

# CONSILIUL FISCAL

București - România, Casa Academiei, Calea 13 Septembrie Nr. 13, Sector 5,  
Telefon/fax: 40-21-3184826, Telefon: 40-21-3188106/3544, www.consiliulfiscal.ro

Nr. 104/ 31.07.2014

**Către: MINISTERUL FINANTELOR PUBLICE**

**Domnului Ministru delegat pentru buget LIVIU VOINEA**

**Domnule Ministru,**

Ca răspuns la adresa dumneavoastră nr. 16086 din data de 29.07.2014 prin care solicitați opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul de rectificare a Bugetului general consolidat pe anul 2014, în conformitate cu prevederile art. 40 alin. (2) din **Legea responsabilității fiscal-bugetare, nr. 69/2010**, vă transmitem opinia Consiliului fiscal cu privire la Raportul semestrial privind situația economică și bugetară și proiectul de rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2014.

Cu deosebită considerație,

Președinte Consiliul fiscal,

Ionuț Dumitru



## **Opinia Consiliului fiscal cu privire la Raportul semestrial privind situația economică și bugetară și proiectul de rectificare a bugetului consolidat pe anul 2014**

În data de 29.07.2014, Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului fiscal, prin adresa nr. 16086/29.07.2014, proiectul de rectificare a Bugetului general consolidat pe anul 2014, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat, precum și Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2014, solicitând în temeiul art. 40, alin. (2) din Legea nr. 69/2010 opinia Consiliului fiscal cu privire la acestea. În plus, Consiliului fiscal i-a fost remis și Raportul semestrial privind situația economică și bugetară de concluziile căruia, alături de opinia Consiliului fiscal cu privire la acesta, trebuie ținut seama în construcția propunerii de rectificare bugetară în conformitate cu prevederile art. 15 alin. 1 al Legii responsabilității fiscal-bugetare (LRFB) cu modificările și completările ulterioare.

### **1. Execuția bugetară la finele lunii iunie 2014**

Atât veniturile cât și cheltuielile bugetare se situau la finele lunii iunie 2014 semnificativ sub programul semestrial aferent formei inițiale a bugetului general consolidat (BGC). Astfel, conform anexelor Raportului semestrial privind situația economică și bugetară, veniturile totale ale BGC erau inferioare sumei programate cu circa 4,5 miliarde de lei, iar cheltuielile cu aproximativ 9,4 miliarde de lei, astfel încât la nivelul deficitului bugetar exista un impact favorabil (în sensul unui deficit mai mic față de ținta semestrială) de 4,9 miliarde lei.

Cea mai mare contribuție la evoluțiile mai sus descrise – mai mult de jumătate, revine subperformanței în absorbția de fonduri europene nerambursabile al căror beneficiar final este statul (doar acestea tranzitează bugetul general consolidat), cu impact atât la nivelul veniturilor cât și la cel al cheltuielilor bugetare; astfel, cererile de rambursare aferente proiectelor finanțate cu fonduri UE post-aderare au fost mai mici cu 2,8 miliarde de lei comparativ cu sumele programate, nerealizarea acestor proiecte antrenând de asemenea economii de cheltuieli comparativ cu nivelul programat de circa 4,4 miliarde de lei<sup>1</sup>. Există însă și nerealizări semnificative comparativ cu nivelul programat la nivelul veniturilor fiscale, veniturilor din contribuții sociale și veniturilor nefiscale, ale căror surse vor fi detaliate mai jos.

La nivelul veniturilor fiscale, minusul comparativ cu programarea semestrială inițială este de circa 954 milioane de lei și are drept surse:

---

<sup>1</sup>Nerealizarea unui proiect de investiții atrage economii de cheltuieli mai mari decât pierderea de venituri din sumele rambursate de UE – așadar impactul asupra deficitului bugetar este în sensul diminuării acestuia, întrucât costul obiectivelor de investiții include atât cofinanțarea suportată de statul român cât și cheltuieli neeligibile pentru rambursare din partea UE (de ex. despăgubiri pentru exproprieri).



- **Realizarea în proporție de doar 96,4% a programului de încasări din impozitul de salarii și venit, ceea ce a dus la un minus de venituri de 426 milioane lei.** Astfel, încasările aferente acestei categorii de venituri nu au crescut decât cu 0,6% comparativ cu veniturile realizate în primele 6 luni ale anului anterior (comparativ cu o dinamică programată de 4,4%), în condițiile în care numărul salariaților a crescut în perioada ianuarie-mai 2014 comparativ cu aceeași perioadă a anului anterior cu 0,8%, iar creșterea anuală a salariului brut aferentă aceleiași perioade a fost de 4,95%. Evoluția ridică semne de întrebare în special dacă este privită în corelație cu dinamica încasărilor din contribuții sociale, care au în cea mai mare parte aceeași bază de impozitare și la nivelul cărora diferențele nefavorabile față de nivelul programat sunt substanțial inferioare. Apreciem că evoluția nefavorabilă a veniturilor din impozitul pe salarii și venit reflectă o scădere semnificativă de eficiență a colectării, existând însă unele semne de revenire a încasărilor în ultima lună a semestrului (la nivelul lunii iunie fluxurile de venituri le-au depășit pe cele din iunie 2013 cu 8,9%).
- **Realizarea în proporție de doar 94,3% a programului semestrial de venituri din TVA, concretizată într-un minus de încasări de 1,49 miliarde de lei, aferent unei dinamici anuale de doar 1,9% comparativ cu una programată de 8,1%.** Apreciem de asemenea că respectiva evoluție reflectă o scădere semnificativă a eficienței colectării, mai ales dată fiind dinamica anuală ridicată a volumului vânzărilor cu amănuntul (8,2% în perioada ianuarie-mai 2014 în termeni reali), chiar dacă nerealizarea programului este explicabilă într-o anumită măsură de: a) execuția schemei de stingerea în lanț a obligațiilor bugetare restante, care a generat venituri de 257,2 milioane lei comparativ cu un nivel programat de 425 milioane lei (impact negativ de 168 milioane lei la nivelul încasărilor din TVA); b) amânarea cu trei luni a majorării accizelor la benzină (accizele intră în baza de impozitare a TVA), ce a generat un minus de încasări de 164 milioane lei la nivelul încasărilor din TVA. De asemenea, nerealizarea substanțială a cheltuielilor de investiții comparativ cu nivelul programat<sup>2</sup> a fost de natură să genereze și un minus de încasări din TVA față de nivelul programat – acesta are potențialul de a fi semnificativ date fiind sumele implicate, însă cuantificarea cu precizie a acestuia este imposibilă în lipsa unor informații relevante cu privire la dimensiunea consumurilor intermediare implicate de proiectele de investiții respective: nerealizarea acestor cheltuieli generează, pe de o parte, minusuri la nivelul TVA colectat (cuantificabile la circa 1,26

