



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 20.6.2012
COM(2012) 342 final

COMUNICARE A COMISIEI

Principii comune privind mecanismele naționale de corecție fiscală

COMUNICARE A COMISIEI

Principii comune privind mecanismele naționale de corecție fiscală

Context

Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene impune statelor membre obligația de a-și considera politicile economice ca fiind o chestiune de interes comun și de a avea politici bugetare ghidate de necesitatea de a asigura finanțe publice solide.

Crizele economice și financiare globale au scos la lumină puncte slabe ale guvernancei economice și bugetare în cadrul uniunii economice și monetare. A fost deja adoptat un nou pachet de reformă – așa-numitul *six-pack* (pachetul de șase acte normative) – care a intrat în vigoare în luna decembrie a anului trecut. Perioada dificilă nu s-a încheiat, iar acum au devenit evidente amploarea și posibilele consecințe ale efectelor de contagiune între economiile și situațiile bugetare ale statelor membre din zona euro.

Pornind de la aceste considerente, la 23 noiembrie 2011, Comisia a propus încă două acte legislative care au ca scop consolidarea mecanismelor de supraveghere în zona euro, precum și o carte verde privind obligațiunile europene de stabilitate. Acest pachet cuprinde două propuneri legislative:

- Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind dispozițiile comune pentru monitorizarea și evaluarea proiectelor de planuri bugetare și pentru asigurarea corectării deficitelor excesive ale statelor membre din zona euro;
- Regulament al Parlamentului European și al Consiliului 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.

În plus, pornind de la aceste elemente și având în vedere scopul protejării stabilității zonei euro în ansamblul său, Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul uniunii economice și monetare (TSCG), semnat la 2 martie 2012 de 25 de state membre, include un pact bugetar (Titlul III) pentru a încorpora aceste angajamente în legislația UE în termen de 5 ani de la intrarea în vigoare a acestui tratat.

Prin acest pact, părțile semnatare s-au angajat să introducă în legislația lor națională reguli privind un mecanism de corecție care să se declanșeze automat în cazul unor deviații semnificative de la obiectivul pe termen mediu sau de la strategia de ajustare pentru atingerea acestuia [articolul 3 alineatul (1) litera (e) și articolul 3 alineatul (2)].

Mai mult, conform TSCG [Articolul 3 alineatul (2)], mecanismele de corecție trebuie instituite „pe baza unor principii comune care sunt propuse de Comisia Europeană și vizează, în special, tipul, amploarea și durata acțiunii de corecție care trebuie întreprinsă, inclusiv în cazul circumstanțelor excepționale, precum și rolul și independența instituțiilor responsabile la nivel național de monitorizarea respectării regulilor”.

Prezenta comunicare este adoptată ca parte a procesului de implementare a TSCG, în interesul general al Uniunii și pentru a contribui la buna funcționare a uniunii economice și monetare.

Ea propune principiile comune care trebuie să stea la baza mecanismelor de corecție naționale. Cele 7 principii sunt prezentate în anexă. Ele acoperă aspectele esențiale care trebuie avute în vedere atunci când se concepe un mecanism de corecție, incluzând statutul juridic al acestuia, coerența cu cadrul UE, activarea mecanismului, tipul corecției din punctul de vedere al dimensiunii și al calendarului, instrumentele sale operaționale, funcționarea unor eventuale clauze de exceptare, precum și rolul și independența instituțiilor de monitorizare.

Articolul 3 din TSGC invită, de asemenea, Comisia să propună un calendar pentru realizarea unei convergențe rapide a părților contractante către obiectivele lor pe termen mediu (OTM), ținând cont de riscurile pentru sustenabilitate specifice fiecărei țări. Comisia va prezenta acest calendar ulterior, în cursul acestui an. Planurile de consolidare prezentate de statele membre în cadrul ultimelor actualizări ale programelor lor de stabilitate sau de convergență ar fi un punct de plecare firesc pentru definirea ritmului de realizare a convergenței către OTM. Aceste planuri de consolidare trebuie reevaluate în raport cu prevederile Pactului de stabilitate și creștere, inclusiv din punctul de vedere al adecvării OTM, și cu principiile strategiei de retragere având în vedere perspectivele macroeconomice, în special principiul diferențierii în funcție de vulnerabilitatea fiscală.

1. Statutul juridic al regulilor care guvernează mecanismele de corecție și raportarea la cadrul UE

Conform TSCG, regulile care guvernează mecanismele de corecție trebuie să producă efecte în dreptul intern „prin intermediul unor dispoziții cu forță juridică obligatorie și caracter permanent, de preferință constituționale, sau garantând în alt mod respectarea și aderarea pe deplin la acestea pe tot parcursul proceselor bugetare naționale”. Prin urmare, statutul juridic al mecanismelor de corecție trebuie să fie de așa natură încât prevederile acestora să nu poată fi modificate pur și simplu prin legea ordinară a bugetului. În același timp, astfel cum este de asemenea stipulat clar în TSCG și reluat în principiul (1), mecanismele de corecție „respectă pe deplin prerogativele parlamentelor naționale”. Aceste caracteristici au scopul de a asigura că regulile fiscale se reflectă în mod eficace în politicile bugetare, recunoscându-se totodată drepturile parlamentare fundamentale.

Principiul (2) afirmă necesitatea ca mecanismele de corecție naționale să fie *coerente cu regulile bugetare ale UE*. Cerințele prevăzute în pactul bugetar fac parte dintr-o acțiune mai amplă, demarată deja prin recenta reformă a Pactului de stabilitate și creștere (pachetul de șase acte normative – *six-pack*), vizând creșterea gradului de asumare a responsabilității la nivel național pentru cadrul de supraveghere al Uniunii. Astfel, TSCG însuși menționează noțiunile de supraveghere bugetară deja existente, inclusiv „obiectivul pe termen mediu” și „strategia de ajustare pentru atingerea acestuia”, „deviație semnificativă” și „circumstanțe excepționale”. Principiul (2) precizează că mecanismele naționale trebuie concepute în strânsă corelație cu regulile și conceptele UE, deși se poate permite un anumit grad de flexibilitate în ceea ce privește metodologiile naționale aplicate efectiv pentru a ține seama de specificul fiecărei țări.

2. Esența mecanismelor de corecție: activare, tipul corecției, instrumente operaționale, clauzele de exceptare

Conform principiului (3), *activarea mecanismelor de corecție* trebuie să survină în împrejurări bine definite care denotă o deviație semnificativă de la OTM sau de la strategia de ajustare pentru atingerea acestuia. Aceasta implică existența unor dispoziții prin care să se

stabilească în prealabil criteriile pentru aprecierea existenței unei deviații semnificative. Principiul (3) confirmă de asemenea faptul că părțile contractante pot utiliza diverse mecanisme și criterii, cu respectarea acestor condiții. Mai concret, factorii declanșatori ai mecanismelor pot să se bazeze pe criterii UE, pe criterii specifice țării respective sau pe criterii de ambele tipuri. Un factor declanșator logic al mecanismelor de corecție ar fi deciziile luate la nivelul UE de stabilire a existenței unei deviații semnificative. În același timp, criteriile specifice fiecărei țări, în măsura în care încorporează conceptul unei deviații importante, pot acționa ca factori declanșatori relevanți, avânt potențialul avantaj de a se manifesta mai devreme.

Tipul corecției, din punctul de vedere al dimensiunii și al calendarului de aplicare, face obiectul principiului (4). Principiul propus oferă orientări operaționale concrete, evitând însă o abordare prea rigidă.

Prin urmare, principiul (4) cuprinde cinci subprincipii:

- În primul rând, sunt necesare reguli predeterminate pentru definirea dimensiunii și calendarului corecției, limitând astfel, fără însă a o anula, marja discreționară în adoptarea unei reacții la o deviație bugetară semnificativă.
- În al doilea rând, cu cât sunt mai mari deviațiile, cu atât corecțiile ar trebui să fie mai ample, conform regulii elementare a proporționalității.
- Conform celui de-al treilea subprincipiu, punctul de referință pentru stabilirea corecției ar fi convergența cu OTM și cu strategia de ajustare pentru atingerea acestuia, reflectând astfel spiritul pactului bugetar, a cărui esență însăși este respectarea OTM și a strategiei de ajustare pentru atingerea acestuia. Mai concret, în cursul aplicării strategiei de ajustare, un stat membru care înregistrează deviații ar trebui în mod normal să mențină calendarul pentru revenirea la OTM. Atunci când OTM este îndeplinit inițial, dar ulterior se deviază de la acesta, un stat membru ar trebui să revină la OTM cât mai rapid posibil în mod rezonabil, ceea ce înseamnă de regulă fie în anul de după apariția deviației, fie în anul următor acestuia. Existența unui scenariu de referință nu exclude total o oarecare flexibilitate, în funcție de circumstanțele concrete.
- În al patrulea rând, mecanismele de corecție ar trebui să fie capabile să furnizeze elemente esențiale de stabilitate bugetară, astfel încât să se evite situația de „țintă mișcătoare”, tipică derapajelor bugetare. În acest scop, mecanismele de corecție ar trebui să asigure respectarea obiectivelor fiscale esențiale stabilite înainte de apariția deviației semnificative.
- Conform celui de-al cincilea subprincipiu, la inițierea corecției, ar trebui adoptat un plan de acțiuni corective care să fie obligatoriu pentru bugetele următoare pe perioada de corecție, întărind astfel credibilitatea mecanismelor.

Funcționarea operațională a mecanismelor de corecție este, de asemenea, un aspect important al conceperii mecanismelor de corecție. Conform principiului (5), se recunoaște rolul esențial pe care îl pot juca, din acest punct de vedere, regulile care guvernează cheltuielile publice și măsurile discreționare privind veniturile, ținând cont de faptul că aceste agregate sunt mai degrabă o imagine directă a deciziilor discreționare ale autorităților fiscale decât rezultate fiscale de conjunctură sau solduri ajustate ciclic. Un alt element esențial de care statele membre trebuie să țină cont atunci când își concep sistemele este legat de coordonarea unora sau a tuturor subnivelurilor administrației publice ca reacție la o deviație bugetară

semnificativă, întărind astfel credibilitatea mecanismelor lor. Aceste mecanisme de coordonare nu trebuie să implice neapărat o repartitie prestabilită a corecției între administrația centrală și nivelurile subnaționale ale acesteia. Trebuie să existe însă garanții solide că atingerea obiectivelor bugetare ale administrației publice, pentru care administrația publică centrală răspunde în fața UE, nu este periclitată prin comportamentul subsectoarelor acesteia.

Ideea că regulile bugetare trebuie să poată face față unor circumstanțe deosebit de dificile este de mult timp recunoscută în cadrul de supraveghere al UE, fiind de asemenea recunoscută în TSCG. Principiul (6) prevede ca eventualele *clauze de exceptare* să fie strâns legate de noțiunile agreeate la nivelul UE pentru a promova coerența și pentru a evita definițiile mult prea permissive pentru circumstanțele excepționale. Este necesar, de asemenea, ca o eventuală suspendare a mecanismului de corecție în baza clauzei de exceptare să se acorde cu o durată determinată și ca încetarea aplicării clauzei de exceptare să fie urmată de un ritm minim de ajustare, cel puțin conform cerinței Pactului de stabilitate și creștere. Odată ce a încetat aplicarea clauzei de exceptare, ar trebui să existe un plan de acțiuni corective obligatoriu pentru bugetele următoare.

3. Rolul și independența instituțiilor de monitorizare

Responsabilitatea pentru asigurarea conformității cu mecanismele de corecție le revine în primul rând autorităților fiscale, însă *instituțiile de monitorizare* naționale vor avea o contribuție esențială la menținerea credibilității și transparenței, după cum afirmă ultimul dintre principiile propuse [principiul (7)]. Aceste organisme ar trebui să evalueze funcționarea mecanismelor de corecție conform regulilor naționale în diferitele etape ale activării și aplicării corecției, inclusiv eventualele recurgeri la clauzele de exceptare.

Ar trebui aplicat principiul „aplică sau explică” (*comply or explain*) – prin care fie se urmează recomandările acestor instituții de monitorizare, fie statul membru în cauză trebuie să explice motivele neaplicării recomandărilor respective – asigurându-se astfel că evaluările nu sunt ignorate pur și simplu, fără a aduce atingere responsabilităților ce le revin autorităților fiscale în ceea ce privește elaborarea politicilor.

Autonomia funcțională și independența acestor organisme sunt caracteristici fundamentale, care le permit să-și joace în mod eficient rolul în politica fiscală națională. Principiul (7) cuprinde câteva prevederi în acest scop. În primul rând, pentru a le garanta autoritatea, organizarea instituțiilor de monitorizare trebuie să fie armonizată cu cadrul instituțional existent deja și cu structura administrativă specifică fiecărei țări. În al doilea rând, sunt introduse câteva criterii pentru garantarea unui grad ridicat de autonomie funcțională. Trebuie să existe dispoziții legale care să reglementeze regimul statutar, mandatul și responsabilitatea acestor organisme. De asemenea, trebuie instituite reguli solide și asiguratoare privind numirea și caracterul adecvat al resurselor și accesul la informații în cadrul mandatului. Aceste condiții sunt necesare pentru ca instituțiile de monitorizare să poată funcționa în mod eficace și să poată juca rolul de apărători ai transparenței și credibilității mecanismelor. O atenție deosebită trebuie acordată posibilității de comunicare neîngrădită cu publicul.

ANEXĂ

Principii comune pentru mecanismele naționale de corecție fiscală

(1) [Statut juridic] Mecanismele de corecție trebuie incluse în legislația națională prin intermediul unor dispoziții cu forță juridică obligatorie și caracter permanent, de preferință constituționale, sau garantând în alt mod respectarea și aderarea pe deplin la acestea pe tot parcursul proceselor bugetare naționale. Mecanismele trebuie să respecte pe deplin prerogativele parlamentelor naționale.

(2) [Coerența cu cadrul UE] Mecanismele de corecție naționale trebuie să fie în strânsă corelație cu regulile și conceptele cadrului fiscal european. Acest principiu se aplică în special noțiunii de „deviație semnificativă” și la definirea eventualelor clauze de exceptare. Din punctul de vedere al dimensiunii și al calendarului, corecția trebuie să fie conformă cu eventualele recomandări adresate statului membru în cauză în cadrul Pactului de stabilitate și creștere.

(3) [Activare] Activarea mecanismului de corecție trebuie să survină în împrejurări bine definite care denotă o deviație semnificativă de la obiectivul pe termen mediu (OTM) sau de la strategia de ajustare pentru atingerea acestuia. Factorii declanșatori ai mecanismului pot include criteriile UE sau criteriile specifice țării respective, în măsura în care acestea îndeplinesc condiția menționată anterior. Sub rezerva aceleiași condiții, pot îndeplini cerințele atât mecanismele *ex ante* prin care se fixează obiectivele bugetare și se previne apariția deviațiilor, cât și mecanismele *ex post* prin care se declanșează corecții ca reacție la deviații survenite deja.

(4) [Natura corecției] Dimensiunea și calendarul corecției trebuie delimitate conform unor reguli predeterminate. Cu cât sunt mai mari deviațiile de la obiectivul pe termen mediu sau de la strategia de ajustare pentru atingerea acestuia, cu atât corecțiile trebuie să fie mai ample. Punctul de referință pentru mecanismul de corecție este restabilirea echilibrului structural la nivelul OTM sau la un nivel superior în termenul prevăzut și menținerea acestui echilibru. Mecanismul de corecție trebuie să asigure respectarea obiectivelor fiscale critice fixate înainte de apariția deviației semnificative, evitându-se astfel orice abatere de durată de la obiectivele fiscale globale stabilite înaintea apariției deviației semnificative. La inițierea corecției, statele membre adoptă un plan de acțiuni corective care este obligatoriu pentru bugetele din cadrul perioadei de corecție.

(5) [Instrumente operaționale] Mecanismul de corecție poate conferi un rol operațional important regulilor privind cheltuielile publice și măsurile fiscale discreționare, inclusiv în activarea mecanismului și implementarea corecției, în măsura în care aceste reguli sunt compatibile cu atingerea OTM și cu strategia de ajustare pentru îndeplinirea acestuia. La

conceperea mecanismului de corecție trebuie avute în vedere dispoziții referitoare la coordonarea ajustărilor fiscale între toate subsectoarele administrației publice centrale, sau între unele dintre acestea, în cazul activării mecanismului.

(6) [Clauze de exceptare] Definierea unor eventuale clauze de exceptare trebuie să aibă la bază noțiunea de „circumstanțele excepționale” convenită în Pactul de stabilitate și creștere. Aceasta include evenimente neobișnuite aflate în afara controlului statului membru în cauză și care au un impact major asupra situației financiare a administrației publice sau perioadele de recesiune economică gravă, definite în Pactul de stabilitate și creștere, inclusiv la nivelul zonei euro. Suspendarea mecanismului de corecție în cazul aplicării unei clauze de exceptare are caracter temporar. Mecanismul de corecție trebuie să prevadă un ritm minim de ajustare structurală după încetarea aplicării clauzei de exceptare, având ca limită inferioară cerința din Pactul de stabilitate și creștere. La încetarea aplicării clauzei de exceptare, statele membre adoptă un plan de acțiuni corective care este obligatoriu pentru bugetele din cadrul perioadei de corecție.

(7) [Rolul și independența instituțiilor de monitorizare] Trebuie să existe organisme independente sau organisme cu autonomie funcțională care să joace rolul unor instituții de monitorizare și care să mențină credibilitatea și transparența mecanismului de corecție. Aceste instituții furnizează analize publice cu privire la: apariția circumstanțelor care justifică activarea mecanismului de corecție; derularea aplicării corecției în conformitate cu regulile și cu planurile naționale; și apariția unor împrejurări care duc la aplicarea, prelungirea aplicării și încetarea aplicării clauzelor de exceptare. Statul membru în cauză este obligat să respecte recomandările acestor organisme sau, în caz contrar, să furnizeze explicații publice privind motivele nerespectării lor. Organismele menționate anterior trebuie să fie concepute ținând seama de cadrul instituțional deja existent și de structura administrativă specifică fiecărei țări. La baza funcționării acestor organisme trebuie să se afle dispoziții legale naționale care să le asigure un grad ridicat de autonomie funcțională, inclusiv: i) un regim statutar stabilit prin lege; ii) libertate față de interferențe, pentru a asigura că organismele respective nu primesc instrucțiuni și pot comunica public în mod prompt; iii) proceduri pentru efectuarea numirilor pe bază de experiență și competență; iv) resurse adecvate și acces corespunzător la informații în vederea îndeplinirii mandatului acordat.