

România  
**Consiliul Fiscal**

**Raport anual**

**2015**

**Notă:**

Raportul anual pe anul 2015 a fost aprobat de Președintele Consiliului fiscal, conform prevederilor art. 56, alin (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010, în urma însușirii acestuia de către membrii Consiliului prin vot, în ședința din data de 3 iunie 2016.

Analiza privind performanța financiară a companiilor de stat precum și cea referitoare la estimarea evaziunii fiscale în România vor fi finalizate ulterior, pe măsură ce datele de intrare vor deveni disponibile. Estimăm că în cazul companiilor de stat, raportările financiare ale companiilor din România aferente anului 2015 vor fi primite de către Consiliul fiscal de la Ministerul Finanțelor Publice în perioada iunie-iulie 2016, datele brute necesitând ulterior prelucrări laborioase pentru finalizarea analizelor Consiliului fiscal.

Reproducerea publicației este interzisă, iar utilizarea datelor în diferite lucrări este permisă numai cu indicarea sursei.

Consiliul fiscal, Casa Academiei Române, Calea 13 Septembrie nr. 13, Sector 5, București  
tel./fax. 0213184826  
website: <http://www.consiliulfiscal.ro>

Versiune tipărită:       ISSN 2344-6811  
                                  ISSN-L 2344-6811  
Versiune *online*:       ISSN 2344-682X  
                                  ISSN-L 2344-6811

## Lista abrevierilor

ANAF	Agenția Națională de Administrare Fiscală
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BIRD	Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BGC	Bugetul General Consolidat
BM	Banca Mondială
BNR	Banca Națională a României
CAS	Contribuții de asigurări sociale
CE	Comisia Europeană
CF	Consiliul fiscal
CNP	Comisia Națională de Prognoză
CNADNR	Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România
ECE	Europa Centrală și de Est
ESA 2010	Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale 2010
ESA 95	Sistemul European de Conturi 95
FC	Fondul de Coeziune
FEADR	Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European pentru Dezvoltare Regională
FEGA	Fondul European de Garantare Agricolă
FEPAM	Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime
FMI	Fondul Monetar Internațional
FSE	Fondul Social European
IAPC	Indicele armonizat al prețurilor de consum
IFSLSG	Instituții fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației
INS	Institutul Național de Statistică
IPC	Indicele prețurilor de consum
LRFB	Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010
MFE	Ministerul Fondurilor Europene
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
NSM ECE	Statele noi membre UE din Europa Centrală și de Est
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OTM	Obiectivul pe termen mediu
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
PIB	Produsul Intern Brut
PNR	Program Național de Reformă
POPAM	Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime

pp	Puncte procentuale
SFB	Strategia fiscal-bugetară
TSCG	Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Compactul fiscal)
TVA	Taxa pe valoarea adăugată
UE	Uniunea Europeană

## CUPRINS

<b>I. Sinteza .....</b>	<b>10</b>
<b>II. Evoluții macroeconomice în anul 2015 .....</b>	<b>18</b>
<b>III. Politica fiscal-bugetară în anul 2015 .....</b>	<b>25</b>
III.1. Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari .....	25
III.2. Soldul bugetar structural în România .....	36
III. 3. Veniturile bugetare .....	41
III.3.1. TVA și accize.....	44
III.3.2. Impozite directe .....	49
III.3.3. Contribuții de asigurări sociale .....	54
III.4. Cheltuielile bugetare .....	58
III.4.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială.....	59
III.4.2. Cheltuieli cu bunuri și servicii .....	72
III.4.3. Cheltuieli de investiții publice.....	74
III.4.4. Fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului.....	80
III.5. Datoria publică .....	85
<b>IV. Absorbția fondurilor europene .....</b>	<b>93</b>
<b>V. Sustenabilitatea finanțelor publice .....</b>	<b>105</b>
V.1. Arieratele bugetului general consolidat .....	105
V.2. Colectarea taxelor în România - comparații internaționale .....	106
V.3. Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate .....	112
V.4. Indicatori de apreciere a sustenabilității finanțelor publice.....	117
<b>VI. Anul 2016 – Perspective macroeconomice și fiscal-bugetare.....</b>	<b>121</b>
VI.1. Cadrul macroeconomic .....	121
VI.2. Cadrul fiscal-bugetar .....	123
<b>Bibliografie .....</b>	<b>128</b>

<b>Anexa 1 - Situația sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului în anul 2015 .....</b>	<b>130</b>
<b>Anexa 2 – Glosar de termeni .....</b>	<b>133</b>

## Lista tabelelor din text

Tabelul 1: Principalii indicatori macroeconomici în 2015 (prognoză SFB versus realizări) .....	24
Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și de personal .....	27
Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2015 (mld. lei) .....	32
Tabelul 4: Evoluția cheltuielilor și veniturilor bugetare după standarde ESA 2010 .....	33
Tabelul 5: Evoluția cheltuielilor și veniturilor bugetare după standarde <i>cash</i> (% din PIB) .....	35
Tabelul 6: Proiecție ex-post încasări bugetare în perioada 2014-2015 versus realizări efective. 43	
Tabelul 7: Eficiența taxării - TVA .....	47
Tabelul 8: Eficiența taxării – impozitul pe profit.....	51
Tabelul 9: Eficiența taxării – impozitul pe venit.....	53
Tabelul 10: Contribuții de asigurări sociale (mil. lei) .....	56
Tabelul 11: Eficiența taxării – contribuții de asigurări sociale .....	57
Tabelul 12: Evoluția cheltuielilor cu bunuri și servicii în perioada 2011-2015 (mld. lei).....	73
Tabelul 13: Situația dezangajărilor automate la 31 decembrie 2015 (mil. euro).....	94
Tabelul 14: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale (mil. euro).....	96
Tabelul 15: Absorbția fondurilor structurale – comparație cu alte state membre UE.....	97
Tabelul 16: Comparație între alocările 2007-2013 și 2014-2020 (mil. euro) .....	101
Tabelul 17: Situația alocărilor fondurilor europene: 2014 - 2020 față de 2007 - 2013 - comparație cu alte state membre ale UE .....	102
Tabelul 18: Evoluția trimestrială a plăților restante ale BGC în anul 2015 (mil. lei).....	105
Tabelul 19: Eficiența sistemului de taxe și impozite.....	109

## Lista graficelor din text

Graficul 1: Evoluția prognozelor de creștere economică pentru anul 2015.....	18
Graficul 2: Contribuția componentelor PIB la creșterea economică.....	19
Graficul 3: Evoluția PIB real, a cererii interne și a soldului contului curent în perioada 2005-2015 .....	22
Graficul 4: Deficitul structural, impulsul fiscal și excesul de cerere .....	40
Graficul 5: Venituri din TVA în anul 2015 (mld. lei) .....	44
Graficul 6: Rata de creștere a TVA, față de aceeași perioadă a anului trecut .....	45
Graficul 7: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România.....	46
Graficul 8: Venituri din accize în anul 2015 (mld. lei) .....	48
Graficul 9: Venituri din impozitul pe profit în anul 2015 (mld. lei).....	49
Graficul 10: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe profit în România .....	50
Graficul 11: Venituri din impozitul pe venit în anul 2015 (mld. lei).....	52
Graficul 12: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe venit în România .....	52
Graficul 13: Venituri din contribuții de asigurări sociale în anul 2015 (mld. lei) .....	55
Graficul 14: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente CAS în România .....	56
Graficul 15: Evoluția trimestrială a veniturilor BGC în anul 2015 (mil. lei).....	58
Graficul 16: Evoluția trimestrială a cheltuielilor BGC în anul 2015 (mil. lei) .....	58
Graficul 17: Cheltuieli de personal în anul 2015 (mld. lei).....	59
Graficul 18: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public în perioada 2007-2015 (lei/lună) ..	61
Graficul 19: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar în perioada 2005-2015 .....	62

Graficul 20: Ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri încasate la buget în țările din UE28 .....	63
Graficul 21: Asistența socială în anul 2015 (mld. lei) .....	64
Graficul 22: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale de stat (mld. lei) 65	
Graficul 23: Evoluția numărului de pensionari versus numărul de salariați (mii persoane) .....	67
Graficul 24: Evoluția pensiei medii (lei) în perioada 2001-2015.....	70
Graficul 25: Ponderea cheltuielilor cu asistență socială în total venituri încasate la buget în țările din UE28.....	71
Graficul 26: Cheltuieli cu bunuri și servicii în anul 2015 (mld. lei).....	72
Graficul 27: Cheltuieli de investiții în anul 2015 (mil. lei) .....	75
Graficul 28: Cheltuieli de capital în anul 2015 (mld. lei).....	76
Graficul 29: Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare în 2015 (mld. lei) .....	77
Graficul 30: Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă în 2015 (mld. lei) .....	77
Graficul 31: Cheltuielile cu investiții publice și calitatea infrastructurii .....	78
Graficul 32: Total alocări din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului (mld. lei) .....	82
Graficul 33: Număr hotărâri de Guvern privind alocările din fondul de rezervă.....	83
Graficul 34: Beneficiarii alocărilor din fondul de rezervă (% din total alocări).....	84
Graficul 35: Evoluția costurilor de finanțare în monedă națională în perioada 2012-2015.....	87
Graficul 36: Contribuții la modificarea ponderii datoriei publice în PIB în perioada 2015-2019	89
Graficul 37: Scenarii de evoluție a datoriei publice (% din PIB).....	91
Graficul 38: Evoluția ratei de absorbție a fondurilor europene: România versus media UE28, 2007- mai 2016 (exercițiul financiar 2007-2013) .....	98
Graficul 39: Veniturile bugetare și venituri fiscale în anul 2015 (% din PIB, ESA 2010) .....	107
Graficul 40: Venituri din TVA în anul 2015 (% din PIB) .....	111
Graficul 41: Venituri din contribuții sociale în anul 2015 (% din PIB).....	112

Graficul 42: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistența socială și salarii în total venituri încasate la buget (%) .....	113
Graficul 43: Ponderea cheltuielilor cu salariile și asistența socială (inclusiv pensii) în total venituri bugetare în UE28 și ECE în perioada 2005-2015 .....	114
Graficul 44: Deficitul bugetelor de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate) și deficitul bugetar total – ESA 2010 (% din PIB) .....	115
Graficul 45: Calitatea infrastructurii .....	115
Graficul 46: Ponderea cheltuielilor cu investițiile în PIB și în total venituri bugetare (medie 2007-2015).....	116
Graficul 47: Indicatorul de decalaj al sustenabilității pe termen scurt S0.....	118
Graficul 48: Indicatorul de decalaj al sustenabilității pe termen mediu S1.....	119
Graficul 49: Indicatorul de decalaj al sustenabilității pe termen lung S2 .....	120
Graficul 50: Evoluția prognozelor de creștere economică în România pentru anul 2016 .....	122

## I. Sintează

Consiliul fiscal (CF) este o autoritate independentă, înființată în baza Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 (LRFB), care își propune să sprijine activitatea Guvernului și a Parlamentului în cadrul procesului de elaborare și derulare a politicilor fiscal-bugetare și să promoveze transparența și sustenabilitatea finanțelor publice.

În conformitate cu LRFB, Consiliul fiscal are printre atribuții, publicarea unui raport anual care să analizeze derularea politicii fiscal-bugetare din anul precedent față de cea aprobată prin strategia fiscal-bugetară (SFB) și bugetul anual, să evalueze tendințele macroeconomice și bugetare cuprinse în SFB și în bugetul anual, precum și obiectivele, țintele și indicatorii stabiliți prin SFB și prin bugetul anual.

### ***Anul 2015 a marcat pentru economia României cel mai înalt ritm anual de creștere economică din perioada postcriză.***

Avansul economiei în anul 2015 a atins un nivel de 3,8%, dinamică superioară celei de 2,5% anticipată la elaborarea proiectului de buget, reprezentând cel mai înalt ritm anual de creștere economică din perioada postcriză, mai mare și decât cel de 3% înregistrat în anul precedent. Astfel, nivelul PIB real din anul 2015 este superior celui înregistrat în anul 2008 cu 3,68%, an care a marcat debutul crizei economice și financiare în România. Cea mai importantă contribuție la creșterea PIB real în anul 2015 a revenit cheltuielilor de consum final ale populației (+3,7 pp), influențe pozitive fiind înregistrate și la nivelul formării brute de capital fix (+2,1 pp) și consumului guvernamental (+0,2 pp). Contribuții negative au revenit exporturilor nete (-1,5 pp), în condițiile unei expansiuni mai ridicate în termeni reali a importurilor (+9,1%) comparativ cu cea a exporturilor (+5,5%), precum și variației stocurilor (-0,8 pp). Astfel, și în anul 2015, principalul motor de creștere a fost cererea internă, aceasta amplificându-și ritmul de creștere. Această evoluție a fost însoțită de deteriorarea poziției externe, deficitul de cont curent majorându-se de la 0,46% din PIB în anul 2015 la 1,14% din PIB, dar deocamdată acesta este acoperit integral de investițiile străine directe.

### ***Performanță peste așteptări în ceea ce privește atingerea țintelor inițiale***

Bugetul pentru anul 2015 a fost fundamentat pe o țintă de deficit cash de 1,82% din PIB și de 1,45% din PIB potrivit ESA 2010, corespunzătoare unui deficit structural de 1% din PIB (respectiv

***de deficit bugetar pe fondul supraproperformanței veniturilor, ca rezultat al unei combinații între o creștere economică semnificativ superioară celei prognozate inițial și o îmbunătățire a eficienței colectării, atât ca urmare a eforturilor ANAF, cât și, probabil, unei evoluții prociclice a conformării la plata taxelor din partea contribuabililor.***

de 1,25% din PIB cu includerea ajustorului de 0,25% din PIB pentru cofinanțarea proiectelor susținute din fonduri europene), dar execuția finală a consemnat niveluri net inferioare, atât potrivit metodologiei cash, deficitul bugetar situându-se la un nivel de 1,45% din PIB, cât și potrivit ESA 2010, având în vedere deficitul de 0,74% din PIB, corespunzător unui deficit structural de 0,63% din PIB, acesta fiind semnificativ mai mic atât față de ținta inițială, cât și față de nivelul statuat de obiectivul pe termen mediu (OTM). Principala explicație a acestei evoluții este dată de supraproperformanța semnificativă a veniturilor bugetare – acestea au consemnat un plus de 6,96 mld lei, respectiv 0,99 pp din PIB față de proiecția bugetară inițială -, ca rezultat al unei combinații între o creștere economică semnificativ superioară celei prognozate inițial, cu o compoziție favorabilă creșterii încasărilor de venituri fiscale și o îmbunătățire a eficienței colectării, atât ca urmare a eforturilor Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF), cât și, probabil, unei evoluții prociclice a conformării la plata taxelor din partea contribuabililor. Această performanță a veniturilor (surprinzătoare în condițiile modificărilor aduse în timpul anului Codului Fiscal, care ar fi trebuit să genereze reducerea semnificativă a încasărilor din taxa pe valoarea adăugată (TVA)), a surclasat majorările succesive operate asupra cheltuielilor bugetare cu ocazia rectificărilor bugetare – în sumă de 4,3 mld. lei, în special pentru cele de personal și cu asistența socială.

***Eficiența colectării impozitelor a consemnat un salt notabil în anul 2015, dar această evoluție survine după o pierdere de eficiență înregistrată în anul precedent.***

România are a doua cea mai mică pondere în PIB a veniturilor bugetare din Uniunea Europeană (UE) - venituri fiscale și nefiscale, acestea reprezentând în anul 2015 doar 34,8% din PIB, cu 10,2 pp sub media europeană, în timp ce nivelul veniturilor fiscale raportate la PIB (impozite și contribuții sociale) a fost de 28%, fiind semnificativ mai mic decât în economii similare precum Ungaria (39,2%), Slovenia (36,9%), Republica Cehă (34,7%) și Polonia (33,4%). Veniturile fiscale colectate în anul 2015 au fost mult mai ridicate decât cele avute în vedere în proiectul de buget, în condițiile unui avans al PIB nominal de asemenea superior celui anticipat. Gradul de eficiență a taxării a crescut semnificativ în cazul TVA, majorări înregistrându-se și la

nivelul contribuțiilor de asigurări sociale (CAS), impozitului pe profit și impozitului pe venit, în timp ce execuția bugetară aferentă încasărilor din accize indică o evoluție contrară. Chiar dacă îmbunătățirea eficienței colectării înregistrată în anul 2015 reprezintă fără îndoială un element pozitiv, trebuie subliniat faptul că la acest moment se poate constata doar o menținere a acestuia la nivelul celei aferente anului 2013, iar sursele acestei volatilități ridicate inter-anuale nu sunt întrutotul identificabile la acest moment, procesul de reorganizare al ANAF putând reprezenta unul dintre factori.

Consiliul fiscal remarcă o îmbunătățire în ceea ce privește eficiența și simplificarea aparatului administrativ de colectare a taxelor, atât în ceea ce privește scăderea numărului de administrații financiare, dar și prin prisma ușurinței cu care se plătesc taxele. Reforma inițiată în România în acest domeniu pare să fi condus la anumite rezultate pozitive însă sub așteptările inițiale. Important de menționat este că Banca Mondială (BM) a evaluat în luna august 2015 proiectul demarat împreună cu ANAF, apreciind progresul per total al implementării acestuia ca fiind moderat nesatisfăcător, iar riscurile de nerealizare integrală a obiectivelor ca fiind ridicate. Prin urmare, reforma are potențialul de a conduce pe termen lung la efecte pozitive semnificative, însă apreciem că sunt necesare eforturi suplimentare.

***Starea financiară a sistemului de pensii de stat s-a deteriorat și în anul 2015, deficitul bugetului de asigurări sociale atingând nivelul de 2,48% din PIB, iar estimările pentru anii următori indică o ușoară creștere a acestuia în 2016 (2,51%) și o diminuare în 2017 (2,12%). Revenirea la sistemul pensiilor speciale eliminate în anul 2010 și***

În anul 2015, deficitul bugetului de asigurări sociale a atins nivelul de 2,48% din PIB, net superior deficitului bugetului general consolidat (BGC), iar estimările pentru anii următori indică o ușoară creștere a acestuia în 2016 (2,51%) și o diminuare în 2017 (2,12%), cu mențiunea că aceste valori par subevaluate având în vedere proiecțiile macroeconomice care stau la baza mecanismului de indexare a punctului de pensie.

O parte semnificativă din dinamica favorabilă a încasărilor din contribuții în perioada premergătoare crizei financiare s-a dovedit a fi ciclică, evoluțiile ulterioare infirmând prognozele optimiste care au stat la baza creșterii substanțiale a punctului de pensie. În anul 2015 a avut loc o adâncire de proporții a

*aparitia unor pensii speciale noi, pe lângă inechitățile create, pune în pericol durabilitatea reformelor inițiate anterior și generează presiuni suplimentare pe deficitul bugetului de asigurări sociale.*

deficitului BASS, respectiv cu 4,9 mld. lei, ca urmare a reducerii cu 5 pp a cotei de CAS plătită de angajator începând cu 1 octombrie 2014, în pofida creșterii accelerate a salariilor și a numărului de angajați. În acest context, decizia de majorare a unor cheltuieli permanente cum sunt cele aferente pensiilor ar trebui să aibă în vedere trendul încasărilor din contribuții precum și prognozele privind raportul salariați-pensionari, având în vedere și accentuarea fenomenului de îmbătrânire demografică. În plus, revenirea la sistemul pensiilor speciale eliminate în anul 2010 și apariția unor pensii speciale noi pune în pericol durabilitatea reformelor inițiate anterior și generează presiuni suplimentare pe deficitul bugetului de asigurări sociale. Consiliul fiscal pledează ferm în favoarea menținerii progreselor realizate în ultimii ani, atât din perspectiva principiilor introduse (folosirea exclusiv a principiului contributivității în determinarea pensiei cuvenite), cât și din perspectiva respectării stricte a mecanismului de indexare introdus de noua lege a pensiilor.

*În anul 2015 se poate constata o îmbunătățire la nivelul utilizării fondului de rezervă, semnalându-se revenirea la tendința din perioada 2009-2013 de reducere a cheltuielilor angajate, numărul hotărârilor de Guvern adoptate în vederea alocării unor sume din fondul de rezervă situându-se la minimul perioadei analizate. Totuși, rămân necesare unele măsuri de modificare a legislației care stabilește modul de utilizare a fondului de rezervă.*

Îmbunătățirea constatată la nivelul anului 2015 apare atât din perspectiva totalului cheltuielilor angajate, cât și din cea a numărului hotărârilor de Guvern adoptate în vederea alocării unor sume din fondul de rezervă, acestea din urmă situându-se la minimul perioadei analizate. Astfel, în anul 2015, au fost alocate din fondul de rezervă bugetară aproximativ 528,1 mil. lei (0,2% din cheltuielile totale), din care circa 201,8 mil. lei către administrația centrală și 326,3 mil. lei către cea locală. Față de prevederile inițiale, fondul de rezervă a fost majorat în anul 2015 cu 527,5 mil. lei. Comparativ cu anul precedent, alocările din fondul de rezervă au scăzut cu 1.217,8 mil. lei, respectiv cu 69,75%, preponderent pe seama reducerii transferurilor către administrația centrală cu aproximativ 901 mil. lei, în timp ce sumele redirecționate către autoritățile locale s-au redus cu 316,7 mil. lei.

Consiliul fiscal apreciază drept absolut necesară implementarea unor măsuri urgente de modificare a legislației care stabilește modul de utilizare a fondului de rezervă, reluând recomandarea privind identificarea explicită a cheltuielilor care pot fi angajate din fondul de rezervă împreună cu o transparență mai ridicată,

inclusiv prin raportarea periodică către Parlament a modului și nivelului de utilizare a fondului.

***Nivelul datoriei publice a scăzut în anul 2015, în perioada 2016-2019 fiind proiectată a se situa la un nivel apropiat de cel înregistrat la sfârșitul anului 2015, în contextul în care ratele înalte de creștere economică sunt contrabalansate de deficitele bugetare ridicate, ca urmare a măsurilor de relaxare fiscală cuprinse în noul Cod Fiscal și a celorlalte creșteri de cheltuieli deja adoptate.***

Datoria publică a scăzut în anul 2015, ponderea acesteia în PIB reducându-se, potrivit metodologiei europene ESA 2010, la 38,4% de la nivelul de 39,8% înregistrat la sfârșitul anului 2014, pe fondul înregistrării de surplus primar, creșterii economice susținute și reducerii în termeni reali a dobânzilor plătite pentru atragerea de împrumuturi. În plus, la scăderea datoriei publice ca pondere în PIB a contribuit și diminuarea cu 3,79 mld. lei a *buffer*-ului destinat protecției împotriva manifestării unor condiții adverse pe piețele financiare.

În perioada 2016-2019, potrivit scenariului de bază bazat pe proiecțiile Ministerului Finanțelor Publice (MFP) cuprinse în Programul de convergență, datoria publică este proiectată a se situa la un nivel apropiat de cel înregistrat la sfârșitul anului 2015, valoarea acestui indicator previzionată pentru finele intervalului fiind de 38,1% din PIB în condițiile în care ratele înalte de creștere economică, respectiv de circa 4,4% în medie pe an, sunt contrabalansate de deficitele bugetare ridicate (evaluate de MFP la 2,9% din PIB în anii 2016 și 2017, 2,3% din PIB în anul 2018 și respectiv 1,6% din PIB în anul 2019) ca urmare a măsurilor de relaxare fiscală cuprinse în noul Cod Fiscal, precum și a celorlalte creșteri de cheltuieli cuprinse în proiectul de buget pe anul 2016. Trebuie subliniat și faptul că, față de proiecțiile anterioare adoptării noului Cod Fiscal, datoria publică estimată este semnificativ mai ridicată, Consiliul fiscal apreciind că perioada următoare care coincide cu faza ascendentă a ciclului economic ar trebui utilizată pentru reducerea gradului de îndatorare, traiectoria curentă a evoluției ponderii datoriei publice în PIB putând conduce la acumularea unor vulnerabilități excesive ce ar deveni pe deplin vizibile într-o viitoare fază descendentă a ciclului economic.

***Performanța slabă în domeniul atragerii fondurilor europene aferente exercițiului financiar 2007-***

România are cea mai redusă performanță din UE în termeni de absorbție a fondurilor UE aferente exercițiului financiar 2007-2013, cu o rată de numai 69,9% în 2015, celelalte noi state membre (excluzând Croația) având rate de absorbție cuprinse

***2013, împreună cu riscul inerent al dezangajării automate a fondurilor reflectă un eșec al administrației publice în acest domeniu. Startul lent al implementării proiectelor asociate perioadei de programare 2014-2020 și dificultățile constatate cu privire la întârzierile în desemnarea autorităților de management și control și la îndeplinirea condiționalităților ex ante pot afecta ritmul de creștere economică.***

între 84,7% și 95%. Chiar dacă în anul 2015, comparativ cu anul anterior s-au realizat progrese în atragerea de fonduri europene (respectiv, o majorare a ratei de absorbție cu 13,6 pp) și au fost adoptate măsuri speciale, având în vedere data limită pentru atragerea fondurilor europene alocate pentru perioada de programare 2007-2013, respectiv 31 decembrie 2015, ritmul de creștere ar fi trebuit să fie unul mai accelerat. Pentru a reduce riscul de dezangajare a fondurilor europene și a spori capacitatea de absorbție, circa 80 de proiecte (dintre care 50 proiecte majore) au fost identificate pentru a fi reeșalonate pentru perioada 2014-2020 (valoarea proiectelor fazate totalizează aproximativ 4 mld. euro), ceea ce înseamnă că România poate să continue să implementeze parțial în actualul exercițiu bugetar și proiecte din perioada 2007-2013. O a doua categorie de proiecte incluse în perioada de programare care se încheie, pentru creșterea ratei de absorbție, este reprezentată de proiectele retrospective.

În ceea ce privește absorbția fondurilor europene aferente exercițiului financiar 2014-2020, România se confruntă cu întârzieri acumulate în realizarea condiționalităților *ex ante* cu privire la achizițiile publice, sănătate, gestionarea deșeurilor și transporturi. Consiliul fiscal consideră că accelerarea ritmului de absorbție este esențială pentru susținerea ritmului de creștere economică în România, pregătirea din timp a proiectelor și creșterea capacității administrative de a planifica și gestiona fondurile europene constituind factori cheie pentru implementarea proiectelor finanțate prin intermediul fondurilor europene pentru a evita repetarea performanței slabe a absorbției fondurilor europene aferente exercițiului financiar precedent.

***Sustenabilitatea finanțelor publice ale României măsurată prin intermediul indicatorilor S0, S1, S2 indică un nivel confortabil pe termen scurt, dar pe termen mediu și lung se***

Raportul Comisiei Europene (CE) privind sustenabilitatea fiscală, ediția 2015, publicat la 1 ianuarie 2016, indică faptul că, pe un orizont scurt de timp, România nu prezintă riscuri semnificative, indicatorul S0 – care face parte din grupa indicatorilor de avertizare timpurie - marcând un nivel scăzut, sub media UE. Sustenabilitatea pe termen mediu este surprinsă atât prin indicatorul S1 – acesta arată ajustarea adițională, în termeni de

***manifestă riscuri ridicate și respectiv medii.***

creștere cumulată graduală în balanța structurală primară pe un interval de 5 ani peste orizontul de prognoză, care ar fi necesară pentru a limita datoria publică la nivelul de 60% din PIB până în anul 2030 - ce prezintă un nivel mediu, cât și prin analiza sustenabilității datoriei ce subliniază riscuri majore, raportul datorie-PIB depășind pragul de 60% la finalul intervalului de proiecție, respectiv în anul 2026. Indicatorul de decalaj al sustenabilității fiscale S2 – acesta arată ajustarea soldului structural curent al BGC necesară pentru a îndeplini constrângerea bugetară inter-temporală pe un orizont infinit - indică un risc mediu pe termen lung în cazul României.

***Modul de construire a bugetului pe anul 2016 și cadrul pe termen mediu asociat acestuia conștințesc o abatere deliberată și de amploare de la toate regulile fiscale instituite atât de legislația națională, cât și de tratatele europene semnate de România și induce o vulnerabilizare de proporții a poziției finanțelor publice. Balanța riscurilor privind ținta propusă pentru deficitul bugetar din acest an este relativ echilibrată. Riscul de reintrare a țării în procedură de deficit excesiv apare drept semnificativ pentru anul 2017.***

Consiliul fiscal constată că modul de construcție a cadrului bugetar pentru perioada 2016-2018 este în flagrantă contradicție cu principiile și regulile fiscale instituite de LRFB, precum și cu tratatele de guvernanță fiscală existente la nivel european al căror semnatar este România. În anii următori se prefigurează un derapaj bugetar de amploare, generat de un mix de reduceri agresive de taxe, în special pe consum, combinate cu creșteri importante de cheltuieli bugetare, în special de natură salarială. Acest derapaj, a cărui corectare ulterioară printr-o consolidare fiscală în faza descendentă a ciclului economic este de natură să genereze costuri economice și sociale care vor depăși efectele pozitive pe termen scurt ale relaxării fiscale. Consiliul fiscal a atras atenția în mod repetat asupra faptului că, o relaxare fiscală de proporții adoptată în condițiile unui decalaj de producție apropiat de zero în anul 2016 și ulterior pozitiv în perioada 2017-2019 este total contraproductivă, deoarece măsurile adoptate accentuează caracterul prociclic al politicii fiscale, cu impact negativ permanent asupra deficitului bugetar.

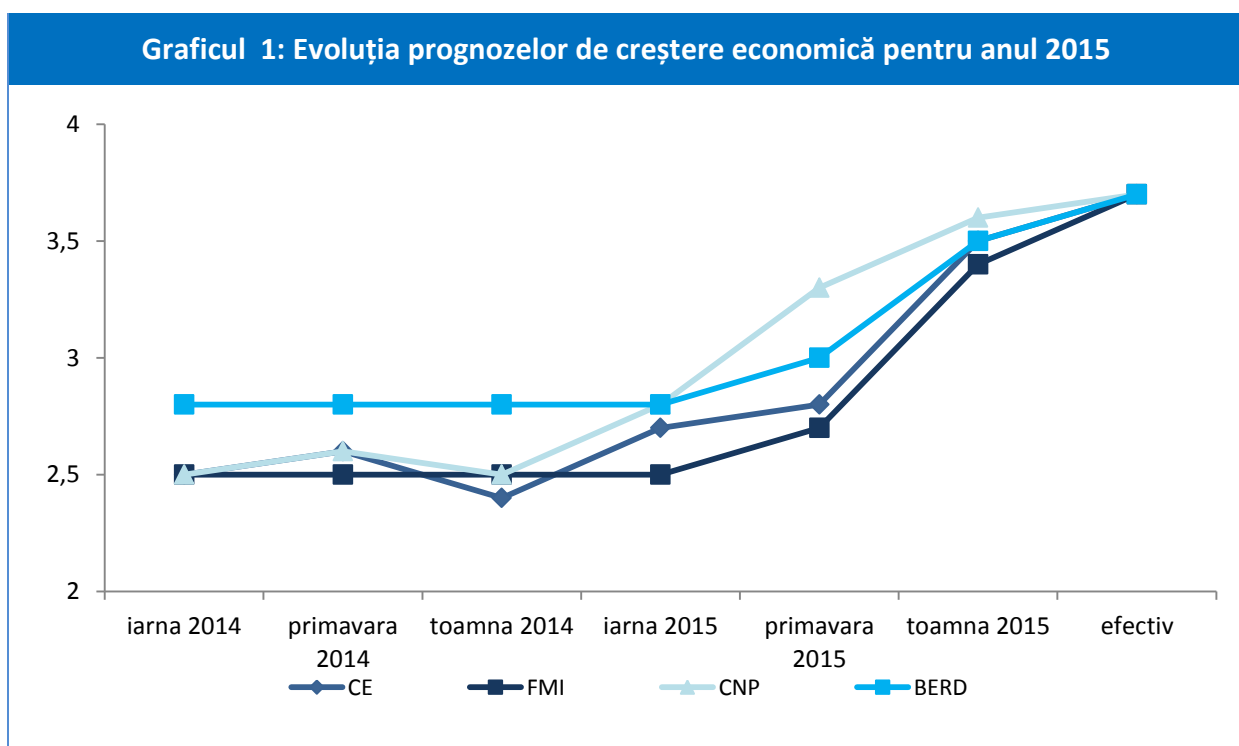
În contextul menținerii parametrilor actuali ai politicii fiscal-bugetare, balanța riscurilor pentru anul 2016 apare drept echilibrată, Consiliul fiscal apreciind că ținta de deficit bugetar din acest an este realizabilă.

În plus, riscul de reintrare a țării în procedura de deficit excesiv apare drept semnificativ, în condițiile în care pentru anul 2017, cele mai recente proiecții ale CE indică un nivel de 3,4% din PIB în

cazul deficitului efectiv atât în termeni ESA 2010, cât și în termeni structurali. Încă o dată, subliniem că ideea potrivit căreia ar fi suficientă menținerea deficitului bugetar sub nivelul de 3% din PIB este eronată; acest nivel nu reprezintă o „țintă”, ci un plafon a cărui atingere este permisă doar în condiții ciclice adverse, de recesiune profundă, ceea ce în mod evident nu este nicidecum cazul României.

## II. Evoluții macroeconomice în anul 2015

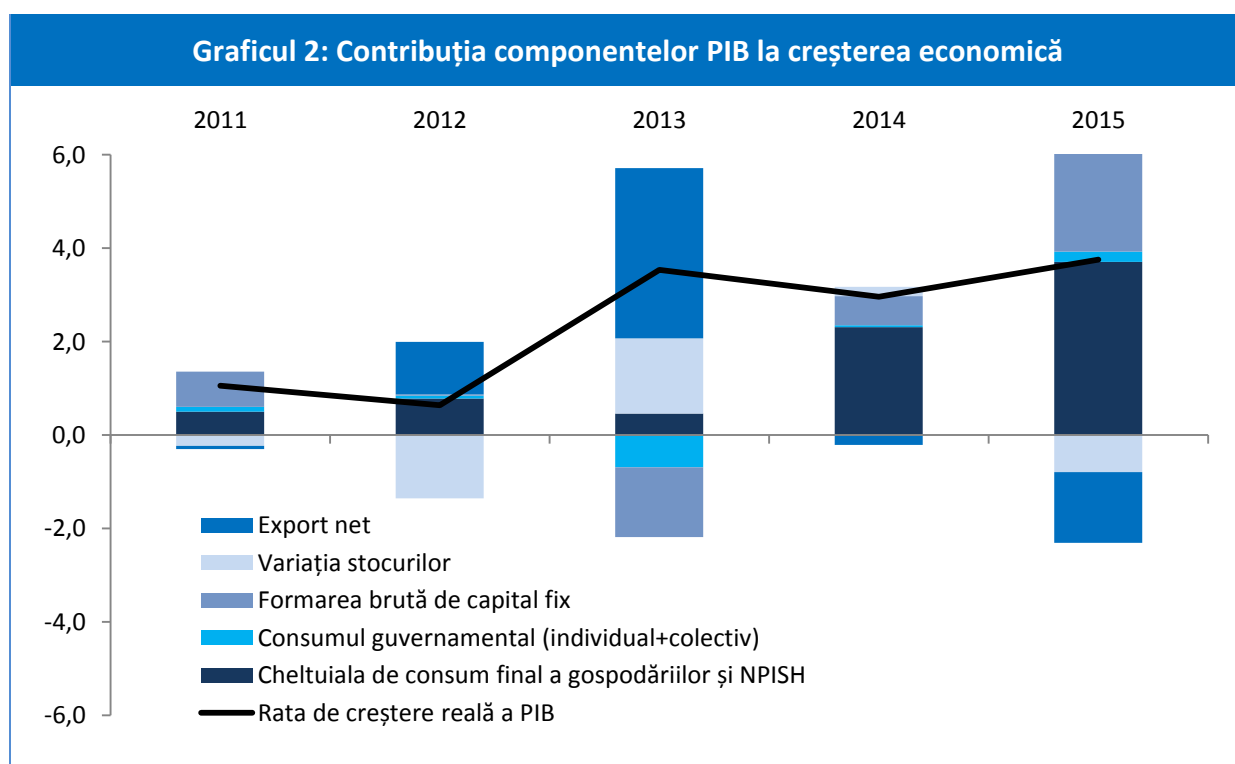
Anul 2015 a marcat pentru economia României cel mai înalt ritm anual de creștere economică din perioada postcriză, avansul PIB fiind de 3,8% în termeni reali, dinamică superioară nivelului de 3% atins în anul 2014. După o perioadă de 5 ani de evoluții pozitive (creștere cumulată de circa 12,5%), nivelul PIB real din anul 2015 este superior celui înregistrat în anul 2008 cu 3,68%. Comparativ cu prognozele inițiale avute în vedere la elaborarea proiectului de buget pe anul 2015, precum și cele ale CE și ale Comisiei Naționale de Prognoză (CNP), avansul economic înregistrat efectiv a fost superior cu aproximativ 1,3 pp, evoluția peste așteptări fiind determinată de consolidarea pantei ascendente a consumului privat (+6,1%) și de avansul înregistrat la nivelul investițiilor (+8,8%).



Sursa: CE, Fondul Monetar Internațional (FMI), CNP, Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD)

Din punct de vedere al utilizării PIB, contribuția principală la creșterea economică înregistrată în 2015 a revenit cheltuielilor de consum final ale populației (+3,7 pp), creșterea în termeni reali a acestei componente fiind de 6,1%, pe fondul majorării venitului disponibil determinată de reducerea TVA la alimente, accelerarea dinamicii salariului real favorizată și de inflația redusă precum și al creșterii încrederii consumatorilor în perspectivele economice viitoare. De asemenea, influențe pozitive au fost înregistrate și la nivelul consumului guvernamental

(contribuție de +0,2 pp) și formării brute de capital fix (contribuție de +2,1 pp). În legătură cu aceasta din urmă, investițiile publice au înregistrat o majorare în termeni reali de 23,9% în contextul intensificării absorbției de fonduri comunitare nerambursabile, în special pe segmentul finanțării proiectelor de investiții. Această accelerare resimțită la nivelul investițiilor publice a fost determinată de faptul că anul 2015 a reprezentat termenul limită până la care puteau fi atrase fonduri aferente exercițiului financiar 2007-2013. Contribuții negative au venit exporturilor nete (-1,5 pp), în condițiile unei expansiuni mai ridicate în termeni reali a importurilor (+9,1%) comparativ cu cea a exporturilor (+5,5%), precum și variației stocurilor (-0,8 pp). Pe partea de ofertă, creșteri ale volumului de activitate s-au înregistrat în majoritatea sectoarelor, cea mai semnificativă fiind consemnată la nivelul informațiilor și comunicațiilor (+11,9%), urmate de construcții (+8,8%), comerț cu ridicata și cu amănuntul; repararea autovehiculelor și motocicletelor; transport și depozitare; hoteluri și restaurante (+6,4%), impozite nete pe produs (+5,6%), activități profesionale, științifice și tehnice; activități de servicii administrative și activități de servicii suport (+4,9%), activități de spectacole, culturale și recreative; reparații de produse de uz casnic și alte servicii (+4,4%), industrie (+2%), administrație publică și apărare; asigurări sociale din sistemul public; învățământ; sănătate și asistență socială (+1,9%), intermediari financiare și asigurări (+1,2%), în timp ce evoluții negative a înregistrat doar sectorul agricultură, silvicultură și pescuit (-9,4%).



Sursa: Eurostat, calcule Consiliul fiscal

Rata anuală a inflației înregistrată la finalul anului 2015 s-a situat în afara intervalului de variație țintit (1,5% - 3,5%), ajungând la un nivel de -0,9%, semnificativ inferior celui considerat la fundamentarea SFB 2015 – 2017, respectiv 2,9%, principalul factor care a condus la această evoluție fiind reducerea TVA la produsele alimentare de la 24% la 9% începând cu 1 iunie. Alți factori care au contribuit la o inflație mai redusă decât prognozele inițiale sunt reprezentați de persistența deficitului de cerere agregată în economie, dar și dinamica favorabilă a prețurilor produselor importate. Rata inflației a variat pe parcursul anului între -1,9% și 1,2%, creșterea medie a prețurilor în anul 2015 fiind de -0,6%, plasându-se astfel sub nivelul prognozat în SFB (2,2%). În prima jumătate a intervalului analizat rata inflației s-a poziționat în teritoriu pozitiv, dar sub nivelul de 1%, în principal, ca urmare a reducerii prețurilor produselor energetice și a celor cu materiile prime, în timp ce în ultima lună a trimestrului II rata inflației a intrat în teritoriu negativ, respectiv -1,6%, pe fondul extinderii sferei de aplicabilitate a cotei reduse a TVA de 9% la toate alimentele, băuturile nealcoolice și serviciile de alimentație publică. Efectele tranzitorii de runda întâi ale reducerii cotei de TVA la alimente au afectat circa 30% din bunurile și serviciile cuprinse în coșul de consum și s-a apreciat că aceasta a avut o transmisie de aproximativ 80% din impactul maxim posibil asupra indicelui prețurilor de consum (IPC) de 3,5 pp în luna de aplicare. În trimestrul III, inflația s-a adâncit în teritoriul negativ (-1,7%) pe fondul manifestării efectului statistic al reducerii TVA la alimente, dar și al continuării declinului cotațiilor țiteiului pe piețele internaționale care au atins în luna august nivelul minim postcriză, în timp ce în ultimul trimestru, inflația anuală s-a situat cu 0,8 pp peste nivelul de la finele trimestrului anterior, respectiv -0,9%, ca urmare a disipării efectului de bază generat de scăderea prețului combustibililor de la finalul anului 2014, precum și a accelerării creșterii prețurilor la produsele din tutun și băuturi alcoolice.

În contextul plasării ratei inflației pe o traiectorie descendentă, dar ținând cont și de incertitudinile crescute legate de evoluțiile din mediul extern și de riscurile asociate acestora, banca centrală a continuat în anul 2015 relaxarea treptată a politicii monetare prin diminuarea ratei dobânzii de politică monetară, de la 2,50% la 1,75%, precum și scăderea ratei rezervelor minime obligatorii pentru pasivele în lei de la 10% la 8%, în timp ce pentru cele în valută rata rezervei a fost menținută la 14% pe tot parcursul anului 2015. Alături de scăderea ratei dobânzii de politică monetară, banca centrală a recurs și la îngustarea treptată a coridorului dobânzilor facilităților permanente (de la +/-2,2 pp la +/-1,5 pp), în scopul reducerii volatilității ratelor de dobândă de pe piața interbancară și a întăririi puterii de transmisie a semnalului ratei dobânzii de politică monetară.

Creșterea prețurilor la nivelul întregii economii, măsurată prin deflatorul PIB, s-a situat la un nivel de 2,9% în anul 2015, în linie cu nivelul previzionat la fundamentarea SFB pentru perioada 2015-2017, respectiv 2,7%, în condițiile în care deflatorul investițiilor și cel de export au fost

superiori indicelui prețurilor de consum, acesta din urmă fiind sprijinit și de scăderea prețurilor bunurilor importate.

În ceea ce privește poziția externă, anul 2015 a marcat stoparea trendului de reducere a deficitului de cont curent, acesta majorându-se la 1,14% din PIB, de la nivelul de 0,46% din PIB înregistrat la finele anului precedent, în condițiile unei creșteri a acestuia de circa 1,14 mld. euro, dar și a majorării PIB cu aproximativ 6,7%, considerând valori exprimate în euro. Majorarea deficitului de cont curent de la 685 mil. euro în 2014 la 1.829 mil. euro în 2015 este atribuibilă, în principal, adâncirii deficitului veniturilor primare de la -1.903 mil. euro în anul 2014 la -3.806 mil. euro în anul 2015 (-1.903 mil. euro). O contribuție negativă la modificarea soldului contului curent a fost generată și de înrăutățirea soldului balanței bunurilor și serviciilor de la un deficit de 467 mil. euro în 2014 la un deficit de 840 mil. euro în 2015, exclusiv pe seama balanței bunurilor (-1.441 mil. euro), în timp ce amplificarea excedentului balanței veniturilor secundare (+1.133 mil. euro) a contribuit pozitiv la modificarea soldului contului curent<sup>1</sup>. Exporturile de bunuri și-au continuat creșterea și în 2015 cu un ritm de aproximativ 6,4% (+3.969 mil. euro) pe fondul îmbunătățirii perspectivei economiei UE, principalul partener comercial al României, dinamica fiind apropiată de cea a importurilor, care au înregistrat o majorare de circa 7% (+4.348 mil. euro) în contextul amplificării ritmului de creștere a cererii interne.

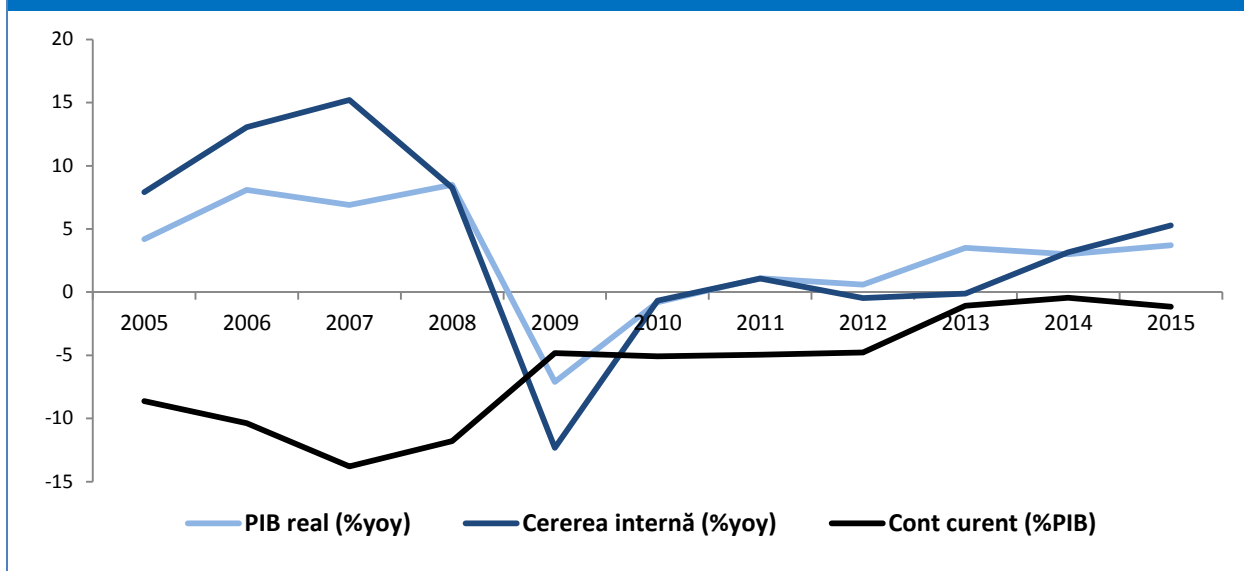
Analizând modificarea soldului contului curent al balanței de plăți din perspectiva exprimării acestuia ca diferență între rata de economisire și cea de investire, se poate observa că rata de economisire a consemnat o dinamică negativă în anul 2015 comparativ cu anul 2014, aceasta din urmă reducându-se cu 0,34 pp din PIB, în timp ce rata de investire a înregistrat o majorare de 0,34 pp din PIB, pe fondul acestor schimbări deficitul de cont curent adâncindu-se de la -0,46% la -1,14% din PIB. Considerând perioada 2008-2015, ajustarea deficitului contului curent de 10,65 pp din PIB s-a realizat prin reducerea investițiilor cu 7,85 pp din PIB, în timp ce nivelul economisirii a avansat doar cu 2,8 pp din PIB în perioada analizată.

Investițiile străine directe s-au situat la un nivel relativ similar față de anul precedent, majorându-se cu 2,33% față de anul 2014, valoarea acestora totalizând 2.765 mil. euro, nivel apropiat de media ultimilor 5 ani. Se poate observa faptul că, și în anul 2015, investițiile străine directe au finanțat integral deficitul de cont curent, dar valoarea acestora în termeni absoluți este net inferioară celei înregistrate în perioada premergătoare crizei economice și financiare (în perioada 2007-2008 valoarea medie anuală a investițiilor străine directe a fost de circa 8.000 mil. euro).

---

<sup>1</sup> Conform standardelor BPM6 (Manualul de balanță de plăți elaborat de FMI), a avut loc o modificare a terminologiei componentelor contului curent. Astfel, balanța veniturilor primare și balanța veniturilor secundare înlocuiesc balanța veniturilor și cea a transferurilor.

**Graficul 3: Evoluția PIB real, a cererii interne și a soldului contului curent în perioada 2005-2015**



Sursa: Banca Națională a României (BNR), Eurostat, calcule Consiliul fiscal

Datoria externă a României a scăzut în termeni nominali cu 4,06 % în anul 2015, față de anul 2014, până la un nivel de 90,90 mld. euro, ponderea acesteia în PIB micșorându-se de la 63,07% la 56,7%. De altfel, datoria externă s-a diminuat cu 10 mld. euro (-9,88%) în anul 2015 comparativ cu maximum înregistrat de acest indicator, respectiv la finele anului 2012, când acesta a consemnat un nivel de 100,86 mld. euro, ponderea sa în PIB fiind la acel moment de 70,96%. În ceea ce privește datoria externă pe termen mediu și lung, aceasta reprezenta la sfârșitul anului precedent 78,17% din total datorie externă, respectiv 71,06 mld. euro, ponderea acesteia fiind similară cu cea din 31 decembrie 2014. Datoria externă pe termen scurt a înregistrat o creștere de 4,89% până la un nivel de 19,84 mld. euro (reprezentând 21,83% din total datorie externă).

Datorită rambursărilor realizate, datoria față de FMI a coborât la sfârșitul anului 2015 față de aceeași perioadă a anului precedent cu 1,30 mld. euro, respectiv până la un nivel de 0,12 mld. euro, împrumutul fiind restituit aproape integral. Astfel, s-a diminuat atât componenta de datorie destinată finanțării deficitului bugetar (-0,16 mld. euro), cât și datoria autorității monetare (-1,46 mld. euro). Evoluția descendentă a datoriei externe a fost determinată și de diminuarea datoriei externe private, în special în contextul procesului de dezintermediere din sectorul bancar. În anul 2015, datoria publică externă directă s-a diminuat de la 31,75 mld. euro la sfârșitul anului 2014 la 30,93 mld. euro la finalul anului trecut.

În anul 2015, dinamica creditului neguvernamental a intrat din nou în teritoriu pozitiv după 3 ani, înregistrând o creștere de 3,95% în termeni reali în decembrie 2015 față de aceeași

perioadă a anului trecut, comparativ cu o dinamică de -4,22% în decembrie 2014. Revirimentul activității de creditare s-a datorat exclusiv majorării soldului creditelor contractate în monedă națională, acesta crescând cu 19% în termeni reali, în timp ce creditele în valută au avut o traiectorie descendentă, scăzând cu circa 10% în echivalent euro în decembrie 2015 față de aceeași perioadă din 2014. Principalii factori care au contribuit la un nivel relativ crescut al activității de creditare au fost reprezentați de reducerea gradului de îndatorare al gospodăriilor și creșterea încrederii acestora (pe fondul ameliorării așteptărilor privind situația financiară personală și cea economică în general, dar și a diminuării temerilor referitoare la creșterea șomajului), de nivelul redus al ratelor dobânzilor (în special costul creditului în monedă națională a scăzut până la un nivel comparabil cu costul finanțării în euro), precum și de relaxarea cerințelor de creditare prin accesul mai rapid la finanțarea negarantată. Alți factori exogeni care au favorizat traiectoria ascendentă a dinamicii creditării sunt reprezentați de derularea operațiunilor de conversie în lei a creditelor denominate în franci elvețieni precum și de achiziționarea unor credite externalizate în trecut de unele bănci. Nivelul creditelor neperformante și-a continuat traiectoria descendentă, în condițiile accelerării activității de curățare a bilanțurilor, cât și diminuării ratei de deteriorare a calității portofoliului. Se poate constata o îmbunătățire la nivelul lichidității sistemului bancar, raportul credite/depozite aferent sectorului neguvernamental reducându-se sub pragul de 100% până la nivelul de 85,74% în decembrie 2015, nivel adecvat din punct de vedere macroprudențial.

Revigorarea activității de creditare în anul 2015 este atribuibilă în special dinamicii creditelor acordate populației (avans în termeni reali de 6,68%), însă și creditele destinate firmelor s-au menținut pe un trend crescător (+1,39% în termeni reali). În cazul creditelor acordate populației, avansul a provenit exclusiv din accelerarea dinamicii componente în lei (+32% în termeni reali), ca urmare a scăderii ratelor dobânzilor, a derulării exclusiv în monedă națională a programului guvernamental „Prima Casă”, dar și a simplificării procedurii de verificare a veniturilor solicitanților de împrumuturi. Pe segmentul întreprinderilor, variația pozitivă (+1,39% în termeni reali) a fost determinată de evoluția ascendentă a fluxului de credite acordate în lei (+10% în termeni reali), componenta în valută (denominată în euro) înregistrând o dinamică negativă (-9%).

Evoluția pieței muncii a fost favorabilă în anul 2015, numărul mediu de salariați majorându-se până la 4.545 mii de persoane<sup>2</sup>, respectiv cu 2,8% față de anul 2014, în condițiile unei creșteri a numărului de angajați din sectorul privat de +3,3% în timp ce dinamica aferentă sectorului public a fost de +1,0%.

În anul 2015, câștigul salarial<sup>3</sup> mediu brut pe total economie a fost 2.560 lei, în creștere cu 8,5%

---

<sup>2</sup> Conform datelor prelucrate de Consiliul fiscal pe baza datelor lunare publicate de INS.

<sup>3</sup> Conform datelor prelucrate de Consiliul fiscal pe baza datelor lunare publicate de INS.

față de anul 2014, iar câștigul salarial mediu net a fost de 1.848 lei, în creștere cu 8,3% comparativ cu anul 2014. În condițiile unei rate a inflației medii anuale de -0,6%, nivelul câștigului salarial real a înregistrat o creștere de 9%. Dinamica pozitivă a salariului mediu pe economie a fost susținută în principal de evoluția câștigurilor din sectorul public (+10,1% în termeni nominali), pe seama creșterii salariului minim garantat (de la 900 lei în decembrie 2014, la 975 lei în ianuarie 2015 și 1.050 lei de la 1 iulie) și a majorării salariilor personalului didactic cu 5% de la 1 martie 2015 și cu încă 5% din 1 septembrie 2015, ale personalului din autoritățile executive locale cu 12% începând cu 1 august și din sectorul sanitar cu 25% (de la 1 octombrie). În aceeași perioadă, salariile din sectorul privat<sup>4</sup> au crescut cu 8% (în termeni nominali), dinamica acestora fiind determinată în principal de câștigurile de productivitate.

**Tabelul 1: Principali indicatori macroeconomici în 2015 (prognoză SFB versus realizări)**

	SFB 2015-2017 revizuită	Efectiv 2015
	- modificare procentuală față de anul anterior -	
<b>Produsul intern brut</b>		
Produsul intern brut (mil. lei)	709.681,0	712.832,3
Produsul intern brut real	2,5	3,8
Deflatorul PIB	2,7	2,9
<b>Utilizarea PIB</b>		
Consumul final	2,6	5,2
Cheltuiala pentru consumul privat	2,8	6,1
Cheltuiala pentru consumul guvernamental	1,5	1,6
Formare brută de capital fix	4,0	8,8
Exporturi (volum)	5,9	5,5
Importuri (volum)	6,9	9,1
<b>Rata inflației</b>		
Decembrie 2015	2,9	-0,9
Medie anuală	2,2	-0,6
<b>Piața muncii</b>		
Rata șomajului (sf. per.)	5,1	6,8
Număr mediu salariați	1,6	2,8 <sup>5</sup>
Câștigul salarial mediu brut	4,5	8,5

Sursa: Institutul Național de Statistică (INS), CNP

<sup>4</sup> Sectorul privat este aproximat eliminând sectoarele administrație publică și apărare, învățământ și sănătate și asistență socială.

<sup>5</sup> La realizări, dinamica raportată se referă la cifrele publicate în buletinele lunare ale INS care includ doar agenții economici cu mai mult de 4 angajați.

## III. Politica fiscal-bugetară în anul 2015

### III.1. Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari

Conform art. 61, alin. (2), din LRFB, Raportul anual al Consiliului fiscal trebuie să conțină „o analiză cu privire la derularea politicii fiscal-bugetare din anul precedent față de cea aprobată prin strategia fiscal-bugetară și bugetul anual” și să includă:

a) evaluarea *ex post* a prognozelor macroeconomice și bugetare cuprinse în strategia fiscal-bugetară și în bugetul anual din anul bugetar care face obiectul raportului, inclusiv semnalarea, dacă este cazul, a unor eventuale deviații persistente de același sens ale prognozelor macroeconomice față de datele efective, care s-au înregistrat pe o perioadă de cel puțin 4 ani consecutivi;

b) evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor stabiliți prin strategia fiscal-bugetară și prin bugetul anual din anul bugetar care face obiectul raportului;

c) evaluarea performanței Guvernului și a modului cum au fost respectate principiile și regulile prevăzute de prezenta lege în anul bugetar precedent;

d) opiniile și recomandările Consiliului fiscal în vederea îmbunătățirii politicii fiscal-bugetare în anul bugetar curent, în conformitate cu principiile și regulile prevăzute de prezenta lege.

Potrivit prevederii art. 26 alineatul (1) din LRFB, până la data de 31 iulie a fiecărui an, MFP are obligația de a înainta Guvernului strategia fiscal-bugetară pentru următorii 3 ani însoțită de proiectul legii pentru aprobarea plafoanelor specificate în cadrul fiscal-bugetar. Strategia fiscal-bugetară aferentă perioadei 2015-2017 a fost elaborată și aprobată în luna decembrie 2014, concomitent cu elaborarea propunerii de buget pentru anul 2015, ceea ce implică un cadru fiscal-bugetar identic pentru anul 2015 în ambele documente sus-menționate. În aceste condiții, obligația Consiliului fiscal de a evalua în cadrul raportului anual obiectivele, țintele și indicatorii stabiliți prin strategia fiscal-bugetară și prin buget se reduce la o analiză *ex-post* a proiecțiilor cuprinse în proiectul de buget, monitorizarea respectării *ex-ante* a regulilor cu privire la respectarea limitelor stabilite pentru indicatorii bugetari prevăzuți prin Legea plafoanelor fiind, în această situație, irelevantă.

Bugetul general consolidat pentru anul 2015 a fost fundamentat pe un scenariu de evoluție macroeconomică cu o creștere economică evaluată la 2,5% în termeni reali, în timp ce ținta de deficit bugetar a fost proiectată la 1,82% din PIB în termeni *cash*, respectiv un deficit în termeni

ESA 2010 de 1,45% din PIB (inclusiv un ajustor<sup>6</sup> de 0,25% din PIB pentru cheltuielile de cofinanțare aferente proiectelor finanțate din fonduri structurale post-aderare). Acest nivel al deficitului ESA a fost proiectat în consens cu obligațiile care îi revin României în conformitate cu brațul preventiv al Pactului de Stabilitate și Creștere și cu Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare - Compactul fiscal (TSCG), în speță atingerea unui nivel al deficitului structural conform metodologiei CE („obiectiv pe termen mediu”) de 1% din PIB. Proiectarea unui ecart relativ mare între soldurile bugetare exprimate în baza metodologiei naționale (*cash*) și în baza ESA 2010 s-a datorat faptului că la proiecția cheltuielilor bugetare în conformitate cu metodologia națională s-au inclus în anul 2015 plăți aferente unor titluri executorii deja reflectate în anii anteriori în cheltuielile bugetare conform ESA 2010, precum și avansuri în contul achiziționării de echipamente militare a căror reflectare în cheltuielile bugetare ESA 2010 se va produce ulterior, la momentul recepționării acestora.

Execuția bugetară finală a consemnat încadrarea în țintele de deficit, atât potrivit metodologiei *cash*, deficitul bugetar situându-se la un nivel de 1,45% din PIB, respectiv 10,36 mld. lei (comparativ cu o proiecție de 13,0 mld. lei), cât și potrivit ESA 2010 având în vedere deficitul de 0,74% din PIB, respectiv 5,3 mld. lei. Ecartul realizat dintre soldul bugetar *cash* și cel potrivit metodologiei europene a fost superior proiecțiilor inițiale cu 0,34 pp din PIB (deficit mai mic în standarde ESA 2010 cu 0,71 pp din PIB în loc de 0,37 pp), în principal ca urmare a suplimentării cu 0,21 pp din PIB a sumelor plătite în contul hotărârilor judecătorești privind unele drepturi de natură salarială pentru anumite categorii de bugetari, deja înregistrate în execuția potrivit ESA 2010 în anii anteriori. Diferențele semnificative în sensul unui deficit bugetar mai redus față de țintele inițiale cu circa 0,37 pp din PIB în standarde *cash* și respectiv cu 0,71 pp din PIB în standarde europene (respectiv un ecart de 0,46 pp din PIB dacă excludem ajustorul de 0,25% din PIB) sunt explicate în principal de supraproperformanța veniturilor, ca rezultat al unei combinații între o creștere economică semnificativ superioară celei prognozate inițial, cu o compoziție favorabilă creșterii încasărilor de venituri fiscale și o îmbunătățire a eficienței colectării, atât ca urmare a eforturilor ANAF, cât și, probabil, unei evoluții prociclice a conformării la plata taxelor din partea contribuabililor<sup>7</sup>. Această performanță a veniturilor (surprinzătoare în condițiile modificărilor aduse în timpul anului Codului Fiscal, care ar fi trebuit să genereze reducerea semnificativă a încasărilor din TVA), a surclasat majorările succesive operate asupra cheltuielilor bugetare cu ocazia rectificărilor bugetare (în special pentru cele de

---

<sup>6</sup> Acesta reprezintă o deviație temporară permisă.

<sup>7</sup> Raportul cost-beneficiu pentru decizia de evaziune fiscală variază în favoarea beneficiilor percepute în faza de recesiune și în favoarea costurilor percepute în faza de expansiune. Vezi Brondolo, J., 2009, "Collecting Taxes during an Economic Crisis: Challenges and Policy Options," IMF Staff Position Note 09/17 și Pogoshyan T., 2011, "Assessing the Variability of Tax Elasticity in Lithuania", IMF WP/11/270.

personal și cu asistența socială).

Din perspectiva regulilor politicii fiscal-bugetare, plafoanele nominale în care ar fi trebuit să se încadreze în anul 2015 soldul BGC, soldul primar, cheltuielile totale ale acestuia (exclusiv veniturile din fonduri europene post-aderare, fonduri pre-aderare și asistența financiară a altor donatori), precum și cheltuielile de personal au fost stabilite prin Legea nr. 182/2014<sup>8</sup> (a se vedea *Tabelul 2* de mai jos). Execuția bugetară confirmă respectarea plafoanelor doar pentru soldul bugetar și soldul primar, în cazul celorlalți indicatori sus-menționați înregistrându-se deviații semnificative de la plafoanele stabilite. Astfel, nivelul *cheltuielilor totale* (exclusiv veniturile din fonduri europene post-aderare, fonduri pre-aderare și asistența financiară a altor donatori) la finele anului a devansat plafonul nominal stabilit prin Legea nr. 182/2014 cu 5.922,5 mil. lei, depășind și limita de 31,3% din PIB cu circa 0,5 pp, ca urmare a iterațiilor succesive de majorare a cheltuielilor bugetare (majorări salariale, dublarea alocației pentru copii, introducerea pensiei de serviciu pentru unele categorii de personal, majorarea pensiilor pentru condiții speciale, plata în avans a unor hotărâri judecătorești, majorarea cheltuielilor cu bunuri și servicii etc.) cu ocazia celor două rectificări bugetare, pe seama obținerii unor venituri superioare celor estimate inițial. Și în cazul *cheltuielilor de personal*, execuția a devansat cu 3.652,2 mil. lei plafonul nominal stabilit, precum și limita de 6,8% din PIB cu 0,5 pp, depășirea fiind explicată de decizia de a plăti în avans față de eşalonarea prevăzută inițial a unor drepturi de natură salarială stabilite prin hotărâri judecătorești și de creșterile salariale din sectorul public operate în a doua parte a anului.

<b>Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și de personal</b>						
	<b>Legea nr. 182/2014</b>			<b>Execuție 2015</b>		
	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care: Cheltuieli de personal	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care: Cheltuieli de personal
<i>mil. lei</i>	- 13.004,0	220.590,1	48.373,4	-10.361,3	226.512,6	52.025,6
<i>% din PIB</i>	-1,8%	31,3%	6,8%	-1,45%	31,78%	7,30%

\* *Exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori*

*Sursa: MFP*

Prima rectificare bugetară, aprobată la sfârșitul lunii iulie 2015, prevedea majorarea consistentă atât a veniturilor, cât și a cheltuielilor BGC comparativ cu bugetul inițial aprobat cu 6,92 mld. lei, menținând soldul bugetar la nivelul nominal proiectat inițial de -13,0 mld. lei. Raportat la limitele plafoanelor stipulate de Legea 182/2014, se constată respectarea acestora doar pentru

<sup>8</sup> Legea privind aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în strategia fiscal-bugetară.

soldul bugetar al BGC, care a fost menținut la nivelul stabilit inițial, în timp ce soldul primar<sup>9</sup>, cheltuielile de personal și cheltuielile totale, exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori au depășit limitele din legea mai sus menționată<sup>10</sup>, fiind în contradicție cu regulile fiscale instituite de art. 12 lit. a), b) și c) ale LRFB, precum și cu art. 17 alin. (2) care interzice majorarea cheltuielilor de personal cu prilejul rectificărilor bugetare, art. 24 care interzice majorarea cheltuielilor totale ale BGC cu prilejul rectificărilor bugetare altfel decât pentru plata serviciului datoriei publice și plata contribuției României la bugetul UE și art. 26 alin. (5) care reafirmă obligativitatea plafoanelor instituite prin lege pentru anul bugetar următor.

Nerespectarea indicatorilor sus-menționați a fost consecința creșterii deliberate a cheltuielilor bugetare, în speță a celor de personal (cu încălcarea flagrantă a art. 17 alin. (2) și art. 24 din LRFB), în condițiile modificării aduse Codului Fiscal privind reducerea cotei de TVA de la 24% la 9% pentru alimente, servicii de restaurant și catering de la 1 iunie 2015, în acest caz fiind ocultat principiul enunțat de art. 13 lit. b din LRFB, referitor la compensarea impactului financiar aferent reducerii de venituri „prin majorarea altor venituri bugetare”.

La nivelul veniturilor bugetare, propunerea de rectificare a avut în vedere majorarea acestora cu 6,92 mld. lei. Agregatele de venituri la care, în contextul execuției la jumătatea anului, s-au operat creșteri comparativ cu bugetul inițial au fost: venituri din *fonduri europene nerambursabile*: (+1,98 mld. lei), *contribuțiile sociale* (+1,8 mld. lei), *venituri nefiscale* (+1,5 mld. lei pe seama unor venituri suplimentare din vânzări de *certIFICATE DE EMISII DE GAZE CU EFECT DE SERĂ* și sume recuperate în urma deciziei de incompatibilitate a unor ajutoare de stat), *impozitul pe profit* (+817 mil. lei) și *impozitul pe venit și salarii* (+784 mil. lei), în timp ce revizuirii descendente ale proiecției au avut loc la nivelul *impozitelor și taxelor pe proprietate* (-579 mil. lei, având în vedere neincluderea în bugetul inițial a reducerii *taxei pe construcții speciale* de la 1,5% la 1% ), la nivelul *TVA* (-253 mil. lei în condițiile extinderii aplicabilității cotei reduse de TVA la alimente, servicii de restaurant și catering de la 1 iunie, parțial compensată de o performanță semnificativă privind colectarea în raport cu programul inițial înregistrată în primul semestru).

La nivelul cheltuielilor bugetare, majorarea cu 6,92 mld. lei a fost determinată de creșterea *cheltuielilor aferente proiectelor cu finanțare din fonduri post aderare nerambursabile* (+1,9 mld. de lei, în contrapartidă cu revizuirea ascendentă a programului privind sumele primite de la UE), de creșterea *cheltuielilor de personal* (+1,5 mld. lei, în principal ca urmare a includerii unor noi titluri executorii privind drepturile salariale restante), și a celor cu *bunuri și servicii* (+1,2 mld. lei), majorarea *cheltuielilor cu asistența socială* (+1,12 mld. lei, determinată de

---

<sup>9</sup> Ca urmare a unei revizuirii descendente a cheltuielilor cu *dobânzile*, soldul primar al BGC a fost programat să depășească cu 204,5 mil. lei plafonul definit în Legea nr. 182/2014.

<sup>10</sup> Depășiri ale plafoanelor *cheltuielilor de personal* cu +1,5 mld. lei, iar în cazul *cheltuielilor totale exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori* cu +4,9 mld. lei.

dublarea alocației de stat pentru copii și reintroducerea pensiilor de serviciu pentru personalul aeronautic și personalul auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești). Au fost majorate și *cheltuielile de capital* (+0,9 mld. lei) și alte cheltuieli (+0,6 mld. lei pentru hotărâri CEDO, restaurarea unităților de cult, etc.).

Comparativ cu parametrii aprobați în contextul primei rectificări bugetare, cea de-a doua rectificare operată în luna octombrie a prevăzut o majorare a veniturilor și cheltuielilor estimate ale BGC cu 3 mld. lei, cu menținerea țintei de deficit bugetar la nivelul proiectat inițial (13,0 mld. lei). Similar primei rectificări bugetare, au fost încălcate (prin derogare) regulile cu privire la rectificările bugetare statuate de art. 12 lit. b)<sup>11</sup> și c)<sup>12</sup>, precum și cele statuate de art. 17 alin. (2), art. 24 și art. 26 alin. (5) ale LRFB.

Veniturile BGC au fost revizuite ascendent cu 3,0 mld. lei comparativ cu nivelul programat în prima rectificare bugetară, dar excluzând partea aferentă unei noi scheme de compensare în lanț a obligațiilor restante față de BGC (+688,7 mil. lei), majorarea netă a veniturilor bugetare a fost de 2,3 mld. lei. Categoriile de venituri bugetare care au suferit modificări față de valorile prognozate cu prilejul primei rectificări bugetare, considerând valori nete de *swap* sunt: venituri din *TVA*, cu +1,2 mld. lei (prin încorporarea supraproperformanței colectării din primele 6 luni ale anului), *venituri nefiscale* (+0,6 mld. lei, din majorarea sumelor încasate din vânzarea *certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră* și a celor încasate peste program), *taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități* (+0,4 mld. lei din încasări suplimentare din *impozitele aferente veniturilor din premii și jocuri de noroc*), *accize* (+0,36 mld. lei), *contribuții sociale* (+0,2 mld. lei), *impozit pe profit* (+0,16 mld. lei) și *impozit pe salarii și venit* (+0,12 mld. lei), majorările acestor ultime două categorii fiind generate de achitarea în avans față de eșalonarea programată inițial a unor drepturi de natură salarială câștigate în urma hotărârilor judecătorești, precum și majorarea salariilor pentru unele categorii de bugetari.

Revizuirii descendente mai importante au fost operate la nivelul estimărilor de venituri aferente *sumelor de la UE în contul plăților efectuate și pre finanțări* (-0,8 mld. lei), ca urmare a evoluției sub prognoza de la prima rectificare.

Eliminând influența schemelor de compensare în lanț a arieratelor bugetare, majorarea cheltuielilor bugetare cu 2,3 mld. lei a fost localizată la nivelul următoarelor categorii: *cheltuieli de personal* cu +2,14 mld. lei (rezultate din plata în avans față de eșalonarea inițială a unor drepturi de natură salarială stabilite prin hotărâri judecătorești, majorarea salariilor în sectorul

---

<sup>11</sup> A doua rectificare a dus la depășirea plafonului pentru deficitul primar cu 213 mil. lei.

<sup>12</sup> Respectiv, depășiri ale plafoanelor suplimentar față de cele operate la prima rectificare în cazul *cheltuielilor de personal* cu încă 2,4 mld. lei și ale *cheltuielilor totale exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori* cu alte 3,8 mld. lei.

sanitar cu 25% începând cu 1 octombrie, precum și a personalului din autoritățile executive locale cu 12% începând cu 1 august și majorarea normei de hrană în sectorul de apărare și ordine publică); *subvenții* (+1,4 mld. lei pentru despăgubiri acordate producătorilor agricoli, creșterea subvenției pentru motorină); *cheltuieli cu bunuri și servicii* (+0,9 mld. lei, pentru sectorul de apărare) și *cheltuieli cu asistența socială* (+0,4 mld. lei). Au fost revizuite negativ alocările pentru *cheltuieli totale de natura investițiilor* (-3,16 mld. lei, în linie cu subexecuția masivă din primele 8 luni ale anului), fiind diminuate *cheltuielile de capital* (-2,8 mld. lei) și *proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile* (-0,9 mld. lei). În esență, comparativ cu nivelurile programate în prima rectificare bugetară, pe partea de cheltuieli bugetare au fost majorate semnificativ *cheltuielile curente (personal, bunuri și servicii, subvenții)* concomitent cu diminuarea masivă a *cheltuielilor de investiții*.

În ceea ce privește relevanța regulilor bugetare și angajamentul față de respectarea disciplinei fiscale, se poate aprecia că, de la elaborarea LRFB în anul 2010 și până în prezent, regulile fiscale naționale au exercitat o constrângere slabă asupra decidenților de politici fiscal-bugetare, ceea ce a determinat:

- nerespectarea plafoanelor anuale stabilite pentru deficitul BGC, deficitul primar, cheltuielile totale și cele de personal, acestea fiind frecvent încălcate *ex-post*;
- încălcarea frecventă a interdicției privind majorarea cheltuielilor totale și a celor de personal cu prilejul rectificărilor bugetare;
- SFB nu a fost elaborată la timp (31 iulie);
- de regulă, măsurile de reducere a impozitelor și taxelor nu sunt însoțite de măsuri coerente de compensare (cum ar fi creșterea bazei de impozitare/majorarea altor categorii de impozite și taxe sau reducerea cheltuielilor);
- regula privind deficitul structural este flagrant încălcată începând cu anul 2016 ca urmare a implementării prevederilor noului Cod Fiscal, precum și a celorlalte majorări de cheltuieli legiferate.

Este de menționat că, pe parcursul anului 2015, proiectele de acte normative au stipulat derogări de la regulile fiscale prin redefinirea plafoanelor din Legea nr. 182/2014 în conformitate cu nivelurile agregatelor bugetare din propunerile de rectificare, cu excepția deficitului bugetar. Recursul sistematic la derogare de la regulile fiscale care nu vizează soldul BGC consfințește existența a două clase de reguli fiscale – una de reguli „tari” (regulile care vizează *soldul BGC*), și una de reguli „slabe” (regulile care vizează obligativitatea plafoanelor pentru toate celelalte elemente relevante din perspectiva legii – soldul primar, cheltuieli de personal, cheltuieli totale exclusiv 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), în pofida faptului că o astfel de distincție nu este prevăzută de lege, iar derogările se pot opera cu aceeași ușurință la toți indicatorii. În opinia Consiliului fiscal, regulile

„slabe” completează regula de deficit bugetar din perspectiva respectării principiilor transparenței și stabilității instituite de LRFB, iar relevanța acestora rezidă în următoarele considerente:

- În contextul trecerii la repere structurale în ceea ce privește soldul bugetar, regula referitoare la interdicția majorării cheltuielilor totale pe parcursul anului permite și conformarea *ex-post* cu ținta de deficit structural și nu doar cea *ex-ante*, deoarece, în condițiile unei creșteri economice mai rapide decât cea anticipată, existența plafonului de cheltuieli totale are potențialul de a asigura în timp real alinierea la reperul structural în loc de a genera un necesar de consolidare fiscală structurală cu prilejul iterației bugetare următoare;
- Plafioanele obligatorii aferente cheltuielilor totale și celor de personal, dar și soldului primar, apar drept relevante din perspectiva asigurării predictibilității parametrilor bugetari, motivării autorităților în sensul includerii în întregime a informației relevante în construcția bugetară inițială și promovării implicite a angajamentului față de un anumit set de parametri bugetari.

Consiliul fiscal atrage atenția asupra faptului că inoperabilitatea *de facto* a setului de reguli fiscale adiacente celei privitoare la nivelul de deficit bugetar, evidențiată de irelevanța acestuia privind exercitarea constrângerilor asupra comportamentului autorităților în conformitate cu intenția legiuitorului, reclamă fie întărirea aplicării legii prin limitarea posibilității recursului la derogare la un set precis definit de circumstanțe și introducerea de sancțiuni motivante pentru nerespectarea regulilor fiscale (soluție optimă), fie punerea în acord a situației *de jure* cu cea *de facto* prin afirmarea supremației regulii privind deficitul bugetar (în concordanță cu Pactul de Stabilitate și Creștere și TSCG) și renunțarea formală la setul de reguli conexe. O astfel de abordare este cu atât mai necesară având în vedere procesul de construcție bugetară pentru anul 2016, prin care se prevede un derapaj deliberat și de amploare a deficitului structural și a celui efectiv, în flagrantă contradicție cu principiile și regulile instituite atât de legislația națională, cât și de tratatele europene<sup>13</sup>, accentuând riscul ca România să rămână în capcana unei politici fiscale prociclice, 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.

Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2015 în standarde *cash* este prezentată în [Tabelul 3](#).

---

<sup>13</sup> Flexibilizarea Pactului de Stabilitate și Creștere aprobată în luna februarie 2016 este valabilă în 3 situații clare, în care România nu se încadrează (respectiv: reforme structurale, ciclul economic, investiții).

**Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2015 (mld. lei)**

	Program inițial	Prima rectificare	A doua rectificare	Execuție
<b>Venituri totale</b>	<b>225,5</b>	<b>232,4</b>	<b>234,7</b>	<b>232,5</b>
Venituri fiscale	132,5	134,3	136,5	138,0
Contribuții de asigurări sociale	55,3	57,0	57,2	57,3
Fonduri UE	18,8	20,8	20,0	17,4
<b>Cheltuieli totale, din care:</b>	<b>238,5</b>	<b>245,4</b>	<b>247,7</b>	<b>242,8</b>
Cheltuieli curente, din care	220,1	226,1	231,3	226,1
Proiecte din fonduri UE	24,6	26,2	24,8	24,6
Cheltuieli de capital	18,39	19,31	16,48	17,7
<b>Deficit bugetar</b>	<b>-13,00</b>	<b>-13,00</b>	<b>-13,00</b>	<b>-10,4</b>

Sursa: MFP

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare

Rezultatele execuției bugetare din anul fiscal 2015 au fost superioare prognozelor din programul inițial, veniturile înregistrând evoluții peste așteptări, chiar și în condițiile operării de reduceri de taxe (TVA), concomitent cu creșteri succesive ale cheltuielilor bugetare cu ocazia rectificărilor bugetare. Astfel, față de coordonatele politicii fiscale avute în vedere la elaborarea proiectului de buget, Guvernul a adoptat în cursul anului o ordonanță de urgență (OUG) vizând extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la toate produsele alimentare și serviciile de restaurant și catering începând cu 1 iunie 2015, Parlamentul a hotărât dublarea alocației lunare pentru copii (de la 42 la 84 de lei), din a doua jumătate a anului 2015 și în plus, au fost operate majorări salariale pentru anumite categorii de personal bugetar (+12% de la 1 august în cazul personalului din autoritățile executive locale și respectiv, +25% pentru angajații din sectorul sanitar începând de la 1 octombrie), au fost introduse pensiile de serviciu pentru personalul aeronautic civil navigant (începând din 21 mai) ori au fost majorate pensiile pentru condiții speciale de muncă de la 25 iunie 2015.

Pe partea de venituri bugetare nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, diferența față de suma estimată a fi încasată a fost de +6,95 mld. lei, în principal ca urmare a performanței foarte bune a *veniturilor fiscale* (+5,5 mld. lei, în principal ca rezultat al încasărilor peste așteptări din colectarea TVA +1,3 mld. lei, *impozitului pe venit* +1,2 mld. lei, *impozitului pe profit* +1,1 mld. lei), a *contribuțiilor sociale* (+2 mld. lei) și *veniturilor nefiscale* (+0,9 mld. lei) care au compensat și evoluția mai slabă a absorbției de *fonduri europene*<sup>14</sup> (-1,8 mld. lei comparativ cu nivelul estimat pentru bugetul inițial).

<sup>14</sup> Inclusiv sume aferente exercițiului financiar 2014-2020.

În ceea ce privește cheltuielile, cuantumul acestora a crescut cu 4,3 mld. lei comparativ cu valorile estimate inițial, principalele categorii la nivelul cărora s-au înregistrat majorări fiind: *cheltuieli de personal* (+3,7 mld. lei), *cheltuieli cu bunuri și servicii* (+1,1 mld. lei), *asistență socială* (+1,7 mld. lei), iar evoluții sub așteptări au avut: *cheltuieli cu dobânzile* și, respectiv, *alte transferuri* fiecare cu câte -1,1 mld. lei), *cheltuieli de capital* (-0,7 mld. lei). *Cheltuielile pentru proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile* s-au realizat practic la același nivel cu cel estimat inițial (24,6 mld. lei) și apropiat de cel avut în vedere la de a doua rectificare bugetară, dar sub estimările aferente primei rectificări bugetare, care au fost mai optimiste cu 1,6 mld. lei. Astfel, deficitul bugetar în termeni *cash* înregistrat la finalul anului a fost cu 2,6 mld. lei (cu circa 0,4% din PIB) mai mic comparativ cu nivelul estimat inițial.

Tabelul 4: Evoluția cheltuielilor și veniturilor bugetare după standarde ESA 2010									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Modificări 2015 față de 2014	Modificări 2015 față de 2009
<b>Total venituri (% din PIB)</b>	<b>31,5</b>	<b>32,7</b>	<b>33,7</b>	<b>33,4</b>	<b>33,1</b>	<b>33,5</b>	<b>34,8</b>	<b>1,3</b>	<b>3,3</b>
Venituri fiscale	16,8	17,5	19,0	19,0	18,7	19,0	19,9	0,9	3,1
Impozite indirecte, din care:	10,7	11,8	13,0	13,2	12,8	12,8	13,2	0,5	2,6
TVA	6,5	7,5	8,6	8,4	8,3	7,8	8,2	0,4	1,6
Accize*	3,1	3	3,1	3,1	3,1	3,3	:	:	0,2
Impozite directe, din care:	6,2	5,7	6,0	5,9	6,0	6,3	6,7	0,4	0,5
impozit pe venit	3,6	3,4	3,4	3,6	3,5	3,6	3,7	0,1	0,1
impozit pe profit	2,4	1,8	1,8	1,7	1,7	1,8	2,0	0,1	-0,4
Contribuții asigurări sociale	10,0	9,3	9,0	8,8	8,7	8,6	8,1	-0,4	-1,9
Alte venituri curente	1,6	2,7	2,3	1,9	1,7	1,8	1,9	0,1	0,3
<b>Total cheltuieli (% din PIB)</b>	<b>40,9</b>	<b>39,6</b>	<b>39,1</b>	<b>37,1</b>	<b>35,2</b>	<b>34,3</b>	<b>35,5</b>	<b>1,2</b>	<b>-5,4</b>
Consum intermediar	6,3	5,4	5,7	6,0	5,7	5,7	5,6	-0,02	-0,6
Remunerarea salariaților	10,7	9,5	7,8	7,8	8,1	7,7	7,6	-0,1	-3,1
Dobânzi	1,5	1,5	1,6	1,8	1,7	1,7	1,6	0,0	0,1
Asistență socială	13,2	13,7	13,1	12,1	11,7	11,5	11,5	0,0	-1,7

Subvenții	1,1	1,0	0,9	0,7	0,5	0,5	0,5	0,0	-0,6
Alte cheltuieli curente	1,8	1,9	2,1	2,5	1,9	2,3	2,4	0,1	0,6
Formarea brută de capital fix	6,0	5,7	5,4	4,8	4,5	4,3	5,1	0,8	-0,9
<b>Sold bugetar</b>	<b>-9,5</b>	<b>-6,9</b>	<b>-5,4</b>	<b>-3,7</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>0,2</b>	<b>8,8</b>

Sursa: Eurostat

Notă: \*cifrele aferente anului 2015 nu sunt încă disponibile, iar diferența 2015-2009 se referă la 2014-2009.

Consolidarea fiscală inițiată în anul 2010 în vederea corectării dezechilibrelor majore existente la nivelul poziției finanțelor publice a fost caracterizată de un ritm alert, România reușind într-o perioadă de timp relativ scurtă, reducerea deficitului bugetar potrivit ESA 2010 de la 9,5% din PIB în anul 2009 la 0,7% din PIB în 2015. Ajustarea fiscală de 8,8 pp din PIB, conform standardului ESA 2010, din această perioadă s-a realizat prin reducerea cheltuielilor bugetare cu 5,4 pp din PIB simultan cu creșterea veniturilor bugetare cu 3,3 pp din PIB.

Categoriile de venituri bugetare care au înregistrat o evoluție pozitivă în acest interval de timp au fost *veniturile fiscale*<sup>15</sup> (+3,1 pp din PIB), pe seama creșterii încasărilor din *impozite indirecte* (+2,6 pp din PIB), *impozite directe* (+0,5 pp din PIB), evoluții negative fiind localizate la *contribuții sociale* (-1,9 pp din PIB, și ca urmare a reducerii cotei de contribuții sociale de stat la angajator cu 5 pp de la 1 octombrie 2014<sup>16</sup> ori a creșterii sumelor transferate către Pilonul II<sup>17</sup>).

Ajustarea la nivelul cheltuielilor bugetare s-a realizat la nivelul *consumului intermediar* (-0,6 pp din PIB), *formării brute de capital fix* (-0,9 pp din PIB), *asistenței sociale* (-1,7 pp din PIB) și *cheltuielilor de personal* (-3,1 pp din PIB), ultimele 2 categorii fiind afectate de aplicarea unor politici restrictive în anii 2010-2012, respectiv: reduceri salariale, regula de angajare a unei persoane la 7 plecări din sistemul bugetar, înghețarea punctului de pensie etc.

Categoriile de cheltuieli care au înregistrat creșteri în acest interval sunt *alte cheltuieli curente* (+0,6 pp din PIB) și *cheltuielile cu dobânzi* (+0,1 pp din PIB ca efect al creșterii stocului de datorie publică, parțial atenuate de traiectoria descendentă a ratei dobânzii aferente din ultimii 2 ani).

<sup>15</sup> În cadrul acestei categorii se evidențiază încasările din TVA cu +1,6 pp din PIB și ca urmare a creșterii cotei de TVA de la 19% la 24% de la 1 iulie 2010.

<sup>16</sup> De la 1 februarie 2009 cota de CAS la angajator era de 20,8%, ajungând la 15,8% de la 1 octombrie 2014.

<sup>17</sup> Acestea s-au majorat cu 0,5 pp pe an de la nivelul de 2% din salariul brut în anul 2009 la 5% în anul 2015.

**Tabelul 5: Evoluția cheltuielilor și veniturilor bugetare după standarde cash (% din PIB)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Program inițial 2015	Execuție 2015	Modif. program inițial 2015 față de 2014	Modif. 2015 față de 2014	Modif. 2015 față de 2009
<b>Venituri totale</b>	<b>30,8</b>	<b>31,6</b>	<b>32,1</b>	<b>32,4</b>	<b>31,4</b>	<b>32,0</b>	<b>31,6</b>	<b>32,6</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>1,8</b>
Venituri fiscale	17,1	17,4	18,5	19,2	18,7	18,6	18,6	19,4	0,0	0,7	2,3
Impozit pe venit	2,1	1,9	1,8	1,8	1,7	1,8	1,8	1,9	0,0	0,1	-0,2
Impozit pe profit	3,6	3,4	3,4	3,5	3,6	1,8	3,6	3,7	0,0	0,2	0,1
Impozite și taxe pe proprietate	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,9	0,9	0,8	0,0	-0,1	0,1
TVA	6,7	7,4	8,5	8,5	8,1	7,6	7,7	8,0	0,1	0,4	1,3
Accize	3,1	3,3	3,4	3,4	3,3	3,6	3,6	3,6	0,0	0,0	0,5
CAS	9,4	8,6	9	8,7	8,5	8,6	7,8	8,0	-0,8	-0,5	-1,4
Venituri nefiscale	3,3	3,7	3,2	3,1	2,7	2,6	2,5	2,7	-0,1	0,1	-0,6
Donații	0,6	0,8	0,1	0,1	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,6
Sume primite de la UE în contul plăților efectuate	0,4	1,0	1,1	1,3	1,4	1,7	2,6	2,4	0,9	0,7	2,0
<b>Cheltuieli totale</b>	<b>38,0</b>	<b>37,8</b>	<b>36,3</b>	<b>34,9</b>	<b>33,9</b>	<b>33,7</b>	<b>33,5</b>	<b>34,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>-3,9</b>
Cheltuieli de personal	9,2	8	6,8	6,9	7,3	7,5	6,8	7,3	-0,8	-0,2	-1,9
Bunuri și servicii	5,5	5,6	5,6	5,8	6,1	5,8	5,6	5,7	-0,3	-0,1	0,2
Dobânzi	1,2	1,4	1,6	1,8	1,7	1,5	1,5	1,3	0,0	-0,2	0,1
Subvenții	1,4	1,3	1,1	1,0	0,8	0,9	0,7	0,9	-0,2	0,0	-0,5
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare	0,5	1,4	1,9	2,2	2,2	2,2	3,3	3,4	1,1	1,2	2,9
Asistență socială	12,5	12,8	12	11,3	10,7	10,7	10,4	10,7	-0,2	0,0	-1,8
Cheltuieli de capital	4,3	3,6	4,1	3,2	2,8	2,6	2,6	2,5	0,0	-0,1	-1,8
<b>Sold bugetar</b>	<b>-7,2</b>	<b>-6,2</b>	<b>-4,2</b>	<b>-2,5</b>	<b>-2,5</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>5,7</b>

Sursa: MFP

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare

Din perspectiva metodologiei *cash*, comparativ cu anul anterior, în anul 2015 s-a consemnat o îmbunătățire a deficitului bugetar de 0,37 pp din PIB, veniturile bugetare înregistrând o creștere de 0,7 pp din PIB, superioară majorării cheltuielilor bugetare (+ 0,4 pp din PIB). Față de anul 2014, principalele categorii de venituri bugetare au avut o evoluție favorabilă, remarcându-se *sumele primite de la UE în contul plăților efectuate* (+0,7 pp din PIB, acestea situându-se însă sub program, respectiv cu 0,25% din PIB), încasările din *TVA* (+0,4 pp din PIB, chiar și în condițiile extinderii aplicabilității cotei reduse de TVA la alimente, servicii de restaurant și catering de la 1 iunie 2015), încasările din *impozitul pe venit* (+0,2 pp din PIB) și *impozitul pe profit* (+0,1 pp din PIB), în timp ce evoluții negative semnificative au înregistrat încasările din *contribuții sociale* (-0,5 pp din PIB) și *impozite și taxe pe proprietate* (-0,1 pp din PIB). Pe partea de cheltuieli, comparativ cu anul anterior s-au redus *cheltuielile de personal, alte transferuri și cheltuieli cu dobânzile* (cu câte 0,2 pp din PIB fiecare), *cheltuieli cu bunuri și servicii și cheltuieli de capital* (-0,1 pp din PIB) compensând creșterea *cheltuielilor pentru proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile* (+1,2 pp din PIB), a *transferurilor între unități ale administrației publice* (+0,2 pp din PIB). Considerând perioada 2009-2014, ajustarea fiscală după standarde *cash* s-a efectuat prin reducerea cheltuielilor bugetare cu 3,9 pp din PIB și prin creșterea veniturilor bugetare cu 1,8 pp din PIB.

În continuare, acest capitol va cuprinde o analiză a soldului bugetar structural în România având în vedere definirea țintelor fiscale în primul rând în termeni de deficit structural, iar mai apoi o investigare detaliată a evoluțiilor principalelor agregate bugetare de venituri și de cheltuieli, urmată de o evaluare a dinamicii datoriei publice în funcție de factorii determinanți și o proiecție a acesteia pe termen mediu.

## III.2. Soldul bugetar structural în România

Semnarea și ratificarea de către România a TSCG în anul 2012 statuează un cadru fiscal-bugetar bazat pe reguli, având drept obiectiv în cazul României o țintă de deficit structural de maxim 1% din PIB<sup>18</sup>. Prevederile TSCG și ale Directivei nr. 85/2011 au fost încorporate în legislația națională prin amendarea LRFB nr. 69/2010 în decembrie 2013, astfel încât planificarea bugetară pe termen mediu este constrânsă de noua regulă pentru deficitul bugetar prevăzută de TSCG începând cu elaborarea bugetului pentru anul 2015.

---

<sup>18</sup> Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare obligă părțile contractante să asigure convergența către OTM specific fiecărei țări, impunând o limită a deficitului structural de 0,5% din PIB, respectiv 1% pentru statele membre cu o datorie publică semnificativ sub 60% din PIB. În cazul României, se aplică limita de 1% din PIB pentru deficitul structural.

Astfel, proiectul de buget pe anul 2015 avea în vedere o țintă de deficit structural de 1% din PIB (respectiv de 1,25% din PIB cu includerea ajustorului de 0,25% din PIB pentru cofinanțarea proiectelor susținute din fonduri europene), ceea ce echivala cu un pas de ajustare structurală de 0,6 pp din PIB față de nivelul estimat pentru anul 2014 din acel moment (decembrie 2014), respectiv de 1,6% din PIB. Rezultatele execuției bugetare pe anul 2014<sup>19</sup> au indicat însă un nivel al deficitului efectiv potrivit metodologiei europene de numai 1,4% din PIB, astfel că respectarea țintei de deficit pentru anul 2015 ar fi fost echivalentă cu o deteriorare a soldului bugetar structural, OTM fiind deja atins. Mai mult, în anul 2016 a avut loc o nouă revizuire a soldului BGC pentru anii 2012 și 2014, în condițiile adoptării deciziei de înregistrare în totalitate a sumelor provenite din închirierea benzilor de frecvență către operatorii de telefonie mobilă la nivelul anului 2014, astfel că deficitul efectiv în acest din urmă an a fost reevaluat la 0,9% din PIB, ceea ce corespunde unui deficit structural de 0,2% din PIB.

Rezultatele execuției bugetare pe anul 2015 publicate în luna mai a.c. de Eurostat indică un nivel al deficitului efectiv potrivit metodologiei europene de numai 0,74% din PIB, corespunzător unui deficit structural de 0,63% din PIB, acesta fiind semnificativ mai mic atât față de ținta inițială cât și față de nivelul statuat de OTM, în principal ca urmare a suprapermanței veniturilor, ca rezultat al unei combinații între o creștere economică semnificativ superioară celei prognozate inițial și o îmbunătățire a eficienței colectării. Este de remarcat evaluarea diferită față de cea a CE pentru deficitul structural din anul 2015 realizată de CNP, respectiv de 0,3% din PIB, explicată de faptul că estimarea CE încorporează și un element de natura măsurilor temporare și excepționale (engl. *one-off*) la nivelul veniturilor bugetare estimat la 0,3% din PIB, care nu se regăsește și în estimarea CNP.

Practic, odată cu atingerea în anul 2014 a OTM procesul de consolidare fiscală inițiat în România în anul 2010 putea fi considerat încheiat, nefiind necesare alte ajustări fiscale. Este adevărat că, trebuie avut în vedere și faptul că definirea țintei în termeni de deficit structural implică un obiectiv de deficit efectiv corespunzător ajustat în funcție de poziția economiei în cadrul ciclului economic, astfel că odată cu reintrarea decalajului de producție (engl. *output gap*), în teritoriu pozitiv, proiectată pentru perioada 2016-2017, respectarea țintei de deficit structural de 1% din PIB ar fi echivalentă cu înregistrarea unor niveluri ale deficitului efectiv mai mici decât acest nivel (componenta ciclică a soldului bugetar va fi pozitivă).

Procesul de consolidare fiscală derulat pe perioada 2010-2015 a fost reversat parțial și de o manieră abruptă începând cu anul 2016 ca urmare a intrării în vigoare a noului Cod Fiscal care presupune o amplă relaxare fiscală<sup>20</sup> concomitent cu legiferarea simultană a unor majorări

---

<sup>19</sup> Publicate în mai 2015.

<sup>20</sup> Principale măsuri din perspectiva impactului bugetar se referă la: extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la toate produsele alimentare și serviciile de restaurant și catering, reducerea cotei

importante de cheltuieli, în special de natură salarială. Această evoluție este **în flagrantă contradicție cu principiile<sup>21</sup> și regulile fiscale instituite de LRFB, precum și cu tratatele de guvernare fiscală la nivel european al căror semnatar România este.**

Astfel, conform prognozei CE, începând cu anul 2016 sunt estimate deviații de proporții de la obiectivul bugetar pe termen mediu, respectiv, niveluri ale **soldului structural -2,8% din PIB în 2016 și -3,4% din PIB în 2017<sup>22</sup>**. De altfel, se constată o schimbare de paradigmă privind orientarea politicii fiscale și bugetare pe termen mediu între SFB 2015-2017 (afereată construcției bugetare pentru anul 2015) care prevedea ca repere: „*prudența macroeconomică și responsabilitatea fiscal-bugetară*” cu menținerea OTM la -1% din PIB și SFB 2016-2018 care se bazează pe „*un angajament ferm în favoarea schimbării care să stimuleze creșterea economică*” și care consfințește abaterea de la OTM în perioada 2016-2019 și reîntoarcerea pe o traiectorie de convergență către OTM începând cu anul 2018.

În acest context, este relevant de evidențiat și menționarea agențiilor de rating în comunicatele lor recente a faptului că evaluările sunt condiționate de menținerea progreselor în ceea ce privește poziția structurală a finanțelor publice<sup>23</sup>. Este de amintit și experiența recentă a Bulgariei care, în contextul lărgirii considerabile a deficitului bugetar la finele anului 2014 (de la 0,4% în 2013 la 5,4% din PIB în anul 2014) s-a confruntat cu un salt de circa 100 de puncte de bază al primei de risc și, implicit, cu creșterea semnificativă a costurilor de finanțare.

Soldul bugetar structural, în pofida faptului că reflectă mai fidel poziția fiscală a unei economii, prezintă și o serie de dezavantaje, cel mai important fiind legat de incertitudinile asociate estimării acestuia. Astfel, valoarea soldului structural este dependentă de nivelul decalajului de producție, la rândul său dependent de PIB potențial, o mărime neobservabilă care este supusă deseori unor reviziri mai mult sau mai puțin semnificative în funcție de revizuirea datelor statistice și de metodologia folosită. Față de varianta precedentă a raportului anual al

---

standard de TVA la 20% în 2016, respectiv 19% în 2017, reducerea taxei pe construcții speciale la 1% în anul 2016 și eliminarea acesteia în anul 2017, diminuarea la 5% a impozitului pe dividende începând cu anul 2016 și renunțarea la supraaciza la carburanți începând cu anul 2017.

<sup>21</sup> Principiul responsabilității fiscale statuat de art. 4 al LRFB impune guvernului „să gestioneze politica fiscal-bugetară în mod prudent”.

<sup>22</sup> Conform Programului de convergență 2016-2019, MFP prognozează pentru soldul structural valori de -2,7% din PIB în anul 2016 și respectiv -2,9% din PIB în anul 2017 (ca urmare a unor estimări diferite de ale CE privind nivelul decalajului de producție precum și pentru soldul bugetar efectiv în anul 2017).

<sup>23</sup> Comunicatele din a doua parte a anului 2015 ale agențiilor Fitch, Standard & Poor's și Moody's menționau 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.

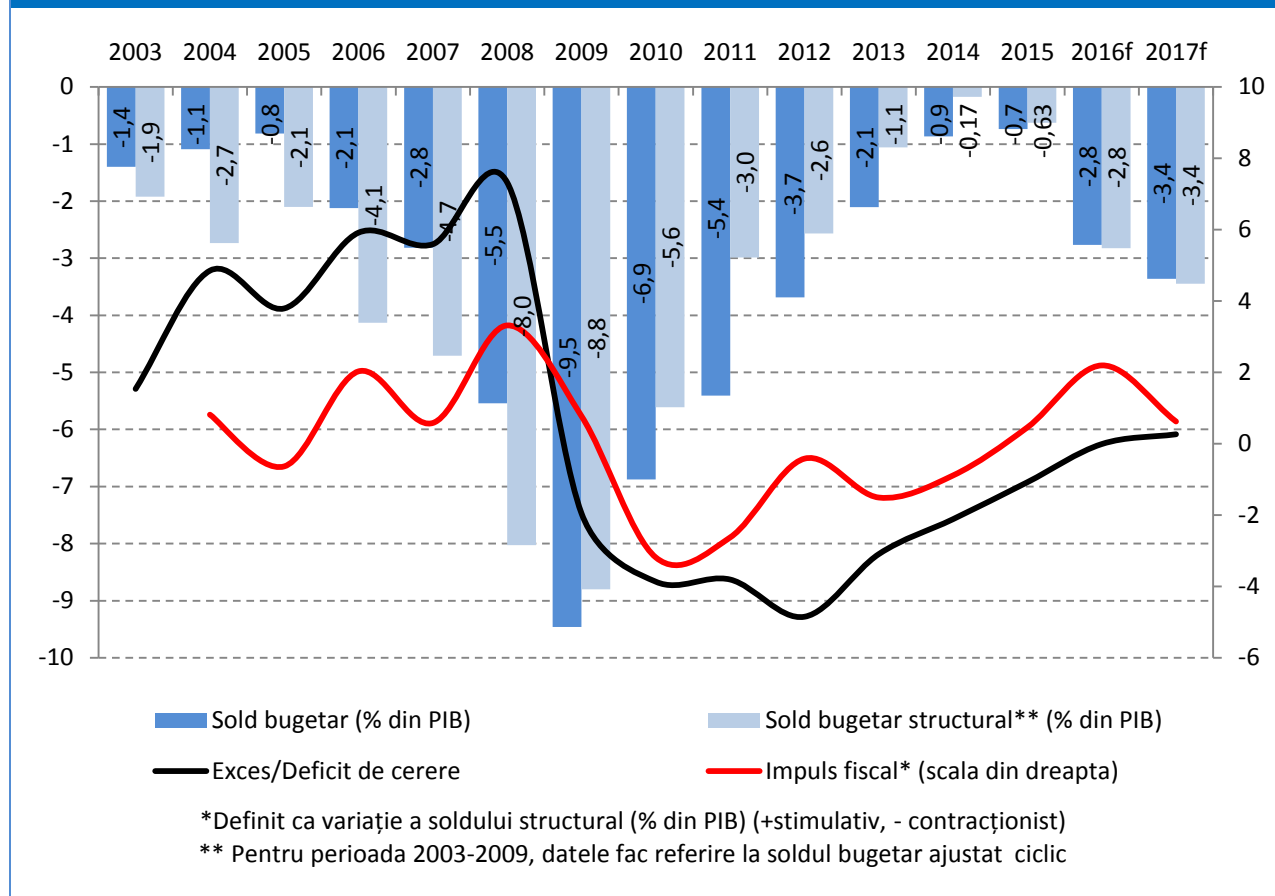
Consiliului fiscal, traiectoria decalajului de producție a fost revizuită doar marginal de către CE, în sensul unui decalaj de cerere agregată în perioada 2013-2015 mai redus cu circa 0,2 pp față de estimările anterioare, ceea ce implică o contribuție de sub 0,1 pp în ceea ce privește reevaluarea deficitului structural în această perioadă.

În perioada 2009-2014, deficitul bugetar structural s-a redus de la 8,8% din PIB la 0,2%, ritmul mediu de ajustare de 1,72 pp pe an fiind unul foarte rapid (vezi [Graficul 4](#)); în același timp trebuie avut în vedere și faptul că nivelul de pornire a fost unul ridicat, care a impus adoptarea rapidă a unor măsuri decisive pentru asigurarea sustenabilității politicii fiscale. Este de menționat faptul că această ajustare s-a făcut preponderent în anii 2010 și 2011 când deficitul bugetar structural s-a redus în medie cu 2,9 pp anual, consolidarea fiscală fiind realizată, în principal pe partea de cheltuieli prin intermediul reformelor în domeniul salarizării personalului bugetar, al sistemului public de pensii și al programării bugetare. Totodată, pe partea de venituri, cea mai importantă măsură a fost reprezentată de majorarea cotei standard de TVA de la 19% la 24% începând cu iulie 2010.

În schimb, în anul 2015 conduita politicii fiscale a fost stimulativă, impulsul fiscal fiind pozitiv, însumând 0,5 pp din PIB, fără însă a depăși limitele impuse de respectarea OTM. **În perioada 2016-2017, politica fiscală își amplifică caracterul expansionist, impulsul fiscal fiind de circa 2,2% din PIB în anul 2016 și circa 0,6% din PIB în anul 2017, chiar dacă acest lucru implică depășirea cu mai mult de 2 pp din PIB a nivelului de deficit structural permis de OTM. În plus, în anul 2017 proiecțiile CE indică și reintrarea în procedura de deficit excesiv, în contextul plasării deficitului efectiv peste nivelul de 3% din PIB.** Trebuie menționat că proiecția MFP inclusă în Programul de convergență 2016-2019 diferă de cea a CE, anticipându-se deficite ușor sub pragul de 3% din PIB pentru perioada 2016-2017, fără a fi însă detaliate și măsurile care contribuie la un deficit de 2,9% din PIB în anul 2017 în condițiile aplicării ultimei etape de reducere a taxelor prevăzută în noul Cod Fiscal.

România a practicat în perioada 2006-2014 o politică fiscală puternic prociclică, stimulând intens, dar inutil și contraproductiv economia în perioadele de expansiune (2006-2008) și frânând în perioadele în care aceasta a operat sub potențial (2010-2014), contribuind la amplificarea fluctuațiilor ciclului economic și la accentuarea dezechilibrelor acumulate în economie (vezi [Graficul 4](#)). Practic, prociclicitatea politicii fiscal-bugetare din perioada de ascensiune economică pre-criză, a epuizat spațiul fiscal necesar pentru stimularea economiei în perioada de recesiune care a urmat, necesitatea reducerii deficitului bugetar în perioada crizei (în primul rând din cauza constrângerilor de finanțare) conducând astfel, în mod inevitabil, la menținerea caracterului prociclic al politicii fiscal-bugetare. Astfel, acțiunea automată, benefică și stabilizatoare a deficitului ciclic (stabilizatorii automați) a fost anulată de politica discreționară prociclică.

Graficul 4: Deficitul structural, impulsul fiscal și excesul de cerere



Sursa: AMECO, calcule proprii

În continuare, aplicarea relaxării fiscale începând cu anul 2016 în condițiile unui decalaj de producție foarte aproape de zero nu face decât să contribuie la menținerea caracterului prociclic al politicii fiscale și la vulnerabilizarea poziției finanțelor publice în fața manifestării unor șocuri, nefiind deloc exclusă necesitatea unor corecții în perioade economice dificile ca urmare a epuizării spațiului fiscal. Mai mult, având în vedere și plasarea nivelului datoriei publice la finele anului 2015 un nivel semnificativ mai ridicat față de anul 2007, respectiv 38,4% din PIB comparativ cu 13,2%, este dificil de imaginat existența unui spațiu fiscal pentru stimularea economiei în perioadele de recesiune, existând chiar riscuri și la adresa sustenabilității datoriei publice. Mai mult, o astfel de politică este în flagrantă contradicție cu regulile instituite de TSCG precum și de către LRFB, renunțându-se la menținerea țintei de deficit structural în perioada 2016-2018. În plus nu este indicată nici calea de ajustare către OTM, mecanismul de corecție automată prezent în lege nefiind în acest moment funcțional *de facto*.

### III. 3. Veniturile bugetare

Veniturile BGC, nete de impactul schemelor de compensare a obligațiilor restante față de buget de tip *swap*, au crescut în anul 2015 cu circa 9% față de anul precedent, până la un nivel de 232,46 mld. lei, reprezentând 32,6% din PIB. Comparativ cu anul 2014, ponderea veniturilor bugetare în PIB s-a majorat în mod semnificativ, respectiv cu 0,66 pp din PIB, creșterea fiind localizată la nivelul încasărilor din *sume de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2007-2013* (+0,68 pp din PIB), anul 2015 reprezentând de altfel termenul limită până la care puteau fi atrase fonduri aferente acestui exercițiu financiar, precum și la nivelul *veniturilor fiscale* (+0,74 pp din PIB).

În cazul acestora din urmă, majorări mai semnificative ale ponderii în PIB au înregistrat încasările *din TVA* (+0,44 pp, chiar și în condițiile în care a avut loc și extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la alimente și servicii de restaurant începând cu 1 iunie 2015), *încasările din impozitul pe salarii și venit* (+0,19 pp), *din impozitul pe profit* (+0,11 pp), *din accize* (+0,04 pp). În schimb, CAS au înregistrat o diminuare cu 0,53 pp a ponderii în PIB, în contextul deciziei de reducere a acestora cu 5 pp începând cu 1 octombrie 2014 precum și a majorării cotei transferate către Pilonul II de pensii cu 0,5 pp, la 5%, *sumele primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență*, un subcapitol nou în execuția bugetară aferentă anului 2014, nu s-au mai regăsit și la nivelul anului 2015 (ceea ce echivalează cu un impact negativ de 0,25 pp din PIB la nivelul veniturilor bugetare), în timp ce impozitele și taxele pe proprietate și-au diminuat ponderea în PIB cu 0,12 pp ca urmare a reducerii taxei pe construcții speciale de la 1,5% în anul 2014 la 1% în anul 2015.

Comparativ cu proiecția bugetară inițială, veniturile bugetare au fost cu 0,98 pp din PIB mai mari, ca urmare a unei evoluții peste așteptări a economiei comparativ cu proiecțiile inițiale, a unei compoziții a creșterii economice favorabilă încasărilor bugetare (engl. *tax rich*), dar și a unei îmbunătățiri a eficienței colectării, în special la nivelul încasărilor din TVA. Astfel, evoluții superioare estimărilor inițiale au înregistrat încasările din *TVA* (0,32 pp din PIB, respectiv un plus de 2,3 mld. lei), chiar și în condițiile în care reducerea cotei standard de TVA pentru alimente și servicii de restaurant începând cu 1 iunie 2015 nu fusese inclusă în bugetul inițial, încasările din *impozitul pe salarii și venit* (+0,17 pp din PIB), *din CAS* (+0,28 pp), aceste din urmă două categorii beneficiind de avansul numărului mediu de salariați cu 2,8% și a câștigului salarial mediu brut cu 8,5%, valori superioare prognozelor inițiale. Un plus de venituri s-a înregistrat și la nivelul încasărilor din *impozitul pe profit* (+0,16 pp), atribuibil unei elasticități ridicate a acestui agregat bugetar la dinamica PIB. Un decalaj negativ față de proiecția inițială a fost consemnat ca de fiecare dată nivelul agregatului *sume de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări* (-0,25 pp), țintele de absorbție fiind în mod sistematic ratate, dar trebuie

menționat faptul că în anul 2015 ecartul față de țintă a fost semnificativ inferior celui înregistrat în anul 2014, de -0,56 pp din PIB.

În acest context, este de interes realizarea unei analize cu privire la modificarea eficienței colectării în perioada 2014-2015, în condițiile în care execuțiile bugetare sugerează o creștere semnificativă a acesteia în anul 2015, și o evoluție de sens contrar în anul 2014. Această analiză comportă unele provocări generate de deciziile de modificare a unor taxe din această perioadă și care trebuie luate în considerare. Raționamentul utilizat în tabelul de mai jos are în vedere determinarea încasărilor realizate ajustate cu impactul măsurilor de politică fiscală (la cifrele efective privind veniturile se adaugă/scade impactul estimat al reducerilor/majorărilor de taxe) din care ulterior sunt deduse încasările care ar fi trebuit să se realizeze în absența măsurilor de politică fiscală și ținând cont de datele efective privind evoluția bazelor macroeconomice corespunzătoare. Altfel spus, se va determina diferența între ce s-a încasat efectiv și ce ar fi trebuit să se încaseze, o diferență pozitivă reprezentând o creștere a eficienței colectării în timp ce o diferență negativă semnifică o evoluție negativă a acesteia.

Astfel, se remarcă o menținere a eficienței colectării relativ constantă pe parcursul anilor 2014-2015, dar aceasta a fost realizată în condițiile descreșterii cu circa 1 pp din PIB în anul 2014 care a fost recuperată integral în anul următor. Se poate observa că, într-adevăr, în anul 2015 au fost colectate cu circa 7 mld. lei mai mult decât ceea ce ar fi fost justificat de dinamica bazelor macroeconomice în special ca urmare a plusului de venituri înregistrat la nivelul TVA (+5,67 mld. lei) și la nivelul CAS (+1,08 mld. lei), situația aferentă anului 2014 fiind însă opusă, respectiv minusuri semnificative de eficiență a colectării localizate preponderent la nivelul TVA (-3,31 mld. lei) și CAS (-2,37 mld. lei). Chiar dacă îmbunătățirea eficienței colectării înregistrată în anul 2015 reprezintă fără îndoială un element pozitiv, trebuie subliniat faptul că la acest moment se poate constata doar o menținere a acesteia la nivelul celei aferente anului 2013, iar sursele acestei volatilități ridicate inter-anuale nu sunt întru totul identificabile la acest moment, procesul de reorganizare al ANAF putând reprezenta unul dintre factori.

**Tabelul 6: Proiecție ex-post încasări bugetare în perioada 2014-2015 versus realizări efective**

Categoriile de venituri bugetare	Încasări bugetare			Măsurile fiscale			Încasări bugetare ajustate cu măsurile fiscale și swap			Baza macroeconomică			Elasticitate	Proiecția veniturilor bugetare în baza elasticităților veniturilor			
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015		2014	2015	Diferență 2014	Diferență 2015
<b>Total</b>	<b>173489</b>	<b>182586</b>	<b>195906</b>	<b>-424</b>	<b>4529</b>	<b>-3356</b>	<b>172655</b>	<b>176289</b>	<b>197875</b>					<b>182985</b>	<b>190923</b>	<b>-6696,2</b>	<b>6951,77</b>
<b>Impozit pe profit</b>	12190,8	13684,3	15451				12182	13627,1	15422,6	362329	374382	397305	1,81	12915,5	15137,3	711,58	285,255
<b>Impozit pe venit</b>	22735,9	23691,8	26640	86	453	429	22646,6	23149,9	26124,2	166376	179705	194030	1,36	25114,2	25659,6	-1964,2	464,607
<b>TVA</b>	51827	50878,5	57132	0	383	-2248	50855,4	50022,4	59222,8	388722	408233	437981	0,97	53331,5	53558,1	-3309	5664,7
<b>Accize</b>	21106	24094,8	26018	0	1594	2391	21106	22500,6	23627	388722	408233	437981	0,97	22133,6	24091	367,014	-464,02
<b>Taxe vamale</b>	620	643	815,87				620	643	815,872	258322	277234	296672	1	665,39	688,082	-22,39	127,79
<b>Contribuții sociale</b>	54378,9	57612	57604	-510	414	-5063	54857,8	56840,9	62402,1	166376	179705	194030	0,99	59208,8	61326,5	-2367,9	1075,61
<b>Impozit pe proprietate</b>	4403,2	6185,1	5737,99	0	1685	1135	4403,2	4500,1	4602,99	637456	667577	712832	1	4611,26	4805,16	-111,16	-202,17
<b>Alte taxe</b>	6226,8	5796,5	6507,13	243	792	850	5983,8	5004,5	5657,13					5004,5	5657,13	0	0

Sursa: MFP, calcule Consiliul fiscal

### III.3.1. TVA și accize

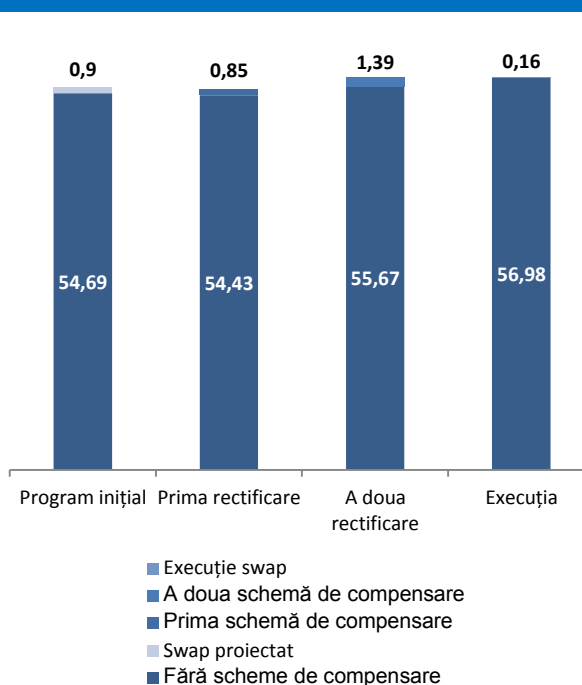
Încasările din TVA în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare, au înregistrat în anul 2015 un nivel de 56,97 mld. lei, respectiv 8% din PIB, fiind semnificativ superioare celor avute în vedere la fundamentarea proiectului de buget, respectiv cu circa 2,3 mld. lei, chiar și în condițiile în care reducerea cotei standard de TVA pentru alimente și servicii de restaurant începând cu 1 iunie 2015 nu fusese inclusă în bugetul inițial. Acest rezultat apare pe fondul unui avans peste așteptări al bazei macroeconomice relevante (consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG<sup>24</sup>) de 7,3% față de plusul de 5,3% avut în vedere la elaborarea proiectului de buget pe anul 2015. Mai mult, diferența dintre nivelul efectiv înregistrat al încasărilor din TVA, ajustat cu impactul estimat al extinderii aplicabilității co-

tei reduse de TVA la alimente și nivelul care ar fi trebuit să se realizeze potrivit cadrului macroeconomic a fost de 5,7 mld lei, ceea ce indică o creștere semnificativă a eficienței colectării. Față de anul precedent, avansul înregistrat de acest agregat bugetar este de 12,3% și, respectiv, de 13% dacă excludem impactul schemelor de tip *swap*.

Alături de o îmbunătățire a eficienței colectării, suprapermanța semnificativă a acestei categorii de venituri bugetare poate fi explicată și de înregistrarea unor rambursări mai scăzute de TVA în anul 2015 (-1,6 mld. lei, respectiv cu 7,98% sub nivelul din anul 2014), dar și de majorarea investițiilor din fonduri UE în contextul în care anul 2015 a fost ultimul an în care se mai puteau atrage fonduri aferente exercițiului financiar 2007-2013.

Trebuie menționat și faptul că, în programul inițial aferent anului 2015 schema de compensare „în lanț” care urma să afecteze veniturile din TVA a fost proiectată la 0,9 mld. lei, dar ulterior, cu ocazia celor două rectificări bugetare această sumă a fost majorată la 1,4 mld. lei, însă această modificare nu s-a regăsit și la nivelul execuției finale, încasările din TVA aferente schemei *swap* însumând doar 0,16 mld. lei.

Graficul 5: Venituri din TVA în anul 2015 (mld. lei)

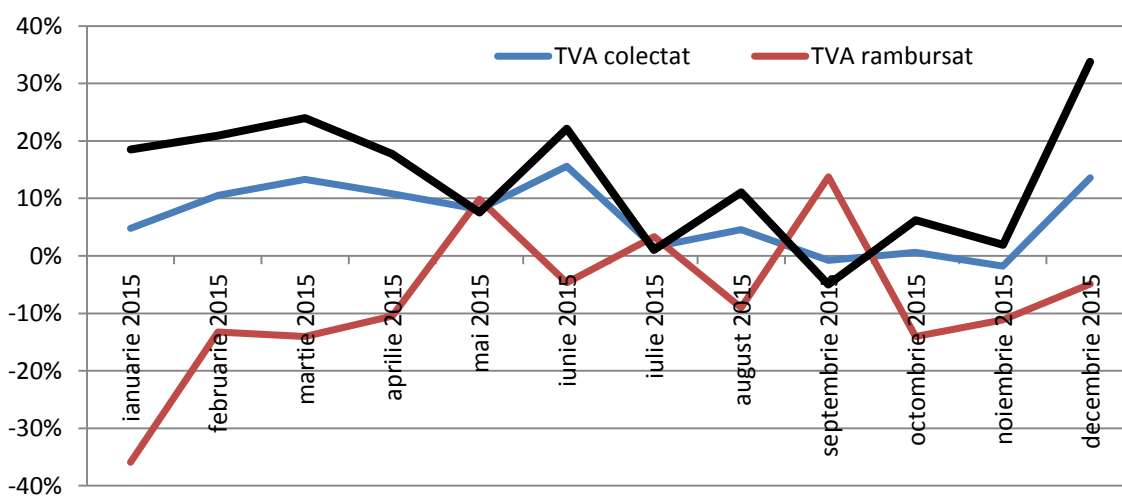


Sursa: MFP

<sup>24</sup> Instituții fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației.

În ceea ce privește impactul observabil la nivelul încasărilor din TVA al extinderii sferei de aplicare a cotei reduse de TVA la produsele alimentare și servicii de restaurant, impactul de runda întâi pare să fie în linie cu cel estimat inițial (circa 5,5 mld. lei pe an). Astfel, așa cum se poate observa și în *Graficul 6*, dacă în primele 6 luni rata medie anuală de creștere a fluxurilor lunare de TVA colectat se situa la circa 10%, în perioada iulie-decembrie aceasta a scăzut la aproximativ 2,97% sugerând un impact lunar al măsurii respective de circa 500 mil. lei. Dacă analizăm valorile aferente TVA încasat (cele observabile în execuția bugetară lunară, acestea fiind egale cu TVA colectat minus TVA rambursat, fiind influențate astfel și de dinamica rambursărilor care poate suferi variații lunare semnificative), ritmul mediu de creștere din primele 6 luni de peste 18% a cunoscut o încetinire semnificativă de până la aproximativ 8%, fiind de natură să conducă la o concluzie similară, respectiv un impact lunar al măsurii în cauză de circa 400-500 mil. lei.

**Graficul 6: Rata de creștere a TVA, față de aceeași perioadă a anului trecut**



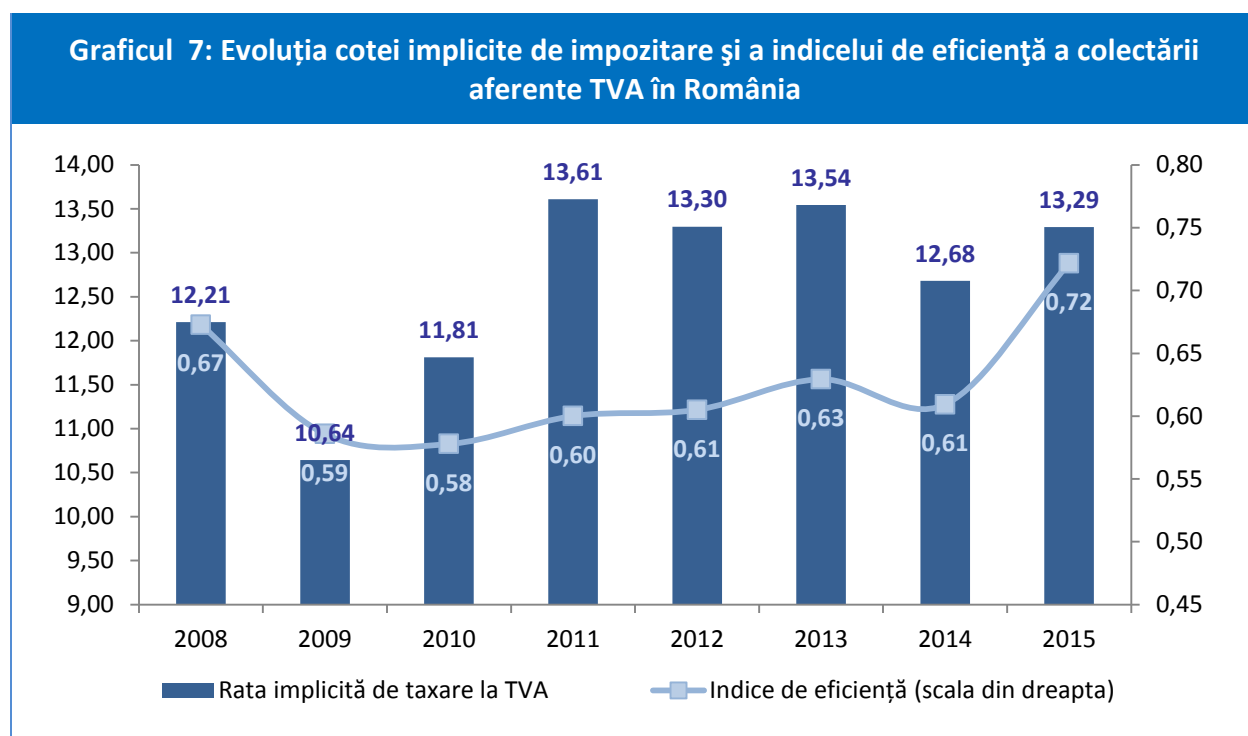
	ian.-15	feb.-15	mar.-15	apr.-15	mai.-15	iun.-15	iul.-15	aug.-15	sep.-15	oct.-15	nov.-15	dec.-15
TVA colectat	4,76%	10,52%	13,29%	10,82%	8,10%	15,60%	1,59%	4,56%	-0,79%	0,63%	-1,79%	13,62%
TVA rambursat	-35,94%	-13,26%	-14,03%	-10,46%	9,84%	-4,67%	3,33%	-9,01%	13,76%	-14,05%	-11,11%	-4,88%
TVA incasat	18,54%	20,89%	23,95%	17,74%	7,52%	22,13%	1,03%	11,03%	-4,98%	6,19%	1,91%	33,76%

*Sursa: MFP, calcule Consiliul fiscal*

În continuare va fi evaluată eficiența colectării impozitelor prin intermediul raportului dintre rata implicită de impozitare (definită ca raport între veniturile efectiv colectate pentru un anumit tip de impozit și baza macroeconomică de impozitare corespunzătoare) și cota medie ponderată de impozitare. În legătură cu aceasta din urmă pe cazul TVA, trebuie subliniate două aspecte. În primul rând, introducerea cotei ponderate de impozitare reprezintă o modificare de metodologie față de rapoartele anterioare ale Consiliului fiscal, ceea ce face ca rezultatele obținute să nu fie comparabile cu cele din edițiile precedente ale acestei publicații. În al doilea

rând, ponderile utilizate sunt cele aferente indicelui armonizat al prețurilor de consum (IAPC), acestea fiind singurele surse disponibile, și reprezintă doar un *proxy* pentru cota medie ponderată de TVA la nivelul întregii economii. Spre exemplificare cota medie ponderată de TVA pentru România determinată pe baza IAPC în anul 2014 era de 20,8% în timp ce cota medie ponderată reală estimată de Programul de convergență 2016-2019 era de 22,8%, acest *proxy* supraevaluând într-o anumită măsură eficiența colectării.

Utilizând metodologia descrisă mai sus, se poate observa înregistrarea unei creșteri substanțiale a gradului de eficiență a taxării pentru TVA în România în anul 2015 comparativ cu perioada post criză. Această evoluție este observabilă și în condițiile în care încasările din TVA potrivit standardelor ESA 2010, cele care stau la baza acestor calcule, au consemnat o dinamică apropiată de cea în standarde *cash*, respectiv +12,5%. Astfel, după o relativă stabilitate a indicelui în perioada 2010-2013, ulterior scăderii din anul 2009, se remarcă o deteriorare semnificativă a acestuia în anul 2014, probabil pe fondul creșterii evaziunii fiscale. În schimb, în condițiile unei cote medii ponderate de TVA aproximativ egale în anii 2008 și 2015, respectiv de circa 18,3%, anul 2015 marchează o îmbunătățire substanțială la nivelul eficienței taxării pentru TVA comparativ chiar și cu anul de dinaintea crizei economice, marcând nu numai o recuperare a eficienței pierdute în anul 2014, ci chiar și progres din punct de vedere al colectării față de anul de debut al crizei economice și financiare. România încasează la nivelul anului 2015 din taxarea consumului prin TVA doar 13,3%, față de cota legală standard de 24% de la acel moment, sau față de o cotă medie ponderată de TVA de 18,4%.



Sursa: calcule Consiliul fiscal

Prin comparație cu gradul de eficiență a taxării în cazul TVA la nivelul anului 2015 aferent grupului noilor state membre UE din Europa Centrală și de Est (NSM ECE), valoarea de 0,72 înregistrată de România, este semnificativ inferioară celei înregistrate în Slovenia (0,98), Estonia (0,93), Ungaria (0,91), Bulgaria (0,86) și Republica Cehă (0,83). România a colectat în 2015 8,17% din PIB din venituri din TVA (execuție ESA 2010), față de 8,35% din PIB în Slovenia, 8,93% în Bulgaria, 9,15% în Estonia și 9,81% în Ungaria, în condițiile în care cota medie ponderată de TVA în aceste țări era de 16,5% în Slovenia, 17,1% în Bulgaria, 18,8% în Estonia și 21,7% în Ungaria; România înregistrând o cotă medie ponderată de 18,4%<sup>25</sup>. La nivelul anului 2015, o eficiență mai redusă a taxării conform definiției de mai sus era observabilă în Lituania, Letonia, Polonia și Slovacia. Se poate remarca însă un salt semnificativ în acest clasament înregistrat de România în anul 2015, respectiv un avans de 4 locuri până pe poziția a șasea.

**Tabelul 7: Eficiența taxării - TVA**

Țara	Cota standard a TVA (%)			Rata de taxare implicită* (%)			Indice de eficiență a taxării**			Poziție		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
BG	17,2	17,2	17,1	14,9	14,2	14,7	0,87	0,82	0,86	2	4	4
CZ	18,9	18,9	18,8	15,0	15,4	15,6	0,79	0,82	0,83	4	5	5
EE	18,9	18,8	18,8	16,0	16,8	17,6	0,85	0,89	0,93	3	2	2
LV	19,5	19,4	19,4	12,1	12,4	12,5	0,62	0,64	0,65	8	7	9
LT	19,4	19,4	19,3	11,9	12,1	12,1	0,61	0,62	0,63	9	9	10
HU	22,9	21,8	21,7	17,1	18,6	19,8	0,75	0,85	0,91	5	3	3
PL	16,9	16,8	17,1	11,6	11,9	12,0	0,68	0,71	0,70	6	6	7
RO	21,5	20,8	18,4	13,5	12,7	13,3	0,63	0,61	0,72	7	10	6
SI	15,4	16,4	16,5	15,4	15,9	16,1	1,00	0,97	0,98	1	1	1
SK	18,7	18,9	18,7	11,2	11,7	12,4	0,60	0,62	0,66	10	8	8

Sursa: CE, Eurostat, MFP, calcule Consiliul fiscal

\* Calculată ca raport între „venituri din TVA” (cod ESA D211R) și „consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG”(cod ESA P31\_S14\_S15). În cazul României, veniturile aferente anilor 2013, 2014 și 2015 includ veniturile temporare suplimentare obținute ca urmare a implementării schemei de compensare „în lanț” a arieratelor (+972 mil. lei în 2013, +473 mil. lei în 2014, respectiv +157 mil. lei în 2015).

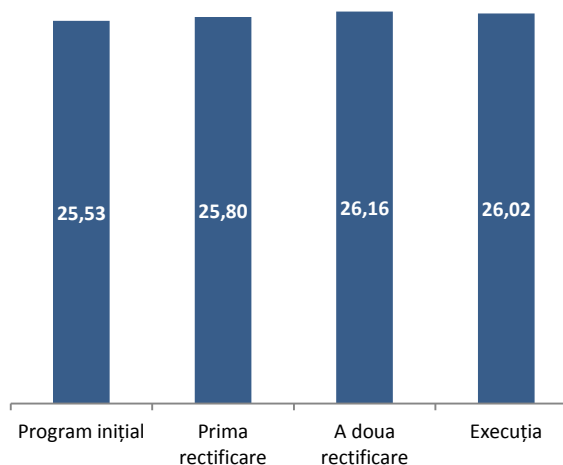
\*\* Calculat ca raport între rata de taxare implicită și cota medie ponderată de TVA.

<sup>25</sup> Diferența față de cota standard de 24% și cota medie ponderată provine în mare parte din extinderea cotei reduse de TVA la alimente, acestea având o pondere ridicată în coșul de consum, respectiv de 37,3%.

Trebuie însă precizat faptul că diferențele la nivelul indicelui de eficiență a taxării relevă și diferențele structurale dintre economii, având în vedere că procentul mai ridicat al populației din mediul rural din România se reflectă într-o pondere mai ridicată a componentei autoconsum și piața țărănească (netaxabilă). De altfel, Aizenmann J. și Y. Jinjark (2005)<sup>26</sup>, examinând un panel de 44 de țări în perioada 1970-1999, conchid că eficiența colectării TVA este invers proporțională cu ponderea în PIB a agriculturii, și direct proporțională cu gradul de urbanizare și gradul de deschidere al economiei (engl. *trade openness*) – indicatorii aferenți României fiind nefavorabili în cazul celor trei variabile. Trebuie menționat în plus că metoda de calcul a indicatorului de eficiență la TVA ia în considerare impactul cotelor reduse de TVA, dar nu și alte componente ale PIB care sunt supuse TVA (o parte a consumului intermediar și a formării brute de capital fix în cazul neplătitorilor de TVA care nu au drept de deducere).

Veniturile colectate din **accize** au însumat 26,0 mld. lei (3,65% din PIB) în anul 2015, nivel superior așteptărilor avute în vedere la fundamentarea proiectului de buget, prima rectificare modificând veniturile colectate la 25,8 mld. lei (+0,3 mld. lei față de estimările inițiale), iar cea de-a doua la 26,2 mld. lei (+0,7 mld. lei față de estimările inițiale), reevaluarea datorându-se evoluției peste așteptări a consumului privat, a cărui dinamică în termeni reali a fost superioară nivelului prognozat la momentul fundamentării proiectului de buget (+2,72%). La nivelul întregului an 2015 creșterea reală a consumului privat a fost de 6,73%, respectiv superioară cu 4 pp estimărilor inițiale ceea ce, coroborat cu veni-

**Graficul 8: Venituri din accize în anul 2015 (mld. lei)**



Sursa: MFP

turi din accize mai mari cu doar 2% față de programul inițial, ar putea indica o pierdere de eficiență în ceea ce privește colectarea acestei categorii de venituri.

Față de anul precedent, nivelul veniturilor colectate din accize a fost cu 8,0% sau cu 1,9 mld. lei mai mare, această evoluție datorându-se, pe lângă unei evoluții mai favorabile a consumului privat, și faptului că, în anul 2014, acciza majorată la combustibili prin introducerea unei taxe de 7 eurocenți/litru de combustibil (impact anual evaluat de Guvern la 1,84 mld. lei) a fost aplicată cu o întârziere de 3 luni (de la 1 aprilie 2014), în timp ce în anul 2015 aceasta a fost aplicată în

<sup>26</sup> Aizenmann J., Jinjark Y, "The Collection Efficiency of the Value Added Tax: Theory and International Evidence", National Bureau of Economic Research Working Paper no. 11539, August 2005.

decursul întregului an, concretizându-se într-un impact pozitiv pe 3 luni estimat la circa 342 mil. lei, la care se adaugă efectul majorării accizei la țigarete, conform calendarului prestabilit.

### III.3.2. Impozite directe

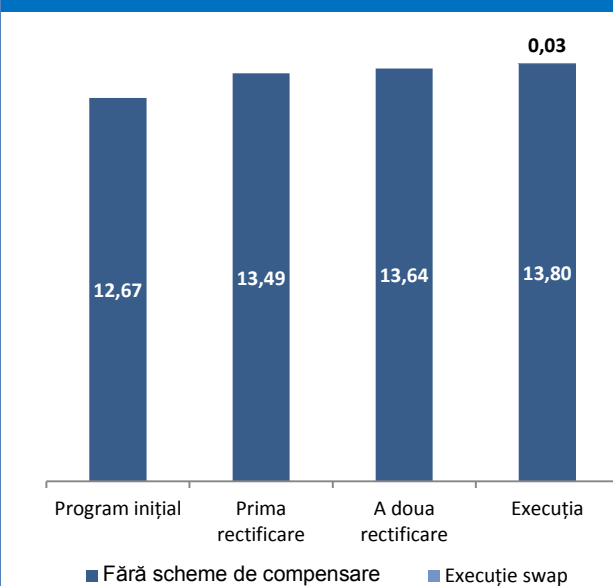
Încasările din **impozitul pe profit** în standarde *cash*, în cuantum de 13,8 mld. lei, nete de impactul schemelor de compensare implementate (în sumă de 28,4 mil. lei), au înregistrat o majorare importantă de 13,3% în 2015 comparativ cu 2014 (+1,62 mld. lei) fiind superioare și estimărilor din bugetul inițial (cu 1,12 mld. lei), creșterea acestora fiind determinată de o evoluție mai bună a încasărilor de la agenții economici nefinanciari (+11,1%, respectiv +1,33 mld. lei) favorizată și de reducerea insolvențelor<sup>27</sup>, dar și de creșterea impozitului pe profit colectat de la băncile comerciale (+88,8%, respectiv +246 mil. lei). Această evoluție poate fi explicată prin elasticitatea ridicată a acestui agregat bugetar în funcție de baza macroeconomică

relevantă, respectiv excedentul brut de exploatare, elasticitate evaluată de CE la un nivel de 1,81. Astfel, în condițiile în care excedentul brut de exploatare a consemnat în anul 2015 față de anul anterior o dinamică de +6,1%, dinamica înregistrată a încasărilor din impozitul pe profit vine să confirme validitatea estimării privind elasticitatea acestui agregat bugetar.

În primul semestru al anului 2014 a fost introdusă o măsură discreționară care prevedea scutirea de impozit pe profit a profitului reinvestit în anumite categorii de mijloace fixe ce echivalează cu recuperarea din punct de vedere fiscal a investițiilor eligibile efectuate încă din primul an de punerea în funcțiune a acestora (în limita profitului contabil cumulat din anul

<sup>27</sup> Conform datelor Oficiului Național al Registrului Comerțului, numărul de companii intrate în insolvență în anul 2015 a fost cu 50,38% mai mic față de anul 2014 (10.269 companii în 2015). În același timp, numărul de companii înmatriculate în 2015 (113.167) a crescut cu 11,36% față de anul 2014. Rata insolvenței calculată ca raport între numărul de companii intrate în insolvență și numărul de persoane juridice active a scăzut de la 2,76% în 2014 la 1,33% în 2015.

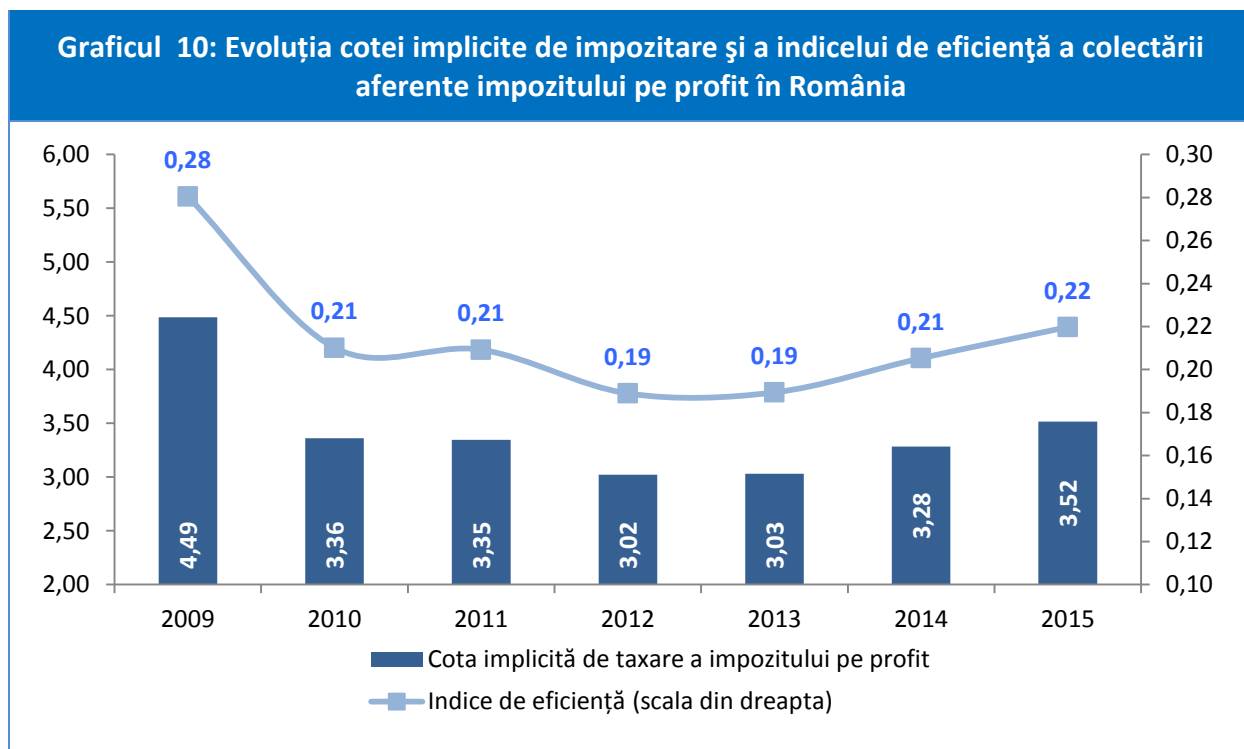
Graficul 9: Venituri din impozitul pe profit în anul 2015 (mld. lei)



Sursa: MFP

respectiv). Această măsură anunțată a se aplica temporar în perioada iulie 2014 – decembrie 2016, iar impactul bugetar anual estimat de MFP la acea dată, de circa 600 mil. lei. Cu toate acestea, încasările realizate nu sugerează un impact bugetar prea însemnat al acestei măsuri, cel mai probabil ca urmare a apelului redus la această facilitate din partea agenților economici, în condițiile în care caracterul temporar al măsurii are potențialul de a o face puțin atractivă.

Nivelul nominal al veniturilor încasate din impozitul pe profit marchează în anul 2015 un maxim istoric, fiind mai ridicate decât cele înregistrate în anul 2008, dar ca procent în PIB acestea sunt mai mici cu 0,55 pp. Această evoluție este ilustrată și de nivelul indicelui de eficiență a colectării (calculat conform metodologiei ESA 2010), care a înregistrat o reducere semnificativă în perioada 2009-2012, ecart care nu a fost recuperat până în prezent, *Graficul 10* sugerând o legătură directă între gradul de eficiență a colectării și poziția ciclică a economiei. Odată cu reluarea creșterii economice în anul 2011, indicatorul de eficiență a consemnat o relativă stabilizare, urmată apoi de o tendință de creștere. Dacă în termeni *cash* dinamica încasărilor din impozitul pe profit a fost de +13,3% în anul 2015 comparativ cu anul 2014, conform metodologiei ESA 2010, acestea au avansat cu 13,6%, remarcându-se o creștere a indicelui de eficiență a taxării la nivelul anului 2015, ca urmare a faptului că veniturile din impozitul pe profit au evoluat într-un ritm superior celui aferent bazei macroeconomice relevante (excedent brut din exploatare, +6,1%).



Sursa: calcule Consiliul fiscal

În comparație cu celelalte țări din Europa Centrală și de Est (ECE)<sup>28</sup>, la nivelul anului 2015, România se situa în cadrul eșantionului de țări analizate pe poziția a șaptea, în coborâre cu o poziție în clasament, deși indicele eficienței impozitării este superior în 2015 față de 2014. Se poate remarca faptul că, România a înregistrat o ușoară creștere a eficienței colectării comparativ cu anul precedent, însă aceeași tendință poate fi remarcată și în rândul celorlalte țări din ECE.

Tabelul 8: Eficiența taxării – impozitul pe profit												
Țara	Cota standard de impozit pe profit			Rata de impozitare implicită*			Indice de eficiență a impozitării**			Poziție		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
BG	10,0	10,0	10,0	4,3	4,2	4,7	0,43	0,42	0,47	1	1	1
CZ	19,0	19,0	19,0	6,6	6,6	NA	0,35	0,35	0,36	2	2	2
EE	21,0	21,0	20,0	4,0	4,2	5,3	0,19	0,20	0,27	6	7	4
LV	15,0	15,0	15,0	3,3	3,3	3,4	0,22	0,22	0,23	4	5	6
LT	15,0	15,0	15,0	2,7	2,7	3,2	0,18	0,18	0,21	9	9	7
HU	20,6	20,6	20,6	3,3	3,8	3,9	0,16	0,19	0,19	10	8	9
PL	19,0	19,0	19,0	3,4	3,4	NA	0,18	0,18	NA	8	10	NA
RO	16,0	16,0	16,0	3,0	3,3	3,5	0,19	0,21	0,22	7	6	7
SI	17,0	17,0	17,0	3,3	3,8	3,9	0,20	0,22	0,23	5	4	5
SK	23,0	22,0	22,0	5,7	6,4	6,6	0,25	0,29	0,30	3	3	3

Sursa: CE, Eurostat, MFP, calcule Consiliul fiscal

\* Calculată ca raport între „impozite directe plătite de întreprinderi” (cod ESA D.5R (S11+S12)) și „excedent brut din exploatare” (cod ESA B2G\_B3G).

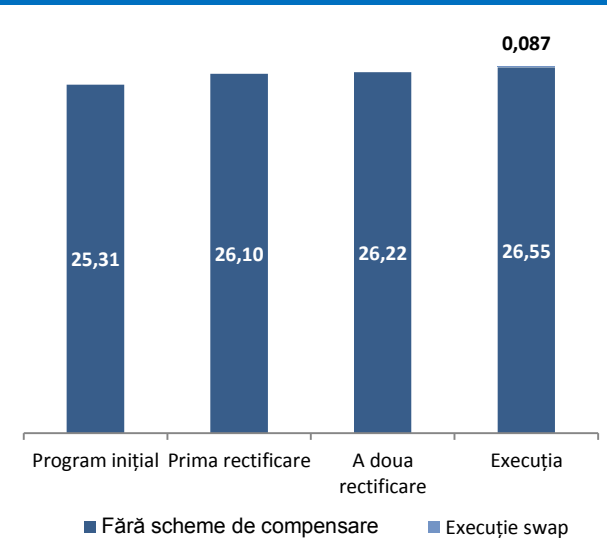
\*\* Calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală.

<sup>28</sup> Polonia nu a fost inclusă în clasamentul aferent anului 2015 datorită indisponibilității datelor privind nivelul excedentului brut din exploatare.

Încasările din **impozitul pe venit și salarii** după standardele *cash*, în sumă de 26,6 mld. lei, au înregistrat o evoluție peste așteptări, acestea fiind superioare nivelului programat inițial cu 1,24 mld. lei (4,89%), depășind de asemenea încasările din 2014 cu aproximativ 3 mld. lei (+12,5%).

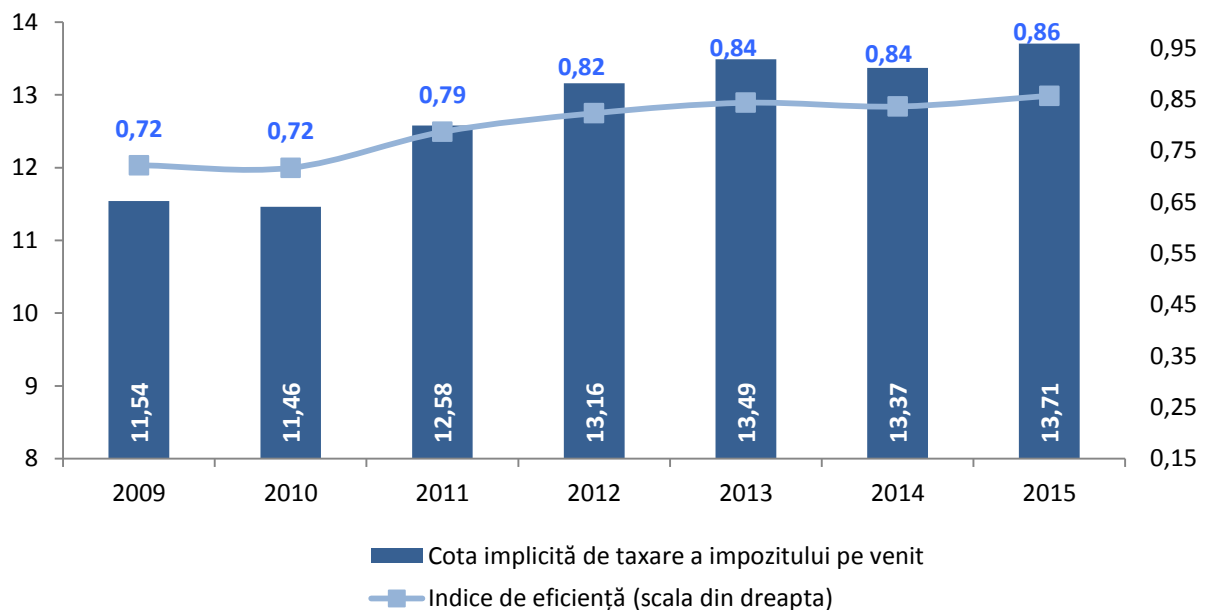
Dinamica acestui agregat reflectă creșterea cu 8,5% a salariului mediu brut la nivelul economiei (față de estimare inițială de +4,5%), dar și majorarea numărului mediu de salariați cu 2,8% (față de proiecția inițială de +1,4%), în principal pe seama creșterii numărului de locuri de muncă din sectorul privat (3,3%), și într-o măsură mai mică din cel public (1%).

**Graficul 11: Venituri din impozitul pe venit în anul 2015 (mld. lei)**



Sursa: MFP

**Graficul 12: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe venit în România**



Sursa: calcule Consiliul fiscal

Dinamica încasărilor din impozitul pe venit în 2015 comparativ cu 2014 conform metodologiei

ESA 2010 (+10,7%) este mai redusă decât cea în termeni *cash* (+12,5%), fiind însă, superioară celei aferente bazei macroeconomice (salarii brute din conturile naționale, din care s-au dedus contribuțiile sociale plătite de angajați, care au crescut cu 8%), ceea ce echivalează cu o creștere a eficienței colectării. Astfel, nivelul înregistrat de acest indicator rămâne destul de ridicat (0,86), perioada 2009-2015 fiind caracterizată de o consistentă îmbunătățire a eficienței colectării, încasările aferente impozitului pe venit și salarii avansând constant într-un ritm superior celui înregistrat de baza macroeconomică corespunzătoare.

Comparativ cu celelalte țări din regiune, România își păstrează poziția a doua în cadrul eșantionului<sup>29</sup>, cu un grad de eficiență a impozitării de 0,86 și o rată implicită a impozitare de 13,71% (calculată ca raport între impozitele directe plătite de populație și salariile brute din conturile naționale – inclusiv cele din economia neobservată, din care s-au dedus CAS de plătit de către angajați).

Tabelul 9: Eficiența taxării – impozitul pe venit												
Țara	Cota legală de impozit pe venit*			Rata de impozitare implicită**			Indice de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
BG	10,0	10,0	10,0	8,5	9,2	9,1	0,85	0,92	0,91	1	1	1
CZ	15,0	15,0	15,0	9,0	9,4	NA	0,60	0,63	0,61	7	7	7
EE	21,0	21,0	20,0	16,0	16,5	16,1	0,76	0,79	0,81	5	4	4
LV	24,0	24,0	23,0	17,1	16,7	16,1	0,71	0,70	0,70	6	6	6
LT	15,0	15,0	15,0	11,7	11,8	12,2	0,78	0,79	0,81	3	5	3
HU	16,0	16,0	16,0	12,4	12,8	12,8	0,78	0,80	0,80	4	3	5
PL	25,0	25,0	25,0	14,3	14,5	NA	0,57	0,58	NA	8	8	NA
RO	16,0	16,0	16,0	13,5	13,4	13,7	0,84	0,84	0,86	2	2	2
SI	27,0	27,0	27,0	11,9	12,0	12,3	0,44	0,45	0,46	10	10	9
SK	22,0	22,0	22,0	11,6	11,7	12,7	0,53	0,53	0,58	9	9	8

Sursa: CE, Eurostat, MFP, calcule Consiliul fiscal

\* În cazul țărilor cu sistem de impozitare progresiv (Polonia, Slovenia), cifra raportată reprezintă media cotelor de impozitare (PL - cu sistem de taxare cu două cote de impozitare) respectiv cota centrală (în cazul Sloveniei - sistem de impozitare cu trei cote).

\*\* Calculată ca raport între impozitele directe plătite de gospodării și o bază de calcul a impozitului pe venit definită ca salarii brute din conturile naționale, din care s-au dedus contribuțiile sociale plătite de angajați. Pentru Republica Cehă și Ungaria, baza de impozitare

<sup>29</sup> Nu sunt disponibile datele privind salariile brute din conturile naționale pentru 2015 în cazul Poloniei.

utilizată este „remunerarea angajaților”, care include contribuțiile plătite de angajator, având în vedere utilizarea „*super-grossing*” în determinarea impozitului pe venit datorat.

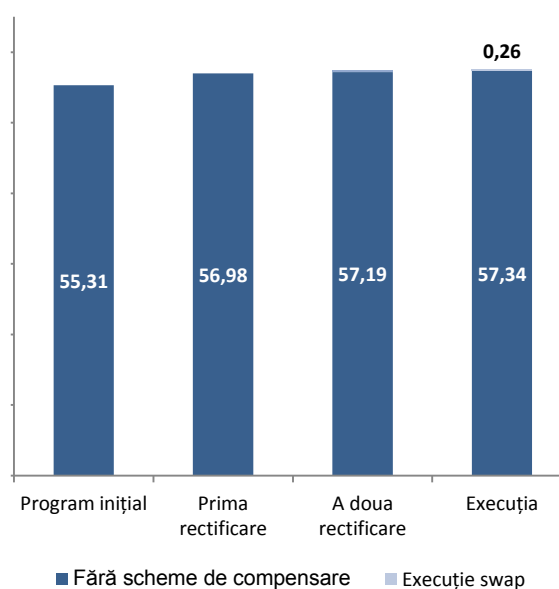
\*\*\* Calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală.

### III.3.3. Contribuții de asigurări sociale

Veniturile din CAS în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare s-au situat la finalului anului 2015 la un nivel de 57,34 mld. de lei, cu 3,67% sau 2.028 mil. lei mai mari decât estimările inițiale (55,31 mld. lei), în condițiile în care dinamica salariilor la nivelul întregii economii (+8,5%) a fost superioară așteptărilor de la momentul formulării proiectului de buget (+4,5%), iar numărul de angajați a avansat cu 2,8%, de asemenea într-un ritm mai alert comparativ cu estimarea inițială de 1,4%. Un alt factor care a contribuit la încasări mai ridicate față de cele avute în vedere în bugetul inițial pe anul 2015 a fost reprezentat de suplimentarea plăților în contul hotărârilor judecătorești privind acordarea unor drepturi de natură salarială cu aproximativ 1,5 mld. lei, ceea ce a generat venituri adiționale de circa 479 mil. lei. În sensul unor venituri mai reduse față de cele considerate în proiectul de buget au acționat sumele mai mari transferate către Pilonul II de pensii care au depășit cu 401,9 mil. lei prognozele inițiale. Analizând proiecția veniturilor din CAS pe parcursul anului 2015 se poate observa faptul că evoluția peste așteptări a bazei macroeconomice relevante a fost încorporată în mare parte cu prilejul primei rectificări bugetare, când a avut loc o revizuire ascendentă a acestei categorii de venituri cu circa 1,7 mld. lei, în timp ce a doua rectificare a majorat estimarea de venituri cu încă 200 mil. lei, realizările efective confirmând această ultimă proiecție.

Față de anul 2014, încasările din contribuții sociale, nete de impactul schemelor de compensare, s-au majorat cu 0,19%, nivel inferior celui de 7,97% înregistrat de baza macroeconomică relevantă (salarii brute din conturile naționale). Această evoluție este explicată în principal de reducerea CAS la angajator cu 5 pp începând cu 1 octombrie 2014, care a determinat încasări mai mici în anul 2015 față de 2014 cu circa 6,5 mld. lei, dar și de majorarea sumelor transferate<sup>30</sup> către Pilonul II de pensii (1,12 mld. lei), precum și de plățile mai reduse comparativ cu anul anterior (4,1 mld. lei față de 4,6 mld. lei) în contul hotărârilor judecătorești, care au avut un impact negativ de circa 202 mil. lei.

**Graficul 13: Venituri din contribuții de asigurări sociale în anul 2015 (mld. lei)**



Sursa: MFP

În tabelul de mai jos, se regăsesc încasările din contribuții ajustate cu impactul mai multor elemente care au influențat evoluția acestui agregat bugetar în perioada 2012-2015<sup>31</sup>, cu scopul de a reflecta mai fidel dinamica încasărilor din contribuții sociale din activitatea economică.

Astfel, dacă se ia în considerare seria brută, se observă că în anul 2015 veniturile din contribuții sociale au fost în cuantum de 62,43 mld. lei, depășind încasările din anul 2014 cu aproximativ 2,2% (1,33 mld. lei), dinamica fiind superioară celei observabile în execuția bugetară, în condițiile în care aceasta din urmă include și transferurile către Pilonul II care apar drept venituri negative. Dacă analizăm evoluția acestui agregat bugetar eliminând atât influența sumelor virate către Pilonul II, precum și impactul temporar al încasărilor suplimentare provenind din plățile în contul hotărârilor judecătorești privind acordarea unor drepturi de natură salarială, creșterea încasărilor din CAS în standarde *cash* ar fi fost de circa 2,56%.

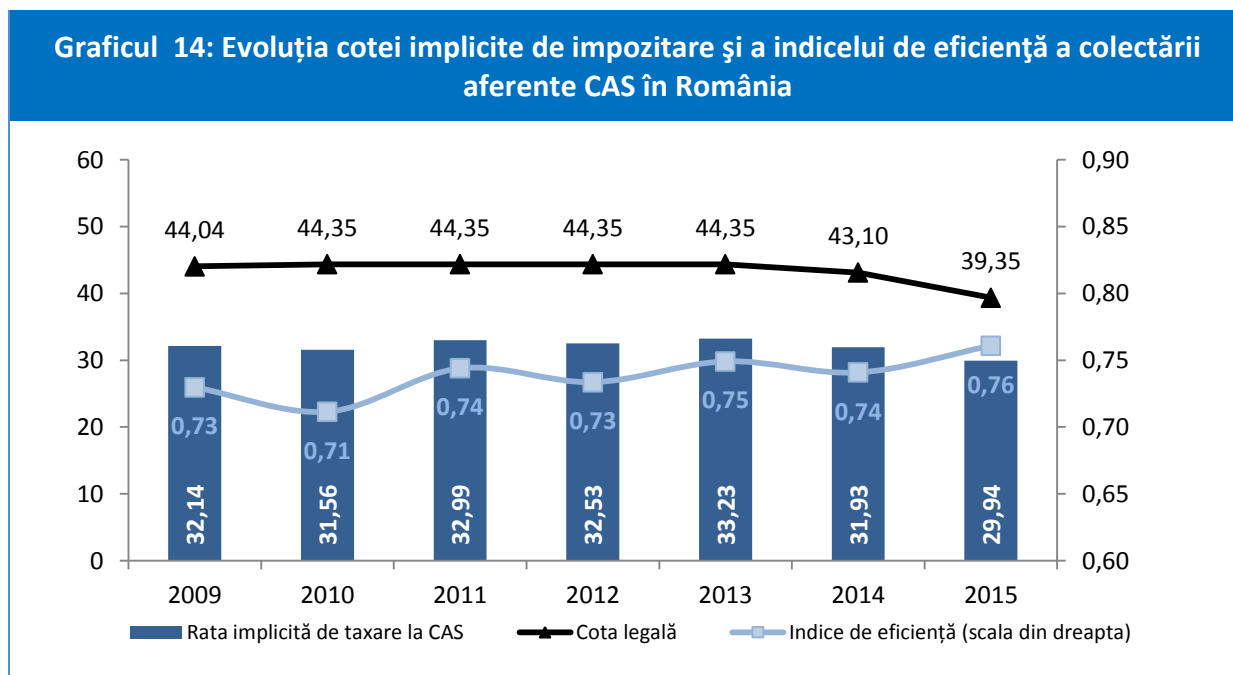
<sup>30</sup> Cota de contribuție la fondul de pensii private se majorează cu 0,5 pp pe an, începând cu data de 1 ianuarie a fiecărui an, astfel că în 2015 cota a fost de 5%, comparativ cu 4,5% în 2014, 4,0% în 2013, 3,5% în 2012 și 3,0% în 2011.

<sup>31</sup> În anii 2012-2013 încasările din contribuții sociale observabile în BGC au fost afectate negativ de restituirea sumelor colectate ilegal de la pensionari reprezentând CAS de sănătate. Curtea Constituțională a decis în aprilie 2012 faptul că CASS trebuie să se aplice doar veniturilor din pensii care depășesc 740 lei, cu deducerea acestei sume din baza impozabilă, iar Guvernul a hotărât restituirea eşalonată a sumelor colectate în plus de la pensionari, în perioada iunie 2012 - septembrie 2013.

Tabelul 10: Contribuții de asigurări sociale (mil. lei)					
		Execuție 2012	Execuție 2013	Execuție 2014	Execuție 2015
<b>Seria ajustată</b>	<b>1</b>	<b>51.658,30</b>	<b>54.378,90</b>	<b>57.585,40</b>	<b>57.603,96</b>
Swap	2	407,60	31,10	357,1	264,92
Pilon II	3	2.501,30	3.125,20	3.877,18	5.093,53
Sume încasate ilegal de la pensionari/ rambursate pensionarilor	4	262,80	788,50	-	-
<b>Seria brută*</b>	<b>5=1-2+3+4</b>	<b>54.014,80</b>	<b>58.261,50</b>	<b>61.105,50</b>	<b>62.432,57</b>
*din care titluri executorii		191,89	287,83	1.508,60	1.306,39

Sursa: calcule Consiliul fiscal

Dinamica veniturilor din contribuții sociale potrivit ESA 2010 (+1,21%) a fost inferioară cu circa 6,76 pp celei înregistrate de baza macroeconomică relevantă (+7,97%) – respectiv salariile brute din conturile naționale, în condițiile în care cotele de contribuții sociale au fost reduse. Acest lucru a generat și o diminuare a ratei implicite de taxare de la 31,93% în 2014 la 29,94% în 2015, în contextul în care rata legală s-a diminuat de la 43,10% la 39,35%. Cu toate acestea, reducerea acesteia din urmă a fost inferioară micșorării cotei legale, astfel că eficiența taxării a crescut la 0,76 în anul 2015 de la 0,74 în anul precedent, după o evoluție similară și în anul 2014.



Sursa: calcule Consiliul fiscal

\* Cota legală s-a calculat ca o medie ponderată a cotelor aplicabile în anul 2014: 44,35% în primele 9 luni ale anului și respectiv 39,35% începând cu 1 octombrie.

Comparativ cu celelalte țări din regiune<sup>32</sup>, România se plasează pe locul 6 în ceea ce privește eficiența colectării contribuțiilor sociale, îmbunătățindu-și poziția din 2014 cu un loc, însă în condițiile în care Polonia nu a fost luată în calcul pentru anul 2015, datele nefiind încă disponibile, această țară plasându-se anterior înaintea României. Cu toate acestea, rata implicită de taxare este inferioară nivelului din mai multe țări care percep un nivel mai redus de contribuții sociale, iar nivelul cotei legale agregate de contribuții sociale este al cincilea în regiune la egalitate cu Polonia (după Slovacia, Ungaria, Lituania și Republica Cehă).

Tabelul 11: Eficiența taxării – contribuții de asigurări sociale												
Țara	Cota legală de contribuții sociale*			Rata de impozitare implicită**			Indice de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
BG	31,0	31,0	31,0	22,0	22,5	23,2	0,71	0,72	0,75	10	8	7
CZ	45,3	45,3	45,3	47,7	48,4	49,1	1,05	1,07	1,08	2	1	1
EE	37,2	36,0	35,4	32,9	32,4	31,9	0,88	0,90	0,90	6	5	4
LV	35,1	35,1	34,1	25,7	24,6	23,3	0,73	0,70	0,68	9	9	8
LT	40,1	40,1	40,0	35,9	36,6	37,2	0,90	0,91	0,93	5	4	3
HU	47,0	47,0	47,0	38,0	38,9	39,0	0,81	0,83	0,83	7	6	5
PL	39,6	39,6	39,4	42,5	42,2	NA	1,07	1,06	NA	1	2	NA
RO	44,4	43,1	39,4	33,2	31,9	29,9	0,75	0,74	0,76	8	7	6
SI	38,2	38,2	38,2	34,7	34,6	35,4	0,91	0,91	0,93	4	4	3
SK	48,6	48,6	48,6	47,0	46,9	47,5	0,97	0,97	0,98	3	3	2

Sursa: CE, Eurostat, MFP, calcule Consiliul fiscal

\* Date agregate pentru angajat și angajator. Acolo unde cotele au fost modificate pe parcursul anului au fost raportate mediile ponderate ale cotelor.

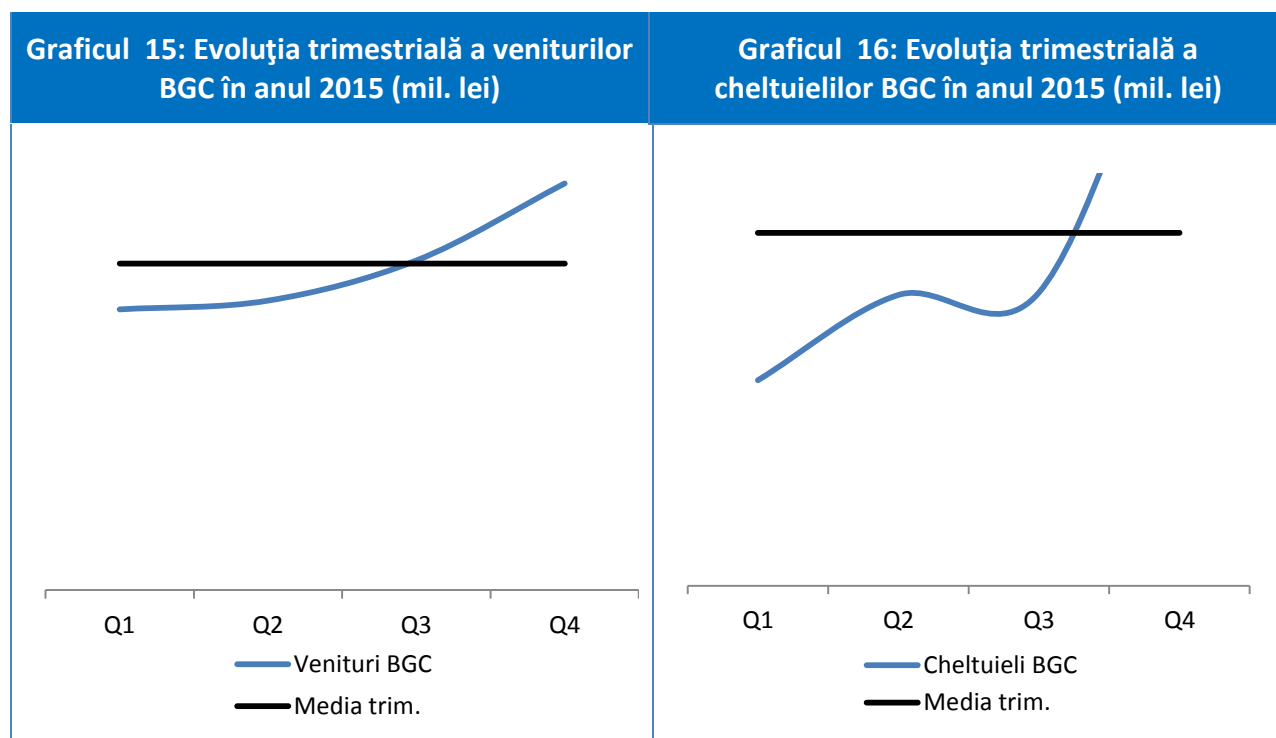
\*\* Calculată ca raport între „contribuții sociale efective” (cod ESA D.611) și „câștiguri salariale brute” (cod ESA D11). În cazul României, veniturile includ încasările suplimentare temporare determinate de implementarea schemelor de compensare „în lanț” a arieratelor (31,1 mil. lei în 2013, 357,1 mil. lei în 2014, respectiv 264,9 mil. lei în 2015).

\*\*\* Calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală.

<sup>32</sup> Nu sunt disponibile încă date privind salariile brute din conturile naționale din 2015 în cazul Poloniei.

### III.4. Cheltuielile bugetare

Cheltuielile bugetare, nete de impactul schemelor de compensare (în sumă de 1.095,3 mil. lei), au înregistrat un ritm de creștere (+8% față de anul precedent) superior celui înregistrat la nivelul PIB nominal (+6,8%), atingând la finalul anului trecut un nivel de 242,82 mld. lei și majorându-și ponderea în PIB cu 0,4 pp, respectiv de la 33,7% la 34,1%. Agregatul de cheltuieli care a înregistrat o dinamică superioară mediei a fost reprezentat de *proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile* (+62,41%), în timp ce rate de creștere semnificativ inferioare mediei au înregistrat agregatele: *bunuri și servicii* (+4,5%), *cheltuieli de personal* (+3,26%), *cheltuieli de capital* (2,75%), *dobânzi* (-6,18%). Dacă ne raportăm la programul anunțat prin proiectul de buget pe anul 2015, cheltuielile au fost mai ridicate cu circa 4,31 mld. lei, respectiv cu 0,61% din PIB în principal ca urmare a majorării față de program a *cheltuielilor de personal* (+0,51 pp din PIB), *cheltuielilor cu asistență socială* (+0,24 pp din PIB), *cheltuielilor cu bunuri și servicii* (+0,15 pp din PIB), contribuții negative revenind *cheltuielilor cu dobânzile* (-0,16 pp din PIB) și agregatului bugetar *alte transferuri* (-0,16 pp din PIB).



Sursa: MFP

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare

Și în anul 2015, evoluția trimestrială a cheltuielilor BGC indică o concentrare a acestora în ultimul trimestru și încă într-o proporție mai ridicată față de anul precedent. În mod specific, cheltuielile totale în trimestrul IV 2015 au însumat aproximativ 80,3 mld. lei (comparativ cu 70,83 mld lei în trimestrul IV din 2014), fiind mai mari cu 42,5% față de trimestrul precedent (în

anul precedent avansul era de 39,24%) și cu 13,4% față de cele din trimestrul IV 2014. Circa 61% din creșterea cheltuielilor din trimestrul IV al anului 2015 față de trimestrul precedent este atribuibilă accelerării cheltuielilor de capital (+168% față de trimestrul III), proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (+162%), iar aproximativ 22% majorărilor operate la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii (+39%) și a celor de personal (+11%).

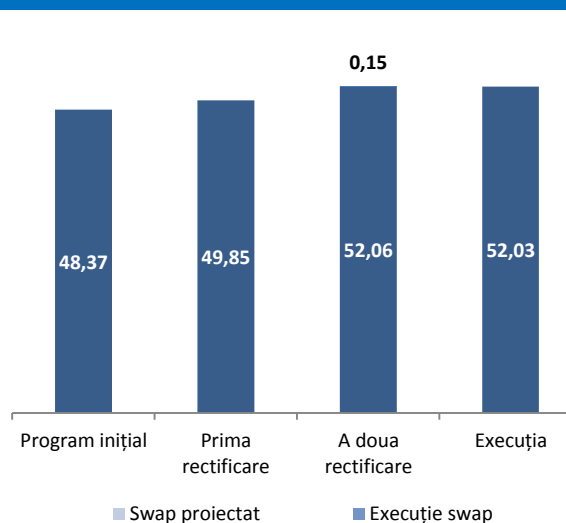
Concentrarea cheltuielilor în ultimul trimestru al anului evidențiază curențe serioase în procesul de programare bugetară cu toate că principiul prudenței ar putea justifica parțial amânarea unor cheltuieli până în momentul în care proiecția privind încasările bugetare are un grad mai redus de incertitudine. Consiliul fiscal recomandă o volatilitate mai redusă inter-trimestrială a execuției cheltuielilor bugetare, ceea ce reprezintă de altfel și intenția declarată a Guvernului pentru programarea bugetară aferentă anului 2016.

### III.4.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială

Execuția cheltuielilor de personal a consemnat o creștere de 3,65 mld. lei față de nivelul avut în vedere la elaborarea proiectului de buget pentru anul 2015. Estimate inițial la un nivel de 48,37 mld. lei, valoarea finală a acestor cheltuieli a fost de 52,03 mld. lei, respectiv 7,30% din PIB, depășind și plafonul considerat pentru această categorie de cheltuieli (48,37 mld. lei, respectiv 6,8% din PIB) cu 3,66 mld. lei, respectiv 0,50 pp din PIB.

Această evoluție este explicată de adoptarea deciziei de a plăti în avans tranșa aferentă anului 2016 privind sumele câștigate în instanță de unele categorii de bugetari, a căror plată a fost eșalonată în intervalul 2012-2016, precum și de majorarea salariilor pentru unele categorii de bugetari operată în a doua parte a anului 2015. Astfel, deși inițial sumele prevăzute pentru anul 2015 în contul hotărârilor judecătorești însumau 2.600 mil. lei, acestea au fost suplimentate cu 1.503,4 mil. lei cu prilejul celei de-a doua rectificări bugetare, sursa finanțării fiind reprezentată de veniturile colectate în plus față de planul inițial, deși utilizarea lor în aceste scopuri era împiedicată de LRFB, fiind o decizie discrețio-

**Graficul 17: Cheltuieli de personal în anul 2015 (mld. lei)**



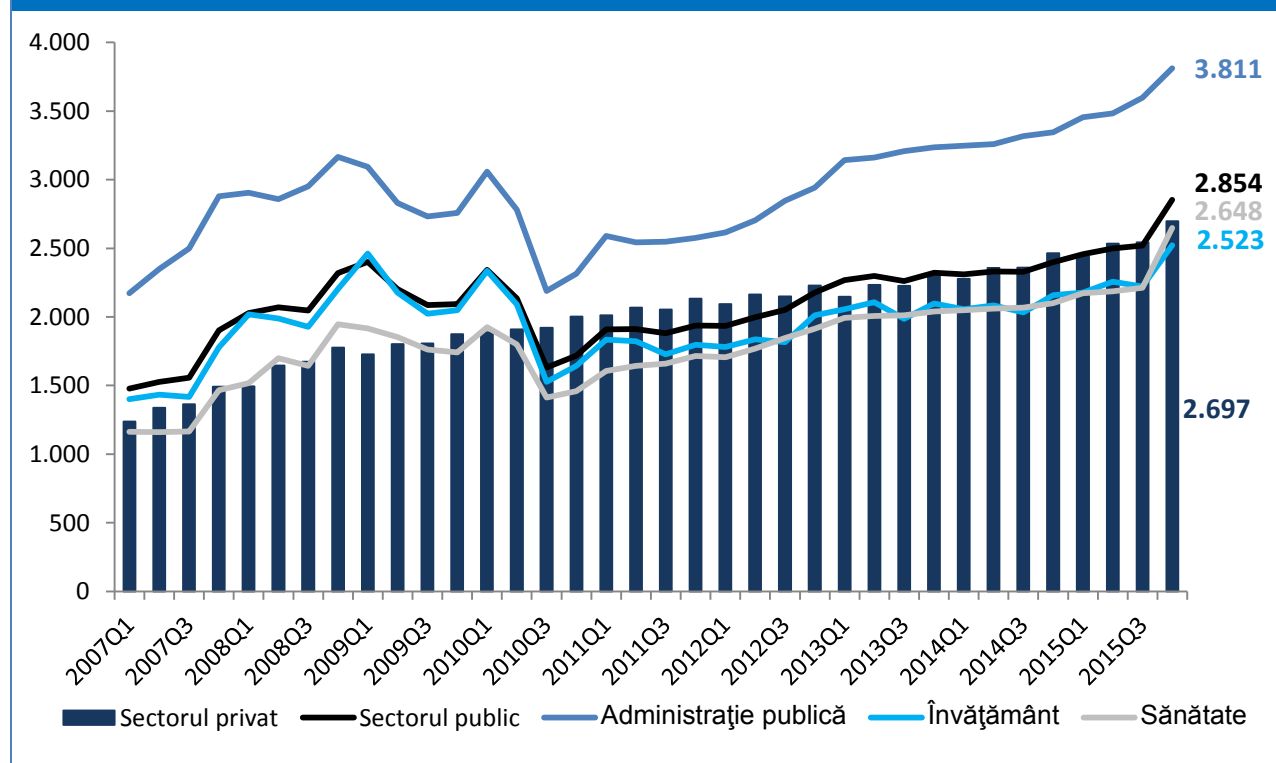
Sursa: MFP

nară. De asemenea, majorarea anvelopei salariale (un total de 1.032,8 mil. lei) față de cea aprobată prin proiectul din buget a fost determinată și de creșterea salariilor în sectorul sanitar cu 25% începând cu 1 octombrie (311,2 mil. lei), creșterea salariilor cu 12% pentru personalul din autoritățile executive locale începând cu 1 august (433 mil. lei), majorarea cu 12% pentru personalul nedidactic începând cu 1 august (38,6 mil. lei) și a normei de hrană în sectorul de apărare și ordine publică (250 mil. lei). Celelalte diferențe nu au fost explicate de MFP cu ocazia rectificărilor bugetare.

Comparativ cu anul 2014, cheltuielile de personal au crescut cu 1,64 mld. lei, respectiv cu 3,26%. În realitate, această creștere a fost mult mai mare, fiind ocultată de reducerea CAS cu 5 pp la angajator de la 1 octombrie 2014, care a generat economii la nivelul anvelopei salariale și de sumele mai mici plătite în anul 2015 comparativ cu anul anterior în contul hotărârilor judecătorești. Astfel, deși în anul 2015 s-au suplimentat sumele plătite în contul titlurilor executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale anumitor categorii de salariați din sectorul bugetar de la 2,6 mld. lei la 4,1 mld. lei, suma finală este mai mică decât cea plătită în 2014 de 4,6 mld. lei (diferență de -496,6 mil. lei). Creșterea cheltuielilor de personal, netă de impactul schemelor de compensare *swap*, de plățile aferente hotărârilor judecătorești și de reducerea CAS cu 5 pp la angajator a fost de 8,17% față de 2014.

Dincolo de majorările decise pe parcursul anului, proiectul de buget includea o serie de creșteri ale cheltuielilor salariale ale statului. Astfel, în sectorul de sănătate era prevăzută o creștere a salariului cu 100 lei de la 1 ianuarie 2015, respectiv o creștere a cheltuielilor cu 269,7 mil. lei, iar în învățământ (personalul didactic și didactic auxiliar) erau specificate majorări cu 5% de la 1 martie și cu 5% de la 1 septembrie, reprezentând o creștere a cheltuielilor cu 470,6 mil. lei. Influență pozitivă a avut și creșterea salariului minim de la 900 lei/lună la 975 lei/lună începând cu 1 ianuarie 2015 și la 1.050 lei/lună începând cu 1 iulie 2015, această măsură având un impact bugetar de 654,3 mil. lei.

**Graficul 18: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public în perioada 2007-2015 (lei/lună)**



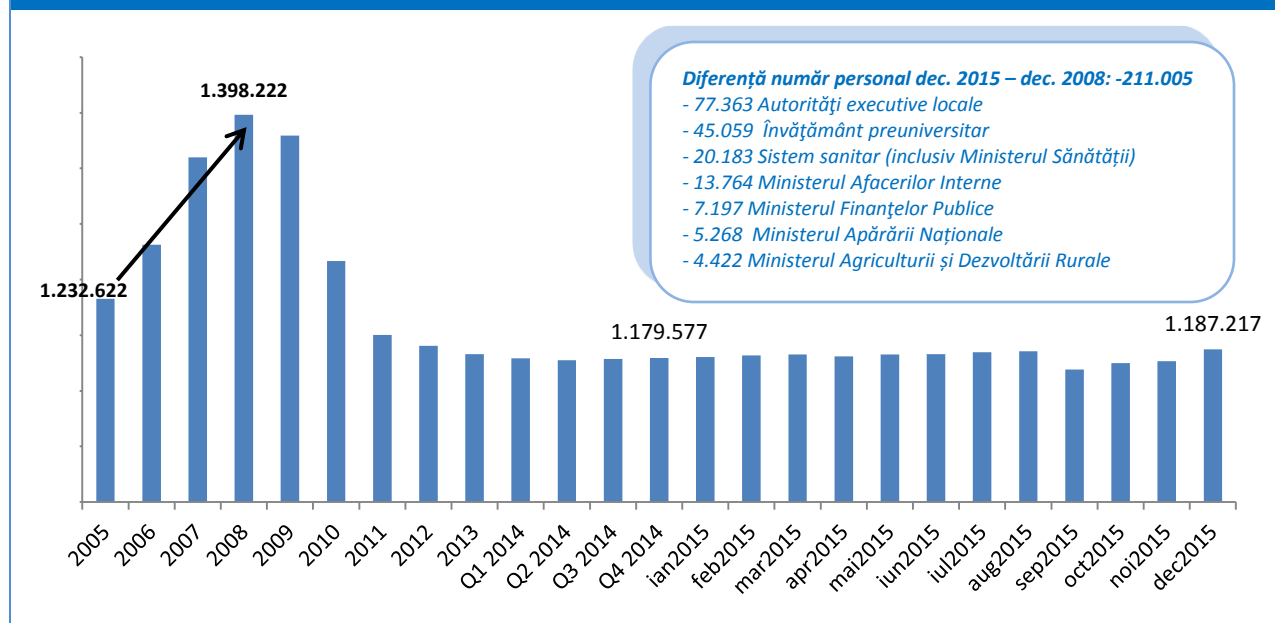
Sursa: INS, calcule Consiliul fiscal

În urma acestor majorări, salariul mediu anual în sistemul public a ajuns la 2.582 lei, cu 10,25% mai mult decât în anul 2014, depășindu-l pe cel din mediul privat care se plasa la 2.554 lei, și acesta fiind în creștere cu 8,01% față de anul precedent. Considerând medii trimestriale, salariul în sectorul public aferent trimestrului IV al anului 2015 a înregistrat un nivel de 2.854 lei, cu 19,03% mai mult decât în perioada similară din anul 2014, iar în sistemul privat de 2.697 lei, reprezentând o creștere de numai 9,45%. În sectorul public, deși creșterea cea mai mare a avut loc în sectorul sănătate și asistență publică (o creștere cu 26% comparativ cu salariul mediu din trimestrul IV 2014), media este ridicată de valoarea salariului mediu din administrație publică și apărare (3.811 lei în trimestrul IV 2015).

Ulterior creșterii cu 165.600 de persoane înregistrată în perioada 2005-2008, numărul total de angajați în sectorul guvernamental a scăzut cu 211.005 persoane în intervalul decembrie 2008 - decembrie 2015, până la un nivel de 1,19 mil. (*Graficul 19*). Trebuie, însă, menționat faptul că în anul 2015 a avut loc o inversare a tendinței susținute de diminuare a numărului de personal, prezentă la nivelul anilor precedenți, numărul de posturi ocupate majorându-se cu 6.434 (+0,5%) față de anul 2014, în special la nivelul autorităților executive locale (+5.875 posturi ocupate), sistemului sanitar, inclusiv Ministerul Sănătății (+4.630 posturi ocupate) și unităților de învățământ superior de stat (+795 posturi ocupate), fiind însă înregistrate scăderi la nivelul

învățământului preuniversitar (-4.501 posturi ocupate), Ministerului Apărării Naționale (-1.008 posturi ocupate) și Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (-520 posturi ocupate). Practic, cea mai mare parte a reducerii de personal a avut loc în perioada 2009-2011, când numărul de salariați din sectorul bugetar a scăzut cu circa 180 de mii, aceasta datorându-se, în principal, introducerii regulii de „1 angajat nou la 7 plecări din sistem” (valabilă până în anul 2012 inclusiv), în timp ce în perioada 2012-2014 diminuarea a fost de circa 9.540 de posturi. Ajustarea înregistrată în perioada 2009-2015 s-a produs în special la nivelul autorităților executive locale (-77.363 posturi ocupate), învățământului preuniversitar (-45.059 posturi ocupate), sistemului sanitar, inclusiv Ministerul Sănătății (-20.183 posturi ocupate), Ministerului Afacerilor Interne (-13.764 posturi ocupate), Ministerului Finanțelor Publice (-7.172 posturi ocupate) și Ministerului Agriculturii (-4.422 posturi ocupate). Pe de altă parte, în aceeași perioadă au fost înregistrate creșteri la nivelul Ministerului Justiției (+2.716 posturi ocupate), Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârștnice (+1.544 posturi ocupate), Ministerului Economiei (+1.198 posturi ocupate), unităților de învățământ superior de stat (+1.017 posturi ocupate) și Ministerul Fondurilor Europene (+898 posturi ocupate).

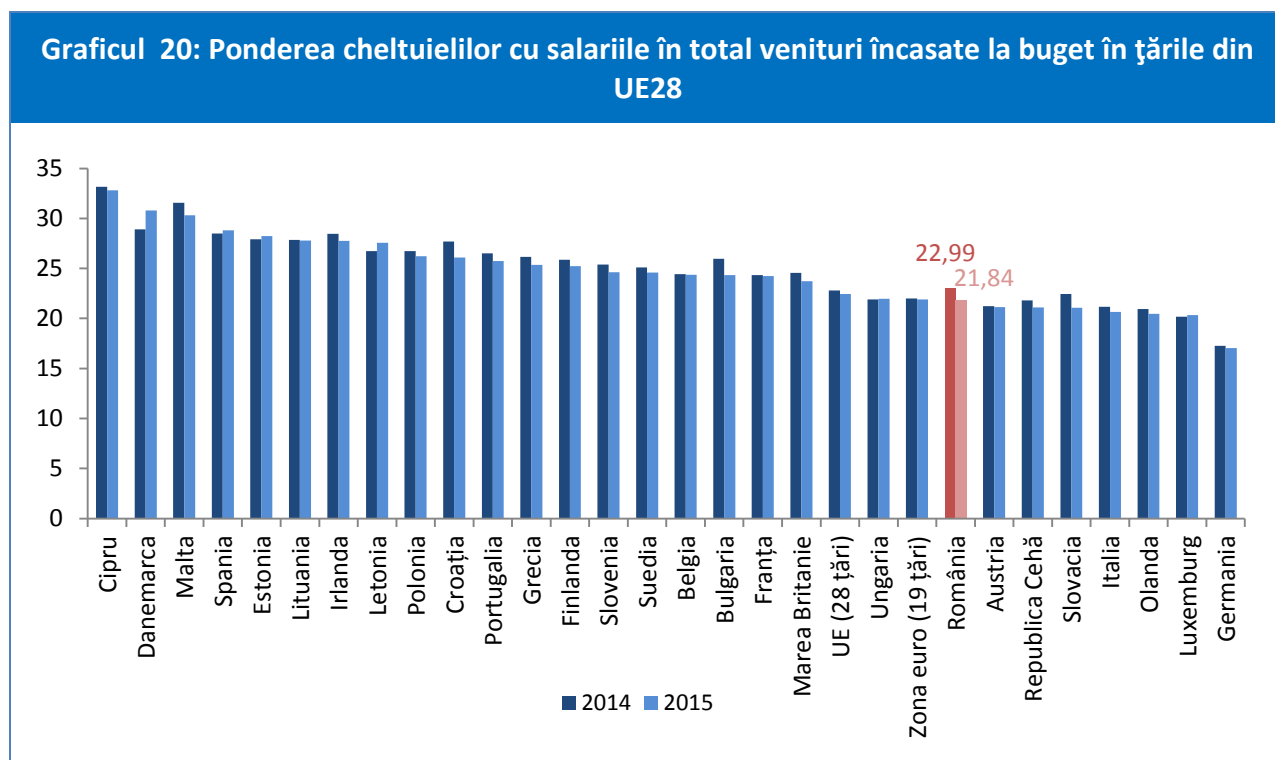
**Graficul 19: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar în perioada 2005-2015**



Sursa: MFP

Ajustarea din perioada 2009-2012 este preponderent rezultatul aplicării regulii de „1 salariat nou la 7 plecări” în condițiile în care cea mai mare parte a ieșirilor din sistem s-a realizat prin plecări voluntare sau pensionare. Abandonarea acestei reguli începând cu anul 2013 a fost menită să diminueze selecția adversă și să permită operarea unor modificări în structura personalului angajat. Astfel, reducerea operată în perioada 2009-2012 a fost realizată doar

Într-o mică măsură pornind de la criteriile calitative, cum ar fi diminuarea personalului acolo unde se identifică un excedent de salariați concomitent cu noi angajări în zonele deficitare pe baza unor standarde de cost riguros definite și prin stabilirea unui nivel optim de funcționare. Consiliul fiscal apreciază drept adecvată această abordare și recomandă ca noile angajări să fie făcute în zonele deficitare identificate, chiar prin transfer de posturi din zonele cu excedent de personal către cele cu deficit, având în vedere în același timp și încadrarea strictă în anvelopa salarială aprobată anterior.



Sursa: Eurostat

În comparație cu alte țări din UE, poziția României în ceea ce privește cheltuielile cu salariile în sectorul bugetar ca procent din total venituri încasate s-a îmbunătățit pe fondul măsurilor de consolidare fiscală inițiate la jumătatea anului 2010. Dacă până în 2010 România era plasată în prima jumătate a clasamentului în ceea ce privește ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri (pe poziția a șasea din 27 în anul 2008 și a zecea în anul 2010), în anul 2011 datele conform standardelor ESA 2010 ne plasează pe o poziție mai bună, respectiv 19 din 27, urmând ca în anul 2013 România să ajungă pe poziția 17 în acest clasament, pe fondul recuperării salariale și a majorării salariilor unor categorii de bugetari. În anul 2015, România se află pe cea mai bună poziție din ultimii zece ani, respectiv 21 din 28, pe fondul unei ușoare creșteri a veniturilor încasate la buget și a menținerii cheltuielilor cu salariile ca procent în PIB. Pe de altă parte, România a înregistrat un nivel al cheltuielilor cu salariile mai mare ca procent din

veniturile bugetare decât economii comparabile din regiune precum Republica Cehă sau Slovacia.

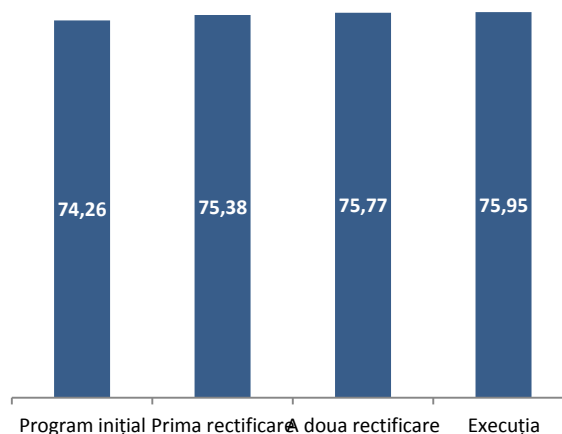
Cheltuielile cu asistența socială au înregistrat în 2015 un nivel superior celui avut în vedere în proiectul de buget, fiind revizuite în creștere cu ocazia celor două rectificări bugetare. Estimate în bugetul inițial la un nivel de 74,26 mld. lei, acestea au înregistrat o valoare finală, netă de impactul schemelor de compensare, de 75,95 mld. lei, cu 2,21% (echivalentul a circa 1,7 mld. lei) mai mult decât în programul inițial. Din această sumă, 900 mil. lei reprezintă impactul bugetar al dublării alocațiilor pentru copii începând cu 1 iulie 2015, sumă ce nu a fost avută în vedere la stabilirea programului inițial.

Comparativ cu anul 2014, cheltuielile cu asistența socială s-au majorat cu 6,66% (și ca urmare a creșterii valorii punctului de pensie cu 5%, comparativ cu 3,76% în anul precedent), ponderea în PIB a acestora reducându-se marginal (0,01 pp), respectiv până la un nivel de 10,65%, în condițiile unui avans al PIB nominal de 6,8%. Ponderea cheltuielilor cu asistența socială în România este însă semnificativă, iar problema deficitului structural al sistemului public de pensii nu este rezolvată. Astfel, cheltuielile bugetare cu pensiile sunt nesustenabile în raport cu contribuțiile încasate, chiar dacă s-au luat unele măsuri în vederea ameliorării acestei deficiențe pe termen mediu și lung<sup>33</sup>.

Începând cu anul 2009, deficitul bugetului de asigurări sociale s-a adâncit semnificativ, atingând un nivel de 17,7 mld. lei în 2015, iar tendința estimată pentru anii următori (2016-2019) este de creștere în anul 2016 până la un nivel de -18,9 mld. lei, urmând ca deficitul să își reia tendința de scădere. Trebuie remarcat faptul că în anul 2015 a avut loc o adâncire de proporții a deficitului BASS, respectiv cu 4,9 mld. lei, ca urmare a reducerii cu 5 pp a cotei de CAS plătită de angajator începând cu 1 octombrie 2014, în pofida creșterii accelerate a salariilor și a numărului de angajați. În anul 2016 eliminarea obligativității plății CAS aferente angajatorului în cazul angajaților din poliție, armată, și servicii speciale în contextul revenirii la sistemul pensiilor de serviciu existent înainte de 2010 va determina diminuarea încasărilor din CAS cu 936 mil. lei.

<sup>33</sup> În Legea 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, prin care a fost modificat sistemul de indexare, a fost mărită vârsta standard de pensionare și au fost introduse criterii mai restrictive pentru pensionarea anticipată.

**Graficul 21: Asistența socială în anul 2015 (mld. lei)**

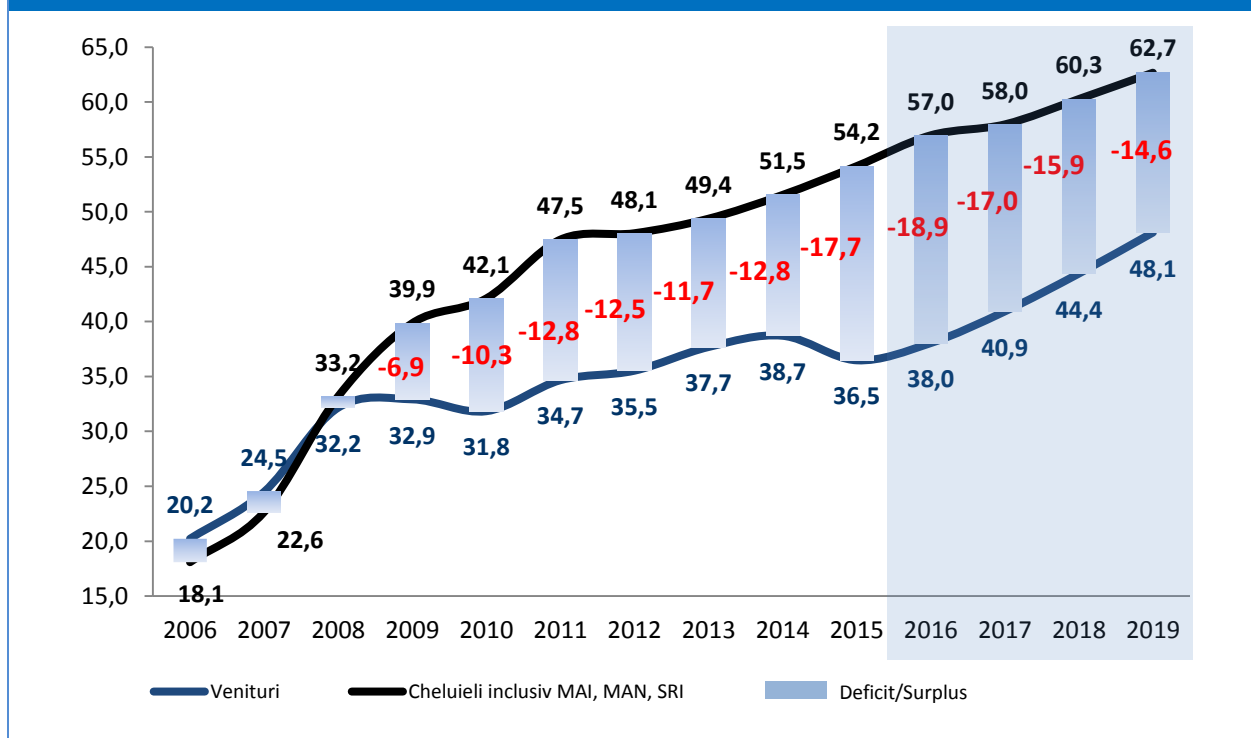


Sursa: MFP

Deși impactul asupra BGC este unul neutru, în condițiile în care statul înregistrează economii de aceeași valoare la nivelul cheltuielilor de personal, în ceea ce privește soldul bugetului de asigurări sociale de stat, măsura generează un deficit suplimentar egal cu diminuarea încasărilor din CAS.

În următorii trei ani (2017, 2018, 2019) deficitul bugetului de asigurări sociale este estimat să ajungă sub nivelul celui înregistrat în 2015, așteptându-se un deficit de -14,6 mld. lei în anul 2019, cu mențiunea că aceste valori par subevaluate având în vedere proiecțiile macroeconomice care stau la baza mecanismului de indexare a punctului de pensie. Din perspectiva exprimării deficitului ca procent în PIB, realizările indică o diminuare de la 2,3% în anul 2011 la 1,92% în anul 2014, urmată de o nouă creștere în anul 2015 la 2,48%. Estimările pentru anii următori indică o ușoară creștere a acestuia în 2016 (2,51%) și o diminuare treptată a acestuia începând cu anul 2017 (2,12%), ajungând la 1,86% din PIB în 2018 și la 1,59% în 2019. Practic, față de varianta anterioară a Raportului anual al Consiliului fiscal, deficitul prognozat pentru perioada 2015-2018 s-a diminuat cu aproximativ 13 mld. lei, în medie cu 3,25 mld. lei pe an.

**Graficul 22: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale de stat (mld. lei)**



Sursa: MFP, date după standarde cash

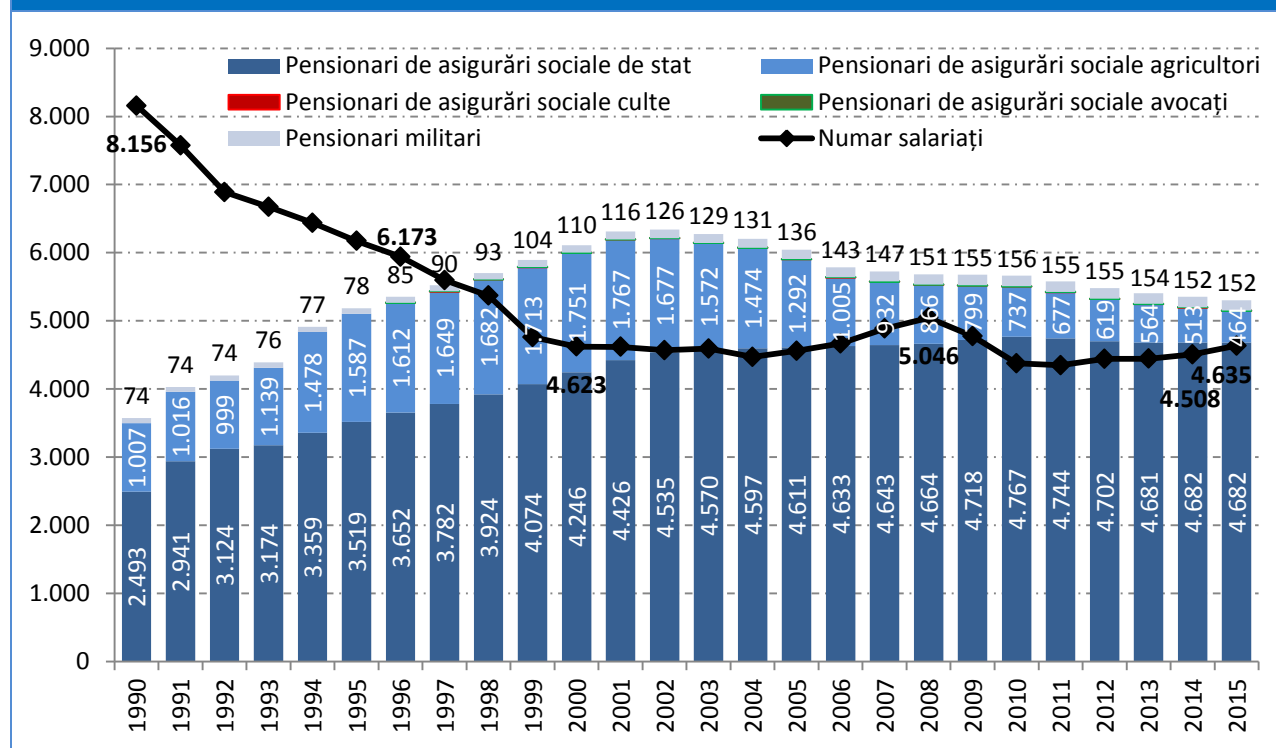
Notă: Pe lângă cheltuielile bugetului de asigurări sociale de stat, pentru perioada 2016-2019 au fost incluse și cheltuielile cu pensiile militare de stat. Conform Legii nr. 223/2015, de la 1

*ianuarie 2016, fondurile necesare pentru plata pensiilor militare de stat și a altor drepturi de asigurări sociale cuvenite pensionarilor militari se asigură de la bugetul de stat, prin bugetele instituțiilor: Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne și Serviciul Român de Informații.*

Intrarea pe deficit a bugetului asigurărilor sociale de stat a avut loc pe seama majorării excesive a cheltuielilor bugetului de asigurări sociale din perioada 2007-2009 (+75,8%) și în contextul unei dinamici favorabile a încasărilor din contribuții în perioada premergătoare crizei financiare, ca urmare a *boom*-ului economic, dar și anticipând menținerea acestui trend în viitor. Din nefericire, o parte semnificativă din majorarea veniturilor din contribuții s-a dovedit a fi ciclică, evoluțiile ulterioare infirmând prognozele optimiste care au stat la baza creșterii substanțiale a punctului de pensie. Astfel, decizia de majorare a unor cheltuieli permanente cum sunt cele aferente pensiilor ar trebui să aibă în vedere trendul încasărilor din contribuții precum și prognozele privind raportul salariați-pensionari, mai ales în contextul accentuării fenomenului de îmbătrânire demografică, la 1 ianuarie 2015 populația vârstnică de 65 ani și peste depășind numeric populația tânără de 0-14 ani (3.419 mii față de 3.304 mii persoane) conform datelor INS. De asemenea, a devenit evidentă necesitatea de a găsi o regulă de indexare care să asigure sustenabilitatea pe termen lung a bugetului de asigurări sociale în locul abordării discreționare din trecut. Pe partea de venituri, reducerea CAS cu 5 pp la angajator începând cu 1 octombrie 2014 a contribuit semnificativ (-7,75 mld lei) la adâncirea deficitului sistemului de pensii în anul 2015.

Raportul dintre numărul de contribuabili și numărul de beneficiari a scăzut foarte puternic în ultimii 26 de ani, de la 2,28 salariați la un pensionar în 1990 la doar 0,87 salariați la un pensionar în 2015, numărul de pensionari de asigurări sociale de stat având o tendință crescătoare, în timp ce numărul de salariați a avut o tendință descrescătoare, în special până în anii 1999-2000. Totuși, în ultima perioadă raportul s-a îmbunătățit de la nivelul de 0,77 salariați la un pensionar în 2010, la 0,84 salariați la un pensionar la sfârșitul anului 2014, situându-se în anul 2015 aproape de nivelul de 0,88 din anul 2008.

**Graficul 23: Evoluția numărului de pensionari versus numărul de salariați (mii persoane)**



Sursa: INS, mai puțin număr salariați 2015 pentru care sursa este CNP, Prognostic de iarnă 2016

O măsură destinată îmbunătățirii pe termen mediu și lung a situației financiare a bugetului de asigurări sociale este reprezentată de noua lege a pensiilor (Legea nr. 263/2010 actualizată privind sistemul unitar de pensii publice) prin intermediul căreia s-au urmărit o serie de obiective având ca scop corectarea unor dezechilibre înregistrate de sistemul de pensii și care poate astfel contribui pe termen lung la acest deziderat în condițiile unei stabilități legislative și a aplicării riguroase a prevederilor acesteia:

- decuplarea evoluției punctului de pensie în funcție de evoluția salariului nominal<sup>34</sup>, prin indexarea punctului de pensie anual cu 100% din rata inflației, la care se adaugă 50% (acest procent scade la 45% începând cu 2021 și ulterior cu 5 pp pe an, până în 2030, când ajunge la 0%) din creșterea reală a câștigului salarial mediu brut, realizat pe anul precedent;

<sup>34</sup> Valoarea unui punct de pensie se stabilea anterior pe baza legii 19/2000 prin actualizarea lui cu cel puțin rata inflației, dar valoarea punctului de pensie nu putea fi mai mică de 37,5% din salariul mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat, începând cu 1 ianuarie 2008, respectiv de 45% din salariul mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat, începând cu 1 ianuarie 2009.

- integrarea în sistemul unitar de pensii publice a persoanelor care aparțineau unor sisteme speciale (pensiile militare), precum și a persoanelor care realizează venituri din profesii liberale;
- introducerea unor condiții mai restrictive privind accesul la pensia anticipată și la pensia de invaliditate;
- stabilirea pensiei pe principiul contributivității, în directă corelație cu nivelul veniturilor asigurate pentru care s-au achitat CAS;
- creșterea vârstelor de pensionare ca urmare a creșterii speranței de viață a populației și egalizarea graduală – până în anul 2030 – a stagiului complet de cotizare pentru femei și bărbați.

**Cu toate acestea, revenirea la sistemul pensiilor speciale eliminate în anul 2010 și apariția unor pensii speciale noi pune în pericol durabilitatea reformelor inițiate anterior și generează presiuni suplimentare pe deficitul bugetului de asigurări sociale.** Legile adoptate recent introduc reguli noi, asigurând condiții mai bune de pensionare anticipată și formule de calcul mult mai generoase, bazate pe salariul câștigat cu puțin timp înainte de pensionare. Trebuie menționat însă că și sistemul unitar de pensii aplicat în prezent prevede condiții mai bune pentru unele categorii de lucrători, cu scopul de a compensa condițiile de muncă deosebit de periculoase și carierele profesionale mai scurte.

Astfel, în data de 22 mai 2015 a intrat în vigoare Legea nr. 83/2015 pentru completarea Legii nr. 223/2007 privind Statutul personalului aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă din România care reintroduce pensiile de serviciu pentru aceștia și care prevede că aviatorii și personalul navigant beneficiază de pensii de serviciu în cuantum de 80% din media veniturilor brute realizate în ultimele 12 luni de activitate, anterioare lunii în care este depusă cererea de pensionare. Legea 223/2015 (în vigoare de la 1 ianuarie 2016) stabilește regimul pensiilor militare de stat<sup>35</sup>, obiectivul principal fiind reconfirmarea sistemului pensiilor militare de stat, în considerarea statutului special al militarilor, al soldaților și gradaților profesioniști, polițiștilor și a celorlalți angajați din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională. Prin această modificare va fi posibilă revenirea la Legea nr. 164/2001 privind pensiile militare de stat care a fost abrogată la 1 ianuarie 2011 odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice. Fondurile necesare pentru plata pensiilor militare de stat și a altor drepturi de asigurări sociale convenite pensionarilor militari se asigură de la bugetul de stat,

---

<sup>35</sup> Baza de calcul a pensiei este media tuturor veniturilor brute din 6 luni consecutive, din ultimii 5 ani de activitate. La media obținută se va putea adăuga un spor de cel mult 15%, iar cuantumul pensiei este de 80% din baza de calcul. Legea prevede că pensiile militarilor, polițiștilor și funcționarilor cu statut special stabilite în baza altor acte normative aflate în plată pentru care se face recalcularea își vor păstra cuantumul, dacă acesta este superior celui rezultat prin aplicarea noii legi, păstrându-se pensia care are cuantumul mai avantajos.

prin bugetele instituțiilor: Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne și Serviciul Român de Informații.

De pensii speciale vor beneficia însă și funcționarii publici parlamentari (Legea 215/2015), dar și personalul diplomatic și consular (Legea 216/2015)<sup>36</sup>, ambele intrând în vigoare la 21 august 2015. Legea 215/2015 reintroduce pensiile mărite pentru angajații Parlamentului și prevede că la împlinirea vârstei de pensionare, funcționarii publici parlamentari cu un stagiu de cotizare de 30 de ani, din care cel puțin 14 în structurile Parlamentului, beneficiază de pensie de serviciu în cuantum de 80% din media veniturilor brute realizate în ultimele 12 luni înainte de data pensionării. În plus, angajații cu vechime mai mare de 14 ani primesc 1% din venitul mediu calculat pentru fiecare an suplimentar. În cazul unei perioade între 4-14 ani în structurile Parlamentului, cuantumul pensiei de serviciu va fi micșorat cu 1% pentru fiecare an care lipsește din vechimea de 14 ani, fără a depăși însă venitul brut avut la data pensionării.

O altă categorie de pensii speciale este cea pentru deputați și senatori, introdusă prin Legea 357/2015 (în vigoare de la 28 ianuarie 2016) care modifică și completează Legea nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și senatorilor. Aceștia vor avea dreptul la împlinirea vârstei standard de pensionare sau ale vârstei standard reduse (conform Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice) și după exercitarea mandatului, la o indemnizație lunară<sup>37</sup> pentru activitatea de parlamentar, aceasta urmând să fie în funcție de numărul de mandate, de această indemnizație putând beneficia cei care nu mai au calitatea de parlamentar.

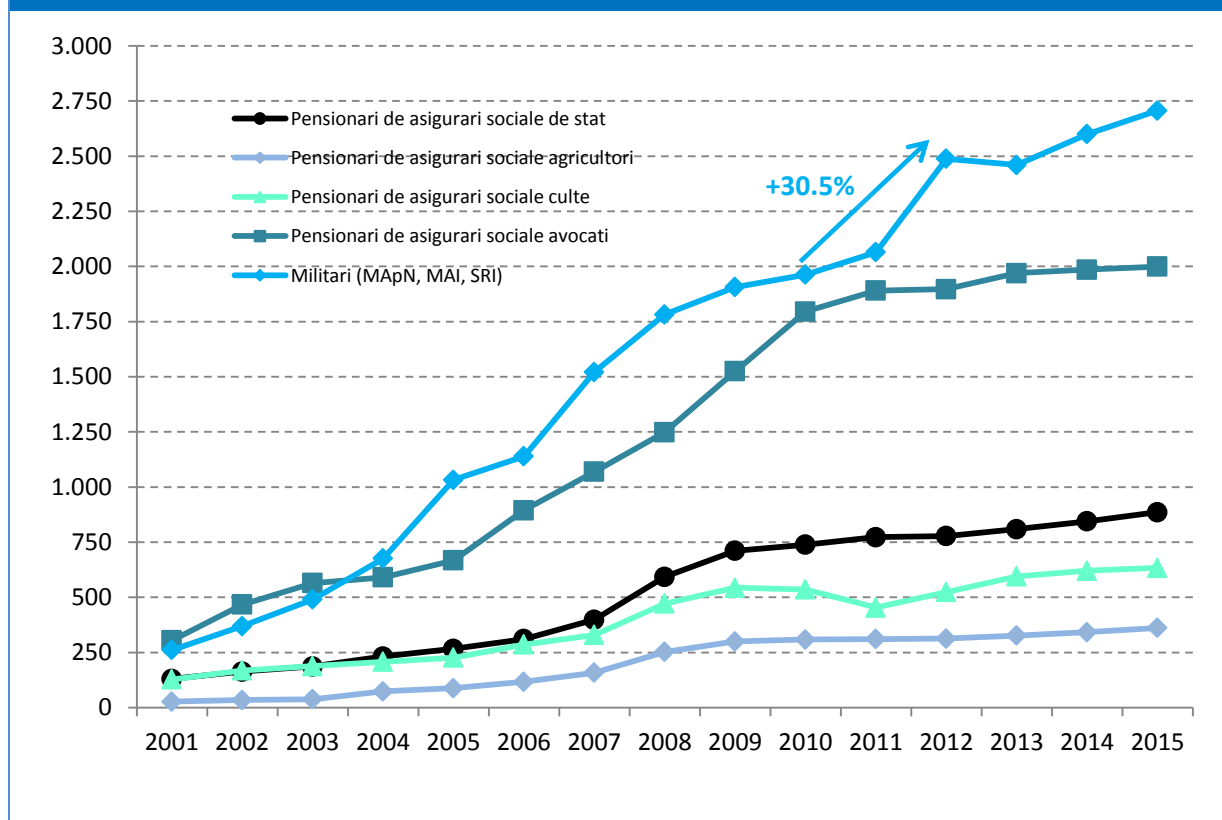
Se poate remarca astfel o diminuare a legăturii dintre contribuțiile de pensii acumulate și viitoarele drepturi la pensii care contribuie la generarea unui impact negativ asupra sustenabilității pe termen lung a sistemului de pensii, cu atât mai mult cu cât și alte grupuri profesionale vor fi de asemenea încurajate să facă presiuni pentru restabilirea/instituirea unor privilegii.

---

<sup>36</sup> Membrii Corpului diplomatic și consular al României cu o vechime de cel puțin 15 ani în Ministerul Afacerilor Externe, precum și personalul încadrat pe funcții de execuție specifice se pot pensiona la cerere și pot beneficia la împlinirea vârstei de 60 de ani de pensie de serviciu, în cuantum de 80% din baza de calcul reprezentând salariul de bază brut lunar corespunzător încadrării în funcția de execuție deținută în administrația centrală, la care se adaugă indemnizațiile și sporurile avute în ultima lună de activitate în administrația centrală a Ministerului Afacerilor Externe înainte de data pensionării.

<sup>37</sup> Cuantumul indemnizației se acorda în limita a 3 mandate și reprezintă produsul obținut prin înmulțirea numărului lunilor de mandat cu 0,55% din indemnizația brută lunară aflată în plată. Pentru mandate incomplete, indemnizația se calculează proporțional cu perioada de mandat efectiv exercitată, dar nu mai puțin de un mandat parlamentar.

Graficul 24: Evoluția pensiei medii (lei) în perioada 2001-2015

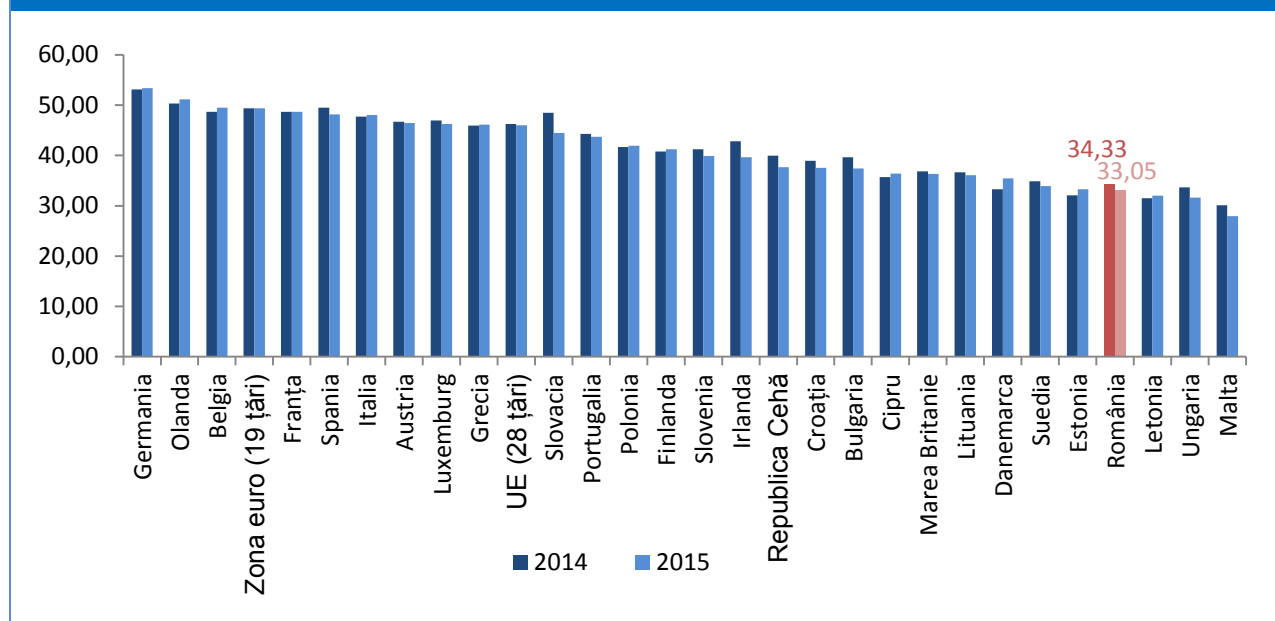


Sursa: INS

Conform raportărilor INS, în anul 2015, pensia medie lunară a fost de 893 lei, în creștere cu 5,43% față de anul precedent, în condițiile indexării punctului de pensie cu 5%<sup>38</sup>, respectiv cu 39,5 lei. Pensile plătite din bugetul de asigurări sociale s-au situat la un nivel mediu de 886 lei, iar cele corespunzătoare pensionarilor agricultori au fost în medie de 362 lei. Totodată, pensiile acordate militarilor au atins un nivel mediu lunar egal cu 2.707 lei, cu 4,11% mai mult decât în anul 2014. Este de remarcat faptul că pensia medie lunară corespunzătoare beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională a înregistrat o creștere de aproximativ 37,88% în intervalul 2010-2015, în urma recalculării conform prevederilor Legii nr. 119/2010 și ale OUG nr. 1/2011 și în condițiile în care prognozele inițiale indicau o scădere a acestora în urma aplicării principiului contributivității.

<sup>38</sup> Pentru anul 2015 valoarea punctului de pensie se majorează cu 5% (respectiv inflația medie din 2014 la care s-a adăugat 50% din creșterea reală a câștigului salarial mediu brut din același an). Astfel, valoarea punctului de pensie crește în anul 2015 de la 790,7 lei la 830,2 lei.

**Graficul 25: Ponderea cheltuielilor cu asistență socială în total venituri încasate la buget în țările din UE28**



Sursa: Eurostat

La nivelul anului 2015, România a coborât cu două poziții<sup>39</sup> în comparație cu anul 2014 în ceea ce privește ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri, situându-se în a doua jumătate a clasamentului statelor din UE. Totuși, chiar dacă acestea au o pondere mai redusă în total încasări bugetare comparativ cu media UE, cheltuielile cu asistența socială sunt semnificativ inferioare surselor de finanțare ale acestor cheltuieli (în principal CAS).

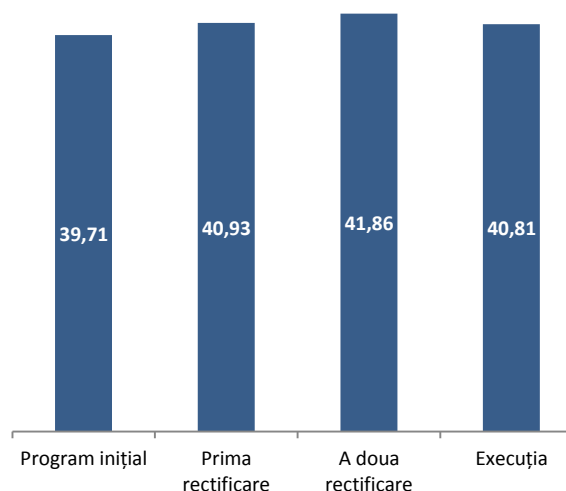
**Consiliul fiscal remarcă manifestarea unei tendințe susținute de reversare a reformelor sistemului de pensii menite să asigure sustenabilitatea financiară pe termen lung a acestuia și pledează ferm în favoarea menținerii progreselor realizate în ultimii ani, atât din perspectiva principiilor introduse (folosirea exclusiv a principiului contributivității în determinarea pensiei cuvenite), cât și din perspectiva respectării stricte a mecanismului de indexare introdus de noua lege a pensiilor.**

<sup>39</sup> Ocupă locul 25 din 28.

### III.4.2. Cheltuieli cu bunuri și servicii

Execuția cheltuielilor cu bunuri și servicii a consemnat un nivel superior celui avut în vedere în proiectul de buget (+1,1 mld. lei), acesta fiind însă inferior valorii proiectate cu prilejul celei de-a doua rectificări bugetare. Estimată inițial la 39,7 mld. lei, valoarea finală a acestei categorii de cheltuieli a atins un nivel de 40,8 mld. lei, respectiv 5,72% din PIB, ponderea fiind însă în scădere cu 0,13 pp față de cea înregistrată în anul 2014. După cum se poate observa din graficul alăturat, cheltuielile cu bunurile și serviciile au fost revizuite în creștere cu ocazia fiecărei rectificări bugetare operate în anul 2015, în pofida faptului că majorarea acestui capitol de cheltuieli, ulterior aprobării bugetului și fără operarea unei reduceri de aceeași valoare

**Graficul 26: Cheltuieli cu bunuri și servicii în anul 2015 (mld. lei)**



Sursa: MFP

re la nivelul altor cheltuieli bugetare, este interzisă de LRFB nr. 69/2010 republicată. În trecut, plusul de cheltuieli regăsit la nivelul acestui agregat bugetar a fost justificat de utilizarea încasărilor suplimentare din taxa *clawback* în sistemul public de sănătate, dar începând cu anul 2014 acestea au fost incluse în bugetul inițial, iar acest argument nu mai poate fi invocat. Nici în anul 2015 motivația modificărilor operate cu ocazia proiectelor de rectificare bugetară nu a fost explicată de către Guvern în cadrul notelor de fundamentare care însoțesc propunerile de rectificare bugetară, singura referire regăsindu-se în nota de fundamentare atașată celei de a doua rectificări bugetare, în care se specifică o alocare suplimentară către sectorul de apărare.

