



CADRUL UE PENTRU POLITICILE FISCALE

Pentru a asigura stabilitatea uniunii economice și monetare, cadrul de evitare a finanțelor publice nesustenabile trebuie să fie unul puternic. La sfârșitul lui 2011, a intrat în vigoare o reformă (parte din așa-numitul „pachet de șase propuneri legislative” - „Six-Pack”) care modifică Pactul de stabilitate și de creștere. O altă reformă, Tratatul interguvernamental privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare, care include Pactul fiscal, a intrat în vigoare la începutul lui 2013. În mai 2013, a intrat în vigoare un regulament privind evaluarea proiectelor de planuri bugetare naționale (parte din așa-numitul „pachet de două propuneri legislative” - „Two-Pack”).

TEMEI JURIDIC

- Articolele 3, 119-144, 136, 219 și 282-284 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE);
- Protocolul nr. 12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive; Protocolul nr. 13 privind criteriile de convergență, anexate la TFUE.

OBIECTIVE

Arhitectura politicilor fiscale din Uniunea Europeană vizează crearea unui cadru solid și eficace de coordonare și supraveghere a politicilor fiscale ale statelor membre. Reformele structurale din perioada 2011-2013 sunt un răspuns direct la criza datoriilor suverane, care a arătat că trebuie impuse norme mai stricte, date fiind efectele de propagare pe care finanțele publice nesustenabile le-au avut în zona euro. Cadrul revizuit se bazează deci pe experiența dobândită în urma eșecului arhitecturii inițiale a uniunii monetare europene și vizează consolidarea principiului director al finanțelor publice sănătoase, consacrat la articolul 119 alineatul (3) din TFUE.

REALIZĂRI

A. Pactul de stabilitate și de creștere

În dreptul primar al Uniunii, temeiul juridic principal al Pactului de stabilitate și de creștere (PSC) este prevăzut la articolele 121 (supravegherea multilaterală) și 126 din TFUE (procedura aplicabilă deficitelor excesive) și în Protocolul nr. 12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive. Dreptul secundar al Uniunii stabilește în detaliu modul de punere în aplicare a normelor și procedurilor prevăzute de tratat. Primul pachet de măsuri privind guvernarea economică (pachetul de șase propuneri



legislative - „Six-Pack”) a intrat în vigoare la 13 decembrie 2011 și a reformat și modificat normele PSC. PSC modificat stabilește principalele instrumente de supraveghere a politicilor fiscale ale statelor membre (componenta preventivă) și de corectare a deficitelor excesive (componenta corectivă). În forma sa actuală, PSC cuprinde următoarele măsuri:

- Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice, modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1055/2005 al Consiliului din 27 iunie 2005 și prin Regulamentul (UE) nr. 1175/2011 din 16 noiembrie 2011. Acest regulament reprezintă componenta preventivă.
- Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv, modificat prin Regulamentul (CE) nr. 1056/2005 din 27 iunie 2005 și prin Regulamentul (UE) nr. 1177/2011 al Consiliului din 8 noiembrie 2011. Acest regulament reprezintă componenta corectivă.
- Regulamentul (UE) nr. 1173/2011 din 16 noiembrie 2011 privind aplicarea eficienței a supravegherii bugetare în zona euro.

În plus, „Codul de conduită”, un aviz al Comitetului economic și financiar (CEF), comitet al Consiliului Afaceri Economice și Financiare, conține indicații privind punerea în aplicare a PSC și orientări privind formatul și conținutul programelor de stabilitate și de convergență (SCP). Deși „Codul de conduită” este, oficial, sub nivelul unei reglementări, faptul că indică modul în care trebuie puse în aplicare SCP îi conferă un rol foarte important. Cea mai recentă actualizare a sa, convenită de CEF la 15 mai 2017, conține o serie de specificații cu privire la flexibilitatea normelor actuale din cadrul PSC (prin intermediul așa-numitelor „clauze privind investițiile și reformele structurale” și al unei matrice în care se indică perioadele economice favorabile și nefavorabile din componenta preventivă a PSC); aceste specificații se bazează pe o „poziție stabilită de comun acord cu privire la flexibilitatea din cadrul PSC” convenită de CEF în noiembrie 2015 și aprobată de Consiliul ECOFIN în februarie 2016; Punctul de pornire pentru discuții a fost comunicarea Comisiei din ianuarie 2015 privind flexibilitatea. În plus, versiunea actuală a „Codului de conduită” conține două avize ale CEF, din noiembrie 2016, care au pus un accent mai puternic pe criteriul de referință al cheltuielilor, în timp ce indicatorul soldului structural rămâne o componentă esențială a cadrului de supraveghere bugetară.

1. Componenta preventivă a PSC

Scopul componentei preventive este de a asigura caracterul solid al finanțelor publice prin intermediul supravegherii multilaterale, conform articolului 121 din TFUE. Regulamentul (CE) nr. 1466/97 modificat și noul Regulament (UE) nr. 1173/2011 constituie temeiul juridic bazat pe legislația secundară.

Un concept-cheie în contextul supravegherii și al orientării este obiectivul bugetar pe termen mediu specific pentru fiecare țară. Acesta trebuie să se situeze între -1% din PIB și echilibrul sau excedentul bugetar, datele fiind corectate pentru a se ține seama de efectele ciclice și de măsurile temporare cu caracter excepțional. Acest obiectiv trebuie revăzut o dată la trei ani sau atunci când sunt implementate reforme structurale majore



care au un impact asupra poziției fiscale. Instrumentele principale ale componentei preventive a PSC sunt programele de stabilitate și de convergență.

Programele de stabilitate și de convergență (PSC)

Prezentarea: Ca parte a supravegherii multilaterale în temeiul articolului 121 din TFUE, fiecare stat membru prezintă anual Comisiei și Consiliului, în luna aprilie, un program de stabilitate (în cazul statelor membre din zona euro) sau un program de convergență (în cazul statelor membre din afara zonei euro). Programele de stabilitate trebuie să conțină, printre altele, obiectivul bugetar pe termen mediu, calea de ajustare către acesta și o analiză de scenarii în care sunt examinate efectele schimbărilor aduse principalelor ipoteze economice subiacente referitoare la poziția fiscală. La baza acestor calcule trebuie să stea scenariile macrobugetare cele mai probabile (sau cele mai prudente). Aceste programe se publică.

Evaluarea: Consiliul examinează aceste programe, pe baza unei evaluări a Comisiei și a Comitetului economic și financiar. Sunt examinate în special progresele realizate în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu. Un nou element al PSC modificat prevede că evaluarea realizată ia în considerare în mod explicit evoluția cheltuielilor.

Avizul: Pe baza recomandării Comisiei și după consultarea Comitetului economic și financiar, Consiliul adoptă un aviz privind programele. Consiliul poate solicita în acest aviz ca statele membre în cauză să își ajusteze programele. Avizul face parte din recomandările specifice fiecărei țări adoptate de Consiliu la sfârșitul fiecărui semestru european.

Monitorizarea: Comisia și Consiliul monitorizează punerea în aplicare a programelor de stabilitate și de convergență.

Preavertizare În cazul unor devieri majore de la traiectoria de ajustare către obiectivul bugetar pe termen mediu, Comisia adresează un avertisment statului membru în cauză, în conformitate cu articolul 121 alineatul (4) din TFUE [articolele 6 și 10 din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 modificat]. Avertismentul este transmis sub forma unei recomandări a Consiliului în care i se cere statului membru în cauză să ia măsurile necesare de ajustare a politicilor.

Sanțiuni: În cazul statelor membre din zona euro, PSC modificat prevede și posibilitatea impunerii de sanțiuni sub forma unui depozit purtător de dobândă care se ridică la 0,2% din PIB-ul din exercițiul precedent dacă statul membru în cauză nu ia măsurile necesare de ajustare. Sunt prevăzute amenzi și în caz de manipulare a datelor privind datoria sau deficitul.

Semestrul european: Prezentarea și evaluarea programelor de stabilitate și de convergență fac parte din semestrul european, un proces la scară mai largă de coordonare a politicilor economice din Uniunea Europeană care include componenta preventivă a PSC.

2. Componenta corectivă a PSC

Procedura în caz de deficit excesiv (PDE)



Scopul PDE este de a preveni apariția deficitelor excesive și de a asigura corectarea lor rapidă. PDE este reglementată de articolul 126 din TFUE, de Protocolul nr. 12 anexat la tratat, precum și de Regulamentul (CE) nr. 1467/97 modificat și de noul Regulament (UE) nr. 1173/2011.

Potrivit PSC modificat, PDE poate fi declanșată în cazul încălcării criteriului deficitului sau al criteriului datoriei:

- Criteriul deficitului un deficit public general este considerat excesiv atunci când depășește valoarea de referință de 3% din PIB la prețurile pieței; sau
- Criteriul datoriei datoria depășește 60% din PIB, iar obiectivul anual de reducere a datoriei cu 1/20 din datoria care depășește pragul de 60% nu a fost atins în ultimele trei exerciții.

Regulamentul modificat conține, de asemenea, dispoziții prin care se clarifică în ce condiții un deficit care depășește valoarea de referință stabilită poate fi considerat excepțional (apărut în urma unui eveniment neobișnuit sau rezultat dintr-o recesiune economică gravă etc.) sau temporar (când previziunile indică faptul că deficitul va scădea sub valoarea de referință după terminarea evenimentului neobișnuit sau a recesiunii).

Procedura de evaluare a unui deficit excesiv și de constatare a existenței acestuia este prevăzută la articolul 126 alineatele (3)-(6) din TFUE. În cazul în care un stat membru nu îndeplinește cel puțin unu din cele două criterii, sau dacă există riscul neîndeplinirii acestora, Comisia elaborează un raport. Comitetul economic și financiar emite un aviz cu privire la acest raport. În cazul în care Comisia consideră că există un deficit excesiv într-un stat membru sau că un astfel de deficit se poate produce, aceasta adresează un aviz statului membru în cauză și informează Consiliul în acest sens. Consiliul, la propunerea Comisiei, ia Decizia finală dacă există sau nu un deficit excesiv [articolul 126 alineatul (6) din TFUE]. Ulterior, la recomandarea Comisiei, adoptă o recomandare adresată statului membru în cauză [articolul 126 alineatul (7) din TFUE] pentru ca acesta să ia măsuri eficiente de reducere a deficitului și stabilește un termen de maximum șase luni. În cazul în care Consiliul constată că nu s-au luat astfel de măsuri, acesta poate face publice recomandările adresate [articolul 126 alineatul (8) din TFUE]. În cazul în care un stat membru continuă să nu dea curs recomandărilor Consiliului, acesta poate hotărî să suneze statul membru în cauză ca, într-un anumit termen, să adopte măsurile necesare [articolul 126 alineatul (9) din TFUE].

Sanțiuni: PDE prevede și sanțiuni în cazurile de neconformare [articolul 126 alineatul (11) din TFUE]. Ca regulă generală, în cazul statelor membre din zona euro, sancțiunea constă într-o amendă formată dintr-o componentă fixă (0,2% din PIB) și o componentă variabilă (până la maximum 0,5% din PIB pentru ambele componente luate împreună).

Regulamentul (UE) nr. 1173/2011 privind aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în zona euro prevede sanțiuni suplimentare pentru statele membre din zona euro. Sancțiunile pot fi impuse în diferite etape ale PDE și presupun constituirea de depozite nepurtătoare de dobândă de 0,2% și o amendă de 0,2% din PIB-ul aferent exercițiului precedent. Regulamentul prevede sanțiuni și în caz de manipulare a datelor statistice.



B. Pactul fiscal

La reuniunea Consiliului European din martie 2012, toate statele membre, cu excepția Regatului Unit și a Republicii Cehe, au semnat Tratatul interguvernamental privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare, a cărui componentă bugetară este Pactul fiscal (Croația nu a semnat tratatul nici înainte de aderarea sa la UE din 1 iulie 2013, nici după.) Pactul fiscal prevede încetățenirea în dreptul național, de preferință la nivel constituțional („frânarea îndatorării”), a „regulii de aur” a echilibrului bugetar, potrivit căreia limita inferioară a deficitului structural nu trebuie să depășească 0,5% din PIB (dacă datoria publică este sub 60% din PIB, această limită este de 1% din PIB). Statele membre pot introduce acțiuni la Curtea Europeană de Justiție a Uniunii Europene împotriva altor state membre în cazul în care această regulă nu a fost aplicată în mod corespunzător. Printre alte dispoziții se numără declanșarea automată a mecanismului de corecție și norme mai stricte pentru țările care fac obiectul PDE. În plus, mecanismul european de stabilitate poate acorda asistență financiară numai statelor membre care au semnat Pactul fiscal.

C. Reforme suplimentare de consolidare a guvernării economice în zona euro

Reformele guvernării economice a Uniunii și ale cadrului politicilor fiscale din perioada 2011-2013 includ, pe lângă normele PSC revizuite și Tratatul interguvernamental privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare, două regulamente vizând o mai bună consolidare a guvernării economice în zona euro (pachetul de două propuneri legislative - „Two-Pack”):

- Regulamentul (UE) nr. 473/2013 din 21 mai 2013 privind dispozițiile comune pentru monitorizarea și evaluarea proiectelor de planuri bugetare și pentru asigurarea corectării deficitelor excesive ale statelor membre din zona euro și
- Regulamentul (UE) nr. 472/2013 din 21 mai 2013 privind consolidarea supravegherii economice și bugetare a statelor membre afectate sau amenințate de dificultăți grave în ceea ce privește stabilitatea lor financiară în zona euro.

Principalele elemente ale primului regulament prevăd calendare bugetare comune pentru toate statele membre din zona euro, precum și norme privind monitorizarea și evaluarea de către Comisia a planurilor bugetare ale statelor membre. În cazurile în care se constată încălcări grave ale normelor PSC, Comisia poate solicita revizuirea planurilor respective. În plus, în cazul statelor membre din zona euro care fac obiectul PDE, regulamentul prevede obligația de a prezenta un program de parteneriat economic în care să fie prezentate în detaliu măsurile și reformele structurale necesare pentru a asigura o corectare eficientă și durabilă a deficitului excesiv. Consiliul, hotărând pe baza unei propuneri a Comisiei, adoptă avize privind programele de parteneriat economic.

Consiliul, hotărând pe baza unei propuneri a Comisiei, adoptă avize privind programele de parteneriat economic. Al doilea regulament se referă la statele membre care se confruntă cu dificultăți grave sau sunt amenințate de astfel de dificultăți cu privire la stabilitatea lor financiară. Acesta prevede norme pentru consolidarea supravegherii,



asistența financiară și supravegherea post-program (în cazul în care nu a fost rambursată cel puțin 75% din asistența financiară primită).

ROLUL PARLAMENTULUI EUROPEAN

Parlamentul European este colegiutor în ceea ce privește stabilirea normelor detaliate în materie de supraveghere multilaterală [articolul 121 alineatul (6) din TFUE] și este consultat cu privire la legislația secundară referitoare la punerea în aplicare a PDE [articolul 126 alineatul (14) din TFUE]. PSC modificat conține un instrument nou, dialogul economic, ce conferă Parlamentului un rol important în cadrul actual de politici fiscale prin faptul că permite comisiei parlamentare competente a Parlamentului să invite la un schimb de opinii Președintele Consiliului, Comisia, Președintele Consiliului European, Președintele Eurogrupului și, dacă e cazul, un stat membru. De asemenea, Parlamentul este ținut la curent periodic cu privire la aplicarea regulamentelor. În plus, competențele Comisiei de a impune cerințe suplimentare de raportare în cadrul noului regulament privind monitorizarea și evaluarea proiectelor de planuri bugetare și asigurarea corectării deficitelor excesive ale statelor membre din zona euro trebuie acum reînnoite o dată la trei ani, iar Parlamentul și Consiliul vor avea dreptul să le revoce.

Jost Angerer
05/2019

