



Document de poziție privind reforma fiscală în România

3 august 2023

I. Perspective de ansamblu

Acest document vine în contextul măsurilor fiscale discutate de Guvernul României pentru a adresa problemele legate de datoria publică și deficitul în creștere al bugetului de stat. Companiile pe care le reprezentăm înțeleg nevoia de a finanța în mod adecvat statul român și consideră că România trebuie să facă eforturi pentru a ieși din procedura de deficit excesiv și pentru a reduce serviciul datoriei publice. Cu toate acestea, considerăm că este inoportun ca la jumătatea anului Guvernul să transmită contribuabililor că are probleme mari în a se încadra în veniturile prognozate - după unele estimări deficitul fiind mai mare decât cel prognozat (4,4%), cu mai mult de 2%. Este cu atât mai problematic cu cât Consiliul Fiscal a avertizat încă la finele anului trecut că bugetul pe anul 2023 este construit pe venituri supraestimate și cheltuieli subestimate și, ca urmare, anticipa un deficit cash de 5,7% din PIB. Toate acestea se întâmplă concomitent cu o încetinire economică, instituțiile internaționale prognozând o creștere în jurul a 3%, față de 4,7% anul trecut. Un pachet de măsuri inadecvat, amplu și introdus peste noapte va crea probleme considerabile sectorului privat. În așteptarea măsurilor concrete - și solicităm Guvernului să le facă publice cât mai repede - această scrisoare are rolul de a puncta câteva aspecte de natură principală care nu pot lipsi din această dezbatere.

- 1. Este necesar, în primul rând, ca statul să eficientizeze modul în care sunt cheltuiți banii publici pentru a reduce risipa.** Întrebarea nu poate să fie doar de unde putem impozita suplimentar, ci și cum sunt cheltuiți astăzi banii publici. Statul român avea un buget de 10-15 miliarde de euro acum două decenii și se apropie cu repeziciune de unul de 100 de miliarde de euro. Solicităm măsuri ferme prin care statul să se încadreze în veniturile pe care le are cu un deficit rezonabil.
- 2. Guvernul României trebuie să respecte Legea responsabilității fiscal-bugetare. Este inacceptabil ca Guvernul să introducă noi taxe sau să elimine facilități fiscale cu aplicabilitate într-o lună.** Codul Fiscal prevede un minimum de 6 luni, iar din punctul nostru de vedere ar trebuie să fie un termen de minimum 12 luni. Termenele de implementare prea scurte vor pune în dificultate multe companii din România, care nu se pot adapta cu ușurință la astfel de viraje bruște ale politicii fiscale. Raportul Băncii Mondiale privind sistemul fiscal din România menționează foarte clar, ținând cont și de calendarul agreed în cadrul PNRR, că o eventuală reducere treptată a facilităților fiscale din economie să fie pusă în aplicare între 1 ianuarie 2025 și 1 ianuarie 2028, dând timp companiilor să facă ajustările necesare. Banca Mondială subliniază, în intervenții recente, că orice creștere de impozite și taxe va avea consecințe negative pe termen scurt în contextul actual și ar trebui însoțite de reforme structurale.
- 3. Ministerul Finanțelor și Guvernul României trebuie să nu mai ignore analizele Consiliului Fiscal.** Această instituție trebuie să fie un partener în construcția bugetară. Așteptarea noastră este ca acest lucru să se întâmple chiar de la rectificarea bugetară care urmează, unde solicităm Guvernului să ajungă la un consens cu specialiștii Consiliului Fiscal.
- 4. Guvernul are obligația să facă publice și să mențină în dezbatere un interval de timp rezonabil** toate informațiile necesare care permit evaluarea modului de implementare a politicilor fiscale și bugetare.



5. Ca regulă, reformele fiscale de amplitudine nu trebuie să fie făcute prin ordonanțe de urgență și fără dialog consistent cu mediul de afaceri în vederea identificării celor mai bune soluții pentru economia românească. În situații absolut excepționale, când modificările și/sau completările la Codul Fiscal se adoptă prin ordonanțe, respectiv se introduc impozite, taxe sau contribuții obligatorii noi, se majorează cele existente, se elimină sau se reduc facilități existente, ordonanțele în cauză trebuie să respecte termenele de intrare în vigoare prevăzute de Codul Fiscal pentru o lege de modificare.

