

Opinia Consiliului fiscal

privind *Strategia fiscal bugetară pe perioada 2012-2014*

În data de 10.08.2011,¹ Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului fiscal prin adresa nr. 352.256 *Strategia fiscal bugetară pe perioada 2012-2014*, solicitând în temeiul art. 40, alin. (2) din Legea nr. 69/2010 opinia Consiliului fiscal cu privire la aceasta.

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

Astfel, ținând cont de mandatul său, în conformitate cu prevederile legii 69/2010, **Consiliul fiscal emite următoarele opinii și recomandări privitoare la *Strategia fiscal bugetară pe perioada 2012-2014 (SFB 2012-2014)*:**

Respectarea regulilor fiscale prevazute de Legea responsabilitatii fiscal-bugetare (LRFB)

SFB 2012-2014 respectă regula definită de art. 6 lit. d) conform căreia „*pentru fiecare dintre cei 3 ani acoperiți de strategia fiscal bugetară, rata anuală de creștere a cheltuielilor totale ale bugetului general consolidat va fi menținută sub rata anuală de creștere nominală a produsului intern brut prognozată pentru anul bugetar respectiv, până când soldul preliminar al bugetului general consolidat a înregistrat surplus în anul anterior anului pentru care se elaborează proiectul de buget*”, având în vedere faptul că ponderea în PIB a acestora este prevăzută a se reduce de la 38% în 2011 la 36,9% în anul 2012, 36,5 în anul 2013 și 36,1 în anul 2014.

Conform art. 18 alin.3 din LRFB, “*Limitele pentru soldul total și cheltuielile de personal ale bugetului general consolidat, prevăzute la art. 20 alin. (1) lit. a) și b), aprobate de Parlament, sunt obligatorii pentru următorii 2 ani bugetari*”. În contextul adoptării de către Parlament a SFB 2011-2013 în decembrie 2010 a fost aprobată și Legea nr. 275/2010 privind aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar, care prevede ca plafoane obligatorii pentru anul 2012 un nivel de 3% din PIB pentru deficitul Bugetului general consolidat (BGC), respectiv un nivel de 7,1% din PIB pentru cheltuielile de personal. Consiliul fiscal constată că ținta de deficit bugetar pentru 2012 din proiectul SFB 2012-2014 este

¹ Aceasta opinie are la baza proiectul SFB 2012-2014 revizuit fata de proiectul transmis initial de catre Ministerul Finantelor Publice in luna mai 2011

conformă cu plafonul mai sus menționat, însă ponderea în PIB a cheltuielilor de personal (de 7,2% din PIB în SFB 2012-2013) depășește cu 0,1 pp. din PIB nivelul anterior aprobat care conform prevederilor legale are caracter obligatoriu. Depășirea plafonului asumat este însă datorată revizuirii descendente a proiecției deflatorului PIB pentru 2012 de la 5,9% la 4,8% și implicit a proiecției privind valoarea nominală a PIB, în condițiile în care nivelul nominal al cheltuielilor de personal rămâne relativ nemodificat față de nivelul din SFB 2011-2013.

Evaluarea cadrului macroeconomic ce fundamentează SFB 2012-2014

Conform scenariului macroeconomic aflat la baza strategiei, PIB real, după o contracție de 1,3% în 2010, este proiectat să aibă o creștere de 1,5% în 2011 și de 3,5 - 4% în 2012, accelerarea dinamicii pozitive urmând să continue în anii următori, până la un nivel de 4,7% în anul 2014. Având în vedere informațiile disponibile în momentul de față, Consiliul fiscal apreciază, în general, drept realiste proiecțiile macroeconomice avute în vedere la construcția SFB 2012-2014. De altfel, ipotezele macroeconomice ce fundamentează SFB 2012-2014 sunt compatibile cu ultima proiecție a Comisiei europene, care estimează creșteri ale PIB de 1,5% și 3,7% în 2011 și, respectiv, 2012. Totodată, Consiliul fiscal apreciază drept realistă traiectoria avută în vedere pentru numărul de salariați la nivelul întregului orizont de prognoză. În ceea ce privește proiecțiile referitoare la nivelul salariului mediu pe economie, Consiliul Fiscal recomandă prezentarea explicită a ipotezelor avute în vedere pentru nivelul mediu al salariilor în sectorul public, având în vedere că acestea fundamentează atât nivelul cheltuielilor de personal din SFB, cât și, implicit, proiecțiile privind nivelul salariului mediu pe economie.

Evaluarea cadrului fiscal-bugetar in perioada 2012-2014

Proiectul Strategiei Fiscal bugetare reafirma angajamentul pentru procesul de consolidare fiscală în următorii 3 ani, deficitul bugetar fiind proiectat să scadă de la 4,4% din PIB în 2011 la 2,2% din PIB în 2014. Conform strategiei, reducerea de 2,2 puncte procentuale din PIB a deficitului bugetar pe perioada acoperită este proiectată a se efectua în mare parte prin ajustarea cheltuielilor bugetare, acestea fiind prevăzute să scadă cu 1,9 puncte procentuale din PIB în 2014 față de 2011.

În contextul declanșării procedurii de deficit excesiv în anul 2009, termenul limită până la care România trebuie să elimine deficitul excesiv este finele anului 2012. SFB 2012-2014 prevede o țintă de 3% pentru deficitul bugetar în 2012 conform ESA95, identică cu cea conformă metodologiei cash. Acest lucru implică eliminarea integrală a platilor restante ale bugetului general consolidat, dar implicit și o îmbunătățire considerabilă a rezultatelor financiare ale

companiilor de stat incluse in sfera de cuprindere a sectorului guvernamental, astfel incat acestea sa nu genereze un deficit suplimentar. Ajustarea preconizată este ambițioasă, în special în contextul probabilei reclasificării a unor companii de stat în cadrul sectorului guvernamental înca din acest an, care de altfel este preconizată a mări în 2011 ecartul dintre cifrele cash și cele ESA95 la un nivel de 0.5% din PIB (deficitul ESA95 prognozat este 4,9% din PIB). În acest context, Consiliul fiscal consideră că atingerea țintei de 3% conform ESA95 în 2012 este foarte dificil de realizat, cu atât mai mult cu cât textul strategiei nu include o analiză a situației financiare a companiilor de stat și nu detaliază măsurile ce se intenționează a fi luate pentru îmbunătățirea acestora și nu cuprinde nici impactul estimat asupra deficitului bugetar. De altfel, conform SFB 2012-2014, deficitele BGC în bază cash și ESA95 nu coincid decât în 2012, în 2013 și 2014 reapărând ecarteri de 0,1% și, respectiv, 0,2% din PIB. Având în vedere și evaluarea Comisiei Europene, care estimeaza un deficit in baza ESA95 de 3,6% din PIB pentru anul 2012, Consiliul Fiscal considera ca masuri suplimentare de consolidare fiscala ar putea fi necesare pentru respectarea termenului 2012 ca data limită de ajustare a deficitului excesiv.

Venituri bugetare

Nivelul veniturilor bugetare ca procent in PIB este proiectat in SFB sa creasca in perioada de referinta de la un nivel de 33,6% din PIB in anul 2011, pana la 33,9% din PIB in anul 2014 pe seama cresterii semnificative a absorbtiei fondurilor europene post-aderare. Astfel, in timp ce ponderea in PIB a veniturilor fiscale (exclusiv contributiile sociale) ramane constanta la 19,1% pe orizontul de prognoza, nivelul proiectat al veniturilor din fonduri structurale creste de la 1,4% din PIB in anul 2011, la 2,8% din PIB in anul 2014.

Consiliul fiscal apreciaza ca fiind realista traiectoria prognozata pe termen mediu a veniturilor fiscale și a celor din contribuții sociale, însă reiterează recomandările anterioare referitoare la respectarea principiului transparenței statuat de art. 4 al Legii nr. 69/2010. Este necesară in acest sens o prezentare mai detaliată a bazelor macroeconomice și a elasticităților considerate pentru fiecare categorie de venituri, precum și prezentarea impactului financiar estimat al măsurilor discreționare deja adoptate ori care urmează a fi adoptate și alocarea pe ani a acestuia (acolo unde este cazul).

În ceea ce privește măsurile legislative ce se intenționează a fi adoptate pe orizontul de aplicabilitate al strategiei, este inclusă „*lărgirea bazei de impozitare în ceea ce privește impozitul pe profit*”, fără a fi precizat care sunt măsurile concrete avute în vedere în acest sens. Referitor la taxa pe valoarea adăugată, strategia stipulează “*menținerea actualelor cote de TVA, cu posibilitatea revizuirii cotelor în anii următori în funcție de evoluția economiei naționale*”, formulare care nu reprezintă un angajament ferm pentru o anumita conduita de politică fiscală.

Consiliul Fiscal considera ca strategia fiscal bugetara ar trebui sa fie instrumentul esential pentru a asigura coerenta si predictibilitatea politicii fiscale pe termen mediu si, in acest sens, este necesara o definire mai riguroasa a parametrilor care vor afecta nivelul veniturilor bugetare in orizontul de timp de referinta.

SFB 2012-2014 nu include o comparatie cu varianta anterioara a strategiei care sa explice modificarile survenite la nivelul proiectiilor de venituri, asa cum ar fi trebuit sa se intample in conformitate cu prevederile art. 20 al LRFB. Comparativ cu varianta precedenta a SFB, in anul 2012, nivelul total al veniturilor bugetare se modifica in sens ascendent cu 370 milioane lei, iar structura veniturilor bugetare inregistreaza modificari semnificative. Proiectia veniturilor fiscale este majorata cu 233 milioane lei (-1,1 miliarde lei), in principal datorita cresterii proiectiei aferente veniturilor din accize cu 1,5 miliarde lei, compensata partial de reducerea proiectiei veniturilor aferente impozitului pe venit cu 555 milioane lei si a celor din TVA cu 390 milioane lei (*Anexa 1*).

Cheltuielile bugetare

Conform proiectului SFB 2012-2014, reducerea de 2,2 puncte procentuale din PIB a deficitului bugetar pe perioada acoperita de strategia fiscal bugetara este proiectata a se efectua in mare parte pe seama ajustarii cheltuielilor bugetare, care sunt prevazute sa scada cu 1,9 puncte procentuale din PIB in 2014 fata de 2011.

Cheltuielile de personal ale bugetului general consolidat sunt programate sa se reduca cu 0,7% din PIB pana in anul 2014, insa nu sunt prezentate ipotezele principale care fundamenteaza aceasta traectorie – castigul mediu in sectorul bugetar si numarul de personal avute in vedere in fiecare an acoperit de strategia fiscal-bugetara. Singurele informatii oferite sunt legate de continuarea aplicarii pana in 2012 a regulii de inlocuire a unui singur angajat la sapte angajati ce parasesc sistemul bugetar..

In plus, noul proiect al strategiei fiscal-bugetare nu ofera informatii cu privire la eventualele cresteri salariale in sectorul bugetar in anul 2012, fiind precizata doar „*aplicarea etapizata a Legii-cadru nr.284/2010, astfel incat prin majorari succesive ale salariilor de baza, soldelor/salariilor de functie si indemnizatiilor lunare de incadrare in plata sa se ajunga la nivelul de salarizare stabilit conform anexelor la lege.*”, fara a fi mentionat care este procentul de crestere avut in vedere la fundamentarea alocarilor bugetare.

In ipoteza in care se are in vedere cresterea etapizata a salariilor din sectorul bugetar pe parcursul anului 2012, Consiliul Fiscal atrage atentia asupra prevederilor Legii responsabilitatii

fiscal-bugetare, conform carora: *“Nu se pot promova acte normative cu mai puțin de 180 de zile înainte de expirarea mandatului Guvernului, în conformitate cu art. 110 alin. (1) din Constituția României, republicată, care conduc la creșterea cheltuielilor de personal sau a pensiilor în sectorul bugetar”*.

Un risc substantial pentru respectarea tintelor stabilite pentru fondul de salarii in sectorul bugetar, si implicit pentru traiectoria de reducere a deficitului bugetar in perioada de referinta, este reprezentat de titlurile executorii având ca obiect drepturi de natură salarială obținute în instanță de personalul din sectorul bugetar. Astfel, suma aferenta titlurilor executorii obținute de personalul bugetar până la 31 decembrie 2010, se ridica la 7,4 miliarde lei (exclusiv inflatia), iar cadrul normativ in vigoare (O.U.G. nr.71/2009 modificata prin OUG 45/2010) prevede plata esalonata a acestei sume pe o perioada de trei ani incepand cu anul 2012 cand ar trebui platita o transa de 34% din suma totala (inclusiv inflatia) - 3,0 miliarde lei, reprezentând 0,5% din produsul intern brut estimat pentru anul 2012.

Având în vedere impactul bugetar major in anul 2012 si pe termen mediu, Consiliul Fiscal recomanda o abordare prudenta a deciziei de acordare a creșterilor salariale in sectorul bugetar pana la clarificarea modului in care va fi esalonata plata sumei aferente titlurilor executorii având ca obiect drepturi de natură salarială.

Conform SFB 2012-2014, atingerea tinte de deficit bugetar in anul 2012 depinde de reducerea semnificativa a cheltuielilor cu "alte transferuri", fara însă a fi explicate masurile concrete care vor asigura aceasta ajustare. Astfel, aceste cheltuieli sunt prevazute a se diminua cu 0.8% din PIB fata de anul 2011, pana la un nivel de 2,2% din PIB..

De asemenea, SFB 2012-2014 nu include distributia cheltuielilor bugetului general consolidat in clasificatie functionala – pe principalele sectoare (educatie, sanatate, transporturi etc.) – cu toate ca LRFB mentioneaza obligativitatea prezentarii acestor informatii.

Concluzii

Eforturile importante de ajustare fiscal-bugetara intreprinse in ultimii ani au inversat trendul nesustenabil conturat in anii premargatori declansarii crizei economice si financiare internationale si au plasat România pe o traiectorie compatibila cu realizarea obiectivelor asumate pe termen mediu, creand astfel premisele unei creșteri economice durabile. In opinia Consiliului Fiscal, este obligatoriu insa ca in anii urmatori sa se evite derapajele de la o politica fiscal-bugetara strictă si prudenta (cum ar fi reversarea nesustenabila a unor măsuri de ajustare

implementate deja) care ar putea conduce la deteriorarea percepției de risc față de România, mai ales în contextul actual de criză a datoriilor suverane în cazul unor țări la nivel internațional. Continuarea eforturilor de consolidare fiscală și a celor din sfera reformelor structurale este necesară nu doar din perspectiva respectării angajamentelor asumate de către România la nivel european și în cadrul acordurilor cu FMI/CE/BM, ci și din perspectiva asigurării sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu și lung, astfel încât politica fiscal-bugetară să poată gestiona riscuri și situații neprevăzute fără a fi nevoită să opereze ajustări semnificative ale cheltuielilor și veniturilor cu efecte destabilizatoare din punct de vedere economic și social și să respecte principiul echității intergeneraționale.

În opinia Consiliului Fiscal, balanța riscurilor în ceea ce privește politica fiscal-bugetară în anii următori înclină mai degrabă pe partea negativă (un deficit bugetar mai mare decât cel proiectat), chiar dacă activitatea economică este proiectată să accelereze începând cu 2012. În acest context, în opinia Consiliului Fiscal, SFB 2012-2014 ar trebui să continue un capitol separat care să evalueze riscurile care pot afecta prognoza indicatorilor macroeconomici și bugetari, precum și eventualele măsuri avute în vedere în ipoteza în care aceste riscuri se materializează, mai ales având în vedere recente evoluții de pe piețele financiare internaționale. În plus, Consiliul Fiscal recomandă o abordare prudentă a eventualelor creșteri de cheltuieli sociale (salarii în sectorul bugetar, pensii și ajutoare sociale) planificate pentru anii următori și consideră absolut necesară implementarea unei strategii pe termen mediu de re-echilibrare financiară a bugetelor de asigurări sociale, în special a bugetului de pensii.

11 august 2011

Președinte Consiliul Fiscal

IONUȚ DUMITRU

Comparatia SFB 2012-2014 cu varianta precedenta a strategiei fiscal-bugetare

	2009 realizari	2010 realizari	2011 program	2012			2013			2014	2012		2013		2014
	mn lei	mn lei	mn lei	SFB	SFB	Diferente	SFB	SFB	2012-	SFB	SFB	SFB	SFB	SFB	SFB
				2011-2013	2012-2014		2011-2013	2014	Diferente		2012-2014	2011-2013	2012-2014	2011-2013	
P.I.B. - mn lei	498,008	513,641	543,040	599,060	588,940		659,429	643,816		703,827	% din PIB				
CHELTUIELI TOTAL	193679.2	202162.9	206443.9	217350.9	217424.9	74.0	232628.8	235269.0	2640.2	254064.1	36.3	36.9	35.3	36.5	36.1
Cheltuieli curente	174232.9	183153.0	185601.1	192578.5	193189.8	611.3	206319.3	208499.2	2179.9	226897.8	32.1	32.8	31.3	32.4	32.2
Cheltuieli de personal	46837.6	42819.7	40569.1	42591.7	42500.0	-91.7	43902.8	45600.0	1697.2	47771.5	7.1	7.2	6.7	7.1	6.8
Bunuri si servicii	28326.0	29467.2	29323.5	29338.3	31264.3	1926.0	32108.5	33786.0	1677.5	36204.3	4.9	5.3	4.9	5.2	5.1
Dobanzi	6060.7	7275.2	9500.7	10033.6	10110.4	76.8	10878.8	10945.1	66.3	11720.3	1.7	1.7	1.6	1.7	1.7
Subventii	7215.4	6734.4	6681.0	5367.0	5590.0	223.0	5152.9	5303.9	151.0	5342.1	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8
Total transferuri incluse in bugetul general consolidat	83695.7	95059.6	96718.4	103877.7	101928.4	-1949.3	113010.1	110957.8	-2052.3	123535.4	17.3	17.3	17.1	17.2	17.6
Transferuri intre unitati ale administratiei publice	398.2	503.7	603.5	864.5	719.7	-144.8	946.8	456.5	-490.3	464.6	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Alte transferuri	14084.8	15696.8	16133.3	13947.4	12894.3	-1053.1	14620.0	13052.6	-1567.4	16535.8	2.3	2.2	2.2	2.0	2.3
Proiecte cu finantare din fonduri externe nerambursabile postaderare	2676.0	7313.2	9002.8	14959.8	14586.8	-373.0	19804.9	19039.0	-765.9	24314.2	2.5	2.5	3.0	3.0	3.5
Asistenta sociala	63957.6	68612.7	68479.6	71267.2	71208.0	-59.2	74419.8	75518.2	1098.4	79296.4	11.9	12.1	11.3	11.7	11.3
Alte cheltuieli	2579.1	2933.2	2499.1	2838.8	2519.6	-319.2	3218.6	2891.5	-327.1	2924.4	0.5	0.4	0.5	0.4	0.4
Fonduri de rezerva	0.0	0.0	470.7	407.0	213.1	-193.9	207.0	207.0	0.0	440.2	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1
Cheltuieli aferente programelor cu finantare rambursabila	2097.5	1796.9	2337.7	963.2	1583.6	620.4	1517.3	1699.4	182.1	1884.0	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3
Cheltuieli de capital	21940.1	19437.9	20836.2	24770.7	24235.1	-535.6	25829.7	26769.8	940.1	27166.3	4.1	4.1	3.9	4.2	3.9
Imprumuturi acordate	8.5	219.2	6.6	1.7	0.0	-1.7	21.7	0.0	-21.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Rambursari de credite externe si interne	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Plati efectuate in anii precedenti si recuperate in anul curent si EXIMBANK	-2502.3	-647.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)	-36435.3	-33479.4	23953.2	-17971.8	-17675.2	296.6	-16485.7	-16095.4	390.3	-15484.1	-3.0	-3.0	-2.5	-2.5	-2.2