

### **Caseta 9. „Next Generation EU”: motor al redresării economice și sprijin în contextul consolidării fiscale**

Programul „Next Generation EU” (NGEU) este una dintre soluțiile autorităților europene în vederea facilitării unei reveniri economice alerte și sustenabile ca urmare a efectelor socio-economice adverse induse de pandemia COVID-19, dar și cu scopul creșterii rezilienței economiilor UE la șocuri externe. Primele formalități privind accesarea fondurilor de redresare au fost realizate deja la sfârșitul anului 2021. Este de așteptat ca acest proces să accelereze pe fundalul menținerii însă a unei incertitudini relativ ridicate induse de persistența crizei de sănătate publică și, mai recent, de invazia Ucrainei de către Rusia.

Caseta de față își propune contextualizarea rolului noului program NGEU în procesul de consolidare fiscală. Acesta din urmă este necesar în condițiile procedurii de deficit excesiv aflate în derulare în cazul României, cu termen de finalizare anul 2024. Acest proces ar putea fi impulsionat de un impact favorabil asupra cadrului macroeconomic și/sau de obținerea de finanțări la costuri avantajoase în cazul atragerii fondurilor europene alocate prin programul NGEU.

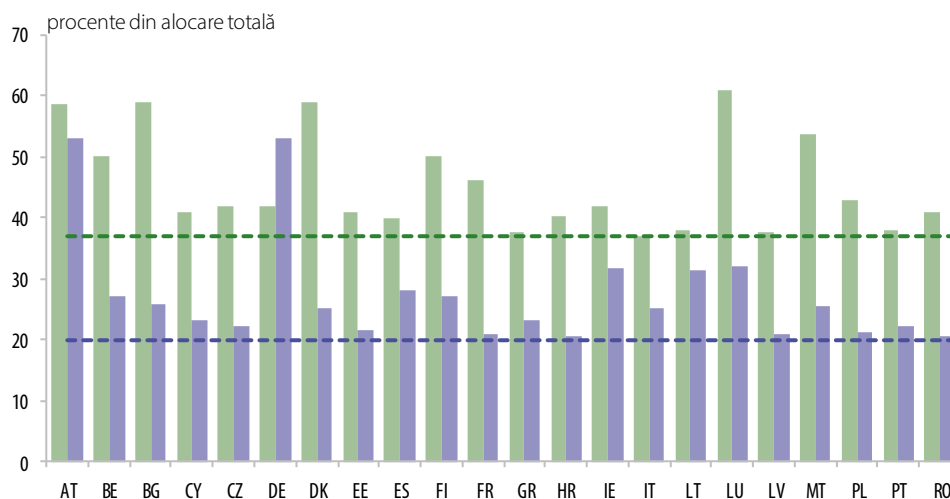
#### **România și pachetul de redresare economică**

La scurt timp de la izbucnirea crizei de sănătate publică, atât autoritățile naționale, cât și cele supranaționale au reacționat prompt în scopul limitării efectelor adverse ale pandemiei. În premieră, Comisia Europeană (CE) a propus activarea în anul 2020 a clauzei derogatorii generale de la prevederile Pactului de stabilitate și creștere (PSC), permițând statelor membre ale UE să aloce volume ridicate de cheltuieli pentru gestionarea pandemiei, chiar în condițiile depășirii temporare a țintelor de deficit bugetar specificate în PSC. În plus, pentru a impulsiona revenirea activității economice, mai ales în contextul în care criza de sănătate a surprins prin efecte negative de amploare ridicată, oficialii europeni au agreat introducerea pachetului de redresare NGEU.

Prin intermediul său, este urmărită creșterea rezilienței țărilor europene, un accent deosebit fiind acordat tranziției climatice și digitale echitabile. În cazul Mecanismului de redresare și reziliență (MRR), instrumentul NGEU având cele mai ample alocări<sup>1</sup>, aprobarea Planurilor Naționale de Redresare și Reziliență (PNRR), prin intermediul cărora au fost propuse proiecte spre finanțare, a fost condiționată de alocarea a cel puțin 37 la sută din finanțare pentru obiective privind clima și cel puțin 20 la sută pentru digitalizare. Toate statele UE ale căror planuri naționale au fost deja aprobate s-au conformat acestor condiții. Pentru obiectivul privind clima, cele mai mari ponderi alocate se remarcă în cazul Austriei, Bulgariei, Danemarcei, Luxemburgului și Maltei, al căror PNRR prevede utilizarea a peste 50 la sută din fondurile Mecanismului de Redresare și Reziliență pentru tranziția către o economie

<sup>1</sup> În cazul României, alocarea MRR reprezintă circa 90 la sută din totalul fondurilor NGEU. Evoluții similare se observă și în cazul celorlalte state care beneficiază de finanțare prin intermediul NGEU.

verde. În ceea ce privește digitalizarea, Austria și Germania se detașează semnificativ de restul țărilor (Grafic A).



