

Opinia Consiliului fiscal

privind *Strategia fiscal bugetară pe perioada 2011-2013*

În data de 15.09.2010, Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului fiscal prin adresa nr. 98024/15.09.2010 *Strategia fiscal bugetară pe perioada 2011-2013*, solicitând în temeiul art. 40, alin. (2) din Legea nr. 69/2010 opinia Consiliului fiscal cu privire la aceasta.

În temeiul 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 2011-2013 (SFB 2011-2013)***:

1. Consiliul fiscal apreciază publicarea, pentru prima dată în România, a unei strategii fiscal-bugetare pe 3 ani – chiar dacă mai târziu decât termenul de 30 mai prevăzut de Legea nr. 69/2010 –, ca fiind un prim pas important în cadrul procesului de bugetare multianuală, cu efecte benefice asupra predictibilității politicii fiscal-bugetare. Astfel, sunt stabilite ținte bugetare pe 3 ani, unele dintre acestea fiind angajamente ferme – soldul bugetului general consolidat și cheltuielile de personal ale bugetului general consolidat, exprimate ca procent în produsul intern brut, nu pot depăși plafoanele anuale stabilite în cadrul fiscal-bugetar din strategia fiscal-bugetară pentru primii 2 ani acoperiți de aceasta (2011 și 2012), iar pentru anul 2011 nu pot fi depășite plafoanele nominale stabilite prin SFB 2011-2013 pentru soldul și soldul primar al bugetului consolidat, precum și plafoanele stabilite pentru cheltuielile totale (excluzând asistența financiară din partea UE și a altor donatori) și cheltuielile de personal.
2. Consiliul fiscal apreciază în mod pozitiv asumarea procesului de consolidare fiscală de către Guvern prin strategia fiscal-bugetară pe următorii 3 ani, deficitul bugetar fiind proiectat să scadă de la 6,8% din PIB în 2010 la 2,5% din PIB în 2013. Conform strategiei, reducerea de 4,3 puncte procentuale din PIB a deficitului bugetar pe perioada acoperită de strategia fiscal-

bugetară este proiectată a se efectua în totalitate prin ajustarea cheltuielilor bugetare, acestea fiind prevăzute să scadă cu 4,3 puncte procentuale din PIB în 2013 față de 2010, în timp ce veniturile exprimate ca procent din PIB sunt prognozate a se menține în 2013 la nivelul din 2010. De altfel, trebuie luat în considerare și faptul că Guvernul și-a asumat și a implementat deja în cursul anului 2010 un program de austeritate foarte ambițios și dur pe partea de cheltuieli bugetare, procedând totodată la creșterea TVA și la unele extinderi ale bazei de impozitare.

3. Consiliul fiscal constată că *Strategia fiscal bugetară pe perioada 2011-2013* respectă regula statuată de art. 6 lit. d) din Legea nr. 69/2010 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”. Astfel, conform SFB 2011-2013, cheltuielile totale urmează să crească în termeni nominali cu 0,1%, 6,9% și 7,1% în 2011, 2012 și, respectiv, 2013, în timp ce PIB nominal este prognozat să înregistreze creșteri de 6,4%, 10,0% și, respectiv, 10,1%.
4. Conform scenariului macroeconomic aflat la baza strategiei, PIB real, după o contracție de 1,9% în 2010, este proiectat să aibă o creștere de 1,5% în 2011, urmând ca dinamica pozitivă a acestuia să se accelereze în anii următori, până la un nivel de 4,5% în anul 2013. Având în vedere informațiile disponibile în momentul de față, Consiliul fiscal apreciază, în general, drept realiste proiecțiile macroeconomice avute în vedere la construcția SFB 2010-2013, deși consideră că există riscuri semnificative la adresa acestora, mai ales pe termen scurt. Consiliul fiscal apreciază drept optimiste în special proiecțiile privind piața muncii pentru anul 2011 – în speță cele legate de dinamica salariului mediu brut și a numărul de salariați, ceea ce implică existența unor riscuri în ceea ce privește realizarea veniturilor programate la capitolele „impozite pe venit și salarii”, respectiv „contribuții sociale”. Cifra de 5,9% avansată pentru ritmul de creștere anuală a câștigului salarial mediu brut pe total economie în 2011 implică o dinamică anuală de aproximativ 10% a salariului mediu brut în sectorul privat, dat fiind faptul că reducerea cu 25% la sută a salariilor bugetarilor va fi inversată doar parțial la începutul anului 2011 (+15% în medie conform SFB) și va fi însoțită de eliminarea

celui de-al 13-lea salariu și a primelor de vacanță. O astfel de creștere salarială în sectorul privat pare, în acest moment destul de dificil, de realizat în contextul unei reveniri economice amânate, mai ales având în vedere existența unor potențiale efecte de demonstrație din partea sectorului public și a presiunilor suplimentare la nivelul ofertei pe piața muncii, exercitate de disponibilizările preconizate în sectorul bugetar. De asemenea, în condițiile unei reveniri economice incipiente, creșterea de 0,5% avută în vedere în 2011 pentru numărul de salariați pe total economie apare drept dificil de realizat, având în vedere că această estimare implică faptul că sectorul privat va fi capabil nu numai să absoarbă relativ rapid cele 74.000 de persoane disponibilizate în sectorul public în cursul anului 2010 (cea mai parte urmând a fi disponibilizați spre sfârșitul anului curent) și cei 15.000 de salariați din sectorul public, cel puțin, ce urmează a fi disponibilizați în cursul anului următor (conform ultimei scrisori de intenție trimise către FMI), dar să și creeze locuri de muncă suplimentare. Coroborând aceste aspecte cu reținerile exprimate de Consiliul Fiscal în opinia privind ultima rectificare bugetară în ceea ce privește veniturile programate pentru anul 2010 la capitolele „impozit pe profit”, „accize” și „contribuții sociale”, Consiliul fiscal consideră că există riscuri semnificative la adresa prognozei veniturilor pentru anul 2011, riscuri a căror materializare ar antrena, datorită efectului de bază, consecințe negative asupra veniturilor bugetului general consolidat până la sfârșitul orizontului de prognoză (2013). În plus, atingerea țintei de deficit al bugetului general consolidat în anul 2012, care asigură și respectarea termenului limită fixat României de către Consiliul Uniunii Europene pentru corectarea deficitului excesiv, pare să depindă de o creștere cu 0,2% din PIB a veniturilor nefiscale în acel an, fără ca sursele unei asemenea creșteri să fie argumentate, ceea ce, în consecință, pare a fi nerealist.

5. În opinia Consiliului fiscal, respectarea principiilor transparenței și stabilității statuate de art. 4 al Legii nr. 69/2010 ar putea fi mult îmbunătățită dacă autoritățile ar oferi în cadrul Strategiei fiscal-bugetare informații mai detaliate cu privire la fundamentarea traiectoriilor veniturilor bugetare. Astfel, pentru acele categorii de venituri în cazul cărora nivelurile proiectate se fundamentează pe ecuații comportamentale de tipul $V_t = V_{t-1} \times (1 + E_v \times \Delta(\%)B_v) + F_{md} + F_{ae}$ (unde V_t, V_{t-1} reprezintă veniturile aferente capitolului în anii t, respectiv t-1, B_v reprezintă baza macroeconomică corespunzătoare respectivei categorii de venituri, E_v reprezintă elasticitatea față de respectiva bază

macroeconomică, F_{md} cuantifică (în RON) impactul măsurilor discreționare adoptate sau care urmează a fi adoptate, iar F_{ae} reprezintă eventuale ajustări expert), Consiliul fiscal recomandă prezentarea 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). Consiliul fiscal recomandă, de asemenea, un plus de precizie în ceea ce privește nivelul TVA și cel al accizelor luate în calcul în strategie, având în vedere lipsa de claritate a informațiilor incluse în secțiunea 3.1.1 „Tendințe și modificări structurale ale principalelor taxe și impozite”. Astfel, în ceea ce privește TVA, ar trebui menționată, în mod explicit, ipoteza privind nivelul cotei standard folosite în proiecția veniturilor bugetare. Referitor la accize, textul SFB indică transpunerea în Codul fiscal, începând cu 1 ianuarie 2011, a Directivei 2010/12/CE¹ privind structura și nivelul accizelor aplicate produselor din tutun, însă nu explicitează maniera concretă de implementare a acesteia. Este important de precizat dacă transpunerea directivei în legislația națională se va face într-un singură etapă (în 2011) sau eșalonat (în acest caz trebuind, totodată, detaliat calendarul de implementare), având în vedere faptul că termenul limită de transpunere a directivei comunitare în legislația națională este, în cazul României, 31 decembrie 2017.

6. În opinia Consiliului fiscal, Guvernul ar trebui să dubleze măsurile de reducere substanțială a cheltuielilor bugetare (ca procent din PIB) prevăzute în strategie (SFB), justificate, de altfel, cu eforturi susținute pe partea de venituri bugetare, în anii următori. Nesustenabilitatea cheltuielilor bugetare, atât ca dimensiune, cât și ca structură (o pondere nesustenabilă a cheltuielilor sociale), împreună cu dificultățile inerente întâmpinate deja în 2009 și 2010 în ajustarea cheltuielilor bugetare, reclamă ca ajustarea deficitului bugetar să se facă printr-un mix echilibrat și realist de măsuri, preponderent pe partea de cheltuieli, dar și parțial pe partea de venituri bugetare. Astfel, Consiliul fiscal recomandă adoptarea unor măsuri concrete și hotărâte de îmbunătățire a colectării taxelor (în special prin combaterea evaziunii fiscale și a contrabandei), de extindere a bazei de impozitare, de eliminare a excepțiilor de la taxare, de fiscalizare a zonelor încă nefiscalizate ale economiei, de accelerare a procesului de creare a cadrului legislativ pentru implementarea metodelor indirecte de impozitare a marilor

¹ Directiva 2010/12/CE stabilește un nivel minim al accizei totale de 90 EUR/1000 de țigarete indiferent de prețul mediu de vânzare cu amănuntul (în România, nivelul actual este de 74 EUR/1000 de țigarete).

averi, și luarea în considerare a posibilității alinierii la standardele europene a redevențelor pentru exploatarea resurselor naturale, foarte mici în acest moment în comparație cu media europeană. În plus, veniturile nefiscale ar putea fi crescute și printr-o mai bună administrare a activelor aflate în proprietatea statului, incluzând aici și folosirea fondurilor europene în vederea ameliorării eficienței exploatării acestora. De asemenea, o problemă tratată insuficient în strategia fiscal bugetară o constituie îmbunătățirea eficienței cheltuielilor publice, fiind absolut evident că există resurse de îmbunătățire a eficienței la multe capitole de cheltuieli bugetare.

7. Ca observație generală, Consiliul fiscal recomandă ca pentru fiecare din obiectivele asumate în cadrul strategiei (SFB) în ceea ce privește îmbunătățirea administrării fiscale și politica cheltuielilor bugetare să fie precizate termene clare de realizare, indicatori de performanță care să permită monitorizarea, precum și detalierea eventualelor resurse financiare implicate. În particular, în ceea ce privește fondurile europene, Consiliul fiscal consideră oportună explicitarea măsurilor avute în vedere pentru accelerarea absorbției acestora în linie cu recomandările generale de mai sus.
8. În opinia Consiliului fiscal, un plus de detalii ar fi binevenit și în cazul anumitor categorii de cheltuieli, ca de exemplu precizarea surselor pentru reducerea cheltuielilor cu subvențiile (prevăzute a înregistra scăderi semnificative în termeni nominali pe întreg orizontul SFB) ori enunțarea explicită a ipotezelor cantitative privind numărul de salariați și câștigul salarial mediu din sectorul public ce fundamentează traiectoria capitolului „cheltuieli de personal” în perioada 2012-2013. În continuarea eforturilor în direcția creșterii predictibilității politicii fiscal-bugetare, Consiliul Fiscal consideră ca oportună elaborarea unei liste realiste de priorități investiționale publice la nivel național, care să aibă asigurată finanțarea pe o bază multianuală, fiind permisă, astfel, finalizarea acestora indiferent de ciclul politic. În acest sens, Consiliul fiscal recomandă ca lista destul de amplă de obiective investiționale detaliate în secțiunea 3.2.5. „Politica în domeniul investițiilor publice” să fie însoțite de prioritizarea acestora, de informații concrete privind sumele alocate fiecărui proiect de investiții pentru fiecare din anii acoperiți de strategie, precum și de termene de finalizare a proiectelor. De asemenea, este de dorit ca prioritizarea să țină cont de posibilitatea utilizării fondurilor europene în realizarea acestor proiecte de investiții.

9. Consiliul fiscal consideră că SFB 2011-2013 nu acordă suficientă atenție problemei arieratelor, problemă devenită deja cronică, cu impact puternic negativ asupra mediului privat. Deși strategia include unele măsuri de natură să prevină acumularea de noi arierate, documentul ar trebui să conțină o secțiune care să detalieze situația curentă a arieratelor și să ofere termene și măsuri clare privind eliminarea stocului existent. Abordarea acestui aspect apare ca foarte necesară, mai ales luând în considerare experiența de până acum în contextul derulării acordului cu FMI/UE/IFI, când plafoanele de deficit bugetar au fost respectate cu prețul ratării sistematice a țințelor de arierate. În acest sens, Consiliul fiscal recomandă accelerarea implementării raportării pe bază de angajamente a rezultatelor execuției bugetare lunare.
10. Luând în considerare argumentele aduse în discuție la punctele anterioare, Consiliul fiscal consideră că există riscuri semnificative la adresa atingerii țințelor de deficit bugetar în perioada acoperită de strategie (SFB), riscuri a căror materializare ar face ca datoria publică să crească mai rapid decât se anticipează. Un eventual eșec în procesul de ajustare a facturii sociale ar conduce la o creștere rapidă și nesustenabilă a datoriei publice, cu efecte negative asupra generațiilor viitoare. În plus, riscurile la adresa țințelor fiscale nu sunt abordate în SFB într-o manieră suficient de detaliată, așa cum prevede art. 20, alin. 2, lit. a) și lit. d) al Legii 69/2010. În acest sens, este necesară o analiza detaliată a riscurilor aferente țințelor fiscale, atât a celor ce țin de mediul economic intern (cum ar fi de exemplu prelungirea recesiunii economice), cât și a celor ce țin de contextul internațional. De asemenea, Consiliul Fiscal consideră că Guvernul ar trebui să aibă un plan de măsuri alternative în cazul în care aceste riscuri se materializează.
11. Consiliul Fiscal constată că strategia (SFB) nu conține informații privind pierderile și plățile restante ale companiilor cu capital majoritar de stat, așa cum prevede art. 20, alin. 2, lit. d) al Legii 69/2010. Consiliul fiscal recomandă Guvernului rezolvarea acestei omisiuni și includerea acestor informații în SFB, inclusiv a măsurilor avute în vedere pentru îmbunătățirea situației financiare a întreprinderilor de stat care înregistrează pierderi.
12. În privința finanțării deficitului bugetar și a refinanțării datoriei publice, strategia prezintă succint modul în care autoritățile intenționează să acționeze. Totuși, Consiliul fiscal consideră că documentul nu evidențiază riscurile asociate atragerii de surse de finanțare preponderent pe termen scurt, așa cum s-a întâmplat, în mare parte, în 2009 și 2010 și nu furnizează suficiente amănunte cu privire la soluțiile concrete pe care Ministerul Finanțelor

Publice le are în vedere pentru îmbunătățirea în anii următori a profilului de scadențe al datoriei publice. În plus, angajamentul asumat față de FMI, de construire a unui tampon financiar în cadrul Trezoreriei statului de circa 4 luni de finanțare a deficitului bugetar și de acoperire a scadențelor la datoria publică, nu a fost îndeplinit până în prezent, Ministerul Finanțelor Publice nereușind să atragă decât într-o proporție scăzută, începând cu luna mai 2010, sumele planificate inițial la licitațiile de titluri de stat. În acest sens, Consiliul fiscal recomandă realizarea și implementarea, cât mai curând posibil, a unei strategii de management a datoriei publice care să plece de la dezideratul diversificării surselor de finanțare pe valute și creditori și de la cel al obținerii unui profil echilibrat de scadențe pentru datoria publică. În plus, constituirea unui tampon de lichiditate în cadrul Trezoreriei este o urgență în opinia Consiliului fiscal, fiind recomandabil ca Ministerul Finanțelor Publice să elaboreze planuri alternative de finanțare care să acopere eventualitatea unei noi creșteri a aversiunii la risc pe piețele globale, de exemplu ca urmare a unei posibile recrudescențe a crizei datoriilor suverane la nivel european.

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 23 Septembrie 2010.

23 Septembrie 2010

**Președinte Consiliul Fiscal
IONUT DUMITRU**