

Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări bugetare pe anul 2013

În data de 28.10.2013, Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului fiscal prin adresa nr. 82490, proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului de stat și a bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2013, solicitând opinia Consiliului fiscal în baza art. 40, alin. (2) din Legea nr. 69/2010. În temeiul acestui articol de lege, Consiliului fiscal îi revine drept atribuție „analiza și elaborarea de opinii și recomandări, atât înainte de aprobarea de către Guvern, cât și înainte de transmiterea către Parlament, asupra legilor bugetare anuale, a rectificărilor bugetare, cât și asupra altor inițiative legislative care pot avea un impact asupra volumului cheltuielilor bugetare, precum și evaluarea conformității acestora cu principiile și regulile fiscale prevăzute de prezenta lege”.

1. Considerații generale

Comparativ cu parametrii aprobați în contextul primei rectificări bugetare, proiectul curent de rectificare prevede o reducere a veniturilor estimate ale bugetului general consolidat cu 3,4 miliarde lei și a cheltuielilor cu 2,2 miliarde lei, ținta de deficit bugetar fiind revizuită ascendent la 15,90 miliarde lei (mai mare cu 1,2 miliarde lei ori 0,2 pp din PIB), respectiv 2,54% din PIB (evaluat la 625,6 miliarde lei).

La nivelul elementelor individuale de venituri ale bugetului general consolidat, cea mai mare revizuire descendentă se regăsește la nivelul veniturilor nefiscale (-1,65 mld. lei, respectiv 0,2% la PIB). Revizuirea cumulată la nivelul veniturilor fiscale (-1,8 mld. lei) are drept surse principale estimarea unor încasări mai mici la nivelul accizelor (- 901 mil. lei), urmate de TVA (-365 mil. lei) și impozitul pe venitul persoanelor fizice (-308 mil. lei).

Eliminând influența schemelor de compensare în lanț a arieratelor bugetare (în sumă de 2,12 mld. lei, a căror repartitie pe categorii de cheltuieli a suferit unele modificări comparativ cu cea avută în vedere la nivelul primei rectificări bugetare), diminuarea cheltuielilor totale se datorează în principal reducerilor operate la nivelul achizițiilor de bunuri și servicii (-744 mil. lei), asistenței sociale (-556 milioane lei), utilizării rezervelor existente la nivelul cuantumului bugetat al cheltuielilor cu dobânzile (-477 milioane lei), reducerii componentei alte transferuri (-446 mil. lei), precum și diminuării cheltuielilor aferente programelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (-287 mil. lei lei). Cheltuielile de investitii, care cuprind cheltuielile de capital, cheltuielile aferente programelor cu finanțare rambursabila, proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare si alte transferuri de natura investițiilor, scad la rectificare cu -1,2 mld. lei fata de nivelul aferent rectificarii bugetare anterioare.

Consiliul fiscal are în continuare rezerve serioase cu privire la posibilitatea de a realiza ținta de

final de an pentru veniturile din fondurile europene post-aderare, în condițiile în care, cu trei luni înainte de finele acestuia, nivelul intrărilor (5,03 mld. lei) reprezintă mai puțin de jumătate din suma estimată pentru întreg anul (12,15 mld. lei), iar estimările guvernamentale cu privire la performanța de absorbție au fost sistematic mai mari decât realizările.

2. Evaluarea respectării regulilor fiscal-bugetare

Opinia formulată de Consiliul fiscal cu prilejul primei rectificări bugetare a consemnat încălcarea regulilor (prin derogare) cu privire la rectificările bugetare statuate de art. 6 lit. b) și c) și art. 16 ale Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 (LRF). Deși rectificarea curentă, prin reducerile de cheltuieli operate pentru a compensa parțial revizuirea descendentă a estimărilor privind încasările bugetare readuce nivelul cheltuielilor totale (exclusiv asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori) în limitele plafonului de cheltuieli prevăzut de Legea 4/2013 și restabilește astfel respectarea regulii statuate de art. 6 lit. c), aceasta consemnează o nouă încălcare a art. 6 lit b) al Legii 69/2010, potrivit căruia “soldul și, respectiv, soldul primar al bugetului general consolidat, luând în considerare componentele acestuia, pentru anul bugetar următor, nu vor putea depăși plafonul stabilit prin cadrul fiscal-bugetar din strategia fiscal-bugetară, aprobată de către Parlament”. Astfel, proiectul de rectificare prevede un deficit bugetar de 15,9 mld. lei, mai mare cu 2,5 miliarde lei (0,4% din PIB) decât plafonul de 13,394 mld. lei statuat de Legea 4/2013, deviația față de plafonul legal crescând cu încă 1,2 mld. lei față de cea deja consemnată cu prilejul primei rectificări bugetare. În plus, dacă majorarea de deficit *cash* efectuată cu prilejul primei rectificări bugetare nu atrăgea după sine, conform evaluării guvernamentale, o majorare a țintei de deficit bugetar conform ESA95 (relevant din perspectiva relației cu Uniunea Europeană), acest lucru nu se mai întâmplă acum, ratarea obiectivului initial de deficit ESA95 de 2,4% din PIB fiind probabil inevitabilă. În opinia Consiliului Fiscal, este esențial ca rezultatul execuției bugetare din 2013 să asigure încadrarea în limita de 3% din PIB (chiar cu o marja suficient de confortabilă pentru a putea acomoda potențiale revizuirii ulterioare de date¹) statuată de Pactul de Stabilitate și Creștere, astfel încât să poată fi evitată declanșarea unei noi proceduri de deficit excesiv.

În opinia Consiliului Fiscal, la doar două luni distanță de finele exercițiului bugetar, necesitatea de a compensa impactul asupra deficitului al unei revizuirii foarte ample a estimărilor de venituri ridicata provocari importante. Cu toate acestea, Consiliul Fiscal atrage atenția ca la momentul operării primei rectificări bugetare existau deja suficiente elemente de natură să indice faptul că estimarea veniturilor bugetare pentru finalul anului era una lipsită de prudență, Consiliul fiscal avertizând Guvernul în acest sens în opinia emisă de acesta cu privire la Raportul semestrial asupra execuției bugetare și la prima rectificare bugetară. Modul în care s-a

¹ A se vedea cazul anului 2012 în care cifra inițială de deficit bugetar în standarde ESA95 a fost de 2.9%, ceea ce a determinat luarea deciziei de către Comisia Europeană de scoatere a României din procedura de deficit bugetar excesiv, pentru că recent, ca urmare a revizuirii datelor, deficitul bugetar aferent anului 2012 sa fie crescut la 3.0% din PIB.

desfășurat procesul bugetar din acest an – ambele rectificări bugetare aducând majorări ale țintei de deficit, în condițiile existenței unei interdicții legale explicite și a unor suficiente indicii, în baza execuției bugetare la finele primelor 6 luni, cu privire la probabilitatea ridicată a realizării unor venituri bugetare mult inferioare estimărilor revizuite, pune sub semnul întrebării relevanța regulilor bugetare și angajamentul față de respectarea disciplinei fiscale. Eficiența unei reguli fiscale este determinată de gradul de constrângere pe care-l exercită asupra modului de formulare a politicii fiscal-bugetare. Ușurința cu care regulile fiscale au putut fi în mod repetat eludate în acest an (prin recursul la derogare față de regulile instituite de art. 6 lit. b) cu privire la deficitul bugetar, respectiv art. 6 lit. c) și art. 21 cu privire la nivelul cheltuielilor publice), alături de încălcările consemnate și în anii ce s-au scurs de la adoptarea Legii responsabilității fiscale în 2010 (ale regulilor statuate de art. 6 lit. c) și art. 21), pune în evidență slăbiciunea constrângerilor exercitate de regulile fiscale din LRF și ridică dubii serioase asupra angajamentului față de respectarea în viitor a regulilor fiscale ce vor fi instituite prin preluarea în legislația națională a prevederilor Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Compactul fiscal).

Dincolo de impactul asupra rezultatului execuției bugetare din acest an, revizuirea substanțială a estimărilor de venituri bugetare alterează substanțial perspectivele pentru bugetul aferent anului 2014, orice proiecție având în mod necesar drept punct de plecare realizările curente. În consecință, în opinia Consiliului Fiscal, sunt necesare măsuri discreționare suplimentare semnificative pentru a asigura încadrarea în limitele plafonului de deficit bugetar pentru anul viitor (cu atât mai mult cu cât veniturile bugetare din anii 2012 și 2013 au fost afectate favorabil de încasările temporare din închirierea benzilor de frecvență către operatorii de telefonie mobilă).

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 30 octombrie 2013.

30 Octombrie 2013

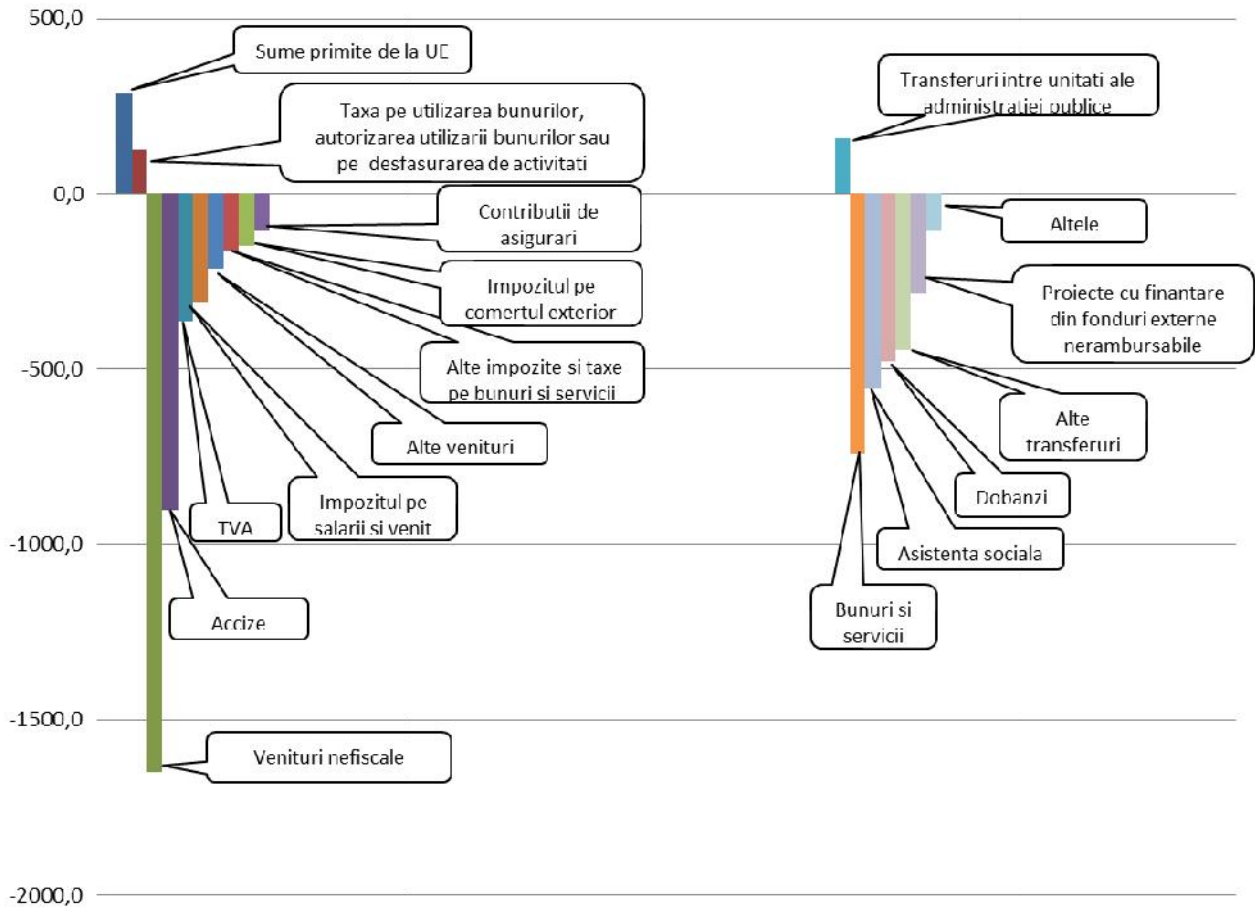
**Președinte Consiliul fiscal
IONUȚ DUMITRU**

Anexa 1

	Program initial 2012	Influenta schemei de compensare (swap)	Program initial 2012 fara swap	Rectificare I de compensare actualizat	Rectificare I fara swap	Rectificare II	Influenta schemei de compensare actualizate	Rectificare II fara swap	Rectificare I - Program initial	Rectificare II - Program initial	Rectificare II - Rectificare I	
	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	209285,0	1000,0	208285,0	209406,6	2118,0	207288,6	205964,3	2118,0	203846,3	-996,4	-4438,7	-3442,3
Venituri curente	196747,6	1000,0	195747,6	195935,0	2118,0	193817,0	192284,0	2118,0	190166,0	-1930,6	-5581,6	-3651,0
Venituri fiscale	122965,3	1000,0	121965,3	122468,1	2118,0	120350,1	120569,9	2118,0	118451,9	-1615,2	-3513,5	-1898,3
Impozitul pe profit, salarii, venit si castiguri din capital	36359,9	0,0	36359,9	35293,9	0,0	35293,9	34921,0		34921,0	-1066,0	-1439,0	-373,0
Impozitul pe profit	11721,8	0,0	11721,8	10869,8	0,0	10869,8	10805,0		10805,0	-852,0	-916,8	-64,8
Impozitul pe salarii si venit	23146,2	0,0	23146,2	23146,2	0,0	23146,2	22838,1		22838,1	0,0	-308,1	-308,1
Alte impozite pe venit, profit si castiguri din capital	1491,9	0,0	1491,9	1277,9	0,0	1277,9	1277,9		1277,9	-214,0	-214,0	0,0
Impozite si taxe pe proprietate	4493,8	0,0	4493,8	4493,8	0,0	4493,8	4452,8		4452,8	0,0	-41,0	-41,0
Impozite si taxe pe bunuri si servicii	80980,7	1000,0	79980,7	81519,5	2118,0	79401,5	80214,1	2118,0	78096,1	-579,2	-1884,6	-1305,4
TVA	52948,8	1000,0	51948,8	53175,0	2118,0	51057,0	52810,0	2118,0	50692,0	-891,8	-1256,8	-365,0
Accize	22363,2	0,0	22363,2	21843,2	0,0	21843,2	20942,1		20942,1	-520,0	-1421,1	-901,1
Alte impozite si taxe pe bunuri si servicii	956,2	0,0	956,2	1788,8	0,0	1788,8	1622,9		1622,9	832,6	666,7	-165,9
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizarii bunurilor sau pe desfasurarea de activitati	4712,5	0,0	4712,5	4712,5	0,0	4712,5	4839,1		4839,1	0,0	126,6	126,6
Impozitul pe comertul exterior (taxe vamale)	741,8	0,0	741,8	741,8	0,0	741,8	591,8		591,8	0,0	-150,0	-150,0
Alte impozite si taxe fiscale	389,1	0,0	389,1	419,1	0,0	419,1	390,1		390,1	30,0	1,0	-29,0
Contributii de asigurari	54355,3	0,0	54355,3	54428,2	0,0	54428,2	54325,2		54325,2	72,9	-30,1	-103,0
Venituri nefiscale	19427,0	0,0	19427,0	19038,7	0,0	19038,7	17389,0		17389,0	-388,3	-2038,0	-1649,7
Venituri din capital	687,1	0,0	687,1	687,1	0,0	687,1	607,1		607,1	0,0	-80,0	-80,0
Donatii	629,9	0,0	629,9	630,7	0,0	630,7	631,9		631,9	0,8	2,0	1,2
Sume de la UE in contul platilor efectuate*) si prefinantari	11220,2	0,0	11220,2	12153,8	0,0	12153,8	12441,4		12441,4	933,6	1221,2	287,6
Operatiuni financiare	0,0	6,0	-6,0		6,0	-6,0	0,0		0,0	0,0	6,0	6,0
Sume incasate in 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
CHELTUIELI TOTALE	222679,2	1000,0	221679,2	224106,7	2118,0	221988,7	221864,4	2118,0	219746,4	309,5	-1932,8	-2242,3
Cheltuieli curente	205009,7	1000,0	204009,7	206258,2	1500,0	204758,2	204108,8	1600,0	202508,8	748,5	-1500,9	-2249,4
Cheltuieli de personal	46154,0	0,0	46154,0	46152,7	0,0	46152,7	46152,0		46152,0	-1,3	-2,1	-0,8
Bunuri si servicii	37262,9	0,0	37262,9	39766,8	500,0	39266,8	39522,6	1000,0	38522,6	2003,9	1259,8	-744,2
Dobanzi	11383,0	0,0	11383,0	11362,9	0,0	11362,9	10885,3		10885,3	-20,1	-497,7	-477,6
Subventii	5229,8	0,0	5229,8	5242,9	0,0	5242,9	5213,8		5213,8	13,1	-16,0	-29,1
Transferuri - Total	103990,2	1000,0	102990,2	102568,5	1000,0	101568,5	101073,2	600,0	100473,2	-1421,7	-2517,0	-1095,3
Transferuri intre unitati ale administratiei publice	1632,8	850,0	782,8	1692,4	850,0	842,4	1448,7	450,0	998,7	59,6	215,9	156,3
Alte transferuri	12265,7	150,0	12115,7	11785,4	150,0	11635,4	11338,7	150,0	11188,7	-480,3	-927,0	-446,7
Proiecte cu finantare din fonduri externe nerambursabile	17311,2	0,0	17311,2	16845,7	0,0	16845,7	16558,3		16558,3	-465,5	-752,9	-287,4
Asistenta sociala	69979,4	0,0	69979,4	69375,7	0,0	69375,7	68819,4		68819,4	-603,7	-1160,0	-556,3
Alte cheltuieli	2801,1	0,0	2801,1	2869,3	0,0	2869,3	2908,1		2908,1	68,3	107,0	38,8
Cheltuieli aferente programelor cu finantare rambursabila	782,9	0,0	782,9	976,8	0,0	976,8	896,3		896,3	193,9	113,4	-80,5
Cheltuieli de capital	17669,5	0,0	17669,5	17848,5	618,0	17230,5	17755,6	518,0	17237,6	-439,0	-431,9	7,1
Operatiuni financiare		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		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)	-13394,2	0,0	-13394,2	-14700,0	0,0	-14700,0	-15900,0		-15900,0	-1305,9	-2505,9	-1200,0

Sursa: Ministerul Finantelor Publice

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



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

