

EXPUNERE DE MOTIVE

Politica economica si bugetara aplicata in ultimii ani in Romania a condus la mari dezechilibre interne si externe care se impun a fi corectate in perioada urmatoare. Investitiile straine directe si intrarile de capital au contribuit la finantarea consumului si a cheltuielilor investitionale, ceea ce a condus la deficite de cont current anuale de peste 10% din PIB. Politica fiscala prociclica a exacerbata dezechilibrele, deficitul bugetar crescand de la 1% din PIB in 2005 la peste 5% in 2008.

Dezechilibrele fiscale din ultimii ani au fost generate de cheltuielile publice excesive. Cheltuielile guvernamentale s-au dublat in termeni nominali intre 2005 si 2008, crescand de la 32% din PIB la 37%.

Cheltuielile de personal si cheltuielile cu pensiile constituie o parte majora a cheltuielilor. Cheltuielile cu salariile s-au dublat in termeni nominali in perioada 2005-2008, reprezentand 9,1% din PIB in anul 2008.

Salariul mediu in sectorul public din Romania este cu 80% mai mare decat PIB-ul pe cap de locuitor, din acest punct de vedere Romania fiind depasita numai de cateva tari, precum Grecia. Deoarece pensiile sunt legate de salarii, cheltuielile cu pensiile s-au dublat si ele, ajungand la 6.6% din PIB in 2008.

Numeroasele rectificari bugetare pe parcursul unui an au facilitat majorarea si realocarea cheltuielilor. In perioada 2007-2008, executia bugetului a depasit bugetul initial in fiecare an. In 2007-2008, au existat 5 rectificari bugetare in fiecare an, prin care s-au majorat si realocat cheltuielile. Alte transferuri (incluzand si proiectele finantate de UE) si cheltuielile de capital au avut o evolutie slaba comparativ cu bugetul, dar subventiile si cheltuielile de personal s-au majorat substantial.

Supraestimarea veniturilor bugetare a constituit un factor recurent de incurajare a majorarilor de cheltuieli in cursul rectificarilor bugetare si chiar si in bugetul initial.

Veniturile totale realizate în anul 2008 au reprezentat 32% din PIB¹ (164,5 miliarde lei, echivalentul a 44,7 mld.euro), în comparație cu veniturile programate prin buget în sumă de 191 miliarde lei (51,9 miliarde euro), respectiv 37,2% din PIB.

Veniturile realizate în anul 2008 au fost mai mici cu 5,2 % din PIB față de nivelul programat, echivalentul a 7,2 miliarde euro.

Realizarea sustenabilă a unor deficite bugetare mai mici presupune modificarea considerabilă a procesului bugetar, precum și reforme ale politicilor de venituri și cheltuieli. O componentă esențială a strategiei pe termen mediu este reprezentată de proiectul de lege a responsabilității fiscal-bugetare care, printre altele:

- (i) stabilește proceduri îmbunătățite de elaborare a bugetelor multianuale;
- (ii) stabilește limite privind rectificările bugetare efectuate în cursul anului;
- (iii) prevede reguli fiscale privind cheltuielile totale, cheltuielile de personal și deficitul bugetar;
- (iv) crează un consiliu fiscal care să asigure o analiză independentă și de specialitate a prognozelor macroeconomice și bugetare;
- (v) crează cadrul de emisiune și gestionare a garanțiilor și a altor obligații colaterale.

Pentru a soluționa problema cheltuielilor excesive și supraestimării veniturilor, proiectul legii responsabilității fiscal-bugetare propune elaborarea și implementarea unei Strategii fiscal-bugetare credibile pe 3 ani, care să includă un cadru macroeconomic, un cadru fiscal-bugetar, un cadru de cheltuieli pe termen mediu și o declarație de răspundere.

Cadrul macroeconomic conține informații privind situația macroeconomică și prognoze pentru anul bugetar următor și doi ani ulteriori; rezultatele efective ale ultimilor doi ani bugetari și rezultatele estimate ale anului în curs, referitoare la

¹ Incluz instituțiile autofinanțate, conform metodologiei europene. Fără aceste instituții, veniturile realizate în anul 2008 sunt de 30.9% din PIB

indicatorii macroeconomici cei mai relevanti pentru strategia fiscal-bugetara, inclusiv:

- i. Produsul intern brut si componentele sale;
- ii. Deflatorul PIB;
- iii. Preturile de consum;
- iv. Somajul si ocuparea fortei de munca;
- v. Pozitia de cont curent a balantei de plati;
- vi. Premisele ce stau la baza prognozelor;
- vii. O declaratie privind concordanta sau diferentele fata de prognozele Comisiei Europene si prognozele altor organisme financiare internationale.

Cadrul fiscal-bugetar cuprinde:

(a) plafoane obligatorii pentru anul bugetar urmat si un an ulterior si rezultatele efective pe doi ani anteriori anului bugetar in curs si rezultatele estimate ale anului in curs, pentru:

- Cheltuielile totale de personal exprimate ca procent in PIB ale bugetului general consolidat, in conformitate cu prevederile legii salarizarii unitare
- Soldul bugetului general consolidat exprimat ca procent in PIB

(b) plafoane obligatorii pentru anul bugetar urmat si rezultatele efective pe doi ani anteriori anului bugetar in curs si rezultatele estimate ale anului in curs, pentru:

- i. Nivelul nominal al cheltuielilor totale ale bugetului general consolidat, exclusiv asistenta financiara din partea Uniunii Europene
- ii. Nivelul nominal al cheltuielilor de personal pentru bugetul general consolidat
- iii. Plafoanele privind finantarile rambursabile care pot fi contractate, precum si cele privind tragerile din finantarile rambursabile contractate sau care urmeaza a fi contractate de catre unitatile administrativ-teritoriale
- iv. Plafoane privind emiterea de garantii de catre Guvern, prin Ministerul Finantelor Publice, si de catre unitatile administrativ-teritoriale.

- (c) Explicatia politicilor fiscal-bugetare prin raportare la principiile si obiectivele responsabilitatii fiscale si la regulile fiscale si orice masuri temporare ce vor fi implementate pentru a asigura conformarea cu acestea;
- (d) Politica de venituri, inclusiv modificarile de impozite si taxe planificate si politicile ce afecteaza alte venituri;
- (e) Politica de indatorare publica si de finantare a deficitului bugetar si o analiza a sustenabilitatii datoriei;
- (f) Politica de cheltuieli inclusiv prioritatile in materie de cheltuieli, intentiile privind cheltuielile totale ale bugetului general consolidat si pentru alte bugete si plafoanele de cheltuieli si alte tinte sau limite implicate sau impuse de regulile fiscale;
- (g) Analiza privind riscurile fiscale, cuprinzand orice angajamente ce nu sunt incluse in prognozele fiscale si toate circumstantele ce pot avea un efect substantial asupra prognozelor fiscale si economice si care nu au fost deja incorporate in prognozele fiscale, precum si informatii privind pierderile si platile restante ale companiilor cu capital majoritar de stat.

Cadrul de cheltuieli pe termen mediu contine pentru anul bugetar urmator si pe doi ani ulteriori acestuia:

(a) Prioritatile in materie de cheltuieli si argumentarea acestora in detaliu, incluzand si o explicare a modului in care Guvernul intentioneaza sa isi imbunatateasca politica, eficienta si eficacitatea serviciilor oferite, calitatea activitatilor sale de reglementare si initiativele sale de reducere a barierelor pentru mediul de afaceri si de incurajare a cresterii sectorului privat in diferite domenii;

(b) Programul de investitii publice care sa includa prioritatile Guvernului si argumentarea lor, rezultatele efective estimate pentru anul in curs si costurile previzionate pentru urmatorul an bugetar si pentru alti doi ani ulteriori acestuia prin raportare la plafoanele de cheltuieli pentru investitii.

Declaratia de raspundere va contine o declaratie semnata de primul ministru si de ministrul finantelor publice prin care se atesta corectitudinea si integralitatea informatiilor din strategia fiscal-bugetara si conformitatea acesteia cu prezenta

lege, cu tintele sau limitele pentru regulile fiscale si respectarea principiilor responsabilitatii fiscale.

Strategia fiscal-bugetara trebuie sa fie un document cheie de politici care sa furnizeze informatii si obiective permitand un proces mai bun de luare a deciziilor in cadrul procesului bugetar anual si pe termen mediu, care sa fie elaborat de Guvern si aprobat de catre Parlament.

Conformarea fata de Strategia Fiscala va fi urmarita prin rapoarte de progres semestriale si anuale care sa furnizeze feedback-ul catre Guvern asupra oricaror ajustari care s-ar putea dovedi necesare pentru a respecta tintele sau limitele.

O lege a responsabilitatii fiscal-bugetare bine structurata poate furniza parametrii generali care sa incurajeze formularea deciziilor de politici sustenabile fiscal prin stipularea principiilor fiscale si a regulilor privind veniturile, datoria, deficitul, cheltuielile si managementul riscului.

Principiile responsabilitatii fiscal-bugetare principale includ: (a) mentinerea unui nivel prudent al datoriei publice astfel incat sa se pastreze sustenabilitatea fiscala; (b) asigurarea unui echilibru al bugetului general consolidat pe parcursul ciclului economic; (c) exercitarea unui management prudent al pasivelor, activelor si riscurilor fiscale aferente sectorului public pentru a evita impovararea generatiilor viitoare; (d) asigurarea predictibilitatii regimului de impozitare; si (e) mentinerea unui nivel adecvat de rezerve fiscale pentru serviciul datoriei externe.

Introducerea unei legi a responsabilitatii fiscal-bugetare, conjugata cu reforma salariilor din sectorul public si reforma pensiilor va conduce la intarirea disciplinei fiscale.

Utilizarea unor principii ale responsabilitatii fiscal-bugetare, a unor reguli fiscale numerice in ceea ce priveste cheltuielile si soldul bugetar, a unor reguli procedurale privind raportarea si abaterea de la tinte, a planificarii fiscale pe termen mediu, a unor proceduri mai bune pentru procesul bugetar vor promova o politica fiscala prudenta.

Proiectul de lege presupune adoptarea unui numar de reguli fiscale, in ceea ce priveste asigurarea unui sold bugetar conform cu Strategia fiscal-bugetara, nedepasirea plafoanelor de cheltuieli totale si de personal si mentinerea ratei de crestere a cheltuielilor sub nivelul cresterii PIB-ului nominal.

Proiectul de lege prevede de asemenea infiintarea unui Consiliu Fiscal compus din 5 membri numiti de Parlament la propunerea Bancii Nationale a Romaniei, Academiei Romane, Academiei de Studii Economice, Institutului Bancar Roman si Asociatiei Romane a Bancilor, care sa asigure sprijinul pentru asigurarea calitatii prognozelor macroeconomice si bugetare si a faptului ca politicile bugetare sunt in conformitate cu principiile responsabilitatii fiscale.

Fata de cele de mai sus, va inaintam prezentul proiect in vederea adoptarii.

MINISTRUL FINANTELOR PUBLICE

SEBASTIAN TEODOR GHEORGHE VLĂDESCU

AVIZĂM FAVORABIL:

MINISTRUL JUSTIȚIEI

CĂTĂLIN MARIAN PREDOIU