

Opinia Consiliului fiscal

cu privire la **Strategia fiscal-bugetară pe perioada 2013-2015**

În data de 30.05.2012, Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului fiscal prin adresa nr. 61.016 *Strategia fiscal-bugetară pe perioada 2013-2015*, solicitând în temeiul art. 40, alin. (2) din Legea nr. 69/2010 opinia Consiliului fiscal cu privire la aceasta.

Potrivit prevederilor art.23 – litera c), din Legea responsabilității fiscal-bugetare, nr.69/2010, cadrul fiscal–bugetar din strategia fiscal-bugetară (SFB) poate fi revizuit în situația schimbării Guvernului, caz în care la începerea mandatului unui nou Guvern, acesta va face public dacă prin programul său de guvernare se încadrează în ultima strategie fiscal-bugetară aprobată de către Parlament sau, în caz contrar, Ministerul Finanțelor Publice va elabora proiectul unei noi strategii fiscal-bugetare. În contextul schimbării guvernului și a configurației majorității parlamentare survenite recent, Consiliul fiscal consideră că noul executiv are libertatea, conform legii, de a formula propriile coordonate pe termen mediu ale politicii fiscal-bugetare, fără a fi constrâns de parametrii aprobați anterior ai acesteia, cu respectarea principiilor și regulilor statuate în legea 69/2010. Actualizarea Strategiei fiscal-bugetare era cu atât mai necesară cu cât varianta anterioară a acesteia era elaborată având la bază un cadru macroeconomic neactualizat încă de la momentul aprobării acesteia de către Parlament; de altfel, ipotezele și țintele aferente erau substanțial diferite de cele încorporate în legea bugetului pe 2012 aprobată în luna decembrie 2011.

Conform art. 40, alin. (2), lit. b) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, Consiliului fiscal îi revine drept atribuție „analiza și elaborarea de opinii și recomandări asupra strategiei fiscal-bugetare, precum și evaluarea conformității acesteia cu principiile și regulile fiscale prevăzute de lege”. În plus, în temeiul art. 40, alin. (2), lit. a), Consiliul fiscal are drept atribuții „analiza și elaborarea de opinii și recomandări asupra prognozelor macroeconomice oficiale”.

Astfel, ținând cont de mandatul său, în conformitate cu prevederile legii 69/2010, **Consiliul fiscal emite următoarele opinii și recomandări privitoare la *Strategia fiscal-bugetară pe perioada 2013-2015 (SFB 2013-2015)***:

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

Date fiind argumentele menționate mai sus, singura regulă ce poate fi evaluată este cea definită de art. 6 lit. d) conform căreia „pentru fiecare dintre cei 3 ani acoperiți de strategia fiscal-bugetară, rata anuală de creștere a cheltuielilor totale ale bugetului general consolidat

va fi menținută sub rata anuală de creștere nominală a produsului intern brut prognozată pentru anul bugetar respectiv, până când soldul preliminar al bugetului general consolidat a înregistrat surplus în anul anterior anului pentru care se elaborează proiectul de buget". SFB 2013-2015 respectă parțial această regulă, ponderea în PIB a cheltuielilor bugetare fiind prevăzută a se reduce de la 34,68 la sută în 2012 la 34,48 la sută în anul 2013. În schimb, cheltuielile bugetului general consolidat sunt previzionate a crește ușor mai rapid decât PIB-ul nominal în 2014, respectiv până la un nivel de 34,63 la sută din PIB, urmând că în 2015 ponderea acestora să scadă la 34,53 la sută. Eliminând impactul programat al absorbției fondurilor europene post-aderare și al celor având drept sursă alți donatori, cheltuielile bugetare exprimate ca pondere în PIB ar scădea însă constant (32,5 la sută în 2012, 32,3 la sută în 2013, 31,9 la sută în 2014 și 31,8 la sută în 2015). Consiliul fiscal consideră oportună o amendare a art. 6 lit. d) al legii 69/2010 astfel încât acesta să facă referire la "cheltuielile bugetare totale eliminând asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori", similar prevederilor art. 6 lit. c). În acest fel ar fi asigurată consistența între articolele legii, iar o performanță mai bună în ceea ce privește absorbția de fonduri europene, care fără îndoială este dezirabilă, nu ar fi penalizată prin necesitatea reducerii altor cheltuieli bugetare.

Evaluarea cadrului macroeconomic ce fundamentează SFB 2013-2015

Conform scenariului macroeconomic aflat la baza strategiei, PIB real, după creșterea de 2,5 la sută consemnată în 2011, este proiectat să aibă o creștere de 1,7 la sută în 2012 și de 3,1 la sută în 2013, accelerarea dinamicii pozitive urmând să continue în anii următori, până la un nivel de 3,9 la sută în anul 2015.

Ipotezele macroeconomice ce fundamentează SFB 2013-2015 sunt compatibile cu ultima proiecție a Comisiei europene, care estimează creșteri ale PIB de 1,4 la sută și 2,9 la sută în 2012 și, respectiv, 2013. Cu toate acestea, dată fiind dinamica anuală a produsului intern brut de doar +0,3 la sută, înregistrată în trimestrul I al anului curent, precum și recrudescența recentă a tensiunilor de pe piețele financiare internaționale, pe fondul evoluțiilor legate de criza datoriilor suverane la nivel european, Consiliul fiscal consideră proiecțiile privind dinamica PIB ca fiind mai degrabă optimiste și atrage atenția asupra dimensiunii neobișnuit de mari a riscurilor nefavorabile la adresa parametrilor macroeconomici, și implicit la adresa celor fiscal-bugetari.

Referitor la proiecțiile aferente pieței muncii, deși Consiliul fiscal apreciază drept verosimilă traiectoria avută în vedere pentru numărul de salariați din economie, consideră drept optimistă proiecția pe termen scurt a dinamicii salariului mediu pe economie. Luând în considerare creșterile anunțate de salarii din sectorul bugetar (8 la sută de la 1 iunie și respectiv 7,4 la sută de la 1 decembrie), dinamica remunerațiilor din sectorul privat ar trebui să fie mai mare de 7 la sută în 2012 astfel încât avansul pe total economie să fie conform cu

proiecția de 6,7 la sută din SFB 2013-2015, ceea ce pare puțin probabil având în vedere creșterea anuală medie de circa 4 la sută înregistrată în prima parte a anului curent.

Evaluarea cadrului fiscal-bugetar în perioada 2013-2015

Proiectul Strategiei Fiscal-bugetare reafirmă angajamentul pentru procesul de consolidare fiscală în următorii 3 ani, deficitul bugetar (metodologie *cash*) fiind proiectat să scadă de la 2,25 la sută din PIB în 2012 la 1,43 la sută din PIB în 2015. Conform strategiei, ajustând pentru impactul îmbunătățirii programate a absorbției de fonduri europene asupra nivelului veniturilor și cheltuielilor bugetare, reducerea de aproximativ 0,8 puncte procentuale din PIB a deficitului bugetar pe perioada 2012-2015 urmează a se efectua în cea mai mare parte prin reducerea cheltuielilor bugetare exprimate ca pondere în PIB (cu 0,63 pp. de PIB cumulat pe parcursul intervalului); dinamica veniturilor bugetare (exprimată ca pondere în PIB) are o contribuție semnificativă doar la nivelul anului 2013, când nivelul acestora este proiectat a înregistra o creștere de 0,26 pp. de PIB.

Conform actualizării recente a Programului de convergență notificate Comisiei europene, la nivelul execuției, conform ESA95, țintele corespunzătoare de deficit bugetar sunt de 2,8 la sută pentru 2012, 2,9 la sută în 2013, 1,2 la sută în 2014 și 0,94 la sută în 2015. Acestea ar fi compatibile cu atingerea obiectivului pe termen mediu de 0,7 la sută deficit structural în 2014 și menținerea la același nivel în 2015, în conformitate cu obligațiile asumate prin semnarea de către România a Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul Uniunii economice și monetare (cunoscut și sub denumirea de Compactul fiscal). Traectoria de consolidare fiscală presupune un efort mediu de ajustare a deficitului structural de 0,5pp. de PIB în anii 2013 și 2014, în linie cu cerințele minime ale Comisiei europene.

Diferențele dintre soldul bugetar în bază cash și cel potrivit ESA95 pe parcursul celor trei ani acoperiți de SFB 2013-2015 pot fi explicate, în principal, pe seama a trei factori. În primul rând, cuantumul obligațiilor salariale restante ale statului față de anumite categorii de salariați din sectorul bugetar apărute în urma unor sentințe judecătorești definitive a fost deja înregistrat în 2011 în execuția conform metodologiei ESA95 (6,4 mld. RON, respectiv circa 1,1 la sută din PIB), în timp ce în execuția cash acestea se vor reflecta treptat, pe parcursul perioadei 2012-2016, conform eșalonării aprobate de Parlament, cu o accelerare a plăților în perioada 2014-2015 (5 la sută din cuantumul obligațiilor ar urma să fie achitat în anul curent, 10 la sută în 2013, câte 25 la sută în 2014 și 2015, 35 la sută în 2016). În al doilea rând, Guvernul își propune reducerea perioadei de plată a facturilor depuse în sistemul bugetului de stat și cel al asigurărilor sociale¹ (mai ales în sectorul sanitar) la 60 de zile. Aceasta este preconizată a se realiza cu precădere în perioada 2014-2015, ceea ce va implica un avans al deficitului potrivit metodologiei cash fără a afecta soldul bugetar potrivit ESA95,

¹ Conform prevederilor Directivei UE 2011/7/UE a Parlamentului european și a Consiliului privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale.

obligățiile de plată fiind deja reflectate în nivelul din anii anteriori al acestuia din urmă. În al treilea rând, lucrările deja contractate aferente Programului Național de Dezvoltare a Infrastructurii (PNDI), recent stopat prin OUG 14/2012 (publicată în MO din 26 aprilie 2012), ar urma să continue să se reflecte la nivelul execuției ESA95, pe baza recepției lucrărilor, până în anul 2014, plata efectivă urmând însă a fi realizată și deci reflectată la nivelul execuției cash cu precădere începând cu anul 2015.

Având în vedere dinamica prognozată a principalelor categorii de venituri și cheltuieli bugetare și informațiile furnizate de textul SFB 2013-2015, Consiliul fiscal este de părere că aceasta a fost elaborată în principal pe baza ipotezei implicite de menținere a coordonatelor actuale ale politicii fiscal-bugetare. De asemenea, Consiliul fiscal este nevoit să constate din nou persistența unor curențe de transparență în fundamentarea traiectoriei agregatelor fiscal-bugetare, în condițiile în care lipsește o cuantificare a impactului măsurilor discreționare luate în calcul, SFB 2013-2015 conținând doar o simplă enumerare a măsurilor deja adoptate.

Venituri și cheltuieli bugetare

Nivelul veniturilor bugetare ca procent în PIB este proiectat în SFB să crească în perioada de referință de la un nivel de 32,4 la sută din PIB în anul 2012, până la 33,1 la sută din PIB în anul 2015 pe seama creșterii semnificative a absorbției fondurilor europene post-aderare. Astfel, în timp ce ponderea în PIB a veniturilor fiscale (exclusiv contribuțiile sociale) rămâne relativ constantă la 18,7-18,8 la sută pe orizontul de prognoză, nivelul proiectat al veniturilor din fonduri structurale crește de la 2,1 la sută din PIB în anul 2012, la 2,7 la sută din PIB în anul 2015.

Consiliul fiscal apreciază ca fiind optimistă traiectoria prognozată pe termen mediu a veniturilor fiscale și a celor din contribuții sociale, cu precădere a celor aferente anului 2013, în condițiile în care, în cazul majorității categoriilor de venituri fiscale, variațiile nominale proiectate sunt superioare celor ale bazelor macroeconomice relevante. Chiar dacă o astfel de dinamică ar putea fi explicată prin materializarea eforturilor de combatere a evaziunii fiscale, Consiliul fiscal consideră relativ riscant ca impactul acestora să fie luat în calcul *ex-ante*, fiind recomandabilă o încorporare *ex-post*, pe măsură ce eforturile de îmbunătățire a colectării se concretizează.

În particular, dinamica proiectată pentru veniturile din contribuții sociale pare a fi inconsistentă cu scenariul avut în vedere pentru dinamica câștigurilor salariale și a numărului de salariați (care ar justifica o creștere de circa 7 la sută a veniturilor din contribuții sociale *caeteris paribus*). De asemenea, trebuie ținut seama de faptul că acestea sunt afectate de impactul nefavorabil al hotărârii recente a Curții Constituționale cu privire la modul de calcul al contribuțiilor de asigurări de sănătate aferente veniturilor din pensii (circa 1,1 miliarde RON la nivelul unui an întreg, din care 3/4 în 2012 și restul în 2013), la care se adaugă decizia recentă a restituirii în 16 tranșe a diferenței dintre contribuțiile reținute în perioada ianuarie

2011 - aprilie 2012 în baza metodologiei declarate neconstituționale și cele calculate conform noii metodologii (în cuantum de circa 1,5 mld. RON, din care 7 tranșe în 2012 și 9 tranșe în 2013), reflectate drept venituri negative. În pofida elementelor de mai sus, veniturile din contribuții sociale sunt proiectate în SFB a crește în 2013 cu 9,7 la sută, respectiv cu 0,2 pp. din PIB, în principal pe seama unei creșteri nominale la nivelul categoriei direct afectate de măsurile discreționare cu impact nefavorabil din 2012 - contribuții la Fondul special pentru asigurări sociale de sănătate - cu 12,1 la sută. În opinia Consiliului fiscal, o astfel de dinamică nu poate fi explicabilă în absența unor măsuri discreționare care, din păcate, nu sunt precizate în textul strategiei.

În acest context, Consiliul fiscal reiterează recomandările anterioare referitoare la respectarea principiului transparenței statuat de art. 4 al Legii nr. 69/2010, fiind necesară în acest sens o prezentare mai detaliată a bazelor macroeconomice și a elasticităților considerate pentru fiecare categorie de venituri, precum și a impactului măsurilor discreționare ce afectează proiecțiile.

În ceea ce privește măsurile legislative ce se intenționează a fi adoptate pe orizontul de aplicabilitate al strategiei, în textul SFB este inclusă „analiza sistemului de impunere a veniturilor persoanelor fizice și a oportunității de modificare a acestuia pentru asigurarea respectării principiului echității, sarcina fiscală a fiecărui contribuabil fiind stabilită în funcție de capacitatea să contributivă”, precum și „analiza oportunității stabilirii unor cote de TVA care să reducă tendința de evaziune fiscală și să mențină puterea de cumpărare a populației cu venituri reduse”. În ambele cazuri, textul SFB nu precizează care sunt măsurile concrete avute în vedere în acest sens și nici nu cuantifică impactul acestora.

În condițiile în care strategia fiscal-bugetară ar trebui să fie instrumentul esențial pentru a asigura coerența și predictibilitatea politicii fiscale pe termen mediu, Consiliul fiscal consideră că o definire riguroasă a parametrilor care vor afecta nivelul veniturilor bugetare în orizontul de timp de referință ar fi necesară, în pofida mandatului legal limitat al actualului guvern și al incertitudinilor privind configurația politică ce va rezulta în urma alegerilor parlamentare programate pentru finele acestui an.

În privința cheltuielilor bugetare, traiectoria de reducere a nivelului acestora exprimat ca pondere în PIB (exclusiv impactul absorbției programate de fonduri europene post-aderare) este explicată în principal de dinamica categoriei asistență socială, ca rezultat al aplicării în anii următori a noii scheme de indexare a pensiilor (inflația medie din anul anterior plus jumătate din creșterea salarială reală înregistrată în aceeași perioadă), la care se adaugă substituția programată a finanțării cheltuielilor de capital din resurse proprii cu finanțări din fonduri europene.

Un plus de transparență este recomandabil și în cazul fundamentării dinamicii cheltuielilor de personal, în condițiile în care, cu excepția referirilor la majorările salariale din anul curent și a

aplicării în continuare a regulii de înlocuire parțială a ieșirilor din sistem, strategia nu precizează în mod explicit ipotezele pe termen mediu luate în calcul pentru salariul mediu și numărul mediu de salariați din sectorul bugetar.

Concluzii

În opinia Consiliului Fiscal, continuarea eforturilor de consolidare fiscală și a celor din sfera reformelor structurale este necesară nu doar din perspectiva respectării angajamentelor asumate de către România la nivel european și în cadrul acordurilor cu FMI/CE/BM, ci și din cea a asigurării sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu și lung, astfel încât politica fiscal-bugetară să poată gestiona riscuri și situații neprevăzute fără a fi nevoită să opereze ajustări semnificative ale cheltuielilor și veniturilor, cu efecte destabilizatoare din punct de vedere economic și social, și să respecte principiul echității intergeneraționale.

Consiliul Fiscal apreciază că balanța riscurilor în ceea ce privește politica fiscal-bugetară în anii următori înclină mai degrabă pe partea negativă (un deficit bugetar mai mare decât cel proiectat). În acest context, în opinia Consiliului Fiscal, SFB 2013-2015 ar trebui să conțină un capitol separat care să evalueze riscurile care pot afecta prognoza indicatorilor macroeconomici și bugetari, precum și eventualele măsuri avute în vedere în ipoteza în care aceste riscuri se materializează, mai ales având în vedere recente evoluții de pe piețele financiare internaționale.

În linie cu recomandările anterioare, Consiliul fiscal insistă în ceea ce privește necesitatea unei prezentări transparente a ipotezelor ce fundamentează traiectoria agregatelor fiscal-bugetare, în special în ceea ce privește cuantificarea explicită a impactului măsurilor discreționare ce le afectează.

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 12 iunie 2012.

12 iunie 2012

Președinte Consiliul Fiscal

IONUȚ DUMITRU