

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. 73/27.11.2019

Către: MINISTERUL FINANTELOR PUBLICE

Domnului Ministru al Finanțelor Publice Vasile-Florin Cîțu

Stimate Domnule Ministru,

Ca urmare a adresei dumneavoastră nr. 466271 din data de 26.11.2019, prin care solicitați opinia Consiliului Fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a Bugetului general consolidat pe anul 2019, 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 2019, vă transmitem opinia Consiliului Fiscal asupra documentelor menționate anterior, exprimată în baza articolului 53, alineatul (2) din Legea Responsabilității Fiscal - Bugetare nr. 69/2010, republicată.

Cu considerație,

Președinte Consiliul Fiscal.

Acad. Daniel Dăianu



Opinia Consiliului Fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2019

Sinteză

- Prognoza cadrului macroeconomic aferent celei de-a doua rectificări bugetare este caracterizată de o deteriorare, avansul PIB real și al indicatorilor pieței muncii fiind proiectat în scădere, cu impact negativ asupra veniturilor bugetare.
- Proiectul de rectificare are în vedere revizuirea majoră a deficitului bugetar – fără precedent de la adoptarea LRFB – de la 2,76% la 4,3% din PIB potrivit metodologiei naționale, validând astfel evaluarea și avertizările CF formulate în cadrul opiniilor aferente proiectului de buget și primei rectificări bugetare. Astfel, depășirea considerabilă a pragului de 3% pentru deficitul bugetar potrivit metodologiei europene, dincolo de care CE poate declanșa procedura de deficit excesiv, este iminentă.
- Încetinirea economiei și devoalarea unor carențe suplimentare în construcția bugetară – reflectate ca atare de MFP în varianta actualizată a acesteia – au fost de natură să conducă la o deteriorare și mai accentuată a soldului bugetar chiar și în comparație cu limita superioară a evaluării anterioare a CF.
- Majorarea substanțială a deficitului bugetar prognozat are drept sursă în mod covârșitor diminuarea proiecției de venituri bugetare, care este compensată doar în mică parte de restrângerea cheltuielilor bugetare totale.
- Modificarea descendentă de amploare operată la nivelul țintei de venituri bugetare survine ca urmare a nerealizării plusului de încasări având drept surse reducerea evaziunii fiscale și amnistia fiscală, nematerializarea la nivelul scontat a absorbției de fonduri UE și a veniturilor nefiscale, precum și a deteriorării cadrului macroeconomic.
- Revizuirea negativă a cheltuielilor bugetare totale survine în principal din scăderea cheltuielilor de investiții în condițiile în care alocările pentru asistență socială sunt suplimentate masiv.
- În opinia CF, balanța riscurilor cu privire la noua proiecție de sold bugetar este înclinată ușor în sensul înregistrării unui deficit bugetar mai ridicat, având drept surse posibile nerealizări la nivelul veniturilor nefiscale și depășiri ale cheltuielilor cu bunuri și servicii. În sens contrar poate

acționa o reducere comparativ cu nivelul bugetat a cheltuielilor de investiții, în condițiile în care ecartul dintre nivelul planificat și execuția la zi este încă relativ ridicat.

- În aceste condiții, CF apreciază că sunt necesare măsuri credibile de consolidare bugetară, considerând atât nivelul actual al deficitului, cât și perspectiva pe termen mediu. Consolidarea bugetară nu este posibilă în condițiile menținerii calendarului actual de aplicare a noii legi a pensiilor și a coordonatelor actuale ale politicii fiscal-bugetare. CF consideră că nu este realist să se prezume o ameliorare radicală și rapidă a colectării veniturilor fiscale care să permită menținerea calendarului aferent măsurilor de politică fiscală deja legiferate. De altfel, acest demers nici nu ar fi în concordanță cu principiul prudenței în construcția bugetelor.
- Proiectul de buget pentru anul 2020 trebuie să răspundă dezideratului obiectiv de consolidare bugetară prin semnalarea unei schimbări de tendință, necesară atât din perspectiva apărării echilibrului macroeconomic și a robusteții economiei, cât și din cea a respectării regulilor fiscale europene și naționale.

Opinia Consiliului Fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2019

În data de 26.11.2019, Ministerul Finanțelor Publice (MFP) a trimis Consiliului Fiscal (CF), prin adresa nr. 466271/26.11.2019, proiectul de rectificare a Bugetului general consolidat pe anul 2019, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2019, solicitând, în temeiul art. 53, alin. (2) din Legea Responsabilității Fiscal-Bugetare (nr. 69/2010, republicată, de aici înainte numită LRFB), opinia Consiliului Fiscal cu privire la acestea.

Considerații generale

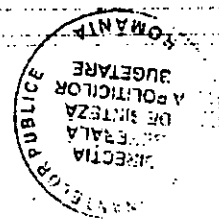
O primă observație se referă la scenariul macroeconomic actualizat ce fundamentează construcția bugetară, proiectul celei de-a doua rectificări majorând dimensiunea prognozată a PIB nominal de la 1.031 mld. lei la 1.040,8 mld. lei pe seama unui avans așteptat al deflatorului PIB mult peste proiecțiile anterioare, 6,0% comparativ cu 3,5%, care mai mult decât compensează revizuirea descendentă a ratei reale de creștere economică, la 4,0% față de 5,5%. Această evoluție validează evaluarea CF de la prima rectificare a bugetului din acest an care aprecia drept plauzibil nivelul PIB nominal propus la acel moment, însă, pe baza unui avans în termeni reali al economiei mai redus și majorării mai însemnate a prețurilor la nivelul întregii economii. În opinia CF, noua prognoză a PIB nominal pentru anul în curs nu este lipsită de riscuri, acestea fiind localizate, în principal, la nivelul deflatorului PIB, CF neputând

excluse posibilitatea realizării unei dinamici inferioare a acestuia, rezultând implicit o valoare mai redusă a PIB nominal.

O a doua observație vizează ipotezele referitoare la piața muncii, atât cea privind dinamica numărului de angajați din economie, cât și cea privind ritmul de creștere a câștigului salarial mediu brut. Astfel, noua proiecție a MFP are în vedere un avans al numărului de salariați din economie de 2,0% – redus de la 3,4% – și o dinamică a câștigului salariului mediu brut de 13,5% – față de 14,7% anterior. Noua proiecție pentru ritmul de creștere a numărului de angajați din economie confirmă evaluarea anterioară a CF care indica o încetinire semnificativă a dinamicii numărului de salariați, însă revizuirea operată de MFP apare drept insuficientă luând în considerare ultimele date statistice, în speță un avans de 1,1% în perioada ianuarie 2019 - septembrie 2019 față de aceeași perioadă a anului trecut, respectiv o creștere de 0,8% în septembrie 2019 comparativ cu aceeași lună din anul 2018, dinamica ambilor indicatori fiind caracterizată de o tendință persistentă de încetinire. În ceea ce privește noua proiecție a MFP pentru ritmul de creștere al câștigului salarial mediu brut, CF îl apreciază drept fezabil având în vedere încetinirea acestuia observabilă în datele statistice din ultimele luni, care este de natură să îi modifice evaluarea anterioară. Ipotezele referitoare la piața muncii au impact major asupra prognozei încasărilor bugetare – în principal contribuții de asigurări sociale și impozit pe venit – având în vedere sensibilitatea ridicată a acestora la proiecțiile privind piața muncii, iar actualizările operate justifică, deci, revizuirea negativă a categoriilor corespunzătoare de venituri bugetare.

O a treia observație se referă la revizuirea majoră a deficitului bugetar asumat prin cea de-a doua rectificare bugetară pentru anul în curs – fără precedent de la adoptarea LRFB – de la 2,76% la 4,3% din PIB potrivit metodologiei naționale (*cash*), validând astfel evaluarea și avertizările CF formulate în cadrul opiniilor aferente proiectului de buget pentru anul 2019 și primei rectificări bugetare. Mai mult, încetinirea economiei și devalorarea unor carențe suplimentare în construcția bugetară – reflectate ca atare de MFP în varianta actualizată a acesteia – au fost de natură să conducă la o deteriorare și mai accentuată a soldului bugetar, chiar în comparație cu limita superioară a evaluării anterioare a CF, respectiv 3,7% din PIB. Noua valoare pentru deficitul bugetar conform standardelor *cash* face iminentă o depășire considerabilă a pragului de 3% pentru deficitul bugetar potrivit metodologiei europene, dincolo de care CE poate declanșa procedura de deficit excesiv. Implicit, ecartul față de obiectivul pe termen mediu al poziției finanțelor publice, respectiv un nivel al deficitului structural de 1% din PIB, se majorează semnificativ, în contextul în care România este obiectul unei proceduri de deviație semnificativă, începând cu anul 2017.

O a patra observație are în vedere documentele disponibile public care însoțesc rectificarea bugetară. CF reiterează apelul formulat cu ocazia opiniei asupra primei rectificări bugetare privind creșterea transparenței prin publicarea datelor aferente bugetului general consolidat (BGC), cu evidențierea diferențelor față de bugetul aprobat inițial precum și a explicațiilor care motivează aceste diferențe. Acest demers este relevant prin prisma faptului că țintele bugetare din perspectiva judecării echilibrului macroeconomic, a regulilor fiscale naționale și europene sunt legate de BGC.



Conformarea cu regulile fiscale

Comparativ cu bugetul aprobat în urma primei rectificări bugetare, veniturile și cheltuielile bugetului general consolidat (BGC) se reduc cu 18,3 mld. lei, respectiv cu 2,1 mld. lei, astfel că este proiectată o creștere de amploare a deficitului BGC de la 28,5 mld. lei la 44,7 mld. lei. Având în vedere faptul că proiectul de rectificare bugetară recunoaște minusuri semnificative de venituri identificate anterior și de CF, relevate și de execuția bugetară la zi, precum și necesarul suplimentar de cheltuieli, în special a celor cu asistența socială, în mod evident respectarea regulilor fiscale nu mai este posibilă, iar deviațiile de la acestea sunt pe măsura revizuirilor operate. Mai mult, deficitul BGC depășește în premieră și considerabil nivelul de referință de 3% din PIB. CF a evidențiat în repetate rânduri lipsa caracterului constrângător al regulilor fiscale stipulate de LRFB, reflectată prin apelul sistematic la derogare de la acestea. Procedând la analiza proiectului de rectificare bugetară din perspectiva setului de reguli fiscale instituit de LRFB, se constată următoarele:

- Noul nivel al deficitului bugetar reprezintă o depășire cu 16,3 mld. lei a plafonului nominal instituit prin derogare cu ocazia primei rectificări bugetare, respectiv cu 1,5 pp a plafonului definit ca procent în PIB, stabilit prin OUG nr. 14/2019, și consfințește neconformarea cu regulile referitoare la soldul BGC, instituite prin LRFB la art. 12 lit. a) (pentru nivelul exprimat ca procent în PIB) și lit. b) (pentru nivelul nominal);
- Având în vedere și revizuirea descendentă cu circa 0,4 mld. lei a cheltuielilor cu dobânzile, soldul primar al BGC este proiectat la 31,8 mld. lei, ceea ce reprezintă o neconformare cu regula instituită de LRFB la art. 12 lit. b), plafonul nominal stabilit prin derogare cu ocazia primei rectificări bugetare fiind depășit cu 16,7 mld. lei;
- Pe fondul revizuirii descendente cu 7,9 mld. lei a asistenței financiare din partea UE, nivelul prevăzut pentru cheltuielile totale ale BGC, exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori (344,2 mld. lei), depășește cu 5,8 mld. lei plafonul nominal stabilit prin derogare cu ocazia primei rectificări bugetare. Astfel, se constată neconformarea cu regulile fiscale instituite de LRFB la art. 12 lit. c) (pentru nivelul nominal) și la art. 24 (care permite suplimentarea cheltuielilor totale ale BGC, excluzând asistența financiară din partea UE și a altor donatori, cu ocazia rectificărilor bugetare numai pentru plata serviciului datoriei publice și pentru plata contribuției României la bugetul UE), în condițiile în care sumele destinate plății contribuției României la bugetul UE au fost suplimentate cu doar 15 mil. lei;
- Nivelul prevăzut pentru cheltuielile de personal ale BGC (101,9 mld. lei, respectiv 9,8% din PIB) reprezintă o diminuare cu circa 0,1 mld. lei față de valoarea estimată cu ocazia primei rectificări. În consecință, având în vedere și revizuirea ascendentă a PIB nominal comparativ cu estimarea folosită la rectificarea anterioară, se constată încadrarea cheltuielilor de personal în plafoanele definite de OUG nr. 14/2019, fiind respectate regulile fiscale instituite de LRFB la art. 12 lit. a) (pentru nivelul exprimat ca procent în PIB) și lit. c) (pentru nivelul nominal), respectiv la art. 17 alin. 2 care interzice majorarea cheltuielilor de personal cu ocazia rectificărilor bugetare.

Proiectul de ordonanță a Guvernului privind rectificarea bugetului de stat pe anul 2019 stipulează derogările necesare de la regulile fiscale în cazul cărora s-a constatat o lipsă de conformare și

redefinește plafoanele care au fost depășite în concordanță cu nivelurile agregatelor bugetare din propunerea de rectificare.

Coordonatele actualizate ale veniturilor și cheltuielilor bugetare

Comparativ cu parametrii aprobați prin rectificarea bugetară din august anul curent, proiectul celei de-a doua rectificări bugetare diminuează veniturile totale estimate ale BGC cu 18,3 mld. lei, în timp ce cheltuielile bugetare totale sunt reduse doar cu 2,1 mld. lei, deficitul bugetar fiind astfel majorat cu 16,3 mld. lei. Exprimat ca procent în PIB, nivelul prognozat al deficitului bugetar este de 4,3%, fiind mai ridicat cu 1,54 pp față de ținta aferentă construcției bugetare inițiale, confirmată și cu prilejul primei rectificări bugetare.

Revizuirea negativă a veniturilor totale se regăsește la cvasi-totalitatea categoriilor de venituri, diminuări de amploare ale proiecțiilor de încasări fiind localizate la nivelul intrărilor de fonduri europene, dar și la nivelul veniturilor provenind din economia internă, respectiv TVA, contribuții de asigurări, taxa pe utilizarea bunurilor, venituri nefiscale, etc. La nivelul cheltuielilor bugetare, proiectul celei de-a doua rectificări bugetare acomodează presiuni de proporții la nivelul cheltuielilor de asistență socială, diminuarea cheltuielilor bugetare totale fiind posibilă doar în condițiile unei revizuii negative de amploare a cheltuielilor aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile.

Pe categorii de venituri, revizuirile estimărilor anterioare survin după cum urmează:

- *Venituri fiscale*: - 6,7 miliarde lei, din care:
 - o *Impozit pe profit*: - 0,4 mld. lei. CF apreciază drept justificată această modificare în condițiile în care actualizarea în sens ascendent operată cu ocazia primei rectificări bugetare era doar parțial atribuibilă supra-performanței încasărilor din prima jumătate a anului și includea un plus de venituri de circa 0,8 mld. lei din amnistia fiscală și creșterea eficienței colectării. CF identifică în continuare un risc de nerealizare a țintei, minusul potențial fiind de ordinul a 0,2 - 0,3 mld. lei.
 - o *Impozit pe salarii și venit*: - 0,5 mld. lei. Diferența este atribuibilă evoluțiilor mai nefavorabile decât cele anticipate anterior ale indicatorilor pieței muncii.
 - o *Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital*: - 0,3 mld. lei. MFP explică această revizuire negativă prin nerealizarea veniturilor suplimentare din îmbunătățirea colectării aferente impozitului pe venitul microîntreprinderilor estimate la 0,5 mld. lei.
 - o *TVA*: - 3,4 mld. lei. MFP justifică această diminuare a prognozei de încasări prin nerealizarea în totalitate a veniturilor suplimentare din îmbunătățirea colectării, inclusiv efectele măsurii de restructurare financiară și prin accelerarea procesului de rambursare a TVA restantă către companii. Astfel, evaluările anterioare ale CF sunt confirmate în totalitate, noua țintă fiind consistentă cu evaluările curente ale instituției.
 - o *Accize*: - 0,4 mld. lei. În nota de fundamentare care însoțește proiectul de rectificare, explicația acestei revizuii are în vedere de asemenea nerealizarea veniturilor

suplimentare din reducerea evaziunii fiscale. Însă, trebuie ținut cont și de renunțarea la introducerea băuturilor răcoritoare cu un conținut ridicat de zaharuri în sfera produselor accizabile, precum și de renunțarea la devansarea cu 4 luni a majorării accizei totale pentru țigarete programate pentru 1 ianuarie 2020 (impact cumulat al celor două măsuri de circa 0,5 mld. lei). Cu toate acestea, CF apreciază că există premise pentru realizarea unor încasări superioare celor aferente proiecției actualizate, ecartul favorabil posibil fiind de ordinul a 0,4 mld. lei.

- *Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități*: - 1,7 mld. lei. Principalul determinant al acestei evoluții este reprezentat de neaprobarea în anul 2019 a calendarului licitației privind vânzarea licențelor de tip 5G, suma cuprinsă în bugetul inițial din această sursă fiind de circa 2,4 mld. lei. Trebuie menționat și faptul că această nerealizare de venituri va afecta doar într-o mică măsură execuția bugetară aferentă anului 2019 potrivit metodologiei europene întrucât, conform acesteia, veniturile asociate închirierii benzilor de frecvență sunt distribuite pe întreaga durată de 10 ani a contractelor.
- *Contribuții de asigurări*: - 2,9 mld. lei. De altfel, în opinia emisă cu prilejul primei rectificări bugetare, CF identifica încă de atunci un gol suplimentar de venituri raportat la cel estimat de MFP în proiectul de rectificare de circa 2 mld. lei, din care 1,1 mld. lei reprezentau veniturile scontate a fi obținute din amnistia fiscală. Revizuirea curentă operată de MFP validează evaluările anterioare ale CF, la acestea adăugându-se și impactul negativ adițional generat de încetinirea dinamicii indicatorilor pieței muncii.
- *Venituri nefiscale*: - 0,9 mld. lei. Potrivit MFP, influența negativă este atribuibilă evoluției încasărilor și a nerealizării încasării veniturilor suplimentare din valorificarea bunurilor confiscate în sumă de 650 mil. lei. De asemenea, în nota de fundamentare care însoțește proiectul celei de-a doua rectificări bugetare, atingerea țintei este condiționată de încasarea în totalitate până la sfârșitul anului a veniturilor din dividende de la societăți și companii naționale precum și de la regii autonome reglementate prin OUG nr.114/2018. În opinia CF, execuția bugetară la zi și incertitudinile asociate distribuției de dividende suplimentare de către companiile de stat - ținând cont și de intervalul scurt de timp rămas până la finalul anului - comportă riscuri relevante, respectiv un potențial de nerealizare a țintei actualizate situat între 1-2 mld. lei.
- *Sume primite de UE în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020*: - 6,1 mld. lei. Revizuirea descendentă se datorează diminuării sumelor estimate a fi atrase din fonduri structurale și de coeziune al căror beneficiar final este statul cu 5,2 mld. lei (reducere de circa 34%), dar și scăderii sumelor ce tranzitează bugetul consolidat aferente programelor destinate sectorului agricol cu 1,1 mld. lei. De precizat că prima categorie, cea a fondurilor structurale și de coeziune al căror beneficiar final este statul, este singura care se regăsește în execuția bugetară în conformitate cu ESA 2010 și în agregatul cheltuielilor de investiții raportat de MFP.

- *Alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență*: - 1,8 mld. lei. Solicitarea Guvernului de a deconta *post factum* din fonduri UE sume cheltuite de la bugetul de stat în perioada 2014-2019 prin Programul Național de Dezvoltare Locală a fost refuzată de către CE. Astfel, este validată evaluarea CF formulată cu prilejul opiniei asupra primei rectificări bugetare din anul 2019 care arăta riscurile semnificative asociate acestei inițiative având în vedere eligibilitatea incertă a acestor proiecte din perspectiva acordării finanțării europene. Această evoluție nu afectează în aceeași măsură soldul bugetar potrivit ESA 2010, deoarece înregistrarea acestor venituri în execuția bugetară conform metodologiei menționate s-ar fi făcut în funcție de anul în care a fost realizat proiectul pentru care s-a solicitat finanțarea din fonduri UE.

Sintetizând, revizuirea negativă de amploare operată la nivelul veniturilor bugetare survine ca urmare a nerealizării plusului de încasări având drept surse reducerea evaziunii fiscale și amnistia fiscală, a nematerializării la nivelul scontat a absorbției de fonduri UE și a veniturilor nefiscale precum și a deteriorării cadrului macroeconomic. În ceea ce privește includerea unor încasări provenind din îmbunătățirea eficienței colectării *ex ante* în proiecția de venituri, CF reiterează importanța aplicării consecvențe a prudenței în politica fiscală – abordare de altfel statuată în LRFB în cadrul principiului responsabilității fiscale – și este de acord cu includerea doar *ex post* a veniturilor suplimentare din îmbunătățirea colectării în construcția bugetară. Un raționament similar se aplică și unor inițiative de tipul amnistiei fiscale, al căror impact nu poate fi evaluat *ex ante* cu un grad rezonabil de încredere.

Pe categorii de cheltuieli revizuirile estimărilor anterioare sunt după cum urmează:

- *Bunuri și servicii*: + 0,4 mld. lei. Revizuirea ascendentă confirmă evaluările anterioare ale CF privind insuficiența alocărilor la nivelul acestui agregat bugetar, situație relevantă și de execuția bugetară la zi care consemnează un ritm de creștere al acestor cheltuieli de 16,6% în primele 10 luni ale anului curent față de aceeași perioadă a anului trecut în raport cu un ritm de creștere prognozat pentru întregul an de 7,8%. Mai mult, comparativ cu situația de la prima rectificare bugetară, dinamica acestor cheltuieli s-a accelerat. În aceste condiții, CF își menține evaluarea privind riscul depășirii țintei în cazul acestei categorii de cheltuieli, cu un ecart posibil de ordinul a 1-2 mld. lei, alocările suplimentare decise prin cea de-a doua rectificare acoperind doar deteriorarea suplimentară observată în intervalul dintre cele două rectificări bugetare. O astfel de evoluție s-a înregistrat de altfel și în anul 2018 când execuția finală a cheltuielilor cu bunuri și servicii a consemnat o depășire cu 1,8 mld. lei a țintei stabilite prin cea de-a doua rectificare bugetară, diferența față de bugetul inițial fiind încă și mai ridicată, respectiv de 5,1 mld. lei. CF remarcă o lipsă cronică de transparență în ceea ce privește proiecția acestui agregat de cheltuieli, ipotezele care îi fundamentează traiectoria sau motivația revizuirilor de amploare operate pe parcursul anului nefiind explicate în documentele care însoțesc iterațiile succesive ale bugetului. Un plus de transparență ar putea constitui un bun punct de pornire în eficientizarea cheltuielilor cu bunuri și servicii, aceasta necesitând, însă, și o reformă amplă a sistemului de achiziții publice în general.
- *Dobânzi*: - 0,4 mld. lei.

- *Alte transferuri:* + 0,4 mld. lei. Revizuirea ascendentă este explicată de MFP în nota de fundamentare care însoțește proiectul de rectificare în principal prin alocările suplimentare pentru finanțarea proiectelor din Programul pentru stimularea înființării întreprinderilor mici și mijlocii *Start-Up Nation* România și pentru finalizarea proiectelor ISPA din domeniul transporturilor (+ 0,6 mld. lei).
- *Asistență socială:* + 3,5 mld. lei. Revizuirea ascendentă validează avertizarea anterioară a CF privind sub-bugetarea acestei categorii de cheltuieli, însă dimensiunea plusului de alocări depășește evaluările de la prima rectificare privind sumele suplimentare necesare. Noua țintă este consistentă însă cu situația execuției bugetare la zi, care a indicat o deteriorare de mai mare amploare și cu caracter permanent. Astfel, și punctul de plecare în construcția bugetelor viitoare în cazul acestei categorii de cheltuieli va fi mai ridicat. Trebuie menționat faptul că noua țintă este consistentă cu inversarea până la finalul acestui an a deciziei de plată în avans cu câteva zile a pensiilor distribuite prin intermediul Poștei Române, în caz contrar existând un necesar adițional de resurse de 1,4 mld. lei.
- *Alte cheltuieli:* + 0,4 mld. lei. Sursa acestei majorări este reprezentată, în principal, de suplimentarea sumelor aferente titlurilor de plată emise de Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților.
- *Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020:* - 7,9 mld. lei. Revizuirea descendentă se datorează diminuării sumelor estimate a fi cheltuite din fonduri structurale și de coeziune al căror beneficiar final este statul cu 7 mld. lei (reducere de circa 28%), dar și scăderii sumelor ce tranzitează bugetul consolidat aferente programelor destinate sectorului agricol cu 1,1 mld. lei. **O absorbție mai redusă a fondurilor europene, nedezirabilă din perspectiva dezvoltării economice, are un impact în sensul reducerii deficitului bugetar.** Astfel, reducerea cheltuielilor de cofinanțare aferente diminuării curente a absorbției de fonduri UE este în cuantum de 1,9 mld. lei.
- *Cheltuieli de capital:* + 1,1 mld. lei. Revizuirea ascendentă este explicată de suplimentarea sumelor aferente Programului Național de Dezvoltare Locală (PNDL) cu 1,8 mld. lei. Execuția la nivelul lunii octombrie 2019 aferentă acestui agregat bugetar indică cheltuieli realizate de circa 17,3 mld. lei, sumele rămase de cheltuit pentru ultimele 2 luni fiind de circa 12,7 mld. lei.

Cheltuielile de investiții publice totale, din surse interne și externe, se diminuează în planificare cu circa 5,2 mld. lei. Concentrarea cheltuielilor de investiții în ultimul trimestru al exercitiului bugetar, o situație întâlnită în fiecare an, evidențiază carente în procesul de programare bugetară, chiar dacă principiul prudenței ar putea justifica parțial amânarea unor cheltuieli până în momentul în care proiecția privind încasările bugetare are un grad mai redus de incertitudine.

Sintetizând, revizuirea negativă a cheltuielilor bugetare totale survine în principal din scăderea cheltuielilor de investiții – reducerea cheltuielilor cu proiecte cu finanțare din fonduri UE fiind doar într-o mică măsură compensată de majorarea cheltuielilor de capital din surse interne – în condițiile în

care alocările pentru asistență socială au fost suplimentate masiv. Astfel, majorarea substanțială a deficitului bugetar prognozat are drept sursă în mod covârșitor diminuarea proiecției de venituri bugetare, care este compensată doar în mică parte de restrângerea cheltuielilor bugetare totale.

Concluzii

Proiectul de rectificare bugetară consemnează o revizuire descendentă, de o amploare fără precedent de la adoptarea LRFB, a veniturilor totale ale BGC (-18,3 mld. lei), în timp ce cheltuielile bugetare totale se diminuează doar într-o măsură mult mai redusă (-2,1 mld. lei), deficitul bugetar potrivit metodologiei naționale majorându-se astfel cu 16,3 mld. lei până la un nivel de 44,7 mld. lei, echivalentul a 4,3% din PIB, sau mai mult cu 1,54 pp față de nivelul asumat anterior. **Astfel, depășirea considerabilă a pragului de 3% pentru deficitul bugetar potrivit metodologiei europene, dincolo de care CE poate declanșa procedura de deficit excesiv, este iminentă.**

Majorarea deficitului bugetar comparativ cu prima rectificare bugetară în cuantum de 16,3 mld. lei are loc în principal ca urmare a reducerii estimărilor privind: încasări din TVA (-3,4 mld. lei), contribuții de asigurări sociale (-2,9 mld. lei), taxa pe utilizarea bunurilor ca urmare a neorganizării în acest an a licitației pentru închirierea benzilor de frecvență 5G (-2,4 mld. lei), alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență ca urmare a refuzului CE cu privire la decontarea *post factum* din fonduri europene a unor proiecte finanțate inițial din fonduri naționale (-1,8 mld. lei), reducerea estimărilor privind veniturile nefiscale (-0,9 mld. lei) precum și majorarea cheltuielilor de asistență socială (+3,5 mld. lei) și a celor de capital (+1,1 mld. lei).

Evoluțiile observate la nivelul BGC validează evaluarea și avertizările CF formulate în cadrul opiniilor aferente proiectului de buget și primei rectificări bugetare. Diferențele în sensul unui deficit mai ridicat față de evaluarea anterioară a CF, 4,3% comparativ cu 3,4% – 3,7% din PIB, provin în principal pe partea de venituri din: neorganizarea în acest an a licitației pentru închirierea benzilor de frecvență 5G (-2,4 mld. lei), venituri încă și mai reduse față de proiecția CF din contribuții de asigurări sociale (-0,9 mld. lei) ca urmare a încetării dinamicii indicatorilor pieței muncii, și încasări mai mici din venituri nefiscale (-0,9 mld. lei). Pe partea de cheltuieli, diferențele au drept sursă creșterea mult peste așteptări a cheltuielilor de asistență socială (+2,2 mld. lei față de estimarea anterioară a CF) și alocări discreționare mai mari în cazul cheltuielilor de capital (+1,1 mld. lei). În plus, economiile anticipate de CF la nivelul cheltuielilor de cofinanțare aferente proiectelor cu finanțare europeană nu s-au materializat la nivelul scontat (reducere de doar 1,9 mld. lei față de 2,5 - 3,5 mld. lei, estimarea anterioară a CF).

În concluzie, **proiectul celei de-a doua rectificări bugetare consfințește un derapaj bugetar de proporții, iar principalii factori care au condus la acest rezultat sunt de natură permanentă și, prin urmare, dificil de corectat.** Mai mult, în opinia CF, balanța riscurilor cu privire la noua proiecție de sold bugetar este înclinată ușor pe partea negativă, respectiv înregistrarea unui deficit bugetar mai ridicat, având drept surse posibile nerealizări la nivelul veniturilor nefiscale și depășiri ale cheltuielilor cu

bunuri și servicii. În sens contrar poate acționa o reducere, comparativ cu nivelul bugetat, a cheltuielilor de investiții, în condițiile în care ecartul dintre nivelul planificat și execuția la zi este încă relativ ridicat.

În aceste condiții, CF apreciază că sunt necesare măsuri credibile de consolidare bugetară, considerând atât nivelul actual al deficitului cât și perspectiva pe termen mediu. Aceasta din urmă este influențată considerabil de noua lege a pensiilor care implică cheltuieli suplimentare comparativ cu anul 2019 de 0,7% din PIB în anul 2020, 2,7% din PIB în anul 2021 și respectiv 3,7% din PIB în anul 2022. Consolidarea bugetară nu este posibilă în condițiile menținerii calendarului actual de aplicare a noii legi a pensiilor și a coordonatelor actuale ale politicii fiscal-bugetare. Această afirmație are în vedere ipoteza că nu este credibilă o creștere majoră și rapidă a veniturilor fiscale prin îmbunătățirea colectării, care să permită menținerea actualului calendar de aplicare a legii pensiilor.

Proiectul de buget pentru anul 2020 trebuie să răspundă dezideratului obiectiv de consolidare bugetară prin semnalarea unei schimbări de tendință, necesară atât din perspectiva apărării echilibrului macroeconomice și robusteții economiei, cât și din cea a respectării regulilor fiscale europene și naționale.

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 27 noiembrie 2019.

27 noiembrie 2019

Președintele Consiliului Fiscal
Acad. Daniel DĂIANU

ANEXA I Diferențe față de bugetul inițial și rectificare I	Program inițial 2019	Influența schemei de compensare (swap)	Program inițial 2019 fără swap	Rectificare I	Influența schemei de compensare (swap)	Rectificare I fără swap	Rectificare II	Influența schemei de compensare actualizate	Rectificare II fără swap	Rectificare I - Program inițial Niveluri ajustate pentru impactul swap-urilor	Rectificare II - Program inițial	Rectificare II - Rectificare I
	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 TOTALE	342.876,1	850,0	341.828,1	344.908,3	850,0	343.059,5	326.887,8	850,0	325.737,8	223,4	16.087,3	-18.321,6
Venituri curente	307.985,9	850,0	307.135,9	308.944,3	850,0	308.094,3	298.480,8	850,0	297.630,8	958,4	-9.505,1	-10.463,5
Venituri fiscale	162.447,9	850,0	161.597,9	163.611,6	850,0	162.761,6	156.959,4	850,0	156.109,4	1.163,7	-5.488,5	-6.652,3
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	44.257,2	0,0	44.257,2	46.082,1	0,0	46.082,1	44.846,2	0,0	44.846,2	1.824,8	588,9	-1.235,9
Impozitul pe profit	17.192,9	0,0	17.192,9	18.300,8	0,0	18.300,8	17.947,5	0,0	17.947,5	1.107,9	754,6	-353,4
Impozitul pe salarii și venit	23.663,0	0,0	23.663,0	23.662,9	0,0	23.662,9	23.122,8	0,0	23.122,8	0,0	-540,1	-540,1
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	3.401,4	0,0	3.401,4	4.118,3	0,0	4.118,3	3.775,9	0,0	3.775,9	717,0	374,5	-342,5
Impozite și taxe pe proprietate	6.087,1	0,0	6.087,1	6.225,2	0,0	6.225,2	6.152,3	0,0	6.152,3	138,1	65,2	-72,9
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	110.190,9	850,0	109.340,9	109.311,1	850,0	108.461,1	103.992,5	850,0	103.142,5	-879,8	-6.198,4	-5.318,7
TVA	69.648,0	850,0	68.798,0	69.648,0	850,0	68.798,0	66.203,4	850,0	65.353,4	0,0	-3.444,6	3.444,6
Accize	31.071,0	0,0	31.071,0	31.552,7	0,0	31.552,7	31.178,8	0,0	31.178,8	481,7	107,8	-373,9
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	4.534,3	0,0	4.534,3	5.101,2	0,0	5.101,2	5.257,4	0,0	5.257,4	567,0	723,1	156,1
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	4.937,6	0,0	4.937,6	3.009,2	0,0	3.009,2	1.352,8	0,0	1.352,8	-1.928,4	-3.584,7	-1.656,4
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	1.144,7	0,0	1.144,7	1.212,0	0,0	1.212,0	1.187,2	0,0	1.187,2	67,3	42,5	-24,7
Alte impozite și taxe fiscale	768,0	0,0	768,0	781,2	0,0	781,2	781,2	0,0	781,2	13,3	13,2	-0,1
Contribuții de asigurări	117.246,1	0,0	117.246,1	115.050,3	0,0	115.050,3	112.125,3	0,0	112.125,3	-2.195,7	-5.120,7	-2.925,0
Venituri nefiscale	28.291,9	0,0	28.291,9	30.282,3	0,0	30.282,3	29.396,1	0,0	29.396,1	1.990,4	1.104,2	-886,2
Venituri din capital	972,9	0,0	972,9	972,9	0,0	972,9	959,2	0,0	959,2	0,0	-13,7	-13,7
Donații	8,8	0,0	8,8	8,8	0,0	8,8	18,2	0,0	18,2	0,0	9,4	9,4
Sume de la UE în contul plăților efectuate*) și prefinanțări	95,5	0,0	95,5	72,9	0,0	72,9	72,1	0,0	72,1	-22,5	-23,4	-0,8
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sume încasate în contul	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

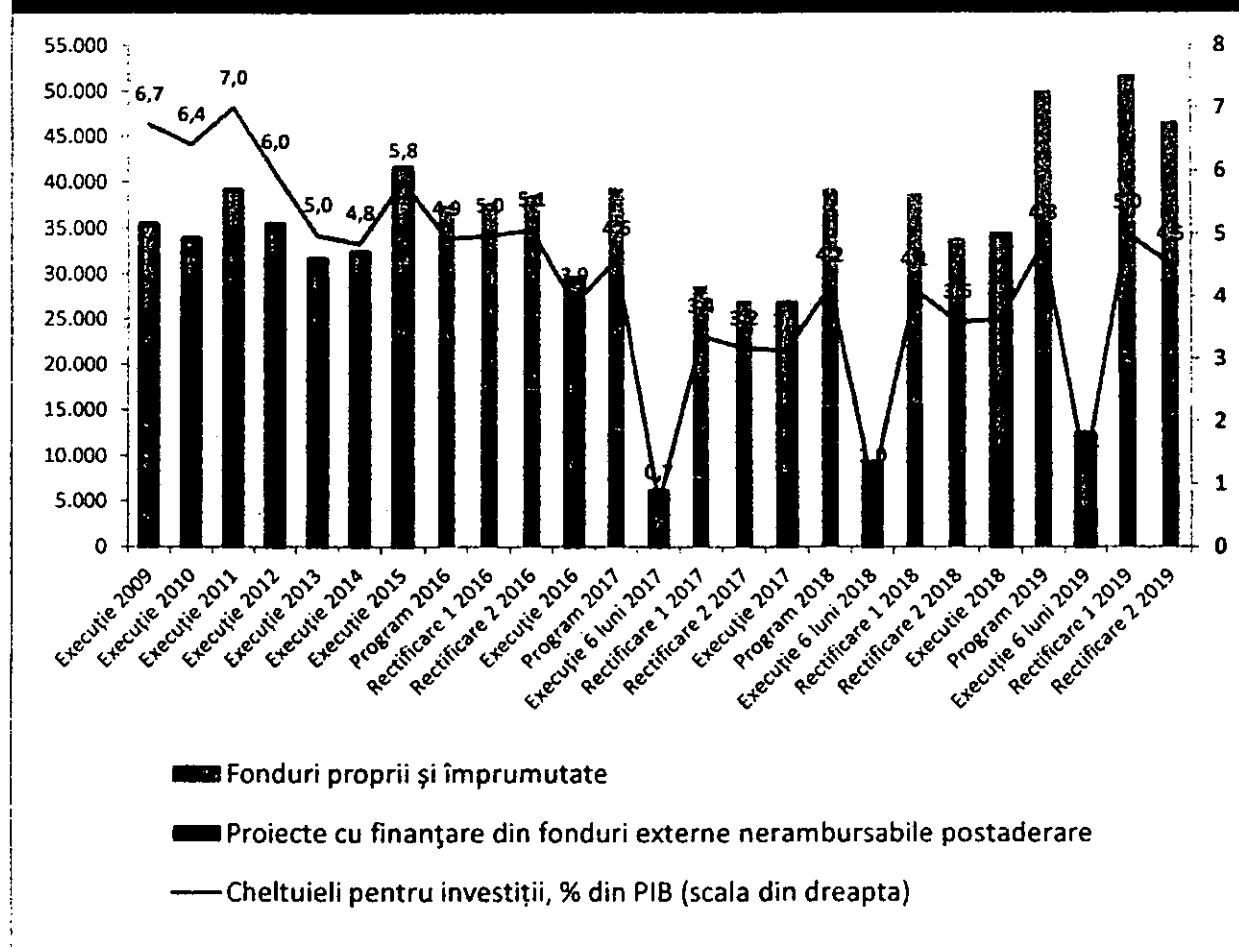
unic, la bugetul de stat												
Alte fonduri de la UE	108,7	0,0	108,7	2.045,5	0,0	2.045,5	245,5	0,0	245,5	1.936,8	136,8	-1.800,0
Sume primite de la UE/alti donatori in contul platilor efectuate si prefinantari aferente cadrului financiar 2014-2020	33.503,4	0,0	33.503,4	32.865,2	0,0	32.865,2	26.812,1	0,0	26.812,1	-638,2	-6.691,3	-6.053,1
CHELTUIELI TOTALE	370.923,8	850,0	370.073,8	373.365,1	850,0	372.515,1	371.307,8	850,0	370.457,8	2.441,4	384,1	-2.057,3
Cheltuieli curente	345.803,3	850,0	344.953,3	344.498,3	850,0	343.648,3	341.348,5	850,0	340.498,5	-1.305,0	-4.454,8	-3.149,8
Cheltuieli de personal	102.117,8	0,0	102.117,8	102.050,1	0,0	102.050,1	101.907,8	0,0	101.907,8	-67,7	-209,9	-142,3
Bunuri și servicii	48.590,2	0,0	48.590,2	48.154,8	0,0	48.154,8	48.543,5	0,0	48.543,5	-435,4	-46,7	388,7
Dobânzi	13.410,1	0,0	13.410,1	13.372,7	0,0	13.372,7	12.932,8	0,0	12.932,8	-37,5	-477,3	-439,9
Subvenții	7.667,3	0,0	7.667,3	7.280,9	0,0	7.280,9	7.105,6	0,0	7.105,6	-386,4	-561,7	-175,3
Transferuri - Total	173.211,2	850,0	172.361,2	172.384,0	850,0	171.534,0	169.701,4	850,0	168.851,4	-827,2	-3.509,8	-2.682,6
Transferuri între unități ale administrației publice	2.378,4	850,0	1.528,4	2.298,4	850,0	1.448,4	2.081,9	850,0	1.231,9	-80,0	-296,6	-216,6
Alte transferuri	16.673,4	0,0	16.673,4	16.060,9	0,0	16.060,9	16.421,4	0,0	16.421,4	-612,4	-251,9	360,5
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	359,4	0,0	359,4	284,3	0,0	284,3	324,5	0,0	324,5	-75,1	-35,0	40,2
Asistență socială	109.585,8	0,0	109.585,8	110.590,5	0,0	110.590,5	114.117,1	0,0	114.117,1	1.004,7	4.531,4	3.526,6
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	38.058,7	0,0	38.058,7	37.004,0	0,0	37.004,0	30.173,0	0,0	30.173,0	-1.054,7	-7.885,7	-6.831,1
Alte cheltuieli	6.155,4	0,0	6.155,4	6.145,8	0,0	6.145,8	6.583,5	0,0	6.583,5	-9,7	428,0	437,7
Fonduri de rezervă	100,0	0,0	100,0	551,3	0,0	551,3	655,3	0,0	655,3	451,3	555,3	104,0
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	706,8	0,0	706,8	704,5	0,0	704,5	502,1	0,0	502,1	-2,2	-204,7	-202,5
Cheltuieli de capital	25.120,5	0,0	25.120,5	28.866,9	0,0	28.866,9	29.959,4	0,0	29.959,4	3.746,4	4.838,9	1.092,5
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Plăți efectuate în anul precedent și recuperate în anul curent	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
EXCEDENT(+) / DEFICIT(-)	-28.248,7	0,0	-28.248,7	-28.455,7	0,0	-28.455,7	-44.720,0	0,0	-44.720,0	-207,0	-16.471,3	-16.264,3

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului Fiscal

ANEXA II - FONDURI UE	Program inițial 2019 (mil.lei)			Rectificare I 2019 (mil.lei)			Rectificare II 2019 (mil.lei)		
	Structurale	Agricultură	Sume potrivit art. 10 lit. a) din OUG nr. 40/2015	Structurale	Agricultură	Sume potrivit art. 10 lit. a) din OUG nr. 40/2015	Structurale	Agricultură	Sume potrivit art. 10 lit. a) din OUG nr. 40/2015
Intrări de fonduri UE	16.238,5	17.264,9	800,0	15.600,3	17.264,9	800,0	10.372,2	16.439,9	1.046,9
Cheltuieli fonduri UE	26.328,0	17.264,9	800,0	24.850,9	17.264,9	800,0	17.846,4	16.439,9	1.046,9
Cofinanțare națională și cheltuieli neeligibile	10.089,5	0,0	0,0	9.250,6	0,0	0,0	7.474,2	0,0	0,0

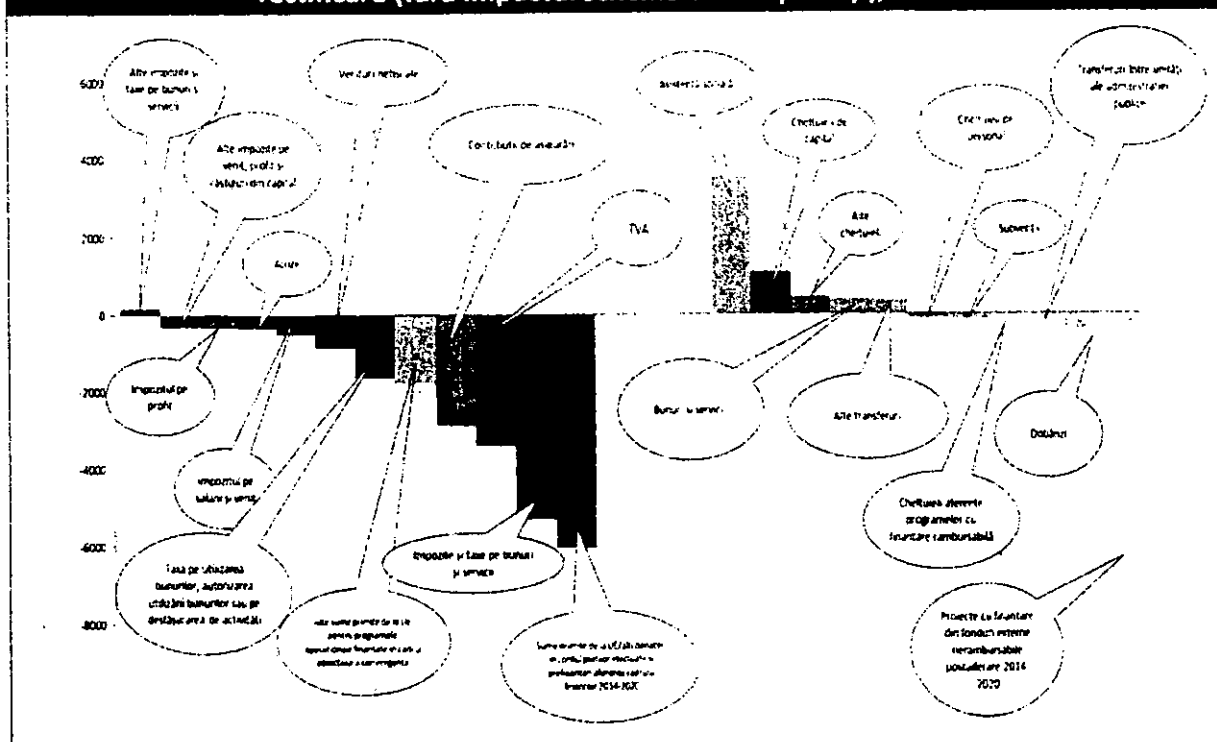
Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului Fiscal

Graficul 1: Evoluția cheltuielilor pentru investiții potrivit metodologiei cash în perioada 2009-2019 – nivel planificat vs. realizări (mil. lei)



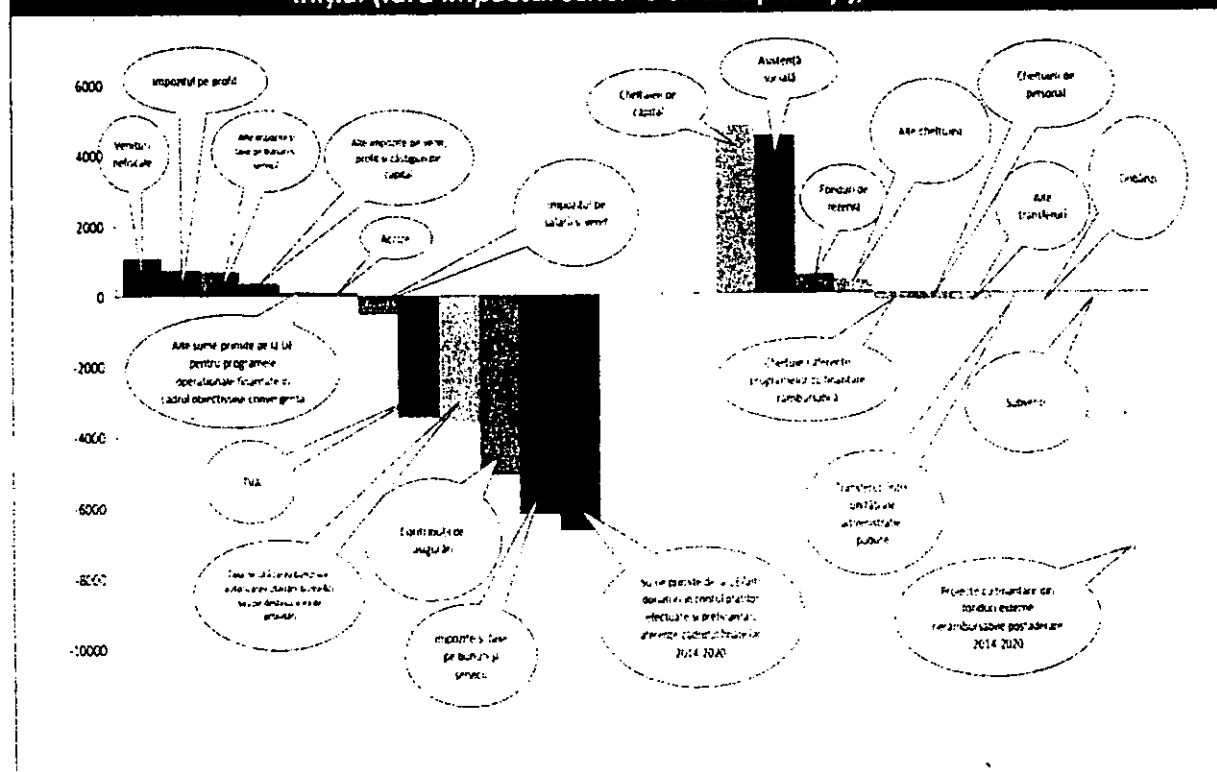
Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului Fiscal

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



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului Fiscal

Graficul 3: Principalele modificări ale veniturilor și cheltuielilor bugetare față de programul inițial (fără impactul schemelor de tip swap), mil. lei



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului Fiscal