

Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări bugetare pe anul 2012

În data de 18.10.2012, Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului fiscal prin adresa nr. 353666, proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2012, solicitându-i opinia în baza art. 40, alin. (2) din Legea nr. 69/2010. În temeiul acestui articol de lege, Consiliul fiscal îi revine drept atribuție „analiza și elaborarea de opinii și recomandări, atât înainte de aprobarea de către Guvern, cât și înainte de transmiterea către Parlament, asupra legilor bugetare anuale, a rectificărilor bugetare, cât și asupra altor inițiative legislative care pot avea un impact asupra volumului cheltuielilor bugetare, precum și evaluarea conformității acestora cu principiile și regulile fiscale prevăzute de prezenta lege”.

Comparativ cu parametrii aprobați în contextul primei rectificări bugetare, proiectul curent de rectificare prevede o majorare a veniturilor și cheltuielilor bugetului general consolidat cu 1,95 miliarde lei, menținându-se astfel nemodificată ținta de deficit bugetar la 13,60 miliarde lei, respectiv 2,25% din PIB (evaluat la 607,3 miliarde lei). Din aceste diferențe, 450 de milioane de lei sunt explicate de influența unei noi scheme de tip swap de stingere în lanț a obligațiilor restante față de buget (cu impact identic la nivelul veniturilor și cheltuielilor totale).

Opinia formulată de Consiliul fiscal cu prilejul primei rectificări bugetare a consemnat încălcarea regulilor ce privesc rectificările bugetare statuate de art. 9 alin. 2 și art. 16 ale Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 (LRF); cu toate acestea, trebuie menționat că Legea responsabilității fiscal bugetare prevede în art. 23 lit. c) drept clauză derogatorie pentru revizuirea cadrului fiscal bugetar schimbarea guvernului. În pofida faptului că ținta de deficit rămâne nemodificată, rectificarea curentă operează o majorare suplimentară față de nivelul din prima rectificare al cheltuielilor totale ale bugetului general consolidat, excluzând asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori (cu 1,95 miliarde lei), ceea ce implică o nouă derogare de la prevederile art. 16 al LRF. În acest context, Consiliul fiscal își manifestă îngrijorarea în legătură cu recursul persistent la instituția derogării de la regulile statuate de LRF, acest lucru afectând negativ credibilitatea acestora.

Venituri bugetare

Dincolo de impactul schemei de compensare mai sus menționate, revizuirea ascendentă a veniturilor bugetare este de 1,5 miliarde și se datorează primei tranșe (0,91 miliarde lei) din sumele aferente contravalorii închirierii benzilor de frecvență de către operatorii de telefonie mobilă, căreia i se adaugă un impact pozitiv net la nivelul celorlalte categorii de venituri de 0,59 miliarde lei. Această ultimă sumă reflectă încasări suplimentare având drept surse veniturile nefiscale (+0,9 miliarde lei, provenit în principal din revizuirea ascendentă cu 0.69 miliarde de lei a estimării privind vărsămintele din profitul BNR), taxa *clawback* (+0,36 miliarde) și accize (+0,21 miliarde lei), care compensează reduceri ale estimărilor privind încasările din TVA (-0,69 miliarde lei), impozitul pe venit și salarii (-0,39 miliarde de lei) și venituri de capital (-0,1

miliarde lei). Estimările aferente veniturilor din fonduri europene nerambursabile post-aderare rămân nemodificate față de nivelul actualizat din prima rectificare. Comparativ cu bugetul inițial, după ajustarea cu impactul schemelor de compensare în lanț a arieratelor bugetare, veniturile totale sunt mai mari cu 1,42 miliarde lei.

Consiliul fiscal apreciază proiecțiile de venituri bugetare ca fiind în general realiste, având în vedere evoluția acestora din perspectiva parametrilor macroeconomici și a datelor disponibile privind execuția bugetară, în condițiile în care influența deteriorării perspectivelor de creștere economică pentru anul în curs (al căror impact se regăsește în revizuirea descendentă a estimărilor de încasări din TVA și impozitul pe venit) este mai mult decât compensată de impactul veniturilor excepționale din închirierea benzilor de frecvență și al veniturilor nefiscale. Cu toate acestea, Consiliul fiscal își manifestă rezerva față de nivelul estimat al categoriei "sume primite de la UE în contul plăților efectuate" care apare drept semnificativ supraevaluat, având în vedere că performanța mai bună în ceea ce privește absorbția de fonduri structurale și de coeziune din primul semestru al anului curent față de aceeași perioadă a anului 2011 este improbabil a fi repetată și în a doua jumătate a lui 2012, în contextul blocării de către Comisia europeană a plăților pentru mai multe programe operaționale.