În anii precedenți estimările privind cheltuielile cu bunuri și servicii au fost majorate cu ocazia rectificărilor bugetare, acest agregat dovedindu-se unul dificil de controlat: astfel, în perioada 2011-2013, cuantumul cheltuielilor cu bunurile și serviciile a consemnat în mod constant în execuție niveluri superioare celor bugetate inițial ori chiar celor deja revizuite ascendent cu prilejul rectificărilor bugetare, dincolo de ceea ce ar putea fi explicat prin impactul schemelor de compensare a obligațiilor restante față de buget introduse, ori de încasărilor suplimentare din taxa *clawback*, în timp ce perioada 2014-2015 a fost caracterizată de o situație diferită, execuția finală înregistrând un nivel mai mic al cheltuielilor față de ultima iterație bugetară.

**Tabelul 12: Evoluția cheltuielilor cu bunuri și servicii în perioada 2011-2015 (mld. lei)**

	SFB	Program inițial	Prima rectificare (fără SWAP)	Prima schemă de compensare	A doua rectificare (fără SWAP)	A doua schemă de compensare	Execuție (fără SWAP)	Execuție (fără SWAP) %PIB	Execuție SWAP
2011	28,54	28,62	29,32	0,00	29,98	0,13	31,64	5,6	0,13
2012	31,26	31,74	32,78	0,25	33,18	0,50	34,04	5,7	0,41
2013	33,88	37,25	39,27	0,50	38,52	1,00	38,30	6,0	0,28
2014	36,97	39,36	40,19	0,22	41,50*	0,28*	39,10	5,9	0,49
2015	39,71	39,71	40,93	0,00	41,86	0,00	40,81	5,7	0,00

Sursa: MFP

\* Sumele se referă la cea de a treia rectificare.

Comparativ cu anul anterior, în anul 2015 cheltuielile cu bunuri și servicii, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, s-au majorat cu 4,5%, în condițiile în care execuția acestui agregat bugetar din anul 2014 a fost afectată la nivelul lunii ianuarie de implementarea Directivei UE 7/2011<sup>40</sup> privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale, impactul fiind de 0,44 mld. lei. Excluzând influența acestui factor temporar, avansul cheltuielilor cu bunuri și servicii este de circa 5,8% (+2,15 mld. lei) și este inferioară evoluției PIB nominal (+6,8%).

Consiliul fiscal remarcă o lipsă cronică de transparență în ceea ce privește proiecția acestui agregat de cheltuieli, ipotezele care fundamentează traiectoria acestui capitol de cheltuieli sau motivația revizuirilor de amploare operate pe parcursul anului nefiind explicate în documentele care însoțesc iterațiile succesive ale bugetului. Aceste explicații sunt cu atât mai necesare cu cât modificările sunt unele substanțiale având potențialul de a influența atingerea țintei de deficit bugetar sau respectarea regulilor fiscale. Consiliul fiscal pledează pentru o programare bugetară care să aibă în vedere includerea tuturor cheltuielilor avute în vedere în cadrul acestui capitol bugetar în interiorul proiectului de buget împreună cu o detaliere corespunzătoare a destinației fondurilor, precum și pentru explicații cuprinzătoare cu ocazia rectificărilor bugetare în legătură cu sursele potențialelor majorări ale acestei categorii de cheltuieli. Un plus de transparență ar putea constitui un bun punct de pornire în eficientizarea cheltuielilor cu bunurile și serviciile,

<sup>40</sup> Aceasta prevede că „în contractele între întreprinderi ar trebui să se prevadă termene de plată limitate, ca regulă generală, la 60 de zile calendaristice”. În plus, „ar trebui să se prevadă norme specifice în ceea ce privește tranzacțiile comerciale pentru furnizarea de bunuri sau servicii de către întreprinderi către autoritățile publice, norme care să stabilească, în special, termene de plată care să nu depășească în mod normal 30 de zile calendaristice, în afara cazului în care contractul prevede în mod expres dispoziții contrare, care trebuie să fie justificate în mod obiectiv de natura sau caracteristicile specifice ale contractului, dar care să nu depășească, în orice caz, 60 de zile calendaristice.”

acesta fiind însă necesar a fi însoțit de o reformă amplă a sistemului de achiziții publice în general.

### III.4.3. Cheltuieli de investiții publice

Cheltuielile de investiții cuprind, conform clasificății bugetare, cheltuieli de capital (active nefinanciare), proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare, cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă, transferuri de capital și alte transferuri de natura investițiilor.

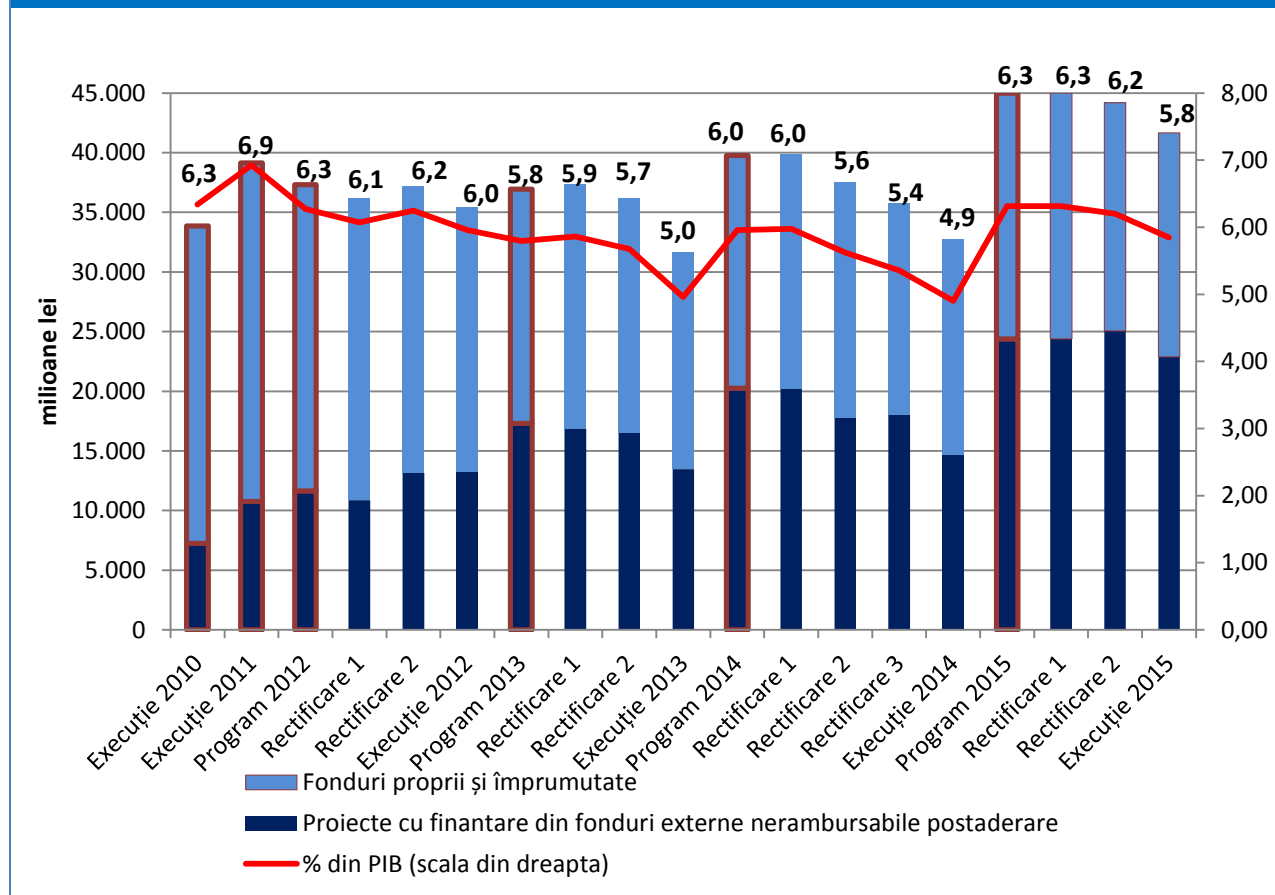
Comparativ cu anul anterior, în anul 2015, cheltuielile cu investițiile statului, considerând toate capitolele bugetare incluse în această categorie, inclusiv sumele aferente schemei de compensare tip *swap*, au crescut în termeni nominali cu 27,3%, respectiv de la 32,7 mld. lei la 42,7 mld. lei în standarde *cash*, iar în termeni reali s-a înregistrat o majorare de 23,7%<sup>41</sup>, ponderea cheltuielilor cu investiții în PIB majorându-se cu 0,94 pp (de la 4,90% la 5,85%). Comparativ cu evoluția din ultimii 5 ani, execuția cheltuielilor de investiții ca procent din PIB a consemnat un nivel ușor peste media anilor 2010-2014 (de 5,82% din PIB), dar sub media anilor 2010-2012 (de 6,5% din PIB) față de care se înregistrează un ecart de -0,66 pp. De notat că, dacă în anii 2013-2014, reducerea acestui agregat bugetar a constituit practic o modalitate de atingere a țintelor de deficit bugetar, în anul 2015 accelerarea semnificativă a investițiilor a fost stimulată de faptul că acest an a reprezentat ultimul an în care pot fi atrase fondurile europene nerambursabile aferente exercițiului financiar 2007-2013. De altfel, conform propunerii de buget pentru anul 2016, nivelul cheltuielilor cu investițiile este programat la doar 37,7 mld. lei ceea ce înseamnă că anul 2015 reprezintă un vârf investițional al perioadei 2013-2016.

Analiza realizărilor în ceea ce privește cheltuielile de investiții față de valorile planificate în bugetul inițial sau cu ocazia rectificărilor bugetare în perioada 2012-2015 relevă în mod constant deviații considerabile, în sensul că rezultatele execuțiilor sunt fără excepție inferioare estimărilor din bugetele inițiale și din cele rectificate, fenomen ilustrat de graficul următor.

---

<sup>41</sup> S-a utilizat ca indice de preț deflatorul PIB.

Graficul 27: Cheltuieli de investiții în anul 2015 (mil. lei)



Sursa: MFP

La elaborarea bugetului pe anul 2015 s-a avut în vedere menținerea abordării din anii 2013-2014 privind finanțarea investițiilor prioritar din fonduri europene nerambursabile cu limitarea alocărilor de la bugetul de stat. Astfel, și prin bugetul aferent anului 2015 s-a prevăzut alocarea unei ponderi mai mari finanțării din surse externe (o creștere a absorbției fondurilor UE) în total cheltuieli de investiții, respectiv reducerea ponderii surselor interne (cheltuieli de capital), o abordare corectă și binevenită în opinia Consiliului fiscal, eliberându-se astfel resurse care puteau fi utilizate ca modalitate de consolidare fiscală sau în alte scopuri.

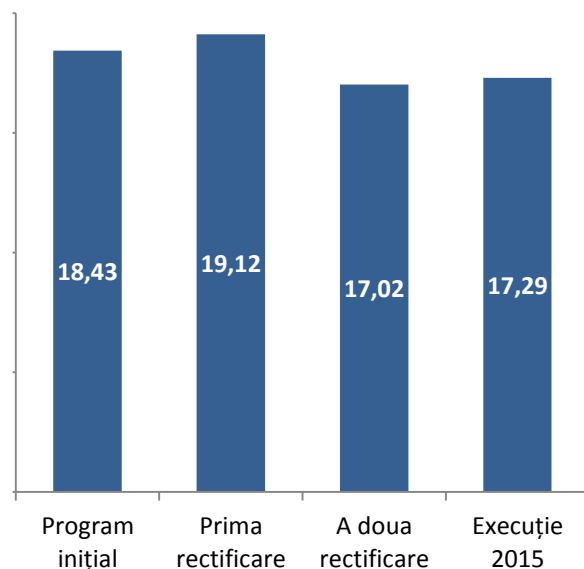
Cu toate acestea, planul inițial privind creșterea investițiilor prin substituirea cheltuielilor de capital cu fonduri europene nerambursabile a funcționat doar parțial și în anul 2015, chiar dacă nerealizările au fost de o amplitudine mai redusă comparativ cu situația din anul 2014, cheltuielile de investiții fiind cu 3,7 mld. lei mai mici față de suma prevăzută în propunerea de buget pe anul 2015 (respectiv, un ecart exprimat ca procent din PIB de 0,52% din PIB, net inferior celui înregistrat în anul anterior, respectiv de 1,05% din PIB).

Și în anul 2015, evoluția trimestrială a cheltuielilor de investiții indică o concentrare a acestora în ultimul trimestru (54,3% din total an) și, mai mult, chiar în ultima lună a anului, ceea ce pune sub semnul întrebării eficiența procesului de programare bugetară atât din punct de vedere al modalității de gestionare a proiectelor de investiții cât și din punct de vedere al stabilirii importanței și utilității acestora. Concret, în ultimul trimestru s-a cheltuit aproximativ de 3,6 ori mai mult decât media celor trei trimestre anterioare și de 1,5 ori comparativ cu nivelul estimat pentru acest trimestru conform cu programul actualizat la finele anului, ceea ce evidențiază serioase curențe în procesul de programare bugetară al acestui agregat bugetar, caracterizat de o volatilitate extrem de ridicată a distribuției trimestriale a cheltuielilor programate raportate la cele efective. Astfel, analizând evoluția diferenței dintre programarea trimestrială și execuție, se remarcă că aceasta a fost mult accentuată în prima parte a anului (un raport execuție-program trimestrial de sub 30% în primul trimestru, respectiv 37% în al doilea trimestru, atingând 79% în trimestrul al treilea al anului 2015), în linie și cu evoluția trimestrială a raportului execuție-program trimestrial pentru proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile.

În anul 2015, cheltuielile de capital destinate investițiilor<sup>42</sup> au fost proiectate încă din bugetul inițial la un nivel mai ridicat (cu 1,8 mld. lei) comparativ cu sumele cheltuite efectiv în anul precedent, dar execuția finală a consemnat un nivel cu 1,1 mld. lei sub programul stabilit prin bugetul inițial (-6,2%), respectiv cu aproximativ 676 mil. lei peste valoarea înregistrată în anul 2014 (+4,1%).

Proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post aderare destinate investițiilor publice, deși în creștere accelerată comparativ cu anul 2014 (+8,2 mld. lei, respectiv, +55,6%) au avut o evoluție sub așteptări, fiind inferioare nivelului stabilit prin bugetul inițial (-1,5 mld. lei, respectiv, un ecart de -0,21% din PIB), reprezentând împreună cu nerealizarea cheltuielilor de capital programate

**Graficul 28: Cheltuieli de capital în anul 2015 (mld. lei)**

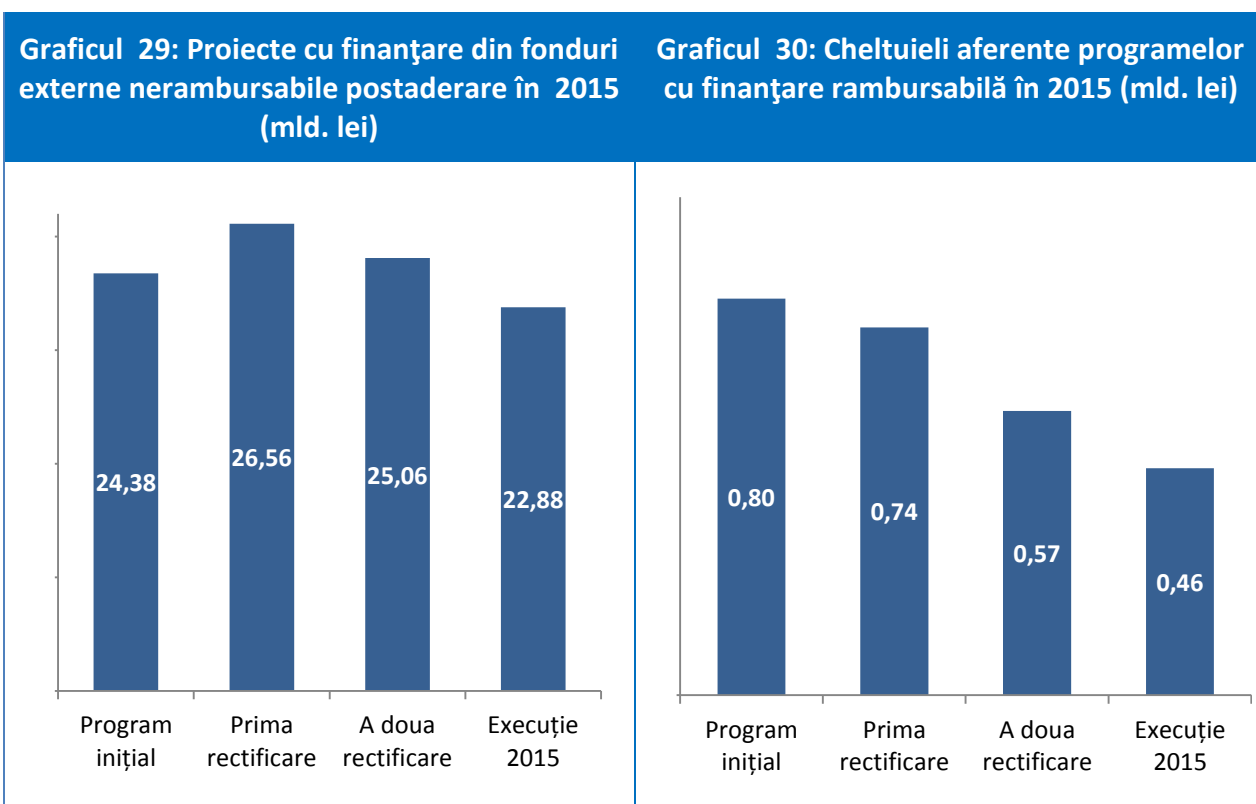


Sursa: MFP

<sup>42</sup> Acestea reprezintă componenta principală a cheltuielilor de capital (care mai includ transferuri de capital și stocuri).

cauza nerealizării nivelului programat inițial pentru cheltuielile de investiții. Această nerealizare nu a condus la o majorare a deficitului, neefectuarea proiectelor de investiții implicând economii în ceea ce privește cheltuielile de cofinanțare și cele neeligibile, dar nereușita în absorbția fondurilor europene la nivelul programat în acest an induce efecte negative privind creșterea economică atât din perspectiva efectelor directe (reducerea investițiilor publice), a celor propagate, dar și având în vedere dezangajarea definitivă a fondurilor aferente exercițiului financiar 2007-2013. Ratarea țintei privind cheltuielile aferente proiectelor cu finanțare din fonduri europene nerambursabile este corelată cu evoluția absorbției de fonduri europene, la care, nerealizarea la nivelul veniturilor din anul 2015 față de programarea inițială a fost de -1,8 mld. lei (-0,25% din PIB).

Cheltuielile aferente programelor cu finanțare rambursabilă, care au o pondere extrem de redusă în totalul cheltuielilor de investiții, s-au situat atât sub nivelul înregistrat în anul anterior (cu 136 mil. lei, respectiv -22,9%), cât și sub nivelul programat prin proiecția bugetară inițială, respectiv, cu 341 mil. lei (respectiv, doar 57,1% din program).



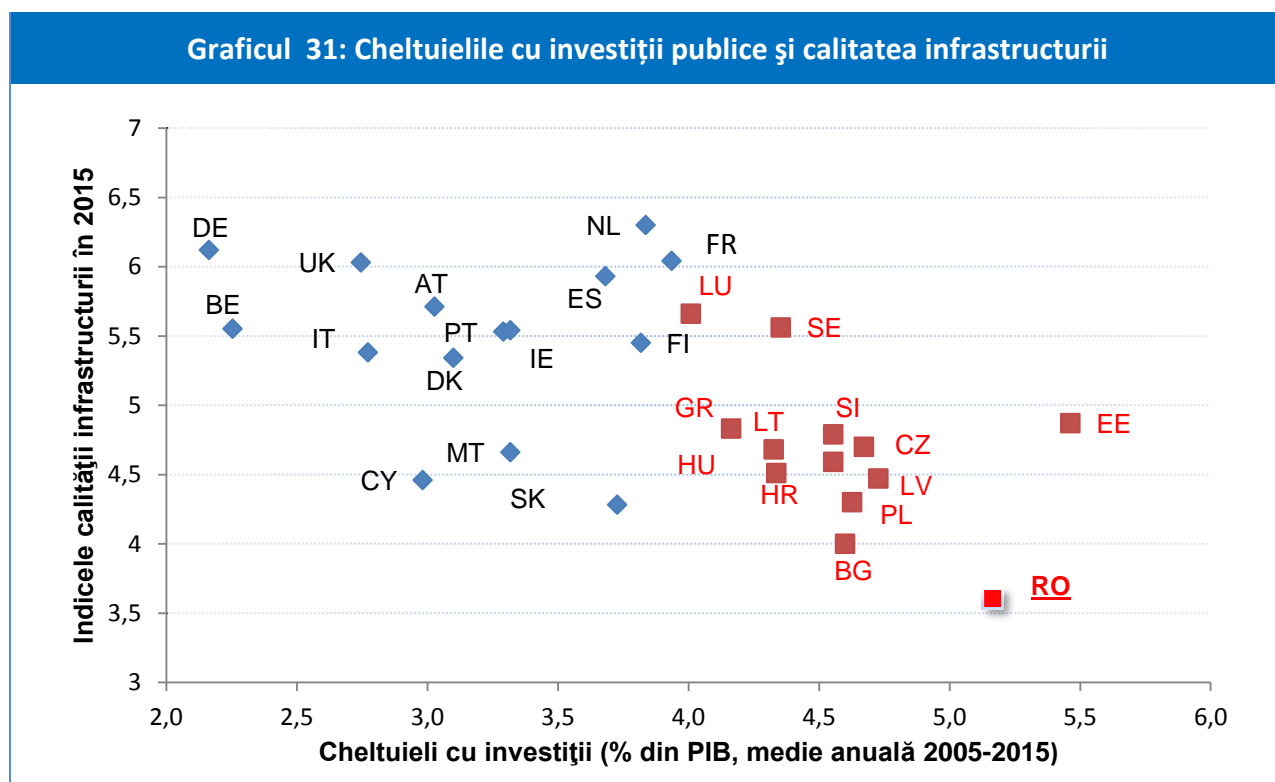
Sursa: MFP

De altfel și în evaluarea CE privind progresele realizate în anul 2015<sup>43</sup> se apreciază, similar cu

<sup>43</sup> Raportul de țară al României pentru 2016 inclusiv un bilanț aprofundat privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, CE, Bruxelles, 26.2.2016 SWD(2016) 91 final.

raportul din anul anterior, că, implementarea proiectelor finanțate din fonduri structurale a continuat să se confrunte cu obstacole majore, investițiile publice în infrastructura energetică și de transport aflate permanent în întârziere sau amânate în funcție de ciclul politic sau alți factori politici, constituind o frână pentru atragerea investițiilor străine și, implicit, pentru creșterea economică durabilă<sup>44</sup> a României.

În altă ordine de idei, dacă avem în vedere media ponderii investițiilor publice în PIB din ultimii 10 ani, România s-a clasat pe locul 2 între statele membre UE (după Estonia), în timp ce din perspectiva ponderii investițiilor publice în veniturile bugetare totale, România este pe primul loc, dar calitatea infrastructurii ne plasează pe ultima poziție în cadrul aceluiași grup de țări. Astfel, conform Raportului Competitivității Globale 2015-2016 România este pe locul 91<sup>45</sup> (din 140 țări) în ceea ce privește calitatea globală a infrastructurii, respectiv pe locul 120<sup>46</sup> (din 140 țări) privind calitatea drumurilor.



Sursa: Eurostat, World Economic Forum

Astfel, în cazul României, rezervele de eficiență în ceea ce privește modalitatea de cheltuire a fondurilor publice alocate investițiilor sunt ridicate, iar Guvernul a inițiat în perioada 2013 -

<sup>44</sup> Contribuția investițiilor la creșterea PIB potențial este importantă, asigurând o creștere economică non inflaționistă și contrabalansarea efectelor unei politici fiscale expansioniste.

<sup>45</sup> Un regres comparativ cu evaluarea din Raportului Competitivității Globale 2014-2015 (locul 88/144).

<sup>46</sup> Comparativ cu poziția 121/144 din Raportul precedent .

martie 2014 un proces de reformă privind managementul investițiilor publice<sup>47</sup>. În acest sens s-a semnat cu BM un contract de asistență-tehnică privind „îmbunătățirea managementului investițiilor publice”, cu scopul îmbunătățirii procesului de pregătire, selecție și prioritizare strategică a proiectelor de investiții publice, care a fost finalizat în decembrie 2015, urmând ca în cursul anului 2016 să fie implementate recomandările pentru îmbunătățirea procesului de selecție a investițiilor publice și întărirea rolului Unității de evaluare a investițiilor publice în legislația aferentă (OUG nr. 88/2013<sup>48</sup>, HG nr. 225/2014).

La nivelul anului 2015, se poate aprecia că nu au fost aduse îmbunătățiri privind comunicarea rezultatelor obținute în acest domeniu, lista cu prioritizarea proiectelor de investiții fiind făcută public de abia la începutul anului 2016 (22 februarie) pe site-ul MFP, la rubrica „Transparență în proiectele de investiții publice”, aferentă Legii Bugetului de stat pe anul 2016, care a inclus informații actualizate privind lista<sup>49</sup> celor 120 de proiecte în valoare de peste 100 de mil. lei pentru luna decembrie 2015. Datele indică că cele mai multe proiecte sunt într-o fază avansată, având un grad de realizare de peste 75%, majoritatea în sectorul transporturilor.

Consiliul fiscal pledează în favoarea aplicării ferme a cadrului legal privind managementul investițiilor publice și apreciază că s-au făcut unele progrese privind reforma managementului investițiilor publice, transparența privind procesul de prioritizare fiind încă la început, ca și eficientizarea procesului de alocare și cheltuire a banilor publici pentru realizarea investițiilor publice prioritare. De altfel, așa cum se evidențiază și în Raportul de țară al CE, selectarea și prioritizarea proiectelor de investiții se face fragmentat (la nivelul ministerelor de linie, al autorităților locale sau instituții publice (CNADNR)), iar centralizarea la nivelul MFP - Unitatea de evaluare a investițiilor publice este doar formală, cât timp această unitate nu acționează pe baza unei strategii coerente, nu poate refuza sau monitoriza proiectele propuse, și astfel nu poate contribui cu propuneri strategice privind schimbarea deciziei de finanțare în raport cu performanța proiectelor. De asemenea, având în vedere evoluțiile din anii 2012-2015, chiar dacă tendința de scădere pronunțată a cheltuielilor de investiții a fost stopată în anul 2015, favorizată de absorbția într-un ritm mai alert a fondurilor europene aferente exercițiului financiar 2007-2013 comparativ cu anii anteriori, s-a menținut tiparul privind sub-execuția

---

<sup>47</sup> În conformitate cu cerințele noului cadru legal, înainte de aprobarea bugetului, MFP este obligat să prezinte Guvernului lista proiectelor de investiții publice semnificative prioritizate care urmează să fie finanțate prin bugetul de stat, acestea fiind selectate în funcție de oportunitate, justificare economică și socială, suportabilitate financiară, perioada rămasă până la finalizare, angajamentele asumate de România cu instituțiile financiare internaționale.

<sup>48</sup> A fost amendată în luna mai 2015 în vederea alinierii procesului de prioritizare a proiectelor semnificative cu calendarul bugetar.

<sup>49</sup> Aceasta cuprinde informații legate de valoarea actualizată, stadiul fizic, stadiul valoric, data de finalizare și alocările bugetare pe anul 2016, conform legii bugetului de stat.

acestora în raport cu planificarea anuală inițială ceea ce reflectă nu doar o modalitate facilă de realizare a consolidării fiscale, dar și incapacitatea administrativă de a realiza proiectele de investiții cu finanțare din fonduri externe nerambursabile.

#### **III.4.4. Fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului**

În conformitate cu art. 30, alin. (2) din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar. Cadrul legal oferit de Legea nr. 500/2002 precizează însă doar generic tipul de alocări permise din fondul de rezervă (respectiv pentru situații „neprevăzute sau urgente”), fără a stabili explicit categoriile de cheltuieli care pot fi angajate din fondul de rezervă sau cuantumul sumelor alocate, ceea ce oferă spațiu pentru alocări discreționare și netransparente. De altfel, atât Consiliul fiscal cât și Curtea de Conturi au solicitat în numeroase rânduri clarificarea din punct de vedere legislativ a destinațiilor alocărilor permise din fondul de rezervă bugetară și a modului de utilizare a acestuia, fără însă ca aceste demersuri să conducă la o modificare în sensul dorit privind cadrul legal aferent.

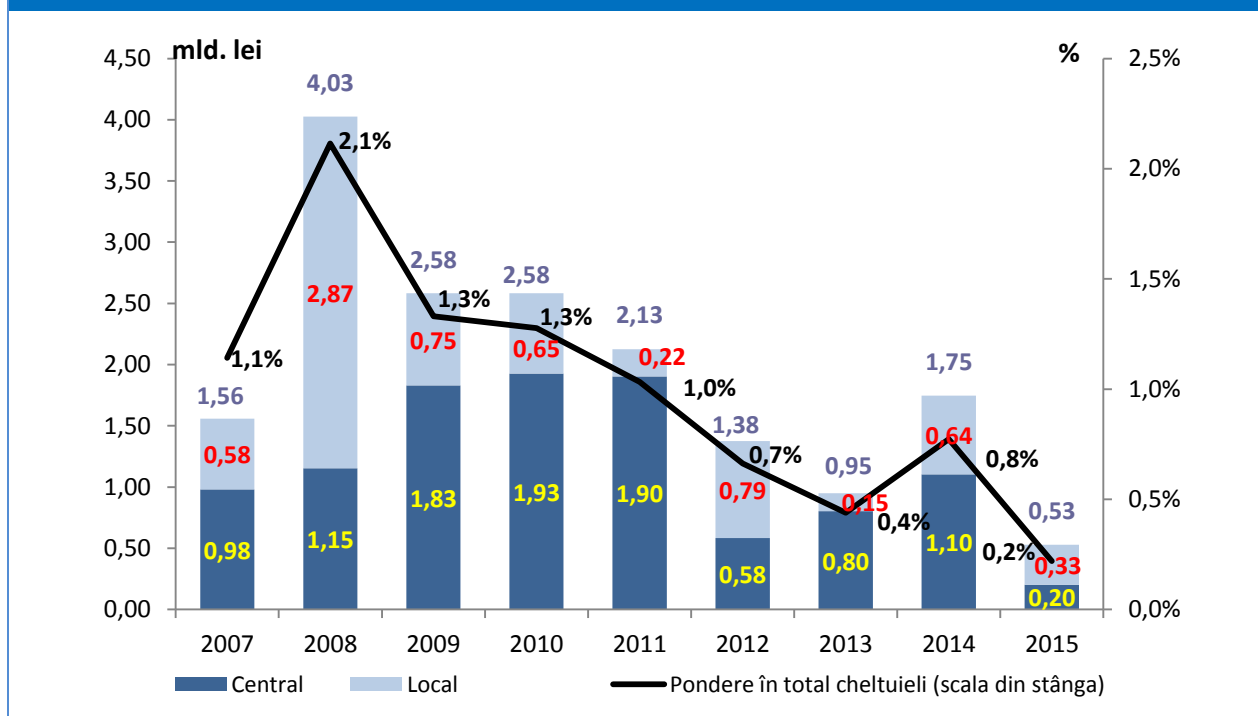
***Pe parcursul ultimilor ani, Guvernul a emis o serie de ordonanțe de urgență prin care se stabilesc utilizări ale sumelor din fondul de rezervă dincolo de cadrul statuat în Legea finanțelor publice nr. 500/2002, respectiv pentru cheltuieli care nu pot fi catalogate drept urgente sau neprevăzute. Spre exemplu, deși reducerea stocului de arierate sau plata unor hotărâri judecătorești reprezintă obiective valide, acestea ar trebui cuprinse în proiectul de buget sau cu ocazia rectificărilor bugetare, la capitolele de cheltuieli corespunzătoare și nu ar trebui să afecteze fondul de rezervă bugetară.***

Utilitatea unui fond de rezervă (engl. *contingency reserve fund*) constă în flexibilitatea pe care o conferă guvernului în executarea bugetului anual, în special pentru acoperirea unor cheltuieli neprevăzute sau urgente. Oportunitatea includerii în buget a unui fond de rezervă este confirmată de literatura de specialitate privind programarea bugetară care subliniază însă totodată necesitatea identificării unui echilibru în legătură cu dimensiunea unui astfel de fond. Astfel, un nivel prea scăzut al fondului de rezervă ar putea fi insuficient pentru a acoperi în mod operativ cheltuielile neprevăzute, în timp ce supradimensionarea acestuia ar putea conferi o autoritate prea mare executivului în angajarea unor cheltuieli în exces, fără aprobarea Parlamentului.

Curtea de Conturi, în Raportul public aferent anului 2014, a constatat următoarele aspecte privind alocările din fondul de rezervă: supradimensionarea bugetelor în faza de programare bugetară (în special cele pentru „Acțiuni Generale” la nivelul MFP, sumele rămase necheltuite creând premisele pentru alimentarea fondului de rezervă), crearea unui mecanism prin care din Fondul de rezervă la dispoziția Guvernului se alocă sume către ordonatori de credite fără a fi încadrate în categoria „urgente și neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar”, prin emiterea de către Guvern a unui număr de ordonanțe simple, respectiv ordonanțe de urgență, prin care au fost aprobate derogări de la prevederile art. 30 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, suplimentându-se astfel în mod repetat cheltuielile unor ordonatori de credite din fondul de rezervă. Astfel, fondul de rezervă a fost majorat în anul 2014 de circa 15 ori față de prevederile inițiale, alocându-se sume importante pentru acțiuni care nu s-au dovedit a fi urgente sau neprevăzute. Curtea de Conturi a recomandat un nivel de responsabilitate mai ridicat atât la nivelul ordonatorilor de credite, cât și la nivelul direcțiilor din cadrul MFP implicate în elaborarea proiectului de buget al MFP – Acțiuni Generale, precum și modificarea Legii 273/2006 privind finanțele publice locale prin menționarea expresă a definiției „cheltuielilor urgente sau neprevăzute” și definirea în mod clar și explicit a „situațiilor de extremă dificultate”.

Prezentul raport studiază utilizarea fondului de rezervă la dispoziția Guvernului pe parcursul anului 2015, pe baza hotărârilor de Guvern publicate în Monitorul Oficial al României prin care se alocă sume din fondul de rezervă bugetară, pe ordonatori de credite și destinații. În [Anexa 1](#) se redă lista detaliată a acestor hotărâri de Guvern.

**Graficul 32: Total alocări din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului (mld. lei)**

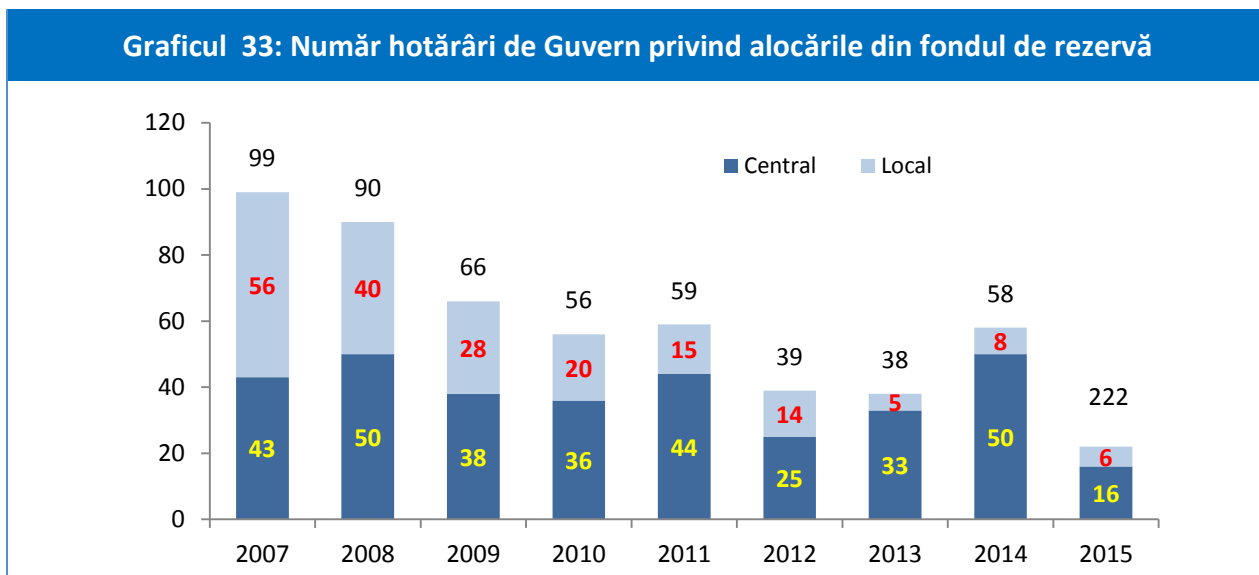


Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor din Hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă

În anul 2015, au fost alocate din fondul de rezervă bugetară aproximativ 528,1 mil. lei (0,2% din cheltuielile totale), din care circa 201,8 mil. lei către administrația centrală și 326,3 mil. lei către cea locală. Față de prevederile inițiale, fondul de rezervă a fost majorat în anul 2015 cu 527,5 mil. lei. Comparativ cu anul precedent, **alocările din fondul de rezervă au scăzut cu 1217,8 mil. lei, respectiv cu 69,75%**, preponderent pe seama reducerii transferurilor către administrația centrală cu aproximativ 901 mil. lei, în timp ce sumele redirecționate către autoritățile locale s-au redus cu 316,7 mil. lei.

**La nivelul utilizării fondului de rezervă se poate constata o îmbunătățire comparativ cu anul anterior, semnalându-se revenirea la tendința de reducere a cheltuielilor angajate din perioada 2009-2013**, numărul hotărârilor de Guvern adoptate în vederea alocării unor sume din fondul de rezervă situându-se la minimumul perioadei analizate. Această reversare de proporții comparativ cu situația din anul anterior poate fi explicată și prin faptul că anul 2014 a fost an electoral. În schimb, s-a menținut tendința din anii anteriori de a angaja majoritatea cheltuielilor din fondul de rezervă în ultima lună a anului, dar, spre deosebire de anii precedenți când sumele cheltuite prin intermediul fondului de rezervă nu erau neapărat cele stabilite cu ocazia iterațiilor succesive ale BGC, sursa acestora fiind reprezentată de sumele rămase necheltuite la nivelul unor ordonatori de credite, în anul 2015 au fost alocate sume

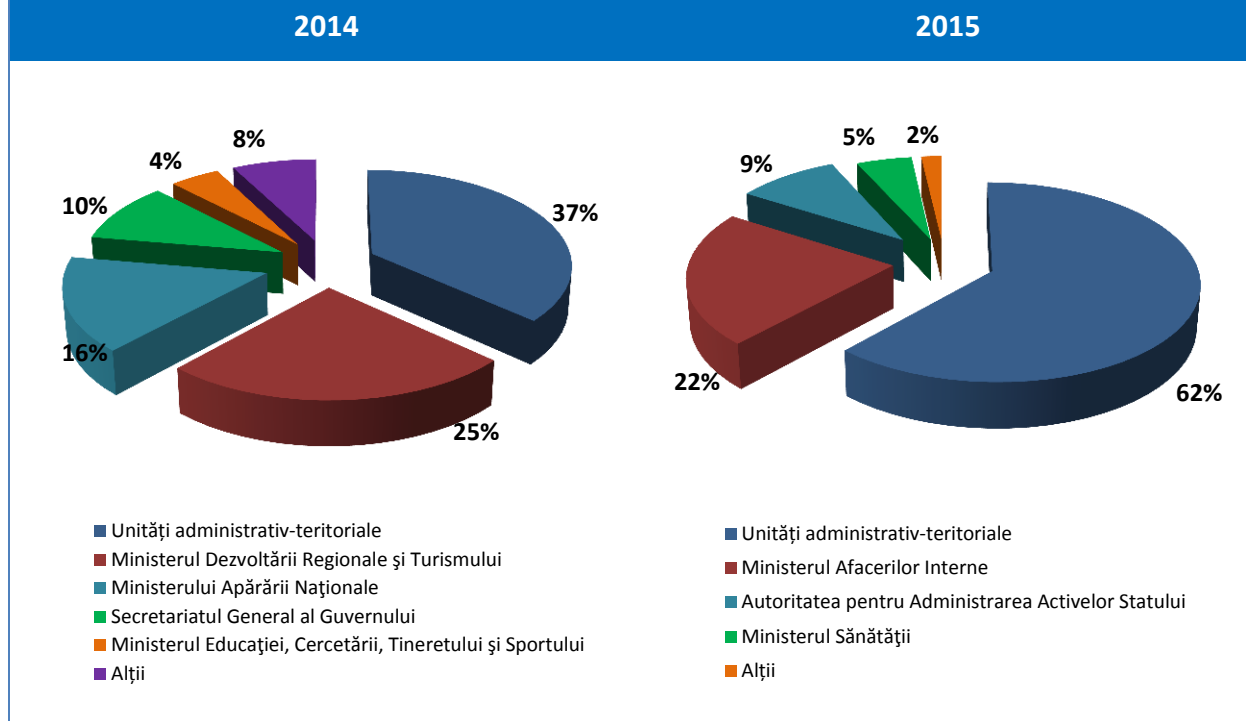
semnificative cu această destinație cu ocazia rectificărilor bugetare (până la 992,1 mil. lei). Totuși, execuția la nivelul anului 2015 reprezintă doar 53% din nivelul stabilit prin a doua rectificare bugetară, iar reducerea cheltuielilor angajate din fondul de rezervă în luna decembrie 2015 comparativ cu aceeași lună din anul anterior este de 56,2%, și respectiv cu 44% comparativ cu decembrie 2013.



Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor din Hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă

Din perspectiva destinațiilor alocărilor din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului, în anul 2015, acestea au fost direcționate preponderent către autoritățile locale (62% din total). Autoritatea centrală a beneficiat de 38% din total, principalii beneficiari fiind Ministerul Afacerilor Interne cu 22% din total, Autoritatea pentru Administrarea Activelor Statului cu 9% din total și Ministerul Sănătății cu 5% din totalul sumelor alocate din fondul de rezervă. Comparând ponderile destinațiilor sumelor alocate din fondul de rezervă în ultimii doi ani (*Graficul 33*), se observă faptul că principalul beneficiar în anul 2015 este reprezentat de unitățile administrativ-teritoriale care au primit 326 mil. lei, în anul 2014 fondurile fiind direcționate majoritar către autoritatea centrală (1.102,8 mil. lei, respectiv 63% din total), autoritățile locale beneficiind de alocări din fondul de rezervă în sumă de 640 mil. lei (37% din total).

**Graficul 34: Beneficiarii alocărilor din fondul de rezervă (% din total alocări)**



Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor din Hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă

Pe baza analizelor privind modul de utilizare a sumelor din fondul de rezervă elaborate în anii anteriori, Consiliul fiscal a arătat lipsa de transparență a alocărilor din acest fond, inexistența unor criterii clare de clasificare a cheltuielilor care pot fi finanțate din fondul de rezervă bugetară, lipsa unui control din partea Parlamentului sau a altei instituții cu privire la modalitatea de cheltuire a banilor și a formulat recomandări ferme de modificare a legislației care stabilește modul de utilizare a fondului de rezervă. Cu toate acestea, s-a menținut și în anul 2015 același tipar, conform căruia, suma inițial aprobată de către Parlament a fost modificată pe parcursul anului bugetar, prin majorarea fondului de rezervă la dispoziția Guvernului ca urmare a anulării unor credite bugetare de la unii ordonatori de credite și, mai mult de atât, a existat o suplimentare masivă a acestui fond cu ocazia ultimei rectificări bugetare operate cu 2 luni înainte de sfârșitul anului. Această practică face extrem de dificilă urmărirea sumelor cheltuite din fondul de rezervă bugetară și constituie un argument în plus cu privire la caracterul discreționar al constituirii și utilizării acestui fond.

**Considerând cele mai bune practici pe plan internațional în domeniu, precum și concluziile formulate de Curtea de Conturi, Consiliul fiscal apreciază drept imperios necesară și urgentă, implementarea acelor măsuri de modificare a legislației care stabilește modul de utilizare a fondului de rezervă, reluând recomandarea din rapoartele precedente privind identificarea**

**explicită a cheltuielilor care pot fi angajate din fondul de rezervă împreună cu o mult mai mare transparență, inclusiv prin raportarea periodică către Parlament a modului și nivelului de utilizare a fondului.** Astfel, se impune detalierea alocațiilor din Fondul de rezervă bugetară, cu precizarea condițiilor și a criteriilor de alocare, precum și defalcarea pe ordonatori de credite. De asemenea, Consiliul fiscal recomandă plafonarea sumelor ce pot fi repartizate și utilizate din fondul de rezervă, ca procent din totalul cheltuielilor, un nivel de 1% fiind aparent suficient pentru cheltuielile urgente, având în vedere evoluțiile anterioare. În plus, utilizarea fondului de rezervă ar trebui să fie însoțită și de o creștere a transparenței - eventual prin implementarea unor principii de tipul celor enunțate în manualul FMI privind transparența fiscală.

În conformitate cu art. 30, alin. (4) din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, fondul de intervenție la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate. Spre deosebire de destinațiile posibile ale alocațiilor din fondul de rezervă care lasă loc de interpretări, în cazul fondului de intervenție la dispoziția Guvernului acestea sunt clar precizate în textul de lege, oportunitatea existenței unui astfel de fond fiind justificată. Pe parcursul unui an, acest fond poate fi majorat cu sume din fondul de rezervă, în funcție de necesitățile privind asigurarea sumelor necesare pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale. În anul 2015, alocațiile din fondul de intervenție au fost în sumă de 2,4 mil. lei, destinațiile fiind conforme cu prevederile Legii finanțelor publice.

### **III.5. Datoria publică**

Cheltuielile cu dobânzile au scăzut în anul 2015 cu 630 mil. lei (respectiv cu 6,2%) față de anul 2014, ponderea acestora în PIB diminuându-se de la 1,53% la 1,34% în condițiile unui avans al PIB nominal de 6,8%. Această evoluție poate fi explicată de diminuarea semnificativă a costurilor de finanțare înregistrată în anul 2014 care a continuat și în anul 2015, manifestarea deplină a efectului acestei evoluții asupra cheltuielilor cu dobânzile urmând să aibă loc în timp, pe măsură ce datoria emisă în trecut va ajunge la scadență și va fi refinanțată la costurile mai avantajoase din prezent. Valoarea finală a acestui capitol de cheltuieli a fost mai mică decât cea proiectată în bugetul inițial cu circa 1.144 mil. lei (0,16% din PIB) sugerând o supraevaluare a acestui agregat bugetar la elaborarea proiectului de buget în condițiile în care cheltuielile cu dobânzile pot fi previzionate cu un grad ridicat de precizie pentru următorul an calendaristic.

Datoria publică a scăzut în anul 2015, ponderea acesteia în PIB reducându-se, potrivit metodologiei europene ESA 2010, la 38,4%<sup>50</sup> de la nivelul de 39,8% înregistrat la sfârșitul anului 2014, pe fondul înregistrării de surplus primar, creșterii economice susținute și reducerii în termeni reali a dobânzilor plătite pentru atragerea de împrumuturi. În plus, la scăderea datoriei publice ca pondere în PIB a contribuit și diminuarea cu 3,79 mld. lei a *buffer*-ului destinat protecției împotriva manifestării unor condiții adverse pe piețele financiare. Rolul acestui *buffer* este de a asigura în avans necesarul de finanțare, avându-se în vedere, potrivit Programului de Convergență 2016-2019, asigurarea în avans a necesarului de finanțare pentru o perioadă de cel puțin 4 luni, Consiliul fiscal apreciind această abordare ca fiind una prudentă și adecvată. Potrivit metodologiei naționale, datoria publică s-a diminuat la 42% din PIB la sfârșitul anului 2015 față de 42,1% în 2014.

Dobânda medie plătită în contul datoriei publice a scăzut de la 4,5% în 2014 la 4% în 2015, iar scăderea ar trebui să continue în anii următori având în vedere costurile mult mai reduse de refinanțare a datoriei publice din prezent, în condițiile unei maturități medii relativ reduse a acesteia. Costul atragerii de resurse noi în monedă națională a cunoscut în perioada 2013-2015 o evoluție pozitivă, randamentele titlurilor de stat coborând semnificativ față de nivelul de circa 6% înregistrat la sfârșitul anului 2012, pe fondul includerii începând cu luna iulie 2014 a obligațiunilor emise de statul român în calculul seriei de indici GBI-EM Global Diversified de către JP Morgan, a reducerii necesarului de finanțare a statului român ca urmare a reducerii semnificative a deficitului bugetar și a prelungirii maturității medii a datoriei publice, a măsurilor de relaxare a politicii monetare adoptate de BNR, a obținerii ratingului BBB- din partea agenției Standard & Poor's în mai 2014<sup>51</sup>, dar și a unei lichidități excedentare pe piețele financiare. Considerând condițiile de la sfârșitul anului 2015, se poate observa o scădere a randamentelor titlurilor de stat atât pe termene mai scurte (mai mici de 1 an), la circa 1,2% de la 1,49% în urmă cu un an, cât și pe termene mai lungi, costurile de finanțare pe termen de 5 ani diminuându-se la 2,36% de la 2,81%, în timp ce dobânda pentru împrumuturile pe 10 ani ale statului s-a redus la 3,28% de la nivelul de 3,74% înregistrat la finele anului 2014. În ceea ce privește costul atragerii de resurse noi în valută de pe piețele externe<sup>52</sup>, statul a reușit să se finanțeze mai ieftin în 2015 față de 2014 în cazul emisiunilor de titluri de stat denumite în euro, randamentele obținute pentru o maturitate de 10 ani fiind de 2,84% față de 3,7% în aprilie 2014 sau 2,97% în octombrie 2014.

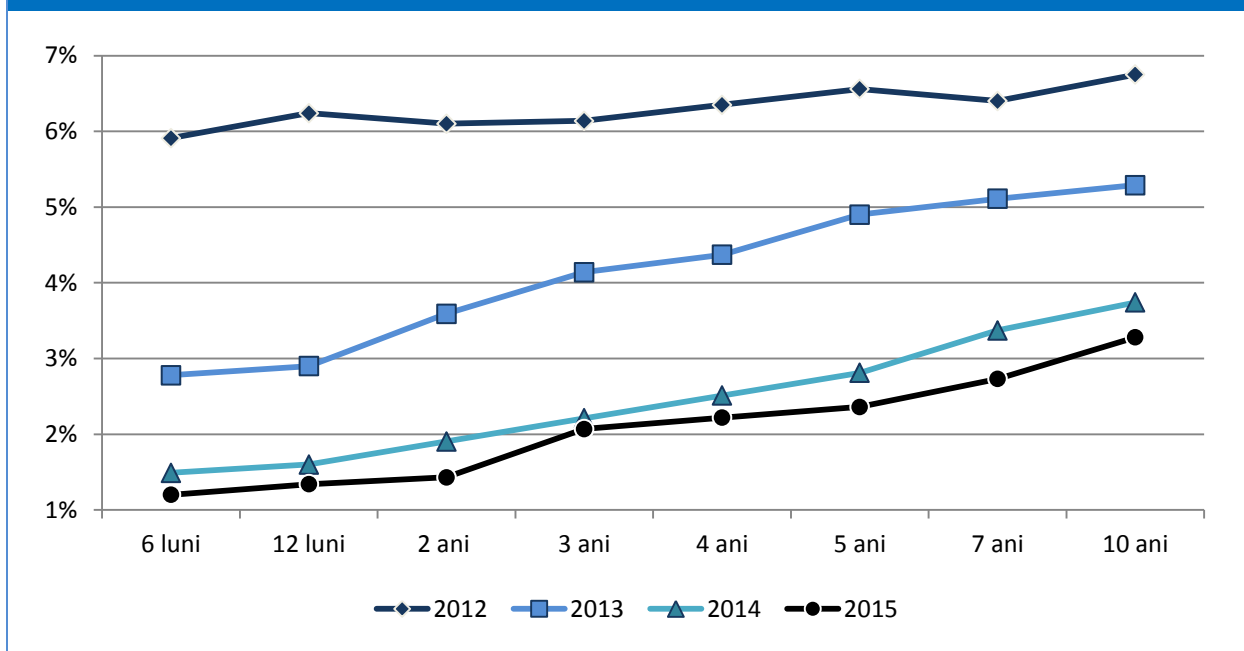
---

<sup>50</sup> PIB pentru 2015: 712.832,30 mil. lei.

<sup>51</sup> Unii investitori au restricții în a investi în titluri de datorie ale unor țări care nu sunt încadrate în categoria celor recomandate pentru investiții.

<sup>52</sup> În octombrie 2015, România a atras de pe piețele externe 2 miliarde euro pe o perioadă de 10 ani și respectiv 1,25 miliarde de euro cu o maturitate de 20 de ani

**Graficul 35: Evoluția costurilor de finanțare în monedă națională în perioada 2012-2015**



Sursa datelor: BNR

Datoria administrației publice centrale<sup>53</sup> reprezenta la finalul anului 2015 94,7% din total, comparativ cu 95% în 2014, în timp ce ponderea datoriei publice locale este de 5,26%, în ușoară creștere față de nivelul de 5% din anul precedent. Obligațiunile de stat dețin ponderea cea mai mare în totalul datoriei publice guvernamentale, cumulând 34,6% din total (față de 34,8% în 2014), fiind urmate de eurobonduri cu 23,7% din total (față de 22,7% în 2014), împrumuturi de stat cu 22,4% (față de 25,4% în 2014) și certificate de trezorerie prin care se asigură 2,9% din finanțarea datoriei publice (în comparație cu 3,7% în 2014). Se remarcă astfel două tendințe în ceea ce privește administrarea datoriei publice: pe de o parte, o proporție mai mare din datoria ajunsă la scadență este refinanțată prin intermediul piețelor financiare, iar pe de altă parte sumele atrase de pe piețele externe își majorează importanța relativă din dorința de diversificare a surselor de finanțare și în condițiile capacității limitate de absorbție de datorie nouă de pe plan intern.

În ceea ce privește structura pe scadențe a titlurilor de stat nou emise în 2015, trendul de atragere de resurse pe termene mai îndelungate inițiat în anii trecuți nu a continuat. Astfel, certificatele de trezorerie cu scadențe de până la 1 an însumează în 2015 aproximativ 32% din valoarea împrumuturilor noi, în creștere față de ponderea de 29% înregistrată la nivelul anului 2014. În aceste condiții, maturitatea medie reziduală a titlurilor de stat nou emise pe piața internă a scăzut în 2015 comparativ cu 2014 (la 3,68 ani de la 4,24 ani). Cu toate acestea,

<sup>53</sup> Potrivit metodologiei naționale.

ponderea finanțării pe perioade mai lungi a avansat față de perioada 2009-2012 (ponderea certificatelor de trezorerie cu scadență de până la 1 an era de 65% în anul 2009), obligațiunile pe termen mai mare de 1 an cumulând 68% din valoarea împrumuturilor noi. Preferința din ultimii ani a finanțării statului pe termene mai lungi a fost favorizată atât de randamentele în scădere, lichiditatea excedentară de pe piețele financiare precum și de îmbunătățirea percepției de risc asociată României.

Structura pe valute relevă o creștere a ponderii aferentă împrumuturilor în monedă națională la 49,5% în 2015 de la 45% în 2014, în timp ce finanțările în euro au înregistrat o diminuare la 41% din totalul datoriei guvernamentale în 2015 de la aproximativ 45% în 2014, intenția declarată pentru perioada următoare a MFP fiind de altfel de majorare a sumelor în monedă națională atrase de pe piața internă. În anul 2015, statul nu a mai contractat împrumuturile pe piața americană, dar ponderea datoriei denominate în dolari rămâne în anul 2015 la un nivel comparabil cu cel înregistrat în 2014, respectiv aproximativ 9% din totalul datoriei guvernamentale, în condițiile aprecierii semnificative din 2015 a dolarului american.

Evoluția datoriei publice în anii următori, din perspectiva exprimării acesteia ca procent în PIB poate fi previzionată pornind de la următoarea relație, derivată din identitatea bugetară:

$$\frac{d_t}{y_t} = (1 + \lambda_t) \times \frac{d_{t-1}}{y_{t-1}} + \frac{pb_t}{y_t} + sfa_t$$

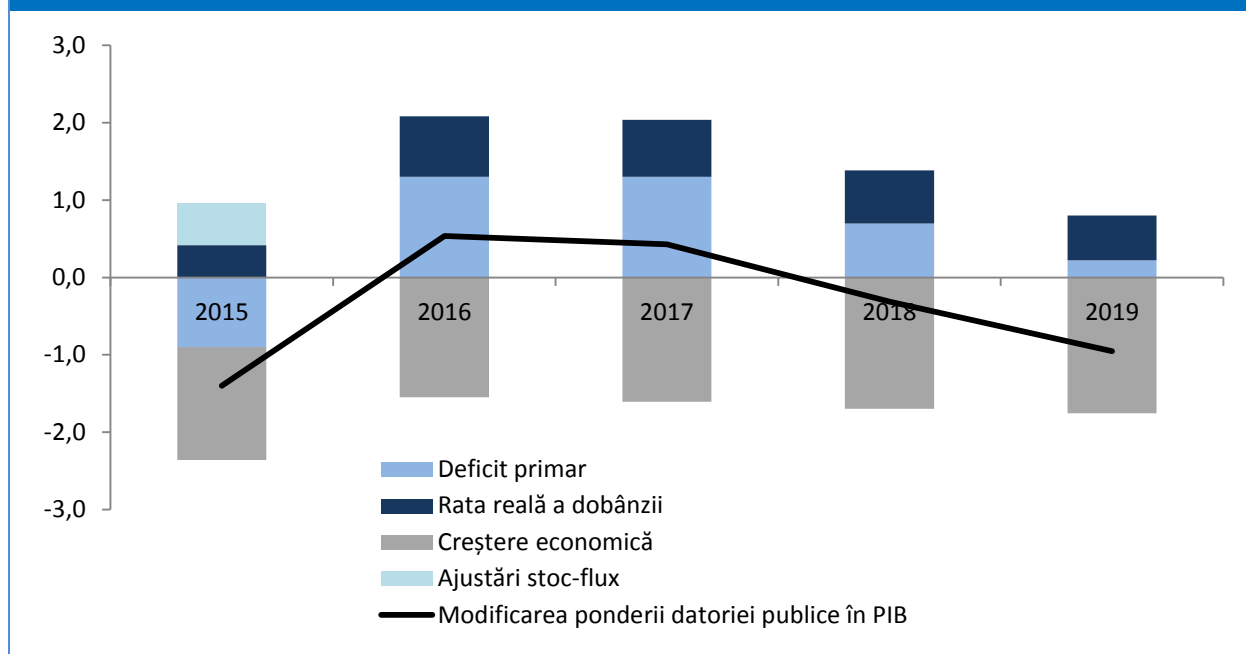
unde  $d_t$  este stocul datoriei publice în momentul  $t$ ,  $y_t$  desemnează PIB nominal la momentul  $t$ ,  $pb_t$  – reprezintă deficitul primar al perioadei  $t$ ,  $sfa_t$  - ajustările stoc-flux în perioada  $t$ , iar

$$1 + \lambda_t = \frac{1 + i_t}{(1 + \pi_t) * (1 + \gamma_t)}$$

unde  $\gamma_t$  - rata de creștere a PIB real în perioada  $t$ ,  $i_t$  - rata dobânzii la momentul  $t$ , iar  $\pi_t$  - inflația în perioada  $t$ .

În esență, relația ne arată faptul că ponderea datoriei publice în PIB la momentul  $t$  depinde de ponderea din perioada precedentă ajustată cu diferența dintre rata reală a dobânzii și creșterea economică, la care se adaugă deficitul primar al BGC exprimat ca procent din PIB. În condițiile unei rate de creștere economică superioară ratei reale a dobânzii la datoria publică, aceasta din urmă, exprimată ca procent din PIB, va avea o tendință de scădere chiar și în condițiile unui deficit primar egal cu 0. Prin urmare, este posibilă reducerea datoriei publice ca procent din PIB și în situația în care soldul deficitului BGC înregistrează un surplus primar inferior nivelului cheltuielilor cu dobânzile numai dacă rata de creștere economică este mai mare decât rata reală a dobânzii aferentă datoriei publice. Coeficientul  $\lambda_t$  poate fi interpretat ca rată reală a dobânzii ajustată cu creșterea economică.

**Graficul 36: Contribuții la modificarea ponderii datoriei publice în PIB în perioada 2015-2019**



Sursa: CNP, MFP, calcule Consiliul fiscal

Analizând contribuțiile la modificarea datoriei publice ca procent în PIB de -1,4 pp din anul 2015, se pot remarca contribuții favorabile, respectiv în sensul diminuării ponderii, din partea creșterii economice reale (-1,46 pp), inflației (-1,08 pp) și surplusului primar (-0,9 pp), în timp ce rata reală a dobânzii a contribuit la majorarea ponderii datoriei publice în PIB cu 0,42 pp, în aceeași direcție acționând și ajustarea stoc-flux, respectiv cu o contribuție de 0,5 pp. În ceea ce privește acest din urmă factor, deși diminuarea *buffer*-ului cu 3,79 mld. lei ar fi trebuit să conducă la o contribuție favorabilă asupra dinamicii datoriei ca procent în PIB, această influență a fost anulată de sumele împrumutate în plus pentru finanțarea proiectelor din fonduri UE în condițiile în care, deși sume importante au fost deja înregistrate pe venituri, acestea nu au fost și efectiv încasate, ceea ce a reclamat contractarea unor împrumuturi punde până la primirea efectivă a fondurilor. Această influență ar trebui să fie una temporară, urmând ca pe măsură ce sumele sunt efectiv încasate, acest element să contribuie la diminuarea datoriei publice. Contribuția acestui factor a fost de 7,8 mld. lei, în condițiile în care și sumele atrase din fonduri UE au cunoscut un maxim în anul precedent. De asemenea, o influență nefavorabilă (1,3 mld. lei) asupra nivelului datoriei publice a fost exercitată și de deprecierea leului față de dolarul american cu 12,5% considerând paritatea de la finele anului 2015 comparativ cu cea din aceeași perioadă a anului anterior, acest factor regăsindu-se și la nivelul ajustării stoc-flux. De asemenea, trebuie remarcat și faptul că avansul economic de 3,8% din anul 2015 a fost superior ratei reale de dobândă de 1,09%, ceea ce conduce la o valoare negativă a coeficientului  $\lambda_t$ , evoluție favorabilă din perspectiva dinamicii datoriei publice exprimată ca procent în PIB.

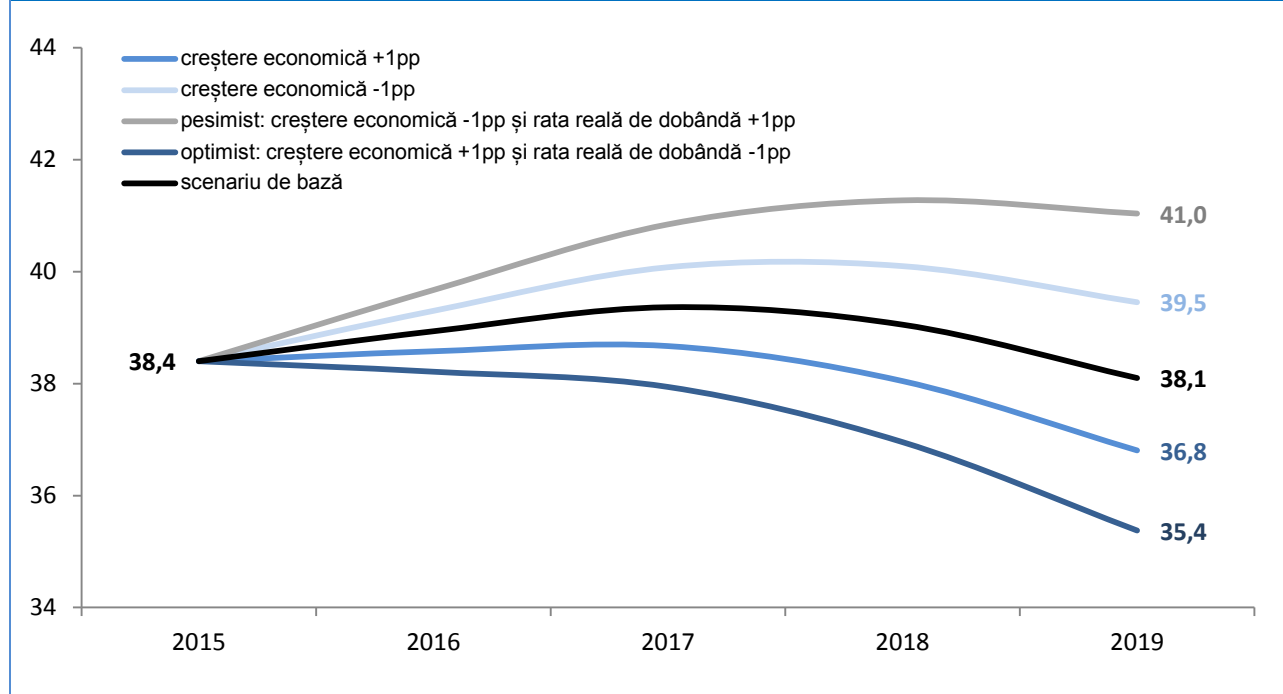
Utilizând prognozele oficiale ale Guvernului<sup>54</sup> pentru factorii determinanți ai evoluției datoriei publice și presupunând pentru perioada 2016-2019 o ajustare stoc-flux egală cu zero, au fost calculate contribuțiile acestora la variația ponderii în PIB a datoriei publice în intervalul 2016-2019. În perioada 2016-2019, potrivit scenariului de bază, datoria publică este proiectată a se situa la un nivel apropiat de cel înregistrat la sfârșitul anului 2015, valoarea acestui indicator previzionată pentru finele intervalului fiind de 38,1% din PIB în condițiile în care ratele înalte de creștere economică, respectiv de circa 4,4% în medie pe an, sunt contrabalansate de deficitul bugetare ridicate (evaluate la 2,9% din PIB în anii 2016 și 2017, 2,3% din PIB în anul 2018 și respectiv 1,6% din PIB în anul 2019) ca urmare a măsurilor de relaxare fiscală cuprinse în noul Cod Fiscal precum și a celorlalte creșteri de cheltuieli cuprinse în proiectul de buget pe anul 2016. De asemenea, trebuie menționat faptul că estimările Guvernului privind soldul bugetar în anul 2017 de -2,9% din PIB diferă semnificativ de cele ale CE care anticipează un deficit de 3,4% din PIB în condițiile menținerii unor politici neschimbate, în timp ce consolidarea fiscală semnificativă avută în vedere pentru perioada 2018-2019 care însumează 1,3 pp din PIB în prognoza Guvernului nu este însoțită și de măsuri concrete care să o susțină. În absența acestora, datoria publică se va plasa pe o traiectorie de majorare, chiar și în condițiile creșterii economice susținute anticipate pentru următorii ani.

Rezultatele obținute depind într-o măsură importantă de prognozele folosite pentru rata reală a dobânzii și rata de creștere a PIB real. O rată reală a dobânzii mai mare decât cea previzionată presupune costuri suplimentare pentru finanțarea datoriei și poate conduce la creșteri ale datoriei raportată la PIB. De asemenea, o rată de creștere economică mai mică, poate determina o majorare a ponderii datoriei publice față de estimările inițiale. În contextul incertitudinii cu privire la realizarea efectivă a prognozelor, este oportună realizarea unei analize de sensibilitate care să evalueze impactul modificării variabilelor utilizate asupra evoluției datoriei publice.

---

<sup>54</sup> Respectiv cele din Programul de convergență 2016-2019.

**Graficul 37: Scenarii de evoluție a datoriei publice (% din PIB)**



Sursa: CNP, MFP, calcule Consiliul fiscal

Potrivit scenariului de bază, în intervalul 2016-2019, datoria publică se va stabili în jurul valorii de 39% din PIB, la finalul perioadei fiind însă proiectată o valoare mai redusă, respectiv de 38,1% din PIB, în condițiile revenirii începând cu anul 2018 pe o traiectorie de ajustare a deficitului bugetar. Un scenariu optimist, caracterizat de o creștere economică mai mare decât cea previzionată cu 1 pp și o rată reală de dobândă mai mică cu aceeași valoare conduce la diminuarea datoriei la 35,4% din PIB în 2019. Pe de altă parte, în cazul unui scenariu pesimist, în care rata de creștere a PIB real este mai mică cu 1 pp, coroborat cu o rată reală a dobânzii mai ridicată cu 1 pp, ponderea datoriei publice în PIB ar atinge un nivel de 41% - nivel inferior, însă apropiat de pragul de atenție de 45%, definit de LRFB.

Legea anterior menționată a fost amendată la sfârșitul anului 2013, una dintre modificări fiind reprezentată de introducerea unor praguri pentru datoria publică care declanșează acțiuni din partea Guvernului. Astfel, dacă datoria publică depășește 45% din PIB, MFP redactează un raport privind justificarea creșterii datoriei și prezintă propuneri pentru menținerea acestui indicator la un nivel sustenabil; dacă gradul de îndatorare depășește 50% din PIB, Guvernul procedează la înghețarea salariilor din sectorul public și eventual adoptă măsuri suplimentare de reducere a datoriei; dacă indicatorul este mai mare de 55% se îngheață automat și cheltuielile cu asistența socială din sistemul public. Toate aceste noi prevederi au ca scop prevenirea situației în care datoria publică ar depăși pragul de 60% din PIB, stipulat în Tratatul de la Maastricht.

Stabilizarea datoriei publice în jurul unui nivel sustenabil pe termen mediu și lung este un obiectiv important al politicii fiscal-bugetare naționale, care se alătură și cadrului european de guvernare economică. CE, în raportul de țară privind României din anul 2016, trage semnale de alarmă cu privire la sustenabilitatea datoriei pe termen mediu, prognozând o datorie publică de 60% în anul 2026, în scenariul de bază, acesta presupunând un deficit structural primar constant de 2,3% din PIB din 2017 până în anul 2026, posibil a se înregistra în condițiile unor politici fiscal-bugetare neschimbate.

Consiliul fiscal apreciază că perioada următoare care coincide cu faza ascendentă a ciclului economic ar trebui utilizată pentru reducerea gradului de îndatorare, traiectoria curentă a evoluției ponderii datoriei publice în PIB putând conduce la acumularea unor vulnerabilități excesive ce ar deveni pe deplin vizibile într-o viitoare fază descendentă a ciclului economic. Creșterea rapidă a PIB ocultează într-o mare măsură majorarea datoriei publice ca procent în PIB, vulnerabilitățile având potențialul de a fi devoalate rapid în contextul unor evoluții ciclice adverse. În plus, continuarea creșterii datoriei publice peste nivelul de 40% din PIB poate deveni problematică la nivelul curent de dezvoltare al economiei și capacității limitate de absorbție a acesteia de către piețele financiare locale.

## IV. Absorbția fondurilor europene

În **exercițiul financiar 2007-2013**, așa cum reiese din datele furnizate de Ministerul Fondurilor Europene (MFE), României i-au fost alocate fonduri europene structurale și de coeziune în sumă de 19,06 mld. euro la care se adaugă cele 13,8 mld. euro din cadrul Politicii Agricole Comune. Coordonate prin politica de coeziune a UE, fondurile structurale și de coeziune sunt instrumente financiare (Fondul de Coeziune - FC, Fondul European pentru Dezvoltare Regională - FEDR, Fondul Social European - FSE) destinate pentru eliminarea disparităților economice și sociale între regiuni, sprijinind convergența țărilor membre, creșterea competitivității și ocuparea forței de muncă. Ținând cont de aceste aspecte, raportul de față analizează absorbția fondurilor europene în România considerând exclusiv fondurile structurale și de coeziune.

Având în vedere obligația statelor membre de a contribui la îndeplinirea obiectivelor strategiei Europa 2020, fiecare țară elaborează un Program Național de Reformă (PNR) prin care se transpun obiectivele globale ale UE în obiective naționale și care este transmis împreună cu Programul de Convergență sau Stabilitate, ambele programe fiind integrate în planurile bugetare naționale pentru următorii trei ani. Fiecare stat membru se confruntă cu circumstanțe economice diferite și transpune obiectivele generale ale UE în ținte naționale prin programele naționale de reformă, un document ce conține politicile și măsurile luate pentru susținerea unei creșteri economice inteligente, sustenabile și favorabile incluziunii, a unor niveluri ridicate de ocupare a forței de muncă și pentru atingerea țintelor stabilite prin Strategia Europa 2020.

În cadrul PNR 2015 transmis de România CE în aprilie 2015, se definesc reformele și prioritățile de dezvoltare pentru o perioadă de 12 luni, ținându-se cont de priorităților stabilite în Analiza Anuală a Creșterii 2015, de recomandările din Raportul de Țară al României pentru 2015 și de măsurile luate în contextul Strategiei Europa 2020. Planul de măsuri prioritare pentru consolidarea capacității de absorbție a instrumentelor structurale 2007-2013 și a fondurilor europene structurale și de investiții 2014-2020, agreat de CE, a fost implementat pe parcursul anului 2015, urmărindu-se cele două secțiuni, facilitarea accesării fondurilor europene structurale și de investiții în perioada de programare 2014-2020 și creșterea capacității de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune pentru exercițiul financiar 2007-2013.

Conform PNR 2016, aplicarea acestui Plan de măsuri prioritare a avut ca rezultat asigurarea sumelor necesare plății cererilor de rambursare depuse de beneficiari și evitarea pierderii unor fonduri însemnate la 31 decembrie 2015 ca efect al dezangajării automate de către CE (situația dezangajărilor este prezentată în [Tabelul 13](#)) prin alocarea temporară a unor sume din venituri din privatizare, ordonatorilor principali de credite cu rol de Autoritate de Management, în valoare de 10,55 mld. lei, etapizarea a 80 de proiecte de infrastructură, cele mai multe fiind din

sectoarele mediu și transport urmărindu-se finalizarea lor în perioada de programare 2014-2020, identificarea de proiecte retrospective pentru finanțarea în cadrul programelor operaționale 2007-2013, precum și continuarea utilizării expertizei tehnice internaționale prin derularea proiectelor de asistență tehnică cu BM, BERD și BEI.

<b>Tabelul 13: Situația dezangajărilor automate la 31 decembrie 2015 (mil. euro)</b>	
<b>Dezvoltare Regională</b>	263
<b>Mediu</b>	669
<b>Transport</b>	211
<b>Competitivitate</b>	429
<b>Resurse Umane</b>	692
<b>Dezvoltarea Capacității Administrative</b>	5
<b>Asistență Tehnică</b>	27
<b>Total</b>	<b>2.296</b>

Sursa: MFE (conferința de presă din 4 februarie 2016)

Notă: Valorile reprezintă ținta pentru regula n+3 la 1 ianuarie 2015 (mil. euro), dezangajări anuale pentru proiectele majore luate în considerare.

Calendarul de închidere a programelor operaționale 2007 - 2013<sup>55</sup> cuprinde trei etape: 31 decembrie 2015 - termenul final de eligibilitate a cheltuielilor efectuate de beneficiari; până la data de 30 iunie 2016, MFE trebuie să transmită la CE și la Autoritatea de audit ultima aplicație de plată intermediară; până la data de 31 martie 2017, România trebuie să transmită la CE, prin SFC 2007<sup>56</sup>, aplicația de plată a soldului final și declarația finală de cheltuieli, acesta fiind ultimul termen până la care se pot primi fonduri europene pe baza cheltuielilor eligibile aferente perioadei de programare 2007-2013.

Deși au fost făcute eforturi, capacitatea României de a absorbi fondurile structurale europene a rămas redusă. România a absorbit puțin peste două treimi din totalul fondurilor alocate în cadrul perioadei de programare 2007-2013 (69,91% în ianuarie 2016).

Încă din 2014, CE a evidențiat mai mulți factori care au contribuit la menținerea celei mai reduse rate de absorbție a fondurilor europene în România, atrăgând atenția asupra faptului că acestea pot avea un impact negativ asupra pregătirilor pentru noua generație de programe și asupra executării acestora:

- o capacitate administrativă insuficientă de gestionare a programelor și proiectelor;

<sup>55</sup> În conformitate cu HG 678/2015 privind închiderea programelor operaționale finanțate în perioada 2007–2013 prin Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European, FC și Fondul European pentru Pescuit.

<sup>56</sup> System for Fund Management in the European Community for the period 2007-2013.

- o coordonare precară între ministerele de profil, factorii responsabili de politicile sectoriale și instituțiile responsabile de gestionarea fondurilor;
- precaritate a sistemelor de gestiune și de control și a practicilor în domeniul achizițiilor publice.

Pe lângă aceste elemente, în recomandarea Consiliului UE din 8 iulie 2014 privind Programul Național de Reformă al României pentru 2014 au mai fost identificate ca având un impact negativ și:

- modul de planificare strategică și stabilire a priorităților la nivelul politicilor guvernamentale, dar și lipsa unor planificări bugetare multianuale la nivelul ministerelor cu portofolii de investiții majore;
- cadrul instituțional (actori multipli, responsabilități care se suprapun etc.);
- corupția și conflictul de interese.

Este de menționat totuși faptul că în ianuarie 2016 față de ianuarie 2015, România a înregistrat o creștere a ratei de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune, respectiv de la 56,30% la 69,91%, conform datelor furnizate de CE.

Analizând datele furnizate de MFE, cu cea mai mare rată a absorbției (95%) în cazul Programului Operațional pentru Dezvoltarea Capacității Administrative în condițiile unei alocări inițiale de numai 208 mil. euro și cea mai mică rată (62,26%) în cazul Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane corespunzătoare unei alocări inițiale de 3.476,14 mil. euro, România se confruntă în continuare cu provocări majore în ceea ce privește capacitatea de absorbție a fondurilor europene.

Deși rata de absorbție rămâne modestă în România, în ultimii doi ani progresele au fost vizibile. Cel mai mult a crescut rata de absorbție în cazul Programului Operațional pentru Asistență Tehnică (cu 53,73 pp), însă suma atrasă este cea mai mică (123,8 mil. euro) având în vedere și alocările inițiale reduse. Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice a avut o creștere accelerată în ultimii doi ani, rata de absorbție avansând cu 31,41 pp, suma cheltuită ridicându-se la 1.498,39 mil. euro. Cu toate că rata de absorbție în cazul Programului Operațional Sectorial Transport s-a majorat în mod evident, (cu 49,34 pp în ultimii doi ani, ajungând la 73,38% în ianuarie 2016 față de numai 24,04% în anul 2014), acesta rămâne în continuare un program operațional mai puțin performant, cu numai 2.620,87 mil. euro cheltuite până în ianuarie 2016. Cu plăți de 2.555,94 mil. euro, Programul Operațional Sectorial Mediu are o creștere a ratei de absorbție cu 37,21 pp în ultimii doi ani.

**Tabelul 14: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale (mil. euro)**

	Total alocări 2007-2013 (cumulat)	Plăți ianuarie 2016			Rata absorbție ian. 2016	Absorbție exclusiv prefin. ian. 2016
		Total, din care:	Prefin. <sup>57</sup>	Ramb. UE		
<b>Dezvoltare Regională</b>	3.966,02	2.870,18	335,34	2.534,84	72,37%	63,91%
<b>Mediu</b>	4.412,47	3.076,71	520,77	2.555,94	69,73%	57,93%
<b>Transport</b>	4.288,13	3.146,48	525,61	2.620,87	73,38%	61,12%
<b>Competitivitate</b>	2.536,64	1.728,26	229,87	1.498,39	68,13%	59,07%
<b>Resurse Umane</b>	3.476,14	2.164,24	451,89	1.712,35	62,26%	49,26%
<b>Dezvoltarea Capacității Administrative</b>	208,00	197,60	27,04	170,56	95,00%	82,00%
<b>Asistență Tehnică</b>	170,23	139,12	15,32	123,8	81,72%	72,73%
<b>Total</b>	<b>19.057,65</b>	<b>13.322,59</b>	<b>2.105,84</b>	<b>11.216,75</b>	<b>69,91%</b>	<b>58,86%</b>

Sursa: MFE, calcule Consiliul fiscal

Se poate observa o dinamică semnificativă și în cazul Programului Operațional pentru Dezvoltarea Capacității Administrative, rata de absorbție crescând cu 44,55 pp, dar valoarea sumelor atrase rămâne mică (170,56 mil. euro); deși sumele atrase sunt mici, la începutul anului 2016 acest program era cel mai performant în absorbția de fonduri structurale în România, fiind urmat de Programul Operațional pentru Asistență Tehnică și Programului Operațional Sectorial Transport la distanțe de peste 10, respectiv 20 pp. Programul Operațional Regional a avut o evoluție constant crescătoare încă de la început, rata de absorbție avansând în ultimii doi ani cu 26,21 pp, ajungând la 72,73% în ianuarie 2016, acest programe fiind pe locul patru în absorbția de fonduri structurale în România, imediat după Programului Operațional Sectorial Transport, cu o sumă atrasă de 2.534,84 mil. euro.

<sup>57</sup> Conform OUG nr. 64/2009, prefinanțarea este cea sumă transferată din instrumente structurale către beneficiari, prin plată directă ori prin plată indirectă, în stadiul inițial pentru susținerea începerii derulării proiectelor și/sau pe parcursul implementării acestora, în condițiile prevăzute în contractul/decizia/ordinul de finanțare încheiat între un beneficiar și Autoritatea de management/organismul intermediar responsabilă/responsabil, în vederea asigurării derulării corespunzătoare a proiectelor finanțate în cadrul programelor operaționale.

Programul Operațional Sectorial pentru Dezvoltarea Resurselor Umane și-a încetinit ritmul de creștere, diferența față de luna ianuarie 2014 fiind de numai 15,59 pp, ajungând la o rată de absorbție de 62,26%. Până în luna mai, România a fost nevoită să plătească peste 420 mil. euro reprezentând corecții financiare aplicate în cadrul Programului Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane.

Conform datelor furnizate de MFE, misiunea comună derulată la începutul lunii mai de către Autoritatea de Audit și CE a constatat un progres în ceea ce privește rata de eroare preliminară (a fost de circa 3%) pentru aplicația transmisă la 31 decembrie 2015 la CE (valoare de 167,9 mil. euro).

Comparativ cu alte state noi membre ale UE, conform datelor publicate de CE, rata de absorbție în România rămâne în continuare cea mai redusă, fiind de numai 69,9% în 2015 (74,80% în mai 2016), excluzând Croația care a aderat la UE în 2013 (cu o rată de absorbție de 58,6%). Toate celelalte noi state membre ale UE au rate de absorbție cu prinse între 84,7% (Republica Cehă) și 95% (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia și Slovenia).

<b>Tabelul 15: Absorbția fondurilor structurale – comparație cu alte state membre UE</b>					
	<b>Total alocări 2007-2013 mld. euro</b>	<b>Plăți 2015 mld. euro</b>	<b>Rata absorbție 2015 %</b>	<b>Total alocări 2007- 2013/locuitor euro</b>	<b>Total plăți/locuitor 2015 euro</b>
<b>Bulgaria</b>	6,60	5,62	85,20%	916,08	780,50
<b>Croația</b>	0,86	0,50	58,60%	203,03	118,98
<b>Estonia</b>	3,40	3,23	95,00%	2.591,59	2.462,01
<b>Letonia</b>	4,53	4,30	95,00%	2.281,08	2.167,03
<b>Lituania</b>	6,78	6,44	95,00%	2.319,37	2.203,40
<b>Polonia</b>	67,16	63,73	94,90%	1.767,11	1.676,99
<b>Republica Cehă</b>	25,82	21,86	84,70%	2.449,95	2.075,10
<b>România</b>	<b>19,06</b>	<b>13,32</b>	<b>69,90%</b>	<b>959,18</b>	<b>670,47</b>
<b>Slovacia</b>	11,49	9,80	85,30%	2.118,67	1.807,22
<b>Slovenia</b>	4,10	3,90	95,00%	1.988,03	1.888,63
<b>Slovenia</b>	11,49	9,80	85,30%	2.118,67	1.807,22

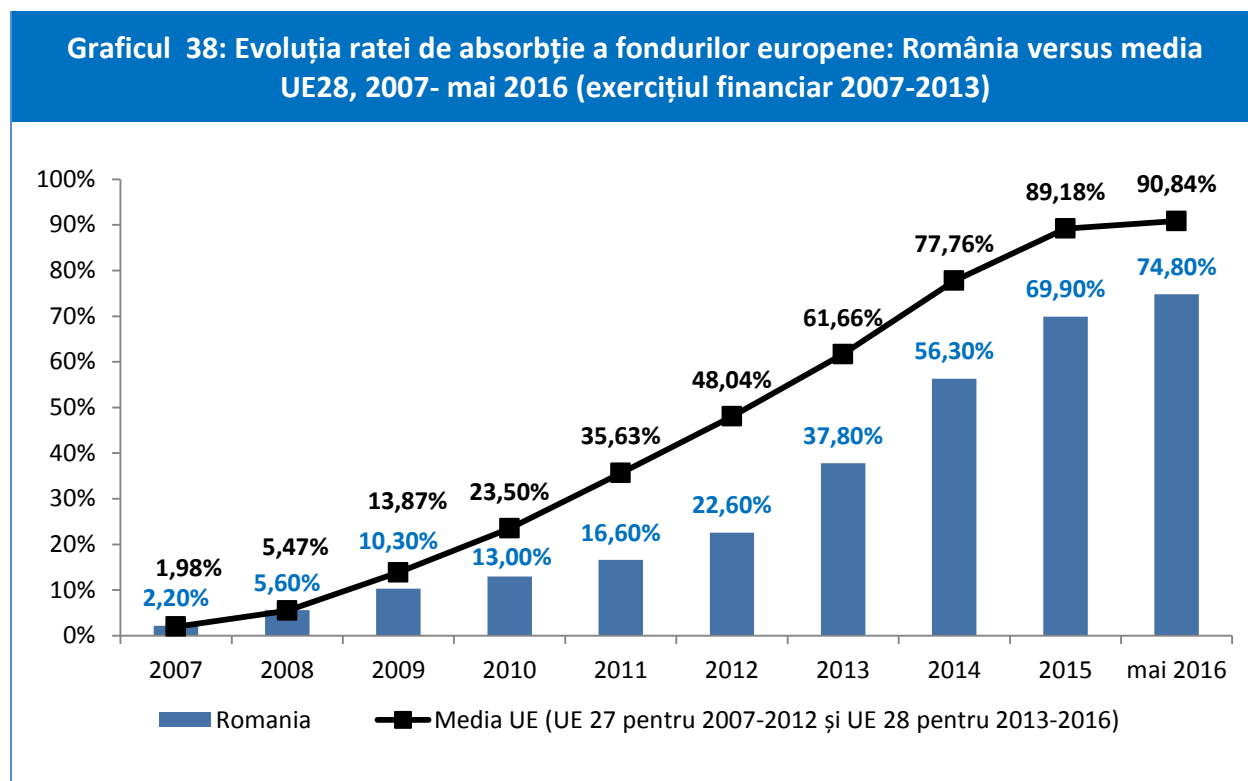
Sursa: CE (fonduri structurale) și Eurostat (populație, 2013)

Notă: Rata de absorbție calculată de CE pe baza plăților intermediare și a prefinanțării.

Nivelul redus al absorbției este explicat și de blocajele survenite în atragerea fondurilor europene în perioada 2011-2013. Pentru a minimiza riscul de pierdere al acestor fonduri,

România și Slovacia au primit un an suplimentar pentru atragerea fondurilor europene aferente exercițiului financiar 2007-2013, respectiv până la finalul anului 2015.

Fondurile UE raportate la numărul de locuitori absorbite de România sunt, de asemenea, cele mai mici din noile state membre ale UE, ajungând în 2015 la 670,47 euro/locuitor față de 2.462 euro/locuitor în Estonia sau 780,50 euro/locuitor în Bulgaria.



Sursa: CE, calcule Consiliul fiscal

Comparativ cu media UE28, performanța României privind absorbția fondurilor europene rămâne în continuare scăzută, gradul absorbției fiind cu aproape 20 pp sub media UE28 la finalul anului 2015. Deși rata de absorbție este în ușoară creștere, decalajul se menține și în luna mai 2016 (diferența este de numai 16 pp).

Este adevărat că, în ultimii ani s-au realizat progrese în ceea ce privește atragerea de fonduri europene, materializate în majorarea ratei de absorbție cu 15,10 pp în anul 2013 față de sfârșitul anului 2012, cu 18,5 pp în anul 2014 față de sfârșitul anului 2013 și cu 13,6 pp în anul 2015 față de sfârșitul anului 2014, conform datelor publicate de CE. Cu toate acestea, având în vedere data limită pentru atragerea fondurilor europene alocate pentru perioada 2007-2013, respectiv 31 decembrie 2015, ritmul de creștere ar fi trebuit să fie unul mai accelerat. Pentru anul 2015 au fost anunțate ținte ambițioase privind atragerea fondurilor europene și anume o

rată de absorbție de 80%<sup>58</sup>, ceea ce ar fi presupus o creștere a acesteia cu 23,7 pp față de anul 2014, dar valoarea realizată a fost inferioară cu circa 10 pp.

În anul 2015, CE a creat un grup operativ cu scopul de a remedia dificultățile apărute în cele opt state membre care se confruntau cu probleme în atragerea de fonduri europene, de a reduce riscul de dezangajare a fondurilor europene și de a spori capacitatea de absorbție a acestor fonduri. În acest fel s-a permis implementarea unor proiecte majore aflate în pericol, în general prin etapizarea proiectelor. De comun acord cu autoritățile române a fost stabilit un plan de măsuri pentru programele din FC: Programul Operațional Mediu, Transport, Competitivitate și Regional. Ca urmare a activității acestui grup de lucru în anul 2015, circa 80 de proiecte (dintre care 50 proiecte majore, valoarea fiecăruia depășind 50 de mil. euro) au fost identificate pentru a fi reevalonate pentru perioada 2014-2020 (valoarea proiectelor fazate totalizează aproximativ 4 mld. euro), ceea ce înseamnă că România poate să continue să implementeze parțial în actualul exercițiu bugetar și proiecte din perioada 2007-2013. Fazarea este o măsură prin care au fost salvate fonduri semnificative alocate țării, reducându-se numărul de proiecte potențial nefuncționale și a celor care urmează să fie finalizate din surse naționale.

O a doua categorie de proiecte incluse în această perioadă de programare care se încheie, pentru creșterea ratei de absorbție aferentă perioadei de finanțare 2007-2013, este reprezentată de proiectele retrospective. La finalul lunii martie, conform MFE, Autoritățile de Management ale Programelor Operaționale Sectoriale Mediu, Transport, Competitivitate și Dezvoltarea Resurselor Umane au analizat 1.561 proiecte, din care au fost aprobate 40, în valoare totală de aproximativ 541 mil. euro (contribuție UE de aproximativ 464 mil. euro). Se mai află în evaluare 33 proiecte, cu o valoare totală de 630 mil. euro (contribuție UE de aproximativ 520 mil. euro). Din păcate, mai puțin de unul din zece proiecte analizate au corespuns cerințelor de finanțare, în general ca urmare a nerespectării legislației în domeniul achizițiilor publice, lipsei autorizațiilor de construcție sau a acordului de mediu. Termenul până la care se mai pot identifica și analiza proiecte este stabilit pentru luna iunie 2016.

Pentru **exercițiul financiar 2014-2020**, a avut loc o schimbare a orientării politicii UE în vederea atingerii obiectivelor desprinse din Strategia Europa 2020, din Documentele de poziție ale serviciilor CE și din Recomandările specifice de țară. În Acordul de Parteneriat dintre un stat membru al UE și CE prin care se stabilesc prioritățile de finanțare, se face referire la managementul programării fondurilor europene prin: FC, Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European, Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (FEADR) și Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime (FEPAM).

---

<sup>58</sup> Ministerul Fondurilor Europene (2014), „Bilanț 2014. Absorbția fondurilor structurale și de coeziune”, 30 decembrie 2014.

Bugetul total pentru politica de coeziune 2014-2020 a fost stabilit în decembrie 2013 și se ridică la 351,85 mld. euro. Mai mult de jumătate din acest buget (54,74%, respectiv 192,63 mld. euro) revine unor noi state membre ale UE (Bulgaria, Republica Cehă, Croația, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia, Slovenia și Ungaria).

În perioada 2014-2020, potrivit datelor furnizate de MFE, România va beneficia de o alocare totală de circa 22,88 mld. euro din fondurile structurale și de coeziune destinate programelor operaționale, în creștere față de bugetul de 19,06 mld. euro, alocat pentru perioada 2007-2013. Acestor alocări li se adaugă alte 19,43 mld. euro<sup>59</sup> pentru Politica Agricolă Comună (finanțată de cele două instrumente financiare FEADR și Fondul European de Garantare Agricolă - FEGA) și 168,42 mil. euro pentru Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime - POPAM (finanțat prin Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime).

Conform Acordului de Parteneriat propus de România și aprobat de CE la data de 6 august 2014, pentru perioada de programare 2014 – 2020, sunt șase Programe Operaționale pe Politica de Coeziune, față de șapte câte au fost în perioada 2007-2013. Programul Operațional Sectorial Transport și Programul Operațional Sectorial Mediu se unesc și împreună cu finanțările acordate pentru energie formează Programul Operațional Infrastructură Mare, program cu o finanțare de aproximativ 9,41 mld. euro. Programul Operațional Resurse Umane și-a schimbat denumirea în Programul Operațional Capital Uman și cuprinde în plus o nouă inițiativă „Locuri de muncă pentru tineri”, având repartizată în total o sumă de 4,32 mld. euro<sup>60</sup>. Acestora li se adaugă un nou program, Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Defavorizate, acesta fiind primul program al României pentru perioada 2014 – 2020 care a obținut aprobarea CE la 28 noiembrie 2014, program prin care în exercițiul financiar 2014 – 2020 România va dispune de fonduri europene în valoare de 441 mil. euro. Printre primele programe aprobate de CE se numără Programul Operațional Asistență Tehnică în valoare de 212,77 mil. euro, aprobat la data de 18 decembrie 2014 și Programul Operațional Competitivitate cu o sumă repartizată de 1,32 mld. euro, aprobat la data de 19 decembrie 2014. Programele Operaționale Dezvoltare Regională, Infrastructură Mare și Dezvoltarea Capacității Administrative au alocări în valoare de 6,6 mld. euro, 9,4 mld. euro și respectiv 553,19 mil. euro, în luna iulie 2015 România având aprobate toate programele operaționale din perioada 2014-2020.

În general, alocările financiare pentru viitoarele programe sunt mai mari decât cele din perioada 2007-2013, excepție făcând Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice, care a primit doar 1,32 mld. euro, comparativ cu 2,55 mld. euro în exercițiul anterior, alocările aferente perioadei 2014-2020 înjumătățindu-se. Programele

---

<sup>59</sup> Conform MAE, o creștere substanțială față de alocarea pentru perioada anterioară, de 13,8 mld. euro.

<sup>60</sup> Programul a fost aprobat de CE la data de 25 februarie 2015.

Operaționale cu rate ale absorbției ridicate în perioada financiară anterioară (2007-2013) au primit finanțări cu peste 65% mai mari (Programul Operațional Dezvoltare Regională - 6,6 mld. euro față de 3,96 mld. euro și Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative - 553,19 mil. euro față de 208 mil. euro).

<b>Tabelul 16: Comparație între alocările 2007-2013 și 2014-2020 (mil. euro)</b>			
<b>Total alocări 2014-2020 cf. programelor operaționale și Acordului de parteneriat<sup>61</sup></b>		<b>Total alocări 2007-2013</b>	
<b>Dezvoltare Regională</b>	6.600,0	<b>Dezvoltare Regională</b>	3.966,02
<b>Infrastructură Mare</b>	9.418,52	<b>Mediu</b>	4.412,47
		<b>Transport</b>	4.288,13
<b>Competitivitate</b>	1.329,79	<b>Competitivitate</b>	2.536,64
<b>Capital Uman</b>	4.326,84	<b>Resurse Umane</b>	3.476,14
<b>Dezvoltarea Capacității Administrative</b>	553,19	<b>Dezvoltarea Capacității Administrative</b>	208,00
<b>Asistență Tehnică</b>	212,77	<b>Asistență Tehnică</b>	170,23
<b>Ajutorarea Persoanelor Defavorizate</b>	441,00		
<b>Total</b>	<b>22.882,11</b>	<b>Total</b>	<b>19.057,65</b>

Sursa: Ministerul Fondurilor Europene

Notă: 3.058,8 mil. euro din alocarea pentru POIM (32,5%) reprezintă bugetul alocat pentru 74 proiecte finalizate.

La alocările prezentate în tabel, se adaugă<sup>62</sup> Programul Pescuit și Afaceri Maritime (POPAM - 168,42 mil. euro), Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR – 8,12 mld. euro) programele de Cooperare Transfrontalieră (aproximativ 452,70 mil. euro) și alte programe (gestionate direct de la CE, cu un buget de 33,24 mld. euro alocat tuturor statelor membre), totalizând aproximativ 33 mld. euro pentru cadrul financiar 2014-2020.

România, la fel ca și alte state noi membre, a primit pentru perioada 2014-2020 alocări de fonduri structurale și de coeziune mai mari în comparație cu perioada financiară anterioară (22,88 mld. euro, față de 19,06 mld. euro), excepție de la această regulă făcând Republica Cehă (21,98 mld. euro comparativ cu 26,53 mld. euro), Slovenia (3,07 mld. euro față de 4,10 mld.

<sup>61</sup> Sunt prezentate informațiile disponibile la începutul lunii martie 2016.

<sup>62</sup> Situație aferentă lunii februarie 2016.

euro), și Letonia, care a primit aproximativ aceeași sumă pentru perioada următoare (4,51 mld. euro față de 4,53 mld. euro).

În ceea ce privește alocările pentru perioada 2014-2020 raportate la numărul de locuitori, România se află în continuare pe penultimul loc cu 1.150,85 euro/locuitor, devansând doar Bulgaria (1.048,26 euro/locuitor). Se poate observa că țările baltice au printre cele mai mari alocări pe locuitor și pentru perioada următoare, respectiv Estonia cu 2.725,78 euro, Letonia cu 2.271,7 euro și Lituania cu 2.319,13 euro. Alocările raportate la numărul de locuitori au crescut semnificativ în cazul Slovaciei (de la 2.125,06 euro la 2.579,74 euro) și al Poloniei (de la 1.743,57 euro la 2.037,36 euro) și au scăzut în cazul Republicii Cehe (de la 2.522,45 euro la 2.086 euro), Sloveniei (de la 1.991,94 euro la 1.490,53 euro) și Ungariei (de la 2.515,05 euro la 2.217,06 euro).

**Tabelul 17: Situația alocărilor fondurilor europene: 2014 - 2020 față de 2007 - 2013 - comparație cu alte state membre ale UE**

	<b>Total alocări UE pentru Politica de Coeziune 2014-2020</b>	<b>Total alocări 2014-2020/locuitor</b>
	<b>(mld. euro)</b>	<b>(euro)</b>
<b>Bulgaria</b>	7,55	1.048,26
<b>Croația</b>	8,56	2.026,73
<b>Estonia</b>	3,58	2.725,78
<b>Letonia</b>	4,51	2.271,70
<b>Lituania</b>	6,77	2.319,13
<b>Polonia</b>	77,43	2.037,36
<b>Republica Cehă</b>	21,98	2.086,00
<b>România</b>	<b>22,88</b>	<b>1.150,85</b>
<b>Slovacia</b>	13,99	2.579,74
<b>Slovenia</b>	3,07	1.490,53
<b>Ungaria</b>	21,85	2.217,06

Sursa: CE (fonduri structurale) și Eurostat (populație, 2015)

Notă: Sumele alocate fiecărui stat membru includ, pe lângă fondurile structurale și de coeziune, și fondurile alocate cooperării transfrontaliere și transnaționale, precum și fonduri alocate prin inițiativa „Locuri de muncă pentru tineri”, conform datelor disponibile pe site-ul CE<sup>63</sup>.

<sup>63</sup> Date disponibile la începutul lunii martie 2016.

Noul cadru financiar multianual 2014-2020 a început greu nu numai în România ci și în celelalte state membre UE. Cadrul legislativ pentru această perioadă a fost definitivat cu întârziere de către CE, Parlamentul European și statele membre ale UE, afectând mai mult țările cărora le lipsește experiența și capacitatea administrativă pentru a recupera întârzierile.

România va beneficia în continuare de expertiza Băncii Europene de Investiții (BEI), BERD și BM pentru modernizarea administrației publice, sprijinirea reformelor structurale și pentru pregătirea și implementarea proiectelor finanțate din fonduri europene prin extinderea parteneriatelor semnate în 2012 cu acestea, dar care au fost valabile până la 31 decembrie 2015.

Conform datelor MFE, în luna aprilie 2016 erau lansate ghiduri ce reprezintă 40% din totalul alocărilor pentru programele anunțate pentru perioada 2014-2020, în valoare de aproximativ 20 mil. euro (Programul Operațional Capital Uman, Programul Operațional Infrastructură Mare, Programul Operațional Competitivitate, Programul Operațional Asistență Tehnică, Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Defavorizate).

În Raportul de țară pentru România publicat de CE în februarie 2016 au fost identificați mai mulți factori care contribuie la menținerea unei rate reduse de absorbție a fondurilor europene. Un prim element este lipsa unei planificări strategice pe termen mediu și lung pentru dezvoltarea infrastructurii, acestea fiind deseori afectate de factori de natură politică. România nu are în pregătire proiecte noi suficient de mature pentru a impulsiona absorbția fondurilor alocate pentru perioada de programare 2014-2020, pregătirea acestora fiind influențată de diverși factori externi. În același timp a fost constatat faptul că mecanismele de selecție a proiectelor și de stabilire a priorităților sunt fragmentate și nu sunt standardizate. Creșterea transparenței și eficienței sistemului de achiziții publice, urmărită prin reorganizarea în curs, este esențială pentru dezvoltarea investițiilor publice. Astfel de deficiențe sunt considerate a fi sursa ratei scăzute de absorbție a fondurilor UE, dar și a corecțiilor financiare substanțiale.

România se confruntă cu întârzieri acumulate în desfășurarea noului exercițiu financiar. Astfel, autoritățile de management românești pentru fondurile UE nu au trecut prin procedura de desemnare, iar în lipsa acesteia nu pot fi rambursate cheltuielile efectuate în cadrul noilor proiecte europene. În plus, în luna martie 2016, doar 13 din cele 36 de condiționalități *ex ante* impuse de CE erau îndeplinite. În cazul neîndeplinirii acestora până la sfârșitul anului 2016, există riscul ca programele operaționale care sunt vizate de acestea să fie suspendate înainte de a începe, CE putând opri cheltuielile asociate. Domeniile în care aceste condiționalități *ex ante* înregistrează cele mai mari probleme sunt achiziții publice, sănătate, gestionarea deșeurilor și transporturi. Având în vedere aceste întârzieri, există riscul ca în anul 2016 să fie realizate doar lucrările aferente proiectelor începute în perioada 2007-2013 (proiecte fazate), fără să fie

începute proiectele noi aferente noii perioade de programare 2014-2020 din care au mai rămas doar patru ani.

Având în vedere faptul că în perioada 2015-2016 se suprapun două exerciții financiare (2007-2013 și respectiv 2014-2020), România dispune de o oportunitate în plus de a realiza mai multe proiecte finanțate din fonduri UE, impunându-se acțiuni hotărâte în sensul demarării procedurilor de atragere a fondurilor aferente noului exercițiu financiar concomitent cu măsurile adoptate în vederea diminuării riscurilor de pierdere a sumelor alocate pentru perioada 2007-2013. Absorbția fondurilor UE rămâne un obiectiv de interes național și o soluție pentru stimularea economiei mai ales în contextul constrângerilor impuse de noul pact fiscal. Pentru perioada de programare 2007-2013, chiar dacă au fost adoptate măsuri speciale și s-au făcut progrese în ultimii ani, este puțin probabilă atingerea unei performanțe maxime. Pentru o bună implementare a programelor aferente perioadei 2014-2020, este imperativ ca problemele depistate în exercițiul financiar anterior să fie rezolvate, iar România trebuie să depășească dificultățile care au cauzat o rată de absorbție scăzută în trecut.

Având în vedere potențialul pe care îl au fondurile europene pentru creșterea economică, accelerarea ritmului de absorbție este esențială pentru susținerea acesteia, România având în prezent una dintre cele mai mari creșteri economice din UE. Pregătirea din timp a proiectelor și creșterea capacității administrative de a planifica și gestiona fondurile europene constituie factori cheie pentru implementarea proiectelor finanțate prin intermediul fondurilor europene. Considerând stadiul absorbției fondurilor europene pentru perioada 2007-2013, dar și startul lent al implementării perioadei de programare 2014-2020, dificultățile constatate cu privire la întârzierile în desemnarea autorităților de management și control și la îndeplinirea condiționalităților *ex ante*, Consiliul fiscal apreciază că există un risc important ca estimările de absorbție pentru anul 2016 să fie ratate cu o marjă semnificativă.

## V. Sustenabilitatea finanțelor publice

### V.1. Arieratele bugetului general consolidat

Evoluția stocului de arierate ale BGC<sup>64</sup> către mediul privat, din anul 2015, indică faptul că acestea nu mai reprezintă în prezent o problemă majoră, în ultimii ani având loc o îmbunătățire a disciplinei financiare atât la nivel central, cât și local.

<b>Tabelul 18: Evoluția trimestrială a plăților restante ale BGC în anul 2015 (mil. lei)</b>					
	<b>Trim. IV 2014</b>	<b>Trim. I 2015</b>	<b>Trim. II 2015</b>	<b>Trim. III 2015</b>	<b>Trim. IV 2015</b>
<b>Buget de stat</b>	<b>119,5</b>	<b>224,4</b>	<b>106,3</b>	<b>102,4</b>	<b>103,3</b>
Sub 90 zile	113,8	157,1	92,6	91,0	90,3
Peste 90 zile	2,8	10,1	3,2	2,3	1,6
Peste 120 zile	1,5	53,3	7,8	6,9	9,1
Peste 360 zile	1,2	3,9	2,8	2,3	2,2
<b>Bugete locale</b>	<b>775,6</b>	<b>766,7</b>	<b>809,4</b>	<b>824,9</b>	<b>583,1</b>
Sub 90 zile	654,9	511,4	561,4	569,4	510,2
Peste 90 zile	80,9	150,4	80,2	88,3	41,3
Peste 120 zile	24,6	94,6	155,0	143,9	20,8
Peste 360 zile	15,2	10,2	12,9	23,3	10,8
<b>Bugete asigurări sociale</b>	<b>72,6</b>	<b>108,9</b>	<b>121,0</b>	<b>35,3</b>	<b>8,9</b>
Sub 90 zile	72,6	108,9	120,9	35,2	8,8
Între 90 și 360 zile	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
<b>Total</b>	<b>967,7</b>	<b>1.100,0</b>	<b>1.036,7</b>	<b>962,6</b>	<b>695,3</b>
Sub 90 zile	841,3	777,4	774,8	695,6	609,3
Peste 90 zile	83,8	160,5	83,4	90,6	42,9
Peste 120 zile	26,1	148,0	162,8	150,8	30,1
Peste 360 zile	16,5	14,1	15,7	25,5	13,1
<b>Total arierate (90-360 zile)</b>	<b>126,3</b>	<b>322,6</b>	<b>261,9</b>	<b>267,0</b>	<b>86,0</b>

Sursa: MFP

Astfel, nivelul arieratelor la finele anului trecut se situa la 86 de mil. lei, în scădere cu circa 40 de mil. lei față de perioada similară a anului precedent. Se poate remarca însă și o volatilitate a

<sup>64</sup> Potrivit Legii finanțelor publice 500/2002 cu modificările și completările ulterioare sunt considerate arierate plățile restante cu o vechime mai mare de 90 de zile, calculată de la data scadenței.

stocului de arierate pe parcursul anului 2015. După o creștere de circa 196 de mil. lei în primul trimestru din anul precedent, arieratele BGC s-au diminuat lent în următoarele două trimestre, în timp ce în ultima lună a anului 2015 acestea au scăzut semnificativ, respectiv cu 70%, prin plata unor arierate la nivelul bugetelor locale din fondul de rezervă bugetară la dispoziția guvernului.

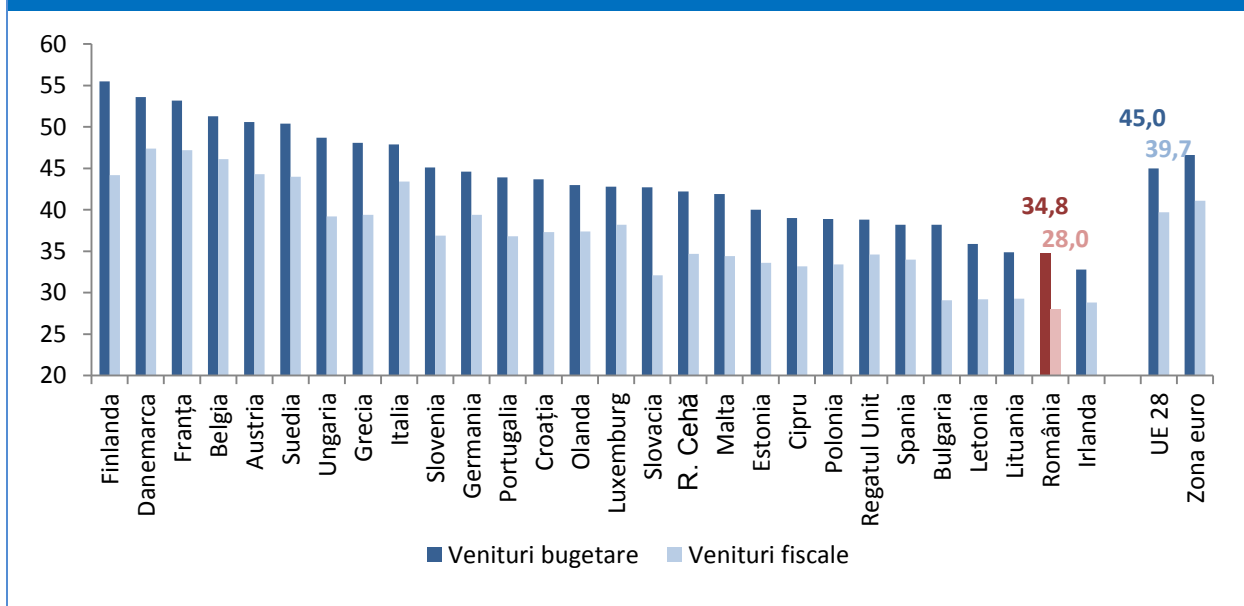
În ceea ce privește plățile restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile care nu se încadrează la categoria arierate potrivit Legii finanțelor publice nr. 500/2002, acestea, deși au atins un nivel de 609,3 mil. lei la finalul anului 2015, sunt cu 27,6% mai mici comparativ cu anul anterior (841,3 mil. lei) și în declin semnificativ comparativ cu anul 2013 (1,7 mld. lei). Comparativ cu anul 2014, diminuarea a fost localizată în principal la nivelul restanțelor la bugetele locale (-145 mil. lei, respectiv, o scădere cu 22%) și la bugetul asigurărilor sociale (-64 mil. lei, respectiv o scădere cu 88%).

Reducerea considerabilă a plăților restante ale BGC din ultimii 3 ani (de la 3,8 mld. lei în anul 2012 la 0,7 mld. lei în anul 2015) este explicată în principal de implementarea Directivei UE nr. 7/2011 privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale (Legea nr. 72/2013) precum și de alte măsuri legislative luate în ultimii ani care au vizat reducerea stocului de arierate (OUG nr. 29/2011 pentru reglementarea acordării eșalonărilor la plată, OUG nr. 3/2013 care restricționează posibilitatea autorităților locale de a contracta noi împrumuturi strict pentru stingerea de arierate, OUG nr. 12/2013 care a introdus un mecanism de stingere a obligațiilor de plată reciproc).

## V.2. Colectarea taxelor în România - comparații internaționale

România a înregistrat în anul 2015 un nivel al ponderii în PIB a veniturilor bugetare (venituri fiscale și nefiscale) de 34,8%, cu 10,2 pp sub media europeană (45,0% din PIB), printre cele mai mici în raport cu statele membre ale UE, fiind succedată doar de Irlanda (32,8%). Nivelul veniturilor fiscale raportate la PIB (impozite și contribuții sociale) în România a atins 28,0% din PIB în anul 2015, situându-se pe ultimul loc, cu un ecart de 11,7 pp față de media UE, care este de 39,7% din PIB. Analizând datele potrivit metodologiei ESA 2010, față de anul 2014 ecartul care ne separă de media UE s-a diminuat în cazul veniturilor bugetare totale cu circa 1,6 pp din PIB, în timp ce în cazul veniturilor fiscale acesta s-a redus marginal cu 0,3 pp din PIB. Ponderea veniturilor fiscale în PIB este semnificativ mai mică decât în țări cu economii similare precum Ungaria (39,2%), Slovenia (36,9%), Republica Cehă (34,7%) și Polonia (33,4%).

Graficul 39: Veniturile bugetare și venituri fiscale în anul 2015 (% din PIB, ESA 2010)



Sursa: Eurostat; Veniturile fiscale includ și CAS

Structura veniturilor fiscale din România, relativ nemodificată față de anul 2014, relevă o pondere ridicată a veniturilor din impozitele indirecte, respectiv de 47,1% din totalul veniturilor fiscale față de 34,0%, media UE28, în timp ce ponderea veniturilor din contribuții sociale a fost de 28,9% (cu 4,6 pp sub media UE28), iar cea a impozitelor directe de doar 23,9% (cu 8,6 pp sub media UE28). Impozitele indirecte rămân principala componentă a veniturilor fiscale, ponderea acestora în total fiind semnificativ peste media UE (cu 13,1 pp), în condițiile în care consolidarea fiscală inițiată în 2010 a inclus pe partea de venituri bugetare și o majorare de impozite indirecte care a condus la lărgirea ecartului dintre România și media UE.

În anul 2013 a fost declanșat un amplu proces de reformă a administrației fiscale românești, la data de 8 mai 2013 fiind semnat Acordul de Împrumut între România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BIRD), valoarea împrumutului, de 70 milioane euro<sup>65</sup>, urmând a fi utilizată în cadrul Proiectului de Modernizare a Administrației Fiscale (engl. *Revenue Administration Modernization Project - RAMP*), implementat în decursul unei perioade de 5 ani (începând cu trimestrul IV al anului 2013). Obiectivele de dezvoltare ce fundamentează anterior menționatul Proiect sunt enunțate astfel: „(a) creșterea eficacității și eficienței în colectarea taxelor, impozitelor și contribuțiilor sociale; (b) creșterea conformării fiscale; și (c) reducerea poverii asupra contribuabililor pentru asigurarea conformării”<sup>66</sup>, în vederea atingerii acestora, fiind decisă structurarea proiectului pe patru componente: (a) dezvoltarea instituțională; (b)

<sup>65</sup> La care se adaugă 7 mil. euro, ce constituie contribuția ANAF.

<sup>66</sup> Potrivit Legii nr. 212/2013, privind ratificarea Acordului de Împrumut dintre România și BIRD.

creșterea eficienței și eficacității operaționale; (c) serviciile pentru contribuabili și comunicare corporativă; și (d) coordonarea și managementul proiectului. În urma restructurării și modernizării ANAF sunt așteptate rezultate ce vizează aspecte precum creșterea nivelului conformării voluntare la declarare și la plată (ținte pentru 2018: TVA – 83,5%; impozitul pe venituri și salarii – 86,0%; contribuții sociale – 82,5%), scăderea costului colectării (de la 1,1% la 0,9%) și creșterea satisfacției contribuabililor privind integritatea și calitatea serviciilor oferite (cu 15% până în decembrie 2018), obținute printr-o serie de măsuri dorite a fi complet implementate până la finele anului 2016: reorganizarea aparatului teritorial pe o structură regională, recalificarea și redistribuirea personalului către domeniile deficitare, modernizarea sistemului de tehnologie a informației și comunicațiilor și reproiectarea proceselor de activitate ale agenției.

În anul 2014 programul de reorganizare a ANAF derulat în colaborare cu BM (9 august 2013) a fost finalizat în linii mari, acesta vizând în special îmbunătățirea colectării pe termen mediu a veniturilor bugetare, în contextul rezultatelor existente la momentul respectiv, prin eficientizarea administrării fiscale. În acest sens, s-a considerat ca fiind prioritară consolidarea celor 263 de administrații financiare, existente la nivelul anului 2011, în 8 administrații financiare centrale, la nivelul anului 2014, și 215 administrații financiare locale<sup>67</sup>. Așadar, drept o consecință a obiectivelor asumate de ANAF în contextul Acordului de Împrumut între România și BM, numărul total de administrații financiare a scăzut cu 40 în anul 2014, raportat la anul 2011. De asemenea, a fost urmărită eficientizarea activității prin creșterea numărului personalului alocat pentru scopuri de prevenție și inspecție, în acest sens realocându-se circa 1.700 salariați, ce ocupau anterior funcții de suport. Creșterea numărului de salariați din structura ANAF cu 1.496 față de anul 2011 se justifică și prin sporirea personalului în zona București, cu scopul de a combate fraudă, dar și prin preluarea responsabilităților Gărzii Financiare de către ANAF (1 noiembrie 2013), astfel 1.100 angajați alăturându-se aparatului celei din urmă, cu sarcini de prevenție și combatere a evaziunii fiscale, respectiv a fraudei vamale.

---

<sup>67</sup> Din anul 2015 numărul administrațiilor financiare locale era prevăzut a fi redus la 47, ca parte a angajamentului ANAF de modernizare și restructurare.

**Tabelul 19: Eficiența sistemului de taxe și impozite**

Țara	Număr administrații financiare				Număr administrații la 1 mil. locuitori	Venituri colectate(% PIB) / Număr administrații	Număr de angajați din structurile de colectare a taxelor	Număr de angajați din structurile de colectare a taxelor	Total venituri fiscale (% din PIB)	Venituri fiscale ca pondere în PIB la o mie de angajați din structurile de colectare a taxelor *	Număr plăți pe an pentru achitarea obligațiilor fiscale**	Ușurința cu care se plătesc taxele (poziție)	Număr de angajați din structurile de colectare a taxelor/ 1 mil. de locuitori	Populație (mil. locuitori)
	Total, din care:	Centrale	Locale	Total, diferența față de anul 2011										
	Anul 2014							Anul 2014						
Bulgaria	29	6	23	0	4,0	1,0	7.680	-28	27,6	3,59	14	88	1.067	7,2
Cehia	216	15	201	9	20,6	0,2	15.031	391	34	2,26	8	122	1.432	10,5
Estonia	15	0	15	11	11,5	2,2	983	200	32,9	33,47	8	30	756	1,3
Letonia	32	0	32	-2	16,0	0,9	4.312	12	28,8	6,68	7	27	2.156	2,0
Lituania	10	10	0	0	3,4	2,8	3.476	-40	27,6	7,94	11	49	1.199	2,9
Polonia	432	32	400	0	11,4	0,1	48.558	-715	32,9	0,68	7	58	1.278	38,0
România	223	8	215	-40	11,2	0,1	24.481	1.496	27,6	1,13	14	55	1.230,2	19,9
Slovacia	170	17	153	60	31,5	0,2	9.296	3.953	31	3,33	10	73	1.721	5,4
Slovenia	16	16	0	-60	7,6	2,3	2.362	-55	36,8	15,58	10	35	1.125	2,1
Ungaria	75	25	50	-2	7,6	0,5	22.482	-577	38,3	1,70	11	95	2.271	9,9

Sursa: Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), Tax Administration 2015

Potrivit celei de-a șasea ediții a raportului *Tax Administration 2015* elaborat de OCDE, o viziune de ansamblu asupra sistemului de administrare a taxelor din 56 de țări, aparatul administrativ de colectare a taxelor a suferit un proces de transformare în urma căruia acesta a devenit mai simplu și mai eficient. Numărul de administrații financiare a fost redus considerabil la nivel central, astfel diminuându-se complexitatea aparatului administrativ al României. Pe viitor se propune și reducerea structurilor locale pentru că România este în continuare mult peste media noilor state membre UE privind numărul de administrații financiare.

Din perspectiva colectării veniturilor fiscale, se poate aprecia că sistemul de taxe și impozite în România este caracterizat de un grad redus de eficiență, colectarea deficitară a acestora fiind în mare parte cauzată de existența unui aparat administrativ încă nu complet eficient. Totuși, în ultimii ani au fost inițiate o serie de măsuri vizând ameliorarea acestei situații, reforma administrației fiscale inițiate în anul 2013 propunându-și simplificarea sistemului de taxe, reducerea evaziunii fiscale și creșterea gradului de colectare a impozitelor. La nivelul anului 2014 s-au colectat venituri fiscale în valoare de 27,6% din PIB. O mie de angajați colectează 1,13 pp din această valoare totală. Numărul de angajați din structurile de colectare a taxelor a crescut cu aproximativ 5%, astfel că raportul angajați la 1 milion de locuitori s-a majorat, această evoluție având loc și în contextul diminuării populației.

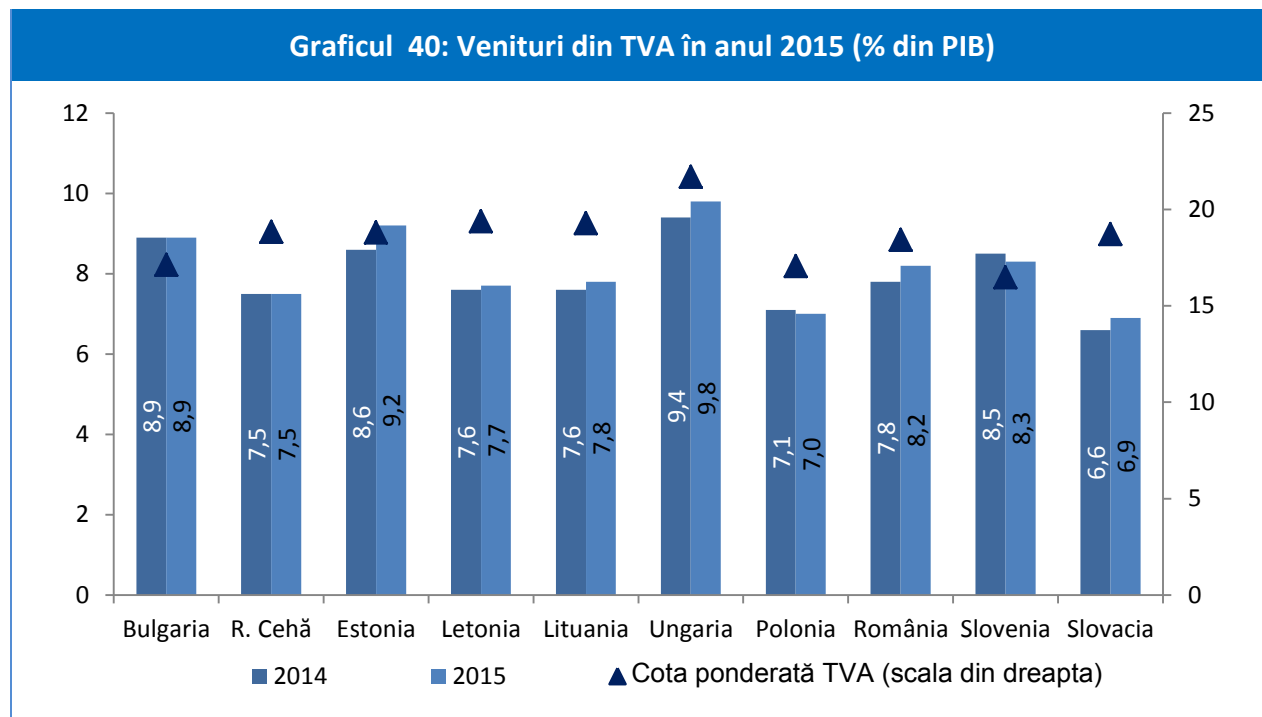
Conform raportului *Paying taxes 2016* realizat de BM în colaborare cu PricewaterhouseCoopers, România se situează pe poziția 55 privind ușurința cu care se plătesc taxele, în salt considerabil față de 2012 dat fiind că, în prezent, sunt necesare doar 14 plăți pentru îndeplinirea îndatoririlor fiscale, dar și datorită altor indicatori precum numărul de ore pe an pentru achitarea obligațiilor fiscale. Această îmbunătățire remarcabilă a fost determinată în mare parte de măsurile luate de autoritățile fiscale în perioada 2010-2013 pentru facilitarea plăților electronice și a depunerii declarațiilor online.

Comparativ cu economii similare, România se bucură de un grad mediu de colectare a veniturilor din TVA. Spre exemplu, deși în anul 2015 cota ponderată de TVA (determinată pe baza ponderilor aferente IAPC și caracterizată de limitările descrise în subcapitolul III.3.1) s-a situat pe locul 7 dintre noile state membre UE (18,4%), România a colectat 8,2%<sup>68</sup> din PIB venituri din TVA, situându-se peste unele țări cu o cotă ponderată superioară, precum Letonia (cota ponderată de TVA de 19,4%), Lituania (cota ponderată de TVA de 19,3%), Republica Cehă (cota ponderată de TVA de 18,8%) și Slovacia (cota ponderată de TVA de 18,7%). Însă, Bulgaria, cu o structură a economiei relativ similară cu cea a României și o cotă ponderată de TVA de

---

<sup>68</sup> Nivelul acestui indicator s-a majorat cu 0,4 pp comparativ cu anul 2014, când s-au colectat 7,8% din PIB venituri din TVA.

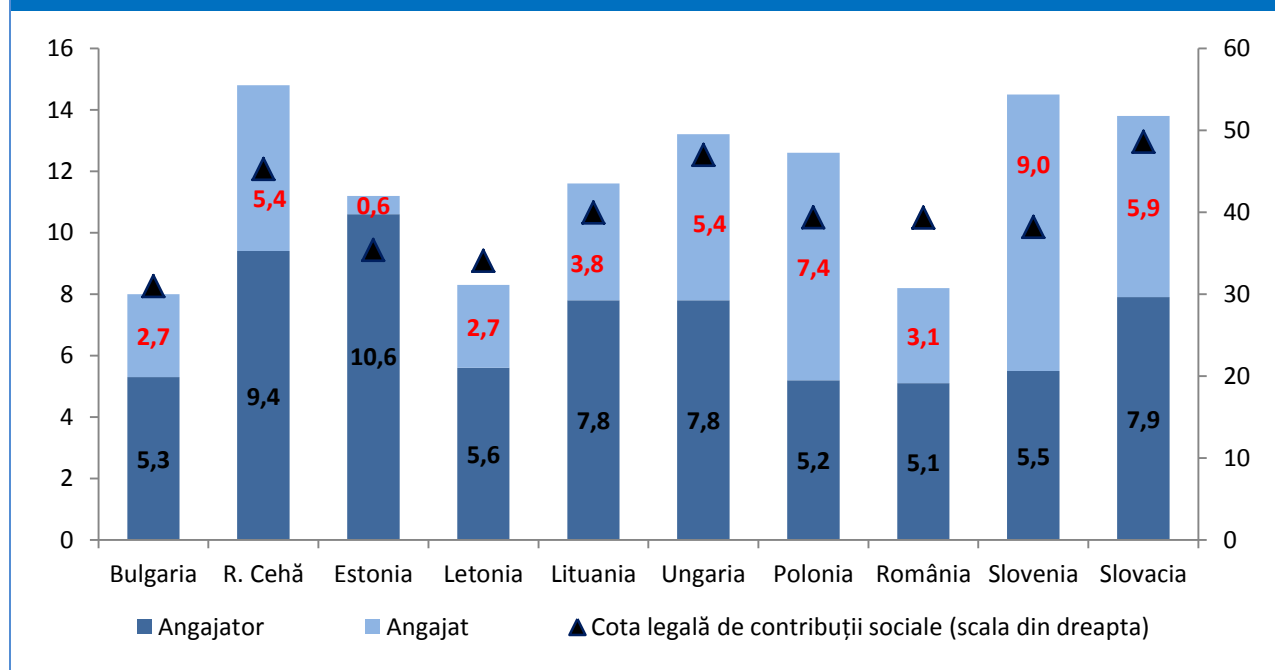
doar 17,1%, a colectat 8,9% din PIB venituri din TVA în anul 2015, superior, aşadar, nivelului României.



Sursa: CE, Eurostat

În ceea ce privește comparația țărilor selectate privind ponderea în PIB a veniturilor încasate din contribuțiile la asigurările sociale plătite de angajați și angajatori relativ la cota legală de contribuții sociale, pentru România se evidențiază gradul redus de colectare (vezi [Graficul 41](#)). Astfel, veniturile din contribuții colectate de România în anul 2015 au reprezentat 8,2% din PIB (la o rată legală de contribuții sociale de 39,35%), fiind una din cele mai mici ponderi, surclasând doar Bulgaria (care are însă o rată legală de contribuții sociale mult inferioară, de 31%). Slovenia (14,5% din PIB), Estonia (11,2% din PIB) și Letonia (8,3% din PIB) au înregistrat venituri bugetare aferente acestei categorii mai mari decât în România, în condițiile în care ratele legale de contribuții sociale sunt semnificativ mai mici. Față de Polonia, care a colectat din contribuții sociale 12,6% din PIB, cota legală din România este cu doar 0,02 pp mai mică, în timp ce față de Lituania (contribuții sociale de 11,6% din PIB), cota legală din România este cu 0,63 pp mai redusă.

**Graficul 41: Venituri din contribuții sociale în anul 2015 (% din PIB)**



Sursa: CE, Eurostat

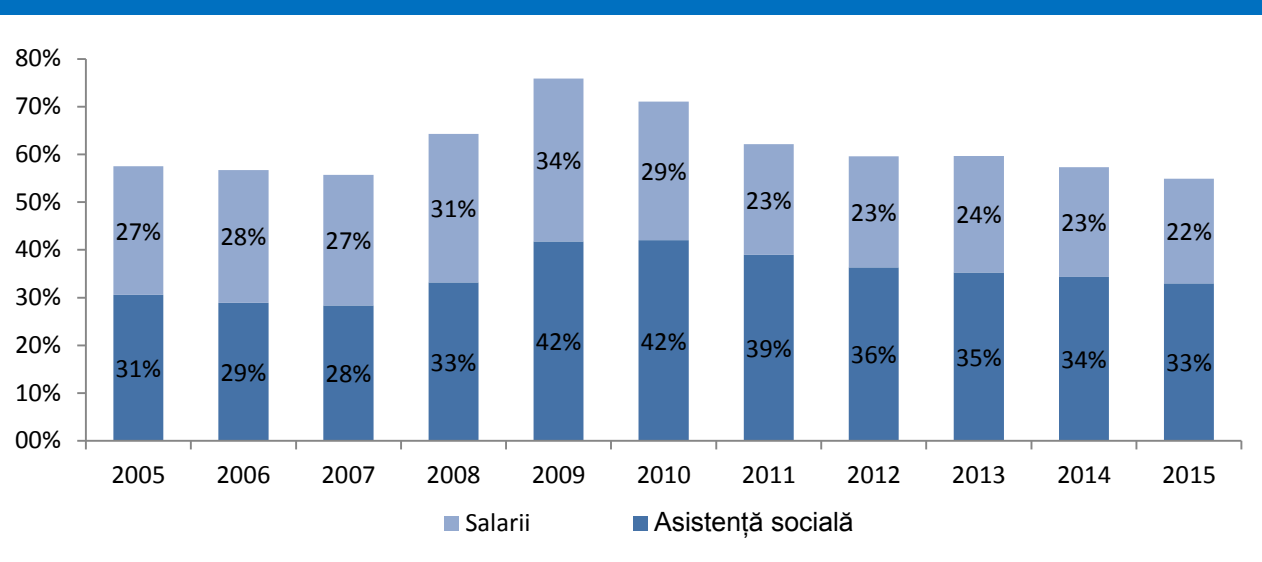
În concluzie, se remarcă o îmbunătățire în ceea ce privește eficiența și simplificarea aparatului administrativ de colectare a taxelor, atât în ceea ce privește scăderea numărului de administrații financiare, creșterea numărului de angajați din acestea, dar și prin prisma ușurinței cu care se plătesc taxele. Reforma inițiată în România în acest domeniu pare, însă, să fi condus la anumite rezultate pozitive sub așteptările inițiale. Important de menționat este că BM a evaluat Proiectul în luna august 2015, apreciind progresul per total al implementării acestuia ca fiind moderat nesatisfăcător, iar riscurile de nerealizare integrală a obiectivelor ca fiind ridicate. Astfel, se consideră că s-au realizat primii pași către îndeplinirea scopului Proiectului, însă într-un ritm prea lent și cu întâzieri, având în vedere că data de finalizare a acestuia a fost stabilită în martie 2019, iar țintele trebuie atinse până la sfârșitul anului 2018. Prin urmare, reforma are potențialul de a conduce pe termen lung la efecte pozitive semnificative, însă apreciem că sunt necesare eforturi suplimentare.

### V.3. Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate

Structura cheltuielilor bugetare în România este caracterizată de preponderența cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială (pensii, ajutoare sociale), dar importanța relativă a acestora s-a redus semnificativ în perioada 2011-2015 ca urmare a procesului de consolidare fiscală (*Graficul 42*), respectiv până la 54,9% din veniturile bugetare în anul 2015, ceea ce reprezintă de altfel și

minimul ultimilor 11 ani, comparativ cu o medie de 70,4% în perioada 2008-2010. După o evoluție relativ stabilă raportat la veniturile bugetare înainte de 2007, cheltuielile cu salariile și pensiile au avansat într-un ritm alert în anii 2008-2009, depășind media UE28, ulterior reducându-se la un nivel inferior țărilor din ECE, cu excepția Ungariei în perioada 2013-2015 (*Graficul 43*). Dacă la nivelul cheltuielilor cu salariile, ponderea acestora în total venituri bugetare la nivelul anului 2015 este inferioară celei din perioada 2005-2007, cheltuielile cu asistența socială reprezintă o parte semnificativă din veniturile bugetare, mai ridicată decât în perioada 2005-2007, chiar și în contextul ajustărilor din ultimii ani. Față de anul precedent, ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total încasări bugetare s-a diminuat, respectiv cu 1,3 pp, în timp ce cheltuielile cu salariile și-au diminuat ponderea în total venituri cu 1,37 pp.

**Graficul 42: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistența socială și salarii în total venituri încasate la buget (%)**



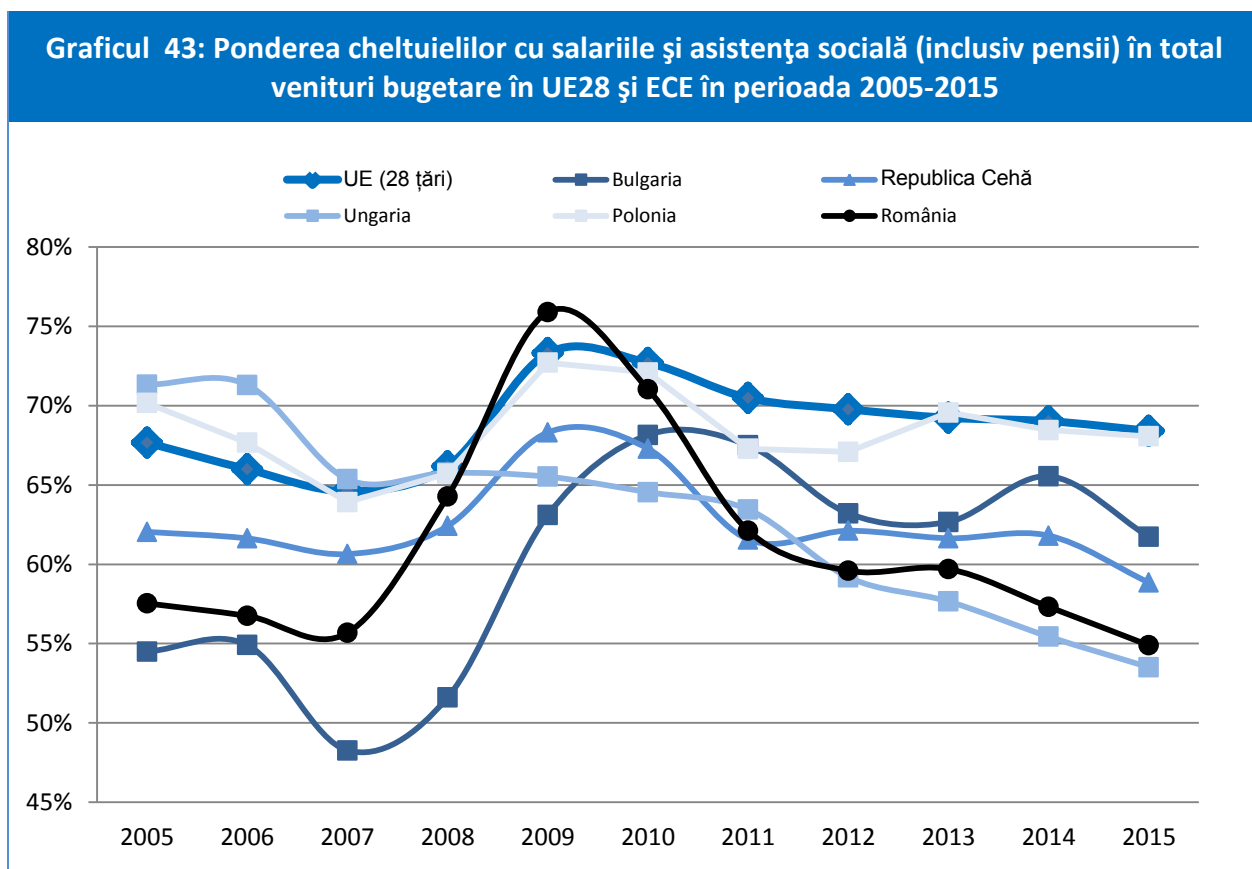
Sursa: Eurostat

Notă: Date potrivit ESA 2010 – diferențele față de cifrele din rapoartele precedente se datorează trecerii de la metodologia ESA 95 la ESA 2010.

Starea precară a sistemului public de pensii reprezintă o vulnerabilitate semnificativă a poziției finanțelor publice, importanța relativă a acestei categorii de cheltuieli în total venituri fiind încă prea ridicată, iar aplicarea noii legi a pensiilor ar trebui să sprijine pe termen mediu obiectivul de reducere a acestei ponderi. Acest obiectiv este însă periclitat în prezent de măsurile de reversare a reformei sistemului de pensii care au fost implementate pe parcursul anului 2015, despre care s-a comentat pe larg în subcapitolul privind cheltuielile de personal și cu asistența socială ale statului. De asemenea, din punct de vedere al asigurării sustenabilității pe termen mediu și lung a finanțelor publice, este important ca eventualele creșteri ale cheltuielilor cu salariile în sectorul bugetar din anii următori să se facă doar în linie cu evoluția activității

economice și în special cu câștigurile de productivitate, în condițiile în care în perioada 2015-2016 se constată o tendință de majorare a cheltuielilor de personal ale statului cu rate semnificativ mai mari comparativ cu avansul PIB nominal.

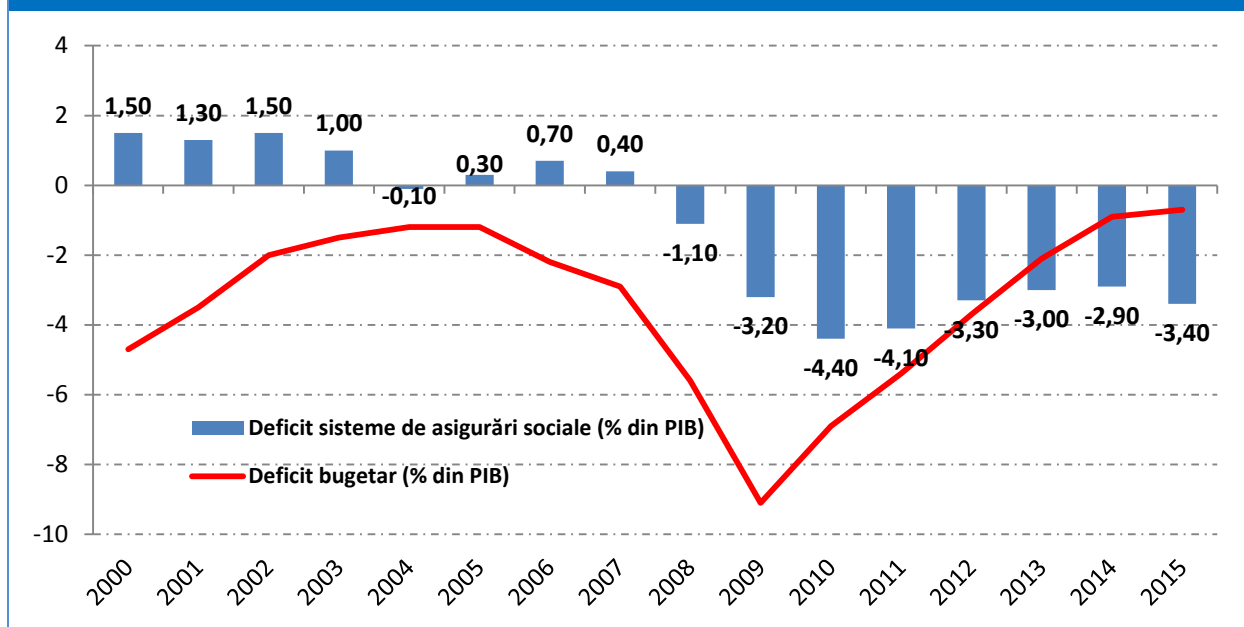
Așa cum se poate observa și în graficul de mai jos, în anul 2009, România înregistra cea mai mare pondere a cheltuielilor cu salariile și asistența socială în total venituri bugetare la nivelul țărilor din ECE, nivelul fiind chiar mai ridicat și decât media UE28. În schimb, în anul 2015, ca urmare a măsurilor întreprinse, sprijinite și de avansul PIB nominal, România se află la 14 pp sub media UE28, un nivel minim având în vedere perioada de referință, respectiv 2005-2015.



Sursa: Eurostat

Dacă în perioada 2000-2007, bugetele de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate) erau caracterizate de un sold relativ echilibrat sau chiar excedentar, după 2008 deficitul înregistrat au ajuns să reprezinte o componentă importantă a deficitului total, respectiv între 64% și 486% în intervalul 2010-2015. Practic, în perioada 2013-2015 România ar fi avut un surplus bugetar important dacă bugetul asigurărilor sociale s-ar fi aflat în echilibru. În particular, deficitul înregistrat la nivelul sistemului de pensii publice (2,48% din PIB), cea mai importantă componentă a acestui buget, afectează semnificativ poziția finanțelor publice, reprezentând un risc major la adresa sustenabilității politicii fiscale pe termen mediu și lung.

**Graficul 44: Deficitul bugetelor de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate) și deficitul bugetar total – ESA 2010 (% din PIB)**



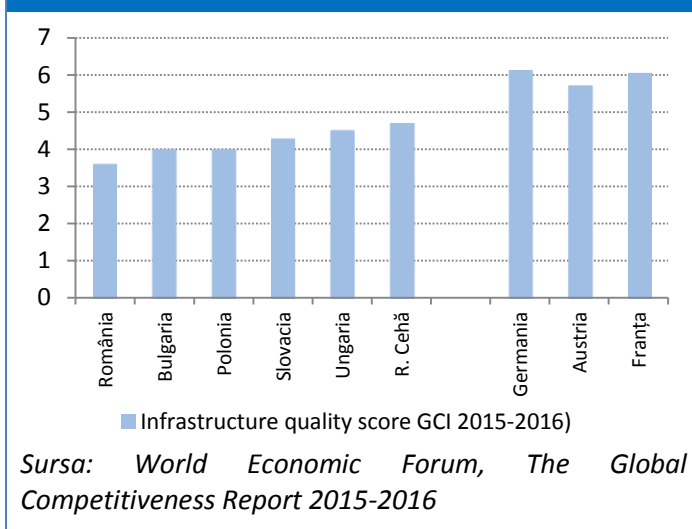
Sursa: Eurostat

Notă: Date potrivit ESA 2010 – diferențele față de cifrele din rapoartele precedente se datorează trecerii de la metodologia ESA 95 la ESA 2010.

Rezervele de eficiență pe partea de cheltuieli bugetare sunt foarte mari. Spre exemplu, România avea a doua cea mai mare alocare pentru cheltuieli de investiții ca procent din PIB, dintre toate țările UE în perioada 2007-2015, dar cu toate acestea, rezultatele au fost modeste, România având încă cea mai slabă infrastructură din UE.

În 2015, România se află la 1,6 pp de PIB distanță față de maximum de alocare pentru cheltuieli de investiții la nivelul UE.

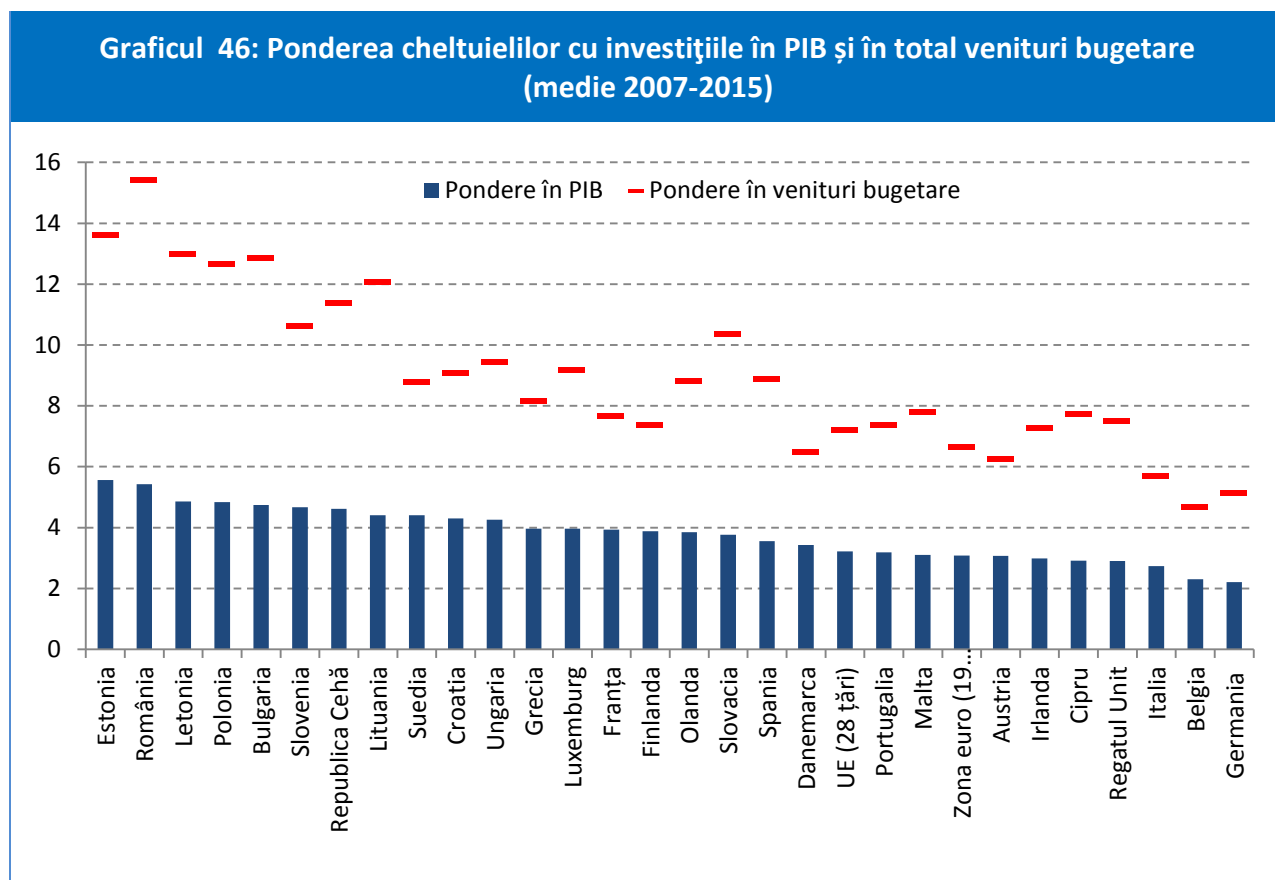
**Graficul 45: Calitatea infrastructurii**



Sursa: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2015-2016

Cu un scor de 3,6, România se află pe locul 91 din 140 de țări privind infrastructura, calitatea drumurilor fiind cea mai slabă componentă, ce ne poziționează pe locul 120. Scorul privind infrastructura reprezintă o parte a indicelui competitivității globale pentru care România înregistrează un scor de 4,32, aflându-se pe locul 53 din 140 în topul condus de Elveția, în urcare față de anul precedent (locul 59).

Trebuie menționat faptul că 2015 reprezintă primul an după 2008 în care cheltuielile cu investițiile publice sunt în creștere față de anul anterior (atât raportate la PIB: cu 0,8 pp mai mult față de 2014, cât și raportate la veniturile bugetare: cu 1,8 pp mai mult față de 2014), însă acestea se mențin încă sub nivelul pre-criză. Motivul acestei creșteri a fost reprezentat de faptul că anul 2015 a reprezentat ultimul an pentru absorbția fondurilor UE aferente exercițiului financiar 2007-2013, ponderea plăților UE către beneficiari în raport cu alocarea pentru această perioadă făcând un salt notabil la finalul lunii decembrie 2015 (74,3%) față de finalul lunii noiembrie 2015 (64,26%).



Sursa: Eurostat

În Programul de convergență 2016-2019, MFP analizează și riscurile generate de îmbătrânirea populației și costul în creștere al serviciilor de sănătate. Se atrage atenția asupra faptului că, la nivelul României, există o răsturnare din ce în ce mai accentuată a piramidei vârstelor, ce va modifica raportul dintre populația activă și pensionari. Procesul de îmbătrânire, migrația, dar și rata scăzută a natalității sunt factori cu implicații negative pe piața forței de muncă. Prognoza pe termen lung a cheltuielilor cu pensiile ilustrează faptul că Pilonul 1 va reprezenta 8,4% din PIB în 2040, de la un nivel de 8,2% în 2013, în timp ce Pilonul 2 va avea o pondere din ce în ce mai mare în totalul cheltuielilor cu pensiile, atingând nivelul de 0,8% la sfârșitul orizontului de

prognoză 2060. Proiecția creșterii cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației indică un spor de 2,2 pp din PIB pentru perioada 2013-2060, în timp ce media europeană este de 1,8 pp.

Consiliul fiscal apreciază că s-au realizat unele progrese atât în ceea ce privește structura și sustenabilitatea cheltuielilor publice, având în vedere faptul că ponderea în total venituri bugetare a cheltuielilor „obligatorii” (respectiv cele cu salariile și pensiile) s-a diminuat semnificativ, corectându-se astfel dezechilibrele acumulate anterior, cât și parțial în ceea ce privește creșterea transparenței acestora, având în vedere reforma în derulare privind managementul investițiilor publice care a fost analizată mai în detaliu în subcapitolul dedicat investițiilor publice. Cu toate acestea, rezervele de eficiență în ceea ce privește utilizarea fondurilor publice se mențin ridicate, fiind absolut necesară derularea unui amplu proces de reformă în acest sens. Un pas important în această direcție poate fi reprezentat de adoptarea noii legi a achizițiilor publice, de natură să contribuie la creșterea transparenței și reducerea risipei în cheltuirea banilor publici.

#### V.4. Indicatori de apreciere a sustenabilității finanțelor publice

Comisia Europeană studiază sustenabilitatea finanțelor publice prin intermediul a trei indicatori în funcție de orizontul de timp considerat: S0 pentru termenul scurt, S1 pentru termenul mediu și S2 pentru termenul lung.

S0 surprinde perioada de până la 1 an și este un indicator compozit, format dintr-un set de 28 de variabile fiscale și financiare, grupate în 2 sub-indici. Acesta are o metodologie de calcul diferită de a indicatorilor S1 și S2, bazată pe o abordare de tip semnale (engl. *signals' approach*) și care îl încadrează în clasa indicatorilor de avertizare timpurie. Calcularea pragului de alarmă se realizează econometric utilizând date de tip panel (pentru 33 de țări) prin determinarea endogenă a unui prag pentru indice în ansamblu, dar și pentru fiecare componentă a sa. Pragul optim este calculat prin maximizarea puterii semnalului<sup>69</sup> (aceasta reprezintă abilitatea de a prezice corect episoade trecute de stres fiscal (engl. *fiscal stress*)). Acest prag de alarmă este 0,43 la nivelul indicelui în ansamblu, având o valoare de 0,35 pe sub-indicele fiscal și o valoare de 0,45 pe sub-indicele financiar și de competitivitate. În baza indicatorului S0, CE a concluzionat că nicio țară europeană nu este expusă pe termen scurt la riscuri medii sau majore.

Sustenabilitatea pe termen mediu este surprinsă atât prin indicatorul S1 cât și prin analiza sustenabilității datoriei pe un orizont de 10 ani (engl. *DSA - debt sustainability analysis*). S1 și S2

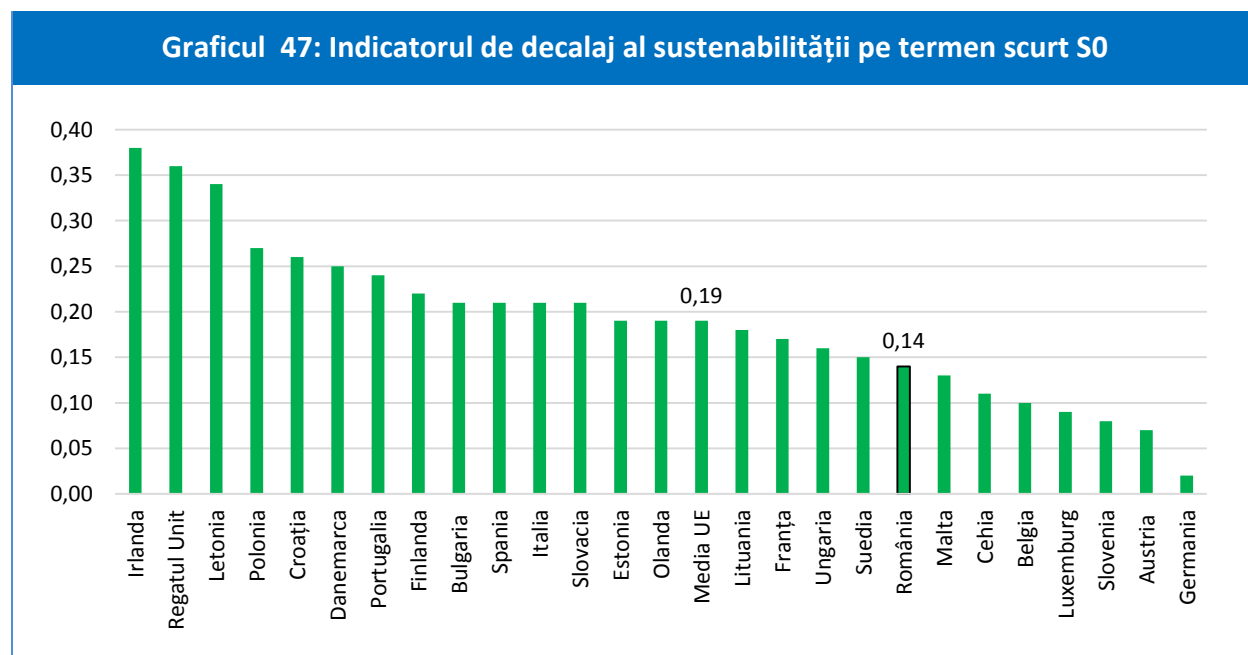
---

<sup>69</sup> 1 - (eroare de tip 1 + eroare de tip 2).

sunt indicatori de decalaj fiscal ce derivă din constrângerea bugetară inter-temporală (aceasta reprezintă condiția de solvabilitate pentru sectorul public), fiind calculați relativ la scenariul de bază în care nu există modificări fiscale. S1 arată ajustarea adițională, în termeni de creștere cumulată graduală în balanța structurală primară pe un interval de 5 ani peste orizontul de prognoză (2018-2022), care ar fi necesară în intenția de a limita datoria publică la nivelul de 60% din PIB până în anul 2030.

Indicatorul S2 arată ajustarea soldului structural curent al BGC necesară pentru a îndeplini constrângerea bugetară inter-temporală pe un orizont infinit. Acesta are în vedere acoperirea integrală a datoriei publice curente și a valorii prezente a cheltuielilor viitoare, inclusiv cele legate de costurile îmbătrânirii populației. Indicatorul se măsoară ca procente în PIB și cu cât valorile acestuia sunt mai ridicate, cu atât nevoia de ajustare fiscală și riscul la adresa sustenabilității fiscale sunt mai mari.

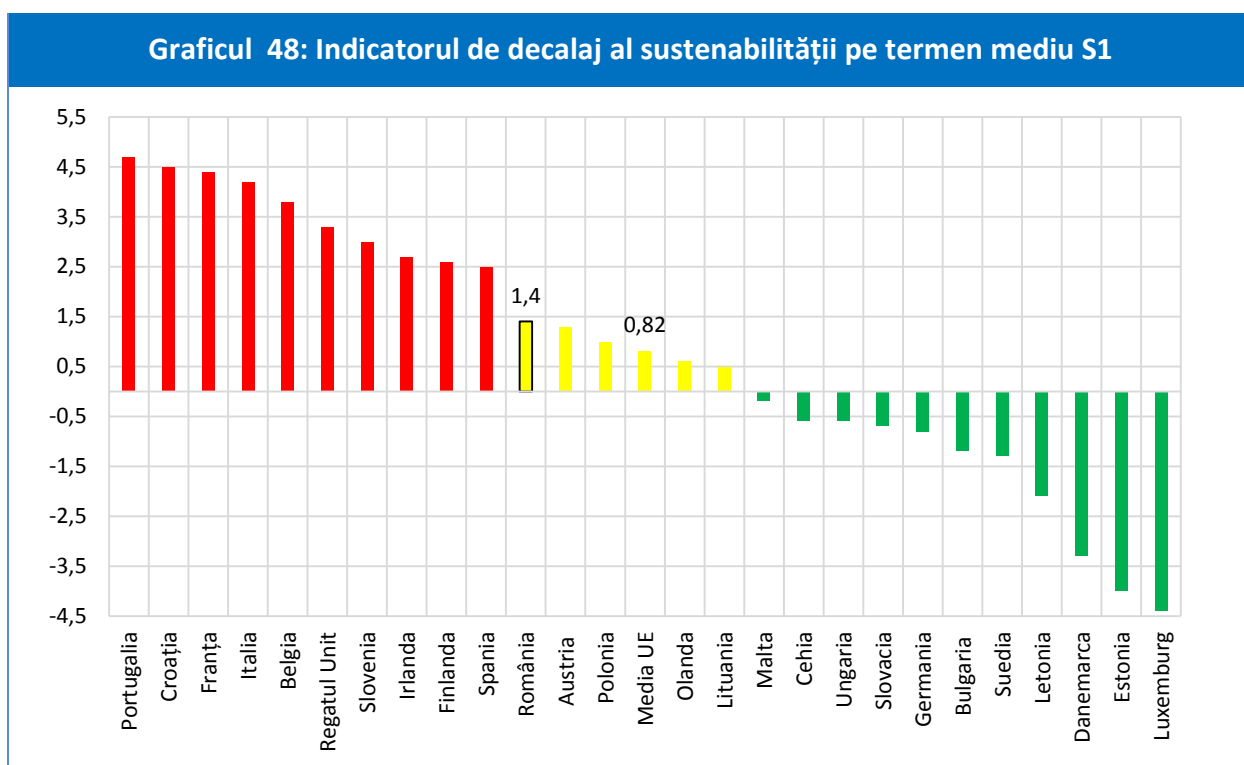
Raportul CE privind sustenabilitatea fiscală, ediția 2015, publicată la 1 ianuarie 2016, indică faptul că, pe un orizont scurt de timp România nu prezintă riscuri semnificative, indicatorul S0 marcând un nivel scăzut, sub media UE, fiind în a doua parte a clasamentului. Poziția investițională internațională netă, procentul datoriei publice denominată în monedă străină respectiv deținută de non-rezidenți, precum și rata creditelor neperformante pot reprezenta posibile provocări pe termen scurt.



Sursa: CE, „Fiscal Sustainability Report 2015”

Notă: În graficele care ilustrează nivelul indicatorilor de sustenabilitate SO, S1 și S2, culoarea verde are semnificația de risc scăzut, culoarea galbenă desemnează un risc mediu, iar culoarea roșie reprezintă un risc ridicat.

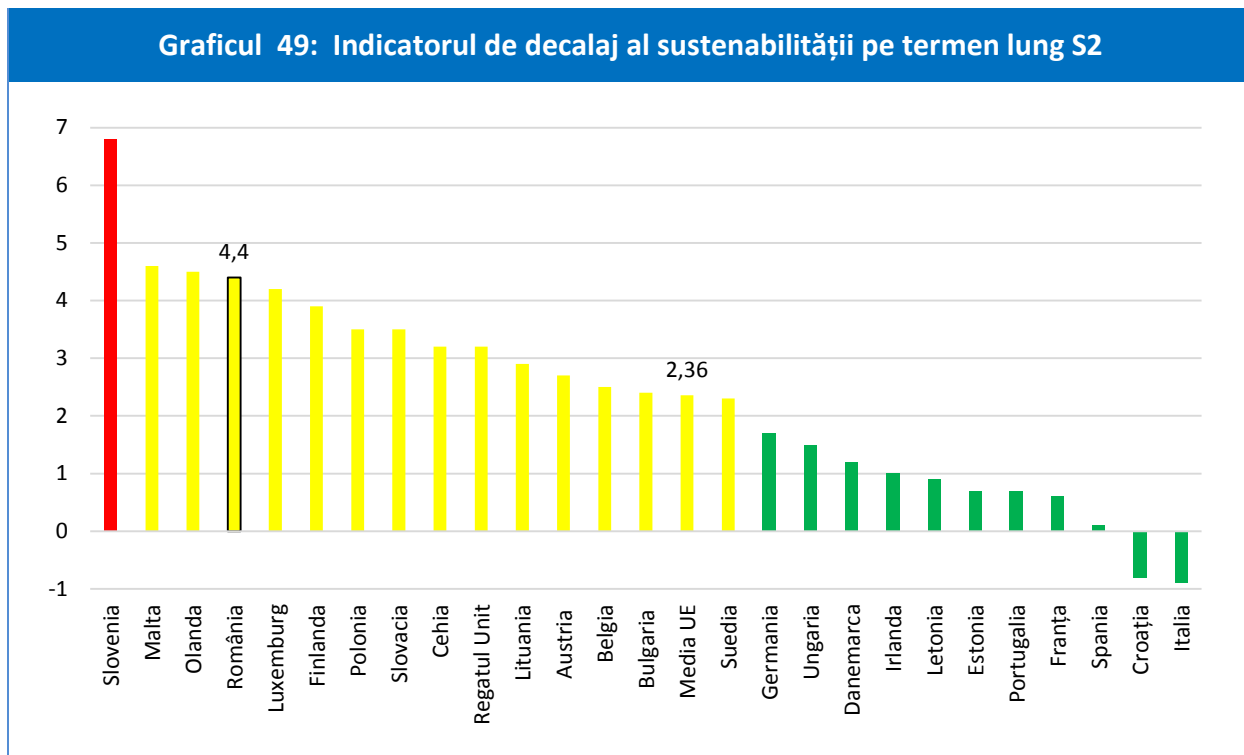
Pe orizontul mediu de timp, în cazul României apar riscuri majore din perspectiva sustenabilității datoriei publice având în vedere că raportul datorie-PIB depășește pragul de 60% la finalul intervalului de proiecție 2026 (în condițiile menținerii soldului bugetar din prezent) și luând în calcul testele de senzitivitate, în mod deosebit șocurile negative ce pot afecta balanța primară. În cazul unei simulări de șocuri simultane asupra creșterii, ratei dobânzii și a balanței primare, acest raport poate depăși 70% în anul 2020. Indicatorul S1 are o valoare de 1,4 pp din PIB și indică un risc mediu, dar coroborat cu analiza sustenabilității datoriei, a dus la încadrarea României în clasa de risc ridicat, aceasta fiind singura țară din această clasă ce prezintă un indicator S1 mediu.



Sursa: CE, „Fiscal Sustainability Report 2015”

Indicatorul de decalaj al sustenabilității fiscale S2 indică un risc mediu pe termen lung în cazul României. Acesta subliniază necesitatea unei ajustări fiscale de 4,4% din PIB, relativ la un scenariu de bază în care nu există modificări fiscale, pentru a se putea asigura sustenabilitatea finanțelor publice pe termen lung. România se află pe locul patru în topul țărilor europene privind acest indicator, cu mult peste media UE de 2,36%. Indicatorul S2 are două componente principale: poziția bugetară inițială (o contribuție de 2,9 pp la ajustarea necesară) și costurile

pe termen lung asociate îmbătrânirii populației: pensii (0,1 pp), sănătate (1,1 pp) și altele (0,3 pp). Deși, față de anul 2009, România a înregistrat un progres prin prisma indicatorului S2 (9,1% din PIB în 2009), comparativ cu anul 2012, acesta a marcat o creștere de 0,7 pp (de la 3,7% din PIB în 2012), ce indică o majorare a riscului la adresa sustenabilității pe termen lung.



Sursa: CE, „Fiscal Sustainability Report 2015”

## VI. Anul 2016 – Perspective macroeconomice și fiscal-bugetare

### VI.1. Cadrul macroeconomic

Anul 2016 reprezintă cel de-al patrulea an de redresare și de creștere moderată a economiei europene pe fondul deprecierei euro și majorării consumului favorizat de rate de dobândă reduse și prețul scăzut al petrolului. În prognoza de primăvară publicată în mai 2016, CE estimează pentru anul 2016 o creștere a PIB real de 1,8% la nivelul UE și 1,6% la nivelul zonei euro, iar pentru anul 2017 se prognozează un avans economic de 1,9% pentru UE și, respectiv, de 1,8% pentru zona euro. Factorii pozitivi care au susținut creșterea în 2015 sunt așteptați să persiste și în perioada următoare, dar noi provocări precum tensiunile geopolitice, incertitudinea de pe piețele globale, ritmul scăzut de dezvoltare a piețelor emergente și încetinirea comerțului global pot reprezenta riscuri la adresa creșterii economice. De asemenea, incertitudinea politică și criza imigranților reprezintă riscuri majore privind dezvoltarea economică în Europa, afectând în mod special investițiile.

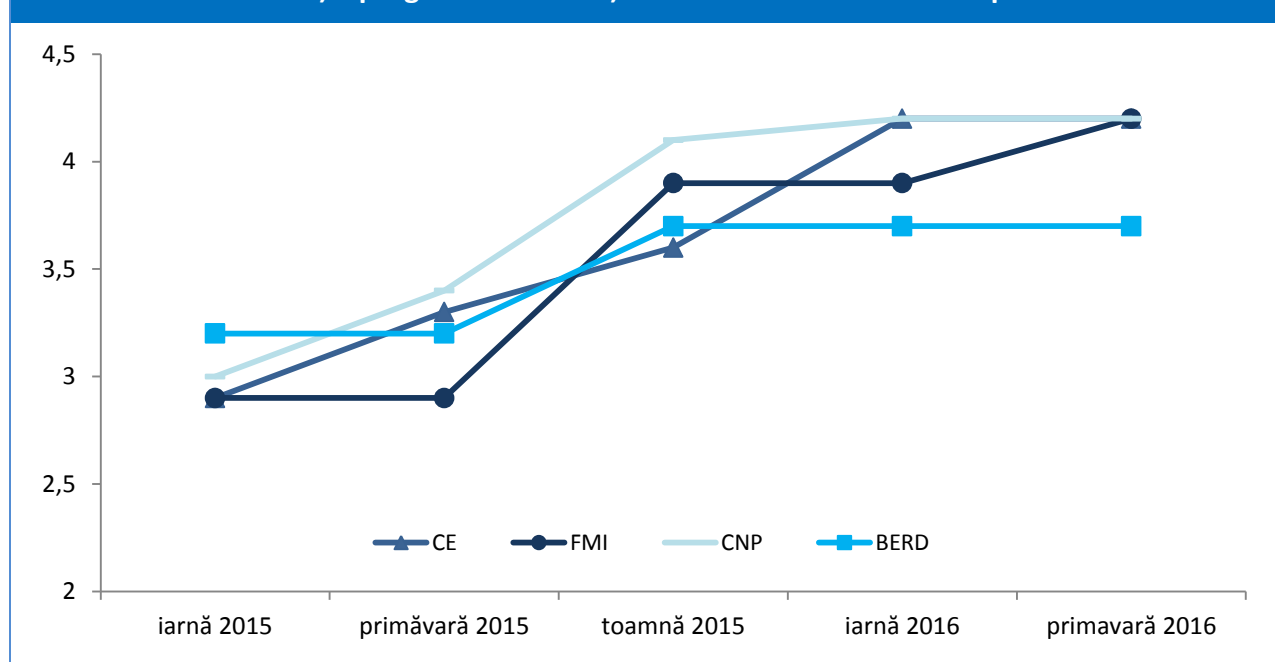
Comisia Europeană estimează rate de creștere pozitive în aproape toate țările membre ale UE, excepția fiind, ca și în anul precedent, reprezentată de către Grecia (-0,3%). Cele mai performante țări din perspectiva dinamicii așteptate a PIB real sunt Irlanda (4,9%), România (4,2%), Malta (4,1%), Polonia (3,7%) și Suedia (3,4%). La polul opus, Finlanda va înregistra cea mai scăzută rată de creștere pozitivă (0,7%) din UE. Media de creștere economică așteptată în Europa este sub nivelul Statelor Unite ale Americii (2,3%) și inferioară nivelului de creștere globală (3,1%). Demn de menționat este că în termeni reali, puțin peste o treime din țările din UE mai are încă de recuperat pentru a ajunge la nivelul de dinainte de criză, Grecia fiind în 2015 la un nivel de doar 74,1% din PIB său din 2008 în timp ce alte zece țări europene se situează la peste 90% din PIB aferent anului 2008. La polul opus, niveluri semnificativ superioare ale PIB real față de anul 2008 înregistrează Polonia (+23,1%), Malta (+21,5%), Slovacia (+11,7%), Suedia (+10,9%). Astfel, se poate remarca o evoluție neomogenă a activității economice și parțial divergentă la nivelul membrilor UE în perioada 2008-2015, criza afectând diferit economiile acestor țări, în corelație și cu dezechilibrele preexistente la nivel intern.

Pentru anul 2016, este estimat un nivel scăzut, sub așteptările inițiale, al ratei inflației, respectiv 0,3% și 0,2% pentru UE și pentru zona euro (prognoza din toamna anului 2015 anticipa un nivel dublu al inflației: 1,1% pentru UE și de 1% pentru zona euro), valoare mai ridicată decât cea din anul precedent (0%). Inflația se așteaptă să crească gradual ca rezultat al creșterii salariilor, majorării cererii interne, precum și a unei reveniri moderate a prețului petrolului. Astfel, nivelul

așteptat al inflației la nivelul UE este de 1,5% pentru anul 2017, în timp ce pentru zona euro valoarea proiectată este de 1,4%. Inflația în România înregistrează în primele luni ale anului 2016 valori minime ale indicelui armonizat a prețurilor de consum: -1,5% (ianuarie 2016 față de ianuarie 2015), -2,1% (februarie 2016 față de februarie 2015), respectiv -2,4% (martie 2016 față de martie 2015), iar media prognozată de CE pentru 2016 este -0,6%. România se va afla printre cele nouă țări din UE ce vor înregistra valori negative pentru inflație, alături de Grecia, Spania, Cipru, Luxemburg, Slovenia, Slovacia, Bulgaria și Croația.

Pentru România, prognoza de primăvară a CE anticipează un ritm de creștere economică de 4,2% în anul 2016, o valoare mai mare decât cea din anul 2015 (3,8%), an în care s-a marcat cea mai ridicată valoare a acestui indicator de la declanșarea crizei în anul 2008. De asemenea, avansul economiei românești este net superior atât mediei europene (1,8%), cât și mediei globale (3,1%). Pe un trend de creștere a consumului privat, stimulat de relaxarea fiscală și de majorarea veniturilor unor categorii sociale, România va înregistra a doua cea mai ridicată rată proiectată de creștere economică din Europa după Irlanda (4,9%). În ceea ce privește compoziția avansului economic, cererea internă contribuie cu 6,4 pp, în timp ce exportul net are o contribuție negativă de 2,2 pp. Se prognozează că România va înregistra un deficit de cont curent (2,1% din PIB) pe fondul unui ritm de creștere mai alert al importurilor față de exporturi. Pentru anul 2017, CE estimează pentru România o încetinire a ritmului de creștere la 3,7%, o valoare în continuare mai ridicată decât media de creștere prognozată a UE.

**Graficul 50: Evoluția prognozelor de creștere economică în România pentru anul 2016**



Sursa: CE, FMI, CNP, BERD

Analizând în dinamică, prognozele de creștere economică pentru România în anul 2016 au fost revizuite în sus de către toate cele trei instituții financiare internaționale, avansul economic estimat fiind în creștere de la o valoare de aproximativ 3% la începutul anului 2015 la puțin peste 4%, estimare realizată la începutul anului 2016. Astfel, pe fondul creșterii optimismului privind redresarea economică în mod sustenabil, instituțiile internaționale au modificat în sens ascendent cu peste 1 pp estimarea privind avansul PIB real în anul 2016. Un factor ce a contribuit la necesitatea acestor ajustări îl reprezintă deciziile de relaxare fiscală privind anul 2016 ce au fost incluse ulterior în Noul Cod Fiscal.

Conform Raportului asupra inflației din mai 2016 publicat de BNR, evoluția prețurilor de consum va fi afectată de măsurile de relaxare fiscală la nivelul impozitelor indirecte. Potrivit scenariului de bază, rata anuală a inflației IPC va rămâne în teritoriu negativ până la mijlocul anului 2016 și va înregistra o valoare de 0,6% la sfârșitul anului 2016, respectiv 2,7% la finele anului 2017. Măsurile de relaxare fiscală au efecte tranzitorii asupra ratei inflației, explicând volatilitatea acesteia pe intervalul analizat și având potențial de a altera în mod negativ acuratețea prognozelor. În scenariul alternativ, atunci când se scot din calcul efectele tranzitorii de runda întâi ale reducerilor succesive de TVA, inflația se înscrie pe o traiectorie ascendentă care se plasează în interiorul intervalului asociat țintei (ținta staționară multianuală 2,5 +/- 1 pp) din trimestrul III 2016 până la finele perioadei de referință. În primul trimestru al anului 2018, atunci când efectele tranzitorii ale măsurilor fiscale se vor fi epuizat, cele două scenarii vor fi identice.

În opinia Consiliului fiscal, balanța riscurilor la adresa evoluției PIB real în anul 2016 este relativ echilibrată, avansul peste așteptări din primul trimestru al anului curent de 1,6% față de trimestrul precedent și, respectiv, 4,2% față de aceeași perioadă din anul 2015 având potențialul de a fi contrabalansat de efectele negative ale activității economice asociate legii privind darea în plată a unor bunuri imobile în vederea stingerii obligațiilor asumate prin credite, de incertitudinile privind mediul extern sau de startul întârziat al proiectelor finanțate din fonduri europene aferente exercițiului financiar 2014-2020.

## VI.2. Cadrul fiscal-bugetar

Proiectul de buget pe anul 2016 are în vedere o țintă de deficit a BGC de 2,8% potrivit metodologiei *cash*, respectiv, de 2,95% din PIB conform standardului ESA 2010, în condițiile în care la momentul elaborării bugetului pentru anul curent (4 decembrie 2015) a fost încorporat impactul modificărilor Codului Fiscal, precum și majorările salariale din sectorul public legiferate în a doua parte a anului 2015, iar estimările la acel moment privind soldul bugetar pentru anul 2015 indicau un nivel de -1,2% din PIB atât în standarde *cash*, cât și potrivit ESA 2010. Datele cu

privire la execuția bugetară pentru anul 2015, publicate în luna aprilie 2016, indică un deficit de doar 0,74% potrivit metodologiei europene, în principal ca urmare a supraproperformanței veniturilor, ceea ce este de natură să sprijine atingerea țintelor fiscale în anul curent.

În opinia sa asupra Proiectului de buget, elaborată în luna decembrie a anului 2015, Consiliul fiscal aprecia că, modul de construire a bugetului pe anul 2016 și cadrul pe termen mediu asociat acestuia consfințesc o abatere deliberată și de amploare de la toate regulile fiscale instituite atât de legislația națională, cât și de tratatele europene semnate de România și induce o vulnerabilizare de proporții a poziției finanțelor publice, complicând substanțial gestionarea acestora în eventualitatea manifestării unor șocuri adverse. Astfel, ulterior consolidării fiscale accelerate din perioada 2010-2015, construcția bugetară pentru anul 2016 consemnează deteriorarea soldului bugetar structural la valoarea de -2,8% din PIB de la -0,7% din PIB în anul 2015, fără a se indica însă și traiectoria de convergență către obiectivul bugetar pe termen mediu. **În acest context, riscul de reintrare a țării în procedură de deficit excesiv apare drept semnificativ, în condițiile în care pentru anul 2017, cele mai recente proiecții ale CE indică un nivel de 3,4% din PIB în cazul deficitului efectiv atât în termeni ESA 2010, cât și în termeni structurali.** În plus, mecanismul de corecție automată instituit de Compactul fiscal și prevăzut de LRFB nu este funcțional la acest moment. În același document, Consiliul fiscal identifica și o posibilă supraevaluare a veniturilor bugetare proiectate pentru anul în curs, dar considerând punctul de pornire mai favorabil decât estimările de la acel moment în ceea ce privește agregatele de venituri de la finalul anului 2015, își ridică rezervele exprimate atunci cu privire la acest aspect.

**Consiliul fiscal a atras atenția în mod repetat asupra faptului că, o relaxare fiscală de proporții adoptată în condițiile unui decalaj de producție apropiat de zero în anul 2016 și ulterior pozitiv în perioada 2017-2019 este total contraproductivă, deoarece măsurile adoptate accentuează caracterul prociclic al politicii fiscale, cu impact negativ permanent asupra deficitului bugetar.** Acest derapaj, a cărui corectare ulterioară printr-o consolidare fiscală în faza descendentă a ciclului economic este de natură să genereze costuri economice și sociale care vor depăși efectele pozitive pe termen scurt ale relaxării fiscale, așa cum arată teoria economică, estimările empirice de la nivel internațional și însăși experiența României din ultimii 10 ani. De altfel, Consiliul fiscal își exprimă serioase rezerve privind opinia autorităților relativ la eventualele implicații pozitive asupra creșterii economice pe termen lung pe care le-ar putea aduce noul Codul Fiscal, axat pe reducerea impozitării consumului, scenariul cel mai probabil

fiind cel al unui plus temporar de cerere agregată, neînsoțit de un impact similar semnificativ asupra potențialului de creștere economică pe termen lung<sup>70</sup>.

Atât veniturile, cât mai ales cheltuielile bugetare se situau la finele lunii martie 2016 sub programul trimestrial aferent formei inițiale a BGC. Astfel, veniturile totale ale BGC sunt inferioare sumei programate cu circa 1,86 mld. lei (cu un grad de realizare de 96,8% față de program), iar cheltuielile cu 12,9 mld. lei (doar 80,3% realizare față de program), astfel încât la nivelul soldului bugetar impactul este favorabil, în sensul realizării unui surplus bugetar de circa 3 mld. lei față de ținta sa trimestrială care prevedea un deficit de circa 8 mld. lei.

În ceea ce privește veniturile bugetare, nerealizarea s-a datorat exclusiv unei performanțe mult sub așteptări în cazul *sumelor primite de la UE* (-2,6 mld. lei față de program), atât a celor aferente cadrului financiar 2007-2013 (-0,7 mld. lei, respectiv un grad de realizare 24,6%), dar mai ales sumelor aferente cadrului financiar 2014-2020 (-1,9 mld. lei, respectiv un grad de realizare 13,7%), în timp ce *veniturile curente*, respectiv cele legate direct de evoluția economiei, au înregistrat un ritm de creștere ușor peste cel programat (+1,1%), respectiv, depășirea programului cu 0,6 mld. de lei. La acest agregat de venituri, nerealizări față de programul de încasări aferent primului trimestru al anului curent, au fost înregistrate la: *CAS* (-731 mil. lei), *impozite și taxe pe proprietate*<sup>71</sup> (-683 mil. lei), *alte impozite și taxe pe bunuri și servicii* (-480 mil. lei), *venituri nefiscale* (-156 mil. lei), în timp ce depășiri ale țintelor trimestriale au fost consemnate la nivelul încasărilor din *TVA* (+1,1 mld. lei), a veniturilor din: *impozitul pe profit* (+627 mil. lei), *alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital* (+207 mil. lei), *accize* (+190 mil. lei), *impozitul pe salarii și venit* (+170 mil. lei) și *venituri nefiscale* (+156,3 mil. lei).

Este de remarcat că veniturile din *TVA* pe primul trimestru al anului în curs, includ pentru luna ianuarie 2016, încasările corespunzătoare lunii decembrie 2015 aferente cotei standard de *TVA* de 24%, impactul reducerii cotei *TVA* de la 1 ianuarie 2016 urmând a fi evidențiat începând cu luna februarie a.c. Astfel, ulterior unei creșteri importante față de aceeași perioadă a anului precedent de 17% a încasărilor din *TVA* în ianuarie, în următoarele 2 luni ratele de creștere au intrat semnificativ în teritoriu negativ, respectiv -15% în februarie și -14,3% în martie. În aceste condiții, realizările peste nivelul programat în primul trimestru sunt influențate semnificativ de

---

<sup>70</sup> Literatura de specialitate indică faptul că reducerea impozitării consumului nu îmbunătățește competitivitatea internă și externă a produselor economiei naționale. În plus, efectul reducerii taxelor pe consum asupra creșterii economice pe termen lung este unul relativ modest.

<sup>71</sup> Scăderea de 25,9% față de program s-a datorat prorogării termenului de plată, respectiv amânării termenului de plată a impozitului pe proprietate până la 30 iunie, dată până la care se aplică o reducere de 10% la plata integrală a impozitului pe locuință, terenuri și mașini.

performanța din luna ianuarie, proiecția încasărilor din TVA din acest an având un grad mai ridicat de incertitudine date fiind reducerile importante de cotă din ultimul an.

Pe partea de cheltuieli, toate categoriile de cheltuieli, fără excepție, consemnează niveluri inferioare celor programate pentru finele trimestrului I. Cea mai mare pondere din deviația de 12,9 mld. lei a cheltuielilor totale comparativ cu nivelul programat revine elementului *proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile* (-3,9 mld. lei, din care -1,35 mld. lei aferente cadrului financiar 2014-2020), urmate de *cheltuielile de capital*, al căror nivel reprezintă doar 36,9% din programul trimestrial (-2,7 mld. lei). Alte nerealizări importante comparativ cu nivelurile programate pentru trimestrul I au fost consemnate la cheltuieli pentru: *bunuri și servicii* (-1,9 mld. lei), *subvenții* (-1,0 mld. lei), *dobânzi* (-989 milioane lei), *alte transferuri* (-984 milioane lei) și *cheltuieli de personal* (-796 milioane lei).

În esență, execuția bugetară aferentă trimestrului I din anul 2016 consemnează o nerealizare masivă a veniturilor din fonduri europene, coroborată cu venituri curente ușor peste program, în timp ce pe partea de cheltuieli, nerealizarea acestora potrivit planificării inițiale este generalizată și la niveluri extrem de ridicate în cazul proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile ori a cheltuielilor de capital. În aceste condiții, nici în acest an, intenția de reducere a volatilității inter-trimestriale a execuției bugetare, în special la nivelul cheltuielilor de investiții, nu s-a materializat până la acest moment.

**În contextul menținerii parametrilor actuali ai politicii fiscal-bugetare, balanța riscurilor pentru anul 2016 apare drept echilibrată, Consiliul fiscal apreciind că ținta de deficit bugetar din acest an este realizabilă.** Pe partea negativă, riscurile provin din posibile noi inițiative legislative cu caracter expansionist în perspectiva alegerilor locale și parlamentare din acest an, inclusiv în domeniul salarizării personalului din sectorul bugetar, în timp ce în sensul înregistrării unui deficit mai mic decât cel proiectat ar putea acționa, fără însă ca această evoluție să fie una dezirabilă, o nerealizare a cheltuielilor de investiții programate, ca rezultat al unui grad redus de absorbție a fondurilor UE aferente cadrului financiar 2014-2020, având în vedere startul întârziat al investițiilor finanțate din această sursă.

**Consiliul fiscal constată că modul de construcție a cadrului bugetar pentru perioada 2016-2018 este în flagrantă contradicție cu principiile și regulile fiscale instituite de LRFB, precum și cu tratatele de guvernanță fiscală existente la nivel european al căror semnatar este România, consemnând de facto eșecul unui cadru fiscal-bugetar bazat pe reguli,** care nu a fost în măsură să exercite constrângeri ferme asupra decidenților de politică fiscală, în anii următori prefigurându-se un derapaj bugetar de amploare, generat de un mix de reduceri agresive de taxe, în special pe consum, combinate cu creșteri importante de cheltuieli bugetare, în special de natură salarială. Mai mult, România va avea, începând cu anul 2016, de departe cele mai mici venituri bugetare din UE, ceea ce va complica foarte mult construcția bugetară pe termen

mediu. **Persistența în următoarea perioadă a unor deficite bugetare ridicate implică, în faza ascendentă a ciclului economic, menținerea datoriei publice exprimate ca pondere în PIB pe o traiectorie ascendentă, în loc ca o astfel de perioadă să fie utilizată, așa cum ar fi prudent, pentru reducerea gradului de îndatorare, ceea ce ar face posibilă acomodarea unor vulnerabilități din o inevitabilă viitoare fază descendentă a ciclului economic<sup>72</sup>.**

**Încă o dată, subliniem că ideea potrivit căreia ar fi suficientă menținerea deficitului bugetar sub nivelul de 3% din PIB este eronată; acest nivel nu reprezintă o „țintă”, ci un plafon a cărui atingere este permisă doar în condiții ciclice adverse, de recesiune profundă, ceea ce în mod evident nu este nicidecum cazul României. Mai mult, există o diferență calitativă majoră între a avea încă deficite structurale/efective ridicate ca urmare a unei traiectorii de ajustare fiscală mai puțin abrupte decât ar fi necesar, așa cum este cazul multor țări din UE, și atingerea unui nivel ridicat al deficitului structural/efectiv în urma unui derapaj deliberat, în flagrantă contradicție cu principiile și regulile instituite atât de legislația națională, cât și de tratatele europene. Conform proiecțiilor CE, România este printre puținele țări din UE care a reversat trendul de consolidare fiscală, iar amploarea creșterii deficitului bugetar structural în perioada 2016-2018 este cea mai mare din UE.**

---

<sup>72</sup> Conform unui studiu al BNR, de la un nivel de 40-45% din PIB al datoriei publice există și un efect advers asupra creșterii economice.

## Bibliografie

- Aizenmann J., Jinjarak Y.** (2005), "The Collection Efficiency of the Value Added Tax: Theory and International Evidence", National Bureau of Economic Research Working Paper no. 11539.
- Banca Mondială** în colaborare cu PricewaterhouseCoopers (2015), "Paying taxes 2016".
- Banca Națională a României** (2015), „Raport asupra inflației”, noiembrie, Anul XI, nr. 42 București.
- Banca Națională a României** (2016), „Buletin lunar”, Anul XXIV, nr. 269, martie, București.
- Banca Națională a României** (2016), „Raport asupra inflației”, februarie, Anul XII, nr. 43 București.
- Banca Națională a României** (2016), „Raport asupra inflației”, mai, Anul XII, nr. 44, București.
- Banca Națională a României** (2016), „Raport asupra stabilității financiare 2015”.
- Brondolo, J.** (2009), "Collecting Taxes during an Economic Crisis: Challenges and Policy Options", IMF Staff Position Note 09/17.
- Cafiso, G.** (2012), "A guide to public debt equations", disponibil online: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1975710](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1975710).
- Comisia Europeană** (2014), „Evaluarea Programului național de reformă pentru 2014 și a Programului de convergență pentru 2014 pentru România”, document de lucru al serviciilor Comisiei, Bruxelles, 2.6.2014, SWD(2014) 424 final.
- Comisia Europeană** (2016), "Country Report Romania 2016", Brussels, SWD(2016) 91 final.
- Comisia Europeană** (2016), "European Economic Forecast, Spring 2016", Bruxelles, mai.
- Comisia Europeană** (2016), "Fiscal Sustainability Report 2015", ianuarie.
- Comisia Europeană** (2016), "VAT Rates Applied in the Member States of the European Union-Situation at 1<sup>st</sup> January 2016".
- Comisia Europeană** (2016), „Raportul de țară al României pentru 2016 inclusiv un bilanț aprofundat privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice”, Bruxelles, 26.2.2016 SWD(2016) 91 final.
- Comisia Națională de Prognoză** (2014), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici pentru perioada 2014 – 2018”, Prognoza de toamnă, noiembrie.
- Comisia Națională de Prognoză** (2016), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici pentru perioada 2016 – 2019 – pentru Programul de Convergență”, Prognoza de primăvara, aprilie.
- Curtea de Conturi** (2015), „Raportul public pe anul 2014”.
- Guvernul României** (2015), „Programul Național de Reformă 2015”, București, aprilie.
- Guvernul României** (2016), „Programul Național de Reformă 2016”, București, aprilie.
- Ministerul Finanțelor Publice** (2014), „Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2015-2017”, București, decembrie.

**Ministerul Finanțelor Publice** (2015), „Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2016-2018”, București, decembrie.

**Ministerul Finanțelor Publice** (2016), „Programul de Convergență 2016-2019”, București, aprilie.

**Ministerul Fondurilor Europene** (2014), „Bilanț 2014. Absorbția fondurilor structurale și de coeziune”, decembrie.

**Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică** (2015), “Tax Administration 2015”, august.

**Pogoshyan T.** ( 2011), “Assessing the Variability of Tax Elasticity in Lithuania”, IMF WP/11/270.

**World Economic Forum** (2015), “The Global Competitiveness Report 2015-2016”.

\*\*\* **Legea nr. 212/2013**, privind ratificarea Acordului de Împrumut dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare.

\*\*\* **Legea nr. 500/2002** privind finanțele publice.

\*\*\* **Legea nr. 263/2010** privind sistemul unitar de pensii publice.

\*\*\* **Legea nr. 72/2013** pentru combaterea întârzierii în executarea obligațiilor de plată a unor sume de bani rezultând din contracte.

\*\*\* **Legea nr. 212/2013**, privind ratificarea Acordului de Împrumut dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare.

\*\*\* **Legea nr. 182/2014** pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2015.

\*\*\* **Legea nr. 83/2015** pentru completarea Legii nr. 223/2007 privind Statutul personalului aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă din Romania.

\*\*\* **Legea nr. 216/2015** privind acordarea pensiei de serviciu membrilor Corpului diplomatic și consular al României.

\*\*\* **Legea nr. 357/2015** pentru completarea Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și al senatorilor.

**Resurse electronice:**

*<http://www.bnro.ro/Home.aspx>, site-ul Băncii Naționale a României.*

*<http://www.cnp.ro/>, site-ul Comisiei Naționale de Prognoză.*

*<http://www.cnpas.org/>, site-ul Casei Naționale de Pensii Publice.*

*[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/ameco/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm), baza de date a Comisiei Europene AMECO.*

*<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, baza de date a Comisiei Europene Eurostat.*

*<http://www.insse.ro/>, site-ul Institutului Național de Statistică.*

## Anexa 1 - Situația sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului în anul 2015

FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ	SUMA (mii lei)
TOTAL ADMINISTRAȚIE	528.088
TOTAL ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ	201.831
TOTAL ADMINISTRAȚIE LOCALĂ	326.257

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărâre nr. 158/2015	privind suplimentarea bugetului Ministerului Culturii din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015, pentru finanțarea unui proiect cultural	11.03.2015	238
2	Hotărâre nr. 168/2015	privind suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne pe anul 2015 din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015, pentru achiziția de apă grea	11.03.2015	30.000
3	Hotărâre nr. 194/2015	privind suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015, pentru finanțarea unor cheltuieli ale Școlii Superioare de Aviație Civilă	18.03.2015	450
4	Hotărâre nr. 196/2015	privind suplimentarea bugetului Ministerului Justiției pe anul 2015, pentru Administrația Națională a Penitenciarelor, din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015	18.03.2015	2.000
5	Hotărâre nr. 319/2015	privind suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Externe pe anul 2015 din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015	06.05.2015	203
6	Hotărâre nr. 347/2015	privind suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne pe anul 2015 din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015, pentru achiziția de apă grea	20.05.2015	25.000
7	Hotărâre nr. 374/2015	privind suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015, pentru finanțarea unor cheltuieli ale Școlii Superioare de Aviație Civilă	27.05.2015	1.465
8	Hotărâre nr. 421/2015	privind suplimentarea bugetului Ministerului Apărării Naționale din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015, pentru finanțarea	10.06.2015	689

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
		proiectului de investiție imobiliară "Cimitirul Militarilor Români din Complexul Comemorativ Rossoška, regiunea Volgograd - fostă Stalingrad, Federația Rusă"		
9	Hotărâre nr. 516/2015	privind suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne pe anul 2015, pentru Inspectoratul General al Poliției de Frontieră, din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015	07.08.2015	280
10	Hotărâre nr. 734/2015	privind suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne pe anul 2015 din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015, pentru achiziția de octoxid de uraniu	09.09.2015	62.000
11	Hotărâre nr. 802/2015	privind suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Externe pe anul 2015 din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015	14.09.2015	1.000
12	Hotărâre nr. 925/2015	privind acordarea unor ajutoare de urgență familiilor victimelor tragicului eveniment din 30 octombrie 2015 și pentru suplimentarea bugetului Ministerului Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârștnice pe anul 2015 din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015	09.11.2015	2.000
13	Hotărâre nr. 928/2015	privind suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății pe anul 2015 din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015	11.11.2015	26.300
14	Hotărâre nr. 952/2015	privind suplimentarea bugetului Autorității pentru Administrarea Activelor Statului din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015, în vederea plății despăgubirilor acordate de către Curtea de Arbitraj Internațională a Centrului Internațional pentru Reglementarea Diferendelor Relative la Investiții	10.12.2015	48.704
15	Hotărâre nr. 966/2015	privind alocarea din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015, a unor sume pentru finanțarea cheltuielilor curente necesare funcționării Ministerului pentru Consultare Publică și Dialog Civic	17.12.2015	35
16	Hotărâre nr. 996/2015	privind suplimentarea bugetului Ministerului Tineretului și Sportului din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015, pentru premiarea sportivelor și a colectivului tehnic, care au obținut locul III la Campionatul Mondial de Handbal Feminin, Senioare, desfășurat în Danemarca în anul 2015	24.12.2015	1.467
<b>TOTAL ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ</b>				<b>201.831</b>

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE LOCALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărâre nr. 238/2015	privind suplimentarea bugetului Ministerului Culturii din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015, pentru finanțarea unui proiect cultural, București 2015	07.04.2015	1.189
2	Hotărâre nr. 412/2015	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015, pentru municipiul Satu Mare, județul Satu Mare	03.06.2015	2.000
3	Hotărâre nr. 413/2015	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015, pentru unele unități administrativ-teritoriale	03.06.2015	25.837
4	Hotărâre nr. 955/2015	privind alocarea unor sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015, pentru unele unități administrativ-teritoriale	10.12.2015	1.150
5	Hotărâre nr. 995/2015	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2015, pentru unele unități administrativ-teritoriale	23.12.2015	296.081
<b>TOTAL ADMINISTRAȚIE LOCALĂ</b>				<b>326.257</b>

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE INTERVENȚIE - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărâre nr. 694/2015	suplimentarea bugetului Ministerului Mediului, Apelor și Pădurilor din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale produse de secetă și pentru asigurarea debitelor ecologice pe principalele canale, japșe și gârle pescărești din Delta Dunării	26.08.2015	2.405
<b>TOTAL</b>				<b>2.405</b>

## Anexa 2 – Glosar de termeni

**Acciză** – taxă specială de consumație aplicată produselor din țară și din import, suportată de consumatori și inclusă în prețul de vânzare al unor mărfuri determinate.

**Ajustare ciclică a veniturilor bugetare** – eliminarea componentei veniturilor publice care este generată de excesul/deficitul de cerere (expansiunea/contractia economiei), eliminarea fluctuațiilor față de trend; nivelul veniturilor publice ajustate ciclic este nivelul veniturilor încasate dacă PIB ar fi la nivelul său potențial.

**Ajustare stoc – flux a datoriei publice** – procedeu care asigură consistența între variația stocului de datorie și fluxul de împrumuturi nete. Acesta ia în considerare acumularea de active financiare, modificări ale valorii datoriei denominate în valută și ajustări statistice.

**Aranjament Stand-by** – decizie a FMI, urmare căreia o țară membră este asigurată că va putea efectua trageri din Contul General de Resurse al Fondului până la un anumit nivel și pe o anumită perioadă, de obicei, unul sau doi ani, cu condiția respectării angajamentelor prevăzute în aranjamentele de sprijinire ale economiei.

**Arierate ale bugetului general consolidat** – împrumuturi sau datorii bănești care au devenit restante pentru mai mult de 90 de zile în urma nerespectării a condițiilor contractuale dintre unitățile economice și stat.

**Balanță bugetară ajustată ciclic** – soldul bugetului general consolidat (engl. *Cyclically adjusted budget balanc* – CABB), net de componenta ciclică. CABB reprezintă o măsură a tendinței fundamentale a soldului bugetar.

**Balanță bugetară structurală** – se determină deducând din balanța bugetară ajustată ciclic elementele singulare/temporare (*one-off*).

**Balanță comercială** – parte a balanței de plăți ce prezintă diferența dintre exporturile și importurile de bunuri și servicii realizate într-o anumită perioadă de timp.

**Bază macroeconomică relevantă** – agregat macroeconomic de care depind încasările dintr-o anumită categorie de venituri bugetare.

**Balanță de plăți** – situație statistică ce prezintă tranzacțiile realizate de o țară cu exteriorul, într-o anumită perioadă de timp.

**Buffer** – rezervă constituită de MFP în Trezorerie („rezervă tampon”) destinată acoperirii în avans a necesarului de finanțare și care are rolul de protecție împotriva manifestării unor condiții adverse pe piețele financiare.

**Cerere agregată** – cheltuielile totale efectuate de utilizatorii interni și externi pentru achiziționarea bunurilor și serviciilor finale produse într-o economie. Se determină ca sumă între cererea internă și exporturile de bunuri și servicii.

**Clasificație economică** – gruparea cheltuielilor după natura și efectul lor economic.

**Clasificație funcțională** – gruparea cheltuielilor după destinația lor, pentru a evalua alocarea fondurilor publice unor activități sau obiective care definesc necesitățile publice.

**Compactul fiscal european** – parte a TSCG, noul tratat pe care l-au semnat pe 2 martie 2012 toate statele UE, cu excepția Regatului Unit și a Republicii Cehe. Tratatul vizează consolidarea disciplinei fiscale prin introducerea unor sancțiuni aplicate într-un mod mai automat și a unei supravegheri mai stricte. Noul tratat include cerința ca bugetele naționale să fie echilibrate sau în surplus. Această cerință va fi îndeplinită dacă deficitul structural anual nu va depăși 0,5 % din PIB. Dacă datoria publică este semnificativ sub 60 % din PIB și riscurile la adresa sustenabilității finanțelor publice pe termen lung sunt reduse, deficitul structural maxim poate ajunge la 1 % din PIB.

**Componentă a soldului bugetar de tip *one-off*** – componentă de venituri sau cheltuieli de natură temporară.

**Componenta ciclică a balanței bugetare** – parte a modificării balanței bugetare determinate de evoluțiile ciclice ale economiei.

**Condiționalități** – politici economice pe care țările membre urmează să le aplice ca o condiție pentru utilizarea resurselor FMI. Acestea sunt, de cele mai multe ori, exprimate sub forma criteriilor de performanță (de exemplu: ținte monetare și bugetare), în scopul asigurării faptului că utilizarea finanțării FMI este temporară și respectă programul de ajustare menit să corecteze dezechilibrele balanței de plăți.

**Conformare voluntară la plată** – principiu conform căruia contribuabilii vor respecta legile fiscale și, mai important, vor raporta cu acuratețe veniturile și deducerile de care beneficiază, fără constrângere directă din partea autorităților abilitate în acest sens.

**Consolidare fiscală** – politica ținută către reducerea deficitelor bugetare și a acumulării de datorie publică.

**Consum final** – componentă a cererii interne care cuprinde consumul privat și cheltuielile guvernamentale cu bunuri și servicii publice.

**Cont de capital** – statistică macroeconomică ce prezintă fluxul de transferuri de capital și de achiziții/vânzări de active nefinanciare și nemateriale.

**Cont financiar** – statistică macroeconomică ce prezintă fluxul de tranzacții asociate cu schimbarea dreptului de proprietate asupra activelor sau pasivelor externe ale unei țări și cuprinde investițiile străine directe, investițiile de portofoliu, derivatele financiare, alte investiții de capital și activele de rezervă.

**Contagiune** – reprezintă transmisia unor șocuri la nivel inter-sectorial, pe plan intern și internațional, independent de interconexiunile structurale sau de perturbările curente.

**Contribuție** – prelevare obligatorie a unei părți din veniturile persoanelor fizice și juridice, cu sau fără posibilitatea obținerii unei contraprestații.

**Convergență reală** – în procesul de aderare la o zonă monetară, precum zona euro, este necesară realizarea unei convergențe reale, în sensul unui grad ridicat de similitudine și coeziune a structurilor economiilor țărilor candidate; deși Tratatul de Maastricht nu menționează criteriile de convergență reală, aceasta poate fi sintetizată printr-o serie de indicatori precum PIB pe locuitor, gradul de deschidere al economiei, ponderea comerțului cu țările membre în totalul comerțului exterior, structura economiei.

**Creștere economică** – rata anuală de creștere a PIB real.

**Criterii de convergență nominală (Maastricht)** – cele patru criterii prevăzute de Articolul 140(1) al Tratatului privind Funcționarea UE care trebuie îndeplinite de către fiecare stat membru al UE înainte ca acesta să adopte moneda euro, și anume: 1) rata inflației nu trebuie să depășească cu mai mult de 1,5 pp media celor mai performante trei țări din UE la acest capitol; 2) rata dobânzii nominale pe termen lung nu trebuie să depășească cu mai mult de 2 pp media ratei dobânzii în primele trei state membre cu cele mai bune performanțe din perspectiva stabilității prețurilor; 3) deficitul bugetar trebuie să fie mai mic de 3 % din PIB; ponderea datoriei publice în PIB să nu fie mai mare de 60 % din PIB; 4) fluctuațiile cursului de schimb trebuie să nu fie mai mari de +/- 15 procente în ultimii doi ani premergători examinării.

**Datorie publică directă** – datoria publică totală, mai puțin datoria publică garantată.

**Datorie publică garantată** – împrumuturi garantate de MFP și autoritățile administrației publice locale.

**Deficit bugetar structural** – deficitul bugetar care s-ar înregistra dacă PIB ar fi la nivelul său potențial; este acea mărime a deficitului care s-ar înregistra în lipsa influențelor ciclului economic.

**Deficit cvasi-fiscal** – reprezintă cheltuielile înregistrate în sectorul public, dar necontabilizate în buget; este vorba îndeosebi despre pierderi în activitatea întreprinderilor de stat neperformante, care se regăsesc în neplăți ale obligațiilor lor financiare către bugetele și utilitățile publice.

**Deficit de cont curent** – apare atunci când importurile totale de bunuri, servicii și transferuri ale unei țări sunt mai mari decât exporturile de bunuri, servicii și transferuri ale acelei țări; în această situație, țara respectivă devine un debitor net pentru restul lumii.

**Deflator PIB** – indicator ce reflectă modificarea prețurilor bunurilor și serviciilor din componența PIB; se calculează ca raport între PIB în prețurile anului curent și PIB în prețurile anului de bază.

**Deviație PIB** – indicator ce măsoară diferența dintre PIB efectiv al unei economii și PIB potențial; se mai folosește și termenul de *output-gap*.

**Dezangajare automată** – O parte din angajamentul bugetar este dezangajat automat de Comisia Europeană dacă rămâne neutilizat sau dacă nu s-a primit nicio cerere de plată până la sfârșitul celui de-al treilea an de la asumarea angajamentului bugetar. Diferența dintre cele două valori (cea alocată și cea transmisă spre rambursare la Comisie) se pierde prin aplicarea procedurii de dezangajare automată.

**Dezinflație** – proces de reducere a ratei inflației.

**Economie subterană** – activitate economică legală, dar ascunsă autorităților publice pentru a evita plata impozitelor și taxelor, a contribuțiilor sociale sau pentru a evita respectarea standardelor legale de pe piața muncii și a altor proceduri administrative.

**Eurosistem** – sistemul bancar central al zonei euro. Cuprinde Banca Centrală Europeană și băncile centrale naționale ale acelor state membre ale UE a căror monedă este euro.

**Fondul de Coeziune (FC)** - Instrumentul financiar care sprijină investiții în domeniul infrastructurii de transport și mediu.

**Fondul de rezervă bugetară la dispoziția guvernului** – sume la dispoziția guvernului ce se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar.

**Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA)** – fonduri europene de implementare a măsurilor de sprijin pentru producătorii agricoli.

**Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR)** – Fondul Structural care sprijină regiunile mai puțin dezvoltate, prin finanțarea de investiții în sectorul productiv, infrastructură, educație, sănătate, dezvoltare locală și întreprinderi mici și mijlocii.

**Fondul Social European (FSE)** – Fondul Structural destinat politicii sociale a UE, care sprijină măsuri de ocupare a forței de muncă și de dezvoltare a resurselor umane.

**Impozit** – prelevare obligatorie, fără contraprestație imediată, directă și nerambursabilă, pentru satisfacerea necesităților de interes general.

**Impuls fiscal** – impactul politicii fiscale discreționare asupra cererii agregate. Acesta se calculează ca variație a balanței structurale față de perioada anterioară; o valoare pozitivă corespunde unei politici fiscale expansioniste, în timp ce o valoare negativă corespunde unei politici fiscale restrictive.

**Indice armonizat al prețurilor de consum** – indice de prețuri de consum a cărui metodologie a fost armonizată între țările din UE; pe baza acestui indice se exprimă obiectivul de inflație al Băncii Centrale Europene și se determină rata inflației în zona euro.

**Indice de eficiență a taxării** – indice pe baza căruia se măsoară eficiența colectării taxelor și impozitelor. Se determină ca raport între rata implicită de taxare și cota legală de impozitare.

**Inflație** – reflectă creșterea persistentă și generalizată a prețurilor și se măsoară, de regulă, prin intermediul indicelui prețurilor de consum. Inflația erodează puterea de cumpărare a banilor: cu aceeași sumă se cumpără mai puține bunuri.

**Mecanismul Cursului de Schimb II (MCS II)** – aranjamentul privind cursul de schimb instituit la 1 ianuarie 1999, care constituie cadrul cooperării în domeniul politicii cursului de schimb între Eurosistem și statele membre ale UE a căror monedă nu este euro. Deși participarea la MCS II este voluntară, statele membre cu derogare trebuie să participe la acest mecanism. Aceasta înseamnă stabilirea parității centrale între cursul de schimb al respectivei monede naționale față de euro și a unei marje de fluctuație față de paritatea centrală. Marja standard de fluctuație este plus/minus 15 %, dar la cerere, se poate conveni o marjă mai îngustă.

**Obiectivul pe termen mediu (OTM)** – reprezintă obiectivul pe termen mediu privind poziția bugetară și diferă pentru fiecare stat membru UE. Pentru statele ce au adoptat moneda euro sau se află în Mecanismul Cursului de Schimb II, acesta este -1 % din PIB sau surplus bugetar. Reevaluarea obiectivelor pe termen mediu se face o dată la patru ani sau atunci când se adoptă o reformă structurală majoră.

**Metodologie cash** – presupune înregistrarea veniturilor în momentul în care acestea sunt efectiv primite și a cheltuielilor la momentul efectuării plății.

**Metodologie ESA 2010** (*European System of National and Regional Accounts*) – Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale este un cadru de raportare contabilă folosit la nivel internațional pentru descrierea sistematică și detaliată a unei economii (a unei regiuni, a unei țări sau a unui grup de țări), a componentelor sale și a relațiilor sale cu alte economii; Standardul ESA 2010 are ca principale diferențe față de metodologia *cash* înregistrarea veniturilor și cheltuielilor în sistem *accrual* (pe bază de angajamente, nu de plăți efective, precum în sistemul *cash*). Metodologia ESA 2010 înlocuiește metodologia ESA 95, fiind adoptată în anul 2013.

**Ofertă agregată** – reprezintă ansamblul bunurilor și serviciilor oferite pe piața națională de către toți agenții economici, autohtoni și străini. Altfel spus, oferta agregată reprezintă producția totală internă de bunuri economice plus oferta străinătății (importurile).

**Pactul de Stabilitate și Creștere** – constă din două regulamente ale Consiliului UE: primul referitor la „întărirea supravegherii pozițiilor bugetare și întărirea supravegherii și coordonării politicilor economice” și al doilea, referitor la „accelerarea și clarificarea aplicării procedurii deficitului excesiv”, precum și dintr-o rezoluție a Consiliului European privind Pactul de Stabilitate și Creștere adoptată la întâlnirea la nivel înalt de la Amsterdam din data de 17 iunie 1997. Mai exact, se solicită poziții bugetare aproape echilibrate sau în surplus ca obiectiv pe termen mediu al statelor membre, deoarece aceasta le-ar permite să facă față fluctuațiilor ciclice normale și să mențină deficitul bugetar sub valoarea de referință de 3 % din PIB. Conform Pactului de Stabilitate și Creștere, țările care participă la Uniunea Economică și Monetară trebuie să prezinte programe anuale de stabilitate, în timp ce țările neparticipante trebuie să prezinte programe anuale de convergență.

**Pactul Euro Plus** – este cunoscut și ca Pactul pentru Competitivitate și are ca obiectiv stabilitatea zonei euro, statele membre angajându-se să ia măsuri pentru stimularea competitivității, a angajării forței de muncă și consolidarea finanțelor publice.

**Plafon anual de cheltuieli** – sumă maximă, stabilită prin lege, ce poate fi alocată pentru o anumită categorie de cheltuielile guvernamentale în decursul unui an.

**Pilonul 1 de pensii** – denumire dată sistemului de pensii administrate de către stat; deține un caracter obligatoriu și se bazează pe redistribuirea banilor încasați pe parcursul unui exercițiu bugetar, sistem de tip „*pay as you go*” (angajații plătesc acum pentru pensionarii de acum).

**Pilonul 2 de pensii** – denumire dată sistemului de pensii administrate privat; deține un caracter obligatoriu pentru angajații cu o vârstă mai mică de 35 de ani de la momentul introducerii sale

(2007), și are ca scop asigurarea unei pensii private, care suplimentează pensia acordată de sistemul public. Contribuțiile la fondurile de pensii private sunt nominale și, imediat după ce sunt virate în contul salariatului, devin proprietatea acestuia.

**PIB potențial** – nivelul PIB real care poate fi produs de economie fără a genera presiuni inflaționiste; PIB potențial este determinat pe termen lung de factori fundamentali: organizarea economiei, capacitatea productivă a economiei determinată de tehnologie și factori demografici ce afectează forța de muncă etc.

**PIB real** – reprezintă valoarea bunurilor și serviciilor finale, produse într-o economie, într-o anumită perioadă, ajustată cu creșterea prețurilor. Dinamica PIB real este folosită pentru a măsura creșterea economică a unei țări.

**Politică bugetară** – politica financiară a statului în materie de cheltuieli publice; politica de alocare a resurselor publice.

**Politică fiscală** – politica prin care se dorește influențarea economiei folosind ca instrument sistemul de taxe și impozite.

**Politică fiscală anticiclică** – conduită a politicii fiscale care are rol de stabilizator al ciclului economic și care contribuie la diminuarea fluctuațiilor ciclice și a presiunilor inflaționiste din partea excesului de cerere.

**Politică fiscală expansionistă** – conduită a politicii fiscale care are ca efect accelerarea ritmului de creștere a cererii agregate și posibila amplificare a presiunilor inflaționiste.

**Politică fiscală prociclică** – conduită a politicii fiscale care nu își îndeplinește rolul de stabilizator al ciclului economic, ci, dimpotrivă, contribuie la amplificarea fluctuațiilor ciclice și a presiunilor inflaționiste din partea excesului de cerere.

**Politică monetară expansionistă** – conduită a politicii monetare care are ca efect stimularea cererii agregate și o posibilă amplificare a presiunilor inflaționiste.

**Politică monetară restrictivă** – conduită a politicii monetare care constrânge cererea agregată în scopul scăderii inflației.

**Prima de risc de țară** – randament suplimentar solicitat de un investitor pentru a compensa riscul sporit pe care îl presupune efectuarea unui anumit plasament într-o țară. Aceasta este reflectată în cotațiile CDS care măsoară costul asigurării contra riscului de faliment.

**Procedura de deficit excesiv (engl. Excessive Deficit Procedure - EDP)** – componenta corectivă a Pactul de stabilitate și creștere, care impune sancțiuni în caz de necorectare promptă a deficitelor publice excesiv de ridicate (superioare valorii de referință de 3% din PIB la prețurile

pieței) sau a datoriei publice excesiv de ridicată (peste 60 % din PIB sau care nu se diminuează într-un ritm satisfăcător, respectiv de 1/20 din diferența dintre nivelul datoriei publice și pragul de 60%, ca o medie pe ultimii trei ani).

**Program de ajustare** – program economic detaliat, de obicei, susținut prin utilizarea resurselor FMI, bazat pe o analiză a problemelor economice ale țării în cauză și care prezintă politicile implementate deja și cele care urmează a fi implementate în vederea stabilizării în domeniile monetar, fiscal, al balanței de plăți, precum și la nivelul politicilor structurale, ca bază pentru o economie stabilă și a unei creșteri economice sustenabile.

**Proxy** – variabilă care estimează/aproximează și care înlocuiește o altă variabilă neobservabilă.

**Punct de bază** – unitate de măsură a ratelor de dobândă echivalentă cu 0,01%.

**Rata dobânzii de politică monetară** – rata dobânzii de politică monetară reprezintă rata dobânzii utilizată pentru principalele operațiuni de piață monetară ale BNR. Actualmente, acestea sunt operațiunile repo pe termen de o săptămână, derulate prin licitație la rată fixă de dobândă.

**Rata dobânzii de referință** – începând cu 1 septembrie 2011, rata dobânzii de referință a Băncii Naționale a României este rata dobânzii de politică monetară, stabilită prin hotărâre a Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României.

**Rată implicită de taxare** – reprezintă raportul dintre veniturile colectate pentru un anumit tip de impozit și baza aferentă de impozitare a acestuia.

**Regulă fiscală** – o constrângere pe termen lung asupra politicii fiscale prin limite numerice privind agregatele bugetare. Regulile fiscale au ca scop evitarea presiunilor generate de stimulente și cheltuieli în exces, mai ales în faza ascendentă a ciclului economic, astfel încât să se asigure responsabilitatea în gestiunea finanțelor publice și sustenabilitatea datoriei publice.

**Redevență** – remunerația plătită în schimbul obținerii folosinței sau a dreptului de folosință asupra obiectului unui drept de proprietate.

**Rectificare bugetară** – operațiune prin care se modifică bugetul în cursul exercițiului bugetar.

**S0** – indicator compozit, de avertizare timpurie, care surprinde sustenabilitatea pe termen scurt a finanțelor publice (până la 1 an) prin intermediul analizei de tip semnale.

**S1** – indicator al *gap* de sustenabilitate care arată creșterea taxelor sau reducerea cheltuielilor (ca procent din PIB) necesară pentru a atinge un nivel de 60 % din PIB la sfârșitul perioadei analizate.

**S2** – indicator al *gap* de sustenabilitate care indică nivelul efortului fiscal (pondere în PIB) necesar pentru a fi îndeplinită constrângerea bugetară intertemporală pe un orizont de timp infinit.

**Semestrul european** – reprezintă un instrument adițional de supraveghere preventivă a politicilor economice și fiscale ale statelor membre; reprezintă un ciclu anual de coordonare a politicilor economice, care are loc în primele șase luni ale anului, pe parcursul căruia guvernele au posibilitatea de a cunoaște experiențele și opiniile omologilor UE în etapa de formulare a politicilor economice și bugetare, cu scopul de a identifica dezechilibrele apărute sau iminente care ar încălca normele stabilite de Pactul de Stabilitate și Creștere.

**Sezonalitate** – tiparul fluctuațiilor în evoluția unei variabile economice care apar sistematic în anumite perioade ale anului.

**Soldul bugetului de stat** – indicator ce arată diferența între veniturile bugetare totale și cheltuielile totale; se mai folosește și termenul de *balanță bugetară*.

**Soldul primar al bugetului general consolidat** – diferența dintre veniturile și cheltuielile bugetului general consolidat, din care au fost deduse plățile de dobânzi aferente datoriei publice.

**Spațiu fiscal** – 1. reprezintă diferența dintre nivelul datoriei publice curente și un nivel limită al datoriei publice, nivel ce nu implică creșterea costului de finanțare a deficitului și care ține cont de evoluția istorică a ajustării fiscale; 2. resursele financiare disponibile pentru cheltuieli suplimentare necesare în vederea realizării proiectelor de dezvoltare.

**Stabilizatori automați** – instrumente de autoreglare a economiei, având scopul reducerii fluctuațiilor economice; de exemplu: impozitarea în cote procentuale proporționale, ajutoarele sociale pentru șomaj.

**Strategie fiscal-bugetară** – documentul de politică publică ce stabilește obiectivele și prioritățile în domeniul fiscal-bugetar, țintele veniturilor și cheltuielilor bugetului general consolidat și ale bugetelor componente ale bugetului general consolidat, precum și evoluția soldului bugetului general consolidat pe o perioadă de trei ani.

**Sustenabilitate fiscală** – un set de politici este sustenabil în cazul în care statul debitor este capabil să onoreze plățile aferente serviciului datoriei sale, fără a fi necesară în viitor o corecție abruptă a soldului bugetului general consolidat.

**Swap** – schemă de compensare în lanț a obligațiilor restante față de BGC; operațiune prin care se realizează stingerea obligațiilor bugetare restante, cu impact echivalent pe venituri și pe cheltuieli.

**Taxă** – reprezintă suma plătită de o persoană fizică sau juridică, de regulă, pentru serviciile prestate acesteia de către un operator economic, o instituție publică sau un serviciu public.

**Taxa *clawback*** – taxă aplicată în industria farmaceutică ce presupune ca toți producătorii de medicamente să contribuie la finanțarea sistemului public de sănătate cu o parte din profitul realizat în urma vânzărilor de medicamente compensate care depășesc suma alocată acestora de la Fondul Național Unic de Asigurări Sociale de Sănătate.

**Țintă de inflație** – obiectivul de inflație asumat de băncile centrale care au adoptat strategia de țintire directă a inflației. Ținta se poate exprima printr-un nivel fix al inflației și/sau printr-un interval de variație. În România, BNR își stabilește ținta de inflație sub forma unui interval de variație de +/- 1 punct procentual în jurul țintei.

**Variabile nominale** – variabile exprimate în prețuri curente.

**Variabile reale** – variabile exprimate în prețuri constante (în prețurile unui an de bază).

**Venituri fiscale** – reprezintă veniturile colectate de stat prin impozitare; în componența acestora, sunt incluse: impozitul pe venit, profit și câștiguri din capital, impozitele și taxele pe proprietate, impozitele și taxe pe bunuri și servicii, taxele pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități, impozitul pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale, alte impozite și taxe fiscale, contribuțiile la asigurările sociale.

**Venituri nefiscale** – reprezintă resursele bănești care provin din alte surse decât impozitarea, cum ar fi: redevențe, viramente din profitul companiilor de stat, amenzi, tarife etc.