



Opinia preliminară a Consiliului Fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2020

La finalul zilei¹ de 13 august 2020, Ministerul Finanțelor Publice (MFP) a trimis Consiliului fiscal (CF), prin adresa nr. 474594/13.08.2020, Raportul privind situația economică și bugetară pe primele șase luni ale anului 2020², Proiectul de rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2020, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului privind rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare precum și Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2020, solicitând, în temeiul art. 53, alin. (2) din Legea Responsabilității Fiscal-Bugetare (nr. 69/2010, republicată, de aici înainte numită LRFB), opinia Consiliului fiscal cu privire la acestea.

Potrivit articolului 53, alineatul (4) al LRFB, Guvernul și Parlamentul au obligația de a analiza opiniile și recomandările Consiliului fiscal la elaborarea Strategiei fiscal-bugetare, a legilor bugetare anuale, precum și la elaborarea altor măsuri determinate de aplicarea prezentei legi și, respectiv, la însușirea/aprobarea acestora. Având în vedere intenția Guvernului de a aproba documentele mai sus menționate în ședința programată pentru 14 august 2020, intervalul de timp aflat la dispoziția Consiliului fiscal pentru analiza documentelor și elaborarea opiniei solicitate este insuficient, redactarea unei opinii complete fiind imposibilă și din acest motiv. Un alt motiv care face imposibilă redactarea unui opinii complete este lipsa unor informații strict necesare evaluării rectificării bugetare³. În aceste condiții, Consiliul fiscal a decis elaborarea unei opinii preliminare, în care se va limita la unele considerații precum și la evaluarea conformării propunerii de rectificare cu reglementările statuate de LRFB, urmând ca opinia completă să fie finalizată în perioada următoare, condiționat și de primirea informațiilor necesare solicitate Ministerului Finanțelor Publice.

¹ Ora 22.41.

² Primit, în fapt, la ora 23.33 tot în 13 august 2020.

³ CF a solicitat informații privind: (i) volumul swapurilor, (ii) dinamica fondurilor europene, (iii) lista măsurilor adoptate și cuantificarea impactului bugetar al acestora.

Considerații privind situația economică și a doua rectificare bugetară din anul 2020

Consiliul fiscal pornește în considerațiile sale de la circumstanțele speciale, determinate de pandemia provocată de virusul SARS-CoV-2, precum și de la impactul profund economic și social al acesteia. Această realitate induce incertitudini fără precedent în istoria recentă în privința evoluției interconectate a economiilor care depind în mod semnificativ de situația sanitară. Putem remarca, totuși, că momentul cel mai acut al crizei actuale, determinat de restricțiile inițiale de ordin sanitar, pare să fi trecut, iar procesul de revenire economică, pare să fi început la nivelul majorității economiilor naționale, inclusiv în România. În acest sens evoluțiile nefavorabile din trimestrul 2 al acestui an (refectate în dinamica datelor sectoriale cu frecvență mai mare, precum industrie, comerț etc.) ce au fost anticipate și reliefate de opinia anterioară a Consiliului fiscal (privind prima rectificare) sunt: (i) confirmate de datele nou apărute, în estimarea semnal a Institutului Național de Statistică publicată pe 14 august, respectiv o contracție de 10,5% în T2 2020 (an pe an), ce este compatibilă, astfel, cu estimările CF (scenariul mediu, al unei contracții între 4 și 6% a PIB real în 2020 din opinia anterioară), (ii) validate de noua proiecție macroeconomică a Guvernului care, în proiecția publicată pe 13 august de Comisia Națională de Strategie și Prognoză (CNSP), anticipează pentru acest an o contracție economică de 3,8%, revizuind semnificativ cifra anterioară de -1,9%, (iii) compatibile cu o revenire a economiei în ultimele două trimestre ale anului – față de T2 2020 –, desigur, amploarea și viteza revenirii depinzând de evoluția situației sanitare din România și din UE.

