

III

*(Acte pregătitoare)***BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ****AVIZUL BĂNCII CENTRALE EUROPENE****din 9 noiembrie 2018****cu privire la o propunere de regulament privind instituirea unei Funcții europene de stabilizare a investițiilor****(CON/2018/51)****(2018/C 444/05)****Introducere și teme juridic**

La 10 iulie 2018, Banca Centrală Europeană (BCE) a primit din partea Parlamentului European o solicitare de emitere a unui aviz cu privire la o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind instituirea unei Funcții europene de stabilizare a investițiilor ⁽¹⁾ (denumit în continuare „regulamentul propus”).

Competența BCE de a emite un aviz se întemeiază pe articolul 127 alineatul (4) și pe articolul 282 alineatul (5) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, întrucât regulamentul propus, prin obiectivul acestuia de stabilizare macroeconomică, prezintă relevanță pentru obiectivul principal al Sistemului European al Băncilor Centrale (SEBC) de menținere a stabilității prețurilor și, fără a aduce atingere obiectivului de menținere a stabilității prețurilor, pentru susținerea politicilor economice generale din Uniune, astfel cum se prevede la articolul 127 alineatul (1) și la articolul 282 alineatul (2) din tratat, precum și la articolul 2 din Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene (denumit în continuare „Statutul SEBC”). De asemenea, regulamentul propus conține dispoziții care au incidență asupra rolului BCE în calitate de agent fiscal pentru organismele publice, în conformitate cu articolul 21.2 din Statutul SEBC.

În conformitate cu articolul 17.5 prima teză din Regulamentul de procedură al Băncii Centrale Europene, Consiliul guvernatorilor adoptă prezentul aviz.

Observații generale

Instituirea Funcției europene de stabilizare a investițiilor (FESI) urmărește să protejeze investițiile publice naționale în prezența unor șocuri macroeconomice asimetrice majore în statele membre a căror monedă este euro și în statele membre din afara zonei euro care participă la mecanismul cursului de schimb (MCS II) (denumite în continuare în mod colectiv „state membre participante”) și să prevină riscul unor efecte negative ⁽²⁾. FESI ar urma să facă parte dintr-un pachet mai amplu de instrumente noi în vederea unei zone euro mai reziliente în cadrul Uniunii. Această reziliență ar contribui la aprofundarea uniunii economice și monetare (UEM). Regulamentul propus prevede că sprijinul în cadrul FESI va fi condiționat de conformitatea cu anumite decizii și recomandări ale cadrului de supraveghere fiscală și macroeconomică al Uniunii ⁽³⁾. În acest context, se subliniază că respectivul cadru fiscal al UE urmărește să asigure că statele membre pun în practică politici fiscale sănătoase și creează rezerve bugetare în perioadele economice favorabile ⁽⁴⁾.

Raportul celor cinci președinți din 22 iunie 2015 ⁽⁵⁾ a subliniat necesitatea finalizării arhitecturii economice și instituționale a UEM. Dată fiind experiența crizei economice și financiare, au fost susținute măsuri suplimentare de întărire, pentru a îmbunătăți reziliența statelor membre în fața unor recesiuni economice grave. Se aștepta ca statele membre

⁽¹⁾ COM(2018) 387 final.

⁽²⁾ A se vedea expunerea de motive la regulamentul propus, p. 2.

⁽³⁾ Articolul 3 alineatul (1) din regulamentul propus.

⁽⁴⁾ A se vedea „Finalizarea uniunii economice și monetare a Europei”, Raport elaborat de Jean-Claude Juncker în strânsă colaborare cu Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi și Martin Schulz, 22 iunie 2015, p. 4, disponibil pe website-ul Comisiei, la adresa www.ec.europa.eu.

⁽⁵⁾ „Finalizarea uniunii economice și monetare a Europei”, Raport elaborat de Jean-Claude Juncker în strânsă colaborare cu Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi și Martin Schulz, 22 iunie 2015.

să sprijine inițiative de sporire a rezilienței economiilor naționale și de completare a acestor eforturi cu măsuri suplimentare destinate să finalizeze uniunea fiscală și economică – în special crearea unei funcții comune de stabilizare macroeconomică. O astfel de funcție există în toate uniunile monetare, pentru a face față mai bine șocurilor economice care nu pot fi gestionate la nivel național. Dacă este concepută în mod corespunzător, o funcție comună de stabilizare macroeconomică ar crește reziliența economică a statelor membre participante individuale și a zonei euro în ansamblu, sprijinind astfel și politica monetară unică.

În acest context, BCE apreciază noul impuls dat discuției privind modalitatea de instituire a unei funcții comune de stabilizare macroeconomică pentru statele membre participante. La instituirea acestei funcții, este important să se asigure că aceasta oferă o stabilizare macroeconomică eficace, în special în prezența unor recesiuni profunde la nivelul zonei euro. În acest scop, o funcție de stabilizare fiscală ar trebui să aibă o dimensiune suficientă. În acest context, ar trebui menționat că propunerea FESI preconizează un pachet financiar cuprinzând împrumuturi reciproce (*back-to-back*) de până la 30 de miliarde EUR, reprezentând doar aproximativ 0,3 % din produsul intern brut (PIB) al zonei euro. O stabilizare eficace impune, de asemenea, ca sprijinul FESI să fie activat și pus în aplicare în timp util. Criteriile corespunzătoare de activare a sprijinului FESI ar trebui să distingă în mod eficace între evoluții ciclice și evoluții structurale. Factorul de activare al FESI preconizat este legat de șomajul mediu pe o perioadă de 60 de trimestre. Acest interval de timp îndelungat nu pare justificat, dat fiind că șomajul actual ar putea fi îndepărtat de media pe 60 de trimestre pentru țările care s-au confruntat cu o tendință puternică de creștere sau de scădere a șomajului în cei 15 ani anteriori. Factorul de activare al FESI preconizat nu ar ține seama în mod suficient, pe de o parte, de rigidități ale pieței muncii care nu au fost abordate prin reforme în anumite state membre sau, pe de altă parte, de reforme în vederea creșterii rezilienței adoptate în alte state membre. Este important ca sprijinul FESI să completeze stimulentele în favoarea unor politici fiscale și economice naționale sănătoase, în special în favoarea unor reforme destinate să abordeze provocări structurale naționale și să consolideze conformitatea cu cadrul de supraveghere fiscală și macroeconomică al Uniunii. Sprijinul FESI ar trebui legat de istoricul de conformitate deplină a statului membru participant cu cadrul de supraveghere fiscală și macroeconomică al Uniunii. În acest context, criteriile de eligibilitate preconizate par insuficiente – în special criteriul care impune absența unei decizii a Consiliului de constatare a faptului că nu s-a întreprins nicio acțiune eficientă pentru a corecta un deficit excesiv în temeiul articolului 126 alineatul (8) sau al articolului 126 alineatul (11) din tratat în cei doi ani anteriori solicitării sprijinului FESI ⁽¹⁾. Acest criteriu de eligibilitate ar permite acordarea sprijinului FESI statelor membre care au putut evita neconformitatea cu Pactul de stabilitate și de creștere (PSC), în ciuda prezenței unor deficiențe persistente în ceea ce privește cerințele de ajustare structurală. Este important ca o posibilă funcție de stabilizare să ofere statelor membre stimulente privind crearea de rezerve bugetare în perioade economice prospere, care se pot diminua în timpul recesiunilor. În sfârșit, ar fi necesară mai multă claritate cu privire la interacțiunea dintre regulamentul propus și utilizarea flexibilității în cadrul PSC, în special în ceea ce privește dispozițiile așa-numitei „clauze privind investițiile” ⁽²⁾, care are un obiectiv similar FESI, și anume să mențină nivelul investițiilor în perioade economice dificile. În mod semnificativ, este necesară o dispoziție care să asigure că nivelul sprijinului FESI este proporțional cu nivelul necesar pentru a menține sustenabilitatea datoriei.

Observații specifice

1. Utilizarea venitului monetar ca bază pentru calcularea contribuțiilor naționale la Fondul de sprijinire a stabilizării

Fondul de sprijinire a stabilizării ar fi finanțat aproape în întregime prin contribuții anuale ale statelor membre participante. Aceste contribuții ar fi calculate în conformitate cu un Acord privind transferul contribuțiilor la Fondul de sprijinire a stabilizării încheiat între statele membre participante ⁽³⁾ (denumit în continuare „proiectul de acord”). În conformitate cu proiectul de acord, contribuția anuală a fiecărui stat membru a cărui monedă este euro la Fondul de sprijinire a stabilizării ar fi echivalentă unui nivel de 6 procente din valoarea venitului monetar repartizat BCN a acestuia la sfârșitul exercițiului financiar precedent, în conformitate cu articolul 32 din Statutul SEBC. Contribuția anuală a statelor membre din afara zonei euro care participă la MCS II ar fi calculată utilizând o formulă care ține seama de venitul monetar total al Eurosistemului și care determină cota repartizată unui stat membru din afara zonei euro care participă la MCS II numai pe baza PIB, nu și a populației.

⁽¹⁾ În această privință, ar trebui menționat că, potrivit articolului 126 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, atunci când un stat membru nu a răspuns recomandărilor pe care Consiliul i le-a adresat în contextul unei decizii anterioare a Consiliului privind căreia statul membru nu a îndeplinit cerințele criteriului deficitului din tratat, Consiliul trebuie să emită o decizie de constatare a faptului că nu s-a întreprins nicio acțiune eficientă.

⁽²⁾ „Clauza privind investițiile” este cuprinsă în articolul 5 din 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).

⁽³⁾ Proiectul de acord este disponibil la adresa https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-contributions-stabilisation-fund_en.pdf

1.1. *Independență instituțională*

Principiul independenței instituționale este menționat în mod expres la articolul 130 din tratat și la articolul 7 din Statutul SEBC. Aceste două articole interzic BCN din SEBC și membrilor organelor de decizie ale acestora să solicite sau să accepte instrucțiuni din partea instituțiilor, organelor, oficiilor sau agențiilor Uniunii, a guvernelor statelor membre sau a oricărui alt organism. În plus, instituțiile, organele, oficiile sau agențiile Uniunii, precum și guvernele statelor membre se angajează să respecte acest principiu și să nu încerce să influențeze membrii organelor de decizie ale BCN în îndeplinirea misiunilor acestora legate de SEBC ⁽¹⁾. Deși proiectul de acord precizează că contribuțiile la Fondul de sprijinire a stabilizării sunt obligații de plată ale statelor membre participante, principiul independenței instituționale impune ca guvernele statelor membre să nu exercite presiuni asupra BCN respective ale acestora. În această privință, trimiterea din proiectul de acord la contribuția națională a unui stat membru ca fiind „echivalentă unui nivel de 6 procente din valoarea venitului monetar repartizat băncii centrale naționale a acestuia” arată că este doar o formulă utilizată pentru calcularea obligațiilor de plată ale unui stat membru participant. Aceasta reduce riscul unor posibile presiuni asupra organelor de decizie ale BCN în ceea ce privește procesele decizionale independente ale acestora referitoare la strategiile de investiții și de risc, precum și la repartizarea profiturilor. În sfârșit, BCE ar aprecia eliminarea sarcinii impuse acesteia prin regulamentul propus, potrivit căruia este obligată să comunice Comisiei, până la data de 30 aprilie a fiecărui an, valoarea venitului monetar repartizat BCN din Eurosistem, în conformitate cu articolul 32 din Statutul SEBC, în scopul calculării contribuțiilor statelor membre participante. Această eliminare ar evita orice risc de interferență cu independența instituțională a BCE. BCE este pregătită să coopereze cu Comisia în această privință, în conformitate cu considerentul 27 din regulamentul propus, care clarifică faptul că BCE ar trebui să comunice Comisiei valoarea venitului monetar la care au dreptul BCN din Eurosistem.

1.2. *Independență financiară*

Principiul independenței financiare impune ca BCN să dispună de mijloace suficiente pentru a-și îndeplini misiunile legate de SEBC și misiunile naționale. Statele membre nu pot pune BCN într-o situație în care acestea nu dispun de resurse financiare suficiente pentru a-și îndeplini aceste misiuni ⁽²⁾. În regulamentul propus, contribuțiile naționale la Fondul de sprijinire a stabilizării menționate în proiectul de acord trebuie plătite de statele membre participante. Acestea nu reprezintă contribuții sau obligații ale BCN sau ale BCE. Prin urmare, regulamentul propus nu pare să afecteze capacitatea BCN de a dispune în mod autonom de suficiente resurse financiare pentru a-și îndeplini mandatul.

1.3. *Considerente suplimentare*

- 1.3.1. BCE înțelege că determinarea contribuțiilor naționale la Fondul de sprijinire a stabilizării este decuplată de orice venituri sau profituri efective ale băncilor centrale. Valoarea venitului monetar repartizat BCN poate fi considerată un parametru de calcul care se modifică anual. În consecință, valoarea de 6 procente indicată în proiectul de acord ca punct de referință pentru calcularea contribuțiilor naționale la Fondul de sprijinire a stabilizării ar trebui să se refere numai la valoarea finală a venitului monetar repartizat BCN. Acesta ar trebui să fie cazul chiar atunci când o pierdere înregistrată de BCE se acoperă, parțial sau total, din venitul monetar aferent exercițiului financiar respectiv, în conformitate cu articolul 33.2 din Statutul SEBC ⁽³⁾.
- 1.3.2. BCE observă că o corelare cu venitul monetar a contribuțiilor la Fondul de sprijinire a stabilizării ale statelor membre participante, prin aplicarea unui procentaj predeterminat, conduce automat la volatilitatea contribuțiilor statelor membre participante. Această volatilitate poate afecta transferul de noi resurse către Fondul de sprijinire a stabilizării.
- 1.3.3. Regulamentul propus utilizează venitul monetar anual al Eurosistemului ca bază pentru calcularea contribuțiilor anuale, atât ale statelor membre a căror monedă este euro, cât și ale statelor membre din afara zonei euro care participă la MCS II. În ceea ce privește statele membre a căror monedă este euro, venitul monetar este repartizat între BCN ale acestora în conformitate cu cotele acestora în grila de repartitie pentru capitalul BCE, care sunt ponderate în mod egal potrivit cotei fiecărui stat membru respectiv în cadrul populației și, respectiv, al PIB-ului Uniunii, astfel cum se prevede la articolul 29 din Statutul SEBC. Totuși, contribuțiile la Fondul de sprijinire a stabilizării aferente statelor membre din afara zonei euro care participă la MCS II se calculează pe baza venitului monetar al Eurosistemului, care este dimensionat pentru fiecare stat membru numai în funcție de datele acestuia referitoare la PIB. Această discrepanță poate conduce la contribuții comparativ mai mari sau mai mici din partea statelor membre din afara zonei euro care participă la MCS II.

⁽¹⁾ A se vedea Raportul de convergență al BCE, mai 2018, p. 21.

⁽²⁾ A se vedea Raportul de convergență al BCE, mai 2018, p. 25.

⁽³⁾ Articolul 33.2 din Statutul BCE prevede că, în cazul în care BCE înregistrează o pierdere, aceasta se acoperă din fondul general de rezervă al BCE și, dacă este necesar, după decizia Consiliului guvernatorilor, din venitul monetar aferent exercițiului financiar respectiv, proporțional cu și în limita sumelor alocate băncilor centrale naționale în conformitate cu articolul 32.5 din Statutul SEBC.

2. Administrarea împrumuturilor

- 2.1. BCE este pregătită să stabilească împreună cu Comisia dispozițiile necesare pentru administrarea împrumuturilor și să primească de la statul membru în cauză principalul și dobânda datorată aferente unui împrumut FESI într-un cont deschis la BCE, astfel cum preconizează regulamentul propus. În această privință, BCE observă că, în conformitate cu articolul 21.2 din Statutul SEBC, BCE poate acționa în calitate de agent fiscal pentru instituțiile Uniunii, în același mod ca pentru administrarea împrumuturilor împreună cu BCE în cadrul Mecanismului european de stabilizare financiară ⁽¹⁾.
- 2.2. Orice sume FESI depuse în conturile speciale care urmează a fi deschise de statul membru în cauză la BCN a acestuia pentru gestionarea sprijinului FESI primit ar fi tratate în conformitate cu termenii stabiliți în actele juridice relevante, precum Orientarea BCE/2014/9 a Băncii Centrale Europene ⁽²⁾.

În cazul în care BCE recomandă modificarea regulamentului propus, propunerile de redactare specifice însoțite de o explicație în acest sens se regăsesc într-un document tehnic de lucru separat. Documentul tehnic de lucru este disponibil în limba engleză pe website-ul BCE.

Adoptat la Frankfurt pe Main, 9 noiembrie 2018.

Președintele BCE

Mario DRAGHI

⁽¹⁾ A se vedea articolul 8 din Regulamentul (UE) nr. 407/2010 al Consiliului din 11 mai 2010 de instituire a unui mecanism european de stabilizare financiară (JO L 118, 12.5.2010, p. 1).

⁽²⁾ Orientarea BCE/2014/9 a Băncii Centrale Europene din 20 februarie 2014 privind operațiunile naționale de administrare a activelor și pasivelor de către băncile centrale naționale (JO L 159, 28.5.2014, p. 56).