Cheltuieli bugetare

Ajustate pentru impactul schemei de stingere în lanț a obligațiilor restante față de buget mai sus menționate (+0,45 miliarde lei, din care 0,25 miliarde pe bunuri și servicii și 0,2 miliarde pe cheltuieli de capital), cheltuielile totale sunt mai mari decât cele din prima rectificare cu 1,5 miliarde lei. Majorarea este datorată în principal revizuirii ascendente semnificative a cheltuielilor aferente programelor finanțate din fonduri europene post-aderare (+2,27 miliarde lei), căreia i se adaugă un plus de cheltuieli la nivelul categoriei bunuri și servicii (+0,4 miliarde lei), justificat în principal de utilizarea încasărilor suplimentare din taxa clawback în sistemul public de sănătate; aceste majorări de cheltuieli sunt compensate parțial de reducerea cu 0,83 miliarde lei a cheltuielilor de capital și cu 0,25 miliarde lei a categoriei alte transferuri.

Nivelul bugetat al cheltuielilor pentru investiții, ce cuprind cheltuieli de capital din surse proprii, cheltuielile aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare, cheltuielile aferente programelor cu finanțare rambursabilă și alte transferuri de natura investițiilor, este readus prin cea de-a doua rectificare bugetară în apropierea valorii din bugetul inițial (ajustând pentru impactul iterațiilor succesive ale schemelor de compensare în lanț a arieratelor față de buget, nivelul este totuși mai mic cu 723.5 milioane lei). Prima rectificare bugetară operase o reducere cu 1,29 miliarde lei (1,74 miliarde lei dacă cifrele sunt ajustate cu impactul schemelor de compensare în lanț), în condițiile în care nivelul estimat al cheltuielilor din fonduri europene post-aderare fusese revizuit descendent cu 1,86 miliarde lei. Nivelul curent al cheltuielilor de natura investițiilor implică astfel alocări din fonduri proprii (cheltuieli de investiții totale minus venituri sub forma sumelor primite de la UE în contul plăților efectuate) semnificativ mai ridicate decât în bugetul inițial. Având în vedere evoluțiile recente în ceea ce privește absorbția fondurilor structurale și de coeziune, în opinia Consiliului fiscal, apare drept esențială încadrarea strictă a alocărilor din fonduri proprii pentru proiecte de

investiții în limitele bugetate, în speță evitarea unor cheltuieli suplimentare din resurse proprii care să substituie fluxuri sub așteptări din fonduri europene post-aderare, ceea ce ar pune în pericol ținta de deficit bugetar pentru anul în curs.

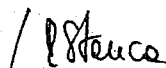
În ceea ce privește arieratele, după ce anul 2011 a consemnat reducerea acestora și încadrarea în țintele agreeate cu FMI pentru prima dată de la declansarea crizei, obligațiile restante ale bugetului general consolidat au reinceput să crească în 2012 (în special în lunile martie și iunie 2012), atingând în luna august un nou maxim în special ca urmare a majorării semnificative a arieratelor la nivelul autorităților locale (vezi tabelul din anexa 2). Totuși, față de lunile martie și iunie 2012 (perioada alegerilor locale), luni caracterizate de un avans puternic al obligațiilor restante ale bugetului general consolidat, acestea par să se fi stabilizat în lunile iulie – august; în plus, autoritățile au adoptat recent o serie de măsuri (în special OG nr.47/01.09.2012) care ar trebui să contribuie la reducerea, începând cu lunile septembrie-octombrie, a stocului de arierate. În acest context, Consiliul fiscal apreciază decizia Ministerului de Finanțe de a majora prin cea de a doua rectificare bugetară sumele defalcate din taxa pe valoare adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale pe anul 2012 cu suma de 874,4 mil. lei, din care suma de 450 mil. lei se alocă în scopul plății arieratelor bugetelor locale. Aceste sume se adaugă celor 500 mil lei, alocate cu același scop la prima rectificare. Problema arieratelor la bugetele locale apare ca o problemă recurentă, ce reflectă o lipsă de disciplină financiară și deficiențe în aplicarea legii finanțelor publice locale (Legea 273/2006 cu modificările și completările ulterioare). În acest context și considerând riscurile la adresa atingerii țintei de deficit potrivit metodologiei ESA95 atât pentru acest an cât și pentru anul viitor, Consiliul fiscal subliniază necesitatea aplicării cu strictețe a prevederilor legii finanțelor publice locale nr. 273/2006 cu modificările și completările ulterioare.

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 membri Consiliului, prin vot, în ședința din data de 22 octombrie 2012.

22 Octombrie 2012

Președinte Consiliul Fiscal

IONUȚ DUMITRU



Anexa 1

	Influenta Program Initial 2012 schemei de compensare (swap)			Influenta Rectificare I schemei de compensare actualizate			Influenta Rectificare II schemei de compensare actualizate			Rectificare I - Program initial	Rectificare II - Program initial	Rectificare I Rectificare
	Program Initial 2012 fara swap			Program Initial 2012 fara swap			Program Initial 2012 fara swap			Niveluri ajustate pentru impactul swap-urilor		
	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 TOTAL	19535.1	1562.2	19378.9	195970.9	2262.2	193708.7	197921.4	2712.2	195209.2	180.1	1420.4	1500.5
Venituri curente	180361.3	1562.2	178799.1	183309.6	2262.2	181047.4	185120.1	2712.2	182407.9	2248.3	3608.8	1360
Venituri fiscale	110399	1562.2	108836.8	114568.1	2262.2	112305.9	115530.2	2712.2	112818.0	3469.1	3981.2	512
Impozit pe venit, profit si castiguri din capital de la persoane juridice	11747.4		11747.4	11876		11876.0	11966.0		11966.0	128.6	218.6	90
Impozit pe profit	11075.9		11075.9	10986		10986.0	10986.0		10986.0	-89.9	-89.9	0
Alte impozite pe profit, venit si castiguri din capital de la persoane juridice	671.5		671.5	890		890.0	980.0		980.0	218.5	308.5	90
Impozit pe venit, profit si castiguri din capital de la persoane fizice	19970.6		19970.6	21644.3		21644.3	21281.3		21281.3	1673.7	1310.7	-363
Impozit pe venit si salarii	19672.9		19672.9	21630.7		21630.7	21267.7		21267.7	1957.8	1594.8	-363
Alte impozite pe profit, venit si castiguri din capital	297.7		297.7	13.6		13.6	13.6		13.6	-284.1	-284.1	0
Impozite si taxe pe proprietate	4203.5		4203.5	4159		4159.0	4159.0		4159.0	-44.5	-44.5	0
Impozite si taxe pe bunuri si servicii	73405.3	1562.2	71843.1	75748.7	2262.2	73486.5	76983.8	2712.2	74271.6	1643.4	2428.5	785
T.V.A.	49652	1562.2	48089.8	52020	2262.2	49757.8	51780.4	2712.2	49068.2	1668.0	978.4	-689
Accize	21179.5		21179.5	20382		20382.0	20592.5		20592.5	-797.5	-587.0	210
Alte impozite si taxe generale pe bunuri si servicii	124.7		124.7	1032.04		1032.0	1388.0		1388.0	907.3	1263.3	356
Taxe pe utilizarea bunurilor autorizarea utilizarii bunurilor sau pe desfasurarea de activitati	2449.1		2449.1	2314.66		2314.7	3222.9		3222.9	-134.4	773.8	908
Impozit pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale	685.7		685.7	750		750.0	750.0		750.0	64.3	64.3	0
