

Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2016

În data de 16.11.2016, Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului fiscal, prin adresa nr. 55263/14.11.2016, proiectul celei de-a doua rectificări a Bugetului general consolidat pe anul 2016, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2016, precum și Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2016, solicitând în temeiul art. 53 alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 republicată (LRFB) opinia Consiliului fiscal cu privire la acestea.

Coordonatele proiectului celei de-a doua rectificări bugetare – conformarea cu regulile fiscale

Comparativ cu bugetul aprobat în urma primei rectificări bugetare, veniturile bugetului general consolidat (BGC) cresc cu 813,1 milioane lei, iar cheltuielile BGC se majorează cu 766,1 milioane lei, astfel încât deficitul BGC este proiectat la nivelul de 20.858,4 milioane lei, situându-se cu circa 47 milioane lei sub plafonul de deficit bugetar definit în Legea nr. 338/2015 (Legea pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar în anul 2016).

Proiectul Ordonanței Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat consemnează însă o serie de derogări de la prevederile stipulate prin art. 12, lit. b) și c), art. 17 alin. (2), art. 24 și art. 26 alin. (4) și (5) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată, precum și de la art. 3 alin. (5)-(7) din Legea nr. 338/2015 consfințind astfel nerespectarea majorității regulilor fiscale cu excepția celei privind soldul BGC. Art. 12 lit. a), b) și c), art. 24 și art. 26 alin. (4) și alin. (5) ale LRFB stipulează obligativitatea respectării plafoanelor nominale și ca procent din PIB statuate prin Strategia fiscal-bugetară și legea companion privind plafoanele bugetare pentru soldul BGC, soldul primar al BGC, cheltuielile totale nete de asistență financiară din partea Uniunii Europene (UE) și a altor donatori, precum și pentru cheltuielile de personal, permițând majorarea cheltuielilor totale cu ocazia rectificărilor bugetare doar în cazul în care aceasta se referă exclusiv la plata serviciului datoriei publice, respectiv plata contribuției către bugetul UE.

- Prima rectificare bugetară consemna deja depășiri semnificative ale plafoanelor obligatorii statuate în Legea nr. 338/2015 în cazul cheltuielilor de personal (nominal cu 1.368,1 milioane lei, respectiv cu circa 0,1 pp ca procent din PIB), precum și în cazul cheltuielilor totale nete de asistență financiară din partea UE și a altor donatori (cu 3.344,6 milioane lei, parțial justificată din perspectiva regulii fiscale instituite prin art. 24 al LRFB în limita sumei de 319,1 milioane lei corespunzătoare suplimentării survenite atunci a cheltuielilor cu dobânzile). Absența conformării cu regulile fiscale intervenea la nivelul celor instituite de art. 12 lit. a) (pentru nivelul exprimat ca procent în PIB în cazul cheltuielilor de personal) și lit. c) (pentru nivelul nominal în cazul cheltuielilor totale și a celor de personal), precum și la nivelul regulilor instituite de art. 17 alin. (2) (care interzice majorarea cheltuielilor de personal cu prilejul rectificărilor bugetare) și de art. 24 (care permite majorarea în contextul rectificărilor bugetare, a cheltuielilor totale ale BGC nete de asistență financiară).



din partea UE și a altor donatori, exclusiv în situația în care aceasta se realizează pentru serviciul datoriei publice¹ sau pentru plata contribuției României la bugetul UE).

- Modificările introduse prin proiectul celei de-a doua rectificări suplimentează dimensiunea nerespectării plafonului în cazul cheltuielilor de personal cu 132,4 milioane lei (respectiv, depășirea plafonului nominal al cheltuielilor de personal ale BGC cu 1.500,5 milioane lei și al celui ca procent din PIB cu 0,1 pp, în condițiile majorării estimării PIB cu 11.600 milioane lei comparativ cu momentul elaborării Legii plafoanelor nr. 338/2015), majorarea cu încă 755,6 milioane lei suplimentar față de prima rectificare a depășirii plafonului pentru cheltuielile totale exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori, respectiv, depășirea plafonului statuat de Legea nr. 338/2015 cu 4.100,2 milioane lei. În plus, se adaugă și nerespectarea încadrării în limitele statuate de Legea nr. 338/2015 a plafonului cu privire la nivelul soldului primar al bugetului general consolidat (deficitul primar depășește plafonul cu 375,6 milioane lei), în condițiile în care revizuirea descendentă a cheltuielilor cu dobânzile (-742 milioane de lei comparativ cu prima rectificare, -422,7 milioane lei comparativ cu bugetul inițial) este acompaniată de majorarea altor cheltuieli, neantrenând o diminuare echivalentă a deficitului bugetului general consolidat. Astfel propunerea de rectificare încalcă prevederile art. 12, lit. a), b) (excepție făcând doar soldul BGC ca nivel nominal și, respectiv ca procent din PIB) și lit. c), art. 17 alin. (2), art. 24 și art. 26 alin. (4) și (5).

Proiectul de ordonanță a Guvernului privind a doua rectificare a bugetului de stat pe anul 2016 stipulează derogările corespunzătoare de la regulile fiscale mai sus menționate și redefinește plafoanele din Legea nr. 338/2015 în conformitate cu nivelurile agregatelor bugetare din propunerea de rectificare. Cu prilejul opiniei referitoare la prima rectificare bugetară pentru anul 2016, Consiliul fiscal constata, de altfel, similar opiniei emise cu ocazia celei de a doua rectificări bugetare din anul 2015, că, prin prisma experienței recursului sistematic la derogări de la prevederile LRFB și redefinirea parametrilor stipulați în Legea plafoanelor cu prilejul fiecărei rectificări bugetare, se constată existența *de facto* a două clase de reguli fiscale, una de reguli „tari” (cele referitoare la soldul bugetar al BGC) – care de regulă operează cu succes, respectiv una de reguli „slabe” (regulile care vizează obligativitatea plafoanelor pentru toate celelalte elemente relevante din perspectiva legii – soldul primar, cheltuieli de personal, cheltuieli totale fără asistența financiară din partea UE și a altor donatori, întărite de LRFB prin interdicțiile de majorare a cheltuielilor totale și cheltuielilor de personal cu prilejul rectificărilor bugetare), pentru care lipsa conformării *ex-ante* reprezintă mai degrabă regula decât excepția, derogarea intervenind în cvasi-totalitatea rectificărilor bugetare petrecute ulterior intrării în vigoare a LRFB în aprilie 2010. Subexecuția cheltuielilor programate, în special la nivelul celor de investiții, a făcut ca uneori regulile fiscale să fie respectate *ex-post*. Un asemenea scenariu apare ca foarte probabil pentru anul în curs date fiind coordonatele execuției bugetare, existând premisele unei nerealizări de proporții a cheltuielilor de investiții programate, în condițiile unei absorbții de fonduri europene mult inferioare celei din proiectul de buget. O absorbție mai mică decât cea preconizată antrenează în mod normal și cheltuieli de cofinanțare mai mici, ceea

¹ În condițiile în care mai puțin de o zecime din majorarea de cheltuieli operată era legată de serviciul datoriei publice.



ce ar trebui să ducă la un deficit bugetar inferior țintei. În aceste condiții, este probabil ca *ex-post* neconformarea cu plafonul de cheltuieli totale și cu cel de deficit primar să nu intervină, situație în contrast cu cea privind regulile referitoare la cheltuielile de personal, unde neconformarea cu regulile fiscale apare drept certă.

Consiliul fiscal consemnează și de această dată încălcarea majorității regulilor fiscale cu excepția celei referitoare la deficitul BGC, constatând inoperabilitatea *de facto* a unei subgrupe largi a regulilor fiscale și își reiterează recomandările privind respectarea regulilor respective². Permanentizarea situației de inoperabilitate a regulilor fiscale conexe celei de deficit bugetar reclamă o discuție serioasă.

Coordonatele celei de-a doua rectificări bugetare - veniturile și cheltuielile bugetare

Veniturile BGC sunt revizuite ascendent cu 813,1 milioane lei comparativ cu nivelul programat în prima rectificare bugetară. Această valoare include efectul reducerii dimensiunii schemei de compensare în lanț a obligațiilor restante față de BGC (de tip *swap*, cu efect simetric pe venituri și pe cheltuieli) cu 147 milioane de lei, astfel că veniturile bugetare, nete de impactul schemelor de tip *swap*, sunt proiectate să se majoreze cu 960,5 milioane lei. Sursele semnificative de revizuirii față de valorile estimate cu prilejul primei rectificări bugetare, considerând valori nete de *swap*, sunt următoarele:

- **Impozit pe salarii și venit:** +567,3 milioane lei. Actualizarea nivelului programat pe întregul an apare drept justificată din perspectiva execuției bugetare la zi și a proiecțiilor actualizate cu privire la dinamica câștigurilor salariale. De altfel, în opinia sa cu privire la prima rectificare, Consiliul fiscal aprecia că o dinamică salarială superioară celei din proiecția de primăvară a Comisiei Naționale de Prognoză (CNP) era posibilă dată fiind evoluția câștigurilor salariale, iar proiecția de toamnă a CNP consemnează o revizuire ascendentă a dinamicii câștigului salarial mediu brut de la 8,3% la 10,2%.
- **TVA:** +526,4 milioane lei. Revizuirea preia depășirea programului de încasări la nivelul trimestrului al treilea, exclusiv schema tip *swap* (+336 milioane lei), corespunzătoare unui grad de realizare de 102,7%. Datele de execuție la zi indică faptul că valoarea avansată este fezabilă.
- **Venituri nefiscale:** +182,5 milioane lei. Consiliul fiscal își reiterează rezervele exprimate cu prilejul primei rectificări bugetare cu privire la nivelul avansat pentru acest agregat de venituri, dată fiind evoluția veniturilor la finele lunii septembrie 2016. Dacă o accelerare în ultimul trimestru al anului apare drept probabilă dată fiind înregistrarea veniturilor extraordinare de circa 847 milioane lei provenite din recuperarea unor sume din finanțarea bugetară a anilor precedenți deja prevăzute în prima rectificare, ea nu apare drept suficientă pentru a genera convergența cu ținta anuală, având în vedere evoluția istorică a fluxurilor lunare de venituri nefiscale.

² Vezi „Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2015”, http://consiliulfiscal.ro/Opinie-R2_CF_2015-final.pdf

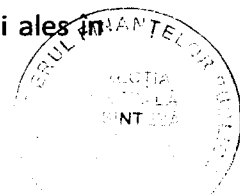


- *Taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități*: -121,9 milioane de lei ca urmare a încasărilor sub programul pe primele 9 luni din taxe pentru jocurile de noroc.

Rectificarea lasă virtual nemodificate sumele estimate a fi atrase de la Uniunea Europeană pentru anul 2016 la 13,55 miliarde de lei. Având în vedere că încasările la finele lunii septembrie (2,9 miliarde de lei) reprezentau doar 22% din suma propusă pentru întreg anul, realizarea nivelului programat apare drept extrem de puțin probabilă. Chiar luând în considerare o accelerare a intrărilor în ultimul trimestru al anului de proporțiile celei din anul 2015 (cel mai probabil excepțională în condițiile în care 2015 a fost an de final de exercițiu financiar), apare ca puțin probabilă chiar atingerea unor venituri ce ar reprezenta jumătate din suma avansată pentru întreg anul. *Ceteris paribus*, o asemenea evoluție, acompaniată de o reducere simetrică a cheltuielilor de cofinanțare, ar trebui să conducă la obținerea unor deficite bugetare mai scăzute decât cele programate.

Cheltuielile bugetare sunt revizuite ascendent cu 766,1 milioane lei sau cu 913,6 milioane lei dacă eliminăm influența schemei de tip *swap* actualizate. În esență, spațiul fiscal relativ la ținta de deficit anuală creat de majorările mai sus descrise de venituri bugetare împreună cu reduceri consistente ale estimărilor aferente cheltuielilor anuale cu dobânzile și celor de bunuri și servicii este folosit pentru a majora semnificativ alocările de asistență socială și cheltuieli de capital. Concret, modificările relevante de cheltuieli programate survin la nivelul următoarelor categorii (cifrele sunt nete de impactul *swap*-ului, iar baza de comparație o reprezintă coordonatele primei rectificări bugetare în forma notificată Consiliului fiscal la finele lunii iulie 2016):

- *Dobânzi*: -741,8 milioane lei.
- *Bunuri și servicii*: -456,2 milioane lei.
- *Asistență socială*: +1.132,9 milioane lei. Revizuirea ascendentă a cheltuielilor la nivelul bugetului consolidat are drept surse majorarea alocărilor pentru acest capitol în bugetul de stat cu 426,3 milioane lei, precum și creșterea cheltuielilor programate pentru asistență socială la nivelul bugetelor locale cu 674,6 milioane lei. Cheltuielile suplimentare nu au survenit ca urmare a unor măsuri legislative noi, ci sub-bugetării la nivelul bugetului de stat, a cheltuielilor aferente pensiilor militare, iar la nivelul bugetelor locale, a cheltuielilor prilejuite de plata indemnizațiilor persoanelor cu handicap care renunță la însoțitor.
- *Cheltuieli de personal*: +132,4 milioane lei.
- *Cheltuieli de investiții*: +710 milioane lei. Nivelul programat al cheltuielilor de capital este revizuit ascendent cu 1,1 miliarde lei, concomitent cu reduceri de alocări pentru alte transferuri de natura investițiilor (-138,8 milioane lei), proiecte cu finanțare UE (-125,3 milioane lei) și, respectiv, cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă (-119,6 milioane lei). Datele privind execuția la finele a trei trimestre ale anului 2016 indică realizarea a circa 45% din alocarea anuală aferentă cheltuielilor de investiții, cu niveluri relativ similare de realizare la nivelul subcomponentelor. Practic, convergența cu ținta anuală privind cheltuielile de investiții ar presupune cheltuirea a 21,4 miliarde lei în ultimul trimestru al anului, mai mult decât o dublare a sumelor cheltuite în primele trei trimestre ale anului. Consiliul fiscal este sceptic că o accelerare de asemenea proporții este posibilă, mai ales în



condițiile în care absorbția de fonduri europene din noul exercițiu financiar apare întârziată (cheltuiala aferentă proiectelor cu finanțare UE din exercițiul 2014-2020 la finele lunii septembrie reprezenta doar 18,5% din programarea anuală).

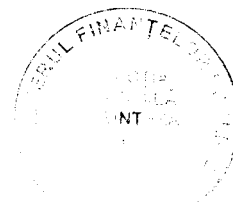
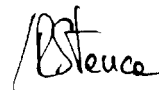
Concluzionând, Consiliul fiscal apreciază că deficitul bugetar la finele anului se va situa mai degrabă sub nivelul propus de 2,75% din PIB, în condițiile subexecuției probabile a cheltuielilor de investiții programate. Apreciem că dimensiunea acestei subexecuții are toate șansele să depășească considerabil probabila nerealizare a nivelului prognozat al veniturilor nefiscale. Materializarea unui spațiu fiscal relativ la ținta de deficit din 2016 trebuie însă privită ca fiind o situație temporară, în condițiile în care întârzierile în implementarea de proiecte de investiții cu finanțare europeană din noul exercițiu financiar sunt probabil a fi recuperate în anii viitori.

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 22 noiembrie 2016.

22 noiembrie 2016

Președintele Consiliului fiscal

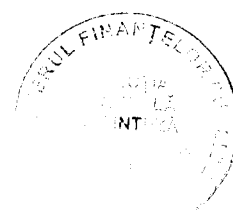
IONUȚ DUMITRU



ANEXA 1 Principalele surse de creștere a cheltuielilor bugetare cu ocazia celei de a doua rectificări bugetare pe anul 2016

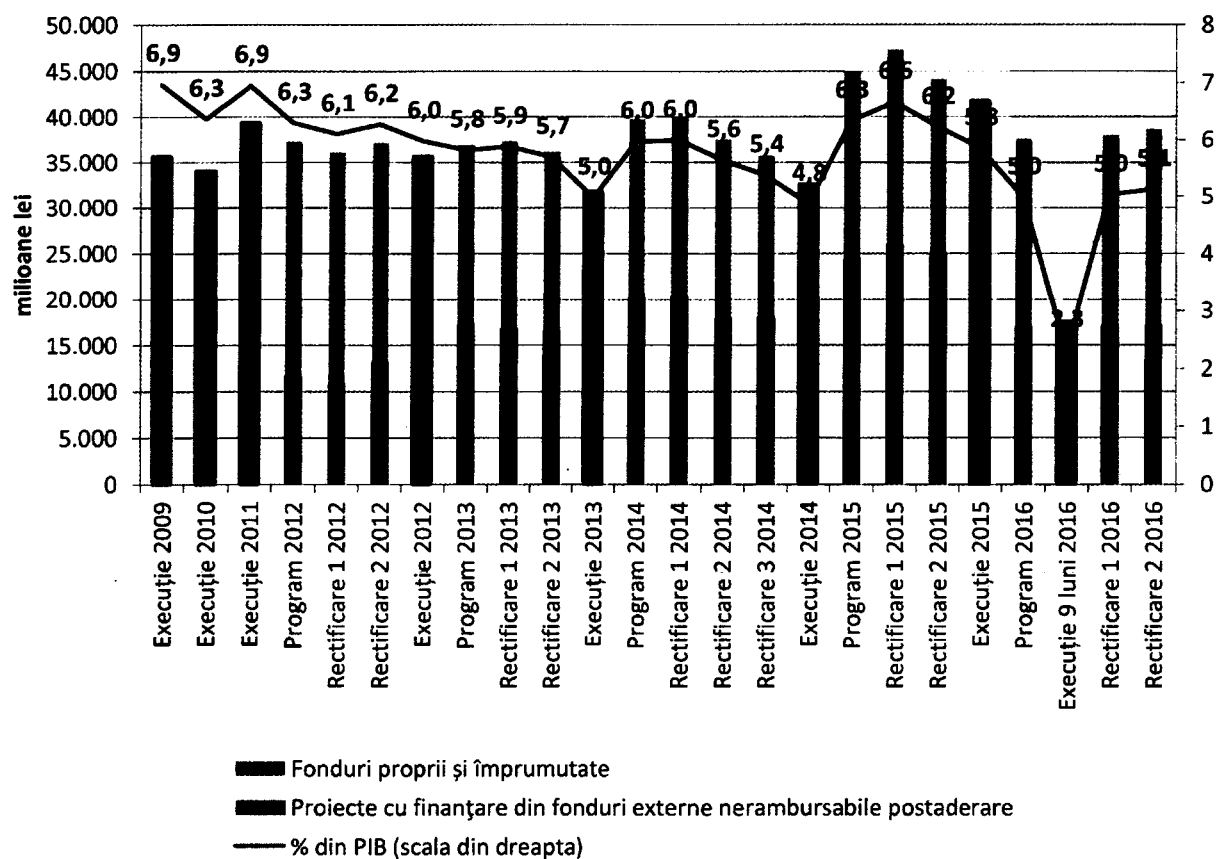
	Impact bugetar (mil. lei)	Categoria de cheltuieli
Recalcularea pensiilor speciale precum și restituirea diferențelor dintre cuantumurile pensiilor cuvenite pentru luna decembrie 2010 și cele stabilite în baza Legii nr. 119/2010 (bugetele Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Apărării Naționale și Serviciului Român de Informații)	336,70	Asistență socială
Asigurarea fondurilor necesare finanțării drepturilor pentru persoanele cu handicap în bugetul Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice	110,00	Asistență socială
Finanțarea indemnizațiilor persoanelor cu handicap care renunță la însoțitor	562,30	Asistență socială
Creșterea cheltuielilor pentru Programul Național de Dezvoltare Locală și finanțarea Acordului de împrumut „Sistem integrat de reabilitare a sistemelor de alimentare cu apă și canalizare, a stațiilor de tratare a apei potabile și stațiilor de epurare a apelor uzate în localitățile cu o populație de până la 50.000 de locuitori”(bugetul Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice)	1.255,00	Cheltuieli de capital
Salarizarea personalului clerical și pentru lăcașuri de cult (bugetul Secretariatului General al Guvernului)	92,70	Cheltuieli de personal

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

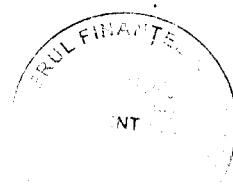


ANEXA II	Program initial 2016	Influenta schemei de compensare (swap)	Program initial 2016 fara swap	Rectificare I	Influenta schemei de compensare (swap)	Rectificare I fara swap	Rectificare II	Influenta schemei de compensare actualizate	Rectificare II fara swap	Rectificare I - Program initial	Rectificare II - Program initial	Rectificare II - Rectificare I
	1	2	3-1-2	4	5	6-4-5	7	8	9=7-8	10=6-3	11=9-3	12=9-6
VENITURI TOTALE	217018,2	1070,0	215948,2	220412,9	1070,0	219342,9	221242,9	922,6	220320,3	3394,7	4372,1	960,5
Venituri curente	217018,2	1070,0	215948,2	220412,9	1070,0	219342,9	221242,9	922,6	220320,3	3394,7	4372,1	977,4
Venituri fiscale	136123,0	1070,0	135053,0	139015,5	1070,0	137945,5	139618,4	922,6	138695,9	2892,5	3642,9	750,3
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	41759,6		41759,6	44179,3		44179,3	44711,0		44711,0	2419,6	2951,3	531,7
Impozitul pe profit	14384,9		14384,9	15437,5		15437,5	15361,4		15361,4	1052,7	976,5	-76,1
Impozitul pe salarii și venit	26206,9		26206,9	27103,8		27103,8	27671,1		27671,1	896,9	1464,2	567,3
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	1167,8		1167,8	1637,9		1637,9	1678,4		1678,4	470,0	510,6	40,5
Impozite și taxe pe proprietate	5980,1		5980,1	5982,7		5982,7	5883,5		5883,5	2,6	-96,6	-99,2
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	87137,6	1070,0	86067,6	87438,2	1070,0	86368,2	87660,9	922,6	86738,3	300,5	670,7	370,1
TVA	52342,3	1070,0	51272,3	52748,6	1070,0	51678,6	53127,6	922,6	52205,0	406,3	932,7	526,4
Accize	27382,3		27382,3	27562,3		27562,3	27562,3		27562,3	180,0	180,0	0,0
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	3958,6		3958,6	3757,1		3757,1	3722,7		3722,7	-201,5	-235,8	-34,3
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități												
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	3454,5		3454,5	3370,2		3370,2	3248,3		3248,3	-84,3	-206,2	-121,9
Alte impozite și taxe fiscale	836,7		836,7	1015,6		1015,6	950,2		950,2	178,9	113,5	-65,4
Contribuții de asigurări	409,0		409,0	399,9		399,9	412,9		412,9	-9,1	3,9	13,0
Venituri nefiscale	61748,8		61748,8	60766,8		60766,8	60811,3		60811,3	-982,0	-937,5	44,6
Venituri din capital	19146,4		19146,4	20630,6		20630,6	20813,1		20813,1	1484,2	1666,7	182,5
Donații	951,7		951,7	901,8		901,8	874,5		874,5	-50,0	-77,2	-27,2
Sume de la UE în contul plăților efectuate*) și prefinanțări	20,6		20,6	22,5		22,5	22,6		22,6	1,9	2,1	0,1
Operațiuni financiare	336,9		336,9	744,0		744,0	756,1		756,1	407,1	419,2	12,1
	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0

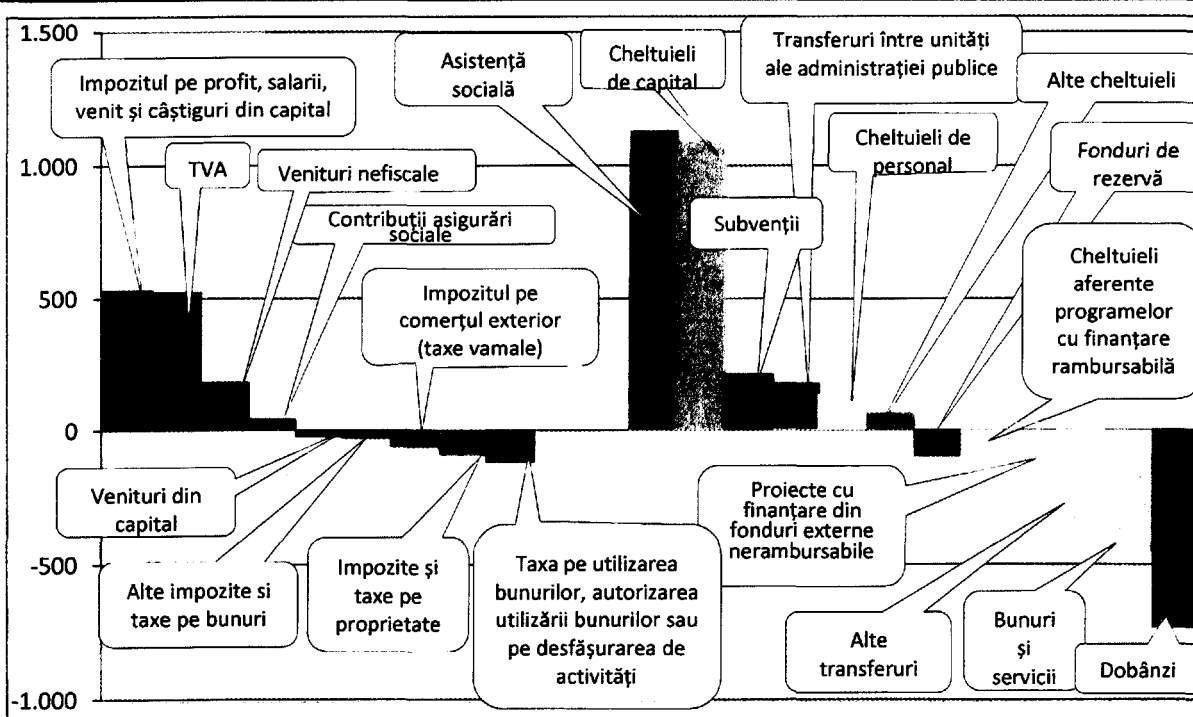
Graficul 1 Evoluția cheltuielilor pentru investiții în perioada 2009-2016 – nivel planificat vs. realizări, mil. lei



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

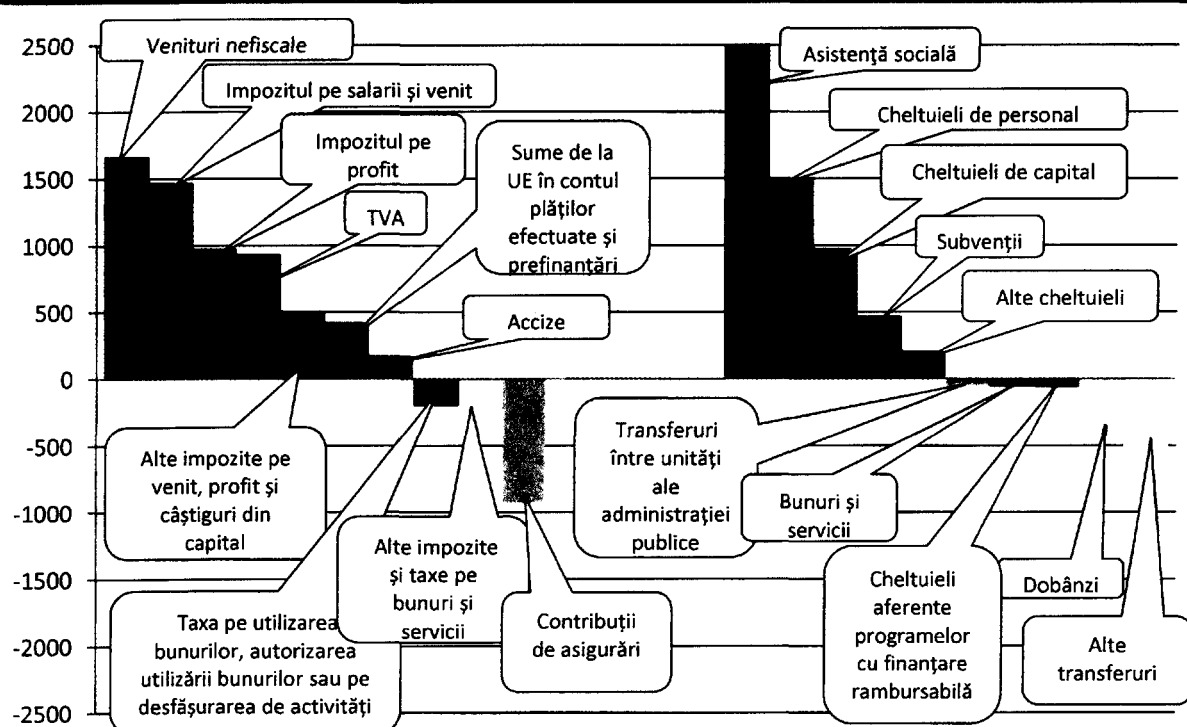


Graficul 3: Principalele modificări ale veniturilor și cheltuielilor bugetare față de prima rectificare (fără impactul schemelor de tip swap), mil. lei



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

Graficul 4: Principalele modificări ale veniturilor și cheltuielilor bugetare față de programul inițial (fără impactul schemelor de tip swap), mil. lei



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal