

Opinia Consiliului fiscal

cu privire la **Strategia fiscal-bugetară actualizată pe perioada 2013-2015**

Potrivit prevederilor art.23 – literele b) și c), din Legea responsabilității fiscal-bugetare, nr.69/2010, cadrul fiscal–bugetar din strategia fiscal-bugetară (SFB) poate fi revizuit în situația în care are loc o înrăutățire semnificativă a prognozei indicatorilor macroeconomici și a celorlalte ipoteze care au fundamentat strategia fiscal-bugetară anterioară, respectiv în situația în care intervine schimbarea Guvernului, caz în care la începerea mandatului unui nou Guvern, acesta va face public dacă prin programul său de guvernare se încadrează în ultima strategie fiscal-bugetară aprobată de către Parlament sau nu. În ultima situație, Ministerul Finanțelor Publice va elabora proiectul unei noi strategii fiscal-bugetare. Consiliul fiscal consideră că situația de față este conformă cu ambele eventualități statuate în articolele de lege mai sus menționate și că demersul Guvernului de a actualiza varianta anterioară a strategiei este unul justificat. Mai mult, vechea formă a strategiei și legea asociată privind plafoanele unor indicatori specificați în cadrul fiscal bugetar nu au avut un parcurs procedural complet și nu au fost aprobate de Parlament.

Conform art. 40, alin. (2), lit. b) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, Consiliului fiscal îi revine drept atribuție „analiza și elaborarea de opinii și recomandări asupra strategiei fiscal-bugetare, precum și evaluarea conformității acesteia cu principiile și regulile fiscale prevăzute de lege”. În plus, în temeiul art. 40, alin. (2), lit. a), Consiliul fiscal are drept atribuții „analiza și elaborarea de opinii și recomandări asupra prognozelor macroeconomice oficiale”.

Astfel, ținând cont de mandatul său, în conformitate cu prevederile legii 69/2010, **Consiliul fiscal emite următoarele opinii și recomandări privitoare la forma actualizată a *Strategiei fiscal-bugetare pe perioada 2013-2015 (SFBa 2013-2015)***:

Respectarea regulilor fiscale prevăzute de Legea responsabilității fiscal-bugetare (LRFB)

Date fiind argumentele menționate mai sus, singura regulă ce poate fi evaluată este cea definită de art. 6 lit. d) conform căreia „*pentru fiecare dintre cei 3 ani acoperiți de strategia fiscal-bugetară, rata anuală de creștere a cheltuielilor totale ale bugetului general consolidat va fi menținută sub rata anuală de creștere nominală a produsului intern brut prognozată pentru anul bugetar respectiv, până când soldul preliminar al bugetului general consolidat a înregistrat surplus în anul anterior anului pentru care se elaborează proiectul de buget*”. Consiliul fiscal reamintește că în opinia sa cu privire la forma inițială a SFB 2013-2015 a avertizat cu privire la existența unei inconsistențe între prevederile articolului mai sus

menționat și cele ale art. 6 lit. c), în care se face referire la "cheltuielile bugetare totale eliminând asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori". Această inconsistență are potențialul de a penaliza Guvernul pentru o performanță mai bună în ceea ce privește absorbția de fonduri europene prin constrângerea acestuia de a opera reduceri la alte capitole de cheltuieli, iar Consiliul fiscal consideră oportună o amendare a acestuia în vederea utilizării unei aceleiași definiții a cheltuielilor totale relevante precum cea utilizată la lit. c) a art. 6. Într-o interpretare *ad litteram* a regulii bugetare mai sus enunțate, traiectoria cheltuielilor totale nu ar respecta decât parțial regula fiscală, în condițiile în care reduceri marginale ale ponderii în PIB a cheltuielilor totale nu ar fi consemnate decât în anii 2014 și 2015 (de la 35,73% din PIB în 2013 la 35,72% din PIB în 2014 și la 35,7% în 2015), în timp ce în anul 2013 ar fi consemnată o creștere a ponderii în PIB a cheltuielilor totale (de la 35,53% în 2012 la 35,73% în 2013). Cu toate acestea, ajustând cheltuielile totale cu proiecțiile privind impactul asistenței financiare din partea UE și a altor donatori, ritmul de creștere al acestora este menținut constant sub cel al variației PIB nominal, iar traiectoria lor exprimată ca pondere în PIB este una de descreștere continuă (de la 34,09% din PIB în 2012 la 33,82% în 2013, respectiv la 33,49% și 33,23% din PIB în 2014 și 2015), ceea ce ar respecta spiritul regulii fiscale mai sus enunțate.

