

Opinia Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat, la Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2013 și la Strategia fiscal bugetară 2013-2015 actualizată

În data de 21.01.2013, Consiliului fiscal a primit de la Ministerul Finanțelor Publice adresa nr. 350.147, prin care i se solicită, în baza art. 40, alin. (2) din Legea nr. 69/2010, formularea, în cel mai scurt timp posibil, a opiniilor privind proiectul legii bugetului de stat pentru anul 2013, raportul privind situația macroeconomică pentru anul 2013 și proiecția acesteia în perioada 2014-2016, proiectul legii bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2013 și expunerea de motive aferentă, precum și pentru Strategia fiscal bugetară pentru perioada 2013-2015 revizuită. Cu toate acestea, setul complet de documente necesar elaborării opiniei Consiliului fiscal (în speță Raportul privind situația macroeconomică în anul 2013 și proiecția acesteia în perioada 2013-2016, respectiv versiunea actualizată a SFB 2013-2015) nu a parvenit acestuia decât în ziua de 23.01.2013, în condițiile în care primul document a fost înaintat Consiliului fiscal la ora 6PM a zilei de marți 22 ianuarie, iar versiunea actualizată a strategiei la ora 10.30AM în ziua de miercuri 23 ianuarie.

Având în vedere intenția Guvernului de a aproba documentele mai sus menționate în ședința din 23.01.2013, timpul este în mod evident insuficient pentru examinarea riguroasă a acestora, iar Consiliul Fiscal se află în imposibilitatea de a elabora o opinie completă în ceea ce privește respectivele documente. În pofida faptului că este de înțeles urgența aprobării bugetului pentru anul 2013, procedura legislativă ar trebui să respecte principiul transparenței statuat în legea 69/2010, conform căruia “guvernul și autoritățile publice locale au obligația de a face publice și de a menține în dezbatere un interval de timp rezonabil toate informațiile necesare ce permit evaluarea modului de implementare a politicilor fiscale și bugetare, rezultatelor acestora și a stării finanțelor publice centrale și, respectiv, locale”. În acest context, Consiliul fiscal recomandă pentru viitor o perioadă de cel puțin o săptămână între momentul transmiterii documentației necesare de către MFP și momentul adoptării legislației relevante, acest interval fiind minimul necesar în vederea elaborării unei analize riguroase. În plus, proiectul de buget conține și un pachet de modificări ale Codului Fiscal ce urmează să intre în vigoare începând cu 1 februarie 2013, fără ca acestea să fi fost supuse dezbaterii publice pentru un interval de timp rezonabil, în contradicție cu spiritul prevederilor art.4 alin. 1 al Codului fiscal care precizează că “prezentul cod se modifică și se completează numai prin lege, promovată, de regulă, cu 6 luni înainte de data intrării în vigoare a acesteia”.

În temeiul art. 40, alin. (2), lit. d) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, Consiliul fiscal îi revine drept atribuție și „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”. Astfel, ținând cont de mandatul său, în conformitate cu prevederile legii 69/2010, Consiliul fiscal emite următoarele opinii și recomandări privitoare la proiecția bugetară pentru anul 2013:

Bugetul general consolidat pentru anul 2013 (și implicit proiecția bugetară pe termen mediu) este fundamentat pe un scenariu de evoluție macroeconomică semnificativ mai nefavorabil comparativ cu cel luat în calcul în elaborarea Strategiei fiscal-bugetare 2013-2015 în forma adoptată de Guvern (iunie 2012). Conform proiecțiilor macroeconomice actualizate, creșterea economică în anul 2013 este evaluată a fi de doar 1,6% în termeni reali, comparativ cu o prognoză de creștere de 3,1% utilizată în elaborarea strategiei. Mai mult, nivelul PIB nominal pentru anul 2013 relevant pentru determinarea ponderii în PIB a agregatelor bugetare este substanțial revizuit în jos ca urmare atât a revizuirii statistice aferente PIB nominal din anul 2011 (-21,9 miliarde lei, ori -3,8%), cât și avansului economic sub așteptări pe parcursul anului 2012 (proiecția actualizată a CNP indică o creștere de doar 0,2%, comparativ cu o prognoză de 1,7% avută în vedere la elaborarea SFB 2013-2015 în forma adoptată de Guvern). De altfel, proiecția creșterii economice din 2013 este inferioară și celei mai recente evaluări ale Comisiei Europene din noiembrie 2012 (2,2%). Proiecțiile actualizate de creștere economică se situează sub ritmurile de creștere aferente PIB potențial atât în 2012 cât și în 2013 (evaluate de cea mai recentă prognoză a Comisiei Europene la 2,1%, respectiv 2,4%), ceea ce implică o lărgire a deficitului de cerere din economie și implicit o înrăutățire a componentei ciclice a balanței bugetare. Acest lucru înseamnă că reducerea deficitului la 2,3% din PIB la finele anului 2012 a implicat un efort de ajustare structurală superior celui avut în vedere inițial și în același timp faptul că menținerea nivelului propus de ajustare structurală din 2013, în conformitate cu angajamentul de îndeplinire a obiectivului pe termen mediu al unui deficit structural de 1% din PIB în 2014, se concretizează într-un nivel mai ridicat al deficitului efectiv.

Consiliul fiscal apreciază drept realist scenariul macroeconomic avut în vedere în construcția bugetară, evaluând balanța riscurilor ca fiind relativ echilibrată. Pe de o parte, pe fondul persistenței crizei datoriilor suverane, rămân în continuare incertitudini majore în ceea ce privește dinamica economică din zona euro, ceea ce implică existența unor riscuri adverse la adresa materializării creșterii economice avute în vedere, fiind posibile evoluții mai nefavorabile decât cele anticipate în ceea ce privește cererea externă ori eventuale recrudescențe ale aversiunii la risc, de natură să afecteze negativ disponibilitatea și costul finanțării externe. Pe de altă parte, performanța bună de până acum a României în ceea ce privește ajustarea dezechilibrului bugetar și nivelul relativ redus al datoriei publice în comparație cu țările din zona euro și din Europa Centrală și de Est, este de așteptat să aibă un efect favorabil asupra percepției investitorilor, ce are potențialul să fie întărit de continuarea reformelor structurale și de o așteptată ieșire din procedura de deficit excesiv pe parcursul anului curent.

Revizuirea semnificativă a cadrului macroeconomic implică faptul că SFB 2013-2015 în forma adoptată de Guvern în iunie 2012 nu mai este de actualitate. De altfel, forma respectivă a strategiei fiscal-bugetare și legea asociată pentru aprobarea unor indicatori specificați în cadrul fiscal bugetar nu au parcurs întregul proces legislativ necesar (acesta din urmă nu a trecut decât de Senat), iar din

punct de vedere strict legal, instalarea unui nou Guvern face ca acesta să nu fie constrâns de prevederile strategiei. Deși Guvernul a elaborat o versiune actualizată a strategiei fiscal bugetare, este de dorit ca aceasta să parcurgă procesul legislativ complet de aprobare anterior elaborării bugetului pentru anul următor, fiind astfel capabilă să ancoreze parametrii politicii fiscal-bugetare pe termen mediu și să permită evaluarea respectării regulilor fiscale statuate de Legea 69/2010. Consiliul fiscal se află în imposibilitatea de a comenta în timp util parametrii formei actualizate a SFB 2013-2015 având în vedere momentul în care acesta a parvenit instituției (23 ianuarie 2013, ora 10.30 AM)

Proiectul de buget aferent anului 2013 prevede o țintă de deficit de 13,394 miliarde lei, respectiv 2,15% din PIB, mai mare cu 1,7 miliarde lei (respectiv 0.35 pp. de PIB, din care 0.1pp. de PIB se datorează revizuirii ipotezei de PIB nominal pe fondul motivelor anterior precizate) comparativ cu plafonul propus în urma adoptării de către guvern în iunie 2012 a SFB 2013-2015. Revizuirea ascendentă a țintei de deficit reflectă, pe de o parte, înrăutățirea perspectivelor de creștere economică în 2013, dar și acomodarea parțială a unor cheltuieli suplimentare determinate de acceptarea de către Guvern în decembrie 2012 a unor corecții forfetare (evaluate la 3.11 miliarde lei) propuse de Comisia Europeană în vederea evitării dezangajării unor fonduri nerambursabile din alocarea 2007-2013 pentru acele programe operaționale în cazul cărora, în urma auditurilor efectuate, s-au constatat deficiențe majore în procedurile de achiziții publice. Având în vedere cele mai sus menționate, Consiliul fiscal apreciază că ținta propusă este consistentă cu traiectoria de ajustare structurală (la nivelul deficitului conform ESA95) necesară în vederea atingerii în 2014 a obiectivului pe termen mediu de 1% deficit structural (care ar asigura respectarea prevederilor Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare ratificat în iunie 2012).

Veniturile totale ale bugetului general consolidat sunt estimate a se situa la un nivel de 209,285 miliarde lei (33,6% din PIB), în creștere cu 15,586 miliarde lei (+8,05%) comparativ cu nivelul execuției preliminate la finele anului 2012, o parte semnificativă din majorarea de venituri fiind atribuibilă creșterii estimate a intrărilor din fonduri nerambursabile post-aderare (+3,08 miliarde lei, respectiv de 37%). Veniturile prognozate includ o componentă de venituri excepționale (*one-off*) evaluată la 3,16 miliarde lei, provenită din restul de 2.1 miliarde lei din închirierea benzilor de frecvență de către operatorii de telefonie mobilă (910 milioane lei au fost deja achitați în 2012), precum și din implementarea unei noi scheme de stingere în lanț a obligațiilor restante față de bugetul de stat (cu impact de 1 mld. lei pe venituri și pe cheltuieli). În plus, dincolo de măsurile de politică fiscală preanunțate (indexare accize motorină și tutun conform calendarului preanunțat, creșterea cotei din CAS plătit de angajat transferată către pilonul II de pensii), proiectul de buget include și un pachet de măsuri pe partea de venituri al căror impact este evaluat la 2,98 miliarde lei (lista completa a măsurilor discreționare și impactul acestora este prezentat în anexa 1). O evaluare de consistență a

Consiliului fiscal – inclusă în anexa 2 – indică faptul că proiecția de venituri aferentă anului 2013 apare drept realistă și bine fundamentată, fiind în linie cu evoluția prognozată a bazelor macroeconomice relevante și cu impactul măsurilor discreționare (care de asemenea apare drept corect evaluat).

Cheltuielile bugetului general consolidat sunt evaluate la 222,68 miliarde lei (35,7% din PIB), în creștere cu 15,3 miliarde lei (ori 0,3 pp. de PIB) comparativ cu nivelul consemnat la finele anului anterior conform execuției preliminate. Ajustând însă pentru intrările asociate asistenței financiare din partea UE și a altor donatori (fonduri post aderare, de pre-aderare și alte donații), creșterea cheltuielilor este inferioară celei a PIB nominal și acestea scad (față de nivelul ajustat din 2012) cu 0,2 pp. de PIB (de la 34,9% din PIB la 34,7% din PIB). Astfel, dinamica cheltuielilor bugetare respectă spiritul regulii fiscale statuate de art. 6 lit. d) al Legii 69/2010, potrivit căruia “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”. Dincolo de corecția forfetară aplicabilă unor programe operaționale, nivelul cheltuielilor bugetare acomodează 0,9 miliarde lei corespunzătoare tranșei de 10% din titlurile executorii aferente obligațiilor salariale restante către anumite categorii de angajați ai sectorului public (la nivelul cheltuielilor de personal) și circa 3,5 miliarde de lei la nivelul cheltuielilor de bunuri și servicii destinate implementării directivei UE privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale. Întrucât ambele cheltuieli mai sus menționate au fost deja prinse în execuția în sistem *accrual* corespunzătoare ESA95, acest lucru ar trebui să contribuie la o apropiere semnificativă în anul 2013 a deficitelor cash și ESA 95, ceea ce este de natură să determine o ajustare semnificativă mai mare la nivelul acestuia din urmă în comparație cu contrapartida sa *cash*, suficientă din perspectiva pasului de ajustare structurală necesar.

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 ianuarie 2013.

23 Ianuarie 2013

Președinte Consiliului fiscal

IONUȚ DUMITRU

Anexa I		- milioane lei
	Impact bugetar	Categoria de venit
I. Masuri de politica fiscala, din care:	2280.3	
Plafon lunar de 18000 de lei pentru deducerea cheltuielilor de amortizare pentru automobile	168.8	Impozit pe profit
Solidaritate pentru cresterea pretului la gaze (profit gaze)	335.0	Taxe pe utilizarea bunurilor autorizarea utilizarii bunurilor sau pe desfasurarea de activitati
Liberalizarea treptata a prețului gazelor naturale și energiei electrice	297.0 103.4 193.6	Impact total pe venituri din care: Impozit pe profit TVA
Taxa specială pentru exploatarea resurselor minarale (altele decat gazele naturale)	106.9	Taxe pe utilizarea bunurilor autorizarea utilizarii bunurilor sau pe desfasurarea de activitati
Taxa de transport pentru transportul de gaze și electricitate	205.0	Taxe pe utilizarea bunurilor autorizarea utilizarii bunurilor sau pe desfasurarea de activitati
Cresterea masei de impunere fiscala prin cuprinderea unor venituri neimpozabile aferente sectorului agricol	413.3	Impozit pe venit si salarii
Includerea diurnelor in baza de impozitare	30.0 6.8 23.3	Impact total pe venituri din care: Impozit pe venit Contributii sociale
Majorare accize pentru produse din tutun din care:	311.8	Impact total pe venituri din care:
- indexare de la 1 iulie conform calendarului anterior	157.2	Accize
- devansare majorării de la 1 aprilie	94.3	Accize
- indexare de la 1 iulie conform calendarului anterior	37.7	TVA
- devansare majorării de la 1 aprilie	22.6	TVA

I. Masuri de politica fiscala (cont.)		
Majorare accize motorină de la 1 ianuarie 2013	402.5 324.6 77.9	Impact total pe venituri din care: Accize TVA
Majorare accize bere	79.7 64.3 15.4	Impact total pe venituri din care: Accize TVA
Majorarea salariului minim	328.0 93.00 310.00 -75.00	Impact total pe venituri din care: impozit pe venit contributii sociale impozit pe profit
Timbrul de mediu	100.0	Taxe pe utilizarea bunurilor autorizarea utilizarii bunurilor sau pe desfasurarea de activitati
Majorarea plafonului de deducere pentru cheltuielile de cercetare dezvoltare	-5.4	Impozit pe profit
Indexarea taxei pe proprietate la unitatile administrativ teritoriale care inregistreaza arierate	285.0	Impozite si taxe pe proprietate
Introducerea obligativității plății impozitului de 3% pe cifra de afaceri pentru microîntreprinderile cu venituri anuale mai mici de 65000 de EUR	457.0	Alte impozite pe profit, venit si castiguri din capital de la persoane juridice
Transfer suplimentar pilonul II de pensii (+0.5 pp. din CAS plătit de angajat)	-500.0	Contribuții sociale
Restituirea către pensionari a contribuțiilor de sănătate colectate în perioada 1 ianuarie 2011 - 30 aprilie 2012 conform unei prevederi legale declarate neconstituționale	-796.0	Contribuții sociale
Majorare redeventa gaze naturale	61.7	Venituri nefiscale

II. Venituri exceptionale, din care:	
Impactul mecanismului temporar de stingere a plăților restante din 2013 ¹	1000.0 TVA
Sumele aferente contravalorii închirierii benzilor de frecvență de către operatorii de telefonie mobila	2159 Taxe pe utilizarea bunurilor autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități

¹ Această sumă se regăsește și la nivelul cheltuielilor bugetare la capitolele "Transferuri între unități ale administrației publice" și "Alte transferuri".

Anexa 2	2012			2013						
	Execuție preliminară 2012 (cu swap)	Influența celor două scheme de compensare	Execuție preliminară 2012 (fără swap)	Influența schemei de compensare 2013	Măsuri de politică fiscală 2013 conform anexei 1	Explicații	Baze macroeconomice relevante*	Proiecție venituri 2013 CF	Venituri BGC prevăzute în proiectul de buget 2013 (contin swap-uri)	Diferențe
	1	2	3 = 1-2	4	5	6	7	8=3*7+4+5	9	10=9-8
VENITURI TOTAL	193698.2	2211.9	191486.3	1000.0	4432.7			208961.4	209285.0	-323.6
Venituri curente	184386.8	2211.9	182174.9	1000.0	4432.7			196422.4	196747.7	-325.3
Venituri fiscale	113980.4	2143.9	111836.5	1000.0	4915.5			122619.4	122937.8	-318.4
Impozit pe venit, profit și castiguri din capital de la persoane juridice	11784.4	95.0	11689.4		648.7			13099.1	13200.7	-101.6
Impozit pe profit	10826.8	95.0	10731.8		191.7		PIB nominal (+6,51%)	11622.2	11721.7	-99.5
Alte impozite pe profit, venit și castiguri din capital de la persoane juridice	957.6		957.6		457.0		PIB nominal (+6,51%)	1476.9	1479.0	-2.1
Impozit pe venit, profit și castiguri din capital de la persoane fizice	20893.8	67.1	20826.7		513.1			22998.0	23159.1	-161.1
Impozit pe venit și salarii	20880.8	67.1	20813.7		513.1		Numarul mediu de salariați (+0,9%) Castigul salarial mediu brut (+7%)	22984.2	23146.2	-162.0
Alte impozite pe profit, venit și castiguri din capital	13.0		13.0				PIB nominal (+6,51%)	13.8	12.9	0.9
Impozite și taxe pe proprietate	4059.0		4059.0		285.0		Indexare cu rata inflației cumulate din ultimii trei ani (16.9%), presupunând că 80% din autoritățile locale care nu înregistrează arierate și pentru care obligativitatea indexării nu intervine vor opta pentru neindexare	4480.9	4466.3	14.6
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	76163.6	1574.2	74589.4		3468.7			80897.2	80980.9	-83.7
T.V.A.	50517.4	1570.9	48946.5	1000.0	562.8	Deși majorările de accize și liberalizarea prețurilor la energie electrică și gaze naturale (ce implică majorări de prețuri) generează încasări suplimentare din TVA, impactul acestora ar trebui să fie inclus în proiecția deflatorului bazei macroeconomice relevante considerate. Prin urmare, calculul raportat nu reflectă decât variația consumului nominal, fără a fi adăugate separat veniturile suplimentare aferente respectivelor măsuri.	Cheltuiala cu consumul final al populației exclusiv autoconsum și piața taranească (+6,3%)	53026.0	52948.8	77.2
Accize	20269.6	3.3	20266.3		0.0		Cheltuiala cu consumul final al populației exclusiv autoconsum și piața taranească în termeni reali (+2.1%) Variația cursului de schimb de referință pt accize(+5.17%)	22241.4	22363.2	-121.8
Alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii	2110.8		2110.8			Execuția pe 2012 include circa 1.8 mld. lei venituri din taxa clawback. Proiecția veniturilor pentru 2013 nu include venituri din această taxă.	Cheltuiala cu consumul final al populației exclusiv autoconsum și piața taranească (+6,3%)	330.4	320.4	10.0
Taxe pe utilizarea bunurilor autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	3265.8		3265.8		2905.9	Punctul de pomire al extrapolării (încasările din execuția preliminară 2012) este ajustat eliminând veniturile excepționale din închirierea benzilor de frecvență de către operatorii de telefonie mobilă de pe parcursul anului 2012 (910 milioane lei).	PIB real (+1.6%)	5299.4	5348.4	-49.1
Impozit pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale	707.4		707.4				Import de bunuri și servicii (+5.7%)	747.7	741.8	5.9
Alte impozite și taxe fiscale	372.2		372.2				PIB nominal (+6,51%)	396.4	389.0	7.4
Contribuții asigurări sociale	51648.6	407.6	51241.0		-544.5	Punctul de pomire al extrapolării (încasările din execuția preliminară 2012 nete de impactul schemei de compensare în lanț a arieratelor către bugetul de stat implementate în 2012) este ajustat eliminând încasările CASS din pensii din perioada 1 ianuarie - 30 aprilie 2012 determinate ulterior ca fiind colectate conform unei prevederi legale neconstituționale (413 milioane lei) și adăugând transferurile compensatorii către persoanele afectate realizate de la 1 iunie 2012 și care au fost înregistrate ca venituri negative (619 milioane lei).	Numarul mediu de salariați (+0,9%) Castigul salarial mediu brut (+7%)	54247.9	54355.2	-107.3
Venituri nefiscale	18757.8	68.0	18689.8		61.7		Rata medie a inflației prognozate pentru 2013 (4,3%)	19555.2	19454.7	100.5
Venituri din capital	660.4		660.4				Rata medie a inflației prognozate pentru 2013 (4,3%)	688.8	687.1	1.7
Subvenții	0.0		0.0					0.0	0.0	0.0
Donații	365.0		365.0			conform proiecției MFP		629.9	629.9	0.0
Sume primite de la UE în contul plăților efectuate	8139.3		8139.3			conform proiecției MFP		11220.3	11220.3	0.0