

Leonardo Badea (BNR): Reforma guvernancei economice europene – implicații pentru România

În peisajul economic al ultimilor ani, marcat de niveluri din ce în ce mai ridicate ale datoriilor guvernamentale ale statelor membre, dar și de necesități sporite de finanțare a serviciilor publice, reformarea cadrului actual de guvernare economică ar trebui să asigure atât sustenabilitatea finanțelor publice, cât și posibilitatea finanțării necesare dezvoltării economice, în special în perioadele atât de complicate pe care le traversăm.

Unul dintre principalele subiecte aflate în prezent pe agenda europeană vizează revizuirea actualului cadru de guvernare economică, având ca element central *Pactul de stabilitate și creștere*. Ca urmare a unui amplu proces de consultare publică, Comisia Europeană și-a publicat în noiembrie 2022 orientările pentru reformarea cadrului actual de guvernare economică, iar în aprilie 2023 a prezentat noul pachet de propuneri legislative, luând în considerare abordarea deficiențelor normelor actuale, dar și lecțiile învățate din multiplele crize cu care statele membre s-au confruntat în ultimii ani.

De asemenea, la finele lunii noiembrie 2023, prin prezentarea pachetului de toamnă pentru politica economică, care are la bază Previzunile economice de toamnă 2023, Comisia Europeană a lansat Semestrul European 2024. Astfel, dezbaterile privind reforma cadrului de guvernare economică traversează o perioadă de tranziție către viitorul set de norme juridice care vor stabili noile reguli fiscal-bugetare la nivel european.

Reforma se axează cu precădere pe trei propuneri legislative, care au în vedere în principal:

- brațul preventiv al Pactului de Stabilitate și Creștere, vizând o coordonare cât mai eficientă a politicilor economice și supravegherea bugetară multilaterală,
- componenta corectivă a Pactului, prin clarificarea procedurii de deficit excesiv,
- cerințele cu privire la cadrele bugetare ale statelor membre.

Noul cadru de supraveghere fiscal-bugetară își propune astfel consolidarea sustenabilității datoriilor publice ale statelor membre, dar și pregătirea acestora pentru viitoarele provocări generate de tranziția verde și de cea digitală sau de nevoia de creștere a competitivității la nivel european. Totodată, noile propuneri de revizuire a cadrului de guvernare la nivel european au în vedere simplificarea acestuia, o orientare mai accentuată către planuri naționale pe termen mediu care să integreze reforme structurale și investiții de anvergură în domenii economice cheie, dar și un nivel mai crescut de asumare și de respectare a regulilor de către statele membre, conferind în același timp acestora o marjă mai mare de manevră privind mecanismele de ajustare bugetară.

Obiectivele acestei reforme a cadrului de guvernare economică sunt strâns legate de aspecte precum stabilitatea finanțelor publice, sustenabilitatea datoriilor guvernamentale, consolidarea

creșterii economice, evitarea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice existente și prevenirea apariției altora noi, coordonarea economică eficientă și convergența politicilor macroeconomice.

Piatra de temelie a noilor propuneri de reformare o constituie **elaborarea unor planuri bugetare structurale pe termen mediu la nivel național**, prin care statele membre își vor stabili principalele obiective în domeniul fiscal-bugetar, dar și măsurile prin care acestea își vor propune să abordeze, pe o perioadă de minimum patru ani, reformele și investițiile prioritare, precum și evitarea sau, după caz, corectarea eventualelor dezechilibre macroeconomice.

Simplificarea și circumstanțierea actualelor reguli în funcție de specificul fiecărui stat membru este un alt deziderat al acestei reforme, având în vedere lecțiile învățate din crizele recente și luând totodată în considerare faptul că experiența a arătat că o abordare generală nu poate ține cont de provocările și de situația economică a fiecărei țări, care pot varia semnificativ la nivelul celor 27 de state membre ale UE.

Noul pachet legislativ vizează **totodată facilitarea investițiilor de anvergură și a reformelor structurale**, în special în domeniile considerate ca fiind prioritare la nivel european, prin instituirea de criterii transparente și de potențiale mecanisme de ajustare fiscală graduală de care ar beneficia statele membre care se angajează prin planurile lor naționale la astfel de reforme și investiții strategice.

De asemenea, se are în vedere eficientizarea aplicării normelor de guvernanță și a mecanismelor de monitorizare a respectării angajamentelor pe care statele membre și le asumă prin planurile fiscal-bugetare pe termen mediu.

Dezbaterile privind reforma guvernancei economice europene au loc în diverse foruri, de exemplu în cadrul Consiliului ECOFIN, în cadrul Comitetului Economic și Financiar sau în cadrul Eurogrupului pentru problematici care privesc îndeosebi zona euro, și vizează o serie de aspecte precum:

- **menținerea valorilor de referință de 3% din PIB pentru deficitul bugetar și, respectiv, de 60% din PIB pentru datoria publică;**
- o potențială **aplicare diferențiată a regulilor bugetare** de către statele membre, în funcție de provocările cu care se confruntă acestea din perspectiva datoriilor publice (pe baza unei analize a Comisiei Europene privind sustenabilitatea datoriilor publice);
- reorientarea pe termen mediu și lung, prin instituirea, pe de o parte, a unui angajament al statelor membre de a respecta **planuri structurale fiscal-bugetare pe termen mediu**, iar pe de altă parte, printr-o monitorizare atentă a acestor planuri;
- implementarea unor mecanisme eficiente privind punerea în aplicare a noilor reguli;
- revizuirea sistemului de sancțiuni (financiare, reputaționale ș.a.), consolidarea rolului reformelor și al investițiilor (în special a celor legate de dubla tranziție ecologică și

digitală) și, nu în ultimul rând, **menținerea procedurii de deficit excesiv și a regulilor pentru activarea/dezactivarea acesteia.**

Având în vedere nivelul de complexitate și implicațiile aspectelor cheie care fac obiectul procesului de revizuire a cadrului de guvernanță al Uniunii Europene, menționate în parte mai sus, și ținând cont de specificul și de provocările cu care se confruntă fiecare dintre statele membre, există, desigur, în cadrul dezbaterilor anumite opinii comune, dar și aspecte divergente sau problematice care necesită încă decizii sau clarificări suplimentare, atât la nivel de principiu, cât și în ceea ce privește modalitățile de implementare și de punere în aplicare.

România face obiectul procedurii de deficit excesiv, din aprilie 2020, ca urmare a depășirii pragului de 3% din PIB prevăzut de Pactul de Stabilitate și Creștere. Potrivit actualelor reglementări la nivel european, corectarea deficitului excesiv trebuie să țină seama de poziția economică și bugetară a statului în cauză și ar trebui, în mod normal, să se încheie în anul următor identificării acestuia, cu excepția situației în care există circumstanțe speciale. În România, au existat la momentul respectiv astfel de circumstanțe speciale, în contextul unui nivel foarte ridicat de incertitudine asociat pandemiei Covid-19.

Mai mult, având în vedere situația excepțională de natură economică și bugetară, generată de pandemie, Comisia Europeană a considerat că sunt îndeplinite condițiile pentru activarea clauzei derogatorii generale din Pactul de stabilitate și creștere. La 20 martie 2020, Consiliul UE, la propunerea Comisiei a activat astfel clauza derogatorie generală, permițând statelor membre unele abateri de la obligațiile asumate pentru atingerea țintelor pe termen mediu și creând astfel premisele pentru adoptarea unor măsuri urgente cu consecințe bugetare semnificative. Totodată, pentru a oferi statelor membre flexibilitatea necesară atenuării șocurilor generate în principal de pandemia Covid-19 și de războiul din Ucraina, perioada de aplicare a clauzei derogatorii a fost ulterior prelungită, ajungând în cele din urmă să se aplice inclusiv pentru anul 2023.

Din perspectiva componentei preventive a Pactului, activarea și, ulterior, prelungirea aplicării clauzei derogatorii au permis statelor membre să se abată temporar de la traiectoriile lor de ajustare către obiectivele bugetare pe termen mediu, cu condiția ca acest lucru să nu pună în pericol sustenabilitatea fiscală a acestora. Dacă un stat membru se află sub incidența brațului corectiv al Pactului (cazul României) ca urmare a activării clauzei derogatorii, Consiliul UE poate decide, la recomandarea Comisiei, să propună o revizuire a traiectoriei fiscale a acestuia.

În acest context, Consiliul UE a adresat României o recomandare potrivit căreia situația de deficit excesiv ar trebui să fie corectată până cel mai târziu în anul 2024. România trebuie astfel să facă eforturi semnificative de consolidare bugetară, care să asigure corectarea de o manieră sustenabilă a deficitului bugetar excesiv, implicând o serie de reforme de natură economică și bugetară.

Clauza derogatorie generală de la prevederile Pactului de stabilitate și creștere ar urma să își înceteze aplicabilitatea la sfârșitul anului curent, iar Comisia și-a exprimat intenția de a propune

Consiliului UE, în contextul Semestrului European, deschiderea, în primăvara anului 2024, a procedurilor de deficit excesiv, bazate pe datele rezultate din exercițiul financiar 2023, pentru statele membre care nu respectă ținta de 3%. Potrivit Previziunilor economice de toamnă 2023 ale Comisiei Europene, pe lângă România, este posibil ca de anul viitor să facă obiectul acestei proceduri și alte state membre, de exemplu Franța, Italia, Spania, Polonia, Cehia, Slovacia, Ungaria.

