

Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de revizuire a Codului Fiscal

Lansat în dezbateri publice 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 rescadențate 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 EUR 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

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

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 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”.

- Regulile 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

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.

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 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.

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.

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 cuantumului 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 acesteia 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

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 .

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.

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 acesteia, 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:

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.

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

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 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

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%.

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 quantum 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 prezervare 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

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.

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

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
	Neductibilitate 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	11=9-10	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% in 2016 + 18% in 2018)	18	-8722,4	-10052,9	-15124,3	-15994,6
	Reducere cota TVA la 9% pt carne, peste, legume si 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	30=28-29	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 MICROÎNTRERPRINDERILOR**	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)