Caseta 11. Reforma cadrului european de guvernanță economică

În februarie 2020, Comisia Europeană inițiа formal demersurile de reformare a cadrului de guvernanță economică europeană, publicând un raport privind performanța aplicării acestuia (European Commission, 2020). Deși constata reușite în sfera corecției dezechilibrelor, precum și în cea a îmbunătățirii convergenței și a coordonării economiilor europene, raportul Comisiei Europene, similar evaluării anterioare a Consiliul Fiscal European (European Fiscal Board, 2019), identifica trei mari probleme ale cadrului european de guvernanță: (i) lipsa de succes a regulilor fiscal-bugetare europene în a evita frecvente episoade de conduită pro-ciclică a politicilor fiscal-bugetare în statele membre; (ii) excesiva complexitate, rezultat al „sedimentării" (Pench, 2018) unor reforme succesive care de-a lungul anilor au adăugat noi elemente fără ca cele devenite redundante să fie eliminate, ceea ce a condus la suprapunerea de obiective nearmonizate pe deplin și la utilizarea mai multor indicatori operaționali (între care unii fiind reprezentați prin variabile neobservabile și, implicit, afectați de revizuiri frecvente); (iii) insuficienta diferențiere în raport cu pozițiile fiscale, a riscurilor privind sustenabilitatea, precum și a altor vulnerabilități specifice fiecărui stat membru.

După trei ani de consultări și dezbateri, în luna aprilie 2023, Comisia Europeană a făcut publică o propunere legislativă privind reforma cadrului european de guvernanță fiscal-bugetară. O variantă de compromis a reformei a fost agreată de Consiliul Economic și Financiar al Uniunii Europene (ECOFIN) în decembrie 2023, iar în februarie 2024 a urmat un acord politic între Consiliul Uniunii Europene (Consiliul), Comisia Europeană și Parlamentul European cu privire la forma finală a pachetului legislativ. Acesta a primit ulterior votul Parlamentului European, elementele componente fiind publicate în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene în data de 30 aprilie 2024.

Pachetul legislativ aprobat privind reforma cadrului european de guvernanță economică constă în două regulamente și o directivă: (i) Regulamentul (UE) 2024/1263 al Parlamentului European și al Consiliului privind coordonarea eficientă a politicilor economice și supravegherea bugetară multilaterală, care înlocuiește Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului privind brațul preventiv al Pactului de stabilitate și creștere – conține principalele inovații; (ii) Regulamentul (UE) 2024/1264 al Consiliului, care amendează Regulamentul (CE) nr. 1467/97 privind brațul corectiv al Pactului de Stabilitate și Creștere – modificările vizează mecanismul de deficit excesiv bazat pe datoria publică, cel standard rămânând practic nemodificat; (iii) Directiva (UE) 2024/1265 a Consiliului care modifică Directiva 2011/85/UE privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre.

Ideea centrală a reformei constă în elaborarea și asumarea de către statele membre a unor așa-numite planuri bugetar-structurale naționale pe termen mediu care să reunească politica bugetară, reformele structurale și investițiile fiecărui stat membru, în care traiectoriile bugetare specifice să fie stabilite pe baza analizei sustenabilității datoriei publice și operaționalizate exclusiv prin intermediul unor plafoane multianuale ale cheltuielilor primare nete finanțate la nivel național.

Indicatorul de cheltuieli nete devine astfel indicator operațional unic pentru supravegherea bugetară, în linie cu recomandările din European Fiscal Board – EFB (2019) și Benalal *et al.* (2022)[1]. Cheltuielile nete sunt definite drept cheltuielile publice excluzând cheltuielile cu dobânzile, măsurile discreționare privind veniturile, cheltuielile aferente programelor UE care sunt acoperite integral de venituri din fondurile Uniunii, cheltuielile naționale cu cofinanțarea programelor finanțate de Uniune[2], precum și elementele ciclice ale cheltuielilor cu indemnizațiile de șomaj. Măsurile cu caracter excepțional și alte măsuri temporare identificate în conformitate cu principiile directoare utilizate de Comisia Europeană urmează de asemenea să fie eliminate din indicatorul cheltuielilor nete.

Noul cadru de guvernanță stabilește un proces, care în principiu ar urma să se repete la fiecare patru ani, prin care:

(i) Comisia Europeană transmite statelor membre cu datorii publice ori deficite ce exced nivelurile de referință de 60 la sută din PIB și, respectiv, de 3 la sută din PIB[3], o „traiectorie de referință pentru cheltuielile nete" ce acoperă o perioadă de ajustare de patru ani (2025-2028), posibil a fi extinsă cu cel mult trei ani (2025-2031). Extinderea depinde însă de angajamentul pentru un set relevant de reforme și investiții[4], suficient de detaliat și concentrat la începutul perioadei de ajustare, care să aibă termene clare, să fie verificabil și corelat cu angajamentele incluse în Planul de Redresare și Reziliență;

(ii) După un „dialog tehnic" cu Comisia Europeană, toate statele membre urmează să depună un „plan bugetar-structural național pe termen mediu" care include traiectoria de referință (ori informațiile tehnice transmise de Comisie), iar atunci când ar prevedea o traiectorie a cheltuielilor nete mai ridicată decât cea de referință stabilită de Comisia Europeană, statul membru ar trebui să furnizeze argumente economice solide și bazate pe date care să explice diferența;

(iii) Comisia Europeană evaluează planul bugetar-structural național pe termen mediu și face o recomandare Consiliului, care, bazându-se pe aceasta, poate aviza ori solicita o revizuire a planului.

Traiectoria de referință pentru cheltuielile nete trebuie să respecte simultan patru criterii. Astfel, până la sfârșitul perioadei de ajustare (cuprinsă între patru și șapte ani), datoria publică trebuie să se afle pe o traiectorie descendentă plauzibilă ori să rămână la niveluri prudente, chiar și în scenarii nefavorabile. Plauzibilitatea

---

1 Benalal *et al.* (2022) și EFB (2019) recomandă utilizarea indicatorului de cheltuieli nete ca indicator de performanță fiscal-bugetară în locul soldului structural în baza predictibilității și îmbunătățirii caracterului contraciclic, dată fiind robustețea inerentă la variațiile neașteptate ale veniturilor bugetare ce nu pot fi explicate prin măsuri discreționare ori modificări ale condițiilor ciclice. Pentru o critică a indicatorului (complexitate, opacitate, dificultatea monitorizării în timp real), a se vedea Marinheiro (2021) și Wyplosz (2023).

2 În prezent nu există date de conturi naționale privind cofinanțarea națională a programelor finanțate de Uniunea Europeană, legislația aprobată însărcinând Eurostat să stabilească un cadru pentru raportarea de către statele membre a datelor statistice necesare.

3 Statele care la momentul inițial au datoria publică și deficitul bugetar situate sub nivelul de referință vor primi la cerere „informații tehnice" care să servească drept ghid pentru construcția planului bugetar structural pe termen mediu.

4 Reformele și investițiile trebuie să îmbunătățească potențialul de creștere, să susțină sustenabilitatea fiscală, să răspundă priorităților comune ale Uniunii Europene (tranziție verde și digitală, reziliență socială și economică, suveranitate energetică, consolidarea capacităților de apărare), să dea curs recomandărilor specifice adresate statului membru în cauză, să garanteze menținerea nivelului investițiilor publice finanțate la nivel național.

traiectoriei descendente ori a rămânerii la niveluri prudente urmează a fi evaluată în conformitate cu metodologia utilizată de Comisia Europeană în Monitorul privind sustenabilitatea datoriei din 2023 și rezultă din scenarii de risc deterministe (ponderea datoriei publice ar trebui să continue să se reducă pe o perioadă de zece ani în eventualitatea materializării celui mai nefavorabil scenariu de risc determinist dintre cele trei construite de Comisia Europeană) și din scenarii de risc stohastice (ponderea datoriei publice continuă să se reducă timp de cinci ani după orizontul perioadei de ajustare cu o probabilitate suficient de înaltă, pragul folosit în metodologia standard a Comisiei Europene fiind de 70 la sută). În plus, traiectoria de referință ar trebui să asigure că deficitul public scade sub valoarea de referință de 3 la sută din PIB în cursul perioadei de ajustare și este menținut sub această valoare pe termen mediu, ținând cont de eventuale costuri suplimentare cu care statele membre s-ar putea confrunta ulterior perioadei de ajustare. Efortul anual de ajustare bugetară pe care îl implică traiectoria de referință ar trebui să fie, de regulă, liniar, și cel puțin proporțional cu efortul pe întreaga perioadă de ajustare. De asemenea, ar trebui să fie respectată cerința minimă anuală de ajustare structurală de 0,5 puncte procentuale[5] stipulată de brațul corectiv în perioada în care deficitul bugetar depășește valoarea de referință de 3 la sută din PIB.

