

România
Consiliul Fiscal

Raport anual pe anul 2011

Evoluții și perspective macroeconomice și bugetare

2012

CUPRINS

I. Sinteză	5
II. Evoluții macroeconomice în anul 2011	8
III. Politica fiscal-bugetară în anul 2011	12
III.1 Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari	12
III. 2. Veniturile bugetare	16
III.2.1. TVA și accize	17
III.2.2. Impozite directe	20
III.2.3. Contribuții sociale	24
III.3. Cheltuielile bugetare	26
III.3.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială	28
III.3.2. Cheltuieli de investiții publice	34
III.3.3. Fondul de rezervă bugetară	36
III.4. Datoria publică	38
III.5 Absorbția fondurilor europene	41
IV. Poziția fiscală structurală	46
V. Sustenabilitatea finanțelor publice	63
V.1 Companiile de stat – arierate, eficiență și impact bugetar	63
V.2 Arierele bugetului general consolidat	65
V.3 Colectarea taxelor în România - comparații internaționale	66
V.4 Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate	71
V.5 Evaziunea fiscală	73
VI. Anul 2012 – Perspective și riscuri	77
VI.1 Cadrul macroeconomic	77
VI.2 Cadrul fiscal bugetar și riscuri	79
Bibliografie	81
Anexa 1- Situația sumelor alocate din Fondul de Rezervă Bugetară în anul 2011	83
Anexa 2- GLOSAR DE TERMENI	88

Lista graficelor și tabelelor

- Graficul 1: Prognoze pentru creșterea economică*
- Graficul 2: Contribuția componentelor PIB la creșterea economică*
- Graficul 3: Evoluția prețurilor de consum și deflatorul PIB în 2011*
- Graficul 4: Evoluția PIB real 2000-2011*
- Graficul 5: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România*
- Graficul 6: TVA 2011 (mld lei)*
- Graficul 7: Accize 2011 (mld lei)*
- Graficul 8: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe profit în România*
- Graficul 9: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe venit în România*
- Graficul 10: Impozit pe profit 2011 (mld lei)*
- Graficul 11: Impozit pe venit și salarii (mld lei)*
- Graficul 12: Contribuții de asigurări sociale 2011(mld lei)*
- Graficul 13: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente CAS în România*
- Graficul 14: Evoluția trimestrială a veniturilor bugetului general consolidat (mil lei)*
- Graficul 15: Evoluția trimestrială a cheltuielilor bugetului general consolidat (mil lei)*
- Graficul 16 : Cheltuieli de personal 2011(mld lei)*
- Graficul 17: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public (lei/lună 2005-2011)*
- Graficul 18: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar*
- Graficul 19: Ponderea cheltuielilor cu salarii în total venituri încasate la buget în țările din UE27*
- Graficul 20: Asistența socială 2011 (mld lei)*
- Graficul 21: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale (mld RON)*
- Graficul 22: Ponderea cheltuielilor cu asistență socială în total venituri încasate la buget în țările din UE27*
- Graficul 23: Cheltuieli de capital 2011 (mld lei)*
- Graficul 24: Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2011 (mld lei)*
- Graficul 25: Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă 2011 (mld lei)*
- Graficul 26: Ponderea cheltuielilor de investiții publice în veniturile bugetare în țările UE27 (medie pe perioada 2001-2010)*
- Graficul 27: Cheltuielile cu investiții publice și calitatea infrastructurii*
- Graficul 28: Total alocări din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului (mld. lei)*
- Graficul 29: Număr hotărâri de Guvern privind alocări din fondul de rezervă*
- Graficul 30: Contribuții la modificarea ponderii datoriei publice în PIB- prognoză 2012-2017*

Graficul 31: Scenarii de evoluție a datoriei publice (% din PIB)
Graficul 32: Absorbția de fonduri: plăți și contractare
Graficul 33 : Fonduri structurale necontractate pe programe operaționale
Graficul 34: Rolul stabilizator al politicii fiscale (Politica fiscală contraciclică)
Graficul 35: Determinarea deficitului ajustat ciclic. Abordări alternative
Graficul 36: Deficitul structural, impulsul fiscal și excesul de cerere
Graficul 37: Dimensiunea efortului de consolidare 2009-2012
Graficul 38: Modificare în puncte procentuale a soldului bugetar efectiv ca urmare a creșterii output gap cu 1 pp
Graficul 39: Relația dintre dimensiunea stabilizatorilor automați și povara fiscală (engl. fiscal burden)
Graficul 40: Ponderea arieratelor în cifra de afaceri, companii publice și private
Graficul 41: Structura arieratelor pe tipuri de creditori (%)
Graficul 42: Veniturile bugetare și venituri fiscale (% din PIB, ESA95, 2011)
Graficul 43: Venituri din TVA (% din PIB)-2011
Graficul 44: Venituri din contribuții sociale (% din PIB)-2011
Graficul 45: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistență socială și salarii în total venituri încasate la buget (%)
Graficul 46: Evoluția cheltuielilor cu salarii și asistența socială (inclusiv pensii) în UE27 și ECE
Graficul 47: Deficitul bugetelor de asigurări sociale și deficitul bugetar total
Graficul 48: Calitatea infrastructurii
Graficul 49: Cheltuielile cu investițiile
Graficul 50: Prognoze pentru creșterea economică

Tabelul 1: Principalii 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 2011 (mld lei)
Tabelul 4: Evoluția posturilor ocupate pe ordonatori de credite
Tabelul 5: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale (mil. Euro)
Tabelul 6: Absorbția fondurilor structurale – comparație cu alte state membre UE
Tabelul 7: Ponderea companiilor de stat în total economie
Tabelul 8: Evoluția arieratelor companiilor de stat (Mld RON)
Tabelul 9: Evoluția trimestrială a arieratelor bugetului general consolidat în anul 2011 (mil. lei)
Tabelul 10: Eficiența sistemului de taxe și impozite
Tabelul 11: Evoluția numărului de salariați
Tabelul 12: Evoluția evaziunii fiscale la TVA, impozit pe venit și CAS

CASETA 1: Metodologia Comisiei Europene pentru calcularea deficitului bugetar ajustat ciclic

CASETA 2: Metodologia alternativă din Bouthevillain et al. pentru calcularea deficitului bugetar ajustat ciclic

CASETA 3: PIB potențial. Concept și metode de estimare

CASETA 4: Identificarea economiei neobservate în România

I. Sinteză

Consiliul Fiscal este o autoritate independentă înființată în baza Legii responsabilității fiscal-bugetare, 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.

După un an 2010 dificil de ajustare fiscal-bugetară, economia românească a înregistrat o creștere economică de 2,5% în 2011, cu un punct procentual mai mare decât estimările, în principal ca urmare a șocului favorabil de ofertă în agricultură. În schimb, perspectivele pentru 2012 indică un avans economic mai slab decât cel estimat inițial, în principal ca urmare a efectelor înrăutățirii mediului economic extern, care afectează direct exporturile prin canalul comercial și, indirect, cererea internă, prin canalul fluxurilor de capital.

Bugetul inițial prevedea reducerea deficitului bugetar la 4,4% din PIB potrivit metodologiei cash și 5%, potrivit ESA95. Execuția bugetară a consemnat un deficit bugetar de 4,12% din PIB în bază cash, ținta stabilită pentru finele anului 2011 fiind realizată cu o marjă confortabilă de aproximativ 0,3% din PIB. În ceea ce privește deficitul bugetului general consolidat conform ESA 95, clarificarea tratamentului statistic al obligațiilor salariale ale statului față de anumite categorii de salariați din sectorul bugetar apărute în urma unor sentințe judecătorești definitive a implicat depășirea plafonului de 5% din PIB cu 0,2 puncte procentuale.

În opinia Consiliului Fiscal, riscurile la adresa evoluției indicatorilor macroeconomici sunt îndreptate către un avans economic mai redus față de scenariul de bază. De asemenea, balanța riscurilor în ceea ce privește evoluția execuției bugetare înclină mai degrabă pe partea negativă (un deficit mai mare decât cel proiectat, mai ales în contextul anului electoral 2012).

Cele mai mari riscuri pe plan intern se pot materializa dacă angajamentul politic pentru procesul de consolidare fiscală scade, pe fondul unor turbulențe politice în anticiparea alegerilor programate pentru 2012. Eventualele derapaje de la o politică fiscal-bugetară restrictivă și prudentă (cum ar fi reversarea unor măsuri de austeritate implementate deja) pot conduce la depășirea țintelor de deficit bugetar pentru 2012 și la deteriorarea percepției de risc față de România.

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 opinia Consiliului Fiscal, în noul context creat de schimbarea de guvern și de configurație a majorității parlamentare survenite recent este necesară o actualizare cu celeritate a strategiei fiscal-bugetare, cu scopul promovării unui cadru fiscal bugetar predictibil, bazat pe reguli și ținte clare. Din perspectiva legii responsabilității fiscal bugetare, art. 23 lit. c) prevede drept clauză derogatorie pentru revizuirea cadrului fiscal bugetar schimbarea guvernului.

La momentul redactării acestui raport, informațiile disponibile indicau renegocierea de către noul Guvern cu misiunea FMI și UE a țintei de deficit bugetar (la 2.2% din PIB). Chiar și în cazul revizuirii ascendente a țintei de deficit bugetar, în opinia Consiliului Fiscal sunt persistente riscuri în ceea ce privește atingerea acesteia, având în vedere revizuirea descendentă a proiecției de creștere economică, precum și datele privind execuția bugetară la finele trimestrului întâi, în condițiile în care încadrarea în plafonul de deficit s-a produs pe fondul decalării în luna martie a plății trimestriale a impozitului pe profit, precum și a unei recrudescențe a acumulării de arierate la nivelul bugetului de stat și al bugetelor locale.

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 anii următori, ca urmare a noului pact fiscal, deficitele bugetare maxime permise vor fi mult mai mici, iar absorbția fondurilor UE apare ca o soluție de stimulare a economiei în condițiile unui spațiu mult mai limitat la nivelul politicii fiscal-bugetare și a dimensiunii reduse a stabilizatorilor automați. Din păcate, până acum, performanța României în termeni de absorbție a fondurilor UE este foarte slabă. România trebuie să aibă ca prioritate zero creșterea urgentă și substanțială a absorbției fondurilor UE. 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.

Eficiența colectării impozitelor rămâne în continuare scăzută

România are una dintre cele mai mici ponderi în PIB a veniturilor fiscale (impozite și contribuții sociale) dintre țările UE, acestea reprezentând în 2011 doar 27,2% din PIB, cu 12,4 pp din PIB mai mici decât media europeană. Astfel, la nivelul anului 2011, gradul de eficiență al taxării în cazul taxei pe valoarea adăugată și a contribuțiilor sociale – calculat ca raport între rata implicită de impozitare și cea legală – este printre cele mai reduse din țările

est europene din eșantion, 54% în cazul TVA-ului, față de Estonia (82%) sau Bulgaria (71%), și 61% în cazul contribuțiilor sociale.

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

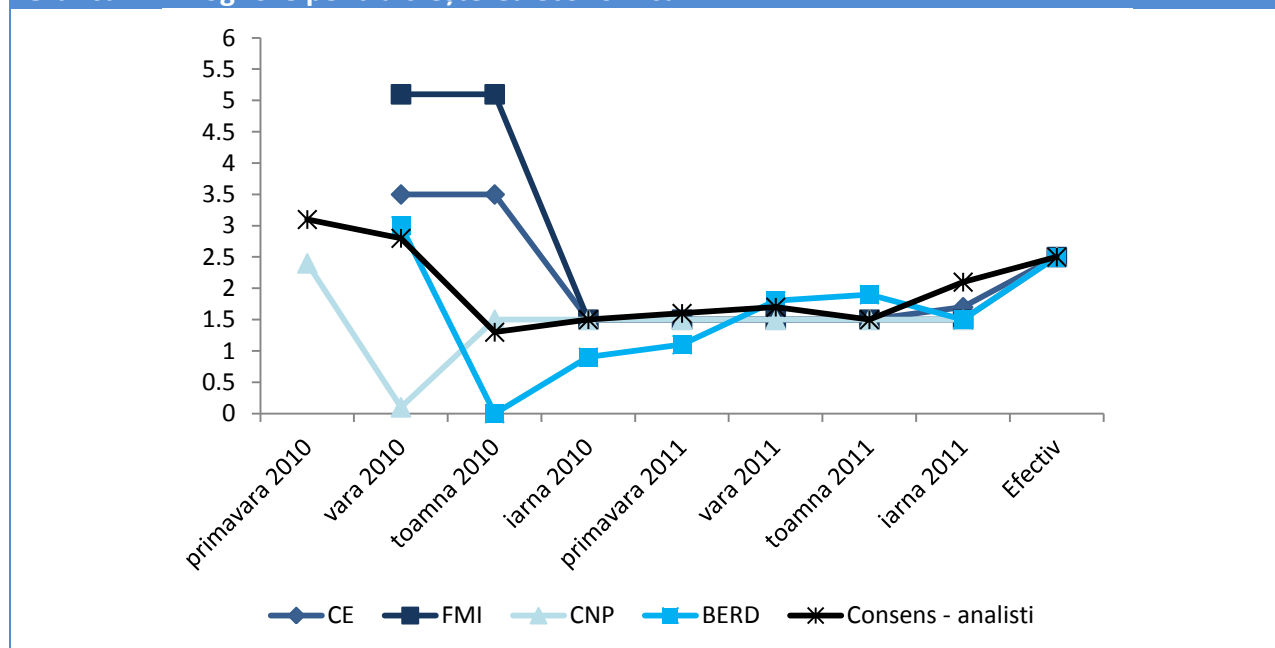
Starea financiară a sistemului de pensii de stat este foarte precară

Ponderea cheltuielilor cu asistența socială în România este semnificativă, iar problema deficitului 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 (noua lege a pensiilor). 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.

II. Evoluții macroeconomice în anul 2011

Anul 2011 a marcat pentru economia României reintrarea pe o traiectorie de creștere economică, produsul intern brut real înregistrând o majorare de 2,5% după declinul abrupt de 6,6% din 2009 și, respectiv, contracția de 1,6% în 2010. Comparativ cu prognozele inițiale avute în vedere la elaborarea Strategiei fiscale bugetare pentru perioada 2011-2013, dar și cu prognozele din toamna lui 2011 ale Comisiei Europene și ale Comisiei Naționale de Prognoză, creșterea economică a fost mai mare cu un punct procentual, în principal ca urmare a șocului favorabil de ofertă în agricultură, reflectat la nivelul utilizării PIB în consumul privat și variația stocurilor.

Graficul 1: Prognoze pentru creșterea economică

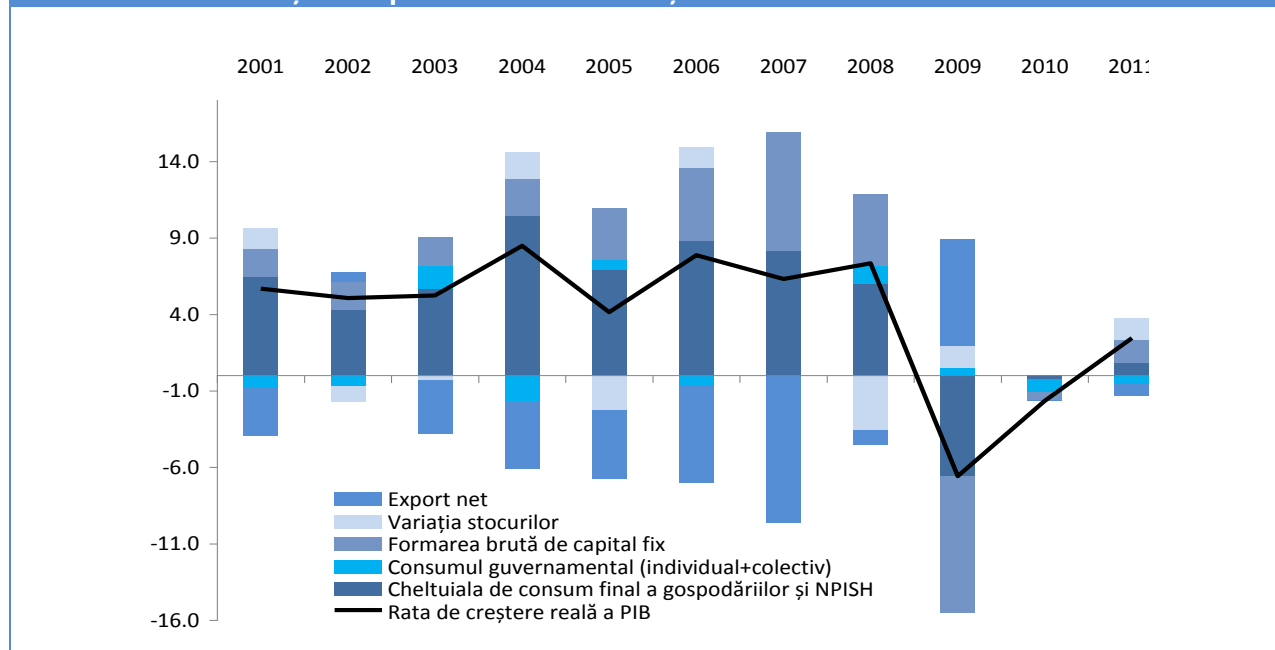


Sursa: Eastern Europe Consensus Forecasts

Contribuțiile principale la creșterea economică înregistrată au revenit formării brute de capital fix (+1,5 pp., corespunzătoare unei creșteri anuale în termeni reali de 6,3%) și variației stocurilor (+1,4 pp.), în condițiile în care creșterea cheltuielilor de consum final ale populației și ale instituțiilor fără scop lucrativ în serviciul gospodăriilor populației au avut o contribuție pozitivă de 0,8 pp. (creștere anuală reală de 1,3%), datorată expansiunii componentei autoconsum și piață țărăneasă. Contribuții negative au revenit exportului net (-0,8 pp.), în condițiile unei expansiuni mai ridicate în termeni reali a importurilor (+10,5%) decât cea a exporturilor (+9,9%) și, pe fondul ajustărilor de cheltuieli din sectorul public, consumului total al administrațiilor publice (-0,6 pp., corespunzător unei contracții de 3,5% în termeni reali). Pe partea de ofertă, cele mai mari creșteri ale volumului de activitate s-au înregistrat în agricultură, silvicultură și pescuit (+11,3%), industrie (+5%) și construcții (+2,6%), în timp ce evoluții negative s-au înregistrat în informații și comunicații (-2,2%), intermediari financiare și

asigurări (-1,1%), precum și administrație publică și apărare, învățământ, sănătate și asistență socială (-2,7%).

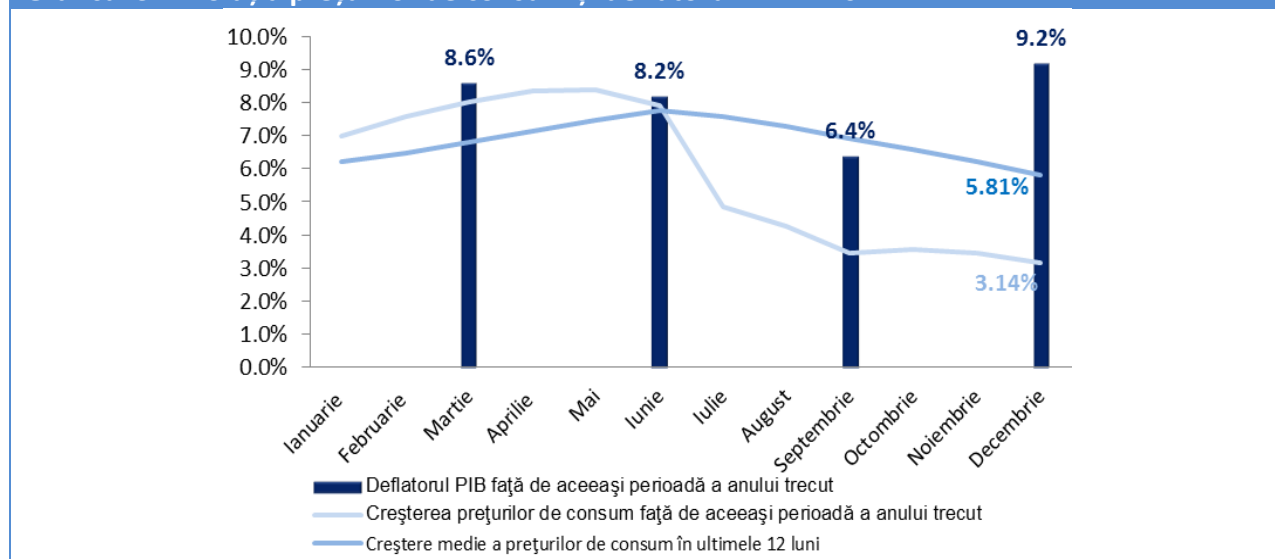
Graficul 2: Contribuția componentelor PIB la creșterea economică



Sursa: Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

Cu toate că rata inflației s-a menținut în linie cu prognozele avute în vedere la fundamentarea Strategiei fiscal bugetare pentru perioada 2011-2013 (nivel mediu anual de 5,8%, comparativ cu o proiecție de 5,3%), creșterea prețurilor la nivelul întregii economii, măsurată prin deflatorul PIB, s-a situat la un nivel de 8,1%, semnificativ deasupra valorii de 4,8% luate în considerare la construcția bugetului, ca urmare a evoluțiilor indicilor de preț aferenți variației stocurilor (203,7%), exporturilor (108,8%) și formării brute de capital fix (106,7%). Nivelul mai ridicat al deflatorului, coroborat cu dinamica pozitivă mai favorabilă decât cea anticipată la nivelul PIB real, a făcut ca PIB nominal aferent anului 2011 (578.551,9 mil. lei) să depășească substanțial valoarea luată în calcul în fundamentarea bugetului (544.426 mil. lei).

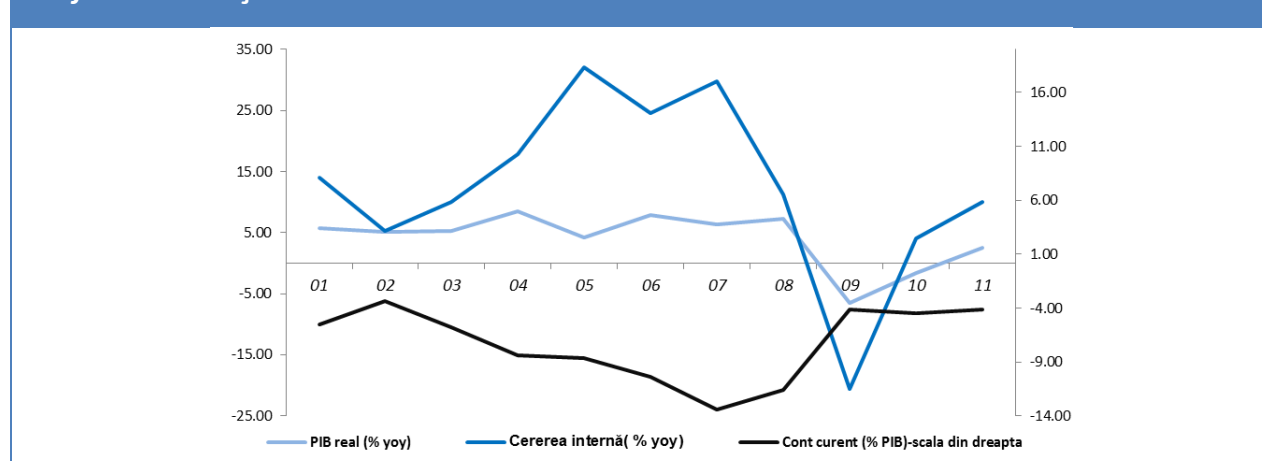
Graficul 3: Evoluția prețurilor de consum și deflatorul PIB în 2011



Sursa: Banca Națională a României, INS

Poziția externă a României a continuat să se îmbunătățească treptat. Deficitul de cont curent s-a diminuat de la 4,4% din PIB în 2010 la 4,2% în 2011, în contextul unui avans de 3% al deficitului contului curent, inferior ritmului de creștere al PIB-ului nominal. Majorarea nominală a deficitului contului curent de la 5.518 milioane de euro la 5.682 milioane de euro a fost determinată în principal de creșterea deficitului balanței veniturilor cu 422 de milioane de euro, care a fost compensată doar parțial de îmbunătățirea soldului balanței comerciale cu 113 milioane de euro și a soldului transferurilor curente cu 145 de milioane de euro. Exporturile și-au continuat dinamica ascendentă, dar ritmul de creștere a încetinit, mai ales în ultima parte a anului, ca urmare a înrăutățirii situației economice a principalilor parteneri comerciali. Importurile au avansat într-un ritm ușor mai rapid, favorizate de revenirea pe creștere a cererii interne, deficitul comercial situându-se totuși la valori comparabile cu anul precedent.

Graficul 4: Evoluția PIB real 2000-2011



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

În anul 2011, soldul creditului neguvernamental s-a majorat ușor în termeni reali, înregistrând o creștere de 3,37% în decembrie 2011 față de aceeași perioadă din 2010. Revirimentul activității de creditare a sectorului privat s-a datorat majorării soldului creditelor contractate de companii, acestea avansând în termeni reali cu 9,09% în cazul finanțărilor în lei și 6,47% pentru cele în valută. Creditele în lei acordate populației au scăzut însă cu 5,6% în termeni reali, în contextul unui nivel relativ ridicat de îndatorare raportat la veniturile disponibile și a perspectivelor financiare negative pe termen scurt, în timp ce finanțările în valută au crescut ușor, respectiv cu 1,43% în termeni reali, evoluție atribuibilă în bună măsură programului “Prima casă”.

Deși la nivelul anului 2011 numărul mediu de salariați (4.161,78 mii persoane) a consemnat o scădere de 1,8% față de anul 2010, aceasta se datorează efectului propagat al reducerilor de personal de pe parcursul anului anterior, sectorul privat reîncepând să creeze locuri de muncă din luna martie 2011 și compensând continuarea reducerilor de personal din sectorul bugetar. Astfel, în contextul reluării angajărilor în sectorul privat, în luna decembrie 2011 numărul de salariați a fost cu 1,7 la sută mai mare comparativ cu perioada corespunzătoare a anului precedent (+71 mii de salariați). În aceeași perioadă, numărul total de șomeri înregistrați a scăzut de la 627 mii persoane la 461 mii persoane, iar rata șomajului s-a diminuat de la 6,97 la sută la 5,12 la sută.¹

În anul 2011, câștigul salarial mediu brut pe total economie a fost de 2.032 de lei, în creștere cu 4,9% față de anul 2010, iar câștigul salarial mediu net a fost de 1.475 de lei, în creștere cu 4,8%. În condițiile unei inflații medii de 5,8%, nivelul câștigului salarial real s-a redus cu aproximativ 1%, însă această evoluție este rezultatul efectului propagat al reducerilor salariale din sectorul bugetar de la mijlocul lui 2010, în condițiile în care dinamica salariilor din sectorul privat² (+7,1%) a fost superioară ratei inflației.

Evoluția principalilor indicatori macroeconomici în 2011 față de prognozele care au stat la baza Strategiei fiscal bugetare 2011-2013 sunt sintetizate în [Tabelul 1](#):

¹ Rezultatele preliminare ale Recensământului realizat de Institutul Național de Statistică indică o diminuare semnificativă a populației României, de la 21,7 milioane în 2002 la un nivel de 19,04 milioane, ca rezultat al emigrării forței de muncă. Acest lucru va determina foarte probabil creșterea semnificativă a ratelor șomajului odată cu definitivarea rezultatelor recensământului.

² Sectorul privat este aproximat eliminând sectoarele administrație publică și apărare, învățământ și sănătate și asistență socială.

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

	SFB 2011-2013	Efectiv 2011
	-modificare procentuală față de anul anterior -	
Produsul intern brut		
Produsul intern brut, (mil lei)	544.426	578.551,9
Produsul intern brut real	1,5	2,5
Deflatorul PIB	4,8	8,1
Utilizarea PIB		
Consum final	1,3	0,3
Consumul final al populației	1,5	0,7
Consum final colectiv adm. pub.	-1	-3,4
Formare brută de capital fix	3	6,3
Exporturi (volum)	7,7	9,9
Importuri (volum)	7,3	10,5
Rata inflației		
Decembrie 2010	3,2	3,14
Medie anuală	5,3	5,79
Piața muncii		
Rata șomajului (sf. per.)	8,0	5,12
Număr mediu salariați ³	0,5	-1,8
Caștigul salarial mediu brut	5,9	4,92

Sursa: Institutul Național de Statistică, Comisia Națională de Prognoză

III. Politica fiscal-bugetară în anul 2011

III.1 Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari

Conform articolului 48, alineatul 2, din legea Responsabilității fiscal-bugetare 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;

³ Diferențele dintre prognoza CNP și nivelul efectiv raportat se datorează și metodologiei diferite: în timp ce prognoza CNP utilizează drept referință balanța forței de muncă, cifrele efective sunt cele din buletinul lunar INS a căror bază de raportare nu include decât agenții economici cu mai mult de 5 angajați.

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.

Din perspectiva regulilor politicii fiscal-bugetare, plafoanele nominale în care trebuiau să se încadreze în 2011 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 275/2010 (a se vedea [tabelul 2](#) de mai jos). Deficitul bugetar la finele anului 2011 s-a încadrat în ținta nominală asumată, în pofida depășirii plafonului de cheltuieli totale, în contextul implementării, cu prilejul celor două rectificări bugetare aprobate, a două scheme de stingere "în lanț" a obligațiilor restante față de buget ale unor companii de stat, autorități locale și ministere (cu impact simetric pe venituri și cheltuieli, însumând 2,5 mld. lei⁴), dar și a unui plus discreționar de cheltuieli de 1.610 mil. lei, acoperit prin încasări suplimentare localizate la nivelul veniturilor fiscale și al contribuțiilor sociale⁵. În contrast, nivelul cheltuielilor de personal la finele anului a fost semnificativ inferior plafonului nominal. În contextul unui PIB nominal semnificativ mai ridicat decât cel avut în vedere la construcția bugetului, nivelul deficitului exprimat ca procent în PIB s-a situat la un nivel de 4,1 la sută.

⁴ Veniturile suplimentare aferente implementării celor două scheme de compensare se regăsesc în principal la nivelul TVA (1.709 mil. lei) și contribuțiilor sociale (+726 mil. lei), sume semnificativ inferioare revenind accizelor (71,7 mil. lei) și impozitului pe profit (+7,5 mil. lei). Contrapartida acestora la nivelul cheltuielilor se regăsește la nivelul categoriilor "alte transferuri" (+1.062,3 mil. lei), "subvenții" (823,4 mil. lei), "asistență socială" (+236,6 mil. lei), "cheltuieli de capital" (+238,1 mil. lei) și "alte cheltuieli".

⁵ Depășirea plafonului de cheltuieli statuat de Legea 275/2010, decisă în contextul primei rectificări, s-a realizat prin derogare de la prevederile art. 6 alin. c) și art. 16 al Legii responsabilității fiscale. În opinia Consiliului Fiscal, cu toate că majorarea de cheltuieli era justificată parțial de stingerea arieratelor, suspendarea temporară a prevederilor legii responsabilității fiscal-bugetare a creat un precedent regretabil, care poate genera în viitor și alte derapaje de la principiile unei politici fiscal-bugetare responsabile și predictibile.

Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și ale cheltuielilor de personal	Lege 275/2010			Execuție 2011		
	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care:	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care:
			Cheltuieli de personal			Cheltuieli de personal
<i>Mil. lei</i>	-23.953,4	194.419	40.574	-23.836,7	198.529	38.496
<i>% din PIB</i>	-4,40%	35.71%	7.45%	-4,12%	34.31%	6.65%

* Exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori

Prima rectificare bugetară, aprobată în august 2011, consemna o revizuire ascendentă semnificativă a veniturilor bugetare (+1.830 mil. lei, exclusiv impactul primei scheme de compensare a obligațiilor restante față de buget anterior menționate), în principal pe seama evoluțiilor anticipate ale încasărilor din accize (+1.645,3 mil. lei), venituri nefiscale (+574 mil. lei) și donații (+ 364,2 mil. lei), însoțite de o majorare cu aceeași sumă a cheltuielilor totale, regăsită în mare parte la capitolele "bunuri și servicii" (+699 mil. lei) și cheltuieli de capital (+481,2 mil. lei). Cu prilejul celei de-a doua rectificări, aprobate în noiembrie 2011, veniturile bugetare estimate (înlăturând influența schemelor de compensare) au fost revizuite descendent cu aproximativ 1,2 miliarde lei; în vederea respectării obiectivului de deficit cheltuielile totale au fost diminuate corespunzător, reducerile importante fiind localizate la nivelul cheltuielilor cu „alte transferuri” (-996 milioane lei), asistență socială (-346 milioane lei), cheltuieli de capital (-315 milioane lei) și cheltuieli de personal (-244 milioane lei), ceea ce a permis o majorare substanțială a cheltuielilor cu bunurile și serviciile (+655 milioane lei) în vederea stingerii unor obligații restante.

Comparativ cu ultima rectificare bugetară, rezultatele execuției financiare la finele anului relevă nerealizarea în bună măsură a veniturilor aferente asistenței financiare din partea UE și a altor donatori (-2,3 mld. lei), în condițiile în care absorbția fondurilor post-aderare a fost cu 1,7 mld. lei inferioară țintei din cauza întâzierii rambursărilor aferente a două programe operaționale, iar veniturile aferente capitolului "donații" s-au situat cu 0,6 mld. lei sub estimări. La nivelul veniturilor fiscale, performanța la finele anului a fost inferioară celei estimate cu circa 0,3 mld. lei, în exclusivitate datorită nematerializării încasărilor prognozate din accize (-0,6 mld. lei), compensată parțial de venituri suplimentare din TVA (+0,3 mld. lei). O supraproperformanță semnificativă a fost însă consemnată la nivelul încasărilor din contribuții sociale, care au depășit estimările cu aproximativ 1,1 mld. lei.

Chiar dacă impactul net al evoluțiilor de mai sus s-a materializat într-un minus de 0,8 miliarde lei la nivelul veniturilor totale comparativ cu estimările aferente celei de-a doua rectificări, economiile substanțiale consemnate la unele capitole de cheltuieli curente – în speță la nivelul capitolului "alte transferuri" (-2,8 mld. lei), la cel al cheltuielilor de personal (-1,8 mld. lei, pe fondul unei reduceri mai rapide decât era anticipat a numărului de personal) și la nivelul

cheltuielilor cu dobânzile (-0,6 mld. lei), au permis încadrarea în ținta nominală de deficit, concomitent cu alocări suplimentare destinate cheltuielilor de capital (2,3 mld. lei), cheltuielilor cu bunuri și servicii (+1,7 mld. lei) și cofinanțării proiectelor cu finanțare din fonduri post-aderare (+1,6 mld. lei). Cheltuielile mai mari aferente capitolelor mai sus menționate cuprind și sume destinate stingerii arieratelor unor companii de stat (de ex. Electrificare CFR SA) și a celor din sectorul de sănătate, dar corespund și unor cheltuieli suplimentare la nivelul autorităților locale și a instituțiilor autofinanțate. **Cu toate acestea, suplimentarea alocărilor la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii consemnate cu prilejul ambelor rectificări bugetare, împreună cu depășirea nivelurilor estimate în execuția finală (+3,1 mld. lei comparativ cu alocarea inițială), relevă probabil o tendință semnificativă de externalizare a anumitor servicii în contextul disponibilizărilor din sectorul public.**

Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2011 este prezentată în *Tabelul 3*.

Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2011 (mld lei)					
	SFB 2011-2013	Program inițial	Prima rectificare	A doua rectificare	Execuție 2011
Venituri Totale	179,2	179,2	181,1	179,8	179,1
Venituri fiscale	101,8	101,8	103,4	103,2	102,9
Contribuții asigurări	49,2	49,2	48,4	48,8	49,9
Fonduri UE post-aderare, pre-aderare și asistență financiară din partea altor donatori	8,7	8,7	9,1	9,1	6,9
Cheltuieli Totale, din care:	203,1	203,1	205	203,8	202,9
Cheltuieli curente	182,9	182,8	184,2	183,2	180,6
Cheltuieli de capital	20,3	20,4	20,8	20,5	22,8
Deficit bugetar	-23,9	-23,9	-23,9	-23,9	-23,8

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare

În ceea ce privește deficitul bugetului general consolidat conform ESA 95, clarificarea tratamentului statistic al obligațiilor salariale ale statului față de anumite categorii de salariați

din sectorul bugetar apărute în urma unor sentințe judecătorești definitive⁶ a determinat depășirea plafonului de 5% din PIB asumat în contextul Memorandumului Tehnic de Înțelegere cu UE (nivelul efectiv al deficitului bugetului general consolidat conform metodologiei ESA95 a fost de 5,2% din PIB la finele lui 2011), având în vedere faptul că acesta a implicat înregistrarea unei cheltuieli suplimentare de circa 6,3 mld. lei (1,1% din PIB) la nivelul anului 2011. La nivelul execuției bugetare cash, în urma deciziei Parlamentului, sumele corespunzătoare vor fi achitate eșalonat în intervalul 2012-2016 (5% în 2012, 10% în 2013, 25% în 2014, 25% în 2015 și 35% în 2016). Având în vedere că o parte semnificativă din cheltuielile suplimentare efectuate la finele anului au fost destinate stingerii unor obligații restante, ecartul istoric de 0,5% din PIB între cifrele de deficit ESA95 și cash s-a îngustat semnificativ⁷, astfel încât, excluzând impactul cheltuielii temporare mai sus menționate, deficitul BGC conform ESA95 exprimat ca pondere în PIB a fost aproape identic cu cel *cash* (4.1% din PIB), nivelul efectiv fiind astfel inferior celui aferent programului de convergență 2011-2014 și proiecției de toamnă a Comisiei Europene (-4,9% din PIB - proiecțiile nu încorporau cheltuielile temporare suplimentare mai sus menționată).

III. 2. Veniturile bugetare

Veniturile bugetului general consolidat, fără impactul schemelor de compensare, au crescut în 2011 cu 6,5% față de încasările din anul precedent, până la 179 miliarde lei (30,95% din PIB). Reducerea ponderii veniturilor în PIB de la 32,8% în 2010 este explicată de evoluția veniturilor aferente asistenței financiare din partea UE și a altor donatori și de evoluția celor nefiscale⁸, în condițiile în care veniturile fiscale și cele din contribuții sociale, exclusiv impactul schemelor de compensare "în lanț" a plăților restante față de buget, au consemnat o creștere de 10,6%, în linie cu cea a PIB nominal.

⁶ Sumele respective corespund revendicărilor anumitor categorii de funcționari publici ce au solicitat sporuri aferente altor categorii de funcționari publici (cea mai numeroasă categorie), acțiunilor intentate de profesorii cărora la finele lui 2008 le-au fost majorate salariile cu 50% prin decizia Parlamentului fără ca majorările respective să le fi fost efectiv acordate (a doua cea mai numeroasă categorie), precum și unor salariați bugetari ce au contestat în instanță diminuarea salarială de la mijlocul lui 2010 (cea mai puțin numeroasă categorie).

⁷ În contabilitatea bazată pe angajamente (engl. *accrual*), arieratele sunt alocate în trecut, corespunzător momentului în care obligațiile de plată au apărut. Plata lor efectivă majorează deficitul *cash*, fără ca acest lucru să afecteze deficitul conform ESA95.

⁸ Veniturile nefiscale, ce cuprind venituri din proprietățile statului și venituri din vânzări de bunuri și servicii, au înregistrat o contracție nominală, având în vedere faptul că încasările din 2010 au fost afectate favorabil de "super-dividendul" vărsat de unele companii de stat. Nivelul efectiv al veniturilor nefiscale a fost inferior celui estimat inițial (-631 mil. lei), dar a depășit cu 305 de milioane estimarea aferentă celei de-a doua rectificări bugetare.

Veniturile aferente asistenței financiare din partea UE și a altor donatori au fost inferioare celor din anul 2010 (6,9 mld. lei, comparativ cu 9,5 mld lei în anul anterior), în condițiile diminuării naturale a intrărilor din fonduri europene pre-aderare, necompensate de o îmbunătățire suficientă a absorbției din fonduri post-aderare (absorbția efectivă înregistrată în buget a fost de 6,1 mld. lei, comparativ cu o țintă de 7,8 mld. lei și cu un nivel de 5,4 mld. lei în anul anterior). La nivelul veniturilor fiscale, în condițiile impactului favorabil al măsurilor discreționare aferente TVA, accizelor și contribuțiilor sociale decise pe parcursul lui 2010, ar fi fost de așteptat o majorare superioară celei a PIB nominal, explicația nematerializării acesteia regăsindu-se în compoziția creșterii economice, care pe partea de formare s-a datorat în bună măsură sectorului agricol slab fiscalizat.

III.2.1. TVA și accize

Estimate în construcția inițială a bugetului la un nivel de 46,2 miliarde lei, veniturile din TVA s-au situat la finele anului la un nivel de 47,9 mld lei, diferența fiind explicată în totalitate de impactul schemelor de compensare "în lanț" aprobate cu prilejul rectificărilor bugetare din august și noiembrie 2011 (1,71 mld. lei). Comparativ cu 2010, încasările din TVA au crescut cu 6,9 miliarde RON (17,75%), având în vedere impactul propagat al majorării cotei standard de TVA de la jumătatea anului 2010, a revenirii treptate a consumului gospodăriilor populației și a creșterii prețurilor.

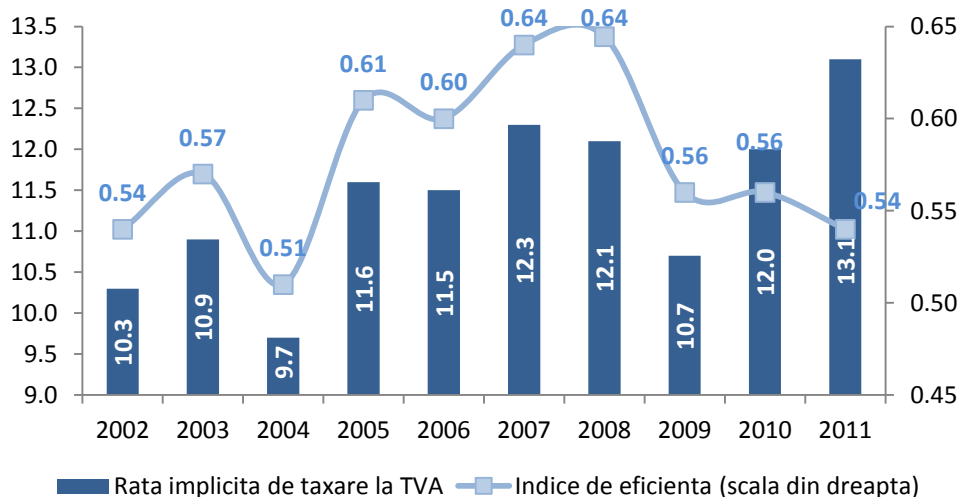
Evaluând eficiența colectării impozitelor prin intermediul raportului dintre rata implicită de impozitare (definit ca raport între veniturile efectiv colectate pentru un anumit tip de impozit și baza macroeconomică de impozitare corespunzătoare) și rata legală de impozitare, gradul de eficiență al taxării 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 (NMS 10).

Execuția bugetară la finele lui 2011 sugerează o ușoară pierdere de eficiență comparativ cu anul anterior (grad de eficiență de 54% comparativ cu 56%, calculat net de impactul schemelor de compensare), acest lucru putând însă fi explicabil prin structura creșterii bazei macroeconomice considerate (consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG⁹). La nivelul acesteia, o contribuție importantă revine, în contextul șocului favorabil de ofertă din agricultură, componentei "autoconsum și piață țărănească", care nu este susceptibilă a genera venituri din impozitare. Izolând impactul acestei componente, eficiența colectării ar fi rămas la nivelul din anul anterior. Un coeficient de eficiență a colectării nemodificat indică practic faptul că veniturile au variat în linie cu baza macroeconomică relevantă, ajustată pentru impactul

⁹ Instituții fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației

majorării de cotei standard de TVA din 2010, și sugerează lipsa unui surplus extraordinar de venituri (engl. *revenue windfalls*) - din reducerea evaziunii fiscale, de exemplu.

Graficul 5 : Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România



Sursa: calcule Consiliul fiscal

Gradul de eficiență al taxării în cazul TVA, de 54%, este semnificativ inferior celui înregistrat în Estonia (82%), Slovenia (72%) și Bulgaria (71%) la nivelul anului 2011. România a colectat în 2011 8,1% din PIB din venituri din TVA (execuție ESA95, exclusiv impactul schemei de compensare a arieratelor), față de 8,2% din PIB în Slovenia, 8,4% în Estonia și 8,6% 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 2011, o eficiență mai redusă a taxării conform definiției de mai sus era observabilă doar în Letonia. Trebuie însă precizat 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 (netaxabilă). De altfel, Aizenmann J. și Y. Jinjarak (2005)¹⁰, 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.

¹⁰ Aizenmann J., Jinjarak Y, "The Collection Efficiency of the Value Added Tax: Theory and International Evidence", National Bureau of Economic Research Working Paper no. 11539, August 2005

Țara	Cota standard a TVA*			Rata de taxare implicită**			Indice de eficiență a taxării***			Poziție		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
BG	20.0	20.0	20.0	14.1	14.5	14.2	0.71	0.72	0.71	4	3	3
CZ	19.0	20.0	20.0	13.5	13.6	13.7	0.71	0.68	0.69	3	4	4
EE	19.0	20.0	20.0	16.2	16.6	16.5	0.85	0.83	0.82	1	1	1
LV	21.0	21.0	22.0	9.6	10.4	10.9	0.46	0.50	0.49	10	10	10
LT	19.0	21.0	21.0	10.4	12.1	12.3	0.55	0.58	0.59	8	6	6
HU	22.5	25.0	25.0	15.5	16.1	16.0	0.69	0.64	0.64	5	5	5
PL	22.0	22.0	23.0	11.9	12.2	12.7	0.54	0.55	0.55	9	9	8
RO	19.0	21.5	24.0	10.7	12.0	13.1	0.56	0.56	0.54	7	8	9
SI	20.0	20.0	20.0	14.9	14.9	14.4	0.75	0.75	0.72	2	2	2
SK	19.0	19.0	20.0	10.8	10.7	11.6	0.57	0.57	0.58	6	7	7

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

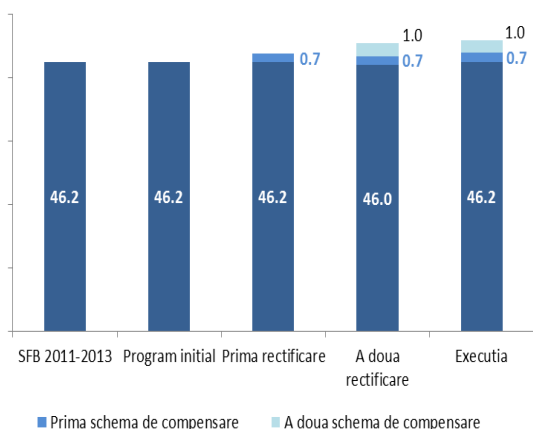
* Acolo unde cotele standard au fost modificate pe parcursul anului au fost raportate mediile ponderate ale cotelor standard

** calculată ca raport între "venituri din TVA" (cod ESA D211R) și "households and NPISH final consumption expenditure" (cod ESA P31_S14_S15). În cazul României, veniturile aferente anului 2011 exclud veniturile suplimentare obținute ca urmare a implementării schemei de compensare în lanț a arieratelor (+1709 mil. RON)

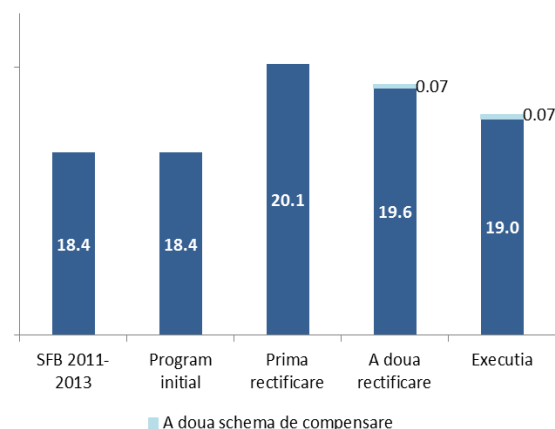
*** calculat ca raport între rata de taxare implicită și cota legală standard

Veniturile colectate din accize au însumat 19,1 mld. lei (3,3% din PIB), din care 71,7 mil. lei reprezintă impactul schemelor de compensare. Excluzând influența acestora, plusul de venituri comparativ cu anul anterior este de 1,7 mld. RON (echivalentul unei creșteri nominale de 10%), reflectând majorări ale nivelului accizei aferente anumitor produse (motorină, benzină fără plumb, produse intermediare și țigarete) și introducea de noi accize. Deși încasările din accize au fost mai mari cu 0,6 mld. RON față de nivelul programat în bugetul inițial, impactul eforturilor de reducere a evaziunii fiscale din cursul anului 2011 a fost inferior celui estimat pe fondul unei recrudescențe a fenomenului spre finele anului, veniturile colectate fiind mai mici cu 0,56 mld. RON comparativ cu estimarea din a doua rectificare bugetară.

Graficul 6: TVA 2011 (mld lei)



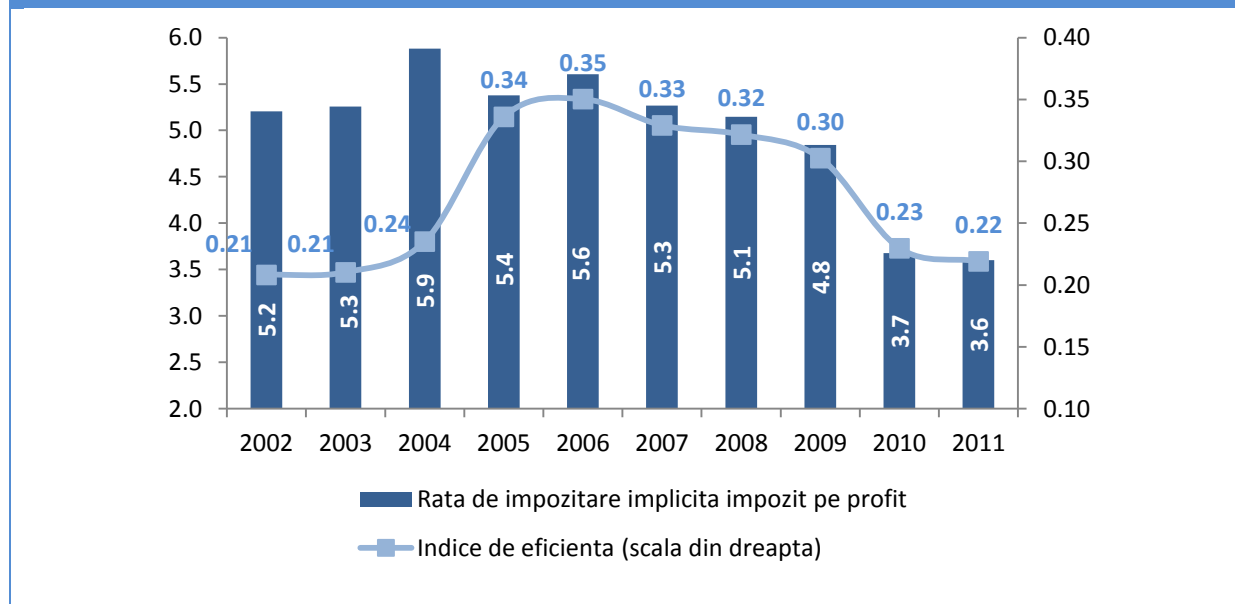
Graficul 7: Accize 2011 (mld lei)



III.2.2. Impozite directe

Încasările din impozitul pe profit, afectate în foarte mică măsură de schemele de compensare implementate (+7,5 mil. RON), au avansat marginal comparativ cu anul anterior (+1,8%), depășind totuși estimările din bugetul inițial cu circa 400 mil. lei. Evoluția modestă a încasărilor reflectă impactul eliminării impozitului forfetar de la începutul anului. 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 2008-2011 (în linie cu evoluțiile din NMS 10), [graficul 8](#) 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 pare să fi consemnat o relativă stabilizare – net de impactul măsurilor discreționare, indicatorul ar fi evoluat în concordanță cu baza macroeconomică relevantă (surplusul brut de exploatare).

Graficul 8: 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 Est¹¹, la nivelul anului 2011, România se situa pe poziția a cincea în cadrul eșantionului (aceeași poziție ca în 2010), cu un grad de eficiență a impozitării de 22% și o rată implicită de impozitare de 3,6% (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). Evoluția indicatorului de eficiență pentru România în perioada 2009-2011 este probabil și rezultatul întârzierii cu un an a reluării creșterii economice comparativ cu celelalte state din regiune.

¹¹ Polonia nu este inclusă în clasamentul aferent anului 2011 datorită indisponibilității datelor privind nivelul excedentului brut de exploatare din conturile naționale.

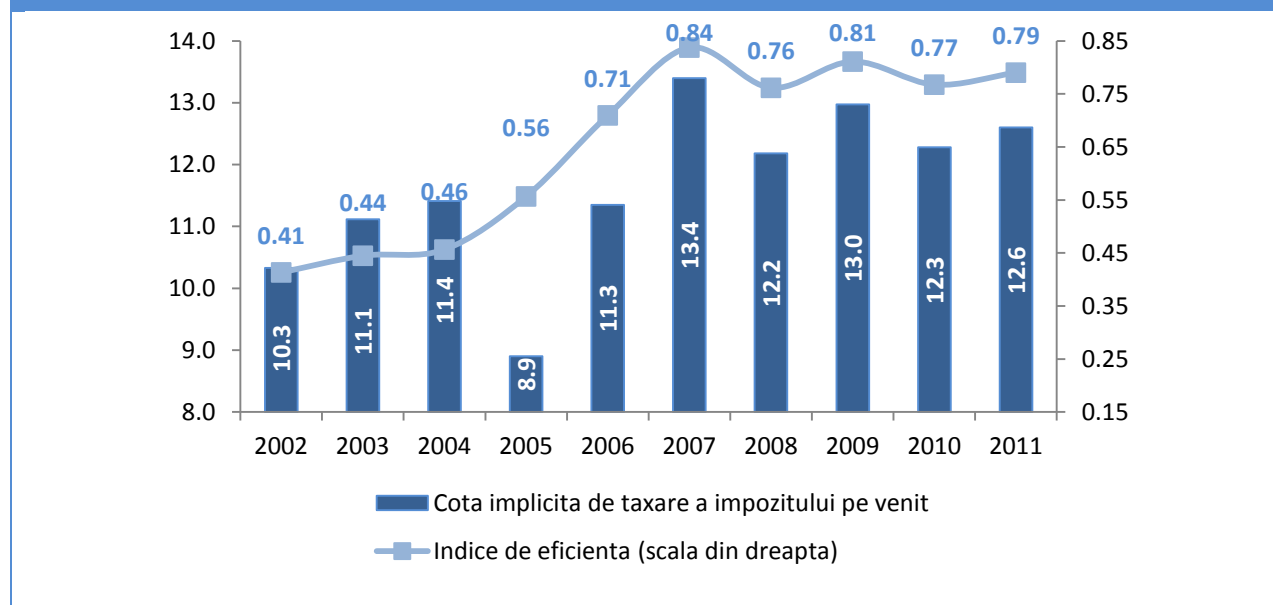
Țara	Cota standard de impozit pe profit			Rata de impozitare implicită*			Indice de eficiență a impozitării**			Poziție		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
BG	10.0	10.0	10.0	5.2	4.2	3.9	0.52	0.42	0.39	1	1	1
CZ	20.0	19.0	19.0	7.2	6.8	7.0	0.36	0.36	0.37	2	2	2
EE	21.0	21.0	21.0	5.3	3.4	3.1	0.25	0.16	0.15	7	7	8
LV	15.0	15.0	15.0	3.5	2.0	2.9	0.23	0.14	0.19	9	10	6
LT	20.0	15.0	15.0	4.1	2.1	1.6	0.20	0.14	0.11	10	8	9
HU	21.3	20.6	20.6	5.6	2.8	3.0	0.26	0.14	0.15	4	9	7
PL	19.0	19.0	19.0	4.5	4.0	NA	0.24	0.21	NA	8	6	NA
RO	16.0	16.0	16.0	4.8	3.7	3.6	0.30	0.23	0.22	3	5	5
SI	21.0	20.0	20.0	5.3	5.5	5.5	0.25	0.27	0.27	6	3	3
SK	19.0	19.0	19.0	5.0	5.0	5.1	0.26	0.26	0.27	5	4	4

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

* calculată ca raport între "impozite directe plătite de întreprinderi" (cod ESA D.5R (S11+S12)) și "gross operating surplus and gross mixed income" (cod ESA B2G_B3G).

** calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală

Graficul 9: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe venit în România



Sursa: calcule Consiliul fiscal

Veniturile din impozite pe venit și salarii au avut o evoluție peste așteptări, depășind atât programul inițial, cât și estimările aferente celei de-a doua rectificări bugetare (cu circa 700 de milioane de lei, respectiv 340 mil. lei). Dinamica capitolului reflectă creșterea cu 4,9% a salariului mediu la nivelul economiei și îmbunătățirea situației pe piața muncii, creșterea ușoară a ratei implicite de taxare comparativ cu anul anterior fiind probabil atribuibilă, într-o anumită măsură, impactului recalculării pensiilor militarilor și ale pensionarilor din categoriile I și II de muncă cu stagii de contribuție anterioare anului 2001 (pensia medie a acestora se situa deasupra pragului neimpozabil de 1.000 lei, ceea ce implică reflectarea plusului de venituri în impozitul pe venit de plată).

Comparativ cu celelalte țări din regiune, România își păstra poziția a treia în cadrul eșantionului¹², cu un grad de eficiență a impozitării de 79% și o rată implicită de impozitare de 12,6% (calculată ca raport între impozite directe plătite de populație¹³ 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).

Țara	Cota legală de impozit pe venit* (%)			Rata de impozitare implicită**			Indice de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
BG	10.0	10.0	10.0	10.7	10.3	10.3	1.07	1.03	1.03	1	1	1
CZ	15.0	15.0	15.0	8.7	8.6	9.3	0.58	0.57	0.62	10	9	7
EE	21.0	21.0	21.0	15.1	15.6	15.7	0.72	0.74	0.75	5	4	5
LV	23.0	26.0	25.0	15.5	19.3	19.3	0.68	0.74	0.77	6	5	4
LT	15.0	15.0	15.0	13.1	12.4	12.8	0.87	0.83	0.85	2	2	2
HU	27.0	24.5	16.0	16.8	15.6	11.6	0.62	0.64	0.73	7	7	6
PL	25.0	25.0	25.0	18.6	17.8	NA	0.75	0.71	NA	4	6	NA
RO	16.0	16.0	16.0	13.0	12.3	12.6	0.81	0.77	0.79	3	3	3
SI	27.0	27.0	27.0	16.4	16.0	15.9	0.61	0.59	0.59	8	8	8
SK	19.0	19.0	19.0	11.2	10.7	11.2	0.59	0.56	0.59	9	10	9

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

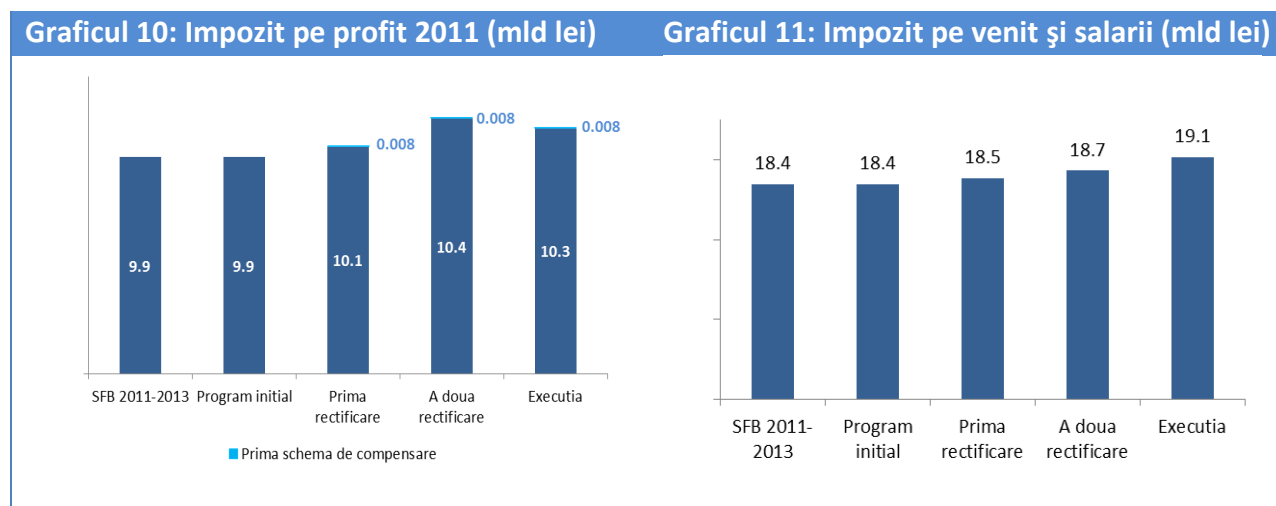
¹² Nu sunt disponibile încă date privind salariile brute din conturile naționale pentru 2011 în cazul Poloniei.

¹³ Include și alte forme de impozit plătite de populație (spre exemplu impozitul pe câștigurile din capital, venituri din dobânzi și pensii), nu numai pe 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 2009).

* În cazul țărilor cu sistem de impozitare progresiv (Ungaria - până în 2011, Polonia, Slovenia), cifra raportată reprezintă media cotelor de impozitare (HU,PL - 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

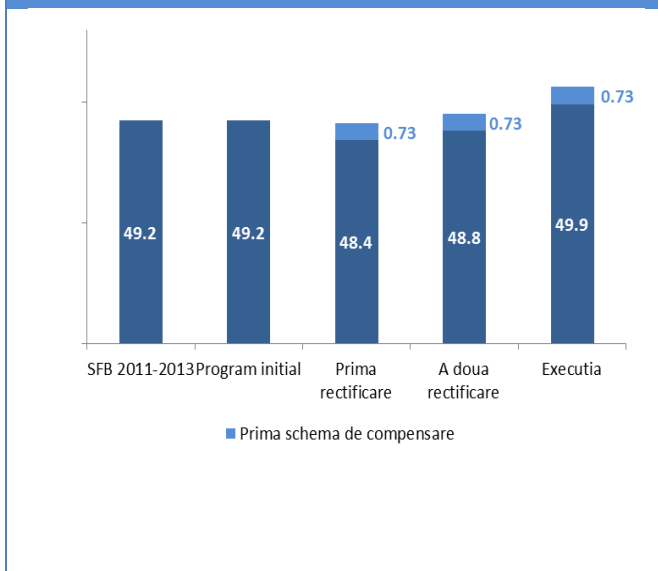


III.2.3. Contribuții sociale

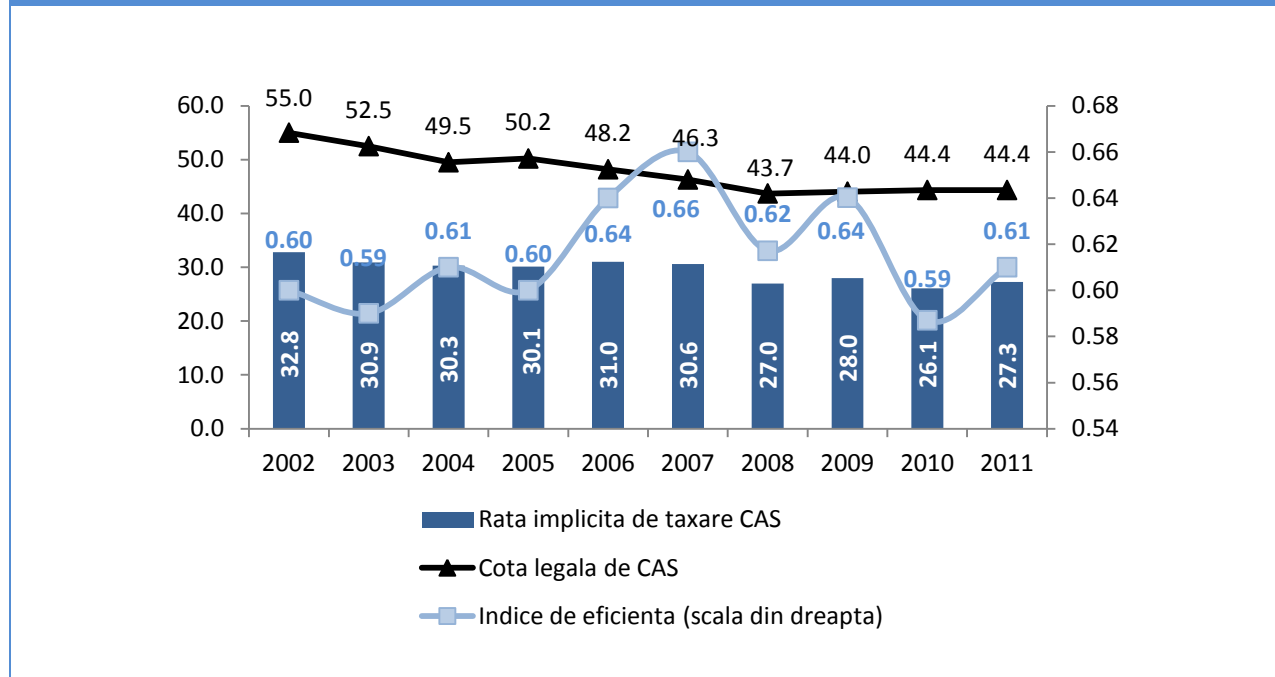
Veniturile din contribuții sociale, însumând 50,6 miliarde la finele lui 2011, au depășit estimările inițiale cu 1,4 miliarde lei, în condițiile în care impactul schemelor de compensare implementate a fost de +726 milioane. Nivelul consemnat s-a situat de asemenea cu 1,1 miliarde deasupra celui estimat cu prilejul celei de-a doua rectificări, înregistrând o creștere (netă de impactul schemelor de compensare) de 9,2% comparativ cu nivelul de la sfârșitul anului anterior. Dinamica veniturilor a depășit-o pe cea a bazei macroeconomice relevante (salarii brute din conturi naționale), ceea ce implică o creștere a ratei implicite de taxare și o ameliorare a indicelui de eficiență a taxării (de la 0,59 la 0,61).

Evoluția din 2011, deși afectată în bună măsură de impactul măsurilor de lărgire a bazei de impozitare (extinderea asietei contribuțiilor de asigurări de sănătate la pensiile mai mari de 740 lei lunar, redefinirea activităților dependente) și de introducerea contribuțiilor sociale pentru personalul militar - care nu sunt reflectate de evoluția bazei macroeconomice de impozitare considerate, indică o ușoară îmbunătățire a eficienței de taxare, veniturile suplimentare din aceste surse mai mult decât compensând influența nefavorabilă asupra veniturilor bugetare a redirecționării a încă 0.5 pp. din contribuțiile de pensii ale angajaților către pilonul II de pensii.

Graficul 12: Contribuții de asigurări sociale 2011(mld lei)



Graficul 13: 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 regiune¹⁴, România continuă să se plaseze de departe pe ultimul loc în ceea ce privește eficiența colectării contribuțiilor sociale, în pofida îmbunătățirii consemnate în 2011. 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 6,6 mld. lei (1,1% din PIB) la nivelul anului 2011.

Țara	Cota legală de contribuții sociale* (%)			Rata de impozitare implicită**			Indice de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
BG	30.9	28.9	30.2	24.3	21.3	23.2	0.79	0.74	0.77	7	8	7
CZ	46.3	45.3	45.3	46.6	48.3	49.0	1.01	1.07	1.08	1	1	1
EE	35.7	37.2	37.2	34.2	36.8	34.9	0.96	0.99	0.94	2	2	2
LV	33.1	33.1	35.1	21.5	23.0	24.7	0.65	0.70	0.70	9	9	8
LT	40.0	40.1	39.8	33.2	31.8	31.8	0.83	0.79	0.80	6	6	6
HU	49.0	44.0	44.5	36.2	34.1	36.7	0.74	0.78	0.82	8	7	5
PL	37.9	37.9	37.6	35.2	34.2	NA	0.93	0.90	NA	3	3	NA
RO	44.0	44.4	44.4	28.0	26.1	27.3	0.64	0.59	0.61	10	10	9
SI	38.2	38.2	38.2	32.8	33.1	33.4	0.86	0.87	0.87	5	4	3
SK	48.6	48.6	48.6	42.2	41.8	42.0	0.87	0.86	0.86	4	5	4

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 "actual social contributions" (cod ESA D.611) și "gross wages and salaries" (cod ESA D11). În cazul României, veniturile aferente anului 2011 exclud încasările suplimentare determinate de implementarea schemei de compensare în lanț a arieratelor (+726 mil. RON).

*** calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală

III.3. Cheltuielile bugetare

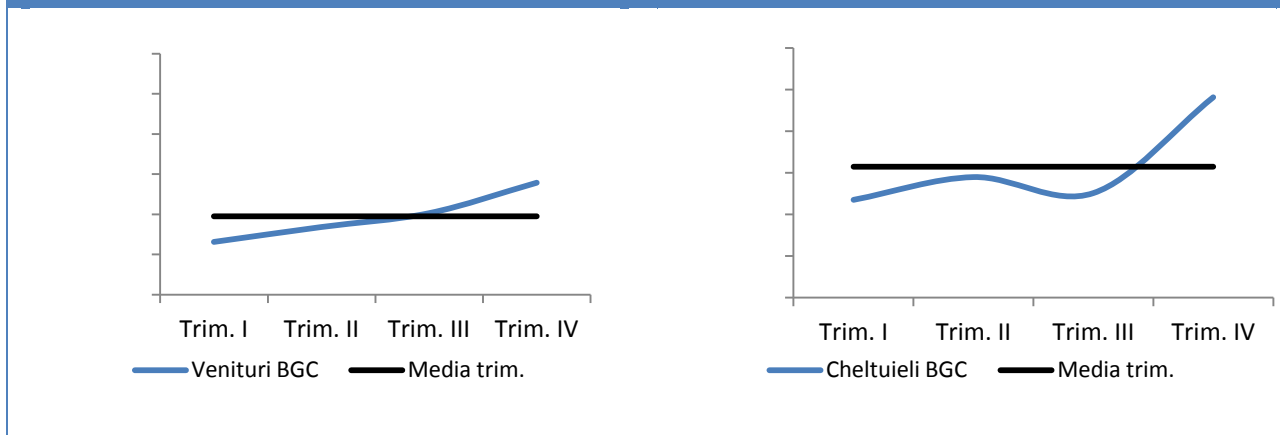
Cheltuielile bugetare nete de impactul schemelor de compensare au înregistrat un ritm foarte lent de creștere (+0,3% față de anul precedent) până la 202,9 mld lei, în principal datorită

¹⁴ Nu sunt disponibile încă date privind salariile brute din conturile naționale din 2011 în cazul Poloniei.

declinului fondului de salarii cu 10,1% față de anul 2010 și reducerii subvențiilor cu 17%. Cheltuielile care au înregistrat o creștere față de anul 2010 sunt proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare (3,4 mld. RON), cheltuielile de capital (3,3 mld. RON) și cele pentru bunuri și servicii (2,1 mld. RON).

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

Graficul 15: Evoluția trimestrială a cheltuielilor bugetului general consolidat (mil lei)



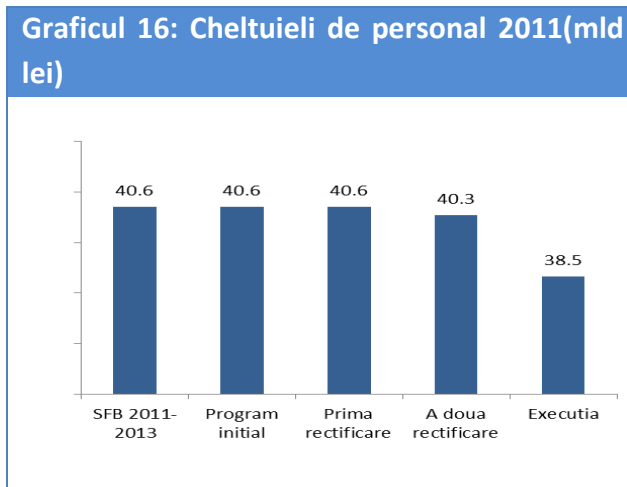
Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare

Și în acest an, evoluția trimestrială a cheltuielilor bugetului general consolidat indică o concentrare a acestora în ultimul trimestru. În mod specific, cheltuielile totale în trimestrul IV 2011 însumează 59 miliarde lei, mai mari cu 24% față de trimestrul precedent, și cu 1,5% mai mari decât în trimestrul IV 2010. Mai mult de jumătate din creșterea cheltuielilor din trimestrul IV al anului 2011 se datorează capitolului de cheltuieli de capital, care au crescut cu 148% față de trimestrul III¹⁵.

¹⁵ Din suma de 7 mld. lei corespunzătoare cheltuielilor de capital din luna decembrie 2011, un miliard de lei a fost destinat stingerii de arierate acumulate de două companii de stat.

III.3.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială

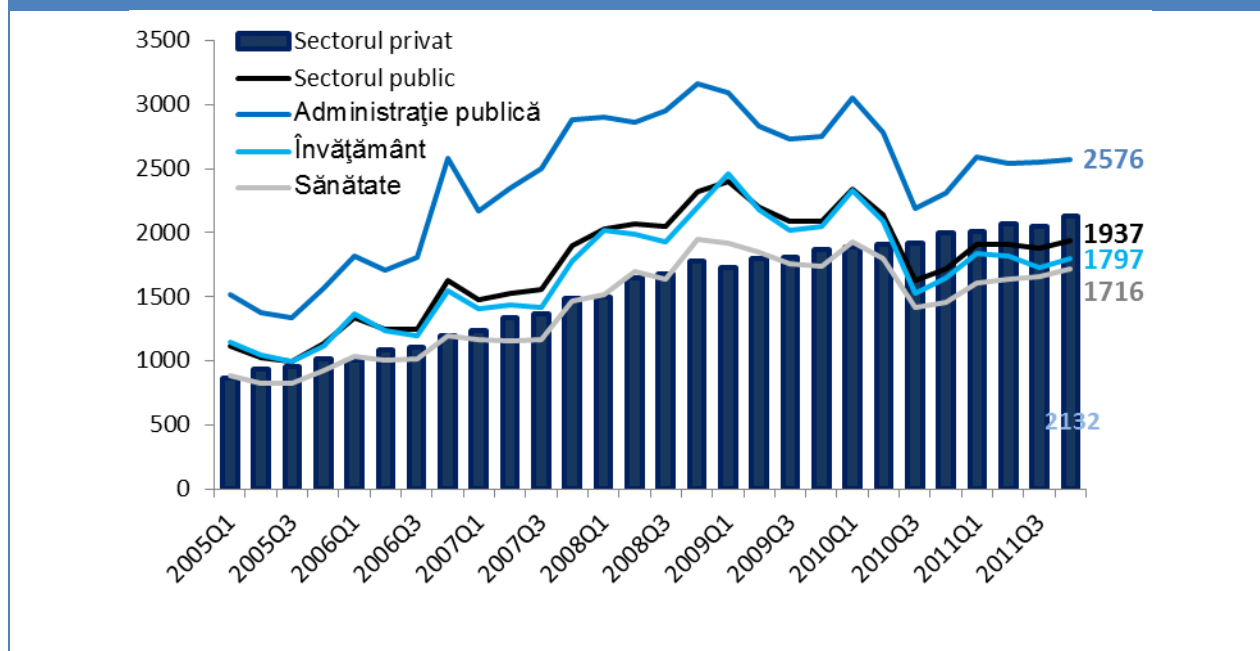
Cheltuielile de personal au fost revizuite în scădere pe parcursul anului 2011, programarea acestora s-a realizat într-o manieră excesiv de prudentă, acestea fiind supraestimate în mod constant: anvelopa salarială a fost redusă de la 40,56 miliarde în bugetul inițial, la 40,3 miliarde la cea de-a doua rectificare, pentru ca, în execuție, să înregistreze un nivel de 38,5 miliarde lei - mai mic cu 10% față de anul 2010.



Diminuarea cheltuielilor de personal față de nivelul din 2010 se datorează impactului propagat al reducerilor salariale de la mijlocul lui 2010, reversate parțial la începutul lui 2011 (+15%), măsura fiind însă însoțită de neacordarea primelor de vacanță și a celui de al 13-lea salariu, precum și reducerea substanțială a numărului de angajați din sectorul public (atât în 2010 cât și în 2011) în condițiile aplicării stricte a regulii de înlocuire de 1 la 7 a personalului ieșit din sistemul public.

Reducerea nominală a cheltuielilor cu personalul bugetar (scădere cu 4,34 miliarde RON comparativ cu anul anterior, respectiv 10,13%) a avut cea mai importantă contribuție la consolidarea fiscală întreprinsă. Exprimat ca procent în PIB, nivelul cheltuielilor de personal a consemnat o ajustare de 1,54 puncte procentuale până la un nivel de 6,65%, aceasta explicând două treimi din reducerea deficitului bugetar.

Graficul 17: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public (lei/lună 2005-2011)



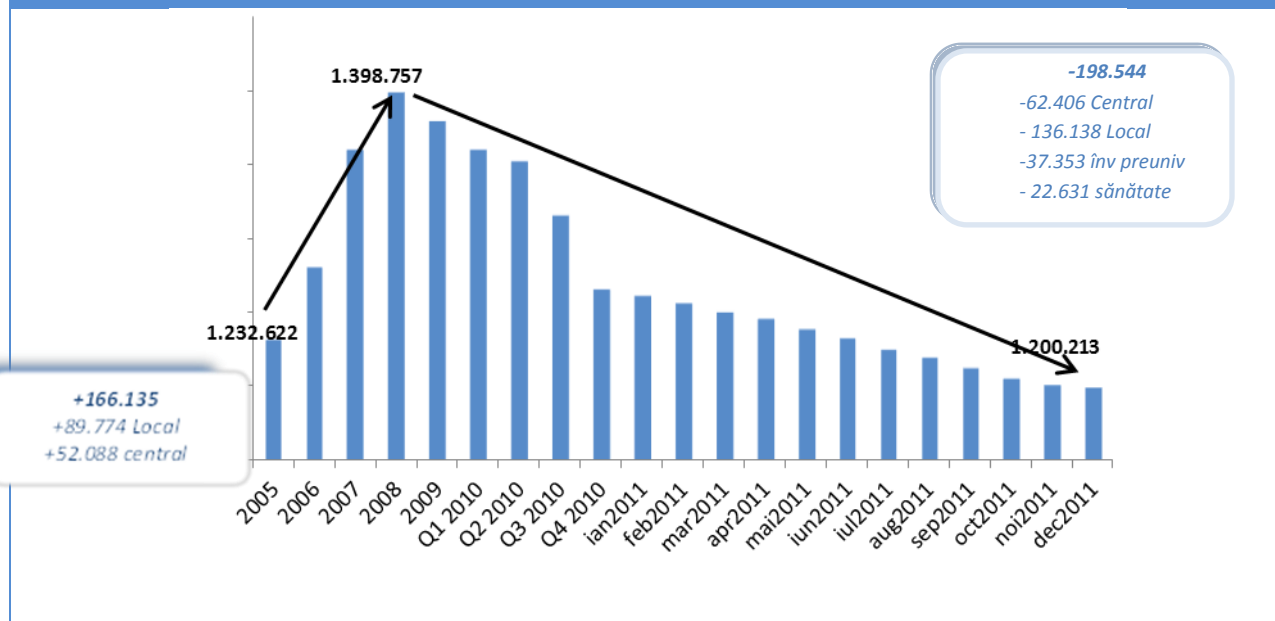
Sursa: Institutul Național de Statistică, calcule Consiliul Fiscal

Numărul total de angajați în sectorul guvernamental a scăzut cu 198.544 (la 1,2 milioane angajați) între sfârșitul anului 2008 și decembrie 2011 (*Graficul 18*). Mai mult de două treimi din aceste reduceri de personal au avut loc la nivelul autorităților locale¹⁶ (aproximativ 136.000), din care 37.000 de persoane în cadrul învățământului preuniversitar.

Comparativ cu anul precedent, numărul de salariați s-a diminuat în anul 2011 cu 66.337 persoane, în principal ca urmare a reducerilor operate la nivelul administrației locale (aproximativ 43.000), la nivelul administrației centrale cele mai importante reduceri de personal operându-se la nivelul Ministerului Administrației și Internelor (aproximativ 13.600) și Ministerului Finanțelor Publice (aproximativ 2.700).

¹⁶ Este posibil ca o parte din aceste reduceri să se regăsească în externalizarea unor servicii explicabilă prin creșterea semnificativă a cheltuielilor cu bunuri și servicii.

Graficul 18: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

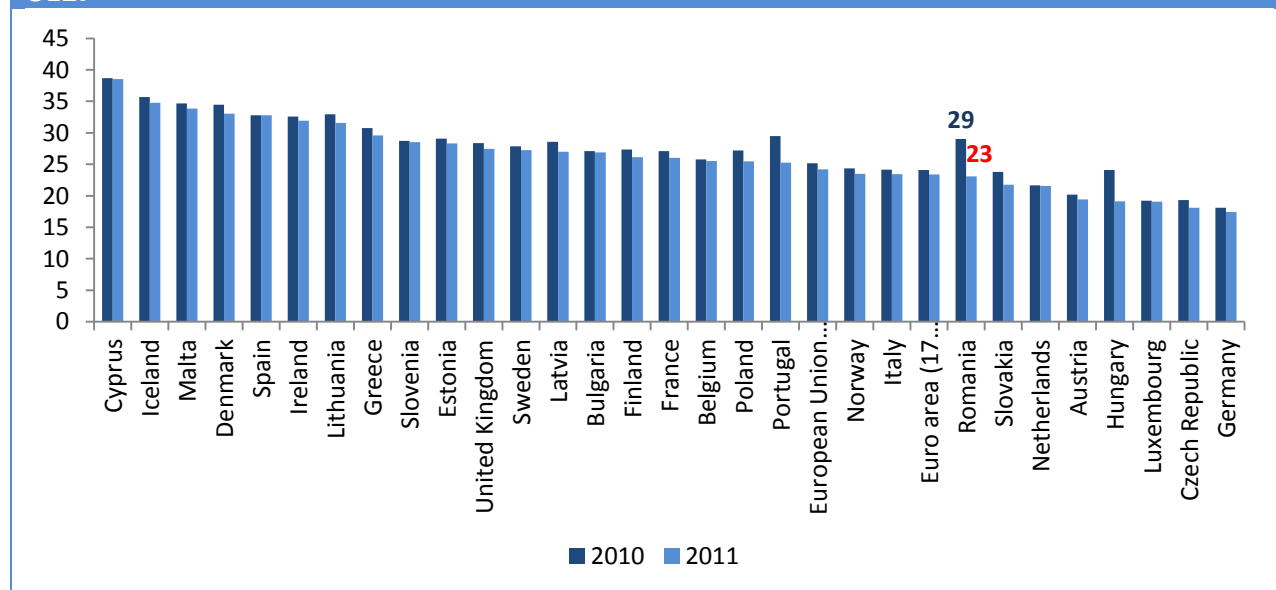
Tabelul 4. Evoluția posturilor ocupate pe ordonatori de credite	Decembrie 2008	Decembrie 2010	Decembrie 2011	Diferențe (dec. 2011- dec.2008)	Diferențe (dec. 2011- dec.2010)
Total posturi ocupate	1.398.757	1.266.550	1.200.213	-198.544	-66.337
A. Administrație centrală	694.995	655.582	632.589	-62.406	-22.993
1. Buget de stat, din care:	338.727	334.533	318.604	-20.123	-15.929
Ministerul Administrației și Internelor	146.955	147.822	134.168	-12.787	-13.654
Ministerul Apărării	79.666	79.210	77.290	-2.376	-1.920
Ministerul Finanțelor Publice	33.716	31.210	28.504	-5.212	-2.706
Ministerul Justiției	13.558	15.053	15.093	1.535	40
Restul ministerelor	64.832	61.238	63.549	-1.283	2.311
2. Instituții autofinanțate, din care:	304.132	275.861	270.075	-34.057	-5.786

Unități sanitare ¹⁷	209.273	192.498	186.642	-22.631	-5.856
Unități de învățământ superior de stat	68.095	68.229	68.229	134	0
3. Instituții finanțate din bugetele asigurărilor sociale	52.136	45.188	43.910	-8.226	-1.278
B. Administrație locală, din care:	703.762	610.968	567.624	-136.138	-43.344
Învățământ preuniversitar	332.952	303.477	295.599	-37.353	-7.878
Autorități executive locale	310.912	264.382	233.227	-77.685	-31.155

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

În comparație cu alte țări europene, poziția României 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 2011 datele ESA poziționează România pe o poziție mai favorabilă, însă cu cheltuieli mai mari decât economii comparabile, precum Ungaria, Cehia sau Slovacia.

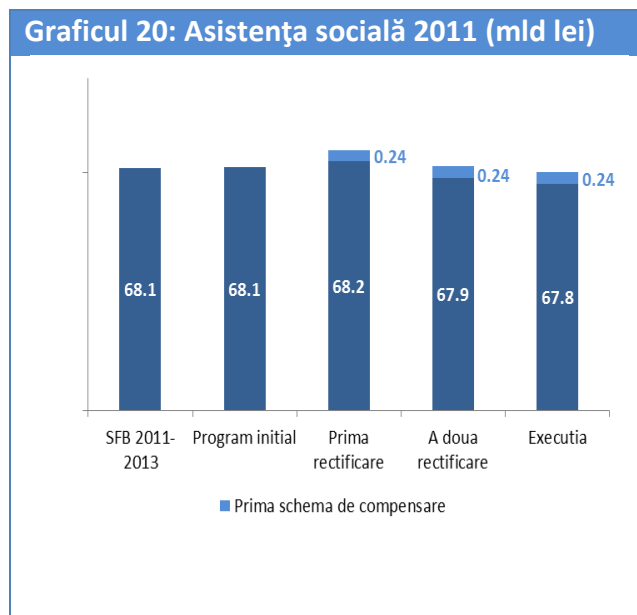
Graficul 19: Ponderea cheltuielilor cu salarii în total venituri încasate la buget în țările din UE27



Sursa: EUROSTAT, date 2011

¹⁷ Pentru comparabilitate, am inclus unitățile sanitare în integralitate în cadrul administrației centrale, deși o parte dintre acestea au fost transferate în subordonare locală pe parcursul anului 2010.

