

## **Opinia Consiliului Fiscal cu privire la Proiectul de rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2010**

În data de 9.08.2010 Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului Fiscal prin adresa nr. 96982/06.08.2010 *Raportul semestrial privind situația economică și bugetară și Proiectul de rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2010*, solicitând în temeiul art. 40, alin. (2) din Legea nr. 69/2010 opinia Consiliului Fiscal cu privire la cele două documente.

În temeiul art. 40, alin. (2), lit. d) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, Consiliului Fiscal îi revine drept atribuție „analiza și elaborarea de opinii și recomandări, atât înainte de aprobarea de către Guvern, cât și înainte de transmiterea către Parlament, asupra legilor bugetare anuale, a rectificărilor bugetare, cât și asupra altor inițiative legislative care pot avea un impact asupra volumului cheltuielilor bugetare, precum și evaluarea conformității acestora cu principiile și regulile fiscale prevăzute de prezenta lege”.

Astfel, ținând cont de mandatul său în conformitate cu prevederile legii 69/2010, **Consiliul Fiscal constată și emite următoarele opinii și recomandări privitoare la proiectul de rectificare bugetară:**

1. Proiectul de rectificare bugetară îndeplinește condițiile art. 15, alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 cu privire la faptul că nu pot fi aprobate mai mult de două rectificări bugetare pe an și acestea nu pot fi promovate în primele 6 luni ale anului.
2. Proiectul de rectificare îndeplinește regula cu privire la rectificările bugetare stipulată la art. 16 din Legea nr. 69/2010 conform căruia cheltuielile totale ale bugetului general consolidat, excluzând asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori, pot fi suplimentate cu ocazia rectificărilor bugetare numai pentru plata serviciului datoriei publice și pentru plata contribuției României la bugetul Uniunii Europene. De asemenea, proiectul de rectificare îndeplinește și regula stipulată la art. 9, alin. (2) din Legea nr. 69/2010 conform căruia totalul cheltuielilor de personal ale bugetului general consolidat nu poate fi majorat pe parcursul anului bugetar, cu ocazia rectificărilor bugetare. Proiectul de rectificare bugetară prevede reducerea cheltuielilor bugetare în cadrul bugetului general consolidat cu 858.6 milioane RON și a cheltuielilor de personal cu 3470.6 milioane RON.
3. Conform Legii nr. 69/2010, analizele, opiniile și recomandările Consiliului Fiscal cu privire la rectificările bugetare au în vedere respectarea de către acestea a principiilor și regulilor fiscale prevăzute în legea menționată. Totuși, Consiliul Fiscal se găsește în imposibilitatea evaluării rectificării prezente în raport cu strategia fiscal-bugetară întrucât acest document nu există în acest moment. Conform art. 18, alin. (1), până la data de 30 mai a fiecărui an,

Guvernul, la propunerea Ministerului Finanțelor Publice, trebuie să aprobe strategia fiscal-bugetară pentru următorii 3 ani. În plus, Consiliul Fiscal nu poate evalua proiectul de rectificare fiscal-bugetară în raport cu regulile politicii fiscal-bugetare prevăzute în legea 69/2010 la art. 6, întrucât acestea fac referire la conținutul strategiei fiscal-bugetare. Prin urmare, Consiliul Fiscal recomandă aprobarea și publicarea cât mai rapidă de către Guvern a Strategiei fiscal-bugetare prevăzută de legea 69/2010.

4. În raport cu principiile fiscal-bugetare enunțate de legea 69/2010 la art. 4, procesul de rectificare bugetară nu respectă în totalitate principiile transparenței, stabilității și echității.
  - a. Astfel, principiul transparenței nu este respectat, de exemplu, prin faptul că revizuirii majore ale unor capitole de venituri (în special veniturile nefiscale) și de cheltuieli nu sunt însoțite de note explicative privind sursele revizuirii și ipotezele luate în calcul. În acest sens, Consiliul Fiscal recomandă îmbunătățirea transparenței procesului bugetar prin fundamentarea detaliată a surselor revizuirii veniturilor și cheltuielilor bugetare pe fiecare capitol din bugetul general consolidat.
  - b. În ceea ce privește principiul stabilității, Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară într-un mod care să asigure predictibilitatea acesteia pe termen mediu, în scopul menținerii stabilității macroeconomice. Cu toate acestea, creșterea recentă a TVA, deși motivată prin imperativul asigurării echilibrului bugetar, nu s-a făcut în conformitate cu principiul stabilității, măsura fiind implementată într-un orizont de timp foarte scurt și fără o estimare detaliată de impact, deși efectele ei asupra economiei sunt majore. Publicarea strategiei fiscal bugetare prevăzută de Legea nr. 69/2010 are, în opinia Consiliului Fiscal, potențialul de a crește predictibilitatea politicii fiscal-bugetare, cu impact pozitiv asupra evoluției economice pe termen mediu și lung.
  - c. În privința principiului echității, Guvernul trebuie să deruleze politica fiscal-bugetară luând în calcul impactul financiar potențial asupra generațiilor viitoare, precum și impactul asupra dezvoltării economice pe termen mediu și lung. Cu toate acestea, deficitul foarte ridicat în cadrul bugetului general consolidat aduce atingere acestui principiu, fiind necesară o consolidare fiscală substanțială în anii următori, în special prin ajustarea facturii sociale, nesustenabile în acest moment. În particular, este de menționat deficitul structural al sistemului public de pensii, situația normală fiind aceea în care sistemul se autofinanțează pe baza contribuțiilor încasate și nu transferă o povară fiscală asupra generațiilor următoare. În opinia Consiliului Fiscal, situația sistemului public de pensii este total nesustenabilă, încălcând atât principiul echității, cât și pe cel al responsabilității fiscale și necesită măsuri urgente de reformă.

5. În opinia Consiliului Fiscal, din analiza proiecțiilor actualizate pentru anul 2010 din proiectul de rectificare bugetară, coroborate cu datele de execuție la finele primului semestru din 2010, se desprinde un risc semnificativ ca estimările aferente unor categorii de venituri să se dovedească a fi prea optimiste. Astfel, pentru unele categorii de venituri bugetare, proiecțiile aferente semestrului 2 implică rate de creștere față de aceeași perioadă a anului anterior semnificativ mai mari decât cele consemnate în execuția bugetară din semestrul I. Această evoluție așteptată nu este în totalitate consistentă cu proiecțiile macroeconomice actualizate pentru semestrul II, care implică o accentuare a contracției anuale a activității economice în a doua parte a anului, la care se adaugă și impactul negativ asupra veniturilor bugetare datorat reducerilor salariale și disponibilizărilor preconizate în sectorul bugetar. Pentru o parte din veniturile bugetare, îmbunătățirea dinamicii anuale în semestrul II poate fi justificată de măsuri discreționare (creșterea TVA, majorarea impozitelor pe proprietate, impozitarea tichetelor de masă, impozitarea veniturilor din dobânzi, etc). Însă, în special pentru veniturile din impozitul pe profit, accize și contribuții la asigurările sociale, estimările de venituri din a doua parte a anului par optimiste. Conform estimărilor preliminare ale Consiliului Fiscal, există riscul ca veniturile fiscale să fie supraevaluate cu până la 0,4-0,5% din PIB.
6. Deși revizuirea cifrelor aferente veniturilor nefiscale este substanțială, nota de fundamentare a proiectului de revizuire a bugetului de stat nu conține detalii cu privire la sursa acestora.
7. În privința veniturilor din donații, cea mai mare parte a revizuirii în creștere este explicată – conform notei de fundamentare a proiectului de revizuire a bugetului de stat – de sume donate bugetului de stat de către operatori economici cu capital majoritar de stat, în principal sume neutilizate aferente anilor precedenți, reprezentând surse proprii de finanțare constituite din profitul anilor precedenți. În opinia Consiliului Fiscal, este necesară clarificarea certitudinii încasărilor acestor donații și precizarea implicațiilor economice asupra respectivilor operatori economici cu capital majoritar de stat. În plus, având în vedere că aceste donații nu au, prin definiție, un caracter permanent, Consiliul Fiscal consideră că ele distorsionează imaginea de ansamblu asupra poziției fiscale reale.
8. În ceea ce privește cheltuielile bugetare, Consiliul Fiscal consideră în cea mai mare parte realiste proiecțiile revizuite. Cele mai mari revizuirii în creștere sunt aferente cheltuielilor cu asistența socială (în principal, pensii și ajutoare de șomaj) și cheltuielilor cu bunuri și servicii. În opinia Consiliului Fiscal, în primul caz, explicația este legată mai ales de ipotezele nerealiste utilizate în fundamentarea bugetului inițial al asigurărilor sociale de stat (număr de pensionari și pensie medie estimată pe 2010 nerealiste<sup>1</sup>) și bugetului asigurărilor pentru șomaj (rată nerealistă a șomajului estimat inițial pentru 2010). În cazul cheltuielilor cu bunuri și servicii, revizuirea în creștere se datorează, în principal, deciziei salutare a achitării sumei de 1,9 mld RON aferente arieratelor sistemului public de sănătate. În ceea ce privește capitolele

---

<sup>1</sup> A se vedea și opinia Consiliului Fiscal asupra Raportului semestrial privind situația economică și bugetară.

de cheltuieli cu revizuirii în scădere, sunt de menționat reducerile aferente cheltuielilor de personal și cele aferente cheltuielilor de capital. Dacă în cazul cheltuielilor de personal revizuirea este explicată de reducerile de salarii și disponibilizările preconizate în sectorul public, în cazul cheltuielilor de capital, reducerea se datorează necesității echilibrării bugetare.

9. În opinia Consiliului Fiscal, reducerea cheltuielilor de capital în cursul execuției bugetare și realocarea banilor la cheltuieli curente, practică uzuală în ultimii ani, relevă în mod clar lipsa unei strategii în alocarea resurselor pentru investiții publice. În plus, investițiile publice limitate diminuează și potențialul de creștere a veniturilor bugetare pe termen mediu și lung. În acest sens, Consiliul Fiscal recomandă elaborarea unei strategii pe termen mediu și lung de investiții publice, care să favorizeze investițiile strategice la nivel național, cu potențial mare de antrenare la nivel economic. În plus, Consiliul Fiscal recomandă și realizarea unei evaluări a numeroaselor proiecte de investiții publice aflate în diverse stadii de execuție și nefinalizate, luând în calcul și costurile administrative de conservare și întreținere a lor, cu scopul de a ierarhiza prioritatea acestora. De asemenea, Consiliul Fiscal recomandă acordarea priorității pentru proiectele de investiții cu finanțare din fonduri europene.

Având în vedere cele menționate mai sus, Consiliul Fiscal consideră că ținta de deficit bugetar de 6,8% din PIB pentru 2010, deși posibil de atins, comportă riscuri semnificative. În același timp, Consiliul Fiscal recomandă identificarea proactivă a unor surse de echilibrare bugetară care să poată fi accesate dacă riscurile identificate se materializează.

#### Evoluția veniturilor și cheltuielilor Bugetului General Consolidat

	I 2009	Ia Sem 1 2009	Ib Sem 2 2009	II Program 2010	III Influențe	IV (II+III) Propuneri 2010	IVa Sem 1 2010	IVb sem 2 2010 implicit	Variație Sem 1 2010 fata de sem 1 2009	Variație Sem 2 2010 fata de sem 2 2009
<b>VENITURI TOTAL</b>	157,244	77,276	79,968	168,867	-3,585	165,282	77,226	88,056	-0.1%	10.1%
Venituri curente	151,592	74,986	76,606	161,330	-4,951	156,379	74,152	82,227	-1.1%	7.3%
Venituri fiscale	88,334	43,841	44,493	94,096	-3,346	90,750	42,213	48,537	-3.7%	9.1%
Impozit pe venit, profit și câștiguri din capital	31,847	16,082	15,764	32,063	-2,083	29,980	14,632	15,348	-9.0%	-2.6%
Impozit pe profit	11,893	6,009	5,884	11,589	-829	10,760	5,241	5,519	-12.8%	-6.2%
Impozit pe venit și salarii	18,551	9,401	9,151	19,053	-1,099	17,954	8,953	9,001	-4.8%	-1.6%
Impozite și taxe pe proprietate	3,378	2,000	1,378	4,194	-173	4,021	2,255	1,765	12.8%	28.1%
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	52,082	25,232	26,850	56,736	-772	55,964	24,840	31,124	-1.6%	15.9%
T.V.A.	34,322	17,059	17,263	35,549	1,405	36,954	16,433	20,520	-3.7%	18.9%
Accize	15,581	6,940	8,641	18,369	-1,979	16,390	7,042	9,348	1.5%	8.2%
Alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii	56	27	30	59	29	88	42	46	58.3%	55.1%

Taxe pe utilizarea bunurilor autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	2,122	1,206	916	2,759	-227	2,532	1,323	1,210	9.7%	32.0%
Impozit pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale	656	299	357	711	-120	591	263	328	-12.0%	-8.0%
Alte impozite și taxe fiscale	389	229	161	417	-74	343	222	121	-2.8%	-24.8%
Contribuții asigurări sociale	47,860	24,367	23,493	49,792	-3,608	46,183	23,131	23,052	-5.1%	-1.9%
Venituri nefiscale	15,397	6,778	8,619	17,442	2,003	19,446	8,807	10,638	29.9%	23.4%
Venituri din capital	548	235	313	497	28	525	228	298	-3.2%	-4.9%
Donații	3,270	1,444	1,826	3,415	1,337	4,752	1,211	3,541	-16.1%	93.9%
Sume primite de la UE în contul plăților efectuate	1,916	763	1,153	3,625	0	3,625	1,685	1,940	120.7%	68.3%
<b>CHELTUIELI TOTAL</b>	<b>193,679</b>	<b>91,659</b>	<b>102,020</b>	<b>200,782</b>	<b>-859</b>	<b>199,923</b>	<b>95,296</b>	<b>104,628</b>	<b>4.0%</b>	<b>2.6%</b>
Cheltuieli curente	174,233	84,082	90,151	180,178	312	180,490	89,448	91,042	6.4%	1.0%
Cheltuieli de personal	46,838	24,925	21,913	45,670	-3,471	42,199	23,802	18,398	-4.5%	-16.0%
Bunuri și servicii	28,326	12,837	15,489	27,409	1,164	28,573	12,613	15,960	-1.7%	3.0%
Dobânzi	6,061	2,970	3,090	9,077	-359	8,718	3,613	5,105	21.6%	65.2%
Subvenții	7,215	3,585	3,630	6,369	180	6,550	3,811	2,738	6.3%	-24.6%
Total transferuri incluse în bugetul general consolidat	83,696	39,355	44,341	88,797	2,663	91,460	45,083	46,377	14.6%	4.6%
Transferuri între unități ale administrației publice	398	310	88	15	264	279	78	200	-74.7%	126.3%
Alte transferuri	14,085	5,581	8,504	15,959	-790	15,169	6,146	9,023	10.1%	6.1%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare	2,676	1,160	1,516	5,274	152	5,426	2,698	2,728	132.6%	79.9%
Asistența socială	63,958	31,113	32,845	64,911	3,251	68,163	34,935	33,228	12.3%	1.2%
Alte cheltuieli	2,579	1,192	1,388	2,638	-214	2,424	1,226	1,198	2.9%	-13.7%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabile	2,098	409	1,688	2,675	135	2,809	526	2,284	28.5%	35.3%
Cheltuieli de capital	21,940	7,971	13,969	20,577	-1,150	19,426	6,182	13,245	-22.4%	-5.2%
EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)	-36,435	-14,383	-22,052	-31,915	-2,727	-34,641	-18,070	-16,571	25.6%	-24.9%

Sursa: Ministerul Finanțelor

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 de 16 August 2010.

**16 August 2010**

**Președinte Consiliul Fiscal**

**IONUT DUMITRU**