Criteriile mai sus descrise sunt suplimentate de două dispozitive de siguranță, și anume:

(i) Dispozitivul de siguranță privind sustenabilitatea datoriei publice, care stipulează că traiectoria de referință trebuie să asigure o scădere a ponderii preconizate a datoriei publice în PIB cu o valoare medie anuală de cel puțin 1 punct procentual din PIB atât timp cât raportul datorie publică/PIB depășește valoarea de 90 la sută, respectiv de 0,5 puncte procentuale din PIB atât timp cât ponderea datoriei publice în PIB se menține între 60 și 90 la sută – cu toate acestea, în cazul țărilor aflate în procedură de deficit excesiv, deoarece depășesc nivelul de referință de 3 la sută, restricția suplimentară pe care dispozitivul o implică devine operațională doar în anul următor celui în care deficitul excesiv este corectat;

(ii) Dispozitivul de siguranță privind reziliența deficitului, care prevede ca traiectoria de referință să asigure continuarea ajustării bugetare până când este atinsă o marjă de reziliență comună în termeni structurali de 1,5 la sută din PIB în raport cu valoarea de referință de 3 la sută. Sunt specificați pași minimi de îmbunătățire a soldului primar structural (0,4 puncte procentuale din PIB pentru perioada de ajustare standard de 4 ani, respectiv 0,25 puncte procentuale din PIB pentru perioada de ajustare extinsă).

Un cont de control va ține evidența abaterilor anuale cumulate, exprimate ca procent în PIB, ale cheltuielilor nete efective de la traiectoria stabilită de Consiliu[6]. Situația contului de control are implicații importante în declanșarea procedurilor

5 Un regim tranzitoriu este stabilit pentru perioada 2025-2027, în acești ani cerința de ajustare structurală minimă anuală aferentă procedurii de deficit referindu-se la soldul bugetar primar.

6 Contul de control înregistrează un debit atunci când cheltuielile nete observate depășesc traiectoria de referință, respectiv un credit atunci când sunt inferioare acesteia.

de deficit excesiv bazate pe depășirea nivelul de referință de 60 la sută din PIB pentru datoria publică, Comisia Europeană urmând să elaboreze un raport în baza art. 126(3) la Tratatul privind funcționarea UE (TFUE) (primul pas procedural) atunci când ponderea datoriei publice depășește valoarea de referință, poziția bugetară nu este aproape de echilibru ori în surplus și când deviațiile înregistrate în contul de control depășesc 0,3 puncte procentuale de PIB într-un an ori 0,6 puncte procentuale de PIB cumulativ. Propunerea legislativă inițială a Comisiei Europene avea în vedere ca declanșarea procedurii de deficit excesiv pe baza datoriei publice în eventualitatea deviațiilor de la traiectoria de referință să fie opțiunea implicită în cazul țărilor cu risc ridicat privind sustenabilitatea datoriei publice, încercându-se în acest fel operaționalizarea unui mecanism care, deși introdus încă din 2011, s-a dovedit a fi de facto nefuncțional (Pench, 2023). Versiunea aprobată a reformei implică mai puțină automaticitate în ceea ce privește deschiderea procedurii de deficit excesiv bazate de datorie: nivelul provocărilor în materie de datorie publică (din perspectiva riscului privind sustenabilitatea) este menționat ca factor agravant, iar lista factorilor relevanți în luarea unei decizii privind declanșarea procedurii a fost extinsă[7].

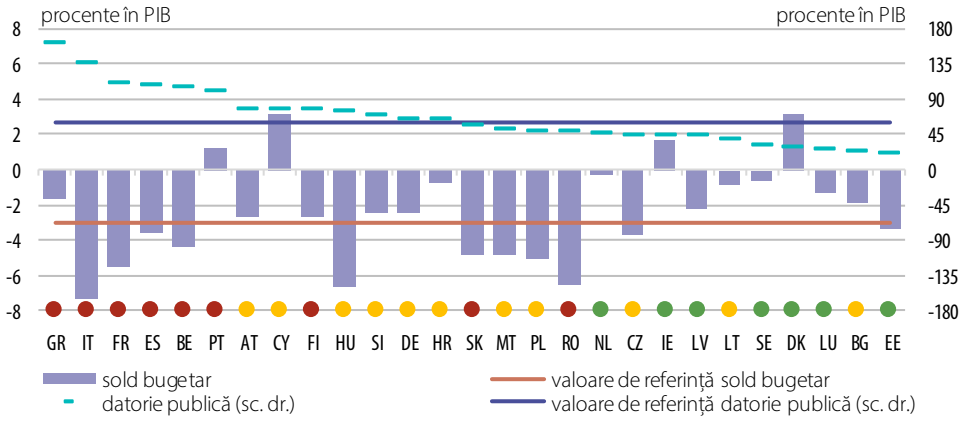
Mecanismul clauzei derogatorii generale a fost clarificat pentru a fi evitată repetarea situației din pandemie, atunci când aceasta a fost invocată fără a se ști când și cum dezactivarea acesteia ar fi urmat să se producă. Astfel, invocarea clauzei derogatorii generale în eventualitatea unei recesiuni economice grave în zona euro sau în Uniunea Europeană în ansamblu este limitată la un an, cu posibilitatea reînnoirii (condiționată de avizul Consiliului fiscal european) de mai multe ori, însă pentru o perioadă suplimentară de cel mult un an. Un mecanism similar este instituit pentru clauza derogatorie la nivel național, cu deosebirea că perioada inițială de acordare este la discreția Consiliului. Conturile de control ale statelor membre nu vor înregistra debite în perioada în care clauzele de derogare sunt activate.

Forma aprobată a reformei cadrului european de guvernanță lasă practic neschimbat rolul instituțiilor fiscale independente naționale în raport cu situația preexistentă, în pofida faptului că propunerea legislativă inițială a Comisiei Europene avea în vedere o importanță substanțial sporită a acestora în cadrul fiscal-bugetar european. Astfel, dacă în propunerea inițială exista cerința ca aceste entități (consiliile fiscale naționale) să evalueze respectarea traiectoriei de cheltuieli nete asumate de statul membru și, respectiv, factorii din spatele unor eventuale abateri, în varianta legiferată o astfel de evaluare poate avea loc doar la cererea guvernelor statelor membre și are un caracter neobligatoriu. În schimb, pachetul legislativ aprobat rezervă un rol consultativ mai important unui Consiliu fiscal european „permanent și independent într-o mai mare măsură", care să dispună de un acces îmbunătățit la informații. Statutul Consiliului fiscal european este reglementat de un articol dedicat al Regulamentului (UE) 2024/1263, stipulându-se

7 Sunt incluse, de exemplu, creșterea investițiilor publice în apărare, cu luarea în considerare a momentului în care sunt înregistrate cheltuielile cu echipamente militare.

că „se bucură de independență deplină în exercitarea funcțiilor sale, îndeplinindu-și atribuțiile în mod imparțial și exclusiv în interesul Uniunii în ansamblul său”.

Conform calendarului prevăzut de pachetul legislativ, Comisia Europeană urmează să transmită statelor membre vizate orientările preliminare sub forma traiectoriilor de referință până cel târziu pe 21 iunie 2024, urmând ca acestea să își depună planurile fiscal-structurale pe termen mediu până pe 21 septembrie. La finele anului 2023 deficitul bugetar depășea valoarea de referință de 3 la sută din PIB în 11 state, iar datoria publică se situa peste valoarea de referință de 60 la sută în 13, 19 state fiind în situația de a fi depășit cel puțin unul din cele două criterii de referință[8], ceea ce le califică pentru a primi traiectorii tehnice de la Comisia Europeană. Printre acestea se numără toate statele ale căror risc privind sustenabilitatea pe termen mediu era evaluat ca fiind înalt în Monitorul privind sustenabilitatea datoriei publice 2023 (între care și România), precum și toate statele cu risc mediu privind sustenabilitatea, cu excepția Bulgariei și Lituaniei (Grafic A).



Grafic A
Soldul bugetar, datoria publică și riscul privind sustenabilitatea pe termen mediu conform DSM 2023

Notă: Culorile reflectă convenția de reprezentare a riscurilor privind sustenabilitatea pe termen mediu din DSM 2023: roșu pentru nivel înalt de risc, galben pentru nivel mediu și verde pentru nivel redus.

Sursa: Eurostat, Debt Sustainability Monitor 2023

Noile reguli apar drept mai realiste și mai coerente, ceea ce este probabil să le facă mai funcționale decât predecesoarele lor. În schimb, însă, cerințele de consolidare fiscale pe care noul cadru le implică par mai puțin stricte decât cele precedente – noul dispozitiv de siguranță privind sustenabilitatea datoriei publice este mai puțin solicitant decât eliminata regulă de ajustare cu 1/20 din deviația de la nivelul de referință al datoriei publice, iar noul dispozitiv de siguranță privind reziliența deficitului este mai puțin stringent decât vechile obiective pe termen mediu privind deficitul structural. Semnalul politic al noului cadru de guvernanță economică este unul clar, și anume: „consolidarea fiscală ar trebui să fie structurală și nu prociclică, ar trebui să se producă alături de investiții publice și nu în detrimentul acestora, să susțină politicile comune europene și să nu aibă loc cu prețul securității naționale” (Jones, 2024).

8 În cinci state membre (Belgia, Spania, Franța, Italia, Ungaria), ambele criterii de referință erau depășite la finele lui 2023.

Referințe

Benalal, N., Freier, M., Melyn, W., Van Parys, S., Reiss, L. – „Towards a single performance indicator in the EU's fiscal governance framework: An assessment of the expenditure and structural balance rules in the European fiscal governance framework", European Central Bank, Occasional Paper No. 288, 2022

Darvas, Z., Welslau, L., Zettelmeyer, J. – „A quantitative evaluation of the European Commission's Fiscal governance proposal", Working Paper 16/2023, Bruegel, 2023

European Commission – „Economic Governance review: Report on the application of Regulations (EU) No 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 and Council Directive 2011/85/EU", COM(2020) 55 final, 2020

European Commission – „A proposal for replacing Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies", COM/2023/240 final, 2023a

European Commission – „Proposal for a Council Regulation amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure", COM/2023/241 final, 2023b

European Commission – „Proposal for a Council Directive amending Directive 2011/85/EU on requirements for budgetary frameworks of the Member States", COM/2023/242 final, 2023c

European Commission – „Debt Sustainability Monitor 2023", Institutional Paper 271, 2024

European Fiscal Board – „Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and the two-pack legislation", 2019, https://commission.europa.eu/document/download/3746b2cf-963d-4902-9a20-4387d9b288c6_en?filename=2019-09-10-assessment-of-eu-fiscal-rules_en.pdf

Jones, E. – „Europe's new regime for macroeconomic policy coordination: a first look", Spanish and international economic and financial outlook, Vol. 13, No. 1, 2024, pp. 5-12

Kamps, C., Leiner-Killinger, N. – „Taking stock of the functioning of the EU fiscal rules and options for reform", ECB Occasional Paper No. 231, 2019

Marinheiro, C. F. – „The expenditure benchmark: complex and unsuitable for independent fiscal institutions", Comparative Economic Studies 63, 2021, pp. 411-431

Pench, L., Deroose, S., Mourre, G., Carnot, N. – „EU fiscal rules: Root causes of its complexity", 2018, https://cepr.org/voxeu/columns/eu-fiscal-rules-root-causes-its-complexity

Pench, L. – „Making sense of the European Commission's fiscal governance reform plan", Bruegel Policy Brief Issue No. 17/23, 2023

Wyplosz, C. – „The European Commission's expenditure benchmark", CEPR Policy Insight No. 121, 2023

Zettelmeyer, J. – „Assessing the ECOFIN compromise on fiscal rules reform", Bruegel First Glance, 2023, https://www.bruegel.org/first-glance/assessing-ecofin-compromise-fiscal-rules-reform

Regulamentul (UE) 2024/1263 al Parlamentului European și al Consiliului din 29 aprilie 2024 privind coordonarea eficientă a politicilor economice și supravegherea bugetară multilaterală și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului, JO L, 2024/1263, 30.4.2024

Regulamentul (UE) 2024/1264 al Consiliului din 29 aprilie 2024 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1467/97 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv, JO L, 2024/1264, 30.4.2024

Directiva (UE) 2024/1265 a Consiliului din 29 aprilie 2024 de modificare a Directivei 2011/85/UE privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre, JO L, 2024/1265, 30.4.2024