

CAPITOLUL 3. Restricții europene, restricții naționale și limitări sociale în construcția bugetului României

Statutul de membru al Uniunii Europene, aduce României și o îngrădire a îndatorării, a generării de deficite, privând-o astfel de o sursă fundamentală a dezvoltării economice, în condițiile unei stabilități a indicatorilor macroeconomici și a unei datorii publice pe termen lung sustenabile.⁴⁷ Prosperitatea statelor occidentale, a avut la bază îndatorarea, generarea de deficite, dar și protecționismul. Productivitatea ridicată s-a obținut la adăpostul protecționismului, în condițiile unei piețe cvasi deschise, ce permitea libera circulație a mărfurilor, dar nu și a banilor.

Wolfgang Schaeuble, un fost ministru german al finanțelor publice, susținea în teoriile sale, că orice stat membru, căruia i se acordă un pachet de asistență financiară, după ce s-a îndatorat peste măsură, are obligația de a ceda o parte a suveranității sale, Uniunii Europene. Această problemă delicată se manifestă mai acut în cadrul țărilor cu grad de îndatorare ridicat, din zona euro. În viziunea ex-ministrului german, soluția cedării unei părți a suveranității este mai bună decât cea a excluderii din zona euro a statelor membre cu nivele mari de îndatorare.

Respingerea de către Comisia Europeană a proiectului bugetului de stat, al Portugaliei, pe anul 2017, pentru evitarea

⁴⁷ În condițiile unor dezechilibre macroeconomice și a efectuării unor cheltuieli ce nu aduc valoare adăugată mare în produsul intern brut și au la bază fie interesul electoral sau reaua credință a guvernanților, riscurile generării de deficite pot fi uriașe, iar economia poate ajunge în incapacitate de plată. La finele ciclurilor electorale se remarcă o creștere a cheltuielilor salariale și a celor cu asistența socială care adâncesc deficitul și generează creșterea datoriei publice.

intrării sub incidența procedurii de deficit excesiv, confirmă îngrădirile impuse statelor membre.⁴⁸

Respectarea obligațiilor comunitare de construcție a bugetului anual, asumate de Statele Membre prin Pactul de Stabilitate și Creștere Economică limitează posibilitățile de dezvoltare economică și încetinește procesul de catching up (prindere din urmă) în care sunt implicate economiile țărilor mai puțin dezvoltate din Uniunea Europeană.

Guvernul statului membru, în acest caz Portugalia a trebuit să găsească o cale să armonizeze varianta proiectului bugetului anual ce fusese votată în Parlamentul național cu restricțiile impuse de la Bruxelles, în condițiile în care, pe de o parte, agențiile de rating Fitch și Moody discutau despre scăderea ratingului de țară al Portugaliei în cazul adoptării bugetului în acea formă, iar pe de altă parte, electoratul era vlăguit de austeritate.

După 8 zile de consultări, între Guvernul portughez și reprezentanții de la Bruxelles, bugetul Portugaliei a fost aprobat de către Comisia Europeană cu rezerve.

Guvernul portughez a trebuit să introducă noi măsuri de austeritate, să limiteze consumul populației prin creșterea TVA-ului de la 6% la 23% pentru produsele alimentare și să crească impozitele pe tranzacțiile financiare începând cu 2017.

În elaborarea bugetului național, Guvernul statului membru trebuie să respecte mai multe tipuri de restricții, unele ale Uniunii Europene, altele legate de specificul economiei naționale, de finanțele interne, iar altele de natură socială. Măsura în care reușește să le armonizeze este direct proporțională cu durata mandatului de guvernare.

⁴⁸ Proiectele de buget ale statelor trebuie să fie avizate de către Comisia Europeană, generarea deficitelor excesive putând duce fie la blocarea fondurilor europene destinate statului membru, fie la suportarea de penalități financiare de către statul membru

Guvernanța economică la nivelul Uniunii Europene implică atât o coordonare a reformelor economice structurale realizată prin Semestrul European⁴⁹ cât și o coordonare fiscală realizată prin Pactul de stabilitate și de creștere.

Pactul de stabilitate și de creștere reprezintă un set de norme, menite să garanteze că țările membre se supun unor reguli bugetare pentru a evita sau corecta derapajele financiare, dar și pentru a exista o coordonare a politicilor fiscale la nivelul Uniunii Europene.

Semestrul European reprezintă o coordonare periodică a politicilor economice și bugetare ale statelor membre, ale Uniunii Europene. Comisia Europeană studiază planurile de reforme structurale și bugetare ale țărilor din UE în vederea alinierii acestora la normele și obiectivele UE.

Sursa: Interpretare după Pactul de Stabilitate și Creștere (SPG) ratificat în 12 decembrie 2011 și intrat în vigoare cu data de 13 decembrie 2011

Coordonarea reformelor structurale din statele membre pune accentul pe promovarea creșterii economice inteligente și pe ocuparea forței de muncă în domenii de perspectivă conform Strategiei Europa 2020.

Creșterea inteligentă se sprijină pe îmbunătățirea performanțelor unor domenii precum cercetarea și inovarea, educația, tehnologia informațiilor și a comunicațiilor.

Echilibrul sau excedentul bugetelor statelor membre reprezintă în viziunea Semestrului European, cheia de boltă pentru asigurarea sustenabilității finanțelor publice și prevenirea marilor dezechilibre economice.

În logica promovată de Comisia Europeană, politicile fiscal-bugetare echilibrate, împreună cu aplicarea reformelor

⁴⁹ Semestrul European este parte integrantă a reformei guvernanței economice începută în 2010, în Uniunea Europeană. Temeiul juridic al Semestrului European este dat de pachetul legislativ ("Six pack") care a reformat SPG (Pactul de stabilitate și creștere).

structurale pentru modernizarea economiilor, vor duce la relansarea investițiilor și implicit la creștere economică.

Totuși unor state în curs de dezvoltare cu deficite invizibile sau de infrastructură însemnate cum sunt România și Bulgaria, care nu sunt împovărate de datoriile publice mari, având în anul 2016 conform estimărilor Eurostat datoriile publice de 40% din PIB, respectiv 29% din PIB, ar trebui să li se permită,⁵⁰ într-o mai mare măsură, recurgerea la împrumuturi de stat, deoarece numai așa, decalajele vor putea fi cât de cât recuperate, cu ajutorul multiplicatorului investițiilor din infrastructură, ce va conduce la creștere economică sustenabilă și dezvoltare viitoare. Infrastructura⁵¹ este reprezentată de ansamblul elementelor de bază ale unei economii, care facilitează fluxul de bunuri și servicii, între cumpărători și vânzători. Printre exemplele de infrastructură se numără transportul și telecomunicațiile (drumuri, căi ferate, porturi, rețele telefonice etc.), locuințele, canalizarea, sistemele energetice etc.

Aceste facilități sunt furnizate de obicei, dar nu obligatoriu, de autoritățile publice și pot fi considerate premise ale creșterii economice într-o țară.

Având la bază analiza Comisiei Europene, de regulă la jumătatea fiecărui an, Consiliul Uniunii Europene întocmește un set de recomandări destinate statelor membre, ce vor să pună în practică politici sau bugete, ce afectează convergența și stabilitatea în UE. Aceste recomandări trebuie transpuse în legea bugetară națională anuală.

⁵⁰ Conform estimărilor proprii, multiplicatorul investițiilor din infrastructură pentru România este 1,2. La o investiție de 1 euro, valoarea adăugată în PIB este de 1,2 euro, iar termenul mediu de recuperare a unei investiții în infrastructură este de aproximativ 5 ani.

⁵¹ “Stocul de instalații de bază și echipamente de capital necesare pentru funcționarea unei societăți,” interpretare după Oxford English Dictionary 1997, Oxford University Press, ISBN 978-0-19-861186-8, United Kingdom

Până la criza economică din 2008, statele puternice ale Uniunii Europene, Franța, Germania au înregistrat deficite bugetare anuale superioare plafonului de 3% din PIB instituit de tratatul de la Maastricht, acumulând datorii foarte mari, dar acestea au adus și dezvoltare economică.

Prin urmare, nici efectele crizei globale nu le-au afectat foarte puternic, cum au afectat alte state membre, cu economii mai fragile precum Spania, Irlanda, etc., care deși s-au încadrat în parametrii privind deficitul până la declanșarea crizei, după acest moment au generat la rândul lor deficite însemnate.

Statele puternice ale Uniunii Europene au dorit ca Pactul de Stabilitate și Creștere să fie reformat, pentru a evita derapajele financiare, dar și pentru a impune sancțiuni statelor membre, care nu se vor încadra în plafoanele impuse. În anul 2011 a fost introdus un Pachet de 6 regulamente⁵² (Six Pack), dintre care 4 aplicabile tuturor statelor membre, iar două doar țărilor din zona euro. Pachetul legislativ cuprinde: a) Regulamentul 1466/97 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare, modificat prin Regulamentul 1175/2011, b) Regulamentul 1467/97 privind procedura de deficit excesiv, modificat prin Regulamentul 1177/2011, c) Regulamentul 1173/2011 privind aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în zona euro, d) Regulamentul 1174/2011 privind măsurile de executare pentru corectarea dezechilibrelor macroeconomice excesive din zona euro, e) Regulamentul 1176/2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, f) Directiva 85/2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre.

Brațul corectiv al celor 6 regulamente este reprezentat de regulamentele de la punctele b) și e), brațul preventiv de

⁵² Pachetul legislativ “ Six Pack” a fost pus în practică prin Pactul de Stabilitate și Creștere (SPG) ratificat în 12 decembrie 2011 și intrat în vigoare cu data de 13 decembrie 2011

regulamentele de la punctele a) și e), iar sancțiunile sunt reprezentate de regulamentele de la punctele c) și d).

Aceste reguli europene au fost implementate în legislația națională prin intermediul Legii nr 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare cu modificările ulterioare și completată prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 83/2014.

Punerea în aplicare a unei legi a responsabilității fiscal-bugetare având la bază regulamentele Uniunii Europene, respectarea unor reguli fiscale numerice, în ceea ce privește cheltuielile și deficitul bugetar, pot conduce la întărirea disciplinei fiscal-bugetare, dar în același timp pot frâna și creșterea economică, neasigurând resursele necesare pentru investiții, pentru infrastructură, pentru sistemul sanitar și educație.

Rezultatele aplicării celor 6 regulamente, de către statele membre au fost semnificative. Astfel dacă în 2010, media deficitelor țărilor membre era de 6,4%, conform bazei de date interactive a Eurostatului, în anul 2016 media deficitelor țărilor membre era de doar 2,3%.

Germania a trecut de la un deficit bugetar de 4,1% din PIB în 2010 la un surplus bugetar de 0,8% din PIB în 2016, România de la 7% deficit în 2010 la 2,4% deficit în 2016, Ungaria de la 4,5% deficit în 2010, la 1,7% deficit în 2016, Polonia de la 7,5% deficit în 2010, la 2,7% deficit în 2016, Slovacia de la 7,6% deficit în 2010, la 2,5% deficit în 2016.

În Directiva nr.85/2011 a Consiliului Uniunii Europene privind cerințele referitoare la perspectivele financiare multianuale ale statelor membre se pune accent pe implementarea unor reguli fiscale numerice adaptate la specificul țărilor membre, în rezonanță cu obiectivele bugetare ale Uniunii Europene.

Disciplina bugetară va implica utilizarea regulilor fiscale numerice ce vor fi monitorizate de niște instituții independente de autoritățile fiscal-bugetare din țările Uniunii Europene.

În țările membre s-au creat **consiliile fiscale**, instituții independente față de Guvern, formate din experți din mediul academic care monitorizează respectarea și aplicarea regulilor fiscale prevăzute de legile responsabilității fiscal-bugetare.

Consiliul Fiscal analizează strategia fiscal-bugetară, legea bugetară anuală, execuția bugetară și emite opinii și recomandări.

Utilizarea *regulilor fiscale numerice* referitoare la creșterea cheltuielilor publice și la soldul bugetar structural vor promova o politică fiscal-bugetară prudentă.

În viziunea Consiliului UE, nerespectarea regulilor fiscale numerice trebuie să atragă sancțiuni pentru a putea vorbi de eficiența acestora.

Creșterea cheltuielilor bugetare ale statelor membre trebuie să respecte regulile fiscale numerice prevăzute de **Regulamentul Nr. 1466/97 al Consiliului UE** privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice.

Comisia Europeană calculează o rată de referință a creșterii PIB-ului potențial pentru fiecare stat membru, având la bază datele istorice privind evoluția PIB-ului.

Aceste calcule sunt actualizate semestrial și sunt puse alături de obiectivele bugetare pe termen mediu ale fiecărei țări.

În cazul țărilor Uniunii Europene care îndeplinesc obiectivul bugetar pe termen mediu, creșterea cheltuielilor bugetare nu poate fi superioară unei rate medii de referință a creșterii PIB-ului potențial.

Iar, în cazul țărilor Uniunii Europene care nu îndeplinesc obiectivul bugetar pe termen mediu, creșterea cheltuielilor bugetare nu poate fi superioară unei rate minime de referință a creșterii PIB-ului potențial.

Cu alte cuvinte, evoluția ratei de creștere a cheltuielilor bugetare trebuie să fie în concordanță cu rata de referință a creșterii PIB-ului potențial, în scopul atingerii obiectivelor bugetare pe termen mediu.

Se constată existența unui tratament diferit în posibilitățile de creștere a cheltuielilor bugetare pentru țările care îndeplinesc obiectivul bugetar pe termen mediu față de cele care nu-l îndeplinesc. Acest tratament diferențiat nu oferă statelor cu dezechilibre macroeconomice altă soluție decât austeritatea.

În lucrarea *Guvernanța fiscală la nivel european. Implicații pentru România* sunt prezentate dezavantajele regulilor europene ce impun un control foarte strict asupra finanțelor publice.

Dintre dezavantaje se menționează: “a) Spațiul fiscal redus în perioadele de recesiune. (România nu are spațiu fiscal pentru politici discreționare.) b) Limita de 1% din PIB pentru deficitul structural (MTO) este mai restrictivă pentru România decât limita de 3% din PIB pentru deficitul efectiv. c) Stabilizatorii automați sunt relativ reduși pentru a fi suficienți în stabilizarea economiei”⁵³.

Totuși, creșterea cheltuielilor bugetare superioară ratei de referință a creșterii PIB-ului potențial nu reprezintă o încălcare a regulilor bugetare dacă sunt introduse modificări legislative de majorare a veniturilor bugetare.

Regula fiscală numerică referitoare la deficitul structural este considerată îndeplinită atunci când valoarea deficitului ajustat ciclic converge către obiectivul bugetar pe termen mediu, în conformitate cu un calendar de ajustare agreat cu Comisia Europeană conform cu Regulamentul (CE) al Consiliului nr.1466/1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și monitorizarea și coordonarea politicilor economice.

Fiecare stat membru are propria structură a veniturilor și cheltuielilor bugetare, a datoriei publice, a PIB-ului, iar adaptarea la regulile fiscale numerice necesită un calendar de ajustare în viziunea Comisiei Europene.

⁵³ DUMITRESCU B.2016, *Guvernanța fiscală la nivel european. Implicații pentru România*, Conferința Guvernanța economică în UE și reforma UEM, Departamentul de studii parlamentare și politici UE din Camera Deputaților, București, pg.8.

Chiar dacă au făcut progrese în reducerea deficitului bugetar față de anul 2010 sunt țări care în 2016 au avut deficite peste limita de 3% din PIB: Grecia 7,1%, Spania 4,9%, Portugalia 4,3%, Marea Britanie 4,2%.

Luând deficitul structural ca referință, abaterile de la obiectivul bugetar pe termen mediu sunt considerate importante dacă sunt mai mari de „0,5 % din PIB într-un an sau mai mari de 0,25 % din PIB în doi ani la rând”⁵⁴.

Mecanismul de corecție va fi activat atunci când se constată deviații importante și măsurile de corectare sunt proporționale cu mărimea abaterii, iar ritmul de corectare va fi în concordanță cu Pactul de Stabilitate și Creștere.

Măsurile de corectare a abaterii sunt aplicate atât global, cât și punctual, cu prioritate acelor componente ale administrației guvernamentale care au generat abaterea.

Totuși în circumstanțe extraordinare care sunt certificate de Comisia Europeană, statului membru nu i se aplică mecanismul de corecție.

Clauza derogatorie intră în vigoare când un eveniment neprevăzut are o influență semnificativă asupra situației financiare a administrației guvernamentale, iar Guvernul statului membru nu deține controlul acestuia.

În această categorie de evenimente intră și crizele economice generalizate.

Pe lângă restricțiile bugetare ale Uniunii Europene, există și restricții bugetare naționale care sunt trecute în Legea nr 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare cu completările ulterioare.

De-a lungul exercițiului bugetar național, creditele bugetare aferente cheltuielilor de investiții nu pot fi redistribuite și folosite pentru cheltuieli curente, cu excepția cazului

⁵⁴ REGULAMENTUL (CE) NR. 1466/97 AL CONSILIULUI din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și monitorizarea și coordonarea politicilor economice, pg.13, alin.3

proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile și doar în limita a ”20% din creditele aprobate pentru cheltuieli de investiții”⁵⁵.

O altă restricție bugetară, o reprezintă obligativitatea redactării, în cadrul oricărei inițiative legislative, de politică guvernamentală, ce presupune creșterea cheltuielilor bugetare, a unei previziuni a impactului bugetar, dar și a unei declarații atașate în care să se specifice că respectiva creștere se încadrează în plafoanele de cheltuieli ale Strategiei fiscal bugetare a Guvernului.

La art. 17⁵⁶ din **Legea nr 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare** se menționează că nu pot fi promovate acte normative cu mai puțin de 180 de zile înainte de încetarea mandatului Guvernului, care să ducă la mărirea cheltuielilor cu personalul în sectorul public.

Totodată, mărirea cheltuielilor salariale nu se poate produce în momentul rectificărilor bugetare, de-a lungul anului financiar.

Fundamentele economice ale legii sunt în special legate de menținerea deficitului bugetar, a deficitului structural și a datoriei publice sub plafoanele stabilite de Comisia Europeană, urmare a crizei financiare începute la finele anului 2008.

Țintele urmărite sunt: asigurarea și menținerea disciplinei fiscal-bugetare, a transparenței și sustenabilității finanțelor

⁵⁵ LEGE Nr. 69 din 16 aprilie 2010 *** Republicată Legea responsabilității fiscal-bugetare EMITENT: PARLAMENTUL ROMÂNIEI PUBLICATĂ ÎN: MONITORUL OFICIAL NR. 330 din 14 mai 2015, pg.7, alin.3, litera f

⁵⁶ De la acest articol s-a făcut derogare în anul 2015 și s-au acordat creșteri salariale angajaților din sistemul public, creșteri care au acoperit scăderea puterii de cumpărare cauzată de inflație din ultimii 7 ani, 2008 fiind ultima dată când se realizase o creștere salarială. Impactul acestei creșteri salariale a fost de 0,7% din PIB conform estimării proprii. Astfel, cheltuielile cu personalul ale bugetului general consolidat au fost la sfârșitul anului 2016 de aproximativ 7,9% din PIB conform bazei de date interactive a Ministerului Finanțelor, 2017.

publice pe termen lung, gestionarea în condiții de eficiență și eficacitate a resurselor publice.

Totuși această lege limitează spațiul fiscal pentru investiții publice de anvergură, dar și creșterea economică.

Limitarea numărului de rectificări bugetare a adus și lucruri pozitive deoarece structura bugetară se modifica mult prea des și nu mai semăna cu structura din Legea bugetară anuală adoptată în Parlament.

Astfel, la art. 23 din **Legea nr 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare** se menționează că nu pot fi efectuate de-a lungul anului financiar mai mult de două rectificări bugetare, iar acestea nu pot avea loc în prima jumătate a anului.

Totuși în cazuri excepționale, de criză economică, rectificarea poate avea loc în prima jumătate a anului din cauza modificărilor substanțiale a indicatorilor macroeconomici.

La art. 26 din **Legea nr 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare** se menționează obligația Guvernului de a prezenta Parlamentului până la 15 august, Strategia fiscal bugetară ce are un orizont de 3 ani, pentru care sunt detaliate prognozele bugetare, ce au la bază indicatori macroeconomici previzionați.

Deficitul bugetar consolidat, dar și cheltuielile de personal nu trebuie să depășească plafoanele anuale din Strategia fiscal – bugetară a Guvernului, cel puțin în primii 2 ani ai acesteia.

Totalul cheltuielilor bugetare consolidate neluând în calcul asistența financiară comunitară, poate fi crescut la rectificarea bugetului doar pentru a plăti contribuția națională la bugetul comunitar sau pentru serviciul datoriei publice.

În principiu, legea bugetară anuală ar trebui să se încadreze în plafoanele de cheltuieli ale Strategiei fiscal – bugetare a Guvernului, dar în practică se fac derogări importante atât în ceea ce privește deficitul structural, deficitul bugetului general consolidat sau cheltuielile de personal.