



Opinia preliminară a Consiliului Fiscal cu privire la Legea bugetului de stat și Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2020

Sinteză

- Anul 2020 este de cumpănă pentru bugetul pe perioada 2020-2022. Modul de aplicare a legii pensiilor în anul 2020 are un rol decisiv pentru bugetul din anul 2021;
- Riscul cel mai mare este ca deficitul bugetar să derapeze foarte mult dacă nu se iau măsuri de corecție în 2020, ceea ce ar afecta stabilitatea economică în ansamblu;
- Evaluarea preliminară a CF privind deficitul bugetar în 2020 indică riscuri semnificative de depășire a țintei din buget de 3,6% din PIB;
- O construcție bugetară fragilă pentru 2020 și mai ales pentru 2021 ar conduce foarte probabil la deteriorarea rating-ului suveran și intrarea în Procedura de deficit excesiv (PDE);
- Inițiativele privind reduceri de taxe și impozite și creșteri de cheltuieli când situația bugetului este atât de încordată nu se justifică, fiind contrare logicii consolidării bugetare;
- Starea bugetului public rămâne extrem de încordată din cauza insuficienței resurselor și presiunilor foarte mari actuale și viitoare;
- Tendința de încetinire a creșterii economice la nivel internațional și eventuale șocuri externe reprezintă riscuri pentru consolidarea bugetară.

Opinia preliminară a Consiliului Fiscal cu privire la Legea bugetului de stat și Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2020

Consiliul Fiscal (CF) a primit în format electronic de la Ministerul Finanțelor Publice (MFP) adresa nr. 467417/16.12.2020, prin care i se solicită, în baza art. 53, alin. 2 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 (LRFB) republicată, formularea opiniei sale cu privire la Raportul privind situația macroeconomică pentru anul 2020 și proiecția acesteia în perioada 2021-2023, proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2020, proiectul Legii asigurărilor sociale de stat pentru anul 2020 și Expunerea de motive aferente acestuia. Consiliul fiscal menționează că a primit inițial, în data de 16 decembrie, ora 16.48, un prim set incomplet de documente necesare elaborării opiniei sale. Ulterior, la cererea CF au mai fost trimise o parte din documente; totodată a fost trimisă o actualizare a documentelor inițiale, la ora 01.13 a zilei de 17 decembrie.

Este de subliniat că potrivit art. 53, alin. 4 al LRFB, **Guvernul și Parlamentul au obligația de a avea în vedere 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.** Dată fiind intenția Guvernului de a aproba documentele mai sus menționate în ședința programată pentru data de 18 decembrie 2020 intervalul de timp aflat la dispoziția CF pentru analiza documentelor și elaborarea opiniei solicitate apare, în mod evident, drept insuficient, redactarea unei opinii *in extenso* fiind imposibilă. Mai mult, datele solicitate MFP sunt în continuare doar parțial disponibile, o situație inedită comparativ cu anii anteriori, în special în ceea ce privește lipsa anexei privind măsurile de politică fiscal-bugetară și evaluarea impactului acestora. În aceste condiții, Consiliul Fiscal a decis elaborarea unei opinii preliminare, în care se va limita la considerații generale și la evaluarea conformării propunerii de buget cu regulile fiscale statuate de LRFB, urmând ca opinia completă să fie finalizată ulterior.

CF reiterează solicitările formulate în decursul timpului în Opiniile sale, în sensul oferirii de către decidenți a unui interval de timp rezonabil de analiza, adecvat complexității și amplitudinii documentelor asupra cărora se solicită opinia, precum și a unui set complet de documente însoțite și de explicațiile la care LRFB face referire în art. 54 alin. 2. Acestea ar conduce la creșterea transparenței, la un suport analitic mai bun pentru construcția și execuția bugetelor publice.

Considerații generale privind bugetul pe anul 2020

Constatări principale:

- Anul 2020 este unul de cumpănă pentru bugetul pe perioada 2020-2022. Modul de aplicare a

legii pensiilor în anul 2020 are un rol decisiv pentru bugetul din anul 2021, impactul cheltuielilor cu asistența socială fiind mult peste cel din anul 2020, în raport cu nivelul din 2019 (potrivit calculului CF, 2,7% din PIB în 2021 față de 0,7% din PIB în 2020);

- Riscul cel mai mare este ca deficitul bugetar să derapeze foarte mult dacă nu se iau măsuri de corecție în 2020, ceea ce ar afecta stabilitatea economică în ansamblu;
- Evaluarea preliminară a CF privind deficitul bugetar în 2020 indică riscuri semnificative de depășire a țintei din buget de 3,6% din PIB;
- Deficitul bugetar în 2019 echivalează cu circa 80% din deficitul de cont curent așteptat pentru același an (peste 5% din PIB); aceasta arată nu numai exces de cerere, dar și faptul că necesara consolidare macroeconomică depinde în largă măsură de reducerea deficitului bugetar;
- Inițiativele privind reduceri de taxe și impozite și creșteri de cheltuieli când situația bugetului este atât de încordată nu se justifică, fiind contrare logicii consolidării bugetare;
- Starea bugetului public rămâne extrem de încordată din cauza insuficienței resurselor și presiunilor foarte mari actuale și viitoare;
- Tendința de încetinire a creșterii economice la nivel internațional și eventuale șocuri externe reprezintă riscuri pentru consolidarea bugetară;
- O construcție bugetară fragilă pentru 2020 și mai ales pentru 2021 ar conduce foarte probabil la deteriorarea rating-ului suveran și intrarea în Procedura de deficit excesiv (PDE).

Noul Guvern a elaborat proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2020, și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2020 după ce, în urmă cu 5 zile elaborase Strategia fiscal-bugetară 2020-2022 (SFB) și Legea plafoanelor asociată în contextul în care acest set de documente avea ca termene limită, conform LRFB, pentru înaintarea lor de către MFP Guvernului data de 31 iulie a fiecărui an.

O succintă analiză a actualei construcții bugetare – în lipsa timpului și a informațiilor necesare unei opinii mai elaborate – evidențiază:

- Proiectul bugetului general consolidat aferent anului 2020 țintește un deficit în termeni cash de 3,6% din PIB, fiind avută în vedere o reducere cu 0,83 pp din PIB comparativ cu nivelul estimat pentru finele anului 2019 (4,43% din PIB);
- În privința scenariului macroeconomic care fundamentează construcția bugetară actuală, CF reiterează considerațiile din Opinia anterioară – cea referitoare la Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2020 – 2022 (SFB) și la proiectul Legii pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal bugetar – care remarcă: (i) revizuirea cadrului

macroeconomic prin armonizarea acestuia cu evoluția efectivă a economiei în anul 2019; (ii) posibila supraevaluare a dinamicii PIB – prin anticiparea unei rate de creștere reală mai mare decât în proiecțiile altor instituții interne și internaționale – ceea ce induce riscul materializării unei dinamici inferioare a PIB – mai cu seamă dacă se prezumă corecții impuse de consolidarea macroeconomică și influențe nefavorabile ale mediului internațional; (iii) supraestimarea evoluțiilor aferente pieței muncii, creșterea anvelopei salariale din ansamblul economiei fiind semnificativ mai rapidă în cazul proiecțiilor Comisiei Naționale de Strategie și Prognoză față de cele ale altor instituții (*e.g.* proiecția de toamnă a CE din 2019), mai mult, ecartul fiind semnificativ și persistent. Trebuie menționat că ipotezele privind piața muncii au un impact major asupra prognozei încasărilor bugetare – în principal contribuțiile de asigurări sociale și impozitul pe venit, datorită sensibilității ridicate a acestora la creșterea numărului de salariați și a dinamicii salariale. Deci, concluzia este o posibilă supraestimare a veniturilor bugetare pentru 2020 din dinamica bazelor macroeconomice;

- Punctul de plecare pentru bugetul anului 2020 are în vedere parametrii aferenți bugetului pe anul 2019, mai precis cel aprobat în cadrul celei de a doua rectificări din noiembrie 2019. Este de menționat aici modificarea operată ulterior elaborării și publicării Opiniei CF¹, respectiv, majorarea nivelului deficitului bugetar de la 4,3% la 4,43% din PIB;
- CF identifică o posibilă sub-execuție (supra-evaluare) a veniturilor bugetare pe anul 2019 localizate cu precădere la veniturile nefiscale, dar și la TVA. Aceasta poate genera riscuri suplimentare privind realizarea veniturilor prognozate în anul 2020. În absența listei cu măsuri de politică fiscală și a impactului asociat acestora pentru anul 2020, CF are rezerve privind nivelul proiectat al unor agregate de venituri fiscale (supra-estimate la TVA, accize), precum și a majorării cu 60% a intrărilor anticipate din fonduri structurale și de coeziune de la UE al căror beneficiar final este sectorul public (de la 10,4 mld. lei în 2019, la 16,6 mld. lei în 2020);
- Construcția bugetară acomodează presiuni de proporții la nivelul cheltuielilor de asistență socială (acestea sunt preconizate să crească cu 16,6 mld. lei, respectiv cu 0,61 pp din PIB comparativ cu nivelul cheltuielilor din 2019), parțial compensate de reducerea cheltuielilor de capital;
- Pe de altă parte, cheltuielile de investiții care includ ca surse de finanțare cheltuieli de capital și fonduri europene, sunt estimate să crească cu circa 0,2 pp din PIB pe seama majorării substanțiale a proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile cu 0,6 pp din PIB;
- În condițiile în care MFP anticipează o expansiune mai puțin rapidă a cheltuielilor de cofinanțare și neeligibile (raportul cheltuieli/venituri din FSC² scade de la 1,7 în 2019 la 1,56 în 2020), bugetul

¹ Modificările sunt prezentate în Anexa 1.

² Fonduri structurale și de coeziune.

estimează o majorare substanțială a cheltuielilor aferente proiectelor de investiții cu finanțare europeană (+8 mld. lei relativ la estimarea anului anterior). Execuțiile bugetare istorice consemnează în mod constant deviații considerabile de la sumele bugetate inițial ori în urma rectificărilor bugetare în sensul unor cheltuieli de investiții inferioare alocărilor inițiale;

- Nivelul ajustării structurale de 0,32 pp din PIB propuse pentru anul 2020 este semnificativ inferior recomandării Consiliului Uniunii Europene emise în contextul procedurii de deviație semnificativă de a implementa o ajustare structurală de 1% din PIB în 2020. De remarcat că traiectoria deficitului structural avută în vedere în proiecția la orizontul anului 2023 implică o ajustare structurală cumulată de 1,54 pp din PIB în 4 ani;
- Construcția bugetară nu cuprinde, în mod surprinzător în opinia CF, elemente ce sunt într-o etapă finală a parcursului legislativ – cu referire la PL-x nr. 572/2019 (Proiect de Lege pentru modificarea Legii nr.227/2015 privind Codul fiscal) care elimină supra-acciza la carburanți și supra-impozitarea contractelor *part-time*. Astfel această inițiativă legislativă a fost aprobată în ambele Camere ale Parlamentului României aflându-se în etapa promulgării de către Președintele României. Mai mult, impactul acestui proiect nu este inclus nici în cadrul SFB, CF considerând riscantă această decizie, deoarece: (i) impactul bugetar asociat este aproximativ 0,4 pp de PIB pentru prima (eliminarea supra-accizei) și aproximativ 0,1 pp de PIB pentru cea de-a doua, (ii) acest impact este permanent propagându-se și în construcțiile bugetare viitoare, (iii) având în vedere că pierderea de venituri nerecunoscută este actualizată cu dinamica bazelor macroeconomice relevante, subdimensionarea deficitului este cu atât mai semnificativă;
- Alte schimbări legislative posibile constau în:
 - Proiectul privind reducerea cotei standard de TVA de la 19% la 16% și a cotei reduse de TVA pentru produse alimentare la 5% (PL-x nr. 597/2019 - Proiect de Lege pentru modificarea și completarea art.291 din Legea nr.227/2015 privind Codul fiscal). Acesta se află într-un stadiu relativ avansat al parcursului legislativ, pierderea de venituri fiind considerabilă și permanentă;
 - În cadrul măsurilor avute în vedere în SFB este și eliminarea taxei bancare din OUG 114/2018 și OUG 19/2019 – aceasta fiind evaluată, în documentul menționat, la aproximativ 0,05% din PIB în 2020. Adoptarea acestei măsuri precum și eliminarea altor prevederi din legislația mai sus menționată reprezintă o potențială reducere suplimentară a veniturilor bugetare, ce ar putea crește semnificativ, ca impact, în urma abrogării prevederilor cu privire la domeniul comunicațiilor, energiei și jocurilor de noroc.

Respectarea regulilor fiscale prevăzute de Legea responsabilității fiscal-bugetare (LRFB)

Având în vedere că SFB pentru perioada 2020-2022 și Legea privind plafoanele unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar au fost introduse în Parlament cu doar câteva zile înaintea prezentării proiectului de

buget pe anul 2020, verificarea respectării plafoanelor stabilite devine un demers pur formal, fiind de așteptat să nu se înregistreze depășiri. Trebuie însă subliniat că această situație nu reprezintă o excepție, ci s-a perpetuat pe parcursul ultimilor ani (când SFB a fost publicată concomitent cu proiectul de buget), astfel că monitorizarea respectării *ex-ante* a regulilor fiscale referitoare la plafoane devine irelevantă, conducând la erodarea rolului pe care SFB ar trebui să îl aibă în orientarea politicii fiscal-bugetare pe termen mediu.

În Opinia sa asupra SFB pentru perioada 2020-2022, CF a identificat o serie de abateri de la regulile fiscale instituite de LRFB la art. 6, art. 7, art. 14 alin. 1, art. 26 alin. 3 și art. 29 alin. 4. Totodată, în urma analizei proiectului bugetului general consolidat pentru anul 2020, CF subliniază:

- Art. 30 alin. 4 prevede obligația ca Guvernul să prezinte Parlamentului un buget anual care să respecte principiile responsabilității fiscale, regulile fiscale, strategia fiscal-bugetară și orice alte prevederi ale LRFB, această conformitate fiind atestată printr-o declarație semnată de primul-ministru și de către ministrul finanțelor publice;
- Art. 30 alin. 5 prevede că în lipsa condițiilor de conformitate prevăzute la alineatul anterior, declarația ar trebui să menționeze abaterile, precum și măsurile și termenele până la care Guvernul va asigura conformitatea cu principiile responsabilității fiscale, cu regulile fiscale și cu strategia fiscal-bugetară.

Menționăm că în cadrul documentelor transmise de MFP nu se regăsește declarația de conformitate stipulată la art. 30 alin. 4 și 5. În consecință, CF nu poate exprima o opinie conform obligației instituite de art. 30 alin. 6.

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 membrii Consiliului prin vot, în ședința din data 18 decembrie 2019.

18 decembrie 2019

Președintele Consiliului Fiscal
Acad. Daniel DĂIANU

ANEXA I – Diferențe între R2 inițial în R2 aprobat în Guvern	R2 inițial (mil. lei)	R2 aprobat în Guvern (mil. lei)	R2 aprobat în Guvern - R2 inițial (mil. lei)	R2 inițial (% din PIB)	R2 aprobat în Guvern (% din PIB)	R2 aprobat în Guvern - R2 inițial (% din PIB)
	1	2	3=2-1	4	5	6=5-4
VENITURI TOTALE	326.587,8	326.637,8	50,0	31,38%	31,38%	0,00
Sume primite de la UE/alti donatori in contul platilor efectuate si prefinantari aferente cadrului financiar 2014-2020	26.812,1	26.862,1	50,0	2,58%	2,58%	0,00
CHELTUIELI TOTALE	371.307,8	372.745,3	1.437,4	35,68%	35,81%	0,14
Cheltuieli curente	341.348,5	342.971,6	1.623,2	32,80%	32,95%	0,16
Cheltuieli de personal	101.907,8	102.385,6	477,7	9,79%	9,84%	0,05
Bunuri și servicii	48.543,5	49.201,7	658,2	4,66%	4,73%	0,06
Subvenții	7.105,6	7.136,1	30,5	0,68%	0,69%	0,00
Transferuri - Total	169.701,4	170.284,0	582,6	16,30%	16,36%	0,06
Alte transferuri	16.421,4	16.434,6	13,1	1,58%	1,58%	0,00
Asistență socială	114.117,1	114.570,7	453,6	10,96%	11,01%	0,04
Proiecte cu finantare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	30.173,0	30.265,5	92,6	2,90%	2,91%	0,01
Alte cheltuieli	6.583,5	6.606,8	23,3	0,63%	0,63%	0,00
Fonduri de rezervă	655,3	529,4	-125,9	0,06%	0,05%	-0,01
Cheltuieli de capital	29.959,4	29.773,6	-185,7	2,88%	2,86%	-0,02
EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)	-44.720,0	-46.107,4	-1.387,4	-4,30%	-4,43%	-0,13

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calcule Consiliul Fiscal

	Proiect buget 2020 (mil. lei)	Proiecție SFB 2020 (mil. lei)	Proiect Buget 2020 - Proiecție SFB 2020 (mil. lei)	Proiect Buget 2020 - Proiecție SFB 2020 (%)	Proiect Buget 2020 (% din PIB)	Proiecție SFB 2020 (% din PIB)	Proiect Buget 2020 - Proiecție SFB 2020 (% din PIB)
	1	2	3=2-1	4=3/1	5	6	7=6-5
VENITURI TOTALE	360.148,6	358.593,0	1.555,6	0,4%	31,9%	31,8%	0,14
Venituri curente	329.820,8	329.951,9	-131,2	0,0%	29,2%	29,2%	-0,01
Venituri fiscale	177.017,6	177.163,3	-145,7	-0,1%	15,7%	15,7%	-0,01
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	49.883,7	49.883,8	-0,1	0,0%	4,4%	4,4%	0,00
Impozitul pe profit	19.471,8	19.471,8	0,0	0,0%	1,7%	1,7%	0,00
Impozitul pe salarii și venit	26.315,2	26.315,3	-0,1	0,0%	2,3%	2,3%	0,00
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	4.096,7	4.096,7	0,0	0,0%	0,4%	0,4%	0,00
Impozite și taxe pe proprietate	7.105,7	7.105,8	-0,1	0,0%	0,6%	0,6%	0,00
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	117.974,8	118.120,3	-145,5	-0,1%	10,4%	10,5%	-0,01
TVA	72.720,5	72.720,5	0,0	0,0%	6,4%	6,4%	0,00
Accize	33.658,1	33.658,1	0,0	0,0%	3,0%	3,0%	0,00
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	4.903,1	5.048,5	-145,4	-3,0%	0,4%	0,4%	-0,01
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	6.693,1	6.693,2	-0,1	0,0%	0,6%	0,6%	0,00
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	1.253,9	1.253,9	0,0	0,0%	0,1%	0,1%	0,00
Alte impozite și taxe fiscale	799,5	799,5	0,0	0,0%	0,1%	0,1%	0,00
Contribuții de asigurări	124.026,8	124.013,1	13,7	0,0%	11,0%	11,0%	0,00
Venituri nefiscale	28.776,4	28.775,5	0,9	0,0%	2,5%	2,5%	0,00
Venituri din capital	1.000,8	1.000,8	0,0	0,0%	0,1%	0,1%	0,00
Donații	8,5	2,6	5,9	69,7%	0,0%	0,0%	0,00
Sume de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări	7,7	2,6	5,1	66,4%	0,0%	0,0%	0,00
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat / în curs de distribuire	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00
Alte sume primite de la UE pentru programele operationale finantate in cadrul obiectivului convergenta	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00
Sume primite de la UE/alti donatori in contul platilor efectuate si prefinantari aferente cadrului financiar 2014-2020	29.310,9	27.635,1	1.675,7	5,7%	2,6%	2,4%	0,15
CHELTUIELI TOTALE	400.693,7	399.226,8	1.466,8	0,4%	35,5%	35,4%	0,13
Cheltuieli curente	373.763,5	372.249,8	1.513,7	0,4%	33,1%	33,0%	0,13
Cheltuieli de personal	109.163,4	109.754,4	-591,0	-0,5%	9,7%	9,7%	-0,05
Bunuri și servicii	50.885,0	50.971,8	-86,7	-0,2%	4,5%	4,5%	-0,01
Dobânzi	13.950,6	13.950,6	0,0	0,0%	1,2%	1,2%	0,00

Subvenții	7.189,2	7.292,2	-103,1	-1,4%	0,6%	0,6%	-0,01
Transferuri - Total	190.824,4	188.836,3	1.988,1	1,0%	16,9%	16,7%	0,18
Transferuri între unități ale administrației publice	2.169,6	1.982,6	187,1	8,6%	0,2%	0,2%	0,02
Alte transferuri	16.818,5	16.316,5	502,0	3,0%	1,5%	1,4%	0,04
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	198,3	190,5	7,8	3,9%	0,0%	0,0%	0,00
Asistență socială	131.220,5	131.138,9	81,6	0,1%	11,6%	11,6%	0,01
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	33.697,0	32.279,3	1.417,6	4,2%	3,0%	2,9%	0,13
Alte cheltuieli	6.720,5	6.928,5	-208,0	-3,1%	0,6%	0,6%	-0,02
Fonduri de rezervă	1.086,5	830,0	256,5	23,6%	0,1%	0,1%	0,02
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	569,8	519,9	49,9	8,8%	0,1%	0,0%	0,00
Cheltuieli de capital	26.930,1	26.977,0	-46,9	-0,2%	2,4%	2,4%	0,00
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00
EXCEDENT(+) / DEFICIT(-)	-40.545,1	-40.633,9	88,8	-0,2%	-3,59%	-3,60%	0,01

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calcule Consiliul Fiscal