Alte impozite si taxe fiscale	386.5		386.5	390.05		390.1	390.1		390.1	3.6	3.6	0
Contributii asigurari sociale	50945.3		50945.3	51111		51111.0	51048.7		51048.7	165.7	103.4	-62
Venituri nefiscale	19017		19017	17630.56		17630.6	18541.2		18541.2	-1386.4	-475.8	910
Venituri din capital	1486		1486	907.5		907.5	807.5		807.5	-578.5	-678.5	-100
Subvenții	0		0	0		0.0	0.0		0.0	0.0	0.0	0
Donatii	971.7		971.7	1080.8		1080.8	1082.3		1082.3	109.1	110.6	1
Sume primite de la UE in contul platilor efectuate	12532		12532	10673.0		10673.0	10911.5		10911.5	-1859.0	-1620.5	238
Suma incasata in contul unic la bugetul de stat	0		0	0.0		0.0	0.0		0.0	0.0	0.0	0
CHETUIELI TOTAL	206660.95	1562.2	204998.75	209630.9	2262.2	207368.7	211581.4	2712.2	208869.2	2369.9	3870.4	1500
Cheltuieli curente	185420.75		185420.75	188332.803		188332.8	190912.1		190912.1	2912.1	5491.3	2579
Cheltuieli de personal	39802.7		39802.7	40958.3		40958.3	41048.5		41048.5	1155.6	1245.8	90
Bunuri si servicii	31744.16		31744.16	33031.56	250	32781.6	33677.3	500.0	33177.3	1037.4	1433.1	395
Dobanzi	10218.2		10218.2	11217.79		11217.8	11194.8		11194.8	999.6	976.6	-23
Subventii	5264.7		5264.7	5449.3		5449.3	5594.2		5594.2	184.6	329.5	144
Total transferuri incluse in bugetul general consolidat	95832.7	1562.2	94270.5	95109.253	1,562.2	93547.1	97304.5	1562.2	95742.3	-723.4	1471.8	2195
Transferuri intre unitati ale administratiei publice	1579	850	729	1531.05	850	681.0	1651.3	850.0	801.3	-48.0	72.3	120
Alte transferuri	12744.8	712.2	12032.6	12301.2	712.2	11589.0	12054.3	712.2	11342.1	-443.6	-690.5	-246
Proiecte cu finantare din fonduri externe nerambursabile postaderare	11641		11641	10868.8		10868.8	13142.6		13142.6	-772.2	1501.6	2273
Asistenta sociala	67576.9		67576.9	67787.25		67787.3	67788.2		67788.2	210.4	211.3	0
Alte cheltuieli	2291.2		2291.2	2620.953		2621.0	2668.1		2668.1	329.8	376.9	47
Fonduri de rezerva	226.9		226.9	558.8		558.8	149.7		149.7	331.9	-77.2	-409
Cheltuieli aferente programelor cu finantare rambursabila	2424		2424	2007.8		2007.8	1943.1		1943.1	-416.2	-480.9	-64
Cheltuieli de capital	21043.9		21043.9	21297.9	450.0	20847.9	20669.3	650.0	20019.3	-196.0	-1024.6	-828
Imprumuturi acordate	0		0	0.0		0.0	0.0		0.0	0.0	0.0	0
Rambursari de credite externe si inteme	0		0	0.0		0.0	0.0		0.0	0.0	0.0	0
Plati efectuate in anii precedenti si recuperate in anul curent si EXIMBANK	0		0	0.0		0.0	0.0		0.0	0.0	0.0	0
EXCEDENT (H/DEFICIT)	11209.953		11209.95	13660.0		13660.0	13660.0		13660.0	-2450.0	-2450.0	0

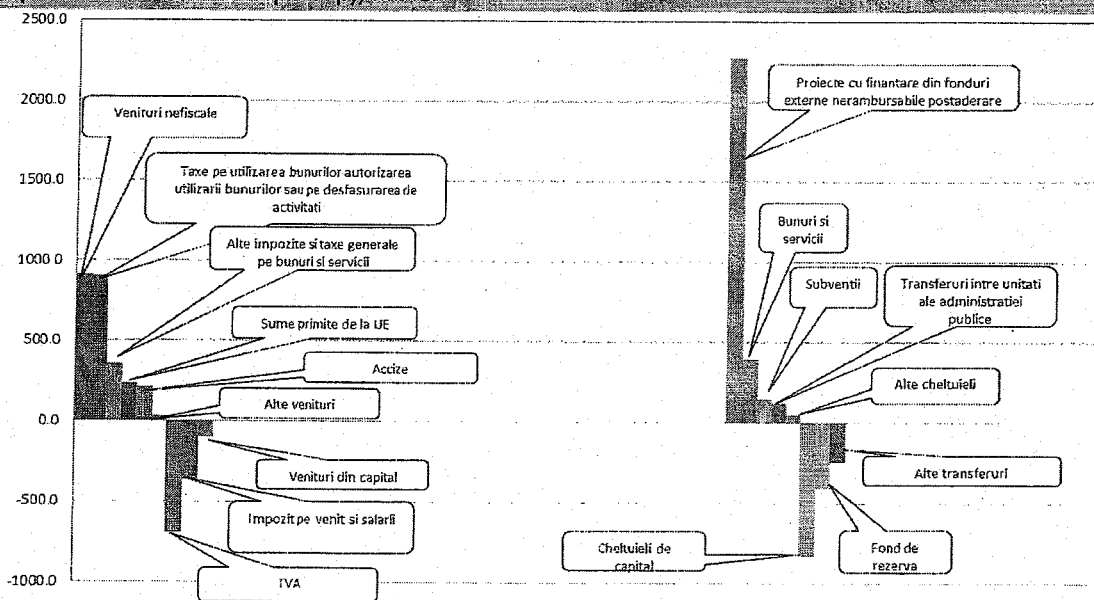
Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Anexa 2

Evoluția arerelor bugetului general consolidat în perioada decembrie 2008 - august 2012												
	Dec-08	Dec-09	Dec-10	Dec-11	Jan-12	Feb-12	Mar-12	Apr-12	May-12	Jun-12	Jul-12	Aug-12
TOTAL	2559.9	2842.4	3688.9	2902.9	3319.5	3113.1	3605.5	3455.9	3493.9	4425.7	4500.7	4519.9
sub 30 de zile *)	---	583.2	1332.9	1028.4	1159.3	1051.1	1208.9	1219.8	1129.4	1304.6	1206.4	1164.1
peste 30 de zile	1502.0	680.6	1229.3	1034.9	1328.6	1185.0	1421.8	1299.8	1367.3	1782.6	1878.1	1668.4
peste 90 de zile	193.8	466.6	378.8	191.9	211.6	240.4	296.2	243.6	277.7	291.9	305.1	488.2
peste 120 de zile	315.0	666.0	406.1	326.9	293.4	306.8	328.6	352.0	364.2	630.7	677.7	729.9
peste 360 de zile	549.1	446.0	341.7	320.8	326.7	329.9	349.9	340.8	355.3	415.9	433.4	469.2
Bugetul de Stat și Autonome	650.4	999.2	390.4	284.2	507.4	268.3	668.1	322.6	337.4	695.4	533.9	403.0
sub 30 de zile *)	---	155.7	254.2	78.4	137.9	52.5	148.7	105.4	109.0	156.9	75.7	72.7
peste 30 de zile	405.0	204.7	78.9	119.9	274.2	104.4	382.5	86.5	102.9	391.6	311.3	185.4
peste 90 de zile	57.7	152.2	21.6	19.2	24.0	36.1	55.2	39.0	37.4	32.8	34.8	36.0
peste 120 de zile	109.0	335.9	24.1	46.0	49.5	53.9	56.9	66.5	64.2	88.7	84.3	82.6
peste 360 de zile	78.6	150.7	11.7	20.7	21.8	21.5	24.8	25.2	23.8	25.5	27.9	26.3
Bugete locale	1818.1	1758.1	1650.7	1379.5	1407.6	1405.2	1521.8	1451.1	1548.8	2130.8	2189.4	2375.2
sub 30 de zile *)	---	384.4	339.3	277.9	270.1	251.9	313.9	278.4	301.5	430.3	349.1	317.8
peste 30 de zile	1077.5	448.0	401.4	348.8	406.8	394.0	388.0	371.7	379.2	527.7	578.7	604.7
peste 90 de zile	129.0	304.9	247.4	172.6	182.6	198.7	223.1	200.6	237.4	240.3	263.4	375.6
peste 120 de zile	200.7	326.0	342.2	280.7	243.7	252.8	271.7	285.3	299.9	542.1	593.2	634.9
peste 360 de zile	411.0	294.8	320.4	299.6	304.4	307.8	325.1	315.0	330.8	390.5	404.9	442.3
Bugetul Asigurărilor Sociale	91.3	85.1	1647.8	1239.1	1404.6	1439.6	1415.6	1682.2	1607.7	1599.5	1777.5	1741.6
sub 30 de zile *)	---	43.1	739.4	672.1	751.3	746.7	746.2	836.0	718.9	717.4	781.6	773.7
peste 30 de zile	19.5	27.9	749.0	566.3	647.6	686.6	651.3	841.5	885.2	863.3	988.1	878.3
peste 90 de zile	7.1	9.5	109.9	0.0	4.9	5.6	18.0	3.9	2.9	18.8	6.9	75.6
peste 120 de zile	5.2	4.1	39.9	0.2	0.2	0.2	0.0	0.2	0.1	0.0	0.2	12.5
peste 360 de zile	59.5	0.5	9.6	0.5	0.5	0.6	0.0	0.6	0.6	0.0	0.7	0.6

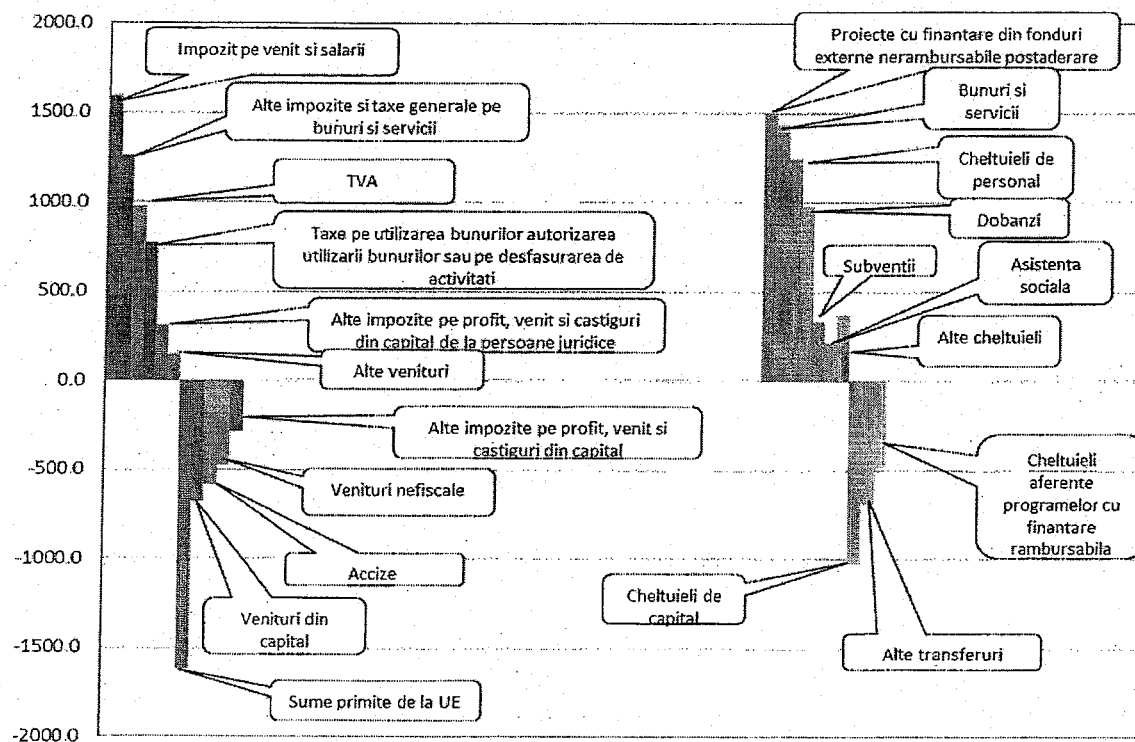
Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Graficul 1: Principalele modificări ale cheltuielilor și veniturilor bugetare față de prima rectificare (fără impactul schemelor de tip swap), mil lei



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Graficul 2: Principalele modificări ale cheltuielilor și veniturilor bugetare față de programul inițial (fără impactul schemelor de tip swap), mil lei



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice