



CONSILIUL FISCAL AL ROMÂNIEI
ROMANIAN FISCAL COUNCIL

WORKING PAPER No 2, Mai 2020

Consiliile fiscale în Uniunea Europeană

**O scurtă retrospectivă și provocări actuale
cu privire la funcționalitate și eficacitate**

George GEORGESCU
Bogdan CĂPRARU

Romanian Fiscal Council Working Papers are written by members of the board and technical staff of Romanian Fiscal Council and from time to time by other economists.

Disclaimer: The opinions expressed in this paper belong to the authors and do not reflect necessarily the position of the Romanian Fiscal Council. It is also valid for possible errors which belong strictly to the authors.

© Romanian Fiscal Council 2020

Fiscal councils in European Union

A short retrospective review and current challenges in terms of functionality and effectiveness

George GEORGESCU¹, Bogdan CĂPRARU²

Abstract The EU countries have set up independent fiscal institutions (IFIs), mainly following the global financial crisis of 2008-2009, with a mandate to objectively assess the fiscal policy and its performance. The paper focuses on reviewing the activity of EU IFIs, trying to highlight their typology, minimum operating standards, channels of influence, effectiveness assessments, and their current mission in the 2020 context of the COVID-19 pandemic. Given the differences in the mandates with which IFIs are invested between the EU countries, the European Commission has recommended a set of common principles, among these, sufficient human and financial resources, a high degree of flexibility in the resources allocation, the access to relevant information, the Comply or Explain procedure, the protection against political interferences. Formally, IFIs do not have the power to intervene on fiscal and budgetary policies, but they have a “soft” power of influence, exercised by increasing public attention to these policies, based on two pillars: credibility and communication. From this point of view, IFIs can be considered as an “accountability-multiplier”. There is a consensus that one of the best practices of IFIs in the EU is to conclude MoUs with the budgetary authorities, as the main tool for operating according to the minimum standards. In the context of the current fight to mitigate the economic and social impact of the SARS-CoV-2 virus pandemic, the European Commission has, for the first time, activated the general escape clause of the SGP, enabling the national governments to take measures to support the economy in order to cope with the crisis. Under these conditions, the IFIs' mission is drastically reduced, at least during the period of activation of the clause, but they must continue to be active in the economic arena. In the exceptional circumstances of this situation it must bear in mind that, once the health crisis will be enough controlled to allow the normal resumption of economic activities, the need to monitor and apply the fiscal principles will return in force.

Key words: fiscal responsibility, IFIs mandate, fiscal rules, MoU, COVID-19 pandemic

JEL codes: G28, H30, H60, H87, O23

¹ George Georgescu is senior researcher at the National Institute for Economic Research Costin C. Kirişescu – Romanian Academy and member of the Fiscal Council.

² Bogdan Căpraru is Ph.D. habil., full professor of Finance at the Faculty of Economics and Business Administration, Alexandru I. Cuza University-Iaşi and member of the Fiscal Council.

Cuprins

1. Introducere	5
2. Misiune și funcții ale IFIs în UE. Cerințe legale și mecanisme de corecție	6
3. Tipologie și caracteristici structurale	8
4. Standarde minime de funcționare	11
5. Canale de influență și evaluări ale eficacității IFIs	12
6. Bune practici: MoU și intenții de coordonare/cooperare	15
7. IFIs în contextul pandemiei COVID-19	17
Referințe bibliografice	19

1. Introducere

După criza financiară globală din 2008-2009, multe dintre țările europene au înființat instituții fiscale independente (IFIs), întâlnite și sub denumirea de consilii fiscale. IFIs sunt instituții publice independente, de tip „watchdog”, cu un mandat de evaluare obiectivă și, în unele cazuri, oferă consultanță nonpartizantă cu privire la politica fiscală și performanțele acesteia. Ele sunt formate din specialiști în domeniu, de regulă din mediul academic și experți din cadrul unor instituții financiar-bancare. Instituțiile fiscale independente servesc - deseori în combinație cu reguli fiscale credibile - pentru promovarea unei politici fiscale solide și a finanțelor publice sustenabile.

Primele instituții fiscale independente datează încă din 1936 în Belgia, iar mai apoi au fost înființate instituții similare în Olanda (1945), Danemarca (1962), Austria (1970), Statele Unite (1974). Pornind de la experiența acestor prime IFI, în perioada anilor '90, atât economiștii, cât și domeniul academic, au subliniat tot mai mult ideea că bunele practici dezvoltate de băncile centrale independente ar trebui extinse și în domeniul fiscal-bugetar.

După criza financiară globală din 2008-2009, numărul de astfel de instituții aproape că s-a triplat (de la 10 la finalul lui 2006 la 37 la final de 2015), cea mai mare creștere înregistrându-se în Uniunea Europeană (UE). În 2019, toate țările membre ale UE aveau înființate instituții fiscale independente. Acest lucru se întâmpla pe fondul reformelor fiscal – bugetare ce aveau loc în cadrul UE în urma crizei. Ideea înființării instituțiilor fiscale independente este mai veche, fiind susținută de membri ai staff-ului Fondul Monetar Internațional¹ și OECD, prin publicațiile sale Economic Survey. Literatura academică a abordat încă de la jumătatea anilor '90 subiecte cu privire la necesitatea unor astfel de instituții. Astfel îi menționăm pe von Hagen și Harden (1994)², Blinder (1997)³, Wyplosz (2002, 2005)⁴, Calmfors (2003, 2005)⁵, Wren-Lewis (1996, 2003)⁶.

În combinație cu regulile fiscal-bugetare (limitarea deficitelor bugetare și a datoriei publice), aceste noi instituții trebuiau să întărească disciplina bugetară. Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre a introdus pentru prima dată referire la nevoia ca instituții fiscale independente să se implice în procesul bugetar. Conform Tratatului Privind Stabilitatea, Coordonarea și

¹ Annett, A., Decressin, J. and M. Deppler (2005), *Reforming the Stability and Growth Pact*, IMF Policy Discussion Paper, 05/2, Washington, D.C.; Kumar, M. S. and T. Ter-MKinassian (2007), *Promoting Fiscal Discipline*, IMF, Washington, D.C.

² von Hagen, J. and I.H. Harden (1994). *Budget Processes and Commitments to Fiscal Discipline*, European Economy Reports and Studies 3.

³ Blinder, A. (1997). *Is Government too Political?*, Foreign Affairs 76, pp. 115-126.

⁴ Wyplosz, C. (2002). *Fiscal Policy: Institutions vs Rules*, în: *Stabiliseringspolitik i valutaunionen*, SOU 2002:16 Underlagsrapporter, Fritzes, Stockholm; Wyplosz, C.(2005). *Fiscal Policy: Institutions versus Rules*, National Institute Economic Review 191.

⁵ Calmfors, L (2003). *Fiscal Policy to Stabilize the Domestic Economy in the EMU*, CESifo Economic Studies, 49, 319-53; Calmfors, L. (2005). *What Remains of the Stability Pact and What Next?*, Swedish Institute for European Policy Studies, 8.

⁶ Wren-Lewis, S. (1996). *Avoiding Fiscal Fudge*, New Economy, 3, pp. 128-132; Wren-Lewis, S. (2003). *The Compatibility between Monetary and Fiscal Policies in EMU: A Perspective from the Fiscal Theory of the Price Level*, în: *Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interactions And Coordination*, Buti, M. (ed), Cambridge University Press.

Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (2013), statele membre aparținând zonei euro trebuie să aibă o instituție independentă care să urmărească îndeplinirea regulilor fiscale la nivel național și, de asemenea, să valideze și/sau să furnizeze proiecții macroeconomice.

În urma Raportului celor 5 președinți - intitulat „Finalizarea uniunii economice și monetare a Europei”, în octombrie 2015 lua ființă Consiliul Fiscal European (*European Fiscal Board*), o entitate supranațională ce urma să îndeplinească rolul unui IFI la nivelul UE. Principalele sale responsabilități sunt: să evalueze punerea în aplicare a cadrului bugetar al Uniunii și adecvarea orientărilor bugetare la nivelul zonei euro și la nivel european; să ofere sugestii pentru evoluția viitoare a cadrului bugetar al Uniunii; să evalueze orientarea bugetară prospectivă pentru zona euro în ansamblu, pe baza unui raționament economic, precum și orientările bugetare naționale adecvate, în concordanță cu normele prevăzute de Pactul de stabilitate și creștere; să coopereze cu consiliile fiscale naționale independente; să ofere consiliere ad-hoc președintelui Comisiei⁷.

În anul 2010, în România era înființată una dintre primele instituții fiscale independente de după criză (în 2007 în Suedia și în același an în Marea Britanie) - Consiliul Fiscal al României, ce urma să vegheze asupra bunei funcționări a finanțelor publice din țara noastră. El funcționează conform prevederilor Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 intrată în vigoare de la 23 aprilie 2010.

2. Misiune și funcții ale IFIs în UE. Cerințe legale și mecanisme de corecție

Politicile fiscal-bugetare discreționare suferă de două neajunsuri mari, care sunt interdependente: o înclinație către deficite bugetare crescânde și prociclicitatea. Deficitul bugetar implică cheltuieli publice mai mari decât veniturile încasate, iar prociclicitatea presupune acțiuni de politică fiscală care amplifică fazele ciclului economic (de ex. scăderi de impozite în faze de boom sau creșteri ale acestora în perioade de declin).

În scopul diminuării acestor două fenomene, au fost introduse o serie de reguli fiscale, în special numerice. Astfel, în Uniunea Europeană sunt cunoscute cele două criterii de convergență nominală: limitarea deficitului bugetar la 3% din PIB și a datoriei publice la 60% din PIB. Acestea reprezintă un mecanism de prevenție pentru asigurarea solidității finanțelor publice. Ele sunt prevăzute în Pactul de stabilitate și creștere (PSC) al UE, stabilit ca un ansamblu de norme care reglementează coordonarea politicilor fiscale ale țărilor UE.

În luna aprilie a fiecărui an, țările din zona euro transmit Comisiei și Consiliului programe de stabilitate, iar țările din afara zonei euro transmit aceluiași instituții programe de convergență. Acestea includ obiectivul bugetar pe termen mediu (OTM) al țării respective, precum și informații privind modul în care va fi realizat acesta, analiza efectelor pe care le-ar putea avea asupra poziției fiscale a țării modificările ipotezelor economice principale aflate la baza

⁷ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb_en

programului. Comisia examinează aceste programe, iar dacă nu sunt întrunite criteriile, Consiliul inițiază o Procedura de deficit excesiv (PDE) pe baza recomandărilor Comisiei. Acest din urmă mecanism, impune țării în cauză să prezinte un plan cu măsurile și politicile corective pe care le va aplica, precum și termenele pentru realizarea acestora, existând posibilitatea ca țările din zona euro care nu respectă recomandările să fie amendate⁸.

Însă aceste reguli fiscale singure nu își pot dovedi eficiența în lipsa unor instituții independente care să le crească vizibilitatea și să sporească controlul asupra lor. Devierile de la politicile fiscale optime sunt date de o serie de fenomene cum ar fi iluzia fiscală, inconsistența în timp a politicilor fiscale, precum și de înclinația unor guverne de a diminua strategic spațiul fiscal al guvernelor succesoare⁹.

Prin monitorizarea continuă făcută de către aceste instituții independente, crește nivelul transparenței și responsabilității în cadrul procesului bugetar. De asemenea, se diminuează în același timp asimetria informațională și crește calitatea dezbaterilor cu privire la politica fiscală. Prin analize, evaluări și previziuni independente, astfel de organisme pot sensibiliza publicul cu privire la consecințele anumitor căi de politică fiscală, contribuind la o cultură a stabilității. Prin urmare, un consiliu fiscal poate crește costurile electorale și reputaționale ale politicilor neconforme și a angajamentelor încălcate. Nu în ultimul rând, o instituție fiscală independentă poate oferi contribuții directe la procesul bugetar - de ex. previziuni sau evaluări ale pozițiilor structurale, sprijinind tehnic guvernele în a evita nerespectarea regulilor fiscale. Ele pot identifica opțiunile de politici fiscale sensibile și realiza chiar recomandări. Activitatea instituțiilor fiscale independente este cu atât mai eficace cu cât între acestea și autoritățile guvernamentale există o bună colaborare și deschidere¹⁰.

O analiză din 2017 a Fondului Monetar Internațional¹¹ arată că numai în cazul statelor care au reguli fiscaleacompaniate de existența unor aranjamente independente de monitorizare a respectării acestora sunt întâlnite costuri cu datoria publică mai reduse, acest rezultat fiind regăsit chiar și în cazul țărilor cu un trecut „mixt” în ceea ce privește responsabilitatea fiscală. De asemenea, Debrun și Kinda, într-un studiu empiric din 2014¹² arătau că activitatea instituțiilor fiscale independente este corelată cu execuții bugetare încadrate în limitele regulilor fiscale și prognoze de o mai bună acuratețe, dacă aceste instituții au următoarele caracteristici: sunt independente din punct de vedere politic; sunt prezente și vocale în spațiul public (mai ales prin intermediul media); au mandat să monitorizeze țintele numerice ale execuției bugetare (în special deficitul bugetar); realizează prognoze fiscal - bugetare sau/și le analizează critic pe acelea ale guvernului.

Mandatele cu care sunt investite instituțiile fiscale independente la nivelul UE diferă de la o țară la alta, însă pot fi identificate atribuții comune în ceea ce privește realizarea/aprobarea/analiza previziunilor macroeconomice și cu privire la buget, precum și monitorizarea respectării regulilor fiscale stabilite. În România, Consiliul Fiscal îndeplinește

⁸ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive_deficit_procedure.html?locale=ro

⁹ László Jankovics și Monika Sherwood (2017). *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States: The Early Years*, European Economy Discussion Papers, European Commission.

¹⁰ IMF (2013). *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, p. 7

¹¹ IMF (2017). *A Greater Role for Fiscal Policy*, în: Fiscal Monitor Aprilie 2017.

¹² Debrun și Kinda (2014). *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise — A New Dataset*, IMF Working Paper, No 14/58.

atribuții precum: evaluează proiecțiile macroeconomice avute în vedere la fundamentarea prognozei de venituri a bugetului general consolidat, estimează impactul pachetelor de măsuri de natură a influența soldul bugetar, analizează execuția bugetară și măsura în care aceasta corespunde ținutelor propuse, monitorizează respectarea regulilor fiscale, emite recomandări privind politica fiscală curentă și viitoare.

În ceea ce privește previziunile macroeconomice independente în pregătirea proiectului de buget la nivelul anului 2019¹³, implicarea instituțiilor fiscale independente ale țărilor din zona euro era după cum urmează: în 6 țări era realizată de către instituții fiscale independente (Belgia, Olanda, Luxemburg, Austria, Slovenia și Finlanda), în 12 țări era aprobată de către IFIs (Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spania, Franța, Cipru, Letonia, Lituania, Malta, Portugalia și Slovacia), dintre care în 6 state au primit observații critice (Estonia, Grecia, Franța, Portugalia și Slovacia), Italia aprobând doar previziunea macroeconomică a formei finale a bugetului de stat. În ceea ce privește programele de convergență pentru țările non-euro acestea nu au fost bazate în nicio țară membră în totalitate pe previziunile macroeconomice și bugetare ale IFIs.

3. Tipologie și caracteristici structurale

Instituțiile fiscale independente pot fi încadrate în trei modele instituționale de bază¹⁴:

Modelul 1. Instituțiile de sine stătătoare, care sunt cele mai apropiate de modelul sugerat în literatura academică. Ele nu au legătură cu factorul politic în ceea ce privește mecanismele de numire și responsabilitate. Aceste instituții funcționează în baza unor Legi de responsabilitate fiscală, care le garantează independența. Găsim acest model instituțional în România, Bulgaria, Cipru, Germania, Grecia, Ungaria, Irlanda, Malta, Portugalia, Slovacia, Suedia.

Modelul 2. IFIs care sunt în mod oficial sub conducerea executivă sau legislativă a sistemului politic, având un mandat bine definit și garanții stricte de independență față de organismele parlamentare din care fac parte integrantă (cunoscute sub denumirea de Oficii parlamentare de buget) sau din cadrul unui minister. Acestea din urmă au independență operațională ca urmare a reputației obținute în urma rolului lor nepartizan în procesul bugetar și dezbateră publică. Găsim acest model instituțional în țări ale UE precum Belgia, Croația, Danemarca, Olanda, Slovenia. Oficii parlamentare de buget găsim în Austria (Parliamentary Budget Office), Croația, Grecia, Irlanda, Italia.

Modelul 3. IFIs asociate cu alte instituții independente cum ar fi bănci centrale (Austria - Fiscal Advisory Council-FISK, Estonia) și instituții de audit (Finlanda, Franța, Lituania). Această abordare permite instituțiilor fiscale independente să beneficieze de independența instituției gazdă, precum și de economiile de scală pe care le presupune integrarea activităților sale sub umbrela unei singure instituții, însă necesită proceduri clare pentru a evita confuziile cu privire la mandatele și funcțiile instituției gazdă și ale IFIs.

¹³ European Parliament, *Economic Governance Support Unit, The role of national fiscal bodies - State of play*, April 2019.

¹⁴ IMF (2013). *The Functions and Impact of Fiscal Councils*, p. 10.

Țări precum Austria (modelul 2 și 3), Finlanda (modelul 2 și 3), Grecia (modelul 1 și 2), Irlanda (modelul 1 și 2) dețin două organisme cu rol de instituție fiscală independentă.

După cum putem observa (**Figura nr. 1**), instituțiile fiscale independente din UE sunt eterogene din perspectiva caracteristicilor pe care le prezintă. În primul rând există diferențe mari în ceea ce privește perioada mandatelor, care poate fi limitată la un număr de ani sau presupune angajați permanenți (Independent Monitoring and Evaluation of Fiscal Policy Function - National Audit Office din Finlanda). Cea mai mică durată a unui mandat este de 3 ani în Suedia și cea mai mare în România, de 9 ani. În ceea ce privește reînnoirea mandatelor, acestea pot fi nelimitate (Austria, Belgia, Croația, Danemarca, Estonia, Finlanda, Germania, Ungaria, Irlanda - Oireachtas Parliamentary Budget Office, Luxembourg), reînnoite o singură dată (Republica Cehă, Cipru, Franța, Grecia - Parliamentary Budget Office, Irlanda - Irish Fiscal Advisory Council, Letonia, Lituania, Olanda, Malta, Portugalia, Slovenia, Suedia, Marea Britanie) sau nu pot fi reînnoite (România, Grecia - Hellenic Fiscal Council, Italia, Slovacia, Spania).

Dimensiunea bordului și a staff-ului tehnic, diferă, de asemenea. Astfel, sunt consiliile fiscale care au doar staff tehnic (Austria - Parliamentary Budget Office, Independent Monitoring and Evaluation of Fiscal Policy Function - National Audit Office, Irlanda - Oireachtas Parliamentary Budget Office, Lituania, Olanda, Spania), iar numărul cel mai mare de membri în bord este de 24 în Belgia și cel mai mic de 2 în Ungaria și Marea Britanie. De asemenea, există diferențe majore în ceea ce privește mecanismul de numire a membrilor bordului: cine numește și de unde provin membrii.

Consiliul Fiscal din România este o instituție independentă, înființată prin legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 și compusă din 5 membri cu experiență în domeniul politicilor macroeconomice și bugetare, supuși unor criterii stricte de eligibilitate. Membrii Consiliului Fiscal sunt numiți prin hotărâre de către Parlament pe o perioadă de 9 ani, la propunerea Academiei Române, Băncii Naționale a României, Academiei de Studii Economice București, Institutului Bancar Român și Asociației Române a Băncilor, care nominalizează fiecare o singură persoană.

La 11 septembrie 2015, în cea de-a treia reuniune informală a IFI-urilor UE care a avut loc la Bratislava (Slovacia), este înființată Rețeaua Instituțiilor Fiscale Independente din Uniunea Europeană (EU IFIs). Rețeaua este o instituție voluntară și incluzivă, deschisă tuturor organismelor independente de supraveghere fiscală care operează în UE. Oferă o platformă de schimb de opinii, expertiză și resurse în comun în domenii de interes comun. Acordul a fost deja semnat de 30 de instituții fiscale independente din 26 țări europene, lista fiind: Austria, Bulgaria, Cipru, Croația, Republica Cehă, Danemarca, Estonia, Finlanda, Franța, Germania, Grecia, Ungaria, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburg, Malta, Olanda, Portugalia, România, Slovacia, Slovenia, Spania, Suedia și Regatul Unit.

Figura nr. 1. Consiliile fiscale în UE

Țara	Denumire instituție	Anul înființării	Durată mandat	De câte ori poate fi reînnoit mandatul	Număr membri	
					Membri bord	Staff tehnic
Austria	Fiscal Advisory Council (FISK)	1970	6	Nicio limită	15	6
	Parliamentary Budget Office (PBO)	2012	5	Nicio limită		8
Belgia	High Council of Finance (HRF/CSF) ³	1936	5	Nicio limită	24	15
Bulgaria	Fiscal Council	2015	6	n.a.	5	n.a.
Republica Ceha	Czech Fiscal Council (CFC)	2018	6	O singură dată	3	8
Cipru	Fiscal Council of Cyprus	2014	6	O singură dată	3	3-6
Croația	Fiscal Policy Committy	2013	5	Nicio limită	7	n.a.
Danemarca	Danish Economic Council	1962	Până la 6	Nicio limită	21	30
Estonia	Fiscal Council of Estonia	2014	5	Nicio limită	5	1,5
Finlanda	National Audit Office of Finland	2013	Angajați permanenți	n/a		4
	Finnish Economic Policy Council (EPC)	2014	5	Nicio limită	5	2
Franta	High Council of Public Finance (HCFP)	2013	5	O singură data	11	2,5
Germania	Independent Advisory Board to the Stability Council	2013	5	Nicio limită	8	1
Grecia	Hellenic Fiscal Council	2015	5	Nu poate fi reînnoit	4	13
	Parliamentary Budget Office	2011	5	O singură data	5	11
Ungaria	Fiscal Council (established 2011) ⁵	2011	6	Nicio limită	2	3
Irlanda	Irish Fiscal Advisory Council (IFAC)	2011	4	O singură data	5	6
	Oireachtas Parliamentary Budget Office (PBO)	2017	5	Nicio limită		12
Italia	Parliamentary Budget Office (PBO)	2014	6	Nu poate fi reînnoit	3	24
Letonia	Fiscal Discipline Council	2014	6	O singură data	6	4
Lituania	Budget Policy Monitoring Department – National Audit Office of Lithuania (BPMD)	2015	5	O singură dată		7
Luxemburg	National Council of Public Finances (CNFP)	2014	4	Nicio limită	7	2
Olanda	Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)	1945	7	O singură data		117
Malta	Fiscal Advisory Council	2014	4	O singură dată	3	4
Portugalia	Portuguese Public Finance Council (CFP)	2012	7	O singură data	5	18
România	Consiliul Fiscal România	2010	9	Nu poate fi reînnoit	5	10(6)
Slovacia	Council for Budget Responsibility (CBR)	2012	7	Nu poate fi reînnoit	3	15-20
Slovenia	Slovenian Fiscal Council	2017	5	O singură data	3	4
Spania	Independent Authority of Fiscal Responsibility	2014	6	Nu poate fi reînnoit		35
Suedia	Swedish Fiscal Policy Council (FPC)	2007	3	O singură data	6	5
Regatul Unit	Office for Budget Responsibility (OBR)	2010	5	O singură data	2	22
UE	European Fiscal Board (EFB)	2016	3	O singură dată	4	7

Sursa: OECD, *Independent Fiscal Institutions Database*, 2019

4. Standarde minime de funcționare

În timp ce formatul constitutiv al instituțiilor fiscale independente (IFIs) a fost lăsat la latitudinea statelor (ținând seama de circumstanțele specifice ale înființării acestora, structura administrativă specifică și particularitățile mediului instituțional intern, la nivelul UE și, în special, al statelor membre ale Zonei Euro, semnatare ale TSCG - Compactul fiscal - aplicat din 2013), Comisia Europeană a stabilit o serie de principii comune pentru monitorizarea proiecțiilor bugetare, a mecanismelor de corecție a deviației de la MTO și/sau a deficitelor excesive, consolidarea supravegherii economice și bugetare în scopul menținerii stabilității financiare, inclusiv privind rolul și independența IFIs, ca instituții responsabile la nivel național pentru monitorizarea respectării acestor principii și reguli¹⁵.

Rețeaua IFIs creată în cadrul Uniunii Europene (EU IFIs), pornind de la experiența membrilor săi (consilii fiscale și instituții cu atribuții similare din UE), precum și de la unele inadvertențe ale cadrului legal de funcționare a acestor instituții la nivel național, a redefinit și adaptat aceste principii, la specificul propriilor responsabilități, promovându-le ca standarde minime de funcționare¹⁶, recomandate a fi implementate în toate statele UE¹⁷. Acestea sunt prezentate pe scurt în cele ce urmează.

În primul rând, IFIs trebuie să dispună de **resurse umane și financiare suficiente și stabile**, care să îi asigure deplina autonomie funcțională în îndeplinirea mandatului. S-a constatat că, în general, resursele IFIs din spațiul UE sunt mai reduse decât cele ale instituțiilor similare din țări non-UE. Imunizarea bugetului IFIs împotriva eventualelor intervenții/reduceri discreționare din partea factorilor de decizie, se poate face printr-o bugetare multianuală. La stabilirea bugetului IFIs trebuie să se aibă în vedere standardele corespunzătoare statutului instituțiilor independente, ca în cazul băncilor centrale. Este important ca managementul IFIs să beneficieze de un **grad ridicat de flexibilitate în alocarea resurselor** în interiorul anvelopei bugetului propriu, precum și de o autonomie totală în angajarea și/sau concedierea personalului tehnic, în condițiile existenței unui pachet salarial atractiv și competitiv aferent acestuia, care să-i confere atribuțiile necesare de competență și stabilitate.

Asigurarea accesului la informații relevante, în timp real și nerestricționat, reprezintă un principiu esențial și o premisă a asigurării funcționalității IFIs. Aceste informații, transmise de către autoritățile fiscale guvernamentale, pe lângă detaliile cifrice referitoare strict la configurația proiecției fiscal-bugetare, trebuie să includă metodologiile și ipotezele considerate în proiecția macroeconomică și planificarea bugetară, cu prevederea posibilității IFIs de a solicita informații suplimentare de la ministerele de finanțe sau direct de la alți furnizori, precum și obligația acestora de a le pune la dispoziție în timp util. Transmiterea de către autoritățile fiscale guvernamentale de date și informații înainte ca acestea să devină publice, se poate dovedi utilă, cu asigurarea condițiilor de păstrare a confidențialității. Este esențial ca gradul de accesibilitate la informațiile aferente domeniului de activitate al IFIs să

¹⁵ European Commission (2012). *Common principles on national fiscal correction mechanisms*, COM (2012) 342 final, Brussels, June 20.

¹⁶ Vezi: *Defining and Enforcing Minimum Standards for Independent Fiscal Institutions*, EU IFIs Network, February 2016.

¹⁷ De remarcat că, în 2014, Consiliul OECD a recomandat IFIs din statele membre o serie de principii, similare cu cele stabilite la nivelul UE (Von Trapp L., Nicol S. *Designing Effective Independent Fiscal Institutions*, OECD, Paris, 2008, p. 20-22).

fie similar celui acordat altor autorități publice naționale (Parlament, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi ș.a.). De asemenea, participarea IFIs la comitete/comisii guvernamentale pe probleme de statistică implicând date fiscale și/sau proceduri bugetare se poate dovedi oportună.

Implementarea principiului / procedurilor “Conformează-te sau explică” (*Comply or Explain*) potrivit căruia autoritățile fiscale guvernamentale au obligația de a răspunde public, într-un termen prestabilit, la opiniile/recomandările formulate de IFIs. Având în vedere că mandatul IFIs acoperă o arie mai largă de responsabilități se recomandă crearea cadrului legal adecvat acestei cerințe, cu stabilirea unor termene de răspuns clare din partea autorităților bugetare, precum și a obligației justificării și fundamentării corespunzătoare a conținutului informațional al răspunsurilor, atât în cazul opiniilor, cât și al recomandărilor IFIs, acestea din urmă trebuind a fi completate cu precizarea calendarului de implementare al acțiunilor de conformare. Nu poate fi omisă în acest sens importanța organizării de întâlniri tehnice bilaterale care să contribuie la clarificarea/concilierea divergențelor de opinii.

Protecția împotriva presiunilor/interferențelor politice este de importanță crucială pentru asigurarea funcționalității IFIs. Selectarea și respectiv numirea membrilor necesită a fi făcută pe baza criteriilor experienței și competenței profesionale, cu respectarea unor reguli stricte privind conflictul de interese, iar termenele mandatului să fie stabilite independent de ciclurile electorale, acest proces putând include audieri publice parlamentare.

Pe lângă opiniile și recomandările privind proiecțiile fiscal-bugetare, IFIs au posibilitatea de a elabora rapoarte și analize din proprie inițiativă, desigur, în linie cu propriul mandat. În funcție de cadrul instituțional al fiecărui stat, se consideră că cea mai adecvată protecție împotriva eventualelor presiuni politice o poate asigura responsabilitatea IFIs exclusiv în fața Parlamentului. O altă linie de apărare, complementară acesteia, o reprezintă **monitorizarea internațională** la nivelul UE, ceea ce presupune crearea unor instrumente de coordonare a practicilor IFIs, idee aflată în dezbaterile Comisiei Europene.

În anul 2019, pentru implementarea acestor principii, de natură să asigure majorarea capacității operaționale a IFIs, s-a făcut o propunere vizând încorporarea lor în legislația europeană sau, dacă acesta nu poate fi realizată într-un timp rezonabil, ca ele să fie introduse într-un **Cod de Conduită voluntar** semnat de toate statele membre UE, însoțit de o procedură de monitorizare recurentă la nivelul Comisiei Europene, completată cu un mecanism de evaluare adecvat.¹⁸

5. Canale de influență și evaluări ale eficacității IFIs

În general, deși există dificultăți în evaluarea cantitativă a impactului IFIs asupra rezultatelor fiscal-bugetare, se apreciază că ele exercită o influență pozitivă în contextul proceselor bugetare și managementului responsabil al finanțelor publice.

Formal, IFIs nu au putere de intervenție asupra politicilor fiscal-bugetare, dar dispun de o putere “soft” de influență, exercitată prin creșterea atenției publice cu privire la aceste politici,

¹⁸ Vezi: *Network Statement on the Need to Reinforce and Protect EU IFIs*, EU IFIs Network, January 2019.

mai ales în cazul derapajelor semnificative de la disciplina și responsabilitatea fiscală. Puterea soft a IFIs se bazează pe doi piloni: credibilitate și comunicare.

Credibilitatea se câștigă în timp și depinde de expertiza recunoscută a membrilor, calitatea analizelor, fundamentarea opiniilor și recomandărilor, independența față de guvern, neutralitatea politică. Totuși, un grad înalt de credibilitate nu contează prea mult dacă nu este însoțit de o **comunicare operativă și consistentă**, capabilă să conducă la creșterea transparenței fiscale, respectiv la majorarea costurilor politice în cazul guvernelor care ignoră recomandările IFIs¹⁹.

Canalele de comunicare sunt multiple, respectiv prin publicarea opiniilor și rapoartelor, organizarea/participarea la dezbateri publice, seminarii și conferințe, audieri parlamentare, interacțiune cu presa și canalele media.

Prin furnizarea publică de informații obiective privind starea finanțelor publice, efectele politicilor fiscal-bugetare curente și proiectate, cu atenționarea abaterilor de la angajamentele anterioare și/sau a încălcării regulilor disciplinei fiscale, inclusiv din perspectiva unor potențiale incompatibilități în privința echității intergeneraționale, IFIs poate contribui la limpezirea scenei politice și a opțiunilor electorale prin informarea corectă a cetățenilor.

Astfel, alegătorii pot sancționa, în cunoștință de cauză, erorile de politici macroeconomice, respectiv fiscal-bugetare, promisiunile electorale imposibil de onorat și/sau purtătoare de costuri adverse pe termen mediu și lung, recompensând pe de altă parte politicile sustenabile și forțele politice raționale, în timp ce participanții la piață pot beneficia de o perspectivă mai clară asupra funcționalității echilibrului de putere, bonității managementului finanțelor publice și calității instituțiilor administrației centrale și locale²⁰.

Un studiu al Comisiei Europene clasifică tipurile de impact în funcție de influența opiniilor și recomandărilor formulate de IFIs transmisă pe trei canale²¹. Astfel, în primul rând, livrabilele ISIs elaborate potrivit mandatului lor au un **impact direct** asupra autorităților fiscale guvernamentale, care trebuie să-și ajusteze strategia și construcția bugetară în raport cu observațiile și recomandările primite. În al doilea rând, în măsura în care IFIs beneficiază de un grad ridicat de credibilitate, aceasta poate induce guvernului o atitudine preventivă în configurarea politicii fiscal-bugetare, din teama de a se expune unor posibile critici publice justificate, ceea ce reprezintă un **impact implicit**. În al treilea rând, opiniile și recomandările formulate de IFIs este probabil să conducă la creșterea atenției instituțiilor implicate în controlul proceselor bugetare (Parlament, autorități UE etc.), care, deși potențial, se definește ca un **impact indirect**.

Din acest punct de vedere, se relevă în studiul menționat, IFIs pot fi considerate ca **“multiplicator al gradului de răspundere”** (*accountability-multiplier*), mesajele transmise având o varietate mare de receptori, ceea ce contribuie la creșterea eficacității lor de ansamblu, pe măsura nivelului lor de încredere și credibilitate.

¹⁹ Claeys G. (2019). *How visible are independent fiscal institutions in public debate?* BRUEGEL BLOG, Topic: European Macroeconomics & Governance, April 3.

²⁰ European Commission (2019). *Assessment of EU fiscal rules*, European Fiscal Board, EC, Brussels, August, p. 51.

²¹ European Commission (2014). *Report on Public Finance in EMU*, European Economy 9, pp. 56-60.

Pe plan intern, între acești receptori se numără publicul larg, care beneficiază de informații suplimentare, Parlamentele naționale, care pot utiliza livrabilele IFIs pentru documentarea analizelor proprii, inclusiv descărcarea de gestiune a execuțiilor bugetare anuale, instituții publice cu atribuții de control al conformării legale (Curtea Constituțională, Curtea de Conturi), care pot prelua informații pentru fundamentarea mai bună a evaluărilor lor.

Pe plan extern, instituțiile Uniunii Europene utilizează livrabilele IFIs pentru documentarea rapoartelor privind supravegherea fiscală, existând și instituții financiare internaționale (FMI, Banca Mondială), agenții de rating și/sau cercuri de afaceri și investitori străini interesați de evaluări independente provenind dintr-o sursă fiabilă, în ceea ce privește situația macroeconomică și fiscal-bugetară, sustenabilitatea pe termen mediu și lung a finanțelor publice, predictibilitatea legislației fiscale.

Conform unui studiu recent publicat sub egida FMI²², rezultatele unei analize econometrice a eficienței IFIs, au relevat că activitatea consiliilor fiscale independente contribuie la atenuarea optimismului *bias* al proiecției bugetare și la îmbunătățirea gradului ei de acuratețe. Totodată, se relevă încurajarea conformării cu regulile fiscale, parțial tocmai datorită influenței acestora asupra acurateței planificării bugetare. Autorii studiului atrag însă atenția că, dată fiind experiența încă limitată a IFIs și dificultatea stabilirii relațiilor statistice de cauzalitate, aceste rezultate trebuie interpretate cu precauție. Și alte studii care abordează această problemă pun în vedere faptul că, deocamdată, nu există suficiente informații, date și dovezi care să susțină afirmații fără echivoc privind eficiența IFIs²³.

În termeni de **eficacitate** necesită subliniat că, în cazul IFIs, aceasta trebuie evaluată în raport cu scopul final al activității lor, respectiv acela de a consolida responsabilitatea fiscală a autorităților, așa cum este ea definită prin regulile fiscale implementate.

Privind dinspre latura opusă, în termeni de **ineficacitate** a activității IFIs, aceasta poate determinată de alocarea unor resurse financiare și umane insuficiente în raport cu mandatul încredințat, de lacune normative în privința garantării accesului la date și informații, de lipsa funcționalității căilor de comunicare și modalităților de lucru cu autoritățile fiscale guvernamentale, uneori chiar de efectele apariției unor relații conflictuale cu acestea, inclusiv pe seama interferențelor cu substrat politic.

Pe baza *Fiscal Governance Database*, DG ECFIN a început din 2017 să evalueze **gradul de extindere a atribuțiilor ce revin IFIs** conform mandatului oficial privind **acoperirea problematicii responsabilității fiscale**, prin calcularea indicelui SIFI (*Scope Index of Fiscal Institutions*). Acest indice acoperă 6 dimensiuni ale mandatului IFIs:

- Monitorizarea respectării regulilor fiscale
- Prognoza macroeconomică/bugetară
- Evaluarea politicii fiscale și a indicatorilor financiari-cheie (impactul financiar - *policy costing*)

²² Beetsma R., Debrun X., Fang X., Kim Y., Lledo V., Mbaye S., Zhang X. (2018). *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance*. IMF Working Paper, No 17/195, International Monetary Fund.

²³ Beetsma R., Debrun X., Sloof R. (2017). *The Political Economy of Fiscal Transparency and Independent Fiscal Councils*. IMF Working Paper, No 17/195, International Monetary Fund; Jankovics și Sherwood, 2017; Beetsma et al. (2018).

- Analiza sustenabilității pe termen lung a finanțelor publice
- Promovarea transparenței fiscale
- Recomandări privind politica fiscală

Rezultatele acestei evaluări la nivelul anului 2018 pentru statele UE-28 sunt prezentate în **Tabelul 1.**

Tabel 1. Scorul SIFI aferent instituțiilor fiscale independente din țările UE-28 în 2018

Țara/Instituția	Scor	Țara/Instituția	Scor
AUSTRIA	83,57	IRLANDA	68,21
BULGARIA	55,18	ITALIA	74,29
BELGIA	60,00	LITUANIA	55,71
REP. CEHĂ	51,25	LUXEMBURG	66,96
CIPRU	66,79	LETONIA	52,50
GERMANIA	51,96	MALTA	77,14
DANEMARCA	46,25	OLANDA	70,54
ESTONIA	51,43	PORTUGALIA	66,43
GRECIA	48,57	POLONIA	17,50
SPANIA	68,93	ROMÂNIA	69,29
FINLANDA	37,50	SUEDIA	42,86
FRANȚA	46,43	SLOVENIA	59,46
CROAȚIA	25,00	SLOVACIA	44,64
UNGARIA	51,43	REGATUL UNIT	77,14

Sursa: *Scope Index of Fiscal Institutions 2018 Vintage*, 30 March 2020.

Cu precizarea că aceste rezultate nu trebuie interpretate ca un proxy complet al eficienței IFIs²⁴, pe un interval de variație relativ mare a valorilor, respectiv între 17,50 și 83,57, se constată că **România este evaluată cu un scor de 69,29** (locul șase în ierarhia UE-28 din acest punct de vedere) semnificând un grad ridicat de acoperire a problematicii responsabilității fiscale prin mandatul atribuit Consiliului Fiscal din țara noastră, ceea ce nu este surprinzător considerând circumstanțele particulare ale înființării acestuia.²⁵

6. Bune practici: MoU și intenții de coordonare/cooperare

Există un consens în aprecierea potrivit căreia una dintre cele mai bune practici ale IFIs din spațiul UE este **încheierea de acorduri de tip Memorandum of Understanding (MoU)** cu autoritățile fiscal-bugetare, ca principal instrument al operaționării standardelor minime descrise anterior, al stabilirii unui cadru de colaborare adecvat relațiilor de lucru, precum și a

²⁴ Jankovics L., Sherwood M. (2017). *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States. The Early Years*. European Economy Discussion Papers 067, DG ECFIN, European Commission, July, p. 15.

²⁵ Legislația privind responsabilitatea fiscal-bugetară (Legea nr. 69/2010), care precizează atribuțiile, organizarea și funcționarea Consiliului Fiscal (Capitolul X, Art. 53-Art.61), a fost una din condiționalitățile acordului Stand-By încheiat în mai 2009, prin care FMI a acordat României un pachet de asistență financiară totalizând 12,95 mld. euro (*Romania: Request for Stand-By Arrangement*—Staff Report; Staff Supplements; and Press Release on the Executive Board Discussion, IMF Country Report No. 09/183, 2009, June, p. 23).

unor mecanisme eficiente ale interacțiunii cu partenerii interni, facilitând accesul la informații și schimbul de opinii, respectarea procedurilor *Comply or Explain*, în spiritul responsabilității fiscale și respectului interinstituțional reciproc.

Din acest punct de vedere, conform unui sondaj realizat la nivelul anului 2016, un număr de 12 IFIs au raportat semnarea de MoU, de regulă cu Ministerele de Finanțe²⁶.

Unele din acestea (în Bulgaria și Cipru) acopereau doar furnizarea de date economice și bugetare, inclusiv gestionarea solicitărilor de informații, altele (în Irlanda, Italia, Regatul Unit, Portugalia și Letonia) includeau, în afara înțelegerilor privind schimbul de informații, detalii ale unor relații de lucru specifice cu agenții guvernamentale, autorități statistice, ministere, institute de cercetare.

În multe cazuri însă (Bulgaria, Cipru, Germania ș.a.), respectivele MoU nu sunt disponibile pe paginile web, nici măcar versiunile în limba națională, ceea ce este de natură să reducă potențiala lor contribuție la transparența activităților.

Din parcurgerea MoU disponibile pe siteurile IFIs care le fac publice (Italia, Portugalia, Irlanda, Estonia, Letonia) rezultă, în ciuda eterogenității structurii constructive a acestora, unele elemente comune, care acoperă aspectele esențiale ale unei colaborări adecvate întăririi responsabilității fiscale și respectării mandatului IFIs, cum sunt definirea procedurilor de lucru și precizarea exactă a cerințelor informaționale, calendarului și canalelor de comunicare. De exemplu, **termenul de transmitere al proiectului de buget pentru opinia Consiliului Fiscal este cu 1-2 săptămâni înainte de supunerea acestuia aprobării Guvernului**, timp în care Ministerul de Finanțe răspunde clarificărilor și/sau informațiilor suplimentare solicitate de CF, inclusiv prin organizarea unor întâlniri comune de lucru, dacă este cazul.

O altă prevedere importantă din MoU existent în două țări (Irlanda și Letonia) ce poate constitui un exemplu de referință este **instituirea unui mecanism de reconciliere** pentru situațiile în care există divergență de opinii între Ministerul de Finanțe și Consiliul Fiscal.

Este cunoscut că legislația europeană a stabilit cadrul general al responsabilităților IFIs, cele mai importante referindu-se la monitorizarea conformării cu regulile naționale în materie de fiscalitate și disciplină fiscală și/sau cu cele statelor membre ale Zonei Euro, în primul rând a regulilor fiscale numerice, verificarea apariției circumstanțelor ce pot conduce la activarea mecanismelor de corecție, respectiv a conformității procedurilor cu regulile naționale în aceste cazuri, evaluarea calității prognozelor care fundamentează proiecția fiscal-bugetară ș.a.²⁷

Având în vedere lipsa unor practici armonizate, după cum remarca un raport al Consiliului Fiscal European din 2018²⁸, în realitate se mențin diferențe semnificative în ceea ce privește atribuțiile și constrângerile cu care se confruntă IFIs în domenii critice, cum ar fi accesul la informații, pregătirea previziunilor macroeconomice și bugetare, calendarul și gradul de acoperire a opiniilor și evaluărilor privind punerea în aplicare a regulilor fiscale și a riscurilor de conformitate asociate, existența canalelor structurate de comunicare cu factorii de decizie

²⁶ Jankovics și Sherwood. Op. cit., p. 19.

²⁷ European Commission (2019). *Assessment of EU fiscal rules*, European Fiscal Board, EC, Brussels, August, p. 51.

²⁸ European Commission (2018). *European Fiscal Board Annual Report*, EFB, Brussels, September, p. 46.

ș.a. ceea ce face necesară, din perspectiva atingerii unui grad ridicat de convergență, **aliniera la cele mai bune practici din UE** și armonizarea ariei de atribuții și responsabilități, precum și a capacității operaționale, care le-ar conferi atribute net superioare pentru creșterea eficienței acestor instituții.

Așa cum arată Xavier Debrun, unul dintre mai reputeți analiști în materia IFIs, în abordarea problematicii coordonării lor în cadrul spațiului UE, relevante ar fi două dimensiuni ale acesteia, respectiv **pe verticală**, condiționată de un sistem informațional între fiecare consiliu fiscal național și Comisia Europeană, un element al acestuia fiind deja constituit, prin înființarea în anul 2015 a Consiliului Fiscal European independent, cu rol consultativ în domeniul coordonării și supravegherii politicilor economice și bugetare ale statelor membre (Decizia UE 1937), precum și **pe orizontală**, pentru care s-a materializat ideea creării unei platforme de schimb de opinii, expertiză și preocupări de interes comun prin constituirea pe bază voluntară în anul 2015, a rețelei EU IFIs, la care în prezent sunt afiliate majoritatea consiliilor fiscale din țările membre, inclusiv România²⁹.

Cu toate acestea, un regim de cooperare, respectiv coordonare capabil să articuleze, în mod consistent și coerent, toate componentele unei arhitecturi funcționale a sistemului IFIs la nivelul UE mai are de parcurs câteva faze importante, necesitând, ca premisă fundamentală, un acord al statelor membre privind armonizarea formatului normativ, de competențe și de acțiune corespunzător mandatului consiliilor fiscale, implicând dificultăți majore pentru atenuarea asperităților unui asemenea demers în raport cu probabilele rezerve ale statelor membre în ajustarea cadrului legal național de reglementare a acestor instituții, proces care se poate dovedi de durată.

7. IFIs în contextul pandemiei COVID-19

În contextul actualei lupte pentru atenuarea impactului economic și social al pandemiei declanșate de virusul SARS-CoV-2, extinsă la scară globală în prima parte a anului 2020, în luna martie a.c., ca parte a strategiei sale de răspuns³⁰, Comisia Europeană a activat, pentru prima dată, clauza derogatorie generală (*general escape clause*) a Pactului de Stabilitate și Creștere privind relaxarea normelor fiscale europene, care să permită guvernelor naționale din statele membre să ia măsuri de susținere a economiei pentru a face față în mod adecvat crizei, abătându-se, temporar, de la cerințele și regulile cadrului bugetar european.

Misiunea IFIs din UE se reduce drastic în aceste condiții, cel puțin în perioada activării clauzei menționate, în raport cu mandatul privind monitorizarea regulilor fiscale, ele trebuind însă să continue să fie active pe scena economică.

²⁹ Debrun X. (2019). *Independent Fiscal Institutions in the European Union: Is Coordination Required?* European Fiscal Board Workshop: *Independent fiscal institutions in the EU fiscal framework*, EFB, Brussels, February 28, p. 35.

³⁰ Pentru atenuarea efectelor economice și sociale ale crizei COVID-19, la nivelul Comisiei Europene pachetul de măsuri și inițiative de susținere se ridică la 530 mld. euro, la care se adaugă peste 2.200 mld. euro la nivel național (măsuri pentru creșterea capacității sistemelor de sănătate, scheme de ajutor de stat pentru companii, măsuri de asigurare a lichidității, susținerea persoanelor vulnerabile etc.).

Multe IFIs din țările UE (Franța, Italia, Austria, Olanda, Portugalia, Malta, Slovenia, Croația ș.a.) au precizat, sub forma unor comunicate și/sau opinii privind rectificările bugetare, că efectele pandemiei asupra economiei sunt deosebit de severe, gradul de incertitudine al scenariilor macroeconomice și bugetare fiind la cele mai înalte cote și depinzând, într-o măsură decisivă, de perioada crizei sanitare, de momentul și gradul de reluare și redresare a activităților economice, precum și de efectele de antrenare și contagiune pozitivă, în principal, pe lanțurile de valoare extra- și intra-UE.

Poziționarea statelor membre UE este diferită în raport cu posibilitățile și capacitatea de acoperire a necesarului de finanțare a măsurilor anticriză, majoritatea dispunând de un spațiu fiscal semnificativ prin consolidarea bugetară realizată în ultimii ani, cu precizarea că în 2019, mai mult de jumătate din aceste state înregistrau solduri excedentare ale bilanțelor bugetare. Cu toate acestea, impactul deteriorării situației economice și financiare a statelor UE în 2020 ca urmare a impactului pandemiei COVID-19 și costurilor aferente atenuării acestuia este extrem de sever.

Conform prognozei de primăvară 2020 a Comisiei Europene, în contextul unui declin al PIB cu 7,4% la nivelul UE-27, este de așteptat ca deficitul bugetar să depășească 8% din PIB, în țările cele mai afectate (Italia și Spania) nivelul acestuia ajungând chiar la peste 10% din PIB³¹. Prognoza Comisiei Europene pentru anul 2021 este mai optimistă, prevăzându-se o creștere a PIB cu 6,1%, în majoritatea statelor membre deficitele bugetare fiind în scădere (dintre care, la un număr de 15 state, sub pragul de 3% din PIB), în timp ce, într-o singură țară (România), deficitul bugetar este prevăzut în creștere, respectiv la 11,4% din PIB (de la 9,2% în 2020).

Având în vedere că activarea clauzei este temporară, cu respectarea condiției de a nu fi amenințată sustenabilitatea fiscală pe termen mediu și cu precizarea că în perioada respectivă procedurile PSG nu sunt suspendate, se așteaptă ca, probabil în 2021, odată cu reluarea creșterii economice, clauza să-și înceteze efectul și regulile fiscale să fie restabilite.

În acest sens, într-un document de poziție al Consiliului Fiscal European din martie 2020³² se precizează că, în circumstanțele efectelor pozitive de necontestat ale interpretării flexibile a regulilor fiscale convenite la nivelul UE și Zonei Euro și ale contribuției acestuia la atenuarea șocului provocat de criză, nu este prea devreme să începem să gândim în termenii caracterului excepțional al situației și să punem în evidență necesitatea aplicării principiilor fiscale, odată ce criza sanitară va fi suficient controlată astfel încât să permită reluarea normală a activităților economice.

³¹ European Commission. *Spring 2020 Forecast*, EC, Brussels, 6 May 2020.

³² European Commission. *Statement by the European Fiscal Board*, EFB, Brussels, 23 March 2020.

Referințe bibliografice

Annett A., Decressin J., Deppler M. (2005). *Reforming the Stability and Growth Pact*. IMF Policy Discussion Paper, 05/2, Washington, D.C.

Beetsma R., Debrun X., Fang X., Kim Y., Lledo V., Mbaye S., Zhang X. (2018). *Independent Fiscal Councils: Recent Trends and Performance*. IMF Working Paper, No 17/195, International Monetary Fund.

Beetsma R., Debrun X., Sloof R. (2017). *The Political Economy of Fiscal Transparency and Independent Fiscal Councils*. IMF Working Paper, No 17/195.

Blinder A. (1997). *Is Government too Political?* Foreign Affairs 76.

Calmfors L. (2003). *Fiscal Policy to Stabilize the Domestic Economy in the EMU*. CESifo Economic Studies, 49, 319-53.

Calmfors L. (2005). *What Remains of the Stability Pact and What Next?*. Swedish Institute for European Policy Studies, 8.

Claeys G. (2019). *How visible are independent fiscal institutions in public debate?* BRUEGEL BLOG, Topic: European Macroeconomics & Governance, April 3.

Debrun X., Kinda T. (2014). *Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise — A New Dataset*. IMF Working Paper, No 14/58.

Debrun X. (2019). *Independent Fiscal Institutions in the European Union: Is Coordination Required?* European Fiscal Board Workshop: *Independent fiscal institutions in the EU fiscal framework*, EFB, Brussels, February 28.

European Commission (2012). *Common principles on national fiscal correction mechanisms*. COM (2012) 342 final, Brussels, June 20.

European Commission (2014). *Report on Public Finance in EMU*. European Economy 9.

European Commission (2018). *European Fiscal Board Annual Report*. EFB, Brussels, September.

European Commission (2019). *Assessment of EU fiscal rules*. European Fiscal Board, EC, Brussels, August.

European Commission (2020). *Spring 2020 Forecast*. EC, Brussels, 6 May.

European Commission (2020). *Statement by the European Fiscal Board*. EFB, Brussels, 23 March.

European Parliament (2019). *Economic Governance Support Unit, The role of national fiscal bodies - State of play*, April.

EU IFIs Network (2016), *Defining and Enforcing Minimum Standards for Independent Fiscal Institutions*, February.

EU IFIs Network (2019). *Network Statement on the Need to Reinforce and Protect EU IFIs*, January.

Fritzes S., Wyplosz C. (2005). *Fiscal Policy: Institutions versus Rules*. National Institute Economic Review 191.

IMF (2013). *The Functions and Impact of Fiscal Councils*. IMF, Washington, D.C.

IMF (2017). *A Greater Role for Fiscal Policy*, în: Fiscal Monitor, April.

Jankovics L., Sherwood M. (2017). *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States. The Early Years*. European Economy Discussion Papers 067, DG ECFIN, European Commission, July.

Kumar, M. S., Ter-MKinassian T. (2007), *Promoting Fiscal Discipline*, IMF, Washington, D.C.

OECD (2019), *Independent Fiscal Institutions Database*.

Wyplosz C. (2002). *Fiscal Policy: Institutions vs Rules*, în: Stabiliseringspolitik i valutaunionen, SOU 2002:16 Underlagsrapporter.

Wren-Lewis S. (1996). *Avoiding Fiscal Fudge*. New Economy, 3.

Wren-Lewis S. (2003). *The Compatibility between Monetary and Fiscal Policies in EMU: A Perspective from the Fiscal Theory of the Price Level*, în: Monetary and Fiscal Policies in EMU: Interactions And Coordination, Buti M. (ed), Cambridge University Press.

Von Hagen J., Harden I. H. (1994). *Budget Processes and Commitments to Fiscal Discipline*. European Economy Reports and Studies 3.

Von Trapp L., Nicol S. (2008). *Designing Effective Independent Fiscal Institutions*, OECD, Paris .