

## **Răspunsul Consiliului fiscal la adresa nr. 491/2.07.2015 a Departamentului de Politici Economice și Sociale al Administrației Prezidențiale**

Având în vedere adresa dumneavoastră nr. 491/2.07.2015, prin care este solicitată poziția oficială a Consiliului fiscal cu privire la sustenabilitatea finanțelor publice și posibilitatea României de a-și respecta angajamentele privind obiectivele bugetare pe termen mediu în contextul măsurilor angajate prin Codul Fiscal adoptat de Parlamentul României în data de 24.06.2015, vă comunicăm următoarele:

- **În opinia Consiliului fiscal, implementarea prevederilor noului Cod Fiscal este de natură să antreneze o deviație permanentă și de proporții de la obiectivele ce decurg atât din tratatele europene al căror semnatar este România (Pactul de Creștere și Stabilitate și Compactul Fiscal), cât și din legislația națională relevantă (Legea responsabilității fiscal-bugetare nr 69/2010).** Proiecțiile actualizate, ce încorporează cele mai recente informații cu privire la contextul macroeconomic, setul măsurilor de politică fiscal-bugetară adoptate și execuția bugetară la zi, indică un nivel de circa 3% din PIB atât pentru deficitul bugetar efectiv cât și pentru cel structural la nivelul anului 2016, și aceasta în ipoteza unor reduceri compensatorii de investiții publice (de circa 0,3% din PIB) și a prevalenței moderației în politica salarială în sectorul public. Riscul de reintrare a țării în procedură de deficit excesiv apare drept semnificativ. Potrivit celei mai recente proiecții publice a Comisiei Europene, un asemenea nivel al deficitului bugetar structural ar plasa România pe locul al patrulea în rândul celor 28 de state membre ale UE ca dimensiune a acestuia la finele anului 2016 (după Croația, Marea Britanie și Irlanda). De remarcat faptul că Guvernul admite public acum că deficitul ar putea atinge un nivel de 2,9% din PIB în anul 2016, deși în expunerea de motive aferentă propunerii legislative inițiale trimise în Parlament susținea că impactul asupra deficitului efectiv ar fi fost acoperit integral de venituri bugetare datorate plusului de creștere economică comparativ cu scenariul de bază și de creșterea masivă a eficienței colectării taxelor evaluată *ex ante* de către Guvern a genera venituri suplimentare de 14 mld. lei în anul 2016 și 18 mld. lei anual în perioada 2017-2019.
- **Consiliul fiscal este de părere că există o diferență calitativă majoră între a avea deficite structurale/efective încă ridicate ca urmare a unei traiectorii de ajustare fiscală mai puțin abrupte și atingerea unui nivel relativ similar al deficitului structural/efectiv în urma unui derapaj deliberat, în flagrantă contradicție cu principiile și regulile instituite atât de legislația națională, cât și de tratatele europene.**

O reacție adversă a piețelor financiare, din perspectiva costurilor de finanțare cerute, nu poate fi exclusă, mai ales în contextul creat de evoluțiile recente din Grecia.

- **Tratatele europene mai sus menționate obligă România să corecteze deviația de la obiectivul pe termen mediu de 1% din PIB deficit structural** – nu este câtuși de puțin clar în acest moment cum se va realiza acest lucru, cu atât mai mult cu cât **proiecțiile bugetare curente nu încorporează suplimentarea alocării de cheltuieli pentru apărare la un nivel de 2% din PIB (de la 0,8%-0,9% din PIB în prezent) începând cu anul 2017 și menținerea acestui nivel pentru cel puțin 10 ani, potrivit angajamentului politic de la începutul anului**. Corectarea unei deviații de 2 pp. din PIB de la obiectivul pe termen mediu definit ca deficit structural de 1% din PIB nu va fi una ușoară – ca termen de comparație, ajustarea fiscală cumulată în anii 2013 și 2014 a fost de 1,1% din PIB. În plus, nu este de ignorat acumularea și altor presiuni pe partea de cheltuieli publice, mai ales din perspectiva revizuirii legii salarizării unitare avute în vedere de către Guvern.
- **Situarea deficitului structural la un asemenea nivel (3% din PIB) implică menținerea datoriei publice exprimate ca pondere în PIB pe o traiectorie ascendentă**, în pofida faptului că pe termen scurt stocul de lichidități acumulat de trezorerie poate acomoda necesarul suplimentar de finanțare. **Chiar dacă nivelul curent al stocului de datorie publică (39,8% din PIB la finele lui 2014) pare mult inferior nivelului de referință de 60% din PIB, continuarea unei tendințe de creștere, chiar moderată, a dimensiunii datoriei publice ca pondere în PIB în faza ascendentă a ciclului economic, în loc ca o astfel de perioadă să fie utilizată pentru o reducere a gradului de îndatorare, ar putea conduce la acumularea unor vulnerabilități excesive ce ar deveni vizibile într-o viitoare fază descendentă a ciclului economic**. Un exemplu relevant în sensul potențialului de creștere rapidă a datoriei publice în contextul unor evoluții ciclice adverse produse concomitent cu deficite structurale ridicate este chiar România, care consemna în anul 2008 un nivel al datoriei publice de doar 13,2% din PIB. Alte exemple de creștere rapidă a datoriei publice în contextul recesiunilor prelungite sunt oferite de Croația (38,9% din PIB în 2008, 85% din PIB în 2014) și Finlanda (32,7% din PIB în 2008, 59,3% din PIB în 2014). În plus, continuarea creșterii datoriei publice peste nivelul de 40% din PIB poate deveni problematică la nivelul curent de dezvoltare al economiei și capacității limitate de absorbție a acesteia de către piețele financiare locale.
- **Este discutabilă oportunitatea unei relaxări fiscale de asemenea proporții în condițiile în care poziția ciclică a economiei este probabil a se situa la echilibru ori chiar a consemna existența unui exces de cerere (*output gap zero sau chiar pozitiv*) în anul 2016**. România riscă să rămână în capcana unei politici fiscale pro-ciclice, apăsând pe accelerație în faza de expansiune a ciclului economic și riscând să fie constrânsă să

implementeze măsuri de ajustare structurală într-o inevitabilă fază viitoare de recesiune.

- **Consiliul fiscal este foarte rezervat în ceea ce privește eventualele implicații asupra creșterii economice pe termen lung pe care compoziția pachetului legislativ, axat pe reducerea impozitării consumului, le are.** Suntem de părere că scenariul cel mai probabil este cel al unui plus temporar de cerere agregată, neînsoțit de un impact similar asupra potențialului de creștere economică pe termen lung – reducerea impozitării consumului nu îmbunătățește competitivitatea internă și externă a produselor economiei naționale, și există o probabilitate ridicată să antreneze o deteriorare a balanței comerciale pe seama creșterii importurilor.
- Consiliul fiscal se îndoiește că promovarea acestui pachet legislativ este consistentă cu obiectivul public declarat al adoptării monedei unice în anul 2019.

### ***Scurt context pentru aserțiunile de mai sus***

Consiliul fiscal a făcut publică, în data de 30 martie a.c., opinia sa referitoare la forma inițială a propunerii de revizuire a Codului Fiscal aprobate de Guvern și trimise Parlamentului. **Consiliul fiscal a avizat negativ propunerea legislativă în cauză**, apreciind drept extrem de ridicată probabilitatea apariției unei deviații de proporții de la țintele bugetare pe termen mediu ca urmare a implementării prevederilor acesteia. Ulterior, Guvernul a decis devansarea și extinderea uneia din măsurile prevăzute în forma mai sus menționată a proiectului de revizuire a Codului Fiscal, în speță cea legată de extinderea sferei de aplicabilitate a cotei reduse de TVA de 9%<sup>1</sup>. Prin opinia sa din 12 mai a.c., Consiliul fiscal a avizat pozitiv (*post-factum* și cu anumite rezerve) propunerea legislativă în cauză, apreciind că măsura privită în izolare poate fi acomodată fără ca țintele bugetare să fie afectate de o manieră semnificativă, dată fiind performanța superioară estimărilor inițiale în ceea ce privește veniturile bugetare pe fondul îmbunătățirii deja realizate la nivelul colectării taxelor și impozitelor. În data de 20 mai a.c., Parlamentul a aprobat dublarea alocațiilor pentru copii (impact bugetar anualizat de circa 1,8 mld. lei, ori 0,25% din PIB). În fine, forma aprobată de Parlament în data de 24 iunie a.c. a proiectului de revizuire a Codului Fiscal diferă semnificativ de cea inițială, modificările principale vizând dimensiunea reducerii cotei standard de TVA (de la 24% la 19%, în loc de 20%), înlocuirea eliminării impozitării dividendelor cu reducerea cotei de impozitare de la 16% la 5%, eliminarea reducerilor de contribuții sociale la angajat și angajator prevăzute începând cu anul

---

<sup>1</sup> Decizia Guvernului face ca sub incidența cotei reduse de TVA să intre toate produsele alimentare, precum și serviciile de restaurant și *catering* (și nu doar produsele din carne, pește, lapte, ouă, legume și fructe așa cum prevedea proiectul inițial), iar intrarea în vigoare a acestei prevederi să se producă de la 1 iunie a.c., și nu de la 1 ianuarie 2016.

2018, precum și a reducerii cotelor de impozitare pentru veniturile persoanelor fizice și juridice avute în vedere începând cu anul 2019.

Date fiind execuția bugetară și contextul macroeconomic la zi, Consiliul fiscal apreciază că este aparentă existența unui spațiu fiscal relativ la ținta de deficit bugetar aferentă anului 2015. Acesta este creat de o combinație de creștere economică mult superioară proiecțiilor inițiale (posibil de circa 4% comparativ cu o estimare de 2,5% în construcția bugetară inițială), îmbunătățirea colectării (în special la nivelul TVA) și de repetarea probabilă a situației din 2014 de sub-execuție a nivelurilor bugetate pentru investițiile publice. Cu toate acestea, considerăm că acest spațiu fiscal a fost deja epuizat de extinderea cotei reduse de TVA la produsele alimentare, de majorarea alocațiilor pentru copii și de reducerea impozitului pe construcții speciale de la 1,5% la 1% (neinclusă în bugetul inițial). Considerând drept permanente plusurile de eficiență a colectării obținute până în prezent, apreciem drept probabilă înscrierea în țintele bugetare pe termen mediu în lipsa măsurilor suplimentare de relaxare fiscală introduse de modificarea Codului Fiscal aprobată de Parlament și virtual imposibilă în ipoteza includerii acestora.

<b>Principalele măsuri ale Codului Fiscal</b>			
<b>Nr.</b>	<b>Măsura</b>	<b>Impact bugetar</b>	
		<b>Miliarde lei</b>	<b>% din PIB</b>
1	Reducere cotă standard TVA de la 24% la 19%	-8,9	-1,2
2	Reducere impozit pe dividende de la 16% la 5%	-1,3	-0,2
3	Diverse reduceri ale accizelor (inclusiv impactul pe TVA)	-3,6	-0,5
4	Schimbări ale scutiilor privind impozitul pe venit	-1,2	-0,2
5	Schimbări privind CAS	-0,7	-0,1
6	Desființarea taxei pe construcții speciale	-1,0	-0,1
7	Alte măsuri	-0,4	-0,1
<b>Total</b>		<b>-17,1</b>	<b>-2,3</b>

### ***Trecere în revistă a obligațiilor ce decurg din tratatele europene și legislația națională***

Politica fiscal-bugetară în statele membre UE cade sub incidența prevederilor celor două brațe ale Pactului de Stabilitate și Creștere – cel corectiv și cel preventiv care, în cazul statelor semnatare (printre care se numără și România din iunie 2012), sunt întărite de prevederile Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Governanța în Uniunea Economică și Monetară (numit și Compactul Fiscal). Brațul corectiv impune respectarea unei limite maxime de deficit efectiv de 3% din PIB, în timp ce brațul preventiv – sub incidența căruia România a intrat începând cu anul 2013 odată cu ieșirea din procedura de deficit excesiv la finele lui 2012 –

impune convergența graduală către așa-numitul obiectiv pe termen mediu (MTO). În cazul României, acesta este definit drept un deficit structural de 1% din PIB, iar convergența către acesta a fost realizată de la finele lui 2014, cu un an înainte de termenul asumat, în condițiile în care sub-execuția de proporții de la nivelul investițiilor publice și consumului intermediar (cheltuieli cu bunurile și serviciile) a făcut ca deficitul efectiv să se situeze la un nivel de 1,5% din PIB, comparativ cu o țintă inițială de 2,2% din PIB (conform Programului de Convergență 2014-2017).

Un astfel de nivel al deficitului structural (1% din PIB) este considerat necesar pentru a asigura sustenabilitatea finanțelor publice, creând marje de siguranță pentru acomodarea unor evoluții ciclice nefavorabile (astfel încât deficitul efectiv să nu depășească nivelul de 3% din PIB pe parcursul unui ciclu economic normal) și a obligațiilor de plată viitoare ce decurg din tendințele demografice (îmbătrânirea populației), precum și pentru a evita acumularea unui stoc excesiv de datorie publică. Din perspectiva prevederilor Pactului de Stabilitate și Creștere, nivelul MTO care satisface criteriile de mai sus este evaluat în prezent la 1¼% din PIB – compactul fiscal introduce o restricție suplimentară care limitează nivelul deficitului structural la 1% din PIB. Legislația națională practic operaționalizează prevederile tratatelor europene mai sus menționate.

Acest document a fost aprobat de Președintele Consiliului fiscal în urma însușirii acestuia de către membrii Consiliului prin vot, în ședința din data de 6 iulie 2015.

6 iulie 2015

Președinte Consiliul fiscal