

România
Consiliul fiscal

Opiniile Consiliului fiscal

2015

Copyright © Consiliul fiscal, București, România

Reproducerea publicației este interzisă, iar utilizarea datelor în diferite lucrări este permisă numai cu indicarea sursei.

CONSILIUL FISCAL

Casa Academiei Române, Calea 13 Septembrie nr. 13, Sector 5, București, România

Tel./Fax. +40 21 318 48 26

Website: <http://www.consiliulfiscal.ro>

Versiune tipărită:	I.S.S.N.: 2344-6838
	I.S.S.N.-L.: 2344-6838
Versiune <i>online</i> :	I.S.S.N.: 2344-6846
	I.S.S.N.-L.: 2344-6838

Cuprins

<i>I. Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de revizuire a Codului Fiscal</i>	<i>4</i>
<i>II. Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de Ordonanță de Urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal (extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la alimente și servicii de restaurant)</i>	<i>23</i>
<i>III. Opinia Consiliului fiscal asupra titlului II, art. II, al proiectului de Ordonanță de Urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative (extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la serviciile de retransmitere a programelor de televiziune prin rețelele de comunicații electronice)</i>	<i>35</i>
<i>IV. Răspunsul Consiliului fiscal la adresa nr. 491/2.07.2015 a Departamentului de Politici Economice și Sociale al Administrației Prezidențiale.....</i>	<i>39</i>
<i>V. Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul de rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2015</i>	<i>44</i>
<i>VI. Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2015.....</i>	<i>56</i>
<i>VII. 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)</i>	<i>68</i>
<i>VIII. Opinia Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat, Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2016 și la Strategia fiscal – bugetară 2016-2018.....</i>	<i>73</i>

I. Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de revizuire a Codului Fiscal

Lansat în dezbatere publică la sfârșitul lunii februarie, proiectul de revizuire a Codului Fiscal în forma sa finală a fost notificat formal Consiliului fiscal în vederea avizării conform Legii nr. 69/2010 cu modificările și completările ulterioare (Legea Responsabilității Fiscal-Bugetare, de aici înainte LRFB) în data de 20 martie 2015 prin adresa nr. 40943/17.03.2015.

Din perspectiva LRFB, pentru speța în cauză sunt relevante prevederile art. 13 și 14, potrivit cărora:

„Art. 13: 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. 14: Actele normative care intră sub incidența art. 13 se adoptă concomitent cu măsurile compensatorii propuse de inițiator și avizate de Guvern.”

În plus, art. 40 lit. d) și e) al LRFB statuează ca atribuții ale Consiliului fiscal:

„d) 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;

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

Având în vedere articolele de lege de mai sus, Consiliul fiscal va evalua proiectul de lege mai sus menționat din perspectiva **principiilor, obiectivelor și regulilor politicii fiscal-bugetare.**

1. Scurtă descriere a proiectului de modificare a Codului Fiscal și a estimărilor de impact ale Guvernului

Proiectul noului Cod Fiscal introduce modificări majore în ceea ce privește cotele de impunere și bazele de impozitare aferente principalelor categorii de impozite și taxe. Pe scurt, lista modificărilor cu impact bugetar semnificativ cuprinde:

- **TVA:**
 - Reducerea cotei standard cu 4 pp. în 2016 (până la 20%) și cu încă 2 pp. din 2018 (până la 18%);
 - Extinderea cotei reduse de TVA pentru produsele din carne (inclusiv animale vii și păsări vii), pește, legume, fructe, lapte, ouă și pentru evenimentele sportive;
- **Accize:**
 - Diminuarea nivelului accizelor la principalele produse energetice (benzină, motorină);
 - Reducerea nivelului accizării pentru alcool și băuturi alcoolice;
 - Eliminarea din sfera de aplicare a accizelor a țigetei din producție internă și a produselor incluse în prezent în categoria „alte produse accizabile” printre care se numără cafeaua, bijuteriile, confecțiile din blănuri, autoturisme etc.;
- **Impozitul pe venit și salarii:**
 - Diminuarea cotei de impozitare de la 16% la 14% începând cu anul 2019;
 - Eliminarea deductibilității contribuțiilor de asigurări sociale de sănătate începând cu anul 2016;
 - În cazul veniturilor din salarii, majorarea deducerilor personale pentru funcția de bază la niveluri cuprinse, în funcție de numărul de persoane aflate în întreținere, între 300 și 800 de lei (comparativ cu niveluri curente aflate între 250 și 650 de lei), concomitent cu majorarea pragului de venit dincolo de care aceste reduceri devin degresive de la 1000 la 1500 de lei;
 - În cazul veniturilor din pensii, majorarea anuală începând cu 2016 a pragului de venit neimpozabil cu câte 50 de lei, până la atingerea valorii de 1200 de lei (în prezent nivelul acestui prag este de 1000 de lei);
 - Modificarea parametrilor deducerii speciale pentru creditele rescadente prin eliminarea limitelor de venit pentru eligibilitate, eliminarea prevederii la intervalul de timp în care trebuia să survină restructurarea, precum și creșterea plafonului pentru deducerea acordată de la 900 la 1500 de lei;
 - Eliminarea impozitului pe dividende începând cu anul 2016;
- **Impozitul pe profit și pe veniturile microîntreprinderilor:**
 - Diminuarea cotei de impozitare de la 16% la 14% începând cu anul 2019;
 - Modificarea valorii de referință pentru cifra de afaceri în anul precedent utilizate pentru încadrarea în categoria „microîntreprinderi” la 75.000 EUR în

2017, 85.000 EUR în 2018 și 100.000 EUR în 2019, comparativ cu un nivel curent de 65.000 EUR;

- Diferențierea în funcție de numărul de angajați a cotei de impunere aplicate cifrei de afaceri a microîntreprinderilor (în prezent 3%), astfel încât aceasta devine 1% pentru firmele cu cel puțin 2 angajați, 3% pentru firmele cu 1 angajat și 3%+1530 RON trimestrial pentru cele cu nici un salariat, concomitent cu aplicabilitatea unui impozit pe cifra de afaceri de 1% pentru microîntreprinderile nou-înființate în primii doi ani de funcționare indiferent de numărul de angajați;
- **Contribuții sociale:**
 - Reducerea cotelor de contribuții sociale cu 3 pp. în cazul celor datorate de angajat (până la 7,5%) și cu 2,3 pp. a celor datorate de angajator (până la 13,5%) începând cu anul 2018;
 - Extinderea aplicabilității plafonului maxim de 5 salarii medii brute aplicabil în prezent contribuțiilor sociale datorate de angajat și pentru contribuțiile de asigurări sociale de sănătate datorate de acesta;
 - Extinderea obligației de plată a CAS și CASS pentru toate persoanele care realizează venituri;
- **Alte impozite:**
 - Eliminarea impozitului pe construcții speciale (în prezent de 1% din valoarea contabilă brută din anul anterior a acestora) începând cu anul 2016;
 - Eliminarea prevederii conform căreia impozitarea proprietăților era diferențiată în funcție de natura juridică a posesorului (persoană fizică sau juridică) și introducerea diferențierii în funcție de destinația proprietății (rezidențială sau non-rezidențială). Cotele de impozitare pentru clădiri nou introduse se pot situa între 0,08% și 0,2% pentru construcțiile rezidențiale (comparativ cu un nivel curent de 0,1% pentru persoanele fizice) și între 0,2% și 1,3% pentru cele nerezidențiale (comparativ cu un interval curent de 0,25-1,5% aplicabil persoanelor juridice).

Nota de fundamentare aferentă proiectului de modificare a Codului Fiscal evaluează efectele nete¹ de runda întâi ale măsurilor propuse ca fiind de -16,4 mld. lei în 2016, -16,8 mld. lei în 2017, -28,7 mld. lei în 2018 și -37 mld. lei în 2019. Documentul prezintă ca surse de compensare a impactului reducerilor de taxe și impozite operate asupra veniturilor bugetare efectele de runda a doua (provenind din creșterea economică adițională rezultată), precum și încasările suplimentare preconizate ca urmare a implementării de către Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF) a măsurilor structurale de eficientizare a sistemului de colectare a veniturilor bugetare și de creștere a gradului de conformare voluntară, atât la declarare cât și la plată. Efectele de runda a doua (provenite din creșterea

¹ Luând în calcul economiile de cheltuieli bugetare prilejuite de reducerea cotelor de TVA și a contribuțiilor sociale la angajator.

economică suplimentară) sunt evaluate de către Guvern la circa 7 mld. lei în perioada 2016-2017, 10,6 mld. lei în 2018 și 18 mld. lei în 2019. Documentul cuantifică de asemenea încasările suplimentare de venituri din îmbunătățirea activității ANAF la circa 14 mld. lei în anul 2016 și, respectiv, la aproximativ 18 mld. lei anual în perioada 2017-2019.

2. Considerații generale

Consiliul fiscal consideră ca fiind în mod particular relevante pentru speța supusă examinării următoarele principii și reguli instituite de Legea Responsabilității Fiscal-Bugetare:

- Principiul responsabilității fiscale statuat de art. 4 al LRFB potrivit căruia:

„Guvernul are obligația de a conduce politica fiscal-bugetară în mod prudent și de a gestiona resursele și obligațiile bugetare, precum și riscurile fiscale de o manieră care să asigure sustenabilitatea poziției fiscale pe termen mediu și lung. Sustenabilitatea finanțelor publice presupune ca, pe termen mediu și lung, Guvernul să aibă posibilitatea să gestioneze riscuri sau situații neprevăzute, fără a fi nevoit să opereze ajustări semnificative ale cheltuielilor, veniturilor sau deficitului bugetar cu efecte destabilizatoare din punct de vedere economic sau social”.

- Regulele politicii fiscal-bugetare statuate de art. 5¹, 5² și 5³ alin. 1 potrivit cărora:

„Art. 5¹.

În vederea respectării valorilor de referință pentru deficitul bugetar și datoria publică, astfel cum sunt acestea menționate în Protocolul nr. 12 privind procedura aplicabilă deficitelor excesive, anexă la Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, poziția bugetară a administrației publice este echilibrată sau în excedent.

Art. 5².

Regula prevăzută la art. 5¹ se consideră respectată dacă este îndeplinită una dintre următoarele condiții:

a) obiectivul bugetar pe termen mediu nu depășește o limită inferioară a soldului structural anual al administrației publice de -0,5% din produsul intern brut la prețurile pieței;

b) atunci când raportul dintre datoria publică calculată conform metodologiei Uniunii Europene și produsul intern brut, la prețurile pieței, este semnificativ sub nivelul de 60% și când riscurile în ceea ce privește sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice sunt scăzute, limita inferioară a obiectivului bugetar pe termen mediu nu poate depăși un sold structural anual al administrației publice de cel mult -1,0% din produsul intern brut, la prețurile pieței;

c) deficitul structural anual al administrației publice converge către obiectivul bugetar pe termen mediu, conform unui calendar de ajustare agreat cu instituțiile Uniunii Europene, în conformitate cu Regulamentul (CE) nr. 1.466/1997, cu modificările și completările ulterioare.

Art. 5³.

(1) Este permisă devierea temporară de la regulile prevăzute la art. 5² și 6² doar în condițiile manifestării unor circumstanțe extraordinare, iar această deviere nu periclitează sustenabilitatea fiscal-bugetară pe termen mediu.”

Având în vedere principiile și regulile fiscale mai sus menționate, Consiliul fiscal consideră oportune următoarele întrebări la care va încerca să dea un răspuns pe parcursul opiniei de față:

- 1) În ce măsură modificările legislative propuse sunt consistente cu respectarea prevederilor brațului preventiv al Pactului de Stabilitate și Creștere, concretizate în situarea deficitului structural la un nivel de 1% din PIB începând cu anul 2015? Ce implicații are definirea Țintelor politicii fiscal-bugetare în termeni structurali comparativ cu situația în care acestea ar fi în termeni de deficit efectiv?
- 2) Cât de verosimilă este evaluarea efectelor de runda întâi ale modificărilor legislative potrivit notei de fundamentare a actului normativ?
- 3) Cât de verosimilă este evaluarea efectelor de runda a doua presupuse a se materializa potrivit notei de fundamentare a actului normativ?
- 4) În ce măsură este prudentă luarea în calcul a unor efecte favorabile determinate de o îmbunătățire a colectării în cuantumurile enunțate în nota de fundamentare a actului normativ?
- 5) În ce măsură propunerea legislativă este oportună din perspectiva unei politici fiscal-bugetare care să se achite de sarcina atenuării fluctuațiilor ciclului macroeconomic (politică anticiclică)?

3. Obiectivele politicii fiscal-bugetare. Implicațiile definirii acestora în termeni structurali

Politica fiscal-bugetară în statele membre UE cade sub incidența prevederilor celor două brațe ale Pactului de Stabilitate și Creștere – cel corectiv și cel preventiv care, în cazul statelor semnatare (printre care se numără și România), sunt întărite de prevederile Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în Uniunea Economică și Monetară (numit și Compactul Fiscal). Brațul corectiv impune respectarea unei limite de deficit efectiv de 3% din PIB, în timp ce brațul preventiv – sub incidența căruia România a intrat începând cu anul 2013 odată cu ieșirea din procedura de deficit excesiv la finele lui 2012 – impune convergența graduală către așa-numitul obiectiv pe termen mediu (MTO). În

cazul României, acesta este definit drept un deficit structural de 1% din PIB, iar convergența către acesta ar trebui să fie realizată la finele anului curent².

Un astfel de nivel al deficitului structural este considerat necesar pentru a asigura sustenabilitatea finanțelor publice, creând marje de siguranță pentru acomodarea unor evoluții ciclice nefavorabile (astfel încât deficitul efectiv să nu depășească nivelul de 3% din PIB pe parcursul unui ciclu economic normal) și a obligațiilor de plată viitoare ce decurg din tendințele demografice (îmbătrânirea populației), precum și evitând acumularea unui stoc excesiv de datorie publică.

Soldul structural este definit ca fiind acea poziție bugetară care ar prevala în condițiile în care economia ar opera la nivelul său potențial. Aceasta înseamnă că, în situația în care în economie se consemnează existența unui deficit de cerere (*output gap* negativ – PIB efectiv sub nivelul său potențial), deficitul efectiv este mai mare decât deficitul structural într-un quantum direct proporțional cu dimensiunea deficitului de cerere consemnat³, în timp ce în condițiile în care economia operează deasupra nivelului său potențial (se înregistrează un exces de cerere/*output gap* pozitiv), nivelul deficitului efectiv este inferior celui structural⁴.

Definirea obiectivelor politicii fiscale în termeni de deficit structural are implicații majore în conceperea măsurilor discreționare de politică fiscală. Efectul oricărei astfel de măsuri discreționare inițiate poate fi descompus într-o componentă structurală și într-una de stabilizator automat, aceasta din urmă cu impact opus la nivelul deficitului efectiv, care în esență sunt asimilabile efectelor de runda întâi și, respectiv, celor de runda a doua⁵. Referindu-ne în mod particular la măsuri la nivelul veniturilor bugetare, efectele de runda întâi descriu impactul asupra agregatelor de venituri în ipoteza în care baza macroeconomică/creșterea economică rămâne aceeași ca în scenariul de bază (care ar fi prevalat în absența măsurilor), în timp ce efectele de runda a doua descriu impactul asupra agregatelor bugetare al modificărilor ce survin la nivelul bazelor macroeconomice/creșterii economice (comparativ cu scenariul de bază, practic creșterea economică suplimentară) în

² Un ajustor de 0,25% din PIB în baza așa-numitei „clauze de investiții” este inclus în construcția bugetară aferentă anului 2015 și permite o deviație temporară de la MTO.

³ Astfel, în 2012, 2013 și 2014, pentru niveluri efective ale deficitelor BGC (ESA 2010) de 3%, 2,2% și 1,8% din PIB (estimare a Comisiei Europene în prognoza de iarnă 2015), deficitele structurale s-au situat la nivelurile de 2,1%, 1,4% și, respectiv 1,41% din PIB potențial (niveluri estimate de Comisia Europeană).

⁴ O astfel de situație s-a consemnat, de exemplu, în 2007 și 2008, când la niveluri ale deficitului efectiv de 2,9% și, respectiv, 5,6% din PIB, deficitele structurale consemnate sunt estimate de către Comisia Europeană ca fiind de 5,3% și, respectiv, 8,6% din PIB potențial.

⁵ Suprapunerea între efectul structural și efectul de runda întâi, respectiv între efectul de runda a doua și cel de stabilizator automat este perfectă în condițiile ipotezei că nivelul PIB potențial nu variază sub impactul măsurilor discreționare. În cazul în care, prin absurd, impactul măsurilor s-ar regăsi integral la nivelul PIB potențial, componenta structurală ar reprezenta suma efectelor de runda întâi și a celor de runda a doua.

urma introducerii respectivelor măsuri discreționare. Efectul de runda întâi este localizat exclusiv la nivelul categoriei de venituri vizate de măsuri discreționare, în timp ce efectul de runda a doua survine la nivelul tuturor categoriilor de venituri și cheltuieli susceptibile să aibă un răspuns la variația bazelor macroeconomice/creșterii economice – în esență, categoriile susceptibile a fi afectate includ la nivelul veniturilor pe cele fiscale și pe cele din contribuții sociale, iar la nivelul cheltuielilor pe cele cu indemnizațiile de șomaj.

Implicația celor afirmate mai sus este că efectele de runda a doua, atribuibile acțiunii stabilizatorilor automați, apar doar în măsura în care efectele de runda întâi, atribuibile componentei structurale, sunt acomodate. Altfel spus, deficitul structural trebuie să fie lăsat să varieze (să crească în acest caz) cu quantumul componentei structurale a măsurilor de venituri (să existe un impuls fiscal) pentru ca efectele de runda a doua să apară. **Concret, în cazul unei reduceri a nivelului impozitării, ar trebui fie permisă creșterea deficitului structural cu quantumul efectelor de runda întâi pentru ca efectele de runda a doua, de natură să genereze o majorare a nivelului deficitului efectiv inferioară celei a deficitului structural, să se manifeste.**

Argumentele prezentate indică faptul că utilizarea efectelor de runda a doua drept sursă de compensare a impactului reducerilor de taxe preconizate este irelevantă în condițiile în care ținta de deficit este definită în termeni structurali. Creșterea economică suplimentară implică în mod necesar o reducere proporțională a nivelului țintei de deficit efectiv ce corespunde obiectivului de deficit structural, în afară de cazul aproape imposibil de imaginat în care întreg quantumul acestei creșteri economice suplimentare s-ar regăsi la nivelul PIB potențial și nu s-ar consemna niciun fel de modificări la nivelul poziției ciclice a economiei comparativ cu scenariul de bază (în absența măsurilor discreționare).

Practic, definirea țintei de deficit în termeni structurali deplasează interesul spre efectele de runda întâi și diminuează considerabil, până la aproape de irelevantă din perspectiva respectării regulilor politicii fiscal-bugetare, importanța efectelor de runda a doua. Respectarea țintei de deficit structural în condițiile adoptării unor măsuri permanente de relaxare fiscală (așa cum sunt reducerile de taxe din proiectul de revizuire a Codului Fiscal) implică necesitatea adoptării unor măsuri structurale compensatorii care să fie de asemenea de natură permanentă (de ex. reduceri/înghețări de cheltuieli comparativ cu scenariul de bază, creșteri de taxe, creșteri de eficiență a colectării etc.). Acestea au, la rândul lor, efecte de runda a doua de sens opus celor pe care, *caeteris paribus*, le-ar genera măsurile de relaxare fiscală. Într-un asemenea caz, existența unor efecte de runda a doua nete, deși posibilă, s-ar datora exploatării unor diferențe favorabile la nivelul multiplicatorilor fiscali între diferitele componente ale *mix*-ului de decizii discreționare și, în mod necesar, ar fi reduse ca magnitudine.

În ceea ce privește creșterea eficienței colectării/reducerea economiei subterane, aceasta poate reprezenta în teorie o sursă de venituri suplimentare care să diminueze impactul măsurilor discreționare asupra deficitului structural, însă o evaluare *ex ante* a quantumului

veniturilor suplimentare generate este imposibilă. Având în vedere acest lucru, precum și prudența la care obligă principiul responsabilității fiscale statuat de LRFB, aceste venituri, în opinia Consiliului fiscal, nu pot fi considerate *ex ante* drept o sursă validă de compensare a impactului financiar în înțelesul art. 13 lit. b) al LRFB, mai ales la nivelurile excesiv de optimiste incluse în nota de fundamentare. Consiliul fiscal va reveni asupra acestui subiect în secțiunea dedicată acestei teme.

Concluzionând această secțiune și anticipând estimările proprii ce urmează, Consiliul fiscal apreciază că implementarea prevederilor proiectului de Cod Fiscal va conduce la o deteriorare permanentă de amploare a poziției fiscale structurale. Efectele de runda a doua sunt relevante din perspectiva respectării țintei de deficit structural doar în proporția în care creșterea economică suplimentară generată se regăsește la nivelul PIB potențial, ceea ce este puțin probabil să se întâmple într-o măsură semnificativă, mai ales dat fiind faptul că reducerea impozitării consumului reprezintă partea cea mai consistentă în pachetul de măsuri discreționare cuprinse în noul Cod Fiscal: într-o ierarhizare a efectelor asupra creșterii economice pe termen lung, impozitarea consumului este considerată în literatura de specialitate a se număra printre categoriile de taxe cu influența cea mai redusă asupra creșterii economice pe termen lung (Cournède et al., 2013).

4. O evaluare a efectelor de runda întâi și de runda a doua ale măsurilor incluse în proiectul de revizuire a Codului Fiscal

În urma evaluării proprii, Consiliul fiscal nu are rezerve semnificative față de cuantumul agregat al efectelor de runda întâi inclus în nota de fundamentare asociată proiectului de act normativ. Cu toate acestea, trebuie precizat că o estimare proprie a pierderii de venituri aferente extinderii categoriilor de bunuri și servicii ce cad sub incidența cotei reduse de TVA nu a putut fi realizată, în condițiile în care, până la data redactării acestei opinii, ANAF nu a furnizat Consiliului fiscal datele necesare, solicitate în baza art. 41 alin. 1 și 2 al LRFB prin adresa nr. 49/11.03.2015. Anexa 1 prezintă pe scurt rezultatele evaluării paralele întreprinse.

Am argumentat anterior ideea că efectele de runda a doua sunt virtual irelevante din perspectiva asigurării conformității cu o țintă de deficit structural. Cu toate acestea, cuantificarea lor este importantă din perspectiva determinării deficitelor efective care ar prevala în urma implementării măsurilor stipulate de proiectul noului Cod Fiscal.

Consiliul fiscal consideră excesive estimările guvernamentale cu privire la cuantumul veniturilor generate de creșterea economică suplimentară determinată de măsurile de relaxare fiscală. Acestea implică un grad de recuperare de aproape 50% a pierderilor de venituri din efecte de runda întâi, atât la nivelul anului 2016, cât și la finele anului 2019. Este imposibil de reconciliat un asemenea nivel al veniturilor suplimentare cu niveluri rezonabile și plauzibile ale multiplicatorului fiscal (ce descrie avansul PIB ca răspuns la diminuarea

veniturilor bugetare ca urmare a reducerii impozitelor, ambele în valori absolute⁶) și ale elasticităților principalelor categorii de venituri la modificarea PIB.

Consiliul fiscal a întreprins un calcul alternativ al efectelor de runda a doua, utilizând un nivel calibrat al multiplicatorului fiscal în baza metodologiei descrisă în Battini et al. (2014) și setul de elasticități ale agregatelor de venituri bugetare la variația PIB folosite de Comisia Europeană pentru România (Mourre et. al., 2014), estimate la cererea acestora de către OECD (Price et al., 2014).

Literatura de specialitate indică în general că dimensiunea „normală” a multiplicatorilor fiscali de impact este cuprinsă între 0 și 1, cei asociați veniturilor bugetare tinzând să fie inferiori celor aferenți cheltuielilor bugetare (consum guvernamental și investiții publice) – teoria keynesistă standard explică acest din urmă fenomen prin faptul că gospodăriile economisesc parte din venitul disponibil suplimentar apărut în urma reducerii nivelului impozitării. Studii recente utilizând o abordare calitativă asupra economiilor dezvoltate identifică însă multiplicatori fiscali asociați veniturilor bugetare semnificativ mai mari decât cei obținuți de regulă prin estimări econometrice. De asemenea, literatura recentă identifică deviații majore ale dimensiunii multiplicatorilor comparativ cu cele „normale” în funcție de poziția ciclică a economiei (Auerbach, A.J., Y. Gorodnichenko, 2012; Baum et al., 2012), în sensul că aceștia tind să fie mai mari în recesiuni severe și mai mici în situații caracterizate de existența unui exces de cerere.

În ceea ce privește literatura dedicată economiilor emergente, aceasta estimează în general multiplicatori fiscali semnificativ inferiori celor din economiile dezvoltate (Ilzetzki et al., 2013; Ilzetzki, 2011; Estevão și Samake, 2013), fără însă a identifica existența unor diferențe relevante între dimensiunea multiplicatorilor asociați veniturilor bugetare și cei aferenți cheltuielilor bugetare. De exemplu, Ilzetzki (2011) obține un interval de 0,1-0,3 pentru multiplicatorii de impact ai cheltuielilor și 0,2-0,4 pentru cei ai veniturilor (multiplicatorul pe termen lung atinge circa 0,8).

Din punct de vedere teoretic, factorii care contribuie la o dimensiune mai ridicată a multiplicatorilor fiscali sunt (Battini et al., 2014):

- Lipsa prevalenței unui comportament de „netezire” a consumului, consistent cu existența unei înclinații marginale de consum înalte, în condițiile unei proporții ridicate a gospodăriilor care se confruntă cu constrângeri de lichiditate;
- Atitudine acomodativă din partea politicii monetare;
- Dimensiune redusă a stabilizatorilor automați;
- Nivel redus al datoriei publice.

⁶ Multiplicatorul de impact este definit ca $-\Delta Y(t)/\Delta T(t)$, iar cel la orizontul i ca $-\Delta Y(t+i)/\Delta T(t)$, unde ΔY reprezintă variația nominală a PIB (în termeni absoluți), iar $\Delta T(t)$ impactul de runda întâi (în lei) al reducerilor de taxe inițiate în anul t .

În sensul diminuării dimensiunii multiplicatorilor fiscali ar acționa, conform articolului mai sus citat:

- Tendință mai pronunțată spre economisire precauționară pe fondul unui istoric de instabilitate economică;
- Ineficiență în administrarea cheltuielilor publice și a sistemului de colectare a taxelor;
- Prime de risc mai ridicate, potențial sporit de acțiune pentru efecte de credibilitate;
- Dimensiunea mai redusă a economiilor și existența unui grad de deschidere ridicat, care măresc probabilitatea de apariție a „scurgerilor” prin majorarea importurilor.

Battini et al. (2014) realizează o amplă trecere în revistă a rezultatelor din literatura de specialitate în ceea ce privește dimensiunea multiplicatorilor fiscali și, pe baza acestora, construiește un algoritm de calibrare a dimensiunii multiplicatorilor fiscali în funcție de caracteristicile structurale ale economiei și de existența unor factori conjuncturali care pot genera deviații temporare de la valorile „normale” ale multiplicatorilor structurali. Metodologia de calibrare, descrisă în Anexa 2, indică un nivel al multiplicatorului de impact pentru România de circa 0,4. În ceea ce privește persistența efectelor măsurilor discreționare, presupunem că dimensiunea multiplicatorului anual scade linear la zero la capătul unui interval de 5 ani, similar ipotezei standard din Battini et al. (2014), considerând un nivel maxim în anul al doilea de la inițiere (+10% comparativ cu nivelul din primul an); în cazul unui multiplicator de impact de 0,4, ipoteza privind persistența implică un multiplicator la finele orizontului de acțiune de circa 1,2. Ipotezele apar drept optimiste și favorabile din perspectiva dimensiunilor efectelor de runda a doua – nivelul multiplicatorului de impact este cuantificat la marginea superioară a intervalului rezultatelor pentru economii emergente, iar ipoteza privind persistența efectelor este posibil excesivă mai ales în condițiile unui pachet de măsuri de relaxare fiscală în care domină reduceri ale impozitării consumului. În plus, este presupus în mod arbitrar că politica monetară este acomodativă, ceea ce este de natură să determine cel mai probabil o dimensiune mai ridicată a multiplicatorului decât ar fi firesc.

Utilizarea combinată a parametrilor mai sus descriși (multiplicatori fiscali și elasticități⁷) și a efectelor de runda întâi estimate pentru întregul pachet de măsuri la nivelul anului de implementare a acestora implică rate de creștere suplimentare a PIB, precum și efecte de runda a doua agregate asupra categoriilor de venituri și cheltuieli sensibile la variația PIB (venituri fiscale, contribuții sociale, indemnizații de șomaj) după cum urmează:

⁷ Elasticitățile agregatelor bugetare la PIB raportate pentru România de Price et al. 2014 sunt prezentate în tabelul din Anexa 2.

Tabelul 1: Efecte de runda a doua ale propunerii de modificare a Codului Fiscal asupra PIB real și asupra bugetului general consolidat în perioada 2016-2019

	2016	2017	2018	2019
Creștere suplimentară a PIB real dacă multiplicatorul de impact este 0,4 (pp.)	0,9	0,9	1,2	1,2
Efecte bugetare agregate de runda a doua dacă multiplicatorul de impact este 0,4 (mld. lei)	1,6	3,5	6,2	9,3
Efecte agregate de runda a doua potrivit MFP (mld. lei)	7,0	7,0	10,6	18,0

Sursa: calcule Consiliul fiscal

În raport cu elasticitățile agregatelor bugetare din Price et al. (2014), traiectoria efectelor de runda a doua estimate de către Guvern în nota de fundamentare a proiectului de act normativ implică cel mai probabil multiplicatori de impact semnificativ mai ridicați decât cei ce fundamentează calculele Consiliului fiscal, concomitent cu o persistență mai redusă. Presupunând că întreg efectul acționează în anul în care măsurile discreționare se produc, niveluri apropiate de estimările guvernamentale ale efectelor de runda a doua nu pot fi obținute (utilizând elasticitățile din Price et al., 2014) decât în ipoteza în care multiplicatorul de impact este 1,7 – o valoare excesivă, situată mult în afara oricărui interval al estimatorilor din literatură, și care ar implica o creștere economică de circa 7% la nivelul anului 2016.

Combinând efectele de runda întâi raportate de MFP și efectele de runda a doua identificate de Consiliul fiscal conform Tabelului 1, majorările deficitului efectiv relativ la scenariul de bază ca efect al măsurilor introduse ar fi de circa 14,8 mld. lei în 2016, 13,2 mld. în 2017, 22,5 mld. lei în 2018 și 27,8 mld. în 2019, ceea ce reprezintă echivalentul a 2,0%, 1,7%, 2,7% și respectiv 3,0% din PIB-ul (mai ridicat) care ar prevala în ipoteza aplicării măsurilor. Definind scenariul de bază ca fiind caracterizat de deficite efective de 1,1% din PIB în 2016 și 2017⁸ și de deficite efective consistente cu un deficit structural de 1% în anii 2018 și 2019⁹, deficitele efective care ar prevala în urma adoptării proiectului noului Cod Fiscal ar fi de **3,1% din PIB în 2016, 2,7% din PIB în 2017, 3,5% din PIB în 2018 și 3,7% din PIB în 2019**. În baza ipotezelor descrise în nota de subsol anterioară, **nivelul corespunzător al deficitului structural este estimat a fi de 3,2%, 3,3%, 4,7% și 5,5% din PIB potențial în 2016, 2017, 2018 și, respectiv, 2019**. Acesta echivalează cu o deviație de proporții și în continuă creștere de la obiectivul pe termen mediu (MTO) - la finele intervalului nivelul deficitului structural revine în imediata apropiere a celui consemnat la finele anului 2010 (de 5,8% din PIB

⁸ În conformitate cu țintele definite în Strategia Fiscal Bugetară 2015-2017.

⁹ La nivelul de 1% din PIB potențial al deficitului structural adăugăm componenta ciclică, determinată ca produs între semi-elasticitatea standard de 0,33 utilizată de Comisia Europeană și nivelul excesului/deficitului de cerere. Acesta din urmă este determinat ca diferență între traiectoria PIB din cea mai recentă proiecție a CNP și nivelul PIB potențial, totul raportat la nivelul PIB potențial. În acest scop, pentru 2016 este utilizat nivelul PIB potențial din proiecția de iarnă 2015 a Comisiei Europene, ce implică o rată de creștere de 2,6%, în timp ce pentru intervalul 2017-2019 presupunem arbitrar că ritmul de creștere a PIB potențial ar fi de 3%.

potențial potrivit estimărilor Comisiei Europene). De asemenea, calculele Consiliului fiscal indică situarea peste limita de 3% statuată de Pactul de Creștere și Stabilitate pe aproape întreg intervalul considerat (excepția constituind-o anul 2017), ceea ce ar implica reintrarea României în procedură de deficit excesiv. Tabelul 2 sintetizează rezultatele prezentate mai sus.

Tabelul 2: Impactul propunerii de modificare a Codului Fiscal asupra deficitului efectiv și a celui structural în perioada 2016-2019				
	2016	2017	2018	2019
Deficit efectiv scenariul de bază	1,1	1,1	0,9	0,7
Deficit efectiv post-măsuri	3,1	2,7	3,5	3,7
Deficit structural scenariul de bază	1,0	1,1	1,0	1,0
Deficit structural post-măsuri	3,2	3,3	4,7	5,5
<i>Output gap</i> scenariul de bază	-0,4	-0,1	0,3	0,8
<i>Output gap</i> post șoc	0,5	1,6	3,2	4,8

Sursa: calcule Consiliul fiscal

5. Reducerea evaziunii fiscale ca sursă de acoperire a pierderilor de venituri

Nota de fundamentare a proiectului de revizuire a Codului Fiscal indică drept surse de acoperire a impactului negativ asupra veniturilor bugetare ca urmare a reducerii nivelului impozitării încasări suplimentare din îmbunătățirea activității de colectare a taxelor și impozitelor de către ANAF, evaluate la circa 14 mld. în anul 2016 și, respectiv, la aproximativ 18 mld. lei anual în perioada 2017-2019 (la nivelul a circa 2% din PIB).

Principiul responsabilității fiscale statuat de art. 4 al LRFB impune guvernului „să gestioneze politica fiscal-bugetară în mod prudent”. Este evident că o cuantificare *ex ante* a eventualelor venituri suplimentare generate de reforma instituțională a ANAF este imposibilă – nu există un istoric de performanță care să poată fundamenta asemenea calcule, și în nici un caz interpretarea oricât de binevoitoare a datelor existente nu ar putea genera cifre comparabile cu cele din Nota de fundamentare. Fără îndoială că există potențialul obținerii de venituri suplimentare dintr-o mai bună colectare – de altfel, Consiliul fiscal se numără printre instituțiile care au publicat estimări cu privire la dimensiunea evaziunii fiscale (vezi rapoartele sale anuale), însă existența acestui potențial nu înseamnă nicidecum că este rezonabilă ori prudentă presupunerea *ex ante* a materializării acestuia, mai ales într-un quantum atât de însemnat.

Un principiu de bază al unei construcții bugetare sănătoase este acela că reducerile permanente de venituri (așa cum este cazul în urma măsurilor propuse de proiectul de revizuire a noului Cod Fiscal) trebuie compensate prin măsuri a căror natură să fie de asemenea permanentă. Consiliul fiscal este însă întru totul de acord cu ideea includerii *ex post* a veniturilor suplimentare din îmbunătățirea colectării în construcția bugetară ca sursă de compensare a reducerilor de taxe și impozite, doar după ce quantumul acestora ar putea

fi evaluat cu un grad ridicat de încredere și ar exista suficiente indicii ale apariției unui trend în reducerea evaziunii fiscale – ceea ce ar echivala cu un caracter de permanență al acestor venituri. Suntem extrem de sceptici că existența câtorva luni de execuție bugetară care să indice încasări mai mari decât cele pe care le-ar justifica evoluția bazelor macroeconomice (precum pare să fie cazul pentru primele două luni ale anului curent) permite identificarea unui asemenea trend, dată fiind volatilitatea lunară ridicată prevalentă în istoricul agregatelor de venituri bugetare. În plus, cel puțin la nivelul TVA, ritmurile ridicate de creștere anuală raportate pentru primele două luni ale lui 2015 sunt într-o proporție semnificativă afectate de efectul temporar al devansării unor rambursări de TVA (în cuantum de circa 1,5 mld. lei) la finele anului 2014.

6. Concluzii

Consiliul fiscal consideră că inițiativa Guvernului de a rescrie Codul Fiscal este justificată și binevenită date fiind modificările foarte numeroase pe care acest document le-a suferit de-a lungul anilor, însă consideră drept nesustenabile reducerile ample la nivelul taxelor și impozitelor pe care aceasta le prevede. Câștigurile de eficiență în colectarea taxelor și a impozitelor și în cheltuirea banului public constituie o sursă validă de spațiu fiscal, însă acesta trebuie să fie folosit în mod prudent și gradual, fără a pune în pericol echilibrele macroeconomice a căror preservare reprezintă un ingredient esențial al unui proces sustenabil de convergență reală.

Potrivit estimărilor Consiliului fiscal, proiectul de modificare a Codului fiscal în forma sa actuală implică un risc extrem de deteriorare permanentă și de proporții a poziției finanțelor publice ale României. Estimările Consiliului fiscal indică deficite efective superioare nivelului de referință de 3% din PIB pentru deficitul efectiv în intervalul 2016-2019, iar evoluțiile estimate la nivelul soldului bugetar structural sugerează reversarea progreselor realizate până în prezent în ceea ce privește consolidarea fiscală, la finele anului 2019 deficitul structural revenind la un nivel apropiat cu cel consemnat în anul 2010. Asemenea evoluții sunt în flagrantă contradicție cu principiile și regulile fiscale instituite de LRFB, precum și cu tratatele de guvernanță fiscală la nivel european al căror semnatar România este.

Mai mult, estimările prezentate de către Consiliul fiscal nu iau în considerare o serie de factori cu potențial impact semnificativ în sensul unei majorări a deficitelor efective înregistrate:

- Acordul politic recent de a majora cheltuielile de apărare până la un nivel de 2% din PIB pentru o perioadă de cel puțin 10 ani începând cu anul 2017 (de la un nivel de circa 0,8% la finele anului 2013);
- Reacția potențială a piețelor financiare la o deteriorare permanentă de proporții a poziției structurale a finanțelor publice ale României.

În ceea ce privește acest din urmă aspect, trebuie menționat că agențiile de rating accentuează în comunicatele lor recente faptul că evaluările sunt condiționate de

prezervarea progreselor în ceea ce privește poziția structurală a finanțelor publice¹⁰. De altfel, experiența recentă a Bulgariei indică probabilitatea semnificativă a apariției unor salturi în prima de risc de țară, ce implică creșterea costurilor de finanțare atât pentru stat, cât și pentru sectorul privat: lărgirea considerabilă a deficitului la finele anului 2014 (de la 1,2% în 2013 la 3,4% din PIB în 2014, potrivit estimărilor Comisiei Europene) a generat un salt de circa 100 de puncte de bază al primei de risc aplicabile statului vecin, iar aceasta continuă să se mențină semnificativ deasupra celei a României.

În plus, este imposibil de conciliat o asemenea evoluție proiectată a poziției finanțelor publice cu obiectivul anunțat de către Guvern de adoptare a euro în anul 2019, în condițiile în care estimările Consiliului fiscal indică existența unui deficit excesiv pentru anii următori în situația aplicării noului Cod Fiscal.

În fine, este discutabilă oportunitatea unei relaxări fiscale de asemenea proporții în condițiile în care poziția ciclică a economiei este estimată de către Comisia Europeană a se situa aproape la echilibru (*output gap* apropiat de 0) în anul 2016. România riscă să intre din nou în capcana unei politici fiscale pro-ciclice, apăsând pe accelerație în faza de expansiune a ciclului economic și riscând să fie constrânsă să implementeze măsuri de ajustare structurală într-o inevitabilă fază viitoare de recesiune. Există o cvasi-unanimitate în literatura recentă de specialitate în a identifica niveluri semnificativ mai ridicate ale multiplicatorilor fiscali în perioada de recesiune și valori reduse în perioada de expansiune, ceea ce înseamnă că beneficiile în materie de creștere economică suplimentară pe termen scurt ca urmare a unei relaxări fiscale pro-ciclice sunt depășite de costurile pe care o inevitabilă consolidare fiscală le-ar putea genera în faza descendentă a ciclului economic, cum de altfel experiența României din ultimii 10 ani o demonstrează din plin.

Având în vedere probabilitatea extrem de ridicată ca implementarea prevederilor proiectului revizuirii Codului Fiscal să conducă la deviații de proporții de la țintele bugetare pe termen mediu, Consiliul fiscal avizează negativ propunerea legislativă.

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 30 martie 2015.

30 martie 2015

Președinte Consiliul fiscal

IONUȚ DUMITRU

¹⁰ Cel mai recente comunicate ale Fitch, Standard & Poor's și Moody's menționează în mod explicit printre factorii care ar putea determina o revizuire negativă a rating-ului României o relaxare fiscală de proporții care să afecteze stabilitatea finanțelor publice.

Bibliografie

Auerbach, A., Gorodnichenko, Y. (2012) - *“Measuring the Output Responses to Fiscal Policy”*, *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 4(2), pp. 1-27.

Batini, N., Eyraud L., Weber, A. (2014) - *“A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers”*, IMF Working Paper 14/93.

Batini, N., Eyraud, L., Foni, L., Weber, A. (2014) - *“Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections”*, IMF - Guidance note on fiscal multipliers.

Baum, A., Poplawski-Ribeiro, M., Weber, A. (2012) - *“Fiscal Multipliers and the State of the Economy”*, IMF Working Paper.

Cournède B. et al. (2013) - *“Choosing fiscal consolidation instruments compatible with growth and equity”*- OECD Economics Department Working Papers, No. 07, OECD Publishing.

Estevão, M, Samake, I. (2013) - *“The Economic Effects of Fiscal Consolidation with Debt Feedback,”* IMF Working Paper 13/136 (Washington: International Monetary Fund).

Ilzetzki, E. (2011) - *“Fiscal Policy and Debt Dynamics in Developing Countries”*, World Bank Policy Research Working Paper 5666.

Ilzetzki, E., Mendoza, E. G., Vegh C. A. (2013) - *“How Big (Small?) Are Fiscal Multipliers?”*, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 60, pp. 239–54.

Mourre, G., Astarita C., Princen, S. (2014) - *“Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology”*, European Commission, Economic Papers 536.

Price, R. W., Dang T., Guillemette, Y. (2014) - *“New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance”*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1174, OECD Publishing.

Anexa 1

			Impact estimat, mil. lei			
	Propuneri de modificare ale Codului Fiscal		2016	2017	2018	2019
Impozit pe venit	Modificare nivel deducere personală	1	-698,0	-817,0	-877,6	-942,8
	Eliminare deductibilitate CASS - salariați	2	1089,2	1229,8	1273,7	1319,1
	Reducere CAS salariați (impact asupra imp. pe venit)	3			666,4	753,0
	Reducere cotă unică	4				-3304,7
	Deducere specială credite (impact maxim)*	5	-1853,5	-2169,3	-2330,4	-2503,4
	Nedeductibilitate CASS + Creșterea pragului neimpozabil - pensionari	6	1,4	-149,1	-308,8	-451,1
	Eliminare impozit pe dividende	7	-2037,2	-2269,7	-2533,5	-2828,0
	Majorare cote de cheltuieli forfetare **	8	-115,1	-118,2	-121,2	-124,3
	Impact total IMPOZIT PE VENIT - Consiliul fiscal	9=1+2+3+4+6+7+8	-1759,8	-2124,2	-1901,0	-5578,8
	Impact total IMPOZIT PE VENIT - MFP	10	-1819,5	-1390,1	-904,6	-4056,5
Diferență impact estimat CF - MFP			59,7	-734,1	-996,4	-1522,3
Impozit pe profit	Revizuire regim venituri din dividende**	12	-59,0	-80,0	-82,0	-84,1
	Modificare principiu de deducere a cheltuielilor**	13	-14,0	-21,0	-22,0	-23,0
	Reducere cotă unică - impozit pe profit	14				-1502,3
	Impact total IMPOZIT PE PROFIT - Consiliul Fiscal	15=12+13+14	-73,0	-101,0	-104,0	-1609,4
	Impact total IMPOZIT PE PROFIT - MFP	16	-73,0	-101,0	-104,0	-1559,0
	Diferență impact estimat CF - MFP	17=15-16	0,0	0,0	0,0	-50,4
TVA	Reducere cota standard TVA (20% în 2016 + 18% în 2018)	18	-8722,4	-10052,9	-15124,3	-15994,6
	Reducere cota TVA la 9% pt carne, peste, legume și fructe (din 2016)**	19	-2700,0	-3100,0	-2500,0	-2900,0
	Impact reducere accize	20	-699,3	-738,8	-781,3	-826,2
	Impact total TVA - Consiliul fiscal	21=18+19+20	-12121,7	-13891,7	-18405,5	-19720,8
	Impact total TVA - MFP	22	-12295,5	-14070,5	-19051,7	-20880,4
	Diferență impact estimat CF - MFP	23=22-21	173,8	178,8	646,2	1159,6
Accize	Reducere cota accize produse energetice	24	-2660,2	-2810,4	-2972,2	-3143,2
	Reașezare accize produse alcoolice	25	-178,4	-188,4	-199,3	-210,7
	Eliminare impozit pe țigări din producția internă și gazele naturale	26	-3,8	-4,0	-4,2	-4,5
	Eliminare impozit Alte produse accizabile	27	-71,3	-75,3	-79,6	-84,2
	Impact total ACCIZE - Consiliul Fiscal	28=24+25+26+27	-2913,6	-3078,2	-3255,3	-3442,6
	Impact total ACCIZE - MFP	29	-3013,6	-3114,7	-3225,4	-3346,4
Diferență impact estimat CF - MFP			100,0	36,5	-29,9	-96,2
Contribuții	Plafonare 5 salarii pt CASS	31	-281,77	-318,1	-329,5	-341,3
	Impact net reducere CAS	32			-8047,0	-9.091,7
	Impact total CONTRIBUTII - Consiliul fiscal	33=31+32	-281,8	-318,1	-8376,5	-9433,0
	Impact total CONTRIBUTII - MFP	34	-501,6	-87,3	-8303,5	-9627,1
	Diferență impact estimat CF - MFP	35=33-34	219,8	-230,8	-73,0	194,1
	Impact IMPOZIT PE VENITUL MICROÎNTRERINDERILOR**	36	300,0	385,0	357,9	332,7
	Impact IMPOZIT PE CONSTRUCȚII**	37	-1038,0	-1066,0	-1093,0	-1120,7
	Impact total - Consiliul fiscal	38=9+15+21+28+33+36+37	-17887,8	-20194,2	-32777,5	-40572,6
	Impact total - MFP	39=10+16+22+29+34+36+37	-18441,2	-19444,6	-32324,3	-40257,4
	Diferență impact estimat CF și MFP	40=38-39	553,4	-749,6	-453,2	-315,2

* Nu a fost inclus impactul deducerii speciale la credite, datorită incertitudinilor legate de dimensiunea acestuia – valoarea din tabel reprezintă impactul maximal, însă oricare valoare cuprinsă între zero și aceasta se poate materializa în funcția de atractivitatea schemei propuse.

** Impact preluat conform estimărilor MFP.

ANEXA 2

Determinarea multiplicatorilor fiscali utilizând metodologia descrisă în Battini et al. (2014)

Etapa 1: Atribuirea scorurilor pe baza caracteristicilor structurale ale economiei:

- **Deschiderea comercială scăzută:** O economie este relativ închisă dacă ponderea importurilor în cererea internă este, în medie, mai mică de 30% pe parcursul ultimilor 5 ani.
- **Rigiditate ridicată a pieței muncii:** piața muncii din țara analizată este puternic reglementată.
- **Stabilizatori automați reduși:** stabilizatorii automați cuantificați prin ponderea cheltuielilor publice în PIB nominal sunt „mici” (de exemplu, pondere mai mică de 0,4).
- **Curs de schimb fix sau cvasi-fix:** regimul de curs de schimb nu este în totalitate flexibil.
- **Nivel scăzut al datoriei publice:** datoria publică se situează sub nivelul considerat în general „sigur” de către piețele financiare; în cazul țărilor emergente un nivel de 40% poate fi utilizat ca nivel de referință.
- **Management eficient al cheltuielilor și veniturilor publice.**

În cazul României, atribuirea scorurilor conform criteriilor mai sus menționate se regăsește în tabelul de mai jos:

Atribuirea scorurilor pe baza caracteristicilor structurale în România	
Deschidere comercială scăzută	0
Rigiditate ridicată a pieței muncii	0
Stabilizatori automați reduși	1
Curs de schimb fixat sau cvasi fixat	0
Nivel scăzut al datoriei publice	1
Management eficient al cheltuielilor și veniturilor publice	0
Scor total	2

Etapa 2: Însurarea scorurilor în vederea încadrării multiplicatorilor fiscali aferenți primului an în una dintre cele trei categorii (reduc, mediu și ridicat) în perioade de timp „normale”.

Încadrarea multiplicatorilor fiscali pentru primul an pe baza scorurilor		
Tip de multiplicator	Scor	Valoare multiplicator
Reduc	< 3	0,1 - 0,3
Mediu	3 – 4	0,4 - 0,6
Ridicat	4 – 6	0,7 - 1,0

Etapa 3: Ajustarea multiplicatorilor fiscali în funcție de factorii conjuncturali:

- **Ajustarea în funcție de ciclul economic:** dacă economia se regăsește în punctul minim al ciclului economic (*output gap* negativ maxim), capetele intervalelor multiplicatorilor trebuie majorate cu 60%. Dacă economia se regăsește în punctul maxim al ciclului economic (*output gap* pozitiv maxim), capetele intervalelor multiplicatorilor ar trebui reduse cu 40%. Atunci când *output gap*-ul aproape de zero, nu trebuie operate ajustări. Pentru orice situație intermediară se recomandă interpolarea lineară.
- **Ajustarea în funcție de poziția politicii monetare:** dacă politica monetară este perfect acomodativă (Banca Centrală nu reacționează la modificările fiscale prin majorarea ratei dobânzii), atunci capetele intervalelor multiplicatorilor se majorează cu 30%.

În cazul României, ipotezele privind ajustările se realizează conform tabelului de mai jos:

Ajustarea multiplicatorilor fiscali în funcție de factorii conjuncturali în cazul României	
Ajustarea în funcție de ciclul economic	0
Ajustarea în funcție de comportamentul politicii monetare	30%

Având în vedere ipoteza persistenței unui șoc de politică fiscală pe o perioadă de 4 ani, efectul într-un anumit an este determinat în baza unei matrice a cărei formă generică este prezentată mai jos:

Efectul asupra PIB relativ la scenariul de bază al unui stimul fiscal în cuantum de 1 u.m inițiat în fiecare an al intervalului 2016-2019							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2016	0,4	0,4	0,3	0,1	...	...	...
2017	...	0,4	0,4	0,3	0,1	...	...
2018	...	...	0,4	0,4	0,3	0,1	...
2019	...	...	...	0,4	0,4	0,3	0,1

Impactul pachetului de măsuri asupra PIB nominal (milioane lei)							
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2016	6358,6	6994,4	4662,9	2331,5	0,0	0,0	0,0
2017	0,0	58,1	63,9	42,6	21,3	0,0	0,0
2018	0,0	0,0	4512,2	4963,4	3309,0	1654,5	0,0
2019	0,0	0,0	0,0	2245,6	2470,2	1646,8	823,4
Cumulat	6358,6	7052,5	9239,1	9583,2	5800,5	3301,3	823,4

Sursa: calcule proprii Consiliul fiscal

Celelalte inputuri necesare sunt reprezentate de elasticitățile agregatelor bugetare la PIB (estimate pentru România în Price et al., 2014) și cuantumul efectelor de runda întâi ale măsurilor introduse în anul în care se produc (impuls fiscal adițional relativ la scenariul de bază).

Elasticitățile agregatelor bugetare la PIB pentru România	
Elasticitatea încasărilor din impozitul pe venit la PIB	1,3
Elasticitatea încasărilor din impozitul pe profit la PIB	2,0
Elasticitatea încasărilor din contribuții sociale la PIB	0,6
Elasticitatea încasărilor din impozite indirecte la PIB	1,0
Elasticitatea cheltuielilor cu ajutorul de șomaj la PIB	-3,9

Cuantumul stimulului fiscal inițiat în anul i (mil. lei)	
2016	16304
2017	149
2018	11570
2019	5758

Sursa: Price et. al. (2014)

II. Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de Ordonanță de Urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul fiscal (extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la alimente și servicii de restaurant)

În data de 15 aprilie 2015, Consiliului fiscal (CF) i-a fost remisă adresa Ministerului Finanțelor Publice (MFP) nr. 675981 datată 7.04.2015, prin care i se solicită avizul asupra proiectului de lege privind modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 (referitor la extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la alimente și servicii de restaurant) în baza art. 13 din Legea responsabilității fiscal-bugetare (LRFB) nr. 69/2010.

Potrivit articolului din LRFB mai sus menționat, „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.”

Speța în cauză este acoperită de litera a) a articolului de lege mai sus citat, în condițiile în care nu au fost adoptate măsuri relevante de compensare a impactului negativ asupra veniturilor bugetare. Nota de fundamentare care însoțește proiectul de lege enumeră unele posibile măsuri de compensare asupra cărora Consiliul fiscal se va pronunța în cadrul opiniei de față, dar acestea nu se încadrează la litera b) a articolul 13 din LRFB.

Scurtă descriere a propunerii legislative și a impactului bugetar al acesteia. Considerații generale

Propunerea legislativă are în vedere mai multe modificări ale prevederilor Codului Fiscal, dar relevante din prisma impactului bugetar și al avizului Consiliului fiscal sunt propunerile privind extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la alimente, inclusiv băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice, animale și păsări vii din specii domestice, semințe, plante și ingrediente utilizate în mod normal în prepararea alimentelor, precum și la serviciile de restaurant și catering, cu excepția băuturilor alcoolice. Prevederile ordonanței de urgență mai sus menționate urmează să fie aplicabile începând cu data de 1 iunie 2015.

Proiectul de ordonanță de urgență a fost aprobat de Guvern în ședința din 07.04.2015 și ulterior publicat în Monitorul Oficial din 14.04.2015, fără a avea avizul Consiliului fiscal, obligatoriu potrivit art. 13 al LRFB. Ușurința cu care regulile fiscale au fost eludate în mod repetat în trecut, precum și încălcările prevederilor art. 13 al LRFB care stipulează obligativitatea avizului Consiliului fiscal în cazul propunerilor de acte normative care conduc la diminuarea veniturilor bugetare, în absența unor măsuri de majorare a altor categorii de venituri bugetare așa cum solicită LRFB, evidențiază slăbiciunea constrângerilor exercitate de prevederile LRFB. În acest context, există îngrijorări serioase asupra angajamentului față de respectarea în viitor a regulilor fiscale europene instituite prin preluarea în legislația națională a prevederilor Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Compactul fiscal).

Trebuie menționat și faptul că, în urmă cu numai câteva săptămâni, Guvernul a adoptat un proiect de lege ce conține modificări majore în ceea ce privește cotele de impunere și bazele de impozitare aferente principalelor categorii de impozite și taxe, a căror aplicare este programată pentru perioada 2016-2019 și asupra căruia Consiliul fiscal a emis în data de 30.03.2015 un aviz negativ¹¹. Propunerea de față vine în completarea acestui pachet amplu de relaxare fiscală, extinzând sfera de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% și devansând termenul de implementare al acestor modificări de la 1 ianuarie 2016 la 1 iunie 2015.

Din perspectiva impactului bugetar de runda întâi, nota de fundamentare asociată proiectului de ordonanță de urgență estimează o pierdere de venituri bugetare de 2,44 mld. lei în 2015 (corespunzătoare unei perioade de 6 luni de execuție în standarde *cash*), de 5,17 mld. lei în 2016, 5,51 mld. lei în 2017, 5,87 mld. de lei în 2018. Documentul prezintă ca surse de compensare a impactului reducerilor de taxe asupra veniturilor din TVA efectele de runda a doua (provenind din creșterea economică adițională rezultată) și încasările suplimentare preconizate ca urmare a implementării de către Agenția Națională de Administrare Fiscală (ANAF) a măsurilor structurale de eficientizare a sistemului de colectare a veniturilor bugetare și de creștere a gradului de conformare voluntară, atât la declarare cât și la plată. Efectele de runda a doua generate de această măsură (provenite din creșterea economică suplimentară) sunt evaluate de către Guvern la circa 1 mld. lei în 2015 și circa 1,8 mld. lei în perioada 2016-2018. Documentul cuantifică de asemenea încasările suplimentare de venituri din îmbunătățirea activității ANAF la circa 5,5 mld. în 2015, 14 mld. lei în anul 2016 și, respectiv, la aproximativ 18 mld. lei anual în perioada 2017-2019.

O evaluare paralelă a Consiliului fiscal cu privire la impactul bugetar de runda întâi al acestei măsuri, având drept punct de pornire cheltuielile gospodăriilor din România cu produsele avute în vedere pentru aplicarea cotei reduse de TVA, extrase din publicația Institutului Național de Statistică (INS) „Coordonate ale nivelului de trai în România. Veniturile și consumul populației în anul 2013” și care este detaliată în anexa 1 indică o pierdere de

¹¹ Vezi opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de revizuire a Codului Fiscal (<http://www.consiliulfiscal.ro/Opinie-Cod-Fiscal-final.pdf>).

venituri de 2,78 mld. de lei în 2015, 5,86 mld. lei în 2016, 6,22 mld. lei în 2017 și 6,61 mld. lei în 2018, nivelurile fiind relativ apropiate de cele estimate de MFP. În ceea ce privește efectele de runda a doua, reluarea algoritmului descris în Opinia Consiliului fiscal din data de 30.03.2015 și detaliat în anexa 2 indică venituri suplimentare de 0,22 mld lei în 2015, 0,73 mld. în 2016, 1,22 mld. de lei în 2017 și 1,58 mld. de lei în 2018, corespunzătoare unui avans economic suplimentar de 0,2 pp în 2015, 0,3 pp în 2016 și 2017 și 0,2 pp în 2018, niveluri semnificativ inferioare față de cele estimate de MFP, cu precădere în intervalul 2015-2016.

Analizând modalitatea de așezare a TVA în țările din UE, se remarcă practicarea pe scară largă a unor cote diferențiate reduse pentru alimente, cu excepția băuturilor alcoolice și/sau pentru serviciile de restaurant și catering așa cum reiese și din situația prezentată în anexa nr. 3. Prin urmare, o astfel de măsură implementată în România ar fi în linie cu practicile din numeroase țări din UE, chiar dacă există și destule țări care au optat pentru aplicarea unei singure cote de TVA¹². De asemenea, o astfel de măsură ar putea fi justificată din punct de vedere social, având în vedere și caracterul regresiv al taxei pe valoare adăugată cu toate că se poate aduce în discuție și faptul că ar putea exista și alte modalități de sprijinire a categoriilor sociale defavorizate/cu venituri mici, reducerea TVA la alimente având un caracter general. Astfel, literatura de specialitate a arătat că efecte similare din perspectiva echității sociale pot fi obținute cu costuri bugetare mai mici prin transferuri directe țintite către familiile sărace (ajutoare sociale) sau prin creșterea deducerilor la calculul impozitului pe venit pentru salariile mici.

Reducerea evaziunii fiscale ca sursă de acoperire a pierderilor de venituri

Practic, principala sursă indicată de către Guvern pentru acoperirea golului de venituri generat de extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% este reprezentată de încasările suplimentare din îmbunătățirea activității de colectare a taxelor și impozitelor de către ANAF. De altfel, acestea reprezentau în viziunea Guvernului principala sursă de compensare și pentru pachetul cuprinzător de relaxare fiscală propus pentru perioada 2016-2019, plusul de venituri evaluat de către Guvern în urmă cu câteva săptămâni fiind de circa 14 mld. în anul 2016 și, respectiv, la aproximativ 18 mld. lei anual în perioada 2017-2019. Față de aceste cifre, nota de fundamentare asociată proiectului de ordonanță de urgență de față estimează venituri suplimentare și la nivelul anului 2015 de aproximativ 5,5 mld. de lei din reducerea evaziunii fiscale în contextul în care în trimestrul 1 s-au colectat suplimentar față de program circa 3 mld. de lei.

Consiliul fiscal apreciază că este prematură utilizarea veniturilor suplimentare încasate față de programului trimestrial până când există indicii puternice că aceste câștiguri sunt de natură permanentă și nu se datorează doar unei reduceri temporare de evaziune fiscală și/sau unei evoluții peste așteptări a bazelor macroeconomice relevante (o creștere economică suplimentară), în acest ultim caz existând posibilitatea ca aceste venituri să fie de natură ciclică, fără impact asupra respectării Țintelor bugetare stabilite în termeni de deficit

¹² Bulgaria, Danemarca, Estonia, Lituania, Slovacia.

structural (obiectivul pe termen mediu - engl. MTO - de 1% din PIB). Mai mult, în primul trimestru, încasările nete din TVA, unde este localizată principala depășire față de programul de încasări, de 1,8 mld. de lei, au fost influențate favorabil și de rambursările mai mici de TVA față de aceeași perioadă a anului trecut (și în condițiile unor rambursări mult mai mari făcute în luna decembrie 2014), ceea ce îndeamnă din nou la precauție. Anexa nr. 4 detaliază încasările din TVA din perioada ianuarie 2014 – martie 2015, observându-se în primul trimestru al anului curent un avans al TVA colectat de 9,04% în timp ce încasările efective s-au majorat cu 20,84%, acestea din urmă fiind influențate favorabil de diminuarea rambursărilor de TVA față de aceeași perioadă a anului trecut cu 21,91% sau cu circa 1 mld. de lei. Ca regulă de aur, măsuri permanente de reducere a taxelor ar trebui compensate prin creșteri de aceeași natură a veniturilor bugetare și/sau scăderi permanente ale cheltuielilor. Relevant pentru situația de față este și principiul responsabilității fiscale statuat de art. 4 al LRFB care impune guvernului „să gestioneze politica fiscal-bugetară în mod prudent”.

Consiliul fiscal a susținut în numeroase rânduri că este imposibil de cuantificat *ex-ante* dimensiunea veniturilor suplimentare generate de reducerea evaziunii fiscale, fiind totodată întru totul de acord cu ideea includerii *ex post* a veniturilor suplimentare din îmbunătățirea colectării în construcția bugetară ca sursă de compensare a reducerilor de taxe și impozite, dar doar după ce quantumul acestora ar putea fi evaluat cu un grad ridicat de încredere și ar exista suficiente indicii ale apariției unui trend cel puțin pe termen mediu în reducerea evaziunii fiscale – ceea ce ar echivala cu un caracter de permanență al acestor venituri.

Concluzii

O analiză mai bine fundamentată ar putea avea loc în contextul raportului semestrial privind situația economică și bugetară care, dincolo de faptul că analizează 6 luni de execuție bugetară, constituie punctul de pornire pentru elaborarea rectificărilor bugetare, acestea fiind însoțite și de o proiecție actualizată a agregatelor bugetare. În acest fel, pe lângă analiza situației încasărilor bugetare trebuie avută în vedere și evoluția cheltuielilor bugetare și măsura în care acestea se încadrează în țintele inițiale, mai ales în condițiile în care execuția bugetară din primele luni ale anului 2015 consemnează în continuare o evoluție mult sub program a cheltuielilor bugetare, în special a celor de investiții. În lipsa unei astfel de proiecții, **Consiliul fiscal nu poate valida fără rezerve că impactul financiar al extinderii sferei de aplicare a cotei reduse de TVA începând cu 1 iunie 2015 a fost luat în calcul în prognoza veniturilor bugetare și nu afectează țintele bugetare anuale și pe termen mediu, așa cum solicită art. 13 din LRFB în vederea acordării avizului.**

Având în vedere argumentele menționate anterior, Consiliul fiscal avizează favorabil, dar cu rezerve proiectul de Ordonanță de Urgență pentru modificarea și completarea Legii nr. 571/2003 privind Codul Fiscal (extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la alimente și servicii de restaurant). În contextul în care plusul de venituri observat în urma execuției la 3 luni¹³ se dovedește a nu se datora doar unor evoluții mai favorabile decât

¹³ Reprezentând cea mai recentă execuție bugetară lunară disponibilă pe site-ul MFP.

cele anticipate ale bazelor macroeconomice relevante sau unor factori conjuncturali, reflectând într-adevăr un progres permanent în ceea ce privește eficiența colectării taxelor și impozitelor, Consiliul fiscal apreciază că spațiul fiscal necesar extinderii sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la alimente și servicii de restaurant ar putea fi identificat. Consiliul fiscal atrage însă atenția că o acomodare a reducerii de TVA aflate în discuție în această opinie printr-o nouă reducere a investițiilor publice, în condițiile în care începând cu anul 2012 acestea au intrat pe un pronunțat trend descendent (anul 2014 consemnând de altfel minimul ultimilor 9 ani ca procent din PIB după standarde ESA2010¹⁴) ar putea avea consecințe majore pe termen mediu și lung asupra potențialului de creștere economică, dat fiind necesarul major de investiții publice în infrastructură.

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 12 mai 2015.

12 mai 2015

Președinte Consiliul fiscal
IONUȚ DUMITRU

¹⁴ Anul 2014 a consemnat un deficit bugetar în standarde ESA2010 de doar 1,5% din PIB, în condițiile unei ținte inițiale de 2,2% din PIB, ceea ce a condus la atingerea în avans a obiectivului pe termen mediu de 1% din PIB deficit structural (engl. MTO), deși acest obiectiv era programat a fi atins în anul 2015. România nu a folosit spațiul fiscal avut la dispoziție în 2014, în principal din cauza neefectuării programului de investiții publice.

Bibliografie

Batini, N., Eyraud L., Weber, A. (2014) - *“A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers”*, IMF Working Paper 14/93.

Batini, N., Eyraud, L., Foni, L., Weber, A. (2014) - *“Fiscal Multipliers: Size, Determinants, and Use in Macroeconomic Projections”*, IMF - Guidance note on fiscal multipliers.

Price, R. W., Dang T., Guillemette, Y. (2014) - *“New Tax and Expenditure Elasticity Estimates for EU Budget Surveillance”*, OECD Economics Department Working Papers, No. 1174, OECD Publishing.

Comisia Europeană (2006) - *Directiva TVA 2006/112/EC și Anexa III la Directiva TVA 2006/112/EC*.

Comisia Europeană (2015) - *VAT Rates Applied in the Member States of the European Union. Situation at 1st January 2015*.

ANEXA 1

Ipoteze generale:

1. Punctul de plecare în estimarea pierderii de venituri implicată de propunerea legislativă a fost reprezentat de cheltuielile gospodăriilor din România cu produsele avute în vedere pentru aplicarea unei cote reduse de TVA, extrase din publicația INS „Coordonate ale nivelului de trai în România. Veniturile și consumul populației în anul 2013”.
2. Datele de intrare se referă la cheltuielile bănești privind alimente și băuturi consumate sau neconsumate, produse pentru hrana animalelor și păsărilor de curte, pentru cumpărări de animale, cumpărări de produse pentru însămânțat (exclusiv contravaloarea consumului de produse agroalimentare din resurse proprii), din care au fost deduse cheltuielile gospodăriilor pentru pâine, făină și produse de franzelărie (acestea intră deja în sfera de cuprindere a cotei reduse de TVA) precum și cele pentru achiziționarea băuturilor alcoolice.
3. Mai precis, datele de intrare au fost reprezentate de cele din tabelele 20 și 41 din publicația mai sus menționată, considerând și numărul mediu de persoane dintr-o gospodărie, respectiv 2,857.
4. Pentru determinarea impactului bugetar pentru perioada 2015-2018, pierderea de venituri estimată la nivelul anului 2013 a fost extrapolată cu dinamica consumului nominal al gospodăriilor populației pentru cumpărări de mărfuri înregistrată sau proiectată de către CNP pentru intervalul 2014-2018 (8,36%, 5,68%, 5,47%, 6,12% și respectiv 6,27%).

	Nr. crt.	2013
Cheltuieli pentru alimente și băuturi consumate (lei/persoană/lună)	1	182,75
Cheltuieli pentru alimente și băuturi neconsumate (lei/persoană/lună)	2	16,68
Cheltuieli cu hrana animalelor și păsărilor de curte, pentru cumpărări de animale, cumpărări de produse pentru înșămânțat (lei/persoană/lună)	3	4,52
Cheltuieli cu produse de panificație (lei/persoană/lună)	4	29,97
Cheltuieli cu băuturi alcoolice (lei/persoană/lună)	5	6,33
Cheltuieli pentru produsele propuse pentru aplicarea unei cote de TVA de 9% (lei/persoană/lună)	6=1+2+3-4-5	167,65
Cheltuieli pentru produsele propuse pentru aplicarea unei cote de TVA de 9% nete de TVA (lei/persoană/lună)	7=6/1,24	135,20
Populație (mil. locuitori)	8	19,94
Total cheltuieli anuale pentru produsele propuse pentru aplicarea unei cote de TVA de 9% nete de TVA (mil lei)	9=7*8*12	32355,33
Pierdere de venituri anuală ca urmare a aplicării cotei de TVA de 9% (mil. lei)	10=9*0,15	4853,3

Sursa: INS, calcule proprii Consiliul fiscal

Impactul aplicării unei cote TVA de 9% pentru alimente și băuturi non-alcoolice, animale și păsări vii din specii domestice, semințe					
	2014	2015	2016	2017	2018
Pierdere de venituri anuală ca urmare a aplicării cotei de TVA de 9% (mil. lei)	5259,3	5557,9	5861,7	6220,5	6610,8
Pierdere de venituri la buget în condițiile aplicării măsurii începând cu data de 1 iunie 2015	-	2778,9	5861,7	6220,5	6610,8

Sursa: calcule proprii Consiliul fiscal

Creșterea consumului final al populației aferentă cumpărării de mărfuri	
2014/2013	8,36%
2015/2014	5,68%
2016/2015	5,47%
2017/2016	6,12%
2018/2017	6,27%

Sursa: CNP

ANEXA 2

Efectul asupra PIB relativ la scenariul de bază al unui stimul fiscal în cuantum de 1 u.m.					
	2015	2016	2017	2018	2019
2015	0,4	0,4	0,3	0,1	0,0
2016	0,0	0,4	0,4	0,3	0,1
Cumulat	0,4	0,8	0,7	0,4	0,1

Impactul pachetului de măsuri asupra PIB (milioane lei)					
	2015	2016	2017	2018	2019
2015	1083,8	1192,2	794,8	397,4	0,0
2016	0,0	1143,0	1257,3	838,2	419,1
Cumulat	1083,8	2335,2	2052,1	1235,6	419,1

Sursa: calcule proprii Consiliul fiscal

Celelalte inputuri necesare sunt reprezentate de elasticitățile agregatelor bugetare la PIB (estimate pentru România în Price et al., 2014) și cuantumul efectelor de runda întâi ale măsurilor introduse în anul în care se produc (impuls fiscal adițional relativ la scenariul de bază).

Elasticitățile agregatelor bugetare la PIB pentru România	
Elasticitatea încasărilor din impozitul pe venit la PIB	1,3
Elasticitatea încasărilor din impozitul pe profit la PIB	2,0
Elasticitatea încasărilor din contribuții sociale la PIB	0,6
Elasticitatea încasărilor din impozite indirecte la PIB	1,0
Elasticitatea cheltuielilor cu ajutorul de șomaj la PIB	-3,9

Sursa: Price et. al. (2014)

Cuantumul Impulsului fiscal inițiat în anul i (mil. lei)	
2015	2779
2016	2931

Sursa: MFP

ANEXA 3

Cote de TVA în UE - situația la 01.01.2015

Țara	Cota standard TVA	Cote TVA aplicate alimentelor și serviciilor de restaurante și catering			
		alimente		restaurante	
		cota TVA	observații	cota TVA	observații
Austria	20,0	10,0	Alimente, băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice, animale vii, semințe, plante și ingrediente pentru prepararea alimentelor	10,0	incl. catering, excl. cafea, ceai, băuturi alcoolice și nealcoolice
Belgia	21,0	6,0	Alimente, băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice, animale vii, semințe, plante și ingrediente pentru prepararea alimentelor	12,0	incl. catering, excl. cafea, ceai, băuturi alcoolice și nealcoolice
Bulgaria	20,0	20,0		20,0	
Croatia	25,0	5,0	toate tipurile de pâine și lapte, inclusiv substitut de lapte matern; exclusiv produse din lapte și ciocolată cu lapte	13,0	incl. catering, excl. furnizarea de băuturi alcoolice (și /sau nealcoolice)
		13,0	grăsimi animale și vegetale, zahăr, alimente și cereale pentru bebeluși și copii mici		
Cipru	19,0	5,0	Alimente, băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice	9,0	incl. catering, excl. furnizarea de băuturi alcoolice (și/sau nealcoolice)
Republica Cehă	21,0	10,0	Alimente esențiale pentru copii mici	21,0	
		15,0	Alimente, băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice		
Danemarca	25,0	25,0		25,0	
Estonia	20,0	20,0		20,0	
Finlanda	24,0	14,0	Alimente, băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice	14,0	Servicii de restaurant și de catering, exclusiv furnizarea de băuturi alcoolice

Țara	Cota standard TVA	Cote TVA aplicate alimentelor și serviciilor de restaurante și catering			
		alimente		restaurante	
		cota TVA	observații	cota TVA	observații
Franța	20,0	5,5	Alimente, băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice	10,0	incl. catering, exclusiv furnizarea de băuturi alcoolice
Germania	19,0	7,0	Alimente, băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice	19,0	
Grecia	23,0	13,0	Alimente, băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice	13,0	incl. catering, exclusiv furnizarea de băuturi alcoolice
Irlanda	23,0	4,8	Livrări de animale vii	9,0	incl. catering, exclusiv furnizarea de băuturi alcoolice
		9,0	Alimente, băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice		
Italia	22,0	4,0	Alimente de bază	10,0	incl. catering, exclusiv furnizarea de băuturi alcoolice
		10,0	Alte alimente, băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice		
Letonia	21,0	12,0	Alimente esențiale pentru copii mici	21,0	
Lituania	21,0	21,0		21,0	
Luxemburg	17,0	3,0	Alimente, băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice	3,0	incl. catering, exclusiv furnizarea de băuturi alcoolice
Malta	18,0	0,0	Alimente, băuturi, cu excepția alimentelor semi-preparate sau înalt procesate (înghețată, ciocolată, băuturi și alimente pentru animale de companie) și băuturilor alcoolice	18,0	
Olanda	21,0	6,0	Alimente, băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice	6,0	incl. catering, exclusiv furnizarea de băuturi alcoolice
Polonia	23,0	5,0	Alimente, băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice	8,0	incl. catering, exclusiv furnizarea de băuturi alcoolice
Portugalia	23,0	6,0	Alimente de bază	23,0	
		13,0	Alimente (excl. cele de bază), băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice		

Țara	Cota standard TVA	Cote TVA aplicate alimentelor și serviciilor de restaurante și catering			
		alimente		restaurante	
		cota TVA	observații	cota TVA	observații
România	24,0	9,0	Pâine, făină și grâu	24,0	
Regatul Unit	20,0	0,0	Alimente, cu excepția deserturilor, ciocolatei, înghețatei, băuturilor alcoolice și nealcoolice	20,0	
Slovacia	20,0	20,0		20,0	
Slovenia	22,0	9,5	Alimente, băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice	9,5	exclusiv furnizarea de băuturi alcoolice
Spania	21,0	4,0	Alimente de bază (pâine, făină, ouă, lactate)	10,0	incl. catering, exclusiv furnizarea de băuturi alcoolice
		10,0	Alimente excl. cele de bază, apă		
Suedia	25,0	12,0	Alimente, băuturi, cu excepția băuturilor alcoolice	12,0	incl. catering, exclusiv furnizarea de băuturi alcoolice
Ungaria	27,0	18,0	Lapte, produse lactate și produse ce conțin cereale, făină, amidon sau lapte	27,0	

Sursa: http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf;

<http://www.ibfd.org/IBFD-Products/International-VAT-Monitor-Latest-Articles>; Directiva TVA 2006/112/EC și Anexa III la Directiva TVA 2006/112/EC

ANEXA 4**TVA colectat, TVA rambursat și încasări din TVA potrivit BGC în perioada ianuarie 2014 - martie 2015**

	TVA colectat		TVA rambursat		TVA încasat	
	Mil. lei	% față de aceeași perioadă a anului precedent	Mil. lei	% față de aceeași perioadă a anului precedent	Mil. lei	% față de aceeași perioadă a anului precedent
Ian-14	6729,06	10,37	1701,69	-6,89	5027,60	17,76
Feb-14	4827,26	-5,00	1464,91	16,49	3362,12	-12,07
Mar-14	5076,61	0,28	1424,69	35,31	3651,92	-8,92
Apr-14	5795,63	2,20	1422,63	-20,39	4373,00	12,60
Mai-14	5542,49	-1,33	1389,79	5,85	4152,70	-3,52
Iun-14	5431,65	4,76	1323,89	5,11	4107,76	4,64
Iul-14	6166,07	3,98	1480,19	3,61	4685,88	4,09
Aug-14	5817,57	3,04	1878,43	33,34	3939,14	-7,03
Sep-14	6024,39	4,80	1347,40	32,61	4676,99	-1,17
Oct-14	6502,42	4,51	1621,54	22,65	4880,88	-0,39
Nov-14	6230,40	2,86	1482,93	11,25	4747,47	0,49
Dec-14	6407,92	7,91	3134,90	120,36	3273,02	-27,52
Ian-15	7049,66	4,76	1090,03	-35,94	5959,62	18,54
Feb-15	5335,07	10,52	1270,61	-13,26	4064,47	20,89
Mar-15	5751,41	13,29	1224,78	-14,03	4526,63	23,95

Sursa: MFP, calcule proprii Consiliul fiscal

Notă: TVA încasat reprezintă încasările din TVA potrivit BGC și este compus din TVA colectat din care se scade TVA rambursat, adăugându-se majorările de întârziere aferente TVA. Acestea din urmă au însă valori relativ reduse, media lunară în 2014 fiind de 51,21 mil. lei (53,91 mil. lei în 2015).

III. Opinia Consiliului fiscal asupra titlului II, art. II, al proiectului de Ordonanță de Urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative (extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la serviciile de retransmitere a programelor de televiziune prin rețelele de comunicații electronice)

În data de 9 iunie 2015, Consiliului fiscal (CF) i-a fost remisă adresa Ministerului Finanțelor Publice (MFP) nr. 40973 datată 8.06.2015, prin care i se solicită avizul asupra titlului II, art. II din proiectul de Ordonanță de Urgență privind modificarea și completarea unor acte normative (referitor la extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la serviciile de retransmitere a programelor de televiziune prin rețelele de comunicații electronice) în baza art. 21 din Legea responsabilității fiscal-bugetare (LRFB) nr. 69/2010 republicată.

Potrivit articolului din LRFB mai sus menționat, *„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.”

Speța în cauză este acoperită de litera a) a articolului de lege mai sus citat, în condițiile în care nu au fost anunțate/adoptate măsuri relevante de compensare a impactului negativ asupra veniturilor bugetare.

Scurtă descriere a propunerii legislative și a impactului bugetar al acesteia. Considerații generale

Articolul de lege asupra căreia este solicitat avizul Consiliului fiscal privește amendarea Codului fiscal în sensul extinderii sferei de aplicabilitate a cotei reduse de TVA de 9% la „servicii de retransmitere a programelor de televiziune prin rețele de comunicații electronice”. Prevederile proiectului legislativ ar urma să intre în vigoare începând cu 1 iulie 2015.

Din perspectiva impactului bugetar de runda întâi, nota de fundamentare asociată proiectului de ordonanță de urgență estimează o pierdere de venituri bugetare de 167,6 mil. lei în 2015 (corespunzătoare unei perioade de 5 luni de execuție bugetară *cash*), de 402,2 mil. lei în 2016, 420,4 mil. lei în 2017, 473,6 mil. de lei în 2018. Documentul prezintă ca sursă de compensare a impactului reducerilor de taxe asupra veniturilor din TVA în anul 2015 surplusul de venituri realizat de ANAF relativ la programarea bugetară intra-anuală, evaluat conform expunerii de motive la 3,9 miliarde de lei la finele lunii mai. În ceea ce privește impactul pe termen mediu, documentul declară că „la elaborarea legilor bugetare anuale se va avea în vedere fundamentarea veniturilor și cheltuielilor astfel încât să fie respectate țintele de deficit asumate prin Pactul de stabilitate și creștere și coordonarea politicilor economice”.

Consiliul fiscal nu are obiecții/rezerve cu privire la dimensiunea impactului bugetar de runda întâi estimat de către MFP, pe care-l consideră drept o estimare prudentă. Dacă date certe în ceea ce privește numărul abonaților sunt disponibile (6,9 milioane de abonați, grad de penetrare la nivel de gospodării 92%), fiind raportate de ANCOM (Autoritatea Națională pentru Administrare și Reglementare în Comunicații), există incertitudini în ceea ce privește caracteristicile/prețul pachetului de servicii relevant din perspectiva consumatorului mediu. Prețul mediu implicit al acestui pachet de servicii reprezentativ asociat estimării pierderilor de venituri din expunerea de motive a actului normativ este de circa 40 lei/lună (inclusiv TVA 24%), în condițiile în care ofertele pentru pachetul de bază ale principalilor operatori de servicii de televiziune prin cablu sunt în medie de circa 30 de lei lunar – estimarea include așadar și o marjă de siguranță consistentă din perspectiva unui pachet de servicii reprezentativ care să includă mai multe opțiuni comparativ cu acest pachet de bază.

Expunerea de motive oferă drept argument pentru măsura propusă faptul că „aplicarea cotei reduse de TVA pentru aceste servicii va genera efecte pozitive semnificative asupra mediului de afaceri prin îmbunătățirea fluxurilor de *cash-flow*, diminuând astfel o serie de dificultăți cu care se confruntă agenții economici din această perspectivă”. În opinia Consiliului fiscal, validitatea argumentului apare drept îndoielnică, în condițiile în care reducerea unei impozit pe consum într-o ramură în care practic nu există evaziune fiscală la TVA nu poate genera plusuri de *cash-flow* decât în măsura în care aceasta nu este transferată în prețul final la consumator, iar potențialul de expansiune suplimentară în condițiile unui grad de penetrare de 92% la nivelul gospodăriilor apare drept neglijabil. În mod evident, la nivelul ramurii de furnizare de servicii de televiziune prin cablu nu pot fi operante argumentele care intervin în cazul produselor alimentare, unde există o pondere semnificativă de agenți care funcționează pe piața nefiscalizată, iar o reducere a TVA are potențialul de a îmbunătăți poziția competițională a contribuabililor onești.

Sursele de acoperire a pierderilor de venituri

Expunerea de motive aferentă proiectului de act normativ indică drept sursă de acoperire pentru impactul bugetar în anul curent veniturile suplimentare realizate față de

programarea bugetară realizate de ANAF în primele 5 luni 2015, evaluate la 3,9 miliarde lei și afirmă că proiecțiile de venituri și cheltuieli pe termen mediu vor fi fundamentate de așa natură încât țintele bugetare asumate în baza tratatelor internaționale și LRFB să fie respectate. Trebuie însă precizat că aceste venituri suplimentare au fost indicate deja drept sursă de acoperire și pentru extinderea cotei reduse de TVA la produsele alimentare începând cu luna iunie a anului curent (2,44 miliarde lei în 2015, respectiv 5,2 miliarde din 2016), iar între timp a intervenit și măsura dublării alocației pentru copii (impact de 900 de milioane în 2015, respectiv 1,8 mld. lei în 2016). Prin urmare, discuția cu privire la măsura de față nu poate face abstracție de impactul măsurilor bugetare deja adoptate mai sus menționate.

Consiliul fiscal admite că dimensiunea impactului pentru măsura fiscală de față este una redusă la nivelul anului în curs – prezervarea surplusului de venituri realizat în prezent, ca urmare atât a unei îmbunătățiri a colectării, cât și a unei creșteri economice mult superioare celei prognozate inițial, nu ar trebui să creeze probleme în ceea ce privește înscrierea în ținta de deficit aferentă lui 2015, luând în calcul și celelalte măsuri discreționare adoptate, dată fiind aplicarea lor doar începând cu a doua jumătate a anului. Lucrurile se complică însă atunci când este vorba de înscrierea în țintele pe termen mediu, din mai multe motive:

1. La nivelul anului 2016, impactul extinderii cotei reduse de TVA la produsele alimentare este mai mare de 5 miliarde de lei, resimțindu-se la nivelul unui an întreg de încasări bugetare;
2. La nivelul anului 2016, impactul dublării alocațiilor pentru copii este de 1,8 miliarde de lei, corespunzător de asemenea unui an întreg de aplicare;
3. În măsura în care creșterea economică pentru anul în curs va fi superioară celei prognozate, iar acest plus nu se va regăsi, așa cum este firesc, decât într-o proporție restrânsă în dinamica PIB potențial, aceasta ar atrage după sine o revizuire ascendentă a dimensiunii componentei ciclice a deficitului bugetar, ceea ce ar implica o țintă de deficit efectiv pentru 2016 inferioară nivelurilor avute în vedere în prezent (1,2% din PIB pe standard ESA 2010 conform Programului de convergență 2015-2018), care să fie consistentă cu respectarea obiectivului bugetar pe termen mediu (MTO) definit ca deficit structural de 1% din PIB.

Cu circa o lună în urmă, Consiliul fiscal a avizat cu rezerve extinderea cotei reduse de TVA la produsele alimentare, invocând incertitudinile cu privire la dimensiunea, persistența și originea veniturilor bugetare suplimentare citate ca element de compensare pentru impactul bugetar negativ al respectivei măsuri. Chiar dacă Consiliul fiscal și-ar suspenda aceste rezerve (în pofida faptului că este de părere că motivele invocate în opinia anterioară rămân relevante), nu poate da aviz favorabil măsurii propuse de extindere a cotei reduse de TVA la serviciile de retransmitere a programelor de televiziune prin rețele de comunicații electronice în lipsa unei proiecții bugetare complete care să identifice modalitățile concrete avute în vedere pentru încadrarea în țintele bugetare pe termen mediu, cu atât mai mult cu

cât, între timp, trebuie acomodat și impactul bugetar al măsurii dublării alocațiilor pentru copii. În opinia Consiliului fiscal, măsurile discreționare deja adoptate, menționate mai sus, au epuizat spațiul fiscal suplimentar creat pe termen mediu în ipoteza menținerii câștigurilor de eficiență a colectării obținute până în prezent (considerând că nivelul cheltuielilor bugetare este menținut la nivelul din cadrul bugetar pe termen mediu aprobat).

Concluzii

Având în vedere argumentele menționate anterior, precum și opiniile sale anterioare la care s-a făcut referire, Consiliul fiscal avizează negativ titlul II art. II din proiectul de Ordonanță de Urgență pentru modificarea și completarea unor acte normative (extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la servicii de retransmitere a programelor de televiziune prin rețele de comunicații electronice).

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 12 iunie 2015.

12 iunie 2015

Președinte Consiliul fiscal

IONUȚ DUMITRU

IV. Răspunsul Consiliului fiscal la adresa nr. 491/2.07.2015 a Departamentului de Politici Economice și Sociale al Administrației Prezidențiale

Având în vedere adresa dumneavoastră nr. 491/2.07.2015, prin care este solicitată poziția oficială a Consiliului fiscal cu privire la sustenabilitatea finanțelor publice și posibilitatea României de a-și respecta angajamentele privind obiectivele bugetare pe termen mediu în contextul măsurilor angajate prin Codul Fiscal adoptat de Parlamentul României în data de 24.06.2015, vă comunicăm următoarele:

- **În opinia Consiliului fiscal, implementarea prevederilor noului Cod Fiscal este de natură să antreneze 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).** Proiecțiile actualizate, ce încorporează cele mai recente informații cu privire la contextul macroeconomic, setul măsurilor de politică fiscal-bugetară adoptate și execuția bugetară la zi, indică un nivel de circa 3% din PIB atât pentru deficitul bugetar efectiv cât și pentru cel structural la nivelul anului 2016, și aceasta în ipoteza unor reduceri compensatorii de investiții publice (de circa 0,3% din PIB) și a prevalenței moderației în politica salarială în sectorul public. Riscul de reintrare a țării în procedură de deficit excesiv apare drept semnificativ. Potrivit celei mai recente proiecții publice a Comisiei Europene, un asemenea nivel al deficitului bugetar structural ar plasa România pe locul al patrulea în rândul celor 28 de state membre ale UE ca dimensiune a acestuia la finele anului 2016 (după Croația, Marea Britanie și Irlanda). De remarcat faptul că Guvernul admite public acum că deficitul ar putea atinge un nivel de 2,9% din PIB în anul 2016, deși în expunerea de motive aferentă propunerii legislative inițiale trimise în Parlament susținea că impactul asupra deficitului efectiv ar fi fost acoperit integral de venituri bugetare datorate plusului de creștere economică comparativ cu scenariul de bază și de creșterea masivă a eficienței colectării taxelor evaluată *ex ante* de către Guvern a genera venituri suplimentare de 14 mld. lei în anul 2016 și 18 mld. lei anual în perioada 2017-2019.
- **Consiliul fiscal este de părere că există o diferență calitativă majoră între a avea deficite structurale/efective încă ridicate ca urmare a unei traiectorii de ajustare fiscală mai puțin abrupte și atingerea unui nivel relativ similar al deficitului**

structural/efectiv în urma unui derapaj deliberat, în flagrantă contradicție cu principiile și regulile instituite atât de legislația națională, cât și de tratatele europene. O reacție adversă a piețelor financiare, din perspectiva costurilor de finanțare cerute, nu poate fi exclusă, mai ales în contextul creat de evoluțiile recente din Grecia.

- **Tratatele europene mai sus menționate obligă România să corecteze deviația de la obiectivul pe termen mediu de 1% din PIB deficit structural** – nu este câtuși de puțin clar în acest moment cum se va realiza acest lucru, cu atât mai mult cu cât **proiecțiile bugetare curente nu încorporează suplimentarea alocării de cheltuieli pentru apărare la un nivel de 2% din PIB (de la 0,8%-0,9% din PIB în prezent) începând cu anul 2017 și menținerea acestui nivel pentru cel puțin 10 ani, potrivit angajamentului politic de la începutul anului.** Corectarea unei deviații de 2 pp din PIB de la obiectivul pe termen mediu definit ca deficit structural de 1% din PIB nu va fi una ușoară – ca termen de comparație, ajustarea fiscală cumulată în anii 2013 și 2014 a fost de 1,1% din PIB. În plus, nu este de ignorat acumularea și altor presiuni pe partea de cheltuieli publice, mai ales din perspectiva revizuirii legii salarizării unitare avute în vedere de către Guvern.
- **Situarea deficitului structural la un asemenea nivel (3% din PIB) implică menținerea datoriei publice exprimate ca pondere în PIB pe o traiectorie ascendentă**, în pofida faptului că pe termen scurt stocul de lichidități acumulat de trezorerie poate acomoda necesarul suplimentar de finanțare. **Chiar dacă nivelul curent al stocului de datorie publică (39,8% din PIB la finele lui 2014) pare mult inferior nivelului de referință de 60% din PIB, continuarea unei tendințe de creștere, chiar moderată, a dimensiunii datoriei publice ca pondere în PIB în faza ascendentă a ciclului economic, în loc ca o astfel de perioadă să fie utilizată pentru o reducere a gradului de îndatorare, ar putea conduce la acumularea unor vulnerabilități excesive ce ar deveni vizibile într-o viitoare fază descendentă a ciclului economic.** Un exemplu relevant în sensul potențialului de creștere rapidă a datoriei publice în contextul unor evoluții ciclice adverse produse concomitent cu deficite structurale ridicate este chiar România, care consemna în anul 2008 un nivel al datoriei publice de doar 13,2% din PIB. Alte exemple de creștere rapidă a datoriei publice în contextul recesiunilor prelungite sunt oferite de Croația (38,9% din PIB în 2008, 85% din PIB în 2014) și Finlanda (32,7% din PIB în 2008, 59,3% din PIB în 2014). În plus, continuarea creșterii datoriei publice peste nivelul de 40% din PIB poate deveni problematică la nivelul curent de dezvoltare al economiei și capacității limitate de absorbție a acestora de către piețele financiare locale.
- **Este discutabilă oportunitatea unei relaxări fiscale de asemenea proporții în condițiile în care poziția ciclică a economiei este probabil a se situa la echilibru ori chiar a consemna existența unui exces de cerere (*output gap zero* sau chiar pozitiv)**

în anul 2016. România riscă să rămână în capcana unei politici fiscale pro-ciclice, apăsând pe accelerație în faza de expansiune a ciclului economic și riscând să fie constrânsă să implementeze măsuri de ajustare structurală într-o inevitabilă fază viitoare de recesiune.

- **Consiliul fiscal este foarte rezervat în ceea ce privește eventualele implicații asupra creșterii economice pe termen lung pe care compoziția pachetului legislativ, axat pe reducerea impozitării consumului, le are.** Suntem de părere că scenariul cel mai probabil este cel al unui plus temporar de cerere agregată, neînsoțit de un impact similar asupra potențialului de creștere economică pe termen lung – reducerea impozitării consumului nu îmbunătățește competitivitatea internă și externă a produselor economiei naționale, și există o probabilitate ridicată să antreneze o deteriorare a balanței comerciale pe seama creșterii importurilor.
- Consiliul fiscal se îndoiește că promovarea acestui pachet legislativ este consistentă cu obiectivul public declarat al adoptării monedei unice în anul 2019.

Scurt context pentru aserțiunile de mai sus

Consiliul fiscal a făcut publică, în data de 30 martie a.c., opinia sa referitoare la forma inițială a propunerii de revizuire a Codului Fiscal aprobate de Guvern și trimise Parlamentului. **Consiliul fiscal a avizat negativ propunerea legislativă în cauză**, apreciind drept extrem de ridicată probabilitatea apariției unei deviații de proporții de la țintele bugetare pe termen mediu ca urmare a implementării prevederilor acesteia. Ulterior, Guvernul a decis devansarea și extinderea uneia din măsurile prevăzute în forma mai sus menționată a proiectului de revizuire a Codului Fiscal, în speță cea legată de extinderea sferei de aplicabilitate a cotei reduse de TVA de 9%¹⁵. Prin opinia sa din 12 mai a.c., Consiliul fiscal a avizat pozitiv (*post-factum* și cu anumite rezerve) propunerea legislativă în cauză, apreciind că măsura privită în izolare poate fi acomodată fără ca țintele bugetare să fie afectate de o manieră semnificativă, dată fiind performanța superioară estimărilor inițiale în ceea ce privește veniturile bugetare pe fondul îmbunătățirii deja realizate la nivelul colectării taxelor și impozitelor. În data de 20 mai a.c., Parlamentul a aprobat dublarea alocațiilor pentru copii (impact bugetar anualizat de circa 1,8 mld. lei, ori 0,25% din PIB). În fine, forma aprobată de Parlament în data de 24 iunie a.c. a proiectului de revizuire a Codului Fiscal diferă semnificativ de cea inițială, modificările principale vizând dimensiunea reducerii cotei standard de TVA (de la 24% la 19%, în loc de 20%), înlocuirea eliminării impozitării dividendelor cu reducerea cotei de impozitare de la 16% la 5%, eliminarea reducerilor de contribuții sociale la angajat și angajator prevăzute începând cu anul 2018, precum și a

¹⁵ Decizia Guvernului face ca sub incidența cotei reduse de TVA să intre toate produsele alimentare, precum și serviciile de restaurant și *catering* (și nu doar produsele din carne, pește, lapte, ouă, legume și fructe așa cum prevedea proiectul inițial), iar intrarea în vigoare a acestei prevederi să se producă de la 1 iunie a.c., și nu de la 1 ianuarie 2016.

reducerii cotelor de impozitare pentru veniturile persoanelor fizice și juridice avute în vedere începând cu anul 2019.

Date fiind execuția bugetară și contextul macroeconomic la zi, Consiliul fiscal apreciază că este aparentă existența unui spațiu fiscal relativ la ținta de deficit bugetar aferentă anului 2015. Acesta este creat de o combinație de creștere economică mult superioară proiecțiilor inițiale (posibil de circa 4% comparativ cu o estimare de 2,5% în construcția bugetară inițială), îmbunătățirea colectării (în special la nivelul TVA) și de repetarea probabilă a situației din 2014 de sub-execuție a nivelurilor bugetate pentru investițiile publice. Cu toate acestea, considerăm că acest spațiu fiscal a fost deja epuizat de extinderea cotei reduse de TVA la produsele alimentare, de majorarea alocațiilor pentru copii și de reducerea impozitului pe construcții speciale de la 1,5% la 1% (neinclusă în bugetul inițial). Considerând drept permanente plusurile de eficiență a colectării obținute până în prezent, apreciem drept probabilă înscrierea în țintele bugetare pe termen mediu în lipsa măsurilor suplimentare de relaxare fiscală introduse de modificarea Codului Fiscal aprobată de Parlament și virtual imposibilă în ipoteza includerii acestora.

Principalele măsuri ale Codului Fiscal			
Nr.	Măsura	Impact bugetar	
		Miliarde lei	% din PIB
1	Reducere cotă standard TVA de la 24% la 19%	-8,9	-1,2
2	Reducere impozit pe dividende de la 16% la 5%	-1,3	-0,2
3	Diverse reduceri ale accizelor (inclusiv impactul pe TVA)	-3,6	-0,5
4	Schimbări ale scutiilor privind impozitul pe venit	-1,2	-0,2
5	Schimbări privind CAS	-0,7	-0,1
6	Desființarea taxei pe construcții speciale	-1,0	-0,1
7	Alte măsuri	-0,4	-0,1
Total		-17,1	-2,3

Trecere în revistă a obligațiilor ce decurg din tratatele europene și legislația națională

Politica fiscal-bugetară în statele membre UE cade sub incidența prevederilor celor două brațe ale Pactului de Stabilitate și Creștere – cel corectiv și cel preventiv care, în cazul statelor semnatare (printre care se numără și România din iunie 2012), sunt întărite de prevederile Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în Uniunea Economică și Monetară (numit și Compactul Fiscal). Brațul corectiv impune respectarea unei limite maxime de deficit efectiv de 3% din PIB, în timp ce brațul preventiv – sub incidența căruia România a intrat începând cu anul 2013 odată cu ieșirea din procedura de deficit excesiv la finele lui 2012 – impune convergența graduală către așa-numitul obiectiv pe

termen mediu (MTO). În cazul României, acesta este definit drept un deficit structural de 1% din PIB, iar convergența către acesta a fost realizată de la finele lui 2014, cu un an înainte de termenul asumat, în condițiile în care sub-execuția de proporții de la nivelul investițiilor publice și consumului intermediar (cheltuieli cu bunurile și serviciile) a făcut ca deficitul efectiv să se situeze la un nivel de 1,5% din PIB, comparativ cu o țintă inițială de 2,2% din PIB (conform Programului de Convergență 2014-2017).

Un astfel de nivel al deficitului structural (1% din PIB) este considerat necesar pentru a asigura sustenabilitatea finanțelor publice, creând marje de siguranță pentru acomodarea unor evoluții ciclice nefavorabile (astfel încât deficitul efectiv să nu depășească nivelul de 3% din PIB pe parcursul unui ciclu economic normal) și a obligațiilor de plată viitoare ce decurg din tendințele demografice (îmbătrânirea populației), precum și pentru a evita acumularea unui stoc excesiv de datorie publică. Din perspectiva prevederilor Pactului de Stabilitate și Creștere, nivelul MTO care satisface criteriile de mai sus este evaluat în prezent la 1¼% din PIB – Compactul fiscal introduce o restricție suplimentară care limitează nivelul deficitului structural la 1% din PIB. Legislația națională practic operaționalizează prevederile tratatelor europene mai sus menționate.

Acest document a fost aprobat de Președintele Consiliului fiscal în urma însușirii acestuia de către membrii Consiliului prin vot, în ședința din data de 6 iulie 2015.

6 iulie 2015

Președinte Consiliul fiscal

Ionuț Dumitru

V. Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul de rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2015

În data de 24.07.2015, Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului fiscal, prin adresa nr. 101896/24.07.2015, proiectul de rectificare a Bugetului general consolidat pe anul 2015, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat, precum și Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2015, solicitând în temeiul art. 53, alin. (2) din Legea nr. 69/2010 republicată opinia Consiliului fiscal cu privire la acestea. În plus, Consiliului fiscal i-a fost remis și Raportul semestrial privind situația economică și bugetară de concluziile căruia, alături de opinia Consiliului fiscal cu privire la acesta, trebuie ținut seama în construcția propunerii de rectificare bugetară în conformitate cu prevederile art. 15 alin. 1 al Legii responsabilității fiscal-bugetare (LRFB) republicată. Opinia nu ține seama de modificările operate între timp la proiectul de rectificare bugetară și notificate Consiliului fiscal în dimineața zilei de marți, 28 iulie.

1. Proiectul de rectificare a bugetului general consolidat – conformarea cu regulile fiscale

Comparativ cu bugetul inițial aprobat, proiectul de rectificare menține soldul bugetar proiectat la nivelul nominal de -13.004 milioane lei, înscriindu-se astfel în plafonul de deficit bugetar definit în Legea 182/2014 (Legea pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar în anul 2015) și respectând regula instituită de art. 12 lit. b) al LRFB. Dată fiind revizuirea descendentă minoră a cheltuielilor cu dobânzile (-55 milioane de lei), soldul primar al bugetului consolidat este programat să depășească cu aceeași sumă plafonul corespunzător definit în Legea 182/2014.

Dacă soldul rămâne constant în raport cu nivelul inițial, atât veniturile cât și cheltuielile bugetare sunt programate să crească semnificativ. Din perspectiva regulilor instituite de LRFB, intervine neconformarea cu acestea după cum urmează:

- Nivelul programat al cheltuielilor de personal (49.761,5 milioane lei, respectiv 7,1% din PIB) depășește plafonul corespunzător definit de Legea 182/2014 atât în ceea ce privește nivelul nominal, cât și ca procent în PIB¹⁶ cu 1.388,1 milioane lei, respectiv

¹⁶ Legea 182/2014 definea plafonul aferent cheltuielilor de personal pentru anul 2015 la 48.373,4 milioane lei, respectiv 6,8% din PIB.

cu 0,28% din PIB. Lipsa de conformare cu regulile fiscale intervine la nivelul celor instituite de art. 12 lit. a) (pentru nivelul exprimat ca procent în PIB) și lit. c) (pentru nivelul nominal) al LRFB, precum și în ceea ce privește regula instituită de art. 17 alin. 2 care interzice majorarea cheltuielilor de personal pe parcursul anului cu prilejul rectificărilor bugetare.

- Nivelul programat al cheltuielilor bugetului consolidat, exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori depășește plafonul corespunzător definit de Legea 182/2014 cu 4.932 milioane lei, lipsa de conformitate intervenind la nivelul regulii instituite de art. 12 lit. c) al LRFB, precum și la cel al regulii instituite de art. 24 care interzice majorarea cheltuielilor bugetului consolidat, nete de asistența financiară din partea UE și a altor donatori cu prilejul rectificărilor bugetare, în afară de cazul în care aceasta se datorează suplimentării cheltuielilor cu dobânzile ori a celor aferente contribuției României la bugetul UE.

Proiectele de acte normative stipulează derogările corespunzătoare de la regulile fiscale mai sus menționate și redefinesc plafoanele din legea 182/2014 în conformitate cu nivelurile agregatelor bugetare din propunerea de rectificare. Recursul sistematic la derogare de la regulile fiscale care nu vizează soldul bugetului general consolidat (lipsa conformității *ex ante* cu acestea a intervenit în cvasi-totalitatea rectificărilor bugetare ulterioare adoptării LRFB în anul 2010) consfințește existența a două clase de reguli fiscale – una de reguli „tari” (regulile care vizează soldul bugetului general consolidat), și una de reguli „slabe” (regulile care vizează obligativitatea plafoanelor pentru toate celelalte elemente relevante din perspectiva legii – soldul primar, cheltuieli de personal, cheltuieli totale fără asistența financiară din partea UE și a altor donatori, întărite de interdicții de majorare a cheltuielilor totale și cheltuielilor de personal cu prilejul rectificărilor bugetare), în pofida faptului că o astfel de distincție nu este prevăzută de lege, iar derogările se pot opera cu aceeași ușurință de la toate. În opinia Consiliului fiscal, regulile „slabe” completează regula de deficit bugetar din perspectiva respectării principiilor transparenței și stabilității instituite de LRFB, iar relevanța acestora rezidă în următoarele considerente:

- În condițiile trecerii la repere structurale în ceea ce privește soldul bugetar, regula referitoare la interdicția majorării cheltuielilor totale pe parcursul anului permite și conformarea *ex-post* cu ținta de deficit structural și nu doar cea *ex-ante* (date fiind venituri mai mari obținute pe seama unei creșteri economice mai rapide decât cea anticipată). Altfel spus, dacă conformarea cu ținta de deficit bugetar efectiv nu asigură în sine conformitatea cu ținta de deficit structural în condițiile unei creșteri economice mai rapide decât cea anticipată, existența plafonului de cheltuieli totale are potențialul de a asigura în timp real alinierea la reperul structural în loc de a genera un

necesar de consolidare fiscală structurală cu prilejul iterației bugetare următoare;

- Plafoanele obligatorii aferente cheltuielilor totale și al celor de personal, dar și a celui aferent soldului primar, apar drept relevante din perspectiva asigurării predictibilității parametrilor bugetari (de ex. în ceea ce privește traiectoria salariului mediu și a numărului de personal din sectorul public), motivării autorităților în sensul includerii în întregime a informației relevante în construcția bugetară inițială și promovării implicite a angajamentului față de un anumit set de parametri bugetari.

Inoperabilitatea *de facto* a setului de reguli fiscale adiacente celei privitoare la nivelul de deficit bugetar, ceea ce înseamnă că acestea nu reușesc nicidecum să constrângă comportamentul autorităților în conformitate cu intenția legiuitorului, reclamă fie întărirea aplicării legii prin limitarea posibilității recursului la derogare la un set precis definit de circumstanțe și introducerea de sancțiuni motivante pentru nerespectarea regulilor fiscale (soluție optimă), fie punerea în acord a situației *de jure* cu cea *de facto* prin afirmarea supremației regulii privind deficitul bugetar (în concordanță cu Pactul de Stabilitate și Creștere și Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare) și renunțarea formală la setul de reguli conexe.

1. Proiectul de rectificare a bugetului general consolidat – coordonatele actualizate ale veniturilor și cheltuielilor

Proiectul de rectificare suplimentează masiv, în sumă egală, atât veniturile cât și cheltuielile bugetare (+6.916 milioane lei, respectiv 1% din PIB). La nivelul veniturilor bugetare, sursele revizuirilor operate sunt după cum urmează:

- Venituri fiscale: +1.589 milioane lei, din care:
 - Impozit pe profit: +817 milioane lei. Actualizarea nivelului programat pe întregul an apare drept justificată în raport cu suprapermanța față de programul inițial la finele primului semestru - gradul de realizare față de programul inițial este, conform raportului semestrial privind situația economică și bugetară, de 107,7% (+487 milioane lei în termeni nominali).
 - Impozit pe salarii și venit: +784 milioane lei. Actualizarea nivelului programat pe întregul an apare drept justificată în raport cu suprapermanța față de programul inițial la finele primului semestru - gradul de realizare comparativ cu programul inițial pentru această categorie de venituri este, conform raportului semestrial privind situația economică și bugetară, de 104,4% (+553 milioane lei în termeni nominali).

- Impozite și taxe pe proprietate: -579 milioane lei. Revizuirea descendentă este consecința neincluserii în bugetul inițial a reducerii taxei pe construcții speciale de la 1,5% la 1%.
- TVA: -253 milioane lei. Supraperformața în raport cu programul inițial aferent acestei categorii de venituri, de 9,6% la finele primului semestru (+2,568 miliarde lei), permite acomodarea cu ușurință a impactului pe șase luni a extinderii aplicabilității cotei reduse de TVA la alimente, servicii de restaurant și catering (circa 2,8 miliarde lei). Estimarea actualizată a veniturilor pe întregul an apare drept prudentă din perspectiva performanței în ceea ce privește colectarea la finele primului semestru.
- Contribuții de asigurări sociale: +1821 milioane lei. La finele primului semestru, încasările au consemnat o depășire ușoară a programului inițial (100,7%, respectiv +202 milioane lei), cel mai probabil drept consecință a unei dinamici peste așteptări a fondului salarial din economie, fenomen legat și de creșterea economică mai rapidă decât cea presupusă în construcția bugetară inițială. Majorările programate ale cheltuielilor de personal comparativ cu alocările inițiale, de circa 1,4 miliarde lei, sunt așteptate de MFP să genereze circa 600 de milioane lei venituri suplimentare din contribuții sociale. În opinia Consiliului fiscal, extrapolarea performanței din primul semestru, la care se adaugă sumele ce reprezintă contrapartida suplimentării cheltuielilor de personal, nu pot explica o majorare de asemenea dimensiuni a veniturilor din contribuții sociale, excesul probabil fiind de circa 800 de milioane de lei. Cu toate acestea, dat fiind faptul că estimările încasărilor pentru agregatele de venituri fiscale apar drept prudente, o eventuală subperformanță a veniturilor din contribuții sociale relativ la nivelul programat rectificat apare drept probabil să fie acoperită de încasări mai mari decât cele programate la nivelul veniturilor fiscale (în special TVA).
- Venituri nefiscale: +1504,5 milioane lei. Gradul de realizare a programului la finele lunii iunie era de 91,3% (-858 milioane de lei), însă raportul semestrial precizează că această nerealizare este datorată întârzierilor la plata dividendelor de către companiile de stat și că este probabil ca aceasta să fie recuperată pe parcursul lunii iulie. Majorarea nivelului programat de încasat apare determinată și de două componente temporare, și anume vânzări de certificate de emisii de gaze cu efect de seră (+498 milioane lei) și sume recuperate în urma deciziei de incompatibilitate a unor ajutoare de stat (+508 milioane lei), cărora li se adaugă varsăminte suplimentare din profitul net al BNR estimate la 257 milioane de lei.
- Venituri din fonduri europene nerambursabile: +1.984 milioane lei. Majorarea nivelului programat apare drept surprinzătoare dată fiind subperformanța relativă la programul inițial la finele primului semestru – intrările au însumat doar 41,9% din nivelul programat (-6.110 milioane lei). Atingerea nivelului programat la finele anului

ar presupune o triplare a sumelor primite de la UE în semestrul II comparativ cu cele din primul semestru al anului, care apare neverosimilă chiar din perspectiva unui tipar istoric de execuție bugetară potrivit căruia aceste intrări accelerează semnificativ în a doua parte a anului.

Sursele de revizuirii ascendente în sumă de 6.916,6 milioane lei a cheltuielilor bugetare sunt:

- Cheltuieli de personal: +1.388 milioane lei. Suplimentarea alocării apare ca fiind cel puțin parțial rezultatul includerii unor noi titluri executorii privind drepturile salariale restante (circa 1 miliard de lei).
- Bunuri și servicii: +385 milioane lei.
- Proiecte cu finanțare din fonduri postaderare nerambursabile: +2.165 milioane lei. Majorarea este contrapartida revizuirii ascendente a programului privind sumele primite de la UE. Rezervele exprimate acolo cu privire la ritmul în care ar trebui să se accelereze intrările de fonduri europene pentru a fi asigurată convergența la nivelurile programate se aplică și în cazul cheltuielilor asociate.
- Asistență socială: +1.284 milioane lei. Majorarea alocărilor este determinată de acomodarea impactului pe șase luni de execuție al dublării cuantumului alocației de stat pentru copii (+900 de milioane de lei), diferența reprezentând impactul reintroducerii pensiilor de serviciu pentru personalul aeronautic, personalul auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești, precum și majorările operate la nivelul indemnizațiilor persoanelor persecutate din motive politice și etnice, veteranilor și văduvelor de război.
- Alte cheltuieli: +585 milioane lei. Alocările majorate sunt determinate în principal de hotărâri CEDO, despăgubiri aferente procesului de restituire a proprietăților și sume pentru restaurarea unităților de cult.
- Cheltuieli de capital: +691 milioane lei. Majorarea apare drept surprinzătoare dată fiind subexecuția masivă la nivelul acestei categorii de cheltuieli la finele primului semestru, gradul de realizare a programului fiind de doar 34% (-7.450 milioane lei). Convergența la nivelurile bugetate pentru întregul an ar implica ca fluxul de cheltuieli să crească de 4 ori în a doua parte a anului comparativ cu nivelul din primul semestru – spre referință, execuția aferentă anului 2014, cu un profil relativ asemănător, a însemnat o accelerare a cheltuielilor de capital de 2,5 ori în al doilea semestru al anului comparativ cu prima parte a anului.

Concluzionând, revizuirile ascendente de proporții operate la nivelul veniturilor bugetare apar drept fundamentate din perspectiva performanței efective la zi, fiind rezultatul unei combinații între o creștere economică semnificativ superioară celei prognozate inițial, a cărei compoziție este favorabilă din perspectiva încasărilor de venituri fiscale, și o

îmbunătățire a eficienței colectării, atât ca urmare a eforturilor ANAF, cât și, probabil, unei evoluții prociclice a conformării la plata taxelor din partea contribuabililor¹⁷. Consiliul fiscal are rezerve serioase față de nivelul rectificării ascendente a programului aferent veniturilor din contribuții sociale, însă apreciază că riscul ridicat de materializare a unor venituri mai mici decât cele programate la nivelul acestei categorii de venituri este compensat de probabilitatea ridicată a unor venituri fiscale superioare celor estimate, dată fiind prudența extrapolărilor performanței obținute în primul semestru al anului. De asemenea, Consiliul fiscal este sceptic în ceea ce privește probabilitatea de materializare a estimărilor privind sumele din fonduri europene post-aderare revizuite ascendent cu circa 2 miliarde de lei, date fiind performanța raportată la programul pe primul trimestru și ipoteza implicită a triplării intrărilor în a doua jumătate a anului – cu toate acestea, nematerializarea acestor estimări nu ar trebui să determine o creștere a deficitului bugetar, dată fiind ajustarea automată a componentei de cheltuieli bugetare asociate.

La nivelul cheltuielilor bugetare, dincolo de considerațiile cu privire la lipsa de relevanță a regulilor fiscale conexe celei de deficit bugetar, realizarea acestora la nivelul programat apare drept extrem de puțin probabilă având în vedere subexecuția masivă a cheltuielilor de investiții din primul semestru al anului curent și accelerările implicite ale fluxurilor de investiții publice necesare din perspectiva convergenței către alocarea anuală (acestea ar trebui să fie de patru ori mai mari în a doua parte a anului comparativ cu primul semestru). În acest context, operarea unei revizui ascendențe de amploare a acestora din urmă față de programarea inițială (+2,9 miliarde lei) cu prilejul primei rectificări bugetare, ce reflectă, pe de o parte majorarea menționată mai sus a intrărilor programate din fonduri europene, iar pe de altă parte, suplimentarea capitolului cheltuieli de capital, apare drept surprinzătoare. Execuția din anii precedenți relevă o tendință sistematică de nematerializare a alocărilor programate, în pofida unor proiecții ambițioase (vezi Graficul nr. 2 din anexă).

Concluzionând, Consiliul fiscal apreciază că încadrarea în ținta de deficit bugetar pe anul în curs în contextul menținerii parametrilor actuali ai politicii fiscal-bugetare se va realiza cu ușurință, iar balanța riscurilor apare drept înclinată în direcția înregistrării unui deficit bugetar mai redus decât cel țintit, în condițiile în care sub-execuția cheltuielilor de investiții apare drept foarte probabilă, date fiind atât experiența execuției din 2014, cât și realizarea programului semestrial.

¹⁷ Raportul cost-beneficiu pentru decizia de evaziune fiscală variază în favoarea beneficiilor percepute în faza de recesiune și în favoarea costurilor percepute în faza de expansiune. Vezi Brondolo, J., 2009, "Collecting Taxes During an Economic Crisis: Challenges and Policy Options," IMF Staff Position Note 09/17 și Pogoshyan T., 2011, "Assessing the Variability of Tax Elasticities in Lithuania", IMF WP/11/270.

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 cu modificările și completările ulterioare, în urma însușirii acestora de către membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 28 iulie 2015.

28 iulie 2015

Președintele Consiliului fiscal

IONUȚ DUMITRU

ANEXA I - Execuția bugetară în primele șase luni ale anului 2015 vs. programul semestrial	Program 6 luni 2015 cu swap (mil. lei)	Execuție 6 luni 2015 cu swap (mil. lei)	Program swap 6 luni	Program 6 luni 2015 fără swap (mil. lei)	Execuție 6 luni 2015 fără swap (mil. lei)	Sem. 1 2015/ Sem. 1 2014 fără swap	Diferențe față de program la 6 luni 2015 fără swap (mil. lei)	Grad realizare program fără swap (%)	Diferențe față de program la 6 luni 2015 cu swap (mil. lei)	Grad realizare program cu swap (%)
	1	2	3	4=1-3	5	6	7=5-4	8=5/4	9=2-1	10=2/1
VENITURI TOTALE	113.432,1	110.611,1	425,0	113.007,1	110.350,6	10,2%	-2.656,5	97,6%	-2.821,0	97,51%
Venituri curente	102.499,7	105.848,8	425,0	102.074,7	105.589,0	9,0%	3.514,3	103,4%	3.349,0	103,27%
Venituri fiscale	65.104,2	69.109,7	425,0	64.679,2	68.850,0	13,5%	4.170,7	106,4%	4.005,5	106,15%
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	19.601,7	20.609,9		19.601,7	20.609,9	13,3%	1.008,3	105,1%	1.008,3	105,14%
Impozitul pe profit	6.354,8	6.841,8		6.354,8	6.841,8	12,2%	487,0	107,7%	487,0	107,66%
Impozitul pe salarii și venit	12.487,1	13.039,9		12.487,1	12.996,4	13,8%	509,3	104,1%	552,8	104,43%
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	759,7	728,2		759,7	728,2	8,4%	-31,5	95,9%	-31,5	95,86%
Impozite și taxe pe proprietate	3.553,5	3.554,2		3.553,5	3.554,2	-3,8%	0,6	100,0%	0,6	100,02%
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	41.414,6	44.353,6		41.414,6	44.353,6	15,3%	2.939,0	107,1%	2.939,0	107,10%
TVA	26.613,0	29.181,1	425,0	26.188,0	29.108,2	18,2%	2.920,2	111,2%	2.568,1	109,65%
Accize	12.014,0	12.003,3		12.014,0	12.003,3	8,6%	-10,8	99,9%	-10,8	99,91%
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	1.303,8	1.591,3		1.303,8	1.591,3	23,6%	287,6	122,1%	287,6	122,06%
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	1.483,8	1.577,9		1.483,8	1.577,9	7,9%	94,1	106,3%	94,1	106,34%
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	329,2	353,5		329,2	353,5	12,9%	24,2	107,4%	24,2	107,36%
Alte impozite și taxe fiscale	205,2	238,6		205,2	238,6	14,6%	33,4	116,3%	33,4	116,27%
Contribuții de asigurări	27.505,0	27.707,0		27.505,0	27.573,1	-1,3%	68,0	100,2%	202,0	100,73%
Venituri nefiscale	9.890,5	9.032,1		9.890,5	9.032,1	11,3%	-858,5	91,3%	-858,5	91,32%
Venituri din capital	415,1	448,5		415,1	448,5	14,5%	33,3	108,0%	33,3	108,03%
Donații	2,5	3,2		2,5	3,2	-98,1%	0,7	129,8%	0,7	129,81%
Sume de la UE în contul plăților efectuate*) și prefinanțări	10.514,7	3.998,6		10.514,7	3.998,6	47,5%	-6.516,1	38,0%	-6.516,1	38,03%
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat		-97,9			-97,9	-990,0%			-97,9	

ANEXA I - Execuția bugetară în primele șase luni ale anului 2015 vs. programul semestrial	Program 6 luni 2015 cu swap (mil. lei)	Execuție 6 luni 2015 cu swap (mil. lei)	Program swap 6 luni	Program 6 luni 2015 fără swap (mil. lei)	Execuție 6 luni 2015 fără swap (mil. lei)	Sem. 1 2015/ Sem. 1 2014 fără swap	Diferențe față de program la 6 luni 2015 fără swap (mil. lei)	Grad realizare program fără swap (%)	Diferențe față de program la 6 luni 2015 cu swap (mil. lei)	Grad realizare program cu swap (%)
	1	2	3	4=1-3	5	6	7=5-4	8=5/4	9=2-1	10=2/1
Alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență		4,1			4,1					
Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020		405,8			405,8					
CHELTUIELI TOTALE	126.407,4	106.414,5	425,0	125.982,4	106.156,8	2,5%	-19.825,6	84,3%	-19.992,9	84,18%
Cheltuieli curente	115.126,8	103.278,7	425,0	114.701,8	103.021,0	3,8%	-11.680,8	89,8%	-11.848,2	89,71%
Cheltuieli de personal	25.239,7	25.123,6		25.239,7	25.123,6	5,2%	-116,1	99,5%	-116,1	99,54%
Bunuri și servicii	18.795,1	17.126,9		18.795,1	17.126,9	-2,4%	-1.668,2	91,1%	-1.668,2	91,12%
Dobânzi	6.481,5	5.768,4		6.481,5	5.768,4	-7,9%	-713,1	89,0%	-713,1	89,00%
Subvenții	3.374,5	3.202,2		3.374,5	3.202,2	0,7%	-172,3	94,9%	-172,3	94,89%
Transferuri - Total	60.859,5	51.893,6	425,0	60.434,5	51.636,0	7,2%	-8.798,5	85,4%	-8.965,8	85,27%
Transferuri între unități ale administrației publice	903,5	450,9	425,0	478,5	193,2	-20,7%	-285,2	40,4%	-452,6	49,90%
Alte transferuri	7.405,3	6.057,5		7.405,3	6.057,5	-8,0%	-1.347,8	81,8%	-1.347,8	81,80%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	12.684,6	5.789,3		12.684,6	5.789,3	27,8%	-6.895,4	45,6%	-6.895,4	45,64%
Asistență socială	37.328,6	37.176,2		37.328,6	37.176,2	5,6%	-152,4	99,6%	-152,4	99,59%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	499,7	480,5		499,7	480,5		-19,2	96,2%	-19,2	96,16%
Alte cheltuieli	2.037,7	1.939,3		2.037,7	1.939,3	20,3%	-98,4	95,2%	-98,4	95,17%
Fonduri de rezervă	1,0			1,0			-1,0	0,0%	-1,0	0,00%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	375,5	163,9		375,5	163,9	-31,5%	-211,6	43,6%	-211,6	43,64%
Cheltuieli de capital	11.280,6	3.830,8		11.280,6	3.830,8	-20,3%	-7.449,7		-7.449,7	
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	0,0	-695,0			-695,0	42,5%				
EXCEDENT(+) / DEFICIT(-)	-12.975,3	4.196,6		-12.975,3	4.193,8	-220,7%	17.169,1	-32,3%	17.172,0	-32,34%

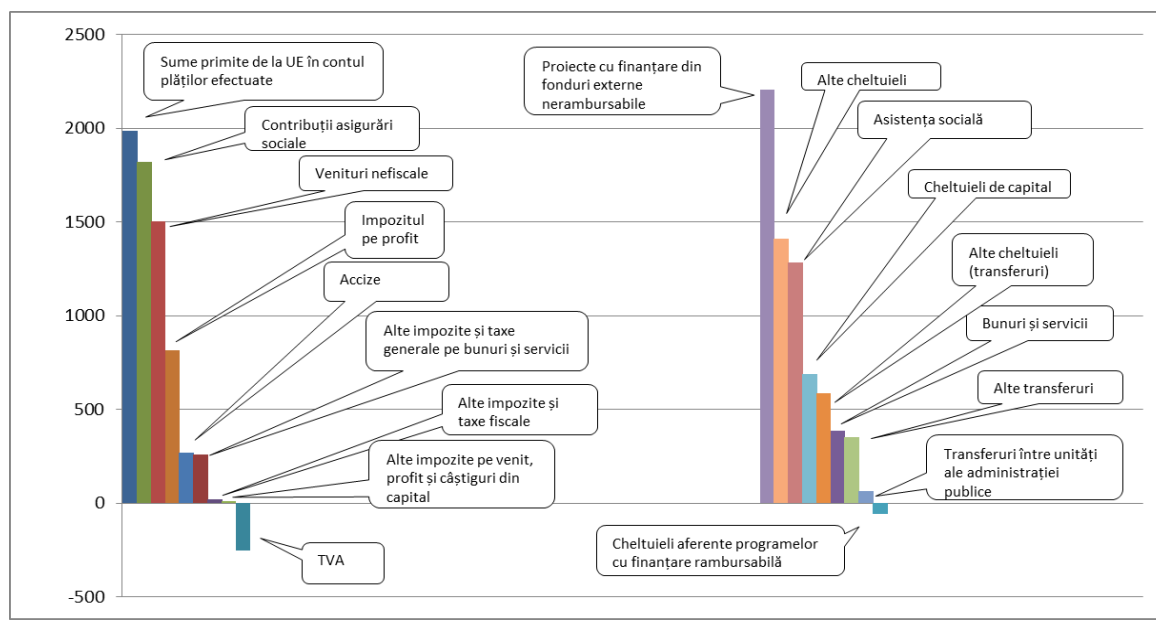
Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

ANEXA II	Buget inițial 2015	Swap planificat 2015	Buget inițial 2015	Rectificare I 2015	Swap planificat rectificare	Rectificare I 2015	R1 - Buget inițial 2015	R1 - Buget inițial 2015	Execuție semestrul I 2015/ Execuție semestrul I 2014	Rectificare I 2015/ Execuție 2014
	Fără swap		Fără swap		Fără swap		Cu swap	Fără swap	Cu swap	Fără swap
	1	2	3=1-2	4	5	6=4-5	7=4-1	8=6-3	9	10
VENITURI TOTALE	226.360,5	850,0	225.510,5	233.276,9	850,0	232.426,9	6916,5	6916,5	10,19%	10,21%
Venituri curente	206.732,3	850,0	205.882,3	211.646,6	850,0	210.796,6	4914,4	4914,4	9,01%	9,03%
Venituri fiscale	133.391,8	850,0	132.541,8	134.980,7	850,0	134.130,7	1588,9	1588,9	13,50%	13,53%
Impozit pe venit, profit și câștiguri din capital	39.567,7		39.567,7	41.177,8		41.177,8	1610,1	1610,1	13,29%	13,29%
Impozitul pe profit	12.670,0		12.670,0	13.486,8		13.486,8	816,8	816,8	12,18%	12,18%
Impozitul pe salarii și venit	25.314,7		25.314,7	26.098,9		26.098,9	784,2	784,2	14,18%	13,80%
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	1.583,0		1.583,0	1.592,2		1.592,2	9,2	9,2	8,35%	8,35%
Impozite și taxe pe proprietate	6.354,0		6.354,0	5.775,0		5.775,0	-579,0	-579,0	-3,81%	-3,81%
Impozite și taxe pe bunuri si servicii	86.402,1	850,0	85.552,1	86.890,6	850,0	86.040,6	488,5	488,5	15,26%	15,26%
TVA	55.537,2	850,0	54.687,2	55.284,6	850,0	54.434,6	-252,6	-252,6	18,26%	18,24%
Accize	25.531,0		25.531,0	25.799,3		25.799,3	268,3	268,3	8,57%	8,57%
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	2.738,4		2.738,4	2.996,2		2.996,2	257,8	257,8	23,64%	23,64%
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	2.595,5		2.595,5	2.810,5		2.810,5	215,0	215,0	7,91%	7,91%
Impozitul pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale (taxe vamale)	675,0		675,0	726,4		726,4	51,4	51,4	12,92%	12,92%
Alte impozite și taxe fiscale	393,0		393,0	410,9		410,9	17,9	17,9	14,65%	14,65%

ANEXA II	Buget inițial 2015	Swap planificat 2015	Buget inițial 2015	Rectificare I 2015	Swap planificat rectificare	Rectificare I 2015	R1 - Buget inițial 2015	R1 - Buget inițial 2015	Execuție semestrul I 2015/ Execuție semestrul I 2014	Rectificare I 2015/ Execuție 2014
	Fără swap		Fără swap		Fără swap		Cu swap	Fără swap	Cu swap	Fără swap
	1	2	3=1-2	4	5	6=4-5	7=4-1	8=6-3	9	10
Contribuții de asigurări	55.311,0		55.311,0	57.131,9		57.131,9	1821,0	1821,0	-1,33%	-1,31%
Venituri nefiscale	18.029,5		18.029,5	19.534,0		19.534,0	1504,5	1504,5	11,08%	11,28%
Venituri din capital	853,8		853,8	871,5		871,5	17,7	17,7	14,50%	14,50%
Donații	2,3		2,3	2,3		2,3	0,0	0,0	-98,09%	-98,09%
Sume primite de la UE în contul plăților efectuate și Prefinanțare	18.772,1		18.772,1	20.756,5		20.756,5	1984,4	1984,4	47,49%	47,49%
CHELTUIELI TOTALE	239.364,4	850,0	238.514,4	246.281,0	850,0	245.431,0	6.916,6	6.916,6	2,46%	2,47%
Cheltuieli curente	220.937,4	850,0	220.087,4	227.163,3	850,0	226.313,3	6.226,0	6.226,0	3,76%	3,77%
Cheltuieli de personal	48.373,3		48.373,3	49.761,5		49.761,5	1.388,1	1.388,1	5,17%	5,17%
Bunuri și servicii	40.037,3		40.037,3	40.422,0		40.422,0	384,7	384,7	-2,39%	-2,39%
Dobânzi	10.529,3		10.529,3	10.474,7		10.474,7	-54,6	-54,6	-7,92%	-7,92%
Subvenții	5.488,8		5.488,8	5.467,1		5.467,1	-21,6	-21,6	0,75%	0,75%
Transferuri - Total	115.711,7	850,0	114.861,7	120.198,8	850,0	119.348,8	4.487,1	4.487,1	7,17%	7,21%
Transferuri între unități ale administrației publice	1.498,5	850,0	648,5	1.562,1	850,0	712,1	63,6	63,6	-10,00%	-20,67%
Alte transferuri	12.040,3		12.040,3	12.391,9		12.391,9	351,6	351,6	-7,97%	-7,97%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	24.176,0		24.176,0	26.341,4		26.341,4	2.165,4	2.165,4	27,79%	27,79%
Asistența socială	74.095,0		74.095,0	75.379,4		75.379,4	1.284,4	1.284,4	5,62%	5,62%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	482,3		482,3	519,7		519,7	37,4	37,4		
Alte cheltuieli	3.419,6		3.419,6	4.004,2		4.004,2	584,6	584,6	20,33%	20,33%
Fonduri de rezervă	0,6		0,6	101,0		101,0	737,7	737,7		
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	796,4		796,4	738,2		738,2	-58,2	-58,2	-31,47%	-31,47%
Cheltuieli de capital	18.427,0		18.427,0	19.117,7		19.117,7	690,7	690,7	-20,31%	-20,31%
EXCEDENT(+) / DEFICIT(-)	-13.004,0		-13.004,0	-13.004,1		-13.004,1	-0,1	-0,1	-220,74%	-220,66%

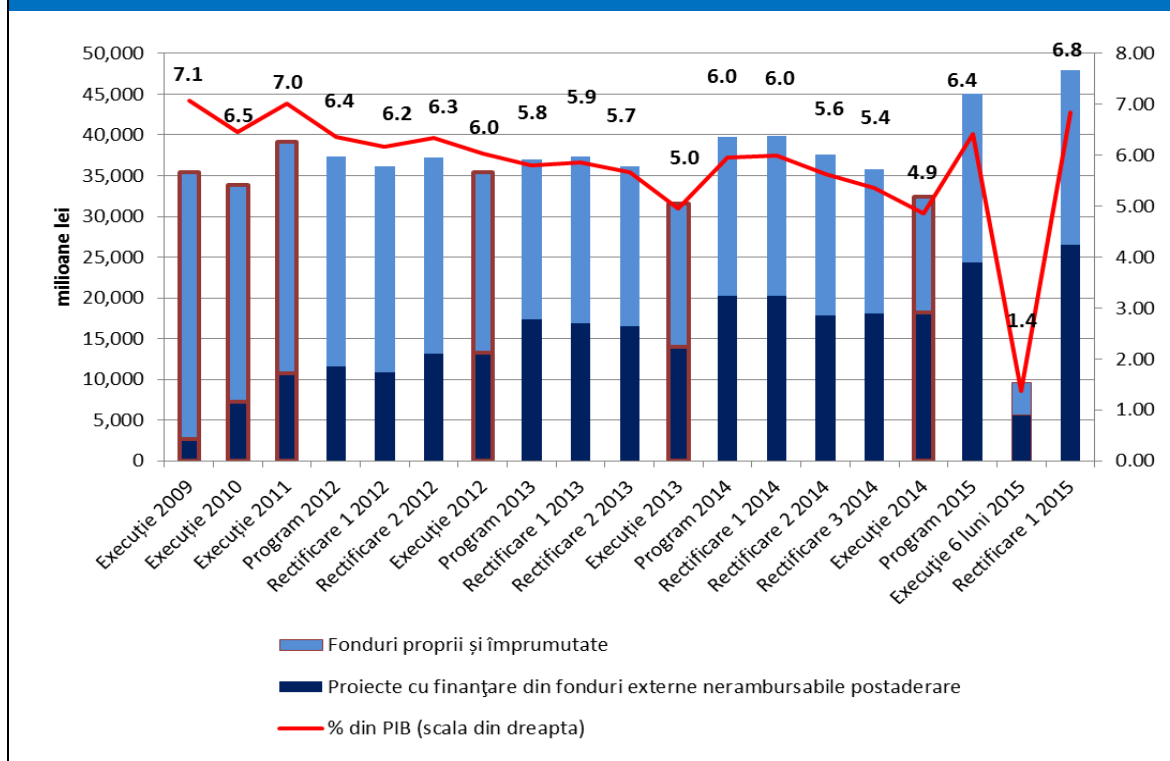
Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

Graficul 1: Principalele modificări ale cheltuielilor și veniturilor bugetare față de programul inițial
(fără impactul schemelor de tip swap), mil. lei



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

Graficul 2: Evoluția cheltuielilor pentru investiții în perioada 2009-2015 – nivel planificat vs. realizări, mil. lei



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

VI. Opinia Consiliului fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2015

În data de 21.10.2015, Ministerul Finanțelor Publice a trimis Consiliului fiscal, prin adresa nr. 419367/20.10.2015, proiectul celei de-a doua rectificări a Bugetului general consolidat pe anul 2015, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat, precum și Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2015, solicitând în temeiul art. 40 alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010¹⁸ (LRFB) opinia Consiliului fiscal cu privire la acestea.

Coordonatele proiectului celei de-a doua rectificări bugetare – respectarea regulilor fiscale

Comparativ cu bugetul aprobat în urma primei rectificări bugetare, veniturile și cheltuielile bugetului general consolidat (BGC) cresc cu 3,03 miliarde de lei, astfel încât deficitul BGC este proiectat să se mențină la nivelul de 13.004 milioane lei. Art. 12 lit. b) și c), art. 24 și art. 26 alin. (5) ale LRFB stipulează obligativitatea plafoanelor statuate prin Strategia fiscal-bugetară și legea companion privind plafoanele bugetare pentru următorii indicatori: soldul BGC, soldul primar al BGC, cheltuielile totale nete de asistență financiară din partea Uniunii Europene (UE) și a altor donatori, precum și pentru cheltuielile de personal - posibilitatea majorării cheltuielilor totale cu ocazia rectificărilor bugetare este prevăzută doar în cazul în care aceasta se referă exclusiv la plata serviciului datoriei publice, respectiv plata contribuției către bugetul UE.

Prima rectificare bugetară consemna deja depășiri majore ale plafoanelor obligatorii descrise mai sus și statuate în Legea 182/2014 (Legea pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar în anul 2015), atât în cazul cheltuielilor de personal (cu 1.481 milioane lei), cât și în cazul cheltuielilor totale nete de asistență financiară din partea UE și a altor donatori (cu 4.932 milioane lei). În plus, la momentul respectiv a intervenit și lipsa de conformare cu regulile statuate de art. 17 alin. (2) (care interzice majorarea cheltuielilor de personal pe parcursul anului cu prilejul rectificărilor bugetare) și ale art. 24 (care interzice majorarea cheltuielilor bugetului consolidat, nete de asistență financiară din partea UE și a altor donatori cu prilejul rectificărilor bugetare, în afară de cazul în care aceasta se datorează suplimentării cheltuielilor cu dobânzile ori a celor aferente contribuției României la bugetul UE). Modificările introduse prin proiectul celei de-a doua rectificări majorează semnificativ dimensiunea acestor depășiri ale plafoanelor în cazul cheltuielilor de personal (cu 2.286 milioane lei), cheltuielilor totale exclusiv asistența

¹⁸ Corespunzător art. 53 alin. (2) din Legea nr. 69/2010 republicată.

financiară din partea UE și a altor donatori (cu 3.788 milioane lei) în condițiile creșterii cheltuielilor totale cu 3.027 milioane lei, precum și a reducerii proiecției privind sumele atrase de la UE cu 781 milioane lei. În plus, se adaugă și o adâncire de mici dimensiuni (+109 milioane lei) a depășirii plafonului de deficit primar, de asemenea deja consemnată cu ocazia primei rectificări bugetare (204,5 milioane lei). În plus față de nerespectarea plafoanelor, proiectul celei de-a doua rectificări bugetare încalcă și prevederile art. 17 alin. (2) și ale art. 24 care interzic majorarea cheltuielilor de personal și a cheltuielilor totale nete de asistență financiară din partea UE pe parcursul anului. Proiectul de act normativ prevede, din nou, obișnuita derogare de la regulile fiscale mai sus descrise, diminuând credibilitatea acestora.

Consiliul fiscal a comentat pe larg în opinia sa asupra proiectului primei rectificări bugetare pe anul 2015 despre inoperabilitatea *de facto* a regulilor fiscale conexe celei de deficit bugetar statuate în LRFB, în sensul că acestea nu reușesc nicidecum să constrângă comportamentul autorităților în conformitate cu intenția legiuitorului, și a propus fie întărirea aplicării legii prin limitarea posibilității recursului la derogare la un set precis definit de circumstanțe și introducerea de sancțiuni motivante pentru nerespectarea regulilor fiscale (soluție optimă), fie punerea în acord a situației *de jure* cu cea *de facto* prin afirmarea supremației regulii privind deficitul bugetar (în concordanță cu Pactul de Stabilitate și Creștere și Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare) și renunțarea formală la setul de reguli conexe. În condițiile în care proiectul celei de-a doua rectificări bugetare vine la pachet cu o nouă rundă de derogări de la aproape toate regulile conexe celei de deficit bugetar, considerațiile exprimate cu prilejul primei rectificări rămân valabile și în cazul de față.

Coordonatele celei de-a doua rectificări bugetare - veniturile bugetare

Veniturile BGC sunt revizuite ascendent cu 3,03 miliarde lei comparativ cu nivelul programat în prima rectificare bugetară, dar o parte din această revizuire (+688,7 milioane lei) este atribuibilă unei noi scheme de compensare în lanț a obligațiilor restante față de BGC (de tip *swap*), astfel că veniturile bugetare, nete de impactul schemelor de tip *swap*, sunt proiectate să se majoreze cu 2,34 miliarde lei. Categoriile de venituri bugetare care înregistrează modificări mai importante față de valorile prognozate cu prilejul primei rectificări bugetare, considerând valori nete de *swap*, sunt după cum urmează:

- *Impozit pe profit*: +155 milioane lei. Actualizarea nivelului programat pe întregul an apare drept justificată în raport cu execuția bugetară la zi, caracterizată de o depășire a programului de încasări.
- *Impozit pe salarii și venit*: +123 milioane lei. Actualizarea nivelului programat pe întregul an apare drept prudentă având în vedere decizia de achitare în avans față de eşalonarea programată inițial a unor drepturi de natură salarială câștigate în urma hotărârilor judecătorești, precum și deciziile

recente de majorare a salariilor pentru unele categorii de bugetari care sunt de natură să genereze și încasări suplimentare din impozitul pe venit.

- *TVA: +1.236 milioane lei.* Consiliul fiscal remarcă în opinia sa privind proiectul primei rectificări bugetare faptul că estimarea veniturilor din TVA era una prudentă, care nu încorporează integral supraproperformanța în raport cu programul inițial aferent acestei categorii de venituri, de 9,6% la finele primului semestru, chiar și ținând cont de aplicarea cotei reduse de TVA la produsele alimentare începând cu 1 iunie a.c., iar modificarea proiecției apare drept justificată. În legătură cu impactul observabil la nivelul încasărilor din TVA al extinderii sferei de aplicare a cotei reduse de TVA la produsele alimentare și servicii de restaurant, deși perioada de timp scursă de la aplicarea măsurii nu este suficientă pentru formularea unor concluzii ferme, impactul de runda întâi pare să fie în linie cu cel estimat inițial (circa 5,5 miliarde lei pe an). Astfel, așa cum se poate observa și în graficul nr. 1 din anexă, dacă în primele 6 luni rata medie anuală de creștere a fluxurilor lunare de TVA colectat se situa la circa 10%, în perioada iulie-septembrie aceasta a scăzut la aproximativ 1,8% sugerând un impact lunar al măsurii respective de circa 400-500 milioane lei. Dacă analizăm valorile aferente TVA încasat (cele observabile în execuția bugetară lunară, acestea fiind egale cu TVA colectat minus TVA rambursat, fiind influențate astfel și de dinamica rambursărilor care poate suferi variații lunare semnificative), ritmul mediu de creștere din primele 6 luni de peste 18% a cunoscut o încetinire semnificativă de până la aproximativ 7%, fiind de natură să conducă la o concluzie similară, respectiv un impact lunar al măsurii în cauză de circa 400-500 milioane lei.
- *Accize: +360 milioane lei.* Majorarea proiecției de încasări la nivelul acestei categorii bugetare apare drept optimistă în condițiile execuției bugetare la 8 luni care nu este în măsură să indice o supraproperformanță față de nivelurile programate.
- *Contribuții de asigurări: +204 milioane lei.* Revizuirea poate părea drept prudentă având în vedere majorarea semnificativă a cheltuielilor de personal ale statului (+2.140 milioane lei) care va genera și încasări suplimentare de contribuții sociale de circa 684 milioane lei, dar trebuie ținut cont și de faptul că majorarea de angajare a acestui agregat de buget operată cu ocazia primei rectificări bugetare (+1.671 milioane lei) apărea la acel moment drept excesiv de optimistă. Consiliul fiscal are rezerve asupra cifrei avansate în propunerea de rectificare dată fiind execuția la zi, considerând că cel mai probabil încasările la finele anului vor fi inferioare țintei propuse cu circa 500-800 de milioane lei.
- *Venituri nefiscale: +651 milioane lei.* Modificarea proiecției este atribuibilă majorării sumelor încasate din vânzarea certificatelor de emisii de gaze cu

efect de seră (+188,5 milioane de lei) și a sumelor încasate peste program la 8 luni.

- *Taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități:* +413 milioane de lei ca urmare a încasărilor suplimentare din taxe pentru jocurile de noroc.
- *Sume de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări:* -781 milioane lei. Suma proiectată pentru finele anului apare însă drept foarte puțin probabil a se realiza având în vedere încasările la 8 luni (6.181 milioane lei), care reprezintă mai puțin de o treime din ținta bugetară pe întreg anul (19.976 milioane lei). Spre referință, execuția aferentă anului 2014, cu un profil relativ asemănător, a consemnat o majorare a sumelor atrase din fonduri UE în ultimele 4 luni ale anului cu circa 37% față de o majorare de 223% necesară în anul curent pentru a asigura convergența către nivelurile bugetate pentru întregul an.

Coordonatele celei de-a doua rectificări bugetare – cheltuielile bugetare

Cheltuielile bugetare sunt revizuite de asemenea ascendent cu 3,03 miliarde lei sau cu 2,34 miliarde lei dacă eliminăm influența noii scheme de tip *swap*, sursele acestei modificări fiind după cum urmează:

- *Cheltuieli de personal:* +2.140 milioane lei. Această majorare este explicată în principal prin decizia de a plăti în avans față de eşalonarea inițial a unor drepturi de natură salarială stabilite prin hotărâri judecătorești (1.000 milioane lei), la care se adaugă impactul bugetar al majorării salariilor în sectorul sanitar cu 25% începând cu 1 octombrie (300 milioane lei), a celei de 12% începând cu 1 august în cazul personalului din autoritățile executive locale (300 milioane lei), majorarea normei de hrană în sectorul de apărare și ordine publică (250 milioane lei).
- *Bunuri și servicii:* +941 milioane lei, în special pentru sectorul de apărare.
- *Subvenții:* +1.255 milioane lei în contextul alocării de sume pentru despăgubiri acordate producătorilor agricoli pentru pagubele cauzate de secetă (300 milioane lei), creșterea subvenției pentru motorină, precum și pentru serviciul public de transport feroviar de călători.
- *Proiecte cu finanțare din fonduri postaderare nerambursabile:* -897 milioane lei. Diminuarea este contrapartida revizuirii descendente a programului privind sumele primite de la UE. Rezervele exprimate acolo cu privire la ritmul în care ar trebui să se accelereze intrările de fonduri europene pentru a fi asigurată convergența la nivelurile programate se aplică și în cazul cheltuielilor asociate.
- *Asistență socială:* +439 milioane lei.

- *Cheltuieli de capital*: -2.349 milioane lei, modificarea fiind în linie cu subexecuția masivă din primele 8 luni ale anului în ceea ce privește cheltuielile de investiții.
- *Fonduri de rezervă*: +841 milioane lei. Această modificare apare drept surprinzătoare în condițiile în care în anii trecuți sumele cheltuite prin intermediul fondului de rezervă nu erau neapărat cele stabilite cu ocazia iterațiilor succesive ale BGC, sursele de alimentare ale acestuia fiind reprezentate de sumele rămase necheltuite la nivelul unor ordonatori de credite. Consiliul fiscal a elaborat anterior analize cuprinzătoare ale modului de utilizare a sumelor din fondul de rezervă arătând lipsa de transparență a alocărilor din acest fond, inexistența unor criterii clare de clasificare a cheltuielilor care pot fi finanțate din fondul de rezervă bugetară, lipsa unui control din partea Parlamentului sau a altei instituții cu privire la modalitatea de cheltuire a banilor și a formulat recomandări ferme de modificare a legislației care stabilește modul de utilizare a fondului de rezervă. Graficul nr. 2 din anexă prezintă cuantumul sumelor alocate prin intermediul fondului de rezervă în perioada 2007-2014, în anul anterior constatându-se de altfel o deteriorare la nivelul utilizării fondului de rezervă, sumele cheltuite majorându-se semnificativ față de anii precedenți.

În esență, pe partea de cheltuieli bugetare are loc o majorare semnificativă a cheltuielilor curente (personal, bunuri și servicii, subvenții) concomitent cu diminuare masivă a cheltuielilor totale de natura investițiilor programate care sunt prevăzute să scadă cu 3.155 milioane lei față de nivelul prevăzut în prima rectificare bugetară din anul 2015. Această evoluție este în linie cu execuția bugetară la 8 luni care consemnează un nivel al investițiilor de circa 15,13 miliarde lei (sau circa 2,1% din PIB) în condițiile unei ținte declarate de 47,36 miliarde lei (6,72% din PIB), modificată acum la 44,2 miliarde lei (6,27% din PIB), ceea ce ar echivala cu o creștere de circa 37% față de anul 2014. Graficul nr. 4 din anexă analizează realizările în ceea ce privește cheltuielile de investiții față de valorile planificate în bugetul inițial sau cu ocazia rectificărilor bugetare în perioada 2012-2014, observându-se în mod constant deviații considerabile, în sensul că rezultatele execuțiilor sunt fără excepție inferioare estimărilor din bugetele inițiale și din cele rectificate, iar evoluțiile din anul curent indică un rezultat similar.

Această evoluție nu este însă una dezirabilă, fiind bine știut din clasamentele internaționale de competitivitate că slaba calitate a infrastructurii reprezintă principala problemă de competitivitate a României în materie de calitate a mediului investițional. Cu toate acestea, cheltuielile de investiții publice au scăzut continuu în ultimii ani, urmând să atingă probabil în 2015 minimul ultimilor 10 ani în termeni de procent din PIB. În acest context, reducerea cheltuielilor de investiții, neînsoțită de o îmbunătățire semnificativă de eficiență, pentru a acoperi reducerile de taxe și creșterile de cheltuieli salariale în sectorul bugetar este

contraproductivă și va avea efecte nefavorabile pe termen mediu asupra creșterii economice potențiale a economiei. În plus, reducerea investițiilor nu poate fi decât o amânare a acestora, necesitatea efectuării acestora la o dată ulterioară fiind de natură să pună presiune pe buget pe termen mediu și lung.

În opinia Consiliului fiscal, pentru anul 2015 riscurile sunt mai degrabă înclinate în direcția înregistrării unui deficit bugetar mai mic decât ținta pe fondul incapacității de a executa programul de cheltuieli. Cu toate acestea, pe termen mediu, angajarea unor cheltuieli suplimentare de natură permanentă (cum ar fi cele de natură salarială) semnificative, concomitent cu o reducere amplă a taxelor și impozitelor prevăzută în noul Cod Fiscal (în special a celor pe consum – TVA și accize) sunt de natură, în lipsa unor măsuri compensatorii, să apropie deficitul în 2016 de limita de 3% din PIB concomitent cu devierea semnificativă de la obiectivul pe termen mediu de 1% deficit structural. În plus, anul 2017 ar putea consemna depășirea limitei de 3% din PIB, în principal în condițiile în care va intra în vigoare a doua serie a măsurilor prevăzute în noul Cod Fiscal. Prin urmare, derapajul bugetar ar fi unul de natură structurală și ar vulnerabiliza poziția finanțelor publice la următoarea fază descendentă a economiei, costurile ulterioare în materie de ajustare depășind beneficiile pe termen scurt asupra convergenței reale generate de un deficit bugetar mai mare în faza de ascensiune economică.

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 23 octombrie 2015.

23 octombrie 2015

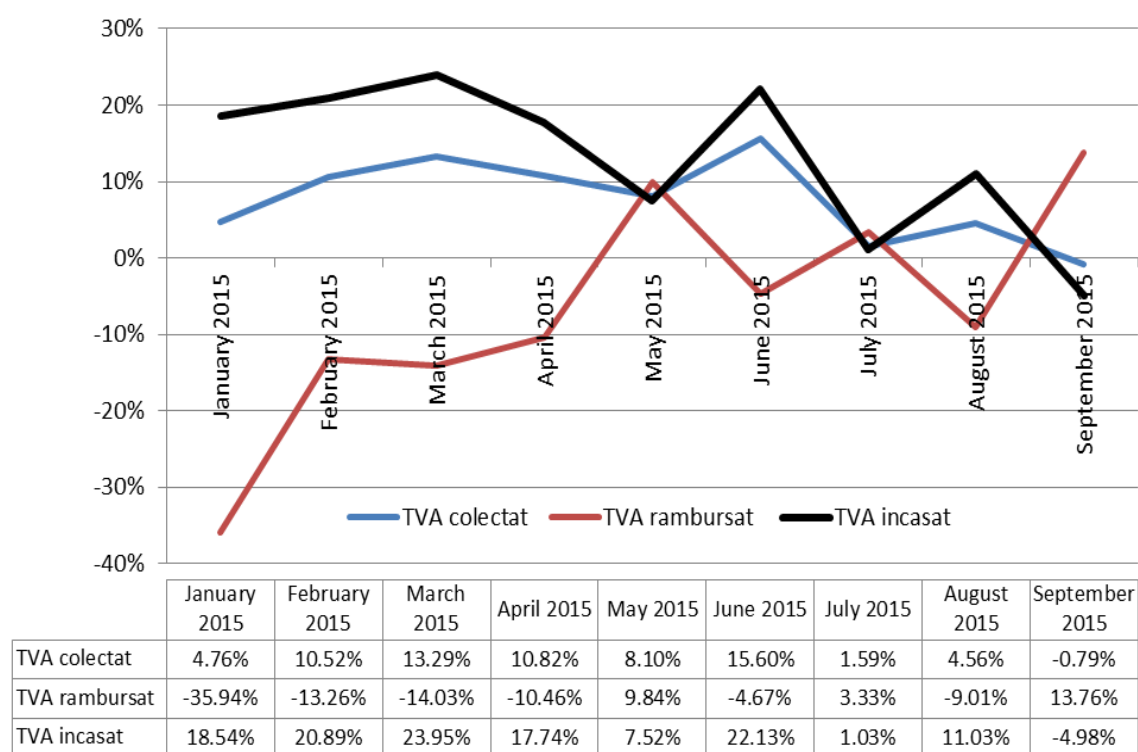
Președintele Consiliului fiscal

IONUȚ DUMITRU

ANEXA I	Program inițial 2015	Influența schemei de compensare (swap)	Program inițial 2015 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
	1	2	3=1-2	4	5	6=4-5	7	8	9=7-8	10=6-3	11=9-3	12=9-6
	Niveluri ajustate pentru impactul swap-urilor											
VENITURI TOTALE	226.360,5	850,0	225.510,5	233.277,0	850,0	232.427,0	236.303,7	1.538,7	234.765,0	6.916,5	9.254,5	2.338,0
Venituri curente	206.732,3	850,0	205.882,3	211.646,7	850,0	210.796,7	215.389,6	1.538,7	213.850,9	4.914,4	7.968,6	3.054,2
Venituri fiscale	133.391,8	850,0	132.541,8	135.170,1	850,0	134.320,1	137.911,4	1.538,7	136.372,7	1.778,3	3.831,0	2.052,7
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	39.567,7		39.567,7	41.177,9		41.177,9	41.410,9		41.410,9	1.610,2	1.843,2	233,1
Impozitul pe profit	12.670,0		12.670,0	13.486,8		13.486,8	13.641,6		13.641,6	816,8	971,6	154,9
Impozitul pe salarii și venit	25.314,7		25.314,7	26.098,9		26.098,9	26.222,0		26.222,0	784,2	907,3	123,1
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	1.583,0		1.583,0	1.592,2		1.592,2	1.547,3		1.547,3	9,2	-35,7	-44,9
Impozite și taxe pe proprietate	6.354,0		6.354,0	5.820,4		5.820,4	5.757,4		5.757,4	-533,6	-596,6	-63,0
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	86.402,1	850,0	85.552,1	87.034,5	850,0	86.184,5	89.560,6	1.392,7	88.167,9	632,4	2.615,8	1.983,4
TVA	55.537,2	850,0	54.687,2	55.284,6	850,0	54.434,6	57.063,0	1.392,7	55.670,3	-252,6	983,1	1.235,7
Accize	25.531,0		25.531,0	25.799,3		25.799,3	26.159,5		26.159,5	268,3	628,5	360,2
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	2.738,4		2.738,4	3.040,1		3.040,1	3.014,5		3.014,5	301,7	276,1	-25,6
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	2.595,5		2.595,5	2.910,5		2.910,5	3.323,6		3.323,6	315,0	728,2	413,1
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	675,0		675,0	726,4		726,4	775,3		775,3	51,4	100,3	48,9
Alte impozite și taxe fiscale	393,0		393,0	410,9		410,9	407,2		407,2	17,9	14,2	-3,7
Contribuții de asigurări	55.311,0		55.311,0	56.982,0		56.982,0	57.332,4	146,0	57.186,4	1.671,0	1.875,4	204,4
Venituri nefiscale	18.029,5		18.029,5	19.494,7		19.494,7	20.145,8		20.145,8	1.465,1	2.116,2	651,1
Venituri din capital	853,8		853,8	871,5		871,5	916,5		916,5	17,7	62,7	45,0
Donații	2,3		2,3	2,3		2,3	22,1		22,1	0,0	19,8	19,8
Sume de la UE în contul plăților efectuate*) și prefinanțări	18.772,1		18.772,1	20.756,5		20.756,5	19.975,6		19.975,6	1.984,4	1.203,5	-780,9
Operațiuni financiare	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
Alte sume primite de la UE pentru programele operationale finanțate în cadrul obiectivului convergenta	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
Sume primite de la UE/alți donatori în contul platilor efectuate si prefinantari aferente cadrului financiar 2014-2020	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
CHELTUIELI TOTALE	239.364,4	850,0	238.514,4	246.280,9	850,0	245.430,9	249.307,6	1.538,7	247.768,9	6.916,5	9.254,5	2.338,0
Cheletuieli curente	220.937,4	850,0	220.087,4	226.970,2	850,0	226.120,2	231.803,1	996,0	230.807,1	6.032,8	10.719,7	4.686,9
Cheletuieli de personal	48.373,3		48.373,3	49.854,2		49.854,2	52.139,8	146,0	51.993,8	1.480,9	3.620,5	2.139,6
Bunuri și servicii	40.037,3		40.037,3	40.926,0		40.926,0	41.867,3		41.867,3	888,7	1.830,0	941,3
Dobânzi	10.529,3		10.529,3	10.324,8		10.324,8	10.216,1		10.216,1	-204,5	-313,2	-108,7
Subvenții	5.488,8		5.488,8	5.776,6		5.776,6	7.031,5		7.031,5	287,8	1.542,7	1.254,9
Transferuri - Total	115.711,7	850,0	114.861,7	119.314,3	850,0	118.464,3	118.985,3	850,0	118.135,3	3.602,6	3.273,6	-329,0
Transferuri între unități ale administrației publice	1.498,5	850,0	648,5	1.562,2	850,0	712,2	1.665,9	850,0	815,9	63,6	167,3	103,7
Alte transferuri	12.040,3		12.040,3	12.142,8		12.142,8	11.958,8		11.958,8	102,5	-81,5	-184,0
Proiecte cu finanțare din fonduri externe	24.176,0		24.176,0	25.708,5		25.708,5	24.811,6		24.811,6	1.532,5	635,6	-896,9
Asistență socială	74.095,0		74.095,0	75.382,3		75.382,3	75.821,3		75.821,3	1.287,3	1.726,3	439,0
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	482,3		482,3	519,7		519,7	537,9		537,9	37,4	55,6	18,3
Alte cheltuieli	3.419,6		3.419,6	3.998,9		3.998,9	4.189,9		4.189,9	579,3	770,3	191,0
Fonduri de rezervă	0,6		0,6	151,0		151,0	992,1		992,1	150,4	991,5	841,1
Cheletuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	796,4		796,4	623,3		623,3	570,9		570,9	-173,1	-225,5	-52,3
Cheletuieli de capital	18.427,0		18.427,0	19.310,8		19.310,8	17.504,5	542,7	16.961,8	883,7	-1.465,2	-2.348,9
Operațiuni financiare	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0	0,0
EXCEDENT(+) / DEFICIT(-)	-13.004,0		-13.004,0	-13.004,0		-13.004,0	-13.004,0		-13.004,0	0,0	0,0	0,0

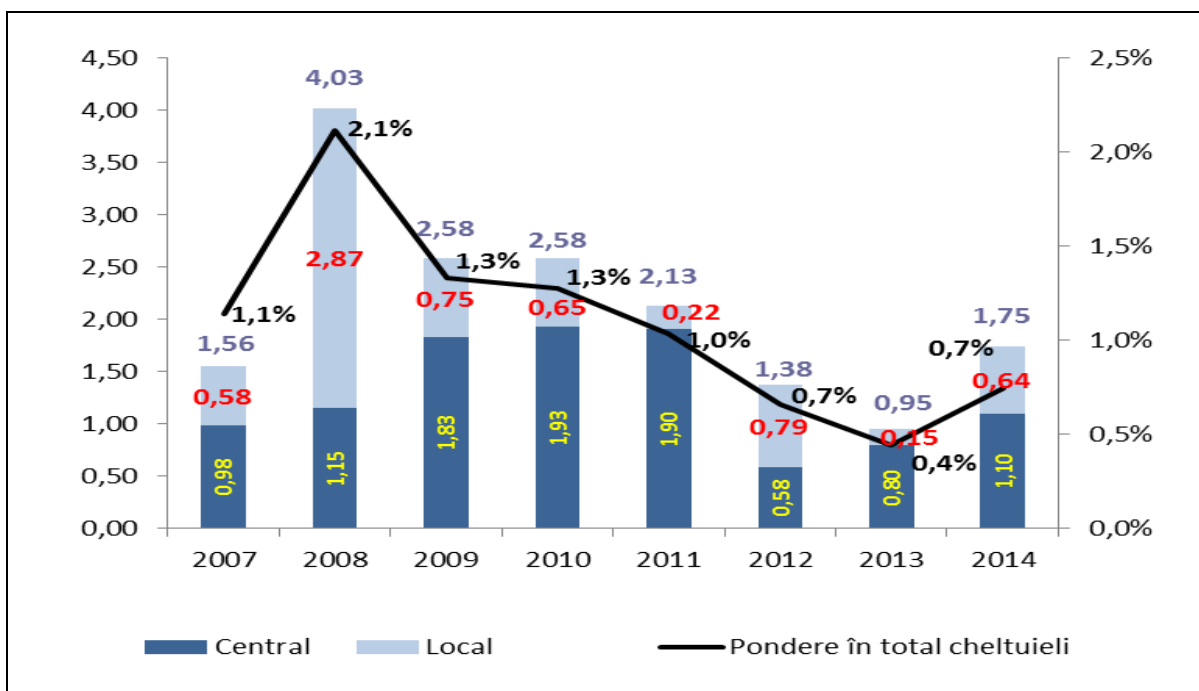
Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

Graficul 1: Rata de creștere a TVA, față de aceeași perioadă a anului trecut

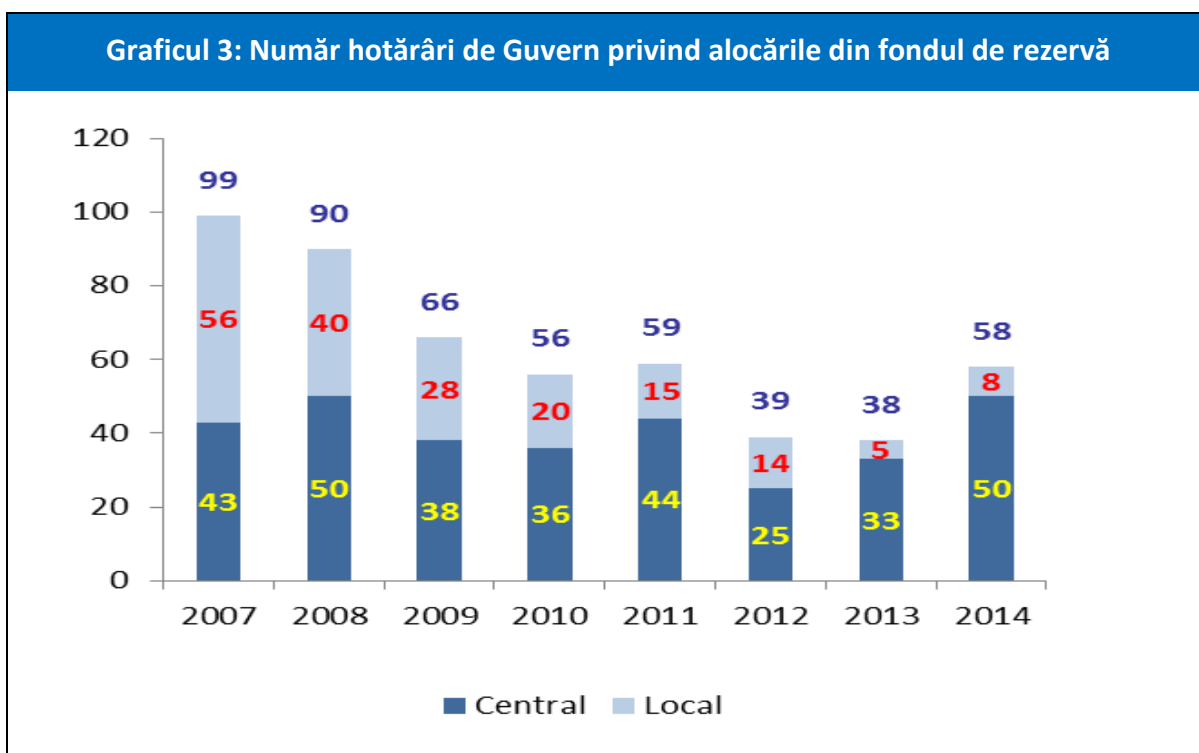


Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

Graficul 2: Total alocări din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului (mld. lei)

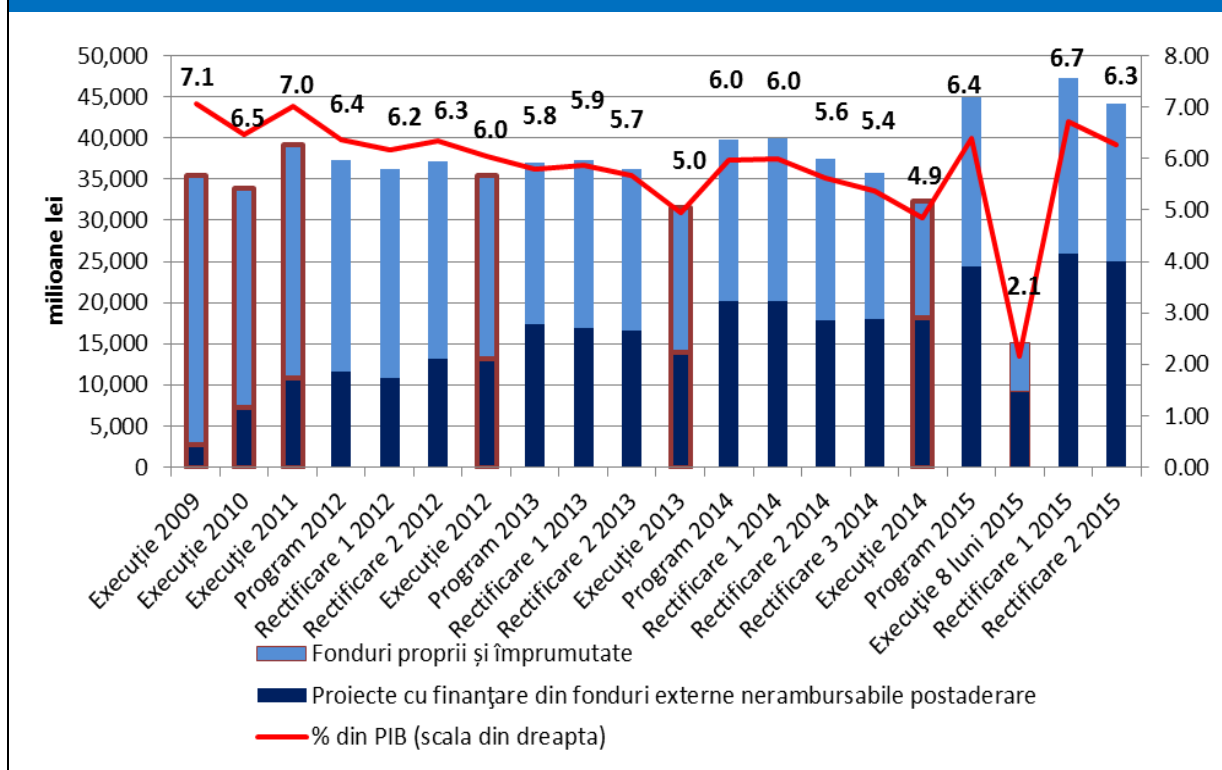


Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor din Hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă



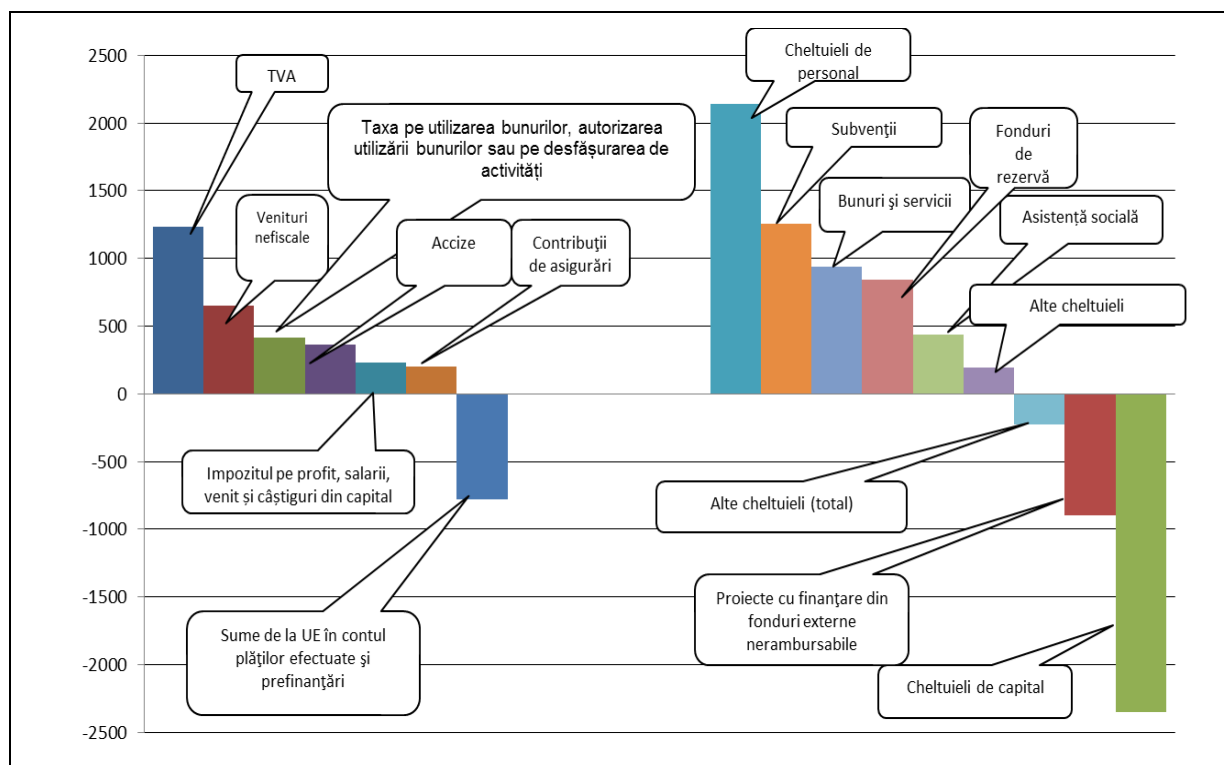
Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor din Hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă

Graficul 4: Evoluția cheltuielilor pentru investiții în perioada 2009-2015 – nivel planificat vs. realizări, mil. lei



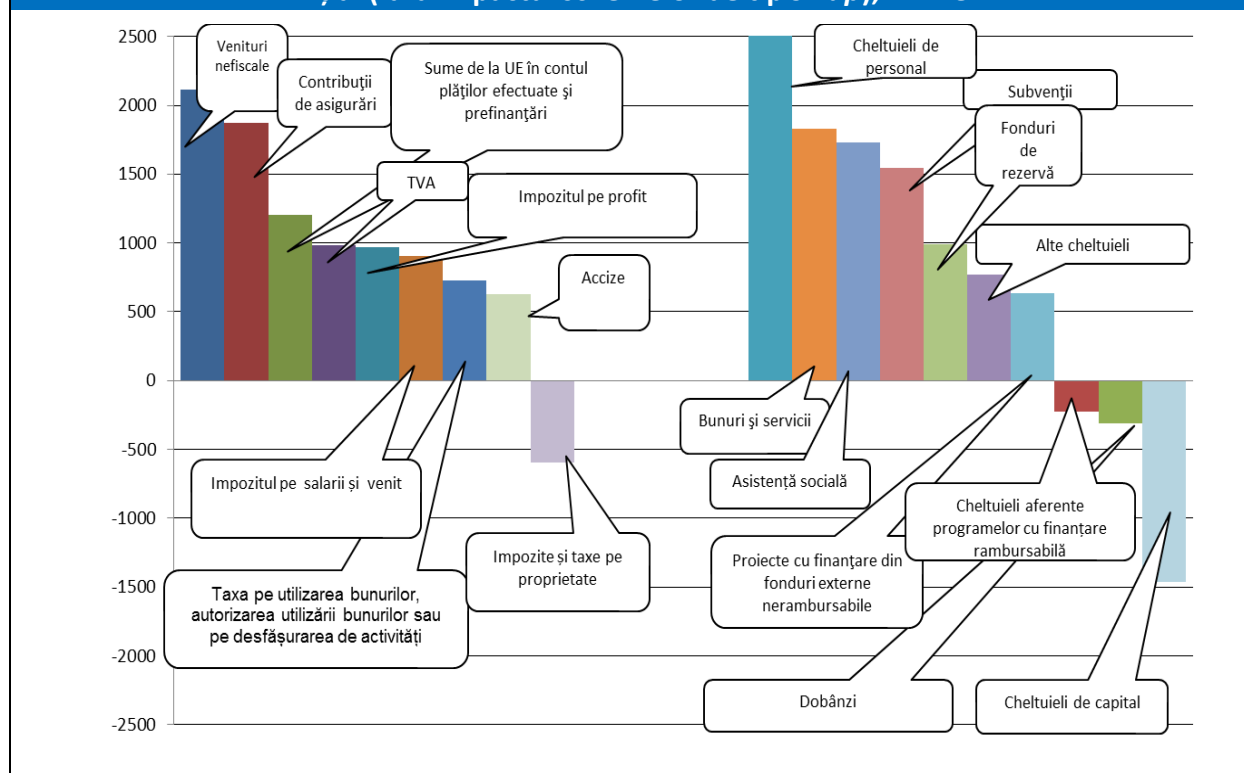
Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

Graficul 5: Principalele modificări ale cheltuielilor și veniturilor bugetare față de prima rectificare (fără impactul schemelor de tip swap), mil. lei



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

Graficul 6: Principalele modificări ale cheltuielilor și veniturilor bugetare față de programul inițial (fără impactul schemelor de tip swap), mil. lei



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

VII. 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 însoțită de Nota de fundamentare aferentă, solicitând în temeiul art. 40 alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010¹⁹ (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:

¹⁹ Corespunzător art. 53 alin. (2) din Legea nr. 69/2010 republicată.

„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;”

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 (1077,4 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 Fiscal²⁰. 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.

²⁰ 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.

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

VIII. Opinia Consiliului fiscal cu privire la Legea bugetului de stat, Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2016 și la Strategia fiscal – bugetară 2016-2018

În Ministerul Finanțelor Publice (MFP) a remis Consiliului fiscal (CF), în seara zilei de 4 decembrie 2015, adresa nr. 420121/4.12.2015 prin care i se solicită, în baza art. 53 alin. 2 al Legii Responsabilității Fiscal-Bugetare nr 69/2010 (LRFB), republicate, opinia cu privire la proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2016, cel al Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pentru 2016, Raportul privind situația macroeconomică pentru anul 2016 și proiecția acesteia în perioada 2017-2019, Strategia fiscal-bugetară (SFB) pentru perioada 2016-2018, precum și proiectul Legii pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2016.

Preambul

Bugetul aferent anului 2016 încorporează impactul modificărilor Codului Fiscal, precum și majorările salariale din sectorul public legiferați în a doua parte a anului 2015, acestea împreună determinând o majorare a deficitului în proiectul de buget la 2,8% și 2,95% din PIB, în bază *cash*, respectiv în conformitate cu metodologia europeană (ESA 2010) (de la un nivel preliminar la nivelul anului 2015 de 1,2% din PIB atât în bază *cash*, cât și în conformitate cu metodologia europeană). În opiniile elaborate pe parcursul anului curent, Consiliul fiscal a avertizat în repetate rânduri cu privire la riscul unui derapaj fiscal de proporții în condițiile implementării propunerilor de modificare a Codului Fiscal. Dacă varianta finală a Codului Fiscal aprobată de Parlament a diminuat presiunea pe termen scurt (lăsând-o nemodificată însă pe termen mediu), amânând unele dintre măsurile propuse pentru anul 2017 (reducerea impozitului pe dividende a fost însă readusă în 2016 prin Ordonanță de Urgență a Guvernului), legiferarea de majorări salariale substanțiale în sectorul public în ultimele luni a readus dimensiunea derapajului preconizat pentru 2016 la nivelul inițial.

Din punctul de vedere al Consiliului fiscal, construcția bugetară aferentă anului 2016 (dar și proiecția acesteia pe termen mediu) reprezintă **un exemplu de manual pentru tot ceea ce Legea Responsabilității Fiscal-Bugetare nr. 69/2010 era menită să prevină – legiferare concomitentă a unor reduceri de taxe și a unor majorări de cheltuieli, ambele cu impact bugetar permanent, de natură să creeze premisele unei abateri de durată și foarte dificil de**

corectat de la echilibrul bugetar, obiectiv față de care România s-a angajat atât prin legislația națională în domeniu (LRFB), cât și prin semnarea unor tratate europene.

De altfel, proiecția bugetară curentă compromite însăși ideea de cadru fiscal-bugetar bazat pe reguli, în condițiile în care **toate regulile fiscale statuate de LRFB sunt încălcate**. Expunerea de motive aferentă legii plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2016 notificată CF include în lista comprehensivă a articolelor de lege de la care se face derogare atât art. 4 alin. 1 punctul 3, cel care statuează însuși principiul responsabilității fiscale, cât și art. 6, care formalizează în legislația națională legătura cu Tratatul de funcționare al Uniunii Europene din perspectiva valorilor de referință pentru deficitul bugetar și datoria publică. Expunerea de motive prevede de asemenea derogarea în bloc de la prevederile art. 7 și art. 14 ale LRFB, ceea ce implică și abdicarea de la angajamentul referitor la corectarea deviației, odată apărute, de la obiectivul pe termen mediu.

În plus, Consiliul fiscal își reiterează preocuparea de principiu față de următoarele aspecte:

- **Este cel puțin chestionabilă, din perspectiva poziției ciclice a economiei, oportunitatea unei relaxări fiscale de asemenea proporții.** Comisia Europeană evaluează poziția ciclică a economiei ca fiind în echilibru în 2016 (gap negativ de -0,04% din PIB potențial) și proiectează un excedent de cerere de 0,5% din PIB potențial (în condițiile în care ritmul de creștere al PIB potențial s-ar accelera treptat, de la 1,8% în 2014, la 3,1% în 2017).
 - La niveluri cvasi-identice ale proiecțiilor de creștere economică în 2015 și 2016 și relativ apropiate în 2017 de cele ale Comisiei Europene²¹, Comisia Națională de Prognoză (CNP) evaluează o dinamică substanțial superioară a PIB potențial, deviația cumulată față de evaluarea Comisiei Europene în perioada 2015-2017 fiind de 1,2 pp de PIB, ceea ce face ca existența unui deficit de cerere semnificativ să fie consemnată, în viziunea CNP, atât în 2016, cât și în 2017. Consiliul fiscal este sceptic cu privire la scenariul CNP al unei accelerări atât de rapide a dinamicii PIB potențial, neexistând argumente solide care să susțină acest lucru, mai ales în condițiile unei evoluții foarte slabe a investițiilor din economie în ultimii ani, în particular scăderea continuă și atingerea unui nivel minim al ultimilor 10 ani în cazul investițiilor publice (exprimate ca procent în PIB) în 2015, starea foarte precară a infrastructurii reprezentând principalul factor de blocaj pentru creșterea economică pe termen lung în România. De altfel, o evaluare optimistă de către CNP a creșterii PIB potențial aduce un beneficiu direct MFP din perspectiva dimensiunii deficitului structural și a

²¹ Comisia Europeană prognozează creșteri economice de 3,5%, 4,1% și 3,6% în intervalul 2015-2017, în timp ce proiecția CNP indică creșteri de 3,6%, 4,1% și respectiv, de 4,2% în același interval.

necesarului de consolidare fiscală pe termen mediu pentru restabilirea conformării cu obiectivul pe termen mediu.

- România riscă să intre din nou în capcana unei politici fiscale pro-ciclice, apăsând pe accelerație în faza de expansiune a ciclului economic și riscând să fie constrânsă să implementeze măsuri de ajustare structurală într-o inevitabilă fază viitoare de recesiune. Există o cvasi-unanimitate în literatura recentă de specialitate în a identifica niveluri semnificativ mai ridicate ale multiplicatorilor fiscali în perioada de recesiune și valori reduse în perioada de expansiune, ceea ce înseamnă că beneficiile în materie de creștere economică suplimentară pe termen scurt ca urmare a unei relaxări fiscale pro-ciclice sunt depășite de costurile pe care o inevitabilă consolidare fiscală le-ar putea genera în faza descendentă a ciclului economic, cum de altfel experiența României din ultimii 10 ani o demonstrează din plin.
- **Consiliul fiscal este foarte rezervat în ceea ce privește eventualele implicații pozitive asupra creșterii economice pe termen lung pe care noul Cod Fiscal, axat pe reducerea impozitării consumului, le are.** Suntem de părere că scenariul cel mai probabil este cel al unui plus temporar de cerere agregată, neînsoțit de un impact similar semnificativ asupra potențialului de creștere economică pe termen lung – reducerea impozitării consumului nu îmbunătățește competitivitatea internă și externă a produselor economiei naționale. De altfel, literatura de specialitate indică faptul că efectul reducerii taxelor pe consum asupra creșterii economice pe termen lung este unul relativ modest²².
- **Deficitele bugetare ridicate proiectate implică menținerea pe termen mediu a datoriei publice exprimate ca pondere în PIB pe o traiectorie ascendentă,** în pofida faptului că utilizarea stocului de lichidități acumulat de trezorerie ar putea acomoda parțial necesarul suplimentar de finanțare. Chiar dacă nivelul prognozat al stocului de datorie publică (40,4% din PIB la finele lui 2018) pare mult inferior nivelului de referință de 60% din PIB, continuarea unei tendințe de creștere, chiar și moderate, a dimensiunii datoriei publice ca pondere în PIB în faza ascendentă a ciclului economic, cu creșteri economice prognozate de CNP la niveluri mai mari de 4%, în loc ca o astfel de perioadă să fie utilizată, așa cum ar fi prudent, pentru o reducere a gradului de îndatorare, **ocultează acumularea unor vulnerabilități ce ar deveni aparente într-o inevitabilă viitoare fază descendentă a ciclului economic.** Un exemplu relevant în sensul potențialului de creștere rapidă a datoriei publice în contextul unor evoluții ciclice adverse produse

²² Cournède B. et al. (2013) - *“Choosing fiscal consolidation instruments compatible with growth and equity”*- OECD Economics Department Working Papers, No. 07, OECD Publishing.

concomitent cu deficite structurale ridicate este chiar România, care consemna în anul 2008 un nivel al datoriei publice de doar 13,2% din PIB, atingând în 2014 un nivel de circa 3 ori mai mare (39,9% din PIB). Alte astfel de exemple de creștere rapidă a datoriei publice în contextul unei recesiuni prelungite sunt oferite de Croația (38,9% din PIB în 2008, 89,2% din PIB în 2015) și Finlanda (32,7% din PIB în 2008, 62,5% din PIB în 2014). Datoria publică deja relativ înaltă pentru nivelul de dezvoltare economică a României și capacitatea de absorbție limitată a piețelor financiare locale (expunerea băncilor din România, principalii finanțatori ai datoriei publice din piața locală, exprimată ca procent din total active, este deja cea mai mare din Europa) reprezintă constrângerile esențiale pentru care deficitele bugetare din anii următori ar trebui să fie mici, dincolo de angajamentele asumate de România la nivel european. De altfel, conform unui studiu recent al BNR²³, de la un nivel de 40-45% din PIB al datoriei publice există un efect advers asupra creșterii economice.

- **Ideea conform căreia ar fi suficientă menținerea deficitului bugetar sub nivelul de 3% din PIB este eronată.** Deficitul de 3% nu este câtuși de puțin o „țintă”, ci un plafon a cărui atingere este permisă doar în condiții ciclice adverse, de recesiune profundă, ceea ce în mod evident nu este nicidecum cazul în prezent în România.
- **Există o diferență calitativă majoră între a avea încă deficite structurale/efective ridicate ca urmare a unei traiectorii de ajustare fiscală mai puțin abrupte decât ar fi necesar, așa cum este într-adevăr cazul multor țări din UE, și atingerea unui nivel ridicat al deficitului structural/efectiv în urma unui derapaj deliberat, în flagrantă contradicție cu principiile și regulile instituite atât de legislația națională, cât și de tratatele europene, așa cum este cazul României în prezent.** Conform proiecțiilor Comisiei Europene, România ar fi printre puținele țări din Uniunea Europeană care ar reversa trendul de consolidare fiscală, amplexarea creșterii deficitului bugetar structural în perioada 2015-2017 fiind de departe cea mai mare din Uniunea Europeană (UE). În plus, conform acelorași proiecții, România, alături de Croația și Franța, ar fi singurele țări din UE care ar depăși chiar și limita de 3% din PIB a deficitului bugetar în 2017. O astfel de situație nu ar rămâne probabil nepenalizată de către piețele financiare, mai ales în condițiile producerii unor șocuri adverse pe piețele internaționale sau chiar a unui proces previzibil de normalizare a dobânzilor în principalele piețe dezvoltate. O astfel de evoluție ar îngusta și mai mult spațiul de manevră la nivelul politicii fiscal-bugetare, prin creșterea potențială a costurilor cu dobânzile la datoria publică. În prezent România beneficiază de costuri de finanțare foarte mici după standarde istorice, rezultat al

²³ Raportul de stabilitate financiară, 2015, Banca Națională a României, pag 163.

cumulului a doi factori – lichiditate foarte mare și dobânzi la minime istorice pe piețele internaționale, respectiv restabilirea echilibrelor economice în România ca urmare a eforturilor de ajustare din perioada anilor anteriori.

Venituri și cheltuieli bugetare în proiectul de buget pe 2016

Construcția bugetară pentru anul viitor are drept obiectiv un deficit după standarde *cash* de 2,8% din PIB, care ar urma să aibă drept corespondent un deficit în baza metodologiei europene (ESA 2010) de 2,95% din PIB. Conform proiectului de buget, derapajul fiscal de la un deficit *cash* estimat pentru anul 2015 de 1,2% din PIB (în conformitate cu execuția preliminară) la unul de 2,8% din PIB se produce în contextul în care are loc o reducere a veniturilor bugetare ca procent în PIB de 1,3 pp, consecință directă a reducerilor de taxe și impozite legiferați prin noul Cod Fiscal și alte acte normative (o listă a acestora împreună cu impactul lor bugetar este inclusă în anexa 2), concomitent cu o expansiune a cheltuielilor totale cu 0,3 pp din PIB, datorată în principal creșterilor salariale din sectorul public. Comentariile Consiliului fiscal cu privire la dinamica categoriilor individuale de venituri și cheltuieli se referă la evoluții corectate pentru impactul schemelor de compensare (de tip *swap*, cu impact neutru pe deficitul bugetar) pentru stingerea obligațiilor bugetare restante implementate în 2015 și proiectate pentru 2016.

Dinamica descendentă a raportului venituri bugetare/PIB (comparativ cu execuția preliminară pe 2015) este localizată la nivelul agregatelor TVA (-1 pp de PIB) și impozite pe venit și salarii (-0,2 pp de PIB). În primul caz, reducerea este determinată de impactul diminuării cotei standard de TVA de la 24% la 20% începând cu 1 ianuarie 2016, la care se adaugă restul de impact anualizat aferent implementării extinderii cotei reduse de TVA la produsele alimentare, serviciile de restaurant și catering, precum și impactul extinderii cotei de TVA de 9% pentru livrările de apă potabilă și pentru irigații în agricultură. În cel de-al doilea caz, diminuarea încasărilor din impozitul pe venit și salarii apare drept rezultat al reducerii impozitului pe dividende la 5%, precum și al majorării deducerii personale.

Proiecția veniturilor pentru 2016 include influențe temporare din partea unei noi scheme de compensare a obligațiilor restante față de buget (de tip *swap*) cu impact simetric la nivelul veniturilor și cheltuielilor bugetare în cuantum de 850 milioane lei (la nivelul veniturilor impactul apare pe TVA), precum și din partea amnistiei fiscale legiferați care este așteptată a genera încasări suplimentare din obligații fiscale restante evaluate la 413,8 milioane lei (anexa prezintă repartiția acestora pe categorii de venit).

La nivelul cheltuielilor bugetare, majorări ca procent din PIB apar la nivelul cheltuielilor de personal (+0,3 pp, însă cheltuielile de personal din execuția preliminară pe 2015 – baza de comparație – includ circa 4,1 miliarde de lei cheltuieli temporare în urma sentințelor

judecătorești favorabile unor categorii de salariați din sectorul public²⁴), cheltuielilor de bunuri și servicii (+0,2 pp de PIB, determinată însă în bună măsură de sume aferente contractelor de tip cost-volum încheiate de Casa Națională de Asigurări de Sănătate cu contrapartidă pe partea de venituri bugetare), cheltuielilor de capital (+0,2 pp de PIB), și, în fine, la nivelul cheltuielilor cu dobânzile (+0,1 pp de PIB). În sens opus, evoluează suma cheltuielilor aferente proiectelor cu finanțare nerambursabilă de la UE (din ambele exerciții financiare, 2007-2013 și 2014-2020) a cărei pondere în PIB scade cu 0,6 pp.

Consiliul fiscal nu are rezerve majore vizavi de proiecția macroeconomică ce fundamentează proiectul de buget, cu excepția celor deja formulate în ceea ce privește dinamica prognozată a PIB potențial. La nivelul agregatelor de venituri, estimările Consiliului fiscal indică însă o supraevaluare a veniturilor din TVA în cuantum de 3,2 miliarde de lei, din care circa o treime are drept sursă o evaluare superioară celei a MFP a efectului de runda întâi pe 11 luni al reducerii cotei standard de TVA la 20% (modalitatea de evaluare a CF, care determină un impact de circa 8 miliarde de lei (comparativ cu evaluarea MFP de 7 miliarde de lei) este prezentată în anexă). Extrapolarea cu dinamica consumului nominal a nivelului preliminar al încasărilor din TVA pentru anul în curs, ajustat cu nivelul probabil al execuției *swap*-ului din 2015, precum și cu impactul temporar favorabil (la nivelul primelor luni din anul 2015) determinat de rambursările semnificativ mai mari de TVA efectuate la finele lui 2014, și corectat cu impactul restului măsurilor discreționare pentru anul 2016, produce restul de diferență de circa 2,2 miliarde de lei. Cu toate acestea, Consiliul fiscal identifică diferențe de sens contrar (estimarea MFP apare drept mai conservatoare decât cea a CF) la nivelul încasărilor din impozitul pe profit - considerăm că evoluțiile istorice ale agregatului justifică o elasticitate față de dinamica PIB nominal în jurul valorii de 2, superioară celei unitare implicit utilizate de MFP, și prin urmare identificăm un posibil plus de venituri de circa 962 milioane de lei la impozitul pe profit, al încasărilor din impozitul pe venit - unde identificăm un plus probabil de circa 392 milioane de lei. Per total, **CF identifică o supraevaluare a veniturilor de circa 2 miliarde lei (0,3% din PIB).**

Consiliul fiscal nu are rezerve majore în ceea ce privește dimensionarea agregatelor de cheltuieli, însă apreciază ca posibil supradimensionat (în linie de altfel cu practica ultimilor ani) nivelul preconizat al cheltuielilor cu dobânzile și identifică aici o potențială sursă de economii bugetare în cuantum de circa 500 de milioane de lei. Cu toate acestea, un nivel mai prudent al cheltuielilor cu dobânzile apare drept justificat în condițiile în care înregistrarea unui derapaj bugetar de amploare, cumulat și cu eventuale șocuri externe adverse, ar putea avea un impact nefavorabil asupra costurilor de finanțare ale statului.

²⁴ Ajustând pentru acestea, saltul ponderii în PIB al cheltuielilor de personal ar fi de 0,9 pp de PIB.

Cheltuielile de natura investițiilor sunt proiectate să înregistreze o creștere consistentă în anul 2016 (+4 miliarde de lei) comparativ cu execuția preliminară pentru anul curent, cu expansiunea localizată în proporție covârșitoare la categoria cheltuielilor de capital (+3 miliarde de lei), plusuri mai mici fiind previzionate la nivelul altor transferuri de natura investițiilor (+665 milioane lei). Cu toate acestea, execuțiile bugetare din trecut consemnează în mod constant deviații considerabile de la sumele bugetate inițial ori în urma rectificărilor bugetare - în sensul unor cheltuieli de investiții inferioare alocărilor (vezi graficul din anexă): execuția preliminară pentru anul 2015 indică un minim istoric al ultimilor 10 ani în ceea ce privește nivelul cheltuielilor de investiții exprimat ca procent în PIB (4,8%), în pofida unor alocări care, la momentul inițial, apăreau ca extrem de generoase. O evoluție similară nu poate fi exclusă nici pentru anul 2016, în condițiile în care ipoteza aparentă în proiecția bugetară a unei absorbții relativ ridicate a fondurilor structurale aferente noului exercițiu financiar 2014-2020 poate fi considerată drept optimistă - istoric, estimările inițiale de absorbție nu s-au materializat niciodată la nivelurile indicate.

Strategia fiscal-bugetară 2016-2018

În ceea ce privește Strategia fiscal-bugetară 2016-2018, atenția autorităților apare din nou drept exclusiv concentrată pe termenul scurt (anul următor), neacordând aceeași atenție proiecțiilor bugetare pe termen mediu. În mai toate strategiile fiscal-bugetare pe care Consiliul fiscal le-a primit de-a lungul anilor (începând cu anul 2010), a existat tentația de a genera cu extrem de mare ușurință consolidare fiscală pe termen mediu, fără o fundamentare riguroasă a veniturilor și cheltuielilor bugetare. Similar, strategia curentă indică o deteriorare extrem de modestă a deficitului structural în anul 2017 (0,1% din PIB), în pofida celei de-a doua tranșe de reduceri de taxe în conformitate cu prevederile noului Cod Fiscal, urmată de o ajustare structurală de circa 0,5 pp de PIB în 2018. La finele orizontului strategiei, distanța față de obiectivul pe termen mediu (OTM) rămâne substanțială, cu un necesar de consolidare structurală (conform estimărilor MFP) de circa 1,4 pp din PIB.

Ilustrativă în acest sens este maniera surprinzătoare în care se produce menținerea relativ constantă a nivelului deficitului efectiv în anul 2017. Ca de altfel în ultimele două iterații ale strategiei fiscal-bugetare, apare o necorelare flagrantă între dimensiunea cheltuielilor aferente programelor cu finanțare europeană și cea a veniturilor din fonduri UE – subestimarea cofinanțării necesare unui volum dat de venituri din fonduri europene generând, *ceteris paribus*, deficite mai mici. Astfel, determinând necesarul preconizat de cofinanțare ca diferență între suma agregatelor de cheltuieli aferente proiectelor cu finanțare nerambursabilă din ambele exerciții financiare (înainte de consolidare) și cel al intrărilor preconizate din fonduri post-aderare nerambursabile (de asemenea din ambele exerciții financiare), nivelul cofinanțării

este mai mic în 2017 decât nivelul implicit din proiecția bugetară pentru anul 2016 cu circa 2,4 miliarde de lei, în pofida faptului că veniturile din fonduri UE sunt preconizate a fi mai mari cu circa 800 milioane de lei. Suntem extrem de sceptici că acesta este o ipoteză rezonabilă, mai ales în condițiile în care demararea unor proiecte de investiții noi finanțate din alocările exercițiului 2014-2020 ar presupune un volum mai ridicat de cheltuieli neeligibile la debutul acestora. Extrapolarea raportului cofinanțări – venituri din fonduri UE aferent anilor 2015 și 2016 indică un *gap* de circa 3 miliarde lei în sensul subdimensionării cheltuielilor de cofinanțare din proiecția aferentă anului 2017.

O a doua discrepanță la nivelul proiecției bugetare a anului 2017 apare în ceea ce privește dimensiunea preconizată a cheltuielilor de asistență socială din Bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS). Corelația cu ritmul de creștere a punctului de pensie dispare la nivelul acestui an (datele indică respectarea acesteia atât înainte cât și după 2017): dacă algoritmul definit de lege pentru indexarea punctului de pensie (inflație plus jumătate din creșterea salariului mediu real din 2015) ar indica o majorare a punctului de pensie cu circa 4% (inflația este negativă, iar dinamica salariului real din proiecția CNP pentru anul curent indică un nivel de circa 8%), volumul cheltuielilor de asistență socială a BASS nu consemnează decât o creștere de 1,6%. Consiliul fiscal consideră că astfel este subevaluată dimensiunea cheltuielilor cu circa 1,2 miliarde de lei (0,15% din PIB).

Însumate, aceste două elemente indică o probabilă subevaluare a cheltuielilor bugetare (și, deci a deficitului bugetar) în cuantum de circa 4,2 miliarde lei (0,5% din PIB) în anul 2017. Dacă adăugăm acestei sume și impactul propagat al supraevaluării de venituri identificate de Consiliul fiscal pentru anul 2016 (0,3% din PIB) deficite de 3,7% din PIB potrivit metodologiei europene (nivel de altfel identic cu cel indicat de cea mai recentă proiecție a CE) și respectiv de 3,6% în standard *cash*, apar drept foarte probabile pentru 2017, mai degrabă decât cifrele de 2,9%, respectiv 2,8% din PIB avansate în SFB 2016-2018.

Concluzii

Proiectul de buget pe anul 2016 consemnează o abatere deliberată și de amploare de la toate regulile fiscale instituite atât de legislația națională, cât și de tratatele europene semnate de România și induce o vulnerabilizare de proporții a poziției finanțelor publice complicând substanțial gestionarea acestora în eventualitatea manifestării unor șocuri adverse. Consiliul fiscal nu susține cătuși de puțin o astfel de abordare a politicii fiscal-bugetare, măsurile adoptate având un impact permanent asupra deficitului bugetar, generând un derapaj a cărui corectare ulterioară prin măsuri de consolidare fiscală, așa cum arată teoria economică, estimările empirice de la nivel internațional și însăși experiența României din ultimii 10 ani, este

probabil să genereze costuri economice și sociale care să depășească efectele pozitive pe termen scurt ale relaxării fiscale.

Evaluările Consiliului fiscal indică o probabilitate ridicată de apariție a unui *gap* negativ de venituri la nivelul anului 2016 (0,3% din PIB), având drept sursă o probabilă supraevaluare a veniturilor din TVA. La nivelul anului 2017, lipsa de corelație între dimensiunea cofinanțării necesare și volumul intrărilor preconizate de fonduri europene, la care se adaugă cea între dinamica cheltuielilor de asistență socială și cea a punctului de pensie implică, în plus, o subestimare probabilă a cheltuielilor cu circa 0,5% din PIB. În aceste condiții, riscul de depășire a nivelului de referință de 3% din PIB și de reintrare în procedură de deficit excesiv apare drept semnificativ în 2016 și cu atât mai mult în 2017, construcția bugetară curentă furnizând doar minime marje de siguranță în acest sens, cel mai probabil localizate tot la nivelul cheltuielilor de natura investițiilor. Deficite de 3,3% din PIB, respectiv 3,7% din PIB în primii doi ani acoperiți de SFB 2016-2018 apar drept probabile într-un scenariu de politici nemodificate (engl. *no policy change*).

Derapajul bugetar care se prefigurează în anii următori este generat de un mix de reduceri agresive de taxe, în special pe consum, combinate cu creșteri ample de cheltuieli bugetare, în special a celor de natură salarială. Estimările curente de venituri indică faptul că România va avea, începând cu anul 2016, de departe cele mai mici venituri bugetare din UE, ceea ce va complica foarte mult construcția bugetară pe termen mediu. Simptomatică în sensul sacrificării obiectivelor pe termen lung în vederea eliberării unui spațiu fiscal pe termen scurt este decizia diminuării la doar 0,1 pp a transferurilor suplimentare de contribuții către pilonul II de pensii (la 5,1%), în condițiile în care anul 2016 ar fi trebuit, conform legii, să marcheze atingerea nivelului țintă de 6%, asigurându-se și recuperarea pauzei din 2009 a majorării acestor transferuri; dacă decizia amânării din 2009 era luată în condițiile unei contracții economice masive, cea de acum survine într-o conjunctură economică favorabilă.

În aceste condiții, Consiliul fiscal recomandă Guvernului accelerarea măsurilor de reformă structurală cu impact asupra ratei de colectare a veniturilor bugetare și asupra eficienței cheltuirii banilor publici. În acest sens, Consiliul fiscal consideră că recuperarea întârzierilor mari și urgentarea implementării programului cu Banca Mondială semnat în 2013 de către România cu privire la modernizarea sistemului de administrare a veniturilor bugetare trebuie să fie o prioritate imediată. În cadrul acestui proiect, infrastructură IT și informatizarea procesului de colectare a taxelor ar ușura foarte mult efortul birocratic de plată a taxelor și ar crește conformarea voluntară. De asemenea, operaționalizarea rapidă a procesului de prioritzare a investițiilor publice și o reformă reală a administrației publice, menită să așeze pe bază de

management al performanței, funcționarea statului pe diverse paliere ar putea genera câștiguri însemnate de eficiența la nivelul cheltuielilor bugetare.

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 9 decembrie 2015.

9 decembrie 2015

Președinte Consiliul fiscal
IONUȚ DUMITRU

Anexe

Anexa nr. 1: Măsurile de politică fiscală - venituri bugetare		- milioane lei
	Impact bugetar	Categoria de venituri
Măsurile de politică fiscală*:	-10.680,1	
Majorarea nivelului deducerilor personale acordate în funcție de numărul persoanelor aflate în întreținere astfel încât acestea să fie cuprinse între 300 lei/lunar și 800 lei/lunar, pentru un venit lunar brut de până la 1.500 lei /lunar, inclusiv.	-539,8	Impozitul pe salarii și venit
Majorarea cotelor de cheltuieli forfetare de la 25% la 40% pentru venituri din cedarea folosinței bunurilor, inclusiv pentru venitul net din arendă.	-111,8	Impozitul pe salarii și venit
Venituri din investiții - revizuirea capitolului astfel cum a fost propus în cadrul proiectului privind rescrierea Codului Fiscal.	-230,3	Impozitul pe salarii și venit
Reducerea cotei de impozit pentru veniturile din dividende la 5%.	-1357,2	Impozitul pe salarii și venit
Majorarea sumei neimpozabile lunare luată în calcul la stabilirea venitului impozabil lunar din pensii la 1.050 lei, începând cu drepturile aferente lunii ianuarie 2016.	-137,8	Impozitul pe salarii și venit
Modificare cotă de impozitare microîntreprinderi în funcție de număr de salariați și creștere plafon la 100.000 euro.	-300,0	Alte impozite pe profit, venit și câștiguri din capital de la persoane juridice
Extinderea activelor eligibile pentru aplicarea schemei privind scutirea profitului reinvestit.	-56,0	Impozit pe profit
Revizuirea regimului veniturilor din dividende primite de la persoane juridice române prin neimpozitarea dividendelor primite de la o persoană juridică română.	-57,0	Impozit pe profit
Impozit pe veniturile din dividende obținute din România de persoanele nerezidente - modificare cotă la 5%.	-110,7	Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital
Extinderea aplicabilității cotei reduse de 9% pentru apă potabilă și apă pentru irigații în agricultură.	-233,8	TVA
Reducerea cotei standard de TVA de la 24% la 20%**.	-8.046,46	TVA
Modificarea nivelului de accizare pentru băuturile alcoolice.	-312,5	Accize
Eliminarea din sfera de aplicare a accizelor a altor produse accizabile.	-71,8	Accize
Creșterea accizei de la 412,02 lei/1000 țigarete la 430,71 lei/1000 țigarete.	455,7	Accize

Efectuarea de plăți anticipate cu titlu de CAS, în care baza lunară reprezintă 35% din câștigul salarial mediu brut în vigoare în anul pentru care se stabilesc plățile anticipate, în cazul persoanele fizice care realizează venituri din activități independente.	-161,8	Contribuții de asigurări
Eliminarea excepției care stabilește că persoanele fizice care realizează venituri din activități independente nu datorează CAS dacă realizează și venituri din salarii.	200,4	Contribuții de asigurări
Creșterea plafonului utilizat la calculul CASS în cazul veniturilor din pensie de la 740 lei (cât este în prezent) la valoarea punctului de pensie stabilit anual.	-144,5	Contribuții de asigurări
Majorarea salariilor personalului bugetar care nu a beneficiat de alte creșteri în anul 2015 cu 10%, a personalului CNPP cu 25%, dublarea salariilor personalului din ANSVSA, respectiv majorarea salarii personal asistență socială cu 25% de la 1 decembrie 2015.	1.305,2	Impact total pe venituri, din care:
	270,2	Impozit pe venit
	1.035,0	Contribuții de asigurări
Eliminarea obligativității plății CAS aferent angajatorului în cazul angajaților din poliție, armată, și servicii speciale în contextul revenirii la sistemul pensiilor de serviciu existent înainte de 2010.	-936,0	Contribuții de asigurări
Amnistia fiscală OUG 44/2015.	413,8	Impact total pe venituri, din care:
	52,6	Impozit pe profit
	86,9	Impozit pe venit
	190,8	TVA
	81,1	Accize

Sursa datelor: Ministerul Finanțelor Publice

* Sunt enumerate doar măsurile cu impact bugetar mai mare de 50 de milioane lei.

** În cazul reducerii cotei standard de TVA cu 4 pp este precizată estimarea Consiliul fiscal care diferă semnificativ de cea a MFP (pierderea de venituri este estimată de Consiliul fiscal ca fiind mai ridicată cu circa 1150 milioane lei față de proiecția MFP).

Anexa nr. 2: Măsurile de politică fiscală - cheltuieli bugetare		- milioane lei
	Impact bugetar	Categoria de cheltuieli
Măsurile de politică fiscală	9.263,0	
Dublarea alocației de stat pentru copii începând cu 1 iulie 2015.	Impact 2016: 900 Impact anualizat: 1800	Asistență socială
Majorarea indemnizațiilor veteranilor de război și ale persoanelor persecutate din motive etnice și politice.	600	Asistență socială
Instituire pensii de serviciu pentru grefieri, personal navigant, personal diplomatic și consular, funcționari publici parlamentari.	300	Asistență socială
Majorarea salariilor personalului din unitățile sanitare cu 25% de la 1 octombrie 2015.	Impact 2016: 1500 Impact anualizat: 1800	Cheltuieli de personal
Majorarea salariilor personalului din învățământ cu 15% de la 1 decembrie 2015.	1700	Cheltuieli de personal
Majorarea salariului personalului din instituțiile publice de subordonare locală de la 1 august 2015.	Impact 2016: 867 Impact anualizat: 1300	Cheltuieli de personal
Actualizare normă de hrană și echipament pentru militari și polițiști.	Impact 2016: 750 Impact anualizat: 1000	Cheltuieli de personal
Majorarea de la 1 decembrie 2015 cu 10% a salariilor personalului din administrație, cercetare, cultură, diplomatie, justiție, armată.	2.733,40	Cheltuieli de personal
Majorare salarii asistență socială cu 25%.	556,235	Cheltuieli de personal
Majorare salarii personalul CNPP cu 25%.	41,3	Cheltuieli de personal
Salarizarea personalului din ANSVSA similară cu cea a personalului din Ministerul Fondurilor Europene (dublarea salariilor).	250,8	Cheltuieli de personal
Eliminarea obligativității plății CAS aferent angajatorului în cazul angajaților din poliție, armată, și servicii speciale în contextul revenirii la sistemul pensiilor de serviciu existent înainte de 2010.	-936,0	Cheltuieli de personal

Sursa datelor: Ministerul Finanțelor Publice

Anexa nr. 3: Metodologie de calcul impact bugetar al reducerii cotei standard de TVA cu 4 pp începând cu 1 ianuarie 2016

1. Punctul de plecare în estimarea pierderii de venituri implicată de reducerea cotei standard de TVA cu 4 pp începând cu 1 ianuarie a fost reprezentat de proiecția Consiliului fiscal privind încasările din TVA aferente anului 2015, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap* care este superioară celei a MFP din a doua rectificare bugetară cu circa 500 milioane de lei.
2. Estimarea pierderii de venituri se bazează pe determinarea încasărilor din TVA aferente produselor afectate de reducerea cotei standard, care a fost realizată prin eliminarea din bază a produselor și serviciilor care beneficiază în prezent de cotă redusă. De asemenea, trebuie ținut cont și de faptul că reducerea TVA la 9% în cazul alimentelor și serviciilor de restaurant a fost implementată începând cu 1 iunie 2015, iar încasările din primele 6 luni ale anului 2015 potrivit metodologiei *cash* au încorporat o cotă de 24% pentru aceste produse și servicii.
3. Astfel, pentru a elimina din bază încasările din TVA din alimente și servicii de restaurant s-a procedat în felul următor: s-au determinat încasările teoretice din TVA în absența reducerii TVA la alimente începând cu 1 iunie și apoi s-au scăzut încasările teoretice din TVA dacă s-ar fi menținut cota de 24%.
4. Impactul măsurii la nivelul anului 2015 a fost determinat împărțind baza determinată la punctul anterior la 24 (pentru a afla încasările aferente unui punct de TVA) și apoi s-a înmulțit rezultatul cu 4 și apoi cu 11/12 (reducerea TVA de la 1 ianuarie afectează doar 11 luni de execuție *cash*).
5. Rezultatul obținut pe baza metodologiei descrise la punctul anterior a fost extrapolat cu dinamica prognozată a consumului nominal pentru 2016.

	Nr. crt.	
Încasări din TVA nete de <i>swap</i> proiectate de CF pentru 2015	1	56.107
Impact la nivelul anului 2015 al reducerii TVA la alimente	2	2.779
Încasări din TVA la nivelul anului 2015 în absența reducerii TVA la alimente	3	58.886
Încasări TVA din alimente în absența reducerii TVA la 9% (cu TVA de 24%)	$4=(2*2)/15*24$	8.893,00
Încasări din TVA pâine și produse de panificație	5	400,00
Încasări din TVA produse și servicii cu cotă de 24% (total bunuri și servicii exclusiv alimente)	$6=3-4-5$	49.593,00
Impact reducere TVA la 20% la nivelul anului 2015	$7=(6/24*4)*11/12$	7.576,71
Creștere nominală a consumului individual al gospodăriilor exclusiv autoconsum pentru 2016	8	6,20%
Impact reducere TVA la 20% la nivelul anului 2016	$9=7+(1+8)$	8.046,46

Anexa nr. 4	Execuție preliminară 2015 potrivit MFP	Swap execuție R2 2015	Execuție preliminară 2015 potrivit MFP (fără swap)	Proiect buget 2016	Swap planificat 2016	Proiect buget 2016 fără swap	Proiect buget 2016 - Execuție preliminară 2015	Proiect buget 2016 - Execuție preliminară 2015	Proiect buget 2016/ Execuție preliminară 2015	Proiect buget 2016/ Execuție preliminară 2015	Execuție preliminară 2015	Proiect buget 2016	Proiect buget 2016 - Execuție preliminară 2015
								fară swap		fară swap	fară swap, pondere în PIB		
	1	2	3=1-2	4	5	6=4-5	7=4-1	8=6-3	9=4/1	10=6/3	11	12	13=12-11
VENITURI TOTALE	227.825,7	1.538,7	226.287,0	231.125,5	850,0	230.275,5	3.299,8	3.988,5	1,4%	1,8%	32,1%	30,8%	-1,3%
Venituri curente	212.881,2	1.538,7	211.342,5	217.018,1	850,0	216.168,1	4.137,0	4.825,7	1,9%	2,3%	30,0%	29,0%	-1,0%
Venituri fiscale	137.524,2	1.538,7	135.985,5	136.123,0	850,0	135.273,0	-1.401,2	-712,5	-1,0%	-0,5%	19,3%	18,1%	-1,2%
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	41.402,1		41.402,1	41.759,6		41.759,6	357,5	357,5	0,9%	0,9%	5,9%	5,6%	-0,3%
Impozitul pe profit	13.725,5		13.725,5	14.384,9		14.384,9	659,4	659,4	4,8%	4,8%	1,9%	1,9%	0,0%
Impozitul pe salarii și venit	26.118,8		26.118,8	26.206,9		26.206,9	88,1	88,1	0,3%	0,3%	3,7%	3,5%	-0,2%
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	1.557,8		1.557,8	1.167,8		1.167,8	-390,0	-390,0	-25,0%	-25,0%	0,2%	0,2%	-0,1%
Impozite și taxe pe proprietate	5.774,8		5.774,8	5.980,1		5.980,1	205,3	205,3	3,6%	3,6%	0,8%	0,8%	0,0%
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	89.132,4	1.392,7	87.739,7	87.137,6	850,0	86.287,6	-1.994,8	-1.452,1	-2,2%	-1,7%	12,5%	11,6%	-0,9%
TVA	57.000,7	1.392,7	55.608,0	52.342,3	850,0	51.492,3	-4.658,4	-4.115,7	-8,2%	-7,4%	7,9%	6,9%	-1,0%
Accize	26.042,2		26.042,2	27.382,3		27.382,3	1.340,1	1.340,1	5,1%	5,1%	3,7%	3,7%	0,0%
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	2.764,5		2.764,5	3.958,6		3.958,6	1.194,1	1.194,1	43,2%	43,2%	0,4%	0,5%	0,1%
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	3.325,0		3.325,0	3.454,5		3.454,5	129,5	129,5	3,9%	3,9%	0,5%	0,5%	0,0%
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	773,0		773,0	836,7		836,7	63,7	63,7	8,2%	8,2%	0,1%	0,1%	0,0%
Alte impozite și taxe fiscale	441,9		441,9	409,0		409,0	-32,9	-32,9	-7,5%	-7,5%	0,1%	0,1%	0,0%
Contribuții de asigurări	56.996,7	146,0	56.850,7	61.748,8		61.748,8	4.752,1	4.898,1	8,3%	8,6%	8,1%	8,3%	0,2%
Venituri nefiscale	18.360,3		18.360,3	19.146,4		19.146,4	786,1	786,1	4,3%	4,3%	2,6%	2,6%	0,0%
Venituri din capital	912,5		912,5	951,7		951,7	39,2	39,2	4,3%	4,3%	0,1%	0,1%	0,0%
Donații	5,2		5,2	20,6		20,6	15,4	15,4	295,9%	295,9%	0,0%	0,0%	0,0%
Sume de la UE în contul plăților efectuate*) și prefinanțări	13.599,6		13.599,6	336,9		336,9	-13.262,7	-13.262,7	-97,5%	-97,5%	1,9%	0,0%	-1,9%
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat	150,2		150,2	0,0		0,0	-150,2	-150,2	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Anexa nr. 4	Execuție preliminară 2015 potrivit MFP	Swap execuție R2 2015	Execuție preliminară 2015 potrivit MFP (fără swap)	Proiect buget 2016	Swap planificat 2016	Proiect buget 2016 fără swap	Proiect buget 2016 - Execuție preliminară 2015	Proiect buget 2016 - Execuție preliminară 2015 fără swap	Proiect buget 2016/ Execuție preliminară 2015	Proiect buget 2016/ Execuție preliminară 2015 fără swap	Execuție preliminară 2015	Proiect buget 2016	Proiect buget 2016 - Execuție preliminară 2015
	1	2	3=1-2	4	5	6=4-5	7=4-1	8=6-3	9=4/1	10=6/3	fără swap, pondere în PIB		
	1	2	3=1-2	4	5	6=4-5	7=4-1	8=6-3	9=4/1	10=6/3	11	12	13=12-11
Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020	416,3		416,3	12.798,1		12.798,1	12.381,8	12.381,8			0,1%	1,7%	1,7%
CHELTUIELI TOTALE	236.178,3	1.538,7	234.639,6	252.030,9	850,0	251.180,9	15.852,7	16.541,4	6,7%	7,0%	33,3%	33,6%	0,3%
Cheltuieli curente	220.297,0	996,0	219.301,0	232.830,4	850,0	231.980,4	12.533,4	12.679,4	5,7%	5,8%	31,1%	31,1%	-0,1%
Cheltuieli de personal	51.836,0	146,0	51.690,0	57.253,0		57.253,0	5.417,0	5.563,0	10,5%	10,8%	7,3%	7,7%	0,3%
Bunuri și servicii	39.388,6		39.388,6	43.114,4		43.114,4	3.725,8	3.725,8	9,5%	9,5%	5,6%	5,8%	0,2%
Dobânzi	9.741,4		9.741,4	11.084,0		11.084,0	1.342,6	1.342,6	13,8%	13,8%	1,4%	1,5%	0,1%
Subvenții	6.294,8		6.294,8	6.451,0		6.451,0	156,2	156,2	2,5%	2,5%	0,9%	0,9%	0,0%
Transferuri - Total	112.666,6	850,0	111.816,6	114.295,1	850,0	113.445,1	1.628,6	1.628,6	1,4%	1,5%	15,9%	15,2%	-0,7%
Transferuri între unități ale administrației publice	1.138,0	850,0	288,0	1.966,8	850,0	1.116,8	828,8	828,8	72,8%	287,8%	0,0%	0,1%	0,1%
Alte transferuri	11.063,7		11.063,7	12.370,9		12.370,9	1.307,2	1.307,2	11,8%	11,8%	1,6%	1,7%	0,1%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	20.058,4		20.058,4	4.610,7		4.610,7	-15.447,7	-15.447,7	-77,0%	-77,0%	2,8%	0,6%	-2,2%
Asistență socială	75.849,2		75.849,2	79.372,9		79.372,9	3.523,7	3.523,7	4,6%	4,6%	10,8%	10,6%	-0,1%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	495,2		495,2	12.449,2		12.449,2	11.954,0	11.954,0	2414,0%	2414,0%	0,1%	1,7%	1,6%
Alte cheltuieli	4.062,0		4.062,0	3.524,5		3.524,5	-537,5	-537,5	-13,2%	-13,2%	0,6%	0,5%	-0,1%
Fonduri de rezervă	0,0		0,0	100,0		100,0	100,0	100,0			0,0%	0,0%	0,0%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	369,6		369,6	532,8		532,8	163,2	163,2	44,1%	44,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Cheltuieli de capital	16.906,8	542,7	16.364,1	19.200,5		19.200,5	2.293,7	2.836,4	13,6%	17,3%	2,3%	2,6%	0,2%
Operațiuni financiare	0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	0,0			0,0%	0,0%	0,0%
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	-1.025,5		-1.025,5	0,0		0,0	1.025,5	1.025,5			-0,1%	0,0%	0,1%
EXCEDENT(+) / DEFICIT(-)	-8.352,6		-8.352,6	-20.905,5		-20.905,5	-12.552,9	-12.552,9	150,3%	150,3%	-1,2%	-2,8%	-1,6%

Sursa datelor: Ministerul Finanțelor Publice, calcule proprii Consiliul fiscal

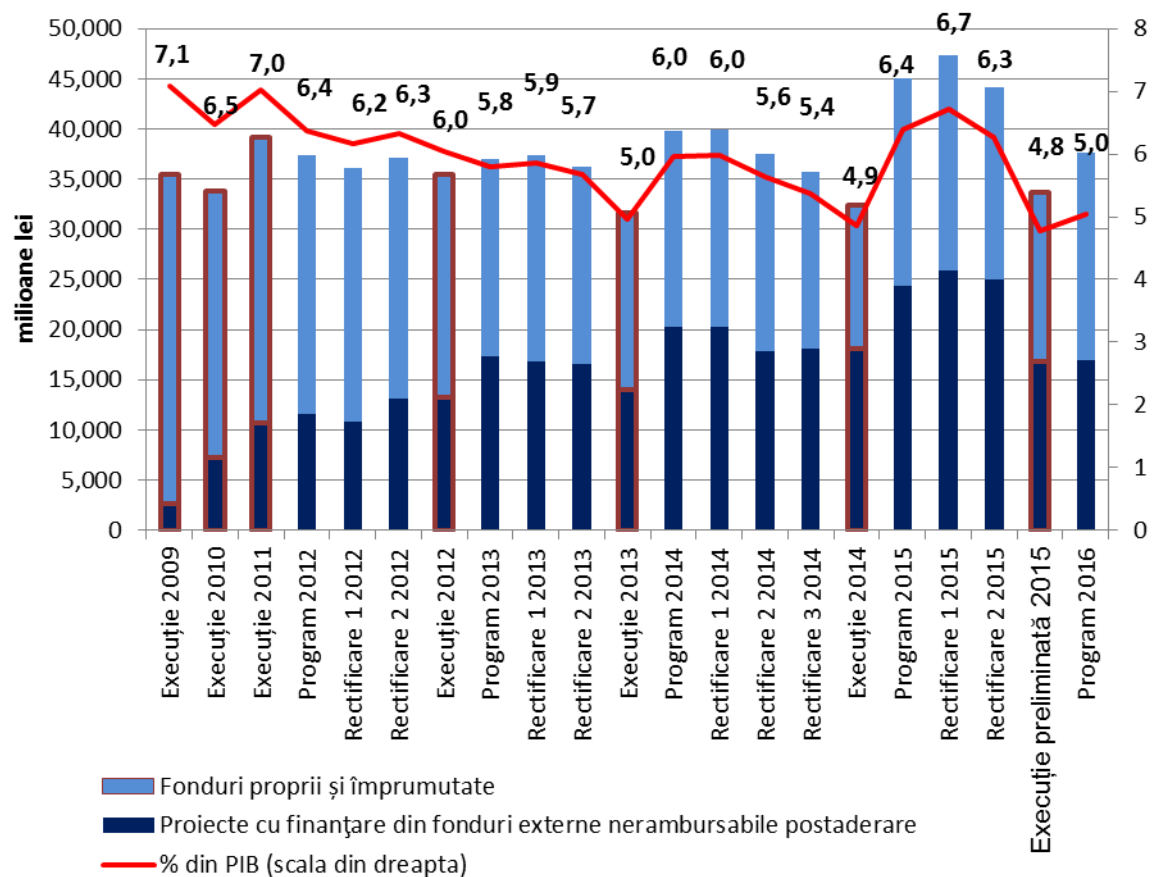
Anexa nr. 5: Proiecția veniturilor	2015	2016						
	Execuție preliminară 2015 potrivit MFP (fără swap)	Influența schemei de compensare 2016	Măsuri de politică fiscală	Explicații	Baze macroeconomice relevante	Proiecție venituri CF	Venituri BGC prevăzute în proiectul de buget 2016 (conțin swap)	Diferențe proiecție CF față de MFP
VENITURI TOTALE	226.287,0	850	-10.680,1			228.963,2	231.125,5	-2.162,2
Venituri curente	211.342,5	850	-10.680,1			214.740,4	217.018,1	-2.277,8
Venituri fiscale	135.985,5	850	-10.680,1			134.096,9	136.123,0	-2.026,0
Impozit pe venit, profit si câștiguri din capital de la persoane juridice	14.633,2					15.945,6	14.983,4	962,2
Impozit pe profit	13.725,5		-77,5	(Punctul de pornire al extrapolării este reprezentat de suma din execuția preliminară potrivit MFP)*(1+Δ% bază macroeconomică relevantă*2 (elasticitate potrivit CE) la care se adaugă măsurile de politică fiscală	PIB nominal (+5,98%)	15.288,4	14.384,9	903,6
Alte impozite pe profit, venit si câștiguri din capital de la persoane juridice	907,7		-359,0	(Punctul de pornire al extrapolării este reprezentat de suma din execuția preliminară potrivit MFP)*(1+Δ% bază macroeconomică relevantă*2 (elasticitate potrivit CE) la care se adaugă măsurile de politică fiscală	PIB nominal (+5,98%)	657,2	598,5	58,6
Impozit pe venit, profit si câștiguri din capital de la persoane fizice	26.768,9					26.863,5	26.776,2	87,3
Impozitul pe salarii și venit	26.118,8		-2.143,6	(Punctul de pornire al extrapolării este reprezentat de suma execuția preliminară potrivit MFP din care s-au eliminat veniturile suplimentare din titluri executorii de la nivelul anului 2015 estimate la 447,5 milioane lei)* Dinamica bazelor macroeconomice relevante, la care se adaugă impactul măsurilor de politică fiscală (-2500,7 milioane lei)	Numărul de salariați (+3,46%) Câștigul salarial mediu brut (+6,77%)	26.598,5	26.206,9	391,6
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	650,1		-110,7	(Punctul de pornire al extrapolării este reprezentat de suma din execuția preliminară potrivit MFP)*(1+Δ% bază macroeconomică relevantă* (elasticitate potrivit CE) la care se adaugă măsurile de politică fiscală	PIB nominal (+5,98%)	617,1	569,3	47,8
Impozite și taxe pe proprietate	5.774,8		-13,4	Conform proiecției MFP: Încasările sunt prevăzute a crește ușor față de anul 2015, iar această evoluție este posibilă în contextul în care autoritățile locale se vor prevala de libertatea de a modifica taxele și impozitele locale în contextul în care nu este prevăzută nici o creștere generalizată la nivelul acestei categorii de taxe.		5.980,1	5.980,1	0,0

Impozite și taxe pe bunuri și servicii	87.739,7	850				84.008,3	87.137,6	-3.129,3
TVA	55.608,0	850	-8.089,5	(Punctul de pornire al extrapolării este reprezentat de proiecția Consiliului fiscal pentru aceste agregat bugetar, net de swap considerând execuția bugetară la 10 luni și celelalte informații disponibile de 56.107 mil. lei, acesta fiind superior estimării MFP cu 500 de milioane de lei din care s-a scăzut impactul pe 6 luni al reducerii TVA la alimente și servicii de restaurant având în vedere aplicarea măsurii de la 1 iunie 2015)*Dinamica bazei macroeconomice, la care se adaugă valoarea swap-ului aferent anului 2016 precum și impactul negativ al măsurilor de politică fiscală estimat de Consiliul fiscal (diferit față de cel al MFP în sensul unor pierderi de venituri mai mari cu circa 1148,6 milioane lei)	Cheltuiala cu consumul final al populației exclusiv autoconsum și piața țărănească (+6,2%)	49.159,9	52.342,3	-3.182,3
Accize	26.042,2		134,9	(Punctul de extrapolare este reprezentat seria disponibilă în execuția preliminară potrivit MFP)*Dinamica bazei macroeconomice, la care se adaugă impactul măsurilor de politică fiscală	Cheltuiala cu consumul final al populației exclusiv autoconsum și piața țărănească în termeni reali (+4,78%)	27.428,5	27.382,3	46,2
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	2.764,5			Potrivit proiecției MFP. Diferența de circa 1 miliard de lei între încasările estimate potrivit MFP și încasările care ar prevala având în vedere dinamica bazei macroeconomice relevante a fost justificată de MFP prin inițierea unor contracte de tip cost volum în sistemul sanitar.	Cheltuiala cu consumul final al populației exclusiv autoconsum și piața țărănească (+6,2%)	3.958,6	3.958,6	0,0
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	3.325,0		-16,9	(Punctul de extrapolare este reprezentat seria disponibilă în execuția preliminară potrivit MFP)*Dinamica bazei macroeconomice, la care se adaugă impactul măsurilor de politică fiscală	PIB real (+4,1%)	3.461,3	3.454,5	6,8
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	773,0		2,5	(Punctul de extrapolare este reprezentat seria disponibilă în execuția preliminară potrivit MFP)*Dinamica bazei macroeconomice	Import de bunuri și servicii (+7,4%)	831,2	836,7	-5,5
Alte impozite și taxe fiscale	441,9			(Punctul de extrapolare este reprezentat seria disponibilă în execuția preliminară potrivit MFP)*Dinamica bazei macroeconomice	PIB nominal (+5,98%)	468,3	409,0	59,3

Contribuții de asigurări	56.850,7		-6,9	(Punctul de pornire al extrapolării este reprezentat de seria disponibilă în execuția preliminară potrivit MFP din care se scade impactul aferent CAS provenit din titluri executorii din 2015 de 1.306,4 milioane lei)*Dinamica bazelor macroeconomice, la care se adaugă impactul măsurilor de politică fiscală, din suma totală deducându-se impactul majorării contribuției la Pilonul II cu 0,1 pp (-100 de milioane lei)	Numărul de salariați (+3,46%) Castingul salarial mediu brut (+6,77%)	61.497,1	61.748,8	-251,7
Venituri nefiscale	18.360,3			Conform proiecției MFP		19.146,4	19.146,4	0,0
Venituri din capital	912,5			(Punctul de extrapolare este reprezentat seria disponibilă în execuția preliminară potrivit MFP)*Indicele prețurilor de consum	Rata medie a inflației prognozate pentru 2016 (0,5%)	917,1	951,7	-34,7
Donații	5,2			Conform proiecției MFP		20,6	20,6	0,0
Sume de la UE în contul plăților efectuate*) și prefinanțări	13.599,6			Conform proiecției MFP		336,9	336,9	0,0
Operațiuni financiare	0,0					0,0	0,0	0,0
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat	150,2					150,2	0,0	150,2
Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020	416,3			Conform proiecției MFP		12.798,1	12.798,1	0,0

Sursa datelor: Ministerul Finanțelor Publice, calcule proprii Consiliul fiscal

Anexa nr. 6: Evoluția cheltuielilor pentru investiții în perioada 2009-2016 – nivel planificat vs. realizări, mil. lei



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calculele Consiliului fiscal

Anexa nr. 7: Evoluția agregatelor bugetare în perioada 2016-2017	Proiect buget 2016	Proiect buget 2017	Proiect buget 2017 - Proiect buget 2016	Proiect buget 2017/Proiect buget 2016	Proiect buget 2016	Proiect buget 2017	Proiect buget 2017 - Proiect buget 2016
	pondere în PIB						
	1	2	3=2-1	4=2/1	5	6	7=6-5
VENITURI TOTALE	231.125,5	236.855,7	5.730,3	2,5%	31,0%	29,8%	-1,18%
Venituri curente	217.018,1	221.957,5	4.939,3	2,3%	29,1%	27,9%	-1,16%
Venituri fiscale	136.123,0	135.714,4	-408,5	-0,3%	18,2%	17,1%	-1,17%
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	41.759,6	44.601,0	2.841,4	6,8%	5,6%	5,6%	0,01%
Impozitul pe profit	14.384,9	15.035,3	650,4	4,5%	1,9%	1,9%	-0,04%
Impozitul pe salarii și venit	26.206,9	28.354,2	2.147,3	8,2%	3,5%	3,6%	0,06%
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	1.167,8	1.211,5	43,7	3,7%	0,2%	0,2%	0,00%
Impozite și taxe pe proprietate	5.980,1	5.649,8	-330,3	-5,5%	0,8%	0,7%	-0,09%
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	87.137,6	84.131,3	-3.006,3	-3,5%	11,7%	10,6%	-1,09%
TVA	52.342,3	51.826,6	-515,7	-1,0%	7,0%	6,5%	-0,49%
Accize	27.382,3	25.772,7	-1.609,6	-5,9%	3,7%	3,2%	-0,43%
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	3.958,6	2.893,3	-1.065,3	-26,9%	0,5%	0,4%	-0,17%
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	3.454,5	3.638,7	184,3	5,3%	0,5%	0,5%	-0,01%
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	836,7	895,9	59,2	7,1%	0,1%	0,1%	0,00%
Alte impozite și taxe fiscale	409,0	436,4	27,5	6,7%	0,1%	0,1%	0,00%
Contribuții de asigurări	61.748,8	66.487,5	4.738,7	7,7%	8,3%	8,4%	0,09%
Venituri nefiscale	19.146,4	19.755,5	609,1	3,2%	2,6%	2,5%	-0,08%
Venituri din capital	951,7	994,5	42,8	4,5%	0,1%	0,1%	0,00%
Donații	20,6	2,8	-17,8	-86,4%	0,0%	0,0%	0,00%
Sume de la UE în contul plăților efectuate*) și prefinanțări	336,9	184,3	-152,5	-45,3%	0,0%	0,0%	-0,02%
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat	0,0	0,0	0,0		0,0%	0,0%	0,00%

Anexa nr. 7: Evoluția agregatelor bugetare în perioada 2016-2017	Proiect buget 2016	Proiect buget 2017	Proiect buget 2017 - Proiect buget 2016	Proiect buget 2017/Proiect buget 2016	Proiect buget 2016	Proiect buget 2017	Proiect buget 2017 - Proiect buget 2016
	pondere în PIB						
	1	2	3=2-1	4=2/1	5	6	7=6-5
Sume primite de la UE/alți donatori în contul plaților efectuate și prefinanțări aferente cadrelui financiar 2014-2020	12.798,1	13.716,7	918,5	7,2%	1,7%	1,7%	0,01%
CHELTUIELI TOTALE	252.030,9	258.858,0	6.827,0	2,7%	33,8%	32,5%	-1,21%
Cheltuieli curente	232.830,4	238.779,5	5.949,1	2,6%	31,2%	30,0%	-1,16%
Cheltuieli de personal	57.253,0	59.033,8	1.780,7	3,1%	7,7%	7,4%	-0,25%
Bunuri și servicii	43.114,4	44.949,0	1.834,6	4,3%	5,8%	5,7%	-0,12%
Dobânzi	11.084,0	12.079,1	995,1	9,0%	1,5%	1,5%	0,03%
Subvenții	6.451,0	6.457,2	6,2	0,1%	0,9%	0,8%	-0,05%
Transferuri - Total	114.295,1	115.611,5	1.316,4	1,2%	15,3%	14,5%	-0,77%
Transferuri între unități ale administrației publice	1.966,8	1.245,3	-721,5	-36,7%	0,3%	0,2%	-0,11%
Alte transferuri	12.370,9	12.220,5	-150,4	-1,2%	1,7%	1,5%	-0,12%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	4.610,7	240,0	-4.370,7	-94,8%	0,6%	0,0%	-0,59%
Asistență socială	79.372,9	81.777,0	2.404,1	3,0%	10,6%	10,3%	-0,35%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	12.449,2	16.052,3	3.603,1	28,9%	1,7%	2,0%	0,35%
Alte cheltuieli	3.524,5	4.076,3	551,8	15,7%	0,5%	0,5%	0,04%
Fonduri de rezervă	100,0	107,0	7,0	7,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	532,8	541,9	9,1	1,7%	0,1%	0,1%	0,00%
Cheltuieli de capital	19.200,5	20.078,5	877,9	4,6%	2,6%	2,5%	-0,05%
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0				
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	0,0	0,0	0,0				
EXCEDENT(+) / DEFICIT(-)	-20.905,5	-22.002,2	-1.096,8	5,2%	-2,8%	-2,8%	0,03%

Sursa datelor: Ministerul Finanțelor Publice, calcule proprii Consiliul fiscal