

Consiliul fiscal: Scenariile care stau la baza bugetului sunt excesiv de optimiste. Menținerea creșterii economice la 5,5% după Ordonanța 114, surprinzătoare și nejustificată



Proiectul de buget este construit pe o serie de premise excesiv de optimiste, pornind chiar de la scenariul de creștere economică, urmat de încasarile din TVA, veniturile din accize, dinamica numărului de angajați sau câștigul salarial brut în sectorul concurențial, arată Consiliul Fiscal.

Instituația a publicat observațiile cu privire la proiectele legii bugetului de stat, legii bugetului de asigurări sociale pentru anul 2019 și Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2019-2021.

Consiliul Fiscal arată că un prim aspect problematic îl reprezintă scenariul de creștere economică ce fundamentează construcția bugetară, acesta aparând drept excesiv de optimist în raport cu evaluările similare ale altor instituții, mai ales în contextul încetirii preconizate a economiei zonei euro.

În plus, adoptarea intempestivă a unor măsuri fiscale (prin OUG nr. 114/2018), cu impact negativ asupra economiei (precum introducerea taxei pe activele bancare și taxarea suplimentară din sectoarele energetic și comunicații), este de natură să amplifice riscurile externe mai sus menționate.

În acest context, menținerea ipotezei de accelerare a creșterii economice reale la 5,5% în 2019 (comparativ cu un nivel situat probabil între 4 și 4,5% în 2018) în varianta de proiecție a cadrului macroeconomic elaborată ulterior adoptării OUG nr. 114/2018 apare drept surprinzătoare și, în opinia Consiliului fiscal, nejustificată.

Un alt aspect problematic îl reprezintă, în opinia Consiliului fiscal, ipotezele extrem de favorabile cu privire la dinamica numărului de angajați și câștigului salarial brut în sectorul concurențial, acestea fiind preconizate să crească în 2019 cu 3,7%, respectiv 13,8%. Datele lunare publicate de INS releva un trend de încetinire vizibilă a ritmului de creștere a salariilor din sectorul privat, de la 4% în 2016, la 3,2% în 2017 și 1,7% în perioada ianuarie-noiembrie 2018, în acest context o accelerare la un ritm de creștere de 3,7% a salariilor în sectorul concurențial aparând drept neverosimilă.

Un scenariu mai rezonabil (deși probabil încă optimist) ar fi, în opinia Consiliului fiscal, situarea ritmului de creștere în proximitatea cifrei aparente la nivelul anului anterior (1,5%-1,7%), ceea ce ar genera o deviație de circa 2 pp. la nivelul ratei de creștere comparativ cu proiecția CNSP.

Ritmul anual de creștere al salariului brut din sectorul privat avut în vedere apare drept semnificativ superior evoluției din ultimii trei ani (10,7% în 2016, 12% în 2017, respectiv circa 11,2% în ianuarie-noiembrie 2018). În acest context, un scenariu care ar viza un ritm de creștere a salariului brut la maximum post-criză de 12% (din nou, o ipoteză optimistă) ar implica o deviație de la ritmul de creștere a salariului brut în sectorul concurențial din proiecția CNSP de circa 1,8 pp. De precizat că un ritm de creștere a anvelopei salariale din economie inferior cu 1

pp. scenariului luat în calcul în construcția bugetară duce, caeteris paribus, la un deficit mai mare cu 1,2 mld. lei (0.115% din PIB), ca urmare a veniturilor mai mici din impozitul pe venit și mai ales din contribuții sociale, ceea ce indică o sensibilitate ridicată a agregatelor de venituri la ipotezele privind dinamica pieței muncii.

„Date fiind cele de mai sus, apreciem ca ipotezele cu privire la dinamica variabilelor de piața muncii apar ca excesiv de favorabile și improbabil să se materializeze la nivelurile preconizate. De asemenea, considerăm ca a lua în calcul ipoteze excesiv de optimiste cu privire la evoluțiile de pe piața muncii intră în contradicție cu dezideratul unei gestiuni prudente a politicii fiscale”, arată documentul.

Consiliul fiscal are rezerve în special cu privire la evoluția proiectată a veniturilor din TVA din proiectul de buget, fiind aparentă o supraevaluare semnificativă a acestora chiar în contextul utilizării scenariului macroeconomic oficial. Astfel, veniturile din TVA sunt proiectate să crească cu 17% (cu 10,1 mld. lei ori 0,54% din PIB) comparativ cu nivelul din execuția aferentă anului 2018.

Dinamica avansată pentru încasările din TVA o depășește substanțial pe cea a consumului privat nominal net de autoconsum prognozată de CNSP (circa 8%). De altfel, din cele 7,5 mld. lei pe care textul raportului la buget le indică la pagina 9 drept venituri suplimentare din măsuri de îmbunătățire a colectării ce urmează să fie luate de ANAF, 6 mld. lei ar reveni veniturilor suplimentare din TVA.

Consiliul fiscal este sceptic cu privire la validitatea unei asemenea evaluări: dincolo de obiecția de principiu asupra caracterului lipsit de prudență al includerii ex ante în proiectia de venituri a impactului dificil ori imposibil de evaluat al unor măsuri de îmbunătățire a colectării, experiența anului anterior, când veniturile suplimentare din TVA din îmbunătățirea colectării nu par să se fi materializat la nivelul scontat⁴, ar trebui să

În cazul anului 2018 raportăm variația anuală a salariului net, aceasta fiind comparabilă cu evoluțiile viitoare în contextul în care cifrele brute la nivelul anului sunt afectate de trecerea contribuțiilor sociale din sarcina angajatorului în cea a angajatului.

Veniturile încasate din TVA în 2018 au fost cu 1,7 mld. lei inferioare țintei inițiale, ritmul de creștere a veniturilor din TVA aparând drept explicat de variația nominală a bazei macroeconomice și de reducerea drastică a rambursărilor de TVA în ultimele două luni ale anului, nefiind aparente plusuri semnificative de venituri ce ar rezulta din îmbunătățirea colectării.

Consiliul fiscal consideră ca veniturile din TVA aferente anului 2018 sunt cel mai probabil supraevaluate cu circa 5 mld. lei, dincolo de eventualul impact advers al unor evoluții macroeconomice mai puțin favorabile decât cele luate în considerare în construcția bugetară.

O situație similară, din perspectiva veniturilor suplimentare obținute din măsuri de îmbunătățire a colectării (evaluate de MFP la 1 mld. de lei), apare la nivelul veniturilor din accize. Și aici experiența anului anterior ar trebui să îndemne la prudență, în condițiile în care în execuție veniturile au fost inferioare cu 1,7 mld. de lei evaluărilor inițiale. Evaluarea curentă a Consiliului fiscal relevă însă faptul că dimensiunea acestui agregat de venituri apare drept concordantă cu variația consumului real proiectată de CNSP, chiar neluând în calcul veniturile suplimentare din îmbunătățirea colectării. Cu toate acestea, în cazul accizelor preocupările referitoare la caracterul excesiv de optimist al creșterii economice reale sunt cu atât mai relevante cu cât aparenta subestimare a deflatorilor nu funcționează ca un factor de compensare la adresa unor dinamici inferioare ale consumului real, dat fiind modul de definire al bazei de impozitare (cantități fizice).

De asemenea, proiectul de buget include venituri excepționale de 2,1 mld. lei (la nivelul agregatului taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități) din închirierea benzilor de frecvență 5G. Este de remarcat și nivelul semnificativ superior al veniturilor preconizate comparativ cu cel avut în

vedere în varianta initiala a bugetului aferent anului anterior (care evalua aceste venituri la 1,3 mld. lei). Este foarte probabil ca taxarea suplimentara a sectorului telecom prin OUG nr. 114/2018 sa fie de natura sa faca problematica obtinerea acestor venituri, având în vedere posibilele reevaluări ale planurilor de expansiune de catre operatorii din domeniu.

Pe partea de cheltuieli, Consiliul fiscal identifica drept potentiale surse de riscuri cheltuielile cu bunurile si serviciile si cele cu dobânzile. În primul caz, în executia anului anterior cheltuielile au fost mai mari cu 4,75 mld. lei comparativ cu bugetul initial si cu 4 mld. lei superioare valorii înregistrate la finele anului 2017, iar cheltuielile cu bunurile si serviciile sunt preconizate sa creasca în 2019 cu doar 1,95 mld. lei, ritmul de crestere încetinind de la 9,8% în 2018 la 4,4%. „Apreciem ca mentinerea cheltuielilor în anvelopa bugetata în cazul acestui capitol se va dovedi dificila în lumina experientei anului anterior”, arata institutia.

În cel de-al doilea caz, cheltuielile cu dobânzile sunt preconizate sa creasca cu doar 0,6 mld. lei comparativ cu un avans de 2.8 mld. lei în anul anterior, ceea ce este echivalent cu o reducere de ritm de crestere de la 27,8% la 4,4%. Consiliul fiscal apreciaza ca propunerea bugetara curenta apare drept potential subdimensionata având în vedere tendinta evidenta de crestere a costurilor de finantare, mai ales în contextul nou adoptatei taxe pe activele bancare si a modului de stabilire a asietei acesteia (care include si detinerile de obligatiuni guvernamentale), precum si volumul în crestere al datoriei publice. Încadrarea în anvelopa bugetara propusa este însa probabil posibila în conditiile unei orientari în crestere a finantarii spre termene scurte ori a utilizarii intensive a stocului-tampon de lichiditate al Trezoreriei. O asemenea abordare ar genera însa riscuri suplimentare în ceea ce priveste rezistenta la socuri externe, cu impact asupra lichiditatii pietelor financiare ori în ceea ce priveste aversiunea la risc a investitorilor, cu o probabilitate în crestere într-un context intern si international potential mai complicat decât în trecut.

În fine, proiectul de buget vizeaza o expansiune de proportii a cheltuielilor cu investitiile (de la 34,2 mld. lei în 2018 la 47,1 mld. lei în 2019), pe seama cvasi-triplarii intrarilor anticipate din fonduri structurale si de coeziune (FSC) de la UE al caror beneficiar final este sectorul public (de la 5,2 mld. lei în 2018, la 15,1 mld. lei în 2019). În conditiile în care MFP anticipeaza o expansiune mai putin rapida a cheltuielilor de cofinantare si neeligibile (raportul cheltuieli/venituri din FSC scade de la 2,1 în 2018 la 1,65 în 2019), bugetul estimeaza o dublare a cheltuielilor aferente proiectelor de investitii cu finantare europeana (+13,8 mld. lei relativ la executia anului trecut). Executiile bugetare istorice consemneaza în mod constant deviatii considerabile de la sumele bugetate initial ori în urma rectificărilor bugetare în sensul unor cheltuieli de investitii inferioare alocărilor (vezi graficul inclus în anexa). O evolutie similara este probabila pentru anul 2019, cu atât mai mult cu cât ipoteza îmbunătătirii de amploare a absorbtiei de fonduri structurale si de coeziune apare la acest moment drept excesiv de optimista (istoric, estimările initiale de absorbtie nu s-au materializat niciodata la nivelurile indicate).

„Data fiind dimensiunea probabila a supraestimării veniturilor din TVA (cu circa 5 mld. lei) si a celor din contributii sociale si impozit pe venit (cu circa 3,5 mld. lei), compensata partial de veniturile din taxa pe activele sectorului bancar neluate în calcul în constructia bugetara (pe care le evaluăm, în conditiile curente, la circa 4 mld. lei), apreciem ca, în lipsa unor masuri compensatorii suplimentare, este probabil ca deficitul la finele anului curent sa se situeze în imediata vecinatate a nivelului de 3% din PIB. De asemenea, ne reiterăm preocuparea fata de riscul înregistrării unor evolutii macroeconomice semnificativ mai putin favorabile decât cele luate în calcul în constructia bugetara, care ar conduce la presiuni suplimentare la adresa deficitului bugetar în anul 2019, cu riscul depășirii nivelului de 3% din PIB în lipsa unor masuri corective”, spune Consiliul fiscal.

În privinta strategiei fiscal-bugetara 2019-2021, Consiliul fiscal are rezerve cu privire la dimensiunile pe termen mediu ale unor agregate de cheltuieli, ce apar drept neverosimil de mici raportate la ipotezele scenariului macroeconomic ce fundamenteaza proiectia bugetara pe termen mediu si alti parametri probabili ai constructiei bugetare. Astfel, una din sursele importante de consolidare fiscala în anul 2020 o reprezinta cresterea cu doar 4% a anvelopei salariale comparativ cu anul 2019, în conditiile în care scenariul macroeconomic indica o crestere a

salariilor în sectorul public (în versiunea restrânsă ce exclude forțele armate și personalul asimilat) de 8,2%, careia i se adaugă o creștere a numărului de salariați din sectorul public de 1,9%.

Un alt element de natură să ridice probleme în proiectia pe termen mediu apare la nivelul cheltuielilor de asistență socială ale bugetului asigurărilor sociale de stat, unde creșterile luate în calcul nu apar concordante cu evoluțiile preconizate de noua lege a pensiilor aprobată de Parlament în anii 2020 și 2021. Astfel, dinamica preconizată apar drept inferioare celor care ar prevala în ipoteza în care punctul de pensie ar evolua conform traiectoriei descrise în actul normativ mai sus menționat, ce prevede valori ale acestuia de 1775 de lei de la 1 septembrie 2020 și de 1875 de lei de la 1 septembrie 2021. Această traiectorie ar implica creșteri medii de 24,2% și 26% în 2020 și, respectiv, 2021, în timp ce dinamica preconizată a cheltuielilor de asistență socială ale bugetului asigurărilor sociale de stat este de doar 20,4% și, respectiv, 8,9%.

Un exemplu în acest sens este reprezentat de veniturile din TVA în anul 2020, care cresc cu doar 3% comparativ cu nivelul proiectat pentru 2019.

Obiecțiile formulate cu privire la dinamica excesivă luată în calcul în 2019 pentru numărul salariaților din sectorul privat rămân relevante și pentru ipotezele aferente anilor 2020 și 2021. În eventualitatea situării acestora la niveluri apropiate de 2% (în loc de 3,6% și 3,5%), supraestimării de circa 3,5 mld. lei aparentă la nivelul anului 2019, preluată în proiectii prin extrapolare, i se vor adăuga încă 1,2 mld. în 2020 și 2,5 mld. în 2021.