

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. 120/ 30.09.2014

Către: MINISTERUL FINANTELOR PUBLICE

**Domnului Ministru delegat pentru buget DARIUS BOGDAN
VÂLCOV**

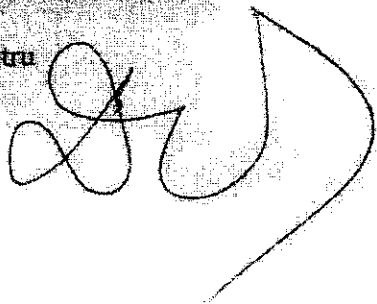
Domnule Ministru,

Ca răspuns la adresa dumneavoastră nr. 19836 din data de 26.09.2014 prin care solicitați opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul de rectificare a Bugetului general consolidat pe anul 2014, în conformitate cu prevederile art. 40 alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare, nr. 69/2010, vă transmitem opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2014.

Cu deosebită considerație,

Președinte Consiliul fiscal,

Ionuț Dumitru



Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2014

În ziua de 26.09.2014, orele 6:57 PM, Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului fiscal, prin adresa nr. 19836/26.09.2014, proiectul celei de-a doua rectificări a Bugetului general consolidat pe anul 2014, 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 2014, solicitând în temeiul art. 40, alin. 2 din Legea nr. 69/2010 opinia Consiliului fiscal cu privire la acestea. Intenția Guvernului fiind aceea de a aproba proiectul de act normativ în ședința de guvern din 30 septembrie 2014, Consiliul fiscal se vede din nou pus în situația de a nu avea la dispoziție decât o zi lucrătoare pentru redactarea și aprobarea opiniei sale. În plus, este dificil de imaginat cum va putea Guvernul să se achite de obligația legală, care-i revine conform art. 40 alin. 4 al Legii responsabilității fiscal-bugetare cu modificările și completările ulterioare (LRFB), de a analiza în procesul aprobării proiectului de rectificare bugetară opinia Consiliului fiscal altfel decât de o manieră strict formală. Consiliul fiscal se vede astfel nevoit să revină asupra recomandărilor anterioare adresate Guvernului de a elabora proiectele de acte normative și de a pune la dispoziția Consiliului fiscal documentele necesare cu cel puțin o săptămână înainte de ședința de Guvern dedicată aprobării acestora, astfel încât să îi poată fi oferit atât Consiliului fiscal, cât și Guvernului, un interval de timp rezonabil pentru redactarea opiniilor, respectiv pentru analiza și internalizarea eventuală a recomandărilor Consiliului în ședința dedicată aprobării proiectelor de acte normative. În plus, art. 4 alin. 1 pct. 1. din Legea nr. 69/2010 prevede că „Guvernul și autoritățile publice locale au obligația de a face publice și de a menține în dezbatere un interval de timp rezonabil toate informațiile necesare ce permit evaluarea modului de implementare a politicilor fiscale și bugetare, rezultatelor acestora și a stării finanțelor publice centrale și, respectiv, locale”.

Coordonatele proiectului celei de-a doua rectificări bugetare – respectarea regulilor fiscale

Comparativ cu bugetul aprobat în urma primei rectificări bugetare, veniturile bugetului general consolidat (BGC) scad cu 1,32 miliarde de lei, iar cheltuielile cu 1,37 miliarde de lei, astfel încât deficitul BGC este proiectat să se reducă marginal (48 de milioane de lei); având în vedere scăderea cu 572 milioane de lei consemnată la nivelul cheltuielilor cu dobânzile, deficitul primar al BGC este programat să crească cu 524 milioane de lei. Cheltuielile de personal se reduc de asemenea marginal comparativ cu nivelul bugetat cu prilejul primei rectificări bugetare, respectiv cu 22 milioane de lei. Art. 6 lit. b) și c), art. 16 și art. 18 alin. 4 ale LRFB stipulează obligativitatea plafoanelor statuate prin Strategia fiscal-bugetară și legea companion privind plafoanele bugetare pentru soldul BGC, soldul primar al BGC, cheltuielile totale nete de asistență financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori, precum și pentru cheltuielile de personal, posibilitatea majorării cheltuielilor totale cu ocazia rectificărilor bugetare fiind prevăzută doar în cazul în care aceasta se referă exclusiv la plata serviciului

datoriei publice, respectiv plata contribuției către bugetul UE. Prima rectificare bugetară consemna deja depășiri minore ale plafoanelor obligatorii descrise mai sus în cazul deficitului BGC (cu 50 de milioane lei), deficitului primar al BGC (cu 166 milioane lei) și al cheltuielilor de personal (cu 85 milioane lei), respectiv o depășire de mai mari dimensiuni (cu 1,59 de miliarde lei) în cazul plafonului aferent cheltuielilor totale exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori, care însă era prilejuită în exclusivitate de introducerea unei noi scheme de stingere a arieratelor bugetare și de o schimbare de tratament contabil consemnată la nivelul operațiunilor de vânzare-cumpărare de bunuri din rezerva de stat, ambele măsuri fiind însă neutre din perspectiva deficitului bugetar. Modificările introduse prin proiectul celei de-a doua rectificări reduc semnificativ dimensiunea acestor depășiri ale plafoanelor în cazul deficitului BGC (depășirea este de doar 2 milioane de lei), în cazul cheltuielilor totale exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori (depășirea aferentă se reduce la doar 523 milioane lei), precum și în cel al cheltuielilor de personal (depășirea aferentă se reduce la 62 de milioane lei), însă generează o majorare de amploare a dimensiunii depășirii plafonului în cazul deficitului primar (până la 689 milioane lei), având în vedere faptul că economiile consemnate la nivelul cheltuielilor cu dobânzile nu sunt utilizate în sensul diminuării deficitului bugetar, așa cum, prin regula aplicabilă soldului primar, ar fi solicitat Legea nr. 69/2010. De altfel, proiectul de act normativ prevede din nou obișnuita deja derogare de la regulile fiscale mai sus descrise, diminuând credibilitatea acestora.

Coordonatele celei de-a doua rectificări bugetare - veniturile bugetare

Veniturile BGC sunt revizuite descendent cu 1,32 miliarde lei comparativ cu nivelul programat în prima rectificare bugetară. O parte mică din această revizuire se datorează reevaluării schemelor de compensare în lanț a obligațiilor restante față de BGC deja aprobate, al căror quantum scade cu 250 milioane lei (de la 1.598 milioane lei la 1.348 milioane lei), la care se adaugă o schemă nou aprobată în cuantum de 59 milioane lei, astfel încât impactul agregat este de -191 milioane lei, atât la nivelul veniturilor cât și cheltuielilor bugetare. Cea mai mare parte a revizuirii proiectiei de venituri provine din incorporarea în proiecția bugetară a impactului reducerii începând cu data de 1 octombrie 2014 a cotei de contribuții sociale la angajator (cu 5 pp.), care generează un impact brut la nivelul încasărilor din contribuții sociale evaluat la -1 miliard de lei, corespunzător incidenței sale pe parcursul a două luni de execuție în bază cash. Revizuirii descendente de amploare semnificativă sunt operate la nivelul estimărilor de venituri (nete de impactul schemelor de compensare în lanț mai sus menționate) aferente categoriilor „venituri nefiscale” (-451 milioane lei), „sume de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări” (-300 milioane lei), precum și „taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități” (-101,6 milioane lei). Aceste revizuirii negative la nivelul unor categorii de venituri altele decât contribuțiile sociale sunt însă compensate aproape în întregime de modificările ascendente (nete de impactul schemelor de compensare în lanț mai sus menționate) operate la nivelul estimărilor de venituri aferente categoriilor „TVA” (+544,8 milioane lei) și „impozit pe profit” (+ 190,5 milioane lei).

Consiliul fiscal are rezerve serioase în ceea ce privește revizuirea ascendentă propusă pentru proiecția încasărilor din TVA, având în vedere că fluxurile de venituri aferente celor două luni de execuție bugetară disponibile ulterior momentului realizării primei rectificări bugetare – în speță iulie și august – nu sunt câtuși de puțin de natură să genereze optimism în ceea ce privește încasările viitoare din această taxă ceea ce, pe cale de consecință, face ca revizuirea ascendentă propusă la nivelul estimării de încasări bugetare pentru această categorie să apară drept neverosimilă. Concret, încasările din TVA cumulate la nivelul lunilor mai sus menționate sunt mai mici decât cele din anul anterior cu 1,3% (-114 milioane lei), fenomen parțial explicat însă de efectul de bază aferent reducerii TVA la făină și produse de panificație produsă începând cu 1 septembrie 2013 care, conform datelor ANAF, a generat încasări mai mici în medie cu 32,1 milioane de lei lunar în perioada septembrie 2013-iulie 2014 față de aceeași perioadă a anului anterior. De altfel, conform datelor ANAF obținute de către Consiliul fiscal, impactul anualizat asupra veniturilor bugetare din TVA al măsurii mai sus menționate, evaluat potrivit raportărilor disponibile la finele lunii iulie 2014 (10 luni de aplicare), a fost de scădere cu aproximativ -386,7 milioane de lei față de aceeași perioadă a anului anterior (-55,1% în perioada septembrie 2013 - iulie 2014 față de aceeași perioadă a anului anterior), nivel care nu poate să indice o materializare a așteptărilor de creștere a conformării voluntare la plată¹.

Mai mult, evoluția proiectată pentru veniturile din TVA apare drept inconsistentă cu propunerile de revizuire la nivelul cheltuielilor bugetare, nivelul acestora, la rândul său generator de venituri din TVA, fiind inferior celui proiectat în contextul primei rectificări bugetare. Un calcul simplu indică faptul că încasarea medie lunară pe parcursul ultimelor 4 luni ale anului ar trebui să fie mai mare cu circa 20% comparativ cu cea aferentă celor 8 luni de execuție bugetară precedente, după ce ambele niveluri comparate sunt ajustate pentru modul în care schemele de compensare în lanț (*swap-uri*) sunt repartizate pe venituri la nivel intra-anual. Consiliul fiscal admite că execuția neuniformă de la nivelul cheltuielilor de investiții, sumele anuale bugetate fiind programate a fi cheltuite în proporție de 62,4% pe parcursul ultimelor patru luni ale anului (respectiv 23,4 miliarde lei din 37,5 miliarde de lei), este de natură să antreneze distorsiuni simetrice și la nivelul încasărilor lunare medii din TVA. Cu toate acestea, evaluările sale indică faptul că, fie și luând în calcul accelerări masive ale cheltuielilor de investiții în ultimele patru luni ale anului conform planificării propuse, apare drept prudent ca estimările încasărilor anuale din TVA să fie revizuite descendent cu cel puțin 800 de milioane de lei, în funcție de ipotezele cu privire la dimensiunile consumurilor intermediare aferente proiectelor de investiții.

¹O evaluare *ceteris paribus* ar indica cel mai probabil pierderi de venituri superioare celor mai sus menționate, dat fiind că veniturile realizate ulterior reducerii TVA includ și efectul favorabil care se produce în anii cu recolte bune. În astfel de ani, scăderea prețurilor materiilor prime agricole nu este însoțită, potrivit datelor istorice, de scăderi ale prețului produsului final net de taxe, care tinde să rămână relativ fix, fenomen de natură să genereze un plus de valoare adăugată și deci și de încasări din TVA. În plus, datele ANAF arată și o scădere a numărului mediu lunar de deconturi depuse de companiile cu activitate aferentă codurilor CAEN 1061 și 1071 vizate de reducerea TVA, de la 2481 în perioada septembrie 2012-iulie 2013 la 2382 în perioada septembrie 2013-iulie 2014 (-4,0%), ceea ce de asemenea pare să indice lipsa unei creșteri a conformării voluntare la plată.

Consiliul fiscal își reiterează, de asemenea, rezervele formulate deja cu prilejul primei rectificări bugetare cu privire la nivelul estimat al intrărilor din fonduri UE post-aderare al căror beneficiar final este sectorul public. Reducerea estimărilor de venituri la acest capitol cu doar 300 de milioane de lei apare drept insuficientă din perspectiva asigurării verosimilității nivelului anual proiectat, în condițiile în care în vederea convergenței către acesta, intrările lunare medii în ultimele patru luni ale anului ar trebui să fie de circa 2,46 miliarde lei, nivel aproape dublu comparativ cu cel înregistrat la nivelul lunii august 2014 în care s-a înregistrat cea mai bună performanță din acest an; de altfel, realizarea nivelului anual estimat ar reprezenta o premieră din perspectiva istoriei estimărilor bugetare aferente acestui capitol de venituri în România, cu atât mai puțin verosimilă cu cât ecartul dintre realizările conform execuției la 8 luni și estimările anuale este mai mare în acest an decât în alții. Consiliul fiscal va reveni asupra temei fondurilor europene pe parcursul opiniei curente, în contextul discuției asupra cheltuielilor bugetare.

Coordonatele celei de-a doua rectificări bugetare – cheltuielile bugetare

Comparativ cu nivelul programat al cheltuielilor bugetare în conformitate cu prima rectificare, revizuirea curentă indică o reducere cu aproximativ 1,36 miliarde de lei, din care 191 milioane de lei se datorează impactului net al reevaluării swap-urilor mai sus descrise. Reducerea de cheltuieli este localizată la nivelul a trei categorii, mai precis, proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (-2455 milioane lei), cheltuieli cu dobânzile (-572 milioane lei), respectiv cheltuieli aferente proiectelor cu finanțare rambursabilă (-451 milioane lei). Cresc semnificativ alocările aferente categoriilor "cheltuieli cu bunuri și servicii" (netă de impactul swap-urilor creșterea este de 993 milioane lei), cheltuieli de capital (+370 milioane lei, exclusiv impactul swap-urilor) și fondul de rezervă (+377 milioane lei). În esență, comparativ cu nivelurile programate în prima rectificare bugetară, sunt revizuite negativ alocările pentru cheltuieli de investiții (-2381 milioane lei), sumele eliberate fiind utilizate parțial pentru suplimentarea unor categorii de cheltuieli curente, în principal a alocărilor pentru cheltuieli cu bunurile și serviciile la nivelul bugetelor locale; diferența, careia i se alătură economiile realizate la capitolul cheltuieli cu dobânzile, este utilizată pentru compensarea impactului asupra veniturilor bugetare al reducerii CAS în vederea asigurării convergenței cu ținta de deficit.

Consiliul fiscal apreciază drept inconsistente ipotezele cu privire la estimarea veniturilor din fonduri europene post-aderare și reducerea substanțială preconizată la nivelul cheltuielilor aferente proiectelor cu finanțare nerambursabilă. În ipoteza unui buget construit de jos în sus, pornit de la proiecte concrete, așa cum ar trebui să fie cazul mai ales în ceea ce privește obiectivele de investiții cu finanțare europeană, ar trebui să fie imposibilă atragerea unui volum dat de fonduri europene în lipsa unor cheltuieli de cofinanțare corespunzătoare, incluzând aici atât cofinanțarea standard cerută de Comisia europeană cât și cheltuieli neeligibile al căror cuantum variază în funcție de natura fiecărui obiectiv de investiții în parte. În cazul propunerii curente de revizuire a BGC, intrările de fonduri europene estimate sunt preconizate a consemna o reducere de relativ mici dimensiuni (-300 de milioane lei), în timp ce agregatul de cheltuieli contrapartidă suferă o revizuire descendentă de un cu totul alt ordin de mărime

(-2455 milioane lei), ceea ce în mod evident este de natură să conducă la o contribuție semnificativă în sensul revizuirii descendente a deficitului bugetar. Din perspectiva Consiliului fiscal, există două explicații posibile în acest caz. Prima explicație ar fi cea în care reducerea consemnată la nivelul veniturilor din fonduri post-aderare corespunde abandonării unor proiecte de investiții pentru care cuantumul de cheltuieli neeligibile reprezintă circa 87% din valoarea proiectului, ceea ce, deși teoretic posibil, pare improbabil. A doua explicație posibilă ar fi cea în care reducerea consemnată de cheltuieli este rezultatul utilizării unui tampon (rezerve) de cheltuieli inclus în construcția bugetară inițială în vederea încadrării în ținta de deficit în eventualitatea unor evenimente neprevăzute care, deși o dovadă de prudență, apare drept indezirabil din perspectiva construcției unui buget transparent. Având în vedere cele de mai sus, Consiliul fiscal consideră oportună o clarificare din partea MFP.

De asemenea, Consiliul fiscal apreciază că realocările operate în interiorul categoriei de cheltuieli cu investițiile - în sensul abandonării unor proiecte de investiții cu finanțare europeană nerambursabilă ori cu finanțare rambursabilă, precum și reducerii cheltuielilor destinate lucrărilor de infrastructură rutieră ale CNADR concomitent cu suplimentarea alocărilor de cheltuieli de capital la nivelul bugetelor locale - nu sunt conforme cu principiul alocării resurselor spre proiecte prioritare, caracterizate de un raport cost-beneficiu cât mai favorabil și cu un impact economic ridicat, mai ales având în vedere rezultatele exercitiului de evaluare al portofoliului de lucrări de investiții prin prisma acestor criterii realizat în anii precedenți.

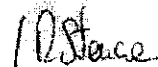
În plus, ar fi fost de așteptat ca reducerea CAS să genereze, în contrapartidă față de impactul negativ la nivelul veniturilor aferente acestei categorii, și o reducere a agregatului de cheltuieli de personal, care include contribuția datorată de angajator (cuantumul ar fi trebuit să fie de circa 270 milioane lei). Cifrele din propunerea de rectificare indică însă o reducere marginală a anvelopei salariale de doar 22 milioane lei, ceea ce înseamnă că reducerea așteptată a fost însoțită de alocări suplimentare de cheltuieli în cadrul aceleiași categorii.

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 cu modificările și completările ulterioare, în urma însușirii acestora de către membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 30 septembrie 2014.

30 septembrie 2014

Președinte Consiliul fiscal

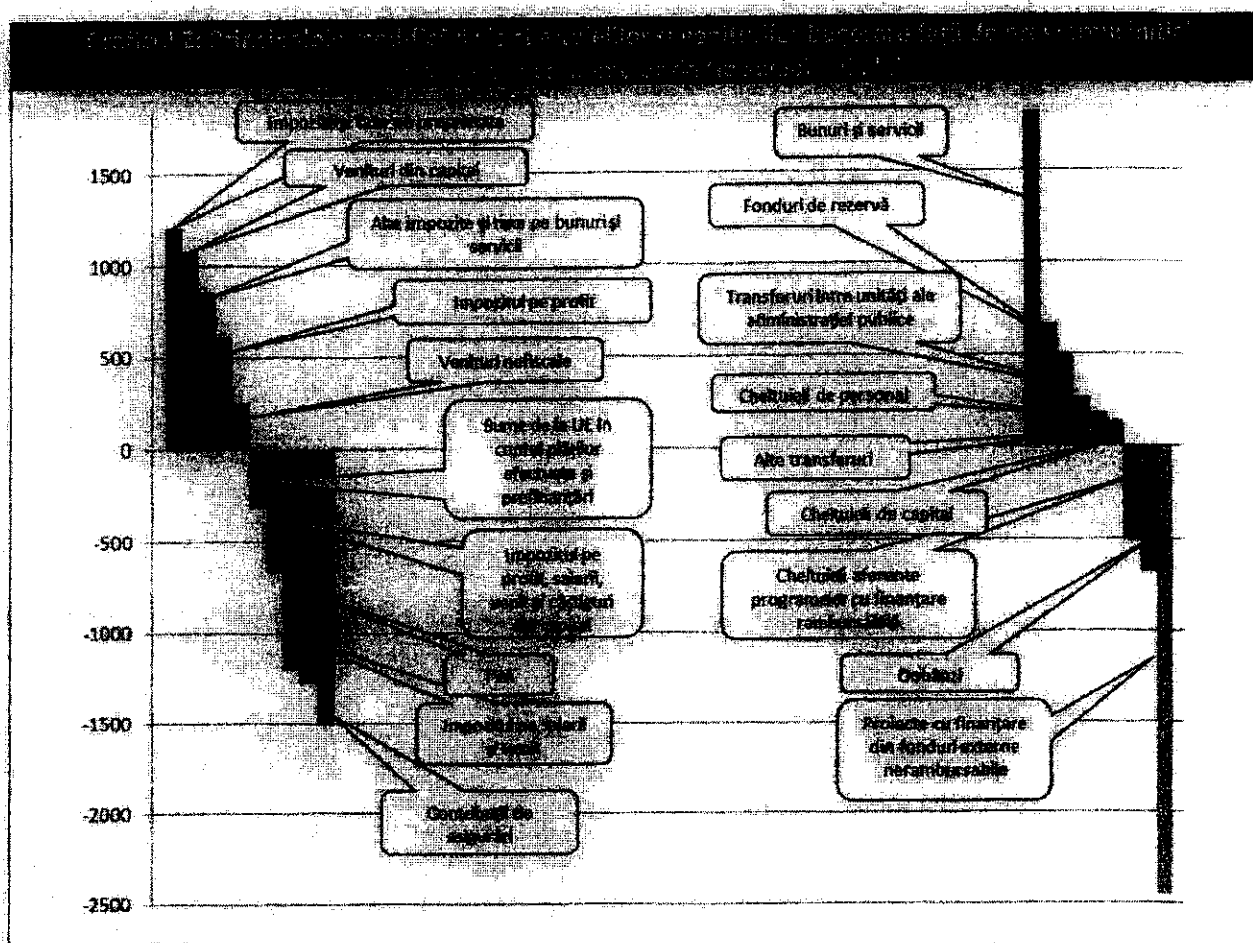
IONUȚ DUMITRU



Anexa 1

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Impozite și taxe	126.182,2	850	1.253,1	1.253,1	1.253,1	1.253,1	1.253,1	1.253,1	1.253,1	1.253,1	1.253,1	1.253,1
Impozite pe profit, salarii, venit și dividendi din capital	35.724,9		35.724,9	35.873,5	0	35.873,5	36.063,9	0	36.063,9	-851,5	-661,6	130,5
Impozite pe profit	11.578,0		11.578,0	11.800,5	0	11.800,5	12.091,0	0	12.091,0	422,5	613,0	199,5
Impozite pe salarii și venit	24.000,9		24.000,9	22.726,9	0	22.726,9	22.726,9	0	22.726,9	-1.274,0	-1.274,0	0,0
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	1.346,0		1.346,0	1.346,0	0	1.346,0	1.346,0	0	1.346,0	0,0	0,0	0,0
Impozite și taxe pe proprietate	5.040,7		5.040,7	6.299,9	0	6.299,9	6.251,0	0	6.251,0	1.259,2	1.210,3	-48,5
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	82.362,6	850	82.512,6	82.178,1	1542	81.636,1	81.480,5	1351,198	82.129,2	-476,5	-383,3	493,1
TVA	54.621,6	850	55.071,6	53.568,0	1542	52.028,0	53.917,0	1351,198	52.565,8	-1.750,6	-1.205,8	544,8
Acizii	28.102,0		28.309,3	24.114,1	0	24.114,1	26.114,0	0	24.114,0	12,1	12,0	-0,1
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	1.807,1		1.807,1	2.615,0	0	2.615,0	2.665,0	0	2.665,0	808,0	858,0	50,0
Taxe pe utilizarea bunurilor, achiziționarea bunurilor sau pe deșeurile de activități	2.831,9		2.831,9	2.886,1	0	2.886,1	2.784,5	0	2.784,5	54,1	-47,5	-101,6
Impozitul pe comerțul exterior (diferență)	629,0		629,0	629,0	0	629,0	629,0	0	629,0	3,0	3,0	0,0
Alte impozite și taxe fiscale	411,0		411,0	382,0	0	382,0	382,0	0	382,0	-29,0	-28,0	1,0
Contribuții de solidaritate	57.779,0		57.779,0	57.881,4	36	57.275,4	56.321,6	55,761	56.263,2	-503,6	-1.513,2	-1.009,5
Contribuții de solidaritate	17.390,0		17.390,0	18.000,0	0	18.000,0	17.646,2	0	17.646,2	707,2	256,2	-451,6
Contribuții de solidaritate	621,0		621,0	1.781,2	0	1.781,2	1.701,2	0	1.701,2	1.080,2	1.080,2	0,0
Contribuții de solidaritate	14,6		14,6	24,6	0	24,6	24,6	0	24,6	10,0	10,0	0,0
Contribuții de solidaritate	14.841,5		14.841,5	14.881,4	0	14.881,4	14.881,5	0	14.881,5	-10,1	-310,0	-300,0
Contribuții de solidaritate	0,0		0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribuții de solidaritate	0,0		0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribuții de solidaritate	108.159,7	850	107.289,7	108.586,9	359	107.561,3	106.734,3	769,398	105.523,2	291,6	-1.760,9	-2.052,5
Taxa pe valoarea adăugată	47.062,2		47.062,2	48.000,0	15	48.000,0	48.000,0	0	48.000,0	0,0	0,0	0,0
Impozit pe salarii	39.243,7		39.243,7	39.243,7	22,4	39.243,7	39.243,7	0	39.243,7	423,1	1.822,2	992,5
Donații	11.223,5		11.223,5	11.223,5	0	11.223,5	11.223,5	0	11.223,5	-15,6	-687,5	-572,3
Subvenții	5.732,7		5.732,7	5.732,7	0	5.732,7	5.732,7	0	5.732,7	-249,5	-54,3	195,2
Tranziții - Total	108.159,7	850	107.289,7	108.586,9	359	107.561,3	106.734,3	769,398	105.523,2	291,6	-1.760,9	-2.052,5
Taxa pe valoarea adăugată	1.399,9	850	549,9	1.590,9	850	800,9	1.642,0	600	1.042,0	251,0	492,1	241,1
Alte venituri	11.816,7		11.816,7	11.816,7	58	11.866,7	12.067,6	68,898	11.995,2	50,0	182,5	122,5
Contribuții de solidaritate	20.250,9		20.250,9	20.250,9	0	20.250,9	17.795,5	0	17.795,5	0,0	-2.455,5	-2.455,5
Alte venituri	71.512,7		71.512,7	71.512,7	0	71.512,7	71.484,2	41	71.453,2	-0,2	-58,5	-59,3
Alte venituri	3.159,5		3.159,5	3.159,5	0	3.159,5	3.238,9	0	3.238,9	-9,2	79,4	88,6
Contribuții de solidaritate	168,3		168,3	168,3	0,0	168,3	168,3	0,0	168,3	299,0	666,0	367,1
Contribuții de solidaritate	1.100,2		1.100,2	1.100,2	0	1.100,2	592,5	0	592,5	-56,5	-507,7	-451,2
Contribuții de solidaritate	17.764,1		17.764,1	17.764,1	400	17.555,6	18.325,5	400	17.925,5	-228,5	141,4	369,9
Contribuții de solidaritate	0,0		0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contribuții de solidaritate	0,0		0,0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice