



Opinia preliminară a Consiliului Fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2021

În data de 24 noiembrie 2021, Ministerul Finanțelor (MF) a trimis Consiliului Fiscal (CF), prin adresa nr. 467362/24.11.2021, proiectul de rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2021, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2021, precum și Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2021, 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 noului Guvern de a aproba documentele mai sus menționate în cursul unei ședințe de Guvern anunțată pentru ziua de vineri, 26 noiembrie a.c. – ceea ce reprezintă un interval de timp foarte scurt pentru elaborarea unei opinii complete – și din motive care țin de clarificarea unor informații necesare privind rectificarea bugetară, Consiliul Fiscal a decis elaborarea unei opinii preliminare.

Opinia preliminară face o evaluare succintă a cadrului macroeconomic ce fundamentează a doua rectificare bugetară din anul 2021, a coordonatelor actualizate de bază ale veniturilor și cheltuielilor bugetare propuse în proiectul de rectificare, a conformării cu regulile fiscale, urmând ca opinia completă să fie redactată în perioada următoare.

Cadrul macroeconomic ce fundamentează a doua rectificare bugetară din 2021

Consiliul Fiscal evaluează plauzibilitatea modificărilor din actuala rectificare, a doua din acest an, pornind și de la cadrul macroeconomic intern și extern care stă la baza acestora. Considerațiile formulate au în vedere, între altele, prognoza revăzută publicată de Comisia Națională pentru Strategie și Prognoză (CNSP), în data de 15 noiembrie a.c. și Nota care o însoțește.

Revenirea economică anticipată s-a materializat în cea mai mare parte, la nivelul cvasi-majorității indicatorilor economici. Această revenire – care, în unele cazuri, a readus indicatorii la valori pre-pandemice sau chiar la valori superioare acestora – a beneficiat de un puternic efect de bază, nerepetabil, determinat de efectele economice negative ale pandemiei și ale restricțiilor aferente acesteia, manifeste cu precădere în cursul anului 2020. Această realitate configurează o traiectorie economică, după dinamica mai alertă din 2021, care se va reîntoarce, în anii următori, la valori apropiate de media istorică, chiar în condițiile unei absorbții intense de fonduri europene (prin Cadrul Financiar Multianual - CFM și Planul Național de Redresare și Reziliență - PNRR).

Proiecția actualizată a CNSP păstrează ritmul creșterii economice reale la nivelul de 7% în 2021 însă revizuieste deflatorul PIB de la 4% la 5,4%, încorporând, astfel, puseul inflaționist determinat, în principal, de creșterea prețurilor la energie electrică și gaze, precum și a celui la combustibili. Noua prognoză arată, pe de o parte, o dinamică accelerată a sectorului „Agricultură, silvicultură, pescuit” – marcat de o recoltă foarte bună în acest an – și o evoluție rapidă, similară celei prognozate anterior, a sectorului „Servicii” iar, pe de altă parte, încetiniri ale dinamicii pentru „Industria” și, în special, pentru „Construcții”.

Aceste evoluții corespund cu informațiile relevate de datele cu frecvență ridicată privind sectoarele menționate, publicate recent de Institutul Național de Statistică (INS). Totuși, această translație parțială a centrului de greutate al creșterii economice poate semnifica și o compoziție a PIB mai puțin generoasă în taxe și impozite, evoluția marcată de venituri fiscale suplimentare (inclusiv din plata unor impozite și taxe amânate în 2020), putând fi aproape de revenirea la o dinamică mai apropiată de evoluțiile istorice. Mai mult, datele „semnal” privind PIB, publicate de INS pe 16 noiembrie, arată, pe de o parte, că majorarea cumulată, reală, a PIB în primele trei trimestre din 2021 de 7,2%, față de aceeași perioadă din 2020, este apropiată, deci, de prognoza anuală pentru acest indicator; pe de altă parte, datele de PIB revizuite indică o continuă decelerare a creșterii economice reale în ultimele trimestre. Astfel, aceasta a fost de +5,7% în T3 față de T2 2020 și de +0,3% în T3 față de T2 2021.

Dacă datele semnal aferente T3 2021 pentru dinamica (trimestru pe trimestru) recentă a PIB (+0,3%) sunt corelate cu evoluția sectorului agricol putem trage concluzia că restul sectoarelor suferă o pierdere de ritm. Având în vedere că următoarele trimestre sunt marcate, datorită sezonității producției agricole, de un aport mult mai redus al acestui sector la PIB, datele pe T4 și pentru începutul anului 2022 pot lămurii geneza acestei sincope în evoluția sectoarelor non-agricole. Toate aceste informații, deși validează parțial prognoza de creștere economică pentru 2021, arată că incertitudinea privind evoluțiile agregatelor macroeconomice viitoare crește și, odată cu ea, și incertitudinea privind menținerea veniturilor bugetare pe trendul de creștere rapidă din ultimul timp.

Este clar că revenirea economică din 2021 nu este repetabilă ca ritm de creștere a PIB în anii ce vin.

Coordonatele pieței muncii – componentă determinantă a evoluției veniturilor bugetare, în special în ceea ce privește impozitul pe salarii dar și contribuțiile sociale – au fost și ele revizuite în cadrul ultimei prognoze a CNSP. Potrivit acesteia, numărul mediu de salariați este proiectat să crească în 2021 tot cu 1,4%, urmând însă o dinamică mai lentă în 2022 (+2,0% față de +2,3% anterior). Dinamica câștigurilor salariale medii brute este mai accelerată atât în 2021 în ultima proiecție (+7,6% de la +6,9% anterior), cât și în 2022 (+8,7% de la +6,7% anterior). Evoluția din 2021 va avea un efect direct asupra execuției bugetare din acest an, iar cea proiectată pentru 2022, în măsura în care reflectă așteptările gospodăriilor și firmelor și, implicit, deciziile acestora, influențează inclusiv evoluția curentă a economiei. Prognoza privind rata șomajului este modificată marginal în 2021 (șomajul înregistrat plasându-se la 3%, față de 3,3% în anterioara proiecție, iar șomajul calculat conform metodologiei Biroului Internațional al Muncii este de 5,3%, față de 4,8% anterior). Aceste date indică o proiecție plauzibilă a agregatelor pieței muncii, marcată doar de o ușoară supraestimare a dinamicilor relevante.

Coordonatele actualizate ale veniturilor și cheltuielilor bugetare

Comparativ cu parametrii bugetari aprobați anterior, proiectul celei de a doua rectificări bugetare include o nouă majorare atât a veniturilor totale ale BGC (+4,4 mld. lei), cât și a cheltuielilor bugetare totale (+5,52 mld. lei), deficitul bugetar situându-se cu 1,1 mld. lei peste proiecția anterioară. Exprimat ca procent în PIB, nivelul prognozat al deficitului bugetar este menținut la 7,13% din PIB pe fondul majorării proiecției PIB nominal cu 15,4 mld. lei.

Consiliul Fiscal își menține aprecierea că într-un an cu creștere atât de pronunțată a veniturilor bugetare, ar fi trebuit să nu crească deficitul bugetar în valoare absolută, chiar dacă au fost necesare cheltuieli suplimentare pentru lupta contra pandemiei COVID-19 și, respectiv, reclamate de criza energetică.

Pe categorii de venituri bugetare, revizuirii pozitive ale estimărilor inițiale survin la cvasi-totalitatea veniturilor dependente de dinamica PIB nominal, evoluții de sens contrar înregistrându-se în cazul sumelor provenind din fonduri europene și al celor având drept sursă închirierea benzilor de frecvență 5G. În esență, revizuirea în sus a veniturilor bugetare poate fi atribuită majorării considerabil peste prognoza inițială a PIB, creșterii peste așteptări a prețurilor la nivelul întregii economii (reflectată în deflatorul PIB) și comportamentului firmelor care au rambursat într-o proporție considerabilă impozitele amânate la plată în anul anterior.

Pe categorii de venituri, diferențe în plus mai însemnate față de estimările de la prima rectificare survin la TVA (+5,02 mld. lei), impozit pe profit (+1,75 mld. lei), contribuții de asigurări (+1,07 mld. lei), impozit pe salarii și venit (+0,55 mld. lei), în timp ce minusuri sunt prognozate la taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități (-2,07 mld. lei ca urmare a neîncasării sumelor provenite din închirierea benzilor de frecvență) și sumele primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente exercițiului financiar 2014-2020 (-3,24 mld. lei).

În această fază a analizei, Consiliul Fiscal apreciază noul nivel propus al veniturilor bugetare drept realist.

Pe partea de cheltuieli bugetare, are loc o nouă majorare comparativ cu parametrii aprobați la prima rectificare bugetară, cauzele principale fiind suplimentările de cheltuieli curente, parțial compensate de diminuarea cheltuielilor de investiții. Astfel, suplimentări importante au loc la nivelul cheltuielilor cu asistența socială (+3,57 mld. lei), bunuri și servicii (+3,09 mld. lei), dobânzi (+1,37 mld. lei), personal (+1,1 mld. lei), subvenții (+0,9 mld. lei), alte cheltuieli (+0,67 mld. lei) în timp ce reduceri semnificative sunt consemnate la nivelul proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020 (-3,48 mld. lei), cheltuielilor de capital (-1,48 mld. lei), alte transferuri (-1,05 mld. lei).

Evoluția cheltuielilor bugetare confirmă evaluările formulate de CF cu ocazia primei rectificări bugetare privind necesarul suplimentar de resurse la nivelul cheltuielilor de asistență socială în cuantum de 3,5 mld. lei și riscurile de depășire la nivelul cheltuielilor de personal și cu bunuri și servicii. În cazul ultimelor două categorii de cheltuieli, magnitudinea depășirilor este însă peste cea anticipată anterior de CF, alocări suplimentare dovedindu-se necesare și la nivelul altor categorii de cheltuieli. Chiar dacă aceste evoluții pot fi atribuite parțial evoluției pandemiei COVID-19, sau necesității de a reacționa în fața situației de pe piața energiei, depășirile prognozate ale plafoanelor de cheltuieli arată lipsa unui control adecvat al acestora. Mai mult, depășirile au loc la nivelul unor categorii de cheltuieli permanente, compensarea venind parțial din diminuarea cheltuielilor de investiții.

Depășiri recurente de cheltuieli permanente, ce contribuie la niveluri nesustenabile ale acestora, slăbesc bugetul general și complică procesul de consolidare fiscală.

În această fază a analizei, CF apreciază că execuția bugetară se poate încadra în noul nivel proiectat al cheltuielilor bugetare.

Având în vedere cele de mai sus, situarea la nivelul țintit al deficitului bugetar (7,13% din PIB) pentru anul în curs pare fezabilă, în condițiile în care creșterea peste așteptări a necesarului de cheltuieli curente este acoperită prin veniturile suplimentare obținute ca urmare a majorării proiecției PIB nominal și prin diminuarea cheltuielilor de investiții.

Așa cum a subliniat și opinia CF la rectificarea precedentă, într-un an cu creștere a PIB mult peste prognoză și cu deflator înalt este contraindicat ca deficitul să crească în termeni absoluți.

Dintr-o perspectivă mai amplă, considerând execuția bugetului general consolidat pentru anul 2021, aceasta consemnează cea mai amplă revizuire în sus a veniturilor bugetare din istoria construcțiilor bugetare evaluate de Consiliul Fiscal, fără ca aceste evoluții să conducă la o diminuare a deficitului bugetar, toate sumele suplimentare fiind alocate pentru cheltuieli. Această situație este sub-optimală, cu atât mai mult cu cât o parte din veniturile suplimentare încasate în anul curent sunt ciclice sau temporare (acestea din urmă având drept sursă principală impozite și taxe amânate la plată în anul anterior), în timp ce o parte și mai însemnată din sporul de cheltuieli a fost generată de creșteri de cheltuieli permanente.

Construcția bugetului pentru anul 2022 va fi un test sever având în vedere necesitatea de a concilia gestionarea situațiilor foarte dificile cu care se confruntă România (criza sanitară, șocul prețurilor la energie, efecte ale tensiunilor pe piețele internaționale), care reclamă resurse adecvate, cu nevoia de consolidare bugetară, de reducere vizibilă a deficitului bugetar.

În acest context și având în vedere dezideratele menționate, Consiliul Fiscal subliniază din nou că este obligatoriu ca un control riguros al cheltuirii banului public, cheltuieli publice care să asigure bunuri publice de bază pentru cetățeni (sănătate, educație etc.) și care concomitent să țină cont de constrângerile impuse de consolidarea bugetară, să fie combinate cu creșterea veniturilor fiscale. Fără o creștere substanțială a veniturilor fiscale va fi practic imposibil să facem față la provocări actuale și viitoare care privesc bugetul public, societatea românească.

Conformarea cu regulile fiscale

Proiectul celei de a doua rectificări bugetare prevede modificarea plafoanelor în termeni nominali ale indicatorilor specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2021 (stabilite inițial prin Legea nr. 14/2021 și apoi amendate cu ocazia primei rectificări bugetare prin OUG nr. 97/2021) după cum urmează:

- plafonul nominal al deficitului primar al BGC este diminuat cu 0,3 mld. lei până la nivelul de 66,7 mld. lei;
- plafonul nominal al deficitului BGC este majorat cu 1,1 mld. lei până la nivelul de 84,9 mld. lei;
- plafonul nominal al cheltuielilor de personal ale BGC este majorat cu 1,1 mld. lei până la nivelul de 112,3 mld. lei.
- plafonul nominal al cheltuielilor totale ale BGC, exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori, este majorat cu 8,7 mld. lei până la nivelul de 425,4 mld. lei.

Creșterea repetată de-a lungul anilor prin derogare a plafoanelor pentru o parte a indicatorilor specificați în cadrul fiscal-bugetar, operată la majoritatea rectificărilor bugetare, arată persistența unor slăbiciuni majore în construcția bugetelor publice în România, arbitrariu în reorientarea alocării unor cheltuieli, reguli fiscale naționale ce pot fi eludate cu ușurință, ceea ce limitează rolul pe care acestea ar trebui să îl joace în orientarea politicii fiscal-bugetare.

În ceea ce privește indicatorii exprimați ca pondere în PIB, se constată că aceștia s-au menținut în limitele prevăzute inițial prin Legea nr. 14/2021 (7,16% din PIB în cazul deficitului BGC, respectiv 9,8% din PIB în cazul cheltuielilor de personal ale BGC), ca urmare a majorării proiecției PIB nominal cu 15,4 mld. lei față de estimarea de la prima rectificare.

Proiectul de ordonanță a Guvernului privind rectificarea bugetului de stat pe anul 2021 stipulează derogările necesare de la regulile fiscale instituite de LRFB și redefinește plafoanele agregatelor bugetare în concordanță cu nivelurile prevăzute în propunerea de rectificare.

Opiniile și recomandările formulate mai sus de CF 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 26 noiembrie 2021.

26 noiembrie 2021

Președintele Consiliului Fiscal

Acad. Daniel Dăianu

