

Opinia Consiliului fiscal cu privire la amendamentele introduse prin Raportul adoptat de Parlament asupra Legii de aprobare a OUG nr. 20/2016 pentru modificarea și completarea OUG nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016

În data de 9.11.2016, Ministerul Finanțelor Publice (MFP) a trimis Consiliului fiscal (CF), prin adresa nr. 11899/8.11.2016, solicitarea de a-și exprima opinia cu privire la amendamentele introduse în Parlament în urma adoptării de către plenul Camerei Deputaților a raportului asupra legii de aprobare a OUG nr. 20/2016 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice.

Amendamentele introduse vizează acordarea de majorări salariale personalului din sistemul de sănătate și învățământ, după cum urmează:

- a) Majorarea salariilor de bază, începând cu 1 ianuarie 2017, pentru personalul din învățământ, în medie cu 15%;
- b) Majorarea salariilor de bază, începând cu 1 decembrie 2016, pentru personalul din sănătate (inclusiv personalul administrativ), în medie cu 15%;
- c) Calcularea sporurilor ca procent aplicat la salariile majorate pentru personalul din sănătate și asistență socială;
- d) Majorarea salariilor de bază, începând cu 1 decembrie 2016, pentru personalul din asistența socială;
- e) Majorarea salariilor de bază, începând cu 1 decembrie 2016, pentru personalul din cadrul aparatului propriu al Casei Naționale de Asigurări de Sănătate;
- f) Stabilirea salariilor pentru personalul din cadrul Caselor Județene de Asigurări de Sănătate și din cadrul Direcțiilor județene de Sănătate Publică la 85% din nivelul salariilor majorate pentru Casa Națională de Asigurări de Sănătate;
- g) Stabilirea salariilor pentru personalul din cadrul Agenției Române de Salvare a Vieții Omenești pe Mare similar drepturilor salariale ale personalului Inspectoratului General pentru Situații de Urgență.

Fișa fiscală aferentă amendamentelor introduse (vezi Anexa 2) estimează, *caeteris paribus*, o majorare cu 4,85 miliarde de lei a cheltuielilor de personal în anul 2017, respectiv un impact net de runda întâi asupra deficitului bugetar de 2,9 miliarde de lei, ulterior considerării veniturilor bugetare suplimentare generate de majorările salariale în cauză la nivelul contribuțiilor sociale și impozitului pe venit.

Preambul – scurtă trecere în revistă a regulilor fiscale stipulate de Legea nr. 69/2010

Elementul central al Legii Responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicate (de aici înainte LFRB), îl reprezintă principiul omonim care prevede că „*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*”, precizând totodată că „*sustenabilitatea finanțelor publice presupune că, 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*”.

Implementarea concretă a acestui principiu în legislația națională este realizată printr-o serie de reguli fiscale care vizează:

- statuarea obiectivului „menținerii poziției bugetare în echilibru sau în excedent”, acesta fiind considerat atins în condițiile în care deficitul structural anual al administrației publice converge către obiectivul bugetar pe termen mediu, definit ca un sold bugetar structural ca procent în PIB care nu este inferior nivelului de -1%, devierile temporare de la acest nivel fiind permise doar în circumstanțe excepționale (art. 6 – art. 8 din LFRB);
- introducerea de plafoane nominale pentru soldul bugetului general consolidat (BGC), soldul primar al BGC, cheltuielile totale ale BGC (nete de asistența financiară din partea UE și a altor donatori) și cheltuielile de personal, obligatorii pentru primul an acoperit de Strategia Fiscal-Bugetară (SFB) aprobată de Parlament (art. 12, lit. b) și lit. c));

- introducerea de plafoane definite ca procent în PIB pentru soldul bugetar și cheltuielile de personal, obligatorii pentru primii doi ani acoperiți de SFB aprobată de Parlament (art. 12, lit. a)).

Reguli fiscale suplimentare relevante vizează cheltuielile de personal: art. 17 alin. 1 din LRFB interzice în mod explicit promovarea cu 180 de zile înainte de încetarea mandatului Guvernului a unor acte normative care conduc la creșterea cheltuielilor de personal, iar alin. 2 al aceluiași articol interzice majorarea cheltuielilor de personal pe parcursul anului bugetar, cu ocazia rectificărilor bugetare. În plus, art. 15 al legii prevede că în cazul introducerii unor măsuri/politici/inițiative legislative a căror adoptare atrage majorarea cheltuielilor bugetare este necesară elaborarea fișei financiare în conformitate cu art. 15 al Legii nr. 500/2002 (a Finanțelor Publice), precum și depunerea unei declarații care să ateste că majorarea de cheltuieli antrenată este compatibilă cu prioritățile strategice specificate în SFB, legea bugetară anuală și cu plafoanele de cheltuieli prezentate în SFB. În acest sens, Legea Finanțelor Publice prevede că fișa financiară trebuie să conțină măsurile avute în vedere pentru acoperirea majorării cheltuielilor pentru a nu influența deficitul bugetar.

Prevederile LRFB indică faptul că legiuitorul a acordat atenție deosebită cheltuielilor de personal, instituind reguli care le singularizează în rândul celorlalte categorii de cheltuieli. Un argument în favoarea acestei abordări este legat de faptul că acest agregat de cheltuieli este substanțial mai vulnerabil decât celelalte la prevalența unor considerente pe termen scurt, în detrimentul obiectivelor strategice pe termen mediu și lung. Mai mult, aceste cheltuieli au, prin natura lor, un caracter permanent – o creștere salarială generează *caeteris paribus* o majorare în perpetuitate a anvelopei salariale, spre deosebire, de exemplu, de o creștere a cheltuielilor de investiții, care expiră odată ce obiectivul de investiții vizat este finalizat. Caracterul permanent implică în mod firesc riscuri din perspectiva sustenabilității pe termen mediu și lung – o astfel de creștere a cheltuielilor nu poate fi justificată de existența unui spațiu fiscal temporar, datorat fie nerealizării unor cheltuieli programate ori a apariției unor venituri excepționale/temporare.

Individualizarea cheltuielilor de personal de către lege nu este câtuși de puțin menită să împiedice majorările salariale – orice nivel al acestora este posibil în interiorul constrângerilor exercitate de țintele de deficit bugetar și, implicit, al celor ce privesc cheltuielile totale ale BGC, ci să disciplineze negocierile salariale și procesul bugetar,

favorizând adoptarea unei perspective pe termen mediu în ceea ce privește dinamica cheltuielilor de personal în interiorul cheltuielilor totale ale BGC în detrimentul stabilirii nivelului acestora pe baze *ad hoc*.

Așa cum însă Consiliul fiscal a arătat în opinii succesive, regulile fiscale ce nu vizează în mod direct deficitul bugetar (cele 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) s-au dovedit în practică niște reguli „slabe”, a căror nerespectare (cel puțin în contextul parametrilor propuși ai rectificărilor bugetare) a fost mai degrabă regula decât excepția, derogări de la acestea intervenind în cvasi-totalitatea rectificărilor bugetare petrecute ulterior intrării în vigoare a LRFB în aprilie 2010 (subexecuția cheltuielilor programate a făcut ca uneori unele din aceste regulile fiscale „auxiliare” să fie respectate *ex post*). Trei exemple recente ale naturii *de facto* neconstrângătoare, în pofida interdicțiilor formale, ale regulilor ce privesc cheltuielile de personal, sunt următoarele:

- Cheltuielile de personal la finele anului 2015 au fost de 52 miliarde lei, comparativ cu un plafon, instituit prin Legea nr. 182/2014, de 48,4 miliarde de lei. Chiar ajustând pentru cheltuielile suplimentare ce decurgeau din titluri executorii a căror achitare a fost decisă cu prilejul rectificărilor bugetare ulterioare (în sumă de circa 1,5 miliarde lei), aceste cheltuieli s-au situat cu circa 2 miliarde de lei deasupra plafonului.
- Construcția bugetară inițială pentru anul în curs prevedea cheltuieli de personal în cuantum de circa 7,6% din PIB, în pofida faptului că plafonul exprimat ca procent în PIB statuat prin Legea nr. 182/2014 indica un nivel maxim de 6,8% (e adevărat însă că schimbarea Guvernului atrage după sine și o resetare a plafoanelor, pe care noile autorități au libertatea să le plaseze la orice nivel în măsura în care acesta este în linie cu țintele de deficit ce concordă cu obiectivul pe termen mediu ori cu traiectoria de ajustare către acesta).
- Prima rectificare bugetară din acest an a implicat, așa cum Consiliul fiscal a arătat în opinia emisă cu acel prilej, o deviație de la plafonul cheltuielilor de personal statuat prin Legea nr. 338/2015 de 1,37 miliarde lei (din care impactul aferent anului curent al Legii nr. 85/2016 reprezenta circa 1,02 miliarde lei, iar restul era determinat de

modificările salariale din OUG nr. 20/2016, acomodat parțial însă de unele economii la nivelul capitolului evidențiate de execuția bugetară).

Considerații cu privire la amendamentele introduse prin Raportul adoptat de Parlament asupra Legii de aprobare a OUG nr. 20/2016 pentru modificarea și completarea OUG nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016

Având în vedere cele de mai sus, Consiliul fiscal remarcă următoarele:

- Sesizarea Consiliului fiscal în vederea emiterii unei opinii asupra impactului financiar al amendamentelor introduse și a conformității cu regulile fiscale a intervenit ulterior adoptării de către Parlament a acestor amendamente.
- Introducerea unor amendamente care prevăd majorări salariale peste cele deja prevăzute de OUG nr. 20/2016 nu este conformă cu prevederile art. 17 alin. 1 al LRFB care interzice promovarea unor acte normative cu mai puțin de 180 de zile înainte de expirarea mandatului Guvernului, care conduc la creșterea cheltuielilor de personal sau a pensiilor în sectorul bugetar. De precizat că majorările salariale introduse de OUG nr. 20/2016 au fost inițiate înainte de acest termen de 180 de zile, deși implicau o lipsă de conformitate cu plafonul cheltuielilor de personal statuat de prin Legea nr. 338/2015, precum și cu prevederile art. 17 alin.2 al LRFB care interzice majorarea cheltuielilor de personal cu prilejul rectificărilor bugetare. În ambele cazuri, Guvernul a recurs la derogări de la prevederile LRFB, fără însă a afecta ținta de deficit, modificările fiind făcute în contextul unei actualizări a construcției bugetare ce identifica venituri suplimentare acoperitoare.
- Consiliul fiscal validează calculele de impact primite de la MFP (și prezentate în Anexa 3), conform cărora amendamentele aprobate ar atrage o majorare a cheltuielilor de personal în anul 2017 cu 4,85 miliarde lei și, *caeteris paribus*, un efect de runda întâi la nivelul deficitului bugetar de 2,9 miliarde de lei, ulterior considerării veniturilor suplimentare pe care majorările salariale le-ar determina automat la nivelul contribuțiilor sociale datorate de angajator și angajați, precum și la nivelul încasărilor din impozitul pe venit.
- Efecte de runda a doua asupra veniturilor bugetare ar apărea doar în lipsa unor măsuri compensatorii și deci, doar în măsura în care deficitul din 2017 ar fi lăsat să se majoreze cu cuantumul efectului de runda întâi identificat (cu 2,9 miliarde de lei

ori 0,35% din PIB). Chiar acceptând existența unui multiplicator fiscal ridicat de circa 0,8 pentru cheltuielile de personal, veniturile generate de o creștere economică suplimentară de 0,2-0,3 pp. ar fi mai mici de un miliard de lei, ceea ce implică o creștere a deficitului bugetar cu cel puțin 2 miliarde de lei (0,25% din PIB).

- Consiliul fiscal apreciază că, din perspectiva plafonului cheltuielilor de personal în vigoare aferent anului 2017, definit de Legea nr. 338/2015 la un nivel de 7,4% din PIB, ar fi imposibilă încadrarea în interiorul acestuia dați fiind parametri actuali cu privire la numărul de angajați din sectorul public și majorările salariale propuse, după luarea în considerare a creșterii suplimentare a PIB prilejuite de acestea din urmă în eventualitatea necompensării – estimăm că nivelul cheltuielilor de personal în urma implementării amendamentelor ar reprezenta echivalentul a cel puțin 7,8% din PIB în anul 2017. Art. 15 alin. 1 lit. b) al LRFB indică faptul că acest plafon, împreună cu cele de cheltuieli totale și de deficit bugetar, sunt relevante pentru inițiativele legislative adoptate de actuala legislatură. Trebuie precizat însă că o măsură echivalentă adoptată de viitoarea legislatură nu ar cădea sub incidența acestui plafon de cheltuieli, în condițiile în care schimbarea Guvernului implică libertatea acestuia de a-și asuma noi parametri pentru strategia fiscală pe termen mediu, în interiorul constrângerilor exercitate de regulile prevăzute de art. 6-8 ale LRFB mai sus descrise cu privire la deficitul bugetar.
- Consiliul fiscal apreciază că amendamentele adoptate ar majora deficitul bugetar, în lipsa unor măsuri compensatorii de natura veniturilor ori cheltuielilor, cu cel puțin 0,25% din PIB în anul 2017. Execuția bugetară pentru anul curent indică faptul că, *caeteris paribus*, un deficit mai mic conform metodologiei naționale este probabil, mai ales ca urmare a unei subexecuții la nivelul cheltuielilor de investiții pentru proiectele finanțate din fonduri europene aferente exercițiului financiar 2014-2020 care apare drept inevitabilă. Cu toate acestea, spațiul fiscal relativ la ținta de deficit având această sursă nu este decât unul temporar și existența acestuia nu poate fi extrapolată în 2017, implementarea proiectelor de investiții cu finanțare europeană conform noului exercițiu financiar fiind probabilă a se accelera substanțial în anii viitori. Un spațiu fiscal temporar în 2016 nu poate constitui o sursă de acoperire în 2017 a impactului permanent generat de majorările salariale.

- Programul de Convergență 2016-2019 și ultima Strategie fiscal-bugetară estimau deficite de 2,9% din PIB pentru 2017, situate așadar în imediata vecinătate a pragului unde ar putea interveni declanșarea procedurii de deficit excesiv, în condițiile în care pentru anul viitor sunt prevăzute, prin Codul Fiscal adoptat în 2015, reduceri suplimentare de impozite indirecte. Cea mai recentă proiecție a Comisiei Europene indică o majorare a deficitului SEC 2010 de la 2,8% în 2016 la 3,2% în 2017, fără să includă impactul amendamentelor generatoare de majorări salariale ori al altor reduceri de taxe adoptate recent de Parlament (și aflate la promulgare). Așadar, există deja un risc substanțial ca nivelul de referință de 3% din PIB pentru deficitul bugetar să fie depășit. Amendamentele propuse, în lipsa unor măsuri compensatorii, cresc considerabil acest risc, antrenând o vulnerabilizare suplimentară a unei poziții fiscale deja neconforme cu principiul responsabilității fiscale mai sus amintit, într-un context internațional mai complicat și mai volatil decât anul trecut¹.

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 10 noiembrie 2016.

10 noiembrie 2016

Președinte Consiliul fiscal

IONUȚ DUMITRU

¹ Pentru o trecere în revistă a vulnerabilităților determinate de situarea deficitului bugetar în apropierea nivelului de 3% a se vedea preambulul opiniei Consiliului fiscal cu privire la bugetul pe 2016 din decembrie 2015 (<http://consiliulfiscal.ro/Opinie-buget-2016.pdf>).

ANEXA 1 - Amendamente admise potrivit OUG nr. 20/2016

	Impact bugetar (mil. lei)
Majorarea salariilor de bază, începând cu 1 decembrie 2016, pentru personalul din sănătate (inclusiv personalul administrativ) în medie cu 15%	1.116,20
Majorarea salariilor de bază, începând cu 1 decembrie 2016, pentru personalul din sistemul de asistență socială în medie cu 15%	292,40
Calcularea sporurilor ca procent aplicat la salariile majorate pentru personalul din sistemul de sănătate și cel de asistență socială	1.414,02
Majorarea salariilor de bază, începând cu 1 ianuarie 2017, pentru personalul din învățământ în medie cu 15%	1.788,24
Majorarea începând cu 1 decembrie 2016, cu 25% a salariilor de bază pentru personalul din cadrul aparatului propriu al Casei Naționale de Asigurări de Sănătate	5,88
Stabilirea salariilor pentru personalul din cadrul Caselor Județene de Asigurări de Sănătate și din cadrul Direcțiilor Județene de Sănătate Publică la 85% din nivelul salariilor majorate pentru Casa Națională de Asigurări de Sănătate	231,27
Stabilirea salariilor pentru personalul din cadrul Agenției Române de Salvarea a Vieții Omenești pe Mare similar cu drepturile salariale ale personalului Inspectoratului General pentru Situații de Urgență	2,20
Total	4.850,22

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

ANEXA 2 - Fișa financiară (Impactul financiar asupra bugetului general consolidat)

Indicatori	Anul curent mil. lei
1. Modificări ale veniturilor bugetare, plus/minus, din care:	1.940,1
a) bugetul de stat	465,6
b) bugetul general centralizat al unităților administrativ teritoriale	
c) bugetul asigurărilor sociale de stat	1.016,6
d) bugetul asigurărilor pentru șomaj	38,6
e) bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate	419,3
f) bugetul instituțiilor/ activităților finanțate integral și/sau parțial din venituri proprii	
2. Modificări ale cheltuielilor bugetare, plus/minus, din care:	4.850,2
a) bugetul de stat	291,4
b) bugetul general centralizat al unităților administrativ teritoriale	3.620,3
c) bugetul asigurărilor sociale de stat	
d) bugetul asigurărilor pentru șomaj	
e) bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate	106,6
f) bugetul instituțiilor/ activităților finanțate integral și/sau parțial din venituri proprii	831,9
3. Impact financiar, plus/minus, din care:	-2.910,1
a) bugetul de stat	174,2
b) bugetul general centralizat al unităților administrativ teritoriale	-3.620,3
c) bugetul asigurărilor sociale de stat	1.016,6
d) bugetul asigurărilor pentru șomaj	38,6
e) bugetul Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate	312,7
f) bugetul instituțiilor/ activităților finanțate integral și/sau parțial din venituri proprii	-831,9
4. Propuneri pentru acoperirea creșterii cheltuielilor bugetare	7.760,3

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

ANEXA 3 - Impact suplimentar asupra cheltuielilor de personal (mil. lei, 2017)

Majorarea cu 15% a salariilor personalului din sistemul de sănătate		
Cheltuiala cu salariile de bază în sistemul de sănătate (medie lunară)	1	505,8
Majorarea cu 15% a salariilor (lunară)	2=1*15%	75,9
Impact lunar	3=2*122,6%	93,0
Impact 12 luni	4=3*12luni	1.116,2
Majorare cu 15% a salariilor personalului din sistemul de asistență socială		
Cheltuiala cu salariile de bază în sistemul de asistență socială (medie lunară)	5	132,5
Majorarea cu 15% a salariilor (lunară)	6=1*15%	19,9
Impact lunar	7=2*122,6%	24,4
Impact 12 luni	8=7*12luni	292,4
Calcularea sporurilor ca procent aplicat la salariile majorate pentru personalul din sănătate și asistență socială		
Cheltuiala cu sporurile în sistemul de sănătate și asistență socială (medie lunară)	9	124,1
Procent sporuri (30% la salariile de bază)	10=1*30%	220,2
Impact lunar sporuri	11=10-9	96,1
Impact lunar asupra cheltuielilor	12=11*122,6%	117,8
Impact 12 luni	13=12*12luni	1.414,0
Majorare cu 15% a salariilor din sistemul de învățământ		
Cheltuiala cu salariile de bază în sistemul de învățământ (medie lunară)	14	884,0
Majorarea cu 15% a salariilor (lunară)	15=14*15%	132,6
Impact lunar asupra cheltuielilor	16=15*122,6%	162,6
Impact 11 luni	17=16*11luni	1.788,2
Majorare salarii CNAS		
Cheltuiala cu salariile personalului din CNAS (medie lunară)	18	1,6
Majorarea cu 25% a salariilor (lunară)	19=18*25%	0,4
Impact lunar asupra cheltuielilor	20=19*122,6%	0,5
Impact 12 luni	21=20*12luni	5,9
Majorarea salariilor personalului Direcțiilor de Sănătate Publică și Caselor Județene de Sănătate la nivelul a 85% din salariile CNAS		
Nr. posturi Direcții de Sănătate Publică	22	3.873
Salariu mediu de bază în plată în cadrul Direcțiilor de Sănătate Publică (lei)	23	3.362
Nr. posturi existente în cadrul Caselor Județene de Sănătate	24	2.990

Salariu mediu de bază în plată în cadrul Caselor Județene de Sănătate Publică (lei)	25	3.362
Cheltuiala cu salariile de bază (medie lunară)	$26=(22*23*24*25)/1.000.000$	23,07
Salariu mediu de bază în plata la CNAS (lei)	27	5.320
Salariu mediu de bază majorat cu 25% aferent CNAS (lei)	$28=27*125%$	6.650
Salariu de bază majorat la 85% din nivelul salariilor majorate pentru CNAS (lei)	$29=28*85%$	5.653
Cheltuiala cu salariile de bază majorate	$30=29*(22+24)/1.000.000$	38,8
Impact lunar salarii de bază	$31=30-26$	15,7
Impact lunar asupra cheltuielilor	$32=21*122,6%$	19,3
Impact 12 luni	$33=32*12\text{luni}$	231,3
Salarizare Agenția Română de Salvarea a Vieții Omenești pe Mare similar cu drepturile salariale ale IGSU		
Impact		2,2
Impactul total asupra cheltuielilor de personal		4.850,2

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice