



Bruxelles, 5.6.2019
COM(2019) 541 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU

Raport către Consiliu în conformitate cu articolul -11 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97 referitor la misiunea de supraveghere consolidată din 14-15 martie 2019

Prezentul raport cu privire la o misiune de supraveghere consolidată desfășurată în România este transmis Consiliului în temeiul articolului -11 alineatul (4) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97¹. În conformitate cu articolul -11 alineatul (5) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97, constatările provizorii în urma misiunii respective au fost transmise în prealabil autorităților române pentru observații.

România – Procedură aplicabilă abaterilor semnificative Misiune de supraveghere consolidată, 14-15 martie 2019

Raport

1. Introducere

România face obiectul unor proceduri aplicabile abaterilor semnificative începând cu primăvara anului 2017. România a fost primul stat membru care a făcut obiectul unei proceduri aplicabile abaterilor semnificative (PAS). Prima PAS a fost lansată în primăvara anului 2017 ca o consecință a abaterii semnificative constatate a României de la obiectivul său bugetar pe termen mediu (OTM) în 2016, când deficitul structural a crescut la 2,6 % din PIB, de la 0,6 % în 2015. La 16 iunie 2017, Consiliul a emis o recomandare prin care solicita României o ajustare structurală de 0,5 % din PIB în 2017, aceasta fiind cerința bazată pe matricea componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere în „condiții normale”. În toamna anului 2017, Consiliul a ajuns la concluzia că România nu a luat măsuri eficace ca răspuns la recomandarea respectivă, eforturile țării fiind concentrate exclusiv pe evitarea depășirii valorii de referință a deficitului global de 3 % din PIB. În decembrie 2017, Consiliul a emis o recomandare revizuită privind PAS în care a solicitat o ajustare structurală de 0,8 % din PIB în 2018. În primăvara anului 2018, Consiliul a concluzionat din nou că România nu a luat măsuri eficace. Regulamentul (CE) nr. 1466/97 nu prevede o nouă recomandare revizuită în cadrul unei singure PAS. Prin urmare, în iunie 2018, PAS a expirat.

Imediat după aceea, o nouă PAS a fost lansată în 2018 ca urmare a abaterii semnificative în 2017 de la traiectoria de ajustare în vederea atingerii obiectivului bugetar pe termen mediu. În recomandarea sa din 22 iunie 2018, Consiliul i-a cerut României să ia măsurile necesare pentru a se asigura că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete nu depășește 3,3 % în 2018 și 5,1 % în 2019, ceea ce corespunde unei ajustări structurale anuale de 0,8 % din PIB atât în 2018, cât și în 2019. La 4 decembrie 2018, Consiliul a ajuns la concluzia că autoritățile nu intenționau să urmeze recomandarea respectivă, eforturile lor fiind concentrate exclusiv pe evitarea depășirii valorii de referință a deficitului global de 3 % din PIB. Pe această bază, Consiliul a adoptat o recomandare revizuită prin care îi solicita României să ia măsurile care se impun astfel încât să se asigure că rata de creștere nominală a cheltuielilor publice primare nete nu depășește

¹ Regulamentul (CE) nr. 1466/97 al Consiliului din 7 iulie 1997 privind consolidarea supravegherii pozițiilor bugetare și supravegherea și coordonarea politicilor economice, JO L 209, 2.8.1997, p. 1.

4,5 % în 2019, cifră ce corespunde unei ajustări structurale de 1,0 % din PIB în 2019. România a fost invitată să prezinte un raport Consiliului până la data de 15 aprilie 2019 cu privire la măsurile luate, posibil ca parte din programul său de convergență. Analiza raportului expediat de România, efectuată de Comisie, este publicată ca parte a pachetului privind semestrul european.

Prezentul raport cuprinde constatările misiunii de supraveghere consolidată desfășurate în România în perioada 14-15 martie 2019. Misiunea a fost efectuată în temeiul articolului - 11 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 1466/97. Echipa misiunii s-a întâlnit cu ministrul de finanțe, dl Eugen Teodorovici, cu guvernatorul Băncii Naționale a României (BNR), cu dl Mugur Isărescu și cu șeful Consiliului Fiscal al României, dl Ionuț Dumitru, însoțiți de personalul lor respectiv. La fel ca în cazul misiunilor similare precedente, scopul a fost de a discuta măsurile bugetare planificate de autorități, de a scoate în evidență existența riscurilor bugetare și de a încuraja respectarea recomandării din cadrul PAS. Prezentul raport se bazează pe informațiile obținute anterior misiunii și în cursul acesteia.

2. Constatările misiunii

Deficitul global în 2018 a fost de aproximativ 3 % din PIB, ceea ce presupune nerespectarea cerinței de consolidare bugetară pentru 2018. Deficitul public pentru 2018 s-a ridicat la 2,9 % din PIB în termeni de lichidități, ceea ce reprezintă o ușoară creștere de la 2,8 % din PIB în 2017. Deficitul, din perspectiva angajamentelor (ESA), care reprezintă cifra relevantă în temeiul Pactului de stabilitate și de creștere, urma să fie disponibil la 23 aprilie 2019. Unele posturi de venituri, cum ar fi super-dividendele de la întreprinderile de stat sau rambursările (de la sfârșitul lui 2018) fondurilor Uniunii pentru proiecte executate înainte de 2018, au îmbunătățit veniturile în numerar din 2018, dar, cel mai probabil, nu vor face parte din cifrele angajamentelor pentru 2018. Pe de altă parte, rambursările de TVA au fost neobișnuit de reduse în ianuarie 2019, cu un impact pozitiv asupra veniturilor din 2018 din perspectiva angajamentelor (datorită metodei de ajustare de o lună a datelor privind numerarul), dar cu impact negativ pentru exercițiul 2019. În plus, diferența dintre echipamentele militare plătite și cele livrate ar trebui să scadă cheltuielile din 2018 din perspectiva angajamentelor. Ministerul de Finanțe și-a exprimat încrederea că deficitul din perspectiva angajamentelor în 2018 va fi cu puțin sub 3 % din PIB, în timp ce Consiliul Fiscal a subliniat riscul ca deficitul pe 2018 să depășească pragul respectiv.

Autoritățile vizează o ajustare structurală marginală în 2019 și, prin urmare, nu intenționează să dea curs recomandării din cadrul PAS. Ministrul de finanțe a confirmat că guvernul nu intenționează să se conformeze recomandării Consiliului din 4 decembrie 2018. Autoritățile continuă să se concentreze pe menținerea deficitului global sub pragul de 3 % din PIB prevăzut în tratat, urmărind astfel să evite componenta corectivă a Pactului de stabilitate și de creștere. Parlamentul a adoptat bugetul 2019 și strategia bugetară multianuală cu o întârziere considerabilă, la 14 martie 2019. Bugetul vizează un deficit de numerar de 2,76 % din PIB, peste obiectivul propus inițial de guvern de 2,55 % ca urmare a unei decizii a parlamentului de a majora cheltuielile sociale (alocația pentru creșterea copilului) fără măsuri

compensatorii. Obiectivul deficitului aferent din perspectiva angajamentelor se apropie de 2,8 % din PIB. Potrivit estimărilor proprii ale guvernului de la momentul misiunii, acest deficit ar presupune o ajustare structurală de aproximativ 0,1 % față de 2018, cu mult sub recomandarea Consiliului (o ajustare structurală de 1 % din PIB).

Există riscuri în ceea ce privește atingerea obiectivului bugetar pentru 2019. Ministrul de finanțe a declarat că administrația fiscală (ANAF) va anunța în curând măsurile care stau la baza proiecțiilor privind veniturile fiscale din bugetul 2019. Potrivit ministrului de finanțe, guvernul lucrează la măsuri privind controlul vamal și stabilirea prețurilor de transfer pe partea de venituri și un control sporit al cheltuielilor lunare efectuate de entitățile guvernamentale pe partea de cheltuieli. Echipa care a efectuat misiunea a reamintit ministrului că raportul privind măsurile luate, care trebuie să fie prezentat până la 15 aprilie 2019, trebuie să conțină detalii cu privire la măsurile planificate și cuantificarea impactului bugetar preconizat pentru fiecare măsură, inclusiv pentru măsurile de îmbunătățire a respectării obligațiilor fiscale. Potrivit Consiliului Fiscal, ipotezele macroeconomice privind piața muncii (numărul de angajați și dinamica salariilor brute în sectorul privat) par foarte optimiste, conducând la o posibilă supraestimare a veniturilor provenite din contribuțiile sociale. În plus, bugetul presupune o îmbunătățire semnificativă a respectării normelor în materie de TVA, fără a oferi măsuri specifice de sprijinire a îmbunătățirii. Consiliul Fiscal a adăugat că, în ceea ce privește cheltuielile, pensiile și contribuția la UE par să fie subestimate. Pe de altă parte, bugetul nu include veniturile din noul impozit pe activele bancare, nici deturnarea contribuțiilor sociale de la cel de-al doilea pilon al sistemului de pensii. Consiliul Fiscal a susținut că, presupunând că politicile fiscale și bugetare rămân neschimbate, balanța riscului este exagerat de înclinată înspre deficite mult mai mari decât cele avute în vedere de guvern și semnificativ mai ridicate decât valoarea de referință de 3 % din PIB prevăzută în tratat.

Noua lege a pensiilor prezintă un risc semnificativ de creștere a deficitului bugetar în 2020 și în anii următori. Ministrul de finanțe a declarat că guvernul preconizează o ajustare bugetară în 2020 și în anii următori. Strategia bugetară multianuală care însoțește bugetul 2019 vizează un deficit global de 2,3 % din PIB în 2020 și de 2,0 % din PIB în 2021. Cu toate acestea, Consiliul Fiscal și-a exprimat îngrijorarea cu privire la impactul bugetar al legii pensiilor, care a fost adoptată la sfârșitul anului 2018. Aceasta crește punctul de pensie (principalul parametru utilizat pentru indexarea pensiilor) cu 15 % în septembrie 2019 și cu 40 % în septembrie 2020. Legea prevede totodată și majorarea celorlalți parametri ai sistemului de pensii începând din 2021. Astfel, Consiliul Fiscal estimează că deficitul global va crește la aproximativ 4 % din PIB în 2020 și la peste 5 % din PIB în 2021, o tendință similară cu previziunile Comisiei și contrastând cu obiectivele Ministerului de Finanțe cu privire la o ajustare bugetară în anii respectivi.

Autoritățile lucrează la modificarea noului impozit pe activele bancare. La sfârșitul lunii decembrie 2018, guvernul a adoptat o ordonanță de urgență (OUG 114/2018) conținând mai multe măsuri bugetare, inclusiv un impozit pe activele băncilor, modificări substanțiale ale celui de-al doilea pilon al sistemului de pensii și impozite pentru companiile energetice și de telecomunicații. Noul impozit pe activele bancare (pe care guvernul îl mai numește și „taxa pe

lăcomie”) este perceput pe activele totale și este legat de nivelul ratei dobânzii interbancare (ROBOR). Echipa misiunii a semnalat preocupări legate de faptul că acest impozit poate să afecteze stabilitatea financiară, să reducă intermedierea în sectorul bancar și să afecteze în mod indirect buna desfășurare normală și uniformă a politicii monetare. Ministrul de finanțe a informat echipa misiunii că, în urma discuțiilor cu părțile interesate, impozitul pe activele bancare va fi modificat înainte de sfârșitul lunii martie. BNR a împărtășit preocupările Comisiei cu privire la impozitul pe activele bancare și a confirmat faptul că impozitul ar putea face obiectul unor modificări care i-ar mai atenua efectele negative.

Guvernul ar putea modifica măsurile recente care slăbesc cel de-al doilea pilon al sistemului de pensii. Pe baza unei reforme sistemice introduse în 2008, o parte a contribuțiilor de asigurări sociale este direcționată către conturi individuale finanțate (o schemă de contribuții definite) la fondurile de pensii cu gestionare privată (al doilea pilon de pensii). Contribuțiile la al doilea pilon, care, conform reformei inițiale, urmau să crească progresiv până la 6 % din salariile brute până în 2016, au crescut doar până la 5,1 % până în 2017 și au fost reduse la 3,75 % în 2018. Ordonanța 114/2018 a introdus modificări suplimentare cu un impact larg. Aceasta a făcut opțional al doilea pilon, angajații având în prezent posibilitatea de a renunța după contribuții timp de cinci ani la cel de-al doilea pilon și de a transfera contribuțiile viitoare către primul pilon. Întreprinderile din sectorul construcțiilor își pot scuti angajații de la cel de-al doilea pilon de pensii. De asemenea, ordonanța a majorat semnificativ cerințele de capital minim pentru societățile de administrare a fondurilor de pensii cu mult peste cele din alte state membre și a redus taxa de administrare percepută pentru contribuțiile brute. Aceste modificări fac ca mediul de operare pentru societățile de gestionare a fondurilor de pensii să fie foarte imprevizibil și să le afecteze negativ rezultatele financiare. Toate cele șapte societăți de gestionare care își desfășoară activitatea în România au anunțat, la un moment dat, că iau în calcul posibilitatea ieșirii de pe piață. În cursul misiunii, ministrul de finanțe a declarat că guvernul poartă discuții cu părțile interesate și că noile taxe și cerințe de capital ar putea fi modificate. Echipa misiunii a subliniat importanța predictibilității procesului de elaborare a politicilor.

Guvernul avansează cu planul său de instituire a unui fond suveran pentru dezvoltare și investiții (FSDI). La 8 martie 2019, guvernul a adoptat o decizie de instituire a FSDI. FSDI va deține o combinație de lichidități și capitaluri proprii în unele dintre cele mai profitabile întreprinderi deținute de stat din România, cu obiectivul declarat de a genera venituri pentru a contribui la finanțarea investițiilor interne. Echipa misiunii a reiterat preocupările Comisiei în ceea ce privește FSDI. Printre aceste preocupări se numără (i) măsura în care normele privind guvernanta corporativă vor fi aplicate FSDI și întreprinderilor de stat din portofoliul său; (ii) lipsa unei strategii de investiții clare și (iii) riscurile pentru bugetul de stat. Echipa misiunii a reamintit că, dacă FSDI este clasificat în afara sectorului administrației publice, soldul bugetului general ar scădea din cauza pierderii de dividende de la întreprinderile de stat transferate către FSDI (care se ridică la aproximativ 0,4-0,5 % din PIB anual). Ministrul a clarificat faptul că FSDI nu va fi creat înainte de jumătatea anului 2019 și că, prin urmare, pierderea de dividende nu ar avea un impact deplin asupra deficitului din 2019.