Evaluarea cadrului macroeconomic ce fundamentează SFB 2013-2015

Ipoteza de creștere economică ce fundamentează SFB 2013-2015 actualizată este semnificativ mai nefavorabilă comparativ cu cea utilizată în varianta anterioară a Strategiei, consemnând o revizuire descendentă și față de cea mai recentă proiecție a Comisiei Europene (din Noiembrie 2012). Astfel, în proiecția curentă este avut în vedere un avans de 1,6% pentru 2013 (3,1% în varianta anterioară a SFB, respectiv 2,2% în proiecția Comisiei Europene), de 2,2% în 2014 (3,6% în varianta anterioară a SFB, respectiv 2,7% în proiecția Comisiei Europene), respectiv o creștere de 2,8% în 2015 (3,9% în varianta anterioară a SFB). Dacă la nivelul anului 2013, revizuirea descendentă este explicată și de efectul inerțial al dinamicii PIB mult sub așteptări de pe parcursul anului 2012 (avansul economiei este estimat a fi de doar 0,2%, comparativ cu ipoteza unei creșteri 1,7% în varianta din iunie 2012 a SFB 2013-2014), traiectoria din anii următori reflectă, conform SFBa, în principal o performanță așteptată mai slabă a economiei europene.

Consiliul fiscal apreciază drept relativ realist scenariul macroeconomic avut în vedere în SFB 2013-2015 revizuită, iar balanța riscurilor ca fiind relativ echilibrată. Cu toate acestea, în opinia Consiliului Fiscal, traiectoria ascendentă avută în vedere pentru creșterea economică este condiționată pe termen mediu și lung de recuperarea întârzierilor în implementarea reformelor structurale, precum și de îmbunătățirea substanțială a absorbției fondurilor europene structurale (care ar avea efecte favorabile și pe termen scurt). În favoarea unei accelerări a dinamicii economice pledează însă magnitudinea substanțial mai redusă decât în

anii anteriori a efortului de consolidare fiscală structurală necesar în vederea atingerii obiectivului pe termen mediu (deficit structural de 1% din PIB).

În ceea ce privește evoluțiile proiectate de pe piața muncii, ritmul mediu de creștere al numărului de salariați în intervalul 2013-2015 (de 1,3%) rămâne nemodificat comparativ cu varianta anterioară a strategiei, în pofida revizuirii descendente semnificative a traiectoriei de creștere economică pe parcursul intervalului. Deși o astfel de evoluție pare a fi validată de avansul peste așteptări al numărului de salariați în 2012, în condițiile unei creșteri economice mult sub prognozele inițiale, acest lucru poate fi interpretat și ca o creștere în avans a numărului de locuri de muncă de către sectorul privat în anticiparea unor evoluții favorabile ale cererii agregate, a căror materializare într-o mai mică măsură (așa cum este indicat de proiecțiile macroeconomice recente la nivel european) ar avea potențialul să declanșeze în viitor acțiuni corective în vederea recuperării pierderilor de productivitate de pe parcursul anului 2012. Având în vedere efectul statistic inerțial asociat slujbelor nou create în 2012, proiecția pentru anul în curs apare drept verosimilă, însă pentru intervalul 2014-2015 Consiliul fiscal consideră mai prudentă o dinamică mai redusă decât în proiecția curentă.

Consiliul fiscal apreciază faptul că ipotezele privind numărul de angajați și salariul mediu din sectorul public aferente anului 2013 sunt prezentate explicit în cuprinsul strategiei. Cu toate acestea, Consiliul fiscal constată că, în pofida recomandărilor sale anterioare, lipsește în continuare o prezentare explicită a acestor ipoteze la nivelul întregului orizont acoperit de SFBa 2013-2015, deși acestea fundamentează atât traiectoriile agregatelor la nivelul întregii economii, cât și nivelul cheltuielilor de personal din bugetul general consolidat.

Evaluarea cadrului fiscal-bugetar în perioada 2013-2015

SFBa 2013-2015 reafirmă angajamentul pentru procesul de consolidare fiscală în următorii 3 ani, deficitul bugetar (metodologie *cash*) fiind proiectat să scadă de la 2,5% din PIB în 2012 la 1,8% din PIB în 2014, în 2015 fiind proiectat să rămână la același nivel ca în 2014. Conform strategiei, reducerea de aproximativ 0,7 puncte procentuale din PIB a deficitului bugetar pe perioada 2012-2015 este proiectată a se efectua prin creșterea veniturilor bugetare (cu 0,9 pp din PIB, de la 33,0% din PIB în 2012 la 33,9% din PIB în 2014), cheltuielile bugetare fiind proiectate să crească în 2013 cu 0,2 pp din PIB, la 35,7% din PIB, ulterior fiind proiectate să rămână la acest nivel. Cifrele de mai sus încorporează însă impactul creșterii substanțiale așteptate a intrărilor din fonduri europene, iar ajustând pentru acestea, reducerea deficitului în anii 2013 și 2014 apare drept rezultat al menținerii sub ritmul de creștere a PIB a dinamicii cheltuielilor totale (ajustare cumulată de 0,6 pp. de PIB), precum și al unei ușoare creșteri la nivelul ponderii în PIB a veniturilor bugetare (0,1pp. de PIB cumulată între 2012 și 2014).

Consiliul fiscal apreciază că ținta propusă este consistentă cu atingerea în 2014 a obiectivului pe termen mediu de 1% deficit structural (care ar asigura respectarea prevederilor Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii

Economice și Monetare - Compactul fiscal, ratificat de România în iunie 2012). Trebuie precizat că obiectivul de deficit structural pe termen mediu la care România trebuie să se alinieze conform statutului său de țară membră a UE, determinat pornind de la nivelul deficitului care stabilizează ponderea în PIB a stocului de datorie publică la care se adaugă o ajustare datorată încorporării unei porțiuni din costurile pe termen lung ale îmbătrânirii populației, a fost reevaluat ascendent de Comisia Europeană la 1,25% din PIB ca urmare a impactului favorabil al reformelor structurale din domeniul pensiilor la nivelul acestora din urmă, evaluat în contextul *Ageing Report 2012*. Cu toate acestea, având în vedere limita maximă stabilită prin Compactul fiscal, pe care România l-a semnat, nivelul operațional al obiectivului pe termen mediu este de 1% deficit structural. Efortul de ajustare structurală necesar în anii 2013 și 2014 apare ca fiind semnificativ mai redus decât cuantumul acestuia în perioada 2010 – 2012, nivelul său cumulat pe doi ani (circa 0,8-1 pp. de PIB) reprezentând circa jumătate din cel întreprins deja pe parcursul anului 2012. În plus, nivelul creșterii economice pentru anul 2012, precum și proiecția revizuită pentru anul 2013, se traduc într-o lărgire a deficitului de cerere agregată în acești doi ani, și implicit într-o componentă ciclică negativă mai mare a soldului bugetar, ceea ce face ca atingerea obiectivului de deficit structural pentru 2014 să fie compatibilă cu un deficit efectiv (ESA95) mai ridicat – 2% din PIB în 2014 (corespunzător unui deficit structural de 1% din PIB), comparativ cu 1,3% în varianta anterioară a SFB 2013-2015 (aferent unui deficit structural de 0,7%).

SFBa anticipează o reducere a ecartului între deficitul calculat pe baza metodologiei naționale (*cash*) și cel ESA 95 (*accrual*), având în vedere faptul că primul va încorpora cheltuieli care au fost deja înregistrate în anii anteriori în execuția bugetară conform ESA95; în particular, acestea se referă la cuantumul obligațiilor salariale restante ale statului față de anumite categorii de salariați din sectorul bugetar apărute în urma unor sentințe judecătorești definitive (circa 6,4 miliarde de lei înregistrate în sistem *accrual* în 2011, dar care au început a fi achitate în 2012 și vor continua să greveze bugetul în sistem *cash* într-o proporție crescătoare până în anul 2016), precum și la alocările de cheltuieli necesare în vederea reducerii perioade de plată a facturilor la maximum 60 de zile, în conformitate cu Directiva UE 2011/7.

Venituri și cheltuieli bugetare

Nivelul veniturilor bugetare ca procent în PIB este proiectat în SFBa să înregistreze o creștere în perioada acoperită de aceasta de la un nivel efectiv de 33% din PIB în 2012 până la 33,9% din PIB în 2015, exclusiv pe seama îmbunătățirii prognozate a absorbției de fonduri europene post-aderare, care este așteptată să adauge veniturilor bugetare circa 1,2% din PIB la finele anului 2015 comparativ cu anul 2012. Evoluția principalelor categorii de impozite și taxe este așteptată să evolueze în linie cu dinamica PIB nominal, fluctuații importante producându-se la nivelul unor componentelor “alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii” (scădere în 2013), unde nu mai sunt luate în calcul venituri din taxa *clawback*, respectiv “taxe pe

utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități” (scădere în 2014), având în vedere veniturile excepționale în 2013 din închirierea benzilor de frecvență către operatorii de telefonie mobilă (+2,1 miliarde lei). Veniturile nefiscale sunt preconizate a înregistra o creștere ușoară ca pondere în PIB începând cu anul 2014, ca urmare a intențiilor enunțate de către Guvern de reevaluare a nivelului redevențelor pentru exploatarea resurselor naturale începând cu 2014 (veniturile nefiscale sunt proiectate să crească în 2014 cu 0,2 pp din PIB, fiind factorul principal al scăderii proiectate a deficitului bugetar de la 2,1% din PIB în 2013 la 1,8% din PIB în 2014).

În opinia Consiliului fiscal, traiectoria prognozată a principalelor categorii de venituri bugetare apare drept elaborată pe baza menținerii coordonatelor actuale ale sistemului de taxe și impozite. Deși SFBa 2013-2015 afirmă intenția autorităților ca pe parcursul intervalului acoperit să opereze modificări substanțiale la nivelul sistemului de impozite și taxe cu impact major asupra veniturilor bugetare (revenirea la un TVA de 19%, reducerea TVA la producătorii de produse agricole de la 24% la 9%, reducerea CAS la angajator cu 5 pp., introducerea unui impozit pe venit venit diferențiat, cu cote mai mici de 16% pentru anumite tranșe de venituri), aceasta nu conține nici un fel de detalii privind momentul implementării măsurilor și nici o evaluare a impactului acestora. Astfel, Consiliul fiscal constată din nou existența unor carențe serioase de transparență în fundamentarea traiectoriei pe termen mediu a veniturilor bugetare, în condițiile în care o evaluare detaliată a impactului măsurilor discreționare nu este oferită decât pentru cele adoptate în contextul bugetului pe 2013.

Deși în condițiile acceptării ipotezei nemodificării sistemului actual de taxe și impozite proiecțiile de venituri apar în general drept realiste, în opinia Consiliului fiscal o supraevaluare ușoară a încasărilor este aparentă la nivelul veniturilor din TVA și accize în 2014 și 2015. Chiar dacă o dinamică superioară celei a bazelor macroeconomice relevante poate fi justificată printr-o potențială creștere a eficienței colectării, Consiliul fiscal își reiterează îndemnul la prudență, considerând riscantă includerea *ex-ante* a impactului măsurilor de combatere a evaziunii fiscale, și recomandând includerea *ex-post*, după ce eforturile de îmbunătățire a colectării se vor fi materializat.

Deși constată un plus semnificativ de transparență în ceea ce privește fundamentarea evoluțiilor agregatelor fiscal-bugetare pentru primul an acoperit de SFBa 2013-2015, Consiliul fiscal apreciază drept necesară o prezentare mai detaliată a bazelor macroeconomice și a elasticităților considerate pentru fiecare categorie de venituri, precum și a impactului măsurilor discreționare ce afectează proiecțiile aferente restului intervalului orizontul acoperit de strategie, în conformitate cu principiului transparenței statuat de art. 4 al Legii nr. 69/2010.

Conform art 20 alin (2) din legea 69/2010, Strategia Fiscal Bugetară ar trebui să conțină și o analiză de senzitivitate a țintelor fiscale la schimbările indicatorilor macroeconomici. Cu toate

acestea, Consiliul Fiscal constată lipsa acestei analize, pe care de altfel o considerăm obligatorie, mai ales în condițiile actuale ale unui mediu economic încă greu predictibil, atât la nivelul economiei europene, cât și, implicit, al economiei românești.

În privința cheltuielilor bugetare, traiectoria prognozată a acestora implică o creștere de la 35,4% din PIB în 2012 la 35,7% din PIB în 2013 și menținerea la acest nivel până în 2015. Cifrele de mai sus încorporează însă impactul creșterii substanțiale așteptate a intrărilor din fonduri europene, iar ajustând pentru acestea, cheltuielile bugetare sunt proiectate să aibă un ritm de creștere sub ritmul de creștere a PIB (ajustare cumulată de 0,6 pp. de PIB în 2013-2014 a cheltuielilor nete de absorbția fondurilor europene). Această traiectorie este generată în principal de dinamica categoriei asistență socială, ca rezultat al aplicării în anii următori a noii scheme de indexare a pensiilor (inflația medie din anul anterior plus jumătate din creșterea salarială reală înregistrată în aceeași perioadă), la care se adaugă substituția programată a finanțării cheltuielilor de capital din resurse proprii cu finanțări din fonduri europene și reducerea cheltuielilor cu subvențiile.

În cazul cheltuielilor cu bunuri și servicii, SFBa proiectează o ușoară majorare a acestora ca pondere în PIB în 2013 la 5,98%, de la 5,89% în anul anterior, urmând ca apoi să se reducă până la un nivel de 5,54% din PIB în 2015. Majorarea cheltuielilor cu bunurile și serviciile din 2013 este explicată de aplicarea directivei Comisiei Europene 7/2011 privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale. Astfel, Guvernul va trebui să reducă perioada de plată a facturilor la 60 de zile, efortul financiar estimat fiind de aproximativ 3,5 miliarde de lei (0,54% din PIB). În opinia Consiliului fiscal, reducerea prognozată a cheltuielilor cu bunuri și servicii la circa 5,5% din PIB va reprezenta o provocare majoră având în vedere evoluțiile din anii anteriori care au consemnat depășiri frecvente ale nivelurilor din bugetul inițial și intenția de reducere a arieratelor bugetului general consolidat. În acest context, nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii pare subdimensionat, existând riscuri semnificative de depășire a sumelor prevăzute în SFBa. În opinia Consiliului Fiscal, o astfel de reducere nu este posibilă fără reforme structurale foarte profunde, în special în sistemul de sănătate, și fără eficientizarea sistemului de achiziții publice în general.

Dinamica cheltuielilor de personal consemnează un avans al acestora în 2013 ca procent din PIB la 7,4% de la 6,97% în 2012, urmând să intre apoi pe o traiectorie descendentă, nivelul prognozată pentru 2015 fiind de 6,94% din PIB. Nivelul cheltuielilor de personal din SFBa acomodează majorările determinate de revenirea la salariile din iunie 2010 dar și sumele aferente obligațiilor salariale ale statului față de anumite categorii de salariați din sectorul bugetar apărute în urma unor sentințe judecătorești definitive. Excluzând impactul acestora din urmă, cheltuielile de personal sunt prevăzute a se majora în termeni nominali cu doar 2,56% în 2014 și 2,75% în 2015. În contextul intenției declarate de menținere a numărului de salariați în anul 2013 la nivelul din noiembrie 2012 și în lipsa proiecțiilor privitoare la numărul de salariați din sectorul bugetar pentru perioada 2014-2015, Consiliul fiscal apreciază drept

subevaluat nivelul cheltuielilor de personal, ritmul de creștere al acestora fiind mult inferior inflației medii prognozate. De asemenea, potrivit art. 6, litera a) din Legea responsabilității fiscal-bugetare “cheltuielile de personal ale bugetului general consolidat, exprimate ca procent în produsul intern brut, nu pot depăși plafoanele anuale stabilite în cadrul fiscal-bugetar din strategia fiscal-bugetară pentru primii 2 ani acoperiți de aceasta”. Prin urmare, o majorare nominală a salariilor în anul 2014 peste nivelul prevăzut în SFBa poate fi susținută din punct de vedere legal doar de un avans peste așteptări al PIB-ului nominal.

Cheltuielile aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare sunt prevăzute a accelera semnificativ, respectiv de la 2,26% din PIB în 2012 la 4,68% din PIB în 2015 concomitent cu reducerea cheltuielilor de capital din resurse proprii de la 3,3% în 2012 la 2,97% din PIB în 2015, finanțarea investițiilor urmând să se realizeze preponderent din fonduri europene. În contextul performanței foarte slabe de până acum în ceea ce privește absorbția fondurilor UE, Consiliul fiscal atrage atenția asupra riscurilor semnificative la adresa țintelor fiscal-bugetare generate de o nerealizare a estimărilor ambițioase privind atragerea de fonduri europene concomitent cu utilizarea de resurse proprii pentru asigurarea continuității proiectelor, experiența anului 2012 fiind elocventă în acest sens.

Opiniile și recomandările formulate mai sus de Consiliul fiscal au fost aprobate de Președintele Consiliului fiscal, conform prevederilor art. 43, alin (2), lit d) din Legea nr. 69/2010, în urma însușirii acestora de către membrii Consiliului prin vot, în ședința din data de 5 februarie 2013.

5 februarie 2012

Președinte Consiliul Fiscal

IONUȚ DUMITRU