de COVID-19 și să ofere ajutor persoanelor și sectoarelor celor mai afectate. Acest răspuns de politică puternic a amortizat contracția PIB-ului, fapt care, la rândul său, a diminuat creșterea deficitului public și a datoriei publice. Măsurile bugetare trebuie să maximizeze sprijinul acordat redresării fără a anticipa traiectorii bugetare viitoare. Prin urmare, măsurile trebuie să evite crearea unei presiuni permanente asupra finanțelor publice. Atunci când introduc măsuri permanente, statele membre trebuie să le finanțeze în mod corespunzător pentru a asigura neutralitatea bugetară pe termen mediu. Măsurile luate de Franța în 2020 și 2021 au fost conforme cu Recomandarea Consiliului din 20 iulie 2020. Unele dintre măsurile discreționare adoptate de guvern în perioada 2020-2021 și anunțate pentru 2022 nu par a fi temporare sau însoțite de măsuri compensatorii. Dincolo de orizontul previziunilor Comisiei din primăvara anului 2021, în 2023, impactul rezidual cumulativ al acestor măsuri fără caracter temporar este estimat, cu titlu preliminar, la aproximativ 1 % din PIB, constând în principal într-o reducere permanentă a impozitelor pe producție, în creșterea salariilor funcționarilor publici, în principal a celor din sistemul de sănătate, precum și în transferuri de capital. De asemenea, aceste măsuri fără caracter temporar includ investiții de aproximativ $\frac{1}{10}$ % din PIB, care se preconizează că vor sprijini creșterea potențială pe termen mediu și implicit sustenabilitatea.
- (14) Programul de stabilitate pentru 2021 presupune investiții și reforme finanțate prin granturi în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență în valoare de 0,7 % din PIB în 2021 și de 0,9 % începând cu 2022. Previziunile Comisiei din primăvara anului 2021 includ în proiecțiile bugetare granturi estimate de 0,8 % și 0,4 % din PIB în 2021 și, respectiv, 2022.
- (15) Indicatorii de ajustare bugetară stabiliți în Regulamentul (CE) nr. 1466/97 trebuie luați în considerare în contextul circumstanțelor actuale. În primul rând, există incertitudini semnificative în ceea ce privește estimările privind deviația PIB-ului. În al doilea rând, este necesar ca politica bugetară să fie pregătită să se adapteze rapid la evoluția pandemiei de COVID-19, trecând de la ajutorul de urgență la măsuri mai bine direcționate odată ce riscurile pentru sănătate se vor diminua. În al treilea rând, contextul actual se caracterizează printr-un răspuns politic semnificativ pentru sprijinirea activității economice. În prezența unor transferuri importante de la bugetul Uniunii (cum ar fi cele din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență), indicatorii stabiliți nu reflectă întregul impuls oferit economiei de politicile bugetare. În acest context, soldul structural nu pare adecvat în circumstanțele actuale. De asemenea, criteriul de referință privind cheltuielile trebuie ajustat (?) și completat cu informații suplimentare pentru a evalua pe deplin orientarea politicii bugetare.

(?) În special, echilibrarea investițiilor pe o perioadă de patru ani utilizată în criteriul de referință privind cheltuielile nu permite evaluarea corespunzătoare a sprijinului bugetar pentru redresare oferit de investițiile finanțate la nivel național.

- (16) Ca în abordarea urmărită în evaluarea proiectelor de planuri bugetare pentru 2021, măsurile de urgență temporare au fost excluse din totalul cheltuielilor. Aceste măsuri temporare de urgență legate de criză sprijină sistemele de sănătate și compensează lucrătorii și întreprinderile pentru pierderile de venituri cauzate de măsurile de limitare a mișcării persoanelor și de perturbările lanțului de aprovizionare; eliminarea acestora de către autoritățile publice depinde de revenirea la normalitate a situației economice și în materie de sănătate publică. Pentru a se evalua orientarea bugetară generală la momentul actual, în totalul cheltuielilor relevante ar trebui să fie incluse și transferurile considerabile de la bugetul Uniunii (cum ar fi cele de la Mecanismul de redresare și reziliență). Astfel, orientarea bugetară generală este măsurată prin variația cheltuielilor primare (fără măsurile discreționare pe partea de venituri și excluzând măsurile de urgență temporare legate de criză), inclusiv a cheltuielilor finanțate prin granturi în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență și prin alte fonduri ale Uniunii. Trecând dincolo de orientarea bugetară generală, analiza își propune de asemenea să evalueze dacă politica bugetară națională este prudentă și are o compoziție favorabilă unei redresări sustenabile, în concordanță cu tranziția verde și tranziția digitală. Din acest motiv, se acordă o atenție deosebită evoluției cheltuielilor primare curente și a investițiilor finanțate la nivel național.
- (17) În programul de stabilitate pentru 2021, deficitul public al Franței este planificat să scadă la 5,3 % din PIB în 2022, în principal ca urmare a întreruperii măsurilor temporare de sprijin adoptate în 2020 și 2021. Se estimează că ponderea datoriei publice va scădea la 116,3 % din PIB în 2022. În timp ce proiecția datoriei corespunde previziunilor Comisiei din primăvara anului 2021, proiecția deficitului este mai mare decât cea prevăzută de aceste previziuni, în principal ca urmare a deficitului mai mic estimat de Comisie în 2021 și a scenariului macroeconomic ușor mai puțin favorabil prevăzut în programul de stabilitate pentru 2021. Pe baza previziunilor Comisiei din primăvara anului 2021 și pe baza metodologiei specifice care reflectă provocările sus-menționate, orientarea bugetară generală – care include impactul asupra cererii agregate în 2022 al investițiilor finanțate deopotrivă de la bugetul național și de la bugetul Uniunii, în special prin Mecanismul de redresare și reziliență – este estimată a fi neutră⁽⁶⁾. Contribuția pozitivă a cheltuielilor finanțate prin granturi în cadrul Mecanismului de redresare și reziliență și prin alte fonduri ale Uniunii se preconizează că va scădea cu 0,3 puncte procentuale din PIB. Se preconizează că investițiile finanțate la nivel național vor avea o contribuție expansionistă de 0,2 puncte procentuale din PIB⁽⁷⁾. Se estimează că cheltuielile primare curente finanțate la nivel național (fără măsurile discreționare privind veniturile) vor avea o contribuție expansionistă de 0,2 puncte procentuale din PIB.
- (18) Calitatea măsurilor bugetare ale statelor membre pare a fi deosebit de importantă. Reformele structurale bugetare menite să îmbunătățească structura bugetelor naționale pot sprijini creșterea potențială, pot crea o marjă de manevră bugetară atât de necesară și pot contribui la asigurarea sustenabilității finanțelor publice pe termen lung, inclusiv având în vedere schimbările climatice și provocările în materie de sănătate. În ceea ce privește veniturile, criza provocată de pandemia de COVID-19 a consolidat importanța reformelor pentru asigurarea unor sisteme de venituri publice mai eficiente și mai echitabile. În ceea ce privește cheltuielile, a devenit și mai important să se ridice nivelul și să se amelioreze calitatea investițiilor sustenabile și de stimulare a creșterii, în concordanță cu îndeplinirea obiectivelor de consolidare a potențialului de creștere, a rezilienței economice și sociale și a dublei tranziții verzi și digitale. Planurile de redresare și reziliență naționale vor permite îmbunătățirea structurii bugetelor naționale.
- (19) Conform planurilor bugetare pe termen mediu ale programului de stabilitate pentru 2021, deficitul public este planificat să scadă de la 4,4 % în 2023 la 3,9 % în 2024, 3,5 % în 2025 și 3,2 % în 2026. Deficitul public este planificat să nu mai depășească 3 % din PIB în 2027, când va ajunge la 2,8 % din PIB. Pe baza programului de stabilitate pentru 2021, orientarea bugetară generală – care include impactul asupra cererii agregate al investițiilor finanțate deopotrivă de la bugetul național și de la bugetul Uniunii, în special prin Mecanismul de redresare și reziliență – este estimată, în medie, la 0,4 % din PIB în 2023 și în 2024. Programul nu include informațiile necesare pentru estimarea contribuțiilor la orientarea bugetară generală ale cheltuielilor finanțate de Uniune, ale investițiilor finanțate la nivel național și ale cheltuielilor primare curente finanțate la nivel național. Creșterea potențială nominală medie pe 10 ani este estimată în prezent la 2¼ %⁽⁸⁾. Această estimare nu include însă impactul reformelor care fac parte din planul de redresare și reziliență și care ar putea, prin urmare, stimula creșterea potențială a Franței.

⁽⁶⁾ Un semn negativ al indicatorului corespunde unui excedent al creșterii cheltuielilor primare comparativ cu creșterea economică pe termen mediu, ceea ce indică o politică bugetară expansionistă.

⁽⁷⁾ Se estimează că celelalte cheltuieli de capital finanțate la nivel național vor oferi o contribuție neutră.

⁽⁸⁾ Estimare realizată de Comisie, în conformitate cu metodologia convenită de comun acord.

- (20) Se estimează că ponderea datoriei publice va crește de la 117,2 % din PIB în 2023 la 118,0 % din PIB în 2024 și la 118,3 % din PIB în 2025, înainte de a se reduce la 118,2 % și la 117,7 % din PIB în 2026 și, respectiv, 2027. Având în vedere ponderea ridicată a datoriei, care se preconizează că va scădea doar treptat în timp, se consideră că Franța se confruntă cu riscuri ridicate în ceea ce privește sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu, conform celei mai recente analize a sustenabilității datoriei.
- (21) Având în vedere gradul de incertitudine încă extrem de ridicat, orientările în materie de politică bugetară ar trebui să rămână predominant calitative. În anul 2022 ar trebui furnizate orientări cuantificate mai precise pentru anii următori, dacă gradul de incertitudine va fi scăzut suficient până atunci.
- (22) Consiliul a evaluat programul de stabilitate pentru 2021 și măsurile luate de Franța ca urmare a Recomandării Consiliului din 20 iulie 2020,

RECOMANDĂ CA FRANȚA:

1. Să utilizeze în 2022 Mecanismul de redresare și reziliență pentru a finanța investiții suplimentare în sprijinul redresării, urmărind în același timp politici bugetare prudente. Să păstreze investițiile finanțate la nivel național.
2. Atunci când condițiile economice o vor permite, să aplice o politică bugetară vizând realizarea unor poziții bugetare prudente pe termen mediu și asigurarea sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu. În același timp, să sporească investițiile pentru a stimula potențialul de creștere.
3. Să acorde o atenție deosebită compoziției finanțelor publice, atât pe partea de venituri, cât și pe partea de cheltuieli a bugetului, precum și calității măsurilor bugetare, pentru a asigura o redresare sustenabilă și favorabilă incluziunii. Să acorde prioritate investițiilor sustenabile și de stimulare a creșterii economice, în special sprijinirii tranziției verzi și tranziției digitale. Să acorde prioritate reformelor structurale bugetare care vor contribui la finanțarea priorităților în materie de politici publice și la asigurarea sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice, inclusiv, după caz, prin consolidarea acoperirii, a caracterului adecvat și a sustenabilității sistemelor de sănătate și de protecție socială pentru toți.

Adoptată la Luxemburg, 18 iunie 2021.

Pentru Consiliu

Președintele

J. LEÃO