De asemenea, pentru 11 state membre (între care România, dar și Franța, Germania, Grecia, Cipru, Italia, Ungaria, Țările de Jos, Spania, Portugalia și Suedia) care se confruntă în 2023 cu dezechilibre economice potrivit Raportului privind mecanismul de alertă, în anul 2024 vor avea loc analize aprofundate care să arate dacă dezechilibrele respective se corectează sau, dimpotrivă, se accentuează, în vederea stabilirii unor eventuale orientări de politică fiscală. În cazul României, Comisia consideră necesară, în anul 2024, o analiză aprofundată cu privire la persistența dezechilibrelor macroeconomice, cu accent pe aspecte precum nivelul deficitului bugetar, sustenabilitatea datoriei publice, competitivitatea costurilor ș.a.

În perioada 2021-2022, deficitul bugetar al României s-a diminuat comparativ cu nivelul aferent anului 2020, însă respectarea țăntelor asumate reprezintă în continuare o provocare majoră pentru țara noastră.

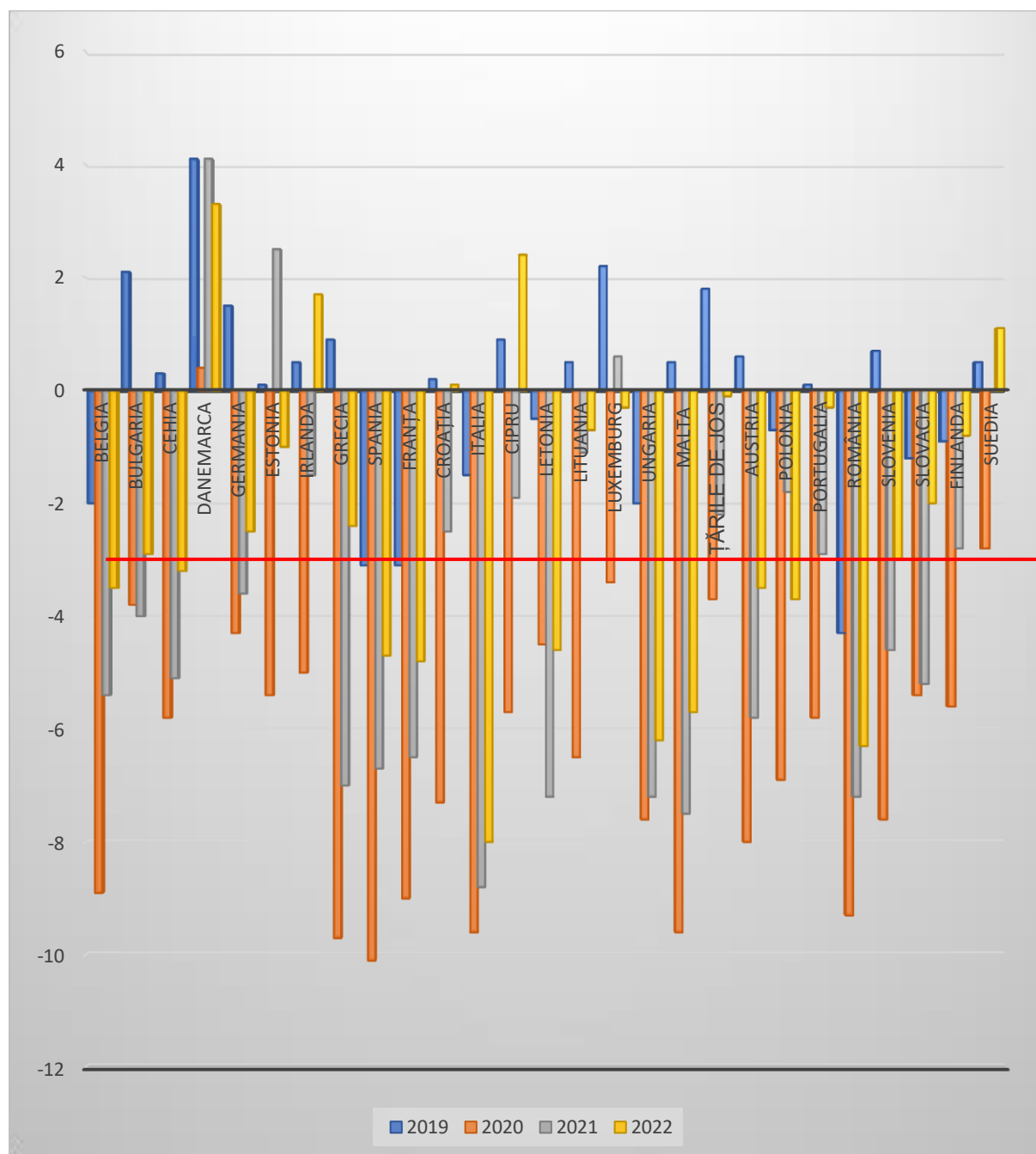
La nivelul Uniunii Europene, potrivit datelor publicate de Eurostat, nivelul deficitului guvernamental înregistrat în statele membre ale UE (calculat conform metodologiei ESA 2010) a scăzut în anul 2022 comparativ cu anul 2021, de la 4,7% din PIB la 3,3% din PIB.

