

## Completare la opinia preliminară a Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2018

În seara zilei de 21.11.2018, Ministerul Finanțelor Publice (MFP) a trimis Consiliului fiscal (CF), prin adresa nr. 466699/21.11.2018, proiectul de rectificare a Bugetului general consolidat pe anul 2018, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2018 solicitând, în temeiul art. 53, alin. (2) din Legea Responsabilității Fiscal-Bugetare (nr. 69/2010, republicată, de aici înainte numită LRFB), opinia Consiliului fiscal cu privire la acestea. Dat fiind timpul insuficient pentru elaborarea unei opinii complete, în condițiile în care Guvernul intenționa adoptarea proiectului de rectificare în ședința de guvern din 23 noiembrie 2018 (proiectul a fost de altfel adoptat în respectiva ședință de guvern), Consiliul fiscal a emis atunci o opinie preliminară. Presentul text completează opinia preliminară anterior menționată.

### **Coordonatele actualizate ale veniturilor și cheltuielilor**

În opinia sa cu privire la proiectul primei rectificări bugetare, Consiliul fiscal aprecia drept probabilă o depășire a țintei de deficit bugetar cu circa 6 mld. lei, având drept sursă supradimensionarea estimărilor cu privire la veniturile din TVA și accize, precum și subdimensionarea cheltuielilor de asistență socială. Proiectul celei de-a doua rectificări bugetare confirmă materializarea riscului aferent estimărilor privind veniturile din TVA și accize, însoțită de identificarea unor presiuni suplimentare de proporții la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii, cu dobânzi și de asistență socială. Cu toate acestea, proiectul de rectificare prevede înscrierea în ținta de deficit bugetar (ca procent din PIB) pe seama includerii în buget a unor venituri considerabile cu caracter extraordinar: pe de o parte, vărsăminte din rezervele companiilor de stat (practic distribuirea unui supra-dividend), iar pe de altă parte, înregistrarea drept venituri a unor așa-numite „alte fonduri de la UE”, ce corespund decontării *ex-post* pe fonduri europene a unor proiecte deja realizate cu finanțare non-UE.

Concret, proiectul de buget prevede majorarea veniturilor totale cu 246 mil. lei și a cheltuielilor totale cu 382 mil. lei, deficitul nominal fiind superior celui estimat în contextul primei rectificări bugetare cu 136 mil. lei. Cifrele de mai sus includ reducerea sumelor asociate schemelor de compensare în lanț a obligațiilor bugetare restante (de tip *swap*, cu impact simetric pe venituri și cheltuieli) cu 530 mil. lei.

Pe categorii de venituri, revizuirile estimărilor survin după cum urmează:

- Venituri fiscale: -3,85 mld. lei, din care:
  - o Impozit pe profit: +0,41 mld. lei. Realizarea veniturilor la nivelul programat actualizat apare drept probabilă dată fiind execuția la zi.
  - o Impozite pe proprietate: -0,15 mld. lei.
  - o TVA: -2,48 mld. lei. Revizuirea descendentă confirmă rezervele exprimate de Consiliul fiscal cu privire la dinamica acestui agregat în contextul opiniilor exprimate cu privire la bugetul inițial pe anul 2018 și la prima rectificare bugetară. Cu toate acestea, revizuirea

- descendentă este ușor inferioară așteptărilor Consiliului fiscal, reflectând evoluția favorabilă a veniturilor din TVA în lunile septembrie și octombrie.
- Accize: -1,24 mld. lei. Estimarea actualizată confirmă rezervele Consiliului fiscal exprimate în contextul primei rectificări bugetare.
  - Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități: -0,34 mld. lei.
- Contribuții de asigurări sociale: +0,73 mld. lei. Revizuirea ascendentă apare drept justificată dată fiind execuția bugetară la zi.
  - Venituri nefiscale: +2,4 mld. lei. Revizuirea ascendentă reflectă în cea mai mare parte vărsăminte extraordinare din rezervele companiilor de stat (în sumă de circa 1,9 mld. lei), restul reprezentând depășiri de program conform evoluției la 10 luni. De precizat că vărsămintele extraordinare din rezervele companiilor de stat au caracterul unor super-dividende și ca atare nu vor fi tratate ca venituri bugetare în conformitate cu regulile ESA 2010, reprezentând o reducere de fonduri proprii ale companiilor și neavând caracteristicile unei distribuiri ordinare de venituri către acționari. Sumele în cauză vor fi reflectate în reducerea necesarului de finanțare a deficitului bugetar, contribuind la explicarea diferenței între deficitul bugetar și variația stocului de datorie publică. De altfel, un tratament statistic identic s-a aplicat și vărsămintelor extraordinare din anul anterior.
  - Sume primite de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020: -3,26 mld. lei. Revizuirea descendentă se datorează diminuării sumelor estimate a fi atrase din fonduri structurale și de coeziune al căror beneficiar final este statul cu 4,7 mld. lei (reducere de circa 43%), dar și scăderii sumelor ce tranzitează bugetul consolidat aferente Fondului european agricol pentru dezvoltare rurală cu 1,3 mld. lei, o influență contrară având-o majorarea cu 2,7 mld. lei a sumelor destinate prefinanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene în baza art. 10 din OUG nr. 40/2015, ce tranzitează bugetul general consolidat. De precizat că prima categorie, cea a fondurilor structurale și de coeziune al căror beneficiar final este statul, este singura care se regăsește în execuția bugetară în conformitate cu ESA 2010 și în agregatul cheltuielilor de investiții raportat de MFP.
  - Alte fonduri de la UE: 4,17 mld. lei. Această categorie de venituri nou introdusă corespunde intenției autorităților de a deconta *ex-post* pe fonduri UE proiecte realizate cu finanțare non-UE. În contrast cu veniturile obișnuite din fonduri europene, care au contrapartidă pe cheltuieli și sunt deci neutre din punct de vedere al deficitului bugetar conform standardelor *cash*, sumele mai sus menționate contribuie în mod direct la reducerea deficitului. Un episod asemănător, dar de dimensiune considerabil mai mică, s-a consemnat în 2014 (suma vizată era atunci de 1,5 mld. lei). De precizat că înregistrarea acestor venituri în execuția ESA 2010 va fi făcută în funcție de anul în care proiectul pentru care se solicită finanțarea din fonduri UE a fost realizat – o estimare preliminară indică faptul că doar 1,4 mld. lei s-ar reflecta ca venituri la nivelul anului 2018 în execuția bugetară ESA 2010.

La nivelul cheltuielilor, sursele revizuirilor vizează:

- Cheltuieli cu bunuri și servicii: +1,75 mld. lei. Majorările succesive cumulate operate în contextul rectificărilor bugetare ale alocațiilor aferente acestui agregat de cheltuieli însumează 3,2 mld. lei, confirmând temerile exprimate de Consiliul fiscal cu privire la dificultatea înscrierii în anvelopa de cheltuieli inițială, dată fiind execuția bugetară și evoluțiile istorice. Chiar și noul nivel estimat implică o atenuare puternică a ritmului anual de creștere în ultimele două luni ale anului, fluxul lunar mediu de cheltuieli trebuind să fie inferior celui consemnat în perioada noiembrie-decembrie 2017.
- Subvenții: -0,3 mld. lei.
- Dobânzi: +1 mld. lei.
- Asistență socială: +0,8 mld. lei. De precizat că, dată fiind execuția la zi, înscrierea în anvelopa actualizată a agregatului presupune în continuare renunțarea în luna decembrie 2018 sau ianuarie 2019 la practica achitării tuturor pensiilor până pe data de 15 ale lunii, fluxurile lunare la zi indicând, în caz contrar, depășirea sumei bugetate cu circa 1 mld. lei.
- Cheltuieli de investiții: -4,6 mld. lei. Reducerea are drept sursă diminuarea cheltuielilor aferente proiectelor de investiții cu finanțare europeană cu 5,3 mld. lei, concomitent cu majorarea cheltuielilor de capital (+1,1 mld. lei) și reducerea altor transferuri de natura investițiilor (315 mil. lei). De precizat însă reducerea cheltuielilor de investiții nu contribuie la diminuarea deficitului, dat fiind faptul că reflectă reducerea intrărilor preconizate din fonduri structurale și de coeziune al căror beneficiar final este statul (-4,7 mld. lei), precum și reducerea sumelor aferente schemelor de compensare în lanț ( de tip *swap*) cu 0,53 mld. lei, economiile pe partea de cofinanțare fiind compensate de alocațiile mai mari la nivelul cheltuielilor de capital.

## Concluzii

Pe parcursul execuției bugetare din anul curent au devenit aparente presiuni mult mai mari decât cele anticipate inițial la nivelul cheltuielilor bugetare, în special a celor de natură permanentă (salarii, asistență socială și dobânzi). Acestea au putut fi acomodate parțial din veniturile superioare așteptărilor la nivelul impozitului pe venit, contribuțiilor sociale și dividendelor distribuite de companiile de stat, însă păstrarea deficitului *cash* sub nivelul de 3% din PIB nu este posibilă decât în condițiile în care cea de-a doua rectificare bugetară include venituri excepționale având drept sursă prelevări din rezervele companiilor de stat și decontarea *ex-post* pe fonduri europene a unor proiecte cu finanțare non-UE. Dincolo de problema de principiu din perspectiva sustenabilității finanțelor publice pe care o comportă finanțarea unor cheltuieli permanente cu venituri de natură temporară, există și chestiunea măsurii în care respectivele venituri excepționale se vor regăsi ca atare în contextul execuției ESA 2010. În cazul vărsămintelor din rezervele companiilor de stat, regulile ESA 2010 impun ca acestea să fie tratate ca o dezinvestire și nu ca un venit, în cazul României existând deja precedentul unui tratament statistic similar la nivelul anului 2017. În ceea ce privește decontarea *ex-post* din fonduri europene, tratamentul statistic conform ESA 2010 este cel al repartizării sumelor respective ca venituri în anii în care proiectele în cauză au avut loc. Conform estimărilor curente, doar 1,4 din cele 4,1 mld. lei corespunzătoare „altor fonduri

de la UE” conform execuției *cash* ar reveni execuției ESA 2010 a anului curent. Împreună cu cele 1,9 mld. lei din veniturile nefiscale cu caracteristici de „super-dividend”, ecartul între deficitul ESA 2010 și cel conform metodologiei naționale se majorează, *ceteris paribus*, cu 4,6 mld. lei. Consiliul fiscal apreciază că există un risc foarte ridicat ca deficitul bugetar potrivit ESA 2010 – cel relevant din perspectiva regulilor fiscale la nivel european - să depășească pragul de 3% din PIB, chiar în condițiile în care deficitul bugetar conform metodologiei naționale s-ar încadra în parametrii planificați.

Opiniile și recomandările formulate mai sus de Consiliul fiscal au fost aprobate de Președintele Consiliului fiscal, conform prevederilor art. 56, alin (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010 republicată, în urma însușirii acestora de către membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 4 decembrie 2018.

4 decembrie 2018

Președintele Consiliului fiscal  
IONUȚ DUMITRU

ANEXA I	Program inițial 2018	Influența schemei de compensare (swap)	Program inițial 2018 fără swap	Rectificare I	Influența schemei de compensare (swap)	Rectificare I fără swap	Rectificare II	Influența schemei de compensare actualizate	Rectificare II fără swap	Rectificare I – Program inițial	Rectificare II - Program inițial	Rectificare II - Rectificare I
	Niveluri ajustate pentru impactul swap-urilor											
	1	2	3=1-2	4	5	6=4-5	7	8	9=7-8	10=6-3	11=9-3	12=9-6
<b>VENITURI TOTALE</b>	287.527,5	1.020,0	286.507,5	296.753,4	1.620,0	295.133,4	296.999,3	1.090,2	295.909,1	8.625,9	9.401,6	775,7
<b>Venituri curente</b>	257.274,0	1.020,0	256.254,0	267.226,1	1.620,0	265.606,1	266.508,4	1.090,2	265.418,2	9.352,1	9.164,2	-187,9
<b>Venituri fiscale</b>	145.135,9	521,6	144.614,3	145.663,5	1.121,6	144.541,9	141.808,7	599,8	141.208,9	-72,4	-3.405,4	-3.333,1
<b>Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital</b>	38.598,9	298,0	38.300,9	40.907,0	298,0	40.609,0	41.232,7	298,0	40.934,7	2.308,1	2.633,8	325,7
Impozitul pe profit	15.020,3	148,0	14.872,3	15.012,8	148,0	14.864,8	15.422,8	148,0	15.274,8	-7,5	402,5	410,0
Impozitul pe salarii și venit	20.803,4	150,0	20.653,4	22.575,8	150,0	22.425,8	22.575,9	150,0	22.425,9	1.772,5	1.772,5	0,0
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	2.775,2		2.775,2	3.318,4		3.318,4	3.234,1		3.234,1	543,1	458,8	-84,3
<b>Impozite și taxe pe proprietate</b>	5.824,4		5.824,4	5.728,0		5.728,0	5.575,2		5.575,2	-96,4	-249,2	-152,8
<b>Impozite și taxe pe bunuri și servicii</b>	98.666,8	184,0	98.482,8	97.219,5	784,0	96.435,5	93.213,1	254,2	92.958,9	-2.047,2	-5.523,9	-3.476,6
TVA	61.308,2	184,0	61.124,2	61.308,2	784,0	60.524,2	58.832,3	254,2	58.578,1	-600,0	-2.546,1	-1.946,1
Accize	30.218,5		30.218,5	30.218,5		30.218,5	28.979,2		28.979,2	0,0	-1.239,3	-1.239,3
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	3.814,8		3.814,8	3.896,2		3.896,2	3.945,5		3.945,5	81,3	130,7	49,3
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	3.325,3		3.325,3	1.796,7		1.796,7	1.456,2		1.456,2	-1.528,6	-1.869,1	-340,5
<b>Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)</b>	1.042,0		1.042,0	995,9		995,9	1.045,9		1.045,9	-46,1	3,9	50,0
<b>Alte impozite și taxe fiscale</b>	1.003,8	39,6	964,2	813,1	39,6	773,5	741,7	47,6	694,1	-190,7	-270,0	-79,4
<b>Contribuții de asigurări</b>	91.811,8	498,4	91.313,4	98.042,1	498,4	97.543,7	98.776,1	490,4	98.285,7	6.230,3	6.972,3	742,1
<b>Venituri nefiscale</b>	20.326,3		20.326,3	23.520,5		23.520,5	25.923,6		25.923,6	3.194,1	5.597,3	2.403,1
<b>Venituri din capital</b>	1.843,6		1.843,6	885,2		885,2	936,7		936,7	-958,4	-906,9	51,5
<b>Donații</b>	8,5		8,5	8,5		8,5	8,5		8,5	0,0	0,0	0,0
<b>Sume de la UE în contul plăților efectuate*) și prefinanțări</b>	103,5		103,5	110,6		110,6	110,1		110,1	7,1	6,6	-0,5
<b>Operațiuni financiare</b>	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0

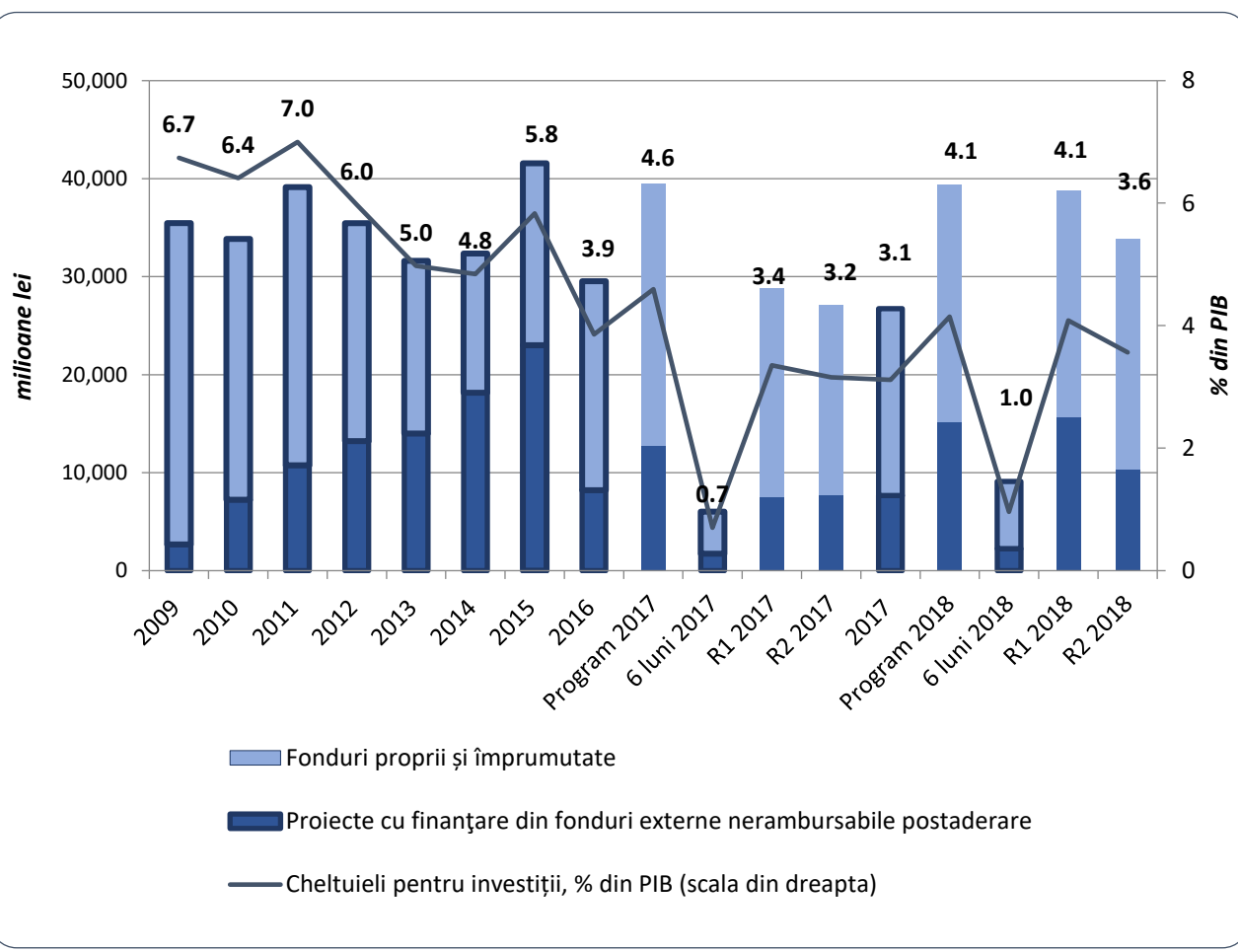
<b>Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat</b>	0,0		0,0	0,0		0,0			0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Alte fonduri de la UE</b>	0,0		0,0	0,0		0,0	4.173,0		4.173,0	0,0	4.173,0	4.173,0
<b>Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și refinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020</b>	28.297,9		28.297,9	28.523,0		28.523,0	25.262,6		25.262,6	225,2	-3.035,2	-3.260,4
<b>CHELTUIELI TOTALE</b>	<b>314.487,1</b>	<b>1.020,0</b>	<b>313.467,1</b>	<b>324.820,2</b>	<b>1.620,0</b>	<b>323.200,2</b>	<b>325.202,4</b>	<b>1.090,2</b>	<b>324.112,2</b>	<b>9.733,1</b>	<b>10.645,1</b>	<b>912,0</b>
<b>Cheltuieli curente</b>	<b>293.509,0</b>	<b>850,0</b>	<b>292.659,0</b>	<b>304.545,5</b>	<b>850,0</b>	<b>303.695,5</b>	<b>303.803,3</b>	<b>850,0</b>	<b>302.953,3</b>	<b>11.036,5</b>	<b>10.294,4</b>	<b>-742,1</b>
Cheltuieli de personal	81.117,5		81.117,5	86.239,6		86.239,6	86.343,4		86.343,4	5.122,1	5.225,8	103,7
Bunuri și servicii	39.615,0		39.615,0	41.123,6		41.123,6	42.875,7		42.875,7	1.508,6	3.260,7	1.752,1
Dobânzi	12.096,8		12.096,8	12.094,2		12.094,2	13.142,4		13.142,4	-2,7	1.045,5	1.048,2
Subvenții	7.210,3		7.210,3	6.719,1		6.719,1	6.414,1		6.414,1	-491,2	-796,1	-304,9
<b>Transferuri - Total</b>	<b>152.868,5</b>	<b>850,0</b>	<b>152.018,5</b>	<b>156.561,7</b>	<b>850,0</b>	<b>155.711,7</b>	<b>153.884,0</b>	<b>850,0</b>	<b>153.034,0</b>	<b>3.693,2</b>	<b>1.015,5</b>	<b>-2.677,7</b>
Transferuri între unități ale administrației publice	2.132,8	850,0	1.282,8	2.035,2	850,0	1.185,2	2.438,3	850,0	1.588,3	-97,6	305,5	403,1
Alte transferuri	13.098,5		13.098,5	14.220,0		14.220,0	14.244,9		14.244,9	1.121,5	1.146,4	24,9
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	317,2		317,2	518,5		518,5	648,0		648,0	201,3	330,7	129,5
Asistență socială	98.620,4		98.620,4	100.397,5		100.397,5	101.207,6		101.207,6	1.777,1	2.587,1	810,1
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	32.826,9		32.826,9	32.969,7		32.969,7	28.767,5		28.767,5	142,7	-4.059,4	-4.202,1
Alte cheltuieli	5.872,6		5.872,6	6.420,8		6.420,8	6.577,7		6.577,7	548,2	705,1	156,9
<b>Fonduri de rezervă</b>	<b>315,7</b>		<b>315,7</b>	<b>1.334,5</b>		<b>1.334,5</b>	<b>719,6</b>		<b>719,6</b>	<b>1.018,8</b>	<b>403,9</b>	<b>-614,9</b>
<b>Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă</b>	<b>285,1</b>		<b>285,1</b>	<b>472,8</b>		<b>472,8</b>	<b>424,2</b>		<b>424,2</b>	<b>187,7</b>	<b>139,1</b>	<b>-48,6</b>
<b>Cheltuieli de capital</b>	<b>20.978,2</b>	<b>170,0</b>	<b>20.808,2</b>	<b>20.274,7</b>	<b>770,0</b>	<b>19.504,7</b>	<b>21.399,1</b>	<b>240,2</b>	<b>21.158,9</b>	<b>-1.303,5</b>	<b>350,7</b>	<b>1.654,2</b>
<b>Operațiuni financiare</b>	<b>0,0</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent</b>	<b>0,0</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>		<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>EXCEDENT(+) / DEFICIT(-)</b>	<b>-26.959,6</b>	<b>0,0</b>	<b>-26.959,6</b>	<b>-28.066,8</b>	<b>0,0</b>	<b>-28.066,8</b>	<b>-28.203,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-28.203,1</b>	<b>-1.107,2</b>	<b>-1.243,5</b>	<b>-136,3</b>

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

ANEXA II - Fonduri UE	2018 inițial			Rectificare I			Rectificare II		
	Structurale	Agricultură	Sume OUG nr. 40/2015	Structurale	Agricultură	Sume OUG nr. 40/2015	Structurale	Agricultură	Sume OUG nr. 40/2015
Intrări fonduri UE	10.741,3	17.272,4	300,0	10.960,6	17.272,4	300,0	6.279,4	15.983,0	3.000,0
Cheltuieli fonduri UE	18.886,9	17.272,4	300,0	18.875,4	17.272,4	300,0	13.464,0	15.983,0	3.000,0
Cofinanțare și cheltuieli neeligibile	6.745,5	0,0	0,0	6.514,8	0,0	0,0	5.784,6	0,0	0,0

*Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal*

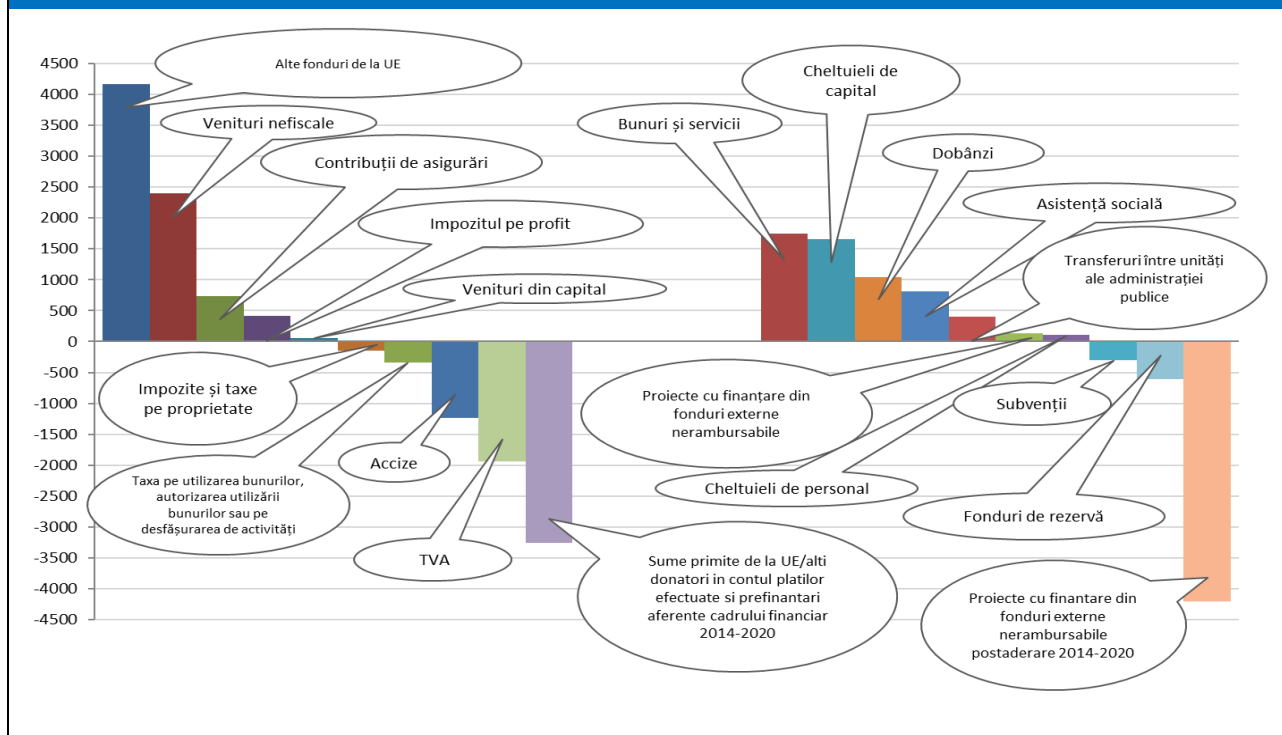
**Graficul 1: Evoluția cheltuielilor pentru investiții potrivit metodologiei cash în perioada 2009-2018 – nivel planificat vs. realizări, mil. lei**



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

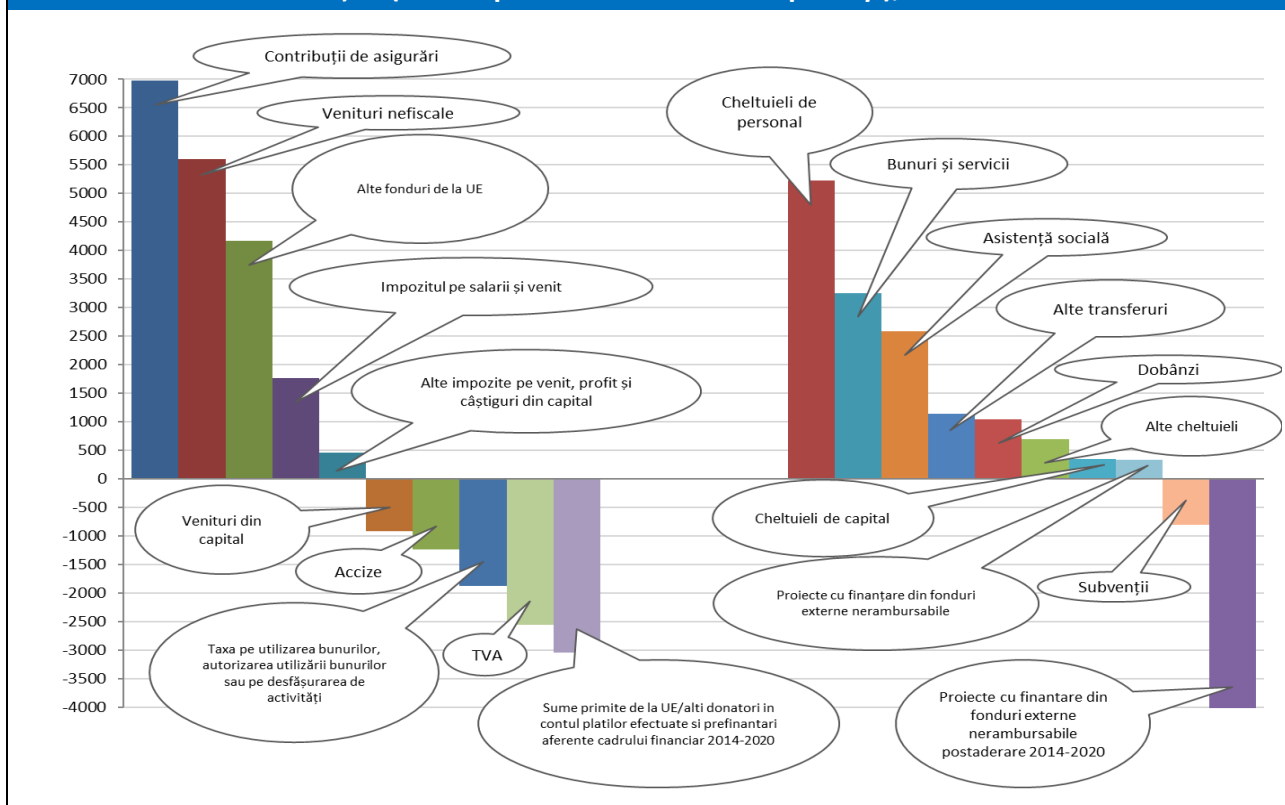


**Graficul 2: Principalele modificări ale veniturilor și cheltuielilor bugetare față de prima rectificare (fără impactul schemelor de tip swap), mil. lei**



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

**Graficul 3: Principalele modificări ale venurilor și cheltuielilor bugetare față de programul inițial (fără impactul schemelor de tip swap), mil. lei**



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal