

România
Consiliul Fiscal

Raport anual

2017

Notă:

Raportul anual pe anul 2017 a fost aprobat de Președintele Consiliului fiscal, conform prevederilor art. 56, alin (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010, în urma însușirii acestuia de către membrii Consiliului prin vot, în ședința din data de 11 iunie 2018.

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

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

Versiune tipărită:	ISSN 2344-6811
	ISSN-L 2344-6811
Versiune <i>online</i> :	ISSN 2344-682X
	ISSN-L 2344-6811

Lista abrevierilor

ANAF	Agenția Națională de Administrare Fiscală
ASF	Autoritatea de Supraveghere Financiară
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BIRD	Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BGC	Bugetul General Consolidat
BM	Banca