

Opinia preliminară a Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat și Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2018

În data de 29 noiembrie 2017, Consiliul fiscal a primit în format electronic de la Ministerul Finanțelor Publice (MFP) adresa nr. 446157 datată 28 noiembrie 2017, prin care i se solicita, în baza art. 53, alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 (LRFB) republicată, formularea opiniei privind Raportul privind situația macroeconomică pentru anul 2018 și proiecția acesteia în perioada 2019-2021, proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2018, proiectul Legii asigurărilor sociale de stat pentru anul 2018, Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2018-2020 și expunerile de motive aferente, proiectul Legii pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2018. Consiliul fiscal menționează că a primit setul de documente necesar elaborării opiniei sale în după-amiaza zilei de miercuri, 29 noiembrie.

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 anunțată public a Guvernului de a aproba documentele mai sus menționate în ~~ședința din 6.12.2017, precum și~~ faptul că zilele de 30 noiembrie și 1 decembrie au fost sărbători legale, intervalul de timp aflat la dispoziția Consiliului fiscal pentru analiza documentelor și elaborarea opiniei solicitate apare în mod evident drept insuficient, redactarea unei opinii complete fiind imposibilă. Cu toate acestea, pentru a nu întârzia adoptarea proiectului de buget în ședința de guvern și înaintarea sa Parlamentului, Consiliul fiscal a decis elaborarea unei opinii preliminare, în care se va limita la a face unele considerații generale și la identificarea unor aspecte majore vizibile la o primă evaluare, urmând ca elaborarea opiniei complete să fie finalizată în săptămâna 11-15 decembrie 2017. Odată finalizată, Consiliul fiscal va notifica opinia sa Parlamentului și o va publica pe pagina de *web* a instituției (www.consiliulfiscal.ro).

Astfel, Consiliul fiscal consideră oportune următoarele considerații generale preliminare:

*Politică fiscală
prociclică, adâncire a
deviației față de
obiectivul pe termen
mediu, în contradicție
cu regulile fiscale*

Construcția bugetară țintește un deficit situat ușor sub nivelul de referință de 3% din PIB aferent brațului corectiv al Pactului de Stabilitate și Creștere (PSC). Indiferent însă de nivelul estimat al excesului de cerere (de menționat că persistă diferențe semnificative între evaluările Comisiei Naționale de Prognoză - CNP și cele mai recente evaluări disponibile din partea Comisiei Europene - CE cu privire la dimensiunea ritmului de creștere a PIB

statuate de LRFB

potențial și efectiv, evaluările CNP fiind substanțial mai optimiste¹), construcția bugetară consfințește un derapaj de proporții și care continuă să se lărgescă și în 2018 de la exigențele brațului preventiv al PSC, preluate de altfel și în legislația națională prin intermediul LRFB. Convergența către obiectivul pe termen mediu (definit drept un deficit structural de 1% din PIB) este preconizată a începe abia în anul 2019, însă țintele asumate ale deficitului bugetar implică un efort structural inferior reperului minim de 0,5 pp. de PIB statuat de reglementările europene în 2019 și doar egal cu acesta în 2020.

*Scenariu
macroeconomic mai
degrabă optimist, al
cărui parametri apar
situați în partea
superioară a
intervalului
posibilităților. Balanța
riscurilor înclinată spre
evoluții mai puțin
favorabile celor luate
în calcul.*

Scenariul macroeconomic pe termen mediu care fundamentează construcția bugetară este în linie cu evaluările anterioare ale CNP, însă rămâne semnificativ mai optimist comparativ cu prognozele altor instituții, deși evoluțiile din anul curent plasează creșterile avute în vedere pentru anii următori în domeniul posibilului. În opinia Consiliului fiscal, acest scenariu este mai degrabă nepotrivit din perspectiva unei construcții bugetare prudente, balanța riscurilor fiind înclinată spre consemnarea unor evoluții macroeconomice mai puțin favorabile decât cele luate în calcul. Consiliul Fiscal identifică riscuri neobișnuit de ridicate legate în principal de comportamentul viitor al sectorului privat ca răspuns la modificările recent legiferate ale Codului fiscal cu privire la taxarea muncii (în special transferul contribuțiilor sociale din sarcina angajatorului în cea a angajatului)², un scenariu în care creșterea salariului brut să fie inferioară celei avute în vedere în proiecția veniturilor bugetare având o probabilitate ridicată, cu implicații asupra evoluției consumului privat și a creșterii economice în general. Aceștia li se adaugă riscuri provenind din introducerea unor posibilități de arbitraj fiscal în urma plafonării bazei de calcul a contribuțiilor sociale la nivelul salariului minim pentru veniturile din activități independente și a unui regim fiscal mai favorabil în

¹ Comisia Europeană evaluează ritmul de creștere a PIB potențial la 3,7% în 2017, acesta accelerându-se ulterior la 4% în 2018 și 2019, în timp ce CNP îl evaluează la 4,6% în 2017, 5,2% în 2018 și 5,3% în 2019. Diferențele sunt semnificative și în cazul ritmului de creștere prognozat al PIB real efectiv, Comisia europeană evaluându-l la 4,4% și 4,1% în 2018 și, respectiv, în 2019, în timp ce CNP anticipează creșteri de 5,5% și 5,7%. Diferențele de evaluare se compensează reciproc în evaluarea excesului de cerere, diferențele între cifrele avansate de CE și CNP fiind de doar 0,4 pp. de PIB potențial în 2017 și 2018 și 0,2 pp. de PIB potențial în 2019.

² A se vedea opinia din 3 noiembrie a Consiliului fiscal cu privire la proiectul de modificare a Codului fiscal.

ceea ce privește microîntreprinderile (cu referință la aplicabilitatea impozitării cifrei de afaceri pentru firmele care realizează venituri din activități de consultanță și management), de natură să încurajeze subdeclararea veniturilor de natură salarială (mai ales pentru salariile mari).

Veniturile din TVA prognozate pentru 2018 apar drept semnificativ supraevaluate, chiar în condițiile utilizării scenariului macroeconomic al CNP, cu implicații asupra asigurării finanțării autorităților locale.

Consiliul fiscal are rezerve vizavi de evoluția proiectată a veniturilor din TVA din proiectul de buget, analiza preliminară indicând o potențială supraevaluare a acestora chiar în contextul utilizării scenariului macroeconomic al CNP. Astfel, veniturile din TVA sunt proiectate să crească (ulterior ajustării cifrelor corespunzătoare din 2017 și 2018 cu impactul temporar al schemelor de compensare în lanț a obligațiilor bugetare restante) cu 16,3% (ori cu 8,6 miliarde de lei) comparativ cu nivelul estimat pentru 2017 în cea de-a doua rectificare bugetară. Dinamica avansată o depășește substanțial pe cea a consumului privat (net de autoconsum) prognozată de CNP, textul Raportului privind situația macroeconomică indicând la pagina 81 indicand drept explicație pentru această evoluție impactul introducerii plății defalcate a TVA și al unor măsuri de îmbunătățire a colectării luate de ANAF, evaluat la 4,9 miliarde de lei. Consiliul fiscal este sceptic cu privire la validitatea unei asemenea evaluări: dincolo de obiecția de principiu asupra caracterului lipsit de prudență al includerii *ex ante* în proiecția de venituri a impactului dificil ori imposibil de evaluat al unor măsuri de îmbunătățire a colectării, plusul de venituri avansat în textul raportului apare neconcordanț cu evaluările anterioare ale MFP aferente introducerii obligatorii și generalizate a plății defalcate a TVA, ce indicau venituri suplimentare de doar 2 miliarde de lei în 2018³, în condițiile în care, ulterior, sfera de aplicare a plății defalcate a TVA a fost restrânsă considerabil (până la un nivel care face posibil scenariul evitării intrării în relații de afaceri cu cei înrolați în acest mecanism de plată de către ceilalți agenți economici). Având în vedere cele de mai sus, Consiliul fiscal consideră că veniturile din TVA aferente anului 2018 sunt cel mai probabil supraevaluate cu circa 3-4 miliarde lei, dincolo de eventualul impact al unor evoluții ciclice mai puțin favorabile decât cele luate în considerare în construcția bugetară.

Mai mult, întrucât veniturile suplimentare din TVA reprezintă

³ Nota de fundamentare a OG nr. 23/2017 http://gov.ro/fisiere/subpagini_fisiere/NF_OG_23-2017.pdf

principala sursă de compensare a pierderii de venituri ale autorităților locale survenite în urma reducerii cotei de impozit pe venit de la 16 la 10% în condițiile menținerii cotei defalcate, nerealizarea (probabilă) a acestora este de natură să le creeze dificultăți bugetare.

Situarea deficitului sub plafonul de 3% depinde în mod semnificativ de venituri cu caracter excepțional

Construcția bugetară include venituri excepționale din vânzarea de apă grea de la rezerva de stat (+ 1 miliard lei la venituri de capital) și din închirierea benzilor de frecvență 5G (+1,3 miliarde lei la venituri din taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități). În primul caz, există un risc semnificativ al nerealizării veniturilor la nivelul prognozat - exporturile de apă grea la nivel mondial au însumat doar 62,4 milioane USD în 2016⁴, iar intern totalul cheltuielilor cu bunurile și serviciile ale Nuclearelectrica S.A. erau, conform bugetului de venituri și cheltuieli pe 2017 al companiei, de 617,5 milioane lei⁵. În cel de-al doilea caz, veniturile respective nu se vor reflecta de o manieră echivalentă în execuția bugetară conform SEC 2010, unde ar urma să fie repartizate linear pe durata de viață a concesiunii, contribuind astfel la apariția un ecart negativ între soldul bugetar conform SEC 2010 și cel *cash* și deci, *ceteris paribus*, la un deficit SEC 2010 superior celui conform metodologiei naționale.

Cheltuielile de asistență socială apar drept semnificativ subevaluate

Similar situației pe care Consiliul fiscal o constata cu prilejul adoptării legii bugetului pe anul 2017, cheltuielile de asistență socială aferente anului 2018 apar drept semnificativ subestimate în raport cu trendurile deja aparente în execuția bugetară preliminară pe 2017⁶ (relevante în condițiile în care este vorba de cheltuieli permanente) și cu dinamica punctului de pensie. Astfel, extrapolarea în 2018 al fluxului implicit de cheltuieli de asistență socială aferente bugetului de stat la nivelul trimestrului IV 2017 (determinat ca diferență între cuantumul bugetat în rectificarea a II-a și execuția la nouă luni) ar indica un nivel de cel puțin 30,9 miliarde lei ceea ce, în condițiile în care alocarea conform proiectului de buget este de 28,4 miliarde lei, indică un necesar cu

⁴Cf. Observatorului complexității economice, <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/hs92/284510/>

⁵ <http://www.nuclearelectrica.ro/wp-content/uploads/2017/02/A1.pdf>

⁶ Reamintim că rezervele Consiliului fiscal cu privire la cuantumul insuficient al cheltuielilor de asistență socială bugetate la nivelul anului 2017 au fost validate cu prilejul rectificărilor bugetare (la un nivel superior diferenței evaluate inițial), prima majorându-le cu 3,3 miliarde, iar cea de-a doua cu încă 1,4 miliarde de lei.

circa 2,5 miliarde lei mai mare decât nivelul bugetat. Adăugând la această cifră impactul majorării indemnizației sociale minime de la 520 la 640 de lei (ce ar genera un plus de cheltuieli de 600 milioane lei la nivelul celor 6 luni de aplicare din 2018⁷) și indexarea cu inflația a pensiilor speciale, nivelul subevaluării cheltuielilor de asistență socială aferente bugetului de stat este, probabil, de cel puțin 3,1 miliarde lei. Cheltuielile de asistență socială ale BASS sunt preconizate să crească cu 8,7% comparativ cu nivelul înregistrat în 2017 – în condițiile în care valoarea ponderată ca punctului de pensie este în 2018 cu 9,5% mai mare decât cea din anul anterior, acestea apar subdimensionate în raport cu necesarul cu cel puțin 500 milioane lei. În fine, Consiliul fiscal consideră drept inexplicabilă diminuarea cheltuielilor de asistență socială la nivelul autorităților locale cu 370 milioane de lei comparativ cu nivelul bugetat pentru 2017. Împreună, elementele mai sus descrise par să indice o subevaluare a cheltuielilor de asistență socială cu circa 4 miliarde lei.

Evaluarea preliminară a Consiliului fiscal indică așadar o supraevaluare semnificativă a veniturilor din TVA, dincolo de riscurile aferente scenariului macroeconomic optimist luat în calcul în construcția bugetară, cu circa 3-4 miliarde lei, cărora li se adaugă subevaluarea necesarului de cheltuieli de asistență socială cu circa 4 miliarde lei. Aceste elemente sunt suplimentate de riscurile aferente scenariului macroeconomic utilizat în construcția bugetară, a căror balanță Consiliul fiscal o evaluează drept înclinată în sensul unor evoluții mai puțin favorabile decât cele preconizate, precum și de cele de nerealizare a veniturilor de capital excepționale luate în calcul. Toate acestea indică drept extrem de probabilă eventualitatea unui deficit care să depășească semnificativ ținta asumată și deci nivelul de referință de 3% din PIB aferent brațului corectiv al Pactului de Stabilitate și Creștere și, pe cale de consecință, nevoia de măsuri discreționare suplimentare de natura veniturilor și/sau de reduceri de cheltuieli pentru menținerea deficitului bugetar la nivelul țintei asumate, deja neadecvate din perspectiva regulilor fiscale naționale și europene. Experiența exercițiului bugetar 2017 este elocventă în acest sens: în condițiile în care executia bugetară a relevat subdimensionarea puternică a cheltuielilor (de natură permanentă) de personal și a celor asistență socială (riscuri în acest sens fiind semnalate de Consiliul Fiscal în opinia elaborată în contextul construcției bugetare inițiale), iar execuția veniturilor bugetare a fost sub așteptări (în pofida unor evoluții macroeconomice mai favorabile decât așteptările inițiale), înscrierea în ținta de deficit a presupus reducerea masivă a cheltuielilor de investiții în contextul rectificărilor bugetare concomitent cu reintroducerea accizei suplimentare la combustibili și prelevarea (nerepetabilă) de super-dividende de la companiile de stat.

⁷ http://gov.ro/fisiere/subpagini_fisiere/NF_OUG_82-2017.pdf

Opiniile și recomandările formulate mai sus de Consiliul fiscal 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 6 decembrie 2017.

6 decembrie 2017

Președinte Consiliul fiscal,



IONUȚ DUMITRU