Cu toate acestea, așa cum reiese și din Figura 1 de mai jos, majoritatea statelor membre (22 de state din totalul de 27) a înregistrat deficit bugetar pentru anul 2022. Dintre cele 22 de state membre, mai mult de jumătate (12 state, între care și România) au avut în 2022 un nivel al deficitului bugetar peste limita de 3% din PIB.

Totodată, din graficul de mai jos se poate observa că România se numără, din păcate, printre statele membre UE cu cele mai mari niveluri ale deficitelor bugetare în perioada de referință.

În ceea ce privește anul 2023 și anii ce urmează, conform celei mai recente prognoze a Comisiei Europene (Previziunile economice de toamnă 2023), nivelul deficitului bugetar înregistrat în statele membre ale Uniunii Europene va continua să scadă la 3,2% din PIB (2023), 2,8% din PIB (2024) și, respectiv, la 2,7% din PIB (2025).

Figura 1: Nivelul deficitului/excedentului bugetar în perioada 2019-2022 al statelor membre UE (% din PIB)

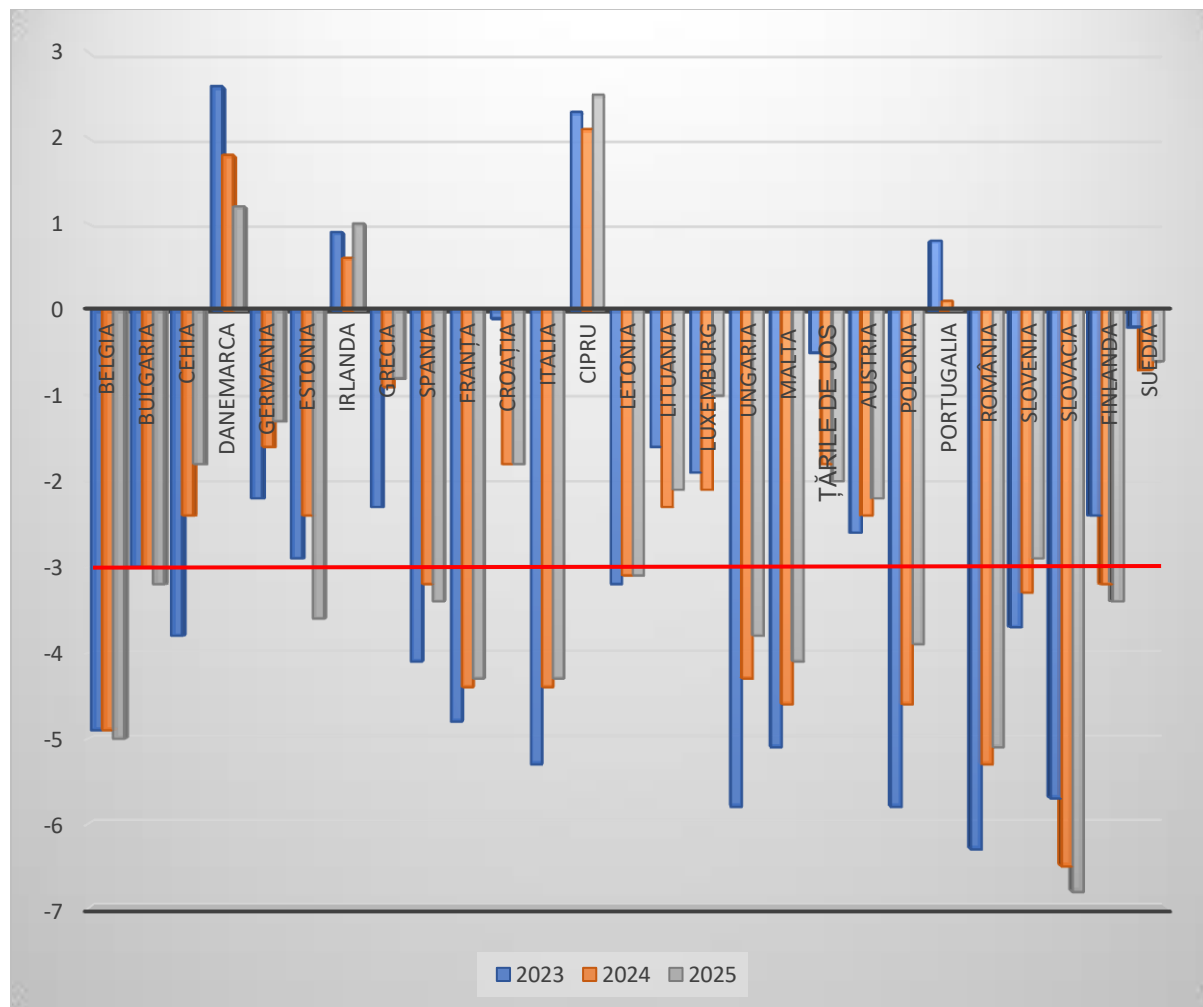


Sursa datelor: Eurostat¹

¹ Comunicatul nr. 118/2023 din 23 octombrie 2023

Cu toate acestea, așa cum se poate observa din graficul de mai jos, în anul 2023, dar și în 2024, 12 state membre vor avea, în conformitate cu Previzunile economice de toamnă 2023 ale Comisiei Europene, un nivel al deficitului bugetar peste limita de 3% din PIB, iar numărul acestora va crește la 13 în anul 2025.

Figura 2: Nivelul prognozat al deficitului/excedentului bugetar în perioada 2023-2025 al statelor membre UE (% din PIB)



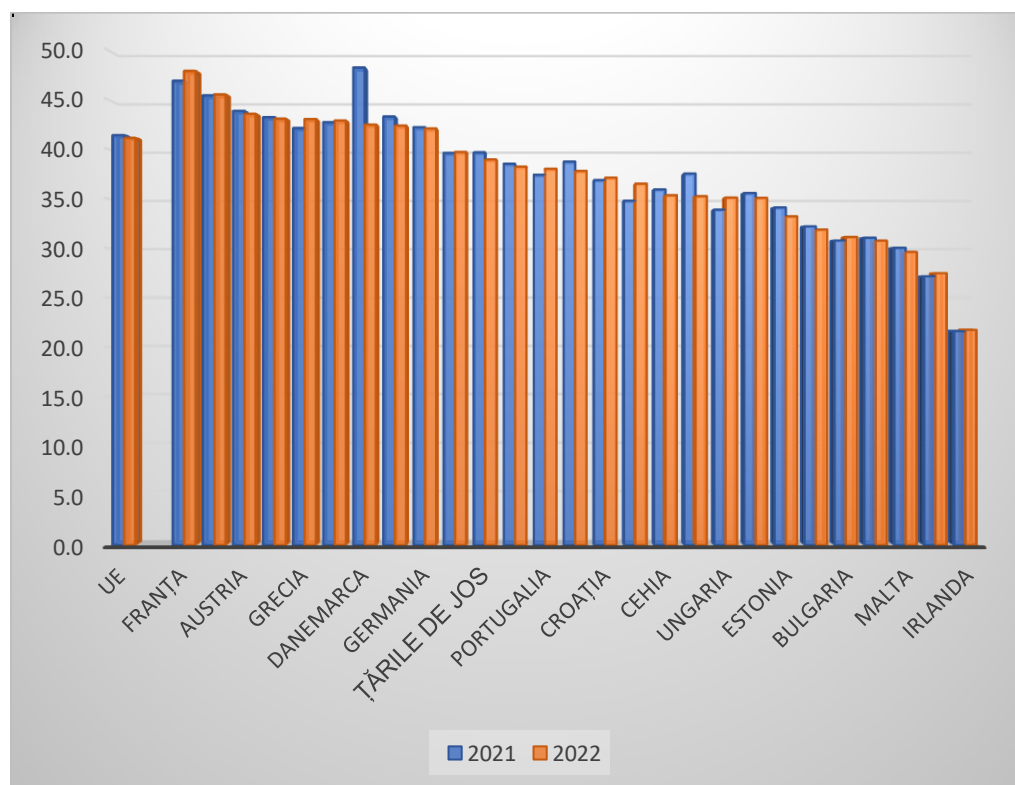
Sursa datelor: Comisia Europeană, Previzunile economice de toamnă 2023

Pentru România, Comisia Europeană estimează, în contextul Previzunilor economice de toamnă 2023, un nivel al deficitului bugetar de 6,3% din PIB pentru 2023 (similar celui aferent anul 2022, respectiv o revizuire ascendentă considerabilă față de nivelul de 4,7% din PIB prevăzut în prognoza de primăvară), urmând ca acesta să scadă ulterior la 5,3% din PIB în anul 2024, respectiv la 5,1% din PIB în 2025, ca urmare a pachetului de măsuri fiscale aplicabile de la 1 ianuarie 2024.

În România, veniturile colectate la bugetul de stat sunt printre cele mai mici comparativ cu cele ale altor state membre ale Uniunii Europene, nivelul acestora situându-se totodată mult sub media europeană, generând de-a lungul timpului presiuni considerabile asupra echilibrelor economice.

