



Consiliul Fiscal al României

Seminarul „Responsabilitate bugetară și echilibre macroeconomice”

Ce fac alte Consilii fiscale în UE?*

CS I Dr. George GEORGESCU

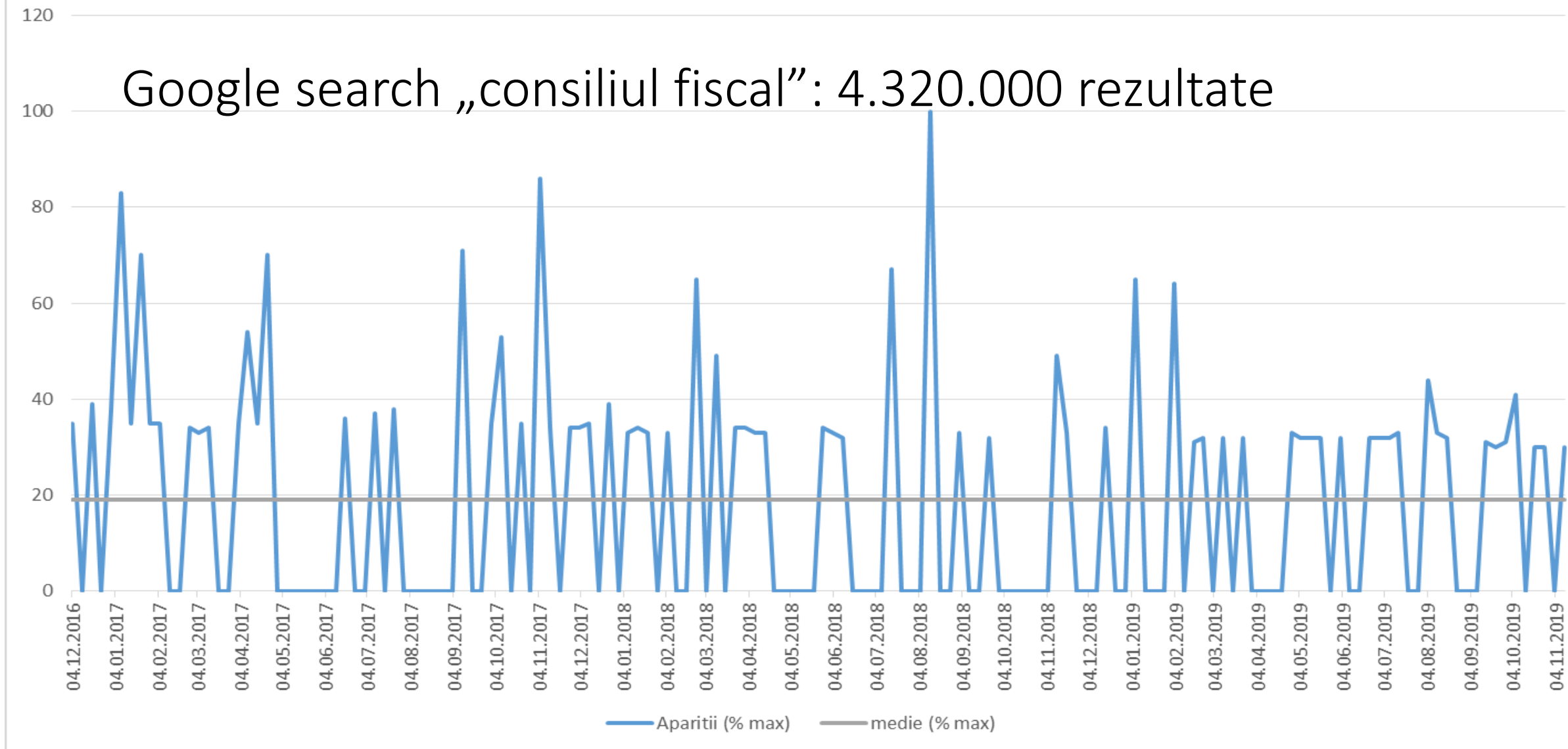
Prof. univ. dr. abil. Bogdan CĂPRARU

ASE București

28 noiembrie 2019

*Opiniile exprimate sunt opinii personale ale autorilor și nu implică instituțiile cu care aceștia sunt asociați.

Rezultate căutări pe Google "Consiliul fiscal" dec 2016 - noi 2019



Nota: Valorile din grafice indică procente din maximul de rezultate căutări săptămânale pe Google ale perioadei

Sursa: Google Trends 21.11.2019

Ce sunt Consiliile fiscale?

