

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 consideratie față de Legea responsabilității fiscal-bugetare în general și fata 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 aceasta 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 executie bugetara nu se datorează nicidecum unor venituri bugetare care să depășească substantial estimările¹, ci pur și simplu nerealizării cheltuielilor de natura investițiilor**: la finele lunii octombrie cheltuielile de natura investițiilor erau mai mici cu 2,3 miliarde de lei decât în 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**

¹Conform 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)

nivelul administrării portofoliului de proiecte de investiții publice, de natură să inducă nejustificat un impuls fiscal negativ în economie². 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 a achita în avans față de eşalonarea stabilită prin lege a unor drepturi de natură salarială câştigate în urma hotărârilor judecătoreşti, precum şi 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 şi celelalte arierate pe care Guvernul intenţionează să le achite au fost deja incluse în execuţia 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 puţin 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 şi respectării prevederilor braţului preventiv al Pactului de Stabilitate şi Creştere şi ale Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea şi Guvernanţa în cadrul Uniunii Economice şi 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 şi fără să fie nevoie de apelul la multitudinea de încălcări ale regulilor fiscale statuate prin legile în vigoare şi, în consecinţă, subminarea credibilităţii acestora. În plus, reducerea cheltuielilor de investiţii în 2014 la un nivel minim al ultimilor ani şi/sau amânarea acestora ar pune mai degrabă presiune pe deficitul bugetar în anii următori atât în standarde *cash* cât şi 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) şi uşurinţa cu care acestea se produc pun în evidenţă slăbiciunile majore ale implementării unui cadru bazat pe reguli în derularea politicii fiscal-bugetare, în condiţiile în care prevederile legale nu reuşesc nicidecum să inducă constrângeri, aşa cum se intenţiona prin introducerea lor, în comportamentul decizional al autorităţilor relevante. Devine evident faptul că statuarea regulilor fiscal-bugetare prin lege nu este suficientă şi că instituirea unor reguli funcţionale necesită legiferarea acestora la nivel constituţional.

² Conform ultimelor date disponibile la EUROSTAT, formarea bruta de capital fix (investitiile) în sectorul public din conturile naţionale (contabilitate bazată pe *angajamente*) a scăzut în termeni nominali în perioada Ian-Iun 2014 cu 35.6% faţă de aceeaşi perioadă a anului 2013, fiind de altfel principalul factor care a generat scăderea PIB în termeni reali din trimestrul 2 2014 faţă de trimestrul anterior. În acelaşi timp, execuţia bugetară pe standarde *cash* în perioada Ian-Oct 2014 a consemnat o scădere de 10% faţă de aceeaşi perioadă a anului 2013.

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 PIB³), 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 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 ecarterului 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 ecarterului 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

³ Nivelul maxim al cheltuielilor de personal in ultimii 10 ani a fost atins in 2009 - 9.4% din PIB.

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 alocărilor din fondul de rezervă bugetară⁴.

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

⁴ Este de menționat că până la data de 14 Noiembrie 2014, alocările din Fondul de rezervă au ajuns la 956.7 mn RON, în creștere cu 667% față de aceeași perioadă a anului 2013.

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 eşalonarea 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 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

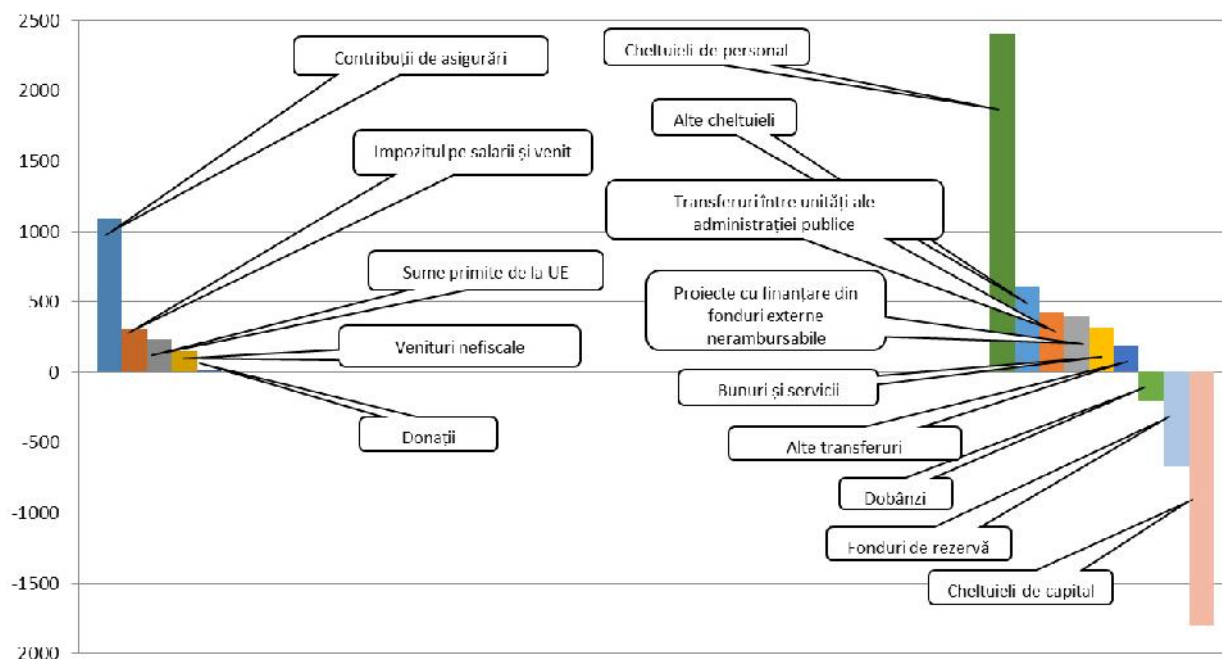
IONUȚ DUMITRU

Anexa 1

ANEXA I	Program inițial 2014	Influența schemei de compensare (swap)	Program inițial 2014 fără swap	Rectificare II	Influența schemei de compensare actualizate	Rectificare II fără swap	Rectificare III	Influența schemei de compensare actualizate	Rectificare III fără swap	Rectificare II -	Rectificare III -	Rectificare III -
										Program inițial	Program inițial	Rectificare II
	1	2	3=1-2	4	5	6=4-5	7	8	9=7-8	10=6-3	11=9-3	12=9-6
VENITURI TOTALE	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
Venituri curente	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
Venituri fiscale	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
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din	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 capital	1.346,0		1.346,0	1.346,0		1.346,0	1.346,0		1.346,0	0,0	0,0	0,0
Impozite și taxe pe proprietate	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
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	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
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	623,0		623,0	626,0		626,0	626,0		626,0	3,0	3,0	0,0
Alte impozite și taxe fiscale	411,0		411,0	383,0		383,0	383,0		383,0	-28,0	-28,1	-0,0
Contribuții de asigurări	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
Venituri nefiscale	17.390,0		17.390,0	17.646,2		17.646,2	17.791,5		17.791,5	256,2	401,5	145,3
Venituri din capital	621,0		621,0	1.701,2		1.701,2	1.701,2		1.701,2	1.080,2	1.080,2	0,0
Donații	14,6		14,6	24,6		24,6	43,4		43,4	10,0	28,8	18,8
Sume de la UE în contul plăților efectuate*) și	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
CHELTUIELI TOTALE	231.298,4	850,0	230.448,4	231.741,5	1.407,0	230.334,5	233.539,9	1.407,9	232.132,0	-113,9	1.683,6	1.797,5
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
Transferuri - Total	108.139,7	850,0	107.289,7	106.238,2	709,4	105.528,8	107.920,7	709,3	107.211,4	-1.760,9	-78,3	1.682,6
Transferuri între unități ale administrației publice	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 externe nerambursabile	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 externe nerambursabile postaderare 2014-2020							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
Fonduri de rezervă	168,3		168,3	834,3		834,3	155,4		155,4	666,0	-12,9	-678,9
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	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
EXCEDENT(+) / DEFICIT(-)	-14.490,0		-14.490,0	-14.712,0		-14.712,0	-14.713,0		-14.713,0	-222,0	-222,9	-1,0

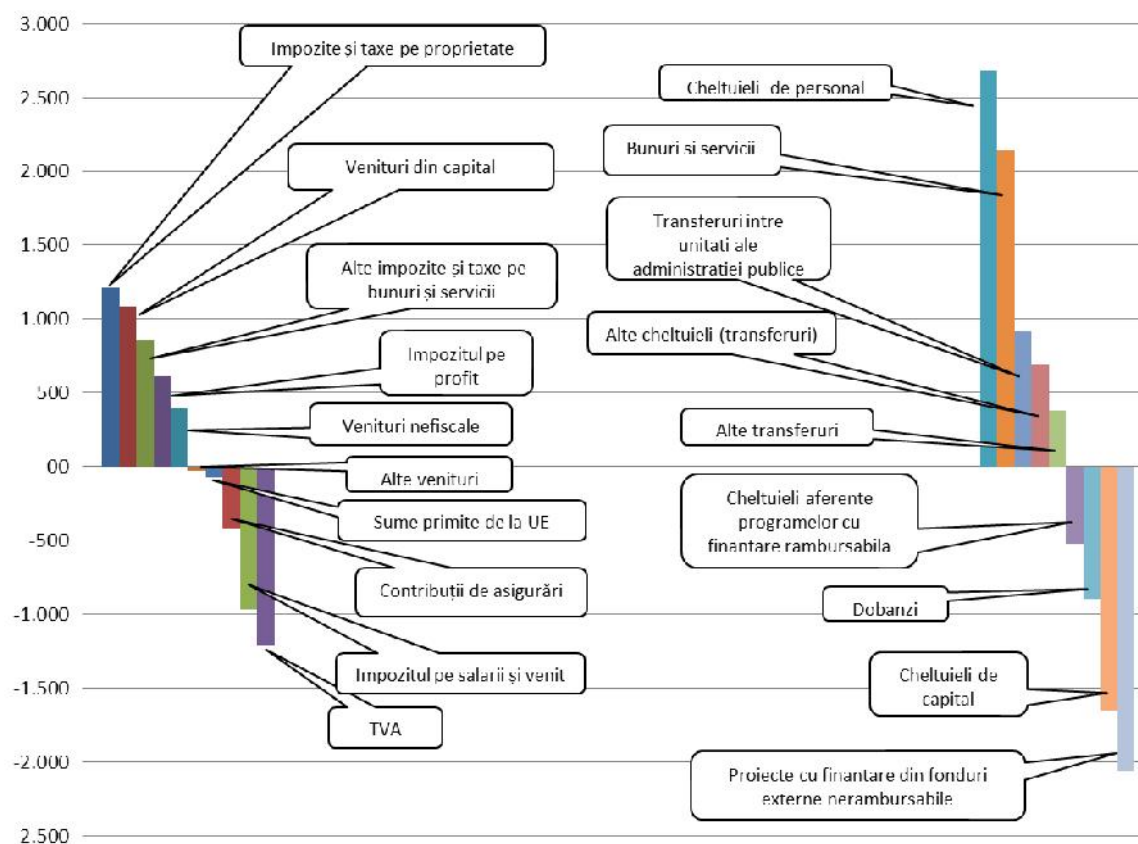
Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Graficul 1: Principalele modificări ale cheltuielilor și veniturilor 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