

România  
**Consiliul fiscal**

*Opiniile Consiliului fiscal*

---

2014

**Copyright © Consiliul fiscal, București, România**

Reproducerea publicației este interzisă, iar utilizarea datelor în diferite lucrări este permisă numai cu indicarea sursei.

**CONSILIUL FISCAL**

Casa Academiei Române, Calea 13 Septembrie nr. 13, Sector 5, București, România

Tel./Fax. +40 21 318 48 26

Website: <http://www.consiliulfiscal.ro>

|                          |                        |
|--------------------------|------------------------|
| Versiune tipărită:       | I.S.S.N.: 2344-6838    |
|                          | I.S.S.N.-L.: 2344-6838 |
| Versiune <i>online</i> : | I.S.S.N.: 2344-6846    |
|                          | I.S.S.N.-L.: 2344-6838 |

## Cuprins

|   |                  |
|---|------------------|
| <b><i>I. Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de Ordonanță de Urgență pentru modificarea art. 19 din Legea nr. 571/2003 privind Codul Fiscal (neimpozitarea profitului reinvestit) .....</i></b>  | <b><i>4</i></b>  |
| <b><i>II. Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de Ordonanță de Urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal (acordarea unei deduceri speciale la calculul impozitului pe venit pentru credite restructurate) .....</i></b> | <b><i>14</i></b> |
| <b><i>III. Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de Ordonanță de Urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal (reducerea contribuțiilor de asigurări sociale cu 5 puncte procentuale la angajator) .....</i></b>            | <b><i>23</i></b> |
| <b><i>IV. Opinia Consiliului fiscal cu privire la Raportul semestrial privind situația economică și bugetară și proiectul de rectificare a bugetului consolidat pe anul 2014 .....</i></b>  | <b><i>40</i></b> |
| <b><i>V. Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2014 .....</i></b>  | <b><i>57</i></b> |
| <b><i>VI. Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a treia rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2014 .....</i></b>  | <b><i>66</i></b> |
| <b><i>VII. Opinia preliminară a Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat și Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2015.....</i></b>  | <b><i>76</i></b> |
| <b><i>VIII. Completare la opinia Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat, Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2015 și la Strategia fiscal – bugetară 2015-2017 .....</i></b>  | <b><i>80</i></b> |

## **I. Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de Ordonanță de Urgență pentru modificarea art. 19 din Legea nr. 571/2003 privind Codul Fiscal (neimpozitarea profitului reinvestit)**

În ziua de 21 aprilie 2014, Consiliului fiscal i-a fost remisă prin e-mail adresa Ministerului Finanțelor Publice (MFP) nr. 668810 datată 18 aprilie 2014, prin care i se solicită avizul asupra propunerii legislative referitoare la neimpozitarea profitului reinvestit. Între timp, propunerea legislativă menționată mai sus a fost adoptată în ședința de guvern din data de 23 aprilie 2014, și ulterior publicată ca OUG 19/2014 în MO nr. 308 din 25 aprilie 2014, fără a avea avizul Consiliului fiscal, obligatoriu conform art. 13 din Legea nr. 69/2010 (Legea responsabilității fiscal-bugetare - LRFB) cu modificările și completările ulterioare. Potrivit articolului din LRFB mai sus menționat, „în cazurile în care se fac propuneri de acte normative care conduc la diminuarea veniturilor bugetare, se va elabora fișa financiară potrivit prevederilor art. 15 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, care trebuie să îndeplinească cel puțin una dintre următoarele condiții:

- a) să aibă avizul Ministerului Finanțelor Publice și al Consiliului fiscal, conform căruia impactul financiar a fost luat în calcul în prognoza veniturilor bugetare și nu afectează țintele bugetare anuale și pe termen mediu;
- b) să fie însoțită de propuneri de măsuri de compensare a impactului financiar respectiv, prin majorarea altor venituri bugetare.”

Speța în cauză este acoperită de punctul a) al articolului de lege mai sus citat, în condițiile în care nu au fost adoptate măsuri de compensare a impactului negativ asupra veniturilor bugetare. În mod evident, o opinie a Consiliului fiscal asupra propunerii legislative în cauză nu putea fi redactată și adoptată în intervalul disponibil până la dezbaterile acesteia în ședința de guvern. Consiliul fiscal constată că, în pofida apelurilor sale repetate (vezi *Opinia Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat, la Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2013 și la Strategia fiscal-bugetară 2013-2015 actualizată, Opinia Consiliului fiscal cu privire la Raportul semestrial privind situația economică și bugetară și opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul de rectificare bugetară pe anul 2013, Opinia Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat, Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2014 și Strategia fiscal bugetară 2014-2016 actualizată*) de a i se asigura un interval de timp rezonabil pentru

analizarea documentelor asupra cărora i se solicită opinia/avizul, MFP persistă în a trata prevederile LRFB și instituția Consiliului fiscal cu insuficientă considerație.

### ***Scurtă descriere a propunerii legislative și a estimărilor MFP de impact asupra veniturilor bugetare. Considerații generale***

Recuperarea, din punct de vedere fiscal, a investițiilor în mijloace fixe de natura echipamentelor tehnologice, se realiza, în lipsa modificărilor Codului fiscal introduse de propunerea legislativă, prin deducerea la calculul profitului impozabil, a cheltuielilor de amortizare, calculată fie linear (tranșe egale pe durata de viață a echipamentului), fie accelerat – prin deducerea în primul an a cel mult 50% din valoarea de intrare în patrimoniu a mijlocului fix. Propunerea legislativă privind scutirea de impozit pe profit a profitului reinvestit în anumite categorii de mijloace fixe (echipamente tehnologice – mașini, echipamente tehnologice și echipamente de lucru astfel cum sunt prevăzute în subgrupa 2.1 din Catalogul privind clasificarea și duratele normale de funcționare a mijloacelor fixe) echivalează cu recuperarea din punct de vedere fiscal a investițiilor eligibile efectuate încă din primul an de punerea în funcțiune a acestora (în limita profitului contabil cumulat din anul respectiv); în plus, amortizarea va continua să fie înregistrată drept cheltuială deductibilă pe durata de viață a echipamentelor sub restricția neaplicării schemei de amortizare accelerată. Măsura legislativă respectivă este temporară, fiind aplicabilă investițiilor eligibile realizate în intervalul 1 iulie 2014 – 31 decembrie 2016. Pe termen lung, măsura apare drept neutră din punct de vedere fiscal (dacă facem abstracție de valoarea în timp a banilor): suma din profit care beneficiază de scutirea de impozit pe profit este repartizată pentru constituirea de rezerve, iar rezervele astfel constituite devin impozabile în momentul utilizării sub orice formă. De asemenea, există obligația păstrării în patrimoniu a echipamentelor pentru care s-a recurs la facilitate pentru jumătate din durata de viață normată a acestora, dar nu mai mult de 5 ani.

Măsura legislativă a fost bine primită de mediul de afaceri, în condițiile în care este de natură să îmbunătățească *cash-flow*-ul companiilor într-o perioadă în care acestea se confruntă cu constrângeri de lichiditate. Consiliul fiscal apreciază măsura drept oportună din punct de vedere economic, însă are rețineri în ceea ce privește dimensiunea evaluată de MFP a impactului negativ asupra încasărilor bugetare pe perioada acoperită de facilitate.

Nota de fundamentare atașată actului normativ trimis de MFP Consiliului fiscal estimează pierderi de venituri de dimensiuni reduse (impact anualizat mai mic de 0,1% din PIB), acestea fiind de 137,5 milioane lei în 2014 (doar un trimestru de încasări din impozitul de profit în cazul execuției bugetare *cash* ar fi afectat), 572,7 milioane lei în 2015, 604,1 milioane lei în 2016 și 153 milioane lei în 2017 (încasările pentru ultimul trimestru din 2016, an la finele căruia facilitatea expiră, au loc în primul trimestru din 2017). Documentul nu explică în nici un fel

modul în care s-a ajuns la estimarea de impact inclusă. Calculele Consiliului fiscal (prezentate mai jos) indică faptul că dimensiunea pierderilor de venituri este cel mai probabil semnificativ subestimată.

MFP afirmă în aceeași notă de fundamentare că pierderile de venituri bugetare generate de măsura legislativă nu vor conduce la creșterea deficitului bugetar, urmând a fi acoperite în conformitate cu prevederile art. 21 din Legea nr. 500/2002. Articolul citat prevede reținerea a 10% din creditele de angajament și creditele bugetare<sup>1</sup>, repartizarea acestei rezerve urmând a se face în semestrul al doilea. În esență, pentru a respecta ținta de deficit bugetar, MFP intenționează să compenseze pierderile de venituri bugetare identificate cu reducerea unor cheltuieli (categoriile de cheltuieli vizate nu sunt specificate). Cu toate acestea, trimiterea la articolul de lege mai sus citat nu derobează autoritățile de responsabilitate identificării explicite a categoriilor de cheltuieli afectate. În plus, grosul impactului măsurii este prevăzut a se materializa nu în anul curent – pentru care prevederile art. 21 din Legea nr. 500/2002 într-adevăr funcționează, ci în următorii doi ani. O proiecție bugetară pe termen mediu care să încorporeze explicit impactul negativ pe venituri și care să identifice concret reducerile compensatoare de cheltuieli apare drept necesară, în lipsa acesteia Consiliului fiscal fiindu-i imposibil să avizeze că efectele măsurii propuse nu afectează țintele bugetare anuale și pe termen mediu.

De altfel, situația actuală reflectă un neajuns al modului în care planificarea fiscal-bugetară pe termen mediu este realizată: documentele programatice sunt vagi și puțin transparente în ceea ce privește măsurile discreționare de politică fiscal-bugetară ce urmează a fi adoptate, lipsind un angajament față de un set de măsuri care să fie și încorporate explicit în proiecțiile agregatelor de venituri și de cheltuieli. Astfel, Strategia fiscal-bugetară conține o simplă declarație de intenție cu privire la un set de măsuri de politică fiscală de adoptat, lipsind o cuantificare a impactului acestora și a termenelor concrete de implementare, traiectoriile prognozate ale agregatelor de venituri și cheltuieli nefiind consistente cu adoptarea acestora. Cu referire la speța în cauză, ultima iterație a Strategiei fiscal-bugetare se limita la a lista ca obiectiv specific „scutirea de impozitare, pe o perioadă de 5 ani, a dividendelor care vor fi reinvestite în utilaje și echipamente tehnologice, cercetare-dezvoltare, sub forma majorării capitalului social la societățile unde sunt acționari, sau participarea la capitalul social al altor societăți comerciale și care conduc la crearea de noi locuri de muncă”.

---

<sup>1</sup> Cu excepția celor ce se referă la cheltuielile de personal, de asistență și asigurări sociale, cheltuieli cu datoria publică, cheltuieli ce decurg din obligațiile internaționale, sume alocate din Fondul de rezervă bugetară și Fondul de intervenție bugetară.

## ***O evaluare alternativă a impactului asupra încasărilor bugetare pornind de la bilanțurile companiilor***

Consiliul fiscal interpretează propunerea legislativă ca permițând companiilor să deducă din punct de vedere fiscal întreaga valoare de achiziție a activelor fixe de natura echipamentelor tehnologice în anul punerii în funcțiune a acestora, diminuându-și corespunzător profitul impozabil; având în vedere modul în care facilitatea fiscală este concepută și situația economică curentă – caracterizată de constrângeri de lichiditate la nivelul companiilor, este de așteptat ca cvasi-totalitatea firmelor care realizează investiții eligibile și sunt profitabile să apeleze la această facilitate, chiar dacă aceasta implică o constrângere temporară asupra politicii lor de dividende.

În demersul său, Consiliul fiscal pornește de la investițiile brute ale companiilor evidențiate în formularul de raportare F40 „situația activelor imobilizate”, luând în considerare impactul modificării legislative propuse asupra cheltuielilor deductibile. Analiza de impact este una *caeteris paribus*, considerând neschimbat comportamentul agenților economici în urma modificării legislative, respectiv presupunând că este realizat același nivel al investițiilor în echipamente tehnologice ca și înainte de acordarea facilității fiscale. În ipoteza modificării acestui comportament, în sensul aducerii în prezent a unor investiții de efectuat în viitor, pierderea de venituri ar fi mai mare decât cea estimată<sup>2</sup>.

Punctul de pornire al evaluării îl constituie situația imobilizărilor corporale de la finele anului 2012, pentru care există cele mai recente raportări; estimarea pierderii de venituri începe prin a fi una contrafactuală la nivelul datelor aferente anului 2012 (cu cât ar fi fost mai mici încasările din impozitul pe profit dacă facilitatea neimpozitării profitului reinvestit s-ar fi aplicat încă din acel an), urmând a fi adusă la nivelul anului curent și extrapolată în viitor plecând de la o serie de ipoteze cu privire la evoluția valorii investițiilor eligibile din perspectiva facilității. Baza de date cu bilanțurile companiilor din România la nivelul anului 2012 a fost interogată cu privire la creșterile activelor fixe din categoria „instalații tehnice și mașini” (echivalente cu investițiile brute) ale companiilor profitabile din sectoarele industrie, agricultură și telecomunicații – care prin natura activității sunt cele care investesc în echipamente eligibile din perspectiva acordării

---

<sup>2</sup> În mod evident, sunt posibile efecte de antrenare în ipoteza în care investiții planificate pentru perioada de după expirarea facilității sunt aduse în intervalul acoperit de aceasta, însă nu numai că acestea sunt dificil de cuantificat, dar efectul net la nivelul veniturilor bugetare ar fi și mai nefavorabil pe termen scurt comparativ cu scenariul *caeteris paribus* – cheltuielile deductibile ar crește, profitul impozabil s-ar diminua corespunzător, cu o compensare parțială și graduală pe termen mediu și lung date fiind veniturile bugetare suplimentare datorate unei creșteri a volumului vânzărilor și a locurilor de muncă care s-ar produce mai rapid decât s-ar fi întâmplat în lipsa acordării facilității temporare.

facilității fiscale (subgrupa 2.1 din Catalogul privind clasificarea și duratele normale de funcționare a mijloacelor fixe), precum și cu privire la dimensiunea profitului brut contabil realizat de acestea. Cum cheltuielile deductibile pot crește doar până la atingerea limitei reprezentate de profitul contabil, vom distinge între companii ale căror profit contabil acoperă în totalitate investițiile brute în instalații tehnice și echipamente, și companii în care acesta este inferior creșterilor de imobilizări corporale relevante. Tabelul de mai jos sintetizează rezultatele interogării, pentru prima categorie de companii fiind raportate investițiile brute, în timp ce pentru cea de-a doua profitul brut care reprezintă limita superioară de deductibilitate în condițiile acordării facilității fiscale:

| Anul 2012   | Industrie | Agricultură | Telecomunicații | Total investiții noi care ar putea beneficia de facilitate |
|---|-----------|-------------|-----------------|--|
| <b>Total creșteri imobilizări corporale - Instalații tehnice și mașini (companiile cu profit brut &gt; 0 și investiții în instalații tehnice și mașini &lt;= profit brut)</b> | 13,399    | 2,342       | 0,642           | 16,383   |
| <b>Total profit brut (companiile cu profit brut &gt; 0 și investiții în instalații tehnice și mașini &gt; profit brut)</b>  | 1,38      | 0,219       | 0,106           | 1,705  |

Având în vedere faptul că analiza include strict acele sectoare economice la nivelul cărora sunt localizate activele fixe eligibile din perspectiva facilității fiscale, este rezonabil să evaluăm suma cheltuielilor deductibile în urma aplicării facilității ca reprezentând cuantumul creșterilor de imobilizări corporale în instalații tehnice și mașini (valoarea lor de achiziție), în limita profitului brut raportat de companii – conform tabelului de mai sus, acest cuantum este de 18,1 miliarde lei, la care se adaugă amortizarea lineară, aplicabilă obligatoriu conform actului normativ. Pentru a evalua pierderea contrafactuală de venituri bugetare din aplicarea facilității la nivelul anului 2012 este necesară formularea unei ipoteze cu privire la modul în care echipamentele în cauză sunt în mod normal amortizate: scenariul de bază este construit presupunând că, în lipsa facilității, jumătate din investițiile în instalații tehnice și mașini sunt amortizate accelerat (50% din valoare în primul an și amortizare lineară pentru valoarea rămasă), iar restul linear, presupunând ca și mai sus o durată de viață a echipamentelor de 10 ani; în plus, toate investițiile sunt presupuse a fi realizate în ziua 1 a exercițiului financiar. Scenarii alternative din perspectiva acestei ipoteze sunt prezentate în anexă: scenariul *baseline* corespunde scenariului II, scenariul I presupune că recursul la amortizarea accelerată este generalizat (cea mai favorabilă situație din perspectiva pierderilor de venituri bugetare în urma aplicării facilității),



iar scenariul III presupune că amortizarea lineară ar fi fost cea aplicată în cazul tuturor companiilor pentru investițiile în imobilizări corporale eligibile (cea mai nefavorabilă situație din aceeași perspectivă).

Pierderea de venituri bugetare ca urmare a acordării facilității fiscale este prin definiție egală cu diferența dintre cele două agregate de cheltuieli deductibile înmulțite cu cota de impozitare de 16%. În cazul companiilor care raportau profituri brute superioare valorii de achiziție a imobilizărilor corporale noi eligibile, diferența este de  $(16,383 + 0,1 \times 16,383) - (0,5 \times 0,5 \times 16,383 + 0,5 \times 0,1 \times 16,383) = 13,11$  miliarde lei; pierderea de venituri contrafactuală la nivelul anului 2012 este egală cu această diferență ( $13,11$  miliarde lei  $\times 0,16 = 2,09$  miliarde lei), la care se adaugă în întregime profitul brut realizat la nivelul companiilor cu investiții în imobilizări corporale eligibile superioare cuantumului profitului brut raportat înmulțit cu cota de impozitare (profitul taxabil al acestora devine zero, iar pierderea de venituri este  $1,705 \times 0,16 = 0,27$  miliarde lei), rezultatul fiind de  $2,37$  miliarde lei. Considerând scenariile alternative, intervalul de variație al pierderii ar fi între un minim de  $1,85$  miliarde lei (scenariul I) și un maxim de  $2,89$  miliarde lei (scenariul III).

În continuare vom încerca să aducem pierderea estimată contrafactual pentru 2012 la nivelul anului curent, considerând că în 2013 (pentru care datele din bilanțurile companiilor nu sunt încă disponibile) investițiile brute în active fixe eligibile au variat față de momentul 2012 cu indicele valorii formării brute de capital fix din economie ( $0,9606$  echivalent cu o reducere de circa 4%), iar în 2014 valoarea acestora s-ar modifica față de anul anterior cu variația PIB nominal din cea mai recentă proiecție guvernamentală, și anume cea inclusă în Programul de Convergență 2014-2017 recent publicat (creștere de 5,4%); vom presupune că acele companii care în 2012 au realizat investiții în imobilizări corporale eligibile superioare profitului brut raportat vor continua să se afle în această situație pe întreg orizontul de aplicabilitate al facilității fiscale, iar profitul lor brut evoluează în același ritm cu PIB nominal. În aceste condiții, pierderea anualizată la nivelul anului 2014 conform scenariului de bază ar fi de  $2,31$  miliarde de lei, căreia îi corespunde **o pierdere trimestrială medie de circa 607 milioane lei - echivalentă cu minusul de încasări bugetare din impozitul pe profit la nivelul execuției bugetare cash a anului curent în condițiile aplicării măsurii legislative de la 1 iulie 2014**. Continuând să extrapolăm volumul investițiilor brute în echipamente tehnologice eligibile cu variațiile PIB nominal din Programul de Convergență 2014-2017 ( $5,5\%$  în 2015 și  $5,5\%$  în 2016), **pierderile estimate de venituri bugetare conform aceluiași scenariu ar fi de 2,53 miliarde lei în 2015, 2,67 miliarde în 2016 și, respectiv, 675 de milioane lei în 2017**. Considerând scenariile alternative, intervalele pentru pierderile de venituri ar fi de **(475; 740) milioane lei pentru anul 2014, (1,98; 3,08) miliarde lei pentru 2015, (2,08; 3,25) miliarde lei și (528; 823) milioane lei în 2016 și, respectiv, în 2017**. În funcție de scenariul considerat, ordinul de mărime al

**pierderilor de venituri estimate este de circa 3,5 până la 5,5 ori mai mare decât cuantumul avansate de MFP.**

În opinia Consiliului fiscal, intervalul descris de scenariile I (pierdere minimă de venituri) și III (pierdere maximă de venituri) acomodează și combinații diferite de ipoteze față de cele luate în calcul. Ipoteza în mod evident exagerată din spatele scenariului I (amortizarea accelerată preferată de toate companiile pentru investițiile noi înainte de introducerea facilității) produce efecte atât de favorabile asupra dimensiunii pierderii de venituri bugetare evaluate încât este puțin probabil ca o combinație mai plauzibilă de ipoteze (de exemplu, mix de amortizare accelerată și lineară în absența facilității - probabil deplasat în favoarea celei lineare, recurs parțial la facilitate și/sau comportament restricționat în cazul întreprinderilor de stat) să conducă la un quantum mai redus al acestei pierderi.

Având în vedere diferențele de proporții între estimările sale și cele a MFP, Consiliul fiscal invită MFP să prezinte public ipotezele care au fundamentat analiza și maniera de cuantificare a impactului la nivelul veniturilor bugetare a neimpozitării profitului reinvestit. De altfel, chiar în lipsa unor asemenea diferențe, un plus de transparență în ceea ce privește calculele de impact ar fi binevenit.

Date fiind toate cele de mai sus, Consiliul fiscal nu poate valida faptul că impactul măsurii propuse a fost reflectat corect în veniturile bugetare prognozate. În opinia Consiliului fiscal, dimensiunea ridicată a pierderilor de venituri și lipsa identificării explicite a categoriilor de cheltuieli vizate de reduceri compensatorii are potențialul de a compromite atingerea țintelor bugetare asumate pe termen mediu. Consiliul fiscal nu contestă oportunitatea acordării facilității scutirii de impozit a profitului reinvestit, considerând-o adecvată din perspectiva situației economice și a susținerii oferite mediului de afaceri, însă adoptarea acesteia nu trebuie făcută prin încălcarea legii, atât din perspectiva lipsei avizului său, cât și din cea a respectării regulilor fiscale instituite de LRFB.

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 7 mai 2014.

*8 mai 2014*

***Președinte Consiliul fiscal,***

***IONUȚ DUMITRU***

## ANEXĂ:

| <b>Ipoteze generale:</b>  |
|---|
| Calculul se realizează diferențiat pe companii cu profit brut mai mare decât investițiile în instalații tehnice și mașini, respectiv companii cu profit brut mai mic decât investițiile în instalații tehnice și mașini.  |
| Valoarea pierderii de venituri pentru anul 2013 a fost calculată astfel: în cazul companiilor cu profit brut mai mare decât investițiile în instalații tehnice și mașini pornind de la suma din 2012 ajustată cu creșterea FBCF (respectiv 0,9606), iar în cazul companiilor cu profit brut mai mic decât investițiile în instalații tehnice și mașini pornind de la suma din 2012 ajustată cu creșterea PIB nominal. |
| Valoarea pierderii de venituri din anii 2014, 2015, 2016, 2017 a fost calculată pornind de la suma înregistrată în anul 2013 ajustată cu creșterea PIB nominal aferentă fiecărui an.  |
| Încasarea veniturilor din impozitul pe profit se realizează cu un lag de un trimestru. Astfel, pierderea de venituri din anul 2014 este aferentă profiturilor realizate în trimestrul III din același an, pierderea de venituri din anul 2015 este aferentă profiturilor realizate în trimestrul IV din 2014 și primele trei trimestre din 2015 ș.a.m.d.  |
| Toate investițiile sunt întreprinse în prima zi a anului, astfel încât cheltuielile cu amortizarea sunt aferente unui an întreg.  |

| <b>Scenarii alternative de determinare a pierderii de venituri bugetare ca urmare a neimpozitării profitului reinvestit</b> |  |
|---|--|
| <b>Scenariul I</b>  | Punctul de pornire: totalul investițiilor noi care ar putea beneficia de facilitate din sectoarele industrie, agricultură, telecomunicații în anul 2012. Pentru firmele la care investițiile în instalații tehnice și mașini sunt inferioare profitului brut au fost luate în considerare investițiile brute din anul 2012. Pentru firmele la care investițiile în instalații tehnice și mașini sunt superioare profitului brut a fost luat în considerare nivelul acestuia din urmă. Ponderea agenților economici care folosesc amortizarea accelerată: 100%.   |
| <b>Scenariul II</b>   | Punctul de pornire: totalul investițiilor noi care ar putea beneficia de facilitate din sectoarele industrie, agricultură, telecomunicații în anul 2012. Pentru firmele la care investițiile în instalații tehnice și mașini sunt inferioare profitului brut au fost luate în considerare investițiile brute din anul 2012. Pentru firmele la care investițiile în instalații tehnice și mașini sunt superioare profitului brut a fost luat în considerare nivelul acestuia din urmă. Ponderea agenților economici care folosesc amortizarea accelerată: 50%, ponderea agenților economici care folosesc amortizarea liniară: 50%. |
| <b>Scenariul III</b>  | Punctul de pornire: totalul investițiilor noi care ar putea beneficia de facilitate din sectoarele industrie, agricultură, telecomunicații în anul 2012. Pentru firmele la care investițiile în instalații tehnice și mașini sunt inferioare profitului brut au fost luate în considerare investițiile brute din anul 2012. Pentru firmele la care investițiile în instalații tehnice și mașini sunt superioare profitului brut a fost luat în considerare nivelul acestuia din urmă. Ponderea agenților economici care folosesc amortizarea liniară: 100%.  |

**Tabelul 1: Impactul neimpozitării profitului reinvestit asupra veniturilor bugetare la nivelul anului 2012 (mld. lei)**

|  | Nr. crt.   | Scenariul I | Scenariul II | Scenariul III |
|--|--|-------------|--------------|---------------|
| Investiții noi care ar putea beneficia de facilitate - Companii cu profit brut mai mare decât investițiile în instalații tehnice și mașini             | 1  | 16,38       | 16,38        | 16,38         |
| Cota amortizare accelerată   | 2  | 0,50        | 0,50         | 0,50          |
| Ponderea agenților economici care folosesc amortizarea accelerată  | 3  | 1,00        | 0,50         | 0,00          |
| Ponderea agenților economici care folosesc amortizarea liniară   | 4  | 0           | 0,50         | 1,00          |
| Amortizare liniară (aplicabilă obligatoriu în cazul neimpozitării profitului reinvestit - durata medie de viață de 10 ani)                             | 5  | 1,64        | 1,64         | 1,64          |
| Cheltuieli cu amortizarea (amortizare accelerată și/sau liniară)   | 6=1x2x3 (Sc. I)<br>sau<br>6=1x2x3+4x5<br>(SC. II, III) | 8,19        | 4,91         | 1,64          |
| Cota de impozitare   | 7  | 0,16        | 0,16         | 0,16          |
| Sume deductibile de la calculul impozitului pe profit în condițiile aplicării măsurii legislative propuse  | 8=1+5  | 18,02       | 18,02        | 18,02         |
| Sume deductibile de la calculul impozitului pe profit în condițiile neaplicării măsurii legislative propuse  | 9=6  | 8,19        | 4,91         | 1,64          |
| Pierdere venituri față de varianta neaplicării măsurii în cazul companiilor cu profit brut mai mare decât investițiile în instalații tehnice și mașini | 10=7x(8-9)   | 1,57        | 2,10         | 2,62          |
| Investiții noi care ar putea beneficia de facilitate - Companii cu profit brut mai mic decât investițiile în instalații tehnice și mașini              | 11   | 1,71        | 1,71         | 1,71          |
| Pierdere venituri față de varianta neaplicării măsurii în cazul companiilor cu profit brut mai mic decât investițiile în instalații tehnice și mașini  | 12=11*7  | 0,27        | 0,27         | 0,27          |
| Total pierdere de venituri   | 13= 10+12  | 1,85        | 2,37         | 2,89          |

| <b>Tabelul 2: Scenarii privind pierderea de venituri aferentă intervalului 2014 - 2017</b> |                                     |              |              |              |              |
|--|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|  |                                     | <b>2014</b>  | <b>2015</b>  | <b>2016</b>  | <b>2017</b>  |
| <b>PIB (mld. lei)</b>  |                                     | <b>662,3</b> | <b>698,6</b> | <b>736,9</b> | <b>778,2</b> |
| <b>Creștere PIB nominal</b>  |                                     | 5,4%         | 5,5%         | 5,5%         | 5,6%         |
| <b>Scenariul I</b>   | <b>Pierdere venituri (mld. lei)</b> | 0,475        | 1,975        | 2,084        | 0,528        |
|  | <b>% din PIB</b>                    | 0,07%        | 0,28%        | 0,28%        | 0,07%        |
| <b>Scenariul II</b>  | <b>Pierdere venituri (mld. lei)</b> | 0,607        | 2,527        | 2,666        | 0,675        |
|  | <b>% din PIB</b>                    | 0,09%        | 0,36%        | 0,36%        | 0,09%        |
| <b>Scenariul III</b>   | <b>Pierdere venituri (mld. lei)</b> | 0,740        | 3,079        | 3,248        | 0,823        |
|  | <b>% din PIB</b>                    | 0,11%        | 0,44%        | 0,44%        | 0,11%        |

## **II. Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de Ordonanță de Urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal (acordarea unei deduceri speciale la calculul impozitului pe venit pentru credite restructurate)**

În ziua de 10 iunie 2014, Consiliului fiscal (CF) i-a fost remisă prin e-mail adresa Ministerului Finanțelor Publice (MFP) nr. 41314 datată 5 iunie 2014, prin care i se solicită opinia asupra proiectului de ordonanță de urgență privind modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 (referitor la introducerea unei deduceri speciale la calculul impozitului pe venit pentru creditele restructurate) în baza art. 40, alin. (2) lit. e) din Legea responsabilității fiscal-bugetare (LRFB) nr. 69/2010. În datele de 19 și 20 iunie 2014, Ministerul Finanțelor Publice a transmis prin e-mail Consiliului fiscal variante actualizate ale propunerii de ordonanță, urmând ca evaluarea CF să aibă în vedere doar cea mai recentă formă a proiectului de modificare a Codului fiscal. Potrivit articolului din LRFB mai sus menționat, printre atribuțiile Consiliului fiscal se numără *„pregătirea estimărilor și emiterea de opinii cu privire la impactul bugetar al proiectelor de acte normative, altele decât cele menționate la lit. d), cât și cu privire la amendamentele făcute la legile bugetare anuale pe parcursul dezbaterilor parlamentare”*.

În plus, având în vedere impactul negativ asupra veniturilor bugetare implicat de ordonanța mai sus menționată, propunerea legislativă supusă analizei Consiliului fiscal se încadrează și în prevederile art. 13 din LRFB care stipulează că *„în cazurile în care se fac propuneri de acte normative care conduc la diminuarea veniturilor bugetare, se va elabora fișa financiară potrivit prevederilor art. 15 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, care trebuie să îndeplinească cel puțin una dintre următoarele condiții:*

- a) să aibă avizul Ministerului Finanțelor Publice și al Consiliului fiscal, conform căruia impactul financiar a fost luat în calcul în prognoza veniturilor bugetare și nu afectează țintele bugetare anuale și pe termen mediu;*
- b) să fie însoțită de propuneri de măsuri de compensare a impactului financiar respectiv, prin majorarea altor venituri bugetare.”*

Speța în cauză este acoperită de punctul a) al articolului de lege mai sus citat, în condițiile în care nu au fost adoptate măsuri de compensare a impactului negativ asupra veniturilor bugetare.

***Scurtă descriere a propunerii legislative și a estimărilor MFP de impact asupra veniturilor bugetare. Considerații generale***

În lipsa modificărilor și completărilor Codului fiscal introduse de propunerea legislativă, persoanele fizice care realizează venituri din salarii sau pensii datorează impozit pe venit pentru o sumă egală cu venitul brut, din care se deduc contribuțiile sociale obligatorii. În cazul veniturilor din salarii, baza de calcul este reprezentată de venitul net din care se scad deducerea personală de bază, cotizația sindicală și eventual contribuția la fondurile de pensii facultative în limita a 400 de euro pe an. Deducerea personală de bază depinde de numărul persoanelor aflate în întreținere și se acordă integral angajaților care au un venit lunar brut de până la 1.000 lei, degresiv pentru cei cu venituri cuprinse între 1.001 și 3.000 lei, în timp ce pentru veniturile mai mari de 3.001 lei nu se acordă deduceri. Pentru veniturile din pensii, baza de calcul aferentă impozitului pe venit este reprezentată de venitul net minus suma neimpozabilă lunară de 1000 de lei. Măsura legislativă supusă analizei prevede introducerea unei deduceri lunare suplimentare la calculul impozitului pe venit aferentă creditelor restructurate ale debitorilor cu venituri mai mici sau egale cu 2200 de lei brut, urmând să fie aplicabilă în perioada ianuarie 2016-decembrie 2017.

Deducerea specială pentru credite se acordă în condițiile în care restructurarea creditelor îndeplinește cumulativ următoarele cerințe:

- a) este acordată pentru credite care nu înregistrează întârzieri la plată sau care au întârzieri la plată de cel mult 90 de zile;
- b) conduce la diminuarea cu cel mult 35% a obligațiilor lunare de plată ale debitorului, aferente creditului supus restructurării, dar nu cu mai mult de 900 de lei, indiferent dacă împrumutul respectiv a fost acordat în lei sau în valută, pentru o perioadă de maxim doi ani;
- c) asigură prelungirea duratei inițiale a creditului cu perioada pentru care se diminuează obligațiile de plată conform lit. b);
- d) suma reprezentând diminuarea prevăzută la lit. b) și prețul finanțării aferent acesteia să fie distribuite uniform pe o durată echivalentă cu cea pentru care a fost acordată diminuarea obligațiilor de plată, începând cu data de la care nu mai operează diminuarea respectivă, prevăzută la lit. b);
- e) rata dobânzii aferentă obligațiilor de plată din perioada de prelungire a duratei inițiale a creditului prevăzute la lit. c) nu poate fi mai mare decât rata dobânzii prevăzută de contract la data solicitării acordării restructurării;

- f) împrumutătorul nu majorează rata dobânzii sau alte costuri aferente finanțării și nici impune alte costuri, altfel decât era prevăzut în contract la data solicitării restructurării;
- g) restructurarea este realizată până la 1 ianuarie 2016.

Debitorii care optează pentru restructurarea creditelor vor beneficia de o deducere specială la calculul impozitului pe venit, **lunar, după încheierea perioadei de diminuare a ratei, în sumă egală cu noua rată, dar nu mai mult de 900 de lei pe lună**. De asemenea, deducerea se acordă doar în interiorul perioadei ianuarie 2016-decembrie 2017. Prin urmare, un debitor care a convenit cu instituția împrumutătoare diminuarea ratei în perioada iulie 2014 – iunie 2016, respectiv pentru perioada maximă prevăzută de propunerea legislativă, va beneficia de aplicarea deducerii la calculul impozitului pe venit doar în perioada iulie 2016 – decembrie 2017, respectiv 18 luni.

Măsura legislativă de față își propune, conform notei de fundamentare, să îi sprijine pe debitorii cu venituri sub și apropiate de medie care au dificultăți în onorarea datoriilor către instituțiile de credit sau instituțiile financiare nebancare, dar și să stimuleze creșterea consumului. Nota de fundamentare atașată actului normativ estimează o pierdere de încasări bugetare la nivelul impozitului pe venit în cuantum de 725,5 milioane lei în 2016 și 757 milioane lei în 2017. De asemenea, MFP afirmă în aceeași notă de fundamentare că impactul bugetar negativ va fi cuprins în Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2015-2017 și va fi luat în calcul la fundamentarea legii bugetului de stat pentru anii 2016 și 2017. De altfel, impactul bugetar pe perioada de aplicare a ordonanței ar trebui să fie cunoscut cu un grad mare de precizie la momentul elaborării proiectului de buget pentru anul 2016, având în vedere faptul că, printre condițiile de accesare a facilității, se numără restructurarea creditului până la 1 ianuarie 2016.

#### ***Evaluarea impactului bugetar implicat de propunerea legislativă***

În evaluarea sa, Consiliul fiscal pornește de la date privind creditele acordate persoanelor fizice pe tranșe de venit referitoare la numărul de debitori, numărul de credite, maturitatea medie reziduală, valoarea rămasă de rambursat (expunerea totală), rata medie a dobânzii. Având în vedere prevederile propunerii legislative, analiza se concentrează pe creditele acordate persoanelor fizice ale căror venituri nu depășesc suma de 2200 de lei brut pe lună. Expunerea totală aferentă creditelor acordate acestei categorii de debitori este egală cu 31,81 mld. lei sau 36,93% din total credite acordate persoanelor fizice în timp ce numărul maxim de debitori vizați de propunerea legislativă este de circa 985.000, reprezentând 48,84% din total debitori persoane fizice cu credite pentru investiții imobiliare și de consum.

Pentru a determina impactul bugetar implicat de propunerea legislativă, dar și pentru a arăta opțiunile unui debitor eligibil pentru restructurarea creditelor, va fi prezentat un exemplu



numeric pentru un credit cu caracteristici situate la media datelor considerate (numit în continuare „credit reprezentativ”). Astfel, opinia include două variante ale graficului de rambursare aferent creditului reprezentativ, definit ca având o valoare rămasă de rambursat în sumă de 26.651 lei, o rată medie a dobânzii (dobânda anuală efectivă, DAE) de 10,2% și o maturitate reziduală de 6 ani, una corespunzătoare condițiilor actuale (fără diminuare de rată, rescadențare și suplimentare a deducerii fiscale), iar cea de-a doua în condițiile în care rata lunară de plată este redusă cu 35% pe o perioadă de 2 ani (perioada maximă permisă de propunerea legislativă), concomitent cu acordarea unei prelungiri a scadenței cu 24 de luni; în acest ultim caz, noua rată lunară de plată după expirarea celor doi ani în care rata este redusă va fi recalculată ținând cont de valoarea rămasă de rambursat și de noua perioadă de rambursare.

Potrivit situației din prezent, un debitor persoană fizică reprezentativ plătește o rată lunară de 496,42 lei pentru o perioadă de 72 de luni, rata medie a dobânzii (DAE) fiind de 10,2%, iar dobânda totală de 9087,37 lei. În ipoteza reducerii ratei cu 35%, maximum permis de propunerea legislativă, și în condițiile în care intervine concomitent prelungirea scadenței cu 24 de luni, rata lunară coboară la 322,68 de lei în primii 2 ani și crește la 448,97 de lei pentru următorii 6 ani (4 ani aferenți maturității inițiale plus cei doi ani de extindere a scadenței); chiar și în condițiile acestei creșteri, rata lunară aplicabilă perioadei de după expirarea intervalului în care aceasta este diminuată cu 35% rămâne inferioară celei care ar prevala în lipsa acordării facilității introduse prin propunerea legislativă. În acest ultim caz, în condițiile în care dobânda totală plătită în 8 ani este de 13.419 de lei, iar debitorul beneficiază și de o economie de la plata impozitului pe venit de 1293,03 lei (aferentă unei economii lunare egale cu noua rată de  $448,97 * 0,16 = 71,84$  lei pe o perioadă de 18 luni, având în vedere data limită de aplicare a facilității care este decembrie 2017 și presupunând că restructurarea creditului ar interveni de la 1 iulie 2014), costul anual echivalent al creditului ar fi de 9,62% pe an (DAE). În esență, un debitor reprezentativ are de ales între un credit pe 6 ani cu un cost de 10,2% și un credit pe 8 ani cu un cost anual echivalent de 9,62%, dobânda totală fiind evident mai mare în acest ultim caz, statul suportând însă o parte din costurile suplimentare. Este evident că în practică, în funcție de parametrii agreeți bilateral ai restructurării creditului (lungimea intervalului în care rata este diminuată, precum și momentul în care acordul de restructurare intervine), costul anual echivalent al creditului poate fi diferit, însă raportul acestuia față de costul care prevalează în absența restructurării se păstrează (rămâne mai mic).

Este dificil de cuantificat ponderea debitorilor care vor fi interesați de această schemă, aceasta depinzând printre altele de: capacitatea debitorului de onorare a serviciului datoriei în prezent, interesul față de prelungirea maturității creditului în condițiile în care la finele perioadei va avea de plătit o sumă mai mare instituției creditoare (chiar dacă costul anual echivalent scade ușor),

formalitățile administrative presupuse de apelarea la prevederile acestei măsuri legislative. De asemenea, decizia cu privire la restructurarea unui credit presupune și acordul instituțiilor împrumutătoare și este dificil de presupus *ex ante* că acestea vor fi foarte interesate să acorde debitorilor posibilitatea restructurării în condițiile în care creditele respective nu sunt credite neperformante. Prin urmare, numărul creditelor efectiv restructurate se află la intersecția preferințelor debitorilor și celor ale creditorilor. Totuși, se poate aprecia că există șanse rezonabile ca propunerea legislativă să fie mai puțin atractivă în cazul debitorilor care nu înregistrează întârzieri la plată (circa 90% din total debitorilor eligibili au întârzieri la plată mai mici de 15 zile), în condițiile în care aceștia nu ar intenționa să se îndatoreze suplimentar, și în același timp mai atractivă pentru cei care înregistrează deja întârzieri mai semnificative în serviciul datoriei (dar până în 90 de zile), dar care reprezintă sub 10% din debitorii eligibili. De altfel, în acest ultim caz există și posibilitatea unui interes mai mare din partea băncilor în sensul acordului cu privire la restructurarea creditului.

Având în vedere incertitudinile mai sus menționate în ceea ce privește numărul creditelor ce urmează a fi restructurate și care ar beneficia astfel de facilitatea fiscală acordată, estimarea pierderilor de venituri bugetare trebuie prezentată sub forma unui interval, ale cărui capete corespund unor ipoteze vădit neverosimile, dar cu toate acestea, cu o probabilitate de realizare diferită de zero. Marginea inferioară a intervalului este în mod evident zero și corespunde unui scenariu foarte puțin probabil în care fie niciun debitor nu ar fi interesat de restructurarea creditelor ori nicio instituție financiară nu ar fi de acord cu vreo propunere de restructurare. Marginea superioară corespunde situației de asemenea neverosimile în care toți debitorii eligibili optează pentru diminuarea ratei cu 35% pentru o perioadă de doi ani, iar instituțiile financiare aprobă toate cererile de restructurare: în condițiile în care prelungirea scadenței pentru creditul reprezentativ ar fi de 24 de luni și ar interveni de la 1 iulie 2014, pierderea de venituri bugetare aferentă perioadei ianuarie 2016 – decembrie 2017 ar fi de 448,97 (rata de după perioada de 2 ani echivalentă cu deducerea fiscală suplimentară acordată) \* 18 luni \* 0,16 (cota de impozit pe venit) \* 1.193.670 (numărul de credite) = 1, 543 mld, corespunzătoare unui impact anualizat de -771,73 mil. lei la nivelul veniturilor bugetare, nivel apropiat de estimarea inclusă în nota de fundamentare a actului normativ. Prin urmare, încasările din impozitul pe venit vor fi mai mici cu o sumă cuprinsă între 0 și 771,73 milioane lei pe an (maximul reprezentând circa 0,1% din PIB prognozat pentru anul 2016).

Consiliul fiscal apreciază că există o probabilitate ridicată ca impactul bugetar net să se situeze în partea inferioară a intervalului menționat anterior. Aceasta se datorează atât caracterului opțional al facilității în condițiile în care gradul de atractivitate este potențial redus pentru acei debitori care nu înregistrează arierate în serviciul datoriei (circa 90% din cei cu restanțe sub 90 de zile au întârzieri la plată mai mici de 15 zile), cât și potențialului efect de antrenare asupra

economiei din perioada de diminuare a ratelor lunare de plată ca urmare a plusului temporar de venit disponibil. În condițiile ipotezei maxime conform căreia toți debitorii eligibili ar opta pentru și ar beneficia de rescadențare, venitul disponibil ar putea crește cu un maxim de 5 miliarde de lei<sup>3</sup>, iar impactul economic pozitiv ar avea potențialul să fie consistent în condițiile în care măsura țintește consumatori cu venituri apropiate de și sub medie și deci cu înclinație marginală spre consum ridicată, într-o perioadă în care există un deficit de cerere agregată. Consiliul fiscal apreciază însă că probabilitatea de materializare a unui scenariu apropiat de acești parametri este foarte redusă.

În aceste condiții, dimensiunea pierderii de venituri ar trebui să fie ușor de acomodat în cadrul proiectului de buget astfel încât țintele anuale și cele pe termen mediu să nu fie afectate. În plus, la momentul definitivării proiectului de buget pentru anul 2016, incertitudinile referitoare la dimensiunea pierderii de venituri bugetare se vor fi clarificat, iar quantumul pierderilor de venituri bugetare va putea fi evaluat cu precizie și compensat corespunzător. În aceste condiții, Consiliul fiscal avizează favorabil proiectul de ordonanță de urgență privind modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 (referitor la introducerea unei deduceri speciale la calculul impozitului pe venit pentru creditele restructurate).

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 26 iunie 2014.

*26 iunie 2014*

***Președinte Consiliul fiscal***

***IONUȚ DUMITRU***

---

<sup>3</sup>4,98 miliarde lei = (496,42 (rata creditului reprezentativ înainte de restructurare) – 322,68 (rata creditului reprezentativ în perioada de reducere a ratei lunare de plată)) x 24 de luni (perioada în care ratele sunt reduse) x 1. 193. 670 (numărul de credite eligibile pentru restructurare)

## ANEXĂ

**Tabelul 1: Informații privind creditele acordate debitorilor cu venit brut lunar <=2.200 lei și cu întâzieri mai mici de 90 de zile la plata ratelor.**

| <b>Total (0,2.200]</b>                |                |
|---------------------------------------|----------------|
| Expunere totală (lei)                 | 31.812.520.850 |
| Număr debitori                        | 984.871        |
| Număr credite                         | 1.193.670      |
| Maturitatea medie reziduală (ani)     | 6,0            |
| Maturitatea medie inițială (ani)      | 9,2            |
| Rata dobânzii medie anuală (%)        | 10,2           |
| Serviciul datoriei medie lunară (lei) | 512            |
| Valoarea medie per debitor (lei)      | 32.301         |
| Valoarea medie credit (lei)           | 26.651         |

Sursa datelor: BNR pe baza informațiilor de la Centrala Riscurilor Bancare, Biroul de Credit; ANAF

**Tabelul 2: Informații privind creditele acordate tuturor debitorilor cu întâzieri mai mici de 90 de zile la plata ratelor.**

|                                   |                |
|-----------------------------------|----------------|
| Expunere totală (lei)             | 86.139.711.435 |
| Număr debitori                    | 2.016.439      |
| Număr credite                     | 2.461.854      |
| Maturitatea medie reziduală (ani) | 6,2            |
| Maturitatea medie inițială (ani)  | 9,0            |
| Rata dobânzii medie anuală (%)    | 10,1           |
| Valoarea medie per debitor (lei)  | 42.719         |
| Valoarea medie credit (lei)       | 34.990         |

Sursa datelor: BNR pe baza informațiilor de la Centrala Riscurilor Bancare, Biroul de Credit; ANAF

**Tabelul 3: Graficul de rambursare aferent unui credit în absența măsurii legislative propuse (lei)**

| Nr. luni | Anuitate  | Dobândă  | Principal | Valoare rămasă |
|----------|-----------|----------|-----------|----------------|
| 1        | 496,42    | 226,53   | 269,89    | 26.381,13      |
| 2        | 496,42    | 224,24   | 272,19    | 26.108,94      |
| ...      | ...       | ...      | ...       | ...            |
| 72       | 496,42    | 4,18     | 492,24    | 0              |
| Total    | 35.246,15 | 9.087,37 | 26.158,78 | -              |

Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor din Tabelul nr.1

### Ipozeze generale în cazul apelării la facilitatea fiscală

1. S-a luat în considerare situația unui debitor cu venit brut lunar  $\leq 2.200$  lei și cu întârzieri mai mici de 90 de zile la plata ratelor, care are în derulare un credit (de consum sau ipotecar) cu valoarea medie egală cu 26.651 lei, cu o maturitate reziduală medie de 6 ani (72 luni), având o dobândă medie de 10,2%.

2. S-a presupus că acesta va opta pentru restructurarea creditului astfel:  
 - alege să-și diminueze rata cu maximum de 35% prevăzut în propunerea legislativă, timp de 2 ani (pe perioada iulie 2014 - iunie 2016) concomitent cu prelungirea scadenței (de la 72 de luni la 96 de luni);  
 - deducerea se acordă doar în interiorul perioadei ianuarie 2016-decembrie 2017; prin urmare, un debitor care a convenit cu instituția împrumutătoare diminuarea ratei în perioada iulie 2014 – iunie 2016, respectiv pentru perioada maximă prevăzută de propunerea legislativă, acesta va beneficia de aplicarea deducerii la calculul impozitului pe venit doar în perioada iulie 2016 – decembrie 2017;

3. La estimarea impactului financiar al măsurii legislative propuse asupra bugetului general consolidat pentru anii 2016 și 2017, au fost luate în considerare numărul de credite de consum și ipotecare (1.193.670), precum și pierderea de venituri din impozitul pe venit aferentă creditului mediu considerat corespunzătoare perioadei de aplicare a măsurii (18 luni):  $1.193.670 * 71,84 \text{ lei} * 18 \text{ luni}$ .

**Tabelul 4: Graficul de rambursare aferent unui credit reprezentativ în contextul aplicării măsurii legislative propuse (lei)**

| Nr. luni     | Anuitate         | Dobândă          | Principal        | Valoare rămasă | Deducere        | Economie impozit | Suma plătită netă |
|--------------|------------------|------------------|------------------|----------------|-----------------|------------------|-------------------|
| 1            | 322,68           | 226,53           | 96,14            | 26.554,88      | -               | -                | 322,68            |
| 2            | 322,68           | 225,72           | 96,96            | 26.457,92      | -               | -                | 322,68            |
| ...          | ...              | ...              | ...              | ...            | ...             | ...              | ...               |
| 24           | 322,68           | 205,87           | 116,80           | 24.103,34      | -               | -                | 322,68            |
| 25           | 448,97           | 204,88           | 244,09           | 23.859,25      | 448,97          | 71,84            | 377,13            |
| 26           | 448,97           | 202,80           | 246,17           | 23.613,09      | 448,97          | 71,84            | 377,13            |
| ...          | ...              | ...              | ...              | ...            | ...             | ...              | ...               |
| 42           | 448,97           | 167,10           | 281,87           | 19.377,40      | 448,97          | 71,84            | 377,13            |
| 43           | 448,97           | 164,71           | 284,26           | 19.093,14      | -               | -                | 448,97            |
| 44           | 448,97           | 162,29           | 286,68           | 18.806,47      | -               | -                | 448,97            |
| ...          | ...              | ...              | ...              | ...            | ...             | ...              | ...               |
| 96           | 448,97           | 3,78             | 445,19           | 0,00           | -               | -                | 448,97            |
| <b>Total</b> | <b>40.070,02</b> | <b>13.419,00</b> | <b>26.651,02</b> | <b>-</b>       | <b>8.081,45</b> | <b>1.293,03</b>  | <b>38.776,99</b>  |

Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor din Tabelul 1

**Tabelul 5: Costul unui credit reprezentativ restructurat vs. Costul unui credit reprezentativ în absența facilității fiscale**

| Indicator   | Valoare  |
|---|----------|
| Cost anual echivalent credit inițial (% pe an)      | 10,20%   |
| Cost anual echivalent credit restructurat (% pe an) | 9,62%    |
| Dobândă plătită în plus (lei)                       | 4.331,64 |
| Economie impozit (lei)                              | 1.293,03 |
| Diferență (lei)                                     | 3.038,60 |

*Sursa: calcule Consiliul fiscal*

### **III. Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de Ordonanță de Urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal (reducerea contribuțiilor de asigurări sociale cu 5 puncte procentuale la angajator)**

În ziua de 16 iunie 2014, Consiliului fiscal (CF) i-a fost remisă prin e-mail adresa Ministerului Finanțelor Publice (MFP) nr. 669848, prin care i se solicită opinia asupra proiectului de lege privind modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 (referitor la reducerea contribuțiilor de asigurări sociale cu 5 pp. la angajator) în baza art. 40, alin. (2) lit. e) din Legea responsabilității fiscal-bugetare (LRFB) nr. 69/2010. Potrivit articolului din LRFB mai sus menționat, printre atribuțiile Consiliului fiscal se numără *„pregătirea estimărilor și emiterea de opinii cu privire la impactul bugetar al proiectelor de acte normative, altele decât cele menționate la lit. d), cât și cu privire la amendamentele făcute la legile bugetare anuale pe parcursul dezbaterilor parlamentare”*.

În plus, având în vedere impactul negativ asupra veniturilor bugetare implicat de ordonanța mai sus menționată, propunerea legislativă supusă analizei Consiliului fiscal se încadrează și în prevederile art. 13 din LRFB care stipulează că *„în cazurile în care se fac propuneri de acte normative care conduc la diminuarea veniturilor bugetare, se va elabora fișa financiară potrivit prevederilor art. 15 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, care trebuie să îndeplinească cel puțin una dintre următoarele condiții:*

- a) să aibă avizul Ministerului Finanțelor Publice și al Consiliului fiscal, conform căruia impactul financiar a fost luat în calcul în prognoza veniturilor bugetare și nu afectează țintele bugetare anuale și pe termen mediu;*
- b) să fie însoțită de propuneri de măsuri de compensare a impactului financiar respectiv, prin majorarea altor venituri bugetare.”*

Speța în cauză este acoperită de litera a) a articolului de lege mai sus citat, în condițiile în care nu au fost adoptate măsuri relevante de compensare a impactului negativ asupra veniturilor bugetare. Nota de fundamentare care însoțește proiectul de lege enumeră unele posibile măsuri de compensare asupra cărora Consiliul fiscal se va pronunța în cadrul opiniei de față, dar acestea nu se încadrează la litera b) a articolul 13 din LRFB.

Între timp, proiectul de lege a fost aprobat de Guvern în ședința din 18.06.2014 și ulterior adoptat de Senat în data de 24.06.2014 și de Camera Deputaților în data de 2.07.2014, fără a avea avizul Consiliului fiscal, obligatoriu potrivit art. 13 al LRFB. De altfel, există deja un precedent privind încălcarea articolului de lege mai sus menționat, Guvernul adoptând în data de 23.04.2014 prin ordonanță de urgență neimpozitarea profitului reinvestit în echipamente tehnologice în lipsa avizului Consiliului fiscal. Ulterior adoptării acestei ordonanțe, Consiliul fiscal (în opinia din 7.05.2014) și-a manifestat rezerve serioase cu privire la calculul de impact bugetar al măsurii elaborat de MFP, acesta apărând drept mult subestimat și având potențialul de a afecta semnificativ țintele bugetare pe termen mediu, avizul instituției fiind unul negativ.

Ușurința cu care regulile fiscale au fost eludate în mod repetat în trecut, precum și încălcările din acest an ale prevederilor art. 13 al LRFB care stipulează obligativitatea avizului Consiliului fiscal în cazul propunerilor de acte normative care conduc la diminuarea veniturilor bugetare, în absența unor măsuri de majorare a altor categorii de venituri bugetare așa cum solicită LRFB, evidențiază slăbiciunea constrângerilor exercitate de prevederile LRFB. În acest context, există îngrijorări serioase asupra angajamentului față de respectarea în viitor a regulilor fiscale instituite prin preluarea în legislația națională a prevederilor Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Compactul fiscal).

### ***Scurtă descriere a propunerii legislative. Considerații generale***

În prezent, contribuțiile sociale pentru condiții normale de muncă<sup>4</sup> plătite de angajator și angajat se situează la un nivel de 44,35% din salariul brut, fiind distribuite astfel: 16,5% suportate de angajat - 10,5% contribuția de asigurări sociale (CAS), 5,5% contribuția de asigurări sociale de sănătate (CASS), 0,5% contribuția la fondul de șomaj (CȘ) și 27,85% plătite de angajator – 20,8% CAS, 5,2% CASS, 0,5% CȘ, 1,35% alte contribuții<sup>5</sup>. Propunerea legislativă are în vedere reducerea contribuțiilor de asigurări sociale cu 5 pp. la angajator, noua cotă avută în vedere pentru condiții normale de muncă fiind de 15,8%, modificarea urmând a fi operabilă începând cu veniturile aferente lunii octombrie a anului curent. De asemenea, articolul III al proiectului de lege reafirmă angajamentul pentru respectarea regulii privitoare la soldul structural anual al bugetului general consolidat, așa cum este prevăzută în reglementările UE.

Promovarea actului normativ este justificată prin „existența pe piața muncii a unei mari presiuni fiscale asociată nivelului ridicat al contribuțiilor sociale care alimentează sistemul de

---

<sup>4</sup> Pentru condiții deosebite sau speciale de muncă, cotele de CAS se situează la un nivel mai ridicat cu 5, respectiv 10 pp. față de condițiile normale de muncă, iar propunerea legislativă are în vedere reducerea tuturor acestor cote cu 5 pp.

<sup>5</sup> Contribuția de asigurări pentru accidente de muncă și boli profesionale, contribuția la fondul de garantare pentru plata creanțelor salariale (nu este plătită de instituțiile publice), contribuții pentru concedii și indemnizații.



pensii, [...] care acționează ca factor descurajator pentru ocuparea forței de muncă și stimularea mediului de afaceri și investițiilor”. În acest context, în opinia Consiliului Fiscal, ar fi de interes, în primul rând, plasarea în context regional a costurilor cu forța de muncă suportate de un angajator printr-o scurtă analiză comparativă a acestora în noile state membre din Europa Centrală și de Est (NSM-ECE<sup>6</sup>). Din perspectiva strictă a nivelului contribuțiilor pentru sistemul de pensii, România se situează într-adevăr pe prima poziție (din nouă țări<sup>7</sup>) cu 31,3% (o cotă de 20,8% suportată de angajator, respectiv o cotă de 10.5% suportată de angajat), la o distanță de circa 3 pp. de următoarea clasată (Republica Cehă); luând în considerare doar contribuțiile la sistemul de pensii ce cad în sarcina angajatorului, România continuă să se situeze în partea de sus a ierarhiei, însă în spatele unor țări precum Lituania (cotă de 23,3%) ori Republica Cehă (cotă de 21,5%). Cu toate acestea, **din prisma costurilor suportate de un angajator cu forța de muncă este relevant nivelul total al contribuțiilor sociale**, indiferent de destinația acestora (sistemul public de pensii, cel de asigurări de sănătate, de asigurări de șomaj sau alte destinații). Din această perspectivă, considerând contribuțiile cumulate datorate de angajat și angajator, România ocupă poziția a patra, nivelul fiind cu circa 4 pp. mai mic decât în cazul Slovaciei, țara cu cele mai ridicate contribuții, și cu aproximativ 4 pp. peste medie; nivelul relativ mai ridicat al contribuțiilor pentru sistemul de pensii este compensat parțial de cel relativ mai scăzut în ceea ce privește cotele de contribuții la asigurările de sănătate, unde România se situează poziția 5 din 9 (cu un nivel al contribuțiilor foarte aproape de medie), dar mai ales de cel al altor contribuții sociale (care includ asigurările de șomaj), unde România ocupă poziția 8 din nouă, cu un nivel al contribuțiilor semnificativ inferior mediei regionale. Deplasând analiza în direcția contribuțiilor sociale suportate de angajator, România depășește cu puțin media regională, plasându-se în partea inferioară a ierarhiei (locul 6 din 10). Abaterea în sus față de medie este semnificativ mai ridicată în cazul cotelor de contribuții suportate de angajat, poziția ocupată în ceea ce privește nivelul acestora fiind a patra, la fel ca în cazul contribuțiilor sociale agregate.

În plus, trebuie menționat că în cazul României, spre deosebire de celelalte țări din Europa Centrală și de Est (a se vedea tabelul 1 din anexă), contribuțiile sociale nu sunt plafonate decât în cazul contribuției de asigurări sociale, iar plafonul este unul relativ înalt (5 salarii medii brute), ceea ce face ca povara fiscală pe muncă generată de acestea să fie chiar mai mare în termeni relativi.

---

<sup>6</sup> Țările considerate în analiză sunt: Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Republica Cehă, România, Slovacia, Slovenia, Ungaria.

<sup>7</sup> În cazul Ungariei contribuțiile nu pot fi defalcate similar celorlalte țări - separat pe pensii, sănătate și șomaj - ca urmare a faptului că, în această țară, angajatorul datorează o contribuție agregată de 27 pp, fără a fi detaliată repartiția acestora pe cele trei categorii.

| Tabelul 1                |    |               |
|--------------------------|----|---------------|
| Contribuții totale       |    |               |
| 1                        | SK | 48,60%        |
| 2                        | HU | 47,00%        |
| 3                        | CZ | 45,28%        |
| 4                        | RO | 44,35%        |
| 5                        | PL | 42,09%        |
| 6                        | LT | 39,98%        |
| 7                        | SI | 38,20%        |
| 8                        | EE | 36,00%        |
| 9                        | LV | 34,09%        |
| 10                       | BG | 31,00%        |
| <b>Medie contribuții</b> |    | <b>40,66%</b> |

| Tabelul 2                |    |               |
|--------------------------|----|---------------|
| Contribuții pensii       |    |               |
| 1                        | RO | 31,30%        |
| 2                        | CZ | 28,00%        |
| 3                        | LT | 26,30%        |
| 4                        | PL | 26,02%        |
| 5                        | LV | 25,16%        |
| 6                        | SI | 24,35%        |
| 7                        | EE | 20,00%        |
| 8                        | SK | 18,00%        |
| 9                        | BG | 17,80%        |
| 10                       | HU | NA            |
| <b>Medie contribuții</b> |    | <b>24,10%</b> |

| Tabelul 3                |    |               |
|--------------------------|----|---------------|
| Contribuții sănătate     |    |               |
| 1                        | SK | 14,00%        |
| 2                        | CZ | 13,50%        |
| 3                        | SI | 13,45%        |
| 4                        | EE | 13,00%        |
| 5                        | RO | 10,70%        |
| 6                        | LT | 9,00%         |
| 7                        | PL | 9,00%         |
| 8                        | BG | 8,00%         |
| 9                        | LV | 0,00%         |
| 10                       | HU | NA            |
| <b>Medie contribuții</b> |    | <b>10,07%</b> |

| Tabelul 4                |    |              |
|--------------------------|----|--------------|
| Alte contribuții         |    |              |
| 1                        | SK | 16,60%       |
| 2                        | LV | 8,93%        |
| 3                        | PL | 7,07%        |
| 4                        | BG | 5,20%        |
| 5                        | LT | 4,68%        |
| 6                        | CZ | 3,78%        |
| 7                        | EE | 3,00%        |
| 8                        | RO | 2,35%        |
| 9                        | SI | 4,00%        |
| 10                       | HU | NA           |
| <b>Medie contribuții</b> |    | <b>6,18%</b> |

| Tabelul 5                      |    |               |
|--------------------------------|----|---------------|
| Contribuții totale - angajator |    |               |
| 1                              | SK | 35,20%        |
| 2                              | CZ | 34,28%        |
| 3                              | EE | 34,00%        |
| 4                              | LT | 30,98%        |
| 5                              | HU | 28,50%        |
| 6                              | RO | 27,35%        |
| 7                              | LV | 23,59%        |
| 8                              | PL | 19,38%        |
| 9                              | BG | 18,10%        |
| 10                             | SI | 16,10%        |
| <b>Medie contribuții</b>       |    | <b>26,75%</b> |

| Tabelul 6                    |    |               |
|------------------------------|----|---------------|
| Contribuții totale - angajat |    |               |
| 1                            | PL | 22,71%        |
| 2                            | SI | 22,10%        |
| 3                            | HU | 18,50%        |
| 4                            | RO | 16,50%        |
| 5                            | SK | 13,40%        |
| 6                            | BG | 12,90%        |
| 7                            | CZ | 11,00%        |
| 8                            | LV | 10,50%        |
| 9                            | LT | 9,00%         |
| 10                           | EE | 2,00%         |
| <b>Medie contribuții</b>     |    | <b>13,86%</b> |

Sursa: Comisia Europeană, Taxes in Europe Database, Taxation trends 2014

Concluzionând, deși nivelul agregat al contribuțiilor sociale din România apare drept unul ridicat, România nu este câtuși de puțin singura aflată în această situație, statutul de valoare extremă fiind mai degrabă asociat Bulgariei, care are niveluri ale contribuțiilor mult mai scăzute decât media regională. În plus, nivelul contribuțiilor sociale nu poate fi privit separat de nivelul cheltuielilor pe care sunt menite să le finanțeze, ori în cazul României presiunile din partea cheltuielilor, mai ales a celor legate de sistemele de pensii și de asigurări de sănătate, apar

drept ridicate, atât pe termen scurt, cât și pe termen mediu și lung, ca urmare a unui raport contribuitori/beneficiari foarte defavorabil.

Mai mult, povara fiscală suportată de un angajator cu forța de muncă este dată nu numai de suma diferitelor contribuții sociale, ci și de cota de impozit pe venit, România plasându-se din această perspectivă în partea inferioară a clasamentului. Definind povara fiscală ca raport între totalul sumelor datorate statului pentru un salariat (impozit pe venit și contribuții sociale) și cheltuiala totală cu salariatul respectiv (de la nivelul contului de profit și pierdere al unei firme), aceasta apare în cazul României ca fiind foarte aproape de media eșantionului considerat, obligațiile datorate statului reprezentând circa 45% din sumele totale plătite de angajator pentru fiecare salariat (vezi Anexa 1). Cu excepția Bulgariei (nivel foarte scăzut al poverii), Slovaciei, Sloveniei și Ungariei (nivel ridicat al poverii), restul statelor din ECE se situează la niveluri foarte apropiate de media eșantionului.

### ***Impactul propunerii legislative asupra poziției bugetare și compensarea acestuia***

Nota de fundamentare atașată proiectului de lege estimează pentru intervalul 2014-2018 o pierdere de încasări bugetare la nivelul contribuțiilor de asigurări sociale în cuantum de 1120 mil. lei în 2014, 6480 mil. lei în 2015, 6826 mil. lei în 2016, 7184 mil. lei în 2017 și în 2018, concomitent cu înregistrarea unor economii la nivelul cheltuielilor de personal de 270 mil. lei în 2014 și 1620 mil. lei pe an în perioada 2015-2018, impactul negativ net<sup>8</sup> anualizat fiind de 850 mil. lei în 2014, 4860 mil. lei în 2015, 5206 mil. lei în 2016 și 5564 mil. lei în 2017 și în 2018.

**Calcululele Consiliului fiscal indică un nivel al impact bugetar net (considerând doar efectele de runda întâi) foarte apropiat de cel indicat de MFP.** Astfel, pornind de la proiecția veniturilor Bugetului de asigurări sociale de stat din bugetul pe 2014, ajustate pentru sumele transferate în acest an către pilonul doi de pensii<sup>9</sup> (rezultatul fiind numit venituri brute din contribuții sociale ale BASS), impactul anualizat al reducerii CAS cu 5 pp. la angajator asupra veniturilor din contribuții sociale poate fi determinat ca: încasări brute din contribuții sociale / (cota medie ponderată de CAS \*100)\*5. Potrivit informațiilor furnizate de MFP Consiliului fiscal, cota medie ponderată de CAS la angajator<sup>10</sup> este de circa 22%, rezultat care sugerează că, firesc, cea mai

---

<sup>8</sup> Contribuțiile aferente salariaților din sectorul bugetar se regăsesc atât pe partea de venituri din contribuții de asigurări sociale cât și în interiorul cheltuielilor de personal, diminuarea acestora din urmă nefiind echivalentă cu o reducere a salariului net încasat de către angajați.

<sup>9</sup> În execuția bugetară, sumele transferate către Pilonul II de pensii apar drept venituri negative, cifrele din BGC fiind nete de acestea. Pentru determinarea impactului o estimare a acestora este adăugată nivelurilor raportate în proiecția de venituri din contribuții sociale a BASS.

<sup>10</sup> Determinată ca o medie ponderată a cotelor legale de CAS la angajator, respectiv 20,8%, 25,8%, 30,8%, ponderile fiind reprezentate de raportul dintre numărul de angajați din fiecare categorie și total angajați.

mare parte din numărul de salariați își desfășoară activitatea în condiții normale de muncă, cota de CAS aplicabilă acestora fiind de 20,8%. În aceste condiții, cota medie ponderată de CAS din care rezultă veniturile din contribuții sociale ale BASS este egală cu 22% (CAS angajator) + 10,5% (CAS angajat) + 0,25% (contribuția angajatorului pentru sistemul de asigurare pentru accidente de muncă și boli profesionale) = 32,75%. Astfel, pierderea de venituri din contribuții de asigurări sociale este egală cu 1,11 mld. de lei în anul 2014 (în acest an, având în vedere intenția de aplicare a măsurii începând cu 1 octombrie veniturile sunt afectate negativ potrivit execuție cash doar în două luni). Extrapolând impactul anualizat de la nivelul anului 2014 utilizând proiecțiile CNP pentru dinamica salariului mediu brut și numărul de salariați, pierderile de venituri din contribuții sociale pe termen mediu sunt 7,02 mld. de lei în 2015, 7,4 mld. de lei în 2016 și respectiv 7,79 mld. de lei în 2017. Pentru determinarea impactului net, trebuie însă ținut cont și de economiile de cheltuieli de personal realizate ca urmare a diminuării sumelor datorate de stat către el însuși aferente contribuțiilor sociale care-i cad în sarcină în calitate de angajator; în acest sens, este necesară extragerea părții ce revine salariilor brute din proiecțiile cu privire la cheltuielile de personal cuprinse în cea mai recentă versiune a Strategiei fiscal-bugetare pe termen mediu (prin împărțirea acestora cu un factor de 1,288 determinat însumând CAS mediu la angajator - 22% , CASS la angajator - 5,2%, contribuții de șomaj la angajator - 0,5%, contribuția pentru concedii și indemnizații - 0.85% și contribuția de asigurări pentru accidente de muncă și boli profesionale – 0,25%) și înmulțirea acesteia cu nivelul de 5% corespunzător reducerii cotei CAS introduse de proiectul legislativ. Economii de cheltuieli astfel determinate sunt de 0,31 mld. lei în 2014 (la nivelul a două luni afectate în execuția *cash*), 1,94 mld. lei în 2015, 2 mld. lei în 2016 și 2.02 mld. lei în 2017. Impactul net determinat ținând cont de cele două componente (minus de venituri și economii de cheltuieli) este de circa - 800 de milioane lei în 2014 (-0,12% din PIB), -5,08 mld. lei în 2015 (-0,73% din PIB), -5,4 mld. lei în 2016 (-0,73% din PIB) și, respectiv, -5,77 mld. lei în 2017 (-0,74% din PIB).

Pentru a ilustra impactul reducerii CAS asupra costurilor suportate de un angajator cu forța de muncă, Consiliul fiscal prezintă în anexă impactul măsurii asupra unei firme reprezentative care plătește salarii la nivelul mediei pe economie, în condițiile în care angajații își desfășoară activitatea în condiții normale de muncă. Astfel, considerând o remunerație medie brută de 2.279 de lei (similară cu proiecția Comisiei Naționale Prognoză (CNP) pentru anul 2014), totalul sumelor plătite de angajator statului (contribuții de asigurări și impozit pe venit) însumează, în situația actuală, 1.315 lei, costul total suportat de angajator fiind de 2.914 lei. În ipoteza reducerii CAS cu 5 pp. la angajator, totalul sumelor plătite de angajator statului se reduce cu 114 lei, respectiv cu 8,66%, noul cost total suportat de angajator pentru a plăti același salariu net fiind de 2.800 de lei, respectiv cu 3,91% mai mic.

Impactul bugetar de runda întâi apare drept consistent, iar nota de fundamentare reafirmă angajamentul pentru respectarea regulilor din Compactul fiscal, preluate și în legislația națională, incluzând și traiectoria de ajustare a soldului bugetar structural către obiectivul pe termen mediu, fără însă a oferi, în opinia Consiliului fiscal, elemente relevante pe baza cărora să se poată concluziona că țintele asumate anterior vor fi îndeplinite în contextul implementării propunerii legislative. Astfel, nota de fundamentare a proiectului legislativ afirmă că spațiul fiscal necesar pentru adoptarea măsurii în contextul respectării țintelor de deficit bugetar pentru anii următori va fi generat în anul 2014 de plusul de venituri față de estimările inițiale aferente impozitului pe construcții speciale (1 miliard de lei, aferent diferenței între declarațiile de impozit depuse de 1,45 mld. lei și un quantum bugetat de 488 milioane lei), în timp ce pentru anii următori, acesta ar urma să fie generat de rezultatele pozitive asupra încasărilor bugetare, ca urmare a procesului de reformă al sistemului de colectare a taxelor și impozitelor demarat în cadrul ANAF, la care se adaugă efectele de runda a doua ale măsurii fiscale ca urmare a efectelor de multiplicare economică ale măsurii fiscale ce decurg din creșterea investițiilor și crearea de noi locuri de muncă. Consiliul fiscal va examina în cele ce urmează cele trei surse de compensare a impactului enumerate în nota de fundamentare a actului normativ.

În ceea ce privește plusul de venituri aferent impozitului pe construcții speciale, trebuie amintit faptul că acesta a fost deja consumat la nivelul anului curent prin amânarea cu trei luni a implementării accizei suplimentare la carburanți, precum și prin decizia de restituire a unei părți din aceasta către marii transportatori, care au un impact bugetar negativ cumulat de 923 de mil. lei (570 mil. lei + 353 mil. lei), în condițiile în care bugetul pe anul în curs a fost construit în ipoteza aplicării accizei mărite la carburanți pe parcursul întregului an (și nu din luna aprilie așa cum s-a întâmplat) și nu avea în vedere ultima măsură. Prin urmare, *caeteris paribus*, la nivelul anului curent spațiul fiscal creat de diferența între încasările și estimările de venituri aferente impozitului pe construcții speciale a fost deja utilizat și nu poate acționa în sensul compensării impactului reducerii CAS. Cu toate acestea, această diferență, în ipoteza menținerii impozitului pe construcții speciale în forma actuală, va acționa în sensul diminuării impactul net al reducerii CAS pe termen mediu, în condițiile în care doar restituirea către marii transportatori a unei părți din acciza suplimentară la carburanți nu era cuprinsă în proiecția bugetară pe termen mediu, iar amânarea cu trei luni a introducerii accizei suplimentare nu afectează decât veniturile bugetare la nivelul anului în curs. Consiliul fiscal estimează că spațiul fiscal pe termen mediu rezultat din diferența între estimările și încasări la nivelul impozitului pe construcții speciale este de circa 600 de milioane de lei pe an în perioada 2015-2017.

În ceea ce privește efectele de runda a doua, nota de fundamentare se limitează doar a le enunța, fără a oferi o cuantificare a acestora. De altfel, este foarte dificil de estimat quantumul acestora în lipsa unor simulări pe baza unui model macroeconomic complet, capabil să

surprindă modificările în comportamentul firmelor și consumatorilor de natură să genereze variații favorabile (comparativ cu scenariul de bază) la nivelul celorlalte agregate de venituri bugetare (contribuții sociale, impozit pe venit, impozit pe profit, TVA). Consiliul fiscal apreciază că efectele de runda a doua au potențialul de a fi consistente și că într-un scenariu rezonabil ar putea diminua impactul negativ al propunerii legislative la nivelul deficitului bugetar (incluzând aici și spațiul fiscal generat în anii următori de diferența favorabilă de la nivelul încasărilor din impozitul pe construcții speciale) de la nivelurile de runda întâi până la niveluri de 3-4 mld. de lei anual.

Având în vedere cele de mai sus, chiar luând în calcul și efectele de runda a doua, rămâne un impact semnificativ (circa 0,5% din PIB) de compensat în vederea asigurării neutralității bugetare pentru care singurele surse enumerate constau în presupuse plusuri de venituri ce ar urma să fie generate de creșterea eficienței colectării de către ANAF. **În opinia Consiliului fiscal, o astfel de abordare vine în vădită contradicție cu principiul responsabilității fiscale statuat în art. 4 al LRFB, potrivit căruia "Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent și de a gestiona resursele și obligațiile bugetare, precum și riscurile fiscale de o manieră care să asigure sustenabilitatea poziției fiscale pe termen mediu și lung. Sustenabilitatea finanțelor publice presupune ca, pe termen mediu și lung, Guvernul să aibă posibilitatea să gestioneze riscuri sau situații neprevăzute, fără a fi nevoit să opereze ajustări semnificative ale cheltuielilor, veniturilor sau deficitului bugetar cu efecte destabilizatoare din punct de vedere economic sau social".** În mod evident, o măsură de relaxare fiscală precum cea a reducerii CAS nu este *per se* incompatibilă cu principiul mai sus enunțat. Cu toate acestea, este la fel de evident că a presupune ca sigure plusuri de venituri ca urmare a reformării sistemului de administrare fiscală nu constituie o abordare prudentă, mai ales dacă ținem seama de performanța istorică slabă a ANAF în ceea ce privește îmbunătățirea colectării și de realizarea mult sub așteptări a veniturilor la nivelul anului în curs. De altfel, Consiliul fiscal a indicat în mai multe rânduri că nu este prudent ca îmbunătățirea colectării (fără îndoială posibilă – mai ales luând în calcul nivelul foarte înalt al evaziunii fiscale în România) să fie considerată ca generatoare de spațiu fiscal *ex ante*, și că o abordare prudentă impune ca recunoașterea existenței acestuia să se producă doar *ex post*, după ce îmbunătățirea eficienței colectării se va fi și materializat, respectiv doar după ce la finele anului se va fi constatat că veniturile bugetare au depășit estimările inițiale (ceea ce, *caeteris paribus*, ar avea drept consecință un deficit bugetar inferior țintei propuse) și că acestea nu s-au datorat unei evoluții mai favorabile decât cea anticipată a bazelor macroeconomice relevante.

Pentru a pune măsura fiscală propusă în contextul angajamentelor asumate din perspectiva respectării prevederilor Compactului fiscal și a brațului preventiv al Pactului de Stabilitate și Creștere, trebuie amintit că prin Programul de Convergență 2014-2017, remis Comisiei

Europene de către România în aprilie 2014, Guvernul își reafirmă angajamentul de a atinge obiectivul pe termen mediu, respectiv un deficit structural de 1% din PIB, la nivelul anului 2015, în condițiile în care încetinirea semnificativă a ritmului de consolidare fiscală din 2014 ar urma să fie recuperată integral în anul 2015. Astfel, ținta de deficit bugetar pentru anul 2015 a fost stabilită la 1,4% din PIB, atât potrivit metodologiei *cash* cât și celei europene. Printre obiectivele pe termen mediu în domeniul politicii fiscal-bugetare pe care și le propune Guvernul în cadrul Programului de convergență, se numără într-adevăr și „reducerea cotei contribuțiilor sociale, această reducere fiind realizată într-o manieră neutră din punct de vedere bugetar”. De asemenea, în cadrul Strategiei fiscal-bugetare 2014-2016 actualizate (adoptată în noiembrie 2013), este avută în vedere „reducerea semnificativă a CAS cu 5 pp. începând cu luna iulie 2014 care prin măsurile ce vor fi întreprinse va avea un impact bugetar neutru”. Totuși, proiecțiile bugetare aferente celor două documente programatice menționate anterior sunt în mod cert construite în ipoteza unui scenariu de politici neschimbate (engl. *no policy change*) în condițiile în care încasările din contribuții sociale sunt relativ neschimbate ca procent din PIB în intervalul 2014-2017 și evoluează în linie cu dinamica prognozată a câștigului salarial mediu și cea a numărului de angajați din economie.

Consiliul fiscal și-a exprimat deja rezervele cu privire la fezabilitatea realizării ajustării structurale asumate de la nivelul anului 2015 în contextul opiniei cu privire la Legea bugetului de stat, Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2014 și Strategia fiscal bugetară 2014-2016 actualizată, în condițiile absenței unui set concret de măsuri capabile să genereze o astfel de ajustare. Trebuie însă precizat că rezervele respective au fost exprimate înaintea apariției efectelor nefavorabile asupra poziției bugetare generate de măsurile recent adoptate, în principal cele referitoare la scutirea de impozit a profitului reinvestit (caz în care evaluarea Consiliului fiscal indică pierderi de venituri mult mai mari decât cea aparținând Guvernului) și reducerea CAS. De altfel, rezerve cu privire la verosimilitatea traiectoriei de ajustare asumate, de asemenea înainte de luarea în considerare a impactului măsurilor fiscale mai sus enunțate, au fost exprimate recent și de Comisia Europeană, a cărei evaluare indică pentru 2015 riscul unei abateri semnificative de la ajustarea structurală necesară și preconizează că în 2015 România va devia de la criteriul de referință în materie de cheltuieli. Pe scurt, Comisia Europeană consideră că nu există măsuri fiscale suficient de detaliate care să genereze o ajustare structurală în cuantum de 0,8 pp. de PIB de natură să asigure atingerea obiectivului pe termen mediu de deficit structural în anul 2015, conform obligațiilor ce decurg din brațul preventiv al Pactului de Stabilitate și Creștere, deficitul efectiv prognozată fiind cu 0,5 pp. din PIB superior țintei de deficit bugetar care ar asigura respectarea acestor obligații, și concluzionează că programul prezintă riscuri de abatere semnificativă de la cerințele componentei preventive în 2015. În acest context, CE recomandă României, printre altele, să pună în aplicare strategia bugetară pentru perioada 2014-2017, **să îmbunătățească în mod semnificativ efortul bugetar**

***în scopul de a asigura îndeplinirea obiectivului pe termen mediu în 2015, în conformitate cu angajamentele asumate în temeiul programului privind balanța de plăți și astfel cum se reflectă în Programul de convergență pentru 2014-2017, în special prin precizarea măsurilor care trebuie întreprinse în acest scop, și să mențină nivelul obiectivului pe termen mediu și în perioada ulterioară.***

Având în vedere cele de mai sus, Consiliul fiscal apreciază că balanța riscurilor în ceea ce privește conduita necesară pentru politica fiscal-bugetară era deja înclinată pe partea negativă pentru anul 2015 (un deficit bugetar mai mare decât cel proiectat), chiar și în absența propunerii legislative de față, având în vedere atât pasul propus de consolidare fiscală (0,8 pp. din PIB atât potrivit metodologiei *cash* cât și celei europene) care nu pare să fie susținut de măsurile anunțate până acum, cât și nivelul mult subevaluat<sup>11</sup> al impactului negativ asupra încasărilor din impozitul pe profit al măsurilor fiscale adoptate. ***În condițiile în care propunerea legislativă ar fi adoptată fără măsuri de compensare a efectelor bugetare negative, nu numai că atingerea obiectivului pe termen mediu în anul 2015 apare drept virtual imposibilă, dar ar exista un risc ridicat de înregistrare a unui derapaj major în politica fiscal-bugetară, de natură să apropie periculos poziția bugetară de pragul de declanșare a procedurii de deficit excesiv (3% din PIB).*** Mai mult, percepția favorabilă a investitorilor asupra economiei românești, concretizată în reducerea la minime istorice a costurile de finanțare ale statului, are ca fundament ipoteza continuării procesului de consolidare fiscală în linie cu angajamentele asumate. Un derapaj major începând cu 2015, așa cum se prefigurează în prezent, ar fi de natură să deterioreze această percepție, cu consecințe nefavorabile asupra costurilor de finanțare.

În plus, reducerea CAS va avea un impact semnificativ asupra poziției financiare a sistemului de pensii publice. În prezent, aceasta este una foarte precară, caracterizată de un deficit structural consistent, cheltuielile bugetare cu pensiile fiind nesustenabile în raport cu contribuțiile încasate. În anexă este prezentat un grafic care redă evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale de stat în perioada 2006-2013, precum și proiecțiile aferente intervalului 2014-2017 în condițiile aplicării măsurii legislative propuse. În anul 2013, deficitul sistemului de pensii publice a fost de 11,7 mld. de lei (1,86% din PIB), iar proiecțiile pentru perioada 2015-2017 au în vedere un deficit situat între 19 și 21,1 mld de lei în condițiile materializării reducerii CAS cu 5 pp., respectiv cu circa 7 mld. de lei mai ridicat decât în ipoteza menținerii cotelor actuale de CAS. De asemenea, raportul dintre numărul de contributory și numărul de pensionari este în România al doilea cel mai nefavorabil din Uniunea Europeană,

---

<sup>11</sup> Potrivit estimărilor Consiliului fiscal, pierderile de venituri implicate de neimpozitarea profitului reinvestit se ridică, conform scenariului de bază, la 2,527 mld. lei, nivel semnificativ superior celui estimat de către Ministerul Finanțelor Publice, respectiv 572,7 mil. lei.



chiar subunitar, după cum se poate observa și din graficul nr. 2 din anexă. Măsurile adoptate în ultimii ani în vederea ameliorării pe termen mediu și lung a poziției financiare pe termen mediu și lung (cum ar fi cele prevăzute de noua lege a pensiilor) ar fi probabil integral anulate în condițiile aplicării măsurii legislative propuse. Mai mult, considerând și efectele procesului de îmbătrânire a populației<sup>12</sup>, îngrijorările deja existente privind sustenabilitatea pe termen mediu și lung a sistemului de pensii publice sunt de natură să se agraveze.

### **Concluzii**

Consiliul fiscal nu poate valida faptul că impactul financiar a fost luat în calcul în prognoza veniturilor bugetare și nu afectează țintele bugetare anuale și pe termen mediu, conform prevederilor art. 13 din LRFB, în condițiile în care propunerea legislativă nu este însoțită de o proiecție actualizată a veniturilor bugetare în ansamblu, iar măsurile de compensare avute în vedere, fie nu acodează pierderile de venituri aferente tuturor măsurilor fiscale avute în vedere (cum se întâmplă pentru 2014), fie nu sunt cuantificate explicit sau de o manieră credibilă (pentru intervalul 2015-2017), într-o manieră aflată în vădită contradicție cu principiul responsabilității fiscale statuat de LRFB.

***Consiliul fiscal avertizează că există riscuri ridicate de înregistrare a unui derapaj major în conduita politicii fiscal-bugetare începând cu 2015, în condițiile în care, chiar și în absența acestei măsuri cu impact bugetar considerabil, traiectoria de ajustare către obiectivul pe termen mediu apăsătoare foarte ambițioasă, iar adoptarea acesteia ar fi de natură să apropie periculos nivelul deficitului bugetar de pragul de declanșare a procedurii de deficit excesiv (3% din PIB). În plus, maniera de formulare și adoptare a propunerii legislative indică faptul că angajamentul de facto al autorităților față de respectarea regulilor fiscale și a celorlalte prevederi ale Legii responsabilității fiscal-bugetare este unul foarte slab.***

Consiliul fiscal apreciază că adoptarea propunerii legislative de reducere a CAS cu 5 pp. la angajator, deși în mod cert dezirabilă din perspectiva mediului de afaceri, nu este posibilă în condițiile respectării angajamentului de consolidare fiscală asumat (ce incumbă din tratatele europene) fără identificarea unor măsuri compensatorii de dimensiuni echivalente (deci de amploare), reprezentate de majorări/extinderi de bază de impozitare și/sau de reducerea unor cheltuieli. În opinia Consiliului fiscal, o reducere de amploare a cotelor legale de CAS, dezirabilă din perspectiva reducerii poverii fiscale pe muncă, poate fi realizată cu impact bugetar neutru în măsura în care se reduc/elimină diferențele actuale foarte mari de tratament fiscal între diverse

---

<sup>12</sup> Potrivit „Raportului de sustenabilitate fiscală pe anul 2012” elaborat de CE, în România costurile pe termen lung asociate îmbătrânirii populației sunt de 3,6% din PIB, din care 2,4% din PIB sunt cheltuielile cu pensiile, iar 1,3% din PIB cheltuielile aferente sistemului de sănătate, costuri ce încadrează România în categoria unui risc mediu la adresa sustenabilității fiscale pe termen lung în ipoteza unor politici neschimbate comparativ cu anul 2012.

forme de venituri (salarii, drepturi de autor, persoane fizice autorizate, microîntreprinderi etc.) care discriminează contribuabilii. De asemenea, Consiliul fiscal își reiterează recomandarea făcută anterior cu privire la alternativa unui angajament ferm pentru o traiectorie multianuala de implementare graduală a unor reduceri de contribuții sociale, care ar putea fi mai ușor compensate cu măsuri discreționare echivalente ori eventual, acoperite ex-post de o îmbunătățire a gradului de colectare, reflectat în încasări bugetare mai mari (și implicit în deficite mai mici decât cele programate). Un astfel de plan multianual ar avea avantajul de a ancora așteptările agenților economici și, în ipoteza acumulării de credibilitate, ar putea produce efecte favorabile în economie încă înainte de implementarea efectivă a măsurilor.

În plus, în opinia Consiliului fiscal, o reducere de CAS ar trebui însoțită în mod obligatoriu de o reformare a sistemului de contribuții sociale care să pornească de la principiului tratamentului echitabil al contribuabililor indiferent de forma de venit pe care o înregistrează și de formularea și implementarea unei strategii pe termen mediu de reechilibrare financiară a bugetelor de asigurări sociale, în special a bugetului de pensii. O astfel de strategie trebuie să aibă ca obiectiv creșterea numărului de contribuabili în special prin reducerea muncii „la negru”, dar și o transparentizare totală a cheltuielilor bugetare în ansamblul lor pentru a stimula creșterea conformării voluntare la plata taxelor și impozitelor.

Reforma sistemului de colectare a taxelor apare absolut necesară în contextul actual, caracterizat de o eficiență scăzută a sistemului de taxe și impozite, iar Consiliul fiscal apreciază că acest proces are într-adevăr potențialul de a genera spațiu fiscal pe termen mediu. Totuși, adoptarea unor decizii legate de eventuale reduceri de taxe sau de majorare a unor cheltuieli în baza potențialelor creșteri de eficiență trebuie să aibă loc *ex post*, după ce procesul de reformă se dovedește ireversibil și capabil să genereze rezultate pe termen lung, cu atât mai mult cu cât măsura fiscală propusă este una cu caracter permanent.

Având în vedere cele de mai sus, Consiliul fiscal avizează negativ propunerea de reducere a CAS cu 5 pp. la angajator, apreciind că forma curentă a propunerii nu este de natură să nu afecteze respectarea țintelor de deficit pe termen mediu, așa cum solicită LRFB.

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 3 iulie 2014.

*3 iulie 2014*

***Președinte Consiliul fiscal,***

***IONUȚ DUMITRU***

**ANEXE:**
**Tabel 1: Analiză comparativă a contribuțiilor de asigurări sociale la nivelul țărilor din Europa Centrală și de Est la nivelul anului 2013**

|   | Bulgaria                                    | Republica Cehă                              | Estonia                                     | Letonia                                     | Lituania           | Ungaria            | Polonia   | România   | Slovenia           | Slovacia  |
|---|---|---|---|---|--------------------|--------------------|---|---|--------------------|---|
| <b>Contribuții totale angajat (%)</b>               | <b>12.9</b>                                 | <b>11</b>                                   | <b>2</b>                                    | <b>10.5</b>                                 | <b>9</b>           | <b>18.5</b>        | <b>22.71</b>  | <b>16.5</b>   | <b>22.1</b>        | <b>13.4</b>   |
| Pensii (%)  | 7.9   | 6.5   | -   | 7.75  | 3                  | 10                 | 9.76  | 10.5  | 15.5               | 4   |
| Sănătate (%)  | 3.2   | 4.5   | -   |   | 6                  | 7                  | 9   | 5.5   | 6.36               | 4   |
| Șomaj (%)   | 0.4   | -   | 2   | 0.5   | -                  | 1.5                | -   | 0.5   | 0.14               | 1   |
| Altele (%)  | 1.4   | -   |   | 2.25  | -                  | 0                  | 3.95  | 0   | 0.1                | 4.4   |
| Plafon anual (monedă națională)                     | Plafon lunar: 2.400 BGN                     | 1.242.432 CZK                               | Nu există plafoane                          | 46.400 EUR                                  | Nu există plafoane | Nu există plafoane | 112.380 PLN   | CAS plafonat la 5 salarii medii brute   | Nu există plafoane | CAS plafonat la 5 salarii medii brute                                       |
| <b>Contribuții totale angajator (%)</b>             | <b>18.1</b>                                 | <b>34.28</b>                                | <b>34</b>                                   | <b>23.59</b>                                | <b>30.98</b>       | <b>28.5</b>        | <b>19.38</b>  | <b>27.85</b>  | <b>16.1</b>        | <b>35.2</b>   |
| Pensii (%)  | 9.9   | 21.5  | 20  | 17.41                                       | 23.3               |                    | 16.26   | 20.8  | 8.85               | 14  |
| Sănătate (%)  | 4.8   | 9   | 13  |   | 3                  | 27                 |   | 5.2   | 7.09               | 10  |
| Șomaj (%)   | 0.6   | 1.2   | 1   | 1.13  | 1.1                |                    |   | 0.5   | 0.06               | 1   |
| Altele (%)  | 2.8   | 2.58  | -   | 5.05  | 3.58               | 1.5                | 3.12  | 1.35  | 0.1                | 10.2  |
| Plafon anual (monedă națională)                     | Plafon lunar: 2.400 BGN                     | 1.242.432 CZK                               | 50.043,6 EUR                                | 46.400 EUR                                  | Nu există plafoane | Nu există plafoane | 112.380 PLN   | CAS plafonat la nivelul produsului dintre numărul angajaților asigurați și valoarea a de cinci ori câștigul salarial mediu brut lunar | Nu există plafoane | CAS plafonat la 5 salarii medii brute                                       |
| Observații  | Plafoanele se aplică la toate contribuțiile | Plafoanele se aplică la toate contribuțiile | Plafoanele se aplică la toate contribuțiile | Plafoanele se aplică la toate contribuțiile | -                  | -                  | Contribuțiile din sănătate la angajat nu sunt plafonate | Plafonul se aplică doar la CAS, diferențiat pe angajat și angajator   | -                  | Se aplică tuturor contribuțiilor, cu excepția asigurării în caz de accident |
| <b>Contribuții totale (%)</b>                       | <b>31</b>                                   | <b>45.28</b>                                | <b>36</b>                                   | <b>34.09</b>                                | <b>39.98</b>       | <b>47</b>          | <b>42.09</b>  | <b>44.35</b>  | <b>38.2</b>        | <b>48.6</b>   |
| Salariu lunar mediu brut în monedă națională (2013) | 799.00                                      | 25,128.00                                   | 949.00                                      | 716.00                                      | 2,224.80           | 230,664.00         | 3,650.06  | 2,240.80  | 917.72             | 912.00  |
| Plafon ca număr de salarii medii 2013               | 3.0   | 4.1   | -   | 5.4   | -                  | -                  | 2.6   | 5.0   | -                  | 5.0   |

Sursa datelor: Comisia Europeană; United Nations Economic Commission for Europe Statistical Database

| Tabelul 2: Povara fiscală   |                   |                              |                   |                            |  |                         |                                     |                    |
|-----------------------------|-------------------|------------------------------|-------------------|----------------------------|--|-------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Țara                        | Cost total (u.m.) | Contribuții angajator (u.m.) | Venit brut (u.m.) | Contribuții angajat (u.m.) | Venit înainte de impozit pe venit (u.m.) | Impozit pe venit (u.m.) | Total impozit și contribuții (u.m.) | Povara fiscală (%) |
| SI                          | 1161              | 161                          | 1000              | 221                        | 779                                      | 210                     | 592                                 | 51,02%             |
| SK                          | 1352              | 352                          | 1000              | 134                        | 866                                      | 191                     | 677                                 | 50,04%             |
| HU                          | 1285              | 285                          | 1000              | 185                        | 815                                      | 160                     | 630                                 | 49,03%             |
| PL                          | 1179              | 179                          | 1000              | 227                        | 773                                      | 147                     | 553                                 | 46,88%             |
| RO                          | 1279              | 279                          | 1000              | 165                        | 835                                      | 134                     | 577                                 | 45,14%             |
| LV                          | 1236              | 236                          | 1000              | 105                        | 895                                      | 215                     | 556                                 | 44,96%             |
| CZ                          | 1343              | 343                          | 1000              | 110                        | 890                                      | 150                     | 603                                 | 44,89%             |
| EE                          | 1340              | 340                          | 1000              | 20                         | 980                                      | 206                     | 566                                 | 42,22%             |
| LT                          | 1310              | 310                          | 1000              | 90                         | 910                                      | 137                     | 536                                 | 40,95%             |
| BG                          | 1181              | 181                          | 1000              | 129                        | 871                                      | 87                      | 397                                 | 33,62%             |
| <b>Povara fiscală medie</b> |                   |                              |                   |                            |  |                         |                                     | <b>44,88%</b>      |

Sursa: Comisia Europeană, calcule Consiliul fiscal

\* Povara fiscală a fost determinată pe baza unui exemplu ilustrativ, având drept punct de plecare un salariu brut de 1000 de u.m.

\*\* Polonia și Slovenia sunt singurele țări ce aplică o cotă progresivă de impozitare a veniturilor. Polonia aplică două cote de impozitare (18% și 32%), majoritatea contribuabililor încadrându-se în prima tranșă de impozitare (plafon anual de 85528 PLN, respectiv echivalentul a 2 salarii medii), iar cota luată în considerare este de 19%. Slovenia aplică patru cote de impozitare (16%, 27%, 41% și temporar 50%), cota de 41% aplicându-se veniturilor anuale ce depășesc 18960 EUR (1,7 salarii medii), iar cota relevantă din perspectiva analizei a fost considerată cea medie de 27%.

\*\*\* În cazul Cehiei și a Ungariei, la determinarea impozitului pe venit s-a ținut cont de „*super-grossing*” – baza de calcul pentru impozitul pe venit este reprezentată de venitul brut, inclusiv contribuțiile plătite de angajat.

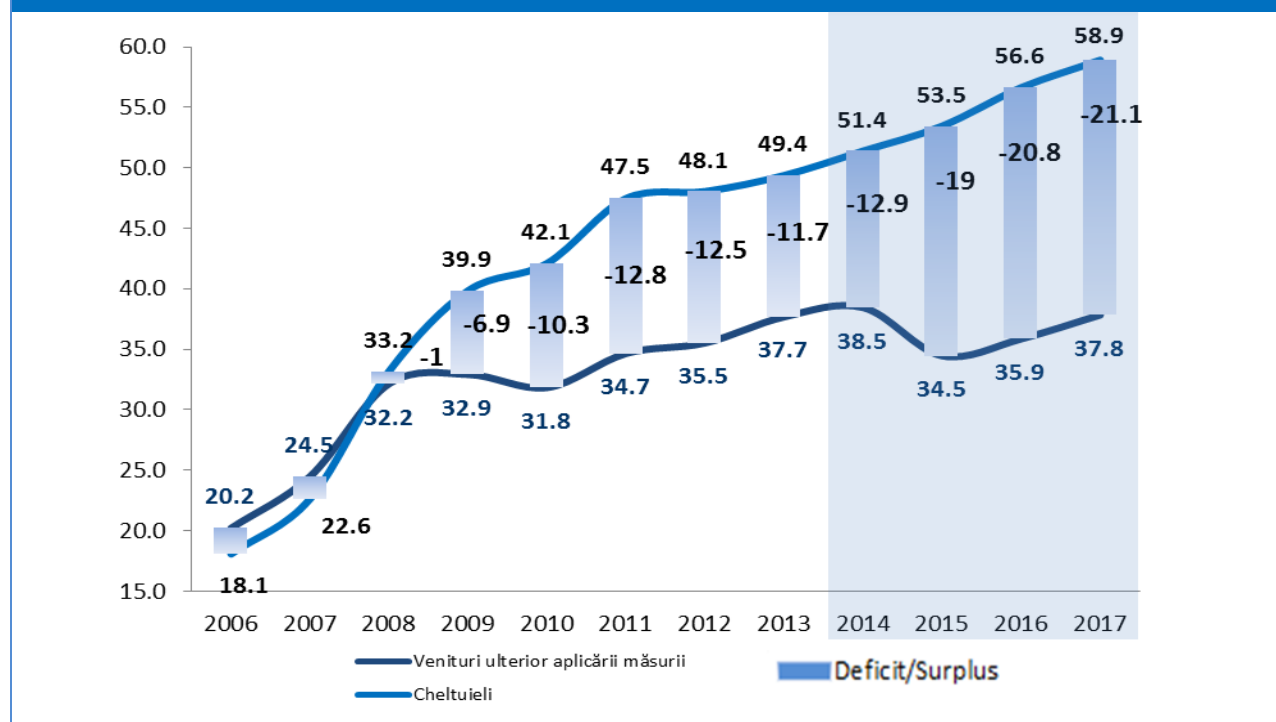
\*\*\*\* Nu s-a ținut cont de eventuale deduceri la calculul impozitului pe venit

**Tabelul 3: Exemplu ilustrativ privind impactul reducerii CAS la angajator cu 5 pp. asupra costului total al unui angajator cu un salariat**

|   | Situația actuală | Reducerea CAS la angajator cu 5 pp. |
|---|------------------|-------------------------------------|
| Venit mediu brut (lei)  | 2.279            | 2.279                               |
| Contribuții angajator (lei)   | 635              | 521                                 |
| Contribuții angajat (lei)   | 376              | 376                                 |
| Venit înainte de impozit pe venit (lei)   | 1.903            | 1.903                               |
| Impozit pe venit (lei)  | 304              | 304                                 |
| Total impozit pe venit și contribuții (lei)   | 1.315            | 1.201                               |
| Costul total al unui angajator cu un angajat (lei)  | 2.914            | 2.800                               |
| Presiune fiscală (%)  | 45,14%           | 42,91%                              |
| Pierdere încasări bugetare din contribuții de asigurări sociale pe angajat (lei)                  |                  | 114                                 |
| Pierdere încasări bugetare din impozitarea muncii (contribuții + impozit pe venit) pe angajat (%) |                  | 8,66%                               |
| Reducere cost total al unui angajator cu un angajat (%)   |                  | 3,91%                               |

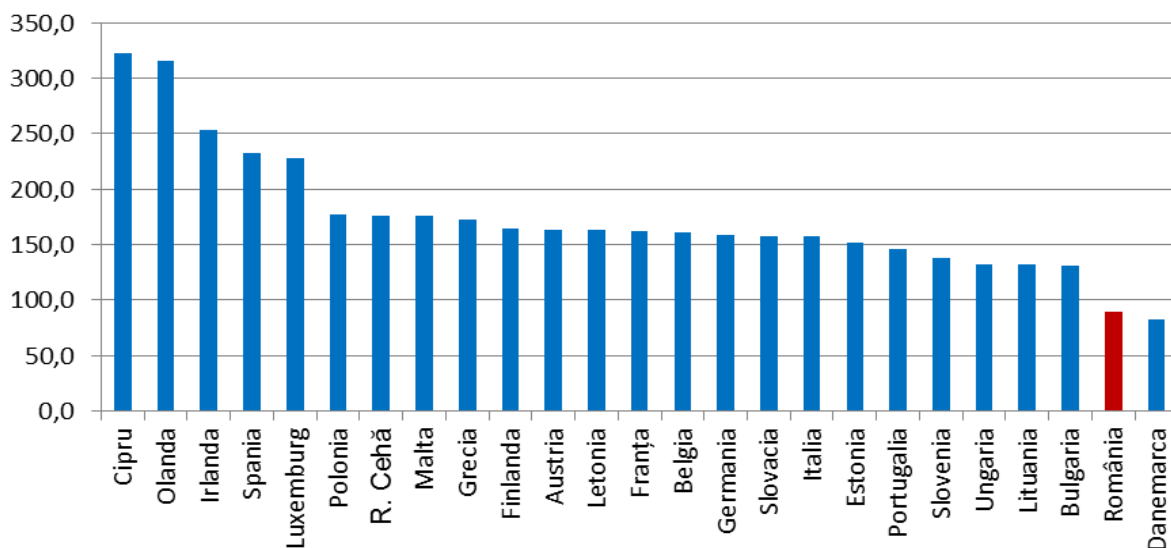
Sursa: calcule proprii Consiliul fiscal

**Graficul 1: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale de stat în condițiile reducerii CAS la angajator cu 5 pp. începând cu 01.10.2014 (mld. lei)**



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, date după standarde cash

**Graficul 2: Numărul de contributori la sistemul public de pensii care revin la 100 de pensionari în țările din UE**



Sursa: Comisia Europeană, Ageing Report 2012

\*Pentru Croația, Marea Britanie și Suedia nu există date disponibile.

### Ipoteze generale

1. Pentru determinarea contribuțiilor brute de asigurări sociale (pensii) aferente anului 2014 s-a utilizat nivelul proiectat în BGC pentru anul curent la care s-au adăugat contribuțiile estimate aferente Pilonului II de Pensii.

2. Potrivit MFP, cota medie ponderată de CAS la angajator este de 22%. Aceasta a fost calculată pe baza datelor existente la nivel național din formularul 112 - Declarația privind obligațiile de plată a contribuțiilor sociale, impozitului pe venit și evidența nominală a persoanelor asigurate, ca raport între contribuția datorată de angajator și venitul total realizat. Astfel contribuțiile totale datorate de angajator vor fi egale cu 28,8%, iar contribuțiile CAS la angajat și angajator vor fi 32,5% la care se adaugă cota de 0,25% aferentă contribuțiilor de asigurări pentru accidente de munca și boli profesionale, rezultând o cotă de 32,75%.

3. Impactul anualizat al reducerii CAS asupra încasărilor din contribuții de asigurări sociale în 2014 a fost determinat ca: încasări brute din contribuții sociale / (cota medie ponderată de CAS \*100)\*5. Pentru perioada 2015-2017 impactul a fost extrapolat pornind de la nivelul pierderii estimate pentru anul 2014, care a fost ajustată cu creșterea prognozată de CNP a câștigului salarial mediu brut și a numărului mediu de salariați.

4. Pentru determinarea impactului bugetar net, au fost calculate și economiile aferente cheltuielilor de personal ale statului pornind de la anvelopa salarială din SFBa 2014-2016.

| <b>Tabelul 4: Impactul reducerii cotei CAS cu 5 pp. asupra încasărilor din contribuții de asigurări sociale</b> |             |             |             |             |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
|   | <b>2014</b> | <b>2015</b> | <b>2016</b> | <b>2017</b> |
| Contribuții asigurări sociale - serie brută (mld. lei)  | 43,41       | -           | -           | -           |
| Impact reducere CAS asupra încasărilor din contribuții de asigurări sociale (mld. lei)                          | -1,10       | -7,02       | -7,40       | -7,79       |
| Cheltuieli de personal potrivit BGC (inclusiv contribuția angajatorului) (mld. lei)                             | 47,79       | 49,97       | 51,53       | 51,96       |
| Salarii brute (mld. lei)  | 37,10       | 38,80       | 40,01       | 40,34       |
| Impact reducere CAS cu 5 pp. asupra cheltuielilor de personal din sectorul public (mld. lei)                    | -0,31       | -1,94       | -2,00       | -2,02       |
| Impact net reducere CAS (mld. lei)  | -0,80       | -5,08       | -5,40       | -5,77       |
| PIB nominal (mld. lei)  | 662,3       | 698,6       | 736,9       | 778,2       |
| Impact net reducere CAS (% din PIB)   | -0,12%      | -0,73%      | -0,73%      | -0,74%      |

*Sursa: calcule proprii Consiliul fiscal*

## **IV. Opinia Consiliului fiscal cu privire la Raportul semestrial privind situația economică și bugetară și proiectul de rectificare a bugetului consolidat pe anul 2014**

În data de 29.07.2014, Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului fiscal, prin adresa nr. 16086/29.07.2014, proiectul de rectificare a Bugetului general consolidat pe anul 2014, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat, precum și Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2014, solicitând în temeiul art. 40, alin. (2) din Legea nr. 69/2010 opinia Consiliului fiscal cu privire la acestea. În plus, Consiliului fiscal i-a fost remis și Raportul semestrial privind situația economică și bugetară de concluziile căruia, alături de opinia Consiliului fiscal cu privire la acesta, trebuie ținut seama în construcția propunerii de rectificare bugetară în conformitate cu prevederile art. 15 alin. 1 al Legii responsabilității fiscal-bugetare (LRFB) cu modificările și completările ulterioare.

### **1. Execuția bugetară la finele lunii iunie 2014**

Atât veniturile cât și cheltuielile bugetare se situau la finele lunii iunie 2014 semnificativ sub programul semestrial aferent formei inițiale a bugetului general consolidat (BGC). Astfel, conform anexelor Raportului semestrial privind situația economică și bugetară, veniturile totale ale BGC erau inferioare sumei programate cu circa 4,5 miliarde de lei, iar cheltuielile cu aproximativ 9,4 miliarde de lei, astfel încât la nivelul deficitului bugetar exista un impact favorabil (în sensul unui deficit mai mic față de ținta semestrială) de 4,9 miliarde lei.

Cea mai mare contribuție la evoluțiile mai sus descrise – mai mult de jumătate, revine subperformanței în absorbția de fonduri europene nerambursabile al căror beneficiar final este statul (doar acestea tranzitează bugetul general consolidat), cu impact atât la nivelul veniturilor cât și la cel al cheltuielilor bugetare; astfel, cererile de rambursare aferente proiectelor finanțate cu fonduri UE post-aderare au fost mai mici cu 2,8 miliarde de lei comparativ cu sumele programate, nerealizarea acestor proiecte antrenând de asemenea economii de



cheltuieli comparativ cu nivelul programat de circa 4,4 miliarde de lei<sup>13</sup>. Există însă și nerealizări semnificative comparativ cu nivelul programat la nivelul veniturilor fiscale, veniturilor din contribuții sociale și veniturilor nefiscale, ale căror surse vor fi detaliate mai jos.

La nivelul veniturilor fiscale, minusul comparativ cu programarea semestrială inițială este de circa 954 milioane de lei și are drept surse:

- **Realizarea în proporție de doar 96,4% a programului de încasări din impozitul de salarii și venit, ceea ce a dus la un minus de venituri de 426 milioane lei.** Astfel, încasările aferente acestei categorii de venituri nu au crescut decât cu 0,6% comparativ cu veniturile realizate în primele 6 luni ale anului anterior (comparativ cu o dinamică programată de 4,4%), în condițiile în care numărul salariaților a crescut în perioada ianuarie-mai 2014 comparativ cu aceeași perioadă a anului anterior cu 0,8%, iar creșterea anuală a salariului brut aferentă aceleiași perioade a fost de 4,95%. Evoluția ridică semne de întrebare în special dacă este privită în corelație cu dinamica încasărilor din contribuții sociale, care au în cea mai mare parte aceeași bază de impozitare și la nivelul căroră diferențele nefavorabile față de nivelul programat sunt substanțial inferioare. Apreciem că evoluția nefavorabilă a veniturilor din impozitul pe salarii și venit reflectă o scădere semnificativă de eficiență a colectării, existând însă unele semne de revenire a încasărilor în ultima lună a semestrului (la nivelul lunii iunie fluxurile de venituri le-au depășit pe cele din iunie 2013 cu 8,9%).
- **Realizarea în proporție de doar 94,3% a programului semestrial de venituri din TVA, concretizată într-un minus de încasări de 1,49 miliarde de lei, aferent unei dinamici anuale de doar 1,9% comparativ cu una programată de 8,1%.** Apreciem de asemenea că respectiva evoluție reflectă o scădere semnificativă a eficienței colectării, mai ales dată fiind dinamica anuală ridicată a volumului vânzărilor cu amănuntul (8,2% în perioada ianuarie-mai 2014 în termeni reali), chiar dacă nerealizarea programului este explicabilă într-o anumită măsură de: a) execuția schemei de stingerea în lanț a obligațiilor bugetare restante, care a generat venituri de 257,2 milioane lei comparativ cu un nivel programat de 425 milioane lei (impact negativ de 168 milioane lei la nivelul încasărilor din TVA); b) amânarea cu trei luni a majorării accizelor la benzină (accizele intră în baza de impozitare a TVA), ce a generat un minus de încasări de 164 milioane lei la nivelul încasărilor din TVA. De asemenea, nerealizarea substanțială a cheltuielilor de

---

<sup>13</sup>Nerealizarea unui proiect de investiții atrage economii de cheltuieli mai mari decât pierderea de venituri din sumele rambursate de UE – așadar impactul asupra deficitului bugetar este în sensul diminuării acestuia, întrucât costul obiectivelor de investiții include atât cofinanțarea suportată de statul român cât și cheltuieli neeligibile pentru rambursare din partea UE (de ex. despăgubiri pentru exproprieri).

investiții comparativ cu nivelul programat<sup>14</sup> a fost de natură să genereze și un minus de încasări din TVA față de nivelul programat – acesta are potențialul de a fi semnificativ date fiind sumele implicate, însă cuantificarea cu precizie a acestuia este imposibilă în lipsa unor informații relevante cu privire la dimensiunea consumurilor intermediare implicate de proiectele de investiții respective: nerealizarea acestor cheltuieli generează, pe de o parte, minusuri la nivelul TVA colectat (cuantificabile la circa 1,26 miliarde lei date fiind diferențele față nivelurile programate ale cheltuielilor de investiții), dar și minusuri la nivelul TVA deductibil (necuantificabile în lipsa unor date privind dimensiunea consumurilor intermediare), iar veniturile din TVA din execuția bugetară sunt înregistrate în bază netă, reprezentând diferența celor două agregate. În măsura în care cheltuielile de investiții se accelerează în semestrul al doilea astfel încât volumul acestora să converge către nivelurile anuale programate, este de așteptat ca pierderile de venituri din TVA consemnate în primul semestru să fie recuperate într-o anumită măsură în a doua parte a anului. Informațiile incluse în textul Raportului semestrial cu privire la evoluția anuală a veniturilor din TVA – respectiv diminuarea încasărilor din penalitățile de întârziere și creșterea rambursărilor de TVA – nu sunt în opinia Consiliului fiscal, relevante din perspectiva explicării deviațiilor față de program: diminuarea încasărilor din penalitățile de întârziere s-a produs ca urmare a modificării quantumului acestora de la 1 iulie 2013, producând deja efecte în semestrul al doilea al anului anterior și fiind prin urmare anticipate în programarea bugetară semestrială, în timp ce creșterea rambursărilor de TVA nu a devansat ritmul de creștere a TVA colectat, fiind doar efectul creșterii în termeni anuali a volumului activității economice.

- **Realizarea în proporție de doar 97,4% a programului de încasări din accize, ceea ce a dus la un minus de venituri de 301 milioane lei.** Dat fiind faptul că programul încasărilor din accize avea drept ipoteză aplicarea de la 1 ianuarie 2014 a majorării accizei la combustibili, iar încasările efective s-au produs în condițiile în care măsura în cauză a fost amânată cu 3 luni (pierderile de venituri, reflectate integral în execuția bugetară de la nivelul semestrului I se cifrează la circa 683 milioane lei), amânării adăugându-i-se măsura rambursării către marii transportatori a unei părți din acciza suplimentară, putem aprecia că execuția reflectă o colectare mai bună decât cea programată a

---

<sup>14</sup>La finele lunii iunie, cheltuielile de capital reprezentau doar 69,3% din programul semestrial – mai mici cu 2,13 miliarde decât cheltuielile programate și cu 2,34 miliarde comparativ cu cheltuielile de capital efectuate în primul semestru din 2013, cheltuielile aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile reprezentau doar 51% din nivelul programat – mai mici cu 4,4 miliarde de lei, iar cheltuielile aferente proiectelor finanțate din fonduri rambursabile reprezentau 81,5% din nivelul programat – mai mici cu 54,4 milioane lei.

accizelor, a cărei menținere în a doua parte a anului ar fi de natură să compenseze impactul nefavorabil al măsurilor discreționare mai sus menționate și astfel să nu conducă la diminuarea încasărilor din accize la nivelul întregului an comparativ cu nivelul anual programat inițial.

Evoluțiile nefavorabile mai sus menționate la nivelul veniturilor fiscale au fost compensate parțial de încasările mai mari decât cele programate în cazul: a) impozitului pe profit (+261 milioane lei); b) impozitelor și taxelor pe proprietate (+507 milioane lei) – determinate de încasările situate mult peste cele estimate inițial aferente impozitului pe construcții speciale (așa cum era de fapt previzibil conform estimărilor Consiliului fiscal<sup>15</sup>); c) altor impozite și taxe pe bunuri și servicii (+431,5 milioane lei) – determinate de încasările mai mari decât cele programate în sănătate din taxa *clawback* și din impozitul pe veniturile suplimentare obținute ca urmare a dereglementării prețurilor din sectorul gazelor naturale.

La nivelul contribuțiilor sociale, programul de încasări s-a realizat în proporție de 98,3%, veniturile fiind inferioare celor programate cu circa 478 milioane lei. Ritmul anual de creștere consemnat, de 5,6%, apare drept consistent cu creșterea anuală a numărului de salariați și a salariului mediu (0,8%, respectiv 4,95% în perioada ianuarie-mai 2014), însă întrucât baza de raportare, în speță încasările din semestrul I 2013, continuau să fie afectate de rambursările eșalonate a încasărilor neconstituționale de CASS din perioada ianuarie 2012-aprilie 2013 înregistrate ca venituri negative, ritmul anual apare drept majorat artificial din perspectiva interpretării economice. După ajustarea corespunzătoare a încasărilor din semestrul I 2013, devine de asemenea vizibilă o pierdere de eficiență a colectării (ritmul anual de creștere a veniturilor ajustat fiind doar de circa 3,4%, comparativ cu o majorare anuală a fondului de salarii de circa 5,8%), care însă apare drept inferioară celei de la nivelul încasărilor din impozitul pe venit.

Comparativ cu nivelul programat, încasările din venituri nefiscale au reprezentat 94,1%, fiind mai mici cu 478 milioane de lei. Ministerul Finanțelor Publice explică însă această diferență prin încasarea în luna iulie 2014 a unor dividende de la companii de stat programate inițial în semestrul I, ceea ce înseamnă că nerealizarea veniturilor în primul semestru al anului nu ar trebui să afecteze negativ încasările la nivelul întregului an.

---

<sup>15</sup> Consiliul fiscal si-a exprimat rezervele cu privire la dimensiunea evaluată de către MFP a impactului impozitului pe construcțiile speciale în Opinia Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat, Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2014 și Strategia fiscal bugetară 2014-2016 actualizată (<http://consiliulfiscal.ro/Opiniebuget2014.pdf>).

La nivelul cheltuielilor bugetare, toate categoriile de cheltuieli, cu excepția celor de personal – la nivelul cărora cheltuielile efective au fost mai mari cu 107 milioane lei, consemnează niveluri inferioare celor programate la finele semestrului I. Mai mult de jumătate din deviația de 9,4 miliarde a cheltuielilor totale comparativ cu nivelul programat revine elementului proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile deja menționat, o deviație majoră consemnând însă și cheltuielile de capital, al căror nivel reprezintă doar 69,3% din programul semestrial (-2,13 miliarde lei). Nerealizări de mai mică amploare comparativ cu nivelurile programate au avut loc la nivelul componentelor bunuri și servicii (96% din program, respectiv -740,3 milioane lei), transferuri între unități ale administrației publice (49,2% din program, respectiv -518 milioane lei), asistență socială (98,6% din program, respectiv -503,7 milioane lei), subvenții (grad de realizare a programului de 96,7%, respectiv -110 milioane lei) și dobânzi (98% din program, respectiv -131 milioane lei).

Concluzionând, execuția bugetară la finele primului semestru al anului curent relevă o nerealizare de circa 1,2 miliarde lei la nivelul veniturilor bugetare, excluzând absorbția inferioară estimărilor aferentă fondurilor europene precum și nerealizarea programului de venituri nefiscale, în condițiile în care aceasta a fost determinată de decalarea încasării unor dividende în raport cu programarea inițială. Subperformanța de la nivelul veniturilor bugetare a fost mai mult decât compensată de economiile semnificative de cheltuieli față de nivelul programat, ceea ce s-a concretizat într-un nivel semnificativ mai redus al deficitului bugetar, atât comparativ cu anul anterior, cât și cu programul semestrial.

Consiliul fiscal recomandă Ministerului Finanțelor Publice să includă în textul raportului cu privire la execuția bugetară explicații cu privire la motivele care au determinat nerealizarea programului semestrial de venituri pentru fiecare categorie afectată în parte și să nu se limiteze doar la a enunța ori explica variațiile comparativ cu situația înregistrată în anul anterior. Astfel de explicații, concomitent cu propuneri de remediere a deficiențelor constatate, sunt cu atât mai necesare cu cât respectivele deviații față de program nu au fost determinate de variații semnificative ale bazelor macroeconomice în raport cu scenariul considerat în construcția bugetului inițial, ba dimpotrivă, evoluțiile bazelor macroeconomice au fost semnificativ mai favorabile. De altfel, această recomandare a Consiliului fiscal nu face decât să enunțe obligațiile ce revin MFP în conformitate cu prevederile art. 30 lit. j) al LRFB, conform căruia Raportul semestrial privind situația economică și bugetară trebuie să cuprindă „justificări pentru eventualele nerealizări ale previziunilor de venituri, precizându-se măsurile luate și planificate pentru îmbunătățirea colectării”.

## **2. Proiectul de rectificare a bugetului general consolidat pe 2014**

Comparativ cu bugetul inițial aprobat, proiectul de rectificare bugetară majorează veniturile bugetare cu 1,54 miliarde de lei, iar cheltuielile bugetare cu 1,81 miliarde de lei, revizuirea ascendentă la nivelul deficitului bugetar fiind de 270 milioane de lei. Dacă nivelul deficitului bugetar și cel al cheltuielilor de personal exprimate ca procent în PIB rămân la 2,2% și, respectiv, 7,3% din PIB definite în Legea 355/2013 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2014 și respectă astfel regula fiscală instituită de art. 6 lit. a) al LRFB, nivelurile nominale propuse ale deficitului BGC, ale deficitului primar al BGC, ale cheltuielilor de personal și cheltuielilor totale exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori depășesc plafoanele din Legea 355/2013 mai sus menționată<sup>16</sup>, fiind în contradicție cu regulile fiscale instituite de art. 6 lit. b) și c) ale LRFB, precum și cu art. 9 alin. 2 care interzice majorarea cheltuielilor de personal cu prilejul rectificărilor bugetare, art. 16 care interzice majorarea cheltuielilor totale ale BGC cu prilejul rectificărilor bugetare altfel decât pentru plata serviciului datoriei publice și plata contribuției României la bugetul UE și art. 18 alin. 4 care reafirmă obligativitatea plafoanelor instituite prin lege pentru anul bugetar următor. De altfel, proiectul de rectificare recurge din nou la derogare de la prevederile articolelor de lege mai sus menționate, cu efecte negative asupra credibilității regulilor fiscale statuate de LRFB, în condițiile în care recursul la derogare tinde să devină el însuși o regulă, mai degrabă decât să fie o excepție așa cum ar fi normal.

Cu toate acestea, depășirile, cu excepția celei aferente cheltuielilor totale, au dimensiuni minore. În cazul majorării cheltuielilor totale, aceasta se produce exclusiv ca urmare a introducerii unei noi scheme de stingere în lanț de tip *swap* a obligațiilor restante față de BGC cu impact simetric pe venituri și cheltuieli de 748 milioane lei (impact neutru pe deficitul bugetar), la care se adaugă impactul unei modificări a tratamentului contabil a operațiunilor de vânzare-cumpărare din rezervele de stat în sensul armonizării cu prevederile *Regulamentului nr. 966/2012 privind normele financiare aplicabile bugetului general al Uniunii*: astfel, dacă aceste operațiuni erau până acum evidențiate în buget în formă netă<sup>17</sup>, regulamentul mai sus citat impune ca toate veniturile și cheltuielile să fie înregistrate integral fără a fi regularizate între ele, ceea ce duce la majorarea veniturilor și cheltuielilor bugetare cu 917,2 milioane lei (sunt afectate veniturile și cheltuielile de capital).

---

<sup>16</sup>Plafoanele sunt depășite cu 50 de milioane lei de deficitul BGC, cu 166 milioane lei de deficitul primar, cu 85 milioane lei de cheltuielile de personal și cu 1,59 de miliarde lei de cheltuielile totale exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori.

<sup>17</sup>În speță ca diferență între sumele încasate din valorificarea stocurilor și sumele utilizate pentru achiziția de produse pentru stocuri la rezerva de stat.

La nivelul veniturilor bugetare, propunerea de rectificare are în vedere majorarea acestora cu 1,54 miliarde lei, însă după ajustarea pentru impactul schemei de stingere în lanț a arieratelor față de BGC (cu impact pe TVA și contribuții sociale) și al modificării de tratament contabil al operațiunilor de vânzare-cumpărare de bunuri din rezerva de stat (cu impact la nivelul veniturilor de capital) ce majorează artificial veniturile cu 1,66 miliarde lei, încasările apar drept revizuite ușor negativ, respectiv cu 128 milioane lei. Agregatele de venituri la nivelul cărora sunt identificabile, în contextul execuției la jumătatea anului, neîndepliniri ale țintelor programate ca urmare a scăderii eficienței colectării, sunt revizuite negativ, eficiența scăzută a colectării fiind extrapolată la nivelul întregului an acolo unde este cazul. Astfel:

- estimările privind încasările din impozitul de venit și salarii sunt mai mici cu 1,274 miliarde lei comparativ cu bugetul inițial (la finele primului semestru se situau sub ținta programată cu 426 milioane lei),
- estimările privind încasările din TVA, eliminând impactul schemei de stingere în lanț a obligațiilor restante față de BGC nou-introduse (692 milioane lei), sunt revizuite descendent cu 1,75 miliarde de lei. La finele primului semestru acestea se situau sub nivelul programat cu 1,54 miliarde lei, însă parte din această deviație este explicabilă prin diferența între execuția prezumată și cea efectivă a schemei inițiale de stingere în lanț de tip *swap* a obligațiilor față de BGC în sumă de 850 milioane de lei (168 milioane lei), precum și de amânarea cu trei luni a introducerii accizei la combustibil (164 milioane lei), factori care nu vor genera deviații similare și în al doilea semestru al anului. În plus, așa cum am arătat în secțiunea aferentă execuției bugetare la finele semestrului I, nerealizarea cheltuielilor de investiții și accelerarea prezumată a acestora în a doua parte a anului în vederea convergenței către sumele anuale bugetate sunt de natură să genereze o accelerare și la nivelul încasărilor bugetare din TVA în această perioadă.
- Estimările privind contribuțiile sociale, eliminând impactul schemei de stingere în lanț a obligațiilor restante față de BGC nou-introduse (56 milioane lei), sunt prevăzute a fi mai mici decât bugetul inițial cu 504 milioane lei, acomodând nerealizarea de 478 milioane de lei a programului pe primul semestru al anului. **Trebuie menționat că proiecția de venituri din contribuțiile sociale pentru 2014 nu include impactul negativ al măsurii deja aprobate de către Parlament de reducere a CAS la angajator cu 5 pp. începând cu 1 octombrie 2014 (evaluat la 1,1 miliarde lei la nivelul agregatului de venituri și la 850 de milioane lei impact la nivelul deficitului bugetar).**

În contrast, sunt majorate semnificativ alte categorii de venituri bugetare, reflectând evoluțiile deja manifeste la finele primului semestru, precum și evoluții foarte probabile în a doua parte a anului:

- Estimările privind impozitul pe profit sunt revizuite ascendent cu 423 milioane lei, reflectând extrapolarea deviației pozitive consemnate față de nivelul programat la finele primului semestru (261 milioane lei), dar și o pierdere de venituri aferentă introducerii scutirii de impozit a profitului reinvestit evaluată de MFP la 137,5 milioane lei. Însă, **așa cum a arătat în opinia sa din 8 mai 2014<sup>18</sup>, Consiliul fiscal nu susține estimarea de impact a MFP cu privire la introducerea scutirii de impozit a profitului reinvestit pe care o consideră subevaluată, estimând impactul negativ ca fiind de cel puțin 475 milioane lei la nivelul anului 2014 (așadar o pierdere de venituri cu 338 milioane lei mai mare decât cea luată în calcul de MFP);**
- Estimările privind încasările din impozite și taxe de proprietate sunt revizuite ascendent cu 1,26 miliarde lei, în principal ca urmare a diferenței între estimările inițiale cu privire la încasările din impozitul pe construcții speciale (488 milioane lei) și declarațiile de impozit depuse la termen de contribuabili care indică încasări de circa 1,5 miliarde lei. De altfel, nivelul programat pentru semestrul I aferent acestei categorii de venituri a fost depășit de încasările efective cu circa 500 milioane lei;
- Estimările revizuite cu privire la încasările din accize le confirmă pe cele inițiale, în condițiile în care deviația negativă de la programul semestrial consemnată reflectă în principal amânarea majorării accizei la combustibil și este de așteptat să fie recuperată în întregime în semestrul al doilea în ipoteza menținerii plusului de încasări față de programul inițial aparent la nivelul execuției din primul semestru;
- Estimările cu privire la încasările din alte impozite și taxe pe bunuri și servicii sunt revizuite ascendent cu 808 milioane lei (depășirea nivelului programat la nivelul semestrului I era 431,5 milioane lei), în condițiile unor venituri suplimentare estimate a fi încasate din impozitul pe veniturile suplimentare obținute ca urmare a dereglementării prețurilor din sectorul gazelor naturale (432,4 milioane lei) și din taxa *clawback* din sănătate (350 milioane lei);
- Estimările cu privire la veniturile nefiscale sunt revizuite ascendent cu 707,83 milioane lei ca urmare a veniturilor suplimentare estimate a fi sume încasate de

---

<sup>18</sup> <http://www.consiliulfiscal.ro/opinie-finala-8-mai-2014.pdf>

Ministerul Economiei din vânzarea certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră (+726,0 milioane lei).

- Estimările cu privire la veniturile de capital sunt revizuite ascendent cu 1080 milioane lei, din care 917 milioane lei provin din schimbarea de tratament contabil a operațiunilor de vânzare-cumpărare de bunuri din rezerva de stat menționată anterior.

La nivelul cheltuielilor bugetare, majorarea cu 1,81 miliarde de lei este de asemenea explicată în ca mai mare parte de impactul schemei de stingere în lanț a obligațiilor restante față de BGC<sup>19</sup>, la care se adaugă impactul pe cheltuieli al modificării de tratament contabil al operațiunilor de vânzare-cumpărare de bunuri din rezerva de stat (cu impact la nivelul cheltuielilor de capital de 917,2 milioane lei), în lipsa cărora majorarea ar fi fost de doar 142 de milioane de lei. Categoriile de cheltuieli au fost revizuite în raport cu alocările inițiale după cum urmează:

1. Cheltuielile de personal sunt revizuite ascendent, excluzând impactul schemei de stingere în lanț a obligațiilor față de BGC nou introduse (15 milioane lei), cu 289 milioane lei, fără a fi explicate motivele acestei modificări;
2. Cheltuielile de bunuri și servicii sunt revizuite ascendent, excluzând impactul schemei de stingere în lanț a obligațiilor față de BGC nou introduse (224 milioane lei), cu 830 milioane lei;
3. Transferuri între unități ale administrației publice au fost revizuite ascendent cu 251 milioane lei;
4. Fondurile de rezervă au fost majorate cu 292 milioane;
5. Cheltuielile cu dobânzile au fost revizuite descendent cu 116 milioane lei;
6. Subvențiile au fost revizuite descendent cu 250 milioane lei;
7. Cheltuielile de capital, ajustând pentru impactul schemei de stingere în lanț a obligațiilor față de BGC nou introduse (400 milioane lei), precum și pentru cel al modificării de tratament contabil al operațiunilor de vânzare-cumpărare de bunuri

---

<sup>19</sup>Impactul pe cheltuieli este de asemenea de 748 milioane lei, din care 400 de milioane la nivelul cheltuielilor de capital, 224 de milioane bunuri și servicii, 60 de milioane alte transferuri, 41 de milioane asistență socială și 15 milioane de lei cheltuieli de personal.



din rezerva de stat (+917 milioane lei), au fost revizuite descendent cu 1,15 miliarde lei.

În pofida subperformanței de proporții în absorbția de fonduri europene nerambursabile al căror beneficiar final este statul – comparativ cu programul semestrial, gradul de realizare la venituri este de 49%, în timp ce la nivelul cheltuielilor este 51% - propunerea de rectificare nu modifică estimările inițiale cu privire la acestea. În opinia Consiliului fiscal, estimările din proiectul de buget apar drept extrem de puțin probabil a se materializa<sup>20</sup>. Deși această nerealizare nu ar trebui să conducă la o majorare a deficitului, ci dimpotrivă, în condițiile în care nerealizarea proiectelor de investiții implică atât cereri de rambursare mai mici, cât și economii în ceea ce privește cheltuielile de cofinanțare și cele neeligibile, nereușita în absorbția fondurilor europene nu este în mod evident dezirabilă, date fiind costurile în ceea ce privește creșterea economică atât din perspectiva efectelor directe, cât și a celor propagate, precum și riscurile majore de dezangajare definitivă a acestor fonduri.

**De asemenea, Consiliul fiscal reamintește că proiectul de rectificare bugetară nu include impactul reducerii cu 5 pp. a CAS datorat de angajator de la 1 octombrie, aprobat de Parlament, dar nepromulgat de Președinte. Având în vedere că nota de fundamentare a propunerii de modificare a Codului fiscal mai sus menționate preciza ca sursă de acoperire a impactului pentru anul curent încasările suplimentare din impozitul pe construcții speciale, iar aceasta din urmă sunt deja prinse în forma curentă a bugetului rectificat fără a conduce la o diminuare a deficitului bugetar, Consiliul fiscal atrage atenția că o eventuală aplicare a propunerii legislative la termenul avut în vedere inițial nu are acoperire în bugetul actual, încadrarea în ținta de deficit implicând cel mai probabil o reducere ulterioară semnificativă a cheltuielilor bugetare.**

Consiliul fiscal consideră proiecțiile curente ale veniturilor bugetare ca fiind în general realiste, formulând însă rezerve față de proiecția veniturilor din fonduri europene și a celor din impozitul de profit, în acest din urmă caz în contextul diferențelor semnificative existente între evaluarea sa de impact expusă în opinia din 8 mai 2014 și cea a MFP.

În fine, **Consiliul fiscal remarcă faptul că revizuirile negative de estimări de venituri bugetare sunt concentrate la nivelul unor agregate al căror nivel din acest an sunt de natură să influențeze proiecțiile acestora din anii următori, iar majorările compensatoare de venituri sunt într-o măsură semnificativă temporare** - legislația cu privire la impozitarea suplimentară a

---

<sup>20</sup>De altfel, proiecțiile aferente primei rectificări au o tendință evidentă de a supraestima performanța la finele anului, după cum arată tabelul din anexa 2, în pofida faptului că de fiecare dată sumele programărilor la jumătatea anului nu au fost realizate decât în proporție mai mică de jumătate.

veniturilor din liberalizarea prețului gazelor naturale expiră la finele anului curent, iar veniturile din vânzarea certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră sunt prin definiție temporare (engl. *one-off*). **Acest fenomen este de natură să creeze presiuni suplimentare la nivelul construcției bugetare din anii următori în vederea încadrării în țintele de deficit, mai ales dacă luăm în calcul și impactul nefavorabil la nivelul încasărilor bugetare pe care este de așteptat să-l genereze măsurile discreționare asupra cărora Consiliul fiscal și-a exprimat recent opinia (în speță scutirea de impozit a profitului reinvestit și reducerea CAS la angajator). În plus, execuția bugetară la 6 luni și propunerea de rectificare conțin extrem de puține elemente care să poată conduce la optimism cu privire la posibilitatea ca o acoperire a minusurilor de venituri generate de modificările legislative mai sus menționate să poată fi realizată pe seama îmbunătățirii eficienței colectării.**

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 cu modificările și completările ulterioare, în urma însușirii acestora de către membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 31 iulie 2014.

*31 iulie 2014*

***Președinte Consiliului fiscal***

***IONUȚ DUMITRU***

| ANEXA I - Execuția bugetară în primele șase luni ale anului 2014 vs. programul semestrial        | Program 6 luni 2014 cu influențe swap (mil. lei) | Execuție 6 luni 2014 cu influențe swap (mil. lei) | Delta swap | Program 6 luni 2014 fără influențe swap (mil. lei) | Execuție 6 luni 2014 fără influențe swap (mil. lei) | Sem. 1 2014/ Sem. 1 2013 fără influențe swap | Diferențe față de program la 6 luni 2014 fără influențe swap (mil. lei) | Grad realizare program fără influențe swap (%) | Diferențe față de program la 6 luni 2014 cu influențe swap (mil. lei) | Grad realizare program cu influențe swap (%) |
|--|--|---|------------|--|---|--|---|--|---|--|
|  | 1  | 2   | 3          | 4=1-3  | 5   | 6  | 7=5-4   | 8=5/4  | 9=2-1   | 10=2/1                                       |
| <b>VENITURI TOTALE</b>   | <b>104.892,19</b>                                | <b>100.383,60</b>                                 | <b>425</b> | <b>104.467,19</b>                                  | <b>100.126,40</b>                                   | <b>2,91%</b>                                 | <b>-4.340,79</b>  | <b>95,8%</b>                                   | <b>-4.508,6</b>   | <b>95,7%</b>                                 |
| Venituri curente   | 99.042,50  | 97.099,74   | 425        | 98.617,50  | 96.842,54   | 2,75%  | -1.774,96   | 98,2%  | -1.942,8  | 98,0%  |
| Venituri fiscale   | 61.842,45  | 60.888,13   | 425        | 61.417,45  | 60.630,93   | 3,71%  | -786,52   | 98,7%  | -954,3  | 98,5%  |
| Impozit pe venit, profit și câștiguri din capital  | 18.197,07  | 18.191,78   |            | 18.197,07  | 18.191,78   | 5,37%  | -5,28   | 100,0%   | -5,3  | 100,0%                                       |
| Impozitul pe profit  | 5.838,27   | 6.099,01  |            | 5.838,27   | 6.099,01  | 12,75%                                       | 260,74  | 104,5%   | 260,7   | 104,5%                                       |
| Impozitul pe salarii și venit  | 11.846,75  | 11.420,68   |            | 11.846,75  | 11.420,68   | 0,62%  | -426,08   | 96,4%  | -426,1  | 96,4%  |
| Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital  | 512,05   | 672,10  |            | 512,05   | 672,10  | 33,33%                                       | 160,06  | 131,3%   | 160,1   | 131,3%                                       |
| Impozite și taxe pe proprietate  | 3.188,51   | 3.695,11  |            | 3.188,51   | 3.695,11  | 34,99%                                       | 506,60  | 115,9%   | 506,6   | 115,9%                                       |
| Impozite și taxe pe bunuri și servicii   | 39.919,17  | 38.480,13   |            | 39.919,17  | 38.480,13   | 1,44%  | -1.439,04   | 96,4%  | -1.439,0  | 96,4%  |
| TVA  | 26.166,64  | 24.675,09   | 425        | 25.741,64  | 24.417,89   | 1,86%  | -1.323,75   | 94,9%  | -1.491,6  | 94,3%  |
| Accize   | 11.356,53  | 11.055,73   |            | 11.356,53  | 11.055,73   | 10,90%                                       | -300,80   | 97,4%  | -300,8  | 97,4%  |
| Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii  | 855,56   | 1.287,10  |            | 855,56   | 1.287,10  | 84,32%                                       | 431,54  | 150,4%   | 431,5   | 150,4%                                       |
| Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități | 1.540,45   | 1.462,20  |            | 1.540,45   | 1.462,20  | -55,62%                                      | -78,24  | 94,9%  | -78,2   | 94,9%  |
| Impozitul pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale (taxe vamale)                      | 311,11   | 313,02  |            | 311,11   | 313,02  | 0,10%  | 1,91  | 100,6%   | 1,9   | 100,6%                                       |
| Alte impozite și taxe fiscale  | 226,59   | 208,09  |            | 226,59   | 208,09  | -3,89%                                       | -18,50  | 91,8%  | -18,5   | 91,8%  |
| Contribuții de asigurări   | 28.558,67  | 28.080,78   |            | 28.558,67  | 28.080,78   | 5,55%  | -477,88   | 98,3%  | -477,9  | 98,3%  |
| Venituri nefiscale   | 8.641,39   | 8.130,83  |            | 8.641,39   | 8.130,83  | -11,49%                                      | -510,56   | 94,1%  | -510,6  | 94,1%  |
| Venituri din capital   | 306,63   | 391,71  |            | 306,63   | 391,71  | 36,87%                                       | 85,08   | 127,7%   | 85,1  | 127,7%                                       |
| Donații  | 11,53  | 170,06  |            | 11,53  | 170,06  | 253,55%                                      | 158,53  | 1474,9%  | 158,5   | 1474,9%                                      |
| Sume primite de la UE în contul plăților efectuate și Prefinanțare                               | 5.531,53   | 2.711,09  |            | 5.531,53   | 2.711,09  | -10,78%                                      | -2.820,44   | 49,0%  | -2.820,4  | 49,0%  |

| ANEXA I - Execuția bugetară în primele șase luni ale anului 2014 vs. programul semestrial | Program 6 luni 2014 cu influențe swap (mil. lei) | Execuție 6 luni 2014 cu influențe swap (mil. lei) | Delta swap   | Program 6 luni 2014 fără influențe swap (mil. lei) | Execuție 6 luni 2014 fără influențe swap (mil. lei) | Sem. 1 2014/ Sem. 1 2013 fără influențe swap | Diferențe față de program la 6 luni 2014 fără influențe swap (mil. lei) | Grad realizare program fără influențe swap (%) | Diferențe față de program la 6 luni 2014 cu influențe swap (mil. lei) | Grad realizare program cu influențe swap (%) |
|---|--|---|--------------|--|---|--|---|--|---|--|
|   | 1  | 2   | 3            | 4=1-3  | 5   | 6  | 7=5-4   | 8=5/4  | 9=2-1   | 10=2/1                                       |
| Operațiuni financiare   | -  | -   |              | -  | -   |  |   |  | 0,0   |  |
| Sume încasate în contul unic (bugetul de stat)  |  | 11,01   |              |  |   |  |   |  | 11,0  |  |
| <b>CHELTUIELI TOTALE</b>  | <b>113.293,71</b>                                | <b>103.859,29</b>                                 | <b>425,0</b> | <b>112.868,71</b>                                  | <b>103.602,09</b>                                   | <b>-0,31%</b>                                | <b>-9.266,62</b>  | <b>91,8%</b>                                   | <b>-9.434,4</b>   | <b>91,7%</b>                                 |
| Cheltuieli curente  | 106.358,36                                       | 99.539,85   | 425          | 105.933,36   | 99.282,65   | 2,25%  | -6.650,71   | 93,7%  | -6.818,5  | 93,6%  |
| Cheltuieli de personal  | 23.781,32  | 23.888,71   |              | 23.781,32  | 23.888,71   | 3,43%  | 107,39  | 100,5%   | 107,4   | 100,5%                                       |
| Bunuri și servicii  | 18.286,45  | 17.546,18   |              | 18.286,45  | 17.546,18   | 5,66%  | -740,27   | 96,0%  | -740,3  | 96,0%  |
| Dobânzi   | 6.395,25   | 6.264,37  |              | 6.395,25   | 6.264,37  | -0,95%                                       | -130,88   | 98,0%  | -130,9  | 98,0%  |
| Subvenții   | 3.287,89   | 3.178,39  |              | 3.287,89   | 3.178,39  | -4,69%                                       | -109,50   | 96,7%  | -109,5  | 96,7%  |
| <b>Transferuri - Total</b>  | <b>54.313,88</b>                                 | <b>48.423,04</b>                                  | <b>425</b>   | <b>53.888,88</b>                                   | <b>48.165,84</b>                                    | <b>1,86%</b>                                 | <b>-5.723,04</b>  | <b>89,4%</b>                                   | <b>-5.890,8</b>   | <b>89,2%</b>                                 |
| Transferuri între unități ale administrației publice                                      | 1.018,89   | 500,95  | 425          | 593,89   | 243,75  | 14,96%                                       | -350,14   | 41,0%  | -517,9  | 49,2%  |
| Alte transferuri  | 7.002,52   | 6.582,05  |              | 7.002,52   | 6.582,05  | 3,72%  | -420,47   | 94,0%  | -420,5  | 94,0%  |
| Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile                                  | 8.902,88   | 4.530,35  |              | 8.902,88   | 4.530,35  | -12,97%                                      | -4.372,54   | 50,9%  | -4.372,5  | 50,9%  |
| Asistența socială   | 35.701,66  | 35.197,98   |              | 35.701,66  | 35.197,98   | 3,40%  | -503,68   | 98,6%  | -503,7  | 98,6%  |
| Alte cheltuieli   | 1.687,92   | 1.611,71  |              | 1.687,92   | 1.611,71  | 8,80%  | -76,21  | 95,5%  | -76,2   | 95,5%  |
| Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă                                 | 293,56   | 239,15  |              | 293,56   | 239,15  | -46,22%                                      | -54,41  | 81,5%  | -54,4   | 81,5%  |
| <b>Fonduri de rezerve</b>   | <b>0,02</b>                                      | <b>-</b>  |              | <b>0,02</b>  | <b>-</b>  |  | <b>-0,02</b>  | <b>0,0%</b>                                    | <b>-0,0</b>   | <b>0,0%</b>                                  |
| Cheltuieli de capital   | 6.935,35   | 4.807,34  |              | 6.935,35   | 4.807,34  | -32,78%                                      | -2.128,02   | 69,3%  | -2.128,0  | 69,3%  |
| Operațiuni financiare   | -  | -   |              | -  | -   |  | 0,00  |  | 0,0   |  |
| Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent **)                       | -  | -487,89   |              | -  | -487,89   | 53,86%                                       | -487,89   |  | -487,9  |  |
| <b>EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)</b>   | <b>-8.401,52</b>                                 | <b>-3.475,69</b>                                  |              | <b>-8.401,52</b>                                   | <b>-3.475,69</b>                                    | <b>-47,57%</b>                               | <b>4.925,83</b>   | <b>41,4%</b>                                   | <b>4.925,8</b>  | <b>41,4%</b>                                 |

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

| ANEXA II   | Buget inițial 2014 | Swap planificat 2014 | Buget inițial 2014 Fără swap | Rectificare I 2014 | Swap suplimentar rectificare | Rectificare I 2014 Fără swap | R1 - Buget inițial 2014 Cu swap | R1 - Buget inițial 2014 Fără swap | Execuție semestrul I 2014/ Execuție semestrul I 2013 Cu swap | Rectificare I 2014/ Execuție 2013 Fără swap |
|--|--------------------|----------------------|------------------------------|--------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|--|---|
|  | 1                  | 2                    | 3=1-2                        | 4                  | 5                            | 6=4-5                        | 7=4-1                           | 8=6-3                             | 9  | 10  |
| <b>VENITURI TOTALE</b>   | <b>216.808,3</b>   | <b>850,0</b>         | <b>215.958,3</b>             | <b>218.346,0</b>   | <b>748,0</b>                 | <b>217.598,0</b>             | <b>1.537,6</b>                  | <b>1.639,6</b>                    | <b>2,91%</b>   | <b>9,32%</b>                                |
| Venituri curente   | 201.331,2          | 850,0                | 200.481,2                    | 201.788,8          | 748,0                        | 201.040,8                    | 457,5                           | 559,5                             | 2,75%  | 6,00%                                       |
| Venituri fiscale   | 126.162,2          | 850,0                | 125.312,2                    | 126.359,5          | 748,0                        | 125.611,5                    | 197,3                           | 299,3                             | 3,71%  | 6,26%                                       |
| Impozit pe venit, profit și câștiguri din capital  | 36.724,9           |                      | 36.724,9                     | 35.873,5           |                              | 35.873,5                     | -851,5                          | -851,5                            | 5,37%  | 2,75%                                       |
| Impozitul pe profit  | 11.378,0           |                      | 11.378,0                     | 11.800,5           |                              | 11.800,5                     | 422,5                           | 422,5                             | 12,75%   | 8,09%                                       |
| Impozitul pe salarii și venit  | 24.000,9           |                      | 24.000,9                     | 22.726,9           |                              | 22.726,9                     | -1.274,0                        | -1.274,0                          | 0,62%  | -0,02%                                      |
| Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital  | 1.346,0            |                      | 1.346,0                      | 1.346,0            |                              | 1.346,0                      | 0,0                             | 0,0                               | 33,33%   | 6,40%                                       |
| Impozite și taxe pe proprietate  | 5.040,7            |                      | 5.040,7                      | 6.299,9            |                              | 6.299,9                      | 1.259,2                         | 1.259,2                           | 34,99%   | 43,08%                                      |
| Impozite și taxe pe bunuri și servicii   | 83.362,6           | 850,0                | 82.512,6                     | 83.178,1           | 692,0                        | 82.486,1                     | -184,5                          | -26,5                             | 0,79%  | 5,86%                                       |
| TVA  | 54.621,6           | 850,0                | 53.771,6                     | 53.563,0           | 692,0                        | 52.871,0                     | -1.058,6                        | -900,6                            | 1,90%  | 3,72%                                       |
| Accize   | 24.102,0           |                      | 24.102,0                     | 24.114,1           |                              | 24.114,1                     | 12,1                            | 12,1                              | 10,90%   | 14,25%                                      |
| Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii  | 1.807,1            |                      | 1.807,1                      | 2.615,0            |                              | 2.615,0                      | 808,0                           | 808,0                             | 84,32%   | 71,89%                                      |
| Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități | 2.831,9            |                      | 2.831,9                      | 2.886,1            |                              | 2.886,1                      | 54,1                            | 54,1                              | -55,62%  | -33,20%                                     |
| Impozitul pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale (taxe vamale)                      | 623,0              |                      | 623,0                        | 626,0              |                              | 626,0                        | 3,0                             | 3,0                               | 0,10%  | 0,97%                                       |
| Alte impozite și taxe fiscale  | 411,0              |                      | 411,0                        | 382,0              |                              | 382,0                        | -29,0                           | -29,0                             | -3,89%   | -0,78%                                      |
| Contribuții de asigurări   | 57.779,0           |                      | 57.779,0                     | 57.331,4           | 56,0                         | 57.275,4                     | -447,6                          | -503,6                            | 5,55%  | 5,39%                                       |
| Venituri nefiscale   | 17.390,0           |                      | 17.390,0                     | 18.097,8           |                              | 18.097,8                     | 707,8                           | 707,8                             | -11,49%  | 6,07%                                       |
| Venituri din capital   | 621,0              |                      | 621,0                        | 1.701,2            |                              | 1.701,2                      | 1.080,2                         | 1.080,2                           | 36,87%   | 161,85%                                     |
| Donații  | 14,6               |                      | 14,6                         | 24,6               |                              | 24,6                         | 10,0                            | 10,0                              | 253,55%  | -87,74%                                     |
| Sume primite de la UE în contul plăților efectuate și Prefinanțare                               | 14.841,5           |                      | 14.841,5                     | 14.831,4           |                              | 14.831,4                     | -10,1                           | -10,1                             | -10,78%  | 66,43%                                      |

| ANEXA II  | Buget inițial 2014 | Swap planificat 2014 | Buget inițial 2014 Fără swap | Rectificare I 2014 | Swap suplimentar rectificare | Rectificare I 2014 Fără swap | R1 - Buget inițial 2014 Cu swap | R1 - Buget inițial 2014 Fără swap | Execuție semestrul I 2014/ Execuție semestrul I 2013 Cu swap | Rectificare I 2014/ Execuție 2013 Fără swap |
|---|--------------------|----------------------|------------------------------|--------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|--|---|
|   | 1                  | 2                    | 3=1-2                        | 4                  | 5                            | 6=4-5                        | 7=4-1                           | 8=6-3                             | 9  | 10  |
| Operațiuni financiare   | 0,0                |                      | 0,0                          | 0,0                |                              | 0,0                          | 0,0                             | 0,0                               |  |   |
| Sume încasate în contul unic (bugetul de stat)                      |                    |                      |                              |                    |                              |                              |                                 |                                   | -103,36%   |   |
| <b>CHELTUIELI TOTALE</b>  | <b>231.298,4</b>   | <b>850,0</b>         | <b>230.448,4</b>             | <b>233.105,9</b>   | <b>748,0</b>                 | <b>232.357,9</b>             | <b>1.807,5</b>                  | <b>1.909,5</b>                    | <b>-0,30%</b>  | <b>8,16%</b>                                |
| Cheltuieli curente  | 213.514,3          | 850,0                | 212.664,3                    | 215.150,4          | 348,0                        | 214.802,4                    | 1.636,1                         | 2.138,1                           | 2,26%  | 8,29%                                       |
| Cheltuieli de personal  | 47.786,2           |                      | 47.786,2                     | 48.090,7           | 15,0                         | 48.075,7                     | 304,5                           | 289,5                             | 3,43%  | 3,84%                                       |
| Bunuri și servicii  | 39.363,7           |                      | 39.363,7                     | 40.417,3           | 224,0                        | 40.193,3                     | 1.053,6                         | 829,6                             | 5,66%  | 4,95%                                       |
| Dobânzi   | 11.223,5           |                      | 11.223,5                     | 11.107,9           |                              | 11.107,9                     | -115,6                          | -115,6                            | -0,95%   | 3,27%                                       |
| Subvenții   | 5.732,7            |                      | 5.732,7                      | 5.483,2            |                              | 5.483,2                      | -249,5                          | -249,5                            | -4,69%   | 6,47%                                       |
| <b>Transferuri - Total</b>  | <b>108.139,7</b>   | <b>850,0</b>         | <b>107.289,7</b>             | <b>108.540,3</b>   | <b>109,0</b>                 | <b>108.431,3</b>             | <b>400,6</b>                    | <b>1.141,6</b>                    | <b>1,88%</b>   | <b>11,79%</b>                               |
| Transferuri între unități ale administrației publice                | 1.399,9            | 850,0                | 549,9                        | 1.650,9            |                              | 1.650,9                      | 251,0                           | 1.101,0                           | 16,74%   | 127,08%                                     |
| Alte transferuri  | 11.816,7           |                      | 11.816,7                     | 11.934,7           | 68,0                         | 11.866,7                     | 118,0                           | 50,0                              | 3,27%  | 11,16%                                      |
| Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile            | 20.250,9           |                      | 20.250,9                     | 20.251,0           |                              | 20.251,0                     | 0,0                             | 0,0                               | -12,97%  | 44,71%                                      |
| Asistența socială   | 71.512,7           |                      | 71.512,7                     | 71.553,5           | 41,0                         | 71.512,5                     | 40,8                            | -0,2                              | 3,40%  | 4,58%                                       |
| Alte cheltuieli   | 3.159,5            |                      | 3.159,5                      | 3.150,3            |                              | 3.150,3                      | -9,2                            | -9,2                              | 8,80%  | -2,13%                                      |
| Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă           | 1.100,2            |                      | 1.100,2                      | 1.043,7            |                              | 1.043,7                      | -56,5                           | -56,5                             | -46,22%  | 20,10%                                      |
| <b>Fonduri de rezerve</b>   | <b>168,3</b>       |                      | <b>168,3</b>                 | <b>467,3</b>       |                              | <b>467,3</b>                 | <b>299,0</b>                    | <b>299,0</b>                      |  |   |
| Cheltuieli de capital   | 17.784,1           |                      | 17.784,1                     | 17.955,6           | 400,0                        | 17.555,6                     | 171,5                           | -228,5                            | -32,78%  | 0,57%                                       |
| Operațiuni financiare   | 0,0                |                      | 0,0                          | 0,0                |                              | 0,0                          | 0,0                             | 0,0                               |  |   |
| Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent **) | 0,0                |                      | 0,0                          | 0,0                |                              | 0,0                          | 0,0                             | 0,0                               | 53,86%   | -100,00%                                    |
| <b>EXCEDENT(+)/ DEFICIT(-)</b>                                      | <b>-14.490,0</b>   |                      | <b>-14.490,0</b>             | <b>-14.760,0</b>   |                              | <b>-14.760,0</b>             | <b>-269,9</b>                   | <b>-269,9</b>                     | <b>-47,57%</b>   | <b>-6,41%</b>                               |

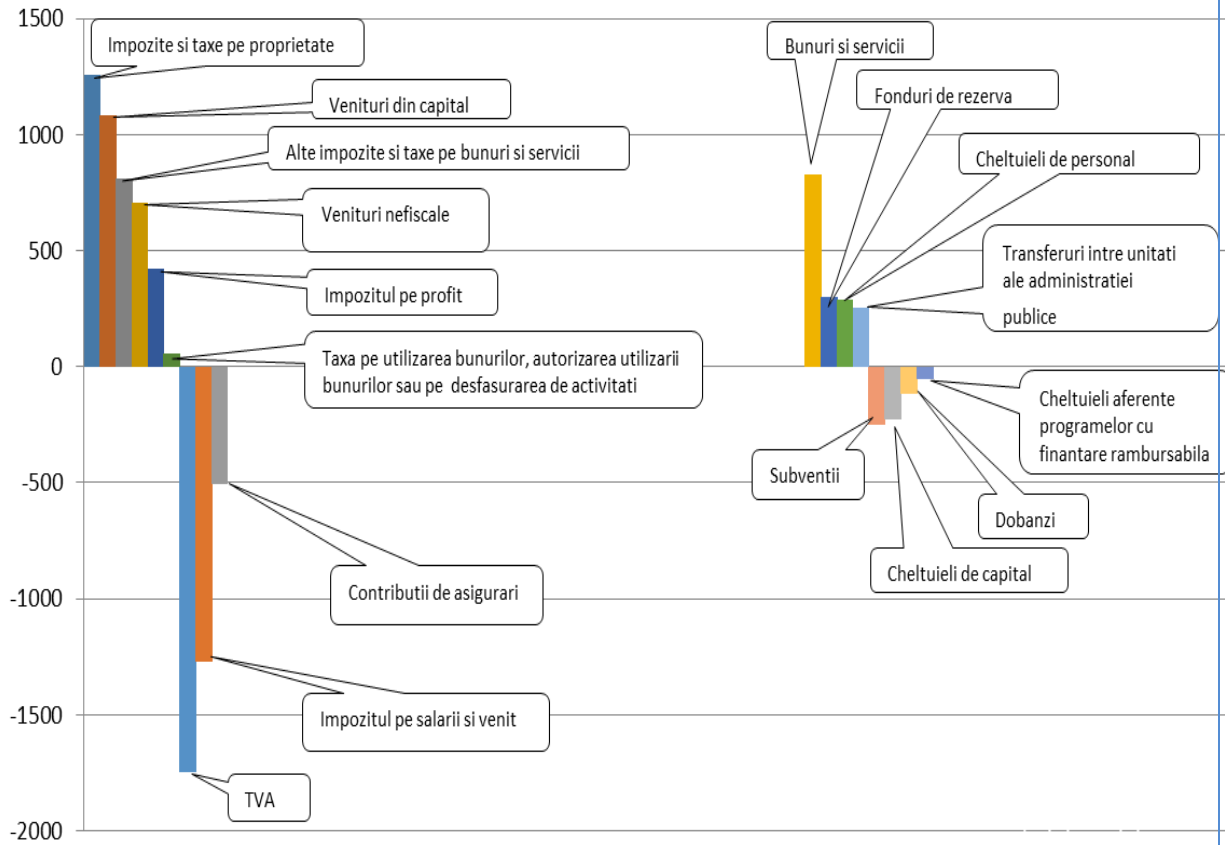
Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

## Evoluția absorbției de fonduri europene la 6 luni și sumele propuse la prima rectificare pentru această categorie versus sume atrase pe întregul an

|  | Program inițial | Program 6 luni | Execuție 6 luni |                      |                       | Sume propuse la prima rectificare | Execuția finală |                             |                       |
|--|-----------------|----------------|-----------------|----------------------|-----------------------|-----------------------------------|-----------------|-----------------------------|-----------------------|
|  |                 |                | Realizat        | % din program 6 luni | % din program inițial |                                   | Realizat        | % față de prima rectificare | % din program inițial |
| <b>2011</b>  |                 |                |                 |                      |                       |                                   |                 |                             |                       |
| <b>Venituri</b>  |                 |                |                 |                      |                       |                                   |                 |                             |                       |
| Sume de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări | 7.810,00        | -              | 1.943,60        | -                    | 24,89                 | 7.810,10                          | 6.112,00        | 78,25                       | 78,26                 |
| Donații  | 1.450,00        | -              | 340,40          | -                    | 23,48                 | 1.324,20                          | 766,00          | 57,84                       | 52,83                 |
| <b>Cheltuieli</b>  |                 |                |                 |                      |                       |                                   |                 |                             |                       |
| Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile   | 9.108,00        | -              | 4.358,60        | -                    | 47,85                 | 9.002,80                          | 10.787,00       | 119,81                      | 118,43                |
| Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă  | 2.356,00        | -              | 852,90          | -                    | 36,20                 | 2.337,70                          | 2.111,00        | 90,30                       | 89,60                 |
| <b>2012</b>  |                 |                |                 |                      |                       |                                   |                 |                             |                       |
| <b>Venituri</b>  |                 |                |                 |                      |                       |                                   |                 |                             |                       |
| Sume de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări | 12532           | 6.408,90       | 3.072,30        | 47,94                | 24,52                 | 10.673,00                         | 7.979,10        | 74,76                       | 63,67                 |
| Donații  | 972             | 751,30         | 88,50           | 11,78                | 9,10                  | 1.081,00                          | 442,80          | 40,96                       | 45,56                 |
| <b>Cheltuieli</b>  |                 |                |                 |                      |                       |                                   |                 |                             |                       |
| Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile   | 11641           | 6.685,00       | 6.373,60        | 95,34                | 54,75                 | 10.869,00                         | 13.217,90       | 121,61                      | 113,55                |
| Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă  | 2424            | 1.380,20       | 704,40          | 51,04                | 29,06                 | 2.008,00                          | 1.614,50        | 80,40                       | 66,60                 |
| <b>2013</b>  |                 |                |                 |                      |                       |                                   |                 |                             |                       |
| <b>Venituri</b>  |                 |                |                 |                      |                       |                                   |                 |                             |                       |
| Sume de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări | 11.220,20       | 6.385,87       | 3.038,83        | 47,59                | 27,08                 | 12.153,80                         | 8.911,48        | 73,32                       | 79,42                 |
| Donații  | 629,90          | 308,20         | 48,12           | 15,61                | 7,64                  | 630,70                            | 200,60          | 31,81                       | 31,85                 |
| <b>Cheltuieli</b>  |                 |                |                 |                      |                       |                                   |                 |                             |                       |
| Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile   | 17.311,20       | 7.086,42       | 5.205,40        | 73,46                | 30,07                 | 16.845,70                         | 13.994,07       | 83,07                       | 80,84                 |
| Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă  | 782,90          | 574,80         | 444,67          | 77,36                | 56,80                 | 976,80                            | 869,03          | 88,97                       | 111,00                |
| <b>2014</b>  |                 |                |                 |                      |                       |                                   |                 |                             |                       |
| <b>Venituri</b>  |                 |                |                 |                      |                       |                                   |                 |                             |                       |
| Sume de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări | 14.841,46       | 5.531,53       | 2.711,09        | 49,01                | 18,27                 | 14.831,42                         | -               | -                           | -                     |
| Donații  | 14,60           | 11,53          | 170,06          | 1.474,89             | 1.164,76              | 24,60                             | -               | -                           | -                     |
| <b>Cheltuieli</b>  |                 |                |                 |                      |                       |                                   |                 |                             |                       |
| Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile   | 20.250,94       | 8.902,88       | 4.530,35        | 50,89                | 22,37                 | 20.250,97                         | -               | -                           | -                     |
| Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă  | 1.080,10        | 293,56         | 239,15          | 81,47                | 22,14                 | 1.100,18                          | -               | -                           | -                     |

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

**Principalele modificări ale cheltuielilor și veniturilor bugetare în urma rectificării bugetare (fără impactul schemelor de tip swap), mn lei**





## V. Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2014

În ziua de 26.09.2014, orele 6:57 PM, Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului fiscal, prin adresa nr. 19836/26.09.2014, proiectul celei de-a doua rectificări a Bugetului general consolidat pe anul 2014, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat, precum și Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2014, solicitând în temeiul art. 40, alin. 2 din Legea nr. 69/2010 opinia Consiliului fiscal cu privire la acestea. Intenția Guvernului fiind aceea de a aproba proiectul de act normativ în ședința de guvern din 30 septembrie 2014, Consiliul fiscal se vede din nou pus în situația de a nu avea la dispoziție decât o zi lucrătoare pentru redactarea și aprobarea opiniei sale. În plus, este dificil de imaginat cum va putea Guvernul să se achite de obligația legală, care-i revine conform art. 40 alin. 4 al Legii responsabilității fiscal-bugetare cu modificările și completările ulterioare (LRFB), de a analiza în procesul aprobării proiectului de rectificare bugetară opinia Consiliului fiscal altfel decât de o manieră strict formală. Consiliul fiscal se vede astfel nevoit să revină asupra recomandărilor anterioare adresate Guvernului de a elabora proiectele de acte normative și de a pune la dispoziția Consiliului fiscal documentele necesare cu cel puțin o săptămână înainte de ședința de Guvern dedicată aprobării acestora, astfel încât să îi poată fi oferit atât Consiliului fiscal, cât și Guvernului, un interval de timp rezonabil pentru redactarea opiniilor, respectiv pentru analiza și internalizarea eventuală a recomandărilor Consiliului în ședința dedicată aprobării proiectelor de acte normative. În plus, art. 4 alin. 1 pct. 1. din Legea nr. 69/2010 precizează că „Guvernul și autoritățile publice locale au obligația de a face publice și de a menține în dezbatere un interval de timp rezonabil toate informațiile necesare ce permit evaluarea modului de implementare a politicilor fiscale și bugetare, rezultatelor acestora și a stării finanțelor publice centrale și, respectiv, locale”.

### ***Coordonatele proiectului celei de-a doua rectificări bugetare – respectarea regulilor fiscale***

Comparativ cu bugetul aprobat în urma primei rectificări bugetare, veniturile bugetului general consolidat (BGC) scad cu 1,32 miliarde de lei, iar cheltuielile cu 1,37 miliarde de lei, astfel încât deficitul BGC este proiectat să se reducă marginal (48 de milioane de lei); având în vedere scăderea cu 572 milioane de lei consemnată la nivelul cheltuielilor cu dobânzile, deficitul primar al BGC este programat să crească cu 524 milioane de lei. Cheltuielile de personal se reduc de

asemenea marginal comparativ cu nivelul bugetat cu prilejul primei rectificări bugetare, respectiv cu 22 milioane de lei. Art. 6 lit. b) și c), art. 16 și art. 18 alin. 4 ale LRFB stipulează obligativitatea plafoanelor statuate prin Strategia fiscal-bugetară și legea companion privind plafoanele bugetare pentru soldul BGC, soldul primar al BGC, cheltuielile totale nete de asistență financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori, precum și pentru cheltuielile de personal, posibilitatea majorării cheltuielilor totale cu ocazia rectificărilor bugetare fiind prevăzută doar în cazul în care aceasta se referă exclusiv la plata serviciului datoriei publice, respectiv plata contribuției către bugetul UE. Prima rectificare bugetară consemna deja depășiri minore ale plafoanelor obligatorii descrise mai sus în cazul deficitului BGC (cu 50 de milioane lei), deficitului primar al BGC (cu 166 milioane lei) și al cheltuielilor de personal (cu 85 milioane lei), respectiv o depășire de mai mari dimensiuni (cu 1,59 de miliarde lei) în cazul plafonului aferent cheltuielilor totale exclusiv asistență financiară din partea UE și a altor donatori, care însă era prilejuită în exclusivitate de introducerea unei noi scheme de stingere a arieratelor bugetare și de o schimbare de tratament contabil consemnată la nivelul operațiunilor de vânzare-cumpărare de bunuri din rezerva de stat, ambele măsuri fiind însă neutre din perspectiva deficitului bugetar. Modificările introduse prin proiectul celei de-a doua rectificări reduc semnificativ dimensiunea acestor depășiri ale plafoanelor în cazul deficitului BGC (depășirea este de doar 2 milioane de lei), în cazul cheltuielilor totale exclusiv asistență financiară din partea UE și a altor donatori (depășirea aferentă se reduce la doar 523 milioane lei), precum și în cel al cheltuielilor de personal (depășirea aferentă se reduce la 62 de milioane lei), însă generează o majorare de amploare a dimensiunii depășirii plafonului în cazul deficitului primar (până la 689 milioane lei), având în vedere faptul că economiile consemnate la nivelul cheltuielilor cu dobânzile nu sunt utilizate în sensul diminuării deficitului bugetar, așa cum, prin regula aplicabilă soldului primar, ar fi solicitat Legea nr. 69/2010. De altfel, proiectul de act normativ prevede din nou obișnuita deja derogare de la regulile fiscale mai sus descrise, diminuând credibilitatea acestora.

### ***Coordonatele celei de-a doua rectificări bugetare - veniturile bugetare***

Veniturile BGC sunt revizuite descendent cu 1,32 miliarde lei comparativ cu nivelul programat în prima rectificare bugetară. O parte mică din această revizuire se datorează reevaluării schemelor de compensare în lanț a obligațiilor restante față de BGC deja aprobate, al căror quantum scade cu 250 milioane lei (de la 1.598 milioane lei la 1.348 milioane lei), la care se adaugă o schemă nou aprobată în quantum de 59 milioane lei, astfel încât impactul agregat este de -191 milioane lei, atât la nivelul veniturilor cât și cheltuielilor bugetare. Cea mai mare parte a revizuirii proiecției de venituri provine din încorporarea în proiecția bugetară a impactului reducerii începând cu data de 1 octombrie 2014 a cotei de contribuții sociale la angajator (cu 5 pp.), care generează un impact brut la nivelul încasărilor din contribuții sociale evaluat la

-1 miliard de lei, corespunzător incidenței sale pe parcursul a două luni de execuție în bază *cash*. Revizuri descendente de amploare semnificativă sunt operate la nivelul estimărilor de venituri (nete de impactul schemelor de compensare în lanț mai sus menționate) aferente categoriilor „venituri nefiscale” (-451 milioane lei), „sume de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări” (-300 milioane lei), precum și „taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități” (-101,6 milioane lei). Aceste revizuri negative la nivelul unor categorii de venituri altele decât contribuțiile sociale sunt însă compensate aproape în întregime de modificările ascendente (nete de impactul schemelor de compensare în lanț mai sus menționate) operate la nivelul estimărilor de venituri aferente categoriilor „TVA” (+544,8 milioane lei) și „impozit pe profit” (+ 190,5 milioane lei).

Consiliul fiscal are rezerve serioase în ceea ce privește revizuirea ascendentă propusă pentru proiecția încasărilor din TVA, având în vedere că fluxurile de venituri aferente celor două luni de execuție bugetară disponibile ulterior momentului realizării primei rectificări bugetare – în speță iulie și august – nu sunt câtuși de puțin de natură să genereze optimism în ceea ce privește încasările viitoare din această taxă ceea ce, pe cale de consecință, face ca revizuirea ascendentă propusă la nivelul estimării de încasări bugetare pentru această categorie să apară drept neverosimilă. Concret, încasările din TVA cumulate la nivelul lunilor mai sus menționate sunt mai mici decât cele din anul anterior cu 1,3% (-114 milioane lei), fenomen parțial explicat însă de efectul de bază aferent reducerii TVA la făină și produse de panificație produsă începând cu 1 septembrie 2013 care, conform datelor ANAF, a generat încasări mai mici în medie cu 32,1 milioane de lei lunar în perioada septembrie 2013-iulie 2014 față de aceeași perioadă a anului anterior. De altfel, conform datelor ANAF obținute de către Consiliul fiscal, impactul anualizat asupra veniturilor bugetare din TVA al măsurii mai sus menționate, evaluat potrivit raportărilor disponibile la finele lunii iulie 2014 (10 luni de aplicare), a fost de scădere cu aproximativ -386,7 milioane de lei față de aceeași perioadă a anului anterior (-55,1% în perioada septembrie 2013 - iulie 2014 față de aceeași perioadă a anului anterior), nivel care nu pare să indice o materializare a așteptărilor de creștere a conformării voluntare la plată<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup>O evaluare *caeteris paribus* ar indica cel mai probabil pierderi de venituri superioare celor mai sus menționate, dat fiind că veniturile realizate ulterior reducerii TVA includ și efectul favorabil care se produce în anii cu recolte bune. În astfel de ani, scăderea prețurilor materiilor prime agricole nu este însoțită, potrivit datelor istorice, de scăderi ale prețului produsului final net de taxe, care tinde să rămână relativ fix, fenomen de natură să genereze un plus de valoare adăugată și deci și de încasări din TVA. În plus, datele ANAF arată și o scădere a numărului mediu lunar de deconturi depuse de companiile cu activitate aferentă codurilor CAEN 1061 și 1071 vizate de reducerea TVA, de la 2481 în perioada septembrie 2012 - iulie 2013 la 2382 în perioada septembrie 2013- iulie 2014 (-4,0%), ceea ce de asemenea pare să indice lipsa unei creșteri a conformării voluntare la plată.

Mai mult, evoluția proiectată pentru veniturile din TVA apare drept inconsistentă cu propunerile de revizuire la nivelul cheltuielilor bugetare, nivelul acestora, la rândul său generator de venituri din TVA, fiind inferior celui proiectat în contextul primei rectificări bugetare. Un calcul simplu indică faptul că încasarea medie lunară pe parcursul ultimelor 4 luni ale anului ar trebui să fie mai mare cu circa 20% comparativ cu cea aferentă celor 8 luni de execuție bugetară precedente, după ce ambele niveluri comparate sunt ajustate pentru modul în care schemele de compensare în lanț (*swap-uri*) sunt repartizate pe venituri la nivel intra-anual. Consiliul fiscal admite că execuția neuniformă de la nivelul cheltuielilor de investiții, sumele anuale bugetate fiind programate a fi cheltuite în proporție de 62,4% pe parcursul ultimelor patru luni ale anului (respectiv 23,4 miliarde lei din 37,5 miliarde de lei), este de natură să antreneze distorsiuni simetrice și la nivelul încasărilor lunare medii din TVA. Cu toate acestea, evaluările sale indică faptul că, fie și luând în calcul accelerări masive ale cheltuielilor de investiții în ultimele patru luni ale anului conform planificării propuse, apare drept prudent ca estimările încasărilor anuale din TVA să fie revizuite descendent cu cel puțin 800 de milioane de lei, în funcție de ipotezele cu privire la dimensiunile consumurilor intermediare aferente proiectelor de investiții.

Consiliul fiscal își reiterează, de asemenea, rezervele formulate deja cu prilejul primei rectificări bugetare cu privire la nivelul estimat al intrărilor din fonduri UE post-aderare al căror beneficiar final este sectorul public. Reducerea estimărilor de venituri la acest capitol cu doar 300 de milioane de lei apare drept insuficientă din perspectiva asigurării verosimilității nivelului anual proiectat, în condițiile în care în vederea convergenței către acesta, intrările lunare medii în ultimele patru luni ale anului ar trebui să fie de circa 2,46 miliarde lei, nivel aproape dublu comparativ cu cel înregistrat la nivelul lunii august 2014 în care s-a înregistrat cea mai bună performanță din acest an; de altfel, realizarea nivelului anual estimat ar reprezenta o premieră din perspectiva istoriei estimărilor bugetare aferente acestui capitol de venituri în România, cu atât mai puțin verosimilă cu cât ecartul dintre realizările conform execuției la 8 luni și estimările anuale este mai mare în acest an decât în alții. Consiliul fiscal va reveni asupra temei fondurilor europene pe parcursul opiniei curente, în contextul discuției asupra cheltuielilor bugetare.

### ***Coordonatele celei de-a doua rectificări bugetare – cheltuielile bugetare***

Comparativ cu nivelul programat al cheltuielilor bugetare în conformitate cu prima rectificare, revizuirea curentă indică o reducere cu aproximativ 1,36 miliarde de lei, din care 191 milioane de lei se datorează impactului net al reevaluării *swap-urilor* mai sus descrise. Reducerea de cheltuieli este localizată la nivelul a trei categorii, mai precis, proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (-2455 milioane lei), cheltuieli cu dobânzile (-572 milioane lei), respectiv cheltuieli aferente proiectelor cu finanțare rambursabilă (-451 milioane lei). Cresc

semnificativ alocările aferente categoriilor "cheltuieli cu bunuri și servicii" (netă de impactul *swap*-urilor creșterea este de 993 milioane lei), cheltuieli de capital (+370 milioane lei, exclusiv impactul *swap*-urilor) și fondul de rezervă (+377 milioane lei). În esență, comparativ cu nivelurile programate în prima rectificare bugetară, sunt revizuite negativ alocările pentru cheltuieli de investiții (-2381 milioane lei), sumele eliberate fiind utilizate parțial pentru suplimentarea unor categorii de cheltuieli curente, în principal a alocărilor pentru cheltuieli cu bunurile și serviciile la nivelul bugetelor locale; diferența, careia i se alătură economiile realizate la capitolul cheltuieli cu dobânzile, este utilizată pentru compensarea impactului asupra veniturilor bugetare al reducerii CAS în vederea asigurării convergenței cu ținta de deficit.

Consiliul fiscal apreciază drept inconsistente ipotezele cu privire la estimarea veniturilor din fonduri europene post-aderare și reducerea substanțială preconizată la nivelul cheltuielilor aferente proiectelor cu finanțare nerambursabilă. În ipoteza unui buget construit de jos în sus, pornit de la proiecte concrete, așa cum ar trebui să fie cazul mai ales în ceea ce privește obiectivele de investiții cu finanțare europeană, ar trebui să fie imposibilă atragerea unui volum dat de fonduri europene în lipsa unor cheltuieli de cofinanțare corespunzătoare, incluzând aici atât cofinanțarea standard cerută de Comisia europeană cât și cheltuieli neeligibile al căror quantum diferă în funcție de natura fiecărui obiectiv de investiții în parte. În cazul propunerii curente de revizuire a BGC, intrările de fonduri europene estimate sunt preconizate a consemna o reducere de relativ mici dimensiuni (-300 de milioane lei), în timp ce agregatul de cheltuieli contrapartidă suferă o revizuire descendentă de un cu totul alt ordin de mărime (-2455 milioane lei), ceea ce în mod evident este de natură să conducă la o contribuție semnificativă în sensul revizuirii descendente a deficitului bugetar. Din perspectiva Consiliului fiscal, există două explicații posibile în acest caz. Prima explicație ar fi cea în care reducerea consemnată la nivelul veniturilor din fonduri post-aderare corespunde abandonării unor proiecte de investiții pentru care quantumul de cheltuieli neeligibile reprezintă circa 87% din valoarea proiectului, ceea ce, deși teoretic posibil, pare improbabil. A doua explicație posibilă ar fi cea în care reducerea consemnată de cheltuieli este rezultatul utilizării unui tampon (rezerve) de cheltuieli inclus în construcția bugetară inițială în vederea încadrării în ținta de deficit în eventualitatea unor evenimente neprevăzute care, deși o dovadă de prudență, apare drept indezirabil din perspectiva construcției unui buget transparent. Având în vedere cele de mai sus, Consiliul fiscal consideră oportună o clarificare din partea MFP.

De asemenea, Consiliul fiscal apreciază că realocările operate în interiorul categoriei de cheltuieli cu investițiile - în sensul abandonării unor proiecte de investiții cu finanțare europeană nerambursabilă ori cu finanțare rambursabilă, precum și reducerii cheltuielilor destinate lucrărilor de infrastructură rutieră ale CNADR concomitent cu suplimentarea alocărilor de cheltuieli de capital la nivelul bugetelor locale - nu sunt conforme cu principiul

alocării resurselor spre proiecte prioritare, caracterizate de un raport cost-beneficiu cât mai favorabil și cu un impact economic ridicat, mai ales având în vedere rezultatele exercițiului de evaluare al portofoliului de lucrări de investiții prin prisma acestor criterii realizat în anii precedenți. În plus, ar fi fost de așteptat ca reducerea CAS să genereze, în contrapartidă față de impactul negativ la nivelul veniturilor aferente acestei categorii, și o reducere a agregatului de cheltuieli de personal, care include contribuția datorată de angajator (cuantumul ar fi trebuit să fie de circa 270 milioane lei). Cifrele din propunerea de rectificare indică însă o reducere marginală a anvelopei salariale de doar 22 milioane lei, ceea ce înseamnă că reducerea așteptată a fost însoțită de alocări suplimentare de cheltuieli în cadrul aceleiași categorii.

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 cu modificările și completările ulterioare, în urma însușirii acestora de către membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 30 septembrie 2014.

*30 septembrie 2014*

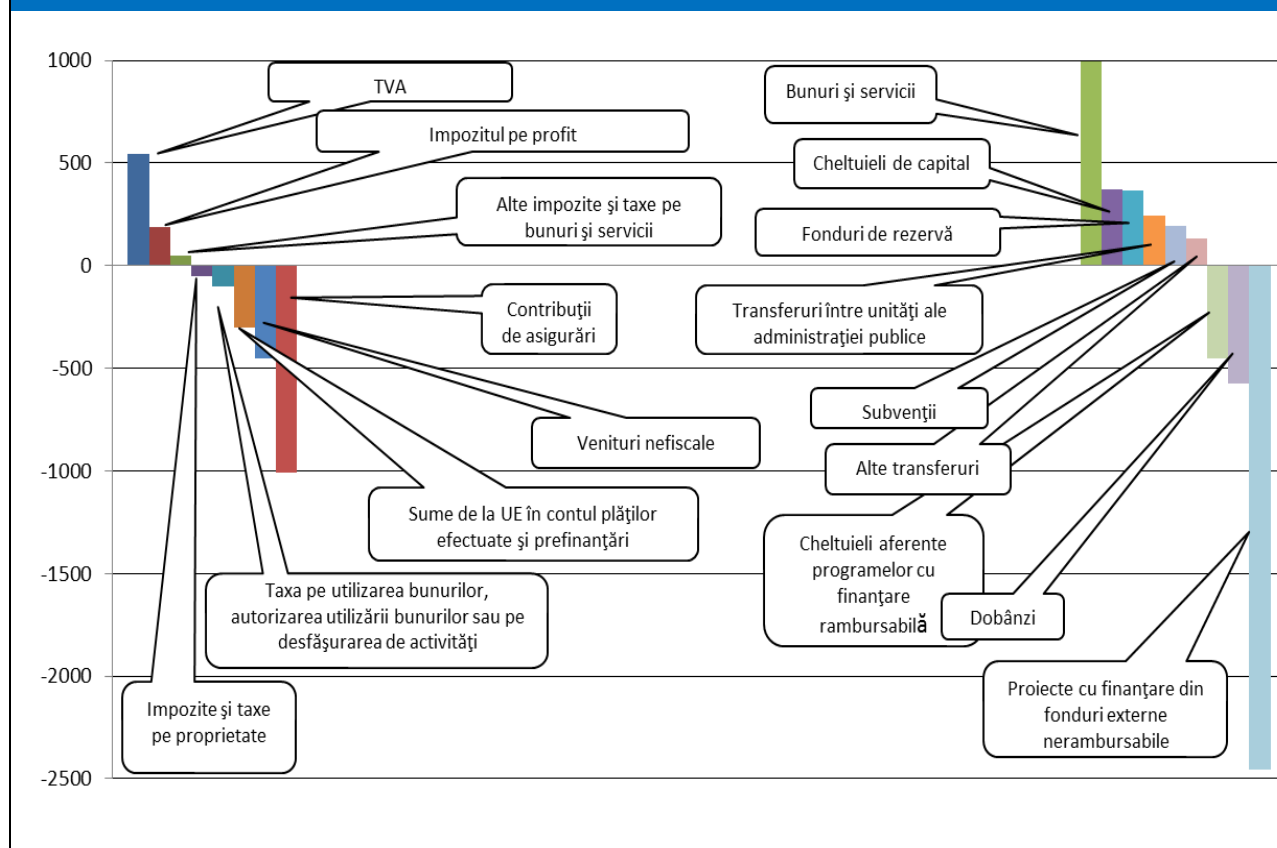
***Președinte Consiliul fiscal***

***IONUȚ DUMITRU***

| ANEXA I  | Program inițial 2014 | Influența schemei de compensare (swap) | Program inițial 2014 fără swap | Rectificare I | Influența schemei de compensare (swap) | Rectificare I far a swap | Rectificare II | Influența schemei de compensare actualizate | Rectificare II fără swap | Rectificare I - Program inițial               | Rectificare II - Program inițial | Rectificare II - Rectificare I |
|--|----------------------|--|--------------------------------|---------------|--|--------------------------|----------------|---|--------------------------|---|----------------------------------|--------------------------------|
|  | 1                    | 2                                      | 3=1-2                          | 4             | 5                                      | 6=4-5                    | 7              | 8   | 9=7-8                    | Niveluri ajustate pentru impactul swap-urilor |                                  |                                |
|  | 10=6-3               | 11=9-3                                 | 12=9-6                         |               |  |                          |                |   |                          |   |                                  |                                |
| <b>VENITURI TOTALE</b>   | 216.808,3            | 850                                    | 215.958,3                      | 218.346,0     | 1598                                   | 216.748,0                | 217.029,5      | 1406,959                                    | 215.622,5                | 789,6   | -335,8                           | -1.125,5                       |
| <b>Venituri curente</b>  | 201.331,2            | 850                                    | 200.481,2                      | 201.788,8     | 1598                                   | 200.190,8                | 200.772,2      | 1406,959                                    | 199.365,3                | -290,5  | -1.116,0                         | -825,5                         |
| <b>Venituri fiscale</b>  | 126.162,2            | 850                                    | 125.312,2                      | 126.359,5     | 1598                                   | 124.761,5                | 126.804,4      | 1406,959                                    | 125.397,4                | -550,7  | 85,2                             | 635,9                          |
| Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital                                     | 36.724,9             |  | 36.724,9                       | 35.873,5      | 0                                      | 35.873,5                 | 36.063,9       | 0   | 36.063,9                 | -851,5  | -661,0                           | 190,5                          |
| Impozitul pe profit  | 11.378,0             |  | 11.378,0                       | 11.800,5      | 0                                      | 11.800,5                 | 11.991,0       | 0   | 11.991,0                 | 422,5   | 613,0                            | 190,5                          |
| Impozitul pe salarii și venit  | 24.000,9             |  | 24.000,9                       | 22.726,9      | 0                                      | 22.726,9                 | 22.726,9       | 0   | 22.726,9                 | -1.274,0                                      | -1.274,0                         | 0,0                            |
| Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital  | 1.346,0              |  | 1.346,0                        | 1.346,0       | 0                                      | 1.346,0                  | 1.346,0        | 0   | 1.346,0                  | 0,0   | 0,0                              | 0,0                            |
| <b>Impozite și taxe pe proprietate</b>   | 5.040,7              |  | 5.040,7                        | 6.299,9       | 0                                      | 6.299,9                  | 6.251,0        | 0   | 6.251,0                  | 1.259,2                                       | 1.210,3                          | -48,9                          |
| <b>Impozite și taxe pe bunuri și servicii</b>  | 83.362,6             | 850                                    | 82.512,6                       | 83.178,1      | 1542                                   | 81.636,1                 | 83.480,5       | 1351,198                                    | 82.129,3                 | -876,5  | -383,3                           | 493,1                          |
| TVA  | 54.621,6             | 850                                    | 53.771,6                       | 53.563,0      | 1542                                   | 52.021,0                 | 53.917,0       | 1351,198                                    | 52.565,8                 | -1.750,6                                      | -1.205,8                         | 544,8                          |
| Accize   | 24.102,0             |  | 24.102,0                       | 24.114,1      | 0                                      | 24.114,1                 | 24.114,0       | 0   | 24.114,0                 | 12,1  | 12,0                             | -0,1                           |
| Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii  | 1.807,1              |  | 1.807,1                        | 2.615,0       | 0                                      | 2.615,0                  | 2.665,0        | 0   | 2.665,0                  | 808,0   | 858,0                            | 50,0                           |
| Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități | 2.831,9              |  | 2.831,9                        | 2.886,1       | 0                                      | 2.886,1                  | 2.784,5        | 0   | 2.784,5                  | 54,1  | -47,5                            | -101,6                         |
| <b>Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)</b>  | 623,0                |  | 623,0                          | 626,0         | 0                                      | 626,0                    | 626,0          | 0   | 626,0                    | 3,0   | 3,0                              | 0,0                            |
| <b>Alte impozite și taxe fiscale</b>   | 411,0                |  | 411,0                          | 382,0         | 0                                      | 382,0                    | 383,0          | 0   | 383,0                    | -29,0   | -28,0                            | 1,0                            |
| Contribuții de asigurări   | 57.779,0             |  | 57.779,0                       | 57.331,4      | 56                                     | 57.275,4                 | 56.321,6       | 55,761                                      | 56.265,9                 | -503,6  | -1.513,2                         | -1.009,5                       |
| <b>Venituri nefiscale</b>  | 17.390,0             |  | 17.390,0                       | 18.097,8      | 0                                      | 18.097,8                 | 17.646,2       | 0   | 17.646,2                 | 707,8   | 256,2                            | -451,6                         |
| <b>Venituri din capital</b>  | 621,0                |  | 621,0                          | 1.701,2       | 0                                      | 1.701,2                  | 1.701,2        | 0   | 1.701,2                  | 1.080,2                                       | 1.080,2                          | 0,0                            |
| <b>Donații</b>   | 14,6                 |  | 14,6                           | 24,6          | 0                                      | 24,6                     | 24,6           | 0   | 24,6                     | 10,0  | 10,0                             | 0,0                            |
| Sume de la UE în contul plăților efectuate*) și prefinanțări                                     | 14.841,5             |  | 14.841,5                       | 14.831,4      | 0                                      | 14.831,4                 | 14.531,5       | 0   | 14.531,5                 | -10,1   | -310,0                           | -300,0                         |
| <b>Operațiuni financiare</b>   | 0,0                  |  | 0,0                            | 0,0           | 0                                      | 0,0                      | 0,0            | 0   | 0,0                      | 0,0   | 0,0                              | 0,0                            |
| Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat   | 0,0                  |  | 0,0                            | 0,0           | 0                                      | 0,0                      | 0,0            | 0   | 0,0                      | 0,0   | 0,0                              | 0,0                            |
| <b>CHELTUIELI TOTALE</b>   | 231.298,4            | 850                                    | 230.448,4                      | 233.105,9     | 1598                                   | 231.507,9                | 231.741,5      | 1407,023                                    | 230.334,5                | 1.059,5                                       | -113,9                           | -1.173,5                       |
| <b>Cheltuieli curente</b>  | 213.514,3            | 850                                    | 212.664,3                      | 215.150,4     | 1198                                   | 213.952,4                | 213.416,0      | 1007,023                                    | 212.409,0                | 1.288,1                                       | -255,3                           | -1.543,4                       |
| Cheltuieli de personal   | 47.786,2             |  | 47.786,2                       | 48.090,7      | 15                                     | 48.075,7                 | 48.068,2       | 14,825                                      | 48.053,4                 | 289,5   | 267,2                            | -22,3                          |
| Bunuri și servicii   | 39.363,7             |  | 39.363,7                       | 40.417,3      | 224                                    | 40.193,3                 | 41.468,7       | 282,8                                       | 41.185,9                 | 829,6   | 1.822,2                          | 992,6                          |
| Dobânzi  | 11.223,5             |  | 11.223,5                       | 11.107,9      | 0                                      | 11.107,9                 | 10.535,6       | 0   | 10.535,6                 | -115,6  | -687,9                           | -572,3                         |
| Subvenții  | 5.732,7              |  | 5.732,7                        | 5.483,2       | 0                                      | 5.483,2                  | 5.678,4        | 0   | 5.678,4                  | -249,5  | -54,3                            | 195,2                          |
| <b>Transferuri - Total</b>   | 108.139,7            | 850                                    | 107.289,7                      | 108.540,3     | 959                                    | 107.581,3                | 106.238,2      | 709,398                                     | 105.528,8                | 291,6   | -1.760,9                         | -2.052,5                       |
| Transferuri între unități ale administrației publice   | 1.399,9              | 850                                    | 549,9                          | 1.650,9       | 850                                    | 800,9                    | 1.642,0        | 600   | 1.042,0                  | 251,0   | 492,1                            | 241,1                          |
| Alte transferuri   | 11.816,7             |  | 11.816,7                       | 11.934,7      | 68                                     | 11.866,7                 | 12.067,6       | 68,398                                      | 11.999,2                 | 50,0  | 182,5                            | 132,5                          |
| Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile   | 20.250,9             |  | 20.250,9                       | 20.251,0      | 0                                      | 20.251,0                 | 17.795,5       | 0   | 17.795,5                 | 0,0   | -2.455,5                         | -2.455,5                       |
| Asistență socială  | 71.512,7             |  | 71.512,7                       | 71.553,5      | 41                                     | 71.512,5                 | 71.494,2       | 41  | 71.453,2                 | -0,2  | -59,5                            | -59,3                          |
| Alte cheltuieli  | 3.159,5              |  | 3.159,5                        | 3.150,3       | 0                                      | 3.150,3                  | 3.238,9        | 0   | 3.238,9                  | -9,2  | 79,4                             | 88,6                           |
| <b>Fonduri de rezervă</b>  | 168,3                |  | 168,3                          | 467,3         | 0,0                                    | 467,3                    | 834,3          | 0,0   | 834,3                    | 299,0   | 666,0                            | 367,1                          |
| <b>Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă</b>                                 | 1.100,2              |  | 1.100,2                        | 1.043,7       | 0                                      | 1.043,7                  | 592,5          | 0   | 592,5                    | -56,5   | -507,7                           | -451,2                         |
| <b>Cheltuieli de capital</b>   | 17.784,1             |  | 17.784,1                       | 17.955,6      | 400                                    | 17.555,6                 | 18.325,5       | 400   | 17.925,5                 | -228,5  | 141,4                            | 369,9                          |
| <b>Operațiuni financiare</b>   | 0,0                  |  | 0,0                            | 0,0           | 0                                      | 0,0                      | 0,0            | 0   | 0,0                      | 0,0   | 0,0                              | 0,0                            |
| Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent                                  | 0,0                  |  | 0,0                            | 0,0           | 0                                      | 0,0                      | 0,0            | 0   | 0,0                      | 0,0   | 0,0                              | 0,0                            |
| <b>EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)</b>  | -14.490,0            |  | -14.490,0                      | -14.760,0     | 0                                      | -14.760,0                | -14.712,0      | 0   | -14.712,0                | -269,9  | -222,0                           | 47,9                           |

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

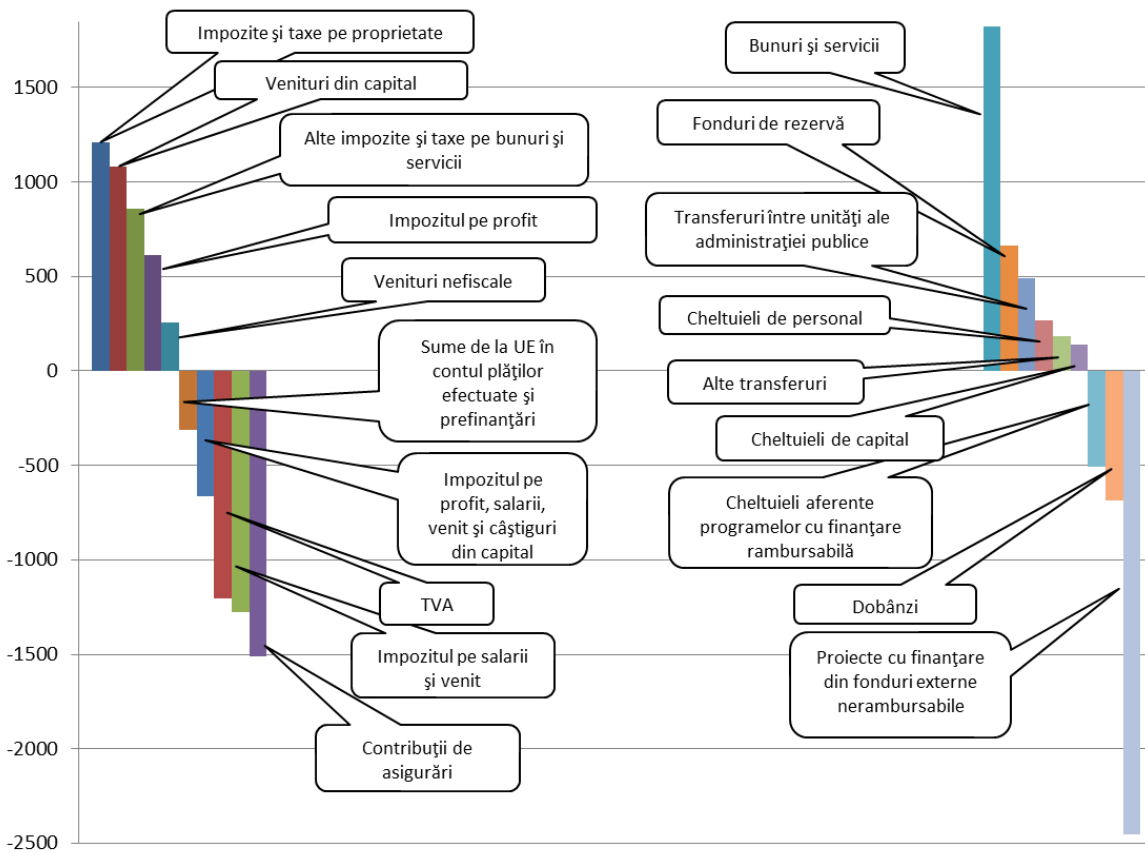
**Graficul 1: Principalele modificări ale cheltuielilor și veniturilor bugetare față de prima rectificare (fără impactul schemelor de tip swap), mil. lei**



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice



**Graficul 2: Principalele modificări ale cheltuielilor și venurilor bugetare față de programul inițial (fără impactul schemelor de tip swap), mil. lei**



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

## VI. Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a treia rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2014

În data de 28 noiembrie 2014, orele 19.00, Ministerul Finanțelor Publice (MFP) a trimis în format electronic Consiliului fiscal, prin adresa nr. 20348 datată 27 noiembrie 2014, proiectul unei a treia rectificări a Bugetului general consolidat (BGC) pe anul 2014, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat, precum și Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2014, solicitând în temeiul art. 40, alin. 2 din Legea nr. 69/2010 opinia Consiliului fiscal cu privire la acestea. Intenția Guvernului este de a adopta proiectele de acte normative în ședința de guvern din data de 3 decembrie 2014, ceea ce înseamnă că din nou Consiliului fiscal i se lasă la dispoziție o singură zi lucrătoare pentru analiza, elaborarea și aprobarea opiniei solicitate. *Chiar dacă Consiliul fiscal a solicitat în nenumărate rânduri Guvernului oferirea unui răgaz de timp rezonabil pentru a se achita de obligațiile care îi revin potrivit legii, persistența acestui comportament arată lipsă de considerație față de Legea responsabilității fiscal-bugetare în general și față de Consiliul fiscal ca instituție în particular.*

Documentelor mai sus menționate li se adaugă un proiect de Ordonanță de urgență prin care se aprobă în mod distinct derogări temporare (efective pentru anul în curs) de la prevederile Legii Finanțelor Publice nr. 500/2002 și Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 în ceea ce privește interdicțiile de a promova, în primul caz, rectificări bugetare ulterior datei de 30 noiembrie, respectiv de a aproba mai mult de două rectificări bugetare într-un an, în cel de-al doilea caz. Justificarea pentru această suspendare temporară a prevederilor celor două legi, conform preambulului actului normativ, constă în principal în „excedentul bugetar înregistrat la 10 luni, ca urmare a creșterii încasării veniturilor bugetului general consolidat față de estimări și având în vedere situația favorabilă din perspectiva încadrării în plafonul soldului bugetului general consolidat aprobat pentru anul 2014”. Argumentul este în mod evident fals, întrucât **situația de excedent bugetar după 10 luni de execuție bugetară nu se datorează nicidecum unor venituri bugetare care să depășească substanțial estimările<sup>22</sup>, ci pur și simplu nerealizării cheltuielilor de natura investițiilor**: la finele lunii octombrie cheltuielile de natura investițiilor

---

<sup>22</sup>Conform raportărilor de pe *website*-ul MFP, veniturile totale ale BGC din trimestrul III 2014 reprezentau doar 95,7% din program, respectiv cu 2476 milioane lei sub estimări, aproape în totalitate în condițiile unor intrări din fonduri post-aderare mai mici cu 2446 milioane lei decât nivelul programat.

([http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/trezorerie/AnexeraporttrimIII2014\\_31102014.xls](http://discutii.mfinante.ro/static/10/Mfp/trezorerie/AnexeraporttrimIII2014_31102014.xls))

erau mai mici cu 2,3 miliarde de lei comparativ cu perioada corespunzătoare a anului trecut, în condițiile în care la nivelul întregului an 2014 programarea bugetară (corespunzător celei de-a doua rectificări bugetare) indica cheltuieli de investiții mai mari cu circa 5,8 miliarde de lei decât în 2013. **Din punctul de vedere al Consiliului fiscal, situația este departe de a reflecta o bună gestiune și execuție a bugetului public, fiind dimpotrivă mărturia unei evidente incapacități la nivelul administrării portofoliului de proiecte de investiții publice, de natură să inducă nejustificat un impuls fiscal negativ în economie**<sup>23</sup>. Această afirmație este confirmată și de modificările propuse de a treia rectificare bugetară, în condițiile în care programul de investiții publice consemnează o nouă reducere, de 1,3 miliarde lei, comparativ cu nivelul aferent celei de-a doua rectificări bugetare, cu atât mai mult cu cât aceasta din urmă este una foarte recentă, având loc la finele lunii septembrie.

În esență, cea de-a treia rectificare bugetară pentru anul 2014 folosește spațiul fiscal creat de nerealizarea substanțială a cheltuielilor de investiții programate pentru achitarea în avans față de eșalonarea stabilită prin lege, a unor drepturi de natură salarială câștigate în urma hotărârilor judecătorești, precum și a altor arierate, cu impact favorabil asupra deficitului *cash* din anul 2015. Cu toate acestea, dat fiind faptul că o parte consistentă a acestor drepturi salariale restante, precum și celelalte arierate pe care Guvernul intenționează să le achite au fost deja incluse în execuția pe bază de *angajamente* (SEC95/SEC2010) încă din anul 2011 - în cazul primei categorii, ori în anul în curs în cazul celei de-a doua categorii, este foarte puțin probabil ca această realocare inter-anuală să genereze o diminuare a presiunilor existente la nivelul deficitului BGC în anul 2015 determinat în conformitate cu normele europene, relevant din perspectiva angajamentelor asumate de România ca membră a Uniunii Europene și respectării prevederilor brațului preventiv al Pactului de Stabilitate și Creștere și ale Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare. Cu alte cuvinte, plata respectivelor sume s-ar fi putut la fel de bine realiza spre exemplu în luna ianuarie 2015, în baza bugetului ce urmează a fi aprobat, fără ca acest lucru să afecteze negativ dimensiunea deficitului bugetar conform normelor europene și fără să fie nevoie de apelul la multitudinea de încălcări ale regulilor fiscale statuate prin legile în vigoare și, în consecință, subminarea credibilității acestora. În plus, reducerea cheltuielilor de investiții în anul 2014 la un nivel minim al ultimilor ani și/sau amânarea acestora ar pune mai degrabă presiune pe deficitul

---

<sup>23</sup> Conform ultimelor date disponibile la EUROSTAT, formarea brută de capital fix (investițiile) în sectorul public din conturile naționale (contabilitate bazată pe *angajamente*) a scăzut în termeni nominali în perioada ianuarie-iunie 2014 cu 35,6% față de aceeași perioadă a anului 2013, fiind de altfel principalul factor care a generat scăderea PIB în termeni reali din trimestrul 2 2014 față de trimestrul anterior. În același timp, execuția bugetară în standarde *cash* în perioada ianuarie-octombrie 2014 a consemnat o scădere de 10% față de aceeași perioadă a anului 2013.

bugetar în anii următori atât în standarde *cash* cât și în standarde bazate pe *angajamente* (SEC95/SEC2010).

În opinia Consiliului fiscal, recursul sistematic la derogări de la legile în vigoare (în special de la Legea 69/2010) și ușurința cu care acestea se produc, pun în evidență slăbiciunile majore ale implementării unui cadru bazat pe reguli în derularea politicii fiscal-bugetare, în condițiile în care prevederile legale nu reușesc nicidecum să inducă constrângeri, așa cum se intenționa prin introducerea lor, în comportamentul decizional al autorităților relevante. Devine evident faptul că statuarea regulilor fiscal-bugetare prin lege nu este suficientă și că instituirea unor reguli funcționale necesită legiferarea acestora la nivel constituțional.

### **Respectarea regulilor fiscale**

Comparativ cu bugetul aprobat în urma celei de-a doua rectificări bugetare, veniturile BGC cresc cu 1.796,6 milioane lei, iar cheltuielile cu 1.797,5 milioane lei, ceea ce este de natură să atragă o majorare marginală a deficitului BGC, cu 1 milion de lei. Deficitul primar la nivelul BGC crește cu 211 milioane lei, având în vedere revizuirea descendentă operată la nivelul cheltuielilor cu dobânzile (-210,3 milioane lei). Având în vedere cifrele de mai sus, precum și categoriile de cheltuieli afectate, propunerea de rectificare atrage după sine încălcări multiple ale regulilor fiscale statuate de Legea 69/2010 (LRFB) cu modificările și completările ulterioare:

1. Încalcă prevederea art. 15 alin. 2 al LRFB potrivit căruia într-un an nu pot fi aprobate mai mult de două rectificări bugetare;
2. Încalcă prevederea art. 6 lit. b) potrivit căruia soldul, și respectiv, soldul primar al BGC nu pot depăși plafoanele instituite de Legea companion a Strategiei fiscal-bugetare (în speță Legea 355/2013). Astfel, dacă depășirea la nivelul soldului BGC este una marginală (3 milioane lei, în condițiile unui plafon al deficitului statuat la 14.710 milioane lei și al unui nivel programat de 14.713 milioane lei), ecartul deja existent față de plafonul reglementat de la nivelul soldului primar se majorează la 901,1 milioane lei (nivel programat al deficitului primar de 4.387,6 milioane lei în condițiile unui plafon de 3.486,5 milioane lei);
3. Încalcă prevederile art.6 lit. a) potrivit căruia cheltuielile de personal exprimate ca procent în PIB nu vor depăși plafonul instituit de Legea companion a Strategiei fiscal-bugetare (Legea 355/2013). Astfel, propunerea de rectificare indică cheltuieli de personal de 7,5% din PIB, comparativ cu un plafon legal de 7,3% din PIB (în creștere față de nivelul minim al ultimilor ani atins în 2011-2012 de 6,8% din PIB<sup>24</sup>), în condițiile în care cheltuielile de personal cresc cu 2.406 milioane de lei comparativ cu a doua rectificare bugetară ca urmare a achitării anticipate a tranșei aferente anului 2015

---

<sup>24</sup> Nivelul maxim al cheltuielilor de personal în ultimii 10 ani a fost atins în anul 2009 – 9,4% din PIB.

privind unele drepturi de natură salarială câștigate în urma hotărârilor judecătorești, a căror plată a fost eșalonată pe 5 ani;

4. Încalcă prevederile art. 6, lit. c), potrivit căruia cheltuielile totale ale bugetului general consolidat, excluzând asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori, și cheltuielile de personal nu vor depăși plafonul instituit de Legea companion a Strategiei fiscal-bugetare (Legea 355/2013). Majorarea propusă a cheltuielilor de personal implică mărirea ecartului marginal deja existent (62 milioane lei) față de plafonul statuat la 48.006 milioane lei până la un ecart de 2.468,2 milioane lei. În plus, rectificarea atrage și o majorare a ecartului față de plafon la nivelul cheltuielilor totale de la 523 milioane lei la 2.068 milioane lei, în condițiile în care majorarea cheltuielilor de personal este acoperită parțial de reducerea cheltuielilor de capital (-1.797 milioane lei);
5. Încalcă prevederile art. 9 alin. (2) potrivit căruia totalul cheltuielilor de personal nu poate fi majorat pe parcursul anului bugetar cu ocazia rectificărilor bugetare;
6. Încalcă prevederile art. 6, lit. g) potrivit căruia pe parcursul exercițiului bugetar, creditele de angajament și cele bugetare aprobate și neutilizate pentru cheltuieli de investiții nu pot fi virate și utilizate pentru cheltuieli curente, având în vedere faptul că majorarea propusă a cheltuielilor curente este acoperită, în vederea înscrierii în ținta de deficit, de reducerea cheltuielilor de capital.

În consecință, propunerea de rectificare atrage fie noi încălcări ale regulilor fiscale, fie o majorare a dimensiunii încălcărilor deja existente, Guvernul derobându-se de responsabilitatea respectării acestora prin recursul la derogări de la cvasitotalitatea prevederilor legale care instituie reguli.

### ***Coordonatele celei de-a treia rectificări bugetare – veniturile și cheltuielile***

În esență, modificarea principală introdusă de această a treia rectificare bugetară constă în folosirea spațiului fiscal creat de o reducere cu circa 1,8 miliarde de lei a capitolului cheltuieli de capital pentru achitarea în avans față de eșalonarea programată inițial a unor drepturi de natură salarială câștigate în urma hotărârilor judecătorești, care generează o majorare a cheltuielilor de personal cu 2,4 miliarde de lei comparativ cu nivelul avut în vedere în rectificarea bugetară de la finele lunii septembrie.

Achitarea acestor drepturi salariale generează și venituri suplimentare la nivelul categoriilor impozit pe salarii și venit (307,3 milioane lei) și contribuții sociale (1.091,4 milioane de lei), acestea fiind de altfel și categoriile care explică aproape în totalitate majorarea de la nivelul veniturilor totale. Majorări de mică amploare survin la nivelul veniturilor nefiscale (145,3 milioane lei), intrărilor estimate din fonduri europene (234,7 milioane de lei) și donațiilor (18,8

milioane lei), restul categoriilor de venituri rămânând nemodificate comparativ cu estimările anterioare.

La nivelul cheltuielilor bugetare, dincolo de cele două categorii de cheltuieli deja menționate, intervin suplimentări de cheltuieli de circa 1,1 miliarde de lei la nivelul cheltuielilor curente. Majorările sunt localizate la capitolele bunuri și servicii, alte cheltuieli, transferuri între unități ale administrației publice și proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile și sunt compensate parțial de reducerea nivelului estimat al cheltuielilor cu dobânzile și de utilizarea alocațiilor din fondul de rezervă bugetară<sup>25</sup>.

Consiliul fiscal își menține rezervele deja formulate în contextul celei de-a doua rectificări bugetare cu privire la nivelul foarte optimist estimat al încasărilor din TVA și al absorbției estimate de fonduri post-aderare, cele două luni de execuție bugetară disponibile suplimentar în acest moment fiind de natură să-i întărească convingerile. Cu toate acestea, apreciază drept puțin probabil ca nerealizările la nivelul acestor categorii de venituri să genereze o majorare a deficitului bugetar, în condițiile în care acestea vor fi probabil compensate de o nerealizare la nivelul cheltuielilor de natura investițiilor, precum și posibil de venituri ceva mai mari decât cele prognozate la nivelul veniturilor din impozitul pe salarii și venit și contribuțiilor sociale. Referitor la cheltuielile de investiții, este dificil de înțeles cum, de la un nivel de 20,3 miliarde de lei la finele lunii octombrie, cheltuielile de investiții vor ajunge la 37,5 miliarde de lei la finele anului, dat fiind că aceasta ar implica un nivel al cheltuielilor în lunile noiembrie și decembrie comparabil ca dimensiuni cu cel cumulat pe parcursul primelor zece luni ale anului.

**Concluzionând, Consiliul fiscal consideră că decizia Guvernului de a opera o a treia rectificare bugetară, încălcând în mod flagrant prevederile legilor în vigoare relevante (pe care le suspendă temporar printr-o ordonanță de urgență), este dovada unei evidente incapacități administrative de programare și execuție a bugetului, în special a cheltuielilor de investiții. În plus, este dificil de înțeles oportunitatea achitării în avans a drepturilor salariale restante comparativ cu eșalonarea programată inițial prin apelul la o multitudine de încălcări ale regulilor fiscale statuate prin legile în vigoare, în condițiile în care apare drept puțin probabil ca aceasta să ușureze construcția bugetară pentru anul 2015 din perspectiva SEC 2010, relevantă din perspectiva angajamentelor ce decurg din calitatea de stat membru al Uniunii Europene și din prevederile Pactului de Creștere și Stabilitate și Compactului Fiscal.**

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 cu

---

<sup>25</sup> Este de menționat ca până la data de 14 noiembrie 2014, alocațiile din Fondul de rezervă au ajuns la 956,7 milioane lei, în creștere cu 567% față de aceeași perioadă a anului 2013.

modificările și completările ulterioare, în urma însușirii acestora de către membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 2 decembrie 2014.

*2 decembrie 2014*

***Președinte Consiliul fiscal***

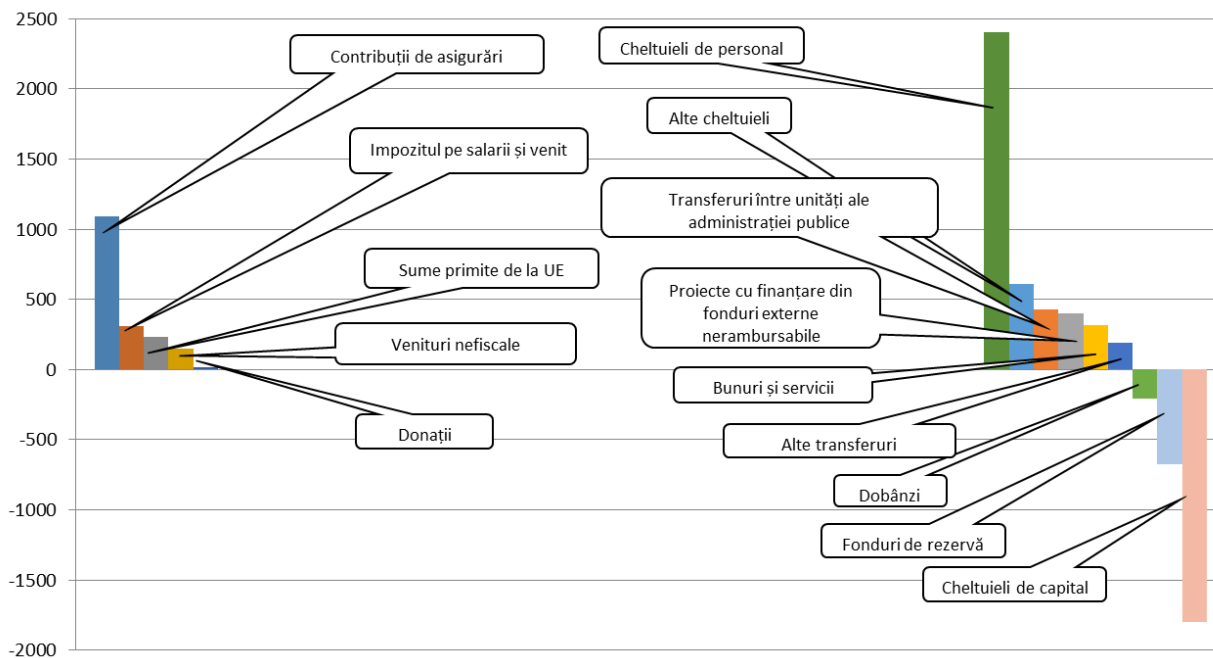
***IONUȚ DUMITRU***

| ANEXA I  | Program inițial 2014                          | Influența schemei de compensare (swap) | Program inițial 2014 fără swap | Rectificare II (R2) 2014 | Influența schemei de compensare actualizate | R2 fără swap | Rectificare III (R3) | Influența schemei de compensare actualizate | R3 fără swap | R2 – Program inițial | R3 - Program inițial | R3 – R2 |  |
|--|---|--|--------------------------------|--------------------------|---|--------------|----------------------|---|--------------|----------------------|----------------------|---------|--|
|  | Niveluri ajustate pentru impactul swap-urilor |  |                                |                          |   |              |                      |   |              |                      |                      |         |  |
|  | 1   | 2                                      | 3=1-2                          | 4                        | 5   | 6=4-5        | 7                    | 8   | 9=7-8        | 10=6-3               | 11=9-3               | 12=9-6  |  |
| <b>VENITURI TOTALE</b>   | 216.808,3                                     | 850,0                                  | 215.958,3                      | 217.029,5                | 1.407,0                                     | 215.622,5    | 218.827,0            | 1.407,9                                     | 217.419,1    | -335,8               | 1.460,7              | 1.796,6 |  |
| <b>Venituri curente</b>  | 201.331,2                                     | 850,0                                  | 200.481,2                      | 200.772,2                | 1.407,0                                     | 199.365,3    | 202.316,2            | 1.407,9                                     | 200.908,3    | -1.116,0             | 427,1                | 1.543,1 |  |
| <b>Venituri fiscale</b>  | 126.162,2                                     | 850,0                                  | 125.312,2                      | 126.804,4                | 1.407,0                                     | 125.397,4    | 127.111,7            | 1.407,9                                     | 125.703,8    | 85,2                 | 391,6                | 306,3   |  |
| <b>Impozitul pe profit. salarii, venit și câștiguri din</b>                                      | 36.724,9                                      |  | 36.724,9                       | 36.063,9                 |   | 36.063,9     | 36.371,3             |   | 36.371,3     | -661,0               | -353,7               | 307,3   |  |
| Impozitul pe profit  | 11.378,0                                      |  | 11.378,0                       | 11.991,0                 |   | 11.991,0     | 11.991,0             |   | 11.991,0     | 613,0                | 613,0                | 0,0     |  |
| Impozitul pe salarii și venit  | 24.000,9                                      |  | 24.000,9                       | 22.726,9                 |   | 22.726,9     | 23.034,2             |   | 23.034,2     | -1.274,0             | -966,7               | 307,3   |  |
| Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din  | 1.346,0                                       |  | 1.346,0                        | 1.346,0                  |   | 1.346,0      | 1.346,0              |   | 1.346,0      | 0,0                  | 0,0                  | 0,0     |  |
| <b>Impozite și taxe pe proprietate</b>   | 5.040,7                                       |  | 5.040,7                        | 6.251,0                  |   | 6.251,0      | 6.251,0              |   | 6.251,0      | 1.210,3              | 1.210,3              | 0,0     |  |
| <b>Impozite și taxe pe bunuri și servicii</b>  | 83.362,6                                      | 850,0                                  | 82.512,6                       | 83.480,5                 | 1.351,2                                     | 82.129,3     | 83.480,5             | 1.352,2                                     | 82.128,3     | -383,3               | -384,3               | -1,0    |  |
| TVA  | 54.621,6                                      | 850,0                                  | 53.771,6                       | 53.917,0                 | 1.351,2                                     | 52.565,8     | 53.917,0             | 1.352,2                                     | 52.564,8     | -1.205,8             | -1.206,8             | -1,0    |  |
| Accize   | 24.102,0                                      |  | 24.102,0                       | 24.114,0                 |   | 24.114,0     | 24.114,0             |   | 24.114,0     | 12,0                 | 12,0                 | 0,0     |  |
| Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii  | 1.807,1                                       |  | 1.807,1                        | 2.665,0                  |   | 2.665,0      | 2.665,0              |   | 2.665,0      | 858,0                | 858,0                | 0,0     |  |
| Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități | 2.831,9                                       |  | 2.831,9                        | 2.784,5                  |   | 2.784,5      | 2.784,5              |   | 2.784,5      | -47,5                | -47,5                | 0,0     |  |
| <b>Impozitul pe comerțul exterior (taxe)</b>   | 623,0   |  | 623,0                          | 626,0                    |   | 626,0        | 626,0                |   | 626,0        | 3,0                  | 3,0                  | 0,0     |  |
| <b>Alte impozite și taxe fiscale</b>   | 411,0   |  | 411,0                          | 383,0                    |   | 383,0        | 383,0                |   | 383,0        | -28,0                | -28,1                | -0,0    |  |
| <b>Contribuții de asigurări</b>  | 57.779,0                                      |  | 57.779,0                       | 56.321,6                 | 55,8  | 56.265,9     | 57.413,0             | 55,8  | 57.357,3     | -1.513,2             | -421,8               | 1.091,4 |  |
| <b>Venituri nefiscale</b>  | 17.390,0                                      |  | 17.390,0                       | 17.646,2                 |   | 17.646,2     | 17.791,5             |   | 17.791,5     | 256,2                | 401,5                | 145,3   |  |
| <b>Venituri din capital</b>  | 621,0   |  | 621,0                          | 1.701,2                  |   | 1.701,2      | 1.701,2              |   | 1.701,2      | 1.080,2              | 1.080,2              | 0,0     |  |
| <b>Donații</b>   | 14,6  |  | 14,6                           | 24,6                     |   | 24,6         | 43,4                 |   | 43,4         | 10,0                 | 28,8                 | 18,8    |  |



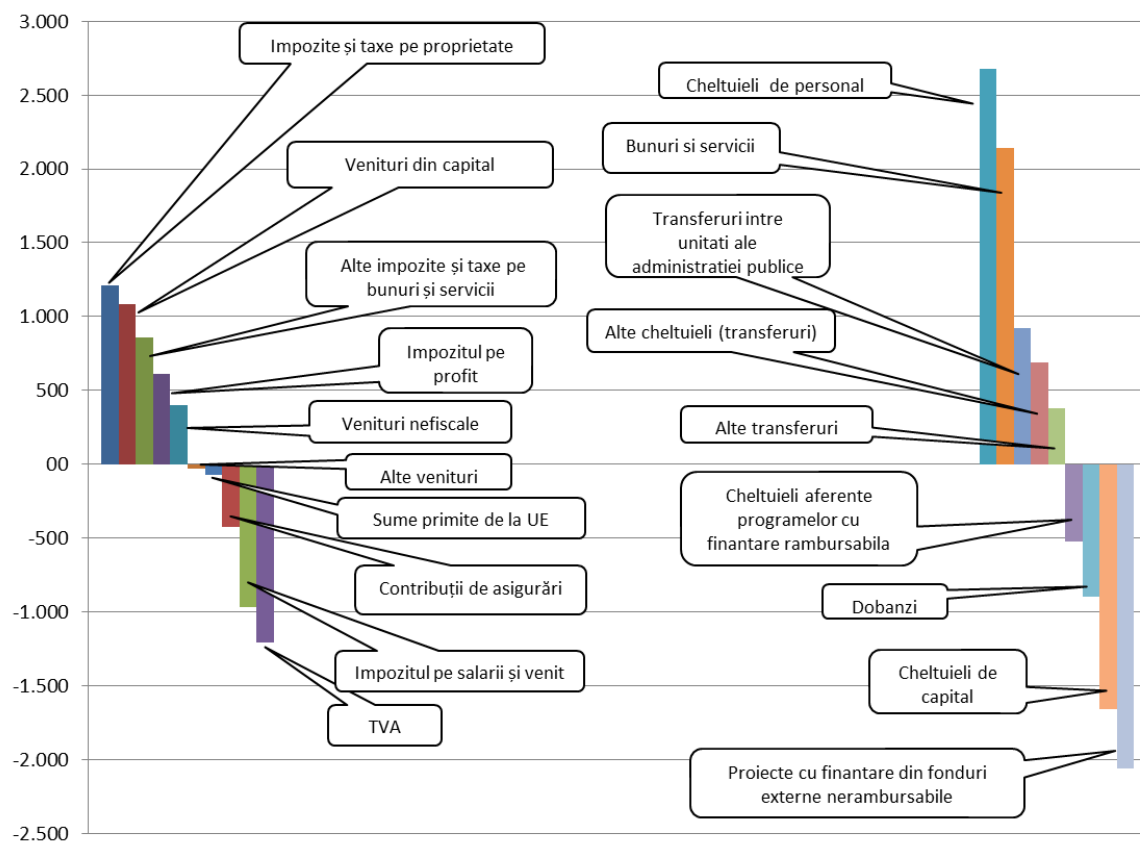
| ANEXA I   | Program inițial 2014                          | Influența schemei de compensare (swap) | Program inițial 2014 fără swap | Rectificare II (R2) 2014 | Influența schemei de compensare actualizate | R2 fără swap     | Rectificare III (R3) | Influența schemei de compensare actualizate | R3 fără swap     | R2 – Program inițial | R3 - Program inițial | R3 – R2        |
|---|---|--|--------------------------------|--------------------------|---|------------------|----------------------|---|------------------|----------------------|----------------------|----------------|
|   | Niveluri ajustate pentru impactul swap-urilor |  |                                |                          |   |                  |                      |   |                  |                      |                      |                |
|   | 1   | 2                                      | 3=1-2                          | 4                        | 5   | 6=4-5            | 7                    | 8   | 9=7-8            | 10=6-3               | 11=9-3               | 12=9-6         |
| Sume de la UE în contul plăților efectuate*) și prefinanțări    | 14.841,5                                      |  | 14.841,5                       | 14.531,5                 |   | 14.531,5         | 14.766,2             |   | 14.766,2         | -310,0               | -75,3                | 234,7          |
| Operațiuni financiare   | 0,0   |  | 0,0                            | 0,0                      |   | 0,0              | 0,0                  |   | 0,0              | 0,0                  | 0,0                  | 0,0            |
| Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat                | 0,0   |  | 0,0                            | 0,0                      |   | 0,0              | 0,0                  |   | 0,0              | 0,0                  | 0,0                  | 0,0            |
| <b>CHELTUIELI TOTALE</b>  | <b>231.298,4</b>                              | <b>850,0</b>                           | <b>230.448,4</b>               | <b>231.741,5</b>         | <b>1.407,0</b>                              | <b>230.334,5</b> | <b>233.539,9</b>     | <b>1.407,9</b>                              | <b>232.132,0</b> | <b>-113,9</b>        | <b>1.683,6</b>       | <b>1.797,5</b> |
| Cheltuieli curente  | 213.514,3                                     | 850,0                                  | 212.664,3                      | 213.416,0                | 1.007,0                                     | 212.409,0        | 217.011,4            | 1.007,9                                     | 216.003,5        | -255,3               | 3.339,2              | 3.594,5        |
| Cheltuieli de personal  | 47.786,2                                      |  | 47.786,2                       | 48.068,2                 | 14,8  | 48.053,4         | 50.474,2             | 14,8  | 50.459,4         | 267,2                | 2.673,2              | 2.406,0        |
| Bunuri și servicii  | 39.363,7                                      |  | 39.363,7                       | 41.468,7                 | 282,8                                       | 41.185,9         | 41.786,4             | 283,8                                       | 41.502,6         | 1.822,2              | 2.138,9              | 316,7          |
| Dobânzi   | 11.223,5                                      |  | 11.223,5                       | 10.535,6                 |   | 10.535,6         | 10.325,3             |   | 10.325,3         | -687,9               | -898,2               | -210,3         |
| Subvenții   | 5.732,7                                       |  | 5.732,7                        | 5.678,4                  |   | 5.678,4          | 5.708,2              |   | 5.708,2          | -54,3                | -24,5                | 29,8           |
| <b>Transferuri - Total</b>                                      | <b>108.139,7</b>                              | <b>850,0</b>                           | <b>107.289,7</b>               | <b>106.238,2</b>         | <b>709,4</b>                                | <b>105.528,8</b> | <b>107.920,7</b>     | <b>709,3</b>                                | <b>107.211,4</b> | <b>-1.760,9</b>      | <b>-78,3</b>         | <b>1.682,6</b> |
| Transferuri între unități ale administrației                    | 1.399,9                                       | 850,0                                  | 549,9                          | 1.642,0                  | 600,0                                       | 1.042,0          | 2.071,9              | 600,0                                       | 1.471,9          | 492,1                | 922,0                | 429,8          |
| Alte transferuri  | 11.816,7                                      |  | 11.816,7                       | 12.067,6                 | 68,4  | 11.999,2         | 12.261,4             | 68,4  | 12.193,0         | 182,5                | 376,3                | 193,7          |
| Proiecte cu finanțare din fonduri                               | 20.250,9                                      |  | 20.250,9                       | 17.795,5                 |   | 17.795,5         | 18.193,2             |   | 18.193,2         | -2.455,5             | -2.057,8             | 397,7          |
| Asistență socială   | 71.512,7                                      |  | 71.512,7                       | 71.494,2                 | 41,0  | 71.453,2         | 71.543,7             | 41,0  | 71.502,7         | -59,5                | -10,0                | 49,5           |
| Proiecte cu finanțare din fonduri                               |   |  |                                |                          |   |                  | 64,5                 |   | 64,5             | 0,0                  | 64,5                 | 64,5           |
| Alte cheltuieli   | 3.159,5                                       |  | 3.159,5                        | 3.238,9                  |   | 3.238,9          | 3.850,6              |   | 3.850,6          | 79,4                 | 691,1                | 611,6          |
| <b>Fonduri de rezervă</b>                                       | <b>168,3</b>                                  |  | <b>168,3</b>                   | <b>834,3</b>             |   | <b>834,3</b>     | <b>155,4</b>         |   | <b>155,4</b>     | <b>666,0</b>         | <b>-12,9</b>         | <b>-678,9</b>  |
| Cheltuieli aferente programelor cu finanțare                    | 1.100,2                                       |  | 1.100,2                        | 592,5                    |   | 592,5            | 576,8                |   | 576,8            | -507,7               | -523,4               | -15,7          |
| Cheltuieli de capital   | 17.784,1                                      |  | 17.784,1                       | 18.325,5                 | 400,0                                       | 17.925,5         | 16.528,5             | 400,0                                       | 16.128,5         | 141,4                | -1.655,6             | -1.797,0       |
| Operațiuni financiare   | 0,0   |  | 0,0                            | 0,0                      |   | 0,0              | 0,0                  |   | 0,0              | 0,0                  | 0,0                  | 0,0            |
| Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent | 0,0   |  | 0,0                            | 0,0                      |   | 0,0              | 0,0                  |   | 0,0              | 0,0                  | 0,0                  | 0,0            |
| <b>EXCEDENT(+) / DEFICIT(-)</b>                                 | <b>-14.490,0</b>                              |  | <b>-14.490,0</b>               | <b>-14.712,0</b>         |   | <b>-14.712,0</b> | <b>-14.713,0</b>     |   | <b>-14.713,0</b> | <b>-222,0</b>        | <b>-222,9</b>        | <b>-1,0</b>    |

**Graficul 1: Principalele modificări ale cheltuielilor și venurilor bugetare față de a doua rectificare (fără impactul schemelor de tip swap), mil. lei**



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

**Graficul 2: Principalele modificări ale cheltuielilor și veniturilor bugetare față de programul inițial (fără impactul schemelor de tip swap), mil. lei**



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

## VII. Opinia preliminară a Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat și Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2015

În data de 11 decembrie 2014, Consiliul fiscal a primit de la Ministerul Finanțelor Publice (MFP) adresa nr. 56371 datată 10 decembrie 2014, prin care i se solicită, în baza art. 40, alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 cu modificările și completările ulterioare (LRFB), formularea opiniei privind proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2015, proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2015, Raportul privind situația macroeconomică pentru anul 2015 și proiecția acesteia în perioada 2016-2018, Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2015-2017 și expunerile de motive aferente, proiectul Legii pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2015. Cu toate acestea, setul complet de documente necesar elaborării opiniei Consiliului fiscal (în speță Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2015-2017), precum și clarificările suplimentare solicitate în cursul zilei de 11 decembrie cu privire la fundamentarea prognozei unor agregate bugetare și la documentele transmise, nu au parvenit Consiliului fiscal până la momentul redactării prezentei opinii.

Potrivit articolului 40, alin. (4) din LRFB, Guvernul și Parlamentul au obligația de a analiza 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**. Având în vedere intenția Guvernului de a aproba documentele mai sus menționate în ședința din 12.12.2014, ceea ce implică în mod evident un interval de timp insuficient pentru analiza, elaborarea și aprobarea opiniei solicitate, precum și lipsa setului integral de documente și clarificări solicitate, Consiliul fiscal se află în imposibilitatea de a elabora o opinie completă cu privire la documentele mai sus menționate.

De altfel, Consiliul fiscal a solicitat public în nenumărate rânduri Guvernului<sup>26</sup> a i se oferi un timp rezonabil între momentul transmiterii documentației necesare de către MFP și momentul adoptării legislației relevante în ședința de Guvern. Dincolo de obligația Executivului de a lua în considerare opinia Consiliului fiscal înainte de aprobarea strategiei fiscal-bugetare și a legilor bugetare anuale, potrivit principiul transparenței statuat în LRFB „Guvernul și autoritățile publice locale au obligația de a face publice și de a menține în dezbatere un interval de timp rezonabil toate informațiile necesare ce permit evaluarea modului de implementare a politicilor fiscale și bugetare, a rezultatelor acestora și a stării finanțelor publice centrale și, respectiv, locale”.

De asemenea, potrivit art. 18 al LRFB, până la data de 31 iulie 2014, MFP trebuia să înainteze Guvernului Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2015-2017 precum și legea pentru aprobarea limitelor specificate în cadrul fiscal-bugetar, care au rolul de a ancora coordonatele politicii fiscale pe termen mediu, constituindu-se ca referință în construcția proiectului de buget pentru anul 2015 și în evaluarea regulilor fiscale instituite de LRFB cu privire la legile bugetare anuale. În contextul în care proiectul Legii plafoanelor privind unii indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2015 este întocmit concomitent cu proiectul de buget, monitorizarea respectării *ex-ante* a regulilor cu privire la acesta este irelevantă.

Proiectul de buget pentru anul 2015 are în vedere atingerea obiectivului pe termen mediu (engl. *Medium term objective*-MTO) în 2015, în linie cu angajamentele reconfirmate de către Guvern prin Programul de Convergență 2014-2017 elaborat în luna aprilie a anului curent, efortul de ajustare structurală aferent anului 2015 fiind de circa 0,6 pp din PIB, semnificativ superior celui de 0,1 pp din PIB întreprins în anul 2014. Această țintă corespunde unui deficit efectiv potrivit standardelor europene ESA2010 de 1,2% din PIB în condițiile în care componenta ciclică pentru anul 2015 a soldului bugetar a fost reevaluată de către Comisia Europeană de la -0,41% din PIB (în prognoza de toamnă 2013) la -0,27% din PIB (în prognoza de toamnă 2014), pe fondul reducerii deficitului de cerere (engl. *output gap*) față de proiecțiile inițiale la 0,8% din PIB de la 1,2% din PIB. Astfel, ținta inițială de deficit în standarde ESA2010 aferentă anului 2015 de 1,4% din PIB, care ar fi asigurat respectarea MTO în 2015, a fost

---

<sup>26</sup> Vezi Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a treia rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2014, Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2014, Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de Ordonanță de Urgență pentru modificarea art. 19 din Legea nr. 571/2003 privind Codul Fiscal (neimpozitarea profitului reinvestit), Opinia Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat, Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2014 și Strategia fiscal bugetară 2014-2016 actualizată, Opinia Consiliului fiscal cu privire la Raportul semestrial privind situația economică și bugetară și opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul de rectificare bugetară pe anul 2013, Opinia Consiliului cu privire la proiectul de rectificare a bugetului consolidat pe anul 2013, Opinia Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat, la Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2013 și la Strategia fiscal bugetară 2013-2015 actualizată.

revizuită descendent, respectiv la 1,2% din PIB. Acestei ținte îi corespunde un deficit în standarde *cash* conform proiectului de buget de circa 1,6% din PIB, ecartul dintre cele două metodologii fiind explicat în principal de achitarea în avans față de eşalonarea stabilită prin lege a unor drepturi de natură salarială câștigate în urma hotărârilor judecătorești, acestea fiind în cea mai mare parte deja înregistrate în execuția bugetară potrivit standardelor europene încă din anul 2011. Astfel, la nivelul anului 2015 urmează să fie plătită o parte semnificativă din tranșa aferentă anului 2016 (circa 3,5 mld. de lei potrivit informațiilor disponibile la acest moment) în condițiile în care tranșa aferentă anului 2015 a fost deja cuprinsă în execuția bugetară pe anul curent. La această țintă se adaugă un ajustor de 0,25 pp din PIB pentru cofinanțarea proiectelor susținute din fonduri europene, iar în urma aplicării acestuia, țintele de deficit bugetar devin 1,45% din PIB potrivit standardelor europene ESA2010 și 1,83% din PIB potrivit metodologiei *cash* (dacă absorbția fondurilor UE nu se materializează, țintele de deficit rămân 1.2% din PIB după standarde ESA2010 și 1.6% din PIB după standarde *cash*). Astfel, proiectul de buget are în vedere o reducere a deficitului în standarde ESA de circa 0,8 pp din PIB (în condițiile unui nivel estimat al acestuia pentru 2014 de 2% din PIB) și de circa 0,6 pp din PIB potrivit metodologiei *cash* fără a lua în calcul ajustorul de 0,25 puncte procentuale în PIB pentru cofinanțarea proiectelor susținute din fonduri europene.

La o analiză preliminară a agregatelor bugetare cuprinse în proiectul de buget pe baza datelor disponibile la acest moment, Consiliul fiscal își manifestă unele rezerve cu privire la nivelul prognozat al încasărilor aferente categoriilor „impozit pe venit”, „contribuții sociale”, „impozit pe profit”, „impozite și taxe pe proprietate” care sunt prognozate a avansa mai rapid decât ar fi justificat de dinamica proiectată a bazelor macroeconomice relevante și de măsurile de politică fiscală adoptate. De asemenea, pe partea de cheltuieli, o serie de categorii – „cheltuieli de personal”, „cheltuieli cu bunuri și servicii”, „asistență socială”- par a fi ușor subevaluate având în vedere măsurile adoptate, precum și execuția bugetară aferentă anului 2014.

Ajustarea deficitului bugetar în 2015 față de execuția previzionată a anului 2014 pare a se realiza în mare parte prin reducerea cheltuielilor cu bunurile și serviciile (cu 0,6 pp din PIB), informațiile disponibile în acest moment neindicând modalitatea concretă prin care aceasta se va realiza. În plus, creșterea prognozată a cheltuielilor de investiții se bazează în cea mai mare parte pe o creștere proiectată spectaculoasă (aproape dublare față de execuția bugetară din 2014) a absorbției fondurilor europene, care, deși dezirabilă, pare foarte puțin probabil a se realiza, în timp ce cheltuielile de capital finanțate din surse proprii sunt proiectate a crește față de nivelul foarte scăzut înregistrat în 2014 (ele scad semnificativ însă ca procent din PIB față de perioada 2010-2013). În aceste condiții, cheltuielile de investiții și-ar putea continua în execuție trendul descendent și prin urmare, în opinia Consiliului fiscal, o prioritizare a acestora este

absolut obligatorie în vederea eficientizării lor și maximizării efectului de multiplicare în economie.

Consiliul fiscal își rezervă dreptul de a reveni ulterior (în cursul săptămânii viitoare, până la discutarea și aprobarea bugetului în cadrul Parlamentului) cu o completare a opiniei solicitate de MFP, potrivit Legii nr. 69/2010, pe măsură ce va primi documentația completă precum și clarificările cerute și după o analiză riguroasă a coordonatelor propuse ale politicii fiscal-bugetare aferente proiectului de buget pentru anul 2015 și Strategiei fiscal-bugetare 2015-2017.

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 cu modificările și completările ulterioare, în urma însușirii acestora de către membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 11 decembrie 2014.

*11 decembrie 2014*

***Președinte Consiliul fiscal***

***IONUȚ DUMITRU***

## VIII. Completare la opinia Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat, Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2015 și la Strategia fiscal – bugetară 2015-2017

În data de 11 decembrie 2014, Consiliul fiscal (CF) a primit de la Ministerul Finanțelor Publice (MFP) adresa nr. 56371 datată 10 decembrie 2014, prin care i se solicita, în baza art. 40, alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 cu modificările și completările ulterioare (LRFB), formularea unei opinii cu privire la proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2015, proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2015, Raportul privind situația macroeconomică pentru anul 2015 și proiecția acesteia în perioada 2016-2018, Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2015-2017 și expunerile de motive aferente, proiectul Legii pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2015. Având în vedere timpul insuficient avut la dispoziție pentru evaluarea documentelor relevante, precum și absența setului complet de documente necesar elaborării opiniei Consiliului fiscal (în speță Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2015-2017) și a clarificărilor suplimentare solicitate, CF a emis o opinie preliminară asupra proiectului de buget în data de 11 decembrie 2014. Documentul de față este menit să completeze evaluarea preliminară mai sus menționată.

Construcția bugetară pentru anul viitor are drept obiectiv un deficit *cash* de 1,83% din PIB, care ar urma să aibă drept corespondent un deficit ESA2010 de 1,45% din PIB. Un asemenea nivel al deficitului ESA ar urma să fie consistent cu obligațiile care-i incumbă României în conformitate cu brațul preventiv al Pactului de Stabilitate și Creștere și Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Compactul fiscal), în speță atingerea unui nivel al deficitului structural conform metodologiei Comisiei Europene de 1% din PIB (așa numitul „obiectiv pe termen mediu”), cu includerea unui ajustor (deviație temporară permisă) de 0,25% din PIB pentru cheltuielile de cofinanțare aferente proiectelor finanțate din fonduri structurale post-aderare. Conform informațiilor primite de Consiliul fiscal până în acest moment, realizarea unui asemenea ecart neobișnuit ca dimensiune și ca semn – având în vedere tiparele istorice - între soldurile bugetare în baza metodologiei naționale (*cash*) și în baza ESA2010 se datorează faptului că proiecția cheltuielilor bugetare în conformitate cu metodologia națională include în 2015 plăți consistente ale unor titluri executorii deja reflectate în anii anteriori în cheltuielile bugetare conform ESA2010, precum și a unor avansuri în contul achiziționării de echipamente militare a căror reflectare în cheltuielile bugetare ESA2010 ar urma să se producă ulterior, la momentul recepționării acestora. Consiliul fiscal solicită public



Ministerului Finanțelor Publice, în conformitate cu principiul transparenței statuat de Legea nr. 69/2010 cu modificările și completările ulterioare, includerea în Raportul privind situația macroeconomică pe anul 2015 și proiecția acesteia pe anii 2016-2018 și a unei subsecțiuni distincte care să detalieze tranziția de la soldul *cash* la cel în bază ESA2010, cu atât mai mult cu cât această raportare va trebui oricum realizată în contextul notificării conform procedurii deficitului excesiv (engl. *EDP - Excessive Deficit Procedure*) către Eurostat din primăvara anului viitor.

Conform proiectului de buget, consolidarea fiscală de la un deficit *cash* estimat pentru anul 2014 de 2,2% din PIB (în conformitate cu recent aprobată a treia rectificare bugetară pentru anul 2014) la unul de 1,8% din PIB în 2015 se produce în contextul în care reducerea veniturilor ca procent în PIB (-0,47% din PIB) este devansată de reducerea proiectată a cheltuielilor bugetare (-0,82% din PIB). Comentariile Consiliului fiscal cu privire la dinamica categoriilor individuale de venituri și cheltuieli se referă la evoluții corectate pentru impactul schemelor de compensare pentru stingerea obligațiilor bugetare restante implementate în 2014 și proiectate pentru 2015. Este menționat că dacă excludem cheltuielile temporare și veniturile aferente din 2014 și 2015<sup>27</sup>, ajustarea deficitului bugetar în bază *cash* programată pentru 2015 este de doar 0,13% din PIB (de la un deficit bugetar de 1,55% din PIB în 2014<sup>28</sup> la 1,42% din PIB în 2015).

Dinamica descendentă a raportului venituri bugetare/PIB este determinată în cvasitotalitate de impactul reducerii CAS la angajator (raportul contribuției sociale/PIB se reduce ca urmare a acestei măsuri cu 0,7 pp din PIB), căreia i se adaugă o reducere a raportului venituri nefiscale/PIB, în condițiile în care estimarea de venituri aferentă anului 2014 include obținerea unor venituri temporare (în sumă de 726 milioane de lei) din vânzarea de certificate de emisii de gaze cu efect de seră; o influență de sens contrar este consemnată la nivelul veniturilor din impozitul pe salarii în contextul în care asietă acestuia, în condițiile creșterii numărului de salariați și a salariului mediu pe economie, în acest ultim caz și pe fondul majorărilor legiferate ale salariului minim și ale salariilor din educație și sănătate, ar urma să devanseze dinamica proiectată a PIB nominal. De asemenea, estimarea intrărilor din fonduri europene post-aderare prevede o îmbunătățire considerabilă a absorbției, de la 14,8 miliarde de lei în 2014<sup>29</sup> la 18,8 miliarde de lei în 2015 (+0,46 % din PIB).

La nivelul cheltuielilor bugetare, reduceri consistente ar urma să se producă la nivelul

---

<sup>27</sup> Cheltuieli de personal aferente plăților hotărârilor judecătorești în 2014 și 2015, echipamente polițiști și alegeri în 2014, despăgubiri ANRP în 2014 și 2015 precum și o serie de cheltuieli de asistență socială în 2014.

<sup>28</sup> Nivelul deficitului efectiv în 2014 ar putea fi chiar mai mic de 2,2% din PIB în condițiile neefectuării cheltuielilor de investiții la nivelul programat pentru ultimele 2 luni ale anului conform celei de-a treia rectificări bugetare.

<sup>29</sup> Consiliul fiscal și-a exprimat deja rezervele serioase cu privire la această cifră în contextul opiniilor exprimate cu prilejul celei de-a doua și celei de-a treia rectificări bugetare.

cheltuielilor de personal (0,67% din PIB) și al cheltuielilor de bunuri și servicii (0,56%). În primul caz, reducerea de cheltuieli, în sumă de 2,09 miliarde lei, se produce în condițiile în care execuția estimată pentru 2014 include cheltuieli temporare de 5,137 miliarde de lei<sup>30</sup>, în timp ce bugetul programat pentru 2015 nu include decât 2,6 miliarde cheltuieli temporare determinate de achitarea titlurilor executorii, iar reducerea CAS la angajator determină o economie pentru cheltuielile de personal de 1,62 miliarde lei<sup>31</sup>, ce acoperă impactul prognozat la nivelul anvelopei salariale din sectorul public (1,4 miliarde de lei) determinat de majorările salariului minim, precum și a salariilor din sănătate și educație. În cel de-al doilea caz, reducerea de cheltuieli este de 1,8 miliarde de lei, explicată parțial de faptul că execuția aferentă anului 2014 a inclus cheltuieli temporare de 440 milioane lei prilejuite de implementarea Directivei UE 7/2011 privind combaterea întârzierii plăților în tranzacțiile comerciale.

Proiectul de buget pentru anul 2015 include din nou o schemă de compensare a obligațiilor restante față de buget (engl. *swap*) cu impact simetric la nivelul veniturilor și cheltuielilor bugetare în cuantum de 850 milioane lei. Această schemă de tip *swap* reprezintă o constantă începând cu anul 2011, cumulat, sumele implicate în perioada 2011-2014 fiind de circa 7,6 miliarde lei. Devine dificil de înțeles rațiunea perpetuării acestei proceduri, care reflectă, în opinia Consiliului fiscal, lăsarea nerezolvată a unor probleme structurale (în special ineficiența companiilor de stat) ce determină un comportament anormal din perspectiva disciplinei financiare. Consiliul fiscal invită autoritățile să facă publice detaliile concrete asupra manierei în care aceste scheme de compensare se reflectă în situațiile financiare ale entităților implicate și identificarea concretă a acestora, împreună cu un plan de măsuri care să stopeze această practică și să rezolve problema de fond - în principal ineficiența companiilor de stat și indisciplina lor financiară.

În opinia sa inițială, Consiliul fiscal a formulat rezerve preliminare asupra evoluției proiectate a unor categorii de venituri bugetare. În urma reexaminării proiecțiilor de venituri și a informațiilor suplimentare primite de la Ministerul Finanțelor Publice, Consiliul fiscal validează estimările de impact ale măsurilor discreționare realizate de MFP, însă își menține rezervele anterior formulate față de nivelul proiectat al agregatelor de venituri bugetare după cum urmează (vezi Anexa):

- Impozit pe profit – Consiliul fiscal consideră că proiecția de venituri este supraestimată cu circa 300 de milioane de lei. Consiliul fiscal admite că acest agregat de venituri este

---

<sup>30</sup>Titluri executorii în sumă de 4,7 miliarde de lei (2,4 miliarde aferente tranșei programate inițial pentru 2014 și 2,3 miliarde aferente achitării în avans a tranșei programate inițial pentru 2015), cheltuieli temporare cu echipamentul polițiștilor de 270,5 milioane lei și cheltuieli temporare legate de alegerile prezidențiale de 167 milioane lei.

<sup>31</sup> Aferentă diferenței dintre impactul anualizat de 1,89 miliarde lei și cel deja produs la nivelul anului 2014 ca urmare a aplicării măsurii timp de două luni la nivelul execuției *cash* (270 milioane lei).

de regulă extrem de dificil de prognozat cu acuratețe, însă diferența în cauză apare chiar în condițiile în care admitem drept ipoteză reflectarea în integralitate a plusului de venituri la nivelul companiilor determinat de reducerea CAS la angajator în rezultatul brut al acestora (o eventualitate puțin probabilă însă). Consiliul fiscal își menține, de asemenea, o estimare net superioară celei a MFP în ceea ce privește pierderile de venituri cauzate de scutirea temporară de impozit a profitului reinvestit: reluarea algoritmului de estimare prezentat în opinia sa din mai 2014 utilizând datele disponibile din bilanțurile companiilor la finele anului 2013 și cifrele cu privire la formarea brută de capital fix în 2014 determină o reevaluare descendentă a pierderii minime cu circa 400 de milioane lei (până la 1,6 miliarde de lei), însă chiar și aceasta este superioară cu un miliard de lei pierderii de venituri estimate de MFP (550 milioane lei).

- Impozit pe venit și salarii – chiar în condițiile operării unei revizuirii ascendente a estimării de venituri aferente anului 2014 incluse în cea de a treia rectificare bugetară (cu circa 600 milioane de lei), extrapolarea agregatului de venituri cu evoluția bazelor macroeconomice relevante (număr de salariați și salariu mediu pe economie conform proiecției CNP din noiembrie 2014) la care este adăugat impactul la nivelul acestei categorii de venituri a majorărilor salariului minim, precum și a salariilor din educație și sănătate, indică un minus de venituri comparativ cu estimarea din proiectul de buget pe 2015 de circa 280 milioane lei.
- Impozite și taxe pe proprietate – deși Raportul privind situația macroeconomică pe anul 2015 și proiecția acesteia pe anii 2016-2018 menționează explicit un impact negativ la nivelul veniturilor bugetare de 550 milioane lei aferent reducerii cotei de impozitare a valorii bilanțiere brute a construcțiilor speciale de la 1,5% la 1%, impactul acestei măsuri nu pare a se regăsi în proiecția propriu-zisă a agregatului de venituri relevant. Acesta este proiectat să crească cu 103 milioane de lei, în condițiile în care determinarea diferențiată în funcție de destinația (rezidențială sau nerezidențială) a impozitului pe proprietate datorat de persoanele fizice ar urma să producă venituri suplimentare evaluate la 132 milioane lei. Pe cale de consecință, Consiliul fiscal apreciază că la nivelul acestei categorii este identificabil un minus de venituri față de proiecția din buget al cărui quantum este egal cu impactul măsurii mai sus menționate, în speță 550 milioane lei.
- TVA – Pornind de la un nivel al veniturilor din TVA evaluat la 51,6 miliarde în anul 2014, mai puțin cu circa 1 miliard de lei decât estimarea de venituri din cea de-a treia rectificare bugetară, nivel care apare mai plauzibil în lumina execuției bugetare de până acum (Consiliul fiscal și-a exprimat deja în două rânduri rezervele față de proiecția de venituri din TVA aferentă anului 2014), și extrapolându-l cu evoluția prognozată a

consumului nominal, Consiliul fiscal apreciază că nivelul acestei categorii de venituri este supraestimat cu circa 630 milioane de lei.

- Contribuții sociale – Calculele Consiliului fiscal, folosind ca punct de pornire estimarea de venituri aferentă acestei categorii din cea de-a treia rectificare bugetară, extrapolată cu dinamica bazelor macroeconomice relevante și corectată cu impactul măsurilor fiscal-bugetare adoptate, indică un minus de venituri probabil de circa 420 milioane lei.

La nivel agregat, veniturile fiscale apar ca fiind potențial supraevaluate cu circa 2,35 miliarde de lei (0,33% din PIB), în condițiile în care MFP ia probabil în calcul în proiecția de venituri un impact favorabil din partea unei îmbunătățiri a gradului de colectare a veniturilor. Consiliul fiscal reiterează însă opinia sa anterioară conform căreia câștigurile din măsurile de îmbunătățire a colectării sunt imposibil de evaluat *ex ante* și că o abordare prudentă, de altfel cerută în mod expres de Legea responsabilității fiscal-bugetare, impune luarea în calcul doar *ex post* a unor eventuale asemenea plusuri de venituri.

În opinia sa preliminară, Consiliul fiscal și-a manifestat rezervele cu privire la evoluțiile proiectate ale agregatelor de cheltuieli cu bunuri și servicii, cheltuieli de personal și cheltuieli de asistență socială, însă în urma informațiilor suplimentare primite și le retrage pe cele privitoare la ultimele două categorii. În ceea ce privește cheltuielile cu bunurile și serviciile, reducerea acestora reprezintă principalul instrument de ajustare în vederea convergenței către ținta de deficit structural. Consiliul fiscal apreciază în principiu maniera de ajustare drept una cu potențial distorsionar redus, în măsura în care reducerea prognozată a cuantumului consumului intermediar ar avea la bază eliminarea unor cheltuieli neproductive. Cu toate acestea, determinarea caracterului acestor reduceri de cheltuieli este imposibilă în condițiile în care nici unul dintre documentele explicative aferente proiectului de buget nu conține informații relevante din perspectiva surselor concrete care generează economii la nivelul acestei categorii de cheltuieli în anul 2015. Mai mult, din punct de vedere istoric, agregatul cheltuieli de bunuri și servicii apare drept unul care este prin excelență extrem de dificil de controlat: astfel, în perioada 2011-2014, cuantumul cheltuielilor cu bunurile și serviciile a consemnat în mod constant în execuție niveluri superioare celor bugetate inițial ori chiar celor deja revizuite ascendent cu prilejul rectificărilor bugetare, dincolo de ceea ce ar putea fi explicat prin impactul schemelor de compensare a obligațiilor restante față de buget introduse ori de încasările suplimentare din taxa *clawback*<sup>32</sup>, și aceasta în condițiile în care bugetele inițiale din fiecare din acești ani au conținut alocări superioare în termeni nominali celor din execuția anului anterior,

---

<sup>32</sup> Comparativ cu bugetul inițial aprobat, cuantumul cheltuielilor cu bunurile și serviciile (net de impactul așa-ziselor *swap-uri*) a fost mai mare cu 3 miliarde în 2011, 2,3 miliarde lei în 2012, 1,05 miliarde lei în 2013 și, respectiv, 1,9 miliarde lei în 2014 (rectificarea a treia comparativ cu bugetul inițial).

ceea ce nu este cazul în proiectul de buget curent.

Cheltuielile de natura investițiilor sunt proiectate să înregistreze o creștere consistentă în anul 2015 (+8,6 mld. lei), atât la nivelul componentei aferente proiectelor cu finanțare din fonduri europene post-aderare (+6,2 mld. lei), cât și la nivelul componentei cu finanțare exclusiv internă (+2,3 mld. lei). De menționat că majorările mai sus menționate sunt față de estimările de cheltuieli din cea de-a treia rectificare bugetară din anul 2014 care, în opinia Consiliului fiscal, sunt extrem de puțin probabil a se materializa la nivelul indicat. Ca și în cazul cheltuielilor cu bunurile și serviciile, execuțiile bugetare din trecut consemnează în mod constant deviații considerabile de la sumele bugetate inițial în cazul cheltuielilor de investiții, însă de semn opus, în sensul că rezultatele execuțiilor sunt fără excepție inferioare estimărilor din bugetele inițiale și din cele rectificate, consemnând chiar reduceri în termeni nominali de la o execuție bugetară la alta (vezi Grafic). În ceea ce privește cuantumul proiectat al absorbției de fonduri europene, este de înțeles luarea în calcul în bugetul inițial a unei asemenea creșteri abrupte de performanță, dat fiind faptul că 2015 este ultimul an în care se pot atrage fonduri aferente exercițiului financiar 2007-2013, iar alocările bugetare trebuie să prevină dezangajarea de fonduri.

Având în vedere cele de mai sus, Consiliul fiscal are rezerve serioase în ceea ce privește posibilitatea încadrării în ținta de deficit în condițiile menținerii cheltuielilor bugetare în parametrii din proiectul de buget, dată fiind supraestimarea semnificativă identificată la nivelul veniturilor fiscale. Mai mult, în opinia Consiliului fiscal, încadrarea în anvelopa de cheltuieli cu bunuri și servicii – care reprezintă factorul principal al ajustării structurale programate – apare drept incertă din perspectiva evoluțiilor istorice, cu atât mai mult cu cât nu este clar care sunt sursele concrete ale economiilor de cheltuieli programate.

În ceea ce privește Strategia fiscal-bugetară 2015-2017, Consiliul fiscal nu poate decât să constate din nou că maniera de elaborare a acesteia la finele anului, simultan cu proiectul de buget, nu este câtuși de puțin conformă nu doar cu termenele legale și nici cu obiectivul ancorării așteptărilor agenților economici prin asigurarea unui cadru fiscal-bugetar predictibil. Ca și în anii anteriori, atenția autorităților apare drept exclusiv concentrată pe termen scurt (anul următor), neacordând aceeași atenție proiecțiilor bugetare pe termen mediu.

Ilustrativă în acest sens este maniera de neînțeles în care are loc reducerea deficitului de la nivelul de 1,8% din PIB programat pentru 2015 la nivelul de 1,1% din PIB avut în vedere pentru 2016: ajustarea se produce aproape exclusiv pe seama unei creșteri masive a intrărilor de fonduri europene post-aderare (+7,3 miliarde lei sau cu 0,83% din PIB), în condițiile în care cheltuielile aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile scad cu 788 milioane lei (cu 0,29% din PIB). De altfel, o evoluție identică din punct de vedere calitativ era

prezentată ca sursă a ajustării pentru anul 2015 față de anul 2014 în versiunea anterioară a Strategiei fiscal-bugetare, în contrast profund cu maniera concretă în care reducerea deficitului este proiectată a avea loc în varianta curentă a proiectului de buget pentru anul 2015.

Consiliul fiscal consideră că o strategie adecvată obiectivului de ancorare a coordonatelor politicii fiscal-bugetare pe termen mediu nu trebuie să se limiteze la a anunța ținte de deficit și simple deziderate de măsuri fiscale, ci să conțină o proiecție coerentă și realistă a agregatelor de venituri și cheltuieli, care să includă o prezentare transparentă a ipotezelor care le fundamentează evoluția, fie că ne referim la modificări ale Codului Fiscal cu analiza de impact aferentă ori la parametri care fundamentează evoluția cheltuielilor (ca de exemplu, evoluția numărului de salariați și salariului mediu din sectorul public).

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 cu modificările și completările ulterioare, în urma însușirii acestora de către membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 19 decembrie 2014.

*19 decembrie 2014*

***Președinte Consiliul fiscal***

***IONUȚ DUMITRU***

| <b>ANEXA I</b>   |                             |   |
|--|-----------------------------|---|
|  | <b>Impact bugetar</b>       | <b>Categoria de venituri</b>  |
| <b>Măsuri de politică fiscală - Venituri</b>   | -4226,7                     | - milioane lei  |
| Reducerea cu 5 pp a contribuției de asigurări sociale la angajator   | -6.600,0                    | Contribuții de asigurări  |
| Reducerea impozitului pe construcții speciale (în curs de aprobare la Parlament) de la 1,5% la 1%  | -549,8                      | Impozite și taxe pe proprietate   |
| Scutirea profitului reinvestit *   | -550,0                      | Impozit pe profit   |
| Prelungirea impozitului asupra veniturilor suplimentare obținute ca urmare a dereglementării prețurilor din sectorul gazelor natural și energiei electrice | 1.103,0                     | Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii   |
| Majorarea salariului de bază minim cu 75 lei/semestru (de la 900 la 1050)  | 549,0<br>140,0<br>409,0     | Impact total pe venituri, din care:<br>Impozit pe venit<br>Contribuții de asigurări |
| Plata titlurilor executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar  | 1.507,8<br>350,7<br>1.157,1 | Impact total pe venituri, din care:<br>Impozit pe venit<br>Contribuții de asigurări |
| Majorarea salariilor de baza ale personalului din cadrul sistemului public sanitar și sistemului public de asistență socială                               | 114,8<br>28,5<br>86,3       | Impact total pe venituri, din care:<br>Impozit pe venit<br>Contribuții de asigurări |
| Majorarea salariilor personalului didactic cu 5% de la 1 martie 2015 și cu încă 5% din 1 septembrie 2015   | 198,5<br>50,0<br>148,5      | Impact total pe venituri, din care:<br>Impozit pe venit<br>Contribuții de asigurări |
|  | <b>Impact bugetar</b>       | <b>Categoria de cheltuieli</b>  |
| <b>Măsuri de politică fiscală - Cheltuieli</b>   | 4944,9                      | - milioane lei  |
| Majorarea alocației de plasament   | 253,5                       | Asistență socială   |
| Majorarea alocației pentru susținerea familiei   | 244,8                       | Asistență socială   |
| Majorarea indemnizației sociale pentru pensionari  | 171,0                       | Asistență socială   |
| Majorarea indemnizațiilor pentru persoane cu dizabilități  | 281,0                       | Asistență socială   |
| Majorarea salariilor personalului didactic cu 5% de la 1 martie 2015 și cu încă 5% din 1 septembrie 2015   | 470,6                       | Cheltuieli de personal  |
| Majorarea salariilor personalului de specialitate din sănătate și asistenți sociali  | 269,7                       | Cheltuieli de personal  |
| Majorarea salariului de bază minim cu 75 lei/semestru (de la 900 la 1050)  | 654,3                       | Cheltuieli de personal  |
| Plata titlurilor executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar  | 2600,0                      | Cheltuieli de personal  |

Sursa datelor: Ministerul Finanțelor Publice

\* Conform estimărilor Consiliului fiscal, impactul scutirii profitului reinvestit este de -1,6 mld. lei.

| ANEXA II   | Rectificare III 2014 (R3) | Influența schemei de compensare actualizate | R3 fără swap | Buget 2015 | Swap planificat 2015 | Buget 2015 fără swap | Buget 2015 -R3 | Buget 2015 - R3 | Buget 2015/R3 | Buget 2015/R3 | R3                       | Buget 2015 | Buget 2015 - R3 |
|--|---------------------------|---|--------------|------------|----------------------|----------------------|----------------|-----------------|---------------|---------------|--------------------------|------------|-----------------|
|  | 1                         | 2   | 3=1-2        | 4          | 5                    | 6=4-5                | 7=4-1          | fară swap       | 9=4/1         | fară swap     | fară swap pondere în PIB |            |                 |
|  |                           |   |              |            |                      |                      |                | 8=6-3           |               | 10=6/3        | 11                       | 12         | 13=12-11        |
| <b>VENITURI TOTALE</b>   | 218.827,0                 | 1.407,9                                     | 217.419,1    | 226.360,5  | 850,0                | 225.510,5            | 7.533,5        | 8.091,4         | 3,44%         | 3,72%         | 32,24%                   | 31,78%     | -0,47%          |
| <b>Venituri curente</b>  | 202.316,2                 | 1.407,9                                     | 200.908,3    | 206.732,3  | 850,0                | 205.882,3            | 4.416,0        | 4.973,9         | 2,18%         | 2,48%         | 29,80%                   | 29,01%     | -0,79%          |
| <b>Venituri fiscale</b>  | 127.111,7                 | 1.407,9                                     | 125.703,8    | 133.391,8  | 850,0                | 132.541,8            | 6.280,1        | 6.838,0         | 4,94%         | 5,44%         | 18,64%                   | 18,68%     | 0,03%           |
| <b>Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital</b>                  | 36.371,3                  |   | 36.371,3     | 39.567,7   |                      | 39.567,7             | 3.196,4        | 3.196,4         | 8,79%         | 8,79%         | 5,39%                    | 5,58%      | 0,18%           |
| Impozitul pe profit  | 11.991,0                  |   | 11.991,0     | 12.670,0   |                      | 12.670,0             | 679,0          | 679,0           | 5,66%         | 5,66%         | 1,78%                    | 1,79%      | 0,01%           |
| Impozitul pe salarii și venit  | 23.034,2                  |   | 23.034,2     | 25.314,7   |                      | 25.314,7             | 2.280,5        | 2.280,5         | 9,90%         | 9,90%         | 3,42%                    | 3,57%      | 0,15%           |
| Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital                              | 1.346,0                   |   | 1.346,0      | 1.583,0    |                      | 1.583,0              | 237,0          | 237,0           | 17,60%        | 17,60%        | 0,20%                    | 0,22%      | 0,02%           |
| <b>Impozite și taxe pe proprietate</b>   | 6.251,0                   |   | 6.251,0      | 6.354,0    |                      | 6.354,0              | 103,0          | 103,0           | 1,65%         | 1,65%         | 0,93%                    | 0,90%      | -0,03%          |
| <b>Impozite și taxe pe bunuri și servicii</b>  | 83.480,5                  | 1.352,2                                     | 82.128,3     | 86.402,1   | 850,0                | 85.552,1             | 2.921,6        | 3.423,8         | 3,50%         | 4,17%         | 12,18%                   | 12,05%     | -0,13%          |
| TVA  | 53.917,0                  | 1.352,2                                     | 52.564,8     | 55.537,2   | 850,0                | 54.687,2             | 1.620,2        | 2.122,4         | 3,00%         | 4,04%         | 7,80%                    | 7,71%      | -0,09%          |
| Accize   | 24.114,0                  |   | 24.114,0     | 25.531,0   |                      | 25.531,0             | 1.417,0        | 1.417,0         | 5,88%         | 5,88%         | 3,58%                    | 3,60%      | 0,02%           |
| Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii  | 2.665,0                   |   | 2.665,0      | 2.738,4    |                      | 2.738,4              | 73,4           | 73,4            | 2,75%         | 2,75%         | 0,40%                    | 0,39%      | -0,01%          |
| Taxa pe utiliz. bunurilor, autorizarea utilize. bunurilor sau pe desf. de activități | 2.784,5                   |   | 2.784,5      | 2.595,5    |                      | 2.595,5              | -189,0         | -189,0          | -6,79%        | -6,79%        | 0,41%                    | 0,37%      | -0,05%          |
| <b>Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)</b>                                  | 626,0                     |   | 626,0        | 675,0      |                      | 675,0                | 49,0           | 49,0            | 7,83%         | 7,83%         | 0,09%                    | 0,10%      | 0,00%           |
| <b>Alte impozite și taxe fiscale</b>   | 383,0                     |   | 383,0        | 393,0      |                      | 393,0                | 10,1           | 10,1            | 2,62%         | 2,62%         | 0,06%                    | 0,06%      | 0,00%           |
| <b>Contribuții de asigurări</b>  | 57.413,0                  | 55,8  | 57.357,3     | 55.311,0   |                      | 55.311,0             | -2.102,1       | -2.046,3        | -3,66%        | -3,57%        | 8,51%                    | 7,79%      | -0,71%          |
| <b>Venituri nefiscale</b>  | 17.791,5                  |   | 17.791,5     | 18.029,5   |                      | 18.029,5             | 238,0          | 238,0           | 1,34%         | 1,34%         | 2,64%                    | 2,54%      | -0,10%          |
| <b>Venituri din capital</b>  | 1.701,2                   |   | 1.701,2      | 853,8      |                      | 853,8                | -847,4         | -847,4          | -49,81%       | -49,81%       | 0,25%                    | 0,12%      | -0,13%          |
| <b>Donații</b>   | 43,4                      |   | 43,4         | 2,3        |                      | 2,3                  | -41,1          | -41,1           | -94,70%       | -94,70%       | 0,01%                    | 0,00%      | -0,01%          |
| <b>Sume de la UE în contul plăților efectuate*) și</b>                               | 14.766,2                  |   | 14.766,2     | 18.772,1   |                      | 18.772,1             | 4.005,9        | 4.005,9         | 27,13%        | 27,13%        | 2,19%                    | 2,65%      | 0,46%           |



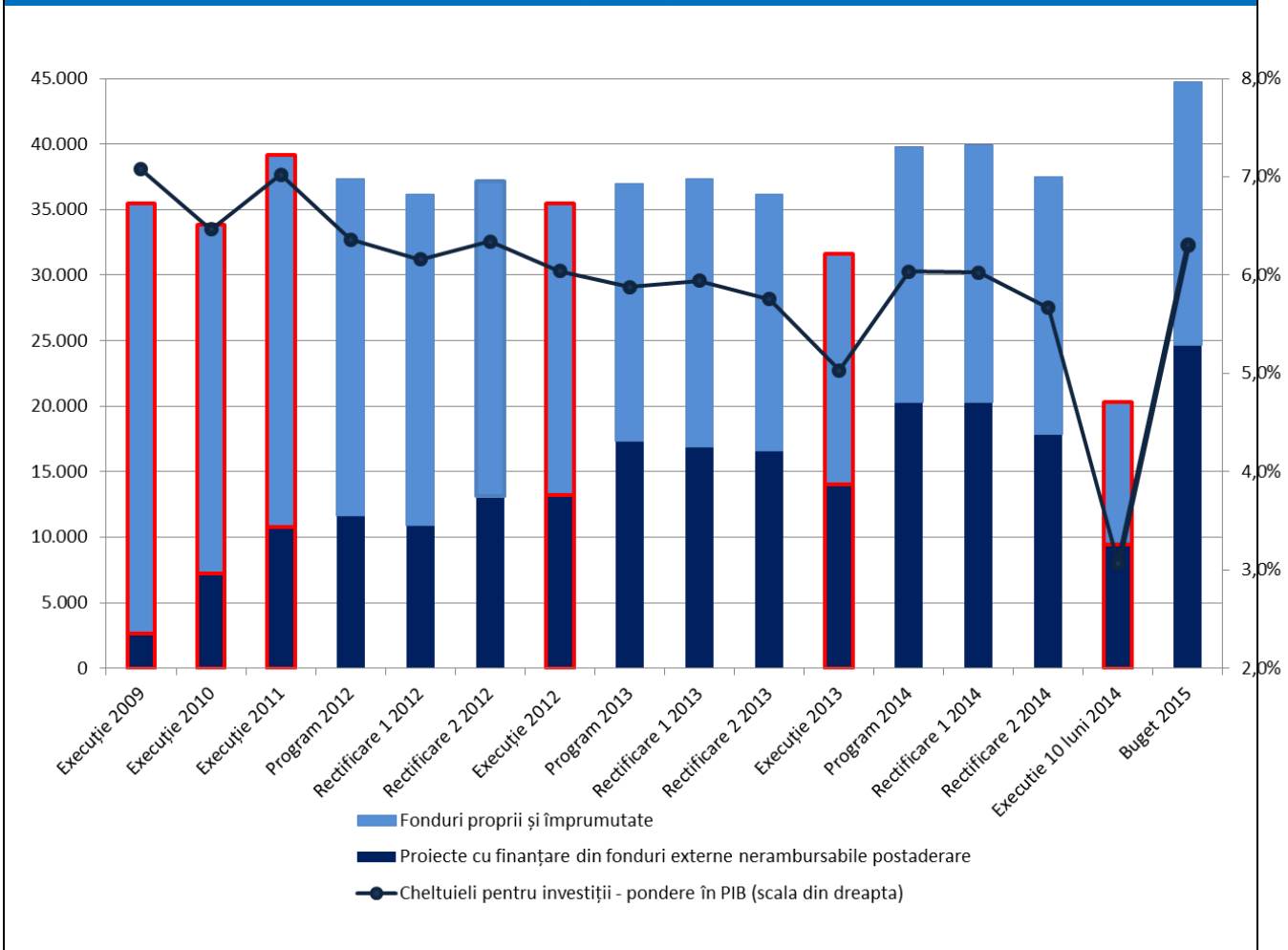
|  |           |         |           |           |       |           |          |          |          |          |        |        |        |
|--|-----------|---------|-----------|-----------|-------|-----------|----------|----------|----------|----------|--------|--------|--------|
| <b>prefinanțări</b>  |           |         |           |           |       |           |          |          |          |          |        |        |        |
| <b>Operațiuni financiare</b>   | -         |         | -         | -         |       | -         | -        | -        | -        | -        | -      | -      | -      |
| <b>Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat</b>                        | -         |         | -         | -         |       | -         | -        | -        | -        | -        | -      | -      | -      |
| <b>CHELTUIELI TOTALE</b>   | 233.539,9 | 1.407,9 | 232.132,0 | 239.364,4 | 850,0 | 238.514,4 | 5.824,5  | 6.382,4  | 2,49%    | 2,75%    | 34,43% | 33,61% | -0,82% |
| <b>Cheltuieli curente</b>  | 217.011,4 | 1.007,9 | 216.003,5 | 220.978,1 | 850,0 | 220.128,1 | 3.966,6  | 4.124,5  | 1,83%    | 1,91%    | 32,03% | 31,02% | -1,02% |
| Cheltuieli de personal   | 50.474,2  | 14,8    | 50.459,4  | 48.373,4  |       | 48.373,4  | -2.100,8 | -2.086,0 | -4,16%   | -4,13%   | 7,48%  | 6,82%  | -0,67% |
| Bunuri și servicii   | 41.786,4  | 283,8   | 41.502,6  | 39.714,6  |       | 39.714,6  | -2.071,8 | -1.788,0 | -4,96%   | -4,31%   | 6,15%  | 5,60%  | -0,56% |
| Dobânzi  | 10.325,3  |         | 10.325,3  | 10.715,2  |       | 10.715,2  | 389,9    | 389,9    | 3,78%    | 3,78%    | 1,53%  | 1,51%  | -0,02% |
| Subvenții  | 5.708,2   |         | 5.708,2   | 5.337,6   |       | 5.337,6   | -370,6   | -370,6   | -6,49%   | -6,49%   | 0,85%  | 0,75%  | -0,09% |
| <b>Transferuri - Total</b>   | 107.920,7 | 709,3   | 107.211,4 | 116.032,3 | 850,0 | 115.182,3 | 8.111,6  | 7.970,9  | 7,52%    | 7,43%    | 15,90% | 16,23% | 0,33%  |
| Transferuri între unități ale administrației publice                           | 2.071,9   | 600,0   | 1.471,9   | 1.358,5   | 850,0 | 508,5     | -713,4   | -963,4   | -34,43%  | -65,45%  | 0,22%  | 0,07%  | -0,15% |
| Alte transferuri   | 12.261,4  | 68,4    | 12.193,0  | 12.410,3  |       | 12.410,3  | 148,9    | 217,3    | 1,21%    | 1,78%    | 1,81%  | 1,75%  | -0,06% |
| Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile                       | 18.193,2  |         | 18.193,2  | 23.836,7  |       | 23.836,7  | 5.643,5  | 5.643,5  | 31,02%   | 31,02%   | 2,70%  | 3,36%  | 0,66%  |
| Asistență socială  | 71.543,7  | 41,0    | 71.502,7  | 74.262,3  |       | 74.262,3  | 2.718,6  | 2.759,6  | 3,80%    | 3,86%    | 10,60% | 10,46% | -0,14% |
| Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020 | 64,5      |         | 64,5      | 800,0     |       | 800,0     | 735,5    | 735,5    | 1141,20% | 1141,20% | 0,01%  | 0,11%  | 0,10%  |
| Alte cheltuieli  | 3.850,6   |         | 3.850,6   | 3.364,5   |       | 3.364,5   | -486,1   | -486,1   | -12,62%  | -12,62%  | 0,57%  | 0,47%  | -0,10% |
| <b>Fonduri de rezervă</b>  | 155,4     |         | 155,4     | 8,6       |       | 8,6       | -146,8   | -146,8   | -94,47%  | -94,47%  | 0,02%  | 0,00%  | -0,02% |
| <b>Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă</b>               | 576,8     |         | 576,8     | 796,4     |       | 796,4     | 219,6    | 219,6    | 38,08%   | 38,08%   | 0,09%  | 0,11%  | 0,03%  |
| <b>Cheltuieli de capital</b>   | 16.528,5  | 400,0   | 16.128,5  | 18.386,4  |       | 18.386,4  | 1.857,9  | 2.257,9  | 11,24%   | 14,00%   | 2,39%  | 2,59%  | 0,20%  |
| <b>Operațiuni financiare</b>   | -         |         | -         | -         |       | -         | -        | -        | -        | -        | 0,00%  | 0,00%  | 0,00%  |
| <b>Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent</b>         | -         |         | -         | -         |       | -         | -        | -        | -        | -        | 0,00%  | 0,00%  | 0,00%  |
| <b>EXCEDENT(+) / DEFICIT(-)</b>  | -14.713,0 |         | -14.713,0 | -13.004,0 |       | -13.004,0 | 1.709,0  | 1.709,0  | -11,62%  | -11,62%  | -2,18% | -1,83% | 0,35%  |

Sursa datelor: Ministerul Finanțelor Publice, calcule proprii Consiliul fiscal

| Anexa III   | 2014             |                                       |                            | 2015  |  |  |                             |   |  |
|---|------------------|---------------------------------------|----------------------------|---|--|--|-----------------------------|---|--|
|   | R 3<br>2014      | Influența<br>schemei de<br>compensare | R 3<br>2014<br>(fără swap) | Influența<br>schemei de<br>compensare<br>2015 | Explicații   | Creșterea bazelor<br>macroeconomice<br>relevante                             | Proiecție<br>venituri<br>CF | Venituri BGC<br>prevăzute în<br>proiectul de buget<br>2015<br>(conțin swap-uri) | Diferențe<br>proiecție CF față<br>de MFP |
| <b>VENITURI TOTALE</b>  | <b>218.827,0</b> | <b>1.407,9</b>                        | <b>217.419,1</b>           | <b>850</b>                                    |  |  | <b>224.117,7</b>            | <b>226.360,5</b>  | <b>-2.242,8</b>                          |
| Venituri curente  | 202.316,2        | 1.407,9                               | 200.908,3                  | 850   |  |  | 204.541,9                   | 206.732,3   | -2.190,4                                 |
| Venituri fiscale  | 127.111,7        | 1.407,9                               | 125.703,8                  | 850   |  |  | 131.622,6                   | 133.391,8   | -1.769,2                                 |
| Impozit pe venit,<br>profit și câștiguri din capital<br>de la persoane juridice       | 12.867,3         |                                       | 12.867,3                   |   |  |  | 13.275,6                    | 13.708,0  | -432,4                                   |
| Impozit pe profit   | 11.991,0         |                                       | 11.991,0                   |   | (Punctul de pornire al extrapolării este reprezentat de suma din cea de-a III-a rectificare bugetară)*Dinamica bazei macroeconomice; rezultatul este ajustat cu diferența de impact dintre estimările CF și cele ale MFP privind neimpozitarea profitului reinvestit (estimată la circa -1.000 milioane lei), la care se adaugă impactul pozitiv estimat pe care îl are reducerea CAS la angajator cu 5 pp asupra impozitului pe profit, de circa 732,8 milioane lei.  | PIB nominal (+5,25%)   | 12.353,3                    | 12.670,0  | -316,7                                   |
| Alte impozite pe<br>profit, venit și câștiguri din<br>capital de la persoane juridice | 876,3            |                                       | 876,3                      |   |  | PIB nominal (+5,25%)   | 922,3                       | 1.038,0   | -115,7                                   |
| Impozit pe venit,<br>profit și câștiguri din capital<br>de la persoane fizice         | 23.504,0         |                                       | 23.504,0                   |   |  |  | 25.525,7                    | 25.859,7  | -334,0                                   |
| Impozitul pe salarii și<br>venit  | 23.034,2         |                                       | 23.034,2                   |   | (Punctul de pornire al extrapolării - reprezentat de proiecția CF având în vedere execuția bugetară la 10 luni și celelalte informații disponibile - este ajustat eliminând veniturile suplimentare din titluri executorii de la nivelul anului 2014 estimate la 494,6 mil. lei)*Dinamica bazelor macroeconomice relevante, la care se adaugă veniturile suplimentare încasate din titlurile executorii de la nivelul anului 2015 (estimate la 283,6 milioane lei), precum și cele aferente măsurilor fiscale aplicate în 2015 (circa 218,5 mil. lei). | Numărul de salariați<br>(+1,42%)<br>Câștigul salarial mediu<br>brut (+4,52%) | 25.031,3                    | 25.314,7  | -283,4                                   |
| Alte impozite pe<br>venit, profit și câștiguri din<br>capital                         | 469,7            |                                       | 469,7                      |   |  | PIB nominal (+5,25%)   | 494,4                       | 545,0   | -50,6                                    |
| Impozite și taxe pe<br>proprietate  | 6.251,0          |                                       | 6.251,0                    |   | Reducerea taxei pe construcții speciale de la 1,5% la 1% este estimată a avea un impact negativ asupra veniturilor de aproximativ 550 milioane lei.  |  | 5.804,0                     | 6.354,0   | -550,0                                   |
| Impozite și taxe pe<br>bunuri și servicii   | 83.480,5         | 1.352,2                               | 82.128,3                   | 850   |  |  | 85.950,0                    | 86.402,1  | -452,1                                   |

|  |          |         |          |     |   |  |          |          |        |
|--|----------|---------|----------|-----|---|--|----------|----------|--------|
| TVA  | 53.917,0 | 1.352,2 | 52.564,8 | 850 | (Punctul de pornire al extrapolării - <b>reprezentat de proiecția CF având în vedere execuția bugetară la 10 luni și celelalte informații disponibile</b> - net de impactul <i>swap</i> -ului aferent anului 2014)*Dinamica bazei macroeconomice, la care se adaugă <i>swap</i> -ul aferent anului 2015 și impactul negativ al scăderii TVA la serviciile „ <i>all inclusive</i> ” de la 24% la 9% (estimat la circa 300 de mil.) de la nivelul anului 2015, precum și impactul pozitiv pe 3 luni din anul 2015 pe care îl are acciza de 7 euro cenți la motorină (estimat la circa 110 mil. lei).  | Cheltuiala cu consumul final al populației exclusiv autoconsum și piață țărănească (+5,21%)                  | 54.909,5 | 55.537,2 | -627,7 |
| Accize   | 24.114,0 |         | 24.114,0 |     | (Punctul de pornire al extrapolării este reprezentat de nivelul proiectat în cea de-a III-a rectificare bugetară, la care se adaugă impactul pe 3 luni al aplicării accizei de 7 eurocenti pe litru, de circa 342,33 milioane lei)*Dinamica bazei macroeconomice, la care se însumează impactul majorării accizei la țigărele conform calendarului prestabilit.   | Cheltuiala cu consumul final al populației exclusiv autoconsum și piață țărănească în termeni reali (+2,72%) | 25.382,7 | 25.531,0 | -148,3 |
| Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii  | 2.665,0  |         | 2.665,0  |     |   | Cheltuiala cu consumul final al populației exclusiv autoconsum și piață țărănească (+5,21%)                  | 2.803,8  | 2.738,4  | 65,4   |
| Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități | 2.784,5  |         | 2.784,5  |     |   | PIB real (+2,5%)   | 2.854,1  | 2.595,5  | 258,6  |
| Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)   | 626,0    |         | 626,0    |     |   | Import de bunuri și servicii (+6,1%)   | 664,2    | 675,0    | -10,8  |
| Alte impozite și taxe fiscale  | 383,0    |         | 383,0    |     |   | PIB nominal (+5,25%)   | 403,1    | 393,0    | 10,1   |
| Contribuții de asigurări   | 57.413,0 | 55,8    | 57.357,3 |     | (Punctul de pornire al extrapolării este reprezentat de nivelul proiectat în cea de-a III-a rectificare bugetară la care se adaugă sumele estimate a fi transferate către Pilonul II de Pensii în 2014, se scade impactul aferent CAS provenit din titluri executorii din 2014 (total = inițial+rectificare III) de 1.508,6 mil. lei, precum și impactul reducerii CAS la angajator cu 5 pp de la nivelul anului 2014 estimat de MFP la 1.120 mil. lei)*Dinamica bazelor macroeconomice, din care se scad sumele estimate a fi transferate către Pilonul II de Pensii în 2015 și impactul reducerii CAS la angajator cu 5 pp de la nivelul anului 2015 estimat de MFP la 6.480 mil. lei, și se adaugă impactul aferent CAS provenit din titluri executorii din 2015 de 827,8 mil. lei și impactul măsurilor fiscale aferente anului 2015 de 643,8 mil. lei. | Numărul de salariați (+1,42%)<br>Câștigul salarial mediu brut (+4,52%)                                       | 54.889,8 | 55.311,0 | -421,2 |
| Venituri nefiscale   | 17.791,5 |         | 17.791,5 |     | Conform proiecției MFP  |  | 18.029,5 | 18.029,5 | 0,0    |
| Venituri din capital   | 1.701,2  |         | 1.701,2  |     | Se elimină impactul rezervei de stat în valoare de 917 milioane de la nivelul anului 2014 ( <i>one-off</i> ).   | Rata medie a inflației prognozate pentru 2015 (2,2%)   | 801,5    | 853,8    | -52,4  |
| Donații  | 43,4     |         | 43,4     |     | Conform proiecției MFP  |  | 2,3      | 2,3      | 0,0    |
| Sume de la UE în contul plăților efectuate*) și prefinanțări                                     | 14.766,2 |         | 14.766,2 |     | Conform proiecției MFP  |  | 18.772,1 | 18.772,1 | 0,0    |
| Operațiuni financiare  | 0,0      |         | 0,0      |     |   |  | 0,0      | 0,0      | 0,0    |
| Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat   | 0,0      |         | 0,0      |     |   |  | 0,0      | 0,0      | 0,0    |

**Graficul 1: Evoluția cheltuielilor pentru investiții în perioada 2009-2015 – nivel planificat vs. realizări (mil. lei)**



Sursa datelor: Ministerul Finanțelor Publice