

România
Consiliul Fiscal

Raport anual pe anul 2012

Evoluții și perspective macroeconomice și bugetare

2013

CUPRINS

I. Sinteză	8
II. Evoluții macroeconomice în anul 2012	14
III. Politica fiscal-bugetară în anul 2012	18
III.1. Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari	18
III.2. Veniturile bugetare	23
III.2.1. TVA și accize	25
III.2.2. Impozite directe	28
III.2.3. Contribuții sociale	33
III.3. Cheltuielile bugetare	36
III.3.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială	37
III.3.2. Cheltuieli de investiții publice	44
III.3.3. Fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului	46
III.4. Datoria publică	50
III.5. Absorbția fondurilor europene	53
IV. Poziția fiscală structurală	58
V. Sustenabilitatea finanțelor publice	69
V.1. Companiile de stat – arierate, eficiență și impact bugetar	69
V.2. Arieratele bugetului general consolidat	81
V.3. Colectarea taxelor în România - comparații internaționale	84
V.4. Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate	89
V.5. Evaziunea fiscală	92
VI. Anul 2013 – Perspective și riscuri	103
VI.1. Cadrul macroeconomic	103
VI.2. Cadrul fiscal bugetar și riscuri	105
Bibliografie	108
Anexa 1 – Situația sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția guvernului în anul 2012	110
Anexa 2- GLOSAR DE TERMENI	114

Lista graficelor, tabelelor și casetelor

Graficul 1: Evoluția prognozelor de creștere economică pentru anul 2012

Graficul 2: Contribuția componentelor PIB la creșterea economică

Graficul 3: Evoluția PIB real, a cererii interne și a soldului contului curent în perioada 2000-2012

Graficul 4: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România

Graficul 5: Venituri din TVA în anul 2012 (mld. lei)

Graficul 6: Venituri din accize în anul 2012 (mld. lei)

Graficul 7: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe profit în România

Graficul 8: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe venit în România

Graficul 9: Venituri din impozitul pe profit în anul 2012 (mld. lei)

Graficul 10: Venituri din impozitul pe venit și salarii în anul 2012 (mld. lei)

Graficul 11: Venituri din contribuții de asigurări sociale în anul 2012 (mld. lei)

Graficul 12: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente CAS în România

Graficul 13: Evoluția trimestrială a veniturilor bugetului general consolidat (mil. lei)

Graficul 14: Evoluția trimestrială a cheltuielilor bugetului general consolidat (mil. lei)

Graficul 15: Cheltuieli de personal în anul 2012 (mld. lei)

Graficul 16: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public în perioada 2005-2012 (lei/lună)

Graficul 17: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar

Graficul 18: Ponderea cheltuielilor cu salarii în total venituri încasate la buget în țările din UE27

Graficul 19: Asistența socială în anul 2012 (mld. lei)

Graficul 20: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale (mld. lei)

Graficul 21: Evoluția numărului de pensionari vs. numărul de salariați

Graficul 22: Evoluția pensiei medii (lei)

Graficul 23: Evoluția cheltuielilor bugetare cu pensiile militare

Graficul 24: Ponderea cheltuielilor cu asistență socială în total venituri încasate la buget în țările din UE27

Graficul 25: Cheltuieli de capital 2012 (mld. lei)

Graficul 26: Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2012 (mld. lei)

Graficul 27: Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă în anul 2012 (mld. lei)

Graficul 28: Ponderea cheltuielilor de investiții publice în veniturile bugetare în țările UE27 (medie pe perioada 2001-2012)

Graficul 29: Cheltuielile cu investiții publice și calitatea infrastructurii

Graficul 30: Total alocări din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului (mld. lei)

Graficul 31: Număr hotărâri de Guvern privind alocările din fondul de rezervă

Graficul 32: Contribuții la modificarea ponderii datoriei publice în PIB- prognoză 2012-2016

Graficul 33: Scenarii de evoluție a datoriei publice (% din PIB)

Graficul 34: Absorbția de fonduri: plăți și contractare

Graficul 35: Fonduri structurale necontractate pe programe operaționale

Graficul 36: Rolul stabilizator al politicii fiscale (Politica fiscală contraciclică)

Graficul 37: Deficitul structural, impulsul fiscal și excesul de cerere

Graficul 38: Dimensiunea efortului de consolidare 2009-2012

Graficul 39: Modificare în puncte procentuale a soldului bugetar efectiv ca urmare a creșterii output gap cu 1 pp

Graficul 40: Relația dintre dimensiunea stabilizatorilor automați și povara fiscală (engl. fiscal burden)

Graficul 41: Evoluția arieratelor companiilor de stat și a companiilor private (% din PIB)

Graficul 42: Evoluția arieratelor (% din cifra de afaceri)

Graficul 43: Evoluția arieratelor (% din total active)

Graficul 44: Structura arieratelor - companii de stat (mil. lei)

Graficul 45: Structura arieratelor - companii private (mil. lei)

Graficul 46: Ponderea arieratelor în datorii (2012)

Graficul 47: Rata rezultatului din exploatare (%)

Graficul 48: Marja de profit (%)

Graficul 49: Rata profitului brut pe salariat

Graficul 50: Rata de acoperire a cheltuielilor cu dobânzile

Graficul 51: Rata lichidității (%)

Graficul 52: Investiții noi (% din total active)

Graficul 53: Structura surselor de finanțare a investițiilor companiilor de stat

Graficul 54: Ponderea salariilor de bază în total salarii în companiile de stat și raportul dintre salariile în companiile de stat și cele din companiile private

Graficul 55: Veniturile bugetare și venituri fiscale (% din PIB, ESA95, 2012)

Graficul 56: Venituri din TVA (% din PIB)-2012

Graficul 57: Venituri din contribuții sociale (% din PIB)-2012

Graficul 58: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistență socială și salarii în total venituri încasate la buget (%)

Graficul 59: Evoluția cheltuielilor cu salarii și asistența socială (inclusiv pensii) în UE27 și ECE

Graficul 60: Deficitul bugetelor de asigurări sociale și deficitul bugetar total

Graficul 61: Calitatea infrastructurii

Graficul 62: Cheltuielile cu investițiile

Graficul 63: Evoluția evaziunii fiscale pe principalele impozite și taxe (% din PIB)

Graficul 64: Evoluția salariaților din economia subterană

Graficul 65: Evoluția gradului de conformare la plata principalelor impozite și taxe

Graficul 66: Evoluția prognozelor de creștere economică pentru anul 2013

Tabelul 1: Principali indicatori macroeconomici (diferențe față de prognoză)

Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și ale cheltuielilor de personal

Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2012 (mld. lei)

Tabelul 4: Evoluția cheltuielilor și veniturilor bugetare după standarde ESA95

Tabelul 5: Evoluția cheltuielilor și veniturilor bugetare după standarde cash

Tabelul 6: Eficiența taxării – TVA

Tabelul 7: Eficiența taxării – impozitul pe profit

Tabelul 8: Eficiența taxării – impozitul pe venit

Tabelul 9: Eficiența taxării - contribuții sociale

Tabelul 10: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale (mil. euro)

Tabelul 11: Absorbția fondurilor structurale – comparație cu alte state membre UE

Tabelul 12: Evoluția numărului de companii de stat pe componente

Tabelul 13: Evoluția unor indicatori ai companiilor în funcție de forma de proprietate

Tabelul 14: Top 10 arierate ale companiilor de stat

Tabelul 15: Evoluția arieratelor companiilor de stat pe tipuri de companii

Tabelul 16: Contribuția companiilor de stat consolidate în sectorul administrație publice la deficitul bugetar consolidat (mil. lei)

Tabelul 17: Evoluția trimestrială a arieratelor bugetului general consolidat (fără spitale) în anul 2012

Tabelul 18: Eficiența sistemului de taxe și impozite

Tabelul 19: Evoluția evaziunii fiscale pe principalele impozite și taxe

Tabelul 20: Estimări ale Consiliului fiscal cu privire la evaziunea fiscală la accize și „taxa pe viciu” la alcool și țigări

CASETA 1: Impactul bugetar al recalculării pensiilor militare

CASETA 2: Pactul de Stabilitate și Creștere revizuit vs. Compactul Fiscal

CASETA 3: Sumar al măsurilor principale luate în vederea reducerii arieratelor bugetare

CASETA 4: Calculul evaziunii fiscale la TVA

CASETA 5: Identificarea economiei neobservate în România

Lista abrevierilor

<i>ANOFM</i>	<i>Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă</i>
<i>ASB</i>	<i>Acord Stand-By</i>
<i>BCE</i>	<i>Banca Centrală Europeană</i>
<i>BERD</i>	<i>Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare</i>
<i>BGC</i>	<i>Buget general consolidat</i>
<i>BIM</i>	<i>Biroul Internațional al Muncii</i>
<i>BM</i>	<i>Banca Mondială</i>
<i>BNR</i>	<i>Banca Națională a României</i>
<i>CABB</i>	<i>Cyclically adjusted budget balance (Deficit bugetar ajustat ciclic)</i>
<i>CAS</i>	<i>Contribuția la bugetul asigurărilor sociale de stat</i>
<i>CE</i>	<i>Comisia Europeană</i>
<i>CNP</i>	<i>Comisia Națională de Prognoză</i>
<i>EBA</i>	<i>Autoritatea Bancară Europeană</i>
<i>ECE</i>	<i>Europa Centrală și de Est</i>
<i>FBCF</i>	<i>Formarea brută de capital fix</i>
<i>FMI</i>	<i>Fondul Monetar Internațional</i>
<i>IFSLSG</i>	<i>Instituții fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației</i>
<i>INS</i>	<i>Institutul Național de Statistică</i>
<i>LRFB</i>	<i>Legea responsabilității fiscal-bugetare</i>
<i>MCS II</i>	<i>Mecanismul Cursului de Schimb II</i>
<i>MFP</i>	<i>Ministerul Finanțelor Publice</i>
<i>NA</i>	<i>Date nedisponibile (engl.: Not Available)</i>
<i>NSM</i>	<i>Noile state membre ale Uniunii Europene</i>
<i>OECD</i>	<i>Organizația Economică pentru Cooperare și Dezvoltare</i>
<i>OTM (engl. MTO)</i>	<i>Obiectiv bugetar pe termen mediu</i>
<i>PSC</i>	<i>Pactul de Stabilitate și Creștere</i>
<i>PIB</i>	<i>Produsul intern brut</i>
<i>SEC95 (engl. ESA95)</i>	<i>Sistemul European de Conturi</i>
<i>SFB</i>	<i>Strategia fiscal bugetară</i>
<i>TVA</i>	<i>Taxa pe valoare adăugată</i>
<i>UE</i>	<i>Uniunea Europeană</i>
<i>UEM</i>	<i>Uniunea Economică și Monetară</i>

I. Sinteză

Consiliul fiscal este o autoritate independentă înființată în baza Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, 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 Legea responsabilității fiscal-bugetare, 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 și bugetul anual, să evalueze tendințele macroeconomice și bugetare cuprinse în strategia fiscal-bugetară și în bugetul anual precum și obiectivele, țintele și indicatorii stabiliți prin strategia fiscal-bugetară și prin bugetul anual.

Anul 2012 a reprezentat pentru economia României al doilea an consecutiv de creștere economică, PIB avansând cu 0,7% în termeni reali, dinamică semnificativ inferioară nivelului de 2,2% atins în 2011, în principal ca urmare a șocului nefavorabil de ofertă din agricultură, reflectat la nivelul utilizării PIB în consumul privat și variația stocurilor. În schimb, pentru anul 2013 este anticipată o creștere economică de 2%, avans susținut de cererea externă pe partea de utilizare a PIB, respectiv de agricultură și industrie pe partea de formare a PIB.

Bugetul inițial aferent anului 2012 a avut în vedere un obiectiv de deficit bugetar de 1,9% din PIB (standarde *cash*), semnificativ mai ambițios decât nivelul de 3% asumat în strategia fiscal-bugetară aprobată de Guvern în luna august 2011, în pofida revizuirii descendente semnificative a cadrului macroeconomic și în condițiile în care era prevăzută explicit posibilitatea creșterii cheltuielilor de personal în vederea reîntregirii salariilor personalului bugetar. Ulterior, cu ocazia primei rectificări bugetare din august 2012, noua țintă de deficit a fost stabilită la un nivel de 2,25% din PIB. Potrivit standardelor ESA95, ținta de deficit a rămas nemodificată, dorindu-se astfel obținerea unui deficit mai mic de 3% din PIB care să asigure ieșirea din procedura de deficit excesiv.

La nivelul execuției bugetare în standarde *cash*, deficitul bugetar înregistrat s-a situat la un nivel de 2,5% din PIB, depășirea țintei inițiale având loc în principal ca urmare a nerealizării veniturilor din fonduri europene în condițiile continuării finanțării proiectelor începute din resurse bugetare, dar și ca urmare a unor cheltuieli cu bunurile și serviciile semnificativ mai ridicate față de proiecția inițială. În ceea ce privește deficitul bugetului general consolidat conform ESA95, execuția bugetară finală a consemnat îndeplinirea țintei, creându-se premisele ieșirii României din procedura de deficit excesiv inițiată în anul 2009.

În opinia Consiliului fiscal, balanța riscurilor la adresa evoluției indicatorilor macroeconomici în 2013 se situează mai degrabă pe partea pozitivă, respectiv înregistrarea unui avans economic

mai ridicat care ar putea fi generat de creșterea cererii externe și de înregistrarea unei producții agricole bune. Totuși, balanța riscurilor în ceea ce privește evoluția execuției bugetare înclină mai degrabă pe partea negativă (un deficit mai mare decât cel proiectat) în contextul în care avansul economic peste așteptări nu este susceptibil a genera încasări suplimentare semnificative la bugetul de stat, taxele aferente bunurilor exportate fiind reduse, iar agricultura rămânând un domeniu slab fiscalizat.

Cele mai mari riscuri pe plan intern se pot materializa dacă angajamentul politic pentru procesul de consolidare fiscală se reduce. Derapajele de politică fiscală (cum ar fi reversarea unor măsuri de austeritate implementate în anii anteriori) au potențialul de a conduce la deteriorarea percepției de risc față de România și pot contribui la o volatilitate ridicată a ratelor de dobândă și a cursului de schimb, mai ales în contextul majorării semnificative a ponderii titlurilor de stat românești deținute de nerezidenți.

Pe partea pozitivă, o absorbție mai bună a fondurilor europene nerambursabile și o încredere îmbunătățită la nivelul economiei pot conduce la o performanță economică mai bună decât așteptările, dublate și de posibile investiții străine directe mai mari, atrase de un ritm al reformelor structurale mai alert.

În cadrul acordurilor cu FMI și Comisia Europeană, Guvernul s-a angajat, în formularea bugetului pentru 2013, să reducă deficitul bugetului general consolidat la 2,15% din PIB potrivit metodologiei *cash* și la 2,4% din PIB potrivit ESA95. La momentul redactării acestui raport, informațiile disponibile indicau faptul că misiunea FMI a ajuns la nivel tehnic la un acord cu autoritățile în legătură cu un nou program economic ce ar putea fi susținut de un *Acord Stand-By* (ASB) pe 24 de luni cu FMI, ținta de deficit bugetar fiind stabilită la un nivel de 2,3% din PIB în termeni *cash* (2,4% din PIB conform metodologiei ESA95). În opinia Consiliului fiscal, chiar dacă dimensiunea efortului de consolidare fiscală este una semnificativ mai mică decât în anii anteriori, țintele fiscale sunt destul de ambițioase în contextul în care bugetul pe 2013 acomodează pe partea de cheltuieli recuperarea integrală a tăierilor salariale implementate în 2010, majorarea pensiilor potrivit schemei de indexare legale, reducerea graduală a perioadei de plată a facturilor la maxim 60 de zile, iar partea de venituri bugetare este afectată negativ de structura creșterii economice mai nefavorabilă decât cea prognozată inițial. De asemenea, măsurile anunțate pe partea de venituri nu au încă un impact clar, incluzând și unele elemente cu caracter excepțional.

Totuși, angajamentul Guvernului de menținere a deficitului bugetar sub nivelul de 3% din PIB pare unul ferm, o eventuală nerealizare a veniturilor urmând să genereze probabil ajustări suplimentare pe partea de cheltuieli bugetare, existând o anumită marjă de manevră în acest sens.

*Necesitatea îmbunătățirii
absorbției fondurilor UE
devine mult mai stringentă
în contextul prevederilor
compactului fiscal, care vor
limita spațiul de manevră
la nivelul politicii
fiscal-bugetare în anii
următori*

În contextul schimbării fundamentale de abordare în politica fiscală necesitatea îmbunătățirii absorbției fondurilor UE devine mult mai stringentă. În anii următori, ca urmare a noului pact fiscal european, spațiul de manevră la nivelul politicii fiscal-bugetare va fi mult mai mic ca în trecut, deficitele bugetare maxime permise fiind mai mici. Mai mult, eficiența redusă a stabilizatorilor automați reprezintă o constrângere suplimentară pentru România, iar în aceste condiții, absorbția fondurilor UE apare ca o soluție de stimulare a economiei. În plus, constrângerile bugetare impuse de compactul fiscal reclamă o dată în plus necesitatea îmbunătățirii eficienței cheltuielilor bugetare, în special cele legate de investițiile publice și achizițiile de bunuri și servicii.

România trebuie să aibă ca prioritate zero creșterea urgentă și substanțială a absorbției fondurilor UE. Din păcate, până acum, performanța României în termeni de absorbție a fondurilor UE este foarte slabă, deși în anul 2012, s-a constatat o îmbunătățire a procesului de contractare a fondurilor structurale și de coeziune, rata de contractare fiind de 78%, față de 65% în anul 2011.

*Eficiența colectării
impozitelor rămâne în
continuare scăzută*

România are una dintre cele mai mici ponderi în PIB a veniturilor bugetare (venituri fiscale și nefiscale), acestea reprezentând în 2012 doar 33,5% din PIB, cu 11,9 puncte procentuale (pp) din PIB mai mici decât media europeană. De altfel, în România, ponderea veniturilor fiscale în PIB, a fost de 28,1% în anul 2012, fiind semnificativ mai mică decât în țări precum Ungaria (38,1%), Slovenia (37,8%), Republica Cehă (34,8%) și Polonia (32,4%).

Astfel, la nivelul anului 2012, gradul de eficiență al taxării în cazul taxei pe valoarea adăugată și a contribuțiilor sociale este printre cele mai reduse din țările est europene din eșantion, 57% în cazul TVA-ului, față de 84% în Estonia sau 71% în Slovenia și Bulgaria, și 65% în cazul contribuțiilor sociale.

În aceste condiții, plusuri semnificative de venituri bugetare pot fi realizate pe seama reducerii evaziunii fiscale.

Starea financiară a sistemului de pensii de stat este foarte precară

Ponderea cheltuielilor cu asistența socială în România este consistentă, iar problema deficitului structural al sistemului public de pensii nu este rezolvată: 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 prin noua lege a pensiilor.

La nivelul anului 2012, poziția României privind ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri s-a îmbunătățit față de 2011, situându-se în a doua jumătate a clasamentului statelor din UE, dar acestea se mențin la un nivel semnificativ mai ridicat decât contribuțiile sociale încasate. Astfel, în continuare există riscuri importante cu privire la sustenabilitatea pe termen mediu a bugetelor de asigurări sociale, iar oportunitatea unor eventuale majorări de cheltuieli sau reduceri de contribuții trebuie analizată numai în contextul identificării unor soluții alternative de reducere a deficitului, în special prin lărgirea bazei de impozitare.

Lipsa unei liste de priorități investiționale la nivel național

În pofida recomandărilor anterioare ale Consiliului fiscal privind necesitatea prezentării unei liste de priorități investiționale la nivel național, lipsesc în continuare informații concrete privind: distribuția investițiilor pe politici sectoriale, detalierea proiectelor de investiții considerate prioritare, precum și alocările multi-anuale de fonduri pentru acestea. În opinia Consiliului fiscal, formularea transparentă a bugetului de investiții pornind de la o analiză a portofoliului existent de proiecte și raționalizarea acestuia prin identificarea celor prioritare, concomitent cu alocarea pe bază multi-anuală a finanțărilor aferente, este esențială pentru utilizarea eficientă a resurselor disponibile.

Acumularea de pierderi și de arierate în sectorul companiilor de stat constituie un risc la adresa sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu

Un risc potențial pe termen mediu la adresa sustenabilității fiscal-bugetare este reprezentat de acumularea de pierderi și de arierate în sectorul companiilor în care statul este acționar majoritar. La finalul anului 2012, erau 996 de companii cu capital majoritar de stat care au raportat situații financiare la Ministerul de Finanțe, cele mai multe fiind organizate ca societăți comerciale și regii autonome, totalizând o cifră de afaceri agregată de circa 49 mld. lei. Deși contribuția acestor companii la

cifra de afaceri totală era de 4,6% în 2012, plățile restante acumulate de acestea reprezentau 21,7% din totalul de arierate înregistrat la nivelul întregii economii. Problema arieratelor în companiile de stat este cu mult mai gravă decât în cazul companiilor private, dimensiunea lor în raport cu volumul de activitate (cifra de afaceri sau total active) fiind mult mai mare.

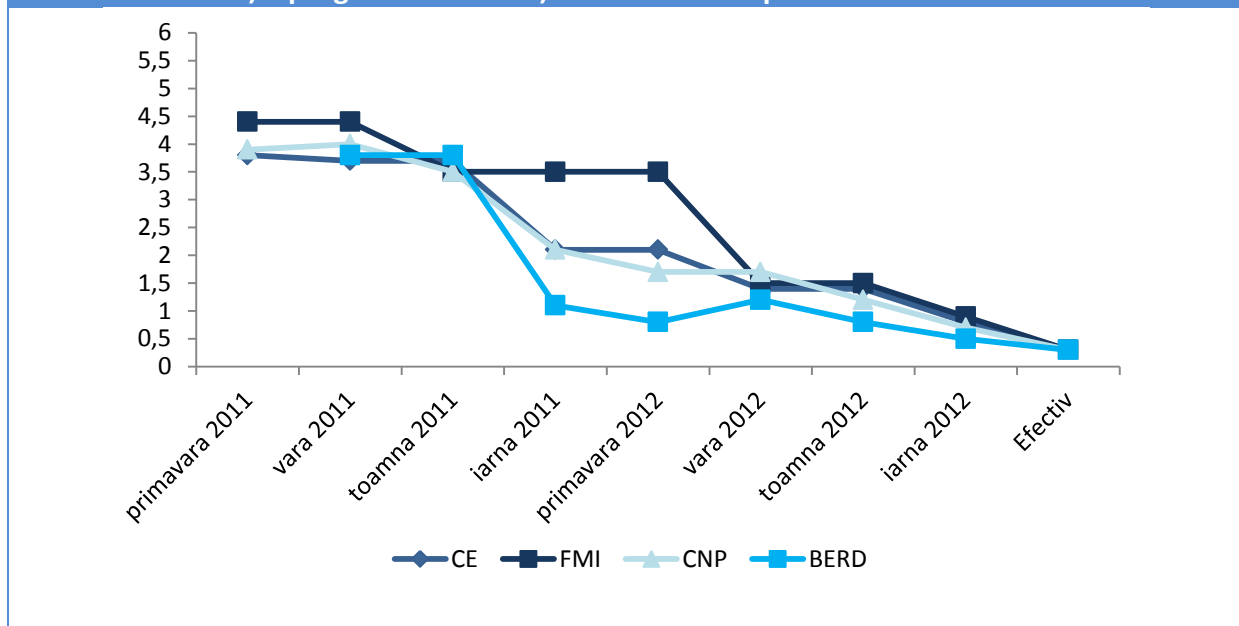
Evaziunea fiscală este foarte ridicată în România și privează bugetul de sume consistente

Conform calculelor Consiliului fiscal pe baza datelor INS, evaziunea fiscală are o dimensiune foarte ridicată în România, reprezentând 13,8% din PIB în anul 2012. Dacă România ar colecta impozitele și taxele pe care le are la maxim, ar avea venituri bugetare ca procent din PIB peste media europeană. Aproximativ 60% din evaziunea fiscală este generată la TVA, în timp ce contribuțiile sociale contribuie cu circa 24% la evaziunea fiscală totală, în principal prin intermediul fenomenului de „muncă la negru” (salariați în economia subterană). O reformă profundă a administrării taxelor și impozitelor în România țintită în direcția creșterii gradului de colectare a taxelor este absolut necesară.

II. Evoluții macroeconomice în anul 2012

Anul 2012 a reprezentat pentru economia României al doilea an consecutiv de creștere economică, produsul intern brut avansând cu 0,7% în termeni reali, dinamică semnificativ inferioară nivelului de 2,2% atins în 2011, PIB-ul real având de recuperat încă 5% față de maximum atins în 2008. Comparativ cu prognozele inițiale avute în vedere la elaborarea proiectului de buget pe anul 2012, dar și cu prognozele din toamna lui 2012 ale Comisiei Europene și ale Comisiei Naționale de Prognoză, creșterea economică a fost mai mică cu aproximativ un punct procentual, în principal ca urmare a șocului nefavorabil de ofertă din agricultură, reflectat la nivelul utilizării PIB în consumul privat și variația stocurilor. Condițiile meteo nefavorabile au afectat negativ creșterea în primul trimestru al anului 2012, în timp ce următoarele trei luni au fost caracterizate de o accelerare a activității economice susținută de investițiile publice și private și de consumul privat. Cu toate acestea, în trimestrul trei creșterea a devenit din nou negativă ca urmare a secetei severe, deteriorării încrederii consumatorilor și dificultăților în ceea ce privește absorbția fondurilor europene, efectele resimțindu-se și la nivelul ultimului trimestru din anul 2012, care a marcat o cvasi-stagnare față de cel precedent.

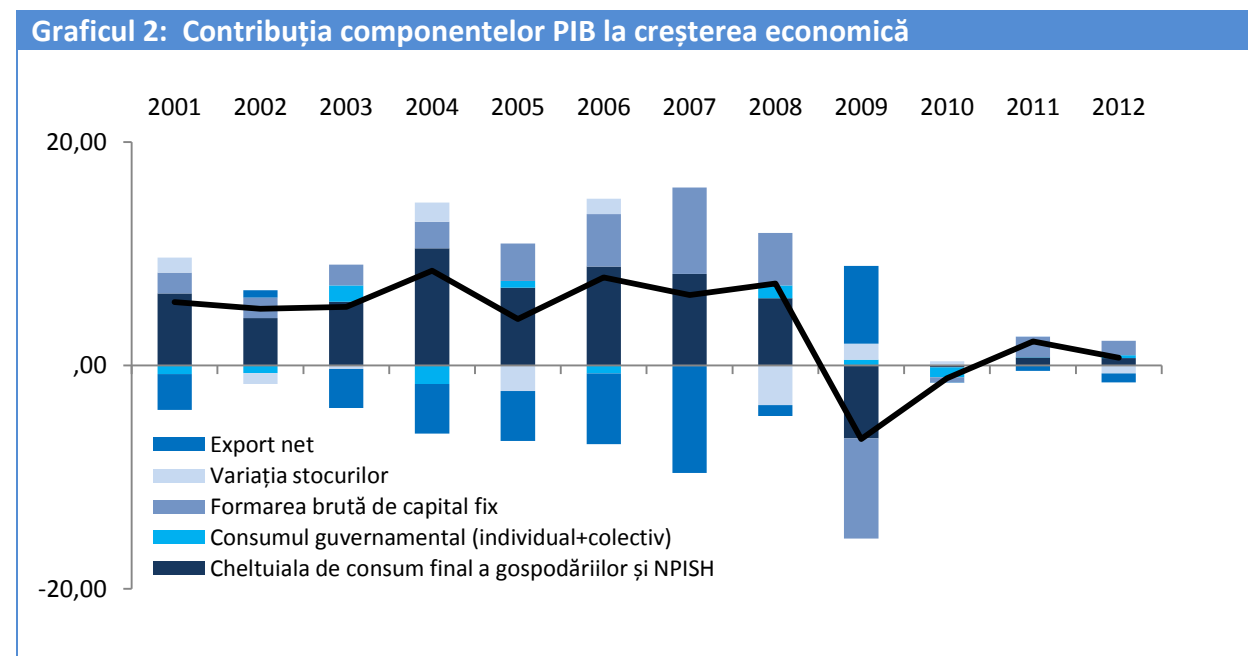
Graficul 1: Evoluția prognozelor de creștere economică pentru anul 2012



Sursa: CE, FMI, CNP, BERD

Contribuțiile principale la creșterea economică înregistrată au revenit formării brute de capital fix (+1,3 puncte procentuale (pp), corespunzătoare unei creșteri anuale în termeni reali de 4,9%), în timp ce majorarea cheltuielilor de consum final ale populației și ale instituțiilor fără scop lucrativ în serviciul gospodăriilor populației (IFSLSG) a generat o contribuție pozitivă de 0,7 pp (creștere anuală reală de 1%). De asemenea, consumul total al administrațiilor publice a avut un aport pozitiv (+0,25 pp, corespunzător unui avans de 2,4% în termeni reali). Contribuții negative au revenit variației stocurilor (-0,7 pp) și exportului net (-0,8 pp), în condițiile unei

reduceri mai pronunțate în termeni reali a exporturilor (-3%) comparativ cu cea a importurilor (-0,9%). Pe partea de ofertă, cele mai mari creșteri ale volumului de activitate s-au înregistrat în informații și comunicații (+29,1%), activități profesionale, științifice și tehnice (+9,9%), activități de spectacole; reparații produse de uz casnic (+3,1%), dar și în administrație publică și apărare, învățământ, sănătate și asistență socială (+2,2%), în timp ce evoluții negative s-au înregistrat în agricultură, silvicultură și pescuit (-21,6%), industrie (-1%) și intermediari financiare și asigurări (-0,2%).



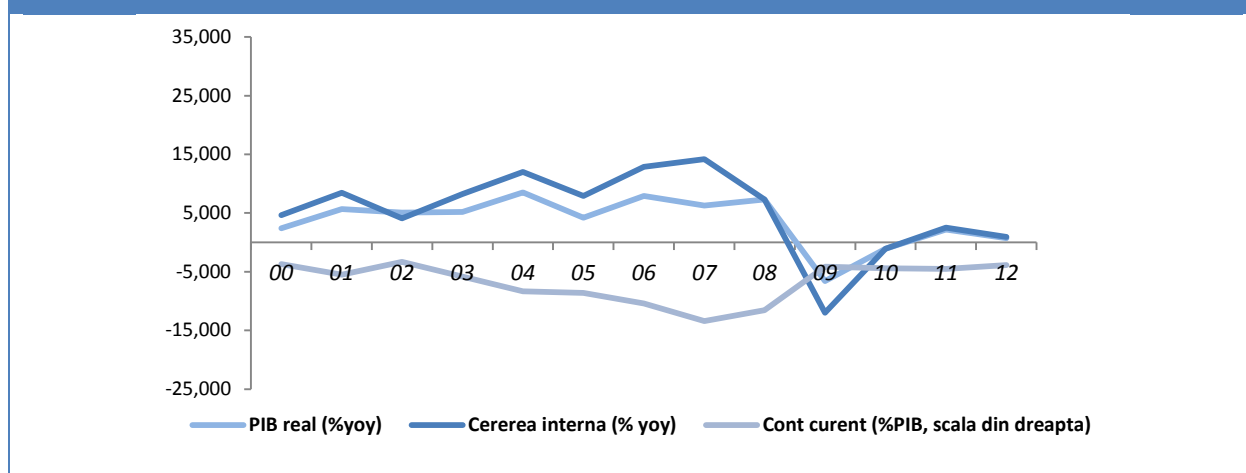
Sursa: Eurostat, calcule Consiliul fiscal

Cu toate că rata medie a inflației s-a menținut în linie cu estimările avute în vedere la fundamentarea Strategiei fiscal-bugetare (SFB) pentru perioada 2012-2014 (nivel mediu anual de 3,3%, comparativ cu o proiecție de 3,5%), creșterea prețurilor din decembrie 2012 față de decembrie 2011 s-a situat la un nivel de 4,95%, semnificativ peste prognoza de 3% din SFB. Această evoluție poate fi explicată prin inflația redusă înregistrată în prima parte a anului 2012, favorizată de producția agricolă foarte bună din 2011, în timp ce a doua jumătate a anului 2012 a fost caracterizată de o inflație în creștere ca urmare a secetei severe care a influențat semnificativ prețurile produselor alimentare, a majorării peste așteptări a prețurilor administrate, precum și ca urmare a deprecierei nominale a cursului de schimb. În acest context, banca centrală a redus dobânda de politică monetară de la 6% la 5,25% pe parcursul primelor 3 luni din 2012, ulterior menținând acest nivel, în condițiile intensificării presiunilor inflaționiste, cu precădere în a doua jumătate a perioadei.

Poziția externă a României a continuat să se îmbunătățească treptat. Deficitul de cont curent s-a diminuat de la 4,52% din PIB în 2011 la 3,9% în 2012, în condițiile unei reduceri nominale a acestuia de 13,3% și a unui nivel aproximativ constant al PIB-ului, considerând valori exprimate

în euro. Diminuarea nominală a deficitului contului curent de la 5.937 milioane de euro la 5.151 milioane de euro a fost determinată de micșorarea deficitului balanței veniturilor cu 538 de milioane de euro, de majorarea excedentului balanței serviciilor cu 200 de milioane de euro precum și de îmbunătățirea marginală a soldului balanței comerciale și a transferurilor. Exporturile și importurile, considerând valori exprimate în euro, au scăzut ușor (-0,5%), în condițiile în care prețurile bunurilor exportate exprimate în moneda unică europeană au avansat mai rapid (+3,2%) decât prețurile bunurilor importate (+0,75%). Astfel, deficitul balanței comerciale s-a situat în 2012 la un nivel inferior față de anul 2011, chiar dacă în termeni reali exporturile au scăzut mai mult decât importurile pe fondul înrăutățirii situației economice a principalilor parteneri comerciali și a menținerii relativ constante a cererii interne.

Graficul 3: Evoluția PIB real, a cererii interne și a soldului contului curent în perioada 2000-2012



Sursa: Banca Națională a României, Eurostat, calcule Consiliul fiscal

Datoria externă a României a crescut cu 1,5% anul trecut, până la un nivel de 99,2 miliarde de euro. Datoria externă pe termen mediu și lung reprezenta la sfârșitul anului trecut 79,4% din total datorie externă, respectiv 78,74 miliarde de euro, nivel în creștere cu 3,7% comparativ cu cel din 31 decembrie 2011. Datoria externă pe termen scurt a înregistrat o reducere de 10,21% până la un nivel de 20,46 miliarde de euro (reprezentând 20,1% din total datorie externă). Datoria față de FMI a coborât la sfârșitul anului 2012 față de aceeași perioadă a anului precedent cu 1,742 miliarde de euro, respectiv la un nivel de 10,8 miliarde de euro de la 12,54 miliarde de euro.

În anul 2012, soldul creditului neguvernamental s-a diminuat în termeni reali, înregistrând o scădere de 3,48% în decembrie 2012 față de aceeași perioadă din 2011. Declinul a fost mai accentuat în cazul finanțărilor în valută, acestea micșorându-se cu 2,6% în echivalent euro, în timp ce dinamica creditelor în monedă națională a consemnat o descreștere în termeni reali de 1,1%. Un impact negativ asupra activității de creditare a fost generat atât de cererea scăzută de

credite, dar și de creșterea cerințelor de capital pentru instituțiile financiare la nivelul UE, care a implicat o accelerare a procesului de reducere a gradului de îndatorare (engl. *deleveraging*) la nivelul băncilor și a sucursalelor lor din Europa Centrală și de Est (ECE).

În ceea ce privește evoluțiile de pe piața muncii, anul 2012 a marcat prima îmbunătățire notabilă de la debutul crizei, numărul mediu de salariați (4.430 mii persoane) avansând cu 1,9% față de anul 2011, în contextul creșterii numărului de locuri de muncă create de sectorul privat, în timp ce sectorul public a înregistrat o continuare a reducerilor de personal, dar într-un ritm mult mai lent decât în anii precedenți. De asemenea, la sfârșitul anului 2012, rata șomajului calculată conform criteriilor Biroului Internațional al Muncii a scăzut cu 0,7 pp, respectiv de la 7,4% la 6,7%, în același sens cu evoluția numărului de salariați. În schimb, numărul total de șomeri înregistrați la ANOFM a crescut de la 461 mii persoane la 493 mii persoane, rata șomajului majorându-se de la 5,12% la 5,59%, această evoluție fiind în contradicție atât cu dinamica ratei șomajului BIM, cât și cu modificarea numărului mediu de salariați din economie.

În anul 2012, câștigul salarial mediu brut pe total economie a fost de 2.133 de lei, în creștere cu 5% față de anul 2011, iar câștigul salarial mediu net a fost de 1.547 de lei, în creștere cu 4,9%. În condițiile unei inflații medii de 3,3%, nivelul câștigului salarial real s-a majorat cu aproximativ 1,5%. Evoluția pozitivă a salariului mediu pe economie a fost susținută în principal de dinamica câștigurilor din sectorul public (+6,82%) în condițiile în care efectul complet al recuperărilor salariale urmează a fi observat la nivelul anului 2013. În aceeași perioadă, salariile medii din sectorul privat¹ au avansat cu 4,5%, dinamica acestora fiind afectată de constrângerile existente pe piața muncii și de câștigurile de productivitate.

Evoluțiile principalilor indicatori macroeconomici în 2012 față de prognozele care au stat la baza Strategiei fiscal bugetare 2012-2014 sunt sintetizate în tabelul de mai jos:

Tabelul 1: Principalii indicatori macroeconomici (diferențe față de prognoză)		
	SFB 2012-2014	Efectiv 2012
	- modificare procentuală față de anul anterior -	
Produsul intern brut		
Produsul intern brut (mil. lei)	588.940,0	587.499,4
Produsul intern brut real	3,5-4,0	0,7
Deflatorul PIB	4,3-4,8	4,8
Utilizarea PIB		
Consumul individual efectiv al gospodăriilor	3,2-3,6	1,1
Cheltuiala pentru consumul final al populației	3,4-4,0	1,0

¹Sectorul privat este aproximat eliminând sectoarele administrație publică și apărare, învățământ și sănătate și asistență socială.

Cheltuiala pentru consumul individual al administrației publice	1,4	1,6
Consum colectiv efectiv al administrației publice	1,5	2,4
Formare brută de capital fix	5,3-5,8	4,9
Exporturi (volum)	9,7	-3,0
Importuri (volum)	8,3	-0,9
Rata inflației		
Decembrie 2012	3,0	4,95
Medie anuală	3,5	3,33
Piața muncii		
Rata șomajului (sf. per.)	4,5	5,59
Număr mediu de salariați	1,0	1,9
Câștigul salarial mediu brut	4,9	5,0

Sursa: Institutul Național de Statistică, Comisia Națională de Prognoză

III. Politica fiscal-bugetară în anul 2012

III.1 Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari

Conform articolului 48, alineatul 2, din Legea responsabilității fiscal-bugetare (LRFB) nr. 69/2010, 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 tendințelor macroeconomice și bugetare cuprinse în strategia fiscal-bugetară și în bugetul anual din anul bugetar care face obiectul raportului;
- 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.

Bugetul general consolidat aferent anului 2012 a avut în vedere un obiectiv de deficit bugetar de 1,9% din PIB (standarde *cash*), semnificativ mai ambițios decât nivelul de 3% asumat în strategia fiscal-bugetară aprobată de Guvern în luna august 2011, în pofida revizuirii descendente semnificative a cadrului macroeconomic. Consiliul fiscal remarca, în opinia sa

asupra proiectului de buget, lipsa unui angajament ferm față de această nouă țintă, în condițiile în care era prevăzută explicit posibilitatea majorării acesteia pe parcursul anului pentru a acomoda creșterea cheltuielilor de personal în vederea reîntregirii salariilor personalului bugetar. De altfel, această intenție s-a și materializat pe parcursul anului, noua țintă de deficit stabilită cu ocazia primei rectificări bugetare din august 2012 fiind de 2,25% din PIB. La nivelul deficitului bugetar potrivit ESA95, ținta a rămas nemodificată, respectiv obținerea unui deficit mai mic de 3% din PIB care să asigure ieșirea din procedura de deficit excesiv. Execuția bugetară finală a consemnat îndeplinirea țintei de deficit potrivit metodologiei ESA95, creându-se premisele ieșirii României din procedura de deficit excesiv inițiată în 2009. La nivelul execuției bugetare în standarde *cash*, deficitul bugetar înregistrat s-a situat la un nivel de 2,5% din PIB, depășirea țintei inițiale având loc în principal ca urmare a nerealizării veniturilor din fonduri europene în condițiile continuării finanțării proiectelor începute, dar și ca urmare a unor cheltuieli cu bunurile și serviciile semnificativ mai ridicate față de proiecția inițială.

Din perspectiva regulilor politicii fiscal-bugetare, plafoanele nominale în care trebuiau să se încadreze în 2012 soldul bugetului general consolidat, 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 291/2011 (a se vedea [Tabelul 2](#) de mai jos). Execuția bugetară confirmă respectarea plafoanelor pentru toți indicatorii mai sus menționați.

Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și ale cheltuielilor de personal						
	Lege 291/2011			Execuție 2012		
	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care:	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care:
			Cheltuieli de personal			Cheltuieli de personal
<i>milioane lei</i>	-17.675,2	203.084,2	42.500	-14.774,1	199.500,5	40.798,8
<i>% din PIB</i>	-3%	34,48%	7,20%	-2,51%	33,96%	6,94%

* Exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori

Prima rectificare bugetară, aprobată în august 2012, a menținut relativ constantă proiecția privind încasările bugetare totale (-80,1 mil. lei, excluzând impactul schemelor de compensare a obligațiilor restante față de buget), dar a consemnat modificări importante în structura veniturilor bugetare. Astfel, creșterile prognozate pentru încasările din impozitul pe venit și salarii (+1.957,8 mil. lei), TVA (+1.668 mil. lei), alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii (+907,3 mil. lei) au fost integral anulate de diminuarea proiecției privind veniturile din fonduri europene (-1.859 mil. lei), veniturile nefiscale (-1.386,4 mil. lei), accize (-797,5 mil. lei) și venituri din capital (-578,5 mil. lei). Cheltuielile totale au fost majorate cu 2.369 mil. lei față de programul inițial, concomitent cu modificarea deficitului bugetar de la 1,9% la 2,25% din PIB, cele mai mari creșteri fiind localizate la nivelul capitolului „cheltuieli de personal” (+1.155,6 mil.

lei pentru a permite o nouă etapă de recuperare a reducerilor salariale din sectorul bugetar operate în 2010), „bunuri și servicii” (+1.037,4 mil. lei alimentate pe partea de venituri bugetare în principal din taxa *clawback*, avans motivat în principal de plata arieratelor din sectorul sanitar), „cheltuieli cu dobânzile” (+1 miliard de lei ca urmare a creșterii costurilor împrumuturilor, a deciziei de majorare a rezervelor din Trezorerie precum și a deprecierei leului). Diminuări de cheltuieli au avut loc în cadrul categoriilor „proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare” (-772,2 mil. lei), „cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă” (-416,2 mil. lei), „cheltuieli de capital” (-196 mil. lei).

Comparativ cu parametrii aprobați în contextul primei rectificări bugetare, cea de-a doua rectificare a prevăzut o majorare a veniturilor și cheltuielilor bugetului general consolidat cu 1,95 miliarde lei, menținând nemodificată ținta de deficit bugetar la 13,6 miliarde lei, respectiv 2,25% din PIB. Din aceste diferențe, 450 de milioane de lei erau explicate de influența unei noi scheme de stingere în lanț a obligațiilor restante față de buget (cu impact identic la nivelul veniturilor și cheltuielilor totale).

Dincolo de impactul schemei de compensare mai sus menționate, revizuirea ascendentă a veniturilor bugetare a fost de 1,5 miliarde lei și s-a datorat primei tranșe (0,91 miliarde lei) din sumele aferente contravalorii închirierii benzilor de frecvență de către operatorii de telefonie mobilă, careia i s-a adăugat un impact pozitiv net la nivelul celorlalte categorii de venituri de 0,59 miliarde lei. Această ultimă sumă reflectă încasări suplimentare având drept surse veniturile nefiscale (+0,9 miliarde lei, provenite în principal din revizuirea ascendentă cu 0,69 miliarde de lei a estimării privind vărsămintele din profitul BNR), taxa *clawback* (+0,36 miliarde lei) și accize (+0,21 miliarde lei), care compensează reduceri ale estimărilor privind încasările din TVA (-0,69 miliarde lei), impozitul pe venit și salarii (-0,36 miliarde de lei) și venituri de capital (-0,1 miliarde lei).

Ajustate pentru impactul schemei de stingere în lanț a obligațiilor restante față de buget mai sus menționate (+0,45 miliarde lei, din care 0,25 miliarde lei pe bunuri și servicii și 0,2 miliarde lei pe cheltuieli de capital), cheltuielile totale au fost majorate față de cele din prima rectificare cu 1,5 miliarde lei. Majorarea s-a datorat în principal revizuirii ascendente semnificative a cheltuielilor aferente programelor finanțate din fonduri europene post-aderare (+2,27 miliarde lei), careia i s-a adăugat un plus de cheltuieli la nivelul categoriei „bunuri și servicii” (+0,4 miliarde lei), justificat de utilizarea încasărilor suplimentare din taxa *clawback* în sistemul public de sănătate; aceste majorări de cheltuieli sunt compensate parțial de reducerea cu 0,83 miliarde lei a cheltuielilor de capital și cu 0,25 miliarde lei a categoriei „alte transferuri”.

Opinia formulată de Consiliul fiscal cu prilejul primei rectificări bugetare a consemnat încălcarea regulilor ce privesc rectificările bugetare statuate de art. 9 alin. 2 și art. 16 ale Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010; cu toate acestea, trebuie menționat că LRFB prevede în art. 23 lit. c) drept clauză derogatorie pentru revizuirea cadrului fiscal bugetar

schimbarea guvernului. De asemenea, cu ocazia celei de-a doua rectificări bugetare operate în octombrie 2012, a avut loc o majorare suplimentară față de nivelul din prima rectificare a cheltuielilor totale ale bugetului general consolidat, excluzând asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori (cu 1,95 miliarde lei), ceea ce implică o nouă derogare de la prevederile art. 16 al LRFB. Consiliul fiscal își manifestă îngrijorarea în legătură cu recursul persistent la instituția derogării pentru a eluda regulile statuate de LRFB, acest lucru afectând negativ credibilitatea acestora.

Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2012 este prezentată în *Tabelul 3*.

Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2012 (mld. lei)					
	SFB 2012-2014	Program inițial	Prima rectificare	A doua rectificare	Execuție 2012
Venituri Totale	199,7	193,8	193,7	195,2	190,9
Venituri fiscale	112,6	108,8	112,3	112,8	111,9
Contribuții asigurări	51,3	50,9	51,1	51,0	51,3
Fonduri UE post-aderare, pre-aderare și asistență financiară din partea altor donatori	14,3	13,5	11,8	12,0	8,4
Cheltuieli Totale, din care:	217,4	205,0	207,4	208,9	205,7
Cheltuieli curente	193,2	185,4	188,3	190,9	189,3
Cheltuieli de capital	24,3	21,0	20,8	20,0	18,7
Deficit bugetar	-17,7	-11,2	-13,7	-13,7	-14,8

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare

Rezultatele execuției bugetare din anul fiscal 2012 au infirmat parțial prognozele din cea de-a doua rectificare, atât veniturile cât și cheltuielile înregistrând evoluții nefavorabile. Pe partea de venituri, diferența față de nivelul scontat de încasări a fost de circa 4,3 miliarde lei, în principal ca urmare a performanței foarte slabe a absorbției de fonduri europene (-3,6 miliarde lei) și a nerealizării în totalitate a veniturilor fiscale ca urmare a avansului economic sub așteptări (-0,9 miliarde lei). În ceea ce privește cheltuielile, acestea s-au redus doar cu 3,1 miliarde lei, principalele categorii la nivelul cărora s-au înregistrat diminuări fiind cheltuielile de capital (-1,3 miliarde lei), asistență socială (-0,75 miliarde lei), dobânzi (-0,5 miliarde lei), cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă (-0,3 miliarde lei). În aceste condiții, ținta de deficit potrivit metodologiei *cash* a fost ratată cu 1,1 miliarde de lei, cauza principală fiind reprezentată de continuarea finanțării din fonduri proprii a proiectelor susținute în principal din fonduri europene, în condițiile suspendării plăților de către Comisia Europeană în cazul mai multor programe operaționale. Cheltuielile cu bunurile și serviciile s-au situat încă o dată peste nivelul bugetat (+860 de milioane față de nivelul din prima rectificare și +2.293 milioane de lei față de nivelul bugetat inițial), evidențiind deficiențe majore în procesul de programare

bugetară, imposibilitatea de a rezolva cauzele structurale care conduc la apariția de arierate și posibil o tendință de externalizare a unor servicii în cadrul autorităților centrale și locale afectate de reduceri de personal.

În ceea ce privește execuția bugetară potrivit ESA95, anul 2012 a consemnat reducerea cu 2,7 puncte procentuale de PIB a deficitului bugetar, respectiv de la 5,6% la 2,9% din PIB. Având în vedere faptul că bugetul din anul 2011 a inclus o componentă excepțională pe partea de cheltuieli de 1,2% din PIB aferentă obligațiilor salariale ale statului față de anumite categorii de salariați din sectorul bugetar investite cu titlu executoriu în urma unor sentințe judecătorești definitive, în timp ce în anul 2012 această componentă a reprezentat circa 0,2% din PIB, iar dimensiunea ajustării efective a fost de aproximativ 1,7% din PIB, ceea ce reflectă oricum un ritm alert al procesului de consolidare fiscală. Reducerea deficitului bugetar potrivit ESA95 în 2012 a avut loc în principal pe seama diminuării formării brute de capital fix (investiții) cu 0,8% din PIB față de anul 2011 și a scăderii cheltuielilor cu asistența socială ca pondere în PIB cu 0,8% în condițiile în care veniturile s-au micșorat ca pondere în PIB cu 0,3 puncte procentuale.

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 relativ scurtă, reducerea deficitului bugetar potrivit ESA95 de la 9% din PIB în 2009 la 2,9% din PIB în 2012. Astfel, au fost create premisele ieșirii din procedura de deficit excesiv în condițiile în care proiecțiile pe termen mediu au confirmat perspectiva menținerii deficitului bugetar sub pragul de 3% din PIB. Ajustarea fiscală din perioada 2009-2012 după standarde ESA95 s-a efectuat prin reducerea cheltuielilor bugetare cu 4,7% din PIB (reversând doar parțial creșterea de 7,5% din PIB din perioada 2005-2009) și creșterea veniturilor bugetare cu 1,4% din PIB. Ajustările de cheltuieli bugetare s-au făcut în principal la nivelul remunerării salariaților (-3,1% din PIB), formării brute de capital fix (-1,3% din PIB) și asistenței sociale (-1,1% din PIB). Pe partea de venituri bugetare, creșterea acestora cu 1,4% din PIB în perioada 2009-2012 s-a produs în principal ca urmare a creșterii cotei legale de TVA de la 19% la 24% în 2010, veniturile din TVA crescând în perioada 2009-2012 cu 1,9% din PIB (2009 marcase o scădere a veniturilor din TVA cu 1,3% din PIB față de anul 2008), compensând astfel și scăderea încasărilor din CAS și impozit pe venit și pe profit.

Tabelul 4: Evoluția cheltuielilor și veniturilor bugetare după standarde ESA95

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Modificari 2009 fata de 2005	Modificari 2012 fata de 2009
Total cheltuieli (% din PIB)	33,6	35,5	38,2	39,3	41,1	40,1	39,4	36,4	7,5	-4,7
Consum intermediar	6,3	5,9	6,6	6,6	6,5	5,8	6,1	5,9	0,1	-0,6
Remunerarea salariatilor	8,7	9,3	9,7	10,5	10,9	9,7	7,9	7,8	2,2	-3,1
Dobanzi	1,2	0,9	0,7	0,7	1,5	1,5	1,6	1,8	0,3	0,2
Asistenta sociala	10,3	10,1	10,4	11,6	13,8	14,1	13,4	12,7	3,5	-1,1
Subventii	1,5	1,8	1,3	0,8	0,7	0,6	0,4	0,4	-0,7	-0,4
Alte cheltuieli curente	0,7	0,9	1,8	1,4	1,4	1,9	2	2,3	0,7	0,9
Formarea bruta de capital fix	3,9	5,1	6,2	6,6	5,9	5,7	5,4	4,6	2,1	-1,3
% din total cheltuieli*										
Servicii publice generale	9,7	9,2	11,3	11,9	10,2	11,1	12,1	:	0,5	1,9
din care dobanzi	3,7	2,5	1,9	1,8	3,7	3,8	4,1	:	0	0,4
Aparare	8,9	6,5	4,7	3,8	3,6	3,7	2,2	:	-5,2	-1,5
Ordine si siguranta publica	6,3	6,7	6,4	5,7	5,3	6	5,6	:	-1	0,3
Afaceri economice	15,7	19,5	21,8	19,9	18,7	17	16,9	:	3	-1,8
Protectia mediului	0,9	1	1,1	1,2	1,4	1,8	2,4	:	0,4	1
Locuinte si amenajari teritoriale	4,8	4,1	4,1	3,3	3,4	3,3	3,1	:	-1,4	-0,2
Sanatate	8	7,6	8,1	8,2	9,3	9	8,6	:	1,3	-0,7
Recreatie, cultura si religie	2	2,8	2,8	2,9	2,6	2,6	2,7	:	0,6	0,1
Educatie	10,7	11,6	10,3	11,4	9,9	8,3	10,5	:	-0,8	0,6
Protectie sociala	33	30,9	29,4	31,6	35,5	37,2	35,9	:	2,6	0,4
Total venituri (% din PIB)	32,4	33,3	35,3	33,6	32,1	33,3	33,8	33,5	-0,3	1,4
Venituri fiscale	18,2	18,8	19	18,4	17,3	18	19,2	19,3	-0,9	2
Impozite indirecte, din care:	12,9	12,8	12,3	11,7	10,7	11,9	13,1	13,2	-2,2	2,4
TVA	8,1	7,9	8,2	7,9	6,6	7,7	8,7	8,5	-1,4	1,9
accize*	3,1	2,9	3	2,7	3,1	3	3,1	0	0	0
Impozite directe, din care:	5,3	6	6,7	6,7	6,5	6,1	6,2	6,1	1,2	-0,4
impozit pe venit	2,4	3	3,6	3,6	3,7	3,4	3,5	3,6	1,3	-0,1
impozit pe profit	2,7	2,8	2,6	2,4	2,4	1,8	1,9	1,7	-0,2	-0,7
Contributii asigurari sociale	10,3	10,3	10,5	10,1	10,2	9,5	9,1	8,8	0	-1,4
Alte venituri curente	1,9	2,1	1,8	1,5	1,7	2,7	2,2	2,5	-0,2	0,9
Deficit bugetar	-1,2	-2,2	-2,9	-5,7	-9	-6,8	-5,6	-2,9	-7,8	6,1

Sursa: Eurostat

Notă: *cifrele aferente anului 2012 nu sunt încă disponibile, iar diferența 2009-2012 se referă la 2009-2011.

În ceea ce privește execuția bugetară potrivit standardelor *cash*, anul 2012 a consemnat reducerea cu 1,8 puncte procentuale de PIB a deficitului bugetar, respectiv de la 4,3% la 2,5% din PIB. Ajustarea a fost determinată de o scădere a cheltuielilor bugetare cu 1,6% din PIB (în principal prin reducerea cu 1,1% din PIB a cheltuielilor de investiții și cu 0,8% din PIB a cheltuielilor de asistență socială) și de o creștere a veniturilor bugetare cu 0,2% din PIB (în special pe seama unor venituri excepționale din închirierea frecvențelor pentru operatorii de telefonie mobilă).

Tabelul 5: Evoluția cheltuielilor și veniturilor bugetare după standarde cash

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Modificari 2009 fata de 2005	Modificari 2012 fata de 2009
Venituri totale (% din PIB)	31,4	32,3	32,3	32,2	31,4	32,2	32,7	32,9	0	1,5
Venituri fiscale	17,8	18,6	18,4	18,4	17,6	17,8	18,8	19,4	-0,2	1,8
Impozit pe venit	2,3	2,8	3,5	3,6	3,7	3,4	3,4	3,6	1,4	-0,1
Impozit pe profit	2,3	2,3	2,5	2,5	2,4	1,9	1,9	1,8	0,1	-0,5
Impozite si taxe pe proprietate	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0	0
TVA	7,8	8,1	7,5	7,9	6,8	7,5	8,6	8,6	-1	1,7
Accize	3,1	3,1	3	2,7	3,1	3,3	3,4	3,4	0	0,3
CAS	9,5	9,6	9,5	9,5	9,6	8,7	9,1	8,8	0	-0,8
Venituri nefiscale	3,2	3,3	3,4	3,1	3,1	3,8	3,3	3,1	-0,1	0,1
Donatii	0,6	0,5	0,8	0,6	0,7	0,8	0,1	0,1	0,1	-0,6
Sume primite de la UE in contul platilor efectuate					0,4	1	1,1	1,4		1
Cheltuieli totale (% din PIB)	32	33,6	35,4	37	38,6	38,6	37	35,4	6,6	-3,3
Cheltuieli de personal	7,4	8	8,1	8,9	9,3	8,2	6,9	6,9	2	-2,4
Bunuri si servicii	6,3	6,2	6,1	6,4	5,7	5,6	5,7	5,9	-0,7	0,2
Dobanzi	1,2	0,8	0,7	0,7	1,2	1,4	1,6	1,8	0	0,6
Subventii	2,2	2,2	1,7	1,5	1,4	1,3	1,2	1	-0,7	-0,4
Proiecte cu finantare din fonduri externe nerambursabile postaderare					0,5	1,4	1,9	2,2		1,7
Asistenta sociala	9,5	9	9,3	10,5	12,8	13,1	12,2	11,4	3,3	-1,3
Cheltuieli de capital	3	4,3	4,7	5	4,4	3,7	4,1	3,3	1,4	-1,1
Cheltuieli de investitii totale					7,1	6,5	7	5,9		-1,1
Deficit bugetar	-0,6	-1,3	-3,1	-4,8	-7,3	-6,4	-4,3	-2,5	-6,6	4,8

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

III. 2. Veniturile bugetare

Veniturile bugetului general consolidat, nete de impactul schemelor de compensare, au crescut în 2012 cu 6,64% față de încasările din anul precedent, până la 190,94 miliarde lei (32,5% din PIB). Majorarea ponderii veniturilor în PIB, de la 32,16% în 2011 este explicată în principal de evoluția pozitivă a veniturilor din alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii (+0,3 pp de PIB exclusiv pe seama încasărilor din taxa *clawback*), de îmbunătățirea marginală comparativ cu anul 2011 a absorbției de fonduri europene (+0,26 pp de PIB), precum și de încasările extraordinare provenite din închirierea benzilor de frecvență către operatorii de telefonie mobilă (+0,16 pp de PIB). Evoluții negative din perspectiva ponderii în PIB s-au înregistrat la

nivelul contribuțiilor de asigurări (-0,24 pp de PIB în principal ca urmare a deciziei de restituire către pensionari a contribuțiilor de asigurări colectate ilegal precum și a majorării programate a sumelor transferate către Pilonul II de pensii²) și la nivelul veniturilor nefiscale (-0,16 pp de PIB). Față de programul inițial, veniturile bugetare au fost cu 0,49 pp de PIB mai reduse, în principal ca urmare a nematerializării prognozei privind absorbția de fonduri europene, diferența dintre valoarea realizată și proiecția inițială fiind de -0,77 pp din PIB. În rest, estimările privind veniturile fiscale au avut un grad bun de realizare, încasările mai mici din accize fiind compensate de veniturile suplimentare din TVA, în timp ce veniturile din taxa *clawback* și cele provenind din închirierea benzilor de frecvență către operatorii de telefonie mobilă nu au fost prinse în bugetul inițial, avându-se în vedere o abordare prudentă a prognozei de venituri. În schimb, la nivelul veniturilor nefiscale și al veniturilor din capital, s-au consemnat diferențe majore față de estimările inițiale, încasările cumulate fiind mai mici cu 0,27 pp din PIB. Privind retrospectiv, veniturile extraordinare importante provenind din închirierea benzilor de frecvență și din taxa *clawback* (+0,47 pp de PIB) au avut o contribuție semnificativă la formarea resurselor financiare ale statului în contextul eșecului în absorbția fondurilor europene. Aceste venituri au însă un caracter temporar și nu pot suplini și în anii următori o nerealizare a proiecției de venituri bugetare în general, și a celei aferente veniturilor din fonduri europene în special.

III.2.1. TVA și accize

Estimate în construcția inițială a bugetului la un nivel de 49,65 mld. lei, veniturile din TVA s-au situat la finele anului la un nivel de 50,51 mld. lei, diferența fiind explicată în totalitate de veniturile suplimentare generate de evoluția peste așteptări a consumului privat, majorarea schemei de compensare „în lanț” aprobată cu prilejul rectificărilor bugetare din august și octombrie 2012 (care prevedea un impact suplimentar la nivelul veniturilor din TVA de 1,2 mld. lei) neregăsindu-se la nivelul execuției bugetare. Comparativ cu 2011, încasările din TVA, nete de impactul schemelor de compensare, au crescut cu 2,76 miliarde lei (5,92%), pe fondul revenirii treptate a consumului gospodăriilor populației și a creșterii prețurilor.

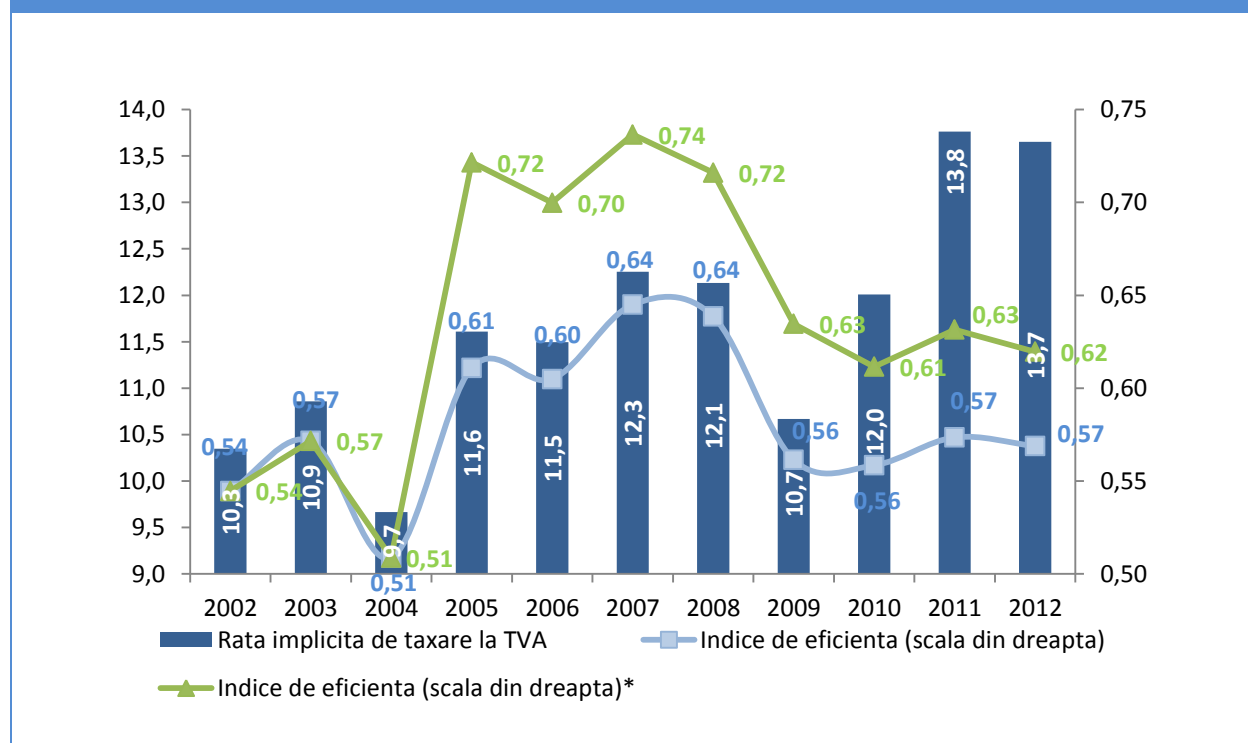
Evaluând eficiența colectării impozitelor prin intermediul raportului dintre rata implicită de impozitare (definită ca raport între veniturile efectiv colectate pentru un anumit tip de impozit și baza macroeconomică de impozitare corespunzătoare) și rata legală de impozitare, gradul de eficiență al taxării pentru TVA a scăzut substanțial în România comparativ cu perioada anterioară crizei economice, fenomen însă comun la nivelul grupului noilor state membre UE din Europa Centrală și de Est (NSM10). Se remarcă totuși o relativă stabilitate a indicelui în

² Acestea sunt înregistrate la nivelul execuției bugetare ca venituri negative.

perioada 2009-2012, majorarea cotei standard de TVA din 2010 conducând la venituri nominale mai mari în condițiile în care eficiența colectării s-a menținut relativ constantă.

Execuția bugetară la finele lui 2012 sugerează menținerea la același nivel a eficienței taxării comparativ cu anul anterior (indice de eficiență de 57%), dinamica veniturilor din TVA fiind foarte apropiată de cea a bazei macroeconomice relevante (consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG³). Un grad de eficiență a colectării nemodificat sugerează lipsa unui surplus extraordinar de venituri (engl. *revenue windfalls*) - din reducerea evaziunii fiscale, de exemplu. Considerând însă structura bazei macroeconomice relevante, șocul nefavorabil de ofertă din agricultură a afectat negativ componenta „autoconsum și piață țărănească”, care nu este susceptibilă a genera venituri din impozitare, componenta taxabilă a acesteia înregistrând o dinamică superioară. Astfel, izolând impactul acestei componente, eficiența colectării s-a înrăutățit în 2012 față de 2011.

Graficul 4 : Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România



Sursa: calcule Consiliul fiscal, * ajustat cu componenta de autoconsum și piață țărănească.

Gradul de eficiență al taxării în cazul TVA la nivelul anului 2012, de 57%, este semnificativ inferior celui înregistrat în Estonia (84%), Slovenia (71%) și Bulgaria (71%). România a colectat în 2012, 8,5% din PIB din venituri din TVA (execuție ESA95), față de 8,32% din PIB în Slovenia,

³ Instituții fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației

8,73% în Estonia și 9,15% în Bulgaria, în condițiile în care cota standard de TVA în aceste țări era de 20% (comparativ cu un nivel de 24% în România). La nivelul anului 2012, o eficiență mai redusă a taxării conform definiției de mai sus era observabilă în Letonia, Lituania, Slovacia și Polonia, poziția României în cadrul grupului de țări analizate îmbunătățindu-se pe fondul pierderilor de eficiență din alte state. Trebuie însă precizat faptul că diferențele la nivelul indicelui de eficiență a taxării reflectă 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)⁴, 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 nu ia în considerare impactul cotelor reduse de TVA și nu ia în calcul alte componente ale PIB care sunt supuse TVA (o parte a consumului intermediar și o parte din formarea brută de capital fix - a se vedea capitolul de evaziune fiscală).

Țara	Cota standard a TVA*			Rata de taxare implicită**			Indice de eficiență a taxării***			Poziție		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
BG	20.0	20.0	20.0	14.4	13.8	14.2	0.72	0.69	0.71	3	3	3
CZ	20.0	20.0	20.0	13.5	13.7	14.2	0.68	0.69	0.71	4	4	4
EE	20.0	20.0	20.0	16.5	16.4	16.9	0.83	0.82	0.84	1	1	1
LV	21.0	22.0	21.5	10.3	10.8	11.3	0.49	0.49	0.53	10	10	8
LT	21.0	21.0	21.0	12.2	12.3	11.8	0.58	0.59	0.56	6	7	7
HU	25.0	25.0	27.0	16.3	15.9	17.0	0.65	0.64	0.63	5	5	5
PL	22.0	23.0	23.0	12.4	12.9	11.7	0.57	0.56	0.51	8	9	10
RO	21.5	24.0	24.0	12.0	13.8	13.7	0.56	0.57	0.57	9	8	6
SI	20.0	20.0	20.0	14.7	14.3	14.3	0.73	0.72	0.71	2	2	2
SK	19.0	20.0	20.0	10.7	11.7	10.4	0.57	0.59	0.52	7	6	9

Sursa: Comisia Europeană, Eurostat, MFP, calcule Consiliul fiscal

* Acolo unde cotele standard au fost modificate pe parcursul anului au fost raportate mediile ponderate ale cotelor standard.

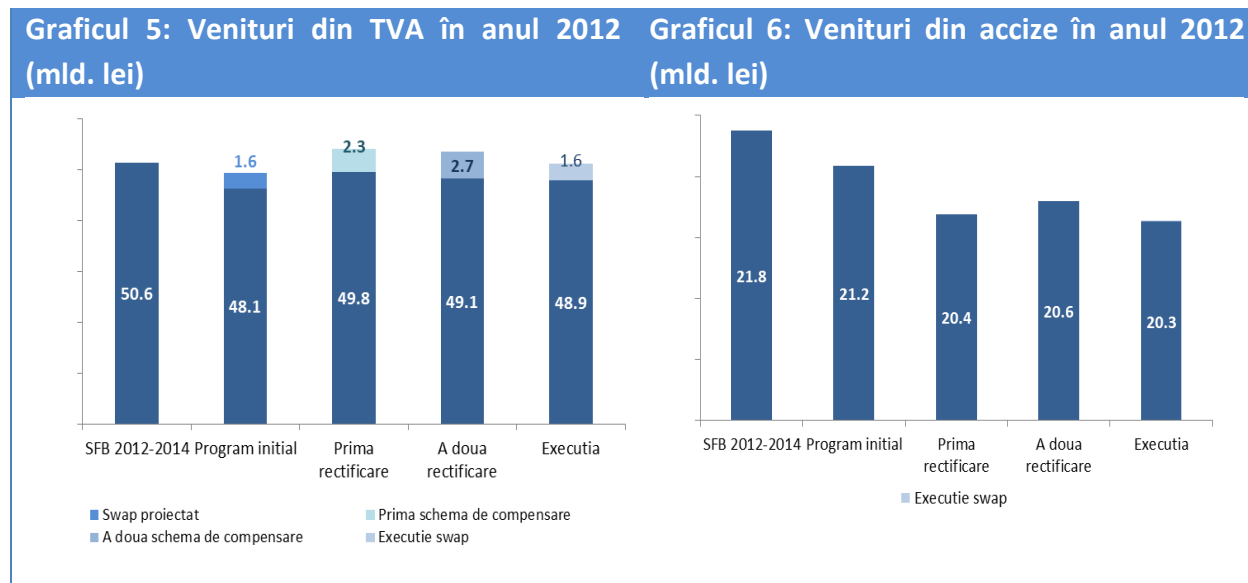
** Calculată ca raport între „venituri din TVA” (cod ESA D211R) și „consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG”(cod ESA P31_S14_S15). În cazul României, veniturile aferente anilor 2011 și 2012

⁴Aizenmann 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

includ veniturile temporare suplimentare obținute ca urmare a implementării schemei de compensare „în lanț” a arieratelor (+1.709 mil. lei în 2011, respectiv +1.571 mil. lei în 2012).

*** Calculat ca raport între rata de taxare implicită și cota legală standard.

Veniturile colectate după standarde *cash* din accize în 2012 au însumat 20,26 mld. lei (3,45% din PIB), din care 3,3 mil. lei reprezintă impactul schemelor de compensare „în lanț” (*swap-uri*). Excluzând influența acestora, plusul de venituri comparativ cu anul anterior este de 1,22 mld. lei (echivalentul unei creșteri nominale de 6,43%), reflectând majorări ale nivelului accizei aferente anumitor produse (motorină, bere și țigarete), dar și impactul favorabil alunei depreciere cu 0,8% a leului față de euro considerând cursul de referință de referință utilizat la calculul accizelor. Încasările din accize au fost mai mici cu 0,92 mld. lei față de nivelul programat în bugetul inițial și cu 0,33 mld. lei față de nivelul proiectat în a doua rectificare bugetară, impactul eforturilor de reducere a evaziunii fiscale din cursul anului 2012 fiind inferior celui estimat. De altfel, Consiliul fiscal a atras atenția, atât în opinia asupra proiectului de buget, cât și la rectificările bugetare asupra faptului că veniturile din accize sunt supraestimate, dinamica acestei categorii de venituri fiind proiectată constant a se majora într-un ritm superior bazei macroeconomice relevante. Această evoluție ar putea fi explicată doar printr-o creștere a eficienței colectării care nu s-a materializat la nivelul scontat nici în 2012. Consiliul fiscal recomandă o prudență sporită în estimarea acestei categorii de venituri în condițiile în care impactul eforturilor de reducere a evaziunii fiscale ar trebui să fie încorporat ex-post, respectiv după materializarea acestora.

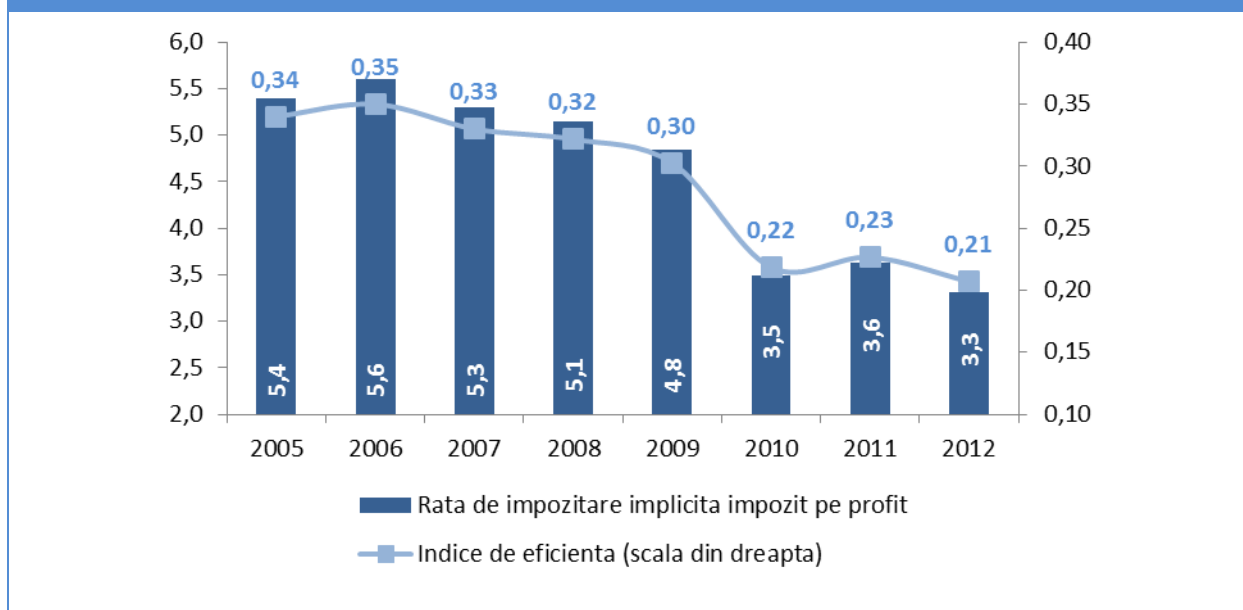


Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

III.2.2. Impozite directe

Încasările din impozitul pe profit, nete de impactul schemelor de compensare implementate (+95 mil. lei), au avansat cu 4,45% comparativ cu anul anterior (+0,46 mld. lei), fiind inferioare cu circa 0,31 mld. lei față de estimările din bugetul inițial. Nivelul nominal al veniturilor din impozitul pe profit rămâne semnificativ sub cel înregistrat în perioada pre-criză. Această evoluție este aparentă și la nivelul indicelui de eficiență a colectării, care a înregistrat o reducere semnificativă în perioada 2008-2012 (în linie cu evoluțiile din NSM10), *Graficul 7* 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, remarcându-se totuși o ușoară deteriorare la nivelul anului 2012 când încasările din impozitul pe profit, nete de impactul măsurilor discreționare au avansat într-un ritm inferior celui aferent bazei macroeconomice relevante (excedentul brut de exploatare).

Graficul 7: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe profit în România



Sursa: calcule Consiliul fiscal

Comparativ cu celelalte țări din Europa Centrală și de Est⁵, la nivelul anului 2012, România se situa pe poziția a cincea în cadrul eșantionului (aceeași poziție ca în 2011), cu un grad de eficiență a impozitării de 21% și o rată implicită de impozitare de 3,3% (calculată ca raport între impozite directe plătite de întreprinderi și excedentul brut din exploatare din conturile naționale, ca aproximare pentru baza de impozitare propriu-zisă). Îngrijorător este faptul că,

⁵Polonia nu este inclusă în clasamentul aferent anului 2012 datorită indisponibilității datelor privind nivelul excedentului brut de exploatare din conturile naționale.

dintre țările analizate, România și Slovenia au fost singurele care au înregistrat o scădere a eficienței colectării comparativ cu anul precedent. Îmbunătățirea acestui indicator depinde probabil de poziția economiei în cadrul ciclului economic, dar și de măsurile întreprinse de Ministerul de Finanțe în vederea combaterii evaziunii fiscale sau în direcția eliminării lacunelor din legislația privind impozitul pe profit.

Tabelul 7: Eficiența taxării – impozitul pe profit												
Țara	Cota standard de impozit pe profit			Rata de impozitare implicită*			Indice de eficiență a impozitării**			Poziție		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
BG	10.0	10.0	10.0	4.2	3.8	3.9	0.42	0.38	0.39	1	1	1
CZ	19.0	19.0	19.0	6.8	7.0	7.1	0.36	0.37	0.37	2	2	2
EE	21.0	21.0	21.0	3.4	3.0	3.7	0.16	0.14	0.17	7	8	7
LV	15.0	15.0	15.0	2.0	2.8	3.2	0.13	0.19	0.21	10	7	4
LT	15.0	15.0	15.0	2.1	1.6	2.6	0.14	0.11	0.17	9	10	8
HU	20.6	20.6	20.6	2.9	2.8	3.3	0.14	0.14	0.16	8	9	9
PL	19.0	19.0	19.0	4.0	4.1	NA	0.21	0.22	NA	6	6	NA
RO	16.0	16.0	16.0	3.5	3.6	3.3	0.22	0.23	0.21	5	5	5
SI	20.0	20.0	20.0	5.4	4.8	3.6	0.27	0.24	0.18	3	4	6
SK	19.0	19.0	19.0	5.0	4.8	4.7	0.26	0.25	0.25	4	3	3

Sursa: Comisia Europeană, 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).

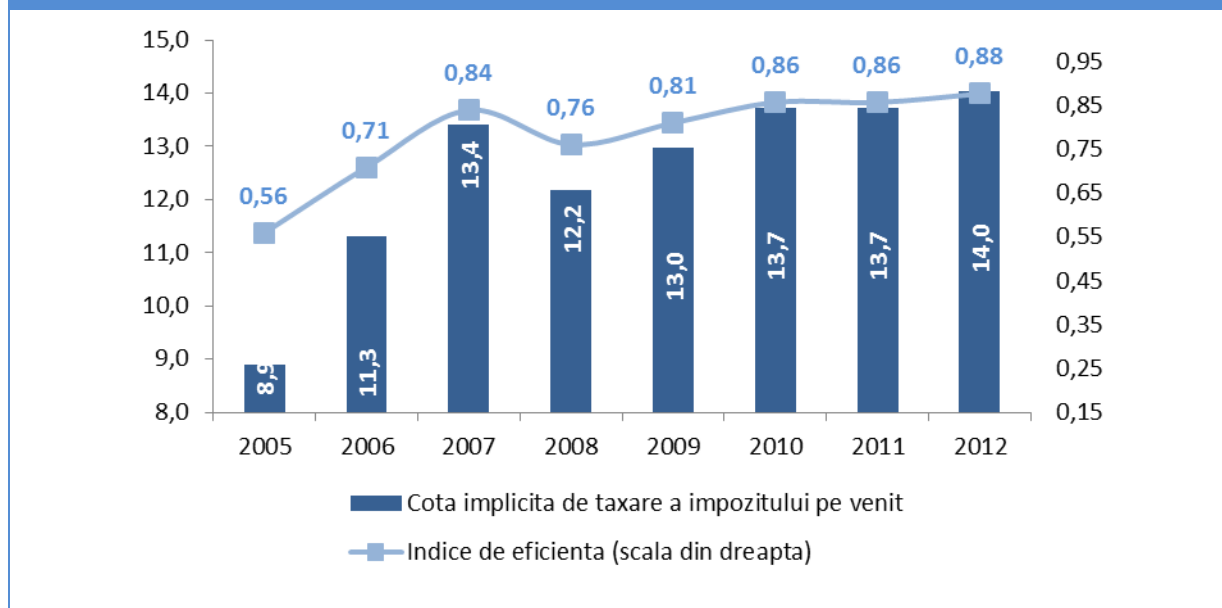
** Calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală.

Veniturile din impozite pe venit și salarii după standarde *cash* au avut o evoluție peste așteptări, depășind programul inițial cu circa 1,22 miliarde de lei (+6,2%) și fiind superioare încasărilor din 2011 cu 1,81 miliarde de lei (+9,5%). Dinamica capitolului reflectă creșterea cu 5% a salariului mediu la nivelul economiei și îmbunătățirea situației de pe piața muncii (+3,12% la nivelul efectivului de salariați din economie⁶), creșterea ușoară a ratei implicite de taxare comparativ cu anul anterior arătând însă și o majorare a eficienței colectării. De altfel, în ultimii ani, încasările aferente impozitului pe venit și salarii au avansat constant într-un ritm superior celui înregistrat de baza macroeconomică corespunzătoare, îmbunătățirea eficienței colectării fiind evidentă, fapt demonstrat de nivelul indicelui de eficiență, aflat la maximum ultimilor zece ani. Rezultatele calculului trebuie interpretate însă cu anumite rezerve, având în vedere faptul că majorările succesive de salarii din ultimii ani în termeni nominali nu au fost însoțite de o

⁶Dinamică calculată pe baza datelor INS privind salariații din firme cu mai mult de 4 angajați.

actualizare a tranșelor de venituri pe baza cărora se acordă deduceri la plata impozitului pe venit. Astfel, o anumită dinamică a salariilor brute poate genera încasări superioare din impozitul pe venit, fără ca această să aibă la bază neapărat o creștere a eficienței colectării.

Graficul 8: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe venit în România



Sursa: calcule Consiliul fiscal

Comparativ cu celelalte țări din regiune, România își păstrează poziția a doua în cadrul eșantionului⁷, cu un grad de eficiență a impozitării de 88% și o rată implicită de impozitare de 14% (calculată ca raport între impozite directe plătite de populație⁸ și salariile brute din conturile naționale – inclusiv cele din economia neobservată, din care s-au dedus contribuțiile la asigurările sociale de plătit de către angajați).

⁷Nu sunt disponibile încă date privind salariile brute din conturile naționale pentru 2012 în cazul Poloniei.

⁸Include și alte forme de impozit plătite de populație (spre exemplu impozitul pe câștigurile din capital, venituri din dobânzi și pensii), nu numai veniturile salariale. Din păcate, nu există date detaliate la zi disponibile pe tipuri de impozite plătite de populație pentru a putea lua în calcul doar impozitele pe veniturile salariale. Aceasta este și explicația pentru care este posibil ca valoarea indicelui de eficiență să fie supraunitar (a se vedea cazul Bulgariei din perioada 2010-2012).

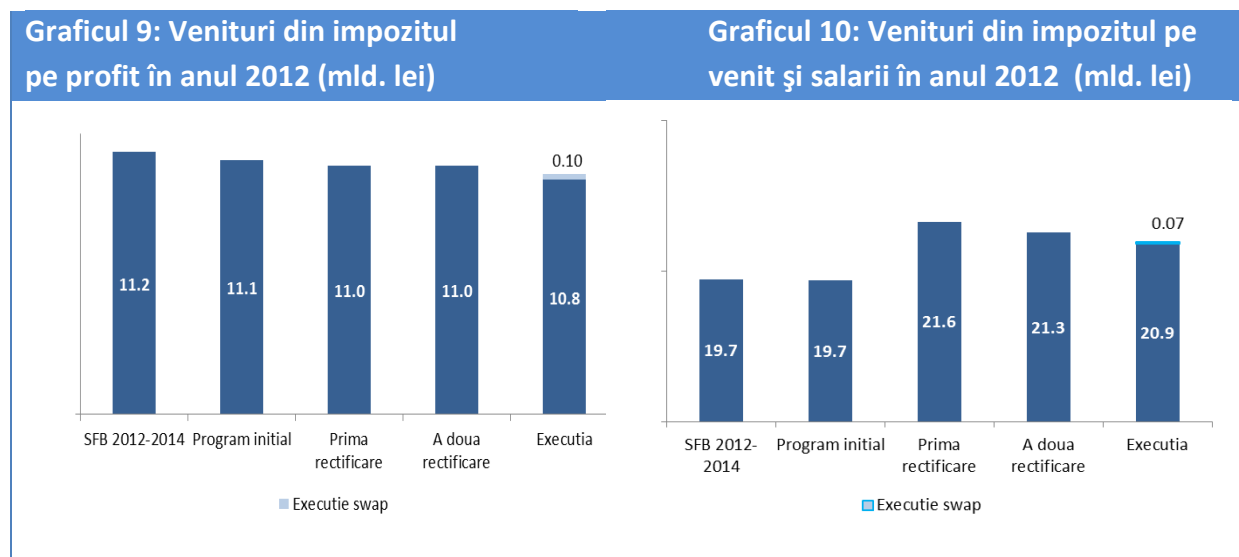
Tabelul 8: Eficiența taxării – impozitul pe venit												
Țara	Cota legală de impozit pe venit* (%)			Rata de impozitare implicită**			Indice de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
BG	10.0	10.0	10.0	10.3	10.3	10.7	1.03	1.03	1.07	1	1	1
CZ	15.0	15.0	15.0	8.3	8.8	8.7	0.55	0.59	0.58	10	10	9
EE	21.0	21.0	21.0	15.5	15.8	16.0	0.74	0.75	0.76	5	5	5
LV	26.0	25.0	25.0	19.6	19.6	18.7	0.75	0.78	0.75	4	4	6
LT	15.0	15.0	15.0	12.4	12.7	12.8	0.82	0.84	0.85	3	3	3
HU	24.5	16.0	16.0	15.2	11.8	12.3	0.62	0.74	0.77	7	6	4
PL	25.0	25.0	25.0	18.0	18.4	NA	0.72	0.74	NA	6	7	NA
RO	16.0	16.0	16.0	13.7	13.7	14.0	0.86	0.86	0.88	2	2	2
SI	27.0	27.0	27.0	15.9	16.2	16.6	0.59	0.60	0.62	8	9	8
SK	19.0	19.0	19.0	10.8	11.5	11.8	0.57	0.61	0.62	9	8	7

Sursa: Comisia Europeană, Eurostat, MFP, calcule Consiliul fiscal

* În cazul țărilor cu sistem de impozitare progresiv (Ungaria - până în 2011, Polonia, Slovenia), cifra raportată reprezintă media cotelor de impozitare (Ungaria, Polonia - cu sistem de taxare cu două cote de impozitare) ori 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 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.

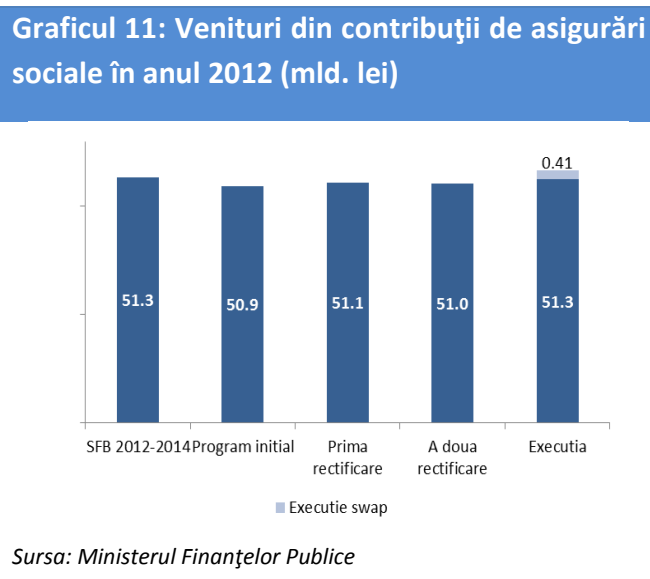


Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

III.2.3. Contribuții sociale

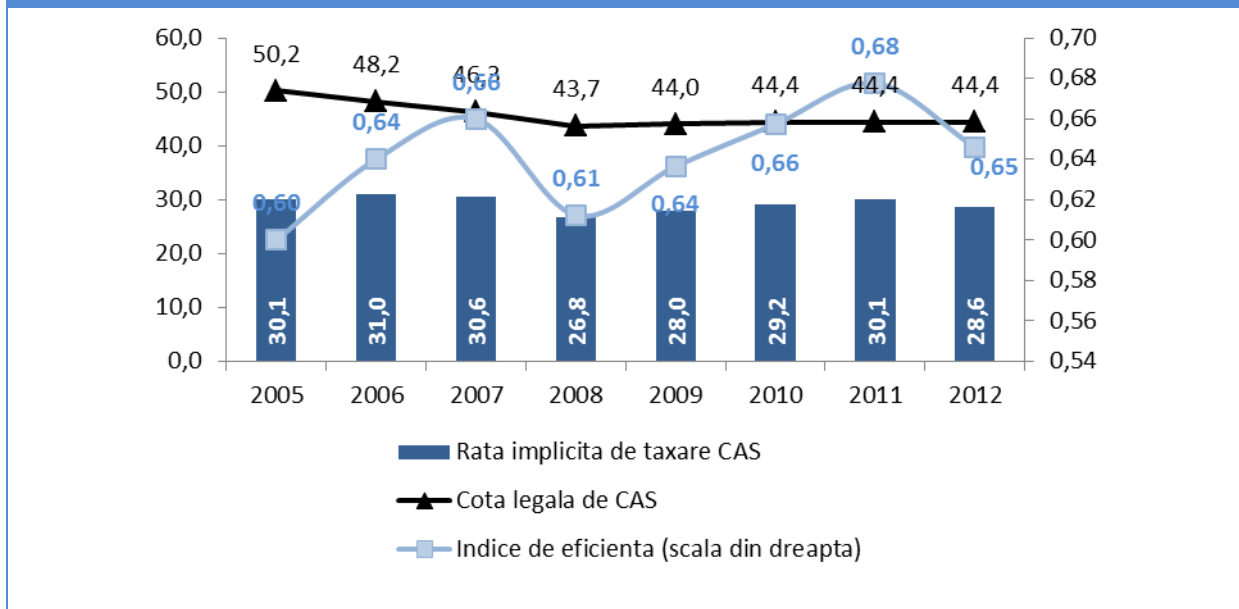
Veniturile din contribuții sociale, însumând 51,66 miliarde lei la finele lui 2012 după standarde *cash*, au depășit estimările inițiale cu 713 milioane de lei, în condițiile în care impactul schemelor de compensare implementate pe parcursul anului a fost de +408 milioane lei, acestea nefiind incluse în bugetul inițial. Nivelul consemnat s-a situat de asemenea cu 202 milioane lei deasupra celui estimat cu prilejul celei de-a doua rectificări, înregistrând o creștere (netă de impactul schemelor de compensare) de 2,68% comparativ cu nivelul de la sfârșitul anului anterior.

Dinamica veniturilor a fost inferioară celei înregistrate de bazele macroeconomice relevante (salarii brute din conturi naționale și număr de salariați), ceea ce implică o diminuare a ratei implicite de taxare și o deteriorare a indicelui de eficiență a taxării (de la 0,68 la 0,65). Aceste evoluții sunt explicate în principal de impactul restituirii contribuțiilor colectate ilegal de la pensionari (în condițiile în care aceste sume au fost colectate pe parcursul anului 2011, majorând baza de comparație) precum și a creșterii sumelor transferate către Pilonul II de pensii care sunt evidențiate în execuția bugetară drept venituri cu semnul minus (venituri „negative”).



Totuși, prin comparație cu evoluția încasărilor din impozitul pe venit (+9,5%) a căror traiectorie este influențată de aceleași baze macroeconomice, dinamica încasărilor din contribuții sociale este modestă, sugerând o pierdere de eficiență a colectării. De altfel, rata implicită de taxare aferentă contribuțiilor sociale se situează la un nivel inferior celui din 2010, înainte de lărgirea bazei de impozitare (extinderea asietei contribuțiilor de asigurări de sănătate la pensiile mai mari de 740 lei lunar, redefinirea activităților dependente, introducerea de contribuții sociale pentru personalul militar).

Graficul 12: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente CAS în România



Sursa: calcule Consiliul fiscal

Comparativ cu celelalte țări din regiune⁹, România continuă să se plaseze de departe pe ultimul loc în ceea ce privește eficiența colectării contribuțiilor sociale, rata implicită de taxare fiind inferioară nivelului din mai multe țări care percep un nivel mai redus de contribuții sociale. Astfel, deși nivelul cotei legale agregate de contribuții sociale este al treilea în regiune (după Slovacia și Republica Cehă), nivelul ratei implicite de taxare este comparabil cu cel al Letoniei, care ocupă penultimul loc în regiune după nivelul cotei statutare de contribuții sociale. O îmbunătățire a gradului de eficiență a taxării la nivelul Letoniei (țara situată pe poziția imediat superioară României în clasamentul gradului de eficiență) ar fi generat venituri suplimentare de 4,4 mld. lei (0,76% din PIB) la nivelul anului 2012.

⁹ Nu sunt disponibile încă date privind salariile brute din conturile naționale din 2012 în cazul Poloniei.

Tabelul 9: Eficiența taxării - contribuții sociale												
Țara	Cota legală de contribuții sociale*			Rata de impozitare implicită**			Indice de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
BG	28.9	31.0	31.0	21.3	22.6	22.8	0.74	0.73	0.74	7	7	6
CZ	45.3	45.3	45.3	47.7	47.8	47.8	1.05	1.06	1.05	1	1	1
EE	37.2	37.2	37.2	36.5	35.2	33.4	0.98	0.95	0.90	2	3	2
LV	33.1	35.1	35.1	23.4	25.0	24.7	0.71	0.71	0.70	9	9	8
LT	40.1	40.1	40.1	36.5	36.2	35.9	0.91	0.90	0.89	4	4	5
HU	44.0	44.5	47.0	33.1	36.6	35.7	0.75	0.82	0.76	8	8	7
PL	37.9	37.6	39.6	34.5	36.5	NA	0.91	0.97	NA	2	2	NA
RO	44.4	44.4	44.4	29.2	30.1	28.6	0.66	0.68	0.65	10	10	9
SI	38.2	38.2	38.2	33.1	33.4	33.8	0.87	0.87	0.88	5	6	4
SK	48.6	48.6	48.6	42.2	42.4	43.5	0.87	0.87	0.90	6	5	3

Sursa: Comisia Europeană, 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.

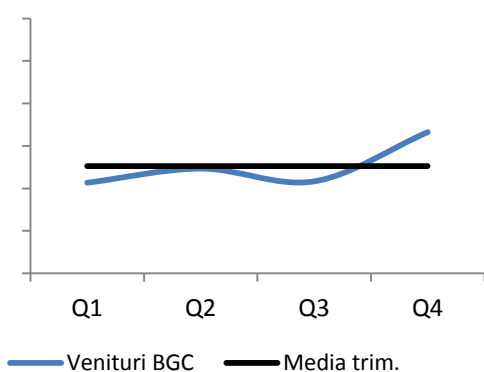
** Calculată ca raport între „contribuții sociale efective” (cod ESA D.611) și „câștiguri salariale brute” (cod ESA D11). În cazul României, veniturile aferente anilor 2011 și 2012 includ încasările suplimentare temporare determinate de implementarea schemelor de compensare „în lanț” a arieratelor (+726 mil. lei în 2011, respectiv +476 mil. lei în 2012).

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

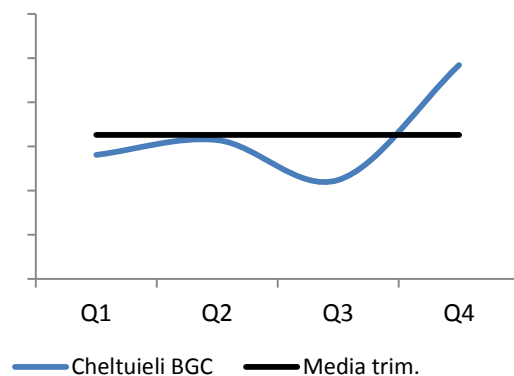
III.3. Cheltuielile bugetare

Cheltuielile bugetare nete de impactul schemelor de compensare au înregistrat un ritm lent de creștere (+1,38% față de anul precedent) până la 205,7 mld. lei, în principal datorită declinului cheltuielilor aferente programelor cu finanțare rambursabilă cu 23,4% față de anul 2011 și reducerii cheltuielilor de capital cu 18%. Cheltuielile care au înregistrat o creștere față de anul 2011 sunt cheltuielile cu dobânzile (+20,6%), subvențiile (+9,65%), cheltuielile cu bunuri și servicii (7,57%) și cele de personal (+5,98%).

Graficul 13: Evoluția trimestrială a veniturilor bugetului general consolidat (mil. lei)



Graficul 14: Evoluția trimestrială a cheltuielilor bugetului general consolidat (mil. lei)



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare

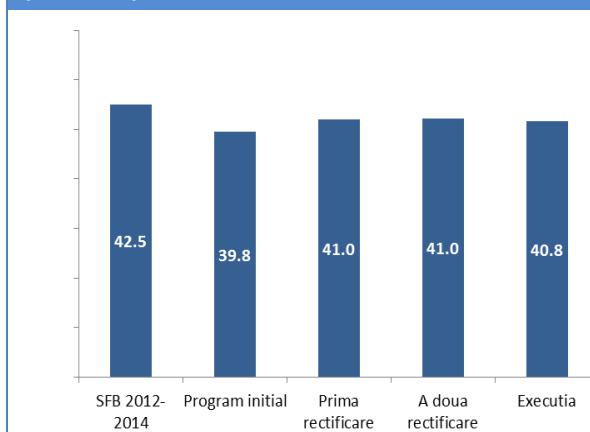
Și în anul 2012, evoluția trimestrială a cheltuielilor bugetului general consolidat indică o concentrare a acestora în ultimul trimestru. În mod specific, cheltuielile totale în trimestrul IV 2012 însumează 59,2 miliarde lei, mai mari cu 28% față de trimestrul precedent și aproximativ egale cu cele trimestrul IV 2011. Mai mult de jumătate din creșterea cheltuielilor din trimestrul IV al anului 2012 se datorează capitolului de cheltuieli de capital, care au crescut cu 83,8% față de trimestrul III și cheltuielilor cu bunuri și servicii care s-au majorat cu 28% ca urmare a achitării unor arierate la finalul anului. 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 redus de incertitudine.

III.3.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială

Cheltuielile de personal au fost revizuite în creștere pe parcursul anului 2012 ca urmare a deciziei de reîntregire în două etape a salariilor din sectorul bugetar (+8% în iunie 2012 și +7,5% în decembrie 2012), în pofida faptului că majorarea acestui capitol de cheltuieli, ulterior aprobării bugetului de stat este interzisă de Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010. În vederea promovării unui cadru fiscal predictibil, bazat pe reguli și ținte clare, Consiliul fiscal recomandă includerea oricăror modificări ale politicii salariale în proiectul de buget.

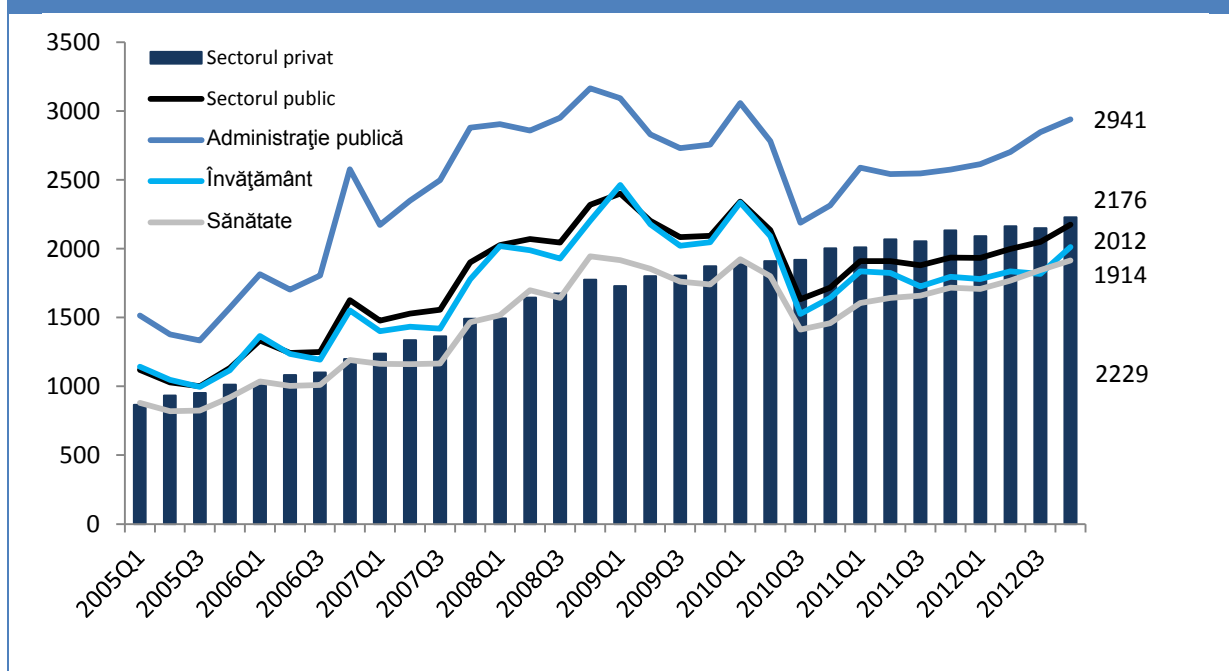
Comparativ cu anul 2011, cheltuielile de personal s-au majorat cu 5,98%, 4 puncte procentuale din această majorare fiind explicată de decizia reîntregirii salariilor. Impactul acestei măsuri va fi reflectat integral la nivelul anului 2013, salariul mediu din sistemul bugetar fiind prognozat a se majora cu 10,5% față de anul 2012, efortul bugetar aferent anului în curs fiind de aproximativ 4,3 mld. lei.

Graficul 15: Cheltuieli de personal 2012 (mld. lei)



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

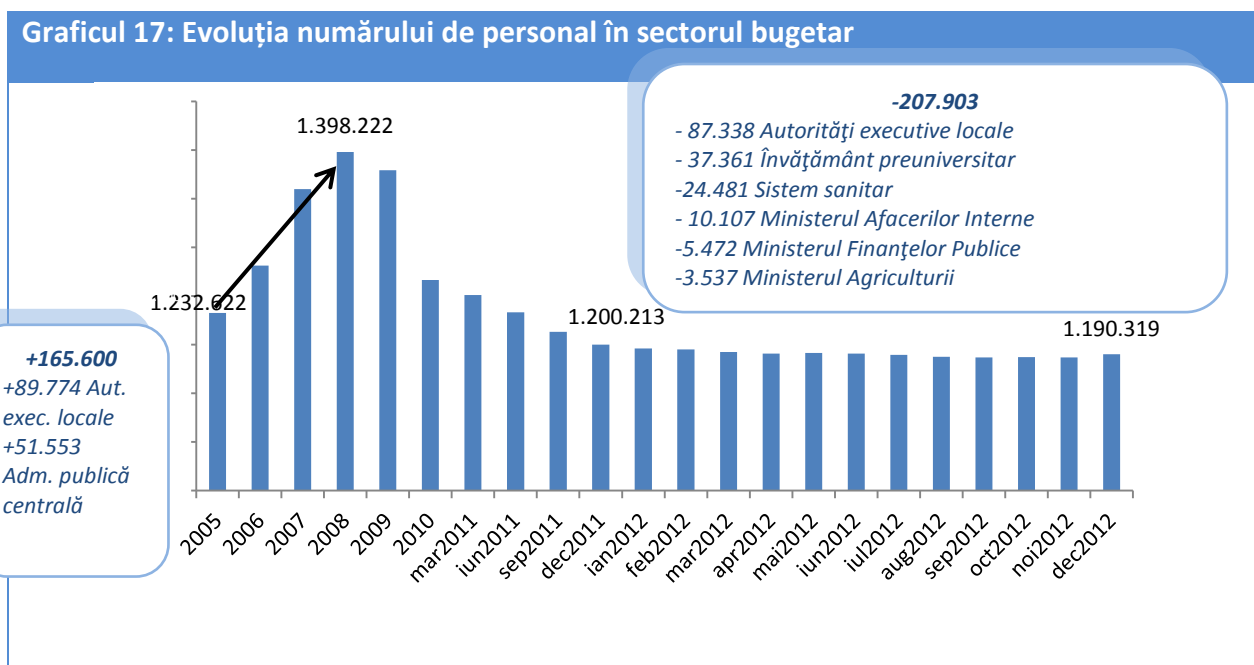
Graficul 16: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public în perioada 2005-2012 (lei/lună)



Sursa: Institutul Național de Statistică, calcule Consiliul fiscal

Numărul total de angajați în sectorul guvernamental a scăzut cu 207.903 de persoane (la aproximativ 1,19 milioane angajați) între sfârșitul anului 2008 și decembrie 2012 (*Graficul 17*), după o creștere de 165.600 înregistrată în perioada 2005-2008. Ajustarea înregistrată în perioada 2008-2012 s-a produs în special la nivelul autorităților executive locale¹⁰, învățământului preuniversitar, sistemului sanitar, Ministerului Afacerilor Interne, Ministerului Finanțelor Publice și Ministerului Agriculturii. În aceeași perioadă însă au fost înregistrate creșteri la nivelul Secretariatului General al Guvernului (+3.899), Ministerul Muncii (+1.820), Ministerul Justiției (+1.789) și Ministerul Economiei (+1.475).

Comparativ cu anul precedent, numărul de salariați s-a diminuat în anul 2012 cu 9.894 de persoane, în principal ca urmare a reducerilor operate la nivelul administrației executive locale (-9.653 de angajați). Dacă în anii anteriori, ritmul de reducere a numărului de angajați din sectorul bugetar a fost unul susținut, anul 2012 a fost caracterizat de o încetinire puternică a acestuia în pofida menținerii regului de înlocuire de 1 la 7 a personalului ieșit din sistemul public.

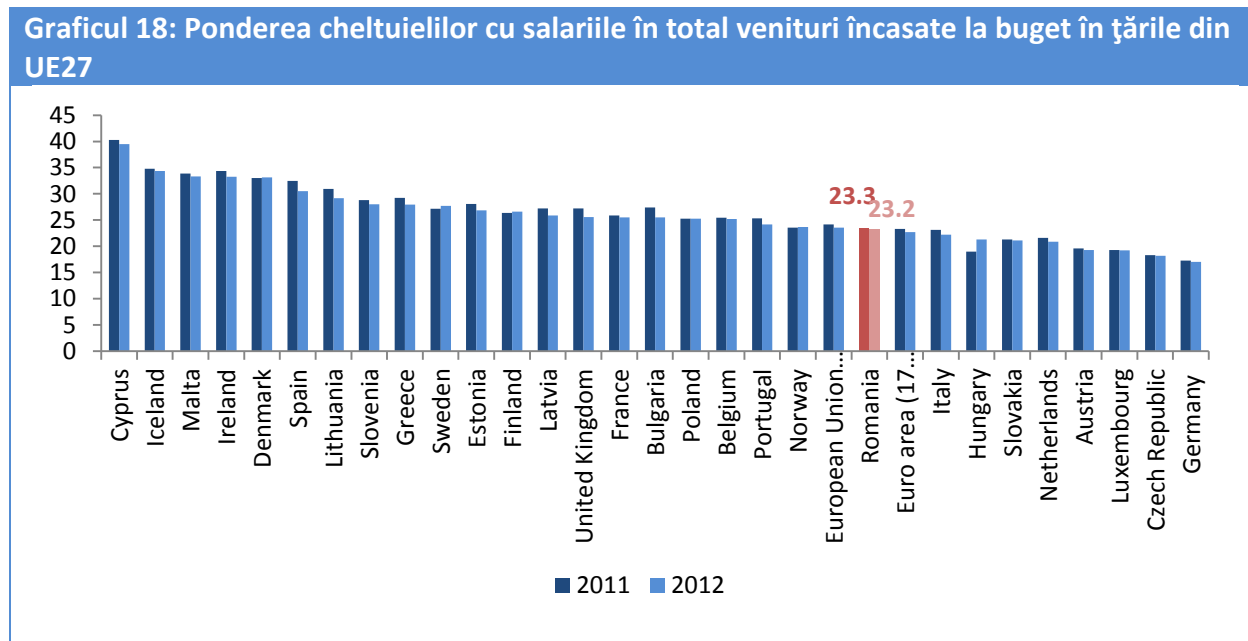


Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

În comparație cu alte țări europene, poziția României în termeni de factură de salarii în sectorul bugetar ca procent în total venituri încasate s-a ameliorat pe fondul măsurilor de consolidare fiscală de la jumătatea anului 2010. Dacă în 2010 ponderea cheltuielilor cu salariile ne plasa în prima jumătate a clasamentului, în 2012 datele conform standardelor ESA95 poziționează

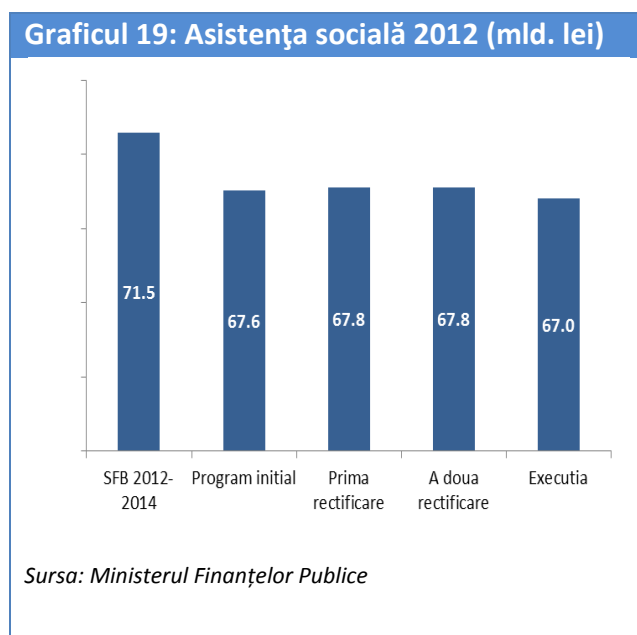
¹⁰Este posibil ca o parte din aceste reduceri să se regăsească în externalizarea unor servicii explicabilă prin creșterea semnificativă a cheltuielilor cu bunuri și servicii.

România pe o poziție mai favorabilă, însă cu cheltuieli mai mari decât economii comparabile, precum Ungaria, Republica Cehă sau Slovacia.



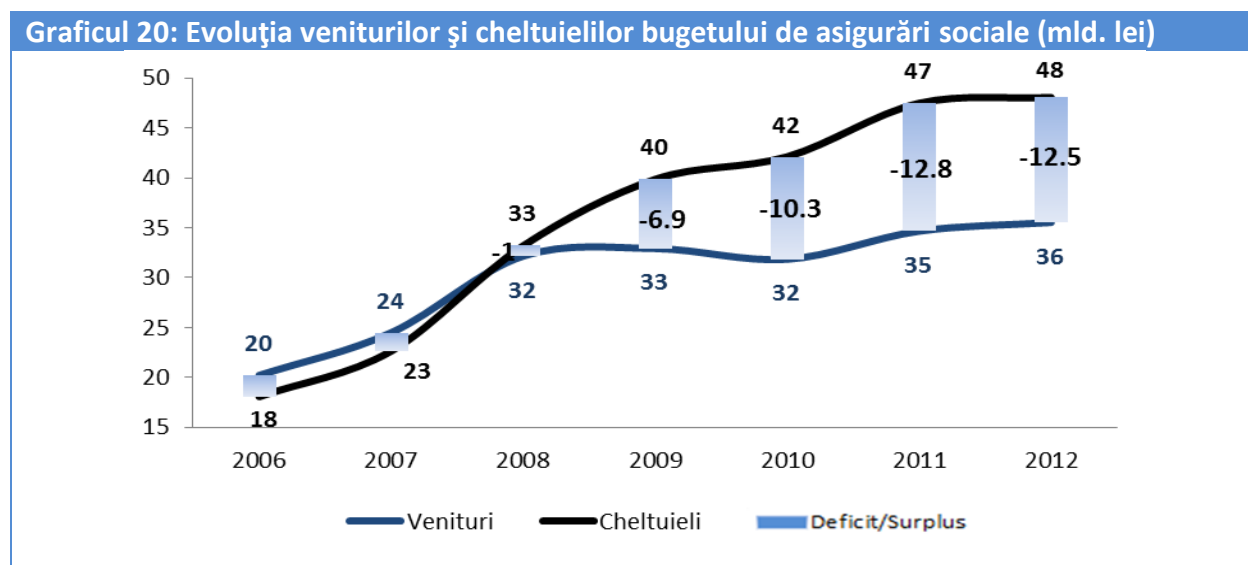
Sursa: EUROSTAT, date 2012

Execuția bugetară a cheltuielilor cu asistența socială a fost în linie cu așteptările. Estimate în bugetul inițial la un nivel de 67,6 mld. lei, acestea au înregistrat o valoare finală, netă de impactul schemelor de compensare, de 67 miliarde lei, cu 0,9% mai puțin decât în programul inițial și 1% față de 2011. Reducerea este explicată de faptul că avansul cheltuielilor cu pensiile (datorat în totalitate intrării în sistem a unor noi pensionari cu pensii mai ridicate decât nivelul mediu în condițiile menținerii constante a punctului de pensie în anul 2012) a fost depășit de scăderea celorlalte categorii de cheltuieli cu asistența socială.



Ponderea cheltuielilor cu asistența socială în România este 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

măsurii în vederea ameliorării acestei deficiențe pe termen mediu și lung¹¹. Deficitul bugetului de asigurări sociale s-a adâncit în ultimii ani, ajungând la 12,5 miliarde de lei în 2012 (2,2% din PIB), în ameliorare ușoară față de soldul negativ de 12,8 miliarde înregistrat în 2011. Cheltuielile cu pensiile au crescut cu 0,6 miliarde de lei în 2012, în principal ca urmare a intrării în sistem de noi participanți cu pensii mai mari decât media, în timp ce veniturile au avansat doar cu 0,8 miliarde lei, fiind afectate parțial și de returnarea contribuțiilor de sănătate colectate în mod ilegal care s-au reflectat la nivelul agregatelor bugetare ca venituri negative. Având în vedere aceste evoluții, există riscuri importante cu privire la sustenabilitatea pe termen mediu a bugetului de asigurări sociale, iar oportunitatea unor eventuale majorări de cheltuieli sau reduceri de contribuții trebuie analizată numai în contextul identificării unor soluții alternative de reducere a deficitului, în special prin lărgirea bazei de impozitare. Noua lege a pensiilor ar trebui să sprijine pe termen mediu și lung îmbunătățirea situației financiare a bugetului de asigurări sociale, în condițiile unei aplicări stricte a prevederilor acesteia.

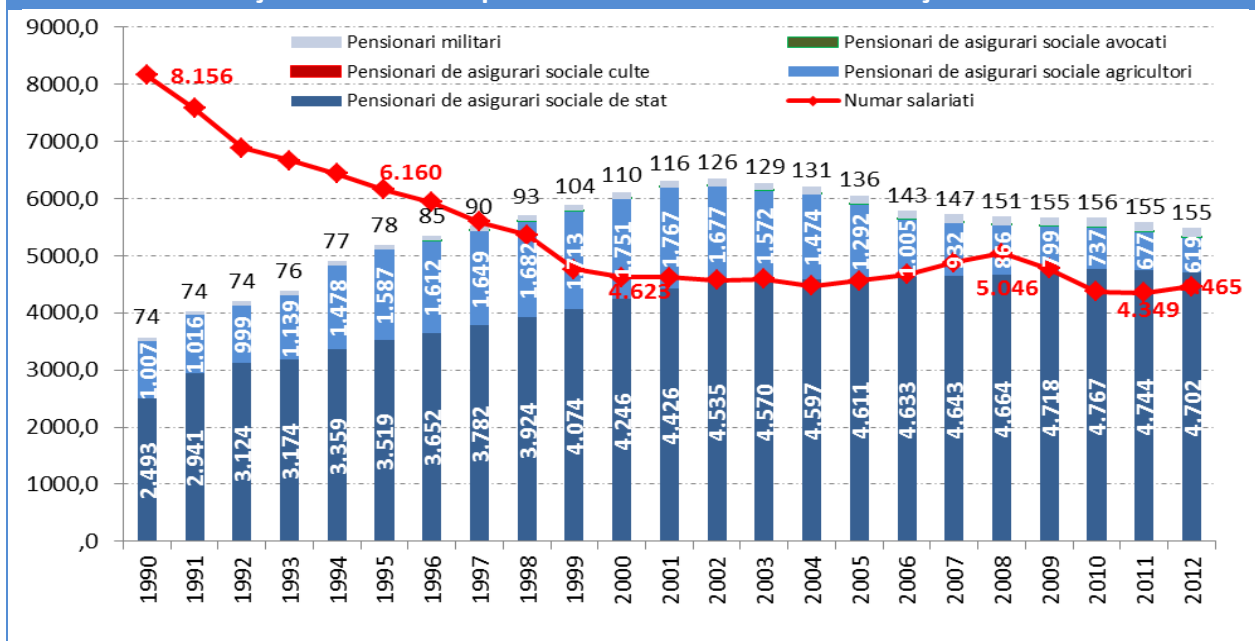


Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, date după standarde cash

Situația financiară a sistemului de pensii s-a deteriorat după 1990, raportul dintre numărul de contribuitori și numărul de beneficiari scăzând foarte puternic, de la 2,3 salariați la un pensionar în 1990 la doar 0,8 salariați la un pensionar în 2012, 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 1999-2000.

¹¹În 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 criteriile mai restrictive pentru pensionarea anticipată.

Graficul 21: Evoluția numărului de pensionari vs. numărul de salariați



Sursa: INS

Prin noua lege a pensiilor (Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice) s-au urmărit o serie de obiective care să îmbunătățească starea financiară pe termen mediu și lung a sistemului public de pensii:

- decuplarea evoluției punctului de pensie funcție de evoluția salariului nominal¹², 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 scade cu 5 pp pe an, până în 2030, când ajunge la 0%) din creșterea reală a câștigului salarial mediu brut, realizat pe anul precedent;
- 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 contribuțiile de asigurări sociale;

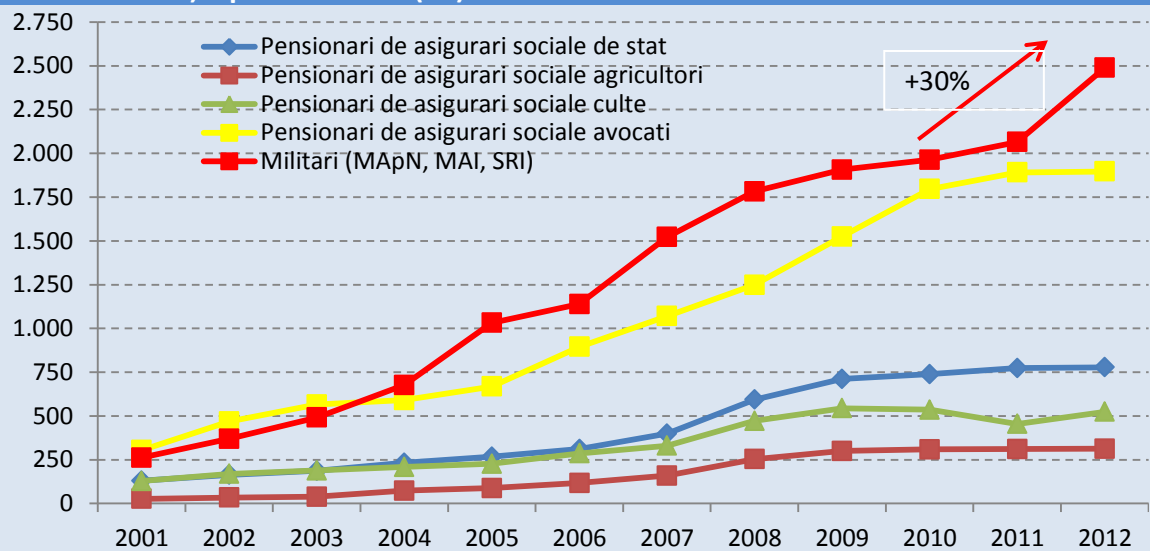
¹²Valoarea unui punct de pensie se stabilea anterior pe baza legii 19/2000 prin actualizarea lui cu cel puțin rata inflației, dar valoarea punctului de pensie nu putea fi mai mică de 37,5% din salariul mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat, începând cu 1 ianuarie 2008, respectiv de 45% din salariul mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat, începând cu 1 ianuarie 2009.

- 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.

CASETA 1: Impactul bugetar al recalculării pensiilor militare

Pensiile militare recalculate sau revizuite, conform prevederilor Legii nr. 119/2010 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor și ale Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2011 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor acordate beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională, aprobată prin Legea nr. 165/2011, cu modificările și completările ulterioare, au crescut în urma recalculării cu circa 30% (pensia medie) în perioada 2010-2012, în condițiile în care prognozele inițiale indicau o scădere a acestora în urma aplicării principiului contributivității.

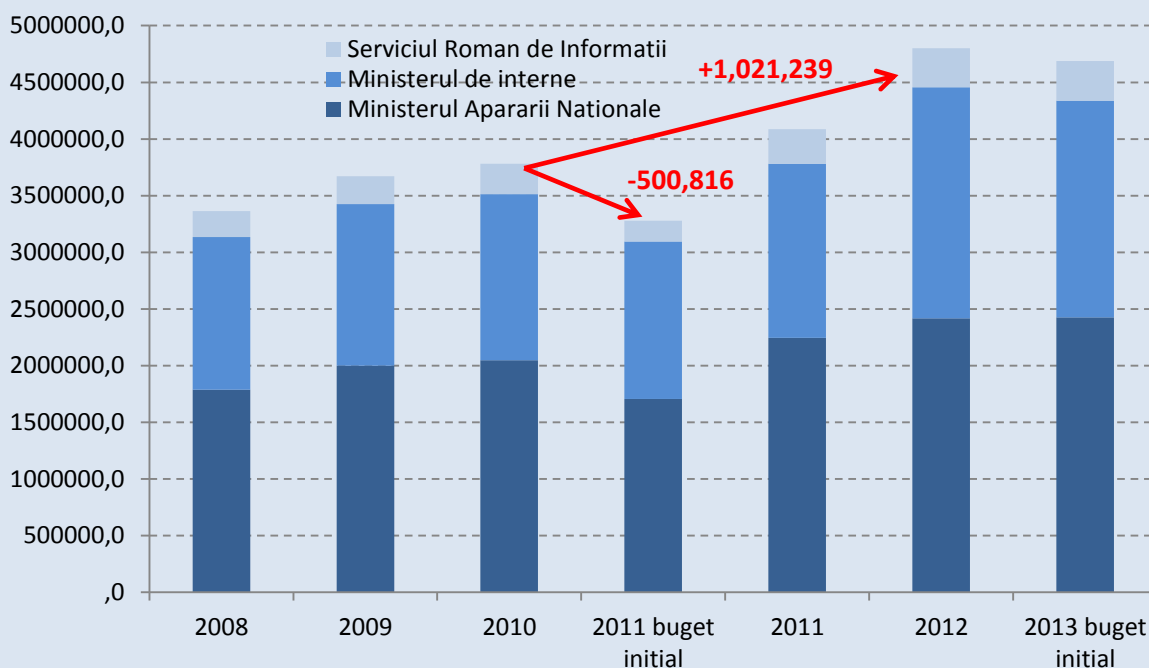
Graficul 22: Evoluția pensiei medii (lei)



Sursa: INS

Economiile prognozate de Guvern la fundamentarea bugetului prin recalcularea pensiilor speciale se ridicau la 86,8 milioane lei în 2010, 260,6 milioane lei în 2011, 267,9 milioane lei în 2012, 274,6 milioane lei în 2013 și 281 milioane lei în 2014. Cu toate acestea, recalcularea a rezultat într-o creștere a cheltuielilor bugetare anuale cu peste 1 mld. lei.

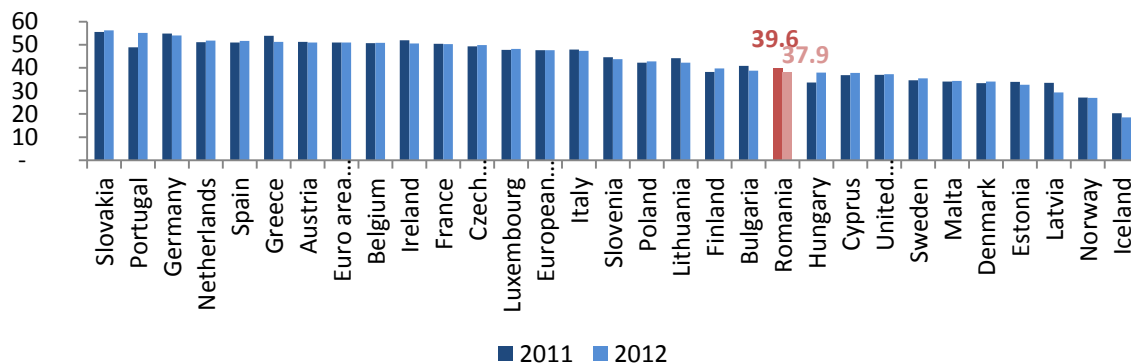
Graficul 23: Evoluția cheltuielilor bugetare cu pensiile militare (lei)



Sursa: INS

La nivelul anului 2012, poziția României privind ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri s-a îmbunătățit față de 2011, situându-se în a doua jumătate a clasamentului statelor din UE. Totuși, acestea se mențin la un nivel semnificativ mai ridicat decât contribuțiile sociale încasate.

Graficul 24: Ponderea cheltuielilor cu asistență socială în total venituri încasate la buget în țările din UE27

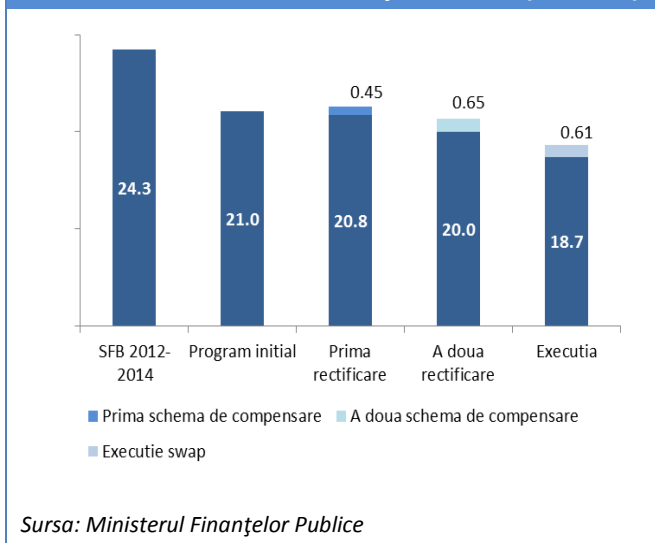


Sursa: EUROSTAT

III.3.2. Cheltuieli de investiții publice

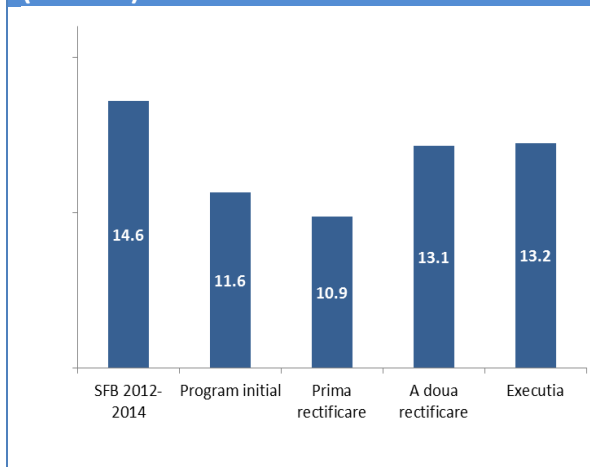
Între componentele cheltuielilor pentru investiții publice, care includ cheltuielile de capital, proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare, cheltuielile aferente programelor cu finanțare rambursabilă, precum și alte transferuri de natura investițiilor, cheltuielile de capital au consemnat o scădere abruptă în 2012, fiind inferioare nivelului programat în a doua rectificare bugetară (operată în octombrie 2012) cu 1,3 mld. lei și cu 2,3 mld. lei mai mici decât nivelul din bugetul inițial.

Graficul 25: Cheltuieli de capital 2012 (mld. lei)

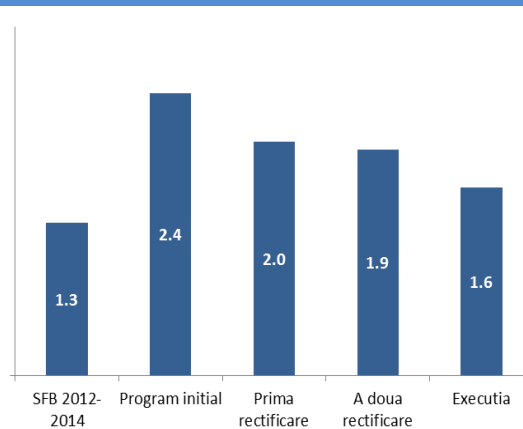


De altfel, ajustarea cheltuielilor de capital a reprezentat pentru Guvern o modalitate de atingere a țintelor fiscale.

Graficul 26: Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2012 (mld. lei)



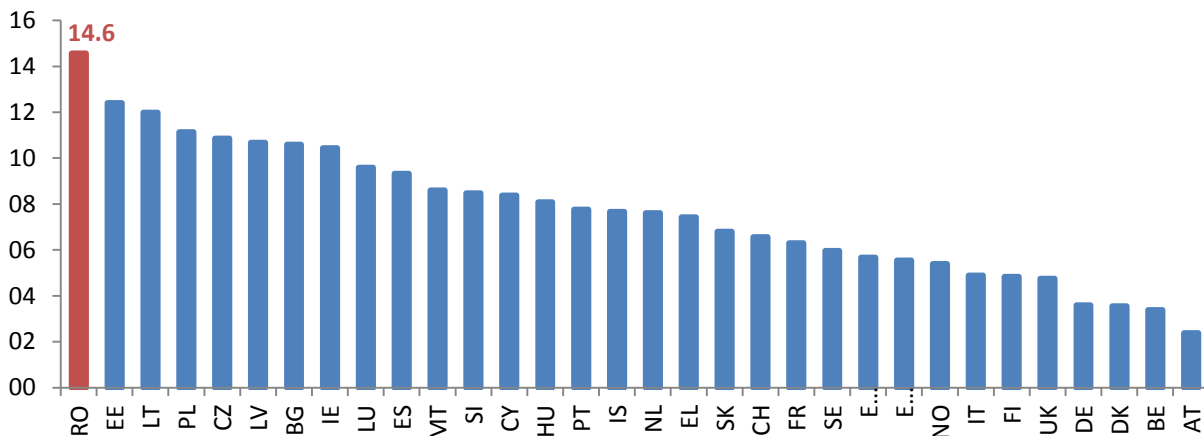
Graficul 27: Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă 2012 (mld. lei)



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

România a avut în perioada 2001-2012 cea mai mare alocare ca procent din veniturile bugetare în ceea ce privește cheltuielile de investiții publice (standarde ESA95), în comparație cu țările UE27. Cu toate acestea, rezultatele în termeni de îmbunătățire a calității infrastructurii au fost modeste.

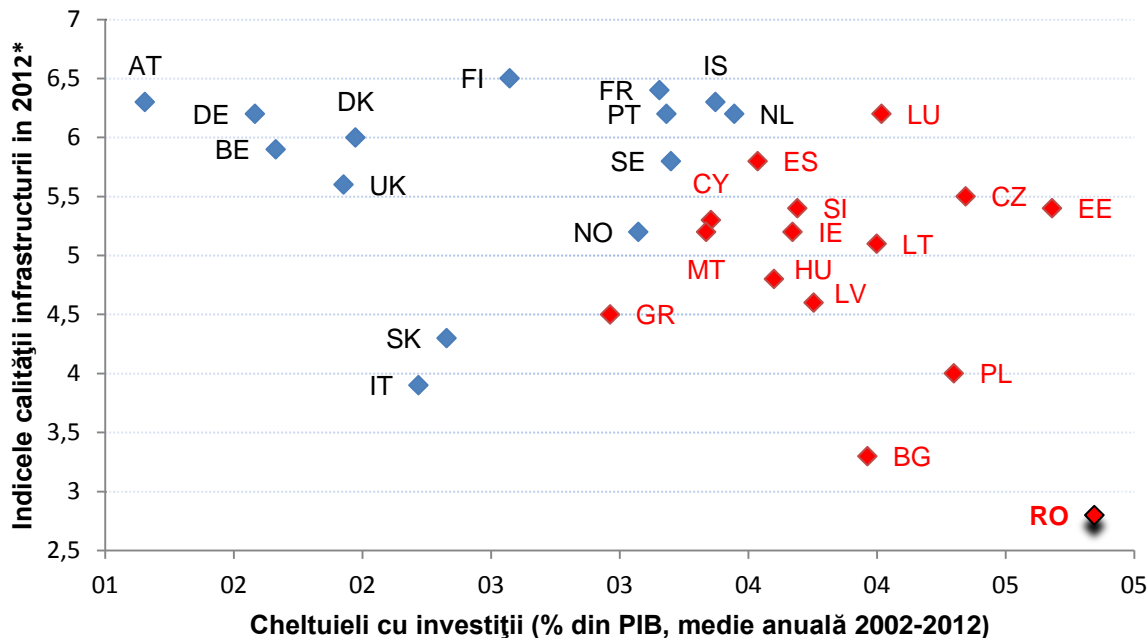
Graficul 28: Ponderea cheltuiilor de investiții publice în veniturile bugetare în țările UE27 (medie pe perioada 2001-2012)



Sursa: EUROSTAT

Deși România a avut în perioada 2001-2012 cele mai mari cheltuieli de investiții publice în cadrul țărilor europene ca pondere în PIB, țări precum Polonia, Ungaria, Bulgaria, Slovacia și Slovenia, cu cheltuieli de investiții mai mici, au o calitate a infrastructurii mai bună, ceea ce demonstrează eficiența scăzută a acestor cheltuieli în cazul României (*Graficul 29*).

Graficul 29: Cheltuielile cu investiții publice și calitatea infrastructurii



Sursa: EUROSTAT, World Competitiveness Report 2012-2013

În pofida recomandărilor anterioare ale Consiliului fiscal privind necesitatea prezentării unei liste de priorități investiționale la nivel național, lipsesc în continuare informații concrete privind: distribuția investițiilor pe politici sectoriale, detalierea proiectelor de investiții considerate prioritare, precum și alocările multi-anuale de fonduri pentru acestea. În opinia Consiliului fiscal, formularea transparentă a bugetului de investiții pornind de la o analiză a portofoliului existent de proiecte și raționalizarea acestuia prin identificarea celor prioritare, concomitent cu alocarea pe bază multi-anuală a finanțărilor aferente, este esențială pentru utilizarea eficientă a resurselor disponibile. În plus, o astfel de abordare ar fi consistentă cu principiul eficienței definit de Legea responsabilității fiscal - bugetare, conform căruia „politica fiscal-bugetară a Guvernului va avea la bază utilizarea eficientă a resurselor publice limitate, va fi definită pe baza eficienței economice, iar deciziile de alocare a investițiilor publice, inclusiv cele finanțate din fonduri nerambursabile primite de la Uniunea Europeană și alți donatori, se vor baza *inter alia* pe evaluarea economică, precum și pe evaluarea capacității de absorbție”.

În plus, și noile constrângeri bugetare impuse de pactul fiscal ne obligă la o cheltuie mult mai eficientă a banilor publici. Cu aceleași resurse bugetare, limitarea deficitului bugetar ne forțează să găsim soluții pentru obținerea unor efecte mai mari în economie prin cheltuirea banilor publici.

III.3.3. 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. Legea nu precizează însă explicit categoriile de cheltuieli care pot fi angajate din fondul de rezervă și nici nu există limitări legate de cuantumul sumelor alocate, ceea ce oferă spațiu pentru alocări discreționare și netransparente.

Potrivit Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 8/2012 pentru stabilirea unor măsuri financiare se prevede că, prin derogare de la prevederile art. 30 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pot fi alocate sume, prin hotărâri ale Guvernului, și pentru plata arieratelor, dar numai până la sfârșitul anului 2012. Trebuie menționat faptul că, și în anul 2011, Guvernul a apelat la o derogare similară de la Legea finanțelor publice, inițiind o ordonanță care prevedea posibilitatea alocării de sume din fondul de rezervă pentru stingerea arieratelor. Cu toate că eliminarea plăților restante ale statului față de agenții economici reprezintă un element important pentru îmbunătățirea poziției lichidității acestora și promovarea creșterii economice, alocarea de sume din fondul de rezervă pentru acest scop poate fi justificată doar pe termen scurt. Pe termen mediu, soluția

este reprezentată de îmbunătățirea procesului de programare bugetară și găsirea de soluții viabile pentru eliminarea cauzelor structurale care au condus la acumularea de arierate.

Oportunitatea includerii în buget a unui fond de rezervă (engl. *contingency reserve fund*) 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 rezervei ar putea fi insuficient pentru a acoperi în mod operativ cheltuielile neprevăzute, în timp ce un fond de rezervă supradimensionat ar putea conferi o autoritate prea mare executivului în angajarea unor cheltuieli în exces, fără aprobarea Parlamentului.

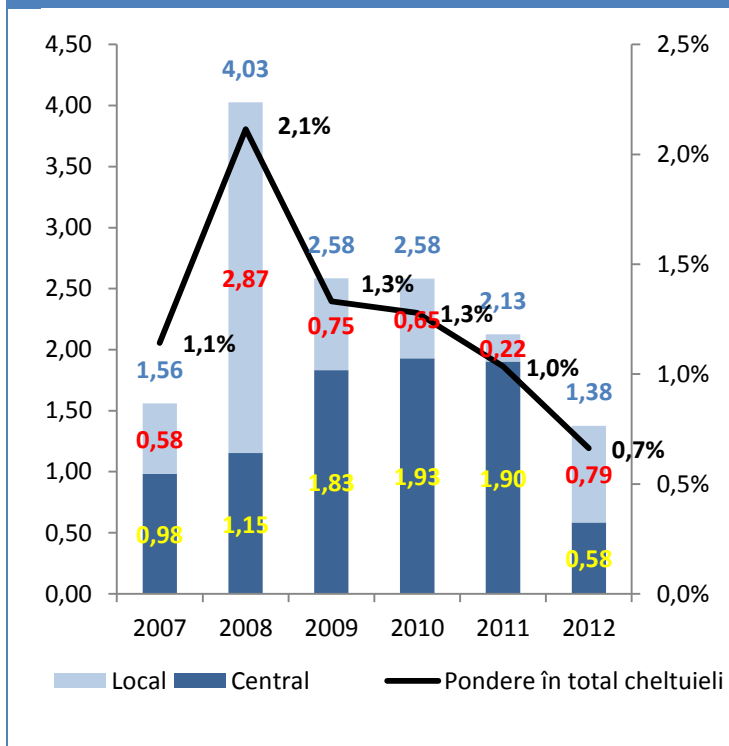
În practica internațională¹³, bugetele naționale includ un nivel al fondului de rezervă cuprins de regulă între 1 și 3% din totalul cheltuielilor publice, limită stabilită de Parlamentele naționale care sunt informate în mod regulat de către Guvern privind cuantumul și destinația cheltuielilor angajate din acest fond. Cele mai bune practici din domeniul programării bugetare, potrivit unui studiu al FMI¹⁴, prevăd condiționalități ferme privind accesul la fondul de rezervă, natura cheltuielilor care pot fi aprobate, frecvența raportării către legislativ a gradului de utilizare al fondului de rezervă.

Prezentul raport studiază utilizarea fondului de rezervă la dispoziția Guvernului pe parcursul anului 2012, pe baza identificării 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. Lista detaliată a hotărârilor de Guvern menționate, se regăsește în anexa raportului.

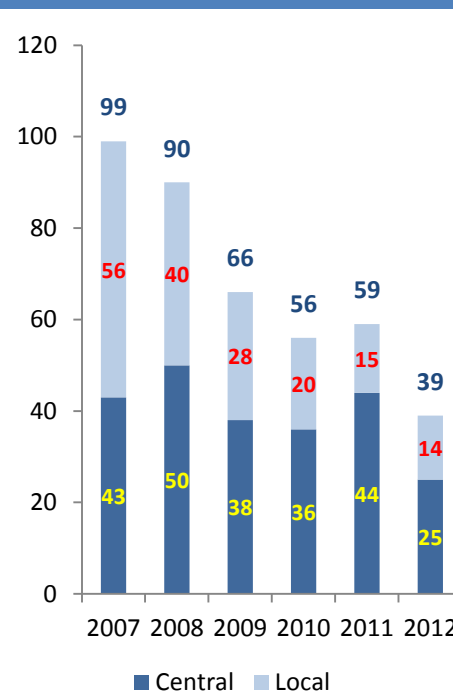
¹³Potter și Diamond (1999), „Guidelines for Public Expenditure Management”, International Monetary Fund

¹⁴Ian Lienert (2010), „Role of the Legislature in Budget Processes”, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund

Graficul 30: Total alocări din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului (mld. lei)



Graficul 31: Număr hotărâri de Guvern privind alocările din fondul de rezervă



Sursa: calcule Consiliul fiscal

Astfel, în anul 2012, au fost alocate din fondul de rezervă bugetară aproximativ 1,38 miliarde lei (0,7% din cheltuielile totale), din care 0,58 miliarde lei pentru administrația centrală și aproximativ 0,79 miliarde lei pentru administrația locală. În cadrul alocărilor din fondul de rezervă, cea mai mare pondere o au plățile de arierate împreună cu asigurarea cofinanțării unor proiecte finanțate din fonduri externe nerambursabile, acestea însumând 884 de milioane de lei sau 64,23% din total alocări. Comparativ cu anul precedent, alocările din fondul de rezervă bugetară au fost mai mici cu 750 de milioane de lei, respectiv cu 35,27%, în contextul diminuării sumelor redirecționate către autoritățile centrale cu 1,32 de miliarde lei și majorării transferurilor către autoritățile locale cu 0,52 de miliarde de lei. În ultimii ani, se poate remarca o îmbunătățire a procesului de programare bugetară în legătură cu fondul de rezervă, atât cheltuielile angajate, cât și numărul hotărârilor de Guvern promovate în scopul utilizării resurselor destinate acoperirii cheltuielilor neprevăzute fiind în scădere.

Sumele prevăzute inițial pentru fondul de rezervă au însumat circa 227 de milioane de lei, reprezentând aproximativ a șasea parte din totalul sumelor cheltuite în anul 2012 prin alocări din acest fond. Această situație a fost posibilă ca urmare a alimentării fondului de rezervă la dispoziția Guvernului prin anularea creditelor bugetare de la unii ordonatori de credite și alocarea către acest fond.

Curtea de Conturi, în Raportul public pe anul 2011, a identificat unele practici de supradimensionare a necesarului de credite bugetare în cazul anumitor ordonatori de credite, resursele suplimentare fiind direcționate către fondul de rezervă, urmând ca ulterior să fie cheltuite discreționar. De altfel, Curtea de Conturi a identificat, în cadrul raportului anterior menționat, și alte disfuncționalități privind utilizarea sumelor din fondul de rezervă: inexistența unor criterii clare și formalizate de încadrare a cheltuielilor care au fost finanțate din fondul de rezervă bugetară în categoria cheltuielilor urgente sau neprevăzute; perpetuarea situației constatate în anii precedenți de a aloca sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului fără a exista un control privind atingerea obiectivului final prevăzut în actul normativ prin care au fost alocate; majorarea de mai multe ori comparativ cu alocările inițiale a sumelor care pot fi cheltuite din fondul de rezervă. Având în vedere toate acestea, Curtea de Conturi constată că „Fondul de rezervă la dispoziția Guvernului a beneficiat de alimentări prin renunțări netransparente și a fost utilizat de asemenea într-o manieră netransparentă, prin hotărâri de Guvern, fără control parlamentar, funcționând practic asemenea unui buget paralel”.

Considerând cele mai bune practici pe plan internațional în domeniu precum și concluziile formulate de Curtea de Conturi, Consiliul fiscal recomandă 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 nivelului de utilizare al fondului. Astfel, se impune detalierea alocărilor 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, având în vedere evoluțiile anterioare.

În conformitate cu art. 30, alin. (4) din Legea finanțelor publice numărul 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 alocărilor 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. În anul 2012, sumele alocate din fondul de intervenție la dispoziția Guvernului au însumat 63,45 milioane de lei, destinația sumelor fiind în conformitate cu prevederile Legii finanțelor publice. Lista completă a hotărârilor de Guvern prin care se decide utilizarea fondului de intervenție, se regăsește în anexa raportului.

III.4. Datoria publică

Cheltuielile cu dobânzile au crescut cu 1,8 mld. lei (respectiv cu +20,6%) față de 2011, ca urmare a creșterii stocului datoriei publice, valoarea finală a acestui capitol de cheltuieli fiind mai mare decât cea proiectată în bugetul inițial, în pofida scăderii randamentelor titlurilor de stat pe parcursul anului. Efectul favorabil al diminuării costurilor de finanțare a fost însă anulat de către deprecierea nominală a leului față de principalele valute, în condițiile în care peste jumătate din datoria publică este denominată în monedă unică europeană, precum și de decizia Ministerului de Finanțe de a majora rezervele de lichiditate din Trezorerie, cu scopul finanțării în avans a deficitului bugetar și a crea un tampon de siguranță pentru condiții adverse în piețele financiare.

Datoria publică a continuat să se majoreze și în 2012, ponderea acesteia în produsul intern brut crescând, potrivit metodologiei europene ESA95, la 37,8%¹⁵ de la nivelul de 34,7% înregistrat la sfârșitul anului 2011, în contextul unui deficit bugetar de 2,9% din PIB. Ritmul de creștere al datoriei publice s-a diminuat în pofida avansului economic sub așteptări, aceasta temperându-și avansul la 3,1 puncte procentuale din PIB față de 4,2 pp în 2011 pe fondul reducerii semnificative a deficitului bugetar, al diminuării dobânzii plătite pentru atragerea de împrumuturi și al unui deflator al PIB ușor mai ridicat decât valoarea prognozată. Potrivit metodologiei naționale, datoria publică s-a majorat la 41% din PIB la sfârșitul anului 2012 față de 40,1% în 2011 și 37,9% în 2010.

Datoria publică guvernamentală¹⁶ reprezintă 93,23% din total, comparativ cu 92,71% în 2011, în timp ce ponderea datoriei publice locale este de 6,77%, în scădere față de nivelul de 7,29% din anul precedent. Împrumuturile de stat dețin ponderea cea mai mare în totalul datoriei publice, cumulând 34,5% din total, fiind urmate de obligațiunile de stat cu 32,1%, eurobonduri cu 14% și certificate de trezorerie prin care se asigură 12% din finanțarea datoriei publice.

În ceea ce privește structura pe scadențe a titlurilor de stat nou emise, se remarcă modificări substanțiale față de anul precedent, Ministerul de Finanțe reușind să atragă într-o mai mare măsură resurse pe un termen mai îndelungat. Astfel, certificatele de trezorerie cu scadențe de până la 1 an însumează în 2012 doar 47% din valoarea împrumuturilor noi, față de 67% în 2011 în timp ce ponderea finanțării pe termene mai lungi a avansat semnificativ, obligațiunile pe termen mai mare de 1 an cumulând 53% din valoarea împrumuturilor. Creșterea ponderii finanțării statului pe termene mai lungi a fost favorizată atât de randamentele în scădere, cât și de îmbunătățirea percepției de risc asociată României.

¹⁵ Potrivit datelor estimate de Ministerul de Finanțe în raportul privind datoria publică la 31 decembrie 2012. Produsul intern brut pentru 2012: 587.499 milioane lei.

¹⁶ Potrivit metodologiei europene ESA95.

Structura pe valute relevă o diminuare ușoară a ponderii aferentă împrumuturilor în monedă națională la 41,2% în 2012 de la 42,3% în 2011, în timp ce finanțările în euro și-au menținut importanța relativă la aproximativ 47,5% din total. Împrumuturile contractate de stat de pe piața americană au determinat creșterea ponderii finanțărilor în dolari de la 2,9% în 2011 la 5,5% în 2012.

Costul atragerii de resurse noi în monedă națională a cunoscut o evoluție pozitivă, randamentele titlurilor de stat coborând la aproximativ 6% la sfârșitul lui 2012, față de nivelul de 7% înregistrat cu un an în urmă, pe fondul atingerii țintelor fiscale, reducerii primei de risc și a unei lichidități excedentare pe piețele financiare.

Pentru a putea preziona evoluția datoriei publice în anii următori, dinamica acesteia ca procent în PIB poate fi descrisă de următoarea relație, derivată din identitatea bugetară.

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

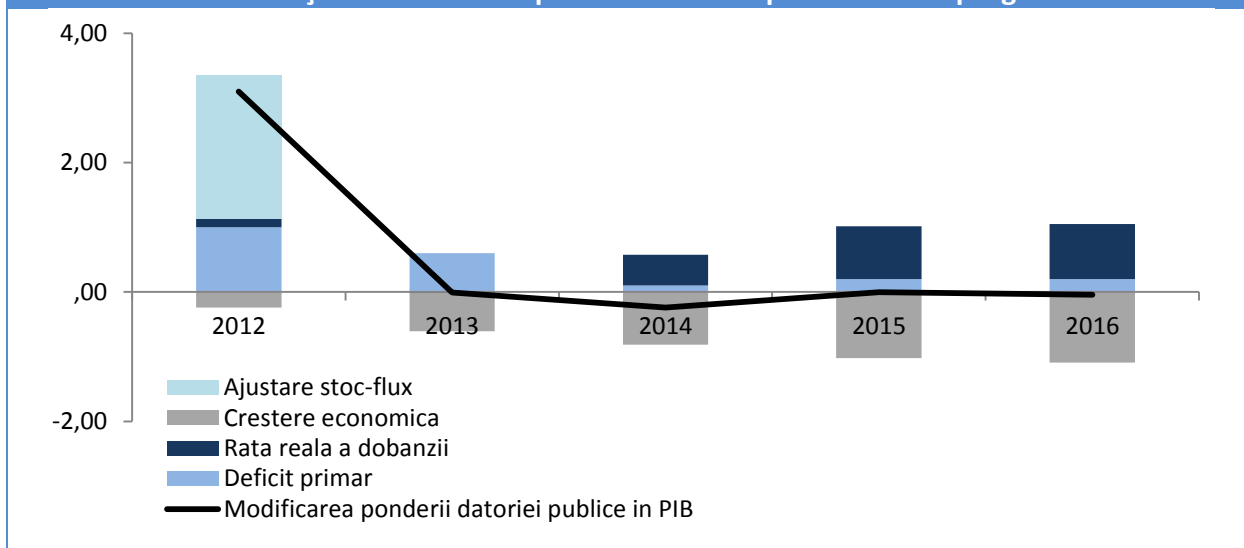
unde d_t este stocul datoriei publice în momentul t , y_t desemnează PIB-ul nominal la momentul t , pb_t – reprezintă deficitul primar al perioadei t , sfa_t - ajustările stoc-flux în perioada t , iar

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

unde γ_t - rata de creștere a PIB-ului real în perioada t , i_t - rata dobânzii la momentul t , iar π_t - inflația în perioada t .

În esență, relația ne arată faptul că ponderea datoriei publice în produsul intern brut 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 bugetului general consolidat 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 bugetului general consolidat 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 λ_t poate fi interpretat ca rată reală a dobânzii ajustată cu creșterea economică.

Graficul 32: Contribuții la modificarea ponderii datoriei publice în PIB-prognoză 2012-2016

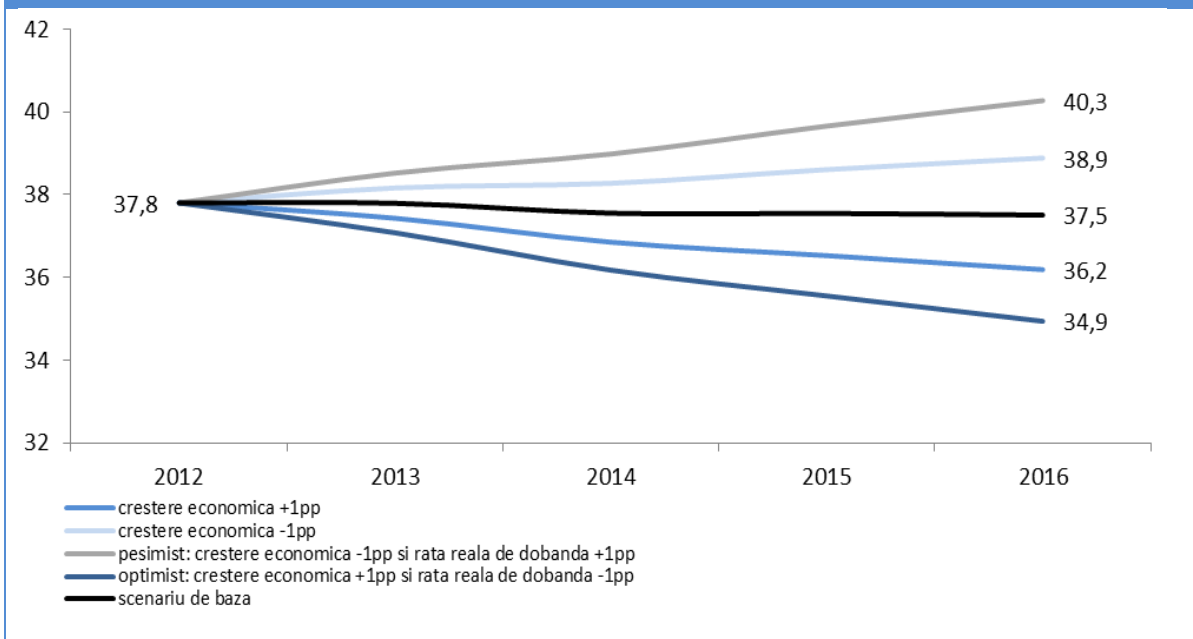


Sursa: Comisia Națională de Prognoză, Ministerul de Finanțe, calcule Consiliul fiscal

Utilizând prognozele oficiale ale Guvernului pentru factorii determinanți ai evoluției datoriei publice, au fost calculate contribuțiile acestora la variația ponderii în PIB a datoriei publice, în intervalul 2012-2016. În anul 2012 cea mai mare contribuție la majorarea stocului de datorie a fost generată de ajustarea stoc-flux, în principal ca urmare a deciziei Ministerului de Finanțe de a împrumuta în avans o parte din sumele necesare finanțării deficitului bugetar, majorându-se astfel rezervele din Trezorerie și ca urmare a deprecierei monedei naționale față de principalele valute care a determinat majorarea stocului de datorie exprimat în lei. În perioada 2013-2016, potrivit scenariului de bază, datoria publică este proiectată a se situa la un nivel asemănător cu cel de la sfârșitul anului 2012, contribuția negativă a ratei reale de dobândă fiind contrabalansată de accelerarea creșterii economice. Procesul de consolidare fiscală din perioada 2010-2013 s-a concretizat în reducerea semnificativă a deficitului primar, contribuția acestuia la majorarea stocului de datorie în perioada 2013-2016 fiind foarte aproape de zero în ipoteza atingerii țintelor bugetare.

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 produsul intern brut. 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 senzitivitate care să evalueze impactul modificării variabilelor utilizate asupra evoluției datoriei publice.

Graficul 33: Scenarii de evoluție a datoriei publice (% din PIB)



Sursa: Comisia Națională de Prognoză, Ministerul de Finanțe, calcule Consiliul fiscal

Potrivit scenariului de bază, datoria publică se va situa la un nivel relativ stabil în perioada 2013-2016, la finalul intervalului fiind proiectată o valoare de 37,5% din PIB. Într-un scenariu optimist, caracterizat de o creștere economică mai mare decât cea previzionată cu un 1 punct procentual și o rată reală de dobândă mai mică cu aceeași valoare conduce la diminuarea datoriei la 34,94% din PIB în 2016. În schimb, considerând un scenariu pesimist, în care rata de creștere a PIB-ului real este mai mică cu 1 punct procentual, coroborat cu o rată reală a dobânzii mai ridicată cu 1 punct procentual, ponderea datoriei publice în PIB se va majora la 40,27%. Reducerea abruptă a dobânzilor plătite de stat la atragerea de noi împrumuturi, care a avut loc în primele patru luni din anul 2013, va avea un efect pozitiv asupra dinamicii datoriei publice în contextul menținerii pe termen mediu a acestei tendințe. Astfel, o reducere cu 1 punct procentual a ratei de dobândă va conduce la reducerea stocului de datorie publică cu 1,3 puncte procentuale de PIB în plus față de scenariul de bază, iar această evoluție pare plauzibilă, în contextul reducerii dobânzilor plătite de stat cu circa 1,5 puncte procentuale în primele patru luni ale anului 2013.

III.5 Absorbția fondurilor europene

Pentru perioada 2007-2013, România beneficiază de 19,2 miliarde euro prin fonduri europene structurale și de coeziune. Coordonate prin politica de coeziune a UE, aceste fonduri sunt destinate pentru a sprijini convergența țărilor membre, creșterea competitivității și ocuparea forței de muncă.

Tabelul 10: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale (mil. euro)						
	Total alocări 2007-2013	Plăți decembrie 2012			Rata absorbție	Absorbție exclusiv prefin.
		Total, din care:	Prefin.	Ramb. UE		
Dezvoltare regională	3.726	1,286.4	523.7	762.7	34.53%	20.47%
Mediu	4.512	791.8	388.3	403.5	17.55%	8.94%
Transport	4.565	417.9	-	417.9	9.15%	9.15%
Competitivitate	2.554	509.4	153.7	355.7	19.95%	13.93%
Resurse Umane	3.476	1,112.6	545.4	567.2	32.01%	16.32%
Dezvoltarea capacității administrative	208	49.0	5.4	43.6	23.56%	20.97%
Asistență tehnică	170	31.8	1.2	30.6	18.69%	18.00%
Total	19.213	4,198.9	1,617.7	2,581.3	21.85%	13.43%

Sursa: Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale, calcule Consiliul fiscal

Cu o rată a absorbției la nivelul lunii decembrie 2012 de numai 21,85% din bugetul total alocat (34,53% cea mai mare rată în cazul Programului Operațional Regional și 9,15% cea mai mică în cazul Programului Operațional Sectorial Transport), România se confruntă cu provocări serioase și riscul de a pierde aceste oportunități în condițiile în care în mod normal, sumele alocate mai pot fi contractate doar încă un an de la încheierea exercițiului financiar. Însă, România și Slovacia au primit un an suplimentar pentru atragerea fondurilor europene, respectiv până în 2015, diminuându-se astfel riscul de pierdere a banilor în cadrul procedurii dezangajării automate.

Cu doar 417,9 milioane de euro cheltuite până la sfârșitul anului 2012 (aproximativ 9% din alocarea totală pe 2007-2013), Programul Operațional Sectorial Transport rămâne cel mai puțin performant program operațional.

Programul Operațional Regional și Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane sunt în continuare programele cele mai performante în absorbția de fonduri structurale în România. Cu plăți de 1.286,4 milioane euro, respectiv 1.112,6 milioane euro, acestea înregistrează grade de absorbție de 34,53% și respectiv 32,01%.

Este adevărat că în multe state noi membre, absorbția fondurilor UE a fost destul de lentă după aderare, astfel încât în această privință, România nu este atipică. Cu toate acestea, România este în 2013 în al șaptelea an în calitate de stat membru al UE, iar fondurile disponibile au o dată limită.

Tabelul 11: Absorbția fondurilor structurale – comparație cu alte state membre UE

	Total alocări 2007-2013 mld. euro	Plăți iunie 2013 mld. euro	Rata Absorbție	Total alocări/locuitor euro	Total plăți/locuitor euro
Estonia	3.4	2.41	70.95%	2538	1801
Letonia	4.5	2.64	58.65%	2204	1293
Polonia	67.2	39.74	59.14%	1744	1031
R. Cehă	26.5	11.12	41.95%	2523	1058
Bulgaria	6.7	2.68	40.00%	914	366
România	19.2	5.03	26.20%	899	236
Ungaria	24.9	11.88	47.71%	2501	1193
Lituania	6.8	4.82	70.83%	2261	1601
Slovenia	4.1	2.15	52.41%	1995	1045
Slovacia	11.5	5.23	45.51%	2128	968

Sursa: Comisia Europeană

Comparativ cu alte state noi membre, gradul de absorbție din România este cel mai redus, de numai 26,2% după șase ani și jumătate de la aderare, cu mult sub Bulgaria care a înregistrat o rată de absorbție de 40%. Nivelul redus al absorbției este explicat și de blocajele survenite în atragerea fondurilor europene în perioada 2011-2013. Acestea au apărut, în principal, din cauza deficiențelor constatate în cadrul autorităților de management în ceea ce privește derularea achizițiilor publice. O situație aparte s-a înregistrat pe Programul Operațional Regional, axa numărul 6 Asistență tehnică, unde au fost descoperite fraude și falsuri care au condus la un blocaj de durată, acesta persistând și în prezent.

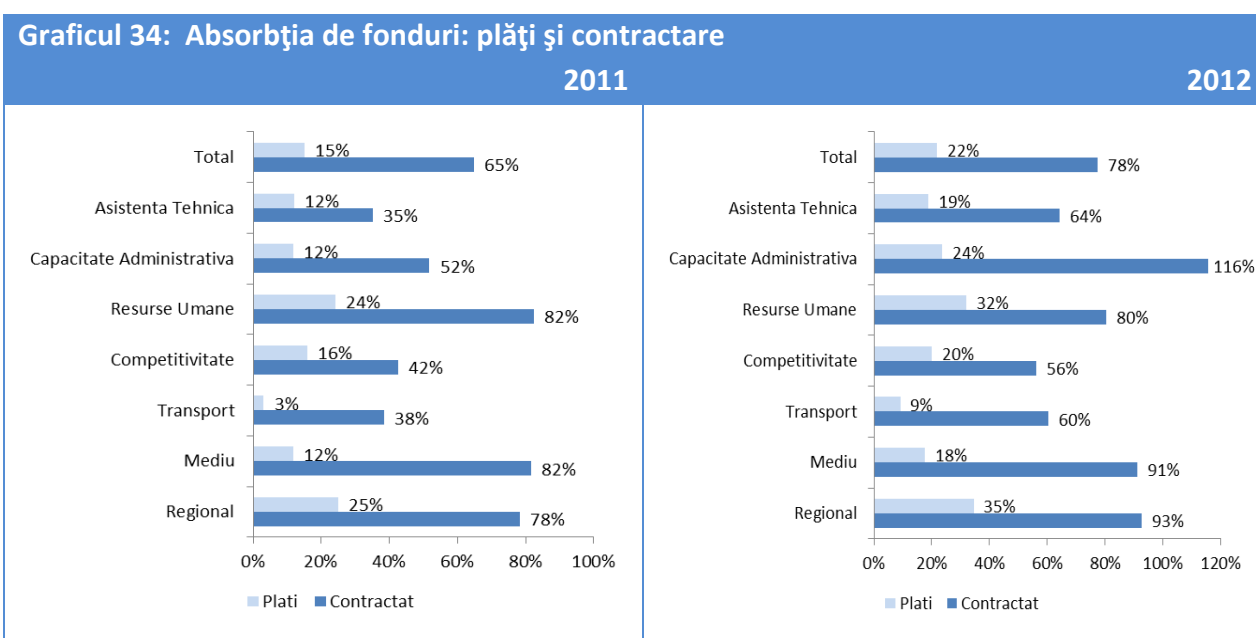
În vederea deblocării fondurilor europene au fost adoptate o serie de măsuri, precum revizuirea metodologiilor de evaluare și selecție, revizuirea procedurilor de verificare a cererilor de rambursare, vizite la fața locului, revizuirea cadrului legislativ și procedural. Comisia Europeană a evaluat în general pozitiv acțiunile întreprinse de autoritățile române și a decis reluarea rambursărilor în cazul mai multor programe operaționale, în timp ce pentru altele nu a adoptat încă o decizie finală.

În regulamentul UE nr. 1311/2011 este prevăzută posibilitatea ca statele membre care se confruntă cu dificultăți grave cu privire la stabilitatea lor financiară să ceară majorarea plăților intermediare și a plăților soldului final din fondurile structurale și din Fondul de coeziune, cu o sumă echivalentă cu zece puncte procentuale în plus față de rata de cofinanțare aplicabilă pentru fiecare axă prioritară. În cazul României, apelul la această facilitate a însemnat reducerea ratei de cofinanțare cu zece puncte procentuale (în general de la 15% la 5%) pentru declarațiile de cheltuieli transmise către Comisia Europeană în perioada 1 ianuarie 2010 –

martie 2013 (respectiv până la finalizarea acordului încheiat de România cu FMI, Comisia Europeană și Banca Mondială), sprijinindu-se astfel creșterea absorbției fondurilor europene.

Din punct de vedere al gradului de absorbție, Estonia ocupă primul loc dintre țările analizate, cu o rată de 70,95%, ceea ce înseamnă că a utilizat 2,41 miliarde euro din cele 3,40 miliarde euro alocate pe perioada 2007-2013. Situații similare se înregistrează și în cazul Lituaniei, Poloniei, Letoniei și Sloveniei care au reușit până în prezent să cheltuiască 70,83% (aproximativ 4,82 mld. euro), 59,14% (circa 39,74 mld. euro), 58,65% (aproximativ 2,64 mld. euro) și 52,41% (circa 2,15 mld. euro) din banii alocați.

Fondurile UE raportate la numărul de locuitori absorbite de România sunt, de asemenea, cele mai mici din UE, 236 euro/locuitor față de 1801 euro în Estonia sau 366 euro în Bulgaria.



Sursa: calcule Consiliul fiscal

În schimb, în anul 2012, se poate constata o îmbunătățire a procesului de contractare a fondurilor structurale și de coeziune, rata de contractare fiind de 78%, față de 65% în anul 2011.

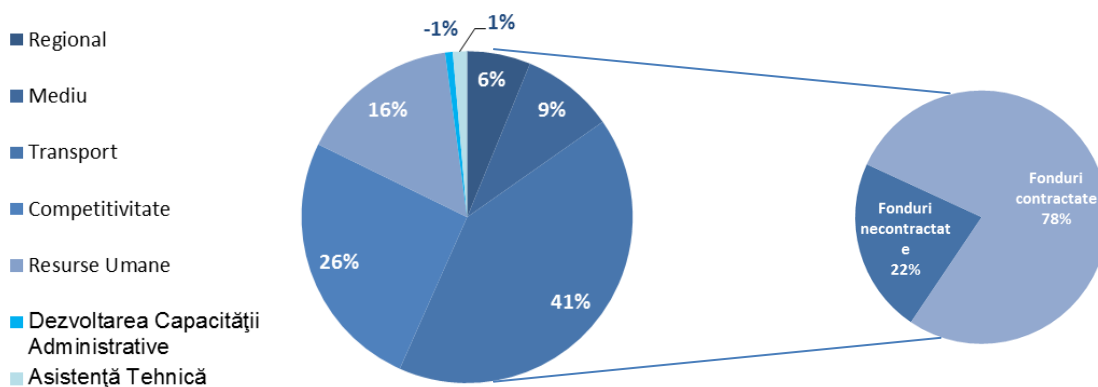
Cu toate acestea, există diferențe semnificative între cele șapte programe operaționale, cele mai performante fiind Programul Operațional pentru Dezvoltarea Capacității Administrative cu 116% sume contractate din total fonduri alocate, Programul Operațional de Dezvoltare Regională și Programul Operațional Sectorial Mediu cu câte 93%, respectiv 91%. Rata de contractare aferentă unui anumit program operațional poate depăși 100% având în vedere faptul că autoritățile de management sunt autorizate să încheie contracte suplimentare ca

urmare a materializării unor economii, reduceri procentuale sau a rezilierii altor contracte de finanțare.

La polul opus, cele mai puțin performante programe sunt Programul Operațional Sectorial pentru Creșterea Competitivității Economice, cu o rată de contractare de doar 56% și Programul Operațional Sectorial pentru Transport, cu o rată de 60%, acestea înregistrând de asemenea și plăți efective foarte reduse (20%, respectiv 9%). Totuși, în cazul Programului Operațional Sectorial Transporturi se înregistrează o îmbunătățire a performanței, contractările crescând în 2012 la 60% din fondurile alocate, comparativ cu doar 38% în anul precedent.

În ceea ce privește distribuția fondurilor structurale și de coeziune necontractate (*Graficul 35*), cea mai mare sumă, de aproximativ 1,8 miliarde euro se regăsește în cazul Programului Operațional Sectorial pentru Transporturi (41% din total), urmată de suma aferentă Programului Operațional Sectorial pentru Creșterea Competitivității Economice (1,11 miliarde euro, respectiv 26% din total).

Graficul 35: Fonduri structurale necontractate pe programe operaționale



Sursa: Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale, calcule Consiliul fiscal

Necesitatea îmbunătățirii absorbției fondurilor UE devine mult mai stringentă în contextul schimbării fundamentale de abordare în politica fiscală. În anii următori, ca urmare a noului pact fiscal, spațiul de manevră la nivelul politicii fiscal-bugetare va fi mult mai mic ca în trecut, deficitele bugetare maxime permise fiind mult mai mici. Mai mult, eficiența redusă a stabilizatorilor automați reprezintă o constrângere suplimentară pentru România, iar în aceste condiții, absorbția fondurilor UE apare ca o soluție de stimulare a economiei.

Potențialul de multiplicare al cheltuielilor bugetare proprii în cazul proiectelor finanțate din fonduri UE este mult mai mare decât în cazul proiectelor finanțate integral din resurse proprii. Dată fiind cofinanțarea de 15% în cazul proiectelor cu finanțare UE, la 1 leu resurse proprii -

deficit bugetar - se pot efectua cheltuieli bugetare de 6,67 lei (absorbția fondurilor UE are impact pe deficitul bugetar doar cu partea de cofinanțare, banii primiți de la UE fiind reflectați și pe venituri și pe cheltuieli), față de o echivalență de 1:1 în cazul proiectelor finanțate integral din resurse proprii.

Din păcate, până acum, performanța României în termeni de absorbție a fondurilor UE este foarte slabă. De altfel, ținta de deficit bugetar potrivit metodologiei *cash* a fost ratată, în principal ca urmare a nerealizării prognozei privind veniturile din fonduri UE în condițiile în care cheltuielile finanțate din fonduri externe nerambursabile nu au fost ajustate în aceeași măsură. Consiliul fiscal recunoaște constrângerile legate de necesitatea asigurării finanțării pentru proiectele aflate în derulare, dar consideră că angajarea cheltuielilor ar trebui să se facă într-o mai mare măsură în funcție de sumele rambursate efectiv de către Comisia Europeană.

România trebuie să aibă ca prioritate zero creșterea urgentă și substanțială a absorbției fondurilor UE, fiind amenințată cu pierderea unor sume importante în cadrul procedurii dezangajării automate chiar și în contextul prelungirii cu un an a termenului limită de contractare și cheltuire a fondurilor.

IV. Poziția fiscală structurală

Stabilitatea finanțelor publice ocupă un loc privilegiat în asigurarea unei bune funcționări a Uniunii Economice și Monetare (UEM). Pactul de Stabilitate și Creștere (PSC) statuează cadrul de reglementare pentru coordonarea politicilor fiscale naționale în cadrul UEM. Astfel, asigurarea disciplinei financiare reprezintă o condiție obligatorie pentru atingerea unui nivel stabil al prețurilor pe termen mediu și a unei creșteri economice sustenabile. În contextul renunțării la cursul de schimb ca instrument de politică monetară, politicii fiscale, prin intermediul stabilizatorilor automați și măsurilor fiscale discreționare, îi revine un rol fundamental în atenuarea fluctuațiilor economice generate de șocurile asimetrice care pot afecta țările membre ale UEM.

Pactul de stabilitate și creștere stabilește ca obiectivul pe termen mediu al pozițiilor bugetare din statele zonei euro să fie *aproape de echilibru sau în surplus*, situație care ar trebui să le permită să gestioneze fluctuațiile ciclice normale fără depășirea nivelului de referință 3% din PIB pentru deficitul bugetar efectiv. De asemenea, atingerea obiectivului pe termen mediu ar trebui să asigure evoluția rapidă către o situație sustenabilă, generând totodată spațiu fiscal suficient pentru unele măsuri discreționare de politică fiscală, de exemplu creșterea investițiilor în infrastructură.

Prin urmare, nivelul maximal de 3% pentru deficitul bugetar efectiv din PSC nu reprezintă un nivel care poate fi atins în fiecare an, ci doar un plafon care nu poate fi depășit nici în condiții economice adverse. Soldul bugetar efectiv este afectat de fluctuațiile ciclice ale economiei,

componentele bugetare fiind influențate de poziția în cadrul ciclului economic. Astfel, în perioadele de expansiune, veniturile bugetare sunt mai mari, micșorând deficitul bugetar, fără ca acest lucru să însemne neapărat o modificare în conduita politicii fiscale ori o îmbunătățire a gradului de colectare. În contextul pactului de stabilitate și creștere, identificarea unei poziții fiscale fundamentale, care să nu depindă de fluctuațiile ciclice ale economiei și care să asigure respectarea plafonului de 3% din PIB pentru deficitul bugetar și în caz de recesiune, devine fundamentală pentru respectarea prevederilor pactului și asigurarea unei poziții fiscale sustenabile pe termen mediu și lung.

În anul 2011, a fost semnat Pactul de Stabilitate și Creștere revizuit prin care s-au adus completări cu privire la obiectivul bugetar pe termen mediu (OTM, engl. *medium term objective* - *MTO*) și la evaluarea conformării față de acesta. Astfel, OTM are în vedere un deficit structural de maxim 1% din PIB pentru țările din zona euro, iar deviația observată este considerată importantă (pentru un stat membru care nu a realizat obiectivul său pe termen mediu) atunci când se încalcă simultan criteriul deficitului structural și cel al cheltuielilor totale, acesta din urmă evaluând derapajele poziției finanțelor publice ca urmare a evoluției necontrolate a cheltuielilor totale.

Obiectivul de deficit structural pe termen mediu la care România trebuie să se alinieze conform statutului său de țară membră a UE este determinat pornind de la nivelul deficitului care stabilizează ponderea în PIB a stocului de datorie publică la care se adaugă o ajustare datorată încorporării unei porțiuni din costurile pe termen lung ale îmbătrânirii populației. Acesta a fost reevaluat ascendent pentru România de către Comisia Europeană la 1,25% din PIB (de la 0,7% din PIB anterior), ca urmare a impactului favorabil al reformelor structurale implementate în domeniul pensiilor în ultimii ani asupra costurilor îmbătrânirii populației, reevaluate în contextul elaborării raportului *Ageing Report 2012* de către Comisia Europeană. Cu toate acestea, având în vedere faptul că Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare, ratificat de România, stabilește o limită maximă de 1% din PIB pentru deficitul structural pentru țările cu un nivel redus al datoriei publice (semnificativ sub 60% din PIB), nivelul operațional al obiectivului pe termen mediu pentru România este stabilit la acest din urmă nivel.

Respectarea pe termen lung a obiectivului pe termen mediu va impune un control foarte strict asupra finanțelor publice în România, acest lucru având avantaje clare, dar și dezavantaje. Un avantaj important este reprezentat de imposibilitatea practicării unor politici fiscale prociclice și de o disciplină fiscală pronunțată, în condițiile în care România are o experiență istorică negativă în acest domeniu. Dezavantajul noii reguli fiscale europene pentru România constă în faptul că spațiul de manevră existent pentru a putea stimula economia în perioadele de recesiune va fi foarte redus. În România, limita de deficit structural de 1% din PIB va fi cel mai

probabil atinsă înainte ca deficitul public efectiv să ajungă la 3% din PIB, fiind astfel semnificativ mai constrângător decât aplicarea criteriului de la Maastricht *per se*.

Cu scopul de a consolida supravegherea pozițiilor bugetare și a întări coordonarea politicilor economice, 25 de țări ale UE au semnat în martie 2012 Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare. Cea mai importantă componentă, Compactul fiscal, vizează consolidarea disciplinei fiscale la nivel european prin introducerea unor sancțiuni aplicate într-un mod mai automat și a unei supravegheri mai stricte a statelor membre.

În esență, noul tratat include cerința ca bugetele naționale să fie echilibrate sau în surplus, cerință ce va fi îndeplinită dacă deficitul structural anual nu va depăși 0,5% din PIB. Statele membre vor avea obligația de a introduce această „normă privind un buget echilibrat” în sistemele lor juridice naționale, de preferință la nivel constituțional, iar termenul pentru îndeplinirea acestei obligații este de cel mult un an de la intrarea în vigoare a tratatului. Dacă o țară membră are datoria publică semnificativ sub 60% din PIB și riscurile la adresa sustenabilității finanțelor publice pe termen lung sunt reduse, ea poate avea un deficit structural mai mare de 0,5% din PIB, dar nu mai mare de 1% din PIB. Neîndeplinirea cerinței privind soldul structural va declanșa un mecanism automat de corecție, mecanism stabilit de fiecare stat membru pe baza principiilor propuse de Comisia Europeană.

Autoritatea responsabilă cu urmărirea implementării pe plan național a regulii privind un buget echilibrat este Curtea Europeană de Justiție; deciziile acesteia sunt obligatorii și pot fi urmate de amenzi de până la 0,1% din PIB pentru statele din zona euro, plătite către Mecanismul European de Stabilitate.

Compactul fiscal a intrat în vigoare și a devenit obligatoriu pentru țările membre ale UEM după ce a fost ratificat de 12 state din zona euro. Celelalte țări ale Uniunii Europene vor intra sub incidența Tratatului la momentul adoptării monedei unice sau mai devreme, în măsura manifestării acestei intenții.

Deosebirile și asemănările dintre Pactul de Stabilitate și Creștere revizuit și Compactul Fiscal sunt evidențiate în caseta de mai jos.

CASETA 2: Pactul de Stabilitate și Creștere revizuit vs. Compactul Fiscal

	<i>Pactul de Stabilitate și Creștere revizuit Componenta preventivă</i>	<i>Compactul Fiscal</i>
<i>Baza legală</i>	<i>Legislația secundară a UE</i>	<i>Legislația primară (nivel național și interguvernamental)</i>
<i>Obiectivul bugetar</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Buget aproape echilibrat sau în surplus</i> • <i>Obiectiv pe termen mediu (OTM) specific fiecărei țări: deficit structural de maxim 1% din PIB pentru țările din zona euro</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Buget echilibrat sau în surplus</i> • <i>Obiectiv pe termen mediu (OTM) specific fiecărei țări: deficit structural de maxim 0,5% din PIB (sau cel mult 1% dacă ponderea datoriei în PIB este sub 60% și riscurile pe termen lung legate de sustenabilitatea fiscală sunt reduse)</i>
<i>Clauze derogatorii</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Criză economică severă în zona euro sau în întreaga UE</i> • <i>Circumstanțe excepționale, aflate în afara controlului guvernului și care au un impact financiar major</i> • <i>Implementarea de reforme structurale și/sau reforma sistemului de pensii (în condiții de supraveghere strictă)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Identic cu Pactul de Stabilitate și Creștere revizuit (fără a face referință explicită la reformele structurale și/sau a sistemului de pensii)</i>
<i>Convergența către obiectivul bugetar</i>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Evaluată pe baza balanței structurale și a unor reguli privind cheltuielile bugetare</i> • <i>Punct de referință: îmbunătățirea anuală a balanței structurale de 0,5% din PIB (mai ridicat în contextul unor evoluții economice favorabile și/sau dacă ponderea datoriei în PIB depășește 60% sau dacă sunt riscuri pronunțate la adresa sustenabilității datoriei publice; poate fi mai redus în perioade economice nefavorabile)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Convergența rapidă către obiectivul pe termen mediu (detaliile vor fi propuse de Comisie), luând în considerare riscurile de sustenabilitate</i> • <i>Evaluarea progresului asemenea PSC revizuit</i>

<p><i>Evaluarea conformării</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Deviația observată este considerată importantă (pentru un stat membru care nu a realizat obiectivul său pe termen mediu) în cazul încălcării simultane a următoarelor două criterii (sau încălcarea unuia și o conformare limitată în cazul celui de-al doilea):</i> • <i>Criteriul deficitului structural: depășirea traiectoriei de ajustare către OTM cu cel puțin 0,5% pe un an sau cu o medie de 0,25% pe durata a doi ani consecutivi</i> • <i>Criteriul cheltuielilor: soldul bugetar este afectat negativ cu mai mult de 0,5% din PIB într-un an sau cumulativ în doi ani consecutivi ca urmare a evoluției cheltuielilor totale nete de veniturile încasate prin noi măsuri discreționare</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Evaluarea „deviațiilor observate importante de la OTM sau de la traiectoria de ajustare către acesta” urmează prevederile PSC revizuit</i> • <i>Principii comune ale rolului și independenței instituțiilor naționale de monitorizare sunt stabilite de către Comisia Europeană</i>
<p><i>Mecanismul de corecție</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>În cazul observării unor deviații importante de la traiectoria de ajustare către OTM: avertisment din partea Comisiei Europene</i> • <i>Recomandări ale Consiliului European pentru măsuri de politici necesare, pe baza recomandărilor Comisiei; termen limită de maxim 5 luni (3 luni în cazuri particulare grave) pentru a remedia deficiențele</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Se declanșează în mod automat în cazul observării unor deviații importante de la OTM sau de la traiectoria de ajustare către acesta (incluzând obligația de a implementa măsuri pentru corectarea devierilor pe durata unei perioade definite de timp)</i> • <i>Implementat la nivel național pe baza principiilor comune ce vor fi propuse de către Comisie ce privesc, în particular, natura, mărimea și perioada de timp a acțiunii corective ce urmează a fi luate în cazul unor circumstanțe excepționale</i> • <i>Corectarea ar trebui să includă impactul cumulat al abaterilor din trecut asupra dinamicii datoriei guvernamentale</i>
<p><i>Punerea în aplicare</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Comisia poate propune sancțiuni financiare (depozit purtător de dobândă de 0,2% din PIB) dacă nici o acțiune efectivă nu a fost luată</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>În plus, față de PSC revizuit, sancțiunile financiare pot fi impuse de către Curtea Europeană de Justiție dacă regula echilibrului bugetar și mecanismul de corecție nu sunt corect introduse în legislația națională</i>

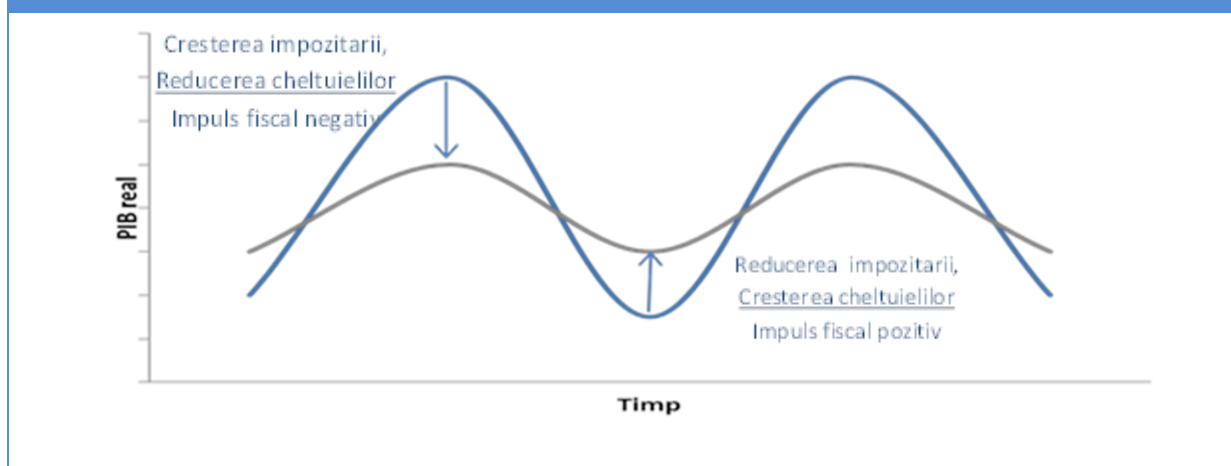
- *Aprobarea automată (a sancțiunii) – în afara cazului în care Consiliul European respinge recomandarea Comisiei prin majoritate calificată a statelor membre din zona euro, cu excepția statului în discuție*

Sursa: BCE

Pe parcursul ultimilor ani, deficitul bugetar ajustat ciclic a devenit din ce în ce mai utilizat în formularea de politici economice la nivel european. Înainte de revizuirea PSC în 2005, deficitul bugetar ajustat ciclic era folosit ca instrument de analiză în evaluarea mai eficientă a poziției fiscale a statelor membre ale UEM, iar ulterior reformei PSC a devenit un punct de referință al mecanismului de supraveghere fiscală al Uniunii Europene. Cerințele cheie în materie de politică fiscală impuse statelor din zona euro sunt exprimate la valori ajustate ciclic și nete de măsuri temporare și/sau singulare (engl. *one-off*).

Utilizarea deficitului bugetar ajustat ciclic nu vizează doar problematica sustenabilității finanțelor publice: variația anuală a acestuia (impulsul fiscal) este și o măsură des folosită în evaluarea impactului politicii fiscal-bugetare asupra cererii agregate. Astfel, un impuls fiscal pozitiv, corespunzător unei creșteri a deficitului ajustat ciclic, reflectă o politică fiscal-bugetară stimulantă, în timp ce un impuls fiscal negativ, corespunzător unei diminuări a deficitului ajustat ciclic, semnaleză un caracter restrictiv al politicii fiscal-bugetare. Impulsul fiscal analizat împreună cu poziția ciclică a economiei permite evaluarea măsurii în care politica fiscal-bugetară se achită de sarcina de stabilizator macroeconomic – acționând în sensul diminuării presiunilor din partea cererii agregate în perioade de *expansiune* economică ori în sensul stimulării acesteia în perioade de recesiune.

Graficul 36: Rolul stabilizator al politicii fiscale (Politica fiscală contraciclică)



Identificarea poziției fiscale fundamentale are la bază definirea și calcularea soldului bugetar ajustat ciclic sau structural. Cei doi indicatori sunt asemănători, diferența constând în eliminarea din cadrul soldului bugetar ajustat ciclic a măsurilor temporare și a celor singulare (engl. *one-off*). În esență, soldul bugetar ajustat ciclic reprezintă acel nivel al soldului bugetar care se obține în condițiile în care economia se află la nivelul său potențial. Astfel, acesta poate fi utilizat pentru a identifica cât din modificările intervenite la nivelul poziției fiscal-bugetare (impozite, transferuri, cheltuieli) se datorează condițiilor economice și cât deciziilor discreționare de politică fiscal-bugetară adoptate. În practică, poziția bugetară efectivă este descompusă în două categorii de factori - temporari și permanenți. Schematic, determinarea deficitului ajustat ciclic se bazează pe identitatea:

$$\text{Deficit bugetar efectiv} = \text{Deficit bugetar ciclic (stabilizatori automați)} + \text{Deficit bugetar ajustat ciclic (politici discreționare)}$$

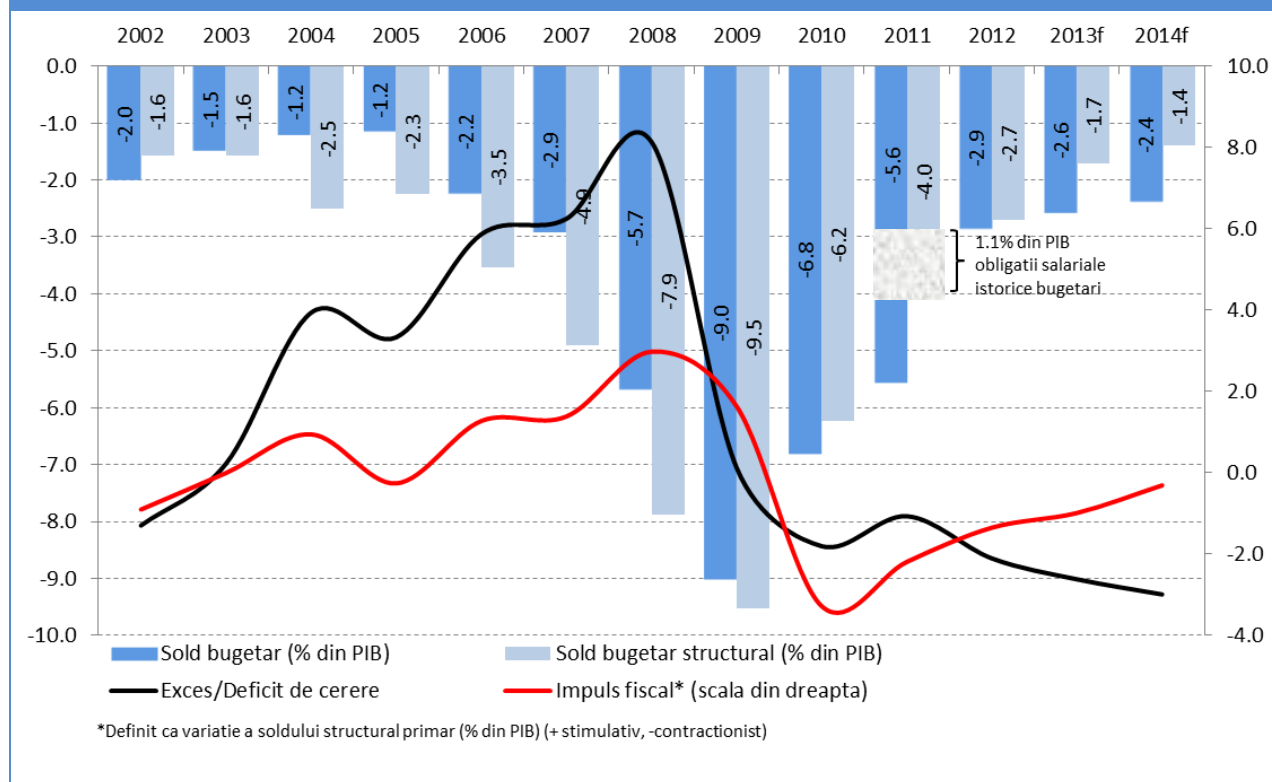
Obiectivele de politică fiscală se pot defini mult mai bine în termeni de sold bugetar ajustat ciclic, asigurând sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice și permițând în același timp stabilizatorilor automați să diminueze fluctuațiile economice. În esență, stabilizatorii automați reflectă faptul că veniturile bugetare și, într-o mai mică măsură, cheltuielile sunt afectate de poziția în cadrul ciclului economic și contribuie la atenuarea fluctuațiilor ciclice. De exemplu, în caz de expansiune, veniturile bugetare provenite din taxa pe valoare adăugată, accize, contribuțiile la asigurări sociale, impozitul pe venit, impozitul pe profit și altele se majorează, diminuând veniturile disponibile ale agenților economici și populației, contribuind astfel la temperarea creșterii economice și la revenirea PIB la nivelul său potențial. În caz de recesiune, veniturile colectate scad, iar cheltuielile cu indemnizațiile de șomaj cresc, cu impact pozitiv asupra veniturilor firmelor și populației, favorizând astfel revenirea economiei și întoarcerea PIB la nivelul său potențial. Eficacitatea stabilizatorilor automați depinde de dimensiunea sectorului guvernamental, precum și de elasticitatea veniturilor și cheltuielilor bugetare la variațiile ciclice ale economiei. Cu cât este mai amplă dimensiunea sectorului guvernamental și cu cât este mai mare modificarea veniturilor și cheltuielilor bugetare la fluctuațiile ciclice ale economiei, cu atât efectul de estompere a acestor fluctuații ca urmare a acțiunii stabilizatorilor automați va fi mai puternic.

Criza economică globală a arătat faptul că, în condițiile unor șocuri de cerere importante, politica monetară nu este în măsură să ofere un răspuns suficient de puternic dacă mecanismul de transmisie este obturat de condițiile de pe piețele financiare. *Politica fiscală discreționară* expansionistă poate fi utilizată în acest caz, în condițiile existenței unui spațiu fiscal adecvat, dar prezintă câteva dezavantaje: necesită un timp relativ îndelungat de implementare, influențat inclusiv de considerente politice, și nu este în mod automat inversată atunci când poziția în cadrul ciclului economic se schimbă. *Stabilizatorii automați* nu au aceste dezavantaje, dar

eficiența acestora este dependentă de alegerile în materie de politici fiscal-bugetare și instituționale. Spre exemplu, literatura de specialitate arată că eficiența stabilizatorilor automați poate fi crescută în special prin majorarea ponderii sectorului guvernamental sau prin creșterea progresivității impozitării¹⁷.

În România, în perioada de creștere economică rapidă dinaintea declanșării crizei financiare, impulsul fiscal a fost pozitiv, contribuind la supraîncălzirea economiei și accentuând astfel dezechilibrele acumulate în economie (*Graficul 37*). În plus, 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 37: Deficitul structural, impulsul fiscal și excesul de cerere



Sursa: AMECO, calcule proprii

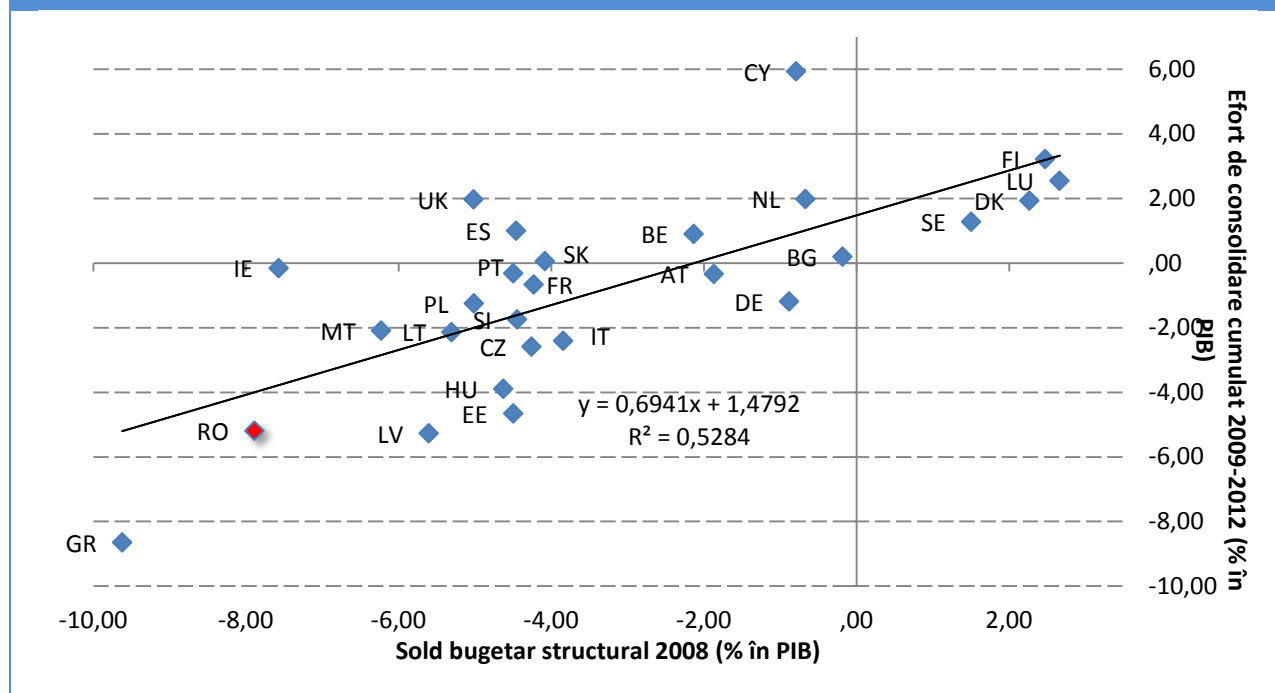
¹⁷ A se vedea spre exemplu: Carlo Cottarelli and Annalisa Fedelino, „Automatic Stabilizers and the Size of Government: Correcting a Common Misunderstanding”, IMF working paper, WP/10/155, 2010, sau Thomas Baunsgaard and Steven A. Symansky, „Automatic Fiscal Stabilizers”, IMF Staff position note SPN/09/23, September 28, 2009.

În perioada 2009-2012, deficitul bugetar structural a scăzut de la 9,5% din PIB la 2,7%, ritmul de ajustare de 1,7 puncte procentuale pe an fiind unul foarte rapid (vezi [Graficul 37](#)); 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. Ajustarea s-a realizat preponderent pe partea de cheltuieli, reforme structurale fiind promovate în special în domeniul salarizării personalului bugetar, sistemului public de pensii și programării bugetare. În cazul veniturilor, cea mai importantă măsură a fost reprezentată de creșterea cotei standard a TVA de la 19 la 24% începând cu iulie 2010. Efortul de ajustare structurală propus pentru anii 2013 și 2014 apare ca fiind semnificativ mai redus decât cuantumul acestuia în perioada 2010 – 2012, nivelul său cumulat pe doi ani (circa 1,3 pp de PIB) fiind similar cu cel realizat pe parcursul anului 2012.

Având în vedere ipotezele formulate pentru evoluția PIB potențial în Programul de Convergență 2013-2016 – de altfel extrem de apropiate de cele ale Comisiei Europene (creștere de 2,1% în 2013, urmată de o accelerare la 2,6% în anul următor), traiectoria proiectată a dinamicii PIB real efectiv implică o lărgire continuă a deficitului de cerere (engl. *output gap*) până în anul 2015 (până la un nivel de 3,1% din PIB potențial), urmată de o relativă stabilizare în 2016. În aceste condiții, dimensiunea componentei ciclice negative a soldului bugetar este preconizată a crește comparativ cu punctul de pornire, ceea ce implică faptul că ajustarea deficitului structural va fi superioară celei a deficitului bugetar propriu-zis. Propunerea Comisiei Europene pentru atingerea obiectivului pe termen mediu este mai puțin ambițioasă față de cea a autorităților române care vizează îndeplinirea acestei ținte la orizontul anului 2014. Astfel, CE apreciază drept adecvat un pas de ajustare structurală ceva mai redus, nivelul de 1% din PIB pentru deficitul structural urmând să fie atins în 2015.

La nivelul ajustării cumulate estimate pentru perioada 2009-2012, cea întreprinsă de România este a doua cea mai ambițioasă din Uniunea Europeană – graficul de mai jos relevă însă că dimensiunea acesteia este direct proporțională cu dimensiunea dezechilibrului fiscal structural inițial (din 2008).

Graficul 38: Dimensiunea efortului de consolidare 2009-2012



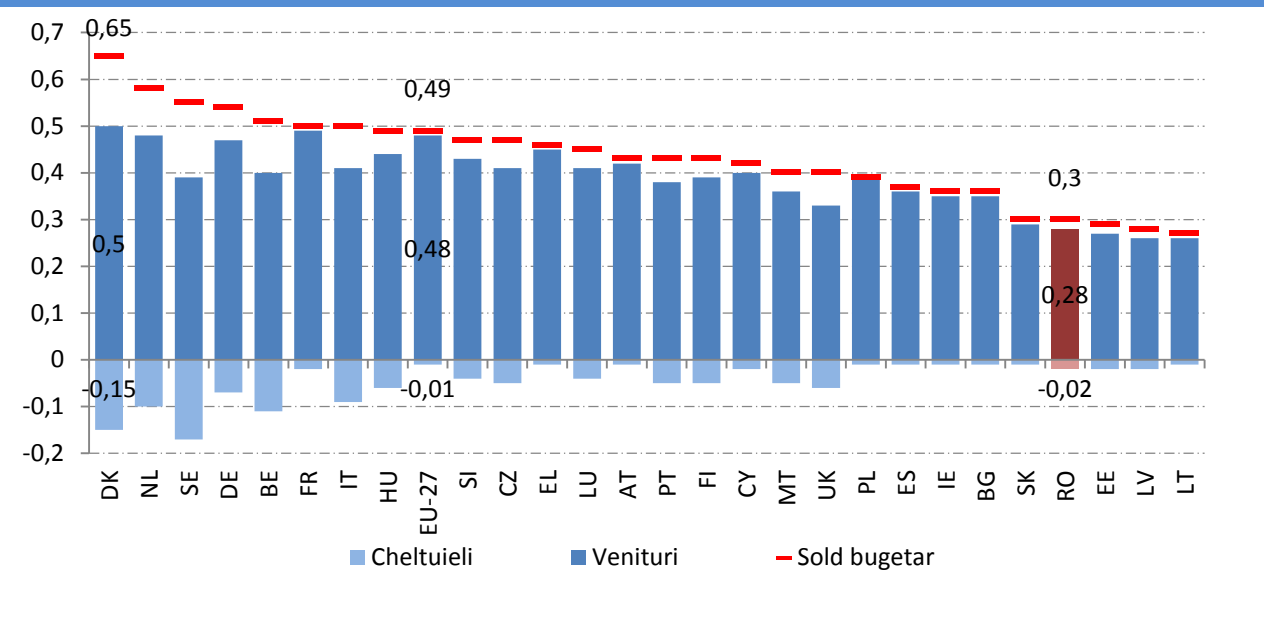
Sursa: AMECO, calcule proprii

Se poate demonstra și teoretic și empiric faptul că pe termen mediu și lung (pe durata unui ciclu economic complet), deficitul efectiv mediu este egal cu deficitul structural mediu, iar media deficitului ciclic este 0. Prin asumarea unei ținte de deficit structural maxim de 1% din PIB, România își asumă obligația ca deficitul bugetar efectiv, ca medie pe parcursul unui ciclu economic (și media pe un orizont lung de timp), să fie de maxim 1% din PIB, ceea ce va însemna față de standardele istorice (4,2% din PIB media deficitului structural în perioada 2002-2012) un deficit bugetar mult mai mic și un spațiu de „manevră” mult redus. Datorită unor stabilizatori automați relativ slabi (a se vedea [Graficul 38](#)), România ar putea avea nevoie de posibilitatea aplicării unor stimuli fiscali discreționari (deficit structural mai mare) mai puternici în perioade de recesiune pentru a ajuta economia să iasă mai repede din recesiune și a o readuce la potențial. [Graficul 39](#) sugerează că dimensiunea stabilizatorilor automați este explicată în bună măsură de un efect de scală – respectiv de ponderea în PIB a veniturilor fiscale (inclusiv contribuții sociale). Alți factori ce pot explica dimensiunea acestora sunt structura pe tipuri de taxe a veniturilor fiscale (veniturile din impozitul pe profit, de exemplu, prezintă de regulă o sensibilitate semnificativ mai ridicată în raport cu poziția ciclică a economiei), dar și gradul de progresivitate al impozitului pe venit.

Trebuie însă precizat că Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare este flexibil în această privință, în condițiile în care permite în

mod explicit deviații temporare de la OTM atunci când economia se confruntă cu o contracție economică severă.

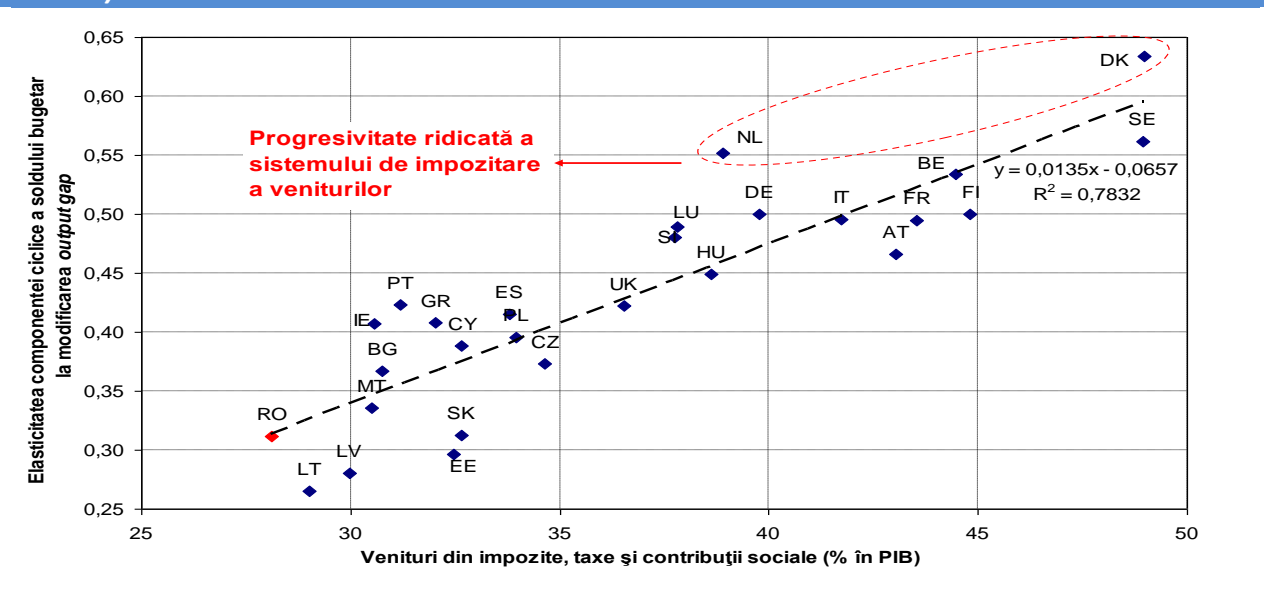
Graficul 39: Modificare în puncte procentuale a soldului bugetar efectiv ca urmare a creșterii output gap cu 1 pp*



*În cazul soldului bugetar, în grafic este reprezentat impactul în % din PIB.

Sursa: AMECO, estimări proprii

Graficul 40: Relația dintre dimensiunea stabilizatorilor automați și povara fiscală (engl. fiscal burden)



Sursa: AMECO, estimări proprii

V. Sustenabilitatea finanțelor publice

V.1 *Companiile de stat – arierate, eficiență și impact bugetar*

Un risc potențial pe termen mediu la adresa sustenabilității fiscal-bugetare este reprezentat de acumularea de pierderi și de arierate în sectorul companiilor în care statul este acționar majoritar. În cazul în care aceste companii nu vor reuși să își eficientizeze activitatea, Guvernul va fi obligat să intervină mai devreme sau mai târziu cu resurse publice, ceea ce poate conduce la o deteriorare a situației finanțelor publice.

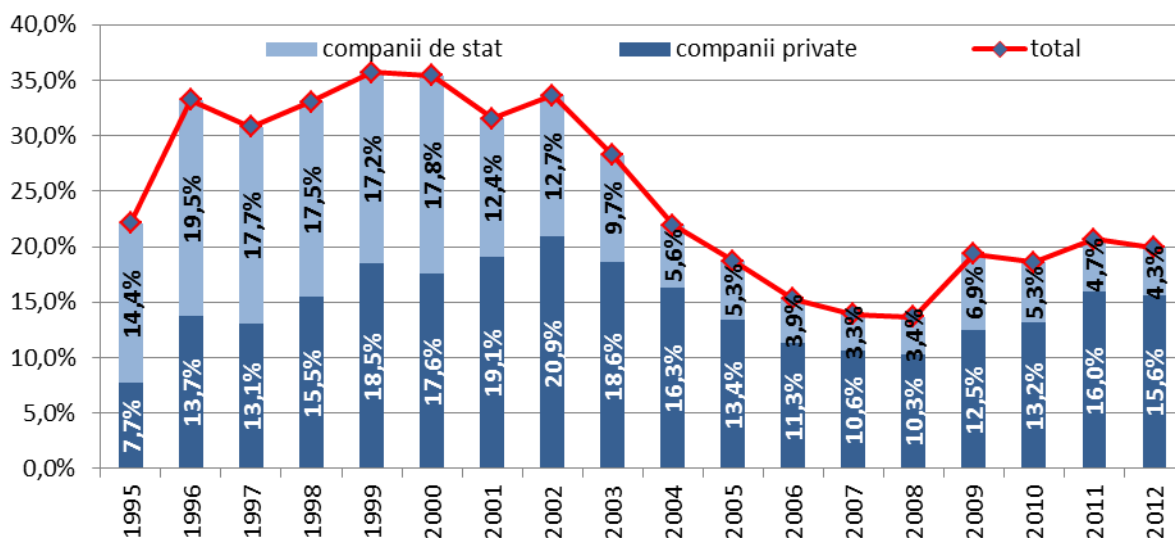
La finalul anului 2012, erau 996 de companii cu capital majoritar de stat care au raportat situații financiare la Ministerul de Finanțe, cele mai multe fiind organizate ca societăți comerciale și regii autonome, totalizând o cifră de afaceri agregată de circa 49 mld. lei. Se poate remarca o scădere a aportului companiilor de stat în perioada 2005-2012 la cifra de afaceri, valoarea adăugată, respectiv numărul de angajați din economie. În ceea ce privește profitabilitatea companiilor de stat, aceasta a fost una negativă în 4 din cei 8 ani analizați. În plus, se remarcă disproporția dintre contribuția la cifra de afaceri totală sau la valoarea adăugată sau numărul de salariați din economie și partea care revine acestor companii în totalul plăților restante la nivelul agregat al economiei naționale. Astfel, deși contribuția acestor companii la cifra de afaceri totală era de 4,6% în 2012, plățile restante acumulate de acestea reprezentau 21,7% din totalul de arierate înregistrat la nivelul întregii economii.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Regii autonome	128	129	128	117	150	152	173	180
Societati comerciale cu capital integral de stat	467	411	385	358	333	389	437	431
Instituite nationale de cercetare-dezvoltare	101	80	62	51	51	57	81	64
Companii si societati nationale	46	40	50	41	45	50	61	48
Societati com. reprezentand filiale ale unor societati comerciale cu capital integral de stat	0	0	0	0	0	0	43	44
Alte unitati economice de stat netransformate in societati comerciale sau regii autonome	0	0	0	0	0	0	0	14
Societati comerciale cu capital de stat autohton si de stat strain (capital de stat >= 50%)	10	7	13	5	25	9	44	40
Societati comerciale cu capital de stat si privat autohton si strain (capital de stat >=50%)	25	23	21	7	20	9	16	18
Societati comerciale cu capital de stat si privat autohton (capital de stat >=50%)	222	158	105	85	87	82	98	85
Societati comerciale cu capital de stat si privat strain (capital de stat >=50%)	8	5	5	4	11	12	15	12
Societati comerciale cu capital de stat, privatizate in cursul anului de raportare	57	58	50	50	52	31	74	60
Total numar companii de stat	1.064	911	819	718	774	791	1.042	996

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Numar companii	companii de stat	1.064	911	819	718	774	791	1.042	996
	companii totale	531.269	564.408	617.272	663.860	602.190	613.080	644.379	630.066
	pondere companii de stat in total	0,2%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%
Venituri totale, mil lei	companii de stat	44.693	48.491	51.953	56.660	50.756	55.022	57.809	49.079
	companii totale	527.022	625.162	779.968	977.619	845.396	920.600	1.056.190	1.072.777
	pondere companii de stat in total	8,5%	7,8%	6,7%	5,8%	6,0%	6,0%	5,5%	4,6%
Valoare adaugata bruta, mil lei	companii de stat	27.333	32.205	37.689	42.318	40.417	44.786	45.593	41.449
	companii totale	255.233	304.270	368.356	458.536	450.979	466.397	487.327	513.803
	pondere companii de stat in total	10,7%	10,6%	10,2%	9,2%	9,0%	9,6%	9,4%	8,1%
Numar salariatii, mii persoane	companii de stat	418	396	406	390	364	414	340	324
	companii totale	4.537	4.594	4.721	4.806	4.595	4.238	4.162	4.292
	pondere companii de stat in total	9,2%	8,6%	8,6%	8,1%	7,9%	9,8%	8,2%	7,6%
Profit brut, mil lei	companii de stat	1.109	1.525	1.400	-1.026	-2.777	-2.101	1.326	-636
	companii private	28.521	42.614	43.008	23.513	19.914	27.934	10.468	15.699
Arierate, mil lei	companii de stat	15.200	13.557	13.690	17.294	34.405	28.012	26.247	25.355
	companii private	38.818	39.101	44.050	53.127	62.406	69.193	88.886	91.543
	companii totale	54.018	52.658	57.740	70.422	96.811	97.205	115.133	116.899
	pondere companii de stat in total	28,1%	25,7%	23,7%	24,6%	35,5%	28,8%	22,8%	21,7%
Arierate, % din PIB	companii de stat	5,3%	3,9%	3,3%	3,4%	6,9%	5,3%	4,7%	4,3%
	companii private	13,4%	11,3%	10,6%	10,3%	12,5%	13,2%	16,0%	15,6%
	companii totale	18,7%	15,3%	13,9%	13,7%	19,3%	18,6%	20,7%	19,9%

Sursa: calcule proprii pe baza datelor de la Registrul Comerțului și Ministerul Finanțelor Publice

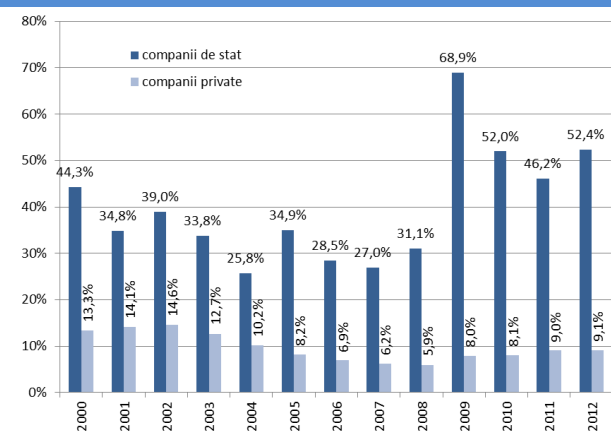
Graficul 41: Evoluția arieratelor companiilor de stat și a companiilor private (% din PIB)



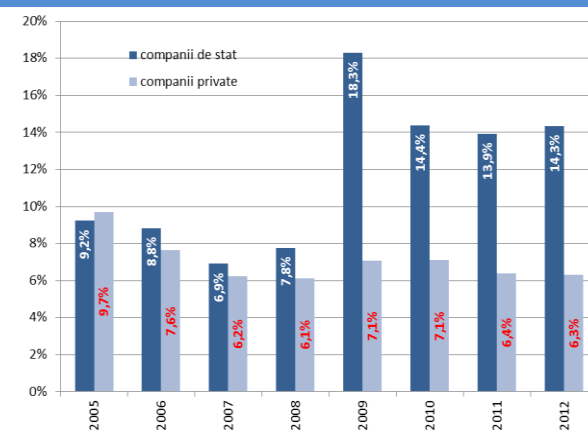
Sursa: calcule proprii pe baza datelor de la Registrul Comerțului și Ministerul Finanțelor Publice

Izbucnirea crizei financiare în 2008 a determinat o reinflamare a arieratelor companiilor, atât în cazul celor de stat, cât și în cazul companiilor private. Cu toate acestea, problema arieratelor în companiile de stat este cu mult mai gravă decât în cazul companiilor private, dimensiunea lor în raport cu volumul de activitate (cifra de afaceri sau total active) fiind mult mai mare.

Graficul 42: Evoluția arieratelor (% din cifra de afaceri)



Graficul 43: Evoluția arieratelor (% din total active)

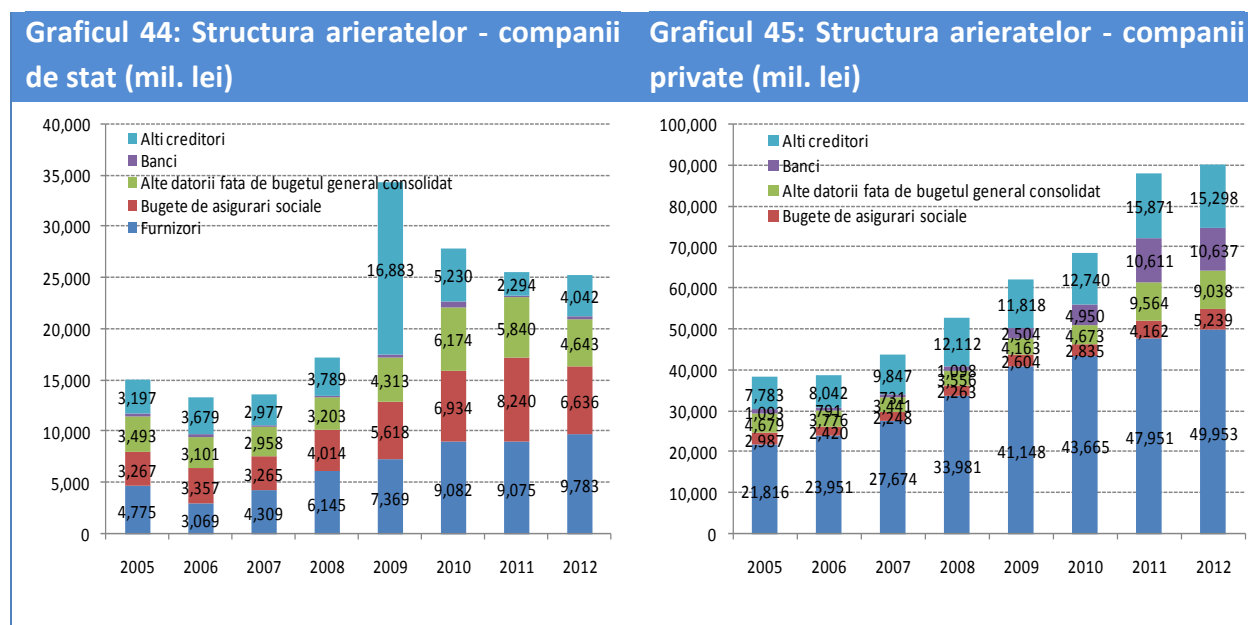


Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor de la Registrul Comerțului și Ministerul Finanțelor Publice

De altfel, arieratele au reprezentat și înainte de criza financiară o problemă mai gravă ca dimensiune raportată la volumul de activitate al companiilor de stat. Persistența arieratelor în

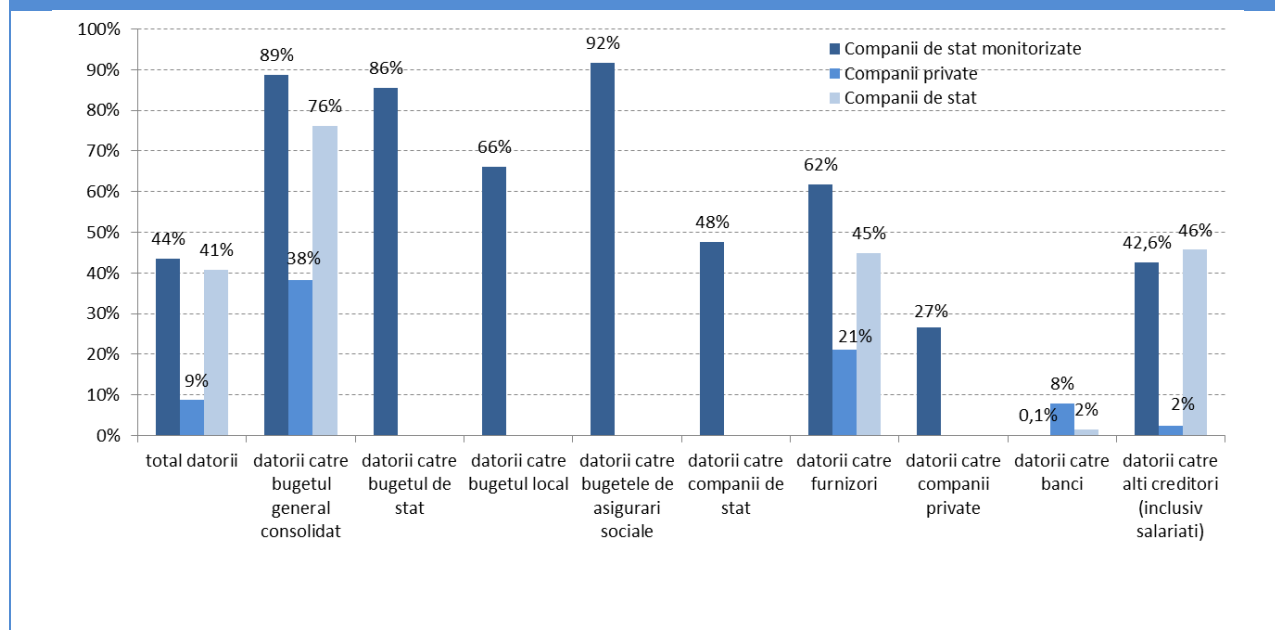
sectorul companiilor de stat indică o cultură a întârzierii sau neefectuării plăților către buget și către sectorul privat, ce subminează alocarea eficientă a resurselor și creează condiții competitive inegale între întreprinderi. Există mai mulți factori explicativi pentru creșterea arieratelor companiilor de stat. În primul rând, bugetele întreprinderilor publice sunt deseori aprobate fără ca autoritățile să se asigure că întreprinderea în cauză va fi capabilă să își plătească obligațiile bugetare. În al doilea rând, anumite prevederi legislative favorizează lipsa de disciplină financiară în special în raport cu furnizorii de utilități. În al treilea rând, compensările și ștergerile frecvente de datorii creează hazard moral și motivații slabe pentru companiile de stat să își plătească obligațiile restante. În ultimii 3 ani s-au implementat mai multe scheme de stingere „în lanț” a arieratelor bugetare. Conform acestora, au fost transferate sume importante din bugetul de stat către bugetele locale și către anumite companii de stat și ministere, astfel încât, în final, aceste transferuri să conducă la stingerea unor obligații restante către buget.

În plus, cea mai mare parte a arieratelor companiilor de stat sunt către bugetul general consolidat, în special către bugetul de asigurări sociale. Spre deosebire de acestea, companiile private au arierate în cea mai mare parte către furnizori. Companiile de stat sunt cei mai mari datornici la bugetele de asigurări sociale ale statului, totalul datoriilor restante către bugetul general consolidat însumând peste 1,9% din PIB (11,3 mld. lei) în decembrie 2012, din care 1,13% din PIB erau către bugetele de asigurări sociale (6,6 mld. lei). În general, companiile de stat nu își plătesc la timp datoriile către bugetul general consolidat (în special față de bugetele de asigurări sociale) și față de alte companii de stat.



Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor de la Registrul Comerțului și Ministerul Finanțelor Publice

Graficul 46: Ponderea arieratelor în datorii (2012)



Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor de la Registrul Comerțului și Ministerul Finanțelor Publice

Notă: Companii de stat monitorizate - 238 de companii de stat de la nivel central monitorizate în cadrul acordului cu FMI/CE/BM.

Dincolo de consecințele fiscal-bugetare directe pe care arieratele companiilor de stat le generează – prin privarea bugetului general consolidat de veniturile datorate – acumularea de plăți restante către sectorul privat este de natură să creeze acestuia din urmă probleme de lichiditate și să frâneze creșterea economică.

Primele 10 companii de stat clasate din punct de vedere al plăților restante însumează peste 60% din totalul arieratelor companiilor de stat, arieratele fiind concentrate în special în sectoarele feroviar, minier și energetic.

Tabelul 14: Top 10 arierate ale companiilor de stat

Top 10 arierate in Dec 2012

	Nume companie	Arierate (mil.lei)
1	COMPANIA NATIONALA A HUILEI SA	4,904.60
2	SC OLTCHIM SA	2,505.96
3	RADET BUCURESTI	2,412.76
4	SNTFM CFR MARFA SA	1,572.26
5	CNCF CFR SA	1,491.56
6	S.C. P.E.E.H. HIDROELECTRICA S.A.	1,058.58
7	S.N.T.F.C. CFR CALATORI S.A.	762.28
8	C.N.M.P.N REMIN S.A	576.51
9	SOCIETATEA NATIONALA A CARBUNELUI SA PLOIESTI	516.86
10	S.C.UZINA MECANICA CUGIR S.A.	457.00
	% din total	64.1%

Top 10 arierate in Dec 2011

	Nume companie	Arierate (mil.lei)
1	COMPANIA NATIONALA A HUILEI SA	5,228.03
2	CNCF CFR SA	4,454.50
3	RADET BUCURESTI	2,021.63
4	SC PENTRU INCHIDEREA-CONSERVAREA MINELOR SA	1,762.82
5	SNTFM CFR MARFA SA	1,209.12
6	SC ELECTROCENTRALE BUCURESTI SA	920.55
7	C.N.M.P.N REMIN S.A	576.20
8	S.C.UZINA MECANICA CUGIR S.A.	439.64
9	S.N.T.F.C. CFR CALATORI S.A.	419.11
10	SOCIETATEA NATIONALA A CARBUNELUI SA PLOIESTI	387.70
	% din total	66.4%

Top 10 arierate in Dec 2010

	Nume companie	Arierate (mil.lei)
1	CNCF CFR SA	6,598.66
2	COMPANIA NATIONALA A HUILEI SA	4,791.61
3	SC TERMoeLECTRICA SA	3,020.51
4	RADET BUCURESTI	1,077.17
5	CNADNR SA	946.71
6	SNTFM CFR MARFA SA	867.98
7	SC ELECTROCENTRALE BUCURESTI SA	591.68
8	C.N.M.P.N REMIN S.A	572.08
9	S.N.T.F.C. CFR CALATORI S.A.	523.39
10	SC ELECTRIFICARE CFR SA	519.39
	% din total	69.6%

Top 10 arierate fata de bugetul general consolidat in Dec 2012

	Nume companie	Arierate (mil.lei)
1	COMPANIA NATIONALA A HUILEI SA	4,865.40
2	SNTFM CFR MARFA SA	876.92
3	SOCIETATEA NATIONALA A CARBUNELUI SA PLOIESTI	505.30
4	C.N.M.P.N REMIN S.A	501.09
5	S.C.UZINA MECANICA CUGIR S.A.	449.80
6	CNCF CFR SA	304.98
7	SOCIETATEA ROMANA DE TELEVIZIUNE	273.70
8	SNCFR RA	267.55
9	S.C.FORTUS S.A.IASI	252.38
10	SC ELECTROCENTRALE BUCURESTI SA	220.80
	% din total	75.5%

Top 10 arierate fata de bugetul general consolidat in Dec 2011

	Nume companie	Arierate (mil.lei)
1	COMPANIA NATIONALA A HUILEI SA	5,176.37
2	CNCF CFR SA	2,063.23
3	SC PENTRU INCHIDEREA-CONSERVAREA MINELOR SA	1,239.19
4	SNTFM CFR MARFA SA	673.88
5	C.N.M.P.N REMIN S.A	500.27
6	S.C.UZINA MECANICA CUGIR S.A.	431.11
7	SOCIETATEA NATIONALA A CARBUNELUI SA PLOIESTI	374.64
8	SNCFR RA	267.47
9	S.C.FORTUS S.A.IASI	240.61
10	S.C.MOLDOMIN SA	225.88
	% din total	79.5%

Top 10 arierate fata de bugetul general consolidat in Dec 2010

	Nume companie	Arierate (mil.lei)
1	COMPANIA NATIONALA A HUILEI SA	4,743.82
2	CNCF CFR SA	2,883.46
3	SC ELECTRIFICARE CFR SA	514.64
4	SOCIETATEA NATIONALA A CARBUNELUI SA PLOIESTI	503.06
5	C.N.M.P.N REMIN S.A	496.43
6	SNTFM CFR MARFA SA	433.14
7	SNCFR RA	267.45
8	SOCIETATEA NATIONALA A LIGNITULUI OLTENIA SA	249.94
9	S.C.FORTUS S.A.IASI	225.41
10	S.C.MOLDOMIN SA	222.06
	% din total	80.4%

Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor de la Registrul Comerțului și Ministerul Finanțelor Publice

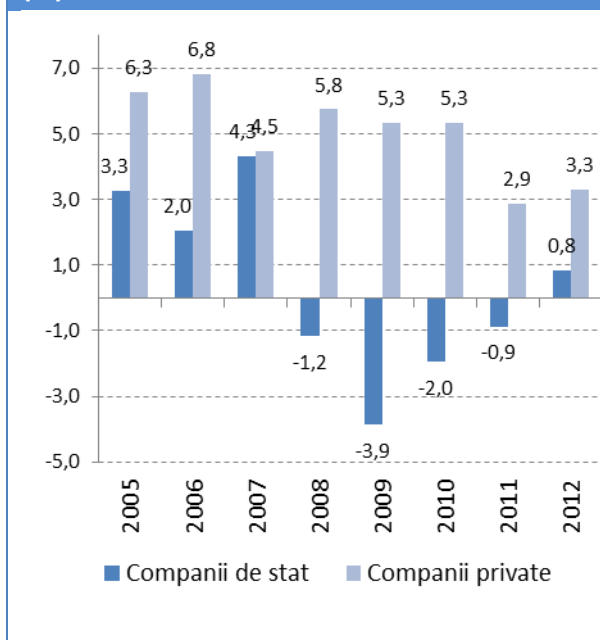
Tabelul 15: Evoluția arieratelor companiilor de stat pe tipuri de companii

Total arierate (mil lei)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Regii autonome	1.450,98	1.120.11	960.09	1,130.70	1,411.14	2,019.32	3,153.75	3,662.52
Societati comerciale cu capital integral de stat	9.031,55	8,272.53	5,876.08	6,802.97	8,102.41	9,648.19	7,670.87	5,605.94
Institute nationale de cercetare-dezvoltare	93,25	71.38	74.93	77.60	184.32	298.81	320.34	79.31
Companii si societati nationale	2.316,54	1,945.73	5,511.38	7,945.22	23,710.69	15,032.90	12,773.24	10,350.17
Societati comerciale reprezentand filiale ale unor societati comerciale cu capital integral de stat	0,00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	444.61	458.84
Alte unitati economice de stat netransformate in societati comerciale sau regii autonome	0,00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	334.01
Societati comerciale cu capital de stat autohton si de stat strain (capital de stat >= 50%)	4,76	6.91	4.65	5.52	1.05	0.26	46.28	3.27
Societati comerciale cu capital de stat si privat autohton si strain (capital de stat >=50%)	34,20	32.39	529.42	717.28	35.38	78.59	330.44	2,551.90
Societati comerciale cu capital de stat si privat autohton (capital de stat >=50%)	2.165,38	2,098.41	552.79	609.37	957.00	932.08	1,504.96	2,308.42
Societati comerciale cu capital de stat si privat strain (capital de stat >=50%)	2,05	0.00	2.11	0.86	1.66	0.37	0.47	0.43
Societati comerciale cu capital de stat, privatizate in cursul anului de raportare	101,27	9.38	178.37	4.81	1.38	1.79	2.06	0.62
TOTAL arierate	15.199,98	13,556.86	13,689.81	17,294.33	34,405.02	28,012.31	26,247.02	25,355.42

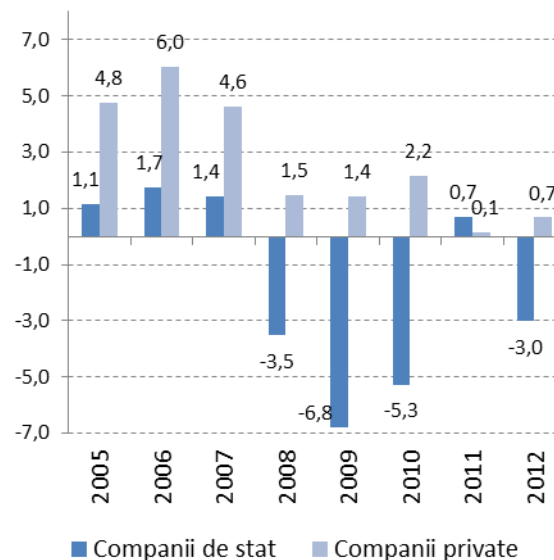
Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor de la Registrul Comerțului și Ministerul Finanțelor Publice

În ceea ce privește performanța financiară a companiilor de stat, acestea sunt mai puțin eficiente și orientate spre performanță în comparație cu companiile private. Profitabilitatea companiilor de stat este mult mai slabă decât cea a mediului privat, așa cum reiese din marja de profit sau din rata rezultatului din exploatare.

Graficul 47: Rata rezultatului din exploatare (%)



Graficul 48: Marja de profit (%)



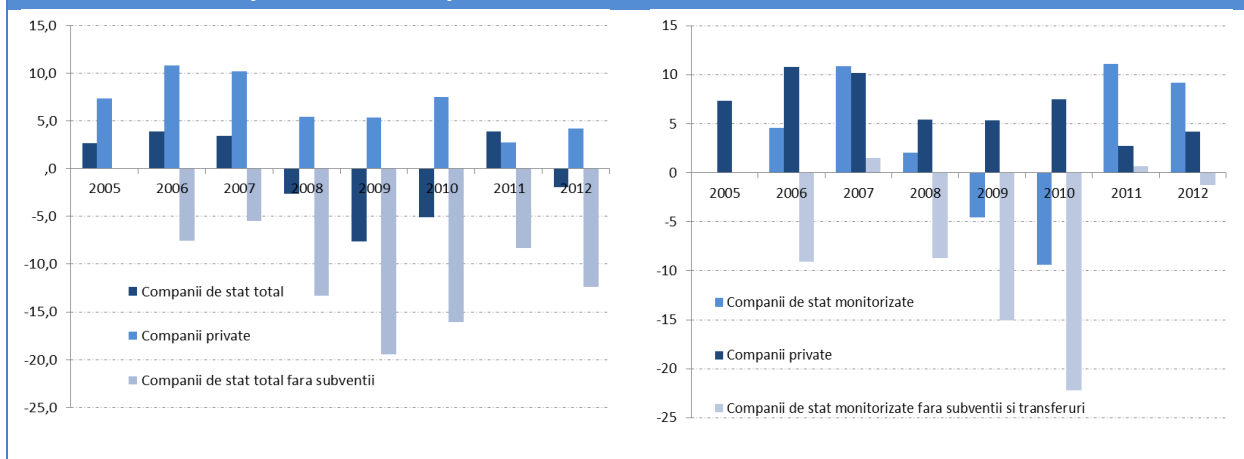
Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor de la Registrul Comerțului și Ministerul Finanțelor Publice

Notă: $\text{Rezultatul din exploatare (\%)} = \frac{\text{Rezultatul din exploatare}}{\text{Venituri totale}} * 100$

$\text{Marja de profit (\%)} = \frac{\text{Rezultat net}}{\text{Venituri totale}} * 100$

Mai mult, dacă excludem subvențiile și transferurile primite de la bugetul general consolidat, companiile de stat au avut un rezultat negativ pe toată perioada 2006-2012. De menționat însă că în 2011-2012 s-a consemnat o îmbunătățire semnificativă a ratei profitului brut pe salariat în cazul celor 238 de companii de la nivel central monitorizate în cadrul acordurilor cu FMI/CE/BM, chiar și fără subvenții și transferuri de la bugetul general consolidat acestea eliminându-și pierderile înregistrate la nivel agregat. În același timp însă, companiile de stat de la nivel local au continuat să își deterioreze performanța financiară și în 2011-2012, pierderile înregistrate de acestea fiind mai ridicate.

Graficul 49: Rata profitului brut pe salariat

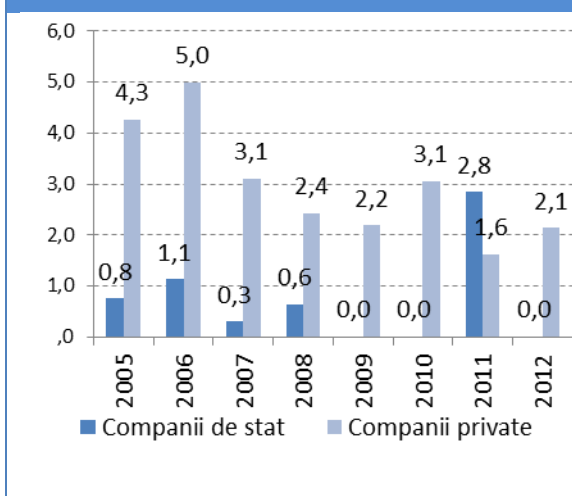


Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor de la Registrul Comerțului și Ministerul Finanțelor Publice

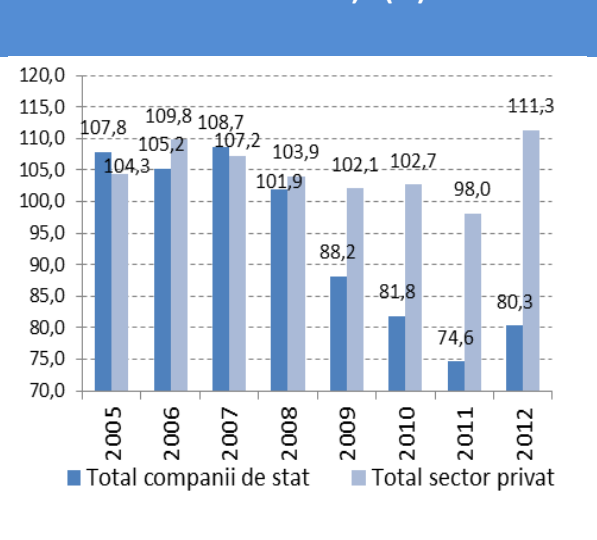
Notă: Companii de stat monitorizate - 238 de companii de stat de la nivel central monitorizate în cadrul acordului cu FMI/CE/BM.

Capacitatea mult mai mică a companiilor de stat de a genera profit în comparație cu cele private se răsfrânge într-o capacitate mai mică de plată a datoriei. Mai mult, rata de acoperire a cheltuielilor cu dobânzile în cazul companiilor de stat a fost foarte mică (chiar negativă în 2009, 2010, 2012), ceea ce înseamnă că rezultatul lor înainte de plata dobânzilor a fost unul negativ, nepermițându-le nici măcar să își plătească dobânzile la datoria acumulată.

Graficul 50: Rata de acoperire a cheltuielilor cu dobânzile



Graficul 51: Rata lichidității (%)

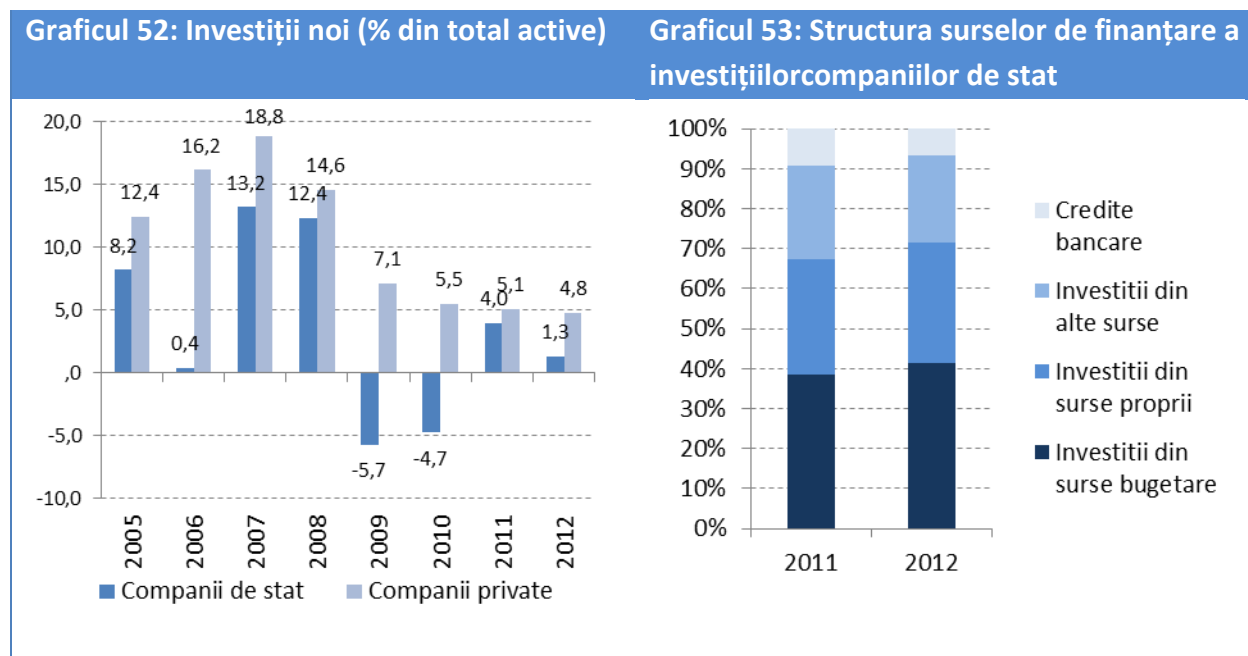


Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor de la Registrul Comerțului și Ministerul Finanțelor Publice

Notă: Rata de acoperire a cheltuielilor cu dobânzile (%)=(Profitul sau pierderea curent(ă) + Cheltuieli privind dobânzile - Venituri din dobânzi)/Cheltuieli privind dobânzile

Rata de lichiditate (%)=Active circulante/Datorii pe termen scurt*100

În termeni de lichiditate, companiile de stat au fost afectate semnificativ de criza financiară, rata de lichiditate a acestora fiind mult sub cea din sectorul privat. Ca rezultat al performanței financiare slabe, companiile de stat sunt mai puțin capabile să facă investiții noi în comparație cu mediul privat. În plus, ca o consecință a performanței financiare slabe, sursa principală de finanțare a investițiilor o reprezintă sursele bugetare, accesul la finanțarea bancară fiind relativ redus.



Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor de la Registrul Comerțului și Ministerul Finanțelor Publice

Notă: Investițiile noi sunt calculate ca modificarea activelor imobilizate nefinanciare + cheltuielile cu amortizarea și deprecierea.

Un risc potențial pentru sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu este legat de acumularea de pierderi și arierate în companiile la care statul este acționar majoritar. Funcționarea acestora în condiții de disciplină financiară scăzută dăunează mediului de afaceri, dar are și un impact direct și indirect asupra finanțelor publice. În cazul în care aceste companii nu reușesc să își eficientizeze activitatea, mai devreme sau mai târziu, Guvernul va fi obligat să intervină pentru salvarea lor, cu implicații negative asupra deficitului bugetar. Impactul asupra deficitului bugetar în standarde *cash* s-ar putea manifesta prin plăți directe de la bugetul de stat pentru plata arieratelor (obiect al unor norme europene privind ajutorul de stat), prin majorare de capital sau prin venituri bugetare mai mici din colectarea slabă a impozitului pe profit, impozitului pe salarii sau contribuții sociale. Având în vedere nivelul ridicat al arieratelor acumulate de întreprinderile de stat, la sfârșitul anului 2012 există o datorie neplătită a acestora către bugetul general consolidat de 1,9% din PIB.

Impactul companiilor de stat asupra deficitului bugetar în standarde europene bazate pe angajamente (ESA95) poate reprezenta o presiune suplimentară asupra țintelor de deficit bugetar asumate de către Guvern, în conformitate cu criteriile de la Maastricht (sub 3 la sută din PIB în termeni ESA95) și Compactul fiscal (deficit structural sub 1% din PIB). Impactul asupra bugetului pe standarde ESA95 se manifestă (i) prin emiterea de garanții de stat (de asemenea, obiectul normelor UE privind ajutoarele de stat) și mai ales (ii) prin reclasificarea unor întreprinderi de stat în cadrul administrației publice.

Conform metodologiei Eurostat pentru contabilitatea de angajamente (ESA95), mai multe întreprinderi de stat au fost reclasificate în sectorul administrației publice. Cele 28 de companii de stat consolidate în sectorul administrației publice centrale și cele 68 de companii de stat consolidate în sectorul administrației publice locale au avut o influență negativă asupra deficitului general consolidat în standarde ESA95 în perioada 2006-2009, contribuția lor fiind ușor pozitivă în perioada 2010-2012.

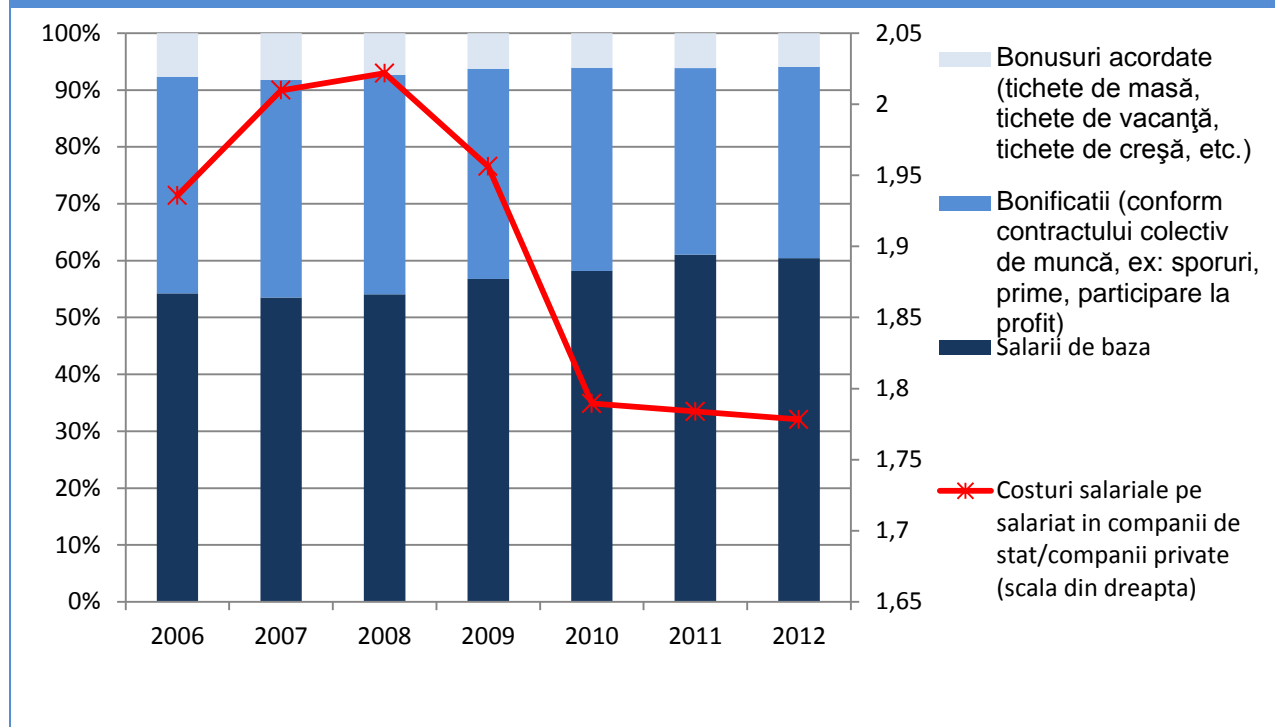
Tabelul 16: Contribuția companiilor de stat consolidate în sectorul administrație publice la deficitul bugetar consolidat (mil. lei)							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Total companii la nivel central	-112,7	-621,5	-1612,4	-3056,1	648,8	1239	783,2
Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale				-1590,9	863,5	1100,5	-
Metrorex				-333,5	-31,3	-18,1	1070,1
Administrația fluvială Dunărea de Jos Galați				25,8	7,4	-0,6	-10,5
CFR Călători SA				139,9	158	62,6	-182,4
CN a Huilei Petroșani				-139,7	-81	-205,5	40,3
SN a Cărbunelui				-0,7	-6	-0,2	0
CN de Radiocomunicații Constanța				0,5	2,5	0,2	-0,2
Administrația Națională a Îmbunătățirilor Funciare				-34,3	-60,9	M	M
SC Intervenții feroviare SA				-32,4	-38	-4,5	-8,2
Fondul Proprietatea				131,5	-12,8	192,3	-6,6
SC Electrificarea SA				-147,8	-43	-24,1	-9,3
SC TERMOELECTRICA SA				71	-94,9	-24,5	-127,5
CN de Căi Ferate CFR SA				-1089,2	77,4	181,5	2226
CN Administratia Canalelor Navigabile Constanța SA				0,5	-2,3	-1,7	5,2
Societatea Nationala Aeroportul International Mihail Kogalniceanu				9,7	-49,4	-0,4	-0,1
SC CN Romarm SA Buc - Filiala SC Uzina Mecanica Cugir SA				-39,2	-44,5	4	-37,2
SC Santierul Naval Mangalia SA				-1,8	-2	1	0,8

Societatea Feroviara de Turism SFT CFR				-5,7	19,6	0,5	-1,4
SC Uzina Mecanica Orastie				-0,7	-0,4	-9,9	-9,4
Societatea de Transport Maritim si de Coasta CFR Ferryboat SA				-2,4	-2,4	-3,2	-0,1
SC Avioane Craiova SA				-4	-3,5	-5,9	-1,9
SC Petromin SA				-5,9	-1,4	0	0
SC Constructii Aeronautice SA				-4,1	-3	-0,8	-1
SC Sanevit 2003 SA				-1	-3,3	-0,8	-1,4
SC Uzina AutoMecanica SA Moreni				-7,9	-1,5	-4	-2
SC TEROM SA				0	0	0	0
SN Plafar SA				7,3	0	0,6	0,6
SC NICOLINA SA				-1,1	2	0	0
2. Total companii la nivel local	-44	-116,3	-382,7	-145,1	-51,2	23,4	23,4
Aeroporturi locale				18,9	18,1	14,5	14,5
Centrale Termice de subordonare locală				-117,9	161,4	-18,7	-18,7
Alte unități locale				-46,1	-230,7	27,6	27,6
3. Total companii de stat	-156,7	-737,8	-1995,1	-3201,2	597,6	1262,4	806,6
% din PIB	-0,05%	-0,18%	-0,39%	-0,64%	0,11%	0,23%	0,14%

Sursa: INS

În ceea ce privește politicile salariale în cadrul companiilor de stat, datele statistice disponibile sugerează că acestea sunt complet deconectate de eficiența și productivitatea acestora. În perioada 2005-2008, factura de salarii în sectorul companiilor de stat a crescut cu peste 70% (de 8,7 mld. lei în 2005 la 14,9 mld. lei în 2008, scăzând la 13,8 mld. lei în 2012), în condițiile în care performanța financiară a acestora s-a deteriorat, consemnând pierderi pe toată perioada analizată, dacă excludem subvențiile și transferurile de la bugetul general consolidat. În plus, politicile de salarizare în domeniul companiilor de stat au fost complet netransparente și au inclus în perioada analizată o componentă de circa 40% formată din bonusuri și alte stimulente, mult mai mare decât cele mai bune practici în cazul țărilor OECD. Salariile de bază în cazul companiilor de stat sunt egale cu remunerația totală în cazul celor mai multor țări OECD (ex: Australia, Canada, Islanda, Irlanda, Danemarca, Portugalia, Suedia, Elveția, Marea Britanie, SUA) și reprezintă între 70 și 95% în țări precum Austria, Finlanda, Germania, Franța, și doar 20% în Grecia. În plus, costurile salariale pe salariat în cazul companiilor de stat au fost de 2 ori mai mari decât în companiile private în 2007-2008, fiind încă cu peste 75% mai mari în 2012.

Graficul 54: Ponderea salariilor de baza în total salarii în companiile de stat și raportul dintre salariile în companiile de stat și cele din companiile private



Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor de la Registrul Comerțului și Ministerul Finanțelor Publice

V.2 Arieratele bugetului general consolidat

Dacă în anul 2011, comparativ cu anul anterior, situația arieratelor bugetului general consolidat¹⁸ către mediul privat s-a îmbunătățit semnificativ¹⁹, în anul 2012 toate țintele trimestriale asumate prin acordul cu FMI au fost depășite. Astfel, decalajul față de obiectivul propus la finele anului 2012 comparativ cu 31 decembrie 2011 a fost de circa 550 milioane lei (localizat în principal la nivelul bugetelor locale) în condițiile în care și țintele au devenit din ce în ce mai ambițioase, România angajându-se față de FMI să adopte măsuri decisive de eliminare a acestei surse de ineficiență din economie.

¹⁸ Arieratele sunt plăți restante cu o vechime mai mare de 90 de zile, calculată de la data scadenței.

¹⁹ S-a reușit respectarea țintelor trimestriale convenite cu FMI și reducerea cu 287,2 milioane lei la sfârșitul anului 2011 comparativ cu finele anului 2010.

Tabelul 17: Evoluția trimestrială a arieratelor bugetului general consolidat (fără spitale) în anul 2012						
	Trim IV 2011	Trim I 2012	Trim II 2012	Trim III 2012	Trim IV 2012	Trim I 2013
Buget de stat	284.2	668.1	695.4	430.6	331.4	293.8
sub 90 zile	198.3	510.9	548.4	247.3	303.7	223.7
între 90 -120 zile	19.2	64.6	32.8	73.6	12.3	30.9
între 120-360 zile	46.0	67.8	88.7	81.1	9.3	31.3
peste 360 zile	20.7	24.8	25.5	28.5	6.1	8.0
Bugete locale	1379.5	1521.8	2130.8	2297.3	1922.2	1848.1
sub 90 zile	626.7	701.9	958.0	971.7	1082.0	914.8
între 90 -120 zile	172.6	223.1	240.3	408.0	210.7	309.2
între 120-360 zile	280.7	271.7	542.1	491.7	323.9	374.0
peste 360 zile	299.6	325.1	390.5	426.0	305.6	250.1
Bugete asigurari sociale	1102.5	1328.8	1418.8	1421.9	1415.7	1352.4
sub 90 zile	1102.5	1328.8	1418.8	1421.9	1415.7	1352.4
peste 90 zile	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Total	2766.2	3518.7	4245.1	4149.8	3669.3	3494.2
sub 90 zile	1927.5	2541.7	2925.3	2640.8	2801.4	2490.9
între 90 -120 zile	191.8	287.6	273.1	481.7	223.0	340.0
între 120-360 zile	326.7	339.5	630.7	572.8	333.3	405.3
peste 360 zile	320.2	349.9	415.9	454.5	311.6	258.0
Total arierate	838,7	977,0	1319,8	1509,0	867,9	1003,3
Tintă FMI (arierate)	840	960	560	790	320	320²⁰
Depășire	-1.3	17.0	759.8	719.0	547.9	683,3

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Analizând evoluția arieratelor pe parcursul anului 2012, se remarcă o majorare puternică în primele două trimestre pe fondul procesului electoral, urmată de o reducere în ultima parte a anului, insuficientă însă pentru atingerea țintelor propuse. Cu o pondere de peste 50% din totalul plăților restante (respectiv de 84-97% din cel al arieratelor), autoritățile locale reprezintă principala sursă de arierate, chiar dacă au fost luate măsuri legislative consistente vizând reducerea acestora și prevenirea acumulării de noi arierate (a se vedea [Caseta 3](#)).

²⁰ Se menține ținta anterioară (trim. IV 2012).

Ca urmare a aplicării acestor măsuri, creșterea accelerată a arieratelor din prima parte a anului a fost temperată în ultimul trimestru, dar depășirea țintei indicative convenite cu FMI a fost semnificativă (548 milioane lei). Evoluția din cursul anului indică un avans considerabil în perioada aprilie-septembrie (decalaje față de ținte de 760 milioane lei în trimestrul II, respectiv de 719 milioane lei în trimestrul III), urmate de o relativă redresare în trimestrul IV (când față de trimestrul III arieratele bugetelor locale se reduc cu circa 500 milioane lei).

CASETA 3: Sumar al măsurilor principale luate în vederea reducerii arieratelor bugetare:

- 20% din cotele defalcate din impozitul pe venit se repartizează, prin hotărâre a Consiliului Județean (respectiv 15% prin hotărâre a Consiliului General al Municipiului București) pentru achitarea arieratelor provenite din neplata cheltuielilor de funcționare și/sau de capital, în ordinea cronologică a vechimii lor, pentru susținerea programelor de dezvoltare locală și a proiectelor de infrastructură ce necesită cofinanțare locală;
- Ordonatorii de credite ai bugetelor locale care înregistrează arierate sunt obligați să reducă în fiecare lună stocul cu câte 5%, respectiv 3% față de luna anterioară;
- Sistarea alimentării cu cote și sume defalcate din venituri ale bugetului de stat, pentru ordonatorii principali de credite, și operarea plăților din conturile instituțiilor publice finanțate integral din venituri proprii. Prevederea nu se aplică dacă se fac plăți pentru stingerea arieratelor;
- Interzicerea angajării de noi cheltuieli în cazul neachitării plăților restante;
- Diminuarea cu 30% a cheltuielilor de protocol și a cheltuielilor cu deplasările în străinătate efectuate de către autoritățile și instituțiile publice ale administrației publice centrale și locale;
- Aprobarea de noi angajamente legale, în limita prevederilor bugetare aprobate, numai după stingerea plăților restante înregistrate la finele anului anterior, respectiv a arieratelor din execuția anului curent (excepție noi angajamente pentru proiecte/programe finanțate din fonduri externe nerambursabile);
- Suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor și Infrastructurii din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2012;
- Suplimentarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale pe anul 2012 pentru plata arieratelor aferente unor cheltuieli curente și de capital, precum și pentru cofinanțarea unor proiecte finanțate din fonduri externe nerambursabile.

Eficiența măsurilor luate în anul 2012 este discutabilă având în vedere ratarea constantă a țintelor și continuarea acumulării de noi arierate. Este de remarcat faptul că, la nivelul trimestrului I al anului curent stocul de arierate a consemnat din nou o creștere (localizată în cadrul bugetelor locale), decalajul față de ținta indicativă din trim. IV 2012 majorându-se la 683

milioane lei, ceea ce face imperativ necesară luarea unor măsuri suplimentare decisive pentru creșterea disciplinei bugetare la nivelul autorităților locale.

În acest sens este de subliniat faptul că, deși încă din luna ianuarie 2013 s-au luat noi măsuri pentru reducerea arieratelor bugetelor locale²¹, acestea au crescut comparativ cu decembrie 2012 (840 milioane lei), ajungând la finele lunii februarie 2013 la 1200 milioane de lei, respectiv la 31 martie 933 milioane de lei.

Prin aprobarea recentă a Legii insolvenței autorităților locale prin *Ordonanța de urgență privind criza financiară și insolvența unităților administrativ – teritoriale*, obligație asumată de guvern în toamna anului 2012 prin scrisoarea de intenție adresată Fondului Monetar Internațional, s-ar putea crea premisele pentru restricționarea cheltuielilor excesive ale autorităților locale și pentru o mai bună corelare a acestora cu posibilitățile reale ale bugetului public.

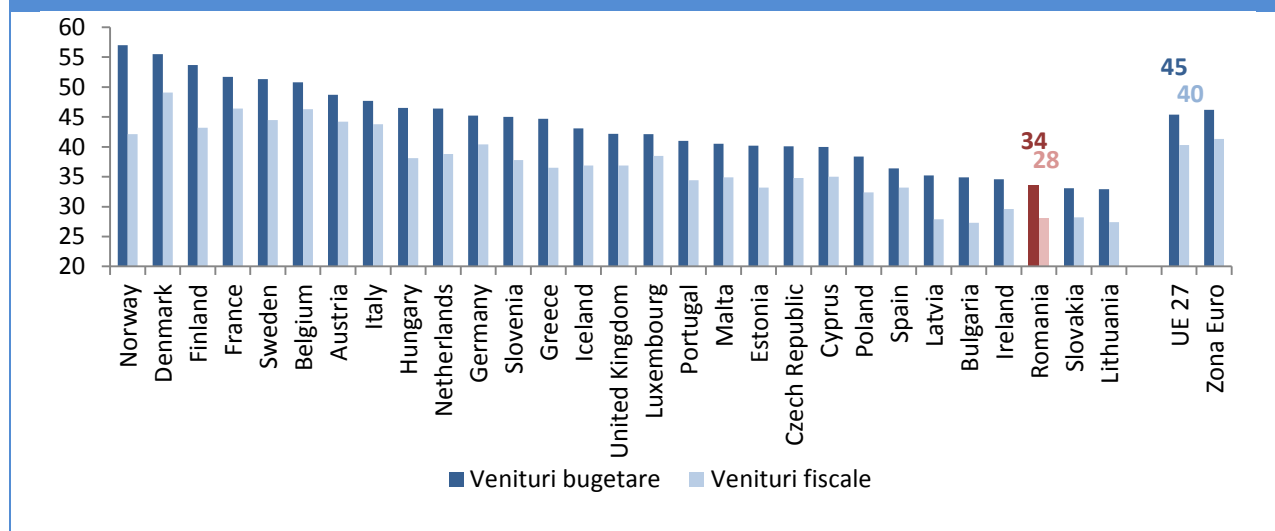
Consiliul fiscal salută măsurile întreprinse, pe termen mai lung fiind posibil ca acestea să producă efecte favorabile, dar constată că în prezent această problemă recurentă nu este soluționată. De asemenea, Consiliul fiscal apreciază că trebuie întreprinse măsuri decisive în vederea eliminării cauzelor structurale care conduc la acumularea de arierate, nefiind suficiente măsurile care au în vedere doar rezolvarea pe termen scurt a acestei probleme.

V.3 Colectarea taxelor în România - comparații internaționale

România are una dintre cele mai mici ponderi în PIB a veniturilor bugetare (venituri fiscale și nefiscale), acestea reprezentând în 2012 doar 33,5% din PIB, cu 11,9 puncte procentuale din PIB mai mici decât media europeană. Nivelul veniturilor fiscale raportate la PIB (impozite și contribuții sociale) în România a fost de 28,1 % în anul 2012, cu 12,2 puncte procentuale mai mic decât media UE 27 (40,3%). Este de remarcat totuși faptul că ecartul care ne separă de media UE s-a redus în 2012 față de anul precedent cu 0,2 puncte procentuale de PIB atât în ceea ce privește veniturile totale, cât și în cazul veniturilor fiscale. Ponderea veniturilor fiscale în PIB este semnificativ mai mică decât în economii similare precum Ungaria (38,1%), Slovenia (37,8%), Republica Cehă (34,8%) și Polonia (32,4%).

²¹Autoritățile locale care înregistrau arierate la 31 ianuarie 2013 erau obligate să reducă volumul datoriilor cu cel puțin 85% în termen de două luni, până la 31 martie, în caz contrar Trezoreria urmând să limiteze plățile care pot fi efectuate din contul acestora. Prin excepție de la **Legea privind finanțele publice locale**, se permite autorităților locale să contracteze de la Ministerul Finanțelor, până la 29 martie 2013, împrumuturi din vărsăminte din privatizare înregistrate în contul curent general al Trezoreriei Statului, cu termen de rambursare de maximum 5 ani, cu un plafon maxim de 800 milioane lei.

Graficul 55: Veniturile bugetare și venituri fiscale (% din PIB, ESA95, 2012)



Sursa: EUROSTAT; Veniturile fiscale includ și contribuțiile sociale.

Structura veniturilor fiscale din România relevă o pondere ridicată a veniturilor din impozitele indirecte, 46,81% din totalul veniturilor fiscale față de 33% media UE27, în timp ce ponderea veniturilor din contribuțiile sociale a fost de 31,47% (UE27 34,74%), iar cea a impozitelor directe de doar 21,72% (UE27 32,26%). Față de 2011, structura veniturilor fiscale a rămas aproximativ aceeași, în condițiile în care nu există modificări majore ale sistemului de taxe și impozite sau ale eficienței colectării. Impozitele indirecte rămân principala componentă a veniturilor fiscale, ponderea acestora în total fiind semnificativ peste media UE, 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.

Sistemul de taxe și impozite în România este caracterizat de o colectare deficitară a acestora, cu o administrare ineficientă și o birocrație excesivă (*Tabloul 17*), o bază de impozitare relativ redusă cu foarte multe excepții și deduceri legale și o evaziune fiscală ridicată (vezi subcapitolul *V.5 Evaziunea fiscală*). Totuși, în ultimii ani au fost inițiate o serie de măsuri care au condus la îmbunătățirea acestei situații dar impactul acestora va fi probabil pe deplin observabil în viitor.

Conform unui raport OECD privind administrațiile fiscale²², eficiența aparatului administrativ de colectare a taxelor este destul de scăzută în România, aceasta situându-se pe penultima poziție din grupul noilor state membre, cu toate că în ultimii ani au fost realizate unele progrese. Conform raportului Băncii Mondiale – *Paying taxes 2013*, România se poziționează pe poziția 136 din 183 de țări la nivel mondial în privința ușurinței cu care se plătesc taxele (în creștere

²² „Tax Administration 2013: Comparative Information on OECD and other advanced and emerging economies”, 2013.

față de locul 154 ocupat în anul precedent). De asemenea, numărul de plăți necesar achitării taxelor și impozitelor dintr-un an pe care trebuie să le efectueze o companie din România este de 41, semnificativ mai ridicat decât în celelalte țări analizate, dar în scădere puternică față de situația existentă în anul precedent, când erau necesare 113 plăți pentru stingerea obligațiilor fiscale. Din perspectiva numărului de administrații financiare, la nivelul anului 2011 în România funcționau 263 de astfel de entități, acesta fiind, după Polonia, al doilea cel mai complex aparat administrativ din rândul țărilor analizate. Raportat la populație, situația este mai favorabilă cu precizarea că în România și numărul de contribuabili este mai redus. Se remarcă o îmbunătățire în ceea ce privește eficiența aparatului administrativ de colectare a taxelor față de anul 2009, atât în ceea ce privește numărul de administrații financiare, numărul de angajați din acestea, dar și prin prisma ușurinței cu care companiile reușesc să își achite taxele. Reforma inițiată în România în acest domeniu pare să conducă la rezultate pozitive, dar acestea trebuie confirmate atât de datele din 2012 cât și de cele din anii următori.

Tabelul 18: Eficiența sistemului de taxe și impozite

Țara	Număr administrații financiare				Număr administrații la 1 milion de 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 platesc taxele (poziție)	Număr de angajați din structurile de colectare a taxelor/milion de locuitori
	Total, din care:	Centrale	Locale	Diferența față de anul 2009 pe total									
	Anul 2011												
Bulgaria	29	6	23	0	3.9	0.9	7708	-268	27.3	3.54	15	91	1046
R. Cehia	207	8	199	0	19.7	0.2	14640	-893	34.8	2.38	8	120	1396
Estonia	4	4	0	0	3.0	8.3	783	-95	33.2	42.40	8	50	584
Letonia	34	0	34	-29	16.4	0.8	4300*	-	27.9	6.35*	7	52	2073
Lituania	10	10	0	0	3.3	2.7	3516	-300	27.4	7.79	11	60	1152
Polonia	432	32	400	15	11.2	0.1	49273	-11128	32.4	0.66	18	114	1279
Romania	263	42	221	-177	12.3	0.1	22985	-2402	28.1	1.22	41	136	1073.4
Slovacia	110	8	102	-1	20.4	0.3	5343	-343	28.2	5.28	20	100	991
Slovenia	76	16	60	0	37.1	0.5	2417	-53	37.8	15.64	11	163	1179
Ungaria	77	25	52	69	7.7	0.5	23059	7877	38.1	1.65	12	118	2309

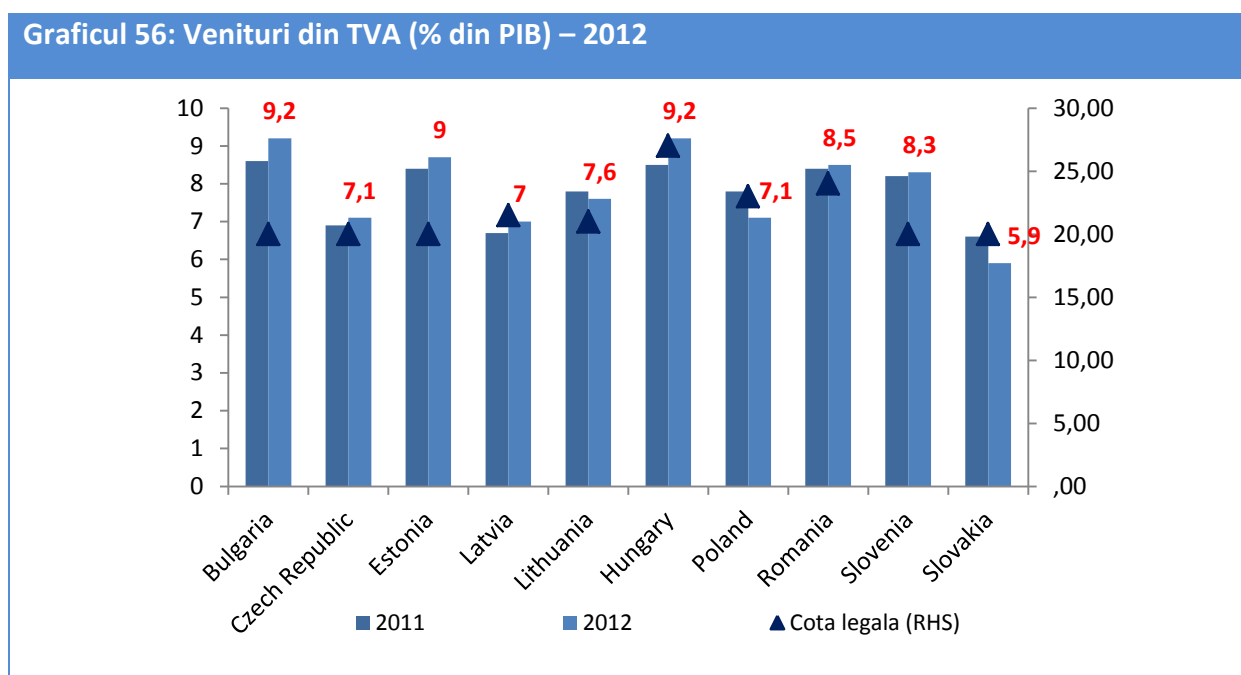
Sursa: OECD, Eurostat, Banca Mondială

* Date aferente anului 2009.

** Indicatorul se calculează ca raport între veniturile fiscale (ca pondere în PIB) și numărul de salariați din structurile de colectare a taxelor, raportat de OECD pentru anul 2011, exprimat în mii de angajați.

***Acest indicator reflectă numărul total de taxe și contribuții plătite, metoda de plată, frecvența plăților, frecvența completării declarațiilor fiscale și numărul agențiilor implicate în procesul de colectare a taxelor în cazul companiilor din al doilea an de activitate.

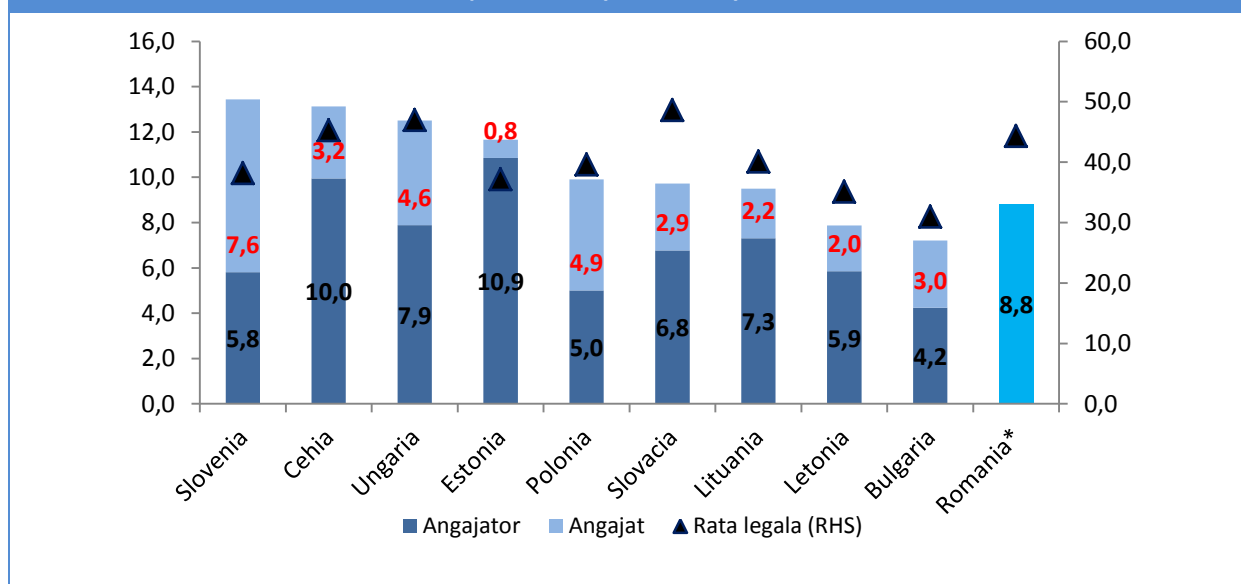
Ca o exemplificare a colectării slabe a taxelor, România a colectat 8,5% din PIB venituri din TVA în anul 2012, ușor mai redus decât în Estonia, în condițiile în care cota legală de TVA în România este mai mare decât cea a Estoniei (24% față de 20%). În plus, Bulgaria, cu o structură a economiei relativ similară cu cea a României și o cotă legală de TVA inferioară (20%), a colectat chiar mai mult din taxa pe valoarea adăugată în 2012, 9,2% din PIB.



Sursa: Comisia Europeană, Eurostat

În ceea ce privește contribuțiile la asigurările sociale plătite de angajați și angajatori, veniturile bugetare încasate în anul 2012 au fost de 8,8% din PIB, cu mult mai mici decât în Republica Cehă (13,1% din PIB) și Ungaria (12,5% din PIB), cu toate că ratele legale de contribuții erau relativ similare, Slovenia (13,4%), Estonia (11,7% din PIB), Lituania (9,5%) și Polonia (9,9%), unde ratele legale de contribuții sociale erau semnificativ mai mici decât în România.

Graficul 57: Venituri din contribuții sociale (% din PIB) – 2012



Sursa: Comisia Europeană, Eurostat

* total contribuții

Consiliul fiscal salută inițierea reformei sistemului de colectare a taxelor care ar trebui să răspundă pe termen lung la două obiective esențiale - creșterea semnificativă a veniturilor colectate și scăderea costurilor administrative aferente. În opinia Consiliului fiscal, finalizarea acestui proces ar trebui să conducă la:

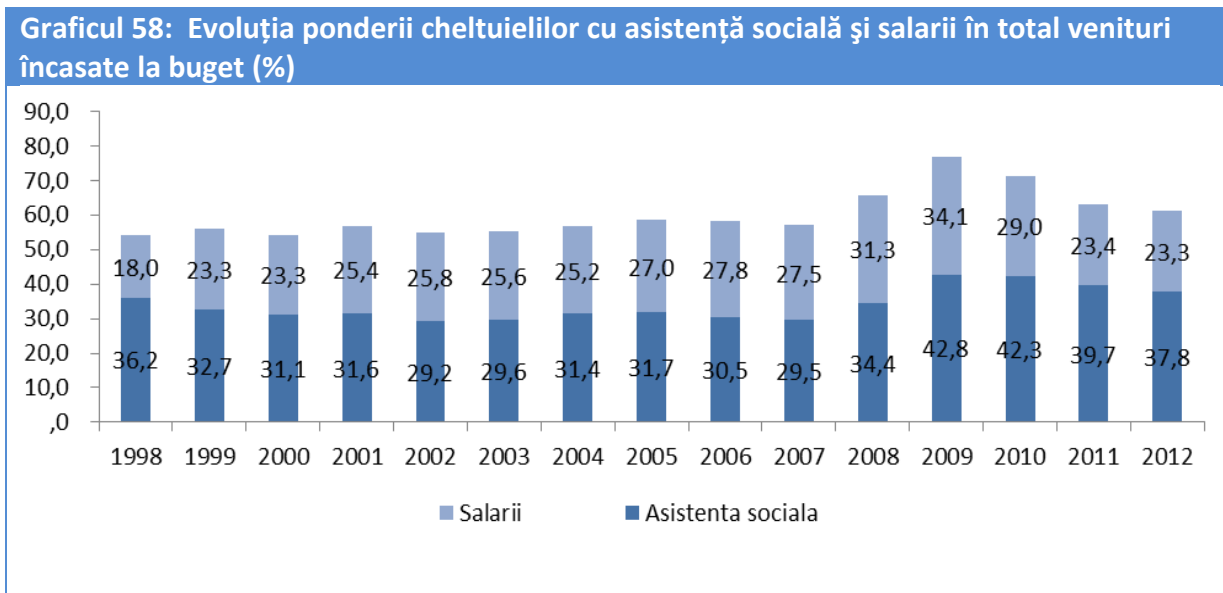
- creșterea nivelului de conformare voluntară a contribuabililor, în special prin simplificarea codului fiscal și a codului de procedură fiscală și printr-un program amplu de transparentizare totală a cheltuielilor bugetare;
- creșterea eficienței și reducerea costurilor colectării, în special prin consolidarea numărului de administrații fiscale, informatizarea sistemului și promovarea agresivă a declarațiilor și plăților electronice;
- creșterea calității profesionale a personalului angajat în colectarea taxelor și reducerea corupției, în special prin programe de formare profesională adecvate, introducerea unui cod de etică și a unui sistem foarte clar de măsurare și recompensare a performanței, respectiv de penalizare/incriminare a neperformanței/corupției în rândul angajaților;
- stimularea indirectă a unui model de creștere economică sustenabil prin creșterea gradului de colectare a taxelor care să permită acomodarea unor potențiale ajustări în sistemul de taxe și impozite îndreptate în special în direcția stimulării muncii (în special prin reducerea contribuțiilor la asigurările sociale aflate la un nivel ridicat în acest

moment) și creșterea economisirii interne pentru a reduce dependența de intrările de capitaluri din străinătate în finanțarea investițiilor.

Consiliul fiscal va urmări cu atenție rezultatele procesului de reformă din cadrul aparatului administrativ de colectare a taxelor și impozitelor, o creștere a eficienței colectării atât din perspectiva încasării veniturilor, dar și din punctul de vedere al costurilor asociate fiind în măsură să genereze, pe termen mediu, spațiu fiscal. Totuși, adoptarea unor decizii legate de eventuale reduceri de taxe sau de majorare a unor cheltuieli în baza potențialelor creșteri de eficiență trebuie să aibă loc *ex post*, după ce procesul de reformă se dovedește ireversibil și capabil să genereze rezultate pe termen lung.

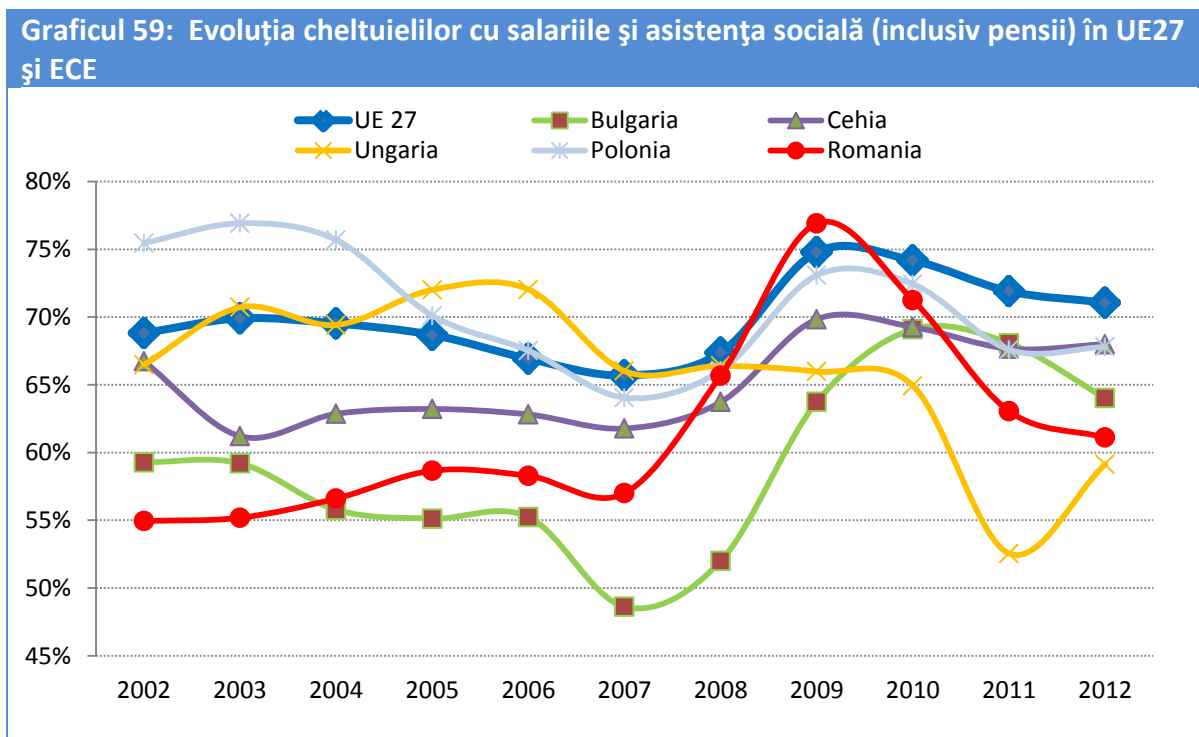
V.4 Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate

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 2010-2012 ca urmare a procesului de consolidare fiscală (*Graficul 58*). După o evoluție relativ stabilă ca procent din veniturile bugetare înainte de 2007, cheltuielile cu salariile și pensiile au avansat într-un ritm alert în 2008-2009, peste media UE27, ulterior reducându-se la un nivel inferior țărilor din ECE, cu excepția Ungariei. Dacă la nivelul cheltuielilor cu salariile, ponderea acestora în total venituri bugetare la nivelul anului 2012 este cea mai mică din ultimii 14 ani, cheltuielile cu asistența socială reprezintă o parte semnificativă din veniturile bugetare, fiind mult mai ridicată decât în perioada 2000-2007, chiar și în contextul ajustărilor din ultimii 3 ani.



Sursa: EUROSTAT

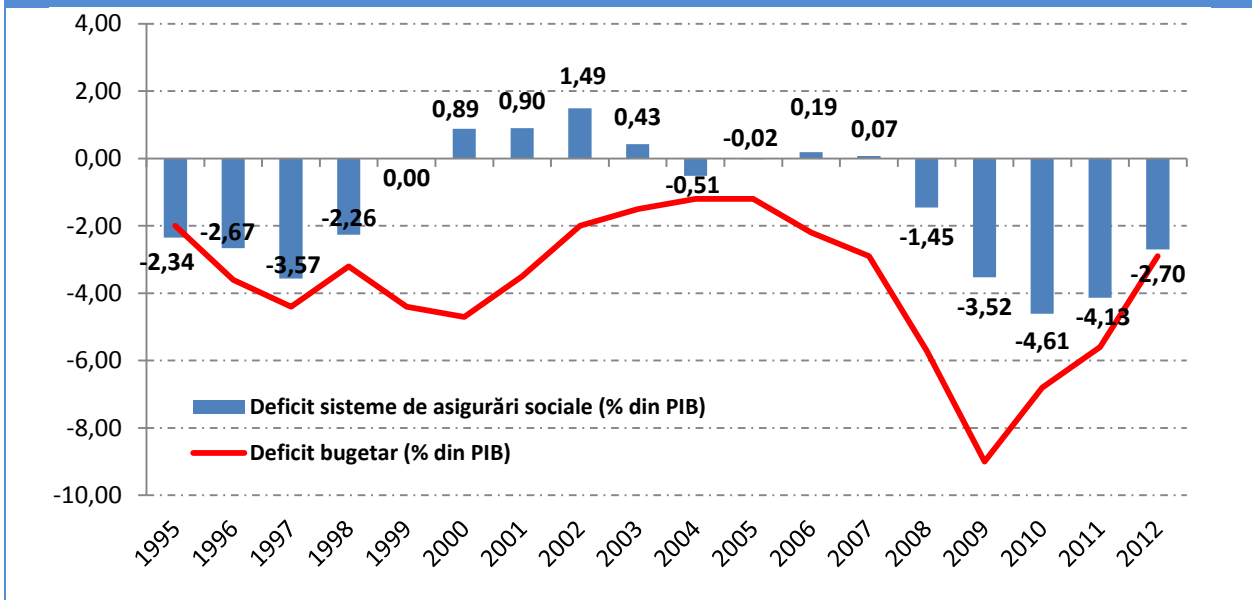
Starea precară a sistemului public de pensii reprezintă o vulnerabilitate importantă a poziției finanțelor publice, ponderea acestei categorii de cheltuieli în total venituri fiind încă prea ridicată. Aplicarea noii legi a pensiilor ar trebui să sprijine pe termen mediu obiectivul de reducere a ponderii acestei categorii de cheltuieli în total venituri bugetare. Din punct de vedere al sustenabilității pe termen mediu și lung, 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.



Sursa: EUROSTAT

Dacă în perioada 2000-2007, bugetele de asigurări sociale erau caracterizate de un sold relativ echilibrat sau chiar excedentar, după 2008 deficitul înregistrat a ajuns să reprezinte o componentă importantă a deficitului total, respectiv între 68% și 93% în intervalul 2010-2012. Practic, în acest din urmă an România ar fi avut un deficit bugetar aproape de zero față de 2,9% din PIB dacă bugetul asigurărilor sociale s-ar fi aflat în echilibru. Astfel, deficitul înregistrat la nivelul sistemului de pensii publice afectează semnificativ poziția finanțelor publice, reprezentând un risc relevant la adresa sustenabilității politicii fiscale pe termen mediu și lung.

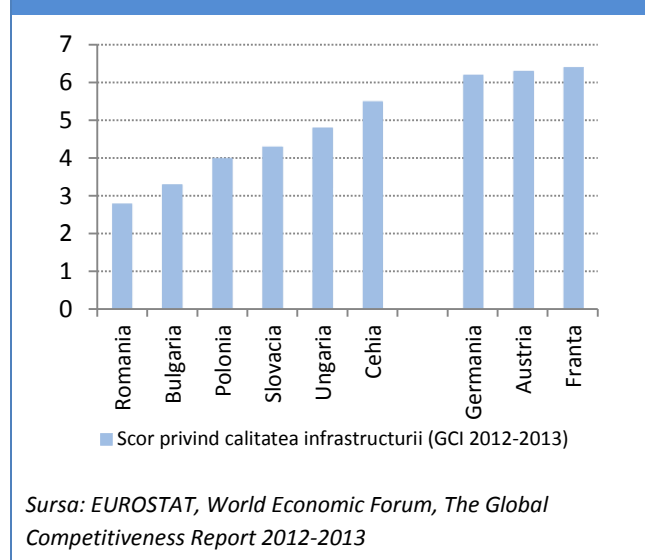
Graficul 60: Deficitul bugetelor de asigurări sociale și deficitul bugetar total



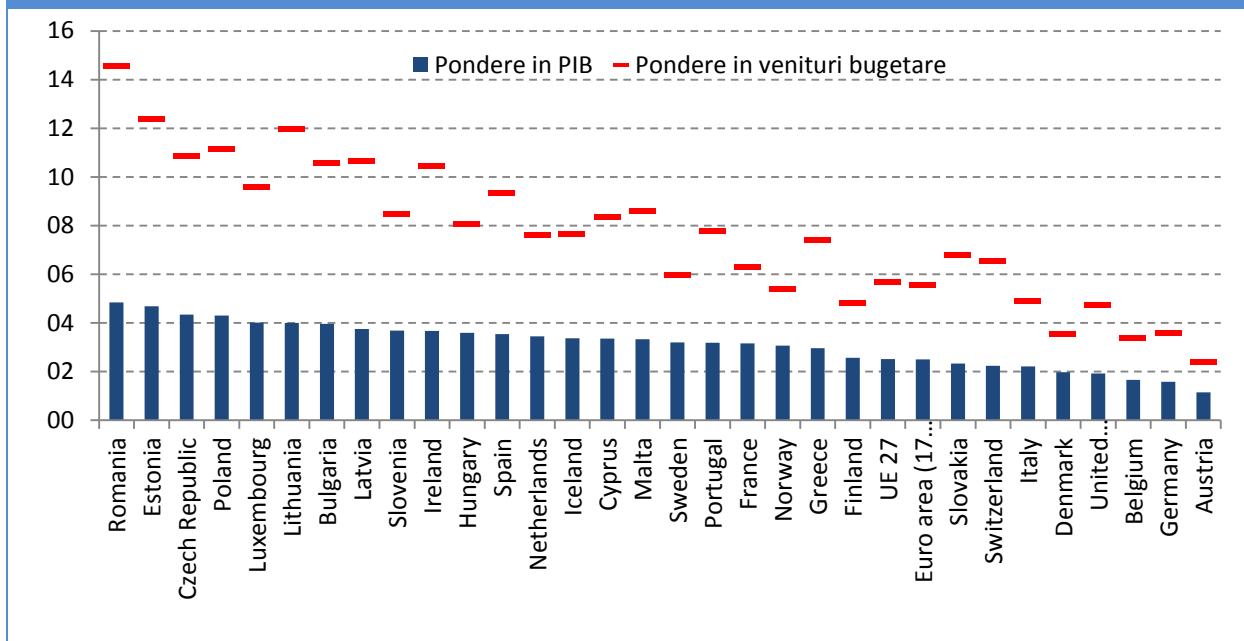
Sursa: EUROSTAT

Rezervele de eficiență pe partea de cheltuieli bugetare sunt foarte mari. Spre exemplu, România a avut cea mai mare alocare pentru cheltuieli de investiții ca procent din PIB (și ca procent din total venituri bugetare) dintre toate țările UE în perioada 2002-2012, dar cu toate acestea, rezultatele au fost modeste, România având încă cea mai slabă infrastructură din UE. Acest exemplu arată în mod clar că banii au fost cheltuiți ineficient. Printre circumstanțele atenuante pot fi enumerate nivelul redus al PIB-ului și calitatea inițială a infrastructurii.

Graficul 61: Calitatea infrastructurii



Graficul 62: Cheltuielile cu investițiile



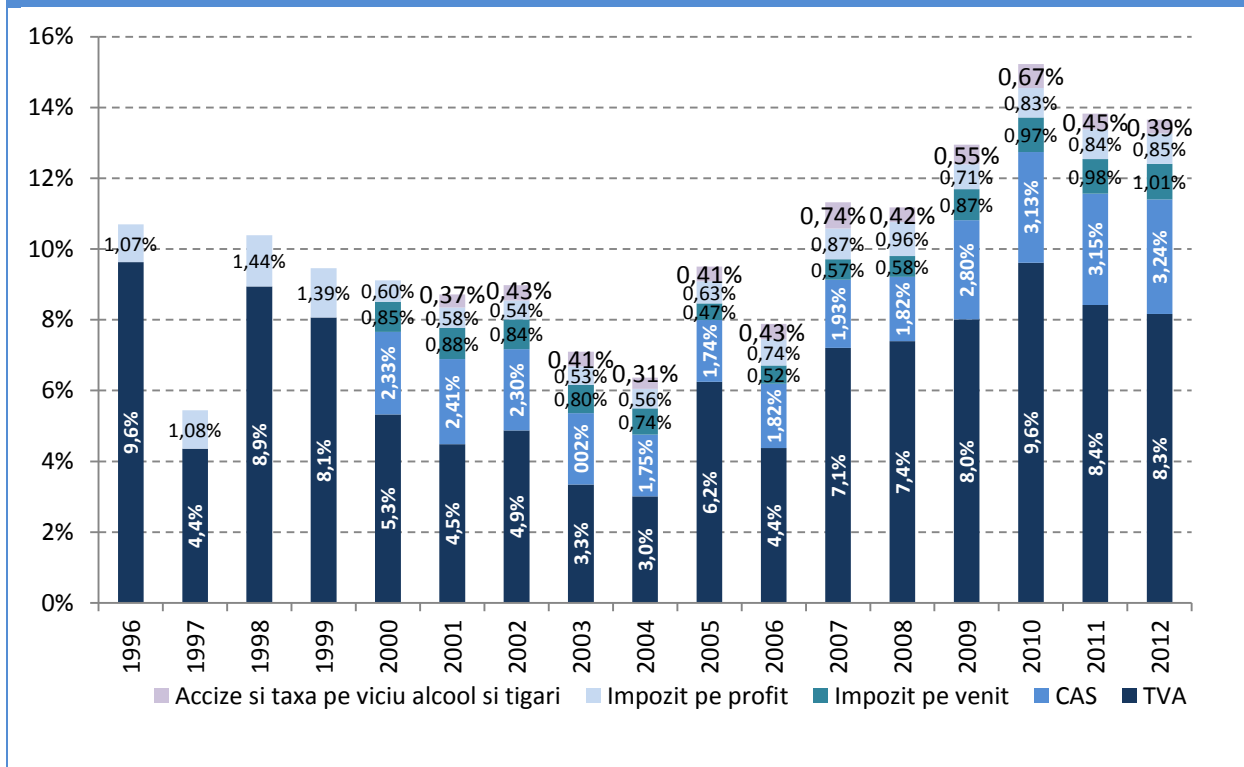
Sursa: EUROSTAT, World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2012-2013

V.5 Evaziunea fiscală

Conform calculelor Consiliului fiscal pe baza datelor INS, evaziunea fiscală are o dimensiune foarte ridicată în România, reprezentând 13,8% din PIB în anul 2012. Dacă România ar colecta impozitele și taxele pe care le are la maxim, ar avea venituri bugetare ca procent din PIB peste media europeană. O reformă profundă a administrării taxelor și impozitelor în România ținută în direcția creșterii gradului de colectare a taxelor este absolut necesară.

Aproximativ 60% din evaziunea fiscală este generată la TVA, evaziunea la TVA atingând un maxim de 9,6% din PIB în 2010 (nivel similar celui din 1996), în 2011-2012 înregistrând o reducere până la 8,3% din PIB. De remarcat că în 2010, când a fost crescută cota legală de TVA de la 19% la 24%, evaziunea fiscală a crescut de la 8% din PIB în 2009 la 9,6% din PIB în 2010.

Graficul 63: Evoluția evaziunii fiscale pe principalele impozite și taxe (% din PIB)



Sursa: Calcule Consiliul fiscal pe baza datelor Institutului Național de Statistică

CASETA 4: Calculul evaziunii fiscale la TVA²³

Evaziunea fiscală la TVA reprezintă diferența dintre nivelul teoretic al TVA implicit în dimensiunea activității economice, inclusiv economia neobservată și veniturile din TVA colectate la bugetul de stat pe metodologia ESA95. Această măsură de evaziune fiscală la TVA nu este neapărat rezultatul exclusiv al evaziunii fiscale, acesta putând fi explicat și prin alți factori cum ar fi: (i) practici legitime de eludare a TVA, (ii) intrarea companiilor în insolvență, care duce la o reducere a creanțelor din TVA încasate de stat, și (iii) acuratețea datelor din conturile naționale, pe baza cărora este estimat TVA teoretic.

TVA teoretic este cuantificat prin identificarea acelor categorii de cheltuieli care ar trebui să genereze TVA final nerambursabil. La nivel macroeconomic, aceste cheltuieli se pot împărți în trei mari categorii:

- ✓ *Consumul final al gospodăriilor populației și administrațiilor publice.* Cheltuiala pentru consumul final al gospodăriilor cuprinde toate cheltuielile de bunuri și servicii realizate de gospodării în

²³ În rapoartele anterioare ale Consiliului fiscal s-au prezentat cifre cu privire la fraudă la TVA doar pentru munca „la negru”, neavând la acel moment date suficiente pentru evaluarea întregii fraude la TVA. În acest raport, fraudă la TVA este calculată pentru toată economia, pe baza datelor detaliate furnizate de către INS.

vederea satisfacerii nevoilor individuale. Principalele elemente care intră în cheltuiala pentru consumul final al gospodăriilor sunt:

- achizițiile de bunuri din comerț, excluzând autoconsumul și piața țărănească;
- cheltuielile cu serviciile destinate pieței;
- producția destinată pieței din administrația publică însemnând - achizițiile de bunuri și servicii din administrație la un preț nesemnificativ din punct de vedere economic;
- hrana și îmbrăcămintea soldaților achiziționate de către administrația publică;

Din Conturile Naționale se preiau desfacerile de mărfuri și prestările de servicii către populație, care constituie principalele achiziții de bunuri și servicii. Pentru a separa tranzacțiile purtătoare de TVA nedeductibilă de cele scutite de la plata TVA, se aplică PRORATA pe fiecare produs și serviciu. La valorile rezultate se adaugă celelalte elemente care intră în consumul final al gospodăriilor populației și care sunt în totalitate purtătoare de TVA nedeductibilă:

- hrana și îmbrăcămintea soldaților achiziționate de către administrația publică și distribuite gratuit acestora;
- prestările sociale în natură;
- economia ascunsă;
- producția de piață a administrațiilor publice și private;
- vânzările pe piața țărănească;
- taxele vamale plătite de populație;
- transferurile sociale în natură.

✓ *Consumul intermediar de bunuri și servicii necesar producerii altor bunuri și servicii* (i) exceptate de la plata TVA sau (ii) de către companii neplătitoare de TVA (în cazul unităților cu cifra de afaceri sub plafonul legal care au optat să nu plătească TVA. și care, în acest caz, nu au drept de deducere asupra consumului lor intermediar) sau (iii) în cazul în care achizițiile nu sunt utilizate în consum intermediar pentru producerea de mărfuri taxabile cu TVA.

✓ *Formarea brută de capital fix (FBCF) (investiții)* efectuată de companii (i) neplătitoare de TVA sau (ii) care produc bunuri și servicii exceptate de la plata TVA. FBCF reprezintă valoarea bunurilor de folosință îndelungată achiziționate de unitățile producătoare rezidente pentru a fi utilizate în procesul de producție pe o perioadă mai mare de un an precum și valoarea bunurilor și serviciilor încorporate în bunurile de capital achiziționate.

Volumul total al tranzacțiilor purtătoare de TVA nedeductibilă se obține prin însumarea tranzacțiilor purtătoare de TVA nedeductibilă calculate pentru fiecare tip de utilizare în parte (consum final, consum intermediar și FBCF).

Tabelul 19: Evoluția evaziunii fiscale pe principalele impozite și taxe

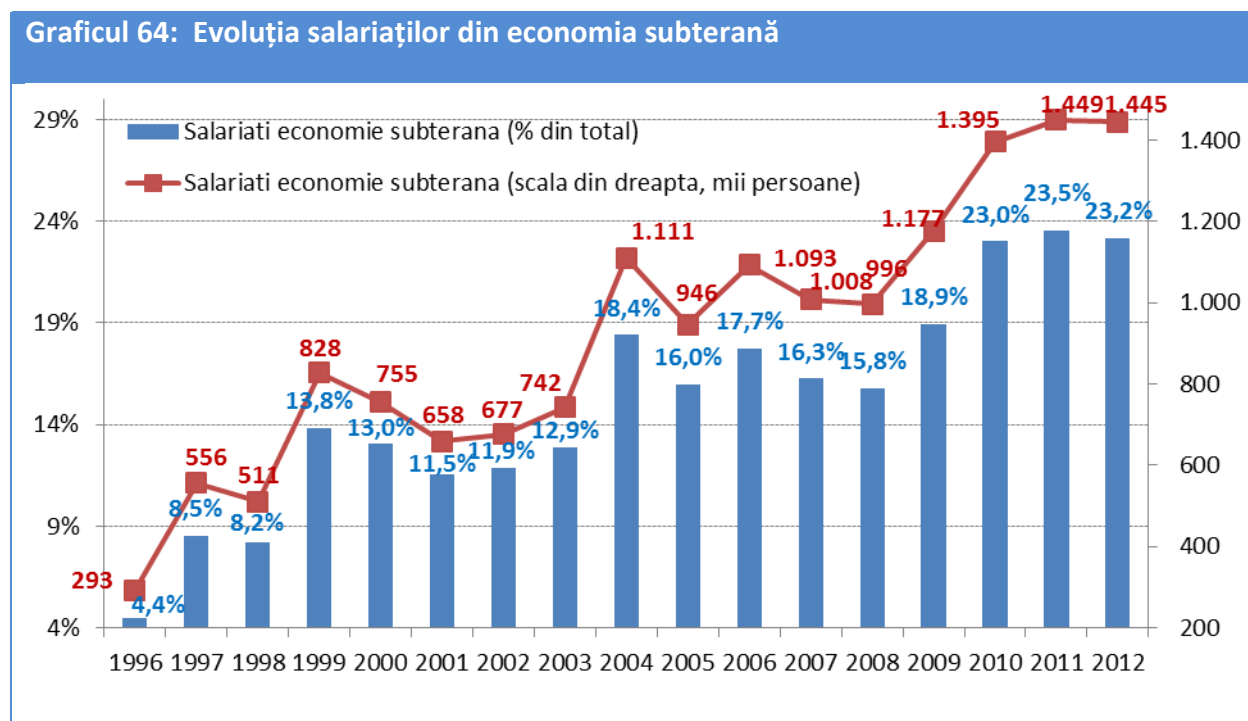
Milioane lei	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Evaziunea fiscală din munca "la negru":					1,353	2,310	2,989	3,905	4,278	4,546	5,891	7,671	8,973	14,652	16,665	17,528	18,299
- impozit pe venit (IV)					362	618	799	1,106	1,273	969	1,313	1,763	2,183	3,473	3,950	4,155	4,338
- contribuții la asigurările sociale (CAS)					991	1,693	2,190	2,799	3,005	3,577	4,578	5,908	6,790	11,179	12,715	13,373	13,962
Evaziune fiscală în sectorul informal (populație)					1,225	1,565	1,784	1,645	1,877	1,855	2,174	2,736	3,393	3,766	4,821	5,447	6,629
- impozit pe venit (IV)					328	418	477	466	558	396	485	629	825	893	1,143	1,291	1,571
- contribuții la asigurările sociale (CAS)					897	1,146	1,307	1,179	1,319	1,460	1,689	2,107	2,567	2,873	3,678	4,156	5,058
Total evaziune fiscală la impozit pe venit					689	1,036	1,276	1,572	1,831	1,365	1,798	2,392	3,009	4,366	5,093	5,446	5,909
Total evaziune fiscală la CAS					1,889	2,839	3,497	3,978	4,324	5,037	6,267	8,015	9,357	14,052	16,393	17,529	19,019
Evaziune fiscală la TVA	1,096	1,113	3,314	4,450	6,198	9,468	10,712	12,763	18,683	18,050	15,067	29,487	38,228	40,233	50,190	46,693	48,899
Evaziune impozit pe profit	122	276	535	770	489	680	815	1,043	1,375	1,814	2,556	3,638	4,917	3,563	4,370	4,664	5,008
Evaziune accize și taxa pe vicii alcool și tutun						432	658	813	769	1,197	1,482	3,075	2,163	2,762	3,518	2,481	2,308
TOTAL evaziune fiscală						14,455	16,958	20,168	26,982	27,462	27,170	46,607	57,674	64,976	79,563	76,812	81,144
Valoarea adăugată brută în economia neobservată*	2,095	4,749	8,634	11,149	14,642	21,163	26,763	30,381	35,814	47,849	66,117	83,063	100,741	104,667	129,769	135,450	143,906
% din PIB	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Evaziunea fiscală din munca "la negru":					1.67%	1.96%	1.97%	1.98%	1.73%	1.57%	1.71%	1.84%	1.74%	2.92%	3.18%	3.15%	3.11%
- impozit pe venit (IV)					0.45%	0.52%	0.53%	0.56%	0.51%	0.34%	0.38%	0.42%	0.42%	0.69%	0.75%	0.75%	0.74%
- contribuții la asigurările sociale (CAS)					1.22%	1.44%	1.44%	1.42%	1.21%	1.24%	1.33%	1.42%	1.32%	2.23%	2.43%	2.40%	2.38%
Evaziune fiscală în sectorul informal (populație)					1.51%	1.33%	1.17%	0.83%	0.76%	0.64%	0.63%	0.66%	0.66%	0.75%	0.92%	0.98%	1.13%
- impozit pe venit (IV)					0.40%	0.35%	0.31%	0.24%	0.23%	0.14%	0.14%	0.15%	0.16%	0.18%	0.22%	0.23%	0.27%
- contribuții la asigurările sociale (CAS)					1.11%	0.97%	0.86%	0.60%	0.53%	0.51%	0.49%	0.51%	0.50%	0.57%	0.70%	0.75%	0.86%

Total evaziune fiscala la impozit pe venit					0.85%	0.88%	0.84%	0.80%	0.74%	0.47%	0.52%	0.57%	0.58%	0.87%	0.97%	0.98%	1.01%
Total evaziune fiscala la CAS					2.33%	2.41%	2.30%	2.01%	1.75%	1.74%	1.82%	1.93%	1.82%	2.80%	3.13%	3.15%	3.24%
Evaziune fiscala la TVA	9.6%	4.4%	8.9%	8.1%	5.32%	4.49%	4.87%	3.35%	3.01%	6.25%	4.37%	7.09%	7.43%	8.03%	9.58%	8.39%	8.32%
Evaziune impozit pe profit	1.07%	1.08%	1.44%	1.39%	0.60%	0.58%	0.54%	0.53%	0.56%	0.63%	0.74%	0.87%	0.96%	0.71%	0.83%	0.84%	0.85%
Evaziune accize si taxa pe viciu alcool si tutun						0.37%	0.43%	0.41%	0.31%	0.41%	0.43%	0.74%	0.42%	0.55%	0.67%	0.45%	0.39%
TOTAL evaziune fiscala						8.72%	8.98%	7.10%	6.36%	9.50%	7.88%	11.20%	11.21%	12.97%	15.19%	13.80%	13.81%
Valoarea adaugata bruta in economia neobservata*	18.4%	18.6%	23.3%	20.2%	18.08%	17.94%	17.61%	15.39%	14.48%	16.56%	19.18%	19.97%	19.57%	20.89%	24.78%	24.33%	24.50%

Sursa: Estimări Consiliul fiscal pe baza datelor Institutului Național de Statistică

* Estimare INS

Contribuțiile la asigurările sociale contribuie cu circa 24% la evaziunea fiscală totală, în principal prin intermediul fenomenului de „munca la negru” (salariați în economia subterană). Acesta poate fi estimat pe baza datelor INS cu privire la numărul de salariați pe baza Anchetei asupra forței de muncă în gospodării (AMIGO) și numărul de salariați din cercetarea statistică privind costul forței de muncă în unitățile economico-sociale. La nivelul anului 2012, în România erau circa 1,45 mil. salariați „la negru”, reprezentând aproximativ 23% din totalul salariaților din economie.



Sursa: Calcule Consiliul fiscal pe baza datelor Institutului Național de Statistică

Notă: Salariații din economia subterană sunt calculați ca diferență între numărul de salariați pe baza Anchetei asupra forței de muncă în gospodării (AMIGO)²⁴ și numărul de salariați din Cercetarea statistică privind costul forței de muncă în unitățile economico-sociale²⁵, exceptând sectorul bugetar. Ancheta structurală în întreprinderi nu cuprinde sectorul bugetar (administrație publică, sănătate, educație) și o parte din servicii. Cifra aferentă anului 2012 cu privire la numărul de salariați din Cercetarea statistică privind costul forței de muncă în unitățile economico-sociale este estimată pe baza ipotezei că ponderea salariaților din întreprinderi mai

²⁴Cercetare statistică prin sondaj.

²⁵În anchetă sunt cercetate exhaustiv unitățile economice cu 50 salariați și peste. Unitățile din sectorul bugetar (administrație publică, învățământ, sănătate și asistență socială, activități de spectacole, culturale și recreative), sunt cuprinse exhaustiv în cercetare, excepție făcând unitățile administrației publice locale pentru care datele la nivelul consiliilor locale comunale se culeg pe bază de eșantion reprezentativ la nivel de județ. Pentru sectorul economic, unitățile din clasa de mărime 1-49 salariați sunt cuprinse în cercetare selectiv, pe bază de eșantion.

mari de 4 salariați în total salariați raportați de angajatori s-a menținut în 2012 la nivelul mediu din perioadă 2007-2011.

CASETA 5: Identificarea economiei neobservate în România²⁶

Pentru identificarea economiei neobservate în România se recurge la clasificarea întregii economii în două sectoare: formal și informal.

Pentru sectorul formal se are în vedere abordarea subraportării utilizării forței de muncă, precum și a evaziunii fiscale de către societățile nefinanciare, cu impact în subraportarea valorii adăugate brute.

Evaluarea forței de muncă neînregistrate – „munca la negru” - reprezintă cea mai importantă parte a economiei neobservate. Metoda folosită se bazează pe compararea cererii și ofertei de muncă cu scopul de a identifica persoanele care realizează o activitate legală într-o unitate din sectorul formal, dar nu sunt declarate autorităților. Estimarea ofertei de forță de muncă folosește datele din AMIGO și alte surse administrative privind participarea populației pe piața muncii. Ancheta oferă informații despre numărul de persoane care au declarat că au desfășurat o activitate plătită în perioada de referință. Estimarea ofertei de forță de muncă se realizează pe ramuri omogene de activitate, la nivel de două cifre CAEN, fără agricultură și administrație publică. Producția agricolă se calculează în conturile naționale, folosind date cantitative, iar pentru administrația publică se aplică ipoteza conform căreia unitățile aparținând acestui sector nu subvaluează activitatea depusă.

Ancheta structurală anuală este sursa de date pentru cererea de forță de muncă. Astfel, se utilizează datele privind numărul mediu de angajați, pe activități omogene, la nivel de 4 cifre CAEN.

Diferența dintre numărul persoanelor care au declarat că muncesc într-o întreprindere și numărul persoanelor declarate angajate de întreprinderi reprezintă „munca la negru”. Munca la negru este evaluată cu aceleași componente ale situației legale: salarii brute medii, contribuții la asigurări sociale etc. Consumul intermediar este determinat folosind aceeași pondere în producție ca cea obținută de întreprinderile mici pentru respectivele ramuri de activitate.

În conturile naționale românești se fac estimări privind evaziunea de la plata taxei pe valoarea adăugată. Evaziunea fiscală se obține ca diferență între TVA teoretică și cea încasată la bugetul de stat. TVA teoretică este estimată cu ajutorul elementelor de consum intermediar, consum final al gospodăriilor populației, consum final al administrației publice și private și FBCF, pe baza cotelor de TVA pe produse, stabilite prin lege. Această fraudă fiscală este inclusă în valoarea producției, precum și în valoarea adăugată brută pentru fiecare ramură corespunzătoare.

²⁶Extras din Metodologia de elaborare a conturilor naționale nefinanciare în România, Institutul Național de Statistică, Monitorul Oficial 292 din 5 mai 2009 (M. Of. 292/2009).

În ceea ce privește sectorul informal, estimarea economiei neobservate se realizează pentru toate activitățile realizate de asociațiile familiale și lucrătorii pe cont propriu. Informațiile despre aceste activități provin de la MFP. Estimarea nu este pur de subraportare, pentru că metoda conține, de asemenea, și o problemă de neînregistrare și de lipsă a anchetelor statistice pe acest segment al economiei.

Pe baza datelor din ancheta forței de muncă se estimează numărul de persoane care lucrează în asociații familiale și al întreprinzătorilor individuali/liber-profesioniști. Realizarea estimărilor se face pe principiul conform căruia veniturile persoanelor nesalariate nu pot fi mai mici decât media câștigurilor realizate de angajații din unitățile mici cu același domeniu de activitate. Declarațiile de venit ale asociațiilor familiale și lucrătorilor pe cont propriu, depuse la MFP, sunt comparate și ajustate cu valoarea acestor calcule. Astfel, sunt ajustate veniturile, evaziunea fiscală a unităților înregistrate în sectorul informal fiind total eliminată.

O altă categorie importantă a economiei neobservate o reprezintă activitatea realizată de unitățile neînregistrate din sectorul informal. În această categorie intră: croitorii, mecanicii auto, coaforii, zugravii, instalatorii, profesorii care predau lecții particulare, persoane care închiriază casă în timpul vacanței etc. Pentru astfel de activități se realizează evaluări distincte, folosindu-se ipoteze specifice și surse de date disponibile din sistemul statistic, pentru următoarele ramuri de activitate: hoteluri, construcții, educație.

În calculul evaziunii fiscale la CAS și impozitul pe venit, s-a luat în calcul remunerarea salariaților aferentă valorii adăugate corespunzătoare muncii la negru și sectorului informal (populație). În ceea ce privește evaziunea fiscală la impozitul pe profit, s-a luat în calcul estimarea INS cu privire la excedentul brut din exploatare din economia neobservată (ca *proxy* pentru profitul aferent economiei neobservate) și ponderea acestuia în total excedent brut din exploatare din economie.

În ceea ce privește evaziunea la accize și „taxa pe viciu”²⁷ la alcool și țigări, conform estimărilor Consiliului fiscal, cea mai mare contribuție la evaziune o au țigările, comerțul ilicit cu țigări situându-se în medie la circa 20% din piață în perioada 2003-2012. Evaziunea la țigări a crescut în 2006 la peste 36% din piață pe fondul introducerii „taxei pe viciu” și creșterii accizelor (de la 16,5 euro/1000 țigarete în prima parte a anului 2005 la 24,5 euro/1000 țigarete în 2006), o nouă recrudescență a comerțului ilicit fiind înregistrată în 2009-2010 pe fondul creșterii accizelor de la 31,5 euro/1000 țigarete în prima parte a anului 2008 la 64 euro/1000 țigarete în 2010.

În ceea ce privește alcoolul, evaziunea a fost în medie în jur de 45% din piață, cu o valoare mult mai mare la alcool etilic și produsele distilate și produse intermediare și semnificativ mai mică la bere. De remarcat faptul că în cazul produselor intermediare evaziunea este una foarte mare în

²⁷Conform art 363 din Legea 95/2006 privind stabilirea unei contribuții pentru finanțarea unor cheltuieli în domeniul sănătății.

acest moment, ea crescând foarte rapid în urma creșterii accizei de la 51,8 euro/hl la începutul anului 2009 la 165 euro/hl în 2011, acest lucru conducând la o prăbușire a veniturilor din accize la această categorie de la 106 mil. lei în 2008 la rambursări nete de accize în 2012. În plus, la nivelul accizelor din alcool, deși în perioada 2006-2012 cuantumul accizelor a crescut foarte rapid (de la 465,35 euro/hl alcool pur în cazul alcoolului etilic și produselor distilate la începutul anului 2006 la 750 euro/hl alcool pur în 2010, după care a rămas constant până în 2012, o creștere de peste 60%), veniturile din accize colectate au crescut foarte puțin (doar cu 9% în perioada 2006-2012).

Tabelul 20: Estimări ale Consiliului fiscal cu privire la evaziunea fiscală la accize și „taxa pe viciu” la alcool și țigări													
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Evaziune accize alcool, din care*:	mil lei	98	395	280	404	613	421	550	660	732	1.025	918	863
	% din total piata	29,50%	54,20%	32,70%	37,10%	42,20%	30,00%	38,70%	39,10%	44,00%	50,90%	48,40%	45,70%
a. alcool etilic si bauturi distilate	mil lei							370	586	603	754	445	368
	% din total piata							55,30%	61,50%	68,30%	68,70%	54,30%	47,30%
b. produse intermediare	mil lei							36	9	36	174	382	408
	% din total piata							37,60%	8,10%	23,10%	68,00%	96,80%	104,30%
c. bere	mil lei							144	66	93	97	90	87
	% din total piata							22,20%	10,60%	15,10%	15,00%	13,50%	12,30%
2. Evaziune taxa pe viciu alcool	mil lei						231	74	275	268	173	76	86
	% din total piata						79,70%	32,00%	71,40%	73,00%	59,30%	34,30%	39,20%
3. Total evaziune alcool	mil lei	98	395	280	404	613	652	624	936	1.000	1.198	993	948
	% din total piata	29,50%	54,20%	32,70%	37,10%	42,20%	38,50%	37,90%	45,30%	49,50%	52,20%	47,20%	45,30%
	% din PIB	0,08%	0,26%	0,14%	0,16%	0,21%	0,19%	0,15%	0,18%	0,20%	0,23%	0,18%	0,16%
4. Evaziune accize țigari**	mil lei	334	263	533	365	584	675	1.750	944	1.436	1.999	1.294	1.185
5. Evaziune taxa pe viciu țigari	mil lei						156	702	284	326	321	194	175
6. Total evaziune țigari	mil lei	334	263	533	365	584	831	2.452	1.228	1.762	2.319	1.488	1.360
	% din total piata	29,10%	18,50%	23,90%	14,00%	18,30%	20,80%	36,00%	19,60%	22,00%	25,80%	15,20%	13,30%
	% din PIB	0,28%	0,17%	0,27%	0,15%	0,20%	0,24%	0,59%	0,24%	0,35%	0,44%	0,27%	0,23%
7. Total evaziune alcool si țigari (accize si taxa pe viciu)	mil lei	432	658	813	769	1.197	1.482	3.075	2.163	2.762	3.518	2.481	2.308
	% din PIB	0,37%	0,43%	0,41%	0,31%	0,41%	0,43%	0,74%	0,42%	0,55%	0,67%	0,45%	0,39%

Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor INS și Ministerului de Finanțe

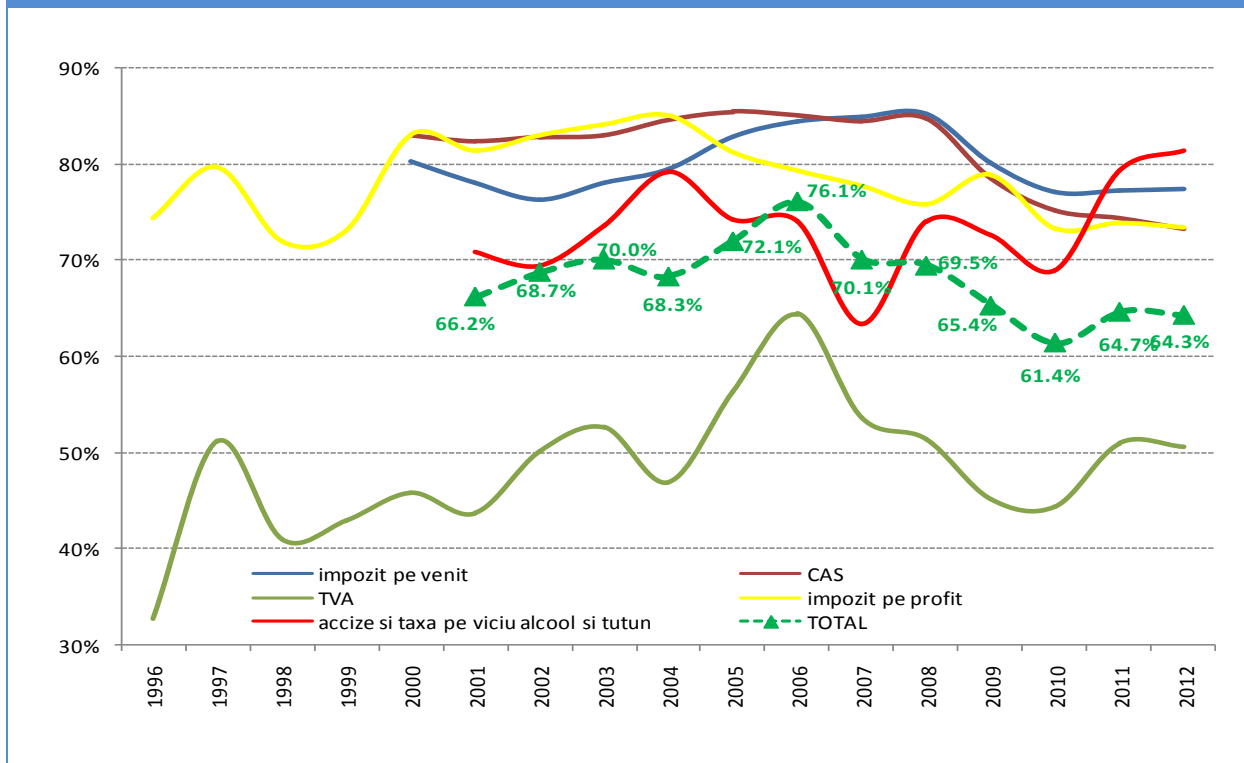
*Calculare Consiliul fiscal pe baza datelor INS cu privire la consumul mediu anual pe locuitor, la principalele produse alimentare și băuturi. Consumul mediu anual de băuturi (disponibilul de

consum), pe locuitor reprezintă cantitățile de băuturi alcoolice și nealcoolice, consumate de un locuitor, în perioada de referință, indiferent de sursa de aprovizionare (comerț cu ridicata, comerț cu amănuntul, restaurante, cantine, producția proprie etc.) și de locul unde se consumă (gospodării individuale, restaurante, cantine, cofetării, gospodării instituționale etc).

*** Calcule Consiliul fiscal pe baza datelor companiei de cercetare de piață Novel Research (www.novelresearch.ro) cu privire la comerțul ilicit cu țigarete în perioada 2008-2012, datelor de consum de țigarete pe locuitor disponibile la Organizația Mondială a Sănătății (WHO), TobaccoAtlas.org (World Lung Foundation și American Cancer Society), precum și datelor disponibile la INS cu privire la cheltuielile de consum ale gospodăriilor populației pentru perioada anterioară anului 2008.*

Pe baza calculelor Consiliului fiscal aferente evaziunii fiscale, se poate calcula un grad de conformare la principalele impozite și taxe, ca raport între veniturile încasate efectiv la buget și veniturile teoretice (care includ evaziunea fiscală și veniturile încasate în mod efectiv). Per total, gradul de conformare la plata impozitelor și taxelor a fost în 2012 la nivelul de 64,3%, în ușoară îmbunătățire față de 2010 când s-a atins un minim al ultimilor 12 ani. Cel mai înalt grad de colectare în perioada 2001-2012 a fost atins în anul 2006, de 76,1% impozite și taxe încasate din obligațiile teoretice de plată. Cel mai scăzut grad de conformare se înregistrează la TVA, de doar 50,0% TVA încasat din obligațiile teoretice de plată a TVA în 2012. De asemenea, se remarcă în cazul TVA, că de altfel și la accize și taxa pe viciu la alcool și tutun o ușoară îmbunătățire a gradului de conformare în 2011-2012. Pe de altă parte, la CAS și impozitul pe profit se remarcă o deteriorare a conformării în perioada 2011-2012. De asemenea, în cazul impozitului pe venit și, într-o măsură mai mică, în cazul impozitului pe profit, se remarcă o îmbunătățire a gradului de conformare în perioada 2005-2006 după introducerea cotei unice de impozitare de 16%, după care în perioada 2007-2012 se remarcă o stagnare a gradului de conformare și ulterior o deteriorare a acestuia până la nivele chiar inferioare perioadei de dinainte de 2005. De asemenea, se remarcă o deteriorare a gradului de conformare în cazul CAS în perioada 2009-2012, după creșterea cotelor de CAS în anul 2008.

Graficul 65: Evoluția gradului de conformare la plata principalelor impozite și taxe



Sursa: calcule Consiliul fiscal

VI. Anul 2013 – Perspective și riscuri

VI.1 Cadrul macroeconomic

În prognoza de primăvară publicată în mai 2013, Comisia Europeană prevede o scădere economică marginală pentru economia Uniunii Europene de 0,1% față de avansul economic de 0,1% proiectat anterior, în principal ca urmare a revizuirii descendente a dinamicii cererii interne. Aceasta este afectată negativ de continuarea procesului de dezintermediere financiară, dar și de adoptarea unor măsuri suplimentare de consolidare fiscală, în timp ce efectul pozitiv asupra creșterii antrenat de detensionarea piețelor financiare ca urmare a măsurilor de combatere a crizei datoriei suverane se manifestă mai lent decât așteptările. La nivelul statelor membre însă, se anticipează o evoluție neuniformă a activității economice. Pe de o parte, în Germania este așteptată numai o încetinire a avansului economic (0,4% creștere economică prognozată în 2013), iar pe de altă parte în Franța, Italia, Spania, Olanda produsul intern brut se va contracta ușor. În zona euro pe ansamblu, economia va scădea cu 0,4%. Grecia și Cipru se vor confrunta cu o contracție economică severă, de 4,2%, respectiv 8,7%, în timp ce economiile Portugaliei și Sloveniei se vor contracta cu circa 2%, estimările fiind de asemenea revizuite în sens negativ față de prognoza din iarnă. Proiecția pentru creșterea economiei mondiale în 2013 este de 3,1%, cererea din afara Uniunii Europene fiind așteptată să compenseze parțial dinamica negativă a cererii interne.

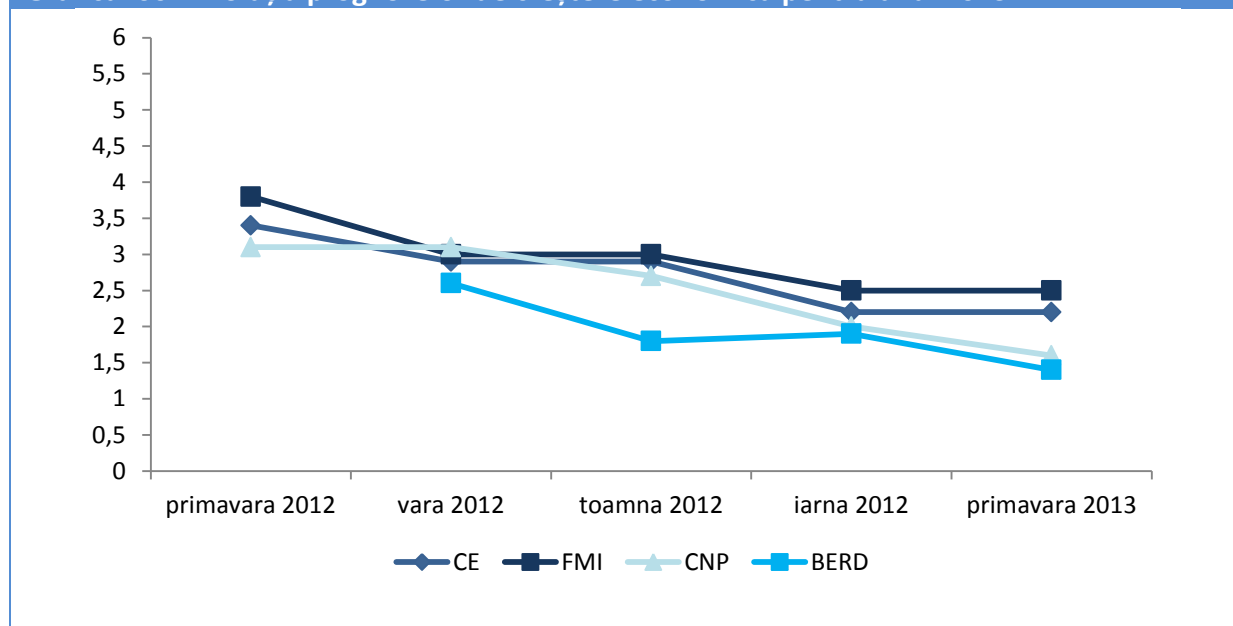
Pentru anul 2013, inflația a fost revizuită în scădere, atât pentru Uniunea Europeană, cât și pentru zona euro, urmând să atingă 1,6%, respectiv 1,8%. Revizuirea descendentă s-a datorat dispărării efectului creșterii prețurilor administrate, prețurilor la energie și a taxelor indirecte în multe dintre statele membre.

În Europa Centrală și de Est, activitatea economică va avansa probabil într-un ritm apropiat celui din 2012. Conform prognozelor Comisiei Europene, recuperarea economică în această regiune va fi susținută în principal de cererea externă, care este așteptată să aibă o contribuție mai semnificativă ca urmare a revenirii treptate a economiei Uniunii Europene.

Cererea internă rămâne încă slabă în cea mai mare parte a țărilor din ECE ca urmare a unor condiții încă dificile pe piața forței de muncă, a unor prețuri în creștere la materiile prime, a efectelor consolidării fiscale și a procesului de reducere a îndatorării la nivelul companiilor, populației și sectorului bancar. În prognoza de primăvară, proiecțiile de creștere economică ale Comisiei Europene au fost revizuite în sens descendent comparativ cu prognoza de iarnă 2013 pentru Bulgaria (0,9% față de 1,4%), Republica Cehă (-0,4% față de stagnare economică) și Polonia (1,1% față de 1,2%), în timp ce pentru Ungaria se estimează un avans economic marginal (0,2% față de -0,1%).

În România, este menținută proiecția de creștere economică de 1,6%, în condițiile în care mediul economic extern nefavorabil este așteptat să influențeze negativ atât exporturile, prin canalul comercial, cât și cererea internă, prin canalul investițiilor. Canalul fluxurilor de capital va fi probabil afectat negativ de creșterea cerințelor de capital pentru instituțiile financiare la nivelul UE (a se vedea cerințele de capital impuse de Autoritatea Bancară Europeană - EBA), care implică, cel puțin parțial, o accelerare a procesului de reducere a gradului de îndatorare (engl. *deleveraging*) la nivelul băncilor și a sucursalelor lor din ECE. Analizând în dinamică, prognozele de creștere economică au fost revizuite constant în sens negativ în ultimele trimestre, situație similară cu cea din majoritatea statelor UE.

Graficul 66: Evoluția prognozelor de creștere economică pentru anul 2013



Sursa: CE, FMI, CNP, BERD

Conform Comisiei Europene, cererea internă va reprezenta probabil principalul motor al creșterii economice. Investițiile publice pot avea o contribuție importantă, în contextul unei ameliorări semnificative a absorbției fondurilor europene. Se așteaptă ca atât consumul guvernamental, cât și cel privat să își revină treptat, deși la nivelul celui privat continuă să existe constrângeri derivate din restructurarea bilanțurilor consumatorilor.

Potrivit prognozei Comisiei Europene, inflația determinată pe baza indicelui armonizat al prețurilor de consum este anticipată să scadă în România pe parcursul celei de a doua jumătăți a anului 2013, după ce în luna ianuarie față de aceeași perioadă a anului trecut a ajuns la 5,1%, avansul mediu proiectat al prețurilor fiind de 4,3% în 2013.

VI.2 Cadrul fiscal bugetar și riscuri

În cadrul acordurilor cu FMI și Comisia Europeană, Guvernul s-a angajat, în formularea bugetului pentru 2013, să reducă deficitul bugetului general consolidat la 2,15% din PIB potrivit metodologiei *cash* (țintă revizuită ulterior la un nivel de 2,3% din PIB) și la 2,4% din PIB potrivit ESA95, dimensiunea efortului de consolidare fiscală fiind semnificativ mai mică decât în anii anteriori. Totuși, țintele fiscale sunt destul de ambițioase în contextul în care bugetul pe 2013 acomodează pe partea de cheltuieli recuperarea integrală a tăierilor salariale implementate în 2010, majorarea pensiilor potrivit schemei de indexare legale, reducerea graduală a perioadei de plată a facturilor la maxim 60 de zile iar măsurile anunțate pe partea de venituri nu au încă un impact clar, incluzând și unele elemente cu caracter excepțional. Totuși, angajamentul Guvernului de menținere a deficitului bugetar sub nivelul de 3% din PIB pare unul ferm, o eventuală nerealizare a veniturilor urmând să genereze probabil ajustări pe partea de cheltuieli bugetare, existând o anumită marjă de manevră în acest sens. De altfel, consolidarea fiscală inițiată în anul 2010 a fost una reușită, reducerea deficitului bugetar cu 6 puncte procentuale de PIB în doar 3 ani reprezentând o performanță foarte bună. Ritmul ajustării fiscale a fost unul foarte rapid, fiind motivat parțial și de amploarea dezechilibrelor acumulate, menținerea deficitului bugetar sub pragul stabilit de criteriile de la Maastricht fiind esențială pentru asigurarea sustenabilității finanțelor publice și a prezervării încrederii investitorilor.

Dacă performanța în domeniul politicii fiscale a fost în general una pozitivă, în ceea ce privește ritmul de implementare a reformelor structurale în domenii cheie precum sănătatea, educația sau managementul întreprinderilor de stat, acesta a fost unul foarte lent, România înregistrând întâzieri semnificative. Astfel, țintele stabilite cu FMI nu au fost îndeplinite la timp, fiind amânate în mod repetat ceea ce este de natură a afecta, pe termen scurt încrederea investitorilor și a limita, pe termen lung, potențialul de creștere economică.

Execuția bugetară aferentă primelor 6 luni ale anului 2013 generează îngrijorări suplimentare cu privire la încadrarea în ținta de deficit având în vedere performanța slabă a veniturilor bugetare, îndeosebi la nivelul impozitului pe profit (scădere de 5,5% față de aceeași perioadă a anului trecut comparativ cu un ritm de creștere prognozat pentru întreg anul 2013 de 8,94%), la nivelul încasărilor din accize (4,2% creștere la 5 luni față de nivelul de 10,4% estimat pentru 2013) și al contribuțiilor de asigurări sociale (dinamică de 4,3% față de aceeași perioadă a anului trecut în condițiile unui avans de 6,06%, prognozat pentru 2013). De asemenea, absorbția fondurilor europene este extrem de slabă, sumele de la UE în contul plăților efectuate fiind cu circa 1,3% mai mici față de primele 6 luni ale lui 2012, în timp ce Guvernul mizează pe o creștere de 40,62% în anul curent. Astfel, nu poate fi exclusă situația din 2012 când deficitul bugetar a fost semnificativ afectat de continuarea finanțării proiectelor în absența rambursării efective a banilor de către CE. Sub-performanța semnificativă pe partea de venituri bugetare a fost compensată în primele 6 luni ale anului 2013 în principal prin reducerea cheltuielilor de

investiții, prin menținerea cheltuielilor cu bunurile și serviciile la un nivel mult sub nivelul programat, prin cheltuieli cu dobânzile sub programul semestrial și prin cheltuieli cu asistența socială mult sub așteptări. În acest context, există riscuri persistente la adresa țintei de deficit bugetar, atingerea acesteia reprezentând o provocare în condițiile nerealizării proiecției de venituri.

În opinia Consiliului fiscal, balanța riscurilor la adresa evoluției indicatorilor macroeconomici se situează mai degrabă pe partea pozitivă, respectiv înregistrarea unui avans economic mai ridicat. Acesta ar putea proveni ca urmare a cererii externe mai ridicate, în special considerând relația cu țările din afara UE, creșterea economică de 2,2% din PIB din primul trimestru fiind realizată exclusiv pe seama exportului net. De asemenea, este așteptată o producție agricolă bună în condițiile în care cea din 2012 a fost afectată sever de secetă, efectul de bază pozitiv fiind semnificativ.

Cu toate acestea, balanța riscurilor în ceea ce privește conduita necesară pentru politica fiscal-bugetară înclină mai degrabă pe partea negativă (un deficit bugetar mai mare decât cel proiectat). Avansul economic peste așteptări nu este susceptibil a genera încasări suplimentare semnificative la bugetul de stat, având în vedere faptul că taxele aferente bunurilor exportate sunt mai reduse iar agricultura rămâne un domeniu foarte slab fiscalizat. În condițiile înregistrării unor venituri bugetare sub așteptări în primele 6 luni ale anului, există semne de întrebare legate de marja de manevră de care Guvernul dispune pe partea de cheltuieli pentru a compensa nerealizarea veniturilor. Execuția bugetară oferă unele indicii legate de un eventual spațiu fiscal existent la nivelul capitolului asistență socială și dobânzi. Derapajele de politică fiscală (cum ar fi reversarea unor măsuri de austeritate implementate deja) au potențialul de a conduce la deteriorarea percepției de risc față de România și pot contribui la o volatilitate ridicată a ratelor de dobândă și a cursului de schimb, mai ales în contextul majorării semnificative a ponderii titlurilor de stat deținute de nerezidenți. Totuși, menținerea deficitului sub pragul de 3% din PIB după standarde ESA95 pare foarte probabilă, considerând informațiile disponibile la acest moment.

Inflația este prognozată să revină în interiorul intervalului țintit la sfârșitul anului în condițiile unui an agricol bun, a persistenței deficitului de cerere agregată și a unei evoluții favorabile a prețurilor combustibililor. De altfel, acest din urmă factor a contribuit semnificativ la îmbunătățirea balanței comerciale, în condițiile în care România este un importator net de produse energetice. Astfel, șocul favorabil în ceea ce privește indicatorul *terms of trade* (prețul exporturilor raportat la importuri) împreună cu diversificarea piețelor de export pentru bunurile românești, în special către țări din afara UE, vor contribui probabil la o îmbunătățire a soldului balanței comerciale și a contului curent față de estimările inițiale.

De asemenea, anul 2013 este crucial din perspectiva absorbției fondurilor europene. Un nou eșec în acest domeniu poate determina pierderea unor sume importante în cadrul procedurii dezangajării automate și poate afecta negativ deficitul bugetar în condițiile continuării finanțării proiectelor cu bani de la buget.

Bibliografie

Aizenmann J., Jinjark Y. (2005) - "The Collection Efficiency of the Value Added Tax: Theory and International Evidence", National Bureau of Economic Research Working Paper no. 11539.

Blanchard, O. J. (1990) - "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators", OECD Economics Department Working Papers 79, OECD Publishing.

Bouthevillain et al. (2001) - "Cyclically adjusted budget balances: an alternative approach", ECB Working Paper no. 77.

Cafiso, G. (2012) - "A guide to public debt equations", electronic copy available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1975710.

Camba-Méndez, G., Lamo, A. (2002) - "Short-term monitoring of fiscal policy discipline", Journal of Applied Econometrics, 19(2), pp. 247-265.

Dalsgaard, T., de Serres, A. (1999) - "Estimating Prudent Budgetary Margins for 11 EU Countries: A Simulated SVAR Model Approach," OECD Economics Department Working Papers 216, OECD Publishing.

Larch, M., Turrini, A. (2009) - "The cyclically-adjusted budget balance in EU Fiscal policy making: a love at first sight turned into a mature relationship", Economic Papers 374, EUROPEAN COMMISSION.

Lienert, I. (2010) - "Role of the Legislature in Budget Processes", International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Technical notes and manuals.

Monokroussos, P. (2010) - "Assessing fiscal policy with the use of sustainability indicators: The case of Greece", Eurobank EFG, volume V.

Potter B., Diamond J. (1999) - "Guidelines for Public Expenditure Management", International Monetary Fund.

European Commission, May 2012, Spring forecast.

International Monetary Fund October 2012, IMF Country Report No. 12/290, Romania: Sixth Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Modification of Performance Criteria.

OECD centre for tax policy and administration: "Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010)", 2011.

Raport privind datoria publică 31 decembrie 2012, Ministerul Finanțelor Publice.

Strategia fiscal bugetară 2012-2014, Ministerul Finanțelor Publice.

Strategia fiscal bugetară 2013-2015, Ministerul Finanțelor Publice.

The Global Competitiveness Report 2011-2012, World Economic Forum.

Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul Uniunii economice și monetare, 2012.

World Bank – *Paying taxes 2012.*

<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, 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 2012

NR CRT	NR HOTARARE	DESCRIERE	DATA	SUMA
				-mii lei-
		TOTAL ADMINISTRATIE		1,376,530
		TOTAL ADMINISTRATIE CENTRALA		583,120
1	Hotarare nr. 1130/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor si Infrastructurii din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru plata arieratelor	28/11/2012	120797
2	Hotarare nr. 1127/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Administratiei si Internelor pe anul 2012 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	28/11/2012	200
3	Hotarare nr. 1115/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Apararii Nationale pe anul 2012 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	21/11/2012	400
4	Hotarare nr. 1099/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Culturii si Patrimoniului National pe anul 2012 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	15/11/2012	12000
5	Hotarare nr. 1059/2012	privind suplimentarea bugetului Autoritatii pentru Valorificarea Activelor Statului cu sumele necesare reprezentarii Romaniei, de catre Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului, in fata Curtii de Arbitraj Internationale a Centrului International pentru Reglementarea Diferendelor Relative la Investitii, din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	5/11/2012	5000
6	Hotarare nr. 889/2012	privind aprobarea bugetului si a cheltuielilor necesare pentru pregatirea, organizarea si desfasurarea alegerilor pentru Camera Deputatilor si Senat din anul 2012	10/9/2012	199000
7	Hotarare nr. 852/2012	privind aprobarea unor masuri in scopul acordarii de premii pentru rezultatele obtinute la Jocurile Olimpice de Vara - Londra 2012	14/08/2012	12900
8	Hotarare nr. 759/2012	privind suplimentarea bugetului Autoritatii pentru Valorificarea Activelor Statului pe anul 2012 cu sumele necesare reprezentarii Romaniei de catre Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului in fata Curtii de Arbitraj Internationale a Centrului International pentru Reglementarea Diferendelor Relative la Investitii, din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	1/8/2012	5000
9	Hotarare nr. 754/2012	privind suplimentarea bugetului Serviciului Roman de Informatii pe anul 2012 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	1/8/2012	5000
10	Hotarare nr. 684/2012	privind aprobarea bugetului necesar pentru pregatirea, organizarea si desfasurarea referendumului national din data de 29 iulie 2012 pentru demiterea Presedintelui Romaniei	7/7/2012	95606

11	Hotarare nr. 589/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Sanatatii pe anul 2012 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, in vederea acordarii unui ajutor pentru tratament medical in strainatate, precum si abrogarea Hotararii Guvernului nr. 507/2012 privind suplimentarea bugetului Ministerului Sanatatii pe anul 2012 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, in vederea acordarii unui ajutor pentru tratament medical in strainatate	15/06/2012	106
12	Hotarare nr. 588/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Administratiei si Internelor pe anul 2012 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	15/06/2012	10000
13	Hotarare nr. 541/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor si Infrastructurii din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru plata arieratelor	25/05/2012	11000
14	Hotarare nr. 507/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Sanatatii pe anul 2012 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, in vederea acordarii unui ajutor pentru tratament medical in strainatate	16/05/2012	88
15	Hotarare nr. 372/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Mediului si Padurilor din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru plata cheltuielilor reprezentand onorariile arbitrilor in Cauza 18.366/GZ, aflata pe rolul Curtii Internationale de Arbitraj, Paris, Franta	24/04/2012	820
16	Hotarare nr. 282/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Dezvoltarii Regionale si Turismului din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	13/04/2012	25000
17	Hotarare nr. 281/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Educatiei, Cercetarii, Tineretului si Sportului din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	13/04/2012	10000
18	Hotarare nr. 280/2012	privind suplimentarea bugetului Inaltei Curti de Casatie si Justitie din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	13/04/2012	450
19	Hotarare nr. 183/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Agriculturii si Dezvoltarii Rurale din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, in vederea achitarii de catre Agentia Nationala de Imbunatatiri Funciare a obligatiilor rezultate din incetarea contractelor de munca in urma disponibilizarii	28/03/2012	39203
20	Hotarare nr. 137/2012	privind suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului pe anul 2012 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru Secretariatul de Stat pentru Culte	14/03/2012	1400
21	Hotarare nr. 94/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Sanatatii din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	23/02/2012	750
22	Hotarare nr. 78/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Mediului si Padurilor din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, in vederea platii serviciului datoriei publice externe	8/2/2012	15400

23	Hotarare nr. 72/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor si Infrastructurii din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	6/2/2012	10000
24	Hotarare nr. 59/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Administratiei si Internelor din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	2/2/2012	1000
25	Hotarare nr. 29/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Mediului si Padurilor din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru achizitia de servicii de consultanta si reprezentare juridica, asistenta tehnica, expertiza, traducere autorizata	23/01/2012	2000
NR CRT	NR HOTARARE	DESCRIERE	DATA	SUMA -mii lei-
		TOTAL ADMINISTRATIE LOCALA		793,410
1	Hotarare nr. 1271/2012	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru judetul Caras-Severin	20/12/2012	4577
2	Hotarare nr. 1207/2012	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru unele unitati administrativ-teritoriale	13/12/2012	9549
3	Hotarare nr. 1204/2012	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru unele judete	13/12/2012	4405
4	Hotarare nr. 1125/2012	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru plata unor arierate	28/11/2012	2996
5	Hotarare nr. 885/2012	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru judetul Ilfov	7/9/2012	828
6	Hotarare nr. 864/2012	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru unele unitati administrativ-teritoriale	24/08/2012	10729
7	Hotarare nr. 705/2012	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru unele unitati administrativ-teritoriale	23/07/2012	107543
8	Hotarare nr. 704/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Sanatatii pe anul 2012 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	23/07/2012	100
9	Hotarare nr. 538/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Culturii si Patrimoniului National din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru finantarea Festivalului International de Teatru de la Sibiu	24/05/2012	300
10	Hotarare nr. 255/2012	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru unele unitati administrativ-teritoriale	6/4/2012	648233

11	Hotarare nr. 76/2012	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru orasul Horezu, judetul Valcea	6/2/2012	500
12	Hotarare nr. 71/2012	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru municipiul Mangalia, judetul Constanta	3/2/2012	1500
13	Hotarare nr. 67/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Culturii si Patrimoniului National din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului pe anul 2012, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	6/2/2012	2000
14	Hotarare nr. 10/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Administratiei si Internelor din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	13/01/2012	150
NR CRT	NR HOTARARE	UTILIZAREA FONDULUI DE INTERVENTIE	DATA	SUMA
		DESCRIERE		-mii lei-
				63,450
1	Hotarare nr. 762/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor si Infrastructurii din Fondul de interventie la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru decontarea cheltuielilor necesare inlaturarii starii de risc cauzate de situatia hidrologica critica actuala prin executarea in regim de urgenta a unor operatiuni de dragare a fluviului Dunarea si a altor lucrari specifice	3/8/2012	3000
2	Hotarare nr. 730/2012	privind suplimentarea bugetului Ministerului Administratiei si Internelor din Fondul de interventie la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012	27/07/2012	36000
3	Hotarare nr. 1264/2012	privind alocarea unei sume din Fondul de interventie la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru judetul Prahova	20/12/2012	4000
4	Hotarare nr. 1126/2012	privind alocarea unei sume din Fondul de interventie la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru inlaturarea efectelor exploziei produse la un bloc de locuinte din orasul Bumbesti-Jiu, judetul Gorj	28/11/2012	450
5	Hotarare nr. 85/2012	privind alocarea unei sume din Fondul de interventie la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2012, pentru inlaturarea efectelor calamitatilor naturale produse de caderile masive de zapada si viscol in unele judete ale tarii	21/02/2012	20000

Anexa 2 - GLOSAR DE TERMENI

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-ul 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 denumite în valută, și ajustări statistice.

Aranjament Stand-by - decizie a FMI urmare a 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 - împrumuturi sau datorii bănești care au devenit restante în urma nerespectării condițiilor contractuale dintre unitățile economice și stat.

Balanță bugetară ajustată ciclic - soldul bugetului general consolidat (engl. „*Cyclically adjusted budget balance*” - CABB), net de componenta ciclică. CABB reprezintă o măsură a tendinței fundamentale a soldului bugetar. Soldul bugetar structural este CABB fără influența elementelor singulare („*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.

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

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 Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare – nou 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.

Componenta ciclică a balanței bugetare - parte a modificării balanței bugetare determinată 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.

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.

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

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.

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 TFUE 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 puncte procentuale media celor mai performante trei țări din Uniunea Europeană la acest capitol; 2) rata dobânzii nominale pe termen lung nu trebuie să depășească cu mai mult de 2 puncte procentuale 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 Ministerul de Finanțe și autoritățile administrației publice locale.

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

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.

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

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.

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

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 BCE și băncile centrale naționale ale acelor state membre ale UE a căror monedă este euro.

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.

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

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 la sută, dar la cerere, se poate conveni o marjă mai îngustă.

Medium Term Objective (MTO) - 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.

Metodologia cash - presupune înregistrarea veniturilor în momentul în care acestea sunt efectiv primite și a cheltuielilor la momentul efectuării plății.

Metodologia ESA95 (European system of accounts) - Sistemul European de Conturi Naționale 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 ESA95 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) și tratamentul fondurilor UE (UE este considerat în sistem ESA95 un sector separat).

Oferta 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).

Pact de Stabilitate și Creștere - 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 la sută din PIB. Conform Pactului de Stabilitate și Creștere, țările care participă la UEM trebuie să prezinte programe anuale de stabilitate, în timp ce țările neparticipante trebuie să prezinte programe anuale de convergență.

Pact 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.

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 - politică 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.

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.

Rata dobânzii de politică monetară - reprezintă rata dobânzii pe care BNR o folosește cu scopul atingerii obiectivelor de politică monetară. În prezent aceasta este definită ca rata dobânzii utilizată pentru operațiunile de atragere de depozite pe termen de o săptămână, derulate prin licitație la rată fixă de dobândă.

Rata dobânzii de referință - reprezintă rata medie a dobânzii la care BNR atrage depozite de pe piața interbancară în cursul unei luni.

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

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

S1 - indicator al *gap-ului* 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-ului* 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 șase luni 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 3 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.

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.

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.

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.