Potrivit datelor Eurostat², la nivelul Uniunii Europene, veniturile bugetare (din impozite și contribuții sociale) au reprezentat 41,2 % din PIB în 2022, în scădere față de 2021 (41,5 %). România, cu un nivel al veniturilor bugetare din impozite și contribuții sociale de doar 27,2 % din PIB în anul 2021, respectiv 27,5 % din PIB în anul 2022, s-a situat pe penultimul loc la nivelul Uniunii Europene. Alte state membre care au înregistrat în 2022 un nivel al veniturilor bugetare din impozite și contribuții sociale ca procent din PIB sub media UE au fost Malta (29,6 %), Letonia (30,8 %), Bulgaria (31,1 %), Ungaria (35,1 %), Polonia (35,3 %) sau Cehia (35,4 %). Pe de altă parte, cele mai mari niveluri ale veniturilor bugetare din impozite și contribuții sociale ca procent din PIB în anul 2022 au fost înregistrate în Franța (48 %), Belgia (45,6 %), Austria (43,6 %), Finlanda și Grecia (fiecare cu 43,1 %) și Italia (42,9 %).

Figura 3: Ponderea în PIB a veniturilor bugetare din impozite și contribuții sociale, în perioada 2021-2022, pentru statele membre UE



Sursa datelor: Eurostat

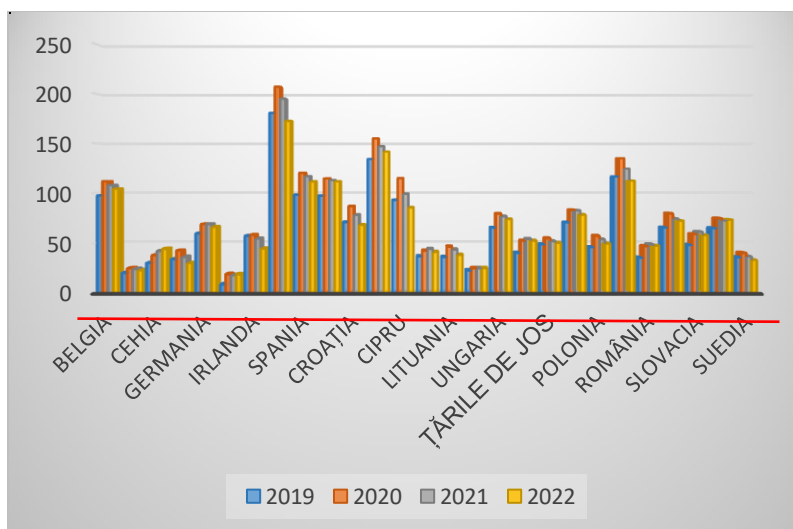
² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tax_revenue_statistics#General_overview

În ceea ce privește nivelul datoriei guvernamentale, acesta se situează sub 60% din PIB în numeroase state membre, dar și cu mult peste 100% din PIB în altele care reprezintă o parte importantă din PIB-ul zonei euro.

În anul 2022, potrivit datelor Eurostat³, se poate constata, de asemenea, o scădere a nivelului datoriei publice a statelor membre, prin comparație cu anul 2021. Astfel, cu referire la zona euro, nivelul datoriei guvernamentale, conform metodologiei UE, a scăzut de la 94,8% din PIB (2021) la 91% din PIB (2022), iar la nivelul UE în ansamblu, nivelul datoriei guvernamentale s-a diminuat, de asemenea, la 83,5% din PIB (2022) de la 87,4% din PIB (2021).

La finalul anului 2022, cea mai redusă pondere a datoriei publice guvernamentale în PIB s-a înregistrat în state precum Estonia (18,5%), Bulgaria (22,6%), Luxemburg (24,7%), Danemarca (29,8%), Suedia (32,93%) sau Lituania (38,1%). Pe de altă parte, 13 state membre au înregistrat la finalul anului 2022 o pondere a datoriei publice guvernamentale în PIB peste plafonul de 60%, cele mai mari niveluri fiind raportate de țări precum Grecia (172,6%), Italia (141,7%), Portugalia (112,4%), Franța (111,8%), Spania (111,6%) sau Belgia (104,3%). Pentru a avea o imagine mai clară a evoluțiilor din ultimii ani, prezentăm mai jos o situație comparativă privind nivelul datoriilor guvernamentale (% din PIB) pentru perioada 2019-2022 la nivelul statelor membre UE.

Figura 4: Nivelul datoriilor guvernamentale pentru statele membre UE (% din PIB)



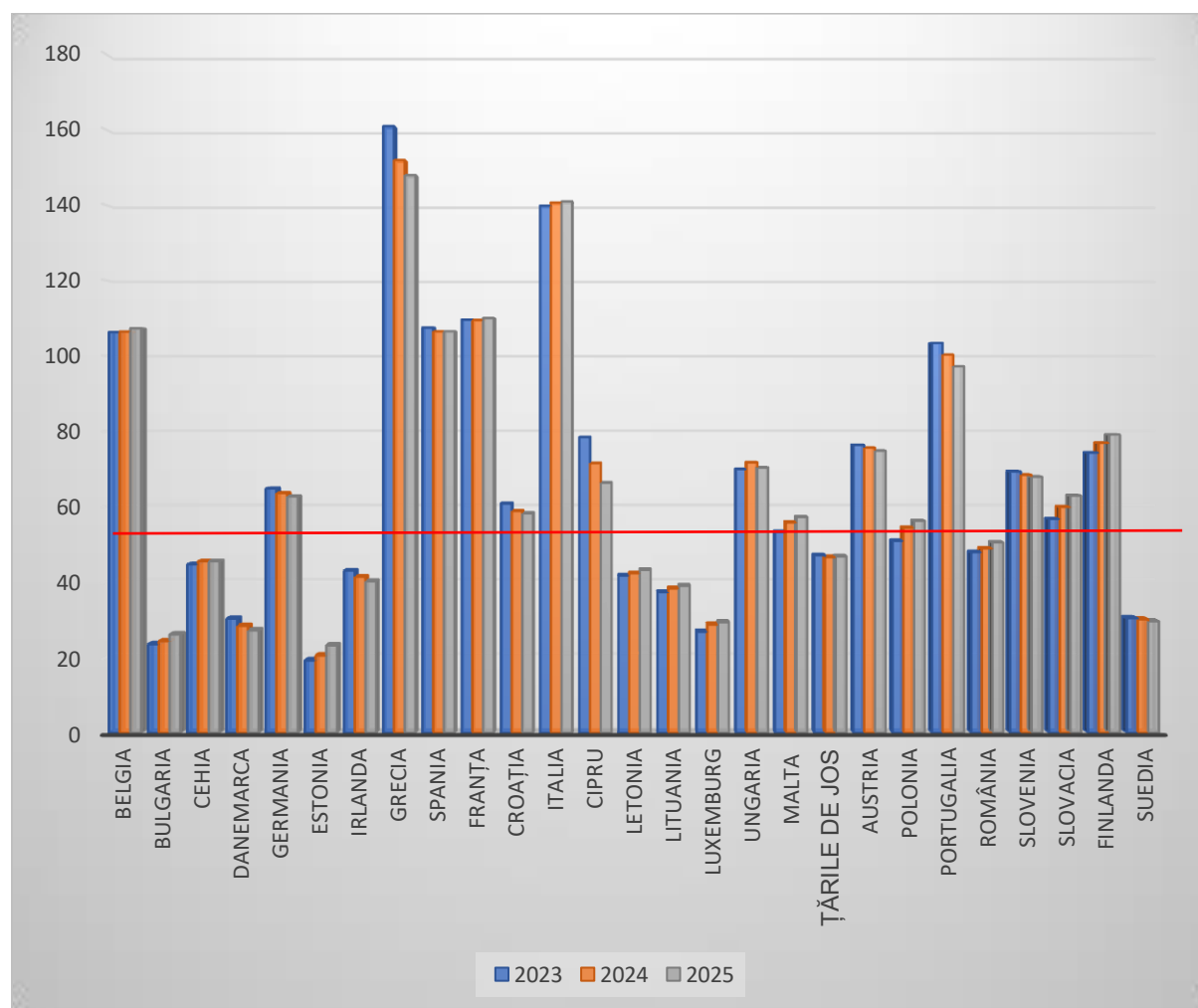
³ [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Public balance and general government debt, 2019-2022 \(%C2%B9\) \(%25 of GDP\) Oct2023.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Public_balance_and_general_government_debt_2019-2022_(%C2%B9)_(%25_of_GDP)_Oct2023.png)

Sursa datelor: Eurostat⁴

În România, ponderea datoriei guvernamentale în PIB a crescut considerabil în perioada 2007-2017, ulterior declanșării crizei financiare globale, ajungând în ultimii ani la aproape 50% din PIB, continuând astfel să se situeze sub plafonul de 60% stabilit prin Tratatul de la Maastricht.

Potrivit Previzuniilor economice de toamnă 2023 ale Comisiei Europene, se așteaptă ca datoria publică a României să crească în anii următori, putând ajunge la 50,5% din PIB în 2025, pe fondul unor deficite încă mari și al unei creșteri mai lente a PIB-ului nominal în anii următori.

Figura 5: Nivelul prognozat al datoriilor guvernamentale în perioada 2023-2025 pentru statele membre UE (% din PIB)



⁴ Comunicatul nr. 118/2023 din 23 octombrie 2023

Discuțiile privind modificarea Pactului de stabilitate și creștere evidențiază un moment important pentru statele membre. Cu atât mai mult, ele trebuie să ia în considerare și riscurile generate de contextul global actual, marcat cu precădere de continuarea războiului Rusiei împotriva Ucrainei și de reamplificarea la cote foarte înalte a conflictului din Orientul Mijlociu, precum și de situația geopolitică generală în schimbare, ce poate influența în mod negativ comerțul internațional și poate îngreuna condițiile externe. Într-un astfel de context, este important să se re-examineze modul în care politicile fiscale și structurale ale statelor membre ar putea contribui la reechilibrarea mix-ului de politici și rolul pe care cadrul de guvernare economică al UE l-ar ar putea avea în acest sens.

La momentul actual, se va reconfirma nevoia ca politicile fiscale să contribuie la stabilitatea macro-financiară și să sprijine politica monetară în ceea ce privește reducerea inflației, susținând totodată creșterea economică și oferind suficient spațiu fiscal pentru investițiile strategice, în special în domeniile economice cheie. De asemenea, o atenție aparte cred că va continua să fie alocată nevoii de reguli clare de guvernare, care să aibă în vedere abordarea deficiențelor normelor actuale, dar și lecțiile învățate din multiplele crize traversate în ultimii ani, conferind în același timp statelor membre o marjă mai mare de manevră privind mecanismele de ajustare bugetară.

Aceste schimbări, menite să ofere mai multă flexibilitate dar să păstreze rigoarea și traiectoria de consolidare a politicilor fiscale ale statelor UE, ar putea influența semnificativ evoluția economică a României, aflată încă în plin proces de dezvoltare. Este esențial să continuăm procesul de consolidare fiscală graduală, care să permită atingerea țintelor pentru ieșirea din procedura de deficit excesiv, ceea ce presupune rigurozitate, dar și flexibilitate, disciplină, dar și credibilitate, coerență și, mai ales, contra-ciclicitate.

Pe de altă parte, România se află în fața a două oportunități excepționale, care pot contribui la atenuarea impactului corecțiilor macroeconomice care se impun într-un astfel de context și la implementarea reformelor structurale atât de necesare, și anume, atragerea fondurilor alocate prin PNRR și procesul de aderare la OCDE. De aceea, calibrarea setului de obiective al mix-ului de politici economice trebuie să asigure un echilibru între ambiții și realism, între prudența bugetară și stimularea creșterii economice, între necesitatea de reducere a deficitului și a datoriei publice și nevoia de încurajare a reformelor structurale și a investițiilor strategice.

Potențiala relaxare a constrângerilor fiscale pentru a ține seama de programele de investiții publice înseamnă că România ar putea menține alocațiile necesare pentru infrastructură, sănătate și educație, chiar dacă se află în procedură de consolidare a finanțelor publice. Important este ca, pe orizont mediu de timp, această libertate fiscală sporită să fie administrată astfel încât să se

asigure o traiectorie sustenabilă a nivelului datoriei publice în PIB, așadar fără a periclita stabilitatea economică viitoare.

De asemenea, reforma Pactului de stabilitate și creștere va necesita o recalibrare atentă a politicii fiscale a României. Guvernul va trebui să găsească un echilibru între utilizarea avantajului investițional conferit de eventuale reguli fiscale ceva mai relaxate, adaptate specificului economiei românești și menținerea disciplinei cheltuielilor pentru a evita deficitele bugetare excesive și nivelurile nesustenabile ale datoriei guvernamentale. Aceasta ar presupune permanentizarea unui cadru robust pentru planificarea și execuția fiscală, cu un accent deosebit pe eficiență, transparență, responsabilitate, corectitudine și tratament egal în ceea ce privește impozitarea, colectarea veniturilor și realizarea cheltuielilor publice. Eventuale reguli fiscale mai nuanțate, adaptate condițiilor economice specifice fiecărui stat membru implică dezvoltarea unei capacități sporite în cadrul administrației publice de a se adapta la aceste noi reguli, de a planifica eficient bugetele și de a răspunde fluctuațiilor economice.

Pe măsură ce finanțele publice ale României se vor plia pe aceste schimbări preconizate ale cadrului european în domeniu, va fi important să monitorizăm îndeaproape răspunsul economiei la noua formă a mixului de politici economice. Flexibilitatea oferită de Pactul revizuit ar putea fi o sabie cu două tăișuri, oferind oportunități de creștere, dar prezentând și riscuri, dacă nu este gestionată cu atenție. Probabil va deveni imperativă colaborarea între administrația publică și mediul economic privat, pentru a se asigura alinierea politicilor fiscale cu prioritățile naționale și cu oportunitățile de dezvoltare economică identificate de mediul privat, cât și cu obiectivele mai largi ale Uniunii Europene. Pe termen lung, aceste schimbări au potențialul de a crea oportunități pentru ca România să-și consolideze poziția economică în cadrul Uniunii, cu condiția să fie abordate cu seriozitate și prudență. Premisa de plecare este una favorabilă, scopul final al acestor reforme fiind de a facilita o dezvoltare economică durabilă și de a crește bunăstarea cetățenilor în întreaga Uniune Europeană. Depinde de fiecare stat cum reușește să fructifice pe termen mediu și lung oportunitățile care se vor crea.