---

<sup>2</sup>La finele lunii iunie, cheltuielile de capital reprezentau doar 69,3% din programul semestrial – mai mici cu 2,13 miliarde decât cheltuielile programate și cu 2,34 miliarde comparativ cu cheltuielile de capital efectuate în primul semestru din 2013, cheltuielile aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile reprezentau doar 51% din nivelul programat – mai mici cu 4,4 miliarde de lei, iar cheltuielile aferente proiectelor finanțate din fonduri rambursabile reprezentau 81,5% din nivelul programat – mai mici cu 54,4 milioane lei.



miliarde lei date fiind diferențele față nivelurile programate ale cheltuielilor de investiții), dar și minusuri la nivelul TVA deductibil (necuantificabile în lipsa unor date privind dimensiunea consumurilor intermediare), iar veniturile din TVA din execuția bugetară sunt înregistrate în bază netă, reprezentând diferența celor două agregate. În măsura în care cheltuielile de investiții se accelerează în semestrul al doilea astfel încât volumul acestora să converge către nivelurile anuale programate, este de așteptat ca pierderile de venituri din TVA consemnate în primul semestru să fie recuperate într-o anumită măsură în a doua parte a anului. Informațiile incluse în textul Raportului semestrial cu privire la evoluția anuală a veniturilor din TVA – respectiv diminuarea încasărilor din penalitățile de întârziere și creșterea rambursărilor de TVA – nu sunt în opinia Consiliului fiscal, relevante din perspectiva explicării deviațiilor față de program: diminuarea încasărilor din penalitățile de întârziere s-a produs ca urmare a modificării cuantumului acestora de la 1 iulie 2013, producând deja efecte în semestrul al doilea al anului anterior și fiind prin urmare anticipate în programarea bugetară semestrială, în timp ce creșterea rambursărilor de TVA nu a devansat ritmul de creștere a TVA colectat, fiind doar efectul creșterii în termeni anuali a volumului activității economice.

- **Realizarea în proporție de doar 97,4% a programului de încasări din accize, ceea ce a dus la un minus de venituri de 301 milioane lei.** Dat fiind faptul că programul încasărilor din accize avea drept ipoteză aplicarea de la 1 ianuarie 2014 a majorării accizei la combustibili, iar încasările efective s-au produs în condițiile în care măsura în cauză a fost amânată cu 3 luni (pierderile de venituri, reflectate integral în execuția bugetară de la nivelul semestrului I se cifrează la circa 683 milioane lei), amânării adăugându-i-se măsura rambursării către marii transportatori a unei părți din acciza suplimentară, putem aprecia că execuția reflectă o colectare mai bună decât cea programată a accizelor, a cărei menținere în a doua parte a anului ar fi de natură să compenseze impactul nefavorabil al măsurilor discreționare mai sus menționate și astfel să nu conducă la diminuarea încasărilor din accize la nivelul întregului an comparativ cu nivelul anual programat inițial.

Evoluțiile nefavorabile mai sus menționate la nivelul veniturilor fiscale au fost compensate parțial de încasările mai mari decât cele programate în cazul: a) impozitului pe profit (+261 milioane lei); b) impozitelor și taxelor pe proprietate (+507 milioane lei) – determinate de încasările situate mult peste cele estimate inițial aferente impozitului pe construcții speciale (așa cum era de fapt previzibil conform estimărilor Consiliului fiscal<sup>3</sup>); c) altor impozite și taxe

---

<sup>3</sup> Consiliul fiscal și-a exprimat rezervele cu privire la dimensiunea evaluată de către MFP a impactului impozitului pe construcțiile speciale în Opinia Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat, Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2014 și Strategia fiscal bugetară 2014-2016 actualizată (<http://consiliulfiscal.ro/Opiniebuget2014.pdf>).



pe bunuri și servicii (+431,5 milioane lei) – determinate de încasările mai mari decât cele programate în sănătate din taxa *clawback* și din impozitul pe veniturile suplimentare obținute ca urmare a dereglementării prețurilor din sectorul gazelor naturale.

La nivelul contribuțiilor sociale, programul de încasări s-a realizat în proporție de 98,3%, veniturile fiind inferioare celor programate cu circa 478 milioane lei. Ritmul anual de creștere consemnat, de 5,6%, apare drept consistent cu creșterea anuală a numărului de salariați și a salariului mediu (0,8%, respectiv 4,95% în perioada ianuarie-mai 2014), însă întrucât baza de raportare, în speță încasările din semestrul I 2013, continuau să fie afectate de rambursările eșalonate a încasărilor neconstituționale de CASS din perioada ianuarie 2012-aprilie 2013 înregistrate ca venituri negative, ritmul anual apare drept majorat artificial din perspectiva interpretării economice. După ajustarea corespunzătoare a încasărilor din semestrul I 2013, devine de asemenea vizibilă o pierdere de eficiență a colectării (ritmul anual de creștere a veniturilor ajustat fiind doar de circa 3,4%, comparativ cu o majorare anuală a fondului de salarii de circa 5,8%), care însă apare drept inferioară celei de la nivelul încasărilor din impozitul pe venit.

Comparativ cu nivelul programat, încasările din venituri nefiscale au reprezentat 94,1%, fiind mai mici cu 478 milioane de lei. Ministerul Finanțelor Publice explică însă această diferență prin încasarea în luna iulie 2014 a unor dividende de la companii de stat programate inițial în semestrul I, ceea ce înseamnă că nerealizarea veniturilor în primul semestru al anului nu ar trebui să afecteze negativ încasările la nivelul întregului an.

La nivelul cheltuielilor bugetare, toate categoriile de cheltuieli, cu excepția celor de personal – la nivelul cărora cheltuielile efective au fost mai mari cu 107 milioane lei, consemnează niveluri inferioare celor programate la finele semestrului I. Mai mult de jumătate din deviația de 9,4 miliarde a cheltuielilor totale comparativ cu nivelul programat revine elementului proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile deja menționat, o deviație majoră consemnând însă și cheltuielile de capital, al căror nivel reprezintă doar 69,3% din programul semestrial (-2,13 miliarde lei). Nerealizări de mai mică amploare comparativ cu nivelurile programate au avut loc la nivelul componentelor bunuri și servicii (96% din program, respectiv -740,3 milioane lei), transferuri între unități ale administrației publice (49,2% din program, respectiv -518 milioane lei), asistență socială (98,6% din program, respectiv -503,7 milioane lei), subvenții (grad de realizare a programului de 96,7%, respectiv -110 milioane lei) și dobânzi (98% din program, respectiv -131 milioane lei).

Concluzionând, execuția bugetară la finele primului semestru al anului curent relevă o nerealizare de circa 1,2 miliarde lei la nivelul veniturilor bugetare, excluzând absorbția inferioară estimărilor aferentă fondurilor europene precum și nerealizarea programului de venituri nefiscale, în condițiile în care aceasta a fost determinată de decalarea încasării unor



dividende în raport cu programarea inițială. Subperformanța de la nivelul veniturilor bugetare a fost mai mult decât compensată de economiile semnificative de cheltuieli față de nivelul programat, ceea ce s-a concretizat într-un nivel semnificativ mai redus al deficitului bugetar, atât comparativ cu anul anterior, cât și cu programul semestrial.

Consiliul fiscal recomandă Ministerului Finanțelor Publice să includă în textul raportului cu privire la execuția bugetară explicații cu privire la motivele care au determinat nerealizarea programului semestrial de venituri pentru fiecare categorie afectată în parte și să nu se limiteze doar la a enunța ori explica variațiile comparativ cu situația înregistrată în anul anterior. Astfel de explicații, concomitent cu propuneri de remediere a deficiențelor constatate, sunt cu atât mai necesare cu cât respectivele deviații față de program nu au fost determinate de variații semnificative ale bazelor macroeconomice în raport cu scenariul considerat în construcția bugetului inițial, ba dimpotrivă, evoluțiile bazelor macroeconomice au fost semnificativ mai favorabile. De altfel, această recomandare a Consiliului fiscal nu face decât să enunțe obligațiile ce revin MFP în conformitate cu prevederile art. 30 lit. j) al LRFB, conform căruia Raportul semestrial privind situația economică și bugetară trebuie să cuprindă „justificări pentru eventualele nerealizări ale previziunilor de venituri, precizându-se măsurile luate și planificate pentru îmbunătățirea colectării”.

## **2. Proiectul de rectificare a bugetului general consolidat pe 2014**

Comparativ cu bugetul inițial aprobat, proiectul de rectificare bugetară majorează veniturile bugetare cu 1,54 miliarde de lei, iar cheltuielile bugetare cu 1,81 miliarde de lei, revizuirea ascendentă la nivelul deficitului bugetar fiind de 270 milioane de lei. Dacă nivelul deficitului bugetar și cel al cheltuielilor de personal exprimate ca procent în PIB rămân la 2,2% și, respectiv, 7,3% din PIB definite în Legea 355/2013 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2014 și respectă astfel regula fiscală instituită de art. 6 lit. a) al LRFB, nivelurile nominale propuse ale deficitului BGC, ale deficitului primar al BGC, ale cheltuielilor de personal și cheltuielilor totale exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori depășesc plafoanele din Legea 355/2013 mai sus menționată<sup>4</sup>, fiind în contradicție cu regulile fiscale instituite de art. 6 lit. b) și c) ale LRFB, precum și cu art. 9 alin. 2 care interzice majorarea cheltuielilor de personal cu prilejul rectificărilor bugetare, art. 16 care interzice majorarea cheltuielilor totale ale BGC cu prilejul rectificărilor bugetare altfel decât pentru plata serviciului datoriei publice și plata contribuției României la bugetul UE și art. 18 alin. 4 care reafirmă obligativitatea plafoanelor instituite prin lege pentru anul bugetar următor. De altfel, proiectul de rectificare recurge din nou la derogare de la prevederile articolelor de

---

<sup>4</sup>Plafoanele sunt depășite cu 50 de milioane lei de deficitul BGC, cu 166 milioane lei de deficitul primar, cu 85 milioane lei de cheltuielile de personal și cu 1,59 de miliarde lei de cheltuielile totale exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori.



lege mai sus menționate, cu efecte negative asupra credibilității regulilor fiscale statuate de LRFB, în condițiile în care recursul la derogare tinde să devină el însuși o regulă, mai degrabă decât să fie o excepție așa cum ar fi normal.

Cu toate acestea, depășirile, cu excepția celei aferente cheltuielilor totale, au dimensiuni minore. În cazul majorării cheltuielilor totale, aceasta se produce exclusiv ca urmare a introducerii unei noi scheme de stingere în lanț de tip *swap* a obligațiilor restante față de BGC cu impact simetric pe venituri și cheltuieli de 748 milioane lei (impact neutru pe deficitul bugetar), la care se adaugă impactul unei modificări a tratamentului contabil a operațiunilor de vânzare-cumpărare din rezervele de stat în sensul armonizării cu prevederile *Regulamentului nr. 966/2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii*: astfel, dacă aceste operațiuni erau până acum evidențiate în buget în formă netă<sup>5</sup>, regulamentul mai sus citat impune ca toate veniturile și cheltuielile să fie înregistrate integral fără a fi regularizate între ele, ceea ce duce la majorarea veniturilor și cheltuielilor bugetare cu 917,2 milioane lei (sunt afectate veniturile și cheltuielile de capital).

La nivelul veniturilor bugetare, propunerea de rectificare are în vedere majorarea acestora cu 1,54 miliarde lei, însă după ajustarea pentru impactul schemei de stingere în lanț a arieratelor față de BGC (cu impact pe TVA și contribuții sociale) și al modificării de tratament contabil al operațiunilor de vânzare-cumpărare de bunuri din rezerva de stat (cu impact la nivelul veniturilor de capital) ce majorează artificial veniturile cu 1,66 miliarde lei, încasările apar drept revizuite ușor negativ, respectiv cu 128 milioane lei. Agregatele de venituri la nivelul cărora sunt identificabile, în contextul execuției la jumătatea anului, neîndepliniri ale țintelor programate ca urmare a scăderii eficienței colectării, sunt revizuite negativ, eficiența scăzută a colectării fiind extrapolată la nivelul întregului an acolo unde este cazul. Astfel:

- estimările privind încasările din impozitul de venit și salarii sunt mai mici cu 1,274 miliarde lei comparativ cu bugetul inițial (la finele primului semestru se situau sub ținta programată cu 426 milioane lei),
- estimările privind încasările din TVA, eliminând impactul schemei de stingere în lanț a obligațiilor restante față de BGC nou-introduse (692 milioane lei), sunt revizuite descendent cu 1,75 miliarde de lei. La finele primului semestru acestea se situau sub nivelul programat cu 1,54 miliarde lei, însă parte din această deviație este explicabilă prin diferența între execuția prezumată și cea efectivă a schemei inițiale de stingere în lanț de tip *swap* a obligațiilor față de BGC în sumă de 850 milioane de lei (168 milioane lei), precum și de amânarea cu trei luni a introducerii accizei la combustibil (164

---

<sup>5</sup>În speță ca diferență între sumele încasate din valorificarea stocurilor și sumele utilizate pentru achiziția de produse pentru stocuri la rezerva de stat.



milioane lei), factori care nu vor genera deviații similare și în al doilea semestru al anului. În plus, așa cum am arătat în secțiunea aferentă execuției bugetare la finele semestrului I, nerealizarea cheltuielilor de investiții și accelerarea prezumată a acestora în a doua parte a anului în vederea convergenței către sumele anuale bugetate sunt de natură să genereze o accelerare și la nivelul încasărilor bugetare din TVA în această perioadă.

- Estimările privind contribuțiile sociale, eliminând impactul schemei de stingere în lanț a obligațiilor restante față de BGC nou-introduse (56 milioane lei), sunt prevăzute a fi mai mici decât bugetul inițial cu 504 milioane lei, acomodând nerealizarea de 478 milioane de lei a programului pe primul semestru al anului. **Trebuie menționat că proiecția de venituri din contribuțiile sociale pentru 2014 nu include impactul negativ al măsurii deja aprobate de către Parlament de reducere a CAS la angajator cu 5 pp. începând cu 1 octombrie 2014 (evaluat la 1,1 miliarde lei la nivelul agregatului de venituri și la 850 de milioane lei impact la nivelul deficitului bugetar).**

În contrast, sunt majorate semnificativ alte categorii de venituri bugetare, reflectând evoluțiile deja manifeste la finele primului semestru, precum și evoluții foarte probabile în a doua parte a anului:

- Estimările privind impozitul pe profit sunt revizuite ascendent cu 423 milioane lei, reflectând extrapolarea deviației pozitive consemnate față de nivelul programat la finele primului semestru (261 milioane lei), dar și o pierdere de venituri aferentă introducerii scutirii de impozit a profitului reinvestit evaluată de MFP la 137,5 milioane lei. Însă, așa cum a arătat în opinia sa din 8 mai 2014<sup>6</sup>, Consiliul fiscal nu susține estimarea de impact a MFP cu privire la introducerea scutirii de impozit a profitului reinvestit pe care o consideră subevaluată, estimând impactul negativ ca fiind de cel puțin 475 milioane lei la nivelul anului 2014 (așadar o pierdere de venituri cu 338 milioane lei mai mare decât cea luată în calcul de MFP);
- Estimările privind încasările din impozite și taxe de proprietate sunt revizuite ascendent cu 1,26 miliarde lei, în principal ca urmare a diferenței între estimările inițiale cu privire la încasările din impozitul pe construcții speciale (488 milioane lei) și declarațiile de impozit depuse la termen de contribuabili care indică încasări de circa 1,5 miliarde lei. De altfel, nivelul programat pentru semestrul I aferent acestei categorii de venituri a fost depășit de încasările efective cu circa 500 milioane lei;
- Estimările revizuite cu privire la încasările din accize le confirmă pe cele inițiale, în condițiile în care deviația negativă de la programul semestrial consemnată reflectă în

<sup>6</sup> <http://www.consiliulfiscal.ro/opinie-finala-8-mai-2014.pdf>





principal amânarea majorării accizei la combustibil și este de așteptat să fie recuperată în întregime în semestrul al doilea în ipoteza menținerii plusului de încasări față de programul inițial aparent la nivelul execuției din primul semestru;

- Estimările cu privire la încasările din alte impozite și taxe pe bunuri și servicii sunt revizuite ascendent cu 808 milioane lei (depășirea nivelului programat la nivelul semestrului I era 431,5 milioane lei), în condițiile unor venituri suplimentare estimate a fi încasate din impozitul pe veniturile suplimentare obținute ca urmare a dereglementării prețurilor din sectorul gazelor naturale (432,4 milioane lei) și din taxa *clawback* din sănătate (350 milioane lei);
- Estimările cu privire la veniturile nefiscale sunt revizuite ascendent cu 707,83 milioane lei ca urmare a veniturilor suplimentare estimate a fi sume încasate de Ministerul Economiei din vânzarea certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră (+726,0 milioane lei).
- Estimările cu privire la veniturile de capital sunt revizuite ascendent cu 1080 milioane lei, din care 917 milioane lei provin din schimbarea de tratament contabil a operațiunilor de vânzare-cumpărare de bunuri din rezerva de stat menționată anterior.

La nivelul cheltuielilor bugetare, majorarea cu 1,81 miliarde de lei este de asemenea explicată în ca mai mare parte de impactul schemei de stingere în lanț a obligațiilor restante față de BGC<sup>7</sup>, la care se adaugă impactul pe cheltuieli al modificării de tratament contabil al operațiunilor de vânzare-cumpărare de bunuri din rezerva de stat (cu impact la nivelul cheltuielilor de capital de 917,2 milioane lei), în lipsa cărora majorarea ar fi fost de doar 142 de milioane de lei. Categoriile de cheltuieli au fost revizuite în raport cu alocările inițiale după cum urmează:

1. Cheltuielile de personal sunt revizuite ascendent, excluzând impactul schemei de stingere în lanț a obligațiilor față de BGC nou introduse (15 milioane lei), cu 289 milioane lei, fără a fi explicate motivele acestei modificări;
2. Cheltuielile de bunuri și servicii sunt revizuite ascendent, excluzând impactul schemei de stingere în lanț a obligațiilor față de BGC nou introduse (224 milioane lei), cu 830 milioane lei;

---

<sup>7</sup>Impactul pe cheltuieli este de asemenea de 748 milioane lei, din care 400 de milioane la nivelul cheltuielilor de capital, 224 de milioane bunuri și servicii, 60 de milioane alte transferuri, 41 de milioane asistență socială și 15 milioane de lei cheltuieli de personal.



3. Transferuri între unități ale administrației publice au fost revizuite ascendent cu 251 milioane lei;
4. Fondurile de rezervă au fost majorate cu 292 milioane;
5. Cheltuielile cu dobânzile au fost revizuite descendent cu 116 milioane lei;
6. Subvențiile au fost revizuite descendent cu 250 milioane lei;
7. Cheltuielile de capital, ajustând pentru impactul schemei de stingere în lanț a obligațiilor față de BGC nou introduse (400 milioane lei), precum și pentru cel al modificării de tratament contabil al operațiunilor de vânzare-cumpărare de bunuri din rezerva de stat (+917 milioane lei), au fost revizuite descendent cu 1,15 miliarde lei.

În pofida subperformanței de proporții în absorbția de fonduri europene nerambursabile al căror beneficiar final este statul – comparativ cu programul semestrial, gradul de realizare a veniturii este de 49%, în timp ce la nivelul cheltuielilor este 51% - propunerea de rectificare nu modifică estimările inițiale cu privire la acestea. În opinia Consiliului fiscal, estimările din proiectul de buget apar drept extrem de puțin probabil a se materializa<sup>8</sup>. Deși această nerealizare nu ar trebui să conducă la o majorare a deficitului, ci dimpotrivă, în condițiile în care nerealizarea proiectelor de investiții implică atât cereri de rambursare mai mici, cât și economii în ceea ce privește cheltuielile de cofinanțare și cele neeligibile, nereușita în absorbția fondurilor europene nu este în mod evident dezirabilă, date fiind costurile în ceea ce privește creșterea economică atât din perspectiva efectelor directe, cât și a celor propagate, precum și riscurile majore de dezangajare definitivă a acestor fonduri.

**De asemenea, Consiliul fiscal reamintește că proiectul de rectificare bugetară nu include impactul reducerii cu 5 pp. a CAS datorat de angajator de la 1 octombrie, aprobat de Parlament, dar nepromulgat de Președinte. Având în vedere că nota de fundamentare a propunerii de modificare a Codului fiscal mai sus menționate preciza ca sursă de acoperire a impactului pentru anul curent încasările suplimentare din impozitul pe construcții speciale, iar aceasta din urmă sunt deja prinse în forma curentă a bugetului rectificat fără a conduce la o diminuare a deficitului bugetar, Consiliul fiscal atrage atenția că o eventuală aplicare a propunerii legislative la termenul avut în vedere inițial nu are acoperire în bugetul actual, încadrarea în ținta de deficit implicând cel mai probabil o reducere ulterioară semnificativă a cheltuielilor bugetare.**

---

<sup>8</sup>De altfel, proiecțiile aferente primei rectificări au o tendință evidentă de a supraestima performanța la finele anului, după cum arată tabelul din anexa 2, în pofida faptului că de fiecare dată sumele programărilor la jumătatea anului nu au fost realizate decât în proporție mai mică de jumătate.



Consiliul fiscal consideră proiecțiile curente ale veniturilor bugetare ca fiind în general realiste, formulând însă rezerve față de proiecția veniturilor din fonduri europene și a celor din impozitul de profit, în acest din urmă caz în contextul diferențelor semnificative existente între evaluarea sa de impact expusă în opinia din 8 mai 2014 și cea a MFP.

În fine, **Consiliul fiscal remarcă faptul că revizuirile negative de estimări de venituri bugetare sunt concentrate la nivelul unor agregate al căror nivel din acest an sunt de natură să influențeze proiecțiile acestora din anii următori, iar majorările compensatoare de venituri sunt într-o măsură semnificativă temporare** - legislația cu privire la impozitarea suplimentară a veniturilor din liberalizarea prețului gazelor naturale expiră la finele anului curent, iar veniturile din vânzarea certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră sunt prin definiție temporare (engl. **transitory**). **Acest fenomen este de natură să creeze presiuni suplimentare la nivelul construcției bugetare din anii următori în vederea încadrării în țintele de deficit, mai ales dacă luăm în calcul și impactul nefavorabil la nivelul încasărilor bugetare pe care este de așteptat să-l genereze măsurile discreționare asupra cărora Consiliul fiscal și-a exprimat recent opinia (în speță scutirea de impozit a profitului reinvestit și reducerea CAS la angajator). În plus, execuția bugetară la 6 luni și propunerea de rectificare conțin extrem de puține elemente care să poată conduce la optimism cu privire la posibilitatea ca o acoperire a minusurilor de venituri generate de modificările legislative mai sus menționate să poată fi realizată pe seama îmbunătățirii eficienței colectării.**

Opiniile și recomandările formulate mai sus de Consiliul fiscal au fost aprobate de Președintele Consiliului fiscal, conform prevederilor art. 43, alin (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010 cu modificările și completările ulterioare, în urma însușirii acestora de către membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 31 iulie 2014.

**31 iulie 2014**

**Președintele Consiliului fiscal**

**IONUȚ DUMITRU**



ANEXA I - Execuția bugetară în primele șase luni ale anului 2014 vs. programul semestrial	Program 6 luni 2014 cu influențe swap (mil. lei)		Execuție 6 luni 2014 cu influențe swap (mil. lei)		Delta swap		Program 6 luni 2014 fără influențe swap (mil. lei)		Execuție 6 luni 2014 fără influențe swap (mil. lei)		Sem. 1 2014/ Sem. 1 2013 fără influențe swap		Diferențe față de program la 6 luni 2014 cu influențe swap (mil. lei)		Grad realizare program la 6 luni 2014 cu influențe swap (%)	
	1	2	3	4=1-3	5	6	7=5-4	8=5/4	9=2-1	10=2/1						
<b>VENITURI TOTALE</b>	99.042,50	97.099,74	425	98.617,50	96.842,54	2,75%	-1.774,96	98,2%	-1.942,8	98,0%						
Venituri curente	61.842,45	60.888,13	425	61.417,45	60.630,93	3,71%	-786,52	98,7%	-954,3	98,5%						
Venituri fiscale	18.197,07	18.191,78		18.197,07	18.191,78	5,37%	-5,28	100,0%	-5,3	100,0%						
Impozit pe venit, profit și câștiguri din capital	5.838,27	6.099,01		5.838,27	6.099,01	12,75%	260,74	104,5%	260,7	104,5%						
Impozitul pe profit	11.846,75	11.420,68		11.846,75	11.420,68	0,62%	-426,08	96,4%	-426,1	96,4%						
Impozitul pe salarii și venit	512,05	672,10		512,05	672,10	33,33%	160,06	131,3%	160,1	131,3%						
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	3.188,51	3.695,11		3.188,51	3.695,11	34,99%	506,60	115,9%	506,6	115,9%						
Impozite și taxe pe proprietate	39.919,17	38.480,13		39.919,17	38.480,13	1,44%	-1.439,04	96,4%	-1.439,0	96,4%						
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	26.166,64	24.675,09	425	25.741,64	24.417,89	1,86%	-1.323,75	94,9%	-1.491,6	94,3%						
TVA	11.356,53	11.055,73		11.356,53	11.055,73	10,90%	-300,80	97,4%	-300,8	97,4%						
Accize	855,56	1.287,10		855,56	1.287,10	84,32%	431,54	150,4%	431,5	150,4%						
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	1.540,45	1.462,20		1.540,45	1.462,20	-55,62%	-78,24	94,9%	-78,2	94,9%						
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	311,11	313,02		311,11	313,02	0,10%	1,91	100,6%	1,9	100,6%						
Impozitul pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale (taxe vamale)	226,59	208,09		226,59	208,09	-3,89%	-18,50	91,8%	-18,5	91,8%						
Alte impozite și taxe fiscale	28.558,67	28.080,78		28.558,67	28.080,78	5,55%	-477,88	98,3%	-477,9	98,3%						
Contribuții de asigurări	8.641,39	8.130,83		8.641,39	8.130,83	-11,49%	-510,56	94,1%	-510,6	94,1%						
Venituri nefiscale	306,63	391,71		306,63	391,71	36,87%	85,08	127,7%	85,1	127,7%						
Venituri din capital	11,53	170,06		11,53	170,06	253,55%	158,53	1474,9%	158,5	1474,9%						
Venituri din capital	5.531,53	2.711,09		5.531,53	2.711,09	-10,78%	-2.820,44	49,0%	-2.820,4	49,0%						

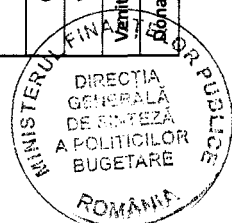
ANEXA I - Execuția bugetară în primele șase luni ale anului 2014 vs. programul semestrial	Program 6 luni 2014 cu influențe swap (mil. lei)		Execuție 6 luni 2014 cu influențe swap (mil. lei)		Delta swap		Program 6 luni 2014 fără influențe swap (mil. lei)		Execuție 6 luni 2014 fără influențe swap (mil. lei)		Sem. 1 2014/ Sem. 1 2013 fără influențe swap		Diferențe față de program la 6 luni 2014 cu influențe swap (mil. lei)		Diferențe față de program la 6 luni 2014 fără influențe swap (mil. lei)		Grad realizare program cu influențe swap (%)		Grad realizare program fără influențe swap (%)	
	1	2	3	4=1-3	5	6	7=5-4	8=5/4	9=2-1	10=2/1										
Operațiuni financiare	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sume încasate în contul unic (bugetul de stat)		11,01																		
<b>CHELTUIELI TOTALE</b>	<b>113.293,71</b>	<b>103.859,99</b>	<b>425,0</b>	<b>112.868,71</b>	<b>103.602,09</b>	<b>0,31%</b>	<b>9.266,62</b>	<b>91,8%</b>	<b>9.484,4</b>	<b>91,7%</b>										
Cheltuieli curente	106.358,36	99.539,85	425	105.933,36	99.282,65	2,25%	-6.650,71	93,7%	-6.818,5	93,6%										
Cheltuieli de personal	23.781,32	23.888,71		23.781,32	23.888,71	3,43%	107,39	100,5%	107,4	100,5%										
Bunuri și servicii	18.286,45	17.546,18		18.286,45	17.546,18	5,66%	-740,27	96,0%	-740,3	96,0%										
Dobânzi	6.395,25	6.264,37		6.395,25	6.264,37	-0,95%	-130,88	98,0%	-130,9	98,0%										
Subvenții	3.287,89	3.178,39		3.287,89	3.178,39	-4,69%	-109,50	96,7%	-109,5	96,7%										
Transferuri - Total	54.313,88	48.423,04	425	53.888,88	48.165,84	1,86%	-5.723,04	89,4%	-5.890,8	89,2%										
Transferuri între unități ale administrației publice	1.018,89	500,95	425	593,89	243,75	14,96%	-350,14	41,0%	-517,9	49,2%										
Alte transferuri	7.002,52	6.582,05		7.002,52	6.582,05	3,72%	-420,47	94,0%	-420,5	94,0%										
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	8.902,88	4.530,35		8.902,88	4.530,35	-12,97%	-4.372,54	50,9%	-4.372,5	50,9%										
Asistența socială	35.701,66	35.197,98		35.701,66	35.197,98	3,40%	-503,68	98,6%	-503,7	98,6%										
Alte cheltuieli	1.687,92	1.611,71		1.687,92	1.611,71	8,80%	-76,21	95,5%	-76,2	95,5%										
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	293,56	239,15		293,56	239,15	-46,22%	-54,41	81,5%	-54,4	81,5%										
Fonduri de rezerve	0,02	-		0,02	-		-0,02	0,0%	-0,0	0,0%										
Cheltuieli de capital	6.935,35	4.807,34		6.935,35	4.807,34	-32,78%	-2.128,02	69,3%	-2.128,0	69,3%										
Operațiuni financiare	-	-		-	-		0,00		0,0											
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent **	-	-487,89		-	-487,89	53,86%	-487,89		-487,89											
<b>EXCEDENT(+) / DEFICIT(-)</b>	<b>8.401,52</b>	<b>3.475,69</b>		<b>8.401,52</b>	<b>3.475,69</b>	<b>41,57%</b>	<b>4.925,83</b>	<b>41,3%</b>	<b>4.925,8</b>	<b>41,4%</b>										

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal



ANEXA II

	1	2	3=1-2	4	5	6=4-5	7=4-1	8=6-3	9	10
	Buget inițial 2014	Swap planificat 2014	Buget inițial 2014	Rectificare I 2014	Swap suplimentar rectificare	Rectificare I 2014	Cu swap	Fără swap	Execuție semestrul I 2014/ Execuție semestrul I 2013	Execuție Fără swap
			Fără swap				swap	swap	Cu swap	Fără swap
			3=1-2	4	5	6=4-5	7=4-1	8=6-3	9	10
VENITURI TOTALE	216.809,5	850,0	115.989,5	216.260,0	748,0	216.930,0	116.376,0	1.639,6	259,1	9,3%
Venituri curente	201.331,2	850,0	200.481,2	201.788,8	748,0	201.040,8	457,5	559,5	2,75%	6,00%
Venituri fiscale	126.162,2	850,0	125.312,2	126.359,5	748,0	125.611,5	197,3	299,3	3,71%	6,26%
Impozit pe venit, profit și câștiguri din capital	36.724,9		36.724,9	35.873,5		35.873,5	-851,5	-851,5	5,37%	2,75%
Impozitul pe profit	11.378,0		11.378,0	11.800,5		11.800,5	422,5	422,5	12,75%	8,09%
Impozitul pe salarii și venit	24.000,9		24.000,9	22.726,9		22.726,9	-1.274,0	-1.274,0	0,62%	-0,02%
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	1.346,0		1.346,0	1.346,0		1.346,0	0,0	0,0	33,33%	6,40%
Impozite și taxe pe proprietate	5.040,7		5.040,7	6.299,9		6.299,9	1.259,2	1.259,2	34,99%	43,08%
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	83.362,6	850,0	82.512,6	83.178,1	692,0	82.486,1	-184,5	-26,5	0,79%	5,86%
TVA	54.621,6	850,0	53.771,6	53.563,0	692,0	52.871,0	-1.058,6	-900,6	1,90%	3,72%
Accize	24.102,0		24.102,0	24.114,1		24.114,1	12,1	12,1	10,90%	14,25%
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	1.807,1		1.807,1	2.615,0		2.615,0	808,0	808,0	84,32%	71,89%
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	2.831,9		2.831,9	2.886,1		2.886,1	54,1	54,1	-55,62%	-33,20%
Impozitul pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale (taxe vamale)	623,0		623,0	626,0		626,0	3,0	3,0	0,10%	0,97%
Alte impozite și taxe fiscale	411,0		411,0	382,0		382,0	-29,0	-29,0	-3,89%	-0,78%
Contribuții de asigurări	57.779,0		57.779,0	57.331,4	56,0	57.275,4	-447,6	-503,6	5,55%	5,39%
Venituri nefiscale	17.390,0		17.390,0	18.097,8		18.097,8	707,8	707,8	-11,49%	6,07%
Venituri din capital	621,0		621,0	1.701,2		1.701,2	1.080,2	1.080,2	36,87%	161,85%
Bonații	14,6		14,6	24,6		24,6	10,0	10,0	253,55%	-87,74%



## ANEXA II

	Buget inițial 2014		Swap planificat 2014		Buget inițial 2014		Rectificare I 2014		Swap suplimentar rectificare		Rectificare I 2014		Fără swap		Cu swap		Execuție semestrul I 2014/ Execuție semestrul I 2013		Rectificare I 2014/ Execuție Execuție 2013		
	1	2	3=1-2	4	5	6=4-5	7=4-1	8=6-3	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	
Sume primite de la UE în contul plăților efectuate și Prefinanțare	14.841,5		14.841,5	14.831,4		14.831,4	-10,1	-10,1			14.831,4	-10,1	-10,1					-10,78%		66,43%	
Operațiuni financiare	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0			0,0	0,0	0,0								
Sume încasate în contul unic (bugetul de stat)																					
<b>CHELTUIELI TOTALE</b>	<b>231.298,4</b>	<b>850,0</b>	<b>230.448,4</b>	<b>233.105,9</b>	<b>748,0</b>	<b>232.557,9</b>	<b>1.807,5</b>	<b>1.909,5</b>	<b>0,30%</b>	<b>8,16%</b>											
Cheltuieli curente	213.514,3	850,0	212.664,3	215.150,4	348,0	214.802,4	1.636,1	2.138,1			214.802,4	1.636,1	2.138,1					2,26%		8,29%	
Cheltuieli de personal	47.786,2		47.786,2	48.090,7	15,0	48.075,7	304,5	289,5			48.075,7	304,5	289,5					3,43%		3,84%	
Bunuri și servicii	39.363,7		39.363,7	40.417,3	224,0	40.193,3	1.053,6	829,6			40.193,3	1.053,6	829,6					5,66%		4,95%	
Dobânzi	11.223,5		11.223,5	11.107,9		11.107,9	-115,6	-115,6			11.107,9	-115,6	-115,6					-0,95%		3,27%	
Subvenții	5.732,7		5.732,7	5.483,2		5.483,2	-249,5	-249,5			5.483,2	-249,5	-249,5					-4,69%		6,47%	
Transferuri - Total	108.139,7	850,0	107.289,7	108.540,3	109,0	108.431,3	400,6	1.141,6			108.431,3	400,6	1.141,6					1,88%		11,79%	
Transferuri între unități ale administrației publice	1.399,9	850,0	549,9	1.650,9		1.650,9	251,0	1.101,0			1.650,9	251,0	1.101,0					16,74%		127,08%	
Alte transferuri	11.816,7		11.816,7	11.934,7	68,0	11.866,7	118,0	50,0			11.866,7	118,0	50,0					3,27%		11,16%	
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	20.250,9		20.250,9	20.251,0		20.251,0	0,0	0,0			20.251,0	0,0	0,0					-12,97%		44,71%	
Asistența socială	71.512,7		71.512,7	71.553,5	41,0	71.512,5	40,8	-0,2			71.512,5	40,8	-0,2					3,40%		4,58%	
Alte cheltuieli	3.159,5		3.159,5	3.150,3		3.150,3	-9,2	-9,2			3.150,3	-9,2	-9,2					8,80%		-2,13%	
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	1.100,2		1.100,2	1.043,7		1.043,7	-56,5	-56,5			1.043,7	-56,5	-56,5					-46,22%		20,10%	
Fonduri de rezerve	168,3		168,3	467,3		467,3	299,0	299,0			467,3	299,0	299,0								
Cheltuieli de capital	17.784,1		17.784,1	17.955,6	400,0	17.555,6	171,5	-228,5			17.555,6	171,5	-228,5					-32,78%		0,57%	
Operațiuni financiare	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0			0,0	0,0	0,0								
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent **)	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0			0,0	0,0	0,0							-100,00%	
<b>EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)</b>	<b>14.490,0</b>	<b>13.490,0</b>	<b>14.900,0</b>	<b>14.760,0</b>	<b>10.760,0</b>	<b>269,9</b>	<b>269,9</b>	<b>47,57%</b>	<b>6,41%</b>												

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

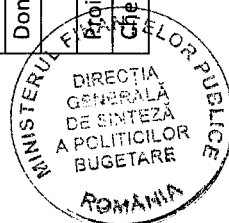


**Anexa 3**

**Evoluția absorbției de fonduri europene la 6 luni și sumele propuse la prima rectificare pentru această categorie versus sume atrase pe întregul an**

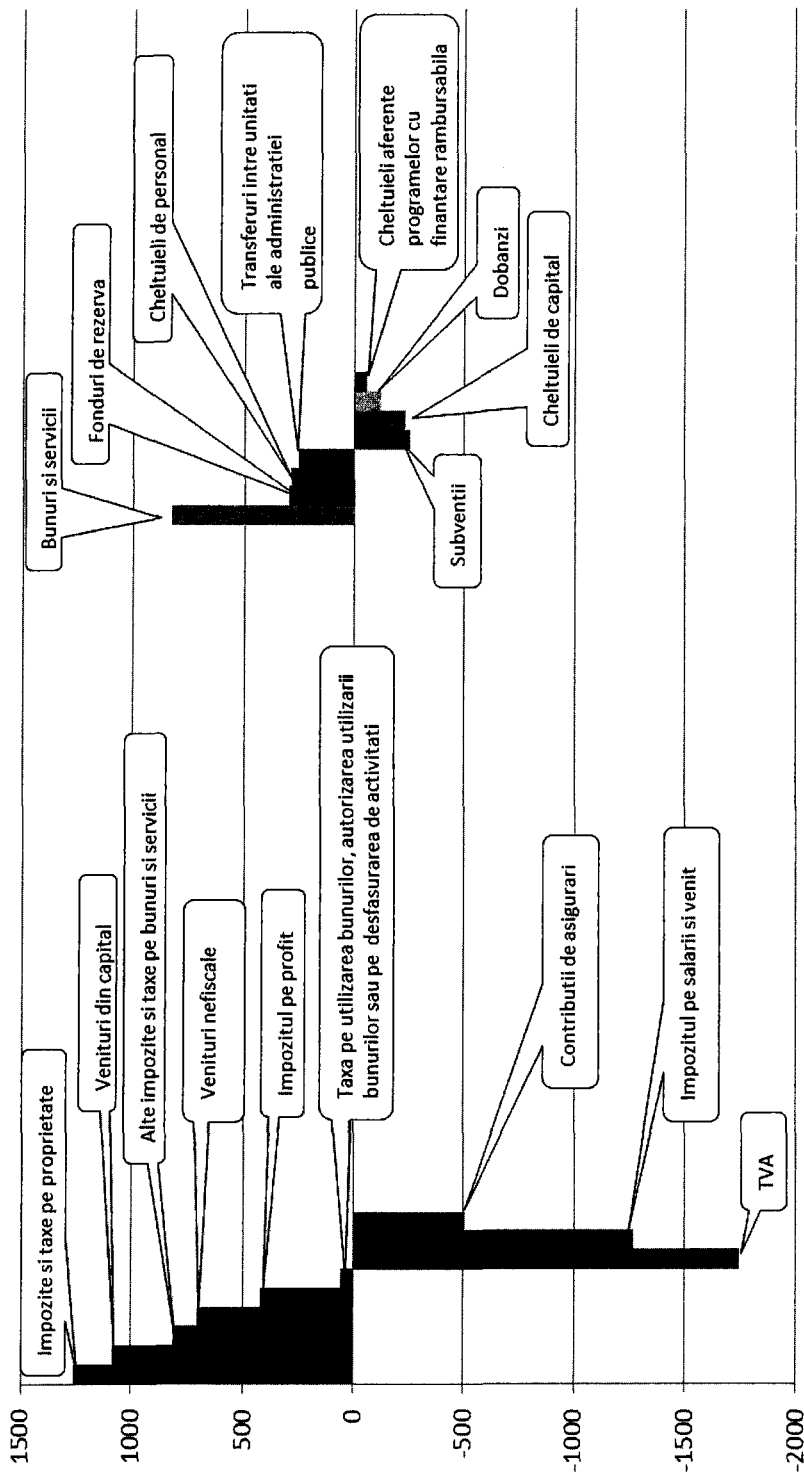
	Program inițial		Program 6 luni		Execuție 6 luni		Sume propuse la prima rectificare		Execuția finală	
	Program inițial	Program 6 luni	Realizat 6 luni	% din program 6 luni	Realizat 6 luni	% din program 6 luni	Sume propuse la prima rectificare	Realizat	% față de prima rectificare	% din program inițial
<b>2011</b>										
<b>Venituri</b>										
Sume de la UE în contul plăților efectuate și	7.810,00	-	1.943,60	24,89	7.810,10	6.112,00	78,25	78,26		
Donații	1.450,00	-	340,40	23,48	1.324,20	766,00	57,84	52,83		
<b>Cheltuieli</b>										
Proiecte cu finanțare din fonduri externe	9.108,00	-	4.358,60	47,85	9.002,80	10.787,00	119,81	118,43		
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare	2.356,00	-	852,90	36,20	2.337,70	2.111,00	90,30	89,60		
<b>2012</b>										
<b>Venituri</b>										
Sume de la UE în contul plăților efectuate și	12532	6.408,90	3.072,30	47,94	24,52	10.673,00	7.979,10	74,76	63,67	
Donații	972	751,30	88,50	11,78	9,10	1.081,00	442,80	40,96	45,56	
<b>Cheltuieli</b>										
Proiecte cu finanțare din fonduri externe	11641	6.685,00	6.373,60	95,34	54,75	10.869,00	13.217,90	121,61	113,55	
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare	2424	1.380,20	704,40	51,04	29,06	2.008,00	1.614,50	80,40	66,60	
<b>2013</b>										
<b>Venituri</b>										
Sume de la UE în contul plăților efectuate și	11.220,20	6.385,87	3.038,83	47,59	27,08	12.153,80	8.911,48	73,32	79,42	
Donații	629,90	308,20	48,12	15,61	7,64	630,70	200,60	31,81	31,85	
<b>Cheltuieli</b>										
Proiecte cu finanțare din fonduri externe	17.311,20	7.086,42	5.205,40	73,46	30,07	16.845,70	13.994,07	83,07	80,84	
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare	782,90	574,80	444,67	77,36	56,80	976,80	869,03	88,97	111,00	
<b>2014</b>										
<b>Venituri</b>										
Sume de la UE în contul plăților efectuate și	14.841,46	5.531,53	2.711,09	49,01	18,27	14.831,42	-	-	-	
Donații	14,60	11,53	170,06	1.474,89	1.164,76	24,60	-	-	-	
<b>Cheltuieli</b>										
Proiecte cu finanțare din fonduri externe	20.250,94	8.902,88	4.530,35	50,89	22,37	20.250,97	-	-	-	
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare	1.080,10	293,56	239,15	81,47	22,14	1.100,18	-	-	-	

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal





**Principalele modificări ale cheltuielilor și veniturilor bugetare în urma rectificării bugetare  
(fără impactul schemelor de tip swap), mn lei**



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