- Instituțiile publice **independente politic**, de tip „*watchdog*”, cu un **mandat de evaluare obiectivă** și, în unele cazuri, pot oferi **consultanță nonpartizană** cu privire la *politica fiscală și performanțele* acesteia.
- **Diversitate** foarte mare
- **Instituții noi** în peisajul instituțional
- **Puncte comune:** *evaluare ex-ante și ex-post a politicilor fiscale și a sustenabilității fiscale pe termen lung*
- Au în **componenta board-ului** specialiști în domeniu, de regulă din mediul academic și experți din cadrul unor instituții financiar-bancare.

Cum au apărut?

- Prima **instituție fiscală independentă (IFI)** datează încă din **1936 în Belgia**, iar mai apoi au fost înființate instituții similare în **Olanda (1945), Danemarca (1962), Austria (1970), Statele Unite (1974)**
- Pornind de la experiența acestor prime IFI, în perioada anilor '90, atât economiștii, cât și domeniul academic, au subliniat tot mai mult ideea că *bunele practici dezvoltate de băncile centrale independente* ar trebui extinse și în domeniul fiscal-bugetar.
- Politicile fiscal-bugetare discreționare suferă de două neajunsuri mari, care sunt interdependente: o *înclinație către deficite bugetare crescânde și prociclicitatea*.
- În scopul diminuării acestor două fenomene, au fost introduse o serie de **reguli fiscale**, în special **numerice**.
- Însă aceste reguli fiscale singure nu își pot dovedi *eficiența* în lipsa unor **instituții independente** care să le *crească vizibilitatea* și să *sporească controlul* asupra lor.
- După criza financiară internațională, numărul de astfel de instituții aproape că s-a *triplat* - de la un număr de 10 la finalul lui 2006, întâlneam 37 la final de 2015.
- Cea mai mare creștere s-a înregistrat în *Uniunea Europeană (UE)*, pe fondul **reformelor fiscal – bugetare** ce aveau loc în urma *crizei*

Care e rolul Consiliilor fiscale?

- prin monitorizarea continuă crește nivelul transparenței și responsabilității în cadrul procesului bugetar
- diminuează asimetria informațională și crește calitatea dezbaterilor cu privire la politica fiscală
- prin analize, evaluări și previziuni independente pot sensibiliza publicul cu privire la consecințele anumitor căi de politică fiscală, contribuind la o cultură a stabilității
- poate crește costurile electorale și reputaționale ale politicilor neconforme și a angajamentelor încălcate
- poate oferi contribuții directe la procesul bugetar - de ex. previziuni sau evaluări ale pozițiilor structurale, sprijinind tehnic guvernele în a evita nerespectarea regulilor fiscale
- pot identifica opțiunile de politici fiscale sensibile și realiza chiar recomandări
- activitatea consiliilor fiscale este cu atât mai eficace cu cât între acestea și autoritățile guvernamentale există o bună colaborare și deschidere.

Consiliile fiscale în UE (1)

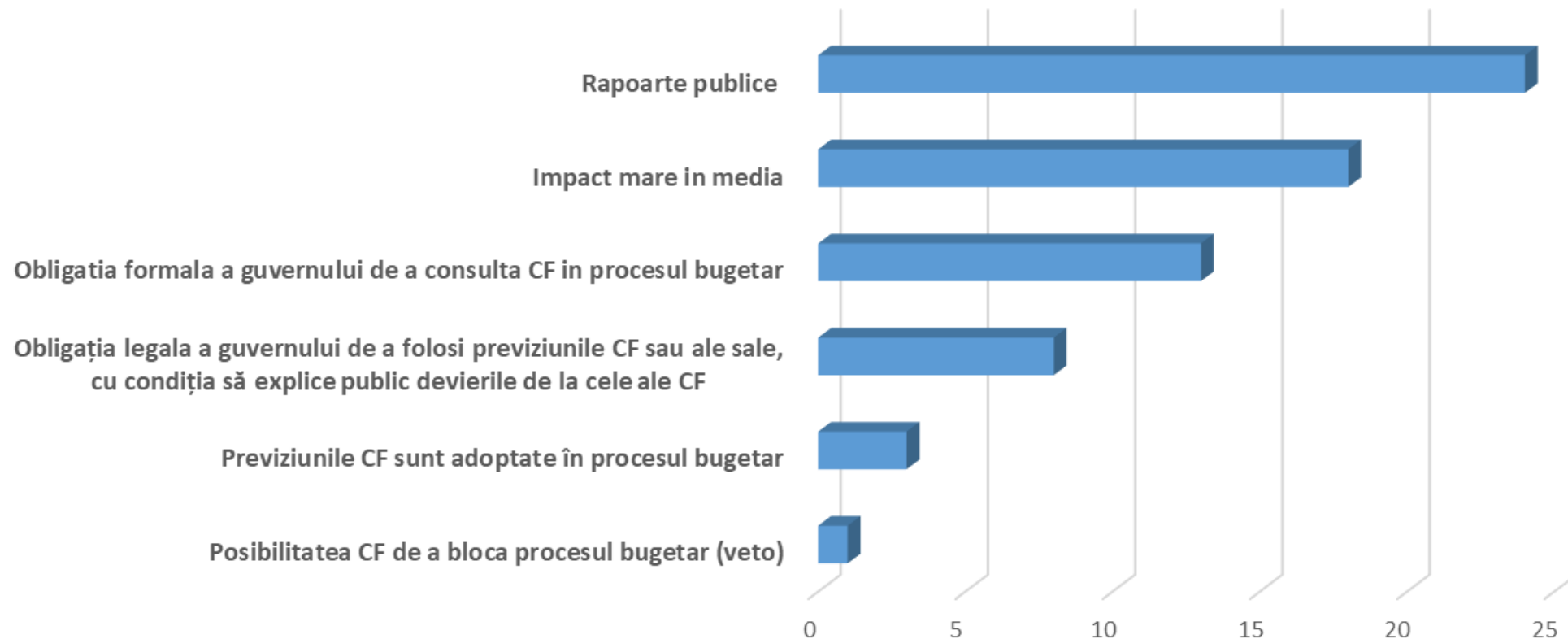
- **Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 8 noiembrie 2011** privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre a introdus pentru prima dată referire la nevoia ca instituții fiscale independente să se implice în procesul bugetar
- Conform **Tratatului Privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernarea în Cadrul Uniunii Economice și Monetare (2013)**, statele membre aparținând zonei euro ar trebui să dețină un organism independent care să urmărească îndeplinirea regulilor fiscale la nivel național și, de asemenea, să valideze sau să furnizeze proiecții macroeconomice.
- În urma **Raportului celor 5 președinți - intitulat „Finalizarea uniunii economice și monetare a Europei”, în octombrie 2015** lua ființă **Comitetul Bugetar European (European Fiscal Board)**, o entitate supranațională ce urma să îndeplinească rolul unui IFI la nivelul UE și care să conlucreze cu IFI naționale.

Consiliile fiscale în UE (2)

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

Sursa: OECD Independent Fiscal Institutions Database 2019

Canalele de influență ale Consiliilor fiscale din UE asupra procesului bugetar



Notă: Analiza a fost făcută pe 24 de țări UE, atribuindu-se scorul 1 dacă acea caracteristică este îndeplinită

Sursa: calcule proprii după "IMF Fiscal Council Dataset, 2017" - "The Fiscal Council Dataset: A Primer to the 2016 Vintage" by X. Debrun, X. Zhang, and V. Lledo

În ce constă puterea de influență a IFIs?

- Formal, IFIs nu au putere de intervenție asupra politicilor fiscal-bugetare
- Dispun însă de o putere soft de influență exercitată prin creșterea atenției publice cu privire la aceste politici, mai ales în cazul derapajelor

Doi piloni ai puterii soft a IFIs: credibilitate și comunicare

Credibilitate: expertiza recunoscută a membrilor; calitatea analizelor; independența față de guvern; neutralitatea politică

Comunicare: publicarea opiniilor, recomandărilor și rapoartelor; dezbateri publice, seminarii și conferințe; audieri cu membri ai Parlamentului; interacțiune cu presa și canalele media

EU IFIs - Acoperirea problematicii fiscale (1)

- DG ECFIN a început recent (din 2017) să evalueze gradul de extindere a atribuțiilor ce revin IFIs conform mandatului oficial privind acoperirea problematicii fiscale, prin calcularea **indicelui SIFI (Scope Index of Fiscal Institutions)**
- **6 dimensiuni ale scorului SIFI:**
 - Monitorizarea respectării regulilor fiscale
 - Prognoza macroeconomică/bugetară
 - Evaluarea politicii fiscale și a indicatorilor financiari-cheie
 - Analiza sustenabilității finanțelor publice
 - Promovarea transparenței fiscale
 - Recomandări privind politica fiscală

EU IFIs - Acoperirea problematicii fiscale (2)

Anul 2017

Țara/Instituția	Scor	Țara/Instituția	Scor
AUSTRIA - FISK	63,57	IRLANDA - IFAC	63,21
BULGARIA - FC	41,43	ITALIA - UPB	74,29
BELGIA - HCF	30,00	LITUANIA - NAO	53,21
CIPRU - FC	61,79	LUXEMBURG - CNFP	26,25
GERMANIA - BEIR	41,96	LETONIA - FDC	45,00
DANEMARCA - DORS	41,25	MALTA - FAC	65,71
ESTONIA - FC	51,43	OLANDA - CPB	61,43
GRECIA - FC	51,43	PORTUGALIA - CFP	66,43
SPANIA - AIReF	66,43	ROMÂNIA - FC	69,29
FINLANDA - NAO	37,50	SUEDIA - FPC	42,86
FRANȚA - HCFP	46,43	SLOVENIA - FC	39,46
CROAȚIA - CFP	25,00	SLOVACIA - CBR	44,64
UNGARIA - FC	36,43	REGATUL UNIT - OBR	77,14
IRLANDA - IFAC	63,21		

Sursa: Fiscal Governance Database – DG ECFIN

EU IFIs Standarde minime

- **Autonomie funcțională, nivel adecvat al resurselor, flexibilitate management**
 - asigurarea unor resurse financiare suficiente și stabile (bugetare multianuală)
 - salarii competitive și atractive pentru personalul tehnic – stabilitate staff
- **Asigurarea accesului la informații relevante, în timp real și nerestricționat**
 - includ metodologii/ipoteze considerate în construcția bugetului
 - posibilitatea de a solicita informații direct de la furnizor + info suplimentare
- **Implementarea efectivă a principiului/procedurilor *Comply or Explain* (C/E)**
 - obligația de a răspunde într-un termen prestabilit la opinii/recomandări ale CF
 - întâlniri tehnice (dacă este preferabil) + publicare răspuns
- **Protecția împotriva presiunilor/interferențelor politice**
 - selectarea membrilor pe criteriul experienței și competenței profesionale
 - rapoarte și analize în linie cu mandatul + responsabilitate în fața Parlamentului

Concluzii analiză best practices EU IFIs*

- **Eterogenitatea** IFIs și a practicilor corespunzător legislației naționale/mandatului
 - influență pozitivă asupra proceselor bugetare și managementului finanțelor publice
 - dificultăți în evaluarea cantitativă a impactului IFIs asupra rezultatelor fiscal-bugetare
- **Principiul C/E** – reacțiile AFG sunt nesistematice și nu întotdeauna pertinente
 - mecanisme de reconciliere eficiente pentru divergențe semnificative
 - crearea bazei legale pentru aplicarea C/E, inclusiv termene de răspuns
- **Accesul la informații relevante** – stabilit prin reglementări legale sau MoU
- **Spațiu pentru îmbunătățirea disciplinei fiscale și întărirea rolului IFIs**
 - monitorizarea mai strictă a conformării la regulile fiscale, inclusiv prin reglementarea dreptului IFIs de a iniția măsuri de remediere în cazul nerespectării acestor reguli
 - analiza/corelarea cu datele privind sustenabilitatea finanțelor publice pe TML

* Pe baza raportului *Independent Fiscal Institutions in the EU Member States*, DG ECFIN, European Economy Discussion Papers 067, July/2017.

BP - IFIs Memorandum of Understanding

- **Circa jumătate din EU IFIs au acorduri de tip MoU** cu furnizorii de informații macrofiscale (de regulă MF)
- **Prevederi generale/specifice + Proceduri de lucru**
- **Cerințe informaționale/schimb de informații/canale de comunicare**
 - date: indicatori macroeconomici, reguli numerice, riscuri fiscale, spațiu fiscal, impact fiscal garanții, venituri/cheltuieli bugetare – structură detaliată
 - termene transmitere proiect buget: între 1-2 săptămâni înainte pentru opinia CF (+ furnizarea altor date/informații/clarificări solicitate de CF)
 - în funcție de opinia CF/necesități – întâlniri de clarificare/conciliere CF+MF
 - prezență reprezentanți CF la ședințele Comisiilor de specialitate din Parlament la avizarea proiectului de buget