Consiliul fiscal remarcă măsurile fără precedent fiscale și monetare luate în UE și pe plan internațional menite a combate efectele pandemiei. Totuși amploarea acestor măsuri depinde, de la o economie la alta, de parametri precum spațiul fiscal (mărimea deficitului și datoriei pre-pandemie) și monetar existent (atingerea sau nu a *zero-lower-bound*, a nivelului zero – sau chiar a practicării unor dobânzi nominal negative – pentru rata de politică monetară), calitatea de emitent sau nu a unei monede de rezervă pe plan internațional și forța instituțională. Din acest punct de vedere situația bugetară a României a fost și este foarte încordată, fapt reflectat și de plasarea singulară a României în procedura de deficit excesiv a Comisiei Europene (CE) încă de la începutul acestui an. Această situație survine în ciuda suspendării temporare a aplicării regulilor fiscale europene.

Situația economică și financiară a unei țări își găsește reflectare în ratingul de risc suveran și este judecată de piețele financiare – acestea fiind cele care acoperă nevoia de finanțare și de refinanțare.

Pentru România problema dezechilibrelor macroeconomice – deficitul de cont curent și deficit bugetar structural relativ mari – reclamă o corecție macroeconomică, pentru a păstra accesul la finanțare pe piețe și ratingul de țară. Această corecție este necesară și având în vedere că România este sub incidența procedurii de deficit excesiv și în perspectiva reluării aplicării regulilor fiscale europene.

Absorbția resurselor europene din cadrul financiar multianual și din Planul european de redresare, care cumulate ajung la aproximativ 80 mld. euro (din care trebuie însă dedusă contribuția României la bugetul UE și la planul de redresare), vor reduce nevoia de finanțare de pe piețele financiare, permițând, astfel, o traiectorie de corecție macroeconomică mai lină, compatibilă și cu promovarea unei politici fiscale anti-ciclice pe termen scurt.

CF apreciază că scenariul macroeconomic al Guvernului revizuit (publicat în data de 13 august a.c.) este mai realist față de cel anterior. Cu toate acestea, scenariul revizuit s-ar putea dovedi a fi mai optimist în raport cu ultimele evoluții ale indicatorilor macroeconomici (cu titlu de exemplu, deflatorul PIB care, prin avansul său în 2020, relativ ridicat, aproape compensează reducerea volumului activității economice, contribuind, astfel, la menținerea PIB nominal la un nivel similar anului anterior; sau, contractia economică pentru 2020 ar putea fi mai amplă decât noua valoare prognozată de CNSP).

Consiliul fiscal menționează că analiza datelor privind rectificarea se bazează pe cunoașterea unor elemente care sunt furnizate de către MFP – constând, în principal, în măsurile discreționare nou adoptate și cuantificarea acestora, operațiunile *swap* realizate, volumul și destinația fondurilor europene. Lista măsurilor și cuantificarea impactului lor apare, în contextul actual, ca fiind deosebit de importantă deoarece numărul și volumul acestora pare relevant pentru nivelul și dinamica trecută și viitoare a multor agregate bugetare. Astfel, putem enumera, neexhaustiv, măsurile identificate de Consiliul fiscal: (i) pentru anul 2020: (i.1) măsuri pentru gestionarea crizei pandemice⁴; (i.2) eliminarea supra-accizei la combustibili; (i.3) eliminarea pragului minim pentru baza de impozitare în cazul locurilor de muncă *part-time*; (i.4) eliminarea taxării cifrei de afaceri din energie; (i.5) eliminarea taxei pe active bancare; (i.6) majorarea accizei la țigarete în ianuarie și aprilie; (i.7) majorarea salariului minim (reflectat în dinamica salariilor din sectorul privat, cu impact asupra încasărilor din contribuții sociale); (ii) pentru anul 2021: (ii.1) introducerea venitului minim de incluziune; (ii.2) majorarea accizei la țigarete. Mai este de menționat că, pe lângă inexistența unei evaluări a acestor măsuri din partea MFP, impactul acestora este diferit – unele influențând deficitul bugetar, iar altele doar tranzitând bugetul general consolidat. O evaluare riguroasă a acestor măsuri este esențială pentru analiza temeinică a evoluțiilor fiscale în prima jumătate a anului și este un element critic al oricărei proiecții fiscale pentru anul 2020 și cei următori. În contextul în care dimensiunea tuturor acestor măsuri între care și a celor care influențează deficitul poate varia mult, până la mai multe puncte procentuale de PIB, Consiliul fiscal apreciază că indisponibilitatea acestora, împreună cu timpul foarte limitat, împiedică o evaluare riguroasă atât a evoluțiilor curente cât și a noilor ținte pentru 2020 propuse în a doua rectificare bugetară. Consiliul fiscal va emite o opinie în perioada următoare, condiționată, însă, de furnizarea acestor informații strict necesare.