6. Solicităm Guvernului României ca reformarea și digitalizarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF) să devină prioritară pentru a elimina evaziunea fiscală, veniturile bugetului putând astfel să crească cu miliarde de lei. Același Raport al Băncii Mondiale arată că niciuna dintre reformele fiscale propuse nu poate fi realizată fără reforma și digitalizarea ANAF.

7. Guvernul are obligația de a achita în termenele prevăzute de lege toate sumele datorate agenților economici. Întârzierile la plată sunt substanțiale în quantum și timp restant și pun o presiune semnificativă asupra lichidității și dezvoltării sectorului privat, fie că vorbim de sume datorate încă sectorului energetic, din rambursări de TVA sau de concedii medicale.

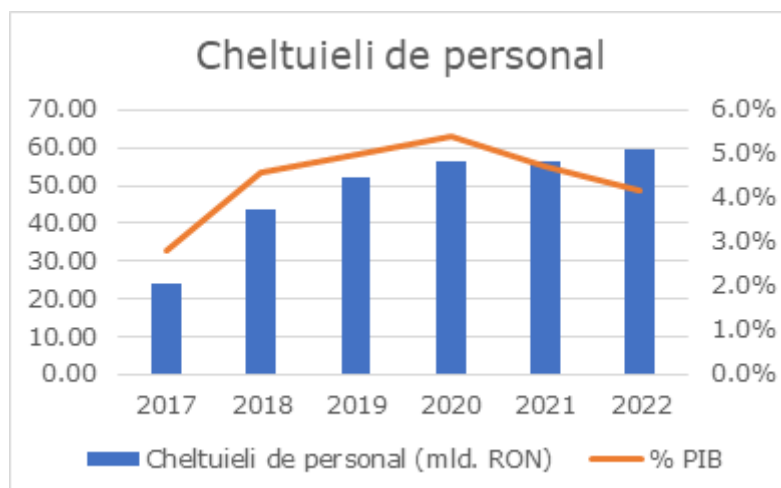
8. Salariul minim este instrument de politică socială, nu fiscală. Acest instrument nu poate fi folosit pentru a aduce venituri suplimentare sau pentru a contrabalansa politici fiscale. Confederația Patronală Concordia a fost mereu un partener în aceste discuții și ne dorim ca salariul minim să crească o dată cu productivitatea și să fie cât mai îndestulător, dar nu de la o lună la cealaltă. Avem deja o cutumă de a negocia salariul minim cu partenerii sociali și cu Guvernul în lunile de toamnă pentru ca noul prag să fie aplicabil începând cu ianuarie anul următor. Nu suntem de acord cu devansarea acestui calendar și nici cu impunerea unui quantum de majorare de către Guvern înaintea unei discuții cu partenerii sociali. În felul acesta, Consiliul Național Tripartit pentru Dialog Social și partenerii sociali capătă un rol decorativ.

9. România trebuie să facă trecerea de la bugetarea istorică (pe linie) la managementul finanțelor publice care presupune alocarea banilor pe baza unor obiective și priorități și a politicilor publice avute în vedere. Această schimbare este necesară inclusiv în procesul de aderare la OCDE, care impune standarde mult mai moderne de transparență și construcție bugetară. Construcția bugetară nu mai poate să fie simpla împărțire a bugetului între central și local sau între ministere și diverse instituții.

În absența transparenței bugetare și a unei construcții bazată pe obiective, în absența predictibilității impunerii, ca principiu statuat al fiscalității, și a unor calendare agreeate de ajustare fiscală, în absența consultărilor și a dialogului de substanță și în absența reformării ANAF și a eficientizării cheltuielilor publice, Guvernul României nu se poate aștepta la solidaritate din partea contribuabililor, fie ei cetățeni sau companii.

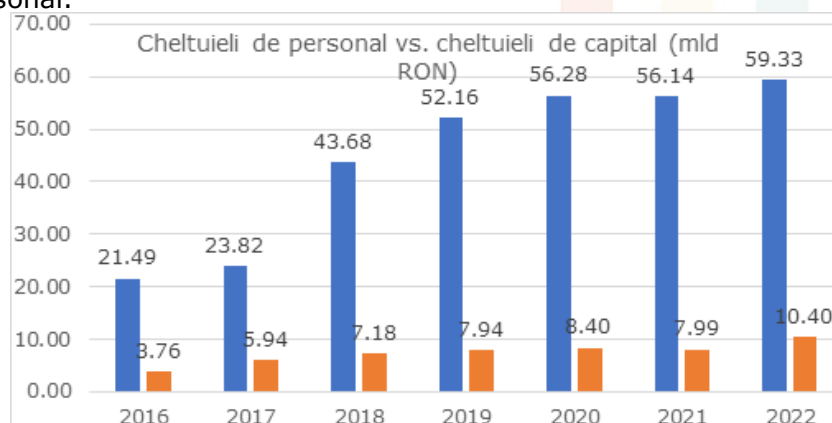


II.Reducerea cheltuielilor publice

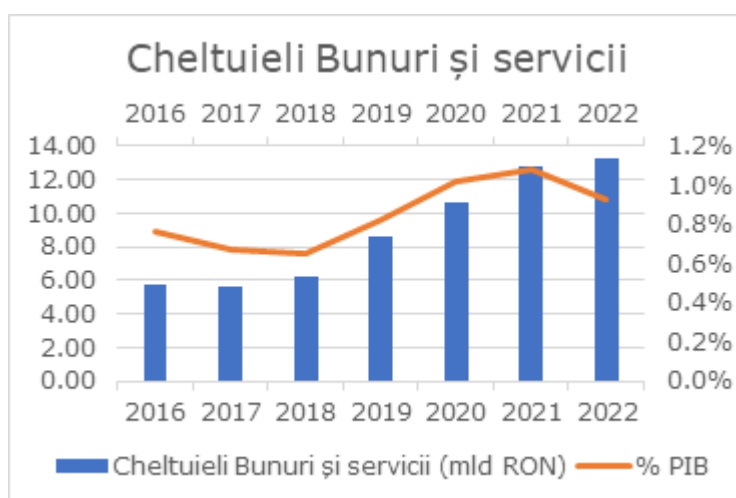


Veniturile bugetare reduse duc și la cheltuieli publice relativ reduse ca procent din PIB, însă eficiența cu care sunt cheltuiți banii existenți trebuie analizată independent de cât de mare este cheltuiala publică raportată la PIB. Statul are responsabilitatea de a mări gradul de colectare și de a implementa reforme structurale și transversale necesare pentru ca economia să crească și, prin consecință, să genereze mai mulți bani la buget. Acest lucru se realizează inclusiv prin gestionarea corectă și eficientă a banilor de care statul dispune în acest moment, indiferent dacă aceștia sunt mulți sau puțini în raport cu situația din alte state. Dincolo de considerentele practice ale unei bune gestionări a banilor publici existenți în sectoare precum sănătatea, educația sau infrastructura, este vorba și de un principiu: motivația de a contribui mai mult la bugetul statului rezultă și din eficiența cu care statul gestionează contribuția existentă.

În ultimii șapte ani, cheltuielile din bugetul de stat cu bunuri și servicii au crescut de la **5,77 miliarde lei în 2016** la **13,3 miliarde lei în 2022**. Cheltuielile de personal din aceeași sursă au crescut de la **21,49 miliarde în 2016** la **59,33 miliarde în 2022**. Datorită unei creșteri a investițiilor din ultimii ani și a unei performanțe economice favorabile, datorată în primul rând mediului privat, cheltuielile cu administrația publică au scăzut ușor în raport cu PIB-ul și în raport cu cheltuielile de capital (investițiile). Însă, în 2022 cheltuielile de personal continuă să fie de peste **5 ori mai mari** decât cele alocate cheltuielilor de capital, înregistrând un raport aproape identic cu cel din 2016. Concret, pentru fiecare leu investit, statul cheltuie peste 5 lei drept cheltuieli de personal.



De exemplu, chiar dacă bugetul alocat educației rămâne unul relativ mic comparat cu PIB-ul, în valoare nominală, neajustat la rata inflației și a indicelui prețurilor de consum, bugetul alocat Ministerului Educației a crescut de la 9,13 miliarde lei în 2015 la 37,09 miliarde lei în 2023. Cu toate acestea, calitatea învățământului nu s-a îmbunătățit considerabil, judecând după un număr de indicatori precum rata de promovabilitate a examenelor naționale, reducerea abandonului școlar, creșterea gradului de absolvenți de educație terțiară sau rezultatele testelor PISA. Spre exemplu, gradul de alfabetizare pentru elevii români cu vârsta între 6-14 ani este scăzut, 42% dintre elevi plasându-se în zona „nefuncțional”, 47% în zona „minim funcțional” și doar 11% în zona „funcțional”, potrivit Raportului Național de Literație din anul 2023.



Conform execuției bugetare pentru primele 6 luni ale anului, cheltuielile din bugetul de stat s-au ridicat la aproape 180 de miliarde lei (aproximativ 35 miliarde euro). Raportat la un PIB estimat pentru 2023 la aproximativ 1.591 miliarde lei (aproximativ 318 miliarde euro), cheltuielile se ridică la 11,3% din PIB. Cheltuielile totale de la bugetul de stat de anul trecut au fost de 315,36 miliarde lei și sunt estimate la 353,31 miliarde lei pentru anul curent. Astfel, execuția de 180 miliarde lei realizată în primele 6 luni reprezintă aproximativ 50% din totalul bugetat pentru 2023. Cheltuielile curente raportate la veniturile recurente (excluzând cheltuielile unice), respectiv anvelopă salarială, prestații sociale și dobânzi raportate la venituri fiscale și contribuții sociale conduc la un procent al cheltuielilor de 89,2% din veniturile recurente.

Concret, 78% dintre cheltuieli sunt cheltuieli de personal, cheltuieli cu asistența socială, transferuri între unități ale administrației publice, proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile aferente cadrului financiar 2014-2020, dobânzi, adică cheltuieli greu de redus. De aceea, o reducere sau eliminare a cheltuielilor țintită direct pe aliniate ale clasificărilor economice (de pilda, pe *Finanțarea partidelor politice* – codul 59.03.00 în documentul bugetului de stat), ar putea fi mai utilă pentru identificarea zonelor unde statul poate face economie decât aplicarea unei rate de reduceri la nivelul întregului capitol bugetar. Spre exemplu, la capitolul bunuri și servicii, încălzitul, iluminatul și forța motrică au costat în prima jumătate a anului aproape 1,1 miliarde lei. La același capitol, carburanții și lubrifianții au costat alte 420 milioane lei.

Aceasta trebuie să se bazeze pe o analiză clară și detaliată, făcută clasificare cu clasificare și nu numai la nivelul bugetului de stat, ci și la nivelul fiecărui ordonator de credite. Orice modificare fiscală trebuie însoțită de exemple concrete de reducere și eficientizare a cheltuielilor publice, pentru a ne asigura că această criză este depășită printr-un efort comun, nu prin transferarea responsabilității tocmai către mediul privat care contribuie deja direct și indirect la bugetul statului.

III. Gradul de colectare

Veniturile fiscale s-au ridicat în 2021 la 27,3% din PIB, al doilea cel mai redus nivel din UE (după Irlanda, care are un statut fiscal aparte). În aceste condiții, este evidentă nevoia de creștere a veniturilor fiscale, însă acest lucru trebuie să se facă în primul rând prin reducerea evaziunii fiscale și prin maximizarea colectării în cadrul sistemului actual. Problema colectării scăzute pleacă, înainte de toate, de la peste 7 miliarde de euro din TVA necolectate de statul român și cele alte câteva miliarde de euro pierdute prin alte forme de evaziune fiscală sau în zone gri ale economiei. Economia subterană reprezintă aproape o treime din PIB, iar munca la negru este estimată la aproximativ 20% din totalul forței de muncă utilizate.

Digitalizarea ANAF, modernizarea Inspecției Muncii, creșterea capacității de colectare de TVA sunt soluțiile logice, corecte și necesare, alături de un regim fiscal predictibil, just și gândit în vederea dezvoltării economiei naționale. Creșterea cheltuielilor bugetare, care nu sunt susținute de o reformă în zona administrației fiscale, eficientizarea procesului de digitalizare fiscală și creșterea gradului de colectare a veniturilor bugetare și a conformării fiscale a contribuabililor, contribuie, în fapt, la transferarea presiunii bugetare și a poverii către mediul privat. Într-un astfel de context, măsurile fiscale propuse ar transmite un semnal negativ investitorilor și ar pune în pericol marile proiecte de investiții și dezvoltare din următorii ani.

IV. Politica economică a statului

Facilitățile acordate unui sector sau unei industrii reprezintă decizii de politică industrială ale unui stat și sunt acordate cu scopul de a încuraja sau maximiza avantajul competitiv pe care sectorul respectiv îl deține. În condițiile în care economia românească se confruntă cu un deficit major de forță de muncă alăturat unei scumpiri rapide a costului muncii în raport cu principalii competitori, eliminarea facilităților nu poate fi făcută brusc și, eventual, fără propunerea unui plan concret de politică economică prin care să fie asigurată sustenabilitatea și atractivitatea pentru sectoarele vizate. Din acest motiv, considerăm că eliminarea facilităților fiscale motivată prin nevoia de finanțare a deficitului bugetar este nepotrivită, politicile economice având întocmai rolul de a asigura că – pe termen lung – valoarea adăugată generată în economie este mai mare decât beneficiul obținut pe termen scurt prin suplimentarea pe moment a veniturilor bugetare. Susținem eliminarea inechităților din sistemul fiscal, dar reamintim că particularitățile fiecărui sector și modul în care acestea generează valoare în economia românească sunt elemente ce nu trebuie ignorate în acest proces. Altfel spus, inechitățile nu trebuie confundate cu facilitățile oferite tocmai pentru a ajuta sectoare care fie suferă din cauza caracteristicilor structurale ale economiei românești și mondiale, fie nu au atins încă gradul necesar de maturitate pentru a fi competitive în lanțurile valorice globale în absența unor măsuri de sprijin. Este binevenită o discuție despre cele mai bune măsuri de politică industrială pe care le poate lua România în perioada următoare pentru a face față dublei tranziții verzi și digitale și crizelor multiple care o afectează.

Ceea ce lipsește din întreaga discuție despre facilități fiscale este o monitorizare permanentă a unor astfel de programe. Orice facilitate fiscală trebuie însoțită de o analiză temeinică și trebuie evaluată în permanență pentru a vedea dacă produce efectele urmărite. Eliminarea sau menținerea lor trebuie să fie rezultatul unui astfel de raționament.

V. Accesarea fondurilor europene

Chiar dacă nu sunt menite să acopere direct deficitul bugetar, fondurile europene au un efect important de angrenare și multiplicare în economie. Pe fondul limitării alocării bugetului public pentru investiții, Planul Național pentru Redresare și Reziliență și fondurile europene aferente cadrului financiar multi-anual 2021-2027 reprezintă surse critice pentru asigurarea investițiilor de care România are nevoie în mai multe domenii cheie. Astfel, ne așteptăm la un comportament responsabil din partea statului cu privire la accesarea și gestionarea acestor fonduri. În acest moment există întârzieri față de calendarul PNRR, există îngrijorări cu privire la riscul de neimplementare a unora dintre proiectele mari de infrastructură, iar componenta de energie – REPowerEU nu a fost validată cu Comisia Europeană. Gradul de absorbție din alocările 2021-2027 este zero și, până în prezent, nu au fost lansate apeluri naționale de proiecte.