**Grafic A**  
Ponderele cheltuielilor din  
Mecanismul de redresare și  
reziliență pentru obiectivul climatic  
și pentru cel privind digitalizarea

În cazul României, PNRR aferent prevede alocarea a 41 la sută din cele 29,2 miliarde euro<sup>2</sup> obiectivelor climatice. Sunt vizate îndeosebi transportul sustenabil și eficiența energetică. Totodată, contribuția României la obiectivele privind digitalizarea este în proporție de 20,5 la sută și se axează în mare măsură pe e-guvernare, servicii publice digitale, dar și proiecte privind dezvoltarea de tehnologii digitale.

PNRR al României a fost aprobat de către Consiliul UE în octombrie 2021, iar până la finele acestui an au fost transmise prefinanțările privind componenta de granturi din cadrul MRR, urmate la scurt timp de prefinanțările aferente împrumuturilor<sup>3</sup>. Cererile de plată către CE urmează să aibă o frecvență bianuală și vor fi realizate în funcție de stadiul îndeplinirii țințelor și jaloanelor asumate de autorități în cadrul PNRR. Conform datelor CE, PNRR al României vizează un quantum de 215 țințe și 292 de jaloane în cazul reformelor și, respectiv, al investițiilor.

Mecanismul de redresare și reziliență, deși beneficiază de cvasitotalitatea alocărilor financiare, nu este singurul instrument care vizează obiective climatice și digitale. REACT-EU este un alt program ce face parte din NGEU. Din totalul de circa 1,5 miliarde euro alocate României, fondurile destinate tranziției spre o economie verde sunt în proporție de circa 16 la sută, iar resursele destinate digitalizării cumulează aproximativ 6 la sută, ponderi apropiate de media europeană.

În ansamblu, NGEU este de așteptat să contribuie la o creștere economică robustă, în tandem cu îmbunătățirea rezilienței economice. Magnitudinea și persistența efectelor pozitive având ca sursă acest program depind însă de tipul investițiilor

<sup>2</sup> Această sumă urmează să fie reevaluată conform prevederilor art. 11 alin. 2 din Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului European și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență. Datele din prognoza de toamnă din 2020 a Comisiei Europene urmează să fie înlocuite cu valorile efective în calculul contribuției financiare maxime.

<sup>3</sup> La începutul lunii decembrie 2021 au fost transmise prefinanțările privind granturile, iar în ianuarie 2022 cele privind împrumuturile.

finanțate (Valenta *et al.*, 2021). Totodată, în literatura de specialitate au fost identificate posibile efecte de contagiune și efecte de runda a doua ridicate. Pfeiffer *et al.* (2021) evidențiază că acestea ar putea majora impactul total al fondurilor NGEU cu până la o treime. Picek (2020) subliniază importanța existenței unei coordonări între state în ceea ce privește implementarea proiectelor finanțate din NGEU. Pentru a maximiza potențialele efecte de antrenare, este esențial ca statele membre să adopte măsuri de stimulare a economiei în același timp.

Evaluările interne ale BNR privind impactul asupra coordonatelor cadrului macroeconomic din România au la bază Modelul de Analiză și Prognoză pe Termen Mediu (MAPM) al BNR, complementat de o serie de analize și ipoteze expert<sup>4</sup>. Având în vedere procesul de consolidare fiscală aflat în plină desfășurare, atragerea unui volum relativ mai ridicat al împrumuturilor substitutive este evaluată a avea o probabilitate mare de materializare. În cazul acestora, dată fiind substituția unor proiecte de investiții care erau deja prevăzute a fi finanțate (în principal din surse bugetare interne), impactul asupra deficitului bugetar va fi unul favorabil, în schimb cel asupra cadrului macroeconomic relativ la un scenariu de referință care exclude finanțarea din resurse NGEU ar urma să fie limitat. Magnitudinea efectelor NGEU este, de asemenea, influențată și de etapizarea proiectelor de investiții. Astfel, implementarea timpurie a proiectelor eligibile ar conduce la efecte în amplificare treptată în timp și, astfel, la un impact economic mai consistent pe întregul interval (2022-2026). În schimb, în cazul unei tranziții dezordonate, autoritățile ar putea deveni preocupate excesiv de cheltuirea bugetului alocat, fără ca proiectele implementate să aibă neapărat și un aport semnificativ asupra creșterii economice, pe fondul unei eficiențe reduse a respectivelor proiecte investiționale.

Cele mai recente evaluări efectuate de BNR, condiționate de informațiile disponibile la momentul realizării simulărilor, indică un impact cumulat al fondurilor NGEU asupra creșterii economice din perioada 2021-2026 de peste 4 puncte procentuale, incluzând și efectele de antrenare. În perioada 2022-2023, impactul este evaluat la circa 1,4 puncte procentuale, nefiind însă excluse efecte de amploare mai ridicată, în special în cazul implementării unor proiecte de complexitate mare și al finanțării fără sincopă<sup>5</sup> a acestora.

În aceste condiții, se prefigurează, *ceteris paribus*, revigorarea activității economice. Pe de o parte, formarea brută de capital ar suferi cele mai importante reconfigurări. Atât proiectele destinate tranziției spre o economie verde, cât și cele vizând obiective digitale sunt evaluate a stimula potențialul de creștere a economiei. Pe de altă parte, revenirea activității economice va fi susținută și de un consum mai alert pe fondul redresării venitului disponibil real al gospodăriilor populației, ca efect al impulsivității activității economice.

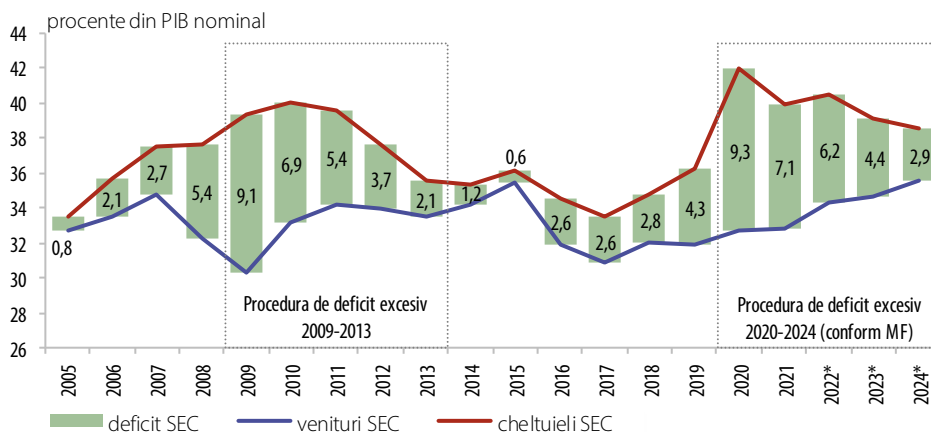
<sup>4</sup> Au fost considerate atât efecte directe, cât și efecte de antrenare. Detalii privind multiplicatorii fondurilor europene sunt redată în Caseta 1 „Evaluarea impactului fondurilor europene structurale și de coeziune asupra creșterii economice” din *Raportul Anual*, ediția 2018.

<sup>5</sup> Scenarii alternative privind impactul fondurilor europene sunt descrise în Caseta 3 „Next Generation EU: perspective pentru o redresare economică alertă” din *Raportul Anual*, ediția 2020. Sunt, de asemenea, descrise principalele efecte asupra cadrului macroeconomic extins.

### România în contextul procedurii de deficit excesiv

România beneficiază așadar de o oportunitate unică de a crește volumul și ponderea investițiilor în economie. Totodată, conform scopului declarat al programului NGEU, este facilitat sprijinul în cazul sectoarelor afectate cel mai mult de pandemia COVID-19. În același timp însă, este necesară continuarea procesului de consolidare bugetară. Ca urmare a derapajului fiscal din anul 2019, materializat înainte de debutul crizei de sănătate publică, oficialitățile europene au declanșat în martie 2020 primele formalități specifice procedurii de deficit excesiv în cazul României<sup>6</sup>. Deși Consiliul UE stabilise anul 2022 ca termen inițial de reducere a valorii deficitului bugetar SEC sub pragul de 3 la sută din PIB, contextul macroeconomic excepțional, grevat de efectele economice adverse ale pandemiei COVID-19, a condus la extinderea acestui termen până în anul 2024<sup>7</sup>.

În Programul de convergență pentru perioada 2022-2025 este redată traiectoria ajustării deficitului bugetar, în linie cu recomandările Comisiei Europene (Grafic B). Valorile deficitului sunt confirmate și de Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2022-2024. Consolidarea fiscală se prefigurează a fi realizată în mare măsură prin intermediul reducerii ponderii în PIB a cheltuielilor bugetare. La acest capitol, economii de magnitudine importantă sunt proiectate în cazul cheltuielilor de personal și al celor privind consumul intermediar. În cazul veniturilor, ulterior creșterii prevăzute pentru anul 2022, acestea sunt de așteptat să înregistreze un progres marginal. Traiectoria de ajustare a deficitului bugetar ar putea fi însă grevată de o serie de factori, precum modul de gestionare a crizei energetice sau acutizarea conflictelor militare.



**Grafic B**  
Evoluția deficitului bugetar – date istorice și perspective

Sursa: Eurostat, Programul de Convergență 2022-2025, calcule BNR

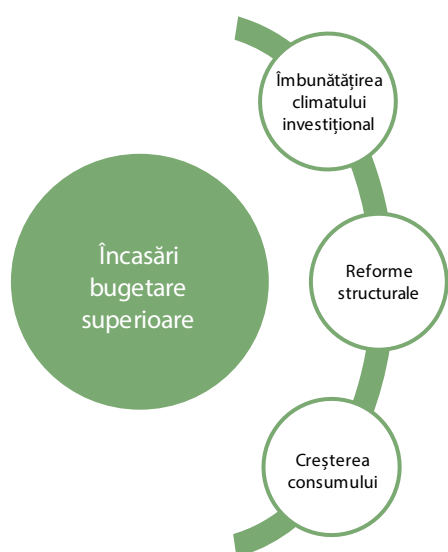
<sup>6</sup> Activarea în anul 2020 a clauzei de derogare generală de la prevederile Pactului de stabilitate și creștere nu a influențat acest proces având în vedere faptul că depășirea pragului de referință de 3 la sută din PIB în cazul deficitului bugetar în termeni SEC s-a produs în anul 2019.

<sup>7</sup> Mai multe detalii privind recomandările Comisiei Europene sunt disponibile la adresa: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com-2021-530-1\\_en\\_act\\_part1\\_v3.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/com-2021-530-1_en_act_part1_v3.pdf)

România nu se află pentru prima dată în procedura de deficit excesiv. Sub incidența reducerii drastice a veniturilor ca răspuns la criza financiară din 2008, deficitul bugetar a escaladat de la 2,7 la sută din PIB în 2007 la 5,4 la sută din PIB în 2008. În aceste condiții, în anul 2009 a fost declanșată această procedură în cazul României. Revenirea la valori poziționate sub pragul de referință de 3 la sută din PIB s-a concretizat în anul 2013. La aceasta au contribuit atât redresarea încasărilor, cât și reducerea ponderii cheltuielilor în PIB.

### Interacțiunea dintre NGEU și procedura de deficit excesiv – în ce măsură poate fi sprijinit procesul de consolidare fiscală?

Încadrarea în țintele propuse privind deficitul bugetar devine cu atât mai necesară cu cât este de așteptat ca finanțarea de pe piețele internaționale să devină mai greu accesibilă pentru statele cu dezechilibre mai mari și persistente. În contextul procesului alert de normalizare a politicii monetare, pe fondul creșterii semnificative a ratei anuale a inflației, economiile emergente cu necesități mari de fonduri externe se pot confrunta cu costuri tot mai mari de finanțare. În plus, orice abatere de la traiectoria de ajustare asumată de România în contextul procedurii de deficit excesiv apare drept esențială din perspectiva evaluărilor periodice ale ratingului suveran.



Sursa: evaluări BNR

**Grafic C**  
Canale potențiale de creștere  
a încasărilor bugetare

După cum a fost ilustrat anterior, implementarea proiectelor finanțate din fonduri NGEU este de natură să contribuie la o redresare economică alertă. Atragerea acestor fonduri ar conduce la îmbunătățirea coordonatelor cadrului macroeconomic, ceea ce ar implica și un volum mai amplu de încasări bugetare, survenind pe mai multe canale (Grafic C).

Pe de o parte, un volum investițional mai amplu, stimulat prin atragerea de fonduri NGEU, ar putea presupune crearea de noi locuri de muncă. În aceste condiții, atât veniturile din impozitarea salariilor, cât și contribuțiile sociale încasate la bugetul general consolidat ar crește. Astfel de evoluții ar putea fi motivate, de asemenea, și de creșteri salariale, reclamate de o eventuală reaccentuare a penuriei de forță de muncă, îndeosebi în anumite domenii de activitate, cum ar fi cele care presupun tranziția către o economie verde sau un nivel ridicat al digitalizării. În același timp, îmbunătățirea climatului investițional ar avea un impact favorabil și asupra firmelor existente pe piață, constând în creșterea performanței și a profitabilității acestora și, implicit, a resurselor virate la bugetul de stat.

În același timp, implementarea fondurilor NGEU este evaluată a avea un impact pozitiv asupra consumului. În aceste condiții, la reducerea deficitului bugetar ar putea contribui un volum mai mare al impozitelor indirecte, odată cu dinamizarea consumului non-guvernamental.

Reformele structurale sunt anticipate să producă efecte benefice asupra economiei în ansamblu. Acestea sunt menite să îmbunătățească potențialul productiv al economiei, acționând inclusiv prin reducerea de durată a vulnerabilităților externe și interne. În cazul deficitului bugetar, implementarea cu celeritate a reformelor ar putea contribui la creșterea gradului de conformare la plată a obligațiilor fiscale de către contribuabili. Implementarea reformelor structurale, cu precădere a celor care vizează domeniul fiscal-bugetar, ar putea accelera procesul de încasare a veniturilor bugetare, contribuind inclusiv la creșterea gradului de conformare voluntară la plată.

Există însă și influențe de sens contrar asupra deficitului bugetar, însă mai reduse în termeni cantitativi relativ la efectele pozitive directe și, respectiv, la cele de antrenare asociate fondurilor NGEU. În cazul împrumuturilor (componenta rambursabilă din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență), în măsura în care acestea au un caracter aditiv, sunt exercitate presiuni suplimentare asupra soldului bugetar, parțial contrabalansate de perspectivele macroeconomice mai favorabile. Există însă oportunitatea unei finanțări la costuri reduse, particularitate a MRR, în linie cu nevoia dinamizării activității economice. Așadar, accesarea împrumuturilor este de asemenea dezirabilă, mai ales în eventualitatea în care acestea au un caracter substitutiv<sup>8</sup>.

Concluzionând, proiectele de investiții și reformele finanțate prin programul NGEU susțin redresarea economică alertă. În actuala conjunctură, date fiind riscurile și, mai ales, incertitudinile în amplificare cu privire la evoluția viitoare a activității economice, accesarea timpurie a fondurilor NGEU ar trebui să fie o prioritate. În acest context, respectarea cu strictețe a țintelor și a jaloanelor din cadrul Mecanismului de redresare și reziliență capătă o nouă dimensiune, pe fondul mizei ridicate privind atât redresarea economică, cât și posibilitatea unor efecte benefice procesului de consolidare fiscală.

### Referințe

Bankowski, K. *et al.* – „The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area”, European Central Bank, *Occasional Paper Series*, no. 255, 2021

BNR – „Evaluarea impactului fondurilor europene structurale și de coeziune asupra creșterii economice”, *Raport Anual*, ediția 2018, Caseta 1

BNR – „Next Generation EU: perspective pentru o redresare economică alertă”, *Raport Anual*, ediția 2020, Caseta 3

CNSM – „Analiza Grupului de lucru CNSM pentru sprijinirea finanțării verzi”, 2021

Picek, O. – „Spillover Effects from Next Generation EU”, *Intereconomics*, vol. 55, no. 5, pp. 325-331, 2020

Pfeiffer, P., Varga, J., Veld, J. – „Quantifying spillovers of Next Generation EU investment”, European Commission, Discussion Paper, no. 144, 2021

<sup>8</sup> Finanțează proiecte de investiții care ar fi fost efectuate, în absența instrumentului NGEU, din alte surse. În aceste condiții, impactul bugetar față de un scenariu de referință care exclude finanțarea NGEU este unul relativ redus în cazul deficitului bugetar (eventuale influențe având ca sursă volumul cheltuielilor cu dobânzi).

*Raportul Comisiei Europene către Parlamentul European și Consiliul UE privind implementarea Mecanismului de redresare și reziliență, Bruxelles, martie 2022*

Regulamentul (UE) 2021/241 al Parlamentului și al Consiliului din 12 februarie 2021 de instituire a Mecanismului de redresare și reziliență

[https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=en](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html?lang=en)

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/REACT-EU-Fostering-crisis-repair-and-resilience/26d9-dqzy/>