

Opinia Consiliului Fiscal referitoare la Raportul semestrial privind situația economică și bugetară

În data de 9.08.2010, Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului Fiscal prin adresa nr. 96982/06.08.2010, *Raportul semestrial privind situația economică și bugetară și Proiectul de rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2010*, solicitând în temeiul art. 40, alin. (2) din Legea nr. 69/2010 opinia Consiliului Fiscal cu privire la cele două documente.

În temeiul art. 40, alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, Consiliului Fiscal îi revine drept atribuție „evaluarea performanțelor fiscal-bugetare ale Guvernului în raport cu obiectivele fiscale și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară, precum și cu principiile și regulile fiscale prevăzute de lege, prin analiza și elaborarea de opinii și recomandări cu privire la raportul semestrial privind situația economică și bugetară”.

Conform art. 29 din Legea nr. 69/2010, până la sfârșitul lunii iulie a fiecărui an, Ministerul Finanțelor Publice trebuia să publice pe site-ul propriu un raport semestrial cu privire la situația economică și bugetară.

De asemenea, conform art. 30 din Legea 69/2010, raportul semestrial privind situația economică și bugetară trebuie să cuprindă, fără a se limita la acestea, următoarele:

- a) reanalizarea cadrului macroeconomic care a stat la baza bugetului anului respectiv, precum și cele mai recente date cu privire la indicatorii macroeconomici și identificarea tendințelor și schimbărilor semnificative față de situația estimată la finalizarea legii bugetului de stat și a legii bugetului asigurărilor sociale de stat;
- b) cuantificarea impactului eventualelor schimbări ale prognozei macroeconomice asupra țintelor bugetare anuale și pe termen mediu și prezentarea măsurilor care vor fi luate;
- c) date cu privire la veniturile bugetului general consolidat, detaliat pentru fiecare categorie de venit, precizându-se prognoza inițială, veniturile colectate în primele 6 luni, precum și o prognoză actualizată pentru întregul an;
- d) date cu privire la cheltuielile bugetului general consolidat, detaliat în clasificare economică și funcțională, pentru fiecare buget din componența bugetului general consolidat, precizându-se programul aprobat, cheltuielile efectuate în primele 6 luni, precum și o prognoză actualizată pentru întregul an;
- e) date cu privire la cheltuielile bugetului de stat, detaliat în clasificare economică, pentru fiecare ordonator principal de credite al bugetului de stat, precizându-se programul aprobat, cheltuielile efectuate în primele 6 luni, precum și o prognoză actualizată pentru întregul an;

f) date cu privire la soldul bugetar, atât pentru bugetul general consolidat total și primar, cât și pentru fiecare buget din componența bugetului general consolidat, precizându-se programul aprobat, rezultatul realizat în primele 6 luni, precum și o prognoză actualizată pentru întregul an;

g) date cu privire la absorbția fondurilor primite de la Uniunea Europeană și de la alți donatori, precizându-se programul aprobat, rezultatul realizat în primele 6 luni, precum și o prognoză actualizată pentru întregul an;

h) date cu privire la plățile restante ale bugetului general consolidat la finele trimestrului I și estimări pentru semestrul I și pentru fiecare buget din componența bugetului general consolidat;

i) date cu privire la finanțarea deficitului bugetar și nivelul datoriei publice;

j) justificări pentru eventualele nerealizări ale previziunilor de venituri, precizându-se măsurile luate și planificate pentru îmbunătățirea colectării.

Astfel, ținând cont de cele precizate mai sus și de mandatul conferit de Legea nr. 69/2010, **Consiliul Fiscal constată și emite următoarele opinii și recomandări:**

1. Opiniile și recomandările Consiliului Fiscal cu privire la performanțele fiscal-bugetare ale Guvernului se fac în raport cu obiectivele fiscale și prioritățile strategice specificate în strategia fiscal-bugetară a Guvernului, precum și cu principiile și regulile fiscale prevăzute de lege. Consiliul Fiscal se găsește însă în imposibilitatea evaluării în raport cu strategia fiscal-bugetară, întrucât acest document nu există în acest moment. Conform art. 18, alin (1), până la data de 30 mai a fiecărui an, Guvernul, la propunerea Ministerului Finanțelor Publice, trebuie să aprobe strategia fiscal-bugetară pentru următorii 3 ani. În plus, Consiliul Fiscal se găsește în imposibilitatea evaluării raportului semestrial privind situația economică și bugetară în raport cu regulile politicii fiscal-bugetare prevăzute în de art. 6 al Legii 69/2010, întrucât acestea fac referire la conținutul strategiei fiscal-bugetare. Prin urmare, Consiliul Fiscal recomandă aprobarea și publicarea cât mai rapidă de către Guvern a Strategiei fiscal-bugetare prevăzută de Legea nr. 69/2010.

2. Publicarea pe site-ul propriu a raportul semestrial privind situația economică și bugetară nu s-a făcut în termenul prevăzut de Legea nr. 69/2010, art 29, încălcându-se astfel principiul transparenței în ceea ce privește stabilirea obiectivelor fiscal-bugetare și derularea politicii fiscale și bugetare prevăzut la art. 4, alin (1) din Legea nr. 69/2010. Astfel, Consiliul Fiscal recomandă publicarea cât mai rapidă pe site-ul Ministerului de Finanțe a raportul semestrial privind situația economică și bugetară prevăzut de Legea nr. 69/2010, acest lucru fiind o modalitate prin care transparența în derularea politicii fiscal-bugetare poate fi îmbunătățită.

3. Raportul semestrial privind situația economică și bugetară nu cuantifică suficient de detaliat impactul revizuirii prognozelor macroeconomice asupra țintelor bugetare pentru anul în curs și pe termen mediu și nu oferă detalii privind măsurile care vor fi adoptate. Deși, în

opinia Consiliului Fiscal, noile prognoze macroeconomice pentru anul 2010 sunt realiste în condițiile actuale¹, impactul acestora asupra capitolelor de venituri și cheltuieli, cumulat cu impactul estimat al măsurilor asumate de către guvern, nu sunt explicitate suficient.

4. Raportul semestrial privind situația economică și bugetară nu face referi la plățile restante (arierate) decât în cazul restanțelor mai mari de 90 de zile². Prin urmare, Consiliul Fiscal recomandă publicarea restanțelor de plată pentru fiecare buget din componența bugetului general consolidat, indiferent de scadența lor, chiar dacă în cadrul programului cu FMI sunt monitorizate doar arieratele peste 90 de zile. De asemenea, Consiliul Fiscal consideră necesară estimarea impactului restanțelor sub 90 de zile asupra celor monitorizate în cadrul acordului cu FMI și recomandă evaluarea impactului pe care modul de plată planificată a arieratelor îl are asupra execuției cheltuielilor pe metodologia cash până la finele anului 2010.

5. Raportul semestrial privind situația economică și bugetară nu oferă explicații suficient de detaliate cu privire la justificarea nerealizării previziunilor de venituri pe primele 6 luni și nu detaliază măsurile deja adoptate, si în mod special pe cele planificate pentru îmbunătățirea colectării în semestrul II.

6. În opinia Consiliului Fiscal, execuția veniturilor și a cheltuielilor pe primele 6 luni arată, în mod evident, o evaluare mult prea optimistă a veniturilor în raport cu realizările efective, ce nu este explicabilă doar prin evoluția sub așteptări a economiei reale (creștere economică efectivă sub cea prognozată), ci indică și creșterea evaziunii fiscale, foarte evidentă în special în cazul accizelor, unde majorarea quantumul acestora și cursul de schimb de referință mai depreciat ar fi justificat o majorare substanțială a încasărilor bugetare. Pe partea de cheltuieli, Consiliul Fiscal consideră că au fost subevaluate în special capitolele de subvenții și transferuri – îndeosebi asistență socială (pensii). De asemenea, în rectificarea bugetară, din informațiile disponibile, nu au fost luate în calcul sumele necesare aferente plăților compensatorii pentru disponibilizările preconizate în sectorul public. În cazul pensiilor, abaterile sunt explicate în mare parte și prin ipotezele nerealiste luate în calcul la fundamentarea bugetului inițial al asigurărilor sociale de stat³. Pe de altă parte, cheltuielile de capital în execuție au fost menținute mult sub estimările inițiale, fiind, probabil, un mijloc de echilibrare a deficitului bugetar către ținta convenită cu FMI, însă cu impact negativ asupra activității economice.

¹ În scenariul în care nu se mai produc noi modificări de politici economice.

² Arieratele monitorizate de către FMI nu cuprind toate categoriile de restanțe (spre exemplu nu cuprind restanțele la rambursări de TVA și nici restanțe de plată ale întreprinderilor de stat către sectorul privat). Sunt monitorizate doar 5 categorii de arierate – către furnizori, salariați, împrumuturi, dobânzi, și alte categorii.

³ Bugetul asigurărilor sociale de stat s-a construit în ipoteza unui număr mediu de pensionari de 4,690 milioane pensionari și o pensie medie de 701.2 RON, în condițiile în care cifrele efective din Decembrie 2009 arătau un număr efectiv de pensionari de 4,742 milioane și o pensie medie de 734 RON.

Evoluția veniturilor și cheltuielilor Bugetului General Consolidat

	S1 2009 (mn RON)	S1 2010 (mn RON)	Evoluție S1 2010 față de S1 2009	2009 (mn RON)	2010 program inițial (mn RON)	Evoluție 2010 program inițial față de 2009
VENITURI TOTALE	77,276	77,226	-0.1%	157,244	168,847	7.4%
Venituri curente	74,986	74,152	-1.1%	151,592	161,310	6.4%
Venituri fiscale	43,841	42,213	-3.7%	88,334	94,098	6.5%
Impozitul pe profit, salarii, venit si câștiguri din capital	16,082	14,632	-9.0%	31,847	32,040	0.6%
Impozitul pe profit	6,009	5,241	-12.8%	11,893	11,589	-2.6%
Impozitul pe salarii si venit	9,401	8,953	-4.8%	18,551	19,074	2.8%
Alte impozite pe venit, profit si câștiguri din capital	672	438	-34.9%	1,402	1,378	-1.8%
Impozite si taxe pe proprietate	2,000	2,255	12.8%	3,378	4,194	24.2%
Impozite si taxe pe bunuri si servicii	25,232	24,840	-1.6%	52,082	56,637	8.7%
TVA	17,059	16,433	-3.7%	34,322	35,549	3.6%
Accize	6,940	7,042	1.5%	15,581	18,370	17.9%
Alte impozite si taxe pe bunuri si servicii	27	42	58.4%	56	60	6.6%
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	1,206	1,323	9.7%	2,122	2,759	30.0%
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	299	263	-12.0%	656	711	8.4%
Alte impozite si taxe fiscale	229	222	-2.6%	389	417	7.1%
Contribuții de asigurări sociale	24,367	23,131	-5.1%	47,860	49,773	4.0%
Venituri nefiscale	6,778	8,808	30.0%	15,397	17,439	13.3%
Venituri din capital	235	228	-3.2%	548	497	-9.3%
Donații	1,444	1,211	-16.1%	3,270	3,415	4.5%
Sume de la UE in contul plăților efectuate*) si prefinanțări	763	1,685	120.7%	1,916	3,625	89.2%
CHELTUIELI TOTALE	91,659	95,296	4.0%	193,679	200,754	3.7%
Cheltuieli curente	84,082	89,448	6.4%	174,233	180,282	3.5%
Cheltuieli de personal	24,925	23,802	-4.5%	46,838	45,657	-2.5%
Bunuri si servicii	12,837	12,613	-1.7%	28,326	27,565	-2.7%
Dobânzi	2,970	3,613	21.6%	6,061	9,200	51.8%
Subvenții	3,585	3,811	6.3%	7,215	6,252	-13.4%
Transferuri - Total	39,355	45,083	14.6%	83,696	88,783	6.1%
Transferuri intre unități ale administrației publice	310	78	-74.7%	398	463	16.3%
Alte transferuri	5,581	6,146	10.1%	14,085	15,646	11.1%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	1,160	2,698	132.6%	2,676	5,273	97.1%
Asistenta sociala	31,113	34,935	12.3%	63,958	64,865	1.4%
Alte cheltuieli	1,192	1,226	2.9%	2,579	2,535	-1.7%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabila	409	526	28.5%	2,098	2,625	25.1%
Cheltuieli de capital	7,971	6,182	-22.4%	21,940	20,444	-6.8%
DEFICIT	(14,383)	(18,070)	25.6%	(36,435)	(31,907)	-12.4%

Sursa: Ministerul Finanțelor

7. În opinia Consiliului Fiscal, ținta de deficit bugetar la 6 luni agreată cu FMI (18,2 mld lei, metodologie cash) a fost atinsă (18,07 mld lei deficit bugetar efectiv la 6 luni) cu contribuția semnificativă a reducerilor operate la cheltuielile de capital, dar și prin creșterea restanțelor de plată (arierate). Astfel, ținta cu privire la reducerea arieratelor a fost din nou ratată la iunie 2010 și România va trebui să solicite o nouă derogare de la FMI la criteriul de arierate. Nivelul arieratelor monitorizate de FMI (cu întârzieri la plată mai mari de 90 de zile) au crescut de la 1.578 mld RON la 31 Dec 2009 la 1.847 mld RON la 30 iunie 2010, deși programul convenit cu FMI prevedea scăderea acestora la 1.09 mld RON la 30 iunie 2010. În plus, arieratele totale (inclusiv cele aferente întârzierilor la plată sub 90 de zile) au crescut de la 2.842 mld RON la 31 Dec 2009 la 4.105 mld RON la 30 iunie 2010. Consiliul Fiscal opinează, de asemenea, că, dincolo de efectele negative asupra economiei private pe canalul blocajului financiar și cel al promovării indisciplinei de plată, dinamica ascendentă a stocului de arierate indică o presiune în creștere pe deficitul bugetar (metodologia cash) pentru trimestrele următoare și riscuri importante la adresa țăintelor de deficit bugetar pe termen mediu agreate cu FMI. În plus, arieratele au și un efect negativ de bumerang și asupra veniturilor bugetare. Consiliul Fiscal recomandă cu tărie plata cât mai rapidă a arieratelor existente către mediul privat (chiar cu prioritate în fața altor cheltuieli) și neacumularea de noi arierate, perpetuarea arieratelor bugetare având un rol negativ asupra economiei reale și amânând recuperarea economică.

8. Raportul semestrial privind situația economică și bugetară prezintă date cu privire la absorbția fondurilor primite de la Uniunea Europeană și de la alți donatori, precizându-se programul aprobat și rezultatul realizat în primele 6 luni, dar nu prezintă și o prognoză actualizată pentru întregul an. Din datele disponibile reiese clar absorbția sub așteptări a fondurilor europene nerambursabile, România fiind pe primele 6 luni ale anului din nou contributor net pe relația cu Uniunea Europeană. În acest context, Consiliul Fiscal consideră că absorbția fondurilor europene trebuie să devină un obiectiv prioritar al Guvernului, fiind necesare măsuri urgente de îmbunătățire a capacității de absorbție.

9. În privința finanțării deficitului bugetar și a nivelului datoriei publice, Raportul semestrial privind situația economică și bugetară prezintă modul în care s-a finanțat deficitul bugetar și s-a refinanțat datoria publică. Totuși, documentul nu evidențiază riscurile asociate atragerii de surse de finanțare preponderent pe termen scurt, așa cum s-a întâmplat în primul semestru al anului 2010 și nu se precizează soluțiile pe care le propune Ministerul de Finanțe pentru îmbunătățirea 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, Ministerul de Finanțe 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 și obținerea unui profil de scadențe al datoriei publice echilibrat.

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 16 August 2010.

16 August 2010

Președinte Consiliul Fiscal

IONUT DUMITRU