

Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de Ordonanță de Urgență privind reglementarea unor măsuri fiscale (reducerea cotei de impozit pentru veniturile din dividende, extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% pentru livrarea apei potabile și a apei pentru irigații în agricultură)

În data de 26.10.2015, Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului fiscal, prin adresa nr. 678949/22.10.2015, proiectul de Ordonanță de urgență privind reglementarea unor măsuri fiscale însoțit de Nota de fundamentare aferentă, solicitând în temeiul art. 40 alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010¹ (LRFB) opinia Consiliului fiscal cu privire la aceasta.

Din perspectiva LRFB, pentru speța în cauză sunt relevante prevederile art. 21 și 22, potrivit cărora:

„Art. 21: În cazurile în care se fac propuneri de acte normative care conduc la diminuarea veniturilor bugetare, se va elabora fișa financiară potrivit prevederilor art. 15 din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, care trebuie să îndeplinească cel puțin una dintre următoarele condiții:

a) să aibă avizul Ministerului Finanțelor Publice și al Consiliului fiscal, conform căruia impactul financiar a fost luat în calcul în prognoza veniturilor bugetare și nu afectează țintele bugetare anuale și pe termen mediu;

b) să fie însoțită de propuneri de măsuri de compensare a impactului financiar respectiv, prin majorarea altor venituri bugetare.

Art. 22: Actele normative care intră sub incidența art. 21 se adoptă concomitent cu măsurile compensatorii propuse de inițiator și avizate de Guvern.”

În plus, art. 53, alin. (2) lit. e) și f) al LRFB statuează ca atribuții ale Consiliului fiscal:

„e) 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;

f) pregătirea estimărilor și emiterea de opinii cu privire la impactul bugetar al proiectelor de acte normative, altele decât cele menționate la lit. e), cât și cu privire la amendamentele făcute la legile bugetare anuale pe parcursul dezbaterilor parlamentare”.

¹ Corespunzător art. 53 alin. (2) din Legea nr. 69/2010 republicată.

Scurtă descriere a actului normativ

Varianta proiectului de OUG notificată pe 26 octombrie Consiliului fiscal conține ca măsuri relevante sub aspectul impactului fiscal ridicarea la 100.000 EUR a plafonului pentru clasificarea firmelor ca microîntreprinderi, diferențierea cotelor de impozitare aplicabile cifrei de afaceri a microîntreprinderilor și devansarea de la 1 ianuarie 2016 a intrării în vigoare a reducerii la 5% a cotei de impozitare a dividendelor pentru persoane fizice și juridice, care conform variantei aprobate în septembrie 2015 a Codului fiscal era prevăzută pentru începutul anului 2017. Spre deosebire de forma postată pe *site*-ul MFP la secțiunea transparență decizională, nici varianta notificată Consiliului fiscal a proiectului de OUG și nici nota de fundamentare companion nu fac referire la extinderea aplicabilității cotei reduse de TVA de 9% în cazul apei potabile și celei pentru irigații în agricultură. Ulterior aprobării în ședința de guvern din 27 octombrie a actului normativ în lipsa unui aviz din partea Consiliului fiscal, acestuia i-a fost notificată forma finală a actului normativ care include în lista modificărilor Codului fiscal și extinderea cotei reduse de TVA mai sus menționată.

Conform notei de fundamentare atașate OUG, impactul total asupra veniturilor la nivelul anului 2016 este de -2,05 miliarde de lei, repartizarea impactului de runda I pe măsuri individuale fiind:

- -300 milioane lei efect net la nivelul încasărilor din impozitul pe veniturile microîntreprinderilor provenind din reclasificarea mai sus menționată și modificarea cotei de impozitare, de la un nivel de 3% aplicabil cifrei de afaceri, la cote diferențiate de 3%, 2%, și 1% în cazurile în care microîntreprinderile au niciunul, unul și, respectiv, cel puțin doi angajați;
- -1.357,2 milioane lei la nivelul impozitului pe dividendele plătite persoanelor fizice române, din care 71,5%, respectiv, 970,4 milioane lei, reprezintă cota defalcată ce revine bugetelor locale;
- -44 milioane lei la nivelul impozitului pe dividendele plătite persoanelor juridice române;
- -110,7 milioane lei la nivelul impozitului pe dividendele persoanelor fizice și juridice nerezidente;
- -233,8 milioane lei la nivelul veniturilor din TVA ca urmare a extinderii aplicabilității cotei reduse de 9% pentru apă potabilă și apă pentru irigații în agricultură.

Sursele de acoperire a impactului bugetar

Nota de fundamentare prevede o ajustare automată a cheltuielilor bugetelor locale cu echivalentul pierderilor de venituri de la nivelul impozitului pe dividendele plătite persoanelor fizice române ce revin acestora în urma aplicării cotei defalcate de 71,5%, impactul net de runda I la nivelul soldului bugetar din anul 2016 fiind de -1.077,4 milioane lei. De asemenea, nota de fundamentare evaluează impactul bugetar ca urmare a efectelor de runda a doua la 607 milioane lei, în condițiile în care măsurile propuse sunt văzute ca generând un plus de creștere economică de 0,05 pp și 19.000 de locuri de muncă suplimentare.

Consiliul fiscal validează evaluările din nota de fundamentare cu privire la dimensiunea efectelor de runda I, însă are rezerve serioase asupra cuantumului avansat de MFP pentru veniturile bugetare suplimentare ca urmare a efectelor de runda a doua, a căror dimensiune acoperă mai mult de 55% din impactul bugetar de runda întâi. Dacă evaluarea creșterii economice suplimentare, de 0,05 pp. (circa 350 milioane lei), apare drept perfect rezonabilă din perspectiva dimensiunii stimulului fiscal în condițiile în care ar fi operată o reducere automată a dimensiunii cheltuielilor bugetelor locale (1.077,4 milioane lei, respectiv 0,14% din PIB), multiplicatorul fiscal implicit fiind aproximativ 0,35, nu același lucru se poate spune și despre evaluarea veniturilor bugetare suplimentare care, deși au drept sursă această creștere economică suplimentară, ajung să o depășească de aproape 1,75 ori. Este imposibil de imaginat cum statul ar putea să colecteze 175% din baza de impozitare suplimentară și cum un asemenea rezultat ar putea fi reconciliat în vreun fel cu un set rezonabil de elasticități ale veniturilor fiscale la modificarea PIB. De asemenea, evaluarea numărului de locuri de muncă nou create apare drept excesivă și inconsistentă în raport cu cifra avansată pentru creșterea economică. Raportându-ne la cea mai recentă proiecție a CNP, un punct procentual de creștere economică pare să fie asociat, în mod rezonabil, cu un număr suplimentar de salariați de circa 30.000, ceea ce face să apară extrem de surprinzător un număr de 19.000 de locuri de muncă nou-create asociate unei creșteri economice suplimentare de 0,05 pp. O evaluare rezonabilă a efectelor de runda a doua la nivelul veniturilor bugetare ar indica probabil o dimensiune a acestora de circa 4-6 ori mai mică decât cea avansată, respectiv la nivelul a circa 100-150 milioane de lei.

Consiliul fiscal are de asemenea rezerve asupra ipotezei unei ajustări automate a cheltuielilor bugetelor locale în baza prevederilor art. 20 alin. 1 lit. a) al Legii finanțelor publice locale nr. 273/2006, în condițiile în care aceste ajustări nu sunt individualizate pe categorii de cheltuieli și nu pot fi excluse defalcări discreționare mai mari de venituri către bugetele locale din alte venituri bugetare, ceea ce ar avea drept consecință, *caeteris paribus*, un deficit mai mare la nivelul bugetului de stat și pe cale de consecință la nivelul bugetului consolidat.

Concluzii

În opinia Consiliului fiscal, este de rău augur din perspectiva predictibilității că la mai puțin de 2 luni de la adoptarea Noului Cod Fiscal și înainte de intrarea sa în vigoare, acesta să fie amendat, mai mult, chiar de o manieră substanțială. În opiniile sale emise pe parcursul anului curent, Consiliul fiscal a atras atenția asupra implicațiilor formulării obiectivelor politicii fiscale în termeni de ținte de deficit structural, precum și asupra faptului că măsurile cuprinse în noul Cod Fiscal sunt de natură să antreneze, în lipsa unor măsuri compensatorii echivalente, o deviație permanentă și de proporții de la obiectivele ce decurg atât din tratatele europene al căror semnatar este România (Pactul de Creștere și Stabilitate și Compactul Fiscal), cât și din legislația națională relevantă (Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 republicată). Din perspectiva acestora, ținta relevantă pentru politica fiscală nu este nivelul de referință de 3% din PIB pentru deficitul efectiv prevăzut de brațul corectiv al Pactului de Stabilitate și Creștere –

apropierea de acesta fiind rezervată unor situații ciclice adverse (ceea ce nu este cazul în prezent și în perspectivă pe termen mediu), ci nivelul de deficit efectiv consistent cu obiectivul pe termen mediu definit ca deficit structural de 1% din PIB în conformitate cu prevederile coroborate ale brațului preventiv al Pactului de Stabilitate și Creștere și ale Compactului Fiscal². În perspectivă, nivelul efectiv al deficitului în 2016 consistent cu obiectivul pe termen mediu ar fi de circa 1,1-1,2% din PIB. Chiar dacă neconsfințit formal, dată fiind lipsa încă a unei strategii fiscal-bugetare pe termen mediu care să încorporeze impactul noului Cod Fiscal, abandonul angajamentului față de aceste ținte reiese din declarațiile publice ale MFP și este indicat și de evaluările Consiliului fiscal și ale Comisiei Europene. Efectelor de pe partea veniturilor li se adaugă impactul majorărilor salariale recent aprobate, dar și al celor probabile din perspectiva parametrilor proiectului Legii Salarizării Unitare pe care Guvernul intenționează să-l avanseze, ceea ce implică cel mai probabil o apropiere periculoasă de pragul de referință de 3% din PIB a deficitului în 2016, precum și o depășire a acestui nivel în 2017, odată cu intrarea în vigoare a restului măsurilor prevăzute de noul Cod Fiscal.

Cea mai mare parte a impactului bugetar (75% la nivelul veniturilor bugetare, 50% la nivelul deficitului în ipoteza ajustării automate a cheltuielilor bugetelor locale) al propunerii legislative curente are drept sursă devansarea cu un an a termenului de intrare în vigoare a reducerii impozitului pe dividende și, prin urmare, implică un impact major asupra deficitului doar la nivelul anului 2016 față de un scenariu de bază în care măsura ar fi intrat în vigoare în 2017. Cu toate acestea, scenariul de bază mai sus descris apare drept deja neconform cu regulile instituite de art. 6 și 7 ale LRFB. Având în vedere argumentele menționate anterior, precum și opiniile anterioare emise pe parcursul anului curent, Consiliul fiscal nu poate aviza favorabil o propunere legislativă care implică producerea mai rapidă și adâncirea unei deviații pre-existente de la regulile fiscale.

Opiniile 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 2 noiembrie 2015.

2 noiembrie 2015

Președintele Consiliului fiscal,

IONUȚ DUMITRU

² De altfel, obiectivul pe termen mediu a fost deja atins în 2014, la un nivel de deficit efectiv ESA 2010 de 1,4% din PIB.