

## Opinia Consiliului fiscal cu privire la propunerea legislativă privind funcționarea Băncii de Dezvoltare a României – EximBank S.A.

Consiliul fiscal a primit în data de 24.11.2016 de la Departamentul pentru Relația cu Parlamentul adresa nr. 9743F/DRP prin care i se solicită opinia privind susținerea sau respingerea unei inițiative legislative cu privire la funcționarea Băncii de Dezvoltare a României - EximBank S.A. în vederea formulării punctului de vedere al Guvernului.

Potrivit art. 53 alin. (2) al Legii responsabilității fiscal bugetare (LRFB), Consiliul fiscal are printre atribuții „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, precum 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”. Proiectul legislativ de față s-ar putea încadra în categoria inițiativelor legislative cu un posibil impact asupra cheltuielilor bugetare.

În esență, proiectul de lege modifică cadrul de reglementare a activității EximBank S.A. în numele și în contul statului, în sensul extinderii mandatului curent către cel al unei bănci de dezvoltare națională, prevede complementaritatea activităților de bancă comercială (în nume și cont propriu) cu cele desfășurate în mandat de bancă de dezvoltare în numele și în contul statului român și redefiniște sursele de finanțare aflate la dispoziția sa incluzând explicit posibilitatea contractării de finanțări rambursabile în numele și în contul statului, care se consideră obligații de natura datoriei publice guvernamentale. Expunerea de motive atașată proiectului legislativ include o estimare preliminară a necesarului de fonduri suplimentare care ar trebui puse la dispoziția Băncii de Dezvoltare a României – EximBank S.A. de 317 milioane lei în 2017, 240 milioane lei în 2018 și 239 milioane lei în 2019, precizând totodată ca sumele respective nu ar avea un impact asupra deficitului bugetar, constituind plasamente financiare ale statului la Banca de Dezvoltare a României.

Consiliul fiscal nu are atribuții în a se pronunța asupra oportunității proiectului legislativ și, de asemenea, nu poate evalua cuantumul de resurse suplimentare pe care extinderea mandatului EximBank le-ar implica dat fiind caracterul discreționar inerent al acestor alocări de resurse. În ceea ce privește conformitatea cu principiile și regulile fiscale prevăzute de LRFB, Consiliul fiscal apreciază că în măsura în care necesarul suplimentar de resurse va fi tratat din punct de vedere statistic ca o operațiune financiară, așa cum se indică în expunerea de motive atașată proiectului de lege, alocările suplimentare nu ar tranzita bugetul consolidat și nu ar duce la majorarea deficitului. Cu toate acestea, apreciem că, date fiind prevederile propunerii legislative, există riscul ca transferul de resurse suplimentare să fie reflectat ca o tranzacție non-financiară (transfer de capital) care, spre deosebire de o operațiune financiară, ar duce la majorarea cheltuielilor bugetare și, *caeteris paribus*, a

deficitului bugetar. În acest sens este relevantă citarea Manualului privind deficitul și datoria publică ediția 2016 al Eurostat<sup>1</sup> care indică (pagina 158, paragraful 9) drept condiții pentru înregistrarea unei tranzacții non-financiare (transfer de capital) unul din următoarele cazuri:

- Fondurile sunt oferite fără a primi ceva de valoare egală în schimb;
- Fondurile sunt oferite fără a fi așteptat un nivel suficient de rentabilitate al investiției;
- Fondurile sunt oferite unei corporații care are o istorie recentă de pierdere.

Considerăm că cea de-a doua condiție mai sus menționată reprezintă sursa riscului de clasificare a tranzacțiilor drept operațiuni non-financiare, în condițiile în care art. 5 alin. (2) al propunerii legislative prevede că „activitatea desfășurată de Banca de Dezvoltare a României urmărește sprijinirea dezvoltării economice durabile și echilibrate, precum și reducerea disparităților sociale, fiind orientată către apărarea interesului public, și nu către obținerea de profit”. Cu toate acestea, chiar în ipoteza în care sursele suplimentare de finanțare necesare ar fi tratate drept tranzacții non-financiare (tranzitând bugetul), cheltuielile bugetare prilejuite nu ar pune în mod automat în pericol țintele anuale de deficit bugetar, dată fiind natura inerent discreționară a alocărilor de fonduri cu acest scop și faptul că alocările vor fi precis definite doar ulterior, în contextul unei construcții bugetare propriu-zise. Mai mult, evaluările preliminare de resurse suplimentare necesare indicate nu sugerează, în ipoteza în care ar fi tratate nu ca operațiuni financiare, ci ca tranzacții non-financiare, un impact major la nivelul bugetului consolidat.

Un alt risc pe care Consiliul fiscal îl identifică este cel al unei eventuale reclasificări în interiorul sectorului guvernamental (devenind parte a bugetului general consolidat), având în vedere prevederile proiectului de lege, a cel puțin acelor activități ale Băncii de Dezvoltare a României – EximBank S.A. desfășurate în numele și contul statului. În acest sens, merită citat de asemenea Manualul privind deficitul și datoria publică ediția 2016 publicat de Eurostat – acesta prevede la paragraful 47 de la pagina 69 că „o entitate care desfășoară activități financiare și care este controlată de stat ar avea caracteristicile unei instituții financiare captive și deci ar fi clasificată în sectorul guvernamental și nu în cel al instituțiilor financiare (S.12), dacă următoarele condiții ar fi îndeplinite în același timp:

1. Entitatea desfășoară un spectru limitat de activități în interiorul unor constrângeri bine definite stabilite de guvern (în cadrul general al obiectivelor de politică publică);
2. Influența statului și constrângerile ar fi evidențiate simultan, atât la nivelul activelor cât și la cel al pasivelor entității;
3. Entitatea nu s-ar comporta ca una comercială „normală” (nu se urmărește obținerea unui randament al investițiilor).”

---

<sup>1</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>

De asemenea, sunt relevante opiniile Eurostat din 2014 cu privire la Banca de export a Cehiei<sup>2</sup> și, respectiv din anul 2016 cu privire la Banca de export-import a Ungariei<sup>3</sup> (de asemenea numită Eximbank), care în ambele cazuri concluzionează că entitățile respective au caracteristicile unor instituții financiare captive care ar trebui așadar să fie parte a sectorului guvernamental.

Clarificarea tratamentului statistic în cele două cazuri mai sus enunțate nu este deloc o chestiune simplă, iar Consiliul fiscal recomandă consultarea prealabilă a Eurostat cu privire la o eventuală schimbare de tratament statistic ce ar putea surveni în urma modificărilor introduse de propunerea legislativă.

Date fiind cele de mai sus, Consiliul fiscal consideră că propunerea legislativă nu este în dezacord cu prevederile LRFB.

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 2016.

6 decembrie 2016

Președintele Consiliului fiscal,

IONUȚ DUMITRU

---

<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/2990403/CZ-Treatment-of-Czech-Export-Bank.pdf/bf86654a-9475-4b1a-8b78-d909d7adbbae>

<sup>3</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/7142247/Advise-2016-HU-Statistical-classification-of-Eximbank-Letter-1.pdf/e381865d-ca8b-44f5-89a2-822537dcdf52>