

SEMESTRUL EUROPEAN - FIȘĂ TEMATICĂ

GUVERNANȚA FISCAL-BUGETARĂ NAȚIONALĂ

1. INTRODUCERE

Aplicarea politicii bugetare este de competența statelor membre ale UE.

La nivel european, statele membre ale UE s-au angajat să aplice politici fiscal-bugetare solide și să își coordoneze politicile bugetare naționale, în conformitate cu normele Pactului de stabilitate și de creștere.

În majoritatea țărilor UE, ponderile datoriei publice în PIB au urmat o tendință ascendentă de la mijlocul anilor '70. Aceste ponderi au atins niveluri record în cursul recente crize economice și financiare, iar în prezent înregistrează o tendință de scădere foarte lentă către niveluri mai sustenabile (în 2016, ponderea datoriei în PIB a fost de 83,2 % pentru UE-28¹, respectiv de 88,9 % pentru zona euro, sursa: Eurostat). Deficitul a scăzut la 1,7 % din PIB în UE-28 și la 1,5 % din PIB în zona euro (sursa: Eurostat).

Elaborarea responsabilă a bugetului le revine, în principal, autorităților executive și legislative din fiecare stat membru.

Aplicarea unor reguli și proceduri definite în prealabil poate promova o conduită transparentă și responsabilă în materie de politică bugetară.

2. DEFINIȚIE

2.1. Componente

Guvernanța fiscal-bugetară națională sau cadrul fiscal-bugetar național este ansamblul de norme, proceduri, mecanisme și instituții specifice pentru politica bugetară existentă în fiecare dintre cele 28 de state membre ale UE. În fiecare an, bugetele publice trebuie să fie elaborate și executate în conformitate cu aceste cadre fundamentale, care sunt stabilite pe termen lung. Cadrele fiscal-bugetare naționale pot fi împărțite în cinci componente de bază:

- *statisticile bugetare* oferă informații detaliate privind evoluțiile bugetare (cheltuieli, venituri, datorie publică etc.), care sunt esențiale pentru analiza și previziunile bugetare la toate nivelurile administrației publice;
- *reguli fiscal-bugetare numerice* stabilesc praguri cantitative „bătute în cuie” pentru agregatele bugetare (de exemplu, deficitul bugetar nu poate depăși un anumit procentaj din PIB);
- *cadrele bugetare multianuale*² stabilesc planificarea bugetară strategică (din punctul de vedere al cheltuielilor, veniturilor, datoriei etc.) pentru o perioadă mai mare de 1 an, în

¹ Datele din prezenta fișă se referă la țările din UE-28, cu excepția cazului în care se precizează altfel.

² Pentru mai multe informații, a se vedea Sherwood M., 2015, „[Cadrele bugetare pe termen mediu în statele membre ale Uniunii Europene](#)”, Comisia Europeană, documentul de reflecție nr. 021.

concordanță cu planificarea bugetară anuală tradițională;

- *instituțiile fiscal-bugetare naționale independente* evaluează calitatea elaborării bugetului, independent de guverne și parlamente, în condiții de transparență (de exemplu, un consiliu fiscal-bugetar evaluează public dacă bugetul anual respectă regulile fiscal-bugetare numerice naționale);
- *procedurile bugetare* stabilesc metodologia de prognozare, mecanismele de coordonare între diferitele niveluri ale administrației publice pentru chestiunile bugetare, precum și alte procese.

2.2. Obiective

Obiectivul urmărit de guvernarea fiscal-bugetară națională este de a promova responsabilitatea fiscală, în special pentru:

- **a atinge poziții bugetare solide**, în special prin limitarea tendinței guvernelor de a permite creșterea nivelului deficitului, cu alte cuvinte, de a cheltui mai mult decât veniturile efective;
- **a reduce ciclicitatea activității de elaborare a politicilor bugetare**;
- **a îmbunătăți eficiența cheltuielilor publice**, prin creșterea transparenței și facilitarea identificării opțiunilor de realocare a resurselor (inclusiv în scopuri de stimulare a creșterii).

2.3. Cerințe la nivelul UE

Ca urmare a crizei, de la nivel european a fost transmis un impuls puternic în sensul consolidării guvernării fiscal-bugetare naționale. În special, trei inițiative legislative au stabilit cerințe pentru toate țările din UE³:

- **Directiva 2011/85/UE**⁴, care a stabilit pentru cadrele bugetare

naționale cerințe minime, corespunzătoare celor cinci componente de bază menționate mai sus (adoptată în 2011, aplicabilă tuturor statelor membre);

- **Pactul bugetar**⁵, care a adăugat angajamentul de a menține un buget echilibrat pe parcursul ciclului economic, însoțit de un mecanism de corecție și de supraveghere independentă la nivel național (pactul bugetar a intrat în vigoare în 2013 și este obligatoriu pentru toate cele 19 țări membre ale zonei euro, precum și pentru Bulgaria, Danemarca și România);
- **Regulamentul UE nr. 473/2013**⁶, care a impus monitorizarea regulilor fiscal-bugetare numerice naționale de către instituții independente și întocmirea sau aprobarea în mod independent a previziunilor macroeconomice (adoptat în 2013, se aplică tuturor țărilor din zona euro).

Aceste cerințe sunt conforme cu normele bugetare stabilite la nivel european în Pactul de stabilitate și de creștere și au rolul de a spori gradul de asumare a responsabilității pentru aplicarea normelor europene de către părțile interesate de la nivel național (în special guvernele și parlamentele).

În fiecare an, ca parte a procesului său de monitorizare economică - așa-numitul „semestru european” - Comisia Europeană publică rapoarte de țară în care analizează progresele înregistrate de fiecare stat membru și dificultățile întâmpinate de acestea în ceea ce privește guvernarea fiscal-bugetară națională.

⁵ pactul bugetar este capitolul referitor la politica fiscal-bugetară din Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare. Acesta din urmă este un acord interguvernamental semnat la 2 martie 2012 de către 25 de state membre ale UE (nu au semnat Republica Cehă, Croația și Regatul Unit).

⁶ Astfel cum se prevede în Regulamentul (UE) nr. 473/2013 privind dispozițiile comune pentru monitorizarea și evaluarea proiectelor de planuri bugetare și pentru asigurarea corectării deficitelor excesive ale statelor membre din zona euro.

³ Directiva UE și pactul bugetar trebuie să fie transpuse în ordinea juridică națională a statelor membre în cauză.

⁴ Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre.

Secțiunea 3 a prezentei fișe informative trece în revistă performanțele și provocările modelelor de guvernare fiscal-bugetară ale statelor membre ale UE și examinează potențialele pârghii în materie de politici pentru abordarea acestor provocări, în timp ce secțiunea 4 descrie un studiu de caz.

Fișa tematică privind sustenabilitatea finanțelor publice în UE analizează capacitatea unui guvern de a-și susține politicile fiscal-bugetare pe termen lung fără a-și pune în pericol solvabilitatea.

3. PROVOCĂRI ȘI PERFORMANȚE ÎN STATELE MEMBRE ALE UE

3.1. Provocări

Tendința guvernelor de a permite creșterea nivelului deficitului și prociclicitatea sunt două provocări cu care se confruntă bugetele naționale:

- *Tendința de a permite creșterea nivelului deficitului* se referă la tendința guvernelor de a cheltui mai mult decât veniturile efective. Acest lucru se reflectă în creșterea deficitului bugetar și a datoriei publice, care împovărează generațiile viitoare.
- *Prociclicitatea* definește un comportament fiscal-bugetar al guvernelor care, motivate uneori de obiective politice pe termen scurt, tind să cheltuiască mai mult atunci când economia este în creștere, în loc să genereze excedente pentru a preîntâmpina o viitoare descreștere, și să cheltuiască mai puțin atunci când economia este afectată de o încetinire sau o recesiune, agravând astfel situația. De exemplu, în perioada anterioară crizei (1980-2005), o serie de state membre ale UE au aplicat politici prociclice, cheltuind excesiv în perioadele de relansare economică și reducând cheltuielile publice în perioadele de încetinire a creșterii economice⁷.

Existența unor cadre fiscal-bugetare naționale solide poate contribui la

⁷ A se vedea, de exemplu, „Public Finance in EMU”, seria *European Economy*, nr. 3/2006.

abordarea acestor provocări. Acestea constrâng procesul bugetar, impunându-i norme permanente și instituții înființate la nivel național cu un fundament juridic solid, care se aplică/funcționează independent de preferințele politice pe termen scurt. Acest lucru este confirmat în mare măsură de cercetările empirice⁸.

Îmbunătățirea guvernării fiscal-bugetare naționale reprezintă doar un element în contextul mai larg al răspunsului european la criză, care a avut drept rezultat o scădere a deficitului UE de la -6,6 % din PIB în 2009 la -1,7 % în 2016 (sursa: Eurostat).

Cadrele fiscal-bugetare naționale solide sunt definite prin calitatea elaborării lor, precum și prin rigoarea și perseverența cu care sunt puse în aplicare: regulile și instituțiile trebuie să fie adecvate pentru atingerea obiectivelor bugetare naționale și trebuie să fie respectate în permanență de guvernele succesive.

3.2. Performanțele înregistrate în statele membre ale UE

Din punctul de vedere al felului în care au fost elaborate, calitatea cadrelor fiscal-bugetare naționale din UE a crescut în ultimii ani, ca urmare a cerințelor UE menționate mai sus.

- *Regulile fiscal-bugetare numerice:* toate țările UE-28 dispun de astfel de

⁸ A se vedea, de exemplu: Comisia Europeană, 2006, „Public Finance in EMU”, seria *European Economy*, nr. 3/2006; Debrun X., Moulin L., Turrini A., Ayuso-i-Casals J. și Kumar M. S., 2008, „Tied to the mast? National Fiscal Rules in the European Union”, seria *Economic Policy*, nr. 23, p. 297-362; Debrun X. și Kumar S., 2009, „The discipline enhancing role of fiscal institutions: theory and empirical evidence”, capitolul 3 din Ayuso-i-Casals J., Servaas D., Flores E. și Moulin L. (ed.), „Policy Instruments for sound fiscal policies – fiscal rules and institutions”, New York: Palgrave Macmillan; Till C., Kinda T., Muthoora P. S. și Weber A., 2015, „Expenditure rules: effective tools for sound fiscal policy?”, documentul de lucru nr. 15/29 al FMI și Blöchliger H. și Kantorowicz J., 2015, „Fiscal Constitutions: an empirical assessment”, documentul de lucru nr. 1248 al departamentului economic al OCDE.

reguli în vigoare în ordinea lor juridică națională. Regulile care restricționează soldul bugetar (adică deficitul sau excedentul) sunt deosebit de frecvente. În general, regulile fiscal-bugetare devin tot mai stricte (a se vedea figura 1, elaborată cu ajutorul unei baze de date actualizate anual a Comisiei⁹).

- *Cadrelor bugetare multianuale:* în prezent, toate statele membre ale UE își fixează obiective bugetare pe un interval de timp mai mare de un an, acoperind cel puțin 3 ani. Cu toate acestea, nivelul de detaliere, credibilitatea măsurilor care sunt necesare pentru atingerea obiectivelor și măsura în care acestea sunt obligatorii variază în continuare foarte mult. Cât de stabile sunt aceste obiective bugetare multianuale în timp (a se vedea figura 2)?
 - În patru state membre (statele nordice și Țările de Jos), obiectivele bugetare multianuale sunt percepute ca fiind relativ stabile și fiabile în timp, întrucât nu se așteaptă ca acestea să fie revizuite.
 - În 12 state membre, obiectivele bugetare multianuale pot fi ajustate în anumite circumstanțe specifice, iar ajustările trebuie să fie justificate în mod public.
 - În alte 12 state membre, nu există nicio constrângere juridică privind posibilitatea de a ajusta obiectivele bugetare multianuale, ceea ce subminează credibilitatea acestora.
- *Instituțiile fiscal-bugetare independente:* până în prezent, în UE-28 au fost înființate cu respectarea formalităților juridice 32 de astfel de instituții. Trebuie menționat că trei sferturi dintre acestea au fost înființate sau reformat în mod semnificativ din 2010 și până în prezent. Polonia este singura țară care încă nu a adoptat legislația necesară pentru înființarea unui consiliu fiscal-bugetar, iar în

Republica Cehă, acesta nu este încă funcțional. În UE pot fi observate două modele, ilustrate în figura 3:

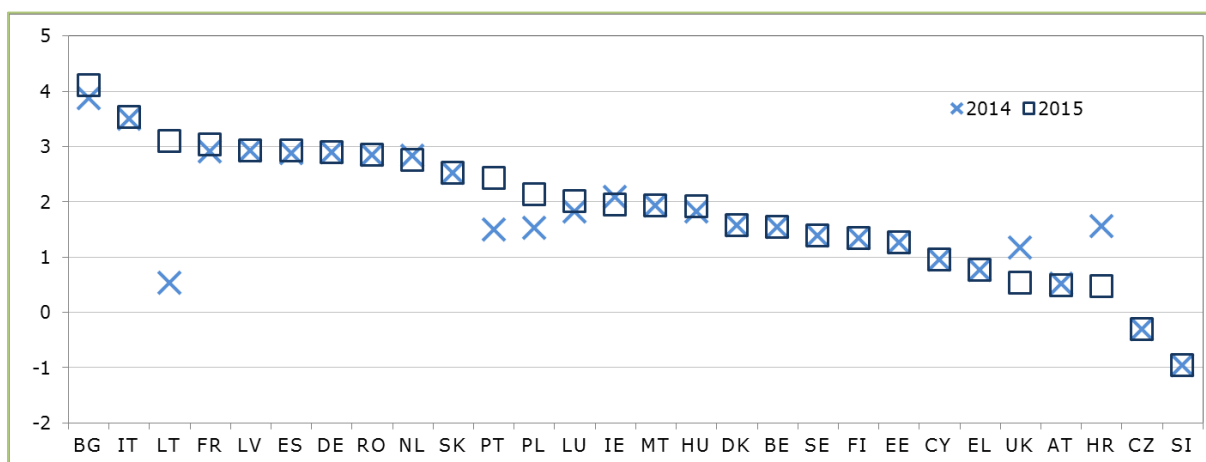
- În majoritatea țărilor, mandatul consiliului fiscal-bugetar este de: (i) a evalua respectarea de către bugetele naționale a regulilor fiscal-bugetare numerice naționale, și, uneori, și de (ii) a evalua/aproba previziunile macroeconomice;
- În câteva țări (de exemplu, Țările de Jos, Belgia, Slovenia, Luxemburg, Austria), în plus față de consiliul fiscal-bugetar funcționează și un „organism de prognoză”, al cărui mandat este de a elabora previziuni macroeconomice independente utilizate pentru planificarea bugetară.

În toate cazurile, aceste evaluări și previziuni trebuie făcute publice. În majoritatea țărilor, se aplică principiul „conformare sau justificare” pentru unele dintre evaluările consiliilor fiscal-bugetare sau pentru toate aceste evaluări; cu alte cuvinte, guvernul are obligația de se conforma evaluării sau de a explica public de ce se abate de la aceasta.

Experiențele statelor membre în ceea ce privește punerea în aplicare a modelelor lor de guvernare fiscal-bugetară sunt foarte eterogene. Funcționarea eficientă a mecanismelor de guvernare fiscal-bugetară nou-create sau îmbunătățite rămâne, în numeroase țări, o provocare majoră care trebuie să fie abordată în așa fel încât cadrele respective să își poată exercita pe deplin rolul prevăzut în urmărirea unei politici fiscal-bugetare responsabile.

⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/index_en.htm

Figura 1 — Indicele eficacității regulilor fiscal-bugetare în statele membre ale UE, 2014 și 2015¹⁰



Sursa: Comisia Europeană, Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare (DG ECFIN), Baza de date privind guvernarea fiscal-bugetară

Figura 2 — Gradul de strictețe a dispozițiilor naționale în ceea ce privește atingerea obiectivelor bugetare stabilite în documentele de planificare pe termen mediu, 2015

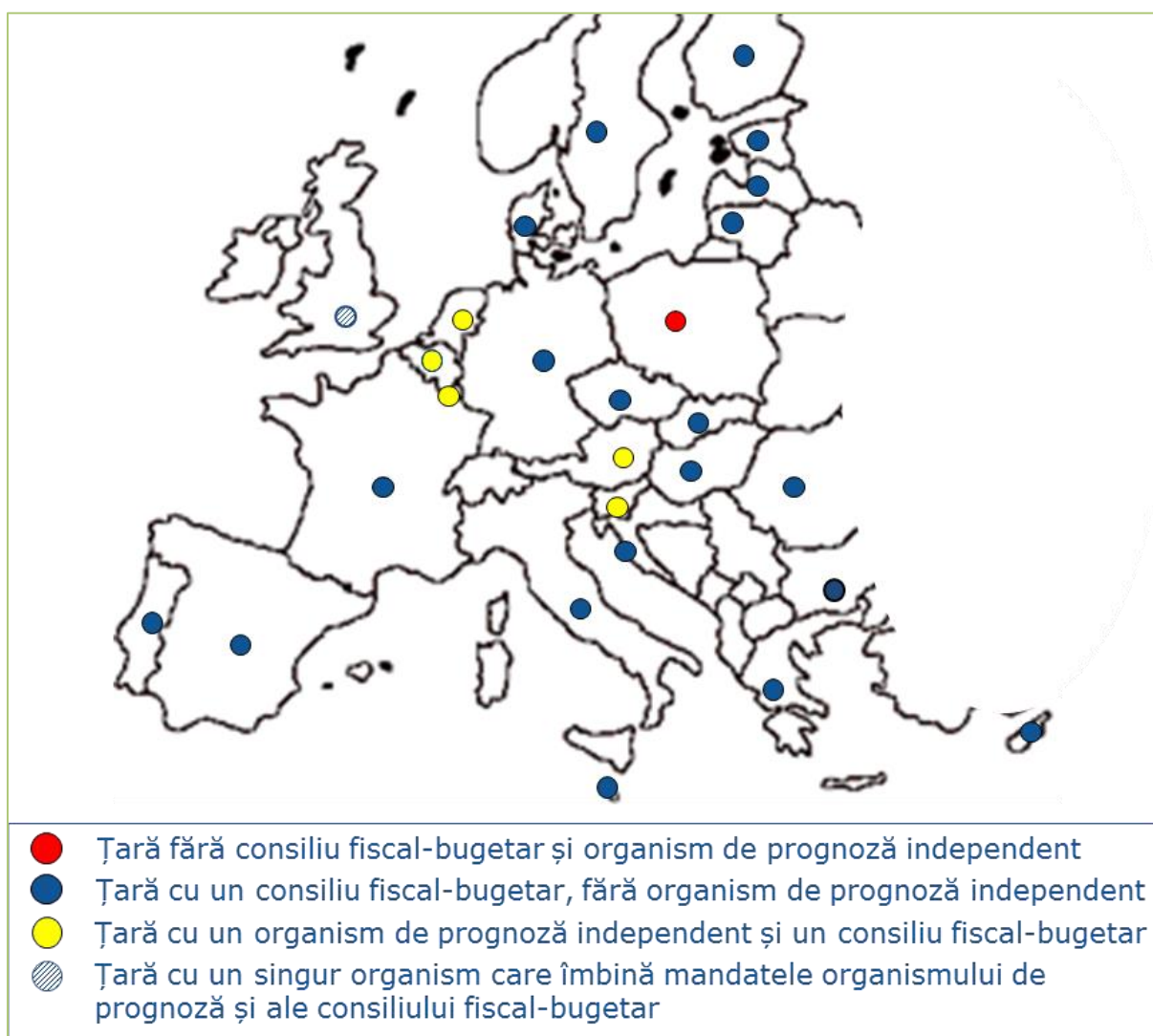
	Grad de strictețe	Țară din UE
1	<i>Nu se preconizează nicio modificare a</i> plafoanelor/obiectivelor (de cheltuieli), indiferent de circumstanțe (cu excepția cazului în care vine la putere un nou guvern sau se modifică împărțirea sarcinilor între diferitele niveluri de guvernare)	Finlanda, Suedia
2	Plafoanele (de cheltuieli) <i>pot fi majorate numai dacă se identifică în prealabil surse de finanțare a</i> cheltuielilor suplimentare	Danemarca, Țările de Jos
3	Plafoanele/obiectivele (de cheltuieli) <i>pot fi ajustate ca reacție la modificarea anumitor parametri specifici</i> stabiliți în legislație sau în alt act de procedură public (de exemplu, modificarea cheltuielilor pentru pensii, a indemnizațiilor de șomaj etc.), iar modificările respective trebuie să fie justificate în mod public	Austria, Irlanda, Letonia

¹⁰ Indicele eficacității regulilor fiscal-bugetare este calculat anual de DG ECFIN pe baza datelor autodeclarate de țările UE. Cea mai recentă actualizare are ca termen-limită sfârșitul anului 2015. Indicele are la bază cinci factori care reflectă soliditatea regulilor fiscal-bugetare în vigoare (temeiul juridic, posibilitatea de a revizui obiectivele, organismele de monitorizare și de aplicare, mecanismul de punere în aplicare și vizibilitatea în mass-media).

4	Plafoanele/obiectivele (de cheltuieli) pot fi modificate în anumite situații stabilite în legislație sau în alt act de procedură public (de exemplu, din cauza unei modificări substanțiale a previziunilor macroeconomice, a venirii la putere a unui nou guvern, a unor circumstanțe extraordinare etc.), iar modificările trebuie să fie justificate în mod public	Belgia, Bulgaria, Cipru, Grecia, Italia, Malta, Polonia, România
5	Plafoanele/obiectivele (de cheltuieli) pot fi modificate dacă guvernul dorește acest lucru , dar modificările trebuie să fie justificate și există costuri reputaționale	Republica Cehă, Estonia, Ungaria, Franța, Lituania, Luxemburg, Portugalia, Spania, Regatul Unit
6	Plafoanele/obiectivele pot fi modificate dacă guvernul dorește acest lucru, fără nicio justificare publică	Croația, Germania, Slovenia, Slovacia

Sursa: Comisia Europeană, Cadrele bugetare pe termen mediu în UE, Monika Sherwood, DG ECFIN, Economic Paper nr. 021 din decembrie 2015

Figura 3 — Imagine de ansamblu a instituțiilor fiscal-bugetare independente din UE în octombrie 2017



Sursa: Comisia Europeană, Direcția Generală Afaceri Economice și Financiare (DG ECFIN)

4. PÂRGHII ÎN MATERIE DE POLITICI PENTRU A ABORDA PROVOCĂRILE

Cele două provocări majore cu care se confruntă țările din UE în ceea ce privește cele cinci componente de bază ale cadrelor fiscal-bugetare naționale sunt:

- calitatea elaborării modelelor naționale de guvernanță fiscal-bugetară;
- asigurarea unei puneri în aplicare riguroase.

4.1. Măsuri eficace

Transpunerea corectă a cerințelor UE privind cadrele fiscal-bugetare în ordinea juridică națională este prima și cea mai

importantă condiție prealabilă pentru toate statele membre. În prezent, Comisia evaluează modul în care a fost efectuată transpunerea la nivel național, în dialog cu ministerele de finanțe din țările în cauză.

Statele membre sunt încurajate insistent să efectueze evaluări periodice ale calității guvernantei fiscal-bugetare naționale ținând cont de provocările fiscal-bugetare specifice.

Cu toate acestea, pentru fiecare componentă de bază pot fi evidențiate în mod selectiv anumite măsuri mai specifice:

- *regulile fiscal-bugetare numerice:*

- consecințele unei eventuale nerespectări a regulilor (principiul „conformare sau justificare”, corecție, sancțiune etc.);
- evitarea recurgerii la clauze de derogare vag definite, declanșate în anumite circumstanțe ca mod de a eluda aplicarea unei reguli;
- planificarea bugetară multianuală:
 - reguli mai stricte pentru revizuirea obiectivelor multianuale;
- instituții fiscal-bugetare independente:
 - un mandat clar;
 - un fundament juridic solid;
 - resurse adecvate și acces la informații (garantat, de exemplu, printr-un memorandum de înțelegere semnat cu ministerul de finanțe);
 - principiul „conformare sau justificare” aplicat în practică;
- *procedurile bugetare*:
 - un mecanism de coordonare eficace (în special în țările federale), care să permită funcționarea în tandem a regulilor fiscal-bugetare de la nivel central și a celor de la nivel subnațional în vederea realizării obiectivelor bugetare generale, evaluarea previziunilor naționale în vederea corectării eventualelor preferințe subiective.

Mai mult, este esențial ca guvernele să se angajeze public că vor aplica pe deplin mecanismele fiscal-bugetare naționale sau că vor actualiza, în caz contrar, modelul de guvernare în funcție de provocările fiscal-bugetare cu care se confruntă țara lor.

4.2. Măsuri ineficace

Stabilitatea modelului de guvernare face posibilă integrarea principiilor acestuia în procesul de luare a deciziilor la toate nivelurile administrative și politice. Acest lucru întărește credibilitatea globală a unui buget adoptat conform acestui model de guvernare. Prin urmare, ar trebui să se evite revizuirea frecventă a modelului de guvernare.

Revizuirile anuale substanțiale ale strategiei fiscal-bugetare, planificate inițial

pe termen mediu, care nu sunt motivate de modificările perspectivelor macroeconomice, riscă să submineze credibilitatea politicilor subiacente, deoarece profilurile de cheltuieli și venituri nu sunt suficient de previzibile.

Un model de guvernare fiscal-bugetară prevăzut în legislație, dar care nu este aplicat în practică — de exemplu, există abateri constante de la limitele stabilite de regulile fiscal-bugetare numerice — nu ar avea impactul dorit. În plus, acesta ar submina credibilitatea unui anumit guvern atât pe plan intern, cât și în ochii omologilor săi europeni, al agențiilor de rating și al piețelor financiare.

5. STUDIU DE CAZ — IRLANDA

Criza a avut un impact profund asupra profilului bugetar al Irlandei: în 2010, această țară a înregistrat un deficit de 32,1 % pentru administrația publică, acesta scăzând până la 12,7 % în 2011. În 2012, datoria a atins 119,6 % din PIB, un nivel de aproape șase ori mai ridicat față de nivelul anterior crizei, înregistrat cu 5 ani înainte. În 2016, deficitul a scăzut la 0,7 % din PIB, iar datoria publică brută a atins nivelul de 72,8 % din PIB (sursa: Eurostat).

Experiența crizei a antrenat reforme majore ale sistemului irlandez de guvernare fiscal-bugetară. Acestea s-au materializat în adoptarea mai multor acte, inclusiv:

- Legea responsabilității fiscal-bugetare din 2012;
- Instrumentul statutar nr. 508 din 2013 privind instituția fiscal-bugetară independentă;
- Circulara nr. 15/13 privind plafoanele de cheltuieli pe termen mediu.

Mai jos sunt evidențiate o serie de caracteristici ale actualului model irlandez de guvernare fiscal-bugetară:

- *Statisticile bugetare*: datele fiscal-bugetare pentru administrația centrală și fondurile de securitate socială sunt publicate în fiecare lună pe site-ul ministerului de finanțe; datele fiscal-bugetare pentru administrațiile locale sunt publicate trimestrial.

- *Regulile fiscal-bugetare numerice:* pentru administrația publică, există o regulă a echilibrului bugetar structural și o regulă a datoriei care limitează evoluția deficitului și a datoriei în raport cu PIB. Monitorizarea independentă a gradului în care bugetul respectă cele două reguli bugetare este asigurată de Irish Fiscal Advisory Council (IFAC), o instituție independentă, recent înființată. Guvernul este obligat să dea curs evaluărilor IFAC sau să justifice în public de ce se abate de la acestea. În cazul în care soldul structural se abate de la regula echilibrului bugetar, guvernul trebuie să prezinte Parlamentului un plan de corecție în termen de 2 luni.
- *Cadrele bugetare multianuale:* În fiecare an, Irlanda adaugă un an la planul său bugetar multianual (Programul de stabilitate). Obiectivele multianuale privind cheltuielile nu ar trebui să fie revizuite decât în anumite circumstanțe, însă în practică a existat mai multă flexibilitate. Analizele

periodice ale cheltuielilor sunt utilizate la elaborarea planurilor bugetare.

- *Instituția bugetară independentă:* IFAC este o instituție autonomă al cărei mandat include monitorizarea respectării regulilor fiscal-bugetare naționale și aprobarea previziunilor macroeconomice pe care se întemeiază planificarea bugetară. IFAC a semnat un memorandum de înțelegere cu ministerul de finanțe pentru a asigura accesul la datele de care are nevoie pentru îndeplinirea mandatului său. În practică, IFAC a elaborat numeroase evaluări instructive de la înființarea sa în 2012. Activitatea sa a fost evaluată în 2015 de un grup de experți independent pentru a determina dacă instituția își îndeplinește mandatul.

Desigur, vor fi necesari ani de funcționare pentru a se putea analiza dacă acest cadru de guvernare revizuit a fost aplicat în mod consecvent și a avut un impact pozitiv asupra modului în care se elaborează bugetul în Irlanda.

Data: 22.11.2017.

6. REFERINȚE:

- Comisia Europeană, Cadrele bugetare pe termen mediu în UE, Monika Sherwood, DG ECFIN, Economic Paper nr. 021 din decembrie 2015
- Comisia Europeană, Baza de date privind guvernanța fiscală, DG ECFIN
- Comisia Europeană, Rapoartele de țară pentru 2016
- Comisia Europeană, „Public Finance in EMU”, seria *European Economy*, nr. 3/2006