



Notă privind Planul bugetar-structural pe termen mediu

Introducere

În aprilie 2024, Uniunea Europeană (UE) a adoptat noul cadru de guvernanță economică. Acesta menține cele două praguri din Tratatul de la Maastricht: un deficit bugetar nu mai mare de 3% din PIB și o datorie publică nu mai mare de 60% din PIB, însă, pentru a simplifica regulile și a crește transparența, introduce un indicator operațional unic – traiectoria cheltuielilor nete – care să asigure sustenabilitatea deficitului bugetar și a datoriei publice.

În documentele UE, există două referințe pentru cheltuielile nete. Pe de o parte, în Regulamentul (UE) 2024/1263, cheltuielile nete sunt definite ca fiind cheltuielile publice din care sunt excluse cheltuielile cu dobânzile, măsurile discreționare privind veniturile, cheltuielile aferente programelor UE care sunt acoperite integral de venituri din fondurile UE, cheltuielile naționale cu cofinanțarea programelor finanțate de UE, elementele ciclice ale cheltuielilor cu indemnizațiile de șomaj, măsurile cu caracter excepțional, precum și alte măsuri temporare. Pe de altă parte, în raportul de analiză a sustenabilității datoriei¹, determinarea traiectoriei cheltuielilor nete este realizată pe baza soldului primar structural. Existența a două modalități de calcul pentru cheltuielile nete ridică unele semne de întrebare cu privire la comparabilitatea rezultatelor obținute.

Fiecare stat membru va elabora un plan bugetar-structural pe termen mediu (PBSTM)², bazat pe traiectoria cheltuielilor nete, incluzând măsuri, reforme și investiții care vor ancora deficitul și datoria publică. Statele pot opta pentru un set suplimentar de reforme și investiții, respectând anumite criterii, caz în care perioada PBSTM se poate extinde de la patru la șapte ani.

¹ *Debt Sustainability Monitor 2024*, p. 114.

² Conform reglementărilor noului cadru de guvernanță economică, PBSTM include ipotezele macroeconomice de la baza acestuia; măsurile bugetar-structurale planificate pentru conformarea cu limitele și cerințele privind datoria publică și deficitul bugetar; modul în care statul membru va asigura realizarea reformelor și investițiilor; acțiunile întreprinse pentru a da curs recomandărilor specifice fiecărei țări; impactul reformelor și investițiilor deja realizate de statul membru în cauză, acordând o atenție sporită impactului asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare; alte informații privind principalele ipoteze macroeconomice și bugetare, impactul reformelor și investițiilor; nevoile de investiții publice etc.

Respectarea traiectoriei cheltuielilor nete trebuie să asigure faptul că, după perioada de implementare a PBSTM, într-un scenariu de tip *no-policy change*, ponderea datoriei publice în PIB este plasată pe o traiectorie descendentă plauzibilă sau rămâne sub 60% din PIB pe termen mediu, iar deficitul bugetar scade sub 3% din PIB în cursul perioadei de ajustare și este menținut sub acest nivel pe termen mediu.

În data de 6 martie 2025, UE a decis adoptarea unui plan de întărire a capacității sale de apărare, în valoare de 800 mld. euro (principalele repere ale acestuia sunt descrise în Anexa 1). Din această sumă, 650 mld. euro vor proveni din creșterea cheltuielilor naționale de apărare, iar 150 mld. euro vor fi atrași de UE prin emisiunea de obligațiuni și, ulterior, împrumutați statelor membre. Pentru a sprijini creșterea cheltuielilor de apărare, este propusă activarea clauzei derogatorii naționale, inclusă în reglementările noului cadru de guvernanță economică. Astfel, cheltuieli suplimentare de apărare, de până la 1,5% din PIB, ar putea să nu fie luate în considerare ca abateri de la traiectoria cheltuielilor nete, însă mecanismul de exceptare nu este încă detaliat. În aceste condiții, PBSTM ale statelor membre ar putea fi revizuite pentru a include măsurile de întărire a capacității de apărare a UE și impactul financiar al acestora.

Planul bugetar-structural pe termen mediu al României

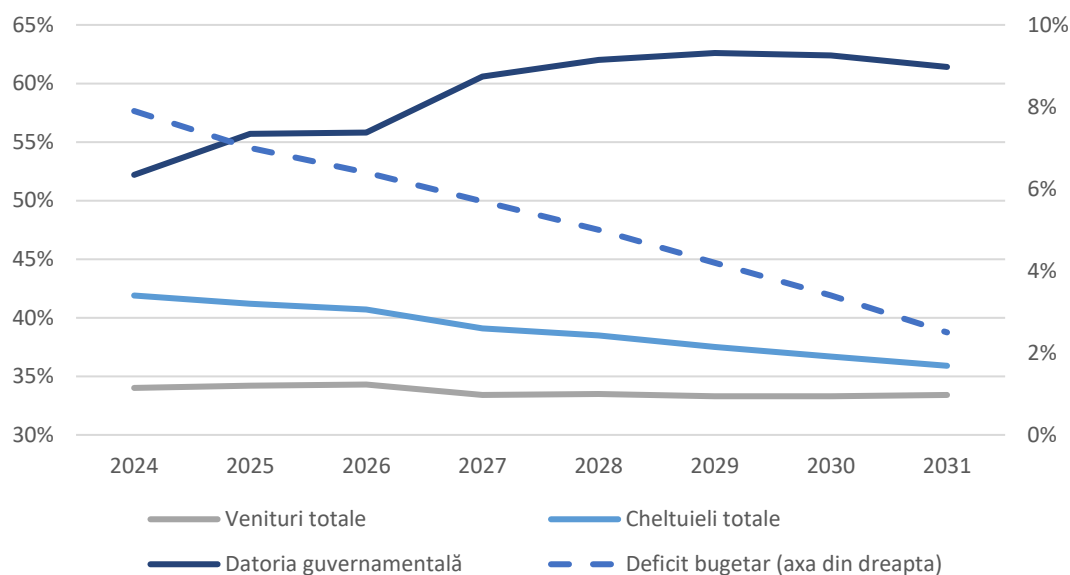
România a publicat PBSTM în octombrie 2024, iar, în noiembrie 2024, acesta a fost aprobat de Consiliu. Deoarece deficitul bugetar depășea valoarea de referință, România a inclus în PBSTM traiectoria cheltuielilor nete stabilită de CE.

Autoritățile române au definit în PBSTM măsurile, reformele și investițiile necesare pentru reducerea și menținerea deficitului sub 3% din PIB și diminuarea datoriei publice, solicitând o perioadă de ajustare de șapte ani, în condițiile asumării unor reforme și investiții suplimentare. Această extindere a perioadei de ajustare a fost aprobată de CE. Respectarea strictă a angajamentelor din PBSTM este esențială pentru reușita consolidării fiscale și stabilizarea ponderii datoriei publice în PIB conform calendarului actual.

Pe un orizont de șapte ani, PBSTM prevede ajustarea deficitului bugetar ESA, de la un nivel estimat la 7,9% din PIB pentru anul 2024, la 2,5% din PIB în anul 2031, cu un pas mediu de ajustare de circa 0,77 pp pe an (Graficul 1). Execuția bugetară pentru anul 2024 indică un deficit *cash* de circa 8,7%. Însă, în condițiile anualizării impactului recalculării pensiilor, punctul de plecare pentru anul 2025 se situează în jurul valorii de 9,5% din PIB. În această situație, în 2025, pentru a atinge ținta de deficit stabilită în PBSTM, pasul de ajustare ar fi de circa 2,5 pp!

Cu toate că orizontul de consolidare de șapte ani implică un efort fiscal mai echilibrat, el comportă o serie de riscuri legate de durata ciclului electoral, de o traiectorie ascendentă mai amplă a datoriei publice în perioada de implementare a PBSTM în comparație cu o perioadă de patru ani, și de eventuale presiuni din partea piețelor în sensul realizării unei corecții mai rapide.

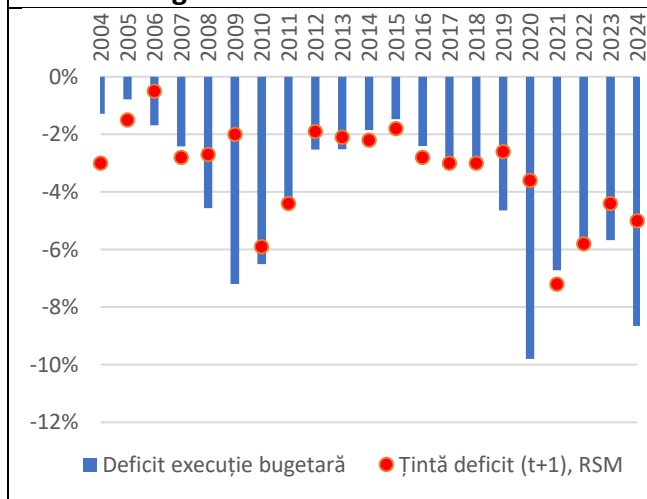
Graficul 1: Deficit bugetar, venituri totale, cheltuieli totale și datorie publică, conform PBSTM (% din PIB)



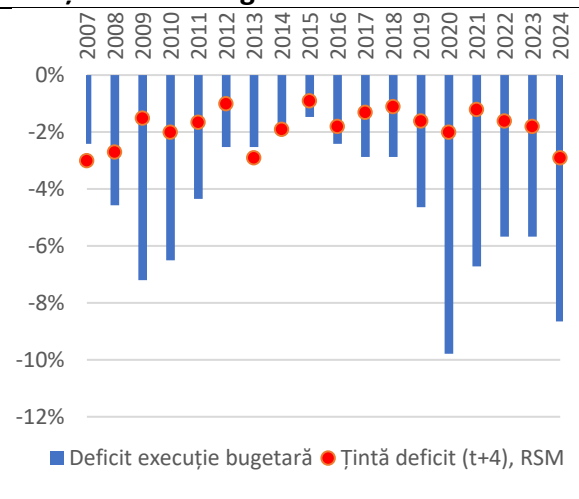
Sursa: PBSTM

Suplimentar, analiza istorică a proiecțiilor de deficit bugetar relevă un risc ridicat de deviere de la ținte, în condițiile unui orizont de proiecție mai îndepărtat (Graficele 2 și 3). O analiză a documentelor de programare bugetară ale Ministerului Finanțelor (MF) arată o deviere semnificativă a deficitului efectiv de la țintele asumate pe un orizont de 4 ani ($t + 4$). Mai mult, începând cu anul 2016, s-a manifestat o tendință de creștere accentuată a deficitului bugetar efectiv în raport cu țintele asumate pe un orizont de 4 ani. Aceste evoluții istorice afectează negativ credibilitatea angajamentelor fiscal-bugetare pe termen mediu.

Graficul 2: Ținta de deficit bugetar în anul $t+1$ și deficitul bugetar efectiv



Graficul 3: Ținta de deficit bugetar în anul $t+4$ și deficitul bugetar efectiv

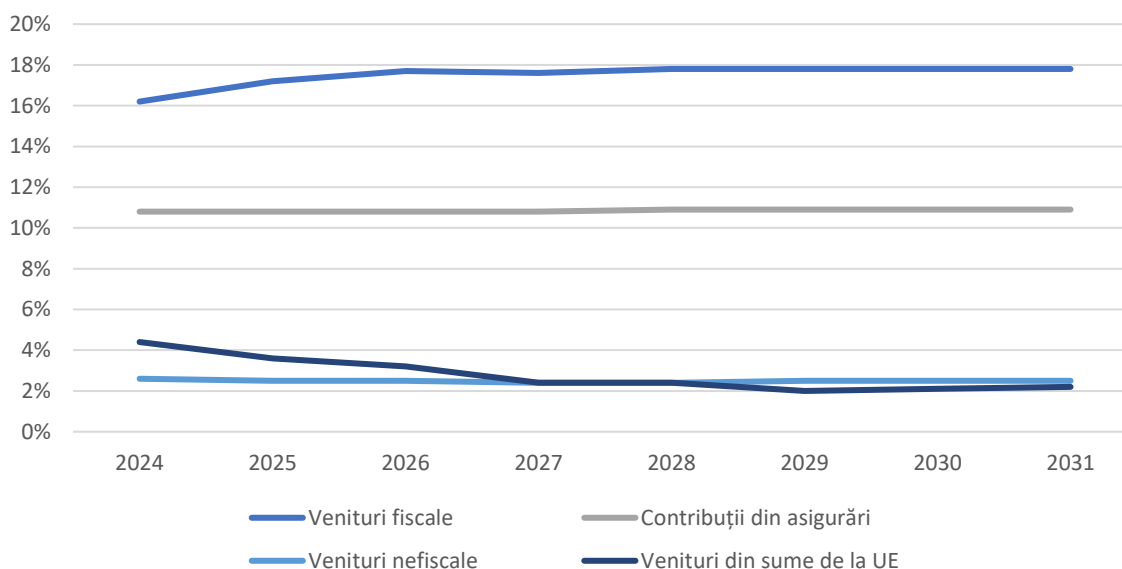


Sursa: Rapoartele MF privind situația macroeconomică, 2004-2024

Proiecția principalelor categorii de venituri bugetare incluse în PBSTM

Pe partea de venituri bugetare, PBSTM anticipează o scădere a ponderii acestora în PIB cu 0,6 pp, de la 34% în 2024, la 33,4% în 2031. La nivelul principalelor categorii de venituri sunt proiectate următoarele modificări (Graficul 4): venituri fiscale, creștere de 1,6 pp (de la 16,2% din PIB în 2024, la 17,8% din PIB în 2031); contribuții din asigurări, creștere de 0,1 pp (de la 10,8% din PIB în 2024, la 10,9% din PIB în 2031); venituri nefiscale, scădere de 0,1 pp (de la 2,6% din PIB în 2024, la 2,5% din PIB în 2031); sume încasate de la UE, scădere de 2,2 pp (de la 4,4% din PIB în 2024, la 2,2% din PIB în 2031, pe fondul încheierii PNRR și a diminuării fondurilor europene pentru agricultură). Astfel, principalele modificări ale categoriilor de venituri bugetare sunt evidențiate la nivelul veniturilor fiscale (+ 1,6 pp în perioada de ajustare) și la nivelul sumelor previzionate a fi încasate de la UE (-2,2 pp în perioada de ajustare).

Graficul 4: Proiecția principalelor categorii de venituri, conform PBSTM (% din PIB)



Sursa: PBSTM

Creșterea veniturilor fiscale este planificată a se realiza pe seama implementării reformei fiscale, prevăzută de jaloanele 207³, 208⁴ și 237⁵ din PNRR, cu un impact de minim 1,1% din PIB în 2025,

³ Prevede revizuirea cadrului fiscal prin intrarea în vigoare a: (i) modificărilor aduse Codului Fiscal (Legea nr. 227/2015) în vederea reducerii și/sau a eliminării altor stimulente fiscale cu scopul de a simplifica sistemul fiscal, de a-l face mai eficient, mai transparent și mai echitabil; (ii) legislației de extindere a impozitării ecologice. Noua lege va modifica Codul Fiscal prin punerea în aplicare a recomandărilor rezultate în urma revizuirii sistemului fiscal pentru a se asigura că sistemul fiscal contribuie la promovarea și menținerea unei creșteri economice durabile.

⁴ Prevede revizuirea cadrului fiscal prin intrarea în vigoare a modificărilor aduse Codului Fiscal (Legea nr. 227/2015) care reduc treptat stimulentele fiscale pentru personalul angajat în sectorul construcțiilor.

⁵ Prevede asistență tehnică pentru revizuirea cadrului fiscal, respectiv pentru crearea unui sistem informatic operațional care să permită implementarea unui model automat de evaluare a proprietăților care fac obiectul

net de impactul majorării plafonului neimpozabil pentru veniturile din pensii. De subliniat faptul că, în PBSTM, creșterea de 1,1% din PIB nu este defalcată pe categorii de venituri fiscale, menționându-se că măsurile specifice vor fi stabilite pe baza scenariilor elaborate de Banca Mondială în cadrul jalonului 205. Aceste scenarii sunt incluse în raportul Băncii Mondiale privind sistemul fiscal din România, publicat în martie 2023, o prezentare succintă a acestora fiind inclusă în Anexa 2. Având în vedere că transparența este unul dintre obiectivele noului cadru de guvernare economică, ar fi fost indicat ca măsurile fiscale efective să fie incluse în PBSTM, alături de impactul preconizat al acestora. În acest fel, s-ar fi respectat și principiul predictibilității, ținând cont că aceste măsuri ar fi urmărit creșterea veniturilor fiscale cu 1,1% din PIB în 2025.

Pe lângă măsurile fiscale, PBSTM proiectează o îmbunătățire a colectării veniturilor fiscale, cu un impact de 0,5% din PIB, începând cu anul 2026.

Proiectul de buget pentru anul 2025 a fost deja construit pe baza unei ipoteze de îmbunătățire a colectării veniturilor fiscale, cu un efect anticipat la circa 0,5% din PIB. Suplimentar, au fost adoptate măsuri care au vizat diminuarea plafonului de venituri pentru microîntreprinderi, eliminarea facilităților fiscale acordate salariaților din sectoarele construcții, agricultură, industria alimentară și crearea de programe pentru calculator, creșterea impozitului pe dividende și introducerea impozitului pe construcții speciale. Impactul bugetar al acestor măsuri este estimat de MF la circa 0,4% din PIB. În schimb, reforma fiscală care ar fi trebuit să aducă o creștere a veniturilor cu 1,1% din PIB nu a mai fost inclusă în proiectul de buget pentru anul 2025. Pentru a atinge țintele de venituri asumate în PBSTM, o reformă fiscală ar putea fi adoptată în anul 2026, însă, la acest moment, nu există un angajament al autorităților în acest sens.

Diminuarea sumelor încasate de la UE (-2,2 pp în perioada de ajustare) este determinată, în principal, de diminuarea fondurilor pentru agricultură (-1,6 pp în perioada de ajustare) și de încheierea PNRR în 2026 (-0,9 pp). Pe de altă parte, fondurile UE din politica de coeziune sunt proiectate să crească cu 0,3 pp (1,6% din PIB în 2031, în comparație cu 1,3% din PIB în 2024).

Datele actuale relevă că absorbția fondurilor europene este afectată de întârzieri semnificative. Astfel, la finalul lunii decembrie 2024, potrivit datelor MF, rata de absorbție efectivă⁶ a fondurilor structurale și de coeziune (FSC) din CFM 2021-2027 (exclusiv avansuri din FSC) era de numai 2%⁷. Pentru a atinge țintele incluse în PBSTM, este esențial ca România să atragă într-o proporție cât mai mare FSC aferente CFM 2021-2027, ale căror alocări totale se ridică la 31 mld. euro,

impozitelor pe proprietate. Aceste valori se vor utiliza pentru a determina baza fiscală pentru impozitarea proprietăților.

⁶ Rata de absorbție efectivă reprezintă raportul între rambursările din FSC de la CE și totalul alocărilor aferente. Avansurile din FSC, chiar dacă utilizate, parțial sau total (așa cum rezultă din Tabelul 1), reprezintă cheltuieli ce urmează a fi (sau nu) validate de CE și nu pot fi luate în considerare la calculul ratei de absorbție efective.

⁷ https://mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/buget/sitebuget/BFN_2024_12_31.pdf

valorificând experiența exercițiului financiar precedent, când s-a reușit (în condițiile Regulii n+3) realizarea unui grad de absorbție de aproape 100%⁸.

De asemenea, României i-au fost alocate circa 28,4 mld. euro prin PNRR. Până în luna decembrie 2024, România a primit prefinanțări de 4,1 mld. euro (2,14 mld. euro componenta granturi și 1,94 mld. euro componenta împrumuturi), reușind să obțină aprobarea CE doar pentru două cereri de plată însumând 5,3 mld. euro (3,6 mld. euro componenta granturi și 1,7 mld. euro componenta împrumuturi). Acest nivel scăzut al realizărilor pe o perioadă de patru ani în raport cu termenul de finalizare a tuturor jaloanelor și țințelor aferente PNRR (până la finele lunii decembrie 2024 doar 14% din jaloane și țințe fuseseră îndeplinite⁹) face improbabilă recuperarea întârzierilor în doar un an și jumătate. Această posibilitate implică pierderea unor sume semnificative de bani europeni și nerealizarea unor importante reforme și programe de investiții care ar fi putut contribui la menținerea României pe traiectoria unei dezvoltări sustenabile, prin accelerarea tranziției verzi și digitale, restructurarea economiei, modernizarea infrastructurilor și creșterea competitivității, susținând implicit procesul consolidării fiscale. Această situație este cu atât mai preocupantă, dată fiind deteriorarea puternică a mediului internațional.

Mai mult, în ciuda absorbției efective scăzute, datele Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE) privind calendarul apelurilor competitive și necompetitive din PNRR indică lansări de apeluri totalizând circa 19,8 mld. euro¹⁰. Totodată, datele MIPE privind lista celor mai mari 100 de proiecte contractate în PNRR, până la 25 septembrie 2024, relevă o valoare cumulată de circa 15,1 mld. euro¹¹. Aceste valori, dar și alte date duc către o valoare a contractelor semnate în cadrul PNRR de peste 40 mld. euro, valoare ce include și contribuția din fondurile naționale. În condițiile întârzierilor semnificative în implementarea PNRR, există o incertitudine ridicată cu privire la finanțarea proiectelor deja contractate. Finalizarea acestora cu fonduri naționale reprezintă un risc semnificativ de deviere de la traiectoria de ajustare a deficitului bugetar asumată de România în PBSTM.

Un alt element important care poate influența dinamica fondurilor europene în perioada de ajustare din PBSTM este CFM 2028-2034. Există posibilitatea ca, în condițiile creșterii venitului pe cap de locuitor, ponderea în PIB a FSC alocate României să se diminueze.

Având în vedere cele menționate, dar și presiunile ridicate pe latura cheltuielilor publice (de apărare, educație, sănătate), subliniem importanța adoptării unor politici fiscale care să sprijine mai consistent traiectoria de consolidare fiscal-bugetară prin creșterea veniturilor fiscale. Ponderea acestora în PIB ar trebui să tindă către media regională (27% din PIB în România, față de 34% în Cehia, 35% în Ungaria și 36% în Polonia și față de o medie de 40% în UE, în anul 2023). Acest demers ar contrabalansa reducerea fondurilor europene și ar sprijini implementarea

⁸ <https://mfe.gov.ro/stadiul-absorbtiei-fondurilor-ue/>

⁹ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/country_overview.html?lang=en

¹⁰ <https://mfe.gov.ro/wp-content/uploads/2023/10/c8c4f4c9e85ecdb40aef8d352d3bd1b1.xlsx>

¹¹ <https://mfe.gov.ro/wp-content/uploads/2024/10/b5cbbd808d7f9973463f49782956f28a.xlsx>

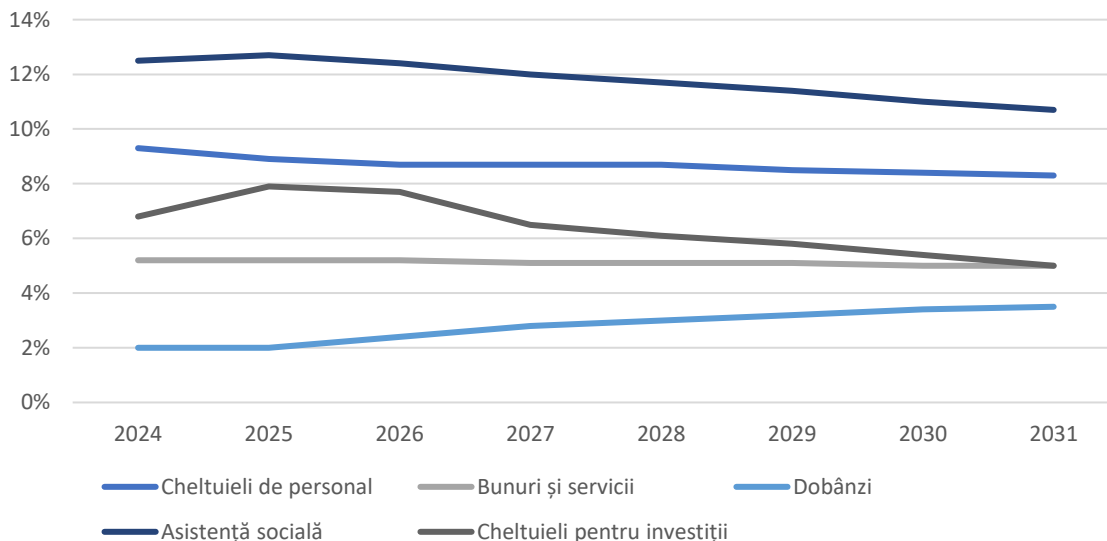
politicilor publice în contextul actual, marcat de tensiuni economice, sociale, politice și geopolitice majore.

Necesitatea creșterii veniturilor fiscale este subliniată și de deciziile recente ale UE privind investiții de 800 mld. euro pentru întărirea capacității de apărare. În aceste condiții, România a anunțat o creștere graduală a cheltuielilor cu apărarea, care ar urma să ajungă la circa 3% din PIB în următorii doi ani¹². Chiar dacă ar fi activată clauza derogatorie națională, investițiile în apărare vor afecta execuția bugetară, contribuind la creșterea deficitului efectiv și a datoriei publice. De aceea, cheltuielile suplimentare pentru apărare este necesar să fie susținute prin măsuri de consolidare fiscală.

Proiecția principalelor categorii de cheltuieli bugetare incluse în PBSTM

Pe partea de cheltuieli, PBSTM prevede o diminuare amplă a ponderii acestora în PIB, cu circa 6 pp, de la 41,9% din PIB în 2024, la 35,9% din PIB în 2031, după cum urmează (Graficul 5): cheltuieli de personal, scădere de 1 pp (de la 9,3% din PIB în 2024, la 8,3% din PIB în 2031); cheltuieli de asistență socială, scădere de 1,8 pp (de la 12,5% din PIB în 2024, la 10,7% din PIB în 2031); cheltuieli pentru investiții, scădere de 1,8 pp (de la 6,8% din PIB în 2024, la 5% din PIB în 2031); cheltuieli cu dobânzile, creștere de 1,5 pp (de la 2% din PIB în 2024, la 3,5% din PIB în 2031), pe fondul creșterii datoriei publice.

Graficul 5: Proiecția principalelor categorii de cheltuieli, conform PBSTM (% din PIB)



Sursa: PBSTM

În ceea ce privește cheltuielile de personal, cu excepția anului 2025, nivelurile proiectate pentru perioada 2025-2031 presupun o creștere nominală anuală superioară ratelor medii anuale ale

¹² <https://www.caleaeuropeana.ro/ilie-bolojan-sustine-ca-bugetul-romaniei-pentru-aparare-ar-putea-creste-etapizat-si-sa-ajunga-la-3-din-pib-intr-un-an-sau-doi/>

inflației estimate pentru aceeași perioadă: creștere de 3,1% față de o inflație medie de 4,2% în 2025; 5,1%, față de o inflație medie de 3,3% în 2026; 7,3% față de o inflație medie de 3% în 2027; 7% față de o inflație medie de 3% în 2028; 4,3% față de o inflație medie de 3% în 2029; 5,3% față de o inflație medie de 3% în 2030; 5,1% față de o inflație medie de 3% în 2031.

La nivelul anului 2025, analiza datelor din PBSTM indică o înghețare a salariilor din sectorul public, creșterea nominală de 3,1% datorându-se translatării majorărilor acordate în 2024 pe întreg anul 2025. Această constatare este confirmată de bugetul general consolidat adoptat pentru anul 2025.

Pe perioada acoperită de PBSTM, ratele anuale de creștere ale cheltuielilor de personal se situează sub ratele nominale de creștere a PIB: 7,7% în 2025, 7,5% în 2026, 7,3% în 2027, 7% în 2028, 6,8% în 2029, 6,6% în 2031 și 6,4% în 2031. În aceste condiții, ponderea cheltuielilor de personal în PIB este proiectată să se diminueze. Concretizarea acestei traiectorii este condiționată atât de încadrarea cheltuielilor de personal în limitele prevăzute, cât și de materializarea prognozelor din PBSTM privind creșterea economică și evoluția inflației.

Ponderea cheltuielilor de asistență socială în PIB este proiectată să se reducă cu circa 1,8 pp până în anul 2031. Pentru această categorie de cheltuieli sunt prevăzute creșteri nominale de 9,4% în 2025, 5% în 2026, 3,8% în 2027, 4,3% în 2028, 4,1% în 2029, 2,9% în 2030 și 3,5% în 2031. Similar cheltuielilor de personal, ritmul anual de creștere al cheltuielilor cu asistență socială este superior ratei medii anuale a inflației prognozate, dar, cu excepția anului 2025, inferior ritmului nominal anual de creștere a PIB.

Trebuie notat că nivelul prevăzut pentru cheltuielile de asistență socială în anul 2025 include anualizarea impactului recalculării pensiilor. Astfel, ajustând punctul de plecare al cheltuielilor de asistență socială (execuția înregistrată în anul 2024) cu impactul anualizat al recalculării pensiilor, se constată că PBSTM a prevăzut înghețarea cheltuielilor de asistență socială în anul 2025. Această constatare este confirmată de bugetul general consolidat adoptat pentru anul curent.

Având în vedere formula de indexare a pensiilor de stat și proiecțiile din PBSTM privind rata medie a inflației, dinamica veniturilor din contribuțiile din asigurări și creșterea reală a salariului mediu brut previzionată de CNSP, calculele par să indice că procentul de indexare a pensiilor BASS va fi plafonat pe întreg orizontul proiecției de rata medie anuală a inflației din ultimii 2 ani. În consecință, pensiile de stat ar trebui indexate cu 8% în 2026, cu 4,9% în 2027, cu 3,8% în 2028, cu 3,2% în 2029, cu 3% în 2030 și cu 3% în 2031. Ținând cont de prevederile noii legi a pensiilor privind aplicarea mecanismului indexării, dar și de faptul că alte categorii incluse în asistența socială sunt ajustate după reguli diferite care, de regulă, implică indexarea cu un procent inferior pensiilor BASS, datele par să indice că, începând cu anul 2026, pensiile din sistemul public vor fi indexate în conformitate cu prevederile incluse în noua lege a pensiilor.

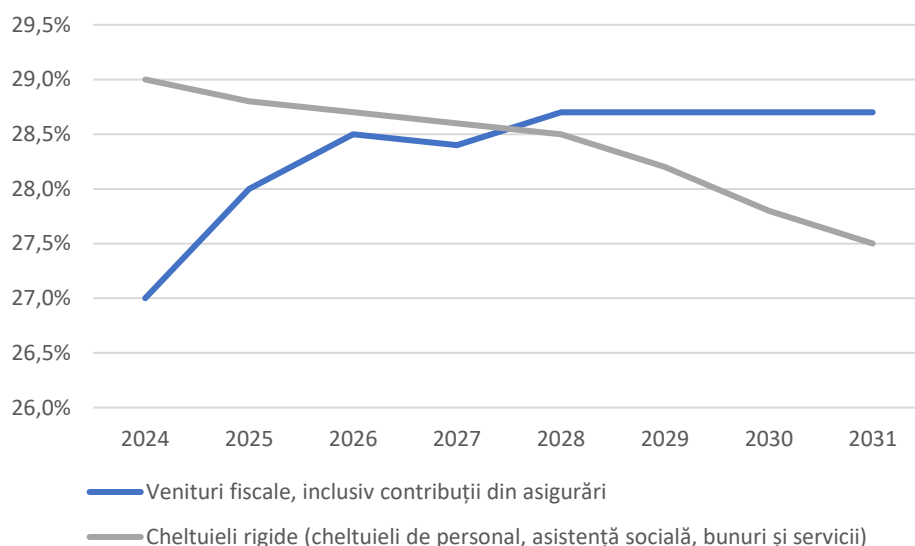
Evoluția cheltuielilor cu bunuri și servicii reflectă o ajustare cu 0,2 pp din PIB în perioada de implementare a PBSTM. Ritmul anual de creștere al cheltuielilor cu bunuri și servicii este superior ratei medii anuale a inflației proiectate, dar inferior ritmului de creștere a PIB în 2027 și 2030. În

comparație cu datele istorice, începând cu anul 2027, ponderea în PIB a acestui agregat este proiectată la un nivel inferior mediei cheltuielilor cu bunuri și servicii din perioada 2020-2024, de circa 5,2% din PIB, relevând riscuri privind încadrarea în plafoanele stabilite prin PBSTM.

Ponderea cheltuielilor cu dobânzile în PIB este previzionată să crească cu 1,5 pp. Această traiectorie este determinată de proiecția ascendentă a datoriei publice pe parcursul perioadei de ajustare și de menținerea unui cost ridicat de finanțare. De la o pondere de 55,7% din PIB în 2025, datoria publică ar ajunge la 62,6% din PIB în 2029, urmând să coboare la 61,4% din PIB în 2031. De subliniat că, la finalul anului 2024, ponderea datoriei publice în PIB a ajuns la 54,6%¹³, cu 2,4 pp mai mare decât valoarea estimată în PBSTM pentru anul 2024.

La nivelul cheltuielilor cu investițiile se proiectează o diminuare amplă față de anul 2024, cu 1,8 pp din PIB. Astfel, conform PBSTM, cheltuielile cu investițiile ar atinge un punct de maxim în 2025 (7,9% din PIB), iar apoi s-ar situa pe o traiectorie descendentă până la finalul perioadei de ajustare (5% din PIB în 2031). Diminuarea cheltuielilor de investiții este determinată, în principal, de reducerea alocărilor de fonduri europene, pe fondul încheierii PNRR, dar și de scăderea ușoară a investițiilor publice finanțate din fonduri naționale.

Graficul 6: Proiecția veniturilor fiscale și a cheltuielilor rigide, conform PBSTM (% din PIB)



Sursa: PBSTM

Sintetizând evoluția proiectată de PBSTM pentru principalele categorii de venituri și cheltuieli bugetare se observă că, eliminând impactul fondurilor europene, ajustarea este preconizată a se realiza pe seama creșterii veniturilor fiscale cu 1,6 pp din PIB, concomitent cu diminuarea ponderii în PIB pentru cheltuielile de personal, asistență socială și bunuri și servicii care coboară către valori minime spre finele perioadei de ajustare. Cu toate acestea, la orizontul anului 2031, se anticipează că veniturile fiscale vor fi cu doar 1,2 pp din PIB mai mari decât cheltuielile rigide (personal,

¹³ <https://mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/buletin/executii/EvdatguvconformUERo122024.pdf>

asistență socială, bunuri și servicii și dobânzi – Graficul 6). În aceste condiții, scăderea preconizată a cheltuielilor de investiții (-1,8 pp din PIB), pe fondul diminuării alocărilor de fonduri europene, nu este compensată de evoluția veniturilor fiscale, având în vedere și creșterile anticipate la nivelul cheltuielilor cu dobânzile (+1,5 pp din PIB). Astfel, pentru susținerea unui nivel adecvat al investițiilor publice, care să răspundă nevoilor de dezvoltare și de apărare ale României, este necesar ca ecartul dintre veniturile fiscale și cheltuielile rigide să crească.

Concluzii

Analiza PBSTM arată că acesta este construit pe ipoteza unui control strict al cheltuielilor bugetare și pe un progres mai redus la nivelul veniturilor fiscale. Totodată, ponderea investițiilor publice în PIB este preconizată a se diminua. Menținerea traiectoriei de reducere a deficitului bugetar necesită o creștere semnificativă a veniturilor fiscale, care sunt la un nivel foarte jos în raport cu nevoile de investiții ale României și comparativ cu celelalte state din UE. Creșterea veniturilor fiscale este stringentă pentru ca economia autohtonă să își poată crea rezerve (*buffere*), să compenseze prin resurse proprii anticipata scădere a fondurilor europene, să facă față la nevoia de creștere a cheltuielilor de apărare, la alte provocări și șocuri adverse.

În lipsa unor politici fiscale care să sprijine traiectoria de consolidare fiscal-bugetară mai amplu pe partea de venituri, balanța riscurilor este înclinată în direcția înregistrării unor deficite mai ridicate decât cele preconizate de PBSTM. Această observație este cu atât mai relevantă, având în vedere evoluția mediului internațional și provocările mari cu care se confruntă politicile economice.

Perspectivile fiscal-bugetare proiectate de PBSTM comportă o serie de riscuri și incertitudini. Acestea au în vedere atât contextul intern, cât și cel extern.

Datele istorice indică faptul că, în general, execuția bugetară a deviat sistematic de la țintele pe termen mediu asumate în documentele de planificare fiscal-bugetară. Mai mult, începând cu anul 2016, deviația deficitului bugetar de la țintele pe termen mediu urmează un trend ascendent, slăbind credibilitatea angajamentelor asumate de autorități.

La aceasta se adaugă lipsa de coerență între PBSTM, măsurile efectiv adoptate pentru anul 2025 și proiecțiile pentru perioada 2026-2028 prevăzute în Strategia fiscal-bugetară (SFB) și Raportul privind situația macroeconomică (RSM), diferențele fiind analizate în Anexa 3. Aceste diferențe sporesc incertitudinea cu privire la angajamentul României de a respecta regulile noului cadru de guvernare economică și de a ancora deficitul bugetar pe o traiectorie descendentă.

Suplimentar, PBSTM enunță măsuri generale privind traiectoria veniturilor și cheltuielilor. Lipsa unor măsuri concrete și a unor date granulare privind categoriile de venituri face dificil de estimat posibilitatea îndeplinirii acestor ținte. Asumarea unor măsuri clare și respectarea acestora, cu toate că, pe termen scurt, poate avea un cost politic, pe termen lung conduce la întărirea încrederii investitorilor în România.

În anii 2023 și 2024, măsurile fiscal-bugetare discreționare, accentuate de contextul politic și electoral, au condus la deviații substanțiale ale deficitului bugetar de la țintele asumate, iar încrederea populației în guvernanta instituțională s-a diminuat considerabil. Mai mult, derogările multiple de la regulile fiscale naționale¹⁴ au amplificat efectele ciclului electoral asupra execuției bugetare și politicile discreționare. Regulile fiscale naționale și cele ale noului cadru de guvernanta economică, transpuse în PBSTM, pot reprezenta ancoră credibile în jurul cărora să fie construite bugete anuale realiste.

Odată cu adoptarea bugetului pentru anul 2025, autoritățile și-au asumat o serie de măsuri de eficientizare și restricționare a cheltuielilor publice, acestea fiind evidențiate în comunicarea publică din primele luni ale anului 2025. Aceste măsuri reprezintă un pas înainte, însă, în condițiile subfinanțării educației, sănătății și apărării naționale, ajustarea fiscală numai pe latura cheltuielilor nu este posibilă.

Cu privire la nivelul veniturilor fiscale, ponderea acestora în PIB este scăzută în comparație cu alte state din regiune (27% din PIB în România, față de 34% în Cehia, 35% în Ungaria și 36% în Polonia, în anul 2023). Suplimentar, modalitatea de așezare a sarcinii fiscale (de ex., sarcini fiscale ridicate asupra salariilor reduse), dezechilibre între remunerarea muncii și remunerarea capitalului, lipsa unor măsuri solide de sprijinire a politicilor demografice, educaționale și de sănătate au efecte asupra rezilienței economice și sociale.

Deficitele bugetare ridicate și în creștere, din ultimii ani, incertitudinile fiscale, dar și tensiunile politice s-au reflectat în creșterea costurilor de împrumut ale României. Lipsa unui progres palpabil în procesul de consolidare fiscală va lăsa în sarcina piețelor financiare ajustarea deficitului. Iar ajustarea realizată de piețele financiare, în condițiile în care ponderea datoriei denumite în valută a României este de circa 51% din total, va fi rapidă și extrem de dureroasă. Efectele ei pot implica, simultan, atât măsuri de creștere a veniturilor fiscale, cât și măsuri suplimentare de restricționare a cheltuielilor publice.

Pe lângă factorii interni, tensiunile s-au accentuat și pe plan extern, putând avea efecte negative ample asupra economiei României. Noua administrație din SUA a indicat posibilitatea de a crește taxele vamale pentru produsele din UE, precum și necesitatea ca statele membre NATO să crească cheltuielile cu apărarea până la 5% din PIB. În același timp, SUA a impus taxe vamale suplimentare pentru China, Mexic și Canada.

Impunerea de tarife asupra importurilor SUA de administrația Trump dă naștere la măsuri de retorsiune din partea țărilor afectate, exacerbează tensiunile, reduce investițiile și eficiența piețelor, afectează perspectivele creșterii economice și fragmentează din nou lanțurile globale de aprovizionare. După cum se precizează într-un document recent al FMI¹⁵, cel mai mare pericol îl reprezintă resuscitarea inflației agregate, fapt ce ar determina băncile centrale să recurgă la

¹⁴ https://consiliulfiscal.ro/7.%20Not%C4%83_pozi%C8%9Bie_CF_FRB_plafoane.pdf

¹⁵ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2025/01/17/world-economic-outlook-update-january-2025>

majorarea ratelor de referință și înăsprirea politicilor monetare. De notat că, în cazul în care UE urmează să facă obiectul majorării tarifelor din partea SUA, se întrevede ca sectorul auto să fie cel mai afectat. Germania (cel mai mare exportator din UE în SUA, autovehicule: 17 mld. USD) se confruntă deja cu mari probleme în acest sector, ceea ce implică efecte directe și indirecte asupra exporturilor României.

Tendința de regres a industriei auto, pilon al modelului de dezvoltare în multe țări europene, și element de reper în competiția globală, este accentuată de progresul tehnologic al industriei auto din China. Din păcate, modelele de afaceri din Europa nu indică un alt sector de activitate care să compenseze această decelerare. Suplimentar, în competiția semiconductoarelor și a inteligenței artificiale, care par să devină noile motoare de dezvoltare economică, Europa este în urma SUA și China.

În consecință, planurile bugetar-structurale pe termen mediu ar trebui să încorporeze scenarii de risc care să aibă în vedere atât riscurile interne, cât și cele externe. În condițiile materializării acestora, noul cadru de guvernare economică ar trebui să prevadă mecanisme de revizuire a planurilor bugetar-structurale în concordanță cu noile realități.

Prezenta notă a fost aprobată de Președintele Consiliului Fiscal, conform prevederilor art. 56, alin. (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010 republicată, în urma însușirii acesteia de membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 24 martie 2025.

24 martie 2025

Președintele Consiliului Fiscal

Acad. Daniel Dăianu

Anexa 1: Planul de întărire a capacității de apărare a Uniunii Europene

În 6 martie 2025, UE a anunțat un plan de întărire a capacității sale de apărare în valoare de 800 mld. euro¹⁶. Propunerea vine în contextul unor preocupări sporite privind securitatea și autonomia în domeniul apărării.

Mobilizarea celor 800 mld. euro este planificată a se realiza în decursul următorilor patru ani. Din această sumă, 650 mld. euro sunt estimați să provină din creșterea cheltuielilor naționale de apărare, iar 150 mld. euro din credite garantate de UE. Pentru a atinge valoarea de 650 mld. euro, statele membre ar trebui să-și crească cheltuielile de apărare cu circa 1,5% din PIB (media cheltuielilor de apărare în UE fiind, în prezent, de circa 2% din PIB). Restul de 150 mld. euro vor fi finanțați prin emisiunea de obligațiuni și, ulterior, împrumutați statelor membre. Aceste fonduri vor fi utilizate cu prioritate pentru finanțarea achizițiilor de apărare aeriană și antirachetă, sisteme de artilerie, rachete și muniții, drone și sisteme anti-dronă, dar și pentru acoperirea altor necesități, de la securitate cibernetică la mobilitate militară.

Un pilon important al planului este reprezentat de relaxarea regulilor fiscale. Pentru a sprijini creșterea cheltuielilor de apărare, este propusă activarea clauzei derogatorii naționale din noul cadru de guvernare economică. Astfel, cheltuieli suplimentare de apărare, de până la 1,5% din PIB, ar putea să nu fie luate în considerare ca abateri de la traiectoria cheltuielilor nete.

Pe lângă instrumentul comun de împrumut și relaxarea regulilor fiscale, CE a mai propus trei măsuri suplimentare pentru susținerea planului de întărire a capacității europene de apărare: (i) stimularea investițiilor în domeniul apărării din bugetul UE; (ii) adaptarea mandatului Băncii Europene de Investiții (BEI) și (iii) mobilizarea capitalului privat.

Pe termen scurt, UE încurajează statele membre să redirecționeze fonduri din programele de coeziune – care au ca scop reducerea disparităților economice între regiunile UE – către apărare și securitate. În acest sens, CE propune relaxarea regulilor din programele de coeziune care vizau restricțiile de sprijin financiar pentru companiile de apărare și introducerea unor stimulente pentru finanțarea acestora.

La nivelul BEI a fost creat un grup de lucru care are drept obiectiv stabilirea unui plan de acțiune pentru creșterea finanțărilor acordate companiilor de apărare din Europa. Un alt obiectiv al planului este de a nu diminua capacitatea actuală de finanțare a BEI.

Mobilizarea capitalului privat reprezintă un alt obiectiv al planului de întărire a capacității europene de apărare. Acest obiectiv ar putea fi atins prin păstrarea, în proporție mai mare, a economiilor gospodăriilor europene pe piața internă a UE. În 2023, datele disponibile arată că o parte însemnată din economiile gospodăriilor europene sunt investite pe piețele externe, reprezentând o manifestare a surplusului de cont curent de circa 330 mld. euro al UE. Pentru a stimula investirea economiilor în interiorul UE, autoritățile au anunțat un plan de creare a unei

¹⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_684

Uniuni Europene a Economiei și Investițiilor, care ar trebui să stimuleze capitalul de risc și să promoveze fluxuri de capital fără obstacole la nivelul UE.

De menționat că, în următoarea perioadă vor fi discutate și stabilite detaliile planului de întărire a capacității europene de apărare, însă arhitectura acestuia nu este lipsită de riscuri.

Sarcina finanțării cheltuielilor suplimentare de apărare revine preponderent statelor membre, având consecințe asupra soldului bugetar și datoriei publice. O analiză a S&P a arătat că o creștere a cheltuielilor de apărare către un procent de 3,3% din PIB (nivelul din SUA) va duce deficitul bugetar la peste 3% din PIB în majoritatea țărilor din UE¹⁷. Cu toate că, pe termen mediu, a fost anunțată activarea clauzei derogatorii, pe termen lung, cheltuielile suplimentare de apărare trebuie să fie acoperite de o creștere a veniturilor naționale sau de o reducere a altor categorii de cheltuieli bugetare.

Creșterea cheltuielilor de apărare va fi direcționată către industria europeană, obiectivul fiind de a sprijini și creșterea economică. Totuși, în UE, multiplicatorul cheltuielilor de apărare este mai scăzut în comparație cu SUA, industria europeană de armament fiind dependentă de importuri. Un raport al Stockholm International Peace Research Institute arată că 64% din importurile de arme ale țărilor europene din NATO sunt din SUA¹⁸. În plus, industria de apărare europeană este fragmentată, fiecare țară favorizând producătorii locali.

Achizițiile militare reprezintă un pas important în direcția întăririi capacității europene de apărare, însă resursa umană constituie un alt element important. Proiecțiile demografice ale populației UE, precum și ratele ridicate de imigrație în țările dezvoltate ale UE ar putea reprezenta un impediment în identificarea resurselor umane care să susțină capacitatea de apărare.

¹⁷ <https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/250213-european-defense-funding-what-are-the-options-13399615>

¹⁸ <https://www.sipri.org/media/press-release/2025/ukraine-worlds-biggest-arms-importer-united-states-dominance-global-arms-exports-grows-russian>

Anexa 2: Recomandări ale instituțiilor financiare internaționale privind reforma cadrului fiscal

În PNRR, în cadrul pilonului privind Creșterea economică inteligentă, sustenabilă și incluzivă, o componentă importantă este reprezentată de reformele fiscale și reforma sistemului de pensii.

În privința reformelor fiscale, cele mai importate măsuri vizează reforma ANAF prin digitalizare, modernizarea sistemului vamal și implementarea vămii electronice, îmbunătățirea mecanismului de programare bugetară, revizuirea cadrului fiscal, crearea și operaționalizarea Băncii de Investiții și Dezvoltare, îmbunătățirea proceselor de administrare a impozitelor și taxelor și asigurarea capacității de răspuns a MF și ANAF la provocările informaționale actuale și viitoare. Conform PNRR, aplicarea acestor măsuri ar trebui să conducă la creșterea ponderii veniturilor fiscale în PIB cu 3 pp și la reducerea decalajului de încasare a TVA cu 5 pp. Ambii indicatori se raportează la valoarea medie a anilor 2019 și 2020.

Un set important de măsuri vizează digitalizarea ANAF. Conform PNRR, jaloanele incluse în această componentă ar trebui să conducă la creșterea veniturilor colectate de administrația fiscală cu cel puțin 2,5 pp din PIB și la reducerea decalajului de încasare a TVA cu 5 pp.

În cadrul componentei ce privește revizuirea cadrului fiscal, sunt incluse patru măsuri: (i) analiza sistemului fiscal al României cu scopul de a formula recomandări pentru a se asigura că sistemul fiscal contribuie la promovarea și menținerea unei creșteri economice sustenabile; (ii) modificări aduse Codului Fiscal care reduc treptat domeniul de aplicare al regimului fiscal special aplicabil microîntreprinderilor; (iii) modificări aduse Codului Fiscal în vederea reducerii și/sau eliminării altor stimulente fiscale cu scopul de a simplifica sistemul fiscal, de a-l face mai eficient, mai transparent și mai echitabil și intrarea în vigoare a legislației de extindere a impozitării ecologice; (iv) modificări aduse Codului Fiscal care reduc treptat stimulentele fiscale pentru personalul angajat în sectorul construcțiilor.

Primul pas în revizuirea sistemului fiscal a fost realizat prin îndeplinirea jalonului 205, privind analiza sistemului fiscal al României. Aceasta a fost realizată de Banca Mondială (BM) și publicată în martie 2023. De menționat faptul că, în descrierea jalonului privind modificările aduse Codului Fiscal, este precizat că acestea se vor face având în vedere recomandările formulate în analiza sistemului fiscal al României.

Obiectivele recomandărilor formulate de BM ținesc de îmbunătățirea structurii veniturilor fiscale, creșterea ponderii veniturilor fiscale în PIB, eliminarea lacunelor din sistemul fiscal, simplificarea normelor fiscale, realizarea unui sistem fiscal mai eficient și mai echitabil, modificarea impozitării proprietății. Tabelul următor sintetizează recomandările de revizuire a cadrului fiscal, propuse de BM în studiul menționat.

Tabelul 1: Recomandările propuse de Banca Mondială pentru revizuirea cadrului fiscal

Domenii de revizuire	Reforme propuse	Scenarii	Impact și observații
Impozit pe venitul persoanelor fizice și contribuții de asigurări sociale	- Introducerea unui sistem progresiv al cotelor pentru impozitul pe venitul persoanelor fizice. - Eliminarea scutirilor pentru impozitul pe venitul persoanelor fizice (construcții, agricultură și IT). - Eliminarea contribuției pentru sănătate (finanțarea asistenței medicale prin impozitarea generală) și/ sau introducerea unui credit de impozit pe venitul din muncă rambursabil pentru lucrătorii cu venituri mici.	- Scenariul 1: păstrarea cotelor actuale, eliminarea scutirilor pentru impozitul pe venitul persoanelor fizice și creșterea nivelului indemnizației de bază (deduceri persoanele). Impact fiscal neutru, deoarece creșterea deducerii este compensată de eliminarea scutirilor. - Scenariul 2: creșterea impozitului pe venit de la 10% la 13% și introducerea unui credit fiscal rambursabil pentru veniturile salariale reduse. - Scenariul 3: eliminarea deductibilității CAS, introducerea a trei cote progresive pentru impozitul pe veniturile persoanelor fizice din muncă (6% pentru veniturile de până la 80.000 de RON/ an; 12% pentru veniturile cuprinse între 80.001 RON/ an și 189.000 RON/ an; 18% pentru venituri peste 189.000 RON/ an) și introducerea unui credit fiscal rambursabil pentru veniturile salariale reduse. - Scenariul 4: eliminarea CASS, eliminarea deductibilității CAS și introducerea a trei cote progresive pentru impozitul pe veniturile persoanelor fizice din muncă (10% pentru veniturile de până la 42.000 RON/ an; 20% pentru veniturile cuprinse între 42.001 RON/ an și 100.000 RON/ an; 25% pentru veniturile de peste 100.000 RON/ an).	- Toate scenariile sunt realizate în condițiile asigurării neutralității impactului. - Măsurile propuse asigură o așezare mai echitabilă a sarcinii fiscale, încurajarea participării pe piața muncii și scăderea numărului de persoane din sectorul informal.
Impozit pe capital	Introducerea unei sistem echitabil de impozitare a câștigurilor de capital.	- Impozitarea cu 10% a tuturor câștigurilor din capital. - Acordarea de scutiri pentru câștigurile de capital din proprietățile ocupate de proprietari. - Eliminarea impozitului pe tranzacțiile de vânzare a proprietăților rezidențiale.	Nu sunt prezentate date.
Impozit pe profit	- Simplificarea stimulentele fiscale pentru cercetare și dezvoltare. - Eliminarea scutirilor de impozit actuale. - Efectuarea unei revizui a eficienței scutirii de impozit pentru profiturile reinvestite.	- Simplificarea stimulentele fiscale pentru cercetare și dezvoltare la o singură deducere. - Eliminarea scutirii de impozit pentru întreprinderile nou înființate. - Eliminarea reducerii impozitului pe profit pentru societățile care își măresc capitalul social. - Înlocuirea scutirii de impozit pentru profiturile reinvestite cu un credit fiscal pentru investiții.	Nu sunt prezentate date.
Regimul microîntreprinderilor	- Reducerea pragului de eligibilitate pentru microîntreprinderi. - Reevaluarea cotei corespunzătoare a impozitului pe cifra de	- Reducerea treptată a pragului pentru microîntreprinderi către pragul de înregistrare în scopuri de TVA. - Măsuri pentru a preveni divizarea microîntreprinderilor.	Nu sunt prezentate date.

	afaceri și, dacă este necesar, ajustarea cotei.	• Simplificarea regimului prin trecerea la un impozit pur prin cifra de afaceri, fără a permite ajustări. • Evaluarea marjelor medii de profit ale microîntreprinderilor pentru a adecva cotele de impunere.	
Impozitarea energiei	• Creșterea ratelor accizelor la combustibilii fosili. • Eliminarea treptată a subvențiilor pentru combustibilii fosili. • Taxarea suplimentară a carbonului. • Compensare pentru grupurile vulnerabile.	• Scenariul 0: eliminarea completă și treptată a tuturor subvențiilor pentru combustibilii fosili, a scutirilor și a controalelor prețurilor. • Scenariul 1: introducerea unui preț al carbonului care acoperă externalitățile climatice și non-climatice. • Scenariul 2: introducerea unui preț al carbonului care acoperă externalitățile non-climatice (poluarea locală a aerului, congestia, accidentele și daunele rutiere). • Scenariul 3 (ilustrativ): introducerea unui preț al carbonului de 185 USD/tonă CO2 în 2023 (în conformitate cu Acordul de la Paris).	• Impact asupra veniturilor între 0,4% din PIB (scenariul 0) și 2% din PIB (scenariul 3). • Aceste venituri ar trebui redirecționate în economie (sub formă de transferuri în numerar) pentru a compensa efectul negativ asupra PIB, ca urmare a prețurilor mai mari ale carbonului.
Impozitarea proprietății	• Trecerea la un sistem de impozitare a proprietății pe bază de valoare de piață. • Limitarea utilizării facilităților fiscale pentru impozitul pe proprietate. • Reevaluarea întregii structuri a cotelor în vederea creșterii veniturilor totale din impozitul pe proprietate peste nivelul actual.	• Actualizarea la 3-6 ani a valorii de piață a proprietăților. • Fuzionarea impozitelor pe terenuri și clădiri într-un singur impozit. • Echivalarea cotelor de impunere pentru clădirile rezidențiale și nerezidențiale. • Stabilirea unor cote de impozitare care să asigure o creștere de la 0,5% din PIB a impozitării proprietății, la circa 1% din PIB (media UE). • Acordarea unor scutiri țintite și clar definite (persoane în vârstă, persoane cu venituri reduse, clădirilor guvernamentale și clădirilor de utilitate publică).	• Circa 0,5% din PIB, dacă sunt stabilite cote care să crească ponderea impozitării proprietății către 1% din PIB - media UE -, față de 0,5% din PIB, în prezent.
TVA	• Eliminarea cotelor reduse de TVA.	• Cotă unică de TVA pe o bază cât mai largă posibil.	• Nu sunt prezentate date.

Sursa: Raport privind sistemul fiscal din România, inclusiv analiza comparativă și recomandări pentru reforma cadrului fiscal, Banca Mondială, martie 2023.

Anexa 3: Perspectivile fiscal-bugetare pe termen mediu incluse în Strategia fiscal-bugetară și Raportul privind situația macroeconomică și diferențe față de Planul Bugetar-Structural Pe Termen Mediu

În prezent, în România, cadrul fiscal-bugetar pe termen mediu este ghidat de trei documente strategice: (i) Raportul privind situația macroeconomică (RSM)¹⁹, (ii) Strategia fiscal-bugetară (SFB)²⁰ și (iii) Planul Bugetar-Structural Național pe Termen Mediu (PBSTM). Analiza succintă a elementelor care sunt incluse în RSM, SFB și PBSTM reflectă suprapunerea mai multor informații între acestea. Pentru simplificarea și eficientizarea cadrului fiscal-bugetar pe termen mediu este necesară o armonizare a legislației. În acest mod, ipotezele de fundamentare a acestuia devin mai transparente, țintele de deficit mai ușor de urmărit, iar reformele și investițiile mai clar asumate.

Cadrul fiscal-bugetar proiectat în SFB și RSM, aferent perioadei 2026-2028, indică o ajustare planificată a deficitului bugetar urmând traiectoria stabilită în PBSTM: 6,4% din PIB în 2026, 5,7% din PIB în 2027 și 5% din PIB în 2028.

Ajustarea este proiectată a se realiza cu precădere pe partea de cheltuieli bugetare. În comparație cu anul 2025, ponderea veniturilor totale în PIB scade cu 3,4 pp până în 2028 (de la 34,9% din PIB în 2025, la 31,5% din PIB în 2028). În ceea ce privește cheltuielile bugetare, ponderea acestora în PIB scade cu circa 5,4 pp până în 2028, față de nivelul din 2025 (de la 41,9% la 36,5%)²¹.

Analiza principalelor categorii de venituri bugetare reflectă o scădere marginală a ponderii veniturilor curente în PIB și o scădere mai amplă a ponderii fondurilor europene. Mai exact, ponderea în PIB a veniturilor fiscale scade cu 0,15 pp în 2028 față de 2025, ponderea contribuțiilor de asigurări se menține relativ constantă, în timp ce veniturile nefiscale sunt estimate să scadă cu 0,2 pp din PIB. În schimb, sumele încasate din fonduri europene își diminuează semnificativ ponderea în PIB (de la 4,6% în 2025, la 1,5% în 2028), în condițiile încheierii PNRR. Se observă faptul că, în SFB și RSM, reducerea alocărilor de fonduri europene nu este compensată de o creștere a ponderii în PIB a veniturilor fiscale.

Atât SFB, cât și RSM enumeră o serie de măsuri care sunt avute în vedere pentru a fi adoptate în perioada 2025-2028. Însă, ținând cont de scăderea marginală a ponderii veniturilor fiscale în PIB,

¹⁹ RSM este elaborat în baza art. 35, alin. 2, din Legea finanțelor publice nr. 500/2002. Conform acestuia, proiectul legii bugetului de stat este însoțit de un RSM pentru anul bugetar pentru care se elaborează proiectul de buget și proiecția situației macroeconomice în următorii trei ani. RSM cuprinde un rezumat al politicilor macroeconomice în contextul cărora au fost elaborate proiectele de buget, precum și strategia Guvernului în domeniul investițiilor publice.

²⁰ SFB este elaborată în baza art. 26 din cadrul Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010. SFB include cadrul macroeconomic, cadrul fiscal-bugetar cu prognozele bugetare și politica fiscal-bugetară pe o perioadă de trei ani. Conform legislației specificate, SFB trebuie elaborată de MF până la data de 31 iulie a fiecărui an.

²¹ O analiză detaliată a proiecției de venituri și cheltuieli din SFB și RSM se regăsește în Opinia Consiliului Fiscal privind Legea bugetului de stat pe anul 2025, Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2025 și Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2025-2027, <https://www.consiliulfiscal.ro/CF%20-%20Opinie%20finala%20-%20Buget%202025%20-%20FINAL.pdf>.

efectul acestor măsuri pare a fi, în ansamblu, unul neutru. În comparație, PBSTM prevede o creștere a ponderii veniturilor fiscale cu circa 1,6 pp din PIB în perioada 2025-2031, comparativ cu 2024.

Traectoria descendentă a ponderii cheltuielilor bugetare în PIB este reflectată în dinamica majorității categoriilor de cheltuieli: cheltuielile de personal înregistrează o scădere cu 0,4 pp (de la 8,9% din PIB în 2025, la 8,5% din PIB în 2028); cheltuielile de asistență socială înregistrează o scădere cu 0,9 pp (de la 12,7% din PIB în 2025, la 11,8% din PIB în 2028); cheltuielile pentru investiții înregistrează o scădere cu 2,5 pp (de la 7,8% din PIB în 2025, la 5,3% din PIB în 2028); cheltuielile cu bunuri și servicii înregistrează o scădere cu 0,5 pp (de la 5% în PIB în 2025, la 4,5% în 2028), în timp ce cheltuielile cu dobânzile se majorează cu 0,8 pp (de la 2,2% din PIB în 2025, la 3% din PIB în 2028). O diminuare mai amplă se observă și la nivelul agregatelor de cheltuieli aferente proiectelor cu finanțare din fonduri UE. Astfel, în 2028, în comparație cu 2025, ponderea în PIB a sumelor din fonduri europene scade cu circa 4 pp, pe fondul încheierii PNRR.

Proiecția de deficit bugetar și ipotezele macroeconomice incluse în RSM și SFB indică o traiectorie ascendentă amplă a datoriei publice. Astfel, în 2028, ultimul an inclus în cele două documente, ponderea datoriei publice este proiectată să ajungă la 63,4% din PIB.

Analiza perspectivelor fiscal-bugetare pe termen mediu descrise de SFB și RSM, comparativ cu cele din PBSTM, indică faptul că în perioada 2026-2028 se intenționează respectarea traiectoriei de reducere a deficitului stabilită conform regulilor noului cadru de guvernanță economică. Diferențe apar însă la volumul veniturilor și cheltuielilor bugetare, proiecția acestora în PBSTM (pentru perioada 2026-2028) fiind mai ridicată în medie cu circa 1,6 pp din PIB față de proiecția din SFB și RSM, respectiv: cu 1,3 pp în 2026, cu 1,6 pp în 2027 și cu 2 pp în 2028.

Pe partea de venituri, această diferență se regăsește preponderent la veniturile fiscale (mai mari în medie cu 1,1 pp din PIB în PBSTM față de SFB și RSM) și, cel mai probabil, corespunde impactului reformei fiscale anticipate, la acel moment, să se realizeze în anul 2025 și pentru care se proiectase un impact bugetar de 1,1 pp din PIB. Totodată, proiecția veniturilor fiscale din PBSTM avea în vedere și un plus de 0,5% din PIB, preconizat a se obține pe seama îmbunătățirii eficienței colectării începând cu anul 2026. Aceste venituri ipotetice suplimentare sunt deja încorporate în proiecția de venituri din SFB și RSM pentru perioada 2026-2028, fiind incluse încă din bugetul adoptat pentru anul 2025. Pe lângă veniturile fiscale, o diferență mai importantă se constată și la sumele primite de la UE, mai mari în medie cu 0,6 pp din PIB în proiecția din PBSTM. În concluzie, dacă PBSTM proiecta o evoluție a veniturilor bugetare sprijinită de o reformă fiscală și de creșterea eficienței colectării, noul cadru fiscal-bugetar 2026-2028 din SFB și RSM pare să păstreze doar componenta de îmbunătățire a eficienței colectării (preconizată a se realiza deja din anul 2025), la care se adaugă o proiecție diminuată a sumelor primite de la UE.

Pe partea de cheltuieli, diferența se regăsește preponderent la nivelul cheltuielilor de investiții, mai mari în medie cu 0,8 pp din PIB în PBSTM față de SFB și RSM și care corespund, cel mai probabil, proiecției mai optimiste din PBSTM referitoare la sumele primite de la UE, menționate

mai sus²². La aceasta se adaugă o diferență de 0,5 pp din PIB la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii (la rândul lor, mai mari în PBSTM față de SFB și RSM). Pe de altă parte, cheltuielile de personal și asistență socială, care sunt cele mai mari componente ale cheltuielilor bugetare, nu consemnează diferențe semnificative între cele două proiecții. În consecință, dacă PBSTM planifica o ajustare a cheltuielilor bugetare pe seama cheltuielilor de personal, de asistență socială și de investiții, noul cadru fiscal-bugetar 2026-2028 din SFB și RSM păstrează aceste coordonate, însă programează o ajustare mai amplă la nivelul cheltuielilor de investiții și o ajustare suplimentară la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii. Aceasta urmărește să compenseze faptul că veniturile bugetare proiectate în SFB și RSM sunt mai mici față de PBSTM (cum s-a arătat mai sus) pentru ca, în final, țintele de deficit bugetar din cele două documente, pentru perioada 2026-2028, să fie identice.

Nu în ultimul rând, traiectoria datoriei publice este diferită în aceste documente, în principal din cauza punctului de pornire. La momentul elaborării PBSTM, se anticipa o datorie publică de 52,2% din PIB în 2024, iar ultimele estimări regăsite în SFB și RSM o plasează la 54,9% din PIB (ecart de 2,7 pp). Totuși, ecartul dintre cele două proiecții se reduce treptat până în anul 2028, când se prognozează un nivel al datoriei publice de 62% din PIB conform PBSTM, respectiv de 63,4% din PIB conform RSM, cel mai probabil pe seama proiecției mai optimiste din RSM privind rata de creștere a PIB real în intervalul 2026-2028 (în medie cu 0,3 pp mai mare față de PBSTM).

²² Atât în PBSTM, cât și în SFB și RSM, cheltuielile cu investițiile au o dinamică descendentă față de 2025 (-1,8 pp în PBSTM și -2,5 pp în SFB și RSM). Reducerea este determinată de absorbția în scădere a fondurilor europene, pe fondul încheierii PNRR. Diferențele în dinamică sunt determinate de faptul că SFB și RSM proiectează o diminuare mai amplă a fondurilor europene, în comparație cu PBSTM, până în 2028.