

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. 52/08.08.2019

Către: MINISTERUL FINANTELOR PUBLICE

**Domnului Ministru al Finanțelor Publice Eugen Orlando
Teodorovici**

Domnule Ministru,

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. 464543 din data de 01.08.2019, notificată Consiliului Fiscal în data de 06.08.2018, prin care solicitați opinia instituției cu privire la proiectul primei rectificări a Bugetului general consolidat pe anul 2019, 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 2019, vă transmitem opinia Consiliului Fiscal asupra documentelor menționate anterior, exprimată în baza articolului 53, alineatul (2) din Legea Responsabilității Fiscal - Bugetare nr. 69/2010, republicată.

Cu considerație,

Președinte Consiliul Fiscal,

Acad. Daniel Dăianu



Opinia Consiliului Fiscal cu privire la proiectul de rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2019 și Raportul semestrial privind situația economică și bugetară

Sinteză

- Consiliul Fiscal recomandă o creștere a transparenței în procesul de comunicare a construcțiilor bugetare prin publicarea și adoptarea ca reper a bugetului general consolidat, și nu doar a unor părți din acesta.
- Prognoza cadrului macroeconomic aferent primei rectificări bugetare se bazează pe un avans plauzibil al PIB nominal care rezultă dintr-o creștere economică reală mai redusă și un deflator probabil mai ridicat. De asemenea, ipotezele referitoare la piața muncii sunt optimiste, îndeosebi în privința ritmului de creștere a numărului de angajați.
- Încă din construcția inițială, bugetul general consolidat prevedea o abatere de amploare de la regula privind soldul structural și mai mult, exista riscul depășirii chiar și a pragului de 3% din PIB – dată fiind și apropierea țintei inițiale de acest plafon.
- Consiliul Fiscal apreciază că un eventual impact bugetar pozitiv atât al măsurilor de creștere a eficienței colectării, cât și al amnistiei fiscale nu poate fi luat în considerare *ex ante* în proiecția veniturilor bugetare având în vedere principiul prudenței, statuat de LRFB.
- Consiliul Fiscal are rezerve însemnate față de nivelul propus al veniturilor bugetare – mai ales în cazul celor din TVA și contribuții de asigurări sociale – identificând un minus de venituri cumulat situat între 5,8-6,8 mld. lei.
- În ceea ce privește cheltuielile bugetare, Consiliul Fiscal are rezerve față de nivelurile propuse pentru cheltuielile de asistență socială și cele cu achizițiile de bunuri și servicii, identificând o sub-bugetare a acestora cu 3,5-4,5 mld. lei. O absorbție mai redusă a fondurilor europene, nedezirabilă din perspectiva dezvoltării economice, ar putea diminua deficitul bugetar cu 2,5-3,5 mld. lei.
- Consiliul Fiscal apreciază, astfel, că există riscuri semnificative de depășire a țintei de deficit asumate și chiar a nivelului de referință de 3% din PIB pentru deficitul bugetar. În absența adoptării unor măsuri compensatorii suplimentare credibile, intervalul probabil în care se va plasa deficitul bugetar la finalul anului 2019 este cuprins între 3,4% - 3,7% din PIB.
- Politica fiscal-bugetară comportă riscuri importante generate pe plan intern de încordarea severă a construcției bugetare. Aceasta este determinată de nivelul foarte scăzut al veniturilor fiscale și de gradul înalt de rigiditate al cheltuielilor, de angajamente excesiv de ambițioase în raport cu resursele disponibile. Intervine și contextul extern, ilustrat de încetinirea activității economice precum și efectele războiului comercial/valutar între state mari. Sunt de remarcat în acest context deficitele gemene relativ ridicate și singulare în regiune care particularizează economia românească.
- Consiliul Fiscal apreciază că sunt necesare măsuri serioase de consolidare bugetară, considerând atât nivelul actual al deficitului cât și perspectiva pe termen mediu, prin creșterea veniturilor și/sau raționalizarea și eficientizarea cheltuielilor. O majorare substanțială a veniturilor bugetare pare o condiție *sine-qua-non* în acest proces de consolidare.

Opinia Consiliului Fiscal cu privire la proiectul de rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2019 și Raportul semestrial privind situația economică și bugetară

Preambul

În data de 6.08.2019, Ministerul Finanțelor Publice (MFP) a trimis Consiliului Fiscal (CF), prin adresa nr. 464543/1.08.2019, proiectul de rectificare a Bugetului general consolidat pe anul 2019, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2019, precum și Raportul semestrial privind situația economică și bugetară 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.

În vederea realizării misiunii sale și a obligațiilor ce îi revin potrivit LRFB, Consiliul Fiscal apreciază că o premisă esențială a îndeplinirii mandatului său o reprezintă instituirea unor proceduri de lucru cu MFP referitoare la stabilirea calendarului de transmitere a documentelor supuse opiniei CF, care să asigure atât un interval de timp suficient la dispoziția instituției pentru analiza acestora, cât și un interval de răspuns din partea MFP. Aceasta ar permite ca opinia Consiliului Fiscal să fie examinată de MFP și alte instituții interesate înainte de ședința Guvernului care aprobă rectificarea (sau proiectul de buget) – ceea ce ar contribui la un filtru analitic mai bun pentru construcția și execuția bugetelor publice.

Luând în considerare experiențele altor state membre ale Uniunii Europene în această privință (Irlanda, Portugalia, Italia, Grecia, Bulgaria, Letonia, Estonia ș.a.), aceste proceduri ar putea fi formalizate sub forma unui acord tip memorandum de înțelegere, care ar conduce la potențarea rolului CF și, implicit, la ameliorarea procesului de elaborare și derulare a politicilor fiscal-bugetare în România, respectiv la optimizarea procesului decizional. În plus, complexitatea documentelor care însoțesc legile bugetare anuale impun de cele mai multe ori solicitarea de către CF de informații și explicații suplimentare în baza art. 54 din LRFB, acesta fiind un alt argument de natură să pledeze pentru asigurarea unui interval de timp adecvat pentru analiză.

Considerații generale

O primă observație, care privește transparența și răspunderea instituțională în dialogul public, are în vedere documentele disponibile public care însoțesc rectificarea bugetară. Deși Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, art. 5 prevede formalizarea sub formă de lege a rectificării bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat, indicatorul relevant de apreciere a poziției finanțelor publice este reprezentat de bugetul general consolidat (BGC). De altfel, țintele bugetare din perspectiva

judecării echilibrelor macroeconomice, a regulilor fiscale naționale și europene, sunt legate de BGC. Consiliul Fiscal apreciază drept necesară, în linie cu principiul transparenței statuat în LRFB, publicarea de către MFP a datelor aferente BGC, cu evidențierea diferențelor față de bugetul aprobat inițial precum și a explicațiilor care motivează aceste diferențe.

O a doua observație se referă la scenariul de creștere economică ce fundamentează construcția bugetară, proiectul de rectificare menținând prognoza inițială de creștere economică reală de 5,5%, dar majorând estimarea pentru nivelul nominal al PIB la 1031 mld. lei de la 1022,5 mld. lei, exclusiv pe seama revizuirii în sus a proiecției privind deflatorul PIB – de la 2,1% la 3,5%. Această modificare are loc în contextul unei creșteri economice robuste pe primul trimestru din anul 2019, respectiv de 5% și al unui nivel al deflatorului PIB mult peste așteptările inițiale. Însă menținerea ipotezei de accelerare a creșterii economice reale la 5,5% în 2019 apare, în opinia Consiliului Fiscal, excesiv de optimistă. CF nu este singur în a aprecia drept plauzibil un avans al economiei de aproximativ 4% în acest an; numeroase centre de analiză interne și externe plasează creșterea probabilă din anul 2019 în jurul acestei valori. Cu toate acestea, dinamica estimată a deflatorilor în anul 2019 comparativ cu anul anterior (pentru PIB și consum privat) este, probabil, în continuare subdimensionată – chiar și în contextul revizuirii ascendente operate recent. Astfel, există o probabilitate însemnată ca nivelul PIB nominal (relevant din perspectiva veniturilor fiscale cu excepția accizelor) să fie atins chiar și în condițiile unui ritm inferior al creșterii economice reale.

O a treia observație vizează ipotezele referitoare la piața muncii, în special cea privind dinamica numărului de angajați din economie, cu impact major asupra prognozei veniturilor bugetare – în principal contribuții de asigurări și impozit pe venit – având în vedere sensibilitatea ridicată a acestora la proiecțiile privind piața muncii. Pe de o parte, ritmul de creștere al câștigului salarial mediu brut în primele 6 luni ale anului a fost unul robust, creând premisele materializării avansului de 14,7% avut în vedere la fundamentarea proiectului de buget. Pe de altă parte, în ceea ce privește dinamica proiectată a numărului mediu de salariați, datele lunare ale INS pe primele 5 luni ale anului 2019 indică o creștere de doar 1,3% față de proiecția inițială de 3,4%. Mai mult, se manifestă o tendință de încetinire a ritmului de creștere – în concordanță cu gradul ridicat de tensionare al pieței muncii. Astfel, sunt create premise ca aceste deviații să conducă la venituri bugetare semnificativ mai reduse decât cele luate în considerare în proiectul de buget.

Proiectul de buget pe anul 2019 avea în vedere o țintă de deficit de 2,76% din PIB potrivit metodologiei cash și de 2,8% potrivit ESA 2010, ceea ce corespunde unui nivel al deficitului structural de 2,97% din PIB potențial. Ulterior atingerii obiectivului pe termen mediu (OTM) în perioada 2013-2015, începând cu anul 2016, a avut loc o amplă deteriorare a soldului bugetar structural ca urmare a relaxării fiscale introduse de noul Cod Fiscal concomitent cu legiferarea unor majorări semnificative de cheltuieli, în special a celor cu salariile și pensiile. Țintele bugetare propuse prin proiectul de buget aferent anului 2019, precum și prin Strategia fiscal-bugetară 2019-2021 reflectă lipsa asumării oricărei ajustări structurale în perioada 2019-2020, deviația față de obiectivul pe termen mediu continuând să se plaseze la un nivel ridicat, respectiv de circa 2 pp din PIB.

Este de subliniat că un nivel de circa 3% al deficitului BGC favorizează înregistrarea unui deficit de cont curent ridicat. În 2019 acest deficit va ajunge probabil la peste 5% din PIB, singular în regiune ca nivel și în condițiile în care structura finanțării sale s-a deteriorat în ultimii doi ani. Această apreciere trebuie să țină cont de evoluțiile nefavorabile pe plan internațional: războiul comercial și valutar, încetinirea economiei globale, mari incertitudini în economia europeană, etc. **Corecția macroeconomică prin consolidare bugetară este absolut necesară având în vedere contextul intern și cel extern, nevoia de a ține deficitele externe sub control. În judecarea situației macroeconomice intervine și obiectivul asumat de aderare la zona euro la jumătatea deceniului următor; acest deziderat reclamă un deficit bugetar mic, precum și deficite externe neprimejdioase.**

Corecția macroeconomică necesară este de judecat și prin prisma faptului că România face obiectul procedurii de deviație semnificativă de la OTM, în cadrul acesteia CE recomandând o ajustare anuală de 1% din PIB în anul 2019 și de 0,75% din PIB în anul 2020. Astfel, România se abate substanțial de la regulile fiscale existente la nivelul UE transpuse și în LRFB, iar mecanismul automat de corectare a acestor abateri prevăzut în legislația națională și europeană nu este funcțional.

Consiliul Fiscal apreciază că bugetul general consolidat este caracterizat de o încordare severă generată pe de o parte, de nivelul redus al veniturilor fiscale comparativ cu celelalte țări din UE (vezi Graficul 1 din Anexa IV) și, pe de altă parte de rigidizarea accentuată a structurii cheltuielilor bugetare, ponderea cheltuielilor cu salariile și pensiile depășind 75% din veniturile fiscale (vezi Graficul 2 din Anexa IV). Ambele elemente sunt de natură să micșoreze semnificativ marja de manevră în procesul de consolidare bugetară, care este complicat și de impactul noii legi a pensiilor.

La fel ca și proiectul de buget, proiectul primei rectificări bugetare din acest an are în vedere un plus semnificativ de venituri având drept sursă măsuri de creștere a eficienței colectării formalizate prin angajamentul ANAF de a colecta veniturile din TVA și accize la nivelul programat pentru semestrul II și de a obține venituri în plus prin intensificarea măsurilor de îmbunătățire a colectării și reducere a evaziunii fiscale, cu un impact pozitiv evaluat la 3,6 mld. lei. Consiliul Fiscal are rezerve privind materializarea unei asemenea evoluții: dincolo de obiecția de principiu asupra caracterului lipsit de prudență al includerii *ex ante* în proiecția de venituri a impactului (dificil ori imposibil de evaluat) al unor măsuri de îmbunătățire a colectării, experiența primului semestru din acest an, când veniturile suplimentare din TVA din îmbunătățirea colectării nu s-au materializat la nivelul scontat, ar trebui să îndemne la prudență în formularea acestor proiecții. Există potențialul obținerii de venituri suplimentare dintr-o mai bună colectare – evaluările CE plasează România pe primul loc în privința *gap*-ului între obligația teoretică de TVA și ceea ce se încasează efectiv (36% față de 12,3% media UE în 2016), însă existența acestui potențial nu înseamnă că este rezonabilă ori prudentă presupunerea *ex ante* a concretizării acestuia.

Consiliul Fiscal este de acord cu includerea *ex post* a veniturilor suplimentare din îmbunătățirea colectării în construcția bugetară, însă doar după ce cuantumul acestora poate fi evaluat cu un grad ridicat de încredere și există suficiente indicii ale apariției unui trend în reducerea evaziunii fiscale – ceea ce ar echivala cu un caracter de permanență al acestor venituri. Mai mult, îmbunătățirea colectării are loc, de regulă, în contextul unor reforme profunde ale administrației fiscale care necesită

schimbări legislative, precum și resurse financiare, umane și de timp însemnate (în casele din anexe sunt descrise experiențele de succes în acest sens ale Poloniei și Bulgariei). CF consideră că este absolut necesară reluarea proiectului de informatizare a ANAF, care, împreună cu alte măsuri de încurajare și întărire a conformării și disciplinei financiare, ar putea să conducă la o creștere semnificativă, de 2-3% din PIB, a veniturilor fiscale în câțiva ani. Aceasta ar ajuta decisiv consolidarea bugetului public și crearea premiselor macroeconomice de intrare în ERM2 și, apoi, de aderare la zona euro.

Proiectul de rectificare este însoțit de Ordonanța nr. 6/2019 din 8.08.2019 privind instituirea unor facilități care acordă, în principal, o amnistie a unor obligații bugetare - principale și accesorii - condiționată de plata integrală a obligațiilor fiscale pentru anul curent. Măsura vizează reeșalonarea pe un număr de ani a obligațiilor fiscale restante la 31.12.2018 – limita minimă de eligibilitate, reprezentată de suma obligațiilor istorice (acumulate până la finalul anului trecut), fiind de 1 milion de lei. În plus, se instituie și alte înlesniri pentru stingerea datoriilor, pe lângă reeșalonare, precum: (i) conversia în acțiuni, (ii) darea în plată a unor bunuri imobile, (iii) anularea unora din obligațiile bugetare principale (în cuantum maxim de 50% din principal). Impactul bugetar al acestei măsuri este evaluat de MFP la 1,89 mld. lei.

În formularea unei opinii față de evaluarea efectelor măsurii putem porni de la faptul că reglementări în acest domeniu au fost adoptate și în trecut – spre exemplu OUG nr. 44 din 14.10.2015 împreună cu Ordinul MFP nr. 378 din 17.03.2016. Totuși, prevederile acestora comparativ cu cel de față erau mai puțin extinse din mai multe puncte de vedere: (i) al impactului, (ii) al modalităților de stingere a datoriilor, (iii) al oferirii de facilități doar în ceea ce privește plățile accesorii (nu și cele ce vizează principalul). În contrast, prevederile anterioare erau mai permissive din perspectiva sferei de eligibilitate.

Ținând seama de aceste aspecte putem evidenția câteva elemente problematice ale acestei măsuri: (i) având în vedere sfera de eligibilitate mai cuprinzătoare a măsurii din trecut precum și re-acumularea de datorii restante acest tip de legislație nu rezolvă problema de fond, ci oferă doar o soluție parțială și temporară, (ii) amnistia încearcă să rezolve problema încasărilor din anul curent (în principal pe TVA, impozit pe profit, CAS, CASS) anulând prin facilitățile acordate zone extinse din datoriile (principale) acumulate, (iii) o parte a veniturilor anului curent – cele dintre momentul depunerii cererii de restructurare până la cel al comunicării deciziei de înlesnire în plată –, prin reeșalonări la plată, sunt transferate anilor viitori, astfel încât impactul pozitiv al măsurii, în anul curent, este sub semnul întrebării, (iv) impactul pozitiv (direct) al măsurii în anul curent și, în special, cel al efectului de runda a doua par a fi supraevaluate¹, cu atât mai mult cu cât accesul este mai limitat în raport cu facilitatea/amnistia oferită anterior – ce avea un impact calculat mai redus, (v) măsura este afectată, din punct de vedere al opțiunii agenților economici pentru participare, de problema hazardului moral, amplificată de faptul că doar cei care au acumulat un volum de obligații considerabile în trecut (mai

¹ Având în vedere că efectele de runda întâi sunt evaluate la 0,93 mld. lei iar cele de runda a doua la 0,96 mld. lei; un multiplicator supra-unitar este neplauzibil – cu excepția cazului în care participanții sunt, majoritar, companii de stat.

mult de 1 milion lei) sunt eligibili în schema curentă. Această prevedere recompensează în fapt contribuabilii rău platnici, oferindu-le un avantaj competitiv neloial în raport cu celelalte firme, încurajând, astfel, comportamentele economice incorecte. În plus, periodicitatea oferirii acestor facilități ridică problema optimizării obligațiilor fiscale pe un interval mai lung de timp, făcând neplata una din alegerile posibil de făcut – și din această perspectivă ipoteza unui plus de venituri este, alături de celelalte argumente, problematică. Având în vedere observațiile de mai sus, precum și principiul conducerii politicii fiscal-bugetare în mod prudent, statuat de LRFB, Consiliul Fiscal apreciază că un eventual impact bugetar pozitiv al amnistiei nu poate fi luat în considerare *ex ante* în proiecția veniturilor bugetare.

Conformarea cu regulile fiscale

Prin adoptarea LRFB a fost instituit un set de reguli fiscale referitoare la încadrarea soldului și a cheltuielilor bugetare în plafoanele asumate prin strategia fiscal-bugetară. Scopul regulilor fiscale este acela de a asigura predictibilitatea parametrilor bugetari, prin promovarea transparenței, stabilității și coerenței cadrului fiscal-bugetar, și de a facilita alinierea în timp real la reperele de sold structural. Procedând la analiza proiectului de rectificare bugetară din perspectiva setului de reguli fiscale instituit de LRFB, se constată următoarele:

- majorarea cu 0,2 mld. lei a deficitului bugetar și a deficitului bugetar primar față de programul inițial (în condițiile în care nu s-au operat revizuirii la nivelul cheltuielilor cu dobânzile) implică neconformarea cu regula instituită de art. 12 lit. b) a LRFB, plafoanele nominale aferente deficitului bugetar și deficitului bugetar primar, stabilite prin OUG nr. 14/2019, fiind depășite *ex-ante* cu circa 0,2 mld. lei;
- dată fiind majorarea cu 8,5 mld. lei a PIB nominal prognozat pentru anul 2019, nivelul deficitului bugetar exprimat ca procent în PIB se menține la 2,76%, în linie cu plafonul stabilit pentru acest parametru de OUG nr. 14/2019. În consecință, se constată respectarea regulii referitoare la soldul BGC, exprimat ca procent în PIB, instituită la art. 12 lit. a) al LRFB;
- nivelul prevăzut pentru cheltuielile de personal ale BGC (102 miliarde lei, respectiv 9,9% din PIB) reprezintă o diminuare cu aproape 0,2 mld. lei față de programul inițial. În consecință, având în vedere și revizuirea ascendentă a PIB nominal comparativ cu estimarea folosită la construcția bugetară inițială, se constată încadrarea cheltuielilor de personal în plafoanele definite de OUG nr. 14/2019, fiind respectate regulile fiscale instituite de LRFB la art. 12 lit. a) (pentru nivelul exprimat ca procent în PIB) și lit. c) (pentru nivelul nominal), respectiv la art. 17 alin. 2 care interzice majorarea cheltuielilor de personal cu prilejul rectificărilor bugetare;
- nivelul prevăzut pentru cheltuielile totale ale BGC, exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori (338,5 mld. lei), depășește plafonul corespunzător definit de OUG nr. 14/2019 cu 1,3 mld. lei, ceea ce reprezintă o lipsă de conformare cu regula fiscală instituită de LRFB la

art. 12 lit. c. Dat fiind faptul că majorarea cheltuielilor totale ale BGC survine în contextul suplimentării sumelor destinate plății contribuției României la bugetul UE (cu circa 2,2 mld. lei), revizuirea operată și depășirea plafonului statuat de OUG nr. 14/2019 apar drept justificate din perspectiva art. 24 al LRFB care permite majorarea, în contextul rectificărilor bugetare, a cheltuielilor totale ale BGC (nete de asistența financiară din partea UE și a altor donatori) exclusiv în situația în care aceasta se realizează pentru serviciul datoriei publice sau pentru plata contribuției României la bugetul UE.

Proiectul de ordonanță a Guvernului privind rectificarea bugetului de stat pe anul 2019 stipulează derogările necesare de la regulile fiscale în cazul cărora s-a constatat o lipsă de conformare și redefiniște plafoanele din OUG nr. 14/2019 în concordanță cu nivelurile agregatelor bugetare din propunerea de rectificare. În urma analizei realizate, Consiliul Fiscal consemnează încălcarea parțială a regulilor fiscale instituite de LRFB, cu precădere a celor referitoare la valoarea nominală a deficitului bugetar, excepție făcând încadrarea în valoarea exprimată ca procent din PIB, ce survine în condițiile unei revizuri ascendente a nivelului PIB nominal estimat pentru anul 2019. De-a lungul timpului s-a constatat lipsa caracterului constrângător al regulilor fiscale, reflectată prin recursul sistematic la derogări cu ocazia rectificărilor bugetare, Consiliul Fiscal atrăgând atenția în cadrul opiniilor și rapoartelor elaborate asupra consecințelor nefavorabile ale nerespectării regulilor fiscale în integralitatea lor.

Coordonatele actualizate ale veniturilor și cheltuielilor

Proiectul de rectificare majorează veniturile totale estimate ale BGC cu 2,4 mld. lei, în timp ce cheltuielile bugetare totale sunt suplimentate cu 2,6 mld. lei, ținta de deficit bugetar fiind astfel majorată cu 0,2 mld. lei. Exprimat ca procent în PIB, nivelul prognozat al deficitului bugetar este menținut la 2,76% dată fiind revizuirea ascendentă a PIB nominal. Avansul veniturilor totale este generat în principal de majorarea estimărilor privind veniturile nefiscale, cele provenind din impozitul pe profit și de o majorare a veniturilor din fonduri europene bazată pe decontarea *ex post* a unor proiecte realizate din resurse publice interne, compensate parțial de reducerea estimărilor privind încasările din contribuții de asigurări și de sumele rambursate - mai ridicate decât prognozele inițiale - aferente taxei auto.

Pe categorii de venituri revizuirile estimărilor survin după cum urmează:

- Venituri fiscale: + 1,3 miliarde lei, din care:
 - o Impozit pe profit: + 1,6 mld. lei. Actualizarea ascendentă a nivelului programat este parțial justificată de execuția la 6 luni care relevă un ritm de creștere al încasărilor de 11,3%, superior celui de 9,9% prognozat pentru întreg anul în proiectul de buget, estimarea revizuită a CF indicând posibilitatea obținerii unui spor de venituri de circa 0,8 mld. lei. Însă, nivelul propus de MFP în proiectul de rectificare corespunde unui avans de circa 20%, în principal pe baza impactului pozitiv al amnistiei fiscale și al măsurilor întreprinse de ANAF în vederea creșterii gradului de colectare. În privința includerii ex

- ante* a unui impact pozitiv al acestor măsuri, Consiliul Fiscal și-a exprimat deja rezervele mai sus și, prin urmare, apreciază că acest agregat bugetar este supraestimat cu circa 0,8 mld. lei;
- Impozite și taxe pe proprietate: + 0,14 mld. lei. Revizuirea este explicată de includerea în buget a sumelor provenind din taxa pe activele bancare aferentă unui semestru de aplicare în cuantum de circa 0,35 mld. lei;
 - Accize: + 0,48 mld. lei. Majorarea estimării inițiale are loc în contextul introducerii băuturilor răcoritoare cu un conținut ridicat de zaharuri în sfera produselor accizabile (impact bugetar pozitiv 0,32 mld. lei pentru 4 luni de aplicare), precum și al devansării majorării accizei totale pentru țigarete de la 1 ianuarie 2020 (impact bugetar pozitiv de 0,16 mld. lei pentru 4 luni de aplicare). Coroborând execuția bugetară la zi cu noile măsuri, Consiliul Fiscal apreciază nivelul propus al încasărilor din accize drept fezabil;
 - Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii: + 0,57 mld. lei. Plusul de venituri are drept sursă, în principal, încasările adiționale aferente „impozitului pe veniturile suplimentare obținute ca urmare a dereglementării prețurilor din sectorul gazelor naturale”;
 - Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități: - 1,8 mld. lei. Revizuirea descendentă este explicată de rambursările taxei auto în cuantum de 2,8 mld. lei, superioare sumei bugetate inițial de 1 mld. lei, acestea fiind înregistrate în execuția bugetară la acest capitol ca venituri negative.
- Contribuții de asigurări: - 2,2 mld. lei. Diminuarea estimărilor este motivată de nerealizarea încasărilor la 6 luni în cuantum de 2,3 mld. lei care nu este însă și extrapolată la nivelul întregului an. Consiliul Fiscal, având în vedere, pe de o parte, fluxul lunar de încasări extrapolat la nivelul întregului an și, pe de altă parte, estimările diferite privind evoluțiile proiectate ale pieței muncii descrise mai sus, identifică un gol suplimentar de venituri raportat la cel estimat de MFP în proiectul de rectificare de circa 2 mld. lei. MFP contează pe obținerea unor venituri adiționale de circa 1,1 mld. lei din amnistia fiscală, din perspectiva CF, acestea intrând sub incidența aceluiași rezerve exprimate mai sus.
 - Venituri nefiscale: + 2 mld. lei. Revizuirea ascendentă are drept sursă sumele încasate peste program în semestrul I în cuantum de 1,1 mld. lei și extrapolarea acestei supra-performanțe pentru întregul an. În ultimii ani, veniturile nefiscale s-au majorat semnificativ ca urmare a ratei înalte de distribuție de dividende din profitul exercițiului precedent de către companiile de stat precum și prelevării de către acționarul majoritar a profiturilor acumulate în anii anteriori sub forma unor super-dividende. Dincolo de impactul negativ asupra potențialului de investiții al companiilor de stat generat de această măsură, aceste evoluții nu pot avea caracter de continuitate și ar putea determina, astfel, diminuarea încasărilor bugetare încă din perioada următoare. Mai mult, potrivit metodologiei europene ESA 2010, încasările având drept sursă profiturile înregistrate în alt exercițiu decât cel anterior nu sunt considerate venituri bugetare, ele constituind doar sursă de finanțare, neafectând astfel soldul bugetar.

- Sume primite de UE în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020: - 0,7 mld. lei. Revizuirea în jos apare drept de mică amploare considerând execuția la 6 luni care relevă o absorbție de circa 22% raportat la ținta pe întregul an și în condițiile în care programul semestrial a fost realizat doar în proporție de circa 62% (cu -4,6 mld. lei sub program). Sub-performața este încă și mai ridicată la nivelul fondurilor structurale și de coeziune, unde execuția semestrială relevă venituri semestriale de 2,8 mld. lei, comparativ cu o estimare inițială pentru întregul an de 16,2 miliarde lei (intrările reprezentând 18% din programul anual, vezi *Tabelul 6 din Anexa VII*). Chiar dacă eventualitatea realizării nivelului anual programat al intrărilor de fonduri structurale și de coeziune nu poate fi exclusă, Consiliul Fiscal o apreciază drept foarte puțin probabilă.
- Alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență: + 1,9 mld. lei. Aceste sume corespund intenției autorităților de a deconta *ex-post* pe fonduri UE proiecte realizate cu finanțare non-UE. Mai precis, potrivit clarificărilor transmise CF de către MFP, este vorba de sume cheltuite de la bugetul de stat în perioada 2014-2019 din Programul Național de Dezvoltare Locală prin Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice ce sunt analizate de Autoritatea de Management care gestionează Programul Operațional Infrastructură Mare 2014-2020 și care urmează să fie solicitate Comisiei Europene spre rambursare. În opinia Consiliului Fiscal, materializarea acestei intenții în anul curent are asociate riscuri semnificative având în vedere atât eligibilitatea incertă a acestor proiecte din perspectiva acordării finanțării europene, cât și timpul scurt rămas până la finalul anului pentru clarificarea acestei spețe cu reprezentanții CE. În contrast cu veniturile ordinare din fonduri europene, care au contrapartidă pe cheltuieli și sunt deci neutre din punct de vedere al deficitului bugetar conform standardelor *cash*, sumele mai sus menționate contribuie în mod direct la reducerea deficitului. De precizat că înregistrarea acestor venituri în execuția bugetară conform ESA 2010 este făcută în funcție de anul în care proiectul pentru care se solicită finanțarea din fonduri UE a fost realizat.

În ceea ce privește estimările privind încasările din TVA, acestea sunt menținute la nivelul din bugetul inițial, în pofida realizării programului semestrial doar în proporție de 91,5% (-2,8 mld. lei). Trebuie menționat faptul că prognoza din bugetul inițial privind încasările din TVA încorporează un plus de venituri consistent pe seama îmbunătățirii eficienței colectării, Consiliul Fiscal apreciind în Opinia sa de la acel moment că acestea sunt supraestimate cu circa 5 mld. lei. Menținerea estimării inițiale privind veniturile din TVA are loc pe seama efectului cumulat al amnistiei fiscale și al angajamentului ANAF de creștere a eficienței colectării în cea de a doua parte a anului curent precum și al unei evoluții proiectate mai favorabile a bazei macroeconomice relevante, respectiv cheltuiala cu consumul final al populației net de autoconsum și piață țărănească. În legătură cu primii doi factori, Consiliul Fiscal și-a exprimat deja rezervele mai sus, mai ales în condițiile în care nematerializarea îmbunătățirii eficienței colectării în prima jumătate a anului curent ar trebui să îndemne la prudență, recuperarea veniturilor nerealizate până în acest moment în integralitatea lor fiind improbabilă în timpul rămas până la finalul anului. Astfel, considerând proiecția actualizată privind ritmul de creștere al bazei macroeconomice relevante de circa 9,3% comparativ cu nivelul inițial de 7,9% coroborată cu execuția la zi, Consiliul

Fiscal apreciază că veniturile din TVA sunt supraestimate cu circa 3 - 4 mld. lei. Mai mult, ritmul de creștere al TVA colectată din primele 6 luni ale anului a fost de 10,7% în timp ce rambursările de TVA au avut un ritm de creștere inferior de doar 4,5%, iar o apropiere a acestora, firească din perspectiva modificării lente a structurilor economice, ar fi de natură să genereze o lărgire a *gap*-ului de venituri.

Revizuirea ascendentă la nivelul cheltuielilor totale este generată în principal de majorarea semnificativă a cheltuielilor de capital și într-o mai mică măsură a celor de asistență socială, compensată parțial de reducerea cheltuielilor aferente proiectelor cu finanțare europeană.

Pe categorii de cheltuieli revizuirile estimărilor sunt după cum urmează:

- Cheltuieli de personal: - 0,16 mld lei. Extrapolarea fluxurilor lunare de cheltuieli din primele 6 luni ale anului la nivelul întregului an ar reclama un necesar de alocări suplimentare, dar cheltuielile de personal din ultimele luni au fost influențate într-o anumită măsură de elemente cu caracter nerecurrent (ex: acordarea tichetelor de vacanță, despăgubiri conform Legii 85/2016). Cu ocazia rectificării bugetare, Guvernul are în vedere restricționarea angajărilor în sistemul public, acestea fiind permise doar potrivit regulii de 1 nou angajat la 3 ieșiri din sistem. În acest context, în opinia Consiliului Fiscal, încadrarea în anvelopa bugetară este posibilă, dar persistă riscul înregistrării unor depășiri.
- Bunuri și servicii: - 0,26 mld. lei. Revizuirea descendentă apare, în opinia Consiliului Fiscal, drept surprinzătoare având în vedere depășirea programului semestrial cu circa 0,44 mld. lei. Astfel, ritmul de creștere al cheltuielilor cu bunuri și servicii din primele 6 luni ale anului (13,4%) a devansat semnificativ ritmul proiectat inițial pentru întregul an (8,8%). În plus, evoluțiile istorice au consemnat deseori depășiri ale sumelor bugetate în cazul acestei categorii de cheltuieli, cu atât mai mult cu cât acestea sunt mai ridicate în a doua parte a anului. În acest context, Consiliul Fiscal apreciază că riscul depășirii țintei pentru finalul anului nu este neglijabil, iar mărimea ecartului probabil poate fi de ordinul a 1-2 mld. lei.
- Subvenții: - 0,39 mld. lei.
- Asistență socială: + 1 mld. lei. Revizuirea ascendentă validează avertizarea anterioară a Consiliului Fiscal privind sub-bugetarea acestei categorii de cheltuieli, însă sumele alocate în plus nu sunt acoperitoare din perspectiva întregului an chiar dacă, față de situația existentă la momentul formulării proiectului de buget, nederularea programului „Merg la școală” este de natură să justifice economii de circa 0,44 mld. lei. Având în vedere execuția la zi precum și majorarea prognozată a punctului de pensie de la 1 septembrie a.c., Consiliul Fiscal identifică un necesar de alocări suplimentare de circa 2,5 mld. lei. Acest necesar ar putea fi redus cu 1,2 mld. lei în contextul inversării până la finalul acestui an a deciziei de plată în avans cu câteva zile a pensiilor distribuite prin intermediul Poștei Române.
- Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020: - 1,3 mld. lei. Aserțiunile de mai sus privind veniturile din fonduri europene aferente cadrului financiar 2014-2020 - cu privire la modificarea relativ minoră a agregatului bugetar comparativ cu sub-

execuția masivă din primul semestru - își găsesc corespondent în acest agregat de cheltuieli, care include, pe lângă finanțarea europeană, cheltuielile de cofinanțare și neeligibile. O absorbție mai redusă a fondurilor europene, nedezirabilă din perspectiva dezvoltării economice, are un impact în sensul reducerii deficitului bugetar. O eventuală nerealizare a veniturilor din fonduri europene de ordinul a 7-8 mld. lei ar putea genera, *ceteris paribus*, un deficit mai mic cu o sumă cuprinsă între 2,5-3,5 mld. lei.

- Cheltuieli de capital: + 4,2 mld. lei. Revizuirea ascendentă semnificativă se regăsește în principal la nivelul bugetelor unităților administrativ-teritoriale, 1,5 mld. lei reprezentând suplimentarea sumelor aferente Programului Național de Dezvoltare Locală (PNDL).

Cheltuielile de investiții publice totale, din surse interne și externe, se majorează în planificare cu circa 1,93 mld. lei. Însă, așa cum o arată ultimii trei ani, execuția bugetară aferentă cheltuielilor de investiții a consemnat valori semnificativ mai reduse comparativ cu cele propuse în proiectul de buget, respectiv cu 1,1 pp din PIB în anul 2016, cu 1,5 pp din PIB în anul 2017 și cu 0,5 pp din PIB în anul 2018 (vezi *Graficul 3 din Anexa V*). Mai mult, potrivit metodologiei europene ESA 2010, care permite și efectuarea de comparații internaționale, cheltuielile cu investiții publice în România s-au situat în anul 2018 la un nivel de circa 2,6% din PIB, inferior mediei europene de 2,9% (vezi *Graficul 4 din Anexa V*). În plus, țările care sunt caracterizate de un nivel al cheltuielilor de investiții inferior sau apropiat mediei europene sunt în general țări dezvoltate, ale căror nevoi de infrastructură sunt mai mici comparativ cu cele ale țărilor emergente. În cazul țărilor nou-întrate în UE, media cheltuielilor de investiții a fost în anul 2018 de circa 4,1% din PIB, cu circa 1,5 pp mai mult decât în cazul României. În prezent cheltuielile de investiții în România potrivit metodologiei europene sunt la minimum ultimilor 10 ani și este dificil de imaginat o reducere în continuare a acestora având în vedere deficitul de infrastructură existent.

Un alt element de natură să complice major construcția bugetară pe termen mediu este reprezentat de impactul Legii 127/2019 privind sistemul public de pensii. Chiar dacă majoritatea prevederilor acesteia intră în vigoare la 1 septembrie 2021, până la acel moment sunt prevăzute majorări etapizate importante ale punctului de pensie, de la 1100 de lei în prezent la 1875 de lei începând cu 1 septembrie 2021. *Anexa VI* cuprinde o prezentare detaliată a impactului bugetar al acestei legi aferent perioadei 2019-2022, incluzând atât impactul total asupra agregatului asistență socială, cât și separat pe bugetul de stat și bugetul asigurărilor sociale de stat. Cheltuielile suplimentare provin atât din majorarea punctului de pensie (2019 – 1 septembrie 2021) cât și din modificarea formulei de calcul și noile drepturi instituite (începând cu 1 septembrie 2021). Astfel, cheltuielile de asistență socială sunt previzionate să se majoreze de la 10,7% din PIB în anul 2019 la 11,4% din PIB în anul 2020, 13,4% din PIB în anul 2021 și 14,4% din PIB în anul 2022. Este dificil de imaginat cum o astfel de evoluție poate fi consistentă cu apropierea soldului bugetar de obiectivul pe termen mediu sau chiar și cu menținerea deficitului bugetar la un nivel inferior pragului de 3% aferent brațului corectiv al Pactului de Stabilitate și Creștere.

Concluzii

Proiectul de rectificare bugetară consemnează o revizuire ascendentă atât a veniturilor totale ale BGC (+ 2,4 mld. lei), cât și a cheltuielilor bugetare (+ 2,6 mld. lei). Consiliul Fiscal are rezerve însemnate față de nivelul propus în cazul veniturilor bugetare – mai ales în cazul celor din TVA și contribuții de asigurări sociale – identificând un minus de venituri cumulat situat între 5,8 - 6,8 mld. lei. În plus, o eventuală neinclușdere în lista proiectelor eligibile din fonduri europene a celor din cadrul PNDL propuse pentru decontare retrospectivă ar majora potențialul gol de venituri la 7,7-8,7 mld. lei.

În ceea ce privește cheltuielile, Consiliul Fiscal are rezerve față de nivelurile propuse pentru cheltuielile de asistență socială și cele cu achizițiile de bunuri și servicii. Pentru prima categorie de cheltuieli, necesarul de resurse suplimentare identificat este în cuantum de 2,5 mld. lei, cu potențialul ca acest deficit să fie redus cu circa 1,2 mld. lei în condițiile inversării deciziei de achitare a pensiilor înainte de 15 ale lunii. Pentru cea de-a doua categorie de cheltuieli, execuția bugetară la finele primului semestru indică drept probabile cheltuieli suplimentare de 1-2 mld. lei în raport cu alocarea – un control strict al cheltuielilor cu achizițiile de bunuri și servicii (neobservabil până în acest moment) ar putea însă asigura apropierea de nivelul bugetat. Însă execuția la zi a cheltuielilor de investiții finanțate din fonduri europene evidențiază o probabilitate ridicată de nerealizare semnificativă a nivelurilor avansate în proiectul de rectificare. Un eventual ecart nedezirabil față de țintă de circa 7-8 mld. lei al veniturilor din fonduri europene, posibil și relativ probabil, având în vedere atât parcursul la zi din acest an, cât și evoluțiile istorice, ar determina, *ceteris paribus*, o reducere a deficitului bugetar cu 2,5-3,5 mld. lei.

În concluzie, Consiliul Fiscal apreciază, pe baza elementelor de mai sus, că există riscuri semnificative de depășire a țintei de deficit asumate și chiar a nivelului de referință de 3% din PIB pentru deficitul bugetar. În absența adoptării unor măsuri compensatorii suplimentare credibile, intervalul probabil în care se va plasa deficitul bugetar la finalul anului 2019 potrivit metodologiei naționale este cuprins între 3,4% - 3,7% din PIB.

Consiliul Fiscal apreciază că sunt necesare măsuri serioase de consolidare bugetară, considerând atât nivelul actual al deficitului cât și perspectiva pe termen mediu, prin creșterea veniturilor și/sau raționalizarea și eficientizarea cheltuielilor. O majorare substanțială a veniturilor bugetare pare o condiție *sine-qua-non* în acest proces de consolidare.

Într-un context mai larg, din perspectiva riscurilor la adresa politicii fiscal-bugetare Consiliul Fiscal remarcă următoarele: (i) încordarea severă a construcției bugetare dată de nivelul redus al veniturilor fiscale și de gradul înalt de rigiditate al cheltuielilor care limitează semnificativ marja de manevră a decidenților în cazul manifestării de șocuri; (ii) încetinirea economică în economia globală și accentuarea conflictelor comerciale; (iii) nivelul relativ înalt și singular în regiune al deficitului de cont curent ar impune un plus de prudență în conduita politicii fiscal-bugetare, reducerea deficitului bugetar determinând o amplasare mai redusă a dezechilibrului extern. Aceste circumstanțe evidențiază apropierea rapidă a unui punct de inflexiune, precum și inevitabilitatea unei corecții bugetare de amplasare.

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 8 august 2019.

8 august 2019

Președintele Consiliului Fiscal

Acad. Daniel DĂIANU