Consiliul fiscal notează că noua țintă de deficit (8,6% din PIB) aparține intervalului de 8,1 - 8,9% din PIB pe care CF l-a avansat anterior pentru 2020 potrivit scenariului de declin al PIB- de 4 - 6% (considerându-l mai realist), ceea ce constituie un element de adecvare a evoluției anticipate a economiei la realitate. Consiliul fiscal remarcă și majorarea proiecției de datorie publică către nivele relativ ridicate în 2020, care se apropie de valorile prag prevăzute în LRFB. Deosebit de importante sunt, din perspectiva impactului bugetar precum și asupra datoriei publice, măsurile luate în privința pensiilor și alocațiilor (punctul de pensie urmând să crească cu aproximativ 14%, iar alocațiile fiind într-un proces de majorare

⁴ Acestea cuprinzând, la rândul lor: (i) acordarea de garanții IMM, (ii) rambursare TVA anticipată, (iii) acordare indemnizații șomaj tehnic precum și reglementarea nouă de susținere a pieței muncii (subvenționarea parțială a veniturilor angajaților în cazul reducerilor programului de lucru, varianta românească a "Kurzarbeit"), (iv) subvenționare salarii șomeri reîncadrați, (v) concedii medicale, finanțare centre carantină, (vi) plăți suport pentru liber-profesioniști, (vii) acordare zile libere părinți, (viii) bonificație plătită pentru impozitul pe profit, venit, (ix) subvenționare dobânzi, (x) stimulare cadre medicale din fonduri UE, (xi) reducerea încasărilor din contribuțiile de asigurare, (xii) scutirea de impozit specific HoReCa.

eșalonată). Aceste măsuri cu important impact fiscal, dar și alte măsuri, se constituie într-o sursă de incertitudine la nivelul evoluțiilor viitoare. Modificarea sau invalidarea traiectoriei ca impact bugetar a măsurilor deja adoptate, cât și noi inițiative legislative pot constitui tot atâtea surse pentru o evoluție diferită a situației bugetului public și a economiei în general, la acesta putându-se adăuga și efecte ale deciziilor Curții Constituționale. La aceste riscuri la adresa traiectoriei descrise de a doua rectificare bugetară din 2020 se pot adăuga cele generate de un posibil nou val al pandemiei, de evoluția economică a principalilor parteneri comerciali ai României precum și a economiei mondiale, de impactul incert al măsurilor fiscale și monetare adoptate pe plan internațional și național etc. O altă sursă a unor riscuri în amplificare este reprezentată de incertitudini din mediul politic – ce pot accentua sursele de risc descrise anterior.

Coordonatele actualizate ale veniturilor și cheltuielilor bugetare⁵ Comparativ cu parametrii aprobați prin bugetul din prima rectificare aferentă anului 2020, proiectul celei de a doua rectificări bugetare majorează veniturile totale estimate ale BGC cu 0,92 mld. lei, în timp ce cheltuielile bugetare totale sunt crescute cu 19,42 mld. lei, deficitul bugetar fiind astfel majorat cu 18,5 mld. lei. Exprimat ca procent în PIB, nivelul prognozat al deficitului bugetar este de 8,6%, fiind mai ridicat cu 1,75 pp față de nivelul estimat la prima rectificare bugetară, respectiv cu 4,77 pp față de ținta aferentă construcției bugetare inițiale.

Pe categorii de venituri bugetare, revizuirile estimărilor anterioare survin după cum urmează:

- **Venituri fiscale:** -5,7 miliarde lei, din care:
 - o *Impozit pe profit:* -0,54 mld. lei. Estimarea MFP este supusă unor incertitudini majore, încasările din acest impozit având potențialul de a se diminua masiv în condițiile unei descreșteri economice de amploare.
 - o *Impozit pe salarii și venit:* -0,3 mld. lei. Chiar și în condițiile cadrului macroeconomic avansat de MFP se poate identifica o supraevaluare de circa 0,6 mld. lei. Mai mult, o eventuală atitudine prudentă a agenților economici în ceea ce privește distribuția de dividende va determina majorarea acestui ecart.
 - o *Alte Impozite pe venit, profit și câștiguri din capital:* -0,51 mld. lei. Afirmările de la impozitul pe profit sunt valabile și aici.
 - o *TVA:* -4,3 mld. lei. Reducerea estimării privind încasările din TVA este în linie cu cadrul macroeconomic actualizat și eliminarea supra accizei la carburanți în anul 2020.
 - o *Accize:* +0,16 mld. lei. CF își menține opinia privind o posibilă supra-evaluare a acestora cu 1 mld. lei ținând cont că o abatere în sens negativ a consumului de carburanți de la dinamica bazei macroeconomice considerată pentru proiecția acestui agregat bugetar (consumul populației în termeni reali) este foarte probabilă în contextul curent.

⁵ Datele privind veniturile, cheltuielile și deficitul BGC includ schemele de compensare tip *swap*.

- *Contribuții de asigurări: -1,3 mld. lei.* Reducerea este în linie cu observația CF privind o supraevaluare de circa 1,1 mld. lei notată cu ocazia Opiniei privind prima rectificare bugetară și reevaluarea cadrului macroeconomic.
- *Venituri nefiscale: -0,52 mld. lei.*
- *Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și pre-finanțări aferente cadrului financiar 2014-2020: +8,47 mld. lei.*

Estimarea MFP privind veniturile fiscale și contribuțiile de asigurări sociale include, conform *Notei de fundamentare a OUG cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2020, modificarea unor acte normative și stabilirea unor măsuri bugetare*, sume în cuantum de 7 mld. lei din recuperarea de către ANAF de la agenții economici a obligațiilor fiscale amânate de la plată conform prevederilor OUG nr.29/2020, până la sfârșitul anului 2020 (0,9 mld. lei impozit pe profit și impozit pe venitul microîntreprinderilor, 0,4 mld. lei impozit pe venit, 2,9 mld. lei TVA, 0,2 mld. lei accize, 2,6 mld. lei din contribuțiile de asigurări sociale). CF consideră că includerea unor sume *ex-ante*, în contextul actual caracterizat prin un înalt grad de incertitudine, înclină balanța riscurilor către un deficit mai mare.

Pe categorii de cheltuieli bugetare, revizuirile estimărilor anterioare sunt după cum urmează:

- *Cheltuieli de personal: +1,17 mld. lei.* Sumele sunt destinate plății personalului din unitățile sanitare publice, acordarea stimulentei de risc, sporuri pentru condiții de pericol deosebite, ore suplimentare. Primele acordate acestora sunt finanțate prin fonduri europene.
- *Bunuri și servicii: +3,64 mld. lei.* Cu ocazia Opiniei privind prima rectificare bugetară, CF nota necesitatea suplimentării acestor sume cu 0,2 - 0,4% din PIB. În noile condiții, anvelopa bugetară se plasează la un nivel de 55,2 mld lei, cu circa 5% peste nivelul nominal din anul 2019. În primele 6 luni ale anului 2020, această categorie de cheltuieli a înregistrat deja un ritm de creștere de circa 16% față de aceeași perioadă a anului trecut. Considerând impactul aferent necesităților suplimentare aferente acestei categorii generate de lupta cu epidemia de COVID-19 face necesară suplimentarea acest agregat bugetar cu circa 0,4 - 0,5% din PIB.
- *Asistență socială: -0,75 mld. lei.* Revizuirea descendentă s-a operat la nivelul bugetului asigurărilor sociale de stat, respectiv, 6,8 mld. lei, în condițiile reevaluării majorării punctului de pensie de la 1 septembrie 2020, respectiv de la 1.265 lei la 1.442 lei. S-au suplimentat sumele aferente FNUASS (+0,8 mld. lei) și fondului de șomaj (+3 mld. lei). Necesitatea suplimentării sumelor în contul șomajului tehnic a fost evidențiată de CF cu ocazia Opiniei precedente și ne menținem ideea că această estimare este în continuare supusă unor incertitudini relevante, având în vedere recentele măsuri privind prelungirea acordării indemnizațiilor conform OUG nr. 30/2020, decontarea pentru o perioadă de trei luni, începând cu data de 1 iunie, a unei părți din salariu pentru angajații au avut contractele individuale de muncă suspendate și nu au beneficiat de prevederile OUG nr. 30/2020 și facilitățile oferite angajatorilor care angajează persoane din anumite categorii de vârstă.

- *Fonduri de rezervă*: -1 mld. lei.
- *Cheltuieli de capital*: +3,6 mld. lei. Revizuirea ascendentă este explicată de creșterea cheltuielilor de investiții cu 3,8 mld lei față de aceeași perioadă a anului precedent și planul de continuare a creșterii acestora în a doua parte a anului.

Conformarea cu regulile fiscale

Pe fondul revizuirii negative a prognozei indicatorilor macroeconomici, propunerea de rectificare consemnează diminuări pentru majoritatea categoriilor de venituri ale BGC, însă, ca urmare a majorării sumelor primite de la UE, nivelul agregat al veniturilor este previzionat să avanseze cu circa 0,9 mld. lei. Pe de altă parte, nivelul agregat al cheltuielilor BGC este revizuit ascendent cu circa 19,4 mld. lei, cele mai importante creșteri fiind consemnate la nivelul proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile, cheltuielilor cu bunuri și servicii, respectiv cheltuielilor de capital.

În acest context, se estimează o adâncire semnificativă a deficitului bugetar, iar proiectul de rectificare suplimentează plafoanele indicatorilor specificați în cadrul fiscal bugetar pe anul 2020 (stabilite inițial prin Legea nr. 283/2019 și apoi modificate cu ocazia primei rectificări bugetare prin OUG nr. 50/2020, amendată ulterior de Legea nr. 115/2020) după cum urmează:

- plafonul nominal al deficitului primar al BGC este majorat cu 15,8 mld. lei până la nivelul de 75,3 mld. lei;
- plafonul nominal al deficitului BGC este majorat cu 17,6 mld. lei până la nivelul de 91 mld. lei;
- plafonul deficitului BGC, exprimat ca procent din PIB, este majorat cu 1,8 pp până la nivelul de 8,6%;
- plafonul cheltuielilor de personal ale BGC, exprimat ca procent din PIB, este majorat cu 0,5 pp până la nivelul de 10,6%;
- plafonul nominal al cheltuielilor de personal ale BGC este majorat cu 2,1 mld. lei până la nivelul de 111,8 mld. lei.
- plafonul nominal al cheltuielilor totale ale BGC, exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori, este majorat cu 10 mld. lei până la nivelul de 391,3 mld. lei;
- plafonul datoriei publice, exprimat ca procent din PIB, este majorat cu 3 pp până la nivelul de 44%.

Proiectul de ordonanță a Guvernului privind rectificarea bugetului de stat pe anul 2020 stipulează derogările necesare de la regulile fiscale instituite de LRFB și redefiniște plafoanele agregatelor bugetare în concordanță cu nivelurile stipulate în propunerea de rectificare.

Opiniile și recomandările formulate mai sus de Consiliul Fiscal au fost aprobate de Președintele Consiliului Fiscal, conform prevederilor art. 56, alin (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010 republicată, în urma însușirii acestora de către membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 14 august 2020.

14 august 2020

Președintele Consiliului Fiscal

Acad. Daniel DĂIANU

