



ACADEMIA ROMÂNĂ
SECȚIA DE ȘTIINȚE ECONOMICE, JURIDICE ȘI SOCIOLOGIE
INSTITUTUL NAȚIONAL DE CERCETĂRI ECONOMICE
DEPARTAMENTUL CERCETĂRI COMPLEXE

**Aspecte ale aplicării legislației europene și modificările acesteia
în contextul crizei COVID-19**

Coordonatori: Acad. Aurel IANCU
Prof. univ. dr. Tudorel ANDREI

Autori:
Prof. univ. dr. Tudorel ANDREI
Dr. Sorin DINU

București
mai 2020

CUPRINS

ASPECTE ALE APLICĂRII LEGISLAȚIEI EUROPENE ȘI MODIFICĂRILE ACESTEIA ÎN CONTEXTUL CRIZEI COVID-19

1. Cadru General	2
2. Comunicarea Comisiei COM(2020) 123 privind activarea clauzei generale de salvagardare a Pactului de Stabilitate și Creștere	3
3. Decizia Curții Constituționale a Germaniei cu privire la Programul de Cumpărare de Active ale Sectorului Public (PSPP) al BCE	8
4. Comunicare a Comisiei - Cadru temporar pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei în contextul actualei epidemii de COVID-19 care a fost adoptată la 19 martie 2020 [C(2020)1863], modificată și completată la 3 aprilie 2020 [C(2020)2215] și publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene	11
5. Concluzii și recomandări	16

ASPECTE ALE APLICĂRII LEGISLAȚIEI EUROPENE ȘI MODIFICĂRILE ACESTEIA ÎN CONTEXTUL CRIZEI COVID-19

1. Cadru General

Criza economică generată de măsurile de combatere a crizei sanitare induse de pandemia de COVID-19 este diferită față de orice altă criză economică din trecut. Caracteristica dominantă a acesteia este incertitudinea înscrisă într-o relație bidirecțională între cerere și ofertă, întrucât închiderea voită a activităților neesențiale din economie, fără o motivare economică reală face ca repornirea să depindă de nivelul cererii. Astfel avem o dublă incertitudine accentuată de imprezibilitatea comportamentului gospodăriilor în perioada de după relaxarea măsurilor de izolare și distanțare socială. În acest context, răspunsul a fost în parte dat prin reîntoarcerea la politicile monetare bazate pe „Quantitative Easing”(QE) și anunțarea de către Guverne a unor programe de susținere a economiei prin acordarea de pachete de sprijin semnificative pentru companii și gospodării. În Uniunea Europeană, noua criză survine pe fondul ratelor negative ale dobânzilor, atât ale celor de politică monetară, cât și ale celor practicate de Eurosystem, fapt ce produce pierderi de zeci de miliarde de euro gospodăriilor, companiilor, fondurilor de pensii și nu în ultimul rând, sistemului financiar. Diferențele în abordarea politicilor fiscale între nordul și sudul Europei sau, mai bine spus, între statele cu politici bugetare și de îndatorare prudente și cele cu datorii semnificative și politici bugetare expansioniste indiferent de ciclul economic obligă BCE să participe indirect la monetizarea deficitelor acestor din urmă state, concomitent cu inducerea unor externalități negative pentru cetățenii celorlalte țări. În plus, odată cu noua criză economică al cărei impact este incert la acest moment, crește presiunea pe capacitatea de finanțare a țărilor cu deficite cronice și cu o datorie publică supradimensionată, ceea ce solicită și mai mult monetizarea acestor deficite, chiar și prin acceptarea unor titluri de stat sub *investment grade*. Prin urmare, din punctul de vedere al legislației Uniunii Europene, în opinia noastră, trei aspecte sunt de maxim interes la acest moment, și anume:

- a) Comunicarea Comisiei COM(2020) 123 privind activarea clauzei de salvagardare generală a Pactului de Stabilitate și Creștere;
- b) Comunicarea Comisiei - Cadru temporar pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei în contextul actualei Epidemii de COVID-19, care a fost adoptată la 19 martie 2020 [C(2020)1863], modificată și completată la 3 aprilie 2020 [C(2020)2215] și publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene;

- c) Decizia Curții Constituționale a Germaniei cu privire la Programul de Cumpărare de Active ale Sectorului Public (PSPP) al BCE.

2. Comunicarea Comisiei COM(2020) 123 privind activarea clauzei generale de salvagardare a Pactului de Stabilitate și Creștere

Pactul de Stabilitate și Creștere conține două clauze care permit Statelor membre să ia măsuri bugetare excepționale în cadrul Pactului atunci când situații excepționale o impun. Prima clauză inclusă în abordarea preventivă, denumită „*unusual escape clause*” își are sediul materiei în articolele 5(1), 6(3), 9(1) și 10(3) din Regulamentul (CE) 1466/97 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice. Sub prevederile articolelor menționate, Statele Membre, în cazul unor evenimente neobișnuite care nu sunt sub controlul lor și care au un impact major asupra poziției financiare a Guvernului, pot să devieze de la procesul de ajustare, dar fără a afecta sustenabilitatea pe termen mediu a finanțelor publice și MTO. Cea de-a doua clauză, inclusă în abordarea corectivă, denumită „*general escape clause*” își are sediul materiei în articolele 3(5) și 5(2) din Regulamentul (CE) 1467/97 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv. Sub prevederile clauzei generale de salvare, în cazul în care au fost întreprinse măsuri concrete în conformitate cu o recomandare emisă în temeiul articolului 126 alineatul (7) din TFUE, iar după adoptarea recomandării în cauză survin evenimente economice negative cu consecințe nefavorabile majore pentru finanțele publice, Consiliul poate decide, la recomandarea Comisiei, adoptarea unei recomandări revizuite în temeiul articolului 126 alineatul (7) din TFUE. De asemenea, în cazul unei recesiuni economice grave în zona euro și în Uniunea Europeană în ansamblu, Consiliul poate să decidă, la recomandarea Comisiei Europene, adoptarea unei recomandări revizuite în temeiul articolului 126 alineatul (7) din TFUE, cu condiția ca aceasta să nu pună în pericol sustenabilitatea bugetară pe termen mediu.

Comunicarea Comisiei Europene (COM(2020) 123) privind activarea clauzei generale de salvagardare a Pactului de Stabilitate și Creștere din 20 martie 2020 care a fost aprobată în Consiliul Miniștrilor de Finanțe din data de 23 martie 2020.

Pentru România, activarea clauzei generale de salvagardare din Regulamentul CE 1467/97 este subscrisă ideii că, în acest context, este permisă expansiunea bugetară pentru acoperirea nevoilor legate de combaterea efectelor crizei economice generate de epidemia de COVID-19 și menținerea în același timp a planurilor bugetare anterioare epidemiei de COVID-19. Nu trebuie

uitat că, Decizia Consiliului din 3 aprilie 2020, publicată în Monitorul Oficial al Uniunii Europene din 8 aprilie 2020 a stabilit că România nu îndeplinește criteriul deficitului și, prin urmare, este deschisă procedura de deficit excesiv. În motivarea Deciziei Consiliului Uniunii Europene se rețin, în paragraful (9), următoarele:

„În conformitate cu cerințele articolului 126 alineatul (3) din TFUE, Comisia a analizat, de asemenea, toți factorii relevanți în raportul său întocmit în temeiul articolului 126 alineatul (3) din TFUE. În conformitate cu articolul 2 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1467/97, ori de câte ori ponderea datoriei publice în PIB nu depășește valoarea de referință, în etapele care conduc la adoptarea deciziei privind existența unui deficit excesiv urmează să fie luați în considerare factorii relevanți. Factorii relevanți, în special lipsa unei acțiuni eficiente, începând din 2017, ca răspuns la recomandările Consiliului din cadrul procedurii aplicabile abaterilor semnificative, progresele limitate înregistrate în ceea ce privește reformele structurale și riscurile ridicate de sustenabilitate bugetară cu care se confruntă România pe termen mediu și lung au fost luați în considerare în evaluarea respectării de către România a criteriului deficitului. Factorii respectivi nu schimbă concluzia potrivit căreia criteriul deficitului prevăzut de TFUE nu este îndeplinit”.

Prin urmare, România, încă înainte de declanșarea crizei nu a întreprins nimic pentru a răspunde la recomandările Consiliului o perioadă semnificativă de timp. Ori articolul 3 (5) din Regulamentul (CE) 1467/97 prevede următoarele : *„În cazul în care au fost întreprinse măsuri concrete în conformitate cu o recomandare emisă în temeiul articolului 126 alineatul (7) din TFUE, iar după adoptarea recomandării în cauză survin evenimente economice negative cu consecințe nefavorabile majore pentru finanțele publice, Consiliul poate decide, la recomandarea Comisiei, adoptarea unei recomandări revizuite în temeiul articolului 126 alineatul (7) din TFUE.”* Deci cu alte cuvinte, aplicarea clauzei de salvagardare activată de către Comisia Europeană permite acesteia să decidă, de la caz la caz, atât în funcție de gravitatea impactului evenimentului asupra poziției financiare a Statului Membru, în speță, epidemia de COVID-19, cât și de acțiunea sau inacțiunea acestuia raportat la Recomandările anterioare ale Consiliului Uniunii Europene. Ori, prin Recomandarea Consiliului 2019/C420/02 din 5 decembrie 2019 în vederea corectării abaterii semnificative observate de la calea de ajustare către obiectivul bugetar pe termen mediu (MTO) în România publicată în Monitorul Oficial al Uniunii Europene i se solicita României să facă o ajustare de 1% din PIB, ceea ce corespunde

unei rate de creștere a cheltuielilor guvernamentale primare nete de 4,4%. Termenul de raportare pentru măsurile necesare pentru încadrarea în recomandare era 15 aprilie 2020 în cadrul Programului de Convergență, care trebuia depus conform prevederilor articolului 7 din Regulamentul CE 1466/97. Deci, prin activarea clauzei generale de salvagardare, în fapt și în drept, nu se suspendă aplicarea prevederilor Pactului de Stabilitate și Creștere, ci doar se oferă posibilitatea Comisiei și Consiliului de a întreprinde o analiză specifică asupra cadrului fiscal-bugetar pe termen mediu ținând cont de evenimente obiective și excepționale care ar împiedica Statele membre să-și îndeplinească obligațiile conform art. 126 din TFEU sau aplicarea recomandărilor Consiliului în cadrul Semestrului european. În concluzie, pentru România, având în vedere Procedura de Deficit Excesiv deschisă în 8.04.2020 și Recomandarea Consiliului Uniunii Europene din 5 decembrie 2019, aplicarea prevederilor art. 3 (5) și 5(2) din Regulamentul CE 1467/97 ca urmare a activării clauzei generale de salvagardare de către Comisie și Consiliu este condiționată, în primul rând, de o acțiune certă de îndeplinire a Recomandării Consiliului, dovedită prin Programul de Convergență (care încă nu este publicat), iar în al doilea rând, de voința Comisiei și Consiliului de a recomanda prelungirea cu un an a perioadei de revenire către MTO.

Programul de Convergență trebuia depus de către România cel mai târziu la data de 30 aprilie 2020 conform prevederilor articolului 8(1) al Regulamentului CE 1466/97. Nedepunerea Programului de Convergență în acest an de către România conduce și la încălcarea prevederilor articolului 140 al TFUE prin care, cel puțin odată la 2 ani sau la cererea unui Stat Membru, Banca Centrală Europeană (BCE) și Comisia Europeană emit câte un raport privind progresele efectuate de statele membre care fac obiectul unei derogări în îndeplinirea obligațiilor care le revin pentru realizarea uniunii economice și monetare. Prin rapoartele celor două instituții se analizează atât compatibilitatea legislației naționale cu articolele 130 și 131 ale TFUE, Statutul BCE și SEBC (Sistemul European al Băncilor Centrale), cât și gradul de convergență realizat de Statul Membru raportat la o serie de criterii. Criteriile de analiză, conform articolului 140(1) al TFUE sunt:

- ✓ realizarea unui grad înalt de stabilitate a prețurilor; acesta rezultă dintr-o rată a inflației apropiată de rata a cel mult trei state membre care au cele mai bune rezultate în materie de stabilitate a prețurilor;

- ✓ caracterul solid al finanțelor publice; acesta rezultă dintr-o situație bugetară care nu înregistrează un deficit public excesiv în înțelesul articolului 126 alineatul (6);
- ✓ respectarea limitelor normale de fluctuație prevăzute de mecanismul cursului de schimb din Sistemul Monetar European, timp de cel puțin doi ani, fără devalorizarea monedei în raport cu moneda euro;
- ✓ caracterul durabil al convergenței atinse de Statul Membru care face obiectul unei derogări și al participării sale la mecanismul cursului de schimb, care se reflectă în nivelul ratelor dobânzilor pe termen lung.

De asemenea, rapoartele celor două instituții europene iau în considerare rezultatele integrării piețelor, situația și evoluția balanțelor de plăți externe, precum și evoluția costurilor salariale unitare și a altor indici de prețuri.

Guvernul României, prin nedeplinirea Programului de Convergență în termenul prevăzut de articolul 8(1) din Regulamentul CE 1466/97 sau amânarea *sine die* a elaborării și depunerii acestui program va constitui, în primul rând, o recunoaștere a neîndeplinirii prevederilor Recomandării Consiliului Uniunii Europene din 5 Decembrie 2019, continuând astfel perioada de ignorare totală a acesteia începând cu anul 2017 iar, în al doilea rând, o punere în discuție a însuși obiectivului aderării României la Zona Euro pe termen mediu și lung. În plus, aceste noi fapte se vor adăuga la statutul României de "recidivist", cu impact asupra condițiilor și termenului de implementare a unui eventual ajutor din partea Uniunii Europene, ținând cont că țara noastră nu este membru al Zonei Euro. Deși conform prevederilor articolului 139(2) din TFUE României nu-i pot fi aplicate sancțiuni pentru deficitul excesiv sau pentru nedeplinirea la termen a Programului de Convergență, necesită totuși a fi luat în considerare faptul că un eventual ajutor din partea Uniunii Europene trebuie să țină cont de prevederile articolului 143 din TFUE.

Proгноza de Primăvară a Comisiei Europene (*Economic Forecast, Spring 2020*) indică un deficit bugetar pentru România de 9,2% în 2020 și 11,4% în 2021, ceea ce reflectă o creștere a cheltuielilor bugetare dincolo de necesitățile pentru combaterea COVID-19. De asemenea, se prognozează o creștere a ponderii datoriei publice în PIB la 46,2% în 2020 și 54,7% în 2021, ceea ce face să devină incidente prevederile articolului 13 din Legea 69/2010 a responsabilității fiscal-bugetare care, în esență, conduc la înghețarea salariilor în sectorul public și, ulterior, a cheltuielilor sociale.

În concluzie, față de ideea care domină spațiul public din România, Pactul pentru Stabilitate și Creștere nu este suspendat ci este complet operațional, fiind aplicabile, prin urmare, toate prevederile Regulamentelor CE 1466/97 și 1467/97, flexibilizate doar pentru Statele Membre aflate pe drumul îndeplinirii MTO și care nu sunt în procedură de deficit excesiv. Deci, pentru România, prevederile articolelor 3(5) și 5(2) sunt aplicabile numai și numai dacă Comisia și Consiliul decid asta. Altfel spus, Guvernul României nu poate profita și extinde deficitul bugetar dincolo de limitele rezonabile pentru combaterea epidemiei de COVID-19 și îi rămâne obligația de îndeplinire a Recomandărilor anterioare ale Consiliului. În plus, fiind pe deplin aplicabile prevederile Regulamentului CE 1466/97, practic nu are sens perseverarea în aplicarea prevederilor legale în vigoare cu impact semnificativ asupra deficitului bugetar dacă în mai puțin de un an de zile, România va obliga să ia măsuri de reducere a acestor cheltuieli. Aceasta cu atât mai mult cu cât Decizia Curții Constituționale nr. 873/2010 referitoare la obiecția de neconstituționalitate a dispozițiilor Legii privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor arată clar că pensiile nu pot fi micșorate odată ce au fost majorate și deci continuarea cu aplicarea Legii pensiilor în vigoare nu este decât o mișcare sinucigașă din punct de vedere economic, care, pe deasupra, va dinamita orice negociere a unui ajutor în caz de imposibilitate de finanțare a deficitului bugetar și datoriei publice.

3. Decizia Curții Constituționale a Germaniei cu privire la Programul de Cumpărare de Active ale Sectorului Public (PSPP) al BCE

Decizia Curții Constituționale a Germaniei din 5 mai 2020 cu privire la programele de cumpărare de active financiare emise de sectorul public desfășurat de către BCE este pronunțată de către Curte pentru mai multe plângeri constituționale îndreptate împotriva Programului de achiziție a sectorului public (PSPP) al BCE. Curtea a constatat că guvernul federal și Bundestagul german au încălcat drepturile reclamantilor în temeiul art. 38 (1) prima teză coroborată cu art. 20 (1) și (2), și art. 79 (3) din Legea fundamentală, nereușind să ia măsuri care să conteste faptul că BCE, în deciziile sale privind adoptarea și punerea în aplicare a PSPP, nu a evaluat și nici nu a demonstrat că măsurile prevăzute în aceste decizii îndeplinesc principiul de proporționalitate.

PSPP face parte din Programul de cumpărare a activelor extinse (EAPP), un program-cadru al Eurosistemului pentru achiziționarea de active pe piețele financiare care este menit să crească

oferta de bani și este destinat să sprijine cheltuielile de consum și investiții în zona euro și, în final, să contribuie la atingerea unei ținte de inflație la un nivel apropiat țintei de 2%. În cadrul PSPP, băncile centrale ale Eurosistemului - sub rezerva respectării cadrului legal prevăzut în deciziile BCE - achiziționează titluri de stat sau alte titluri de creanță comercializabile emise de guvernele centrale din statele membre din zona euro, de către „agenții recunoscute” și organizații internaționale sau de către bănci multilaterale de dezvoltare situate în zona euro. PSPP reprezintă cea mai mare pondere din volumul total al EAPP. Începând cu 8 noiembrie 2019 până în prezent, totalul valorilor mobiliare achiziționate în cadrul EAPP de către Eurosistem s-a ridicat la 2.557.800 milioane EURO, inclusiv achiziții în cadrul PSPP în valoare de 2.088.100 milioane EURO.

Reclamanții în speța de la Curtea Constituțională susțin că PSPP încalcă interdicția de finanțare monetară (art. 123 TFUE) a deficitului bugetar și principiul stabilit de art. 5 (1) al TFUE coroborat cu art. 119, art. 127 și următorul din TFUE.

Asupra aceleiași spețe, Curtea de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), prin Hotărârea din 11.12.2018 a reținut că PSPP nu a depășit mandatul BCE și nici nu a încălcat prevederea privind interzicerea finanțării monetare.

În final, Decizia Curții reține că în Hotărârea CJUE nu este inteligibil dacă deciziile BCE referitoare la PSPP satisfac principiul proporționalității și, prin urmare, au fost date *ultra vires* (dincolo de competențele BCE).

Pe scurt, Decizia Curții Constituționale a Germaniei abordează problema proporționalității politicilor de *Quantitative Easing* ale BCE din perspectiva externalităților produse de acestea asupra poziției financiare a cetățenilor și companiilor. Ceea ce solicită în fapt Curtea Constituțională a Germaniei este aplicarea unei analize cost-beneficiu asupra PSPP. În esență, prin PSPP se urmărește susținerea finanțării deficitelor bugetare și refinanțării datoriei Statelor Membre ale zonei Euro care, confruntate cu deficite cronice și niveluri foarte ridicate de îndatorare, ar întâmpina costuri în creștere sau greutate semnificative în obținerea resurselor financiare necesare. Dar această injectare de lichiditate și monetizare a deficitelor respectivelor State Membre generează efecte colaterale negative asupra randamentelor obținute de economiile gospodăriilor, a fondurilor de pensii și nu în ultimul rând împiedică piața să funcționeze prin menținerea în operare a companiilor puțin performante sau cu capacitate redusă de adaptare la piață. De asemenea, Programele din categoria PSPP sunt un stimulent pentru Statele Membre cu

politici bugetare expansioniste și populiste care nu țin cont de capacitatea reală de finanțare și nevoia de reforme structurale ale sistemelor publice din aceste state. Este bine-cunoscut că în zona Euro populația, companiile și sistemul financiar au înregistrat pierderi de zeci și sute de miliarde de euro datorită dobânzilor negative, punând astfel în pericol orice plan de economisire pentru bătrânețe care ar reduce presiunile asupra sistemelor publice de pensii din perspectiva îmbătrânirii populației.

Decizia Curții Constituționale a Germaniei pune accent pe principiul proporționalității dintre obiective și rezultate. Cu alte cuvinte, se pune în discuție depășirea mandatului de către BCE prin simplul fapt că Deciziile de politică monetară de tipul PSPP și QE exced mandatului BCE tocmai prin dimensiunea efectelor colaterale negative produse și stimularea comportamentelor antieconomice din partea unor actori publici ai zonei Euro.

În sens mai larg, Programele de tip PSPP și QE ale BCE au un impact chiar mai mare din perspectiva finanțării externe a deficitelor publice ale statelor Uniunii Europene nemembre ale zonei Euro. Prin excesul de lichiditate introdus în piață în mod constant de către BCE pentru sprijinul finanțării deficitelor și refinanțării datoriilor, unul din efecte este că, așa cum se menționează în Programul Național de Reformă 2020 al României „se observă o decuplare dintre calificativul de rating și evoluția costurilor de împrumut, care s-au încadrat pe un trend descrescător de la începutul anului, în medie cu 10-15 bps, investitorii menținând un interes constant pentru euroobligațiunile emise de România”. Deci stimulentele negative pentru politicile fiscale – bugetare nu este limitat doar la nivelul țărilor din zona Euro, ci este exportat și în afara acesteia.

Decizia Curții Constituționale a Germaniei stabilește un nou cadru de analiză a politicilor monetare a tuturor Băncilor Centrale prin aceea că arată limitele mandatului acestora de stabilire și implementare a politicilor monetare din perspectiva costurilor adiționale impuse cetățenilor, companiilor și sistemului financiar. Cu alte cuvinte, independența și puterea discreționară a decidenților politicilor monetare nu merge până la cer, ci este limitată de costurile adverse ale acestei politici. Evident, din perspectiva României, în raport cu spiritul Deciziei Curții Constituționale a Germaniei, nu trebuie luate în considerare acțiunile de tip populist sau vădit rău intenționate de genul celor promovate în prezent în Parlamentul României.

În concluzie, dacă principiul proporționalității stabilit în TFUE și definit suplimentar de Decizia Curții Constituționale a Germaniei va predomina, România trebuie să revadă substanțial

politica sa fiscal-bugetară în curs, inclusiv din perspectiva restabilirii legăturii dintre rating, costurile de finanțare și accesul pe piețele externe de capital. De asemenea, trebuie analizat cu atenție impactul unei eventuale monetizări a deficitului public de către BNR prin achiziția de titluri de stat emise de Guvernul României din perspectiva afectării funcționării piețelor în Romania.

În final, Decizia Curții Constituționale a Germaniei și presiunea pe care o pune asupra Guvernului Germaniei și Bundesbank-ului trebuie să fie un semnal de limitare a planurilor fanteziste de finanțare a deficitelor bugetare prin *risk sharing* și tot felul de instrumente colective în lipsa implementării unor politici fiscale adecvate. Pentru Guvernul României, acesta trebuie să constituie un semnal pentru revederea grabnică a planurilor bugetare actuale întrucât se apropie, mai mult sau mai puțin rapid, momentul în care logica economică va redeveni predominantă și în materia piețelor financiare pentru obligațiuni suverane.

4. Comunicare a Comisiei - Cadru temporar pentru măsuri de ajutor de stat de sprijinire a economiei în contextul actualei Epidemii de COVID-19 care a fost adoptată la 19 martie 2020 [C(2020)1863], modificată și completată la 3 aprilie 2020 [C(2020)2215] și publicată în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene

Epidemia de COVID-19 reprezintă o urgență sanitară majoră pentru cetățeni și societate, atât în România cât și în celelalte State Membre ale Uniunii Europene. Această epidemie reprezintă, de asemenea, un șoc major pentru economie, atât pe plan mondial, cât și la nivelul UE, iar un răspuns economic coordonat al Statelor Membre și al instituțiilor europene este esențial pentru a atenua repercusiunile negative asupra economiei UE. Prin urmare, pentru a permite Statelor Membre să poată răspunde în mod adecvat nevoilor de sprijin pentru companii în contextul *lockdown*-ului mai mult sau puțin generalizat, decretat ca măsură de limitare a răspândirii infecțiilor cu coronavirus, Comisia Europeană, prin Comunicarea C(2020)1863 adoptată la 19.03.2020, modificată ulterior prin C(2020)2215 din 3 aprilie 2020, stabilește un cadru temporar de acordare al ajutoarelor de stat valabil până la data de 31.12.2020.

În contextul noului cadru normativ, Statele Membre pot lua o serie de măsuri de sprijin pentru companii pe care Comisia le va considera ajutoare de stat compatibile cu piața internă în temeiul articolului 107 alineatul (3) litera (b) din TFUE, sub rezerva îndeplinirii tuturor condițiilor subsecvente asociate acestora. Prin urmare, statele pot acorda:

- a) Ajutoare sub formă de granturi directe, avansuri rambursabile sau avantaje fiscale pentru întreprinderile care se confruntă cu un deficit brusc de lichidități sub următoarele condiții:
- ✓ ajutorul total nu depășește 800.000 EUR pe întreprindere. Ajutorul poate fi acordat sub formă de granturi directe, avantaje fiscale și de plată ori sub alte forme, ca de exemplu, avansuri rambursabile, garanții, împrumuturi și titluri de capital, cu condiția ca valoarea nominală totală a acestor măsuri să se situeze sub plafonul global de 800.000 EUR pe întreprindere. Toate cifrele utilizate trebuie să fie brute, și anume înainte de deducerea impozitelor sau a altor taxe;
 - ✓ ajutorul este acordat pe baza unei scheme cu un buget estimat;
 - ✓ ajutorul nu poate fi acordat întreprinderilor care erau deja în dificultate în sensul Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare la 31 decembrie 2019;
 - ✓ ajutorul este acordat până cel târziu la 31.12.2020.
- b) Ajutoare sub formă de garanții pentru împrumuturi în următoarele condiții:
- ✓ primele de garantare se stabilesc per împrumuturi individuale la un nivel minim, care crește progresiv pe măsură ce crește durata împrumuturilor garantate. Statele Membre pot notifica scheme de ajutor de stat diferite plecând de la Prevederile Cadrului Temporar pentru ajutor de stat.
 - ✓ garanția se acordă până cel târziu la 31.12.2020.
 - ✓ pentru împrumuturile cu scadență după data de 31 decembrie 2020, cuantumul total al împrumuturilor per beneficiar nu trebuie să depășească:
 - dublul masei salariale anuale a beneficiarului (inclusiv contribuțiile sociale și costul cu personalul care lucrează în sediile întreprinderii, dar care este oficial pe statul de plată al unor subcontractanți) pentru 2019 sau pentru ultimul an pentru care sunt disponibile date. În cazul întreprinderilor create la 1 ianuarie 2019 sau după această dată, cuantumul maxim al împrumutului nu poate depăși masa salarială anuală estimată pentru primii doi ani de activitate sau 25 % din cifra de afaceri totală a solicitantului în 2019;
 - cuantumul împrumutului poate fi majorat pentru a acoperi nevoile de lichidități de la momentul acordării acestuia pentru următoarele 18 luni în cazul IMM-urilor și pentru următoarele 12 luni în cazul întreprinderilor mari, sub condiția furnizării

unei justificări adecvate și pe baza autocertificării de către beneficiar a nevoilor sale de lichidități;

- pentru împrumuturile cu scadență până la 31 decembrie 2020, cuantumul principalului împrumutului poate fi mai mare decât cele menționate anterior cu condiția furnizării unei justificări adecvate și ca proporționalitatea ajutorului să rămână asigurată;
- ✓ durata garanției este limitată la maximum șase ani, cu excepția cazului în care Statele Membre decid o durată mai mică și o garanție mai mare, iar garanția publică nu poate depăși:
- 90 % din principalul împrumutului, în cazul în care pierderile sunt suportate proporțional și în aceleași condiții de instituția de credit și de stat sau
 - 35 % din principalul împrumutului, în cazul în care pierderile sunt atribuite mai întâi statului și doar ulterior instituțiilor de credit (și anume, o garanție de primă pierdere) și
 - în ambele cazuri de mai sus, atunci când valoarea împrumutului scade în timp, de exemplu, deoarece împrumutul începe să fie rambursat, suma garantată trebuie să scadă proporțional;
- ✓ garanția vizează împrumuturile pentru investiții și/sau pentru capital circulant;
- ✓ ajutorul nu poate fi acordat întreprinderilor care erau deja în dificultate în sensul Regulamentului general de exceptare pe categorii de ajutoare la 31 decembrie 2019.
- c) Ajutoare sub formă de subvenționare a ratelor dobânzii pentru împrumuturi.
- d) Ajutoare sub formă de garanții și împrumuturi care sunt canalizate prin intermediul instituțiilor de credit sau al altor instituții financiare.
- e) Asigurarea creditelor la export pe termen scurt.
- f) Ajutoare acordate pentru cercetarea și dezvoltarea relevante pentru COVID-19.
- g) Ajutoare pentru investiții destinate infrastructurilor de testare și de producție la scară largă.
- h) Ajutoare pentru investiții în fabricarea de produse relevante pentru COVID-19.
- i) Ajutoare sub formă de amânare a plății impozitelor și/sau a contribuțiilor de asigurări sociale.

Guvernul României are aprobată la Comisia Europeană o singură schemă de ajutor de stat (cel puțin până la data prezentului studiu), notificată electronic în 5 aprilie 2020, sub forma unui sistem cuprinzând subvenții directe și garanții pentru împrumuturi (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 110/2017 privind Programul de sprijinire a IMM-urilor - IMM INVEST ROMANIA, astfel cum a fost aprobată și modificată prin Legea nr. 209/2018, cu modificările și completările ulterioare prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 29/2020 și Ordonanța Guvernului nr. 42/2020) în cadrul Cadrului temporar pentru măsurile de ajutor de stat pentru sprijinirea economiei în actuala criză COVID-19, modificat la 3 aprilie 2020. Schema de ajutor de Stat notificat cuprinde măsurile de ajutor de stat aferente punctelor a-d de mai sus. Valoarea schemei este 781 milioane lei pentru granturi date pentru plata dobânzilor și comisioanelor la credite până la 31.12.2020 și 5 miliarde lei pentru garanții. În esență, schema prevede următoarele:

- ✓ garanție de stat de până la 90% din valoarea creditelor bancare accesate;
- ✓ costurile finanțării sunt subvenționate în procent de 100% de la bugetul de stat, până la data de 31.12.2020, cu posibilități de prelungire;
- ✓ valoarea maximă a creditelor poate fi de până la 10.000.000 lei pentru investiții și până la 5.000.000 lei pentru capital de lucru;
- ✓ durata de până la 72 de luni cu o perioadă de grație de maxim 18 luni.

În linii mari, schema de garantare aprobată și cea care este aplicată sunt identice, cu câteva excepții:

- a) în prezentarea de la FNGIMM pentru IMM INVEST se induce ideea că subvenționarea dobânzii și comisioanelor se poate prelungi după 31.12.2020, ceea ce vine în contradicție atât cu prevederile Cadrului temporar pentru ajutorul de stat, cât și cu capacitatea reală a Guvernului de a face acest lucru, în contextul în care se confruntă cu o procedură de deficit excesiv și potențiale măsuri de reducere a cheltuielilor, precum și ale celui în care jurisprudența actualei Curți Constituționale face aproape imposibilă reducerea pensiilor sau a unor salarii în sectorul public;
- b) valoarea schemei de ajutor de stat este de 15 miliarde lei în loc de 5 miliarde lei.

Sub aspectul eficienței schemei de ajutor de stat IMM INVEST, trebuie ținut cont de câteva aspecte. Deși în aplicarea acestei scheme s-a interpus obligativitatea înscrierii pe website-ul imminvest.ro al Fondului Național de Garantare pentru IMM-uri, participarea la program are

mai degrabă doar un caracter statistic, coroborat cu un control limitat de eligibilitate. În fapt, decizia asupra acordării garanției și a sumei asociate este la latitudinea băncilor partenere, care fac analiza solicitantului în termenii procedurilor bancare în vigoare, poate într-o variantă mai soft, dar în principiu, cu următoarele obiective:

- ✓ planul de afaceri al companiei să arate capacitatea acesteia de atingere a țintelor propuse, cât și capacitatea de rambursare a creditului;
- ✓ calitatea managementului companiei;
- ✓ calitatea asociaților/acționarilor companiei, inclusiv prin prisma comportamentului anterior în materie financiară în relația cu sistemul bancar;
- ✓ garanțiile.

Deci IMM INVEST intervine abia la ultimul obiectiv, când poate ajuta o firmă să crească în lipsa unor garanții substanțiale. Dar problema cea mai mare constă în incertitudinea legată de viitorul comportament al piețelor și, nu în ultimul rând, al clienților. Nu trebuie să uităm că epidemia de COVID-19 nu este singurul factor de risc din piață, ci sunt și alții, cum ar fi evoluțiile pe piața petrolului, războiul comercial cu China și chiar eventuala tragere la răspundere a Chinei pentru încălcarea Regulamentelor Internaționale de Sănătate în raport cu epidemia de COVID-19. În afară de aceasta, timpul este scurt până la 31.12.2020 și Guvernul încă nu are clar programul de eliminare a restricțiilor astfel încât mediul de afaceri să-și facă propriile planuri de activitate. În plus, însăși dimensiunea programului face ca implementarea să fie dificilă. La IMM INVEST s-au înscris aproape 70.000 de firme, care au supra subscris plafonul de garantare de câteva ori. În plan practic însă, procesul este, într-un fel, similar celui prin care s-au aprobat, în cadrul fondurilor europene structurale, sute și mii de proiecte considerate a fi viabile de către Unitățile de Management, dar care, în realitate, erau nebankabile și prin urmare, lipsite de valoare din punctul de vedere al atragerii efective a fondurilor. Pe lângă aceasta, dacă o bancă respinge un proiect, solicitantul trebuie să reia procesul prin intermediul iminvest.ro. Pe de altă parte, multe dintre bănci încă nu au definite produsele bancare adecvate, astfel încât procesul de alocare și tragere a granturilor pentru dobândă și comisioane va fi întârziat și, probabil, multe dintre companii nu vor putea beneficia de pe urma acestuia. Practic, IMM INVEST s-a transformat mai mult într-un program de PR pentru FNGIMM și Ministerul de Finanțe. În acest context, trebuie amintită necesitatea analizei cost-beneficiu pentru program și din perspectiva datoriei contingente a României și a implicațiilor mărimii sale asupra deciziilor viitoare, atât în

cadrul Pactului de Stabilitate și Creștere, cât și a riscului de *default* asociat garanțiilor acordate în condiții de incertitudine ridicată, atât din punctul de vedere al recuperării economice post-pandemie, cât și al cazului particular al României, dată fiind poziția sa financiară și deciziile așteptate ale agențiilor de rating, care ar putea duce țara la categoria *junk*. Prin urmare, impactul economic al garanțiilor este cel mai probabil să nu fie semnificativ, cel puțin în prima parte a procesului de recuperare economică.

Guvernul României, ca parte a ajutorului dat companiilor, a permis acestora amânarea la plată a contribuțiilor sociale și impozitelor, conform prevederilor OUG 29/2020 privind unele măsuri economice și fiscal-bugetare. Amânarea la plată a obligațiilor fiscal-bugetare până la 30 zile după încetarea stării de urgență este o facilitate pe termen scurt, care complică însă poziția financiară a companiilor ulterior încetării stării de urgență, dată fiind incertitudinea procesului de recuperare economică din România și lipsa unei predictibilități a acestui proces din perspectiva termenilor și condițiilor de siguranță sanitară de îndeplinit. Prin urmare, această facilitate nu este decât un sprijin temporar pentru companii, în sensul că, pentru unele mai prelungește agonia post-pandemie în condițiile de piață date (de exemplu, o companie pe care clienții o anunță că suspendă toate contractele pentru 2 ani și, prin urmare, aceasta înseamnă insolvență, facilitatea nu are valoare pe termen lung). În plus, pare contradictoriu faptul că statul acordă facilități celor care au restanțe bugetare la data de 31.03.2020 dacă plătesc principalul până la sfârșitul anului, în timp ce, pentru datoriile acumulate în perioada stării de urgență de către companii, nu este prevăzută nici o soluție.

5. Concluzii și recomandări

Pactul de Stabilitate și Creștere nu este suspendat, ci doar s-a activat o clauză prin care Statele Membre al căror comportament fiscal-bugetar era în linie cu prevederile articolului 126 TFUE sau cu planurile de ajustare structurală recomandate de Comisia și Consiliul European primesc o păsuire raportată la drumul de ajustare către MTO. Prin interpretarea *per a contrario* a prevederilor articolelor 3(5) și 5(2) din Regulamentul 1467/97, pentru România, acest fapt nu este valabil decât dacă și numai dacă, Comisia și Consiliul arată îngăduință sub rezerva dovedirii de către România, prin Programul de Convergență 2020, că a implementat *ad literam* prevederile Recomandării Consiliului Europei din 5.12.2020.

Condițiile de pe piețele externe de capital se pot înrăutăți ca urmare a producerii de efecte a Deciziei Curții Constituționale a Germaniei din 5 mai 2020.

Guvernului României îi este recomandat să revadă aplicarea tuturor prevederilor legale în vigoare deoarece, în caz contrar, din perspectiva fiscal-bugetară, poziția financiară a României va continua să se înrăutățească. Îmbunătățirea perspectivei cadrului macroeconomic actual și viitor al României este imperativ necesară în contextul în care toate agențiile de rating au evaluat România cu BBB-/perspectivă negativă, iar Standard & Poors va emite o nouă evaluare pentru România în data de 5 iunie 2020.