

Opinia Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat și Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2015

În data de 11 decembrie 2014, Consiliul fiscal a primit de la Ministerul Finanțelor Publice (MFP) adresa nr. 56371 datată 10 decembrie 2014, prin care i se solicită, în baza art. 40, alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 cu modificările și completările ulterioare (LRFB), formularea opiniei privind proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2015, proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2015, Raportul privind situația macroeconomică pentru anul 2015 și proiecția acesteia în perioada 2016-2018, Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2015-2017 și expunerile de motive aferente, proiectul Legii pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2015. Cu toate acestea, setul complet de documente necesar elaborării opiniei Consiliului fiscal (în speță Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2015-2017), precum și clarificările suplimentare solicitate în cursul zilei de 11 decembrie cu privire la fundamentarea prognozei unor agregate bugetare și la documentele transmise, nu au parvenit Consiliului fiscal până la momentul redactării prezentei opinii.

Potrivit articolului 40, alin. (4) din 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 Guvernului de a aproba documentele mai sus menționate în ședința din 12.12.2014, ceea ce implică în mod evident un interval de timp insuficient pentru analiza, elaborarea și aprobarea opiniei solicitate, precum și lipsa setului integral de documente și clarificări solicitate, Consiliul fiscal se află în imposibilitatea de a elabora o opinie completă cu privire la documentele mai sus menționate. De altfel, Consiliul fiscal a solicitat public în nenumărate rânduri Guvernului¹ a i se oferi un timp rezonabil între momentul transmiterii documentației necesare de către MFP și momentul adoptării legislației relevante în ședința de Guvern. Dincolo de obligația Executivului de a lua în considerare opinia Consiliului fiscal înainte de aprobarea strategiei fiscal-bugetare și a legilor

¹ Vezi Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a treia rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2014, Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2014, Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de Ordonanță de Urgență pentru modificarea art. 19 din Legea nr. 571/2003 privind Codul Fiscal (neimpozitarea profitului reinvestit), Opinia Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat, Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2014 și Strategia fiscal bugetară 2014-2016 actualizată, Opinia Consiliului fiscal cu privire la Raportul semestrial privind situația economică și bugetară și opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul de rectificare bugetară pe anul 2013, Opinia Consiliului cu privire la proiectul de rectificare a bugetului consolidat pe anul 2013, Opinia Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat, la Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2013 și la Strategia fiscal bugetară 2013-2015 actualizată

bugetare anuale, potrivit principiul transparenței statuat în LRFB „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, a rezultatelor acestora și a stării finanțelor publice centrale și, respectiv, locale”.

De asemenea, potrivit art. 18 al LRFB, până la data de 31 iulie 2014, MFP trebuia să înainteze Guvernului Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2015-2017 precum și legea pentru aprobarea limitelor specificate în cadrul fiscal-bugetar, care au rolul de a ancora coordonatele politicii fiscale pe termen mediu, constituindu-se ca referință în construcția proiectului de buget pentru anul 2015 și în evaluarea regulilor fiscale instituite de LRFB cu privire la legile bugetare anuale. În contextul în care proiectul Legii plafoanelor privind unii indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2015 este întocmit concomitent cu proiectul de buget, monitorizarea respectării *ex-ante* a regulilor cu privire la acesta este irelevantă.

Proiectul de buget pentru anul 2015 are în vedere atingerea obiectivului pe termen mediu (engl. *Medium term objective*-MTO) în 2015, în linie cu angajamentele reconfirmate de către Guvern prin Programul de Convergență 2014-2017 elaborat în luna aprilie a anului curent, efortul de ajustare structurală aferent anului 2015 fiind de circa 0,6 pp din PIB, semnificativ superior celui de 0,1 pp din PIB întreprins în anul 2014. Această țintă corespunde unui deficit efectiv potrivit standardelor europene ESA2010 de 1,2% din PIB în condițiile în care componenta ciclică pentru anul 2015 a soldului bugetar a fost reevaluată de către Comisia Europeană de la -0,41% din PIB (în prognoza de toamnă 2013) la -0,27% din PIB (în prognoza de toamnă 2014), pe fondul reducerii deficitului de cerere (engl. *output gap*) față de proiecțiile inițiale la 0,8% din PIB de la 1,2% din PIB. Astfel, ținta inițială de deficit în standarde ESA2010 aferentă anului 2015 de 1,4% din PIB, care ar fi asigurat respectarea MTO în 2015, a fost revizuită descendent, respectiv la 1,2% din PIB. Acestei ținte îi corespunde un deficit în standarde *cash* conform proiectului de buget de circa 1,6% din PIB, ecartul dintre cele două metodologii fiind explicat în principal de achitarea în avans față de eşalonarea stabilită prin lege a unor drepturi de natură salarială câștigate în urma hotărârilor judecătorești, acestea fiind în cea mai mare parte deja înregistrate în execuția bugetară potrivit standardelor europene încă din anul 2011. Astfel, la nivelul anului 2015 urmează să fie plătită o parte semnificativă din tranșa aferentă anului 2016 (circa 3,5 mld. de lei potrivit informațiilor disponibile la acest moment) în condițiile în care tranșa aferentă anului 2015 a fost deja cuprinsă în execuția bugetară pe anul curent. La această țintă se adaugă un ajustor de 0,25 pp din PIB pentru cofinanțarea proiectelor susținute din fonduri europene, iar în urma aplicării acestuia, țintele de deficit bugetar devin 1,45% din PIB potrivit standardelor europene ESA2010 și 1,83% din PIB potrivit metodologiei *cash* (dacă absorbția fondurilor UE nu se materializează, țintele de deficit rămân 1.2% din PIB după standarde ESA2010 și 1.6% din PIB după standarde cash). Astfel, proiectul de buget are în vedere o reducere a deficitului în standarde ESA de circa 0,8 pp din PIB (în condițiile unui nivel estimat al acestuia pentru 2014 de 2% din PIB) și de circa 0,6 pp din PIB

potrivit metodologiei *cash* fără a lua în calcul ajustorul de 0,25 puncte procentuale în PIB pentru cofinanțarea proiectelor susținute din fonduri europene.

La o analiză preliminară a agregatelor bugetare cuprinse în proiectul de buget pe baza datelor disponibile la acest moment, Consiliul fiscal își manifestă unele rezerve cu privire la nivelul prognozat al încasărilor aferente categoriilor „impozit pe venit”, „contribuții sociale”, „impozit pe profit”, „impozite și taxe pe proprietate” care sunt prognozate a avansa mai rapid decât ar fi justificat de dinamica proiectată a bazelor macroeconomice relevante și de măsurile de politică fiscală adoptate. De asemenea, pe partea de cheltuieli, o serie de categorii – „cheltuieli de personal”, „cheltuieli cu bunuri și servicii”, „asistență socială” - par a fi ușor subevaluate având în vedere măsurile adoptate, precum și execuția bugetară aferentă anului 2014.

Ajustarea deficitului bugetar în 2015 față de execuția previzionată a anului 2014 pare a se realiza în mare parte prin reducerea cheltuielilor cu bunurile și serviciile (cu 0,6 pp din PIB), informațiile disponibile în acest moment neindicând modalitatea concretă prin care aceasta se va realiza. În plus, creșterea prognozată a cheltuielilor de investiții se bazează în cea mai mare parte pe o creștere proiectată spectaculoasă (aproape dublare față de execuția bugetară din 2014) a absorbției fondurilor europene, care, deși dezirabilă, pare foarte puțin probabil a se realiza, în timp ce cheltuielile de capital finanțate din surse proprii sunt proiectate a crește față de nivelul foarte scăzut înregistrat în 2014 (ele scad semnificativ însă ca procent din PIB față de perioada 2010-2013). În aceste condiții, cheltuielile de investiții și-ar putea continua în execuție trendul descendent și prin urmare, în opinia Consiliului fiscal, o prioritizare a acestora este absolut obligatorie în vederea eficientizării lor și maximizării efectului de multiplicare în economie.

Consiliul fiscal își rezervă dreptul de a reveni ulterior (în cursul săptămânii viitoare, până la discutarea și aprobarea bugetului în cadrul Parlamentului) cu o completare a opiniei solicitate de MFP, potrivit Legii nr. 69/2010, pe măsură ce va primi documentația completă precum și clarificările cerute și după o analiză riguroasă a coordonatelor propuse ale politicii fiscal-bugetare aferente proiectului de buget pentru anul 2015 și Strategiei fiscal-bugetare 2015-2017.

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 11 decembrie 2014.

11 decembrie 2014

**Președinte Consiliul fiscal
IONUȚ DUMITRU**