

## III

*(Acte pregătitoare)***BANCA CENTRALĂ EUROPEANĂ****AVIZUL BĂNCII CENTRALE EUROPENE****din 11 mai 2018****cu privire la o propunere de directivă a Consiliului privind dispoziții de consolidare a responsabilității fiscal-bugetare și a orientării bugetare pe termen mediu în statele membre****(CON/2018/25)****(2018/C 261/01)****Introducere și temei juridic**

La 1 februarie 2018, Banca Centrală Europeană (BCE) a primit din partea Consiliului Uniunii Europene o solicitare de emitere a unui aviz cu privire la o propunere de directivă a Consiliului de stabilire a unor dispoziții de consolidare a responsabilității fiscal-bugetare și a orientării bugetare pe termen mediu în statele membre <sup>(1)</sup> (denumită în continuare „directiva propusă”).

Competența BCE de a adopta un aviz se întemeiază pe articolul 127 alineatul (4) și pe articolul 282 alineatul (5) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene întrucât directiva propusă prezintă relevanță pentru obiectivul principal al Sistemului European al Băncilor Centrale de menținere a stabilității prețurilor, astfel cum este prevăzut la articolul 127 alineatul (1) și la articolul 282 alineatul (2) din TFUE, precum și la articolul 2 din Statutul Sistemului European al Băncilor Centrale și al Băncii Centrale Europene (denumit în continuare „Statutul SEBC”). BCE are, de asemenea, competența de a emite un aviz cu privire la directiva propusă în temeiul articolului 126 alineatul (14) din TFUE, care constituie temeiul juridic pentru directiva propusă, în conformitate cu care Consiliul Uniunii Europene, hotărând în unanimitate în conformitate cu o procedură legislativă specială și după consultarea Parlamentului European și a BCE, adoptă dispozițiile corespunzătoare care vor înlocui Protocolul (nr. 12) privind procedura de deficit excesiv anexat la TFUE și la Tratatul privind Uniunea Europeană. În conformitate cu articolul 17.5 prima teză din Regulamentul de procedură al Băncii Centrale Europene, Consiliul guvernatorilor adoptă prezentul aviz.

**1. Observații generale**

- 1.1. Criza economică și financiară a demonstrat foarte clar că o reformă ambițioasă a cadrului de guvernanță economică este în interesul profund și general al Uniunii Europene, al statelor membre și, în special, al zonei euro <sup>(2)</sup>. Pactul de stabilitate și de creștere (PSC), care este pus în aplicare și consolidat prin intermediul legislației secundare sub forma Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului <sup>(3)</sup> și a Regulamentului (CE)

<sup>(1)</sup> COM(2017) 824 final.

<sup>(2)</sup> A se vedea Avizele CON/2011/13 și CON/2012/18. Toate avizele BCE se publică pe website-ul BCE la adresa [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)

<sup>(3)</sup> Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice (JO L 209, 2.8.1997, p. 1).

nr. 1467/97 al Consiliului <sup>(1)</sup>, a creat un cadru mai robust pentru coordonarea și supravegherea politicii economice și fiscale la nivelul Uniunii <sup>(2)</sup>.

- 1.2. În conformitate cu poziția exprimată în contextul adoptării actelor juridice menționate anterior, BCE apreciază directiva propusă, care urmărește să integreze în cadrul juridic al Uniunii dispozițiile de fond ale Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea (TSCG). Directiva propusă răspunde articolului 16 din TSCG, care prevede includerea dispozițiilor de fond ale TSCG în cadrul juridic al Uniunii în termen de cinci ani de la intrarea în vigoare a TSCG, și anume până la 1 ianuarie 2018 <sup>(3)</sup>. Dispozițiile de fond ale TSCG au fost interpretate de către Comisia Europeană ca având corespondent în așa numitul „Pact fiscal <sup>(4)</sup>”. BCE consideră că sunt necesare mai multe modificări ale directivei propuse în scopul consolidării în continuare a responsabilității fiscale în statele membre, al simplificării cadrului juridic și al asigurării eficienței punerii în aplicare și respectării normelor fiscale la nivelul UE și la nivel național.

## 2. Observații specifice

### 2.1. Simplificarea cadrului juridic actual

- 2.1.1. Directiva propusă vizează simplificarea cadrului juridic și monitorizarea mai eficace și mai sistematică a punerii în aplicare și a asigurării respectării normelor fiscale, atât la nivelul Uniunii, cât și la nivel național, ca parte a cadrului de guvernare economică generală al Uniunii. Directiva propusă vizează diminuarea riscului unor eventuale duplicări și acțiuni contradictorii care este inerent existenței unor acorduri interguvernamentale în paralel cu mecanismele prevăzute de dreptul Uniunii. În timp ce BCE apreciază, astfel cum se menționează la punctul 1.2, obiectivele directivei propuse, aceasta exprimă îndoieli cu privire la îndeplinirea acestor obiective de directiva propusă.

- 2.1.2. În ceea ce privește TSCG, directiva propusă are scopul de a integra pactul fiscal în dreptul Uniunii. Cu toate acestea, dispozițiile directivei propuse diferă semnificativ de cele ale pactului fiscal. Ceea ce poate conduce la o slăbire a normelor pactului fiscal și la creșterea incertitudinii ca urmare a existenței mai multor cadre fiscale. În special, normele pactului fiscal sunt slăbite din cauza faptului că directiva propusă nu conține nicio trimitere la obligația statelor membre în temeiul pactului fiscal de a avea poziții bugetare echilibrate sau excedentare sau de a își păstra deficitul structural la o limită superioară de 0,5 % din produsul intern brut, care poate deveni 1,0 % din produsul intern brut în cazurile în care nivelul datoriei este în mod semnificativ sub 60 % din produsul intern brut și atunci când există riscuri scăzute pentru sustenabilitate. În aceeași ordine de idei, pactul fiscal conține obligația de a asigura convergența rapidă către obiectivul pe termen mediu în concordanță cu PSC. BCE consideră că aceste obligații trebuie reflectate în mod clar în directiva propusă.

<sup>(1)</sup> Regulamentul (CE) nr. 1467/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv (JO L 209, 2.8.1997, p. 6).

<sup>(2)</sup> PSC a fost inclus în pachetele legislative cunoscute drept „Pachetul de șase” (Six-pack) (Regulamentul (UE) nr. 1173/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind aplicarea eficientă a supravegherii bugetare în zona euro (JO L 306, 23.11.2011, p. 1); Regulamentul (UE) nr. 1174/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind măsurile de executare pentru corectarea dezechilibrelor macroeconomice excesive din zona euro (JO L 306, 23.11.2011, p. 8); Regulamentul (UE) nr. 1175/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1466/97 al Consiliului privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice (JO L 306, 23.11.2011, p. 12); Regulamentul (UE) nr. 1176/2011 al Parlamentului European și al Consiliului din 16 noiembrie 2011 privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice (JO L 306, 23.11.2011, p. 25); Regulamentul (UE) nr. 1177/2011 al Consiliului din 8 noiembrie 2011 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1467/97 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii deficitului excesiv (JO L 306, 23.11.2011, p. 33); și Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre (JO L 306, 23.11.2011, p. 41), care a intrat în vigoare la 13 decembrie 2011, și „Pachetul de două” (Two-pack) (Regulamentul (UE) nr. 472/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind consolidarea supravegherii economice și bugetare a statelor membre din zona euro care întâmpină sau care sunt amenințate de dificultăți grave în ceea ce privește stabilitatea lor financiară (JO L 140, 27.5.2013, p. 1) și Regulamentul (UE) nr. 473/2013 al Parlamentului European și al Consiliului 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 (JO L 140, 27.5.2013, p. 11).

<sup>(3)</sup> Articolul 16 din TSCG a solicitat adoptarea măsurilor necesare în vederea includerii dispozițiilor de fond ale TSCG în cadrul Uniunii în termen de cinci ani de la intrarea în vigoare a TSCG, și anume până la 1 ianuarie 2018, pe baza unei evaluări a experienței privind punerea sa în aplicare. Aceasta este în concordanță, de asemenea, cu Raportul celor cinci președinți referitor la „Finalizarea uniunii economice și monetare a Europei”, raport elaborat de Jean-Claude Juncker în strânsă colaborare cu Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi și Martin Schulz, 22 iunie 2015, disponibil pe website-ul Comisiei la adresa [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>(4)</sup> „Pactul fiscal” este inclus în Titlul III din TSCG.

- 2.1.3. În plus, directiva propusă nu va înlocui TSCG, întrucât TSCG cuprinde dispoziții care depășesc domeniul de aplicare a directivei propuse. Cu toate acestea, dat fiind faptul că TSCG va fi în continuare aplicabil pentru toate statele membre, cu excepția Republicii Cehe și a Regatului Unit, directiva propusă nu pare să diminueze riscul de duplicare și acțiuni contradictorii inerent existenței unor acorduri interguvernamentale în paralel cu mecanismele prevăzute de dreptul Uniunii. În expunerea de motive care însoțește directiva propusă se afirmă că directiva propusă nu ar trebui să aducă atingere angajamentelor asumate de părțile contractante la TSCG în temeiul articolelor 7-13 din TSCG. Cu toate acestea, directiva propusă va aduce atingere angajamentelor statelor membre care sunt părți contractante la TSCG în temeiul articolului 3 din TSCG, care conține dispozițiile pactului fiscal, fără a le abroga sau înlocui<sup>(1)</sup>. Alinierea dispozițiilor directivei propuse cu dispozițiile articolului 3 din TSCG ar asigura claritatea în ceea ce privește existența TCSG în paralel cu directiva propusă și ar contribui la realizarea obiectivelor directivei propuse.
- 2.1.4. În plus, BCE înțelege că majoritatea statelor membre care sunt părți contractante la TSCG au transpus deja dispozițiile pactului fiscal în legislația lor națională. În unele cazuri, transpunerea s-a făcut la nivel constituțional sau la un nivel echivalent. Având în vedere faptul că pactul fiscal conține dispoziții mai stricte decât cele prevăzute în propunerea de directivă, în special în ceea ce privește limita superioară a deficitului structural de 0,5 % din produsul intern brut, se preconizează că aceste legislații naționale vor conține, de asemenea, cerințe fiscale mai stricte. Prin urmare, în cazul în care statele membre care nu au transpus încă integral pactul fiscal în legislațiile lor naționale decid să transpună dispozițiile pactului fiscal într-o manieră mai permisivă ca urmare a adoptării directivei propuse sau în cazul în care unele state membre decid să își modifice legislația națională în acest mod, acest lucru poate conduce la norme fiscale inegale și disparate în întreaga Uniune. Acest aspect întărește sugestia BCE, enunțată la punctul 2.1.2, de a reflecta în mod clar în directiva propusă obligațiile cuprinse în pactul fiscal. Asigurarea faptului că dispozițiile pactului fiscal sunt reflectate va oferi claritate juridică și egalitate de tratament pe întreg teritoriul Uniunii.
- 2.1.5. În sfârșit, în ceea ce privește cadrul fiscal-bugetar al Uniunii în general, se pare că directiva propusă cuprinde dispoziții care sunt similare sau au legătură cu dispozițiile PSC, cu dispozițiile „Pachetului de șase” sau cu cele ale „Pachetului de două”. Printre acestea se numără dispozițiile care prevăd înființarea unor organisme independente cuprinse în directiva propusă și în Regulamentul (UE) nr. 473/2013, precum și dispozițiile privind regulile fiscale numerice și cadrele bugetare pe termen mediu cuprinse în Directiva 2011/85/UE. BCE este de părere că, în aceste cazuri, directiva propusă ar trebui să clarifice modul în care dispozițiile directivei propuse ar interacționa în practică cu dispozițiile actuale prevăzute în dreptul Uniunii și, dacă este cazul, să modifice actele juridice relevante pentru a asigura claritatea juridică.

## 2.2. Obiectiv pe termen mediu

- 2.2.1. Directiva propusă prevede că statele membre ar trebui să instituie un cadru alcătuit din norme fiscal-bugetare numerice cu forță juridică obligatorie și cu caracter permanent, specifice lor. Acest cadru ar trebui să stabilească un obiectiv pe termen mediu exprimat ca sold structural, menit să garanteze faptul că ponderea datoriei publice în produsul intern brut la prețurile pieței nu depășește valoarea de referință stabilită la articolul 1 din Protocolul nr. 12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive<sup>(2)</sup> sau se apropie de valoare de referință într-un ritm satisfăcător. BCE înțelege că acest obiectiv pe termen mediu nu se referă la obiectivul pe termen mediu prevăzut în PSC și, în special, la cel prevăzut în Regulamentul (CE) nr. 1466/97 și că intenția Comisiei este de a stabili obligația statelor membre de a fixa, în cadrele lor fiscale, un obiectiv pe termen mediu care ar putea fi diferit de obiectivul pe termen mediu prevăzut în PSC. BCE consideră că directiva propusă trebuie să stabilească, în mod clar și cuprinzător, modul în care este definit acest nou obiectiv pe termen mediu exprimat ca soldul structural și, astfel cum s-a menționat la punctul 2.1.2, modul în care acesta reflectă limita superioară a deficitului structural de 0,5 % din produsul intern brut care se regăsește în pactul fiscal. Furnizarea unei astfel de definiții ar asigura faptul că statele membre beneficiază de claritate în ceea ce privește obligațiile care le revin și că există norme fiscale uniforme și armonizate la nivelul Uniunii.
- 2.2.2. Pactul fiscal prevede, de asemenea, obligația părților contractante de a asigura convergența rapidă către obiectivul lor pe termen mediu în conformitate cu PSC, termenul pentru realizarea acestei convergențe ținând seama de sustenabilitatea specifică fiecărei țări. BCE constată că obligația asigurării unei convergențe rapide ar trebui introdusă în directiva propusă. Aceasta consideră că ar trebui detaliată convergența către obiectivul pe termen mediu menționat în directiva propusă, normele prevăzute în PSC fiind privite ca un ritm minim de convergență.

<sup>(1)</sup> Acesta reprezintă un aspect care trebuie stabilit de părțile contractante la TSCG.

<sup>(2)</sup> Anexat la TFUE.

2.2.3. În sfârșit, BCE apreciază introducerea obligației pentru statele membre de a include în planificarea lor fiscal o traiectorie de creștere pe termen mediu a cheltuielilor publice, din care să se deducă măsurile discreționare privind veniturile și care să aibă caracter obligatoriu și permanent. Spre deosebire de normele privind cheltuielile menționate în pactul fiscal, care reiau prevederile PSC, normele în materie de cheltuieli din directiva propusă prevăd că obiectivele stabilite privind cheltuielile multianuale sunt aplicate pe durata mandatului legislativ de îndată ce noile guverne își încep mandatul. Aceste obiective trebuie respectate de bugetele anuale pe parcursul întregii perioade în cauză. În timp ce o astfel de normă fixă ar putea sprijini disciplina fiscală și ar putea crea o marjă de manevră fiscală suplimentară într-o perioadă de creștere economică, ar fi necesară mai multă claritate cu privire la modul în care trebuie asigurată respectarea acestei norme pe termen mediu. În plus, directiva propusă trebuie să clarifice dacă statele membre ar trebui să își adapteze obiectivele în materie de cheltuieli anuale în situația în care economia are o evoluție diferită față de estimările statelor membre atunci când își stabilesc obiectivele privind cheltuielile multianuale.

### 2.3. *Mecanism de corecție automată*

2.3.1. BCE salută introducerea mecanismului de corecție automată în concordanță cu articolul 3 alineatul (1) litera (e) din TSCG, care reprezintă mai mult decât procedura de corectare a deviațiilor prevăzută la articolul 6 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97. Acest instrument va permite statelor membre să corecteze deviațiile de la obiectivul pe termen mediu și traiectoria de ajustare în vederea atingerii acestuia, precum și să compenseze deviațiile de la traiectoria cheltuielilor publice menționate în directiva propusă<sup>(1)</sup>.

2.3.2. Cu toate acestea, BCE a identificat un număr de elemente ale acestui mecanism care ar putea fi revizuite în continuare pentru a asigura că mecanismul este aplicat într-o manieră mai eficientă de către statele membre. În special, în timp ce directiva propusă prevede că mecanismul de corecție s-ar activa automat în cazul „constatării unei deviații semnificative”, aceasta nu oferă o definiție a acestui termen și nu cuprinde nicio indicație cu privire la domeniul său de aplicare. BCE sugerează introducerea unei definiții a termenului „constatării unei deviații semnificative” în directiva propusă pentru a aduce claritate juridică în ceea ce privește aplicabilitatea mecanismului de corecție.

### 2.4. *Organisme independente*

2.4.1. BCE sprijină dispozițiile directivei propuse care vizează consolidarea rolului organismelor independente prin atribuirea unui mandat care depășește atribuțiile lor actuale în temeiul Regulamentului (UE) nr. 473/2013. În special, BCE apreciază ancorarea „principiului conformării sau furnizării de explicații” în legislația Uniunii, întrucât acesta ar consolida rolul organismelor independente în procesul de supraveghere fiscală. Cu toate acestea, Regulamentul (UE) nr. 473/2013 prevede deja înființarea acestor organisme independente și atribuirea unui număr de sarcini conexe acestora. Prin urmare, directiva propusă nu ar trebui să repete dispozițiile în vigoare din dreptul Uniunii, ci mai degrabă doar să extindă atribuțiile alocate acestor organisme independente pentru a asigura faptul că acestea sunt în măsură să acopere domeniul de aplicare al directivei propuse.

În cazul în care BCE recomandă modificarea directivei propuse, propunerile de redactare specifice însoțite de o explicație în acest sens se regăsesc într-un document tehnic de lucru separat. Documentul tehnic de lucru este disponibil în limba engleză pe website-ul BCE.

Adoptat la Frankfurt pe Main, 11 mai 2018.

*Președintele BCE*

Mario DRAGHI

---

<sup>(1)</sup> A se vedea articolul 3 alineatul (2) litera (b) din directiva propusă.