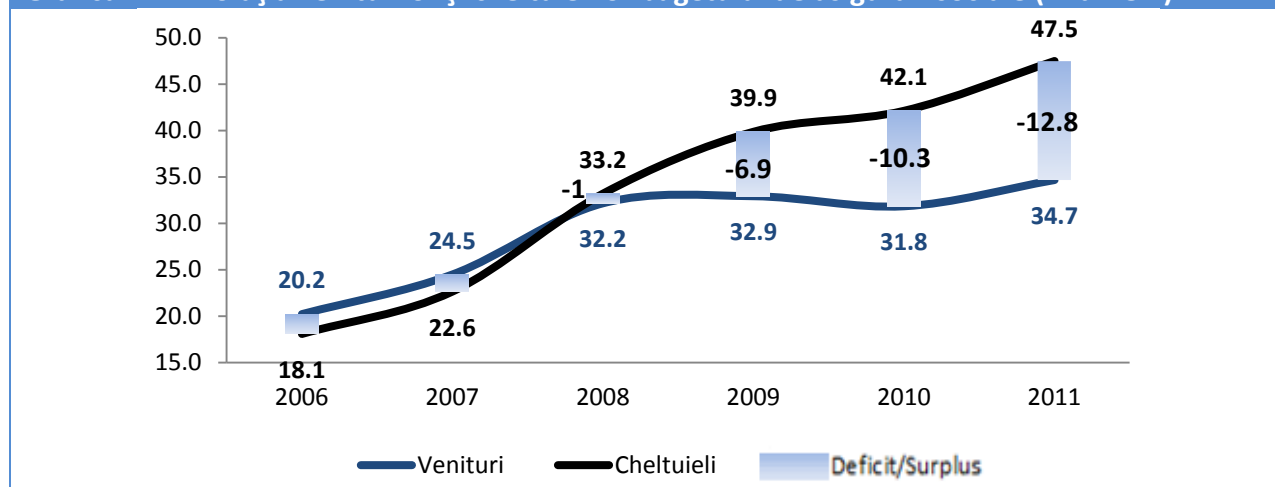
Execuția bugetară a cheltuielilor cu asistența socială a fost în linie cu așteptările. Estimate în bugetul inițial la un nivel de 68,1 mld. lei, acestea au înregistrat o valoare finală, netă de impactul schemelor de compensare, de 67,8 miliarde lei, cu 0,5% mai puțin decât în programul inițial și 1,3% față de 2010. Reducerea este explicată de faptul că avansul cheltuielilor cu pensiile 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: cheltuielile bugetare cu pensiile sunt nesustenabile în raport cu contribuțiile încasate, chiar dacă s-au luat unele măsuri în vederea ameliorării acestei deficiențe¹⁸. Deficitul bugetului de asigurări sociale s-a adâncit în ultimii ani, ajungând la 12,8 miliarde de lei în 2011, respectiv 2,2% din produsul intern brut. Cheltuielile cu pensiile au crescut cu 5,4 miliarde de lei în 2011, în principal ca urmare a transferării pensiilor militarilor în bugetul asigurărilor sociale de stat de la bugetul de stat, concomitent cu majorarea (prin recalculare) a pensiilor acestora, recalculării pensiilor pensionarilor din grupele I și II de muncă cu stagii de contribuție anterioare anului 2001, a intrării în sistem de noi participanți cu pensii mai mari decât media, în timp ce veniturile au avansat doar cu 2,8 miliarde lei. Având în vedere și 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.

¹⁸ 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.

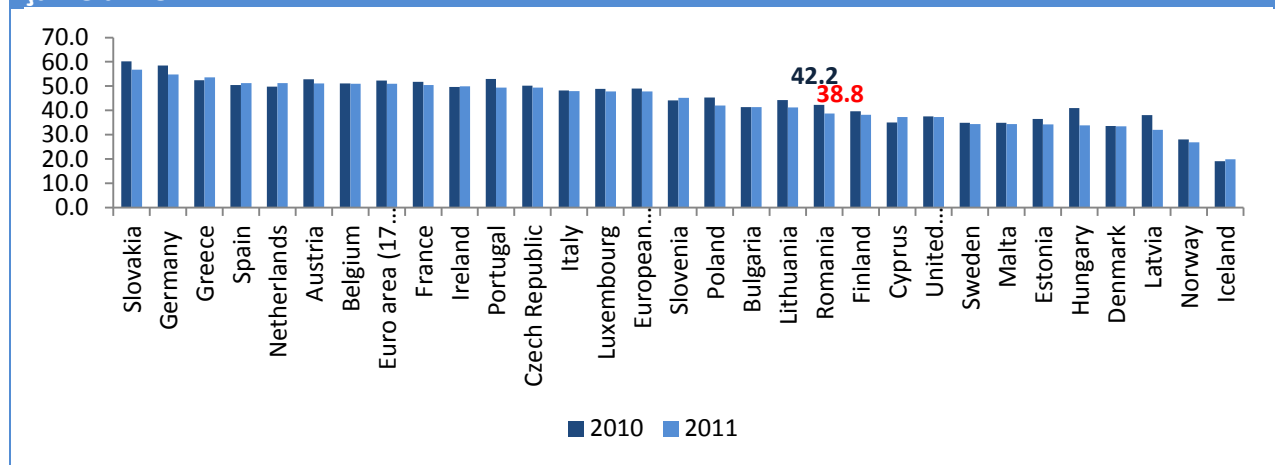
Graficul 21: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale (mld RON)



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, date după standarde cash

La nivelul anului 2011, poziția României privind ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri s-a îmbunătățit marginal față de 2010, 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 22: Ponderea cheltuielilor cu asistență socială în total venituri încasate la buget în țările din UE27

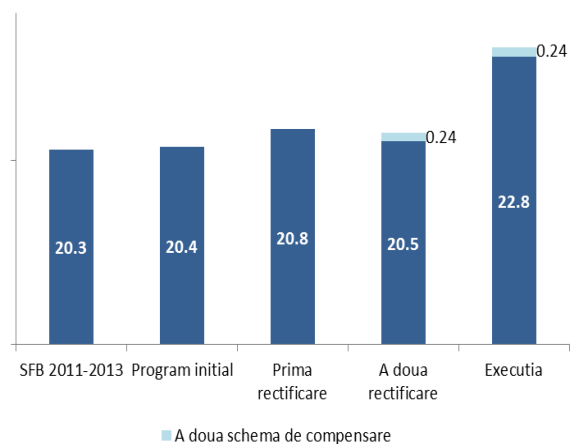


Sursa: EUROSTAT, date 2011

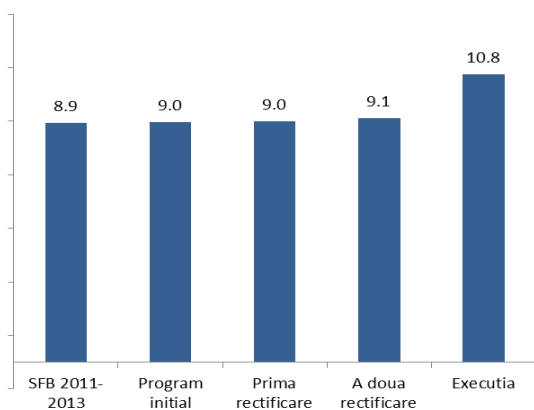
III.3.2. Cheltuieli de investiții publice

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 creștere abruptă, depășind nivelul programat în a doua rectificare bugetară (operată în noiembrie 2011) cu 2,3 mld RON. Acest lucru indică slăbiciuni semnificative în procesul de programare bugetară.

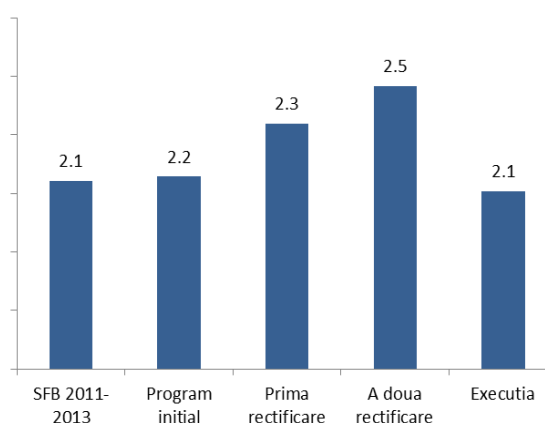
Graficul 23: Cheltuieli de capital 2011 (mld lei)



Graficul 24: Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2011 (mld lei)

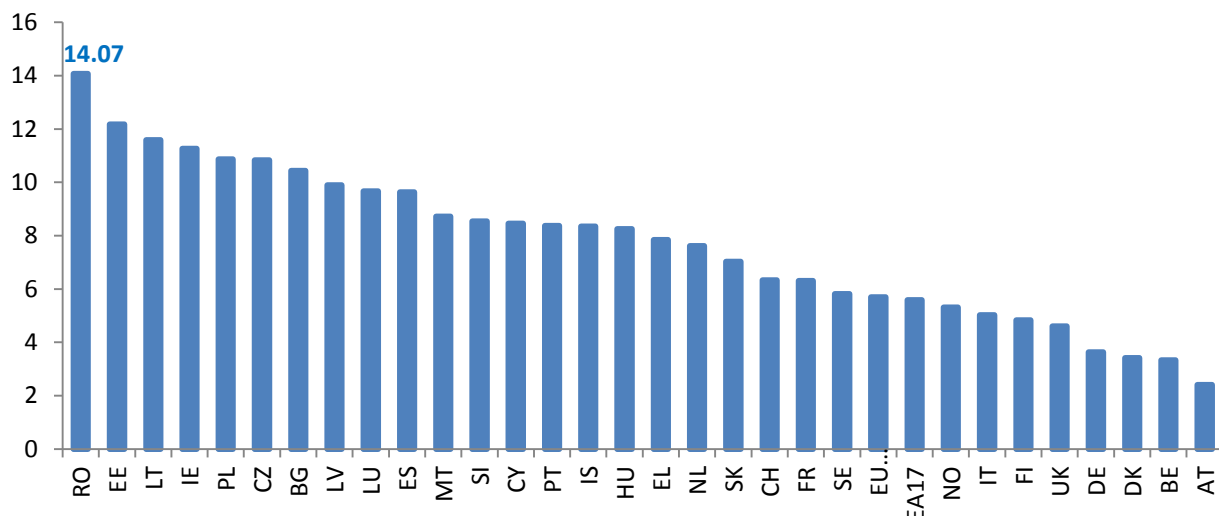


Graficul 25: Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă 2011 (mld lei)



România a avut în perioada 2001-2011 cea mai mare alocare ca procent din veniturile bugetare în ceea ce privește cheltuielile de investiții publice (standarde ESA 95), în comparație cu țările UE27. Cu toate acestea, rezultatele în termeni de îmbunătățire a calității infrastructurii au fost modeste.

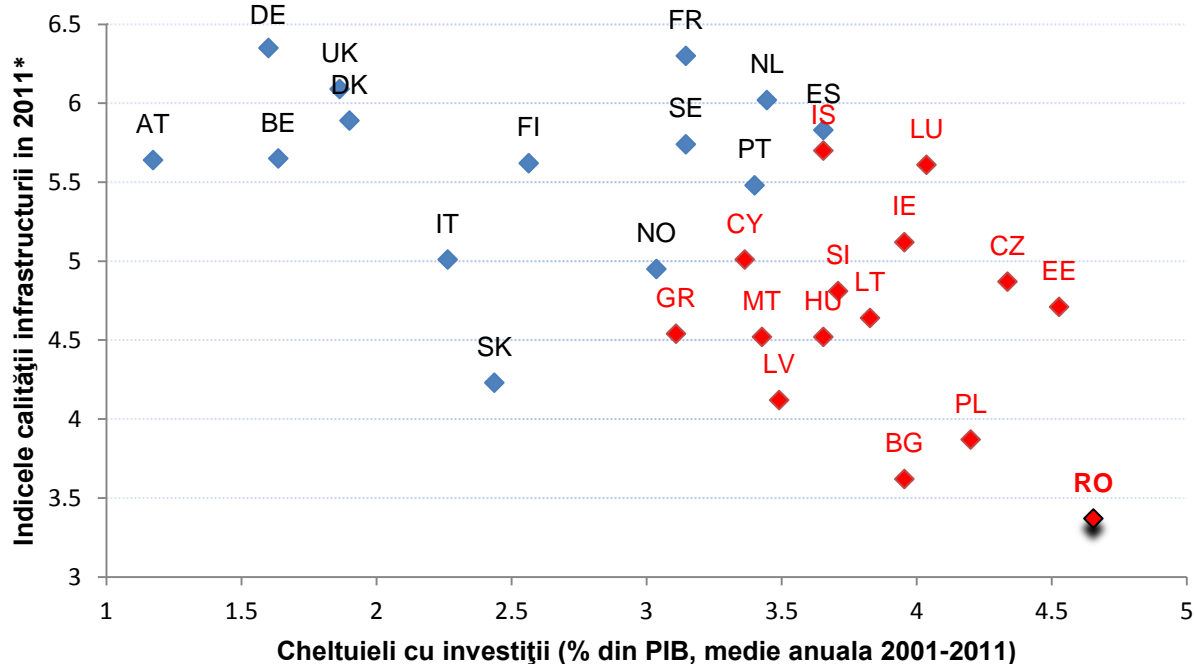
Graficul 26: Ponderea cheltuiilor de investiții publice în veniturile bugetare în țările UE27 (medie pe perioada 2001-2011)



Sursa: EUROSTAT

Deși România a avut în perioada 2001-2011 cea mai mare cheltuială 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 27).

Graficul 27: Cheltuielile cu investiții publice și calitatea infrastructurii



Sursa: EUROSTAT, World Competitiveness Report 2011-2012

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 fiscale, 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 obținem efecte mult mai mari în economie prin cheltuirea banilor publici.

III.3.3. Fondul de rezervă bugetară

În conformitate cu Legea finanțelor publice numărul 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 quantumul sumelor alocate, ceea ce oferă spațiu pentru alocări discreționare și netransparente.

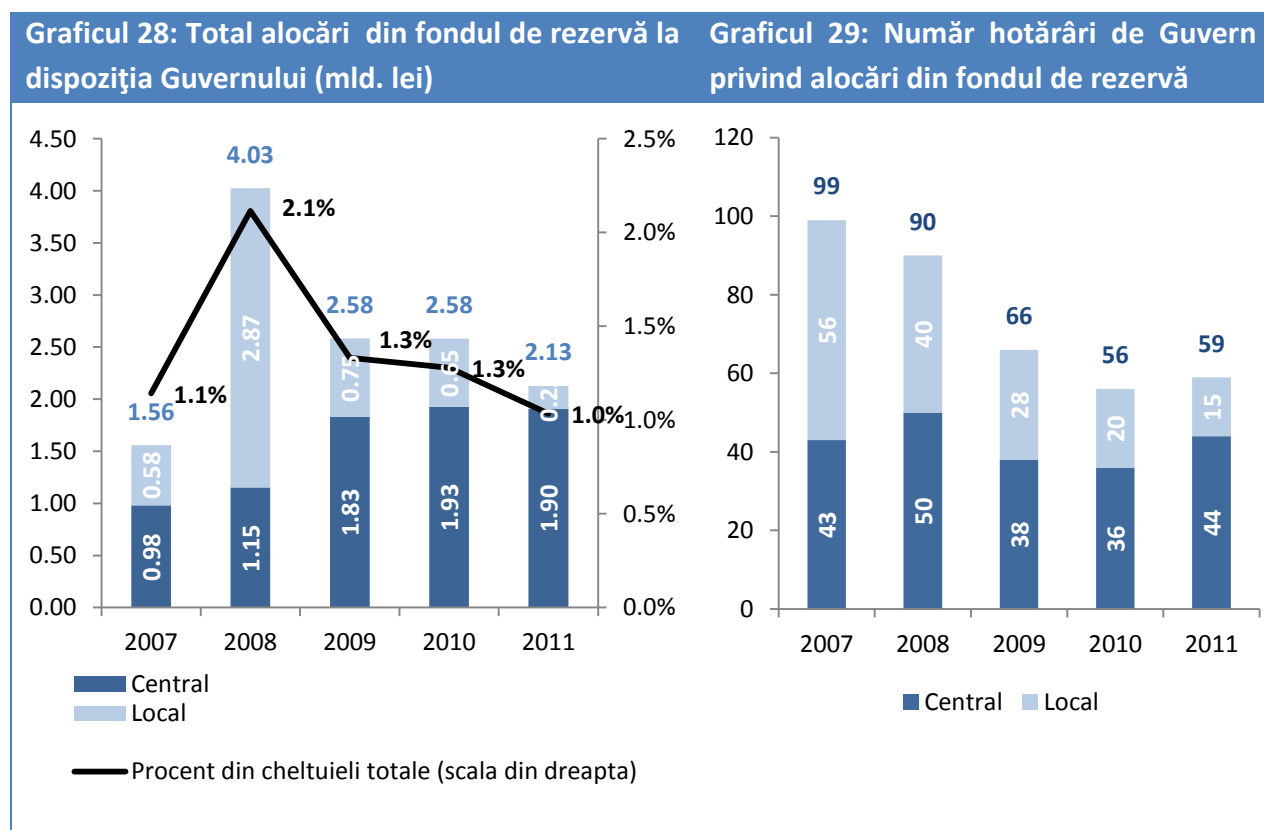
Oportunitatea includerii în buget a unui fond de rezervă (engl. *contingency reserve fund*) este confirmată de literatura de specialitate privind programarea bugetară, care subliniază însă totodată necesitatea identificării unui echilibru în legătură cu dimensiunea unui astfel de fond. Astfel, un nivel 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 internațională¹⁹, bugetele naționale includ un nivel al fondului de rezervă cuprins de regulă între 1 și 3% din totalul cheltuielilor publice, limită stabilită de Parlametele naționale

¹⁹ Potter și Diamond (1999), “Guidelines for Public Expenditure Management”, International Monetary Fund

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 FMI²⁰, 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.

Considerând cele mai bune practici pe plan internațional în domeniu, 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. În absența acestor clarificări, acest raport studiază utilizarea acestui fond pe parcursul anului precedent pe baza identificării hotărârilor de Guvern publicate în Monitorul Oficial al României.



Sursa: calcule Consiliul Fiscal

²⁰ Ian Lienert (2010), "Role of the Legislature in Budget Processes", Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund

Astfel, în anul 2011, au fost alocate din fondul de rezervă bugetară aproximativ 2,12 miliarde lei (1,03% din cheltuielile totale), din care 1,9 miliarde pentru administrația centrală și aproximativ 222 milioane lei pentru administrația locală. În cadrul alocărilor pentru administrația centrală, aproximativ 600 de milioane de lei au fost alocați pentru plata arieratelor, pentru Ministerul Transporturilor și Infrastructurii și Ministerul Mediului și Pădurilor. Comparativ cu anul precedent, alocările din fondul de rezervă bugetară au fost mai mici cu 456 de milioane, exclusiv pe seama diminuării sumelor redirecționate către autoritățile locale. În ultimii ani, se poate remarca însă 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.

Lista detaliată a hotărârilor de Guvern care alocă sume din fondul de rezervă bugetară, pe ordonatori de credite și destinații, se regăsește în *anexa* la raport.

III.4. Datoria publică

Cheltuielile cu dobânzile au crescut cu 1,6 mld. RON (+22%) față de 2010, ca urmare a creșterii stocului datoriei publice, dar valoarea finală a acestor cheltuieli a fost mai mică decât cea proiectată inițial, ca urmare a evoluției favorabile a randamentelor titlurilor de stat pe parcursul anului.

Datoria publică a continuat să se majoreze și în 2011, ponderea acesteia în produsul intern brut crescând, potrivit metodologiei naționale, la 38,5%²¹ de la nivelul de 37,2% înregistrat la sfârșitul anului 2010, în contextul unui deficit bugetar de 4,1% din PIB. Ritmul de creștere al datoriei publice s-a diminuat²², aceasta temperându-și avansul la 1,3 puncte procentuale din PIB față de 7,8 în 2010 pe fondul creșterii economice de 2,5%, reducerii dobânzii plătite pentru atragerea de împrumuturi și al unui deflator mai mare decât valoarea prognozată. Potrivit metodologiei europene ESA95, datoria publică s-a majorat la 33,3²³ din PIB la sfârșitul anului 2011 față de 30,5% în 2010 și 23,6% în 2009.

Datoria publică guvernamentală²⁴ reprezintă 92,86% din total, comparativ cu 91,97% în 2010, în timp ce ponderea datoriei publice locale este de 7,13%, în scădere față de nivelul de 8,03% din anul precedent. Împrumuturile de stat dețin ponderea cea mai mare în totalul datoriei publice, cumulând 36,2% din total, fiind urmate de obligațiunile de stat cu 24,1%, certificate de trezorerie cu 16,2% în timp ce eurobondurile asigură 8,2% din finanțarea datoriei publice.

²¹ Produsul intern brut pentru 2011: 578.551,9 milioane lei.

²² Prognoza pentru datoria publică potrivit Strategiei fiscale bugetare 2011-2013 era de 39,5% din PIB.

²³ Potrivit datelor estimate de Ministerul de finanțe în raportul privind datoria publică la 31 decembrie 2011.

²⁴ Potrivit metodologiei europene ESA95

În ceea ce privește structura pe scadențe a titlurilor de stat nou emise, se remarcă preponderența finanțării pe termen scurt. Astfel, certificatele de trezorerie cu scadențe de până la 1 an însumează 67% din valoarea împrumuturilor noi. Finanțarea pe termene mai lungi este relativ redusă, obligațiunile pe termen mai mare de 1 an cumulând 33% din valoarea împrumuturilor. Obligațiunile cu scadența de 5 și 10 ani însumează 5,8% și respectiv 4,7% din total, ponderi relativ reduse, dar în creștere față de perioada precedentă. De altfel, se poate observa o creștere a ponderii finanțării statului pe termene mai lungi, favorizată atât de randamentele în scădere, cât și de îmbunătățirea percepției de risc asociată României.

Structura pe valute relevă o majorare a ponderii aferentă împrumuturilor în monedă națională la 48,1% în 2011 de la 46,2% în 2010, în timp ce finanțările în euro au înregistrat o ușoară diminuare la 42,5% din total, față de 42,6% la finalul anului precedent.

Costul atragerii de resurse noi în monedă națională a cunoscut o evoluție pozitivă, randamentele titlurilor de stat coborând la aproximativ 6% la sfârșitul lui 2011, față de nivelul de 7% înregistrat cu un an în urmă și respectiv 10% în 2009, pe fondul atingerii țintelor fiscale, reducerii primei de risc și a unei lichidități excedentare în sistemul bancar.

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

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

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

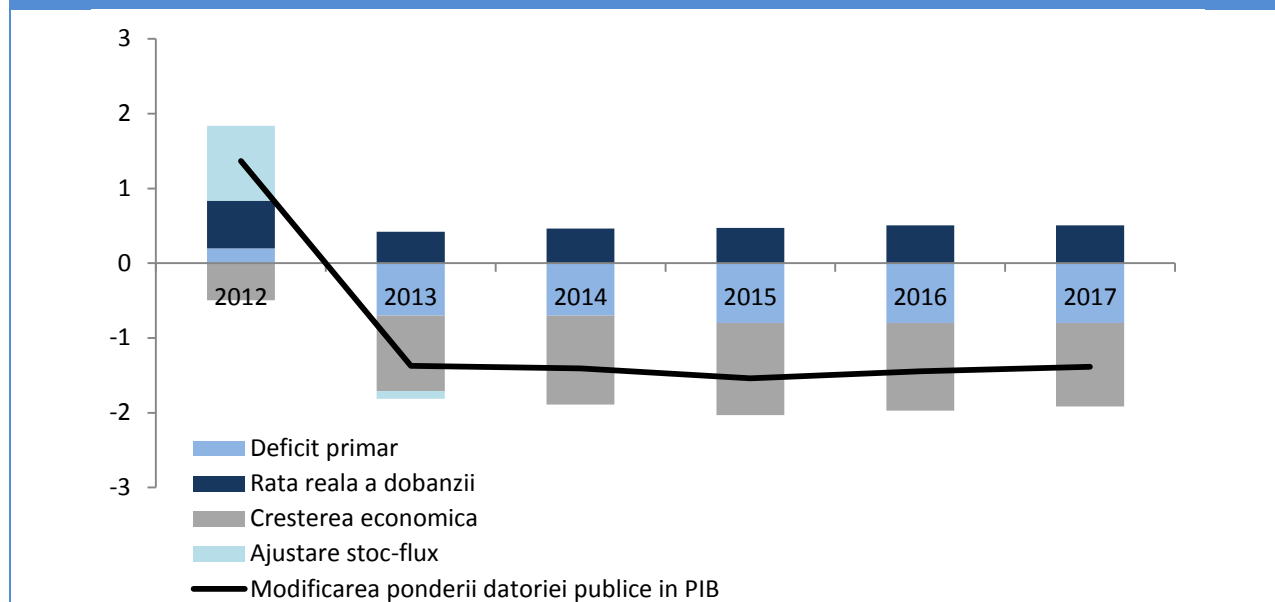
$$1 + \lambda_t = \frac{1 + i_t}{(1 + \pi_t) * (1 + \gamma_t)}$$

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 cu condiția ca rata de creștere economică să fie 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 30: Contribuții la modificarea ponderii datoriei publice în PIB- prognoză 2012-2017



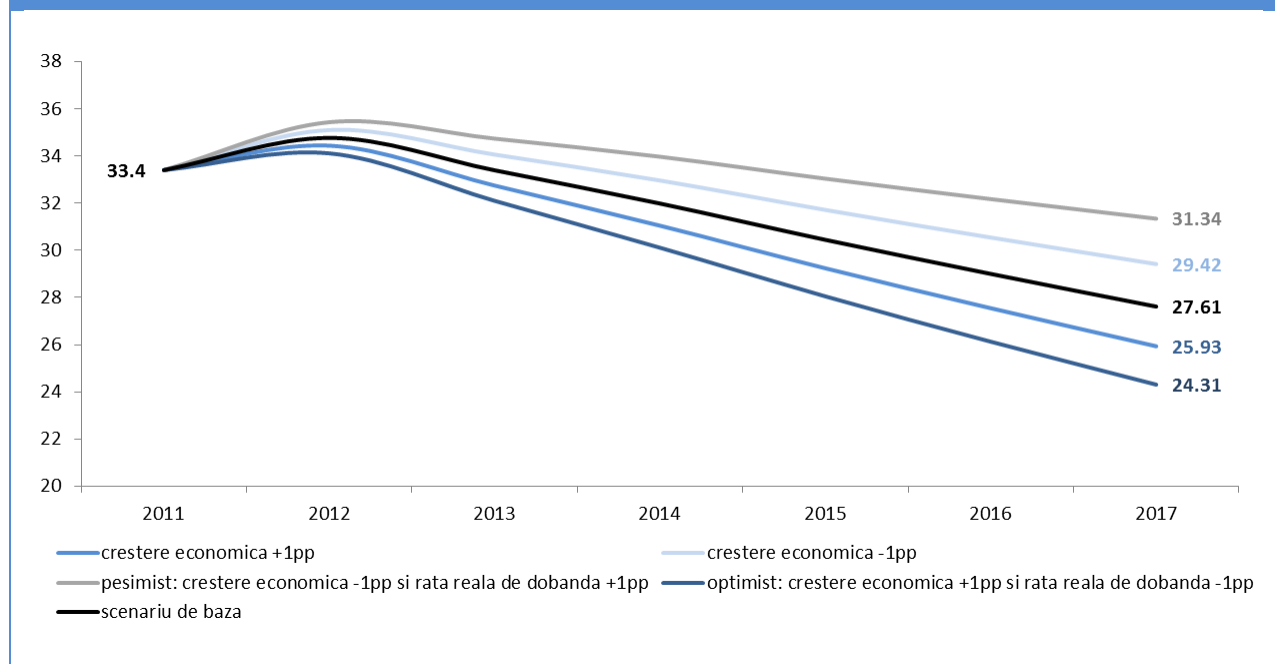
Sursa: FMI, calcule Consiliul fiscal

Utilizând prognoze pentru factorii determinanți ai evoluției datoriei publice din a patra evaluare a acordului stand-by de tip precaut încheiat cu FMI²⁵, au fost calculate contribuțiile acestora la variația ponderii în PIB a datoriei publice, în intervalul 2012-2017. Estimarea pentru nivelul datoriei publice de la 31 decembrie 2011 a fost revizuită la 33,4% (ESA 95), mai redusă decât valoarea din raport, ca urmare a dinamicii peste așteptări a PIB-ului nominal.

Rezultatele obținute depind într-o măsură importantă de prognozele folosite pentru rata reală a dobânzii și rata de creștere a PIB-ului 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 sensibilitate care să evalueze impactul modificării variabilelor utilizate asupra evoluției datoriei publice.

²⁵ Aprobabil pe 25 martie 2012

Graficul 31: Scenarii de evoluție a datoriei publice (% din PIB)



Sursa: FMI, calcule Consiliul fiscal

O creștere economică mai mare decât cea previzionată cu un 1 punct procentual conduce la diminuarea datoriei la 25,93% din PIB în 2017, în timp de o evoluție negativă, caracterizată de o rată de creștere a PIB-ului real mai mică cu 1 punct procentual, coroborată cu o rată reală a dobânzii mai ridicată cu 1 punct procentual, conduce la o reducere față de valoarea actuală a ponderii datoriei publice în PIB doar până la nivelul de 31,34%.

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 5: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale (mil. Euro)						
	Total alocări 2007-2013	Plăți decembrie 2011			Rata absorbție	Absorbție excl. prefin
		Total, din care:	Prefin	Ramb UE		
Dezvoltare regională	3.726	929,5	513,1	416,4	24,95%	11,18%
Mediu	4.512	535,0	351,3	183,6	11,86%	4,07%
Transport	4.565	139,8	0,0	139,8	3,06%	3,06%
Competitivitate	2.554	405,6	142,9	262,7	15,88%	10,28%
Resurse Umane	3.476	841,7	549,7	292,0	24,21%	8,40%
Dezvoltarea capacității administrative	208	24,5	5,5	19,1	11,80%	9,17%
Asistență tehnică	170	20,5	1,2	19,4	12,06%	11,38%
Total	19.213	2.896,7	1.563,7	1.333,0	15,08%	6,94%

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

Cu o rată a absorbției de doar 15,08% din bugetul total alocat în decembrie 2011 (24,95% cea mai mare rată în cazul programului operațional pentru dezvoltare regională și 3,06% cea mai mică în cazul PO Transport), România se confruntă cu provocări serioase și riscul de a pierde aceste oportunități.

Cu doar 139,8 milioane de euro cheltuite până la sfârșitul anului 2011 (circa 3% din alocarea totală pe 2007-2013), POS Transport rămâne cel mai puțin performant program operațional.

Bulgaria, spre exemplu, a absorbit până la finele lui 2011, 22,84% din suma totală disponibilă (circa 94 de milioane euro) pentru infrastructură de transport și a contractat 86,52%.

POR și POSDRU sunt în continuare programele cele mai performante în absorbția de fonduri structurale în România. Cu plăți de 929,5 milioane euro, respectiv 841,7 milioane euro, acestea înregistrează grade de absorbție de 24,95% și 24,21%.

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 deja în al șaselea an în calitate de stat membru al UE, iar fondurile disponibile au o dată limită.

Tabelul 6: Absorbția fondurilor structurale – comparație cu alte state membre UE

	Total alocări 2007-2013 Mld Euro	Plăți martie 2012 Mld Euro	Rata Absorbție	Total alocări/capita Euro	Total plăți/capita Euro
Estonia	3.4	1.6	46.8%	2540	1190
Letonia	4.5	1.7	36.4%	2032	740
Polonia	67.2	26.4	39%	1759	690
Cehia	26.5	7.0	26.5%	2520	667
Bulgaria	6.7	1.6	24%	889	209
România	19.2	3.3	17.3%	897	155
Ungaria	24.9	8.8	35.3%	2496	881
Lituania	6.8	3.3	48.0%	2088	1002
Slovenia	4.1	1.6	38.3%	2000	767
Slovacia	11.5	3.2	27.8%	2116	587

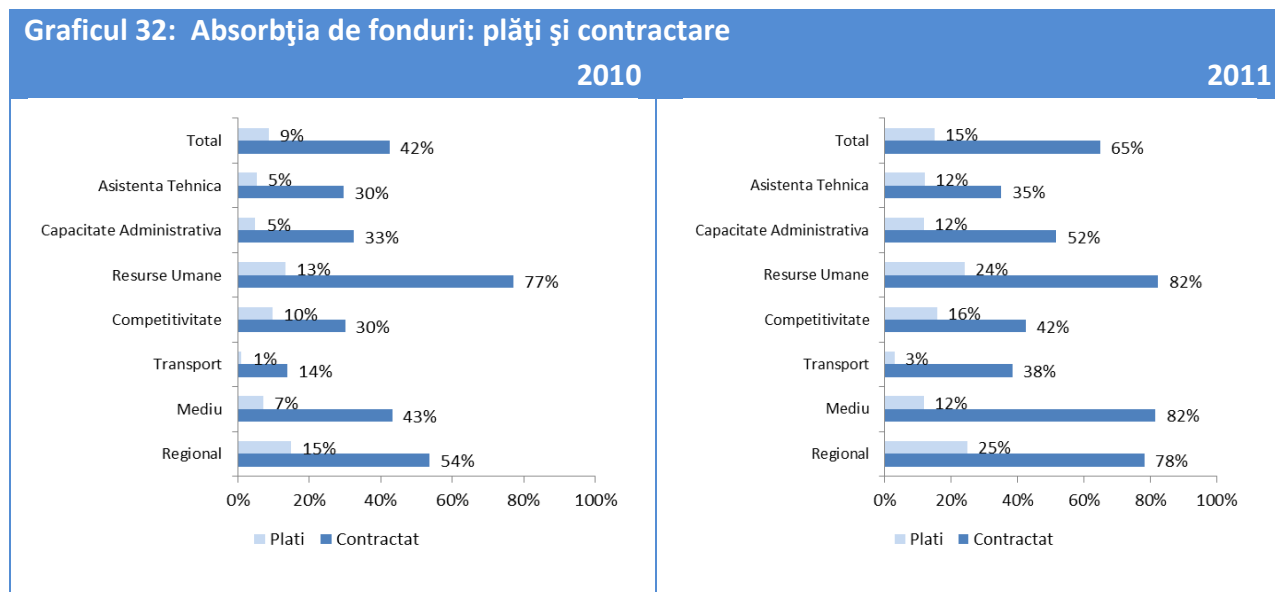
Sursa: Comisia Europeană

Comparativ cu alte state noi membre, gradul de absorbție slab din România este și mai evident. Rata medie de absorbție după cinci ani de la aderare este mult sub media țărilor din eșantion (17,3% față de 33,9%- situația în martie 2012).

Astfel, până la finele lui 2011, Lituania a utilizat peste 3,3 miliarde de euro, ceea ce înseamnă 48% din fondurile europene de care dispune în perioada 2007-2013. Situații similare se înregistrează și în cazul Estoniei, Polonia, Slovenia și Letonia, care au reușit până în prezent să cheltuiască 46,8% (circa 1,6 mld euro), 39%(26,4 mld euro), respectiv 38,3%(1,6 mld euro) din banii alocați. Și în anul 2011, gradul de absorbție redus al fondurilor europene plasează România pe ultimul loc în clasamentul celor 10 noi state membre ale UE, mult după Bulgaria, penultima țară clasată (rata ei de absorbție fiind de 24%).

Fondurile UE raportate la numărul de locuitori absorbite de România sunt de asemenea cele mai mici din UE, 155 euro/cap de locuitor față de 1.190 euro în Estonia sau 209 euro în Bulgaria.

Graficul 32: Absorbția de fonduri: plăți și contractare



Sursa: calcule Consiliul Fiscal

În schimb, în anul 2011, se poate constata o îmbunătățire a procesului de contractare a fondurilor structurale și de coeziune, rata de contractare fiind de 65%, față de 42% în anul 2010.

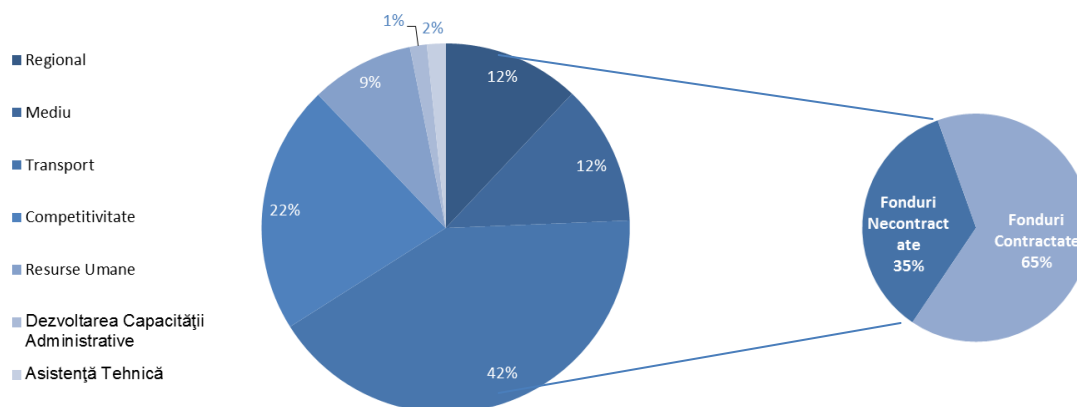
Cu toate acestea, există diferențe semnificative între cele șapte programe operaționale, cele mai performante fiind programul operațional pentru dezvoltarea resurselor umane și mediu, cu câte 82% sume contractate din total fonduri alocate și programul operațional de dezvoltare regională cu 78%.

La polul opus se află programul operațional asistență tehnică cu o rată de contractare de doar 35%, având și cele mai reduse alocări.

O performanță notabilă se înregistrează în domeniul transporturilor, în cadrul căruia contractările au crescut la 38% în 2011 comparativ cu numai 14% din fonduri contractate în anul precedent.

În ceea ce privește distribuția fondurilor structurale și de coeziune necontractate (*Graficul 33*), cea mai mare sumă, de aproximativ 2,8 miliarde euro se regăsește în cazul POS transporturi (42% din total), urmată de POS Mediu cu 0,82 miliarde euro (12,3% din total).

Graficul 33 : 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.

În acest context, absorbția fondurilor UE apare ca o soluție de stimulare a economiei în condițiile unui spațiu mult mai limitat la nivelul politicii fiscal bugetare și a dimensiunii reduse a stabilizatorilor automați.

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 doar 5% în cazul proiectelor cu finanțare UE, la 1 leu resurse proprii - deficit bugetar - se pot efectua cheltuieli bugetare de 20 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.

Veniturile din fonduri europene postaderare au înregistrat un nivel de 6,1 miliarde lei, cu 12,3% mai mari decât în anul 2010, și cu 1,7 mld. RON mai mici decât nivelul programat cu ocazia celei de-a doua rectificări bugetare. Ratarea țintei poate fi motivată parțial și de faptul că, din iunie

până în decembrie, Comisia Europeană a blocat plățile pe o axă din Programul Operațional Regional, după ce a constatat nereguli în achizițiile publice²⁶.

Din păcate, până acum, performanța României în termeni de absorbție a fondurilor UE este foarte slabă. România trebuie să aibă ca prioritate zero creșterea urgentă și substanțială a absorbției fondurilor UE.

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 politicii 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 pactul de stabilitate și creștere 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

²⁶ Este vorba de Axa 2 a Programului Operațional Regional – Îmbunătățirea infrastructurii regionale și locale de transport. Deficiențele din sistemul de achiziții publice se referă la utilizarea unor criterii de selecție discriminatorii de către autoritățile contractante în selecția constructorilor, folosirea nejustificată a procedurii accelerate și lucrări suplimentare contractate ca lucrări similare.

caz de recesiune, devine fundamentală pentru respectarea prevederilor pactului și asigurarea unei poziții fiscale sustenabile pe termen mediu și lung.

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 guvernarea 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 va intra în vigoare și va deveni obligatoriu pentru țările membre ale UEM după ce va fi ratificat de cel puțin 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.

Identificarea poziției fiscale fundamentale are la bază definirea și calcularea soldului bugetar ajustat ciclic sau structural. În esență, acesta reprezintă acel nivel al soldului bugetar care se obține în condițiile în care economia se află la nivelul său potențial. Astfel, soldul bugetar ajustat ciclic 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, soldul bugetar structural se obține prin înlăturarea efectelor ciclului economic asupra finanțelor publice. Astfel, poziția bugetară efectivă este descompusă în două categorii de factori - temporari și permanenți. Schematic, determinarea deficitului structural se bazează pe identitatea:

**Deficit bugetar efectiv = Deficit bugetar ciclic (stabilizatori automați) + Deficit bugetar structural
(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, venituri bugetare provenite din taxa pe valoare adăugată, accize, contribuții la asigurări sociale, impozitul pe venit, impozit 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 estompare 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 impozitării²⁷.

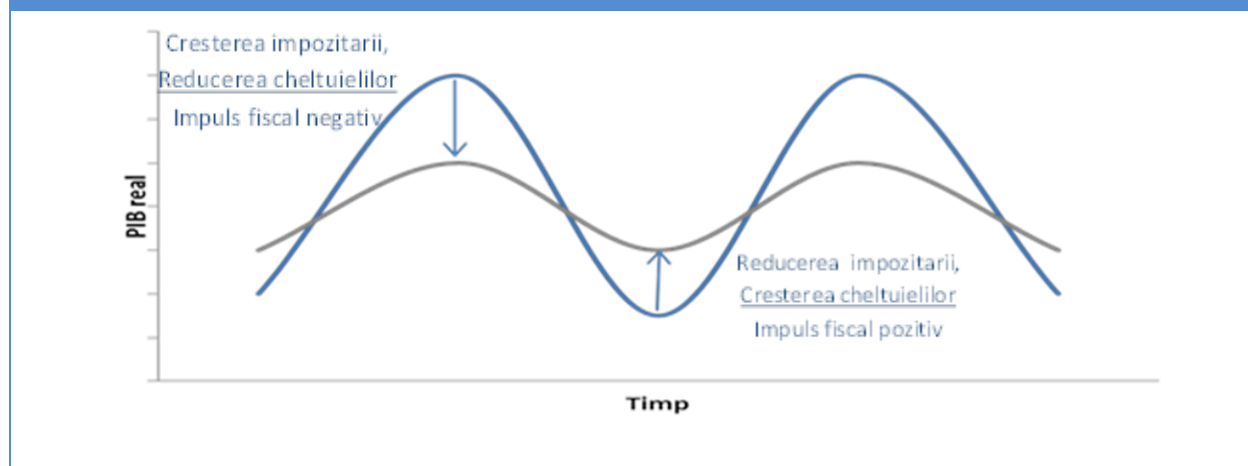
Pe parcursul ultimilor ani, deficitul bugetar ajustat ciclic a devenit din ce în ce mai utilizat în formularea de politici economice la nivel european. Înainte de revizuirea pactului de stabilitate

²⁷ 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

și creștere în 2005, deficitul bugetar ajustat ciclic era folosit ca instrument de analiză în evaluarea mai eficientă a poziției fiscale a statelor membre ale uniunii economice și monetare, iar ulterior reformei PSC a devenit punctul central 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 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 stimulative, 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 34: Rolul stabilizator al politicii fiscale (Politica fiscală contraciclică)



Deficitul bugetar structural poate fi estimat prin două abordări alternative. Prima abordare, dezvoltată de Blanchard (1990), constă în estimarea directă a veniturilor și cheltuielilor bugetare ajustate ciclic în urma unor analize de regresie. Mai recent, au fost utilizate în estimare modele de tip SVAR (Dalsgaard și de Serres, 1999) sau modele bazate pe metoda variabilelor neobservabile (Camba-Mendez și Lamo, 2002).

Cea de-a doua abordare se bazează pe o procedură în două etape: primul pas constă în estimarea componentei ciclice a soldului bugetar, iar al doilea pas presupune deducerea

componentei ciclice din soldul bugetar efectiv, obținându-se astfel soldul bugetar ajustat ciclic sau structural.

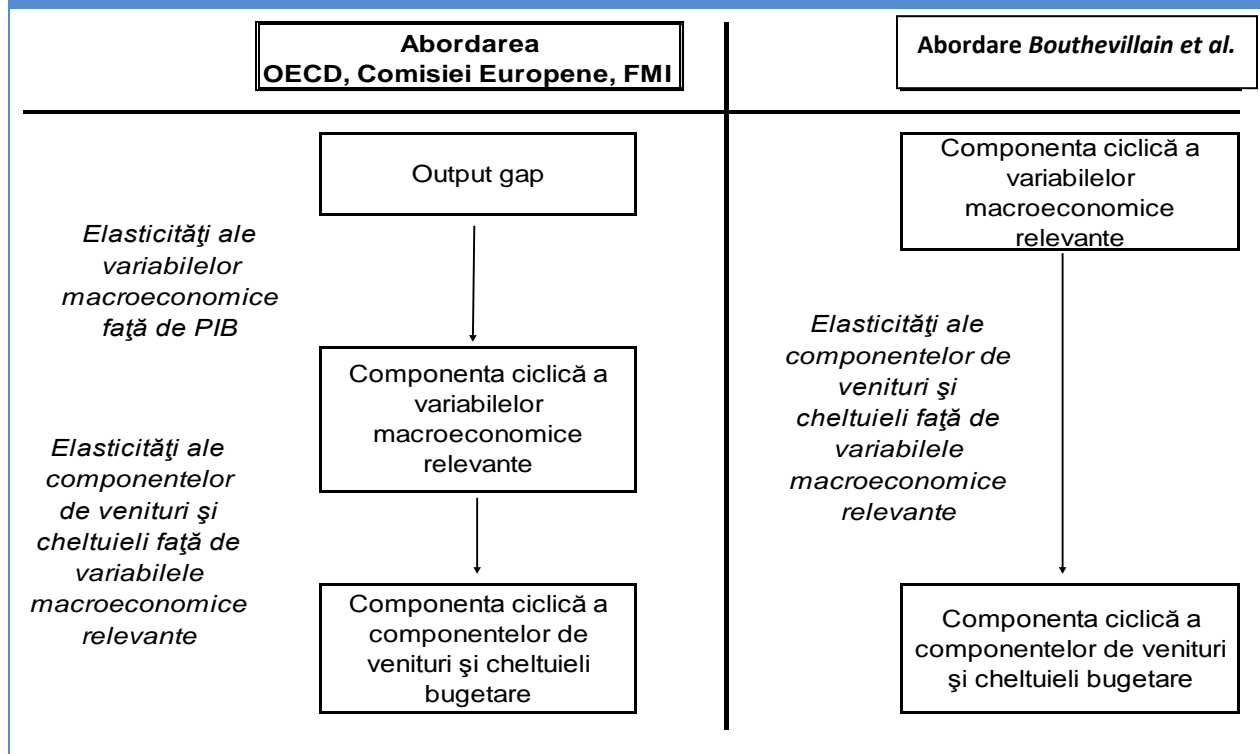
Pentru a obține componenta ciclică a balanței bugetare, sunt necesare următoarele date de intrare: o măsură a poziției ciclice a economiei și, după identificarea componentelor bugetare care răspund la ciclul economic, o măsură a legăturii dintre aceste componente și poziția ciclică a economiei. În ceea ce privește poziția ciclică, aceasta este măsurată, în general, de output gap (diferența dintre PIB-ul efectiv și cel potențial). Legat de componentele bugetare care variază cu ciclul economic, majoritatea veniturilor fiscale fluctuează ciclic și, pe partea de cheltuieli, indemnizațiile de șomaj sunt considerate a reprezenta singura categorie afectată de ciclul economic. Legătura dintre ciclul economic și balanța bugetară este redată prin coeficienții de elasticitate, care reprezintă modificările procentuale ale categoriilor de venituri și cheltuieli identificate la modificările nivelului activității economice. Asemenea elasticități sunt, de obicei, derivate atât din codurile fiscale naționale²⁸, cât și din regresii.

Abordarea în doi pași este folosită în general de instituții guvernamentale și internaționale, printre care se numără și Comisia Europeană, OECD, Fondul Monetar Internațional și Banca Centrală Europeană (metodologia CE este descrisă pe larg în [Caseta 1](#)). Metodologiile aplicate de către CE, OECD și FMI sunt foarte asemănătoare, FMI-ul aplicând unele ipoteze simplificatoare atunci când nu există date suficient de detaliate. O metodologie alternativă este prezentată de *Bouthevillain et al.* (2001)²⁹, în care estimarea elasticităților componentelor bugetare se realizează direct față de bazele macroeconomice relevante, și nu față de output gap (de exemplu, elasticitatea veniturilor din TVA față de consumul privat), ținând astfel cont de modificările ce intervin în structura cererii agregate și la nivelul structurii veniturilor bugetare. În plus, în cazul acestei metode, selecția componentelor bugetare ce sunt ajustate ciclic este mai riguroasă (mai multe detalii sunt prezentate în [Caseta 2](#)).

²⁸ Dacă pentru o categorie de venituri bugetare, modul de taxare este progresiv, elasticitatea acestei categorii la activitatea economică este supraunitară; dacă se poate considera că sistemul de taxare este proporțional, atunci elasticitatea este unitară, și, cu cât sistemul este mai regresiv, cu atât elasticitatea este mai mică.

²⁹ Bouthevillain et al., "Cyclically adjusted budget balances: an alternative approach", ECB Working Paper no. 77, September 2001

Graficul 35: Determinarea deficitului ajustat ciclic. Abordări alternative



CASETA 1: Metodologia Comisiei Europene pentru calcularea deficitului bugetar ajustat ciclic

Comisia Europeană folosește o metodă relativ simplă și transparentă pentru determinarea deficitului structural, care constituie un cadru comun de cuantificare a balanței bugetare ajustate ciclic pentru toate statele membre ale Uniunii Europene.

Idea de bază a metodologiei utilizate de către Comisia Europeană constă în eliminarea componentei ciclice din balanța bugetară, idee sintetizată prin relația de mai jos:

$$CAB_t = BB_t - CC_t = BB_t - \varepsilon OG_t,$$

unde CAB_t reprezintă balanța bugetară ajustată ciclic în anul t, BB_t – balanța bugetară ca pondere în PIB în anul t, CC_t – componenta ciclică, ε – parametrul de sensibilitate, iar OG_t – output gap-ul în anul t (diferența dintre PIB-ul actual și PIB-ul potențial).

Pentru determinarea balanței bugetare ajustate ciclic, metoda Comisiei Europene presupune trei etape principale. În prima fază se estimează PIB-ul potențial și se calculează output gap-ul ca diferență între PIB-ul efectiv și PIB-ul potențial estimat. A doua etapă presupune determinarea sensibilității soldului bugetar la modificarea output gap-ului. În cea de-a treia etapă, balanța bugetară ajustată ciclic se obține

eliminând componenta ciclică din balanța bugetară efectivă.

Etapa 1. Estimarea PIB-ului potențial și determinarea output gap-ului

Începând cu luna iulie a anului 2002, pentru determinarea PIB-ului potențial Comisia Europeană folosește metoda funcției de producție. Această metodă de estimare este descrisă pe larg în **Caseta 3**.

Output gap-ul, OG_t , este calculat ca diferență între produsul intern brut efectiv și PIB-ul potențial estimat, diferența fiind exprimată ca pondere în PIB-ul potențial.

Etapa 2. Estimarea sensibilității veniturilor și cheltuielilor la ciclul economic

Pentru a determina componenta ciclică a soldului bugetar, este necesară cuantificarea sensibilității veniturilor și cheltuielilor bugetare la modificarea PIB. În acest sens, se pornește de la identificarea categoriilor de venituri și cheltuieli care sunt influențate de evoluția ciclului economic. În ceea ce privește veniturile, sunt identificate patru categorii de venituri ce depind de ciclul economic: *impozitul pe veniturile și salariile persoanelor fizice (engl. personal income taxes)*, *contribuțiile sociale*, *impozitul pe profit (engl. corporate income taxes)* și *impozitele indirecte*. Pe partea de cheltuieli bugetare, singura categorie influențată de modificările ciclice ale activității economice este reprezentată de *cheltuielile cu indemnizațiile de șomaj*. Prin urmare, sensibilitatea veniturilor este mai importantă decât cea a cheltuielilor deoarece cheltuielile ce fluctuează în funcție de ciclul economic dețin o pondere redusă în totalul cheltuielilor bugetare. Astfel, stabilizatorii automați acționează predominant pe partea de venituri a bugetului.

Primul pas pentru determinarea sensibilității presupune calcularea coeficienților de elasticitate pentru componentele bugetului influențate de evoluția ciclului economic, aceștia cunoscând modificarea procentuală a categoriilor de venituri și cheltuieli bugetare raportată la variația procentuală a nivelului activității economice. Pentru coeficienții de elasticitate, Comisia Europeană utilizează valorile calculate și publicate de OECD.

Mai departe, elasticitatea totală a veniturilor, notată cu η_R , se obține prin ponderarea elasticității individuale a fiecărei categorii de venituri- η_{R_i} , cu ponderea corespunzătoare în veniturile totale³⁰- (R_i/R).

$$\eta_R = \sum_{i=1}^4 \eta_{R_i} \times \frac{R_i}{R}$$

Elasticitatea cheltuielilor, notată cu η_G , este dată doar de elasticitatea cheltuielilor cu șomajul, $\eta_{G,U}$, și se ajustează cu ponderea acestei categorii de cheltuieli în totalul cheltuielilor primare curente (G_U/G).

$$\eta_G = \eta_{G,U} \times \frac{G_U}{G}$$

Întrucât veniturile și cheltuielile bugetare se exprimă în general ca procent în PIB, coeficienții de elasticitate obținuți sunt transformați în parametri de sensibilitate prin înmulțirea acestora cu ponderea fiecărei variabile în produsul intern brut, astfel:

³⁰ Comisia Europeană calculează ponderile ca medie a valorilor înregistrate în ultimii ani.

$$\varepsilon_R = \eta_R \times \frac{R}{Y} \text{ și } \varepsilon_G = \eta_G \times \frac{G}{Y}$$

Etapa 3. Determinarea soldului bugetar ajustat ciclic

În final, parametrul de sensibilitate ε este dat de diferența dintre indicatorul de sensibilitate a veniturilor și indicatorul de sensibilitate a cheltuielilor determinați în etapa anterioară.

Astfel, balanța bugetară ajustată ciclic se obține eliminând componenta ciclică a bugetului- εOG_t din balanța bugetară efectivă.

$$CAB_t = BB_t - CC_t = BB_t - \varepsilon OG_t$$

Spre exemplu, OECD estimează³¹ parametrii de sensibilitate pentru România ca fiind 0.28 pentru sensibilitatea veniturilor și -0.02 indicatorul de sensibilitate a cheltuielilor bugetare la ciclul economic, parametrul total de sensibilitate fiind prin urmare 0.3.

CASETA 2: Metodologia alternativă din *Bouthevillain et al.* pentru calcularea deficitului bugetar ajustat ciclic

Premisa care stă la baza metodologiei alternative prezentate în *Bouthevillain et al.* pentru calcularea deficitului bugetar ajustat ciclic este aceea că se poate obține o estimare mai exactă a impactului evoluțiilor macroeconomice asupra soldului bugetar dacă este luată în considerare doar dinamica variabilelor macroeconomice care au o influență directă asupra finanțelor publice.

Astfel, această metodologie diferă de cea propusă de CE prin faptul că partea ciclică a deficitului bugetar este determinată utilizând componentele ciclice ale anumitor variabile macroeconomice, și nu componenta ciclică a PIB-ului.

Această metodologie poate fi sintetizată prin relația de mai jos, componenta ciclică a deficitului bugetar (B_c/Y_n) calculându-se astfel:

$$B_c/Y_n = \sum_j \left(\frac{R^j}{Y_n} \times \varepsilon_{R^j, V^j} \times (\ln(V_r) - \ln(V_r^*)) \right) - \frac{U}{Y_n} \times \varepsilon_{U, u} \times (\ln(u) - \ln(u^*)) \quad , \text{ unde:}$$

R_j - Veniturile individuale considerate a fi dependente de ciclul economic

U - Cheltuielile cu indemnizația de șomaj

³¹ Larch, M., Turrini, A., The cyclically-adjusted budget balance in EU Fiscal policy making: a love at first sight turned into a mature relationship, Economic Papers 374, March 2009, EUROPEAN COMMISSION.

\mathcal{E}_{R^j, Y^j} - Elasticitatea componentei de venituri față de baza macroeconomică specifică

$\mathcal{E}_{U, u}$ - Elasticitatea cheltuielilor cu șomajul față de numărul șomerilor

$\ln(Vr) - \ln(Vr^*)$ - Componenta ciclică a bazei macroeconomice specifice

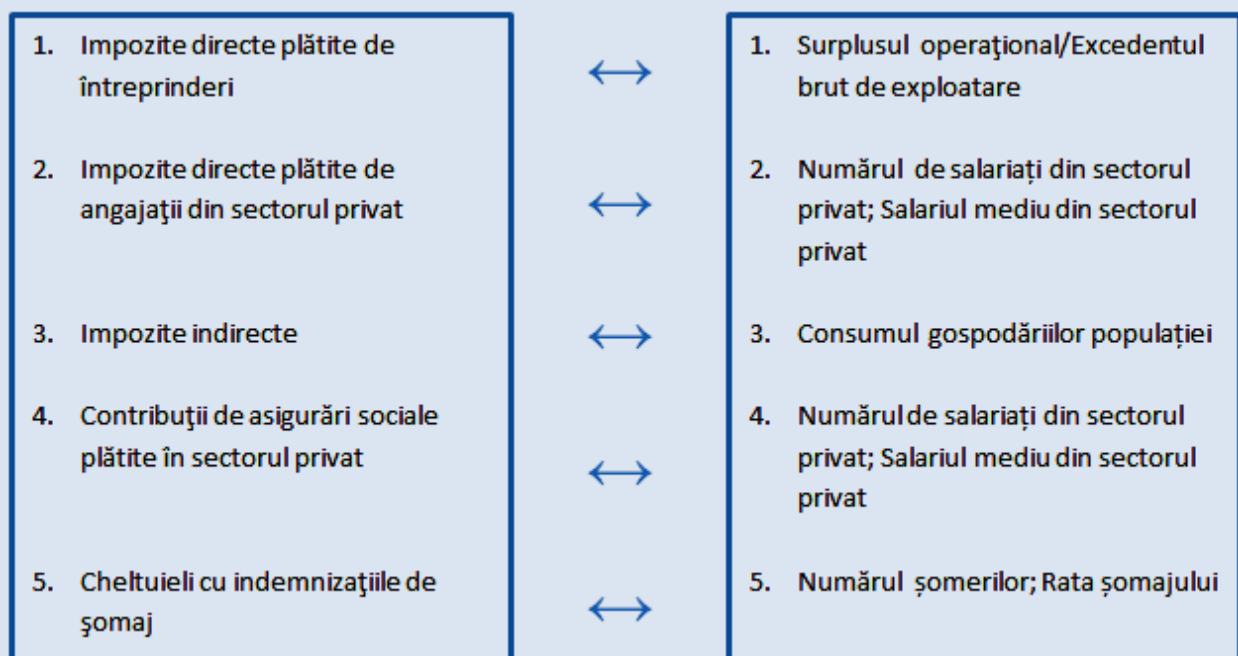
$\ln(u) - \ln(u^*)$ - Componenta ciclică a numărului șomerilor

În determinarea deficitului structural, potrivit metodei alternative ***Bouthevillain et al.***, se disting patru etape principale:

Etapa 1. *Identificarea componentelor bugetare dependente de ciclul economic și a bazelor macroeconomice relevante:*

Abordarea consideră că patru categorii de venituri și o singură categorie de cheltuieli sunt dependente de evoluția ciclică a economiei. Fiecărei categorii de venituri și cheltuieli i se asociază ca proxy pentru baza de impozitare o componentă din conturile naționale, denumită în continuare baza macroeconomică relevantă.

Cele cinci variabile fiscale și bazele macroeconomice relevante sunt prezentate în schema de mai jos:



Etapa 2. *Estimarea indicatorilor de elasticitate*

Indicatorii de elasticitate reflectă legătura dintre componenta fiscală și componenta ciclică a bazei macroeconomice asociate, reprezentând modificarea procentuală a articolelor bugetare generată de modificarea procentuală a bazei alese.

Elasticitățile pot fi deduse utilizându-se fie estimări econometrice, fie pornindu-se de la legislația

care reglementează impunerea în cazul în care sistemul de impozitare este destul de simplu. Abordarea econometrică presupune estimarea unor regresii folosind date anuale, care să identifice relația dintre variabilele fiscale și bazele macroeconomice alese. În acest sens, se pot identifica două specificații de bază:

1) Ecuații de regresie de tipul:

$$\Delta \ln R_t^j = \alpha + \delta \times t + \beta \Delta \ln V_t^j + A + \xi, \text{ unde}$$

R_t^j - componenta j de venit

V_t^j - baza macroeconomică relevantă

A - cuantifică impactul măsurilor discreționare de politică fiscală

β - cuantifică elasticitatea venitului/cheltuielii față de baza macro

α - termenul liber

δ - cuantifică modificarea apărută în trend

2) Specificații de tipul error-correction model: cuantifică lag-urile existente în procesul de colectare, dar și efectele anterioare ale șocurilor economice asupra variabilelor fiscale.

$$\Delta \ln R_t^j = \alpha + \beta (\ln R_{t-1}^j - \gamma \ln V_{t-1}^j + \varphi + \delta t + \dots) + \delta_1 \Delta \ln V_t^j + \delta_2 \Delta \ln V_{t-1}^j + A + \xi, \text{ unde}$$

și măsoară relația pe termen lung, iar parametrii δ_1 , δ_2 cuantifică relația pe termen scurt.

Analog, aceste două specificații se pot folosi și pentru indemnizațiile de șomaj față de baza macroeconomică relevantă (numărul de șomeri).

Estimarea elasticităților utilizând metode econometrice are mai multe inconveniente legate în principal de cerințele pe care trebuie să le îndeplinească datele de intrare:

- seriile de timp anuale trebuie să fie suficient de lungi.
- nu sunt întotdeauna disponibile evaluări ale impactului măsurilor discreționare.
- politica fiscală afectează activitatea economică, ceea ce duce la apariția fenomenului de endogenitate a variabilelor explicative.

Având în vedere aceste aspecte, de cele mai multe ori, modelele sunt folosite doar pentru a valida elasticitățile obținute din analiza legislației fiscale.

Etapa 3. Determinarea componentei ciclice pentru fiecare bază macroeconomică relevantă

Componentele ciclice corespunzătoare celor cinci baze macroeconomice exprimate în termeni reali sunt determinate cu ajutorul unui filtru HP folosind date anuale și un parametru λ (smoothing parameter) egal cu 30. Această valoare a parametrului λ se bazează pe ipoteza unei lungimi critice a ciclului economic de 8 ani. Efectele de compresie (subestimarea variabilității componentei ciclice) sunt limitate la cel mult 10% din amplitudinea ciclurilor de până la 8 ani.

Etapa 4. Determinarea componentei ciclice pentru fiecare element de venituri și cheltuieli

Componenta ciclică aferentă fiecărei componente de venituri poate fi calculată utilizându-se

următoarea relație (analog, pentru indemnizația de șomaj):

$$R_i^c = \varepsilon_{R_i, V_i} \times R_i \times \frac{V_i - V_i^t}{V_i^t}, \text{ unde:}$$

R_i^c - componenta ciclică a elementului i de venituri

V_i^t - trendul bazei macroeconomice asociate variabilei fiscale i

Prin determinarea componentelor ciclice individuale, sunt luate în calcul în mod explicit modificările apărute în structura veniturilor bugetare.

Un avantaj al acestei abordări este reprezentat de faptul că impactul modificărilor intervenite în structura cererii agregate și la nivelul distribuției veniturilor asupra soldului bugetar este reflectat în mod explicit. Astfel, această metodologie ia în considerare efectele de compoziție determinate de componentele cererii agregate (bazele macroeconomice individuale) care se pot afla în faze diferite ale ciclului economic și care prezintă fluctuații de mărimi diferite, în special pe termen scurt.

CASETA 3: PIB potențial. Concept și metode de estimare.

Produsul Intern Brut potențial reflectă nivelul producției agregate care se obține într-o economie dacă aceasta funcționează în condiții de „ocupare deplină” a factorilor de producție. PIB-ul potențial poate fi definit și ca nivelul PIB-ului real care poate fi susținut fără a genera presiuni inflaționiste. Pe termen lung, nivelul PIB-ului potențial depinde de creșterea capacității productive a economiei, determinată de factorul total de productivitate și de ratele de creștere ale capitalului fizic și ale potențialului forței de muncă, care depind, la rândul lor, de factori fundamentali: organizarea economiei, nivelul tehnologic și factori demografici ce afectează forța de muncă etc. De aceea, PIB-ul potențial reprezintă un indicator al ofertei agregate potențiale și al unei traiectorii de creștere sustenabilă neinflaționistă.

Importanța majoră a acestui indicator rezidă în faptul că este folosit pentru calcularea output-gap-ului (diferența procentuală dintre PIB-ul efectiv și cel potențial), care reflectă poziția ciclică a economiei; aceasta constituie un input relevant pentru fundamentarea politicilor monetare și fiscale, datorită obiectivului lor de atenuare a amplitudinii fluctuațiilor ciclului economic.

Dat fiind faptul că PIB-ul potențial este o variabilă macroeconomică neobservabilă, acesta poate fi cuantificat doar prin estimări. Metodele de estimare a PIB-ului potențial se pot clasifica, în principal, în două categorii: cele bazate pe tehnici statistice și cele bazate pe modele teoretice. Fiecare dintre cele două categorii de metode, atât cea bazată pe tehnici econometrice de filtrare, cât și cea care are la bază funcția de producție, are propriile puncte slabe și este marcată de incertitudine.

Principalul dezavantaj al determinării output-gap-ului prin metode statistice ține de caracterul ateoretic al acestora. Pe de altă parte, abordarea bazată pe funcția de producție surprinde, în procesul de estimare, fundamentele economice ale fenomenelor analizate; însă, cum anumiți pași urmați de această

metodă folosesc atât filtrul Hodrick-Prescott, cât și metoda variabilelor neobservabile (“unobserved components”), și metoda funcției de producție are parte de aceleași dezavantaje ale metodelor de filtrare.

Chiar dacă metoda funcției de producție este preferabilă celor statistice, întrucât prezintă o abordare teoretică consistentă legând PIB-ul potențial de factorii de producție existenți și de productivitate, abordarea alternativă, bazată pe tehnici de filtrare, este folosită foarte des din cauza problemelor cu calitatea sau disponibilitatea datelor. Filtrul HP, introdus de către Hodrick și Prescott (1997), este cea mai utilizată metodă din această clasă. În continuare sunt expuse pe larg cele două metodologii, întrucât acestea sunt cele mai utilizate de către organisme internaționale³².

Metoda Hodrick-Prescott

Metoda HP este o abordare univariată care determină poziția ciclică a economiei pe baze strict statistice, prin descompunerea PIB-ului real în componente permanente și tranzitorii:

$$[1] Y_t = Y_t^* + Y_t^C$$

Y_t este PIB-ul real, Y_t^* - PIB potențial și Y_t^C , componenta ciclică a PIB-ului. Y_t^* se determină prin următoarea metodă de optimizare:

$$[2] \min_{y_t^*} \sum_{t=1}^T \left((y_t - y_t^*)^2 + \lambda (\Delta y_{t+1}^* - \Delta y_t^*)^2 \right), \text{ unde } y_t = \ln Y_t$$

Cu ajutorul formulei [2] se obține trendul seriei PIB-ului prin minimizarea deviațiilor PIB-ului efectiv față de trendul său (prima paranteză din formulă) și a variabilității trendului (a doua paranteză). Valoarea parametrului λ stabilește importanța acordată minimizării variabilității trendului: dând o valoare ridicată pentru λ , rezultă un trend liniar, iar $\lambda = 0$ implică un trend identic cu seria inițială. Acest parametru nu este estimat statistic, ci valoarea lui este fixată astfel încât efectele de compresie (subestimarea variabilității componente ciclice) și de “scurgere” (engl. “leakage” - supraestimarea variabilității componente ciclice) să fie diminuate.

Filtrul HP este, de fapt, o medie mobilă ponderată a valorilor efective ale seriei filtrate. Cu cât λ este mai mare, cu atât mai multe observații sunt incluse în calculul acestei medii. Ponderi mai mari sunt alocate înregistrărilor PIB care sunt apropiate de anul de referință (anul pentru care se estimează PIB-ul potențial). Mai mult, filtrul este simetric (aceleași ponderi sunt asignate observațiilor aflate la aceeași distanță față de anul de referință), ceea ce înseamnă că numărul observațiilor de la începutul și de la sfârșitul seriei de date este insuficient pentru a asigura existența mediilor simetrice. Această problemă („end-point bias”) este

³² Metoda funcției de producție este folosită de către OECD și a fost adoptată din iulie 2002 și de către Comisia Europeană, care aplicase până atunci metoda HP. Fondul Monetar Internațional utilizează metode diferite de la caz la caz, în funcție de situația specifică a fiecărei țări. Pentru estimarea balanțelor bugetare ajustate ciclic, Sistemul European al Băncilor Centrale (SEBC) întrebuițează filtrul HP pentru derivarea trendurilor unor serii de date macroeconomice.

rezolvată prin extinderea eșantionului cu previziuni pentru seria filtrată.

Metoda funcției de producție³³

Această metodologie constă în estimarea unei funcții de producție agregată și în utilizarea, în cadrul acestei funcții, a nivelului potențial al factorilor de producție. Se consideră că PIB-ul potențial este nivelul producției asociat unei utilizări “normale” a forței de muncă și a capitalului fizic, deci se acceptă existența unei rate naturale a șomajului și a unei anumite capacități de producție neutilizată.

Specificația funcției de producție este de forma Cobb-Douglas:

$$[3] Y_t = FTP_t K_t^{1-\alpha} L_t^\alpha$$

unde FTP este factorul total de productivitate (măsoară eficiența cu care input-urile sunt transformate în output), L – input-ul munca și K, stocul de capital; α reprezintă elasticitatea PIB-ului față de factorul munca și, analog, $1-\alpha$ este elasticitatea PIB-ului față de capital³⁴. Acești coeficienți pot fi interpretați ca reprezentând contribuția fiecărui factor de producție la PIB.

Se presupune că oferta de forță de muncă este funcție de mărimea populației cu vârsta de muncă (POP^W – “working age population”), trendul ratei de participare la forța de muncă ($PART^*$) și rata structurală a șomajului (NAWRU – “non-accelerating wage rate of unemployment”³⁵):

$$[4] L^* = POP^W \times PART^* \times (1-NAWRU)$$

unde L^* = Populația ocupată potențială.

Input-urile necesare acestei metode se determină astfel:

- Trend-ul privind **factorul total de productivitate** (FTP_t^*) este cuantificat prin aplicarea filtrului HP pentru reziduul Solow (s_t), care este determinat cu ajutorul relației:
[5] $s_t = \ln(Y_t) - [\alpha \ln(L_t) + (1 - \alpha) \ln(K_t)]$
- Atât **stocul de capital**, cât și **populația cu vârsta de muncă**, sunt presupuse a se situa mereu la nivelurile lor potențiale; așadar, aceste variabile nu necesită ajustare ciclică, chiar dacă fluctuează de-a lungul ciclului economic.
- Pentru obținerea **trendului ratei de participare**, se folosește filtrarea HP.
- Pentru estimarea **NAWRU**, se utilizează filtrul Kalman: rata șomajului se descompune într-o componentă structurală (NAWRU) și o componentă ciclică care poate fi interpretată ca fiind gap-ul șomajului. Modificarea ratei inflației (salariilor) este conectată cu gap-ul de șomaj prin intermediul unei curbe de tip Phillips. Componenta ciclică a ratei șomajului este modelată prin intermediul unui proces staționar de tip AR(2) cu medie zero.

³³ Abordarea descrisă aici este cea implementată de către CE.

³⁴ În abordarea CE, acești parametri sunt aceeași pentru toate țările: $\alpha=0.63$ și, corespunzător, $1-\alpha=0.37$.

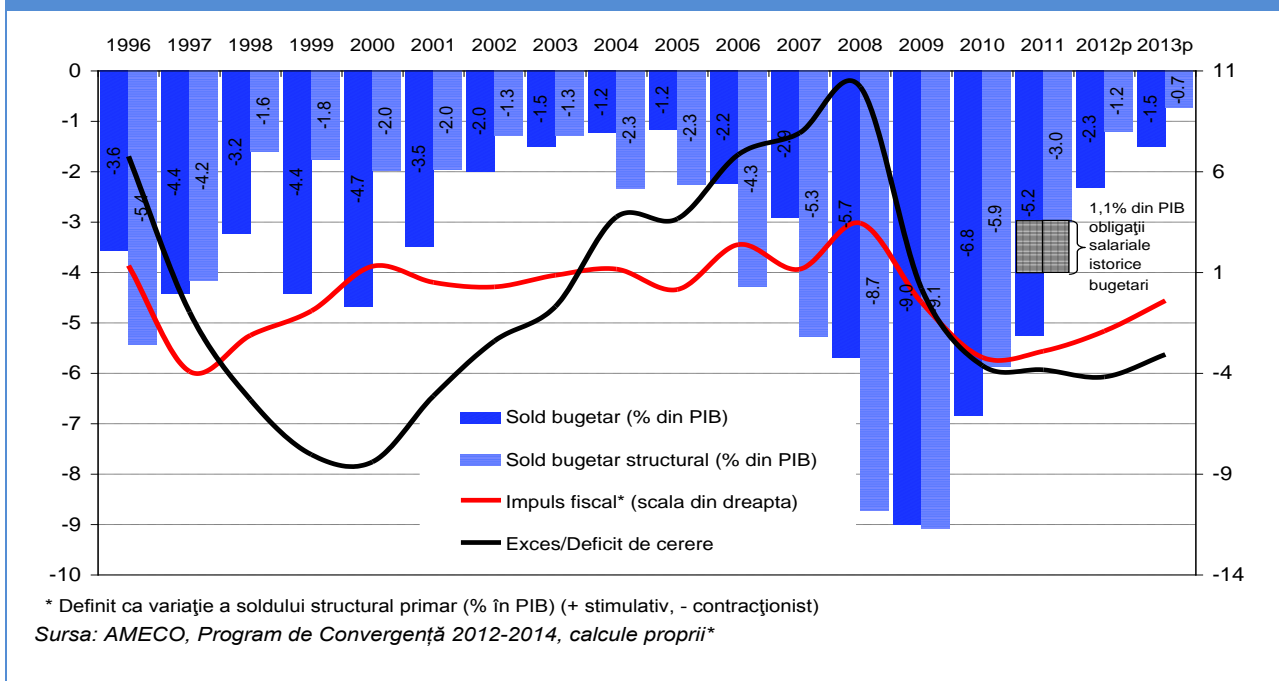
³⁵ Rata șomajului corespunzătoare unei rate constante a inflației salariilor. OECD utilizează NAIRU (“non-accelerating inflation rate of unemployment”).

În aceste condiții, PIB-ul potențial se calculează după următoarele formulă:

$$[6] \quad Y_t^* = FTP_t^* \times K_t^{0,37} \times [POP_t^W \times PART_t^* \times (1 - NAWRU_t)]^{0,63}$$

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 36*). 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 36: Deficitul structural, impulsul fiscal și excesul de cerere

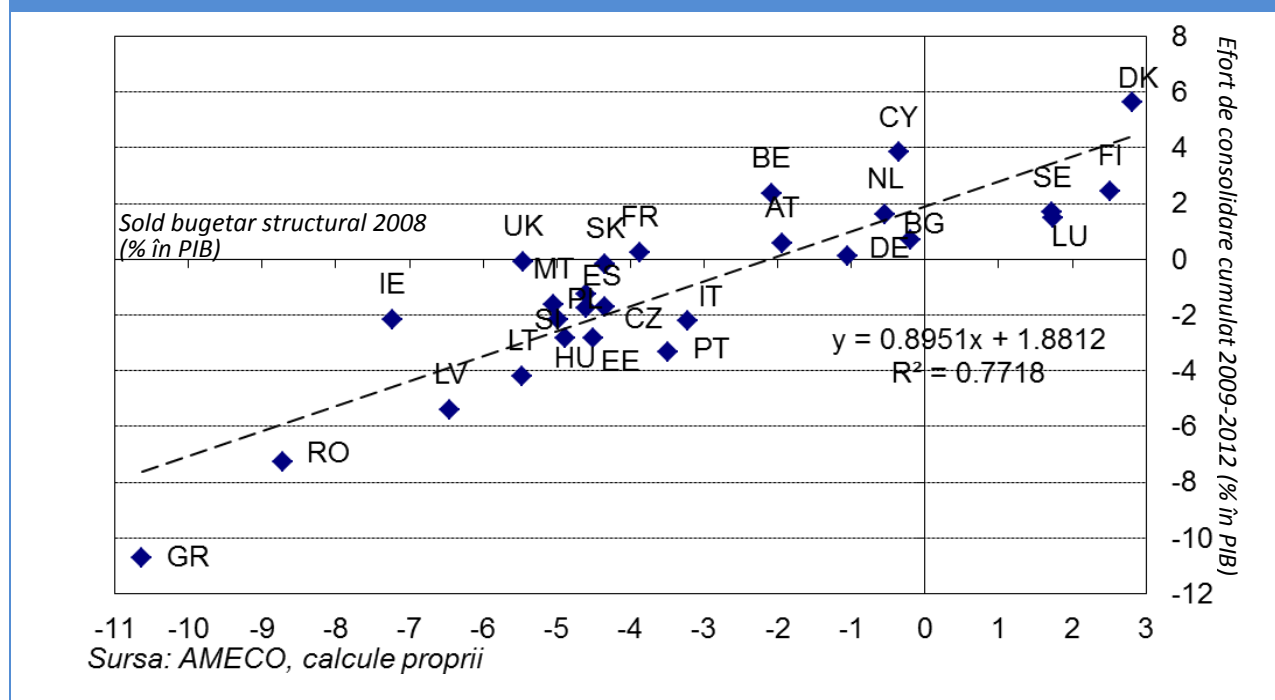


În perioada 2009-2011, deficitul bugetar structural a scăzut de la 9,1% din PIB la 3,0%³⁶, ritmul de ajustare de aproximativ 2 puncte procentuale pe an fiind unul foarte rapid (vezi *Graficul 36*); în același timp, trebuie avut în vedere și faptul că nivelul de pornire a fost unul ridicat, care a impus adoptarea rapidă a unor măsuri decisive pentru asigurarea sustenabilității politicii fiscale.

³⁶ Estimarea utilizează componenta ciclică din proiecția de toamnă 2011 a Comisiei Europene, în ipoteza în care eroarea de prognoză la nivelul PIB real (2,5% creștere comparativă cu o proiecție de 1,5%) este încorporată la nivelul PIB potențial (șoc favorabil de ofertă din agricultură).

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. 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 37: Dimensiunea efortului de consolidare 2009-2012



Noua limită pentru deficitul structural, respectiv de 0,7% din PIB (României, având în vedere dimensiunea redusă a stocului datoriei publice, Pactul fiscal european îi va permite fixarea unui obiectiv pe termen mediu – MTO, superior nivelului de 0,5%³⁷), 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

³⁷ Compactul fiscal permite statelor semnatare cu niveluri reduse ale datoriei publice și care nu se confruntă cu probleme severe de sustenabilitate pe termen lung a finanțelor publice (costul îmbătrânirii populației) stabilirea unui obiectiv pe termen mediu superior reperului de 0,5% din PIB pentru deficitul bugetar structural, dar nu mai mare de 1% din PIB. Programul de convergență stipulează un MTO de -0,7% din PIB pentru poziția fiscală structurală, care încorporează o parte din costul îmbătrânirii populației și are avantajul de a fi fost deja asumat ca obiectiv în varianta din 2010 a Programului de Convergență 2009-2012 (din martie 2010).

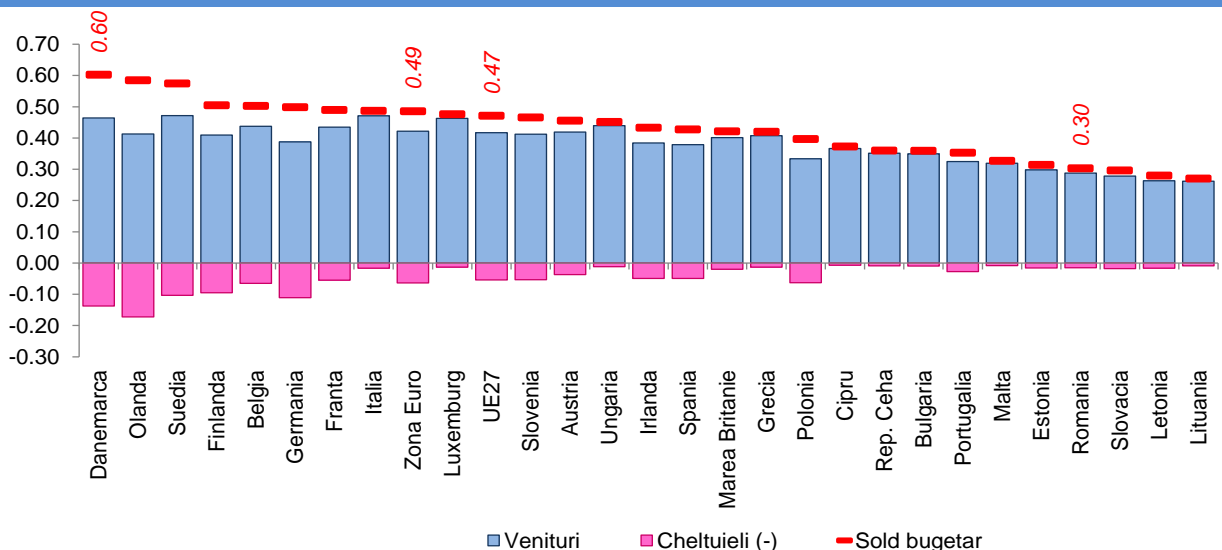
prociclice și de o disciplină fiscală pronunțată, în condițiile în care România are o experiență istorică negativă în acest domeniu.

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 0,7% 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*. Magnitudinea necesară a unui șoc negativ care să deplaseze deficitul bugetar de la MTO (atins în ipoteza unui *output gap* egal cu zero) la 3 % din PIB ar fi de 7,4% din PIB potențial – variații comparabile ale poziției ciclice a economiei au fost observate istoric doar în 1997 și 2009, ani caracterizați de contracții economice extreme.

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 0,7% 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 0,7% din PIB, ceea ce va însemna față de standardele istorice (3,8% din PIB media deficitului structural în perioada 1999-2011) 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 guvernarea (Compactul fiscal) este flexibil în această privință, în condițiile în care permite în mod explicit deviații temporare de la MTO atunci când economia se confruntă cu o contracție economică severă.

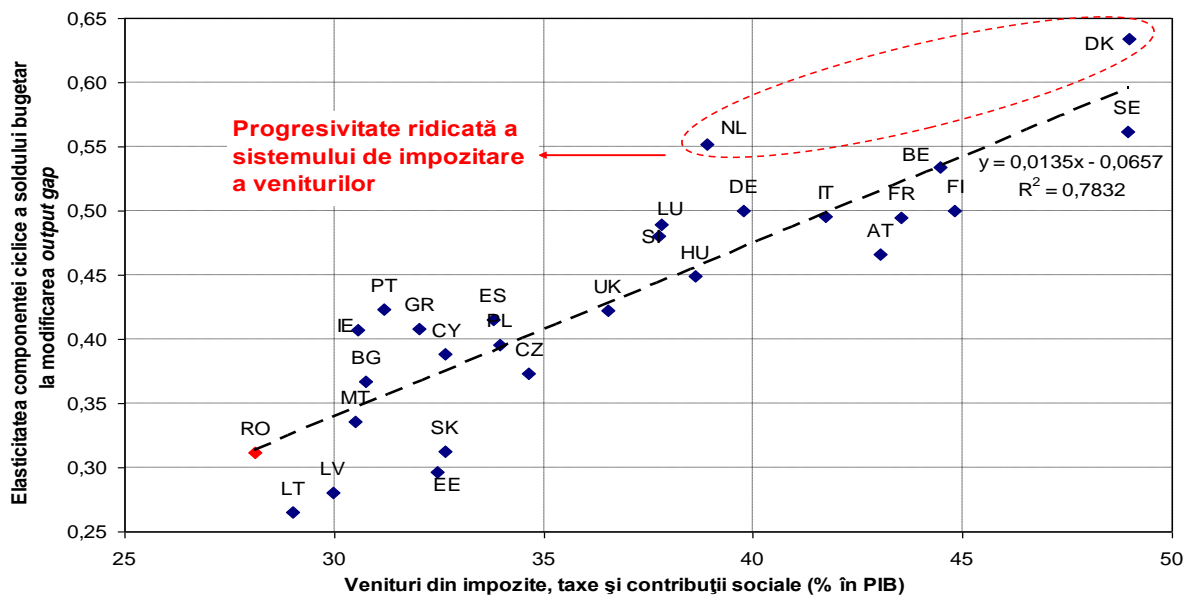
Graficul 38: Modificare în puncte procentuale a soldului bugetar efectiv ca urmare a creșterii output gap cu 1 pp*



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

Sursa: AMECO, estimări proprii.

Graficul 39: 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, ceea ce poate conduce la o deteriorare a situației finanțelor publice.

La finalul semestrului întâi al anului 2011, erau 645 de companii cu capital majoritar de stat care au raportat situații financiare la Ministerul de Finanțe, totalizând o cifră de afaceri agregată de aproape 55,8 mld RON. Se poate remarca disproporția dintre contribuția la cifra de afaceri totală 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 11,5%, plățile restante acumulate de acestea reprezentau 31,2% din totalul de arierate înregistrat la nivelul întregii economii. Mai mult, față de sfârșitul anului 2009, plățile restante au crescut cu 5 miliarde de lei, dar ca aspecte pozitive pot fi remarcate majorarea contribuției la valoarea adăugată din economie în contextul unei reduceri a numărului de angajați.

Tabelul 7: Ponderea companiilor de stat în total economie		
Indicator 2011 semestrul I	Companii de stat	
	Valoare	% din total economie
Număr de companii de stat	645	0,3
Valoarea adăugată (RON mld)	43	11,5
Cifra de afaceri (RON mld)	55.8	6,1
Arierate (RON mld)	28	31.2
Număr de angajați	354.271	9.8

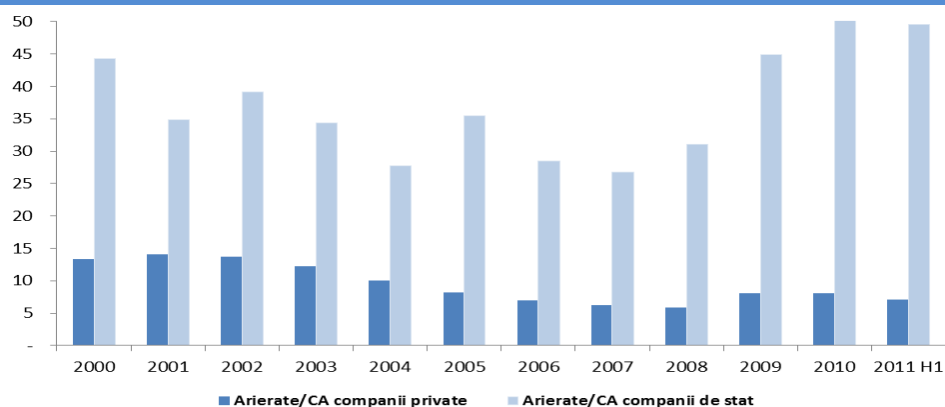
Persistența arieratelor în sectorul companiilor de stat indică o cultură a întârzierii sau neefectuării plăților către buget și către sectorul privat, ce subminează astfel alocarea eficientă a resurselor și creează condiții competitive inegale între întreprinderi.

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 motivații slabe pentru companiile de stat să își plătească obligațiile restante. Chiar în anul 2011, cu ocazia celor două rectificări bugetare, s-au implementat două scheme de stingere „în lanț” a arieratelor bugetare. Conform acestora, 2,5 mld. RON (1.426 milioane lei la primă schemă și

1.075 - la a doua) au fost transferați 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.

Companiile de stat au o pondere mult mai ridicată a arieratelor acumulate în cifra de afaceri decât companiile private și cea mai mare parte a arieratelor lor 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 datoriei restante către bugetul general consolidat însumând peste 2,4 % din PIB (aproximativ 14 mld. lei) în iunie 2011.

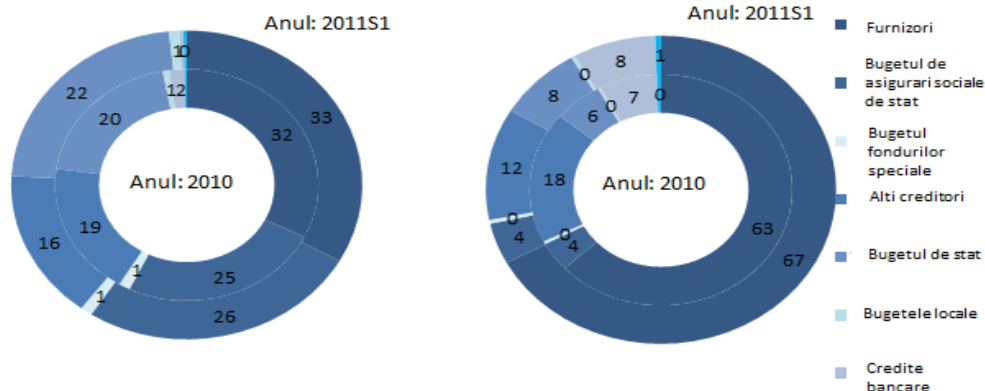
Graficul 40: Ponderea arieratelor în cifra de afaceri, companii publice și private



Graficul 41: Structura arieratelor pe tipuri de creditor (%)

Companii de stat

Companii private



Sursa: Calcule Consiliul Fiscal pe baza bilanțurilor contabile depuse la MFP

Datele aferente perioadei 2006-2011 arată o creștere constantă a stocului de arierate ale companiilor cu capital majoritar de stat totalizau în iunie 2011 la circa 3,85% din PIB (22 mld. lei).

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

Primele 10 companii de stat clasate din punct de vedere al plăților restante însumează peste 50% din totalul arieratelor companiilor de stat, creșterea arieratelor fiind pronunțată în special în sectoarele feroviar și minier.

Tabelul 8: Evoluția arieratelor companiilor de stat (Mld RON)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Total arierate companii de stat	15,8	14,0	16,9	23,1	28,01	27,0
Arierate primele 150 de companii de stat	8,7	10,1	12,1	18,0	21,5	17,5
Compania Națională a Huilei SA	1,3	3,2	3,5	4,1	4,8	5,2
Compania Națională de Căi Ferate "CFR" S.A.	1,8	1,1	1,6	3,2	4,5	4,5
Oltchim SA		0,5	0,7	0,8	1,1	1,6
SN de Transport Feroviar CFR de Marfă	1,8	1,1	1,6	0,7	0,9	1,2
SC Electrocentrale București	0,1	0,0	0,4	0,6	0,5	0,9
SC CUGIR SA					0,4	0,4
SN de Transport Feroviar CFR Călători	0,2	0,3	0,2	0,5	0,5	0,4
Termoelectrica	3,0	2,1	2,4	3,2	3,0	0,3
SC Uzina Mecanică Orăștie					0,2	0,2
SC Electrica furnizare SA	-	-	-	-	-	0,2

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

V.2 Arieratele bugetului general consolidat

Dacă în 2010 problema arieratelor bugetului general consolidat către mediul privat a fost una recurentă, toate țintele convenite cu FMI fiind depășite, în 2011 situația acestora s-a îmbunătățit. Nivelul plăților restante s-a diminuat de la 1.126,7 milioane lei în trimestrul patru din 2010 la 839,5 milioane la sfârșitul anului 2011, toate țintele trimestriale asumate prin acordul cu FMI fiind atinse.

În condițiile în care plățile restante la nivelul bugetului de stat s-au diminuat considerabil față de anul 2010, iar restanțele bugetelor de asigurări sociale au fost practic eliminate, continuă să existe presiuni la nivelul bugetelor locale, acestea cumulând aproximativ 90% din totalul arieratelor. Totuși, valoarea nominală a plăților restante a scăzut în 2011 și la nivel local cu 157 de milioane de lei, respectiv cu 17%, fiind însă necesare eforturi suplimentare pentru reducerea în continuare a acestora și prevenirea acumulării de noi arierate. Acest lucru apare cu atât mai

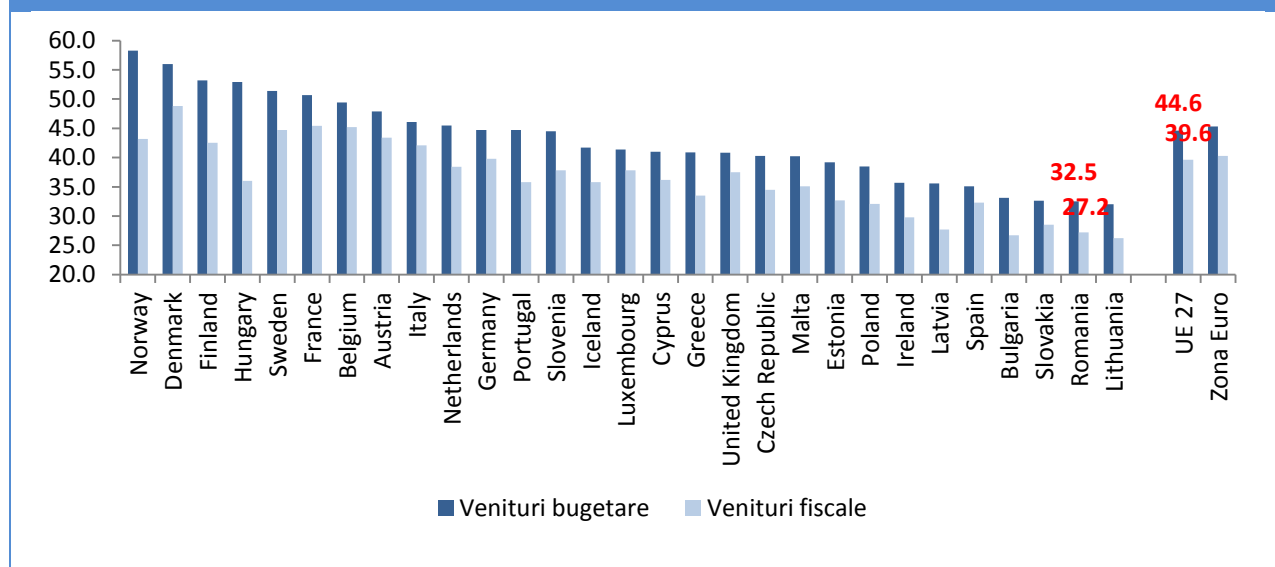
stringent cu cât în trimestrul I al anului curent stocul de arierate a consemnat din nou o creștere (localizată la nivelul plăților restante ale bugetului de stat și ale bugetelor locale), plafonul asumat prin acordul cu finanțatorii internaționali fiind depășit.

Tabelul 9: Evoluția trimestrială a arieratelor bugetului general consolidat în anul 2011 (mil. lei)						
	Trim IV 2010	Trim I 2011	Trim II 2011	Trim III 2011	Trim IV 2011	Trim I 2012
Buget de stat	57,4	84,6	99,1	104,1	85,9	119,9
Peste 90 zile	21,6	32,9	23,4	25,7	19,2	38,4
Peste 120 zile	24,1	35,3	55,4	57,8	46,0	59,7
Peste 360 zile	11,7	16,4	20,3	20,5	20,7	21,8
Bugete locale	910,0	819,4	809,2	822,9	752,8	793,5
Peste 90 zile	247,4	209,7	191,2	197,7	172,6	206,6
Peste 120 zile	342,2	298,2	316,2	333,9	280,7	263,1
Peste 360 zile	320,4	311,4	301,7	291,3	299,6	323,8
Bugete asigurări sociale	159,3	40,2	19,0	0,8	0,8	0,8
Peste 90 zile	109,9	25,7	10,9	0,0	0,0	0,0
Peste 120 zile	39,9	11,7	5,9	0,3	0,2	0,2
Peste 360 zile	9,6	2,8	2,2	0,4	0,5	0,6
Total	1.126,7	944,1	927,3	927,7	839,5	914,2
Peste 90 zile	378,8	268,3	225,5	223,5	191,5	245,0
Peste 120 zile	406,1	345,2	377,6	392,0	326,9	323,0
Peste 360 zile	341,7	330,6	324,2	312,3	320,8	346,2
Țintă FMI	480	1150	1100	1000	900	800
Depășire	646,7	(205,9)	(172,7)	(72,3)	(60,5)	114,2

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 2011 doar 32,5% din PIB, cu 12,1 pp din PIB mai mici decât media europeană. Nivelul veniturilor fiscale raportate la PIB (impozite și contribuții sociale) în România a fost de 27,2 % în anul 2011, cu 12,4 puncte procentuale mai mic decât media UE 27 (39,6%). Ponderea veniturilor fiscale în PIB este semnificativ mai mică decât în Slovenia (37,8%), Ungaria (36%), Polonia (32,1%) și Slovacia (28,5%).

Grafic 42: Veniturile bugetare și venituri fiscale (% din PIB, ESA 95, 2011)



Sursa: EUROSTAT; Veniturile fiscale includ și contribuțiile sociale.

Structura veniturilor fiscale din România relevă o pondere ridicată a veniturilor din impozitele indirecte, 46,32% din totalul veniturilor fiscale față de 33,08% media UE 27, în timp ce ponderea veniturilor din contribuțiile sociale a fost de 32,35% (UE 27 35,1%), iar cea a impozitelor directe de doar 21,32% (UE27 31,81%). Față de 2010, ponderea impozitelor indirecte a crescut cu aproximativ trei puncte procentuale pe fondul majorării cotei standard de TVA și a nivelului accizelor, în timp ce contribuțiile și impozitele directe și-au diminuat importanța relativă, în condițiile unui scăderi a ponderii acestora în PIB mai mare decât reducerea ponderii veniturilor fiscale totale în produsul intern brut. În aceste condiții, se poate considera că impozitele indirecte au reprezentat principala componentă a consolidării fiscale pe partea de venituri bugetare.

Sistemul de taxe și impozite în România este caracterizat de o colectare slabă a acestora, cu o administrare ineficientă și o birocrăție excesivă (*Tabelul 10*), o bază de impozitare relativ redusă cu foarte multe excepții și deduceri legale și o evaziune fiscală ridicată (vezi subcapitolul *V.5 Evaziunea fiscală*).

Conform unui raport OECD privind administrațiile fiscale³⁸, eficiența aparatului administrativ de colectare a taxelor este destul de scăzută în România, aceasta situându-se pe penultima poziție din grupul noilor state membre. Conform raportului Băncii Mondiale – *Paying taxes 2012*, România se poziționează pe poziția 154 din 183 de țări la nivel mondial în privința ușurinței cu care se plătesc taxele, numărul de plăți de taxe și impozite pe an pe care trebuie să le efectueze

³⁸ "Tax Administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2010)", 2011.

o companie din România fiind de 113. În cadrul țărilor selectate din Europa Centrală și de Est, România se află pe ultimul loc la acest capitol.

Tabelul 10: 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	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**	Poziția	Ușurință a cu care se plătesc taxele (poziție) ***
	Total, din care:	Centrale	Locale								
	Anul 2009			Anul 2009		Anul 2010			Anul 2011		
Bulgaria	29	29	0	3.8	0.9	7976	26.9	3.37	17	59	84
Cehia	207	8	199	19.7	0.2	15533	33.5	2.16	8	17	117
Estonia	4	4	0	3.0	8.5	878	34	38.72	8	17	47
Letonia	63	0	63	27.9	0.4	4300	27.3	6.35	7	11	62
Lituania	10	10	0	3.0	2.7	3816	27.2	7.13	11	40	57
Polonia	417	16	401	10.9	0.1	60401	31.6	0.52	29	96	127
România	440	42	398	20.5	0.1	25387	27.9	1.1	113	182	154
Slovacia	111	8	103	20.4	0.3	5686	28	4.92	31	103	129
Slovenia	76	76	0	37.3	0.5	2470	38	15.38	22	83	83
Ungaria	8	8	0	0.8	4.6	15182	37	2.44	13	46	114

Sursa: OECD, Eurostat, Banca Mondială

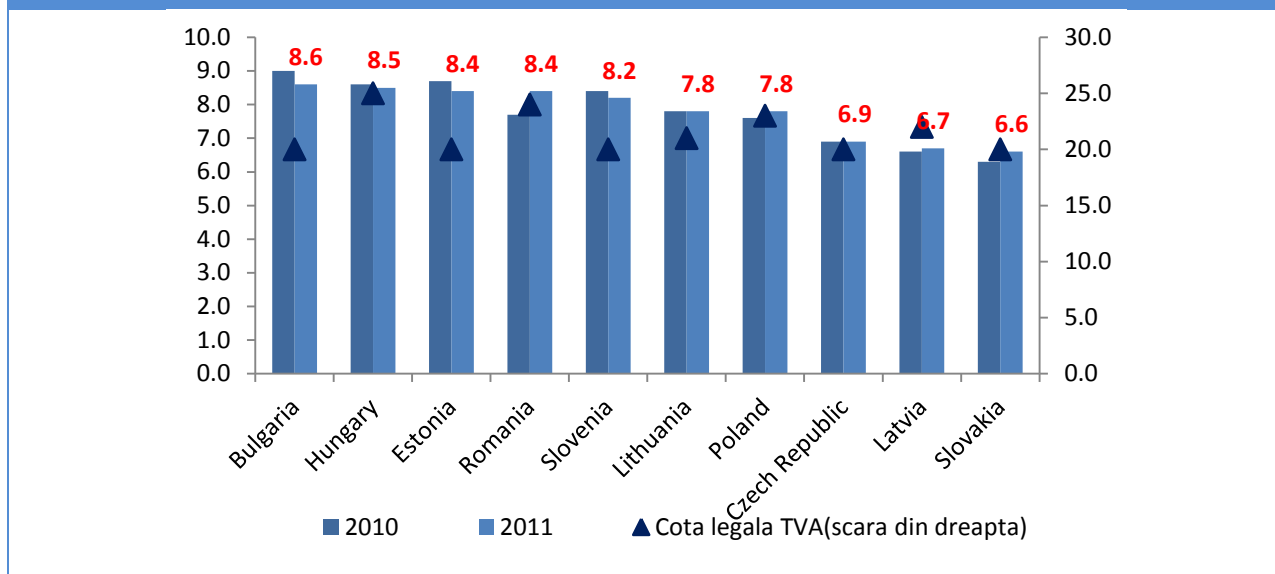
* Indicatorul se calculează ca raport între veniturile fiscale (ca pondere în PIB) și numărul de salariați din structurile de colectare a taxelor, raportat de OECD în 2010, exprimat în mii de angajați.

** 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.

*** Obținerea clasamentului privind ușurința cu care se plătesc taxele presupune realizarea unei medii aritmetice a pozițiilor ocupate de fiecare stat pentru cei trei indicatori analizați: rata totală de taxare, numărul de plăți pe an și timpul necesar conformării fiscale.

Ca o exemplificare a colectării slabe a taxelor, România a colectat 8,4% din PIB venituri din TVA în anul 2011, la fel ca 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 2011, 8,6% din PIB.

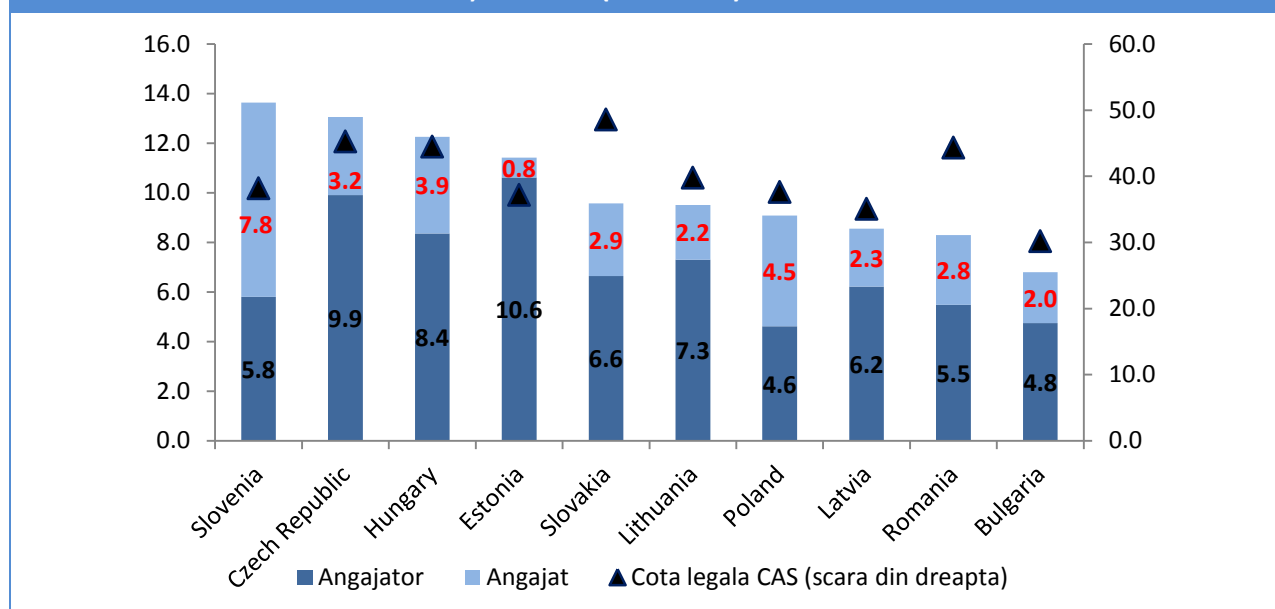
Graficul 43: Venituri din TVA (% din PIB) – 2011



Sursa: Comisia Europeană, Eurostat

În ceea ce privește contribuțiile la asigurările sociale plătite de angajați și angajatori, veniturile bugetare încasate în anul 2011 au fost de 8,3% din PIB, cu mult mai mici decât în Cehia (13,1% din PIB) și Ungaria (12,3% din PIB), cu toate că ratele legale de contribuții erau relativ similare, Slovenia (13,6%), Estonia (11,4% din PIB), Lituania (9,5%), Polonia (9,1%) și Letonia (8,6%), unde ratele legale de contribuții sociale erau semnificativ mai mici decât în România.

Graficul 44: Venituri din contribuții sociale (% din PIB) – 2011



Sursa: Comisia Europeană, Eurostat

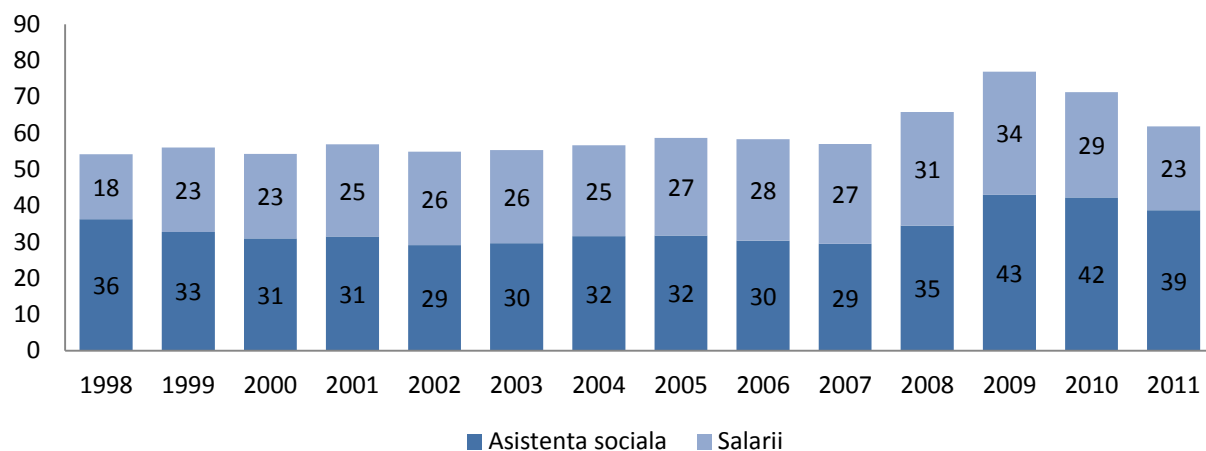
În opinia Consiliului Fiscal, România are nevoie de o reformă profundă a sistemului de colectare a taxelor care să răspundă celor 2 obiective esențiale - creșterea semnificativă a veniturilor colectate și scăderea costurilor administrative aferente. În opinia Consiliului Fiscal, această reformă trebuie să se concentreze în principal pe următoarele componente:

- 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 mai 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.

V.4 Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate

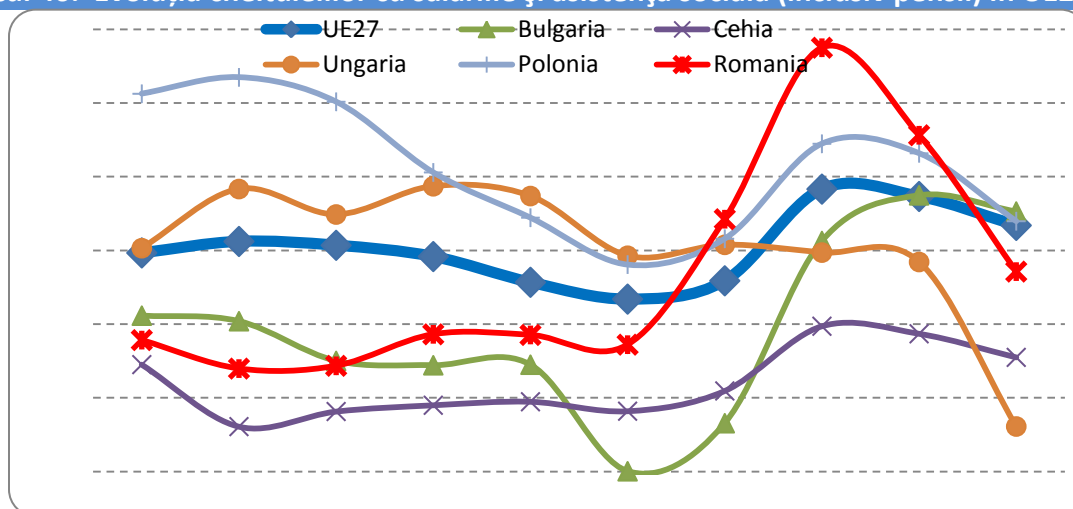
Structura cheltuielilor bugetare în România este caracterizată de preponderența cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială (pensii, ajutoare sociale). După o evoluție relativ stabilă a acestora ca procent din veniturile bugetare înainte de 2007, au crescut puternic în 2008-2009, mult peste media UE-27, având o ajustare considerabilă în 2010-2011. În momentul de față, alocările din resursele bugetare pentru cheltuielile de salarii și asistență socială sunt similare cu mediile europene (Graficul 45).

Graficul 45: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistență socială și salarii în total venituri încasate la buget (%)



Sursa: EUROSTAT

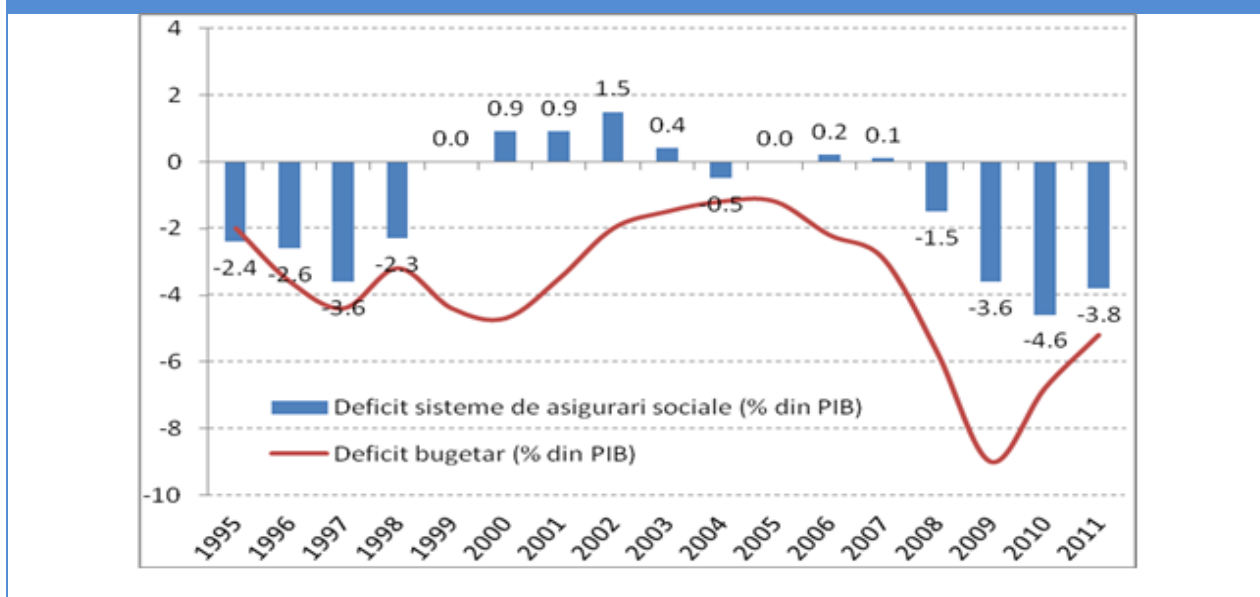
Graficul 46: Evoluția cheltuielilor cu salariile și asistență socială (inclusiv pensii) în UE27 și ECE



Sursa: EUROSTAT

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 castigurile de productivitate. În ceea ce privește cheltuielile de asistență socială (în principal cheltuielile cu pensiile), starea financiară a sistemelor de asigurări sociale este foarte precară, ceea ce impune prudență maximă în abordarea eventualelor creșteri de cheltuieli de această natură și/sau posibilelor diminuări ale cotelor de contribuții sociale în anii următori. Este obligatorie în acest sens o strategie pe termen mediu și lung de reechilibrare financiară a sistemelor de asigurări sociale, în special prin extinderea bazei de impozitare.

Graficul 47: Deficitul bugetelor de asigurări sociale și deficitul bugetar total

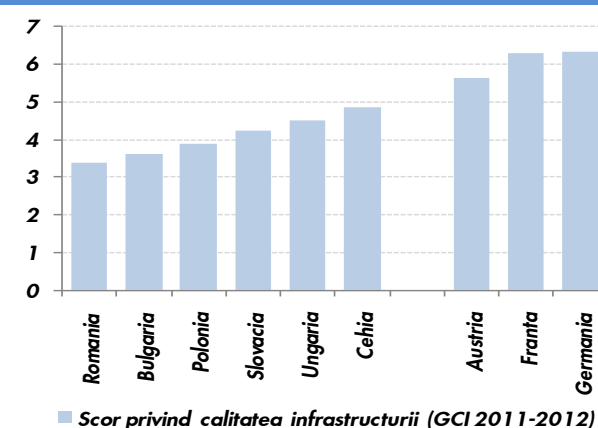


Sursa: EUROSTAT

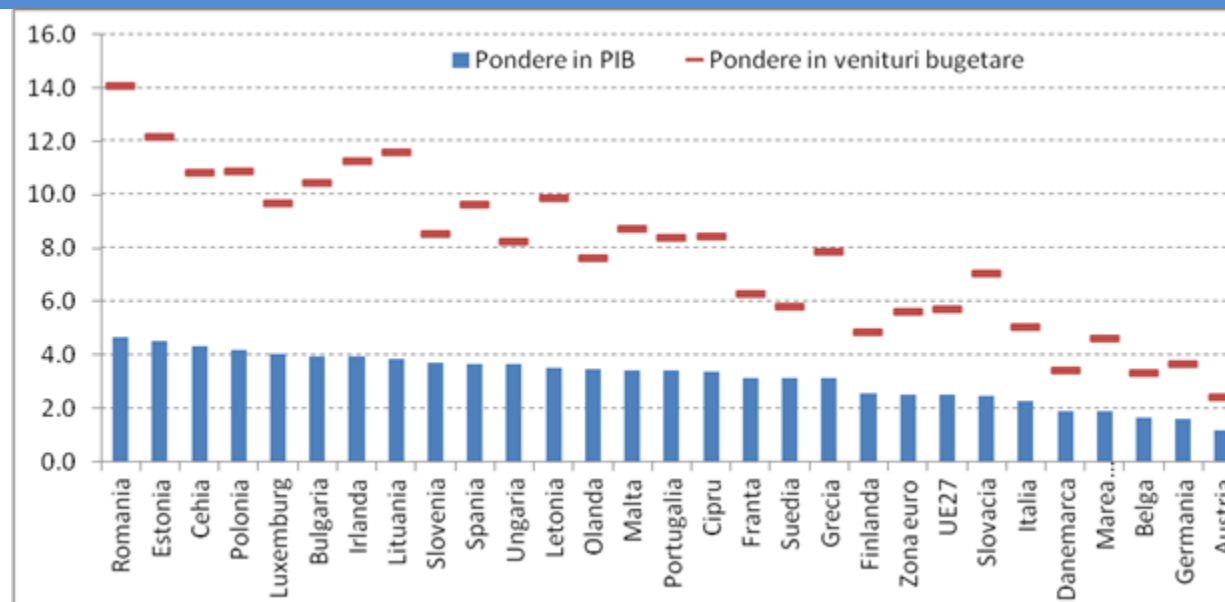
Pe partea de cheltuieli bugetare, prioritatea esențială pentru anii următori este îmbunătățirea eficienței cheltuirii banilor publici.

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 2001-2010, 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.

Graficul 48 : Calitatea infrastructurii



Graficul 49: Cheltuielile cu investițiile



Sursa: EUROSTAT, World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2011-2012

V.5 Evaziunea fiscală

Conform calculelor Consiliului Fiscal pe baza datelor INS, evaziunea fiscală³⁹ are o dimensiune ridicată în România, doar în cazul CAS, TVA și impozitului pe venit ea reprezentând 10,3% din PIB în anul 2010 (Tabelul 12). Dacă România ar colecta impozitele și taxele pe care le are la

³⁹ Metodologia de estimare a evaziunii fiscale este prezentată în Caseta 4.

maxim, ar avea venituri bugetare ca procent din PIB foarte aproape de media europeană. O reformă profundă a administrării taxelor și impozitelor în România țintită în direcția creșterii gradului de colectare a taxelor este absolut necesară.

Tabelul 11: Evoluția numărului de salariați	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Număr mediu salariați din conturile naționale*, mii persoane (1)	5,882	5,786	6,138	5,900	6,408	6,162	6,412	6,436	6,513	6,573	6,633	6,647
Număr mediu salariați raportați de angajatori, mii persoane (2)	4,623	4,619	4,568	4,591	4,469	4,559	4,667	4,885	5,046	4,774	4,376	4,297**
Număr mediu salariați economie neobservată - "munca la negru", mii persoane (3)=(1)-(2)	1,259	1,167	1,570	1,309	1,939	1,603	1,744	1,551	1,467	1,799	2,257	2,349
Pondere salariaților din economia neobservată (4)=(3)/(1)	21.4%	20.2%	25.6%	22.2%	30.3%	26.0%	27.2%	24.1%	22.5%	27.4%	34.0%	35.3%

Sursa: calcule Consiliul Fiscal

Tabelul 12: Evoluția evaziunii fiscale la TVA, impozit pe venit și CAS							
Milioane RON	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Evaziunea fiscală din munca "la negru":	9032	11298	14951	19044	23675	29125	30842
- impozit pe venit (IV)	1885	2358	3259	4277	5623	6743	7140
- contribuții la asigurările sociale (CAS)	7147	8940	11692	14767	18052	22383	23702
Evaziune fiscală la TVA	7441	10684	16437	18901	19548	19266	18766
Evaziune fiscală în sectorul informal (populație)	1511	2158	2819	3626	4480	3340	4076
Total evaziune fiscală la IV, CAS și TVA	17984	24140	34207	41572	47703	51732	53684
Valoarea adăugată brută în economia neobservată	35814	47849	66117	83063	100741	104667	112569
% din PIB	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Evaziunea fiscală din munca "la negru":	3.7%	3.9%	4.3%	4.6%	4.6%	5.8%	5.9%
- impozit pe venit (IV)	0.8%	0.8%	0.9%	1.0%	1.1%	1.3%	1.4%

- contribuții la asigurările sociale (CAS)	2.9%	3.1%	3.4%	3.5%	3.5%	4.5%	4.5%
Evaziune fiscală la TVA	3.0%	3.7%	4.8%	4.5%	3.8%	3.8%	3.6%
Evaziune fiscală în sectorul informal (populație)	0.6%	0.7%	0.8%	0.9%	0.9%	0.7%	0.8%
Total evaziune fiscală la IV, CAS și TVA	7.3%	8.4%	9.9%	10.0%	9.3%	10.3%	10.3%
Valoarea adăugată brută în economia neobservată*	14.5%	16.6%	19.2%	20.0%	19.6%	20.9%	21.5%

Sursa: calcule Consiliul Fiscal pe baza datelor INS

* Estimare INS

CASETA 4: Identificarea economiei neobservate în România⁴⁰

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

⁴⁰ [Extras din Metodologia de elaborare a conturilor naționale nefinanciare în România, Institutul Național de Statistică, Monitorul Oficial 292 din 5 mai 2009 \(M. Of. 292/2009\).](#)

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.

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 principii 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.

VI. Anul 2012 – Perspective și riscuri

VI.1 Cadrul macroeconomic

În prognoza interimară de primăvară 2012, Comisia Europeană a menținut prognoza de creștere economică pentru economia globală la 4,25%, dar se așteaptă însă ca riscurile la adresa creșterii economice globale să rămână ridicate, pe fondul efectului de contagiune antrenat de criza datoriilor din zona euro.

Pentru economia Uniunii Europene, Comisia Europeană prognozează o stagnare economică, față de o creștere de 0,6% estimată anterior. Revizuirea în sens descendent a fost cauzată de mai mulți factori. Astfel, mai multe țări au decis implementarea unor măsuri suplimentare de consolidare fiscală necesare pentru asigurarea sustenabilității finanțelor publice în contextul unei deteriorări a perspectivelor economice începând cu trimestrul patru al anului 2011, în timp ce efectul pozitiv asupra creșterii antrenat de detensionarea piețelor financiare ca urmare a măsurilor de combatere a crizei datoriilor suverane s-a manifestat mai lent decât așteptările. La nivelul statelor membre însă, se anticipează o evoluție neuniformă a activității economice. Pe de o parte, în Germania și Franța (0,6% și respectiv 0,4% creștere economică prognozată în 2012) este așteptată doar o încetinire a avansului economic, în timp ce în Italia, Spania, Olanda, Belgia, Ungaria produsul intern brut se va contracta ușor. În zona euro pe ansamblu, economia va scădea cu 0,3%. Portugalia și Grecia se vor confrunta cu o contracție economică severă, de peste 3%, estimările fiind de asemenea revizuite în sens negativ față de prognoza din toamnă.

Presiunile inflaționiste au început să crească moderat atât în țările dezvoltate, cât și în cele emergente, cauzele principale fiind legate de avansul prețurilor la energie și de modificarea taxelor indirecte. Pentru 2012, inflația totală a fost revizuită în sus, atât pentru Uniunea Europeană, cât și pentru zona euro, urmând să atingă 2,3%, respectiv 2,1%, ca urmare a efectului cumulat al creșterii prețurilor administrate și a taxelor indirecte în multe dintre statele membre, majorării prețului petrolului, precum și a noilor măsuri fiscale ce vor fi impuse în 2012.

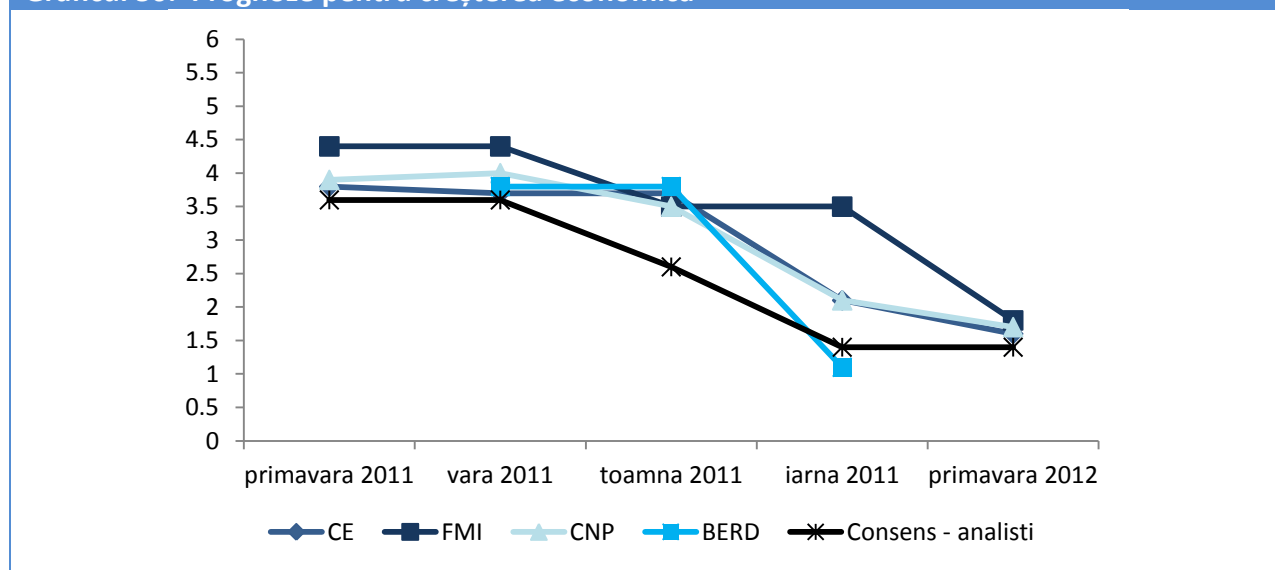
În Europa Centrală și de Est (ECE), activitatea economică va avansa probabil într-un ritm semnificativ mai lent decât în 2011. Conform prognozelor Comisiei europene, recuperarea economică în această regiune a fost generată în principal de cererea externă, care este așteptată a avea o contribuție mult redusă ca urmare a evoluțiilor economice din zona euro.

Cererea internă rămâne încă slabă în cea mai mare parte a țărilor din ECE ca urmare a unor condiții încă dificile în 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. Prognozele de creștere au fost revizuite semnificativ în sens

descendent pentru Cehia (stagnare economică față de +1,7%), Polonia (2,5% de la +4,3%), Ungaria (-0,1% față de +1,7%), Bulgaria (de la +1,8% la +1,4%) și România (+1,6% de la +2,5%).

În România, avansul economic este proiectat a fi mai slab decât cel estimat inițial, în principal ca urmare a efectelor înrăutățirii mediului economic extern, care afectează direct exporturile, prin canalul comercial și, indirect, cererea internă, prin canalul fluxurilor de capital. Acesta din urmă 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 Europa Centrală și de Est.

Graficul 50: Prognoze pentru creșterea economică



Sursa: Eastern Europe Consensus Forecasts

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, în timp ce investițiile private ar putea fi afectate de incertitudinile interne și internaționale și, prin urmare, amânate cel puțin până în al doilea semestru al anului 2012. Consumul privat este prognozat a-și reveni treptat, cu precădere în a doua jumătate a anului 2012, pe fondul avansului veniturilor susținută de creșterea ocupării și reducerea inflației.

Potrivit prognozei Comisiei Europene, inflația în România este așteptată să scadă în prima jumătate a anului 2012, urmând să accelereze în semestrul al doilea, în contextul unui efect de bază negativ, rămând însă în intervalul de variație al țintei BNR.

VI.2 Cadrul fiscal bugetar și riscuri

În cadrul acordurilor cu FMI și Comisia Europeană, Guvernul s-a angajat, în formularea bugetului pentru 2012, să reducă deficitul bugetului general consolidat la 1,9% din PIB, țintă revizuită de la nivelul anterior de 3%, în contextul unei abordări prudente a politicii fiscale pe fondul incertitudinilor legate de criza datoriilor suverane din zona euro. Astfel, aplicarea prevederilor noii legi a pensiilor, care impunea majorarea acestora cu rata inflației (și cu jumătate din creșterea salarială reală din anul anterior, în cazul în care aceasta este pozitivă), a fost amânată, iar construcția inițială a bugetului a fost realizată în ipoteza înghețării salariilor din sectorul bugetar la nivelul acestora de la finele anului anterior.

Revizuirea descendentă a țintei de deficit bugetar pentru anul 2012 nu a fost însoțită însă și de modificarea parametrilor Strategiei fiscal-bugetare 2012-2014, aceasta fiind aprobată într-o formă ce nu conținea o actualizare a cadrului macroeconomic în concordanță cu cel utilizat în formularea bugetului pentru anul curent, și nici o revizuire corespunzătoare a traiectoriei pe termen mediu a țăntelor de deficit bugetar și a proiecțiilor aferente de venituri și cheltuieli bugetare. Acest lucru este de natură să afecteze predictibilitatea pe termen mediu a politicii fiscal-bugetare, statuată explicit în Legea responsabilității fiscal-bugetare. Consiliul Fiscal reiterează recomandarea potrivit căreia strategia fiscal-bugetară trebuie actualizată de fiecare dată când intervin modificări de substanță ale cadrului macroeconomic ori schimbări în politica fiscal-bugetară, în conformitate cu art. 23 al legii responsabilității fiscal-bugetare.

Actualizarea cu celeritate a strategiei fiscal-bugetare este cu atât mai necesară în noul context creat de schimbarea de guvern și de configurație a majorității parlamentare survenite recent, cu scopul promovării unui cadru fiscal bugetar predictibil, bazat pe reguli și ținte clare. Din perspectiva legii responsabilității fiscal bugetare, art. 23 lit. c) prevede drept clauză derogatorie pentru revizuirea cadrului fiscal bugetar schimbarea guvernului. La momentul redactării acestui raport, informațiile disponibile indicau renegocierea de către noul Guvern cu misiunea FMI și UE a țintei de deficit bugetar (la 2.2% din PIB), pentru a acomoda o indexare salarială în două etape (8% în iunie 2012, 7% în decembrie 2012) a salariilor din sectorul bugetar, impactul negativ asupra veniturilor bugetare al modificării modului de calcul pentru contribuțiile la fondul de sănătate în conformitate cu hotărârea Curții Constituționale, precum și restituirea graduală a diferenței dintre cuantumul efectiv al contribuțiilor de asigurări de sănătate colectate în perioada ianuarie 2011- aprilie 2012 și cel determinat în conformitate cu modul de calcul corespunzător hotărârii Curții Constituționale.

Chiar și în cazul revizuirii ascendente a țintei de deficit bugetar, sunt persistente riscuri în ceea ce privește atingerea acesteia, având în vedere revizuirea descendentă a proiecției de creștere economică, precum și datele privind execuția bugetară la finele trimestrului întâi, în condițiile în care încadrarea în plafonul de deficit s-a produs pe fondul decalării în luna martie a plății

trimestriale a impozitului pe profit, precum și a unei recrudescențe a acumulării de arierate la nivelul bugetului de stat și al bugetelor locale. Impactul înrăutățirii prognozei de creștere asupra soldului bugetar este însă atenuat de faptul că aceasta se datorează în cea mai mare măsură deteriorării cererii externe, dinamica exporturilor nereprezentând o componentă de natură să genereze scăderi proporționale ale veniturilor bugetare.

În plus, indexarea salarială, chiar realizată într-o manieră care să limiteze impactul la nivelul bugetului pentru 2012, se va regăsi în totalitate la nivelul cheltuielilor bugetare din 2013, complicând substanțial procesul de ajustare a deficitului bugetar structural către obiectivul pe termen mediu (MTO) în contextul obligațiilor asumate prin semnarea Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Compactul fiscal). În acest moment, măsurile necesare pentru asigurarea unei traiectorii de convergență spre MTO sunt nespecificate, ca de altfel și momentul în care acest obiectiv ar urma să fie atins. Angajamentele asumate la nivel european impun în continuare un comportament prudent al politicii fiscal bugetare pe termen mediu.

În opinia Consiliului Fiscal, riscurile la adresa evoluției indicatorilor macroeconomici sunt în continuare îndreptate către un avans economic mai redus. De asemenea, 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).

Cele mai mari riscuri pe plan intern se pot materializa dacă angajamentul politic pentru procesul de consolidare fiscală scade, pe fondul unor turbulențe politice în anticiparea alegerilor programate pentru 2012. Eventualele derapaje de la o politică fiscal-bugetară strictă (cum ar fi reversarea unor măsuri de austeritate implementate deja) pot conduce la depășirea țintei de deficit bugetar pentru 2012 și la deteriorarea percepției de risc față de România.

În ceea ce privește creșterea economică, riscurile se situează de asemenea pe partea negativă, provenind în special din surse externe. Atât reducerea avansului economic în zona euro, cât și menținerea incertitudinilor pe piețele financiare internaționale pot contribui la reducerea creșterii economice pentru România prin mai multe canale: în primul rând, o cerere externă mai redusă afectează negativ exporturile și înrăutățește indicele sentimentului economic, în timp ce turbulențele din piețele financiare internaționale ar putea crește prima de risc a țării, cu efecte negative asupra intrărilor de capital în România.

Pe partea pozitivă, o absorbție mai bună a fondurilor europene nerambursabile și o încredere îmbunătățită la nivelul economiei poate 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.

Bibliografie

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

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.

Eastern Europe Consensus Forecast, Consensus Economics Inc.

European Commission, February 2012, Interim forecast.

FocusEconomics Consensus Forecast Eastern Europe, FocusEconomics S.L.

International Monetary Fund April 2012, IMF Country Report No. 12/73, Romania: Fourth 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 2011, Ministerul Finanțelor Publice.

Strategia fiscal bugetară 2011-2013, Ministerul Finanțelor Publice.

Strategia fiscal bugetară 2012-2014, 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 în anul 2011

NR CRT	NR HOTARARE	DESCRIERE	DATA	SUMA
				-mii lei-
		TOTAL ADMINISTRATIE		2,126,486
		TOTAL ADMINISTRATIE CENTRALA		1,904,063
1	Hotarare nr. 1277/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor si Infrastructurii din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru plata arieratelor catre furnizorii de energie electrica, precum si rambursarea de la bugetul de stat a contravalorii unor servicii de navigatie aeriana pentru zborurile scutite de la plata tarifulor pentru aceste servicii	28/12/2011	130000
2	Hotarare nr. 1251/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Administratiei si Internelor pe anul 2011 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru achizitia de apa grea	21/12/2011	79000
3	Hotarare nr. 1250/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Educatiei, Cercetarii, Tineretului si Sportului din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	21/12/2011	50000
4	Hotarare nr. 1249/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Comunicatiilor si Societatii Informatonale pe anul 2011 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	21/12/2011	5467
5	Hotarare nr. 1248/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Dezvoltarii Regionale si Turismului din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	21/12/2011	150000
6	Hotarare nr. 1247/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Sanatatii pe anul 2011 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	21/12/2011	435546
7	Hotarare nr. 1246/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor si Infrastructurii pe anul 2011 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru plata arieratelor catre furnizorii de energie electrica	21/12/2011	450000
8	Hotarare nr. 1245/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Mediului si Padurilor pe anul 2011 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru plata arieratelor	21/12/2011	40000
9	Hotarare nr. 1244/2011	privind aprobarea unor masuri speciale pentru transportul in tara, cu titlu umanitar, al unui numar de pana la 100 de raniti libieni in vederea acordarii de asistenta medicala contra cost in spitale romanesti, precum si suplimentarea bugetului Ministerului Apararii Nationale si a bugetului Ministerului Sanatatii pe anul 2011 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	21/12/2011	250
10	Hotarare nr. 1060/2011	privind aprobarea platii contributiei Romaniei la fondurile stranse pentru finantarea proiectelor de la Cernobil, Ucraina	4/11/2011	2150
11	Hotarare nr. 1009/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Finantelor Publice din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	17/10/2011	30000
12	Hotarare nr. 1002/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Educatiei, Cercetarii, Tineretului si Sportului din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	17/10/2011	38244

13	Hotarare nr. 961/2011	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru Societatea Romana de Radiodifuziune	4/10/2011	100000
14	Hotarare nr. 952/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Culturii si Patrimoniului National din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	4/10/2011	1000
15	Hotarare nr. 925/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Sanatatii din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	23/09/2011	25000
16	Hotarare nr. 924/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Sanatatii din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	23/09/2011	150000
17	Hotarare nr. 903/2011	privind suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru Departamentul pentru Romanii de Pretutindeni	15/09/2011	2000
18	Hotarare nr. 825/2011	privind suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru Autoritatea Nationala pentru Reglementarea si Monitorizarea Achizitiilor Publice	18/08/2011	1475
19	Hotarare nr. 815/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Externe si al Serviciului de Telecomunicatii Speciale din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru finantarea unor cheltuieli privind infiintarea unui serviciu de centru de raspuns cu apelare prin linie telefonica si posta electronica, prin care sa fie oferite informatii si consiliere lucratorilor romani din Spania si celor care doresc informatii despre noile reglementari privind piata muncii din Spania	23/08/2011	275
20	Hotarare nr. 724/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Sanatatii din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru Programul national de diagnostic si tratament pentru boli rare	25/07/2011	4000
21	Hotarare nr. 640/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor si Infrastructurii din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	28/06/2011	1813
22	Hotarare nr. 568/2011	privind acordarea de catre Romania a unui ajutor umanitar de urgenta, cu titlu gratuit, pentru Japonia	1/6/2011	383
23	Hotarare nr. 501/2011	privind suplimentarea bugetului Autoritatii pentru Valorificarea Activelor Statului cu sumele necesare reprezentarii in unele proceduri judiciare	23/05/2011	21283
24	Hotarare nr. 466/2011	privind suplimentarea bugetului Agentiei Nationale de Integritate din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	11/5/2011	1300
25	Hotarare nr. 465/2011	privind suplimentarea bugetului Senatului si bugetului Camerei Deputatilor din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru finantarea cheltuielilor aferente organizarii la Bucuresti, in perioada 7-10 octombrie 2011, a Sesiunii Anuale a Adunarii Parlamentare NATO	11/5/2011	23123
26	Hotarare nr. 464/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Educatiei, Cercetarii, Tineretului si Sportului din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	16/05/2011	10000
27	Hotarare nr. 409/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Sanatatii din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	26/04/2011	6255
28	Hotarare nr. 403/2011	privind suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru Secretariatul de Stat pentru Culte	20/04/2011	1000

29	Hotarare nr. 395/2011	privind realizarea programului national de interes strategic "Transportor blindat pentru trupe 8x8"	10/5/2011	2000
30	Hotarare nr. 381/2011	pentru modificarea art. 1 din Hotararea Guvernului nr. 349/2011 privind suplimentarea bugetului Ministerului Culturii si Patrimoniului National din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru recuperarea unor bunuri culturale de patrimoniu	15/04/2011	1275
31	Hotarare nr. 377/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Educatiei, Cercetarii, Tineretului si Sportului din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	14/04/2011	42000
32	Hotarare nr. 376/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Muncii, Familiei si Protectiei Sociale din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru asigurarea finantarii Programului de interes national "Dezvoltarea retelei de camine pentru persoanele varstnice"	12/4/2011	2000
33	Hotarare nr. 317/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Sanatatii pentru anul 2011 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	4/4/2011	2000
34	Hotarare nr. 314/2011	privind suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru Secretariatul de Stat pentru Culte	30/03/2011	25000
35	Hotarare nr. 285/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Mediului si Padurilor din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru realizarea unor lucrari de decontaminare	29/03/2011	2150
36	Hotarare nr. 271/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Culturii si Patrimoniului National din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	25/03/2011	1700
37	Hotarare nr. 270/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Apararii Nationale pe anul 2011 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru participarea cu forte la operatia NATO de impunere a unui embargo asupra armelor (Arms Embargo) impotriva Libiei	25/03/2011	19164
38	Hotarare nr. 265/2011	pentru aprobarea unor masuri speciale ca urmare a starii de criza/urgenta umanitara din Japonia	1/4/2011	1100
39	Hotarare nr. 246/2011	privind suplimentarea bugetului Curtii Constitutionale din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	29/03/2011	250
40	Hotarare nr. 214/2011	privind suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru Departamentul pentru Romanii de Pretutindeni	14/03/2011	3660
41	Hotarare nr. 211/2011	privind suplimentarea bugetelor unor institutii din domeniul apararii, ordinii publice si sigurantei nationale, pentru acoperirea necesarului de credite bugetare destinate platii contributiilor de asigurari sociale conform Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice	14/03/2011	29000
42	Hotarare nr. 180/2011	privind suplimentarea bugetului Ministerului Apararii Nationale pe anul 2011 din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru realizarea obiectivului de investitii "Reamplasare spatii speciale de depozitare"	8/3/2011	2300
43	Hotarare nr. 141/2011	pentru aprobarea unor masuri speciale ca urmare a starii de criza/urgenta umanitara din Marea Jamahirie Araba Libiana Populara Socialista	24/02/2011	900

44	Hotarare nr. 101/2011	privind suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru Secretariatul de Stat pentru Culte	10/2/2011	10000
NR CRT	NR HOTARARE	DESCRIERE	DATA	SUMA
				-mii lei-
		TOTAL ADMINISTRATIE LOCALA		222,423
1	Hotarare nr. 1158/2011	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011	29/11/2011	5000
2	Hotarare nr. 1108/2011	privind alocarea unor sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru aniversarea la data de 1 decembrie 2011 la Alba Iulia a Zilei Nationale a Romaniei si a implinirii a 93 de ani de la Marea Unire	16/11/2011	400
3	Hotarare nr. 1086/2011	privind repartizarea unor sume catre bugetele locale ale unitatilor administrativ-teritoriale	27/10/2011	12000
4	Hotarare nr. 1056/2011	pentru modificarea si completarea Hotararii Guvernului nr. 649/2011 privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru plata unor arierate, a unor cheltuieli curente si de capital, precum si pentru finantarea unor obiective de investitii ale unitatilor administrativ-teritoriale	1/11/2011	124199
5	Hotarare nr. 1001/2011	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru unele unitati administrativ-teritoriale	17/10/2011	66410
6	Hotarare nr. 748/2011	privind masurile, bugetul si cheltuielile necesare pentru pregatirea, organizarea si desfasurarea alegerilor partiale pentru Camera Deputatilor care vor avea loc in Circumscripția electorala nr. 29 - judetul Neamt, Colegiul uninominal nr. 6, si in Circumscripția electorala nr. 26 judetul Maramures, Colegiul uninominal nr. 2, in data de 21 august 2011, modelul timbrului autocolant, modelele listelor electorale, modelul buletinului de vot, modelele stampilelor electorale si ale altor documente care vor fi utilizate la aceste alegeri, precum si conditiile si durata pastrarii materialelor rezultate din procesul electoral	28/07/2011	2440
7	Hotarare nr. 657/2011	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru judetul Constanta	1/7/2011	4000
8	Hotarare nr. 473/2011	privind suplimentarea bugetelor Ministerului Culturii si Patrimoniului National, Academiei Romane si Consiliului Judetean Mures din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului pe anul 2011, in vederea sustinerii editarii publicatiilor culturale	17/05/2011	2300
9	Hotarare nr. 463/2011	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru municipiul Timisoara, judetul Timis	12/5/2011	874
10	Hotarare nr. 440/2011	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru comuna Baru, judetul Hunedoara	9/5/2011	1000
11	Hotarare nr. 375/2011	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru orasul Aninoasa, judetul Hunedoara	12/4/2011	1000

12	Hotarare nr. 316/2011	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru comuna Negomir, judetul Gorj	4/4/2011	700
13	Hotarare nr. 313/2011	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru comuna Rosia de Amaradia, judetul Gorj	30/03/2011	700
14	Hotarare nr. 278/2011	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru comuna Vladimir, judetul Gorj	30/03/2011	500
15	Hotarare nr. 277/2011	privind alocarea unei sume din Fondul de rezerva bugetara la dispozitia Guvernului, prevazut in bugetul de stat pe anul 2011, pentru comuna Golesti, judetul Valcea	30/03/2011	900

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 guvernarea 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 - 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 ESA 95 (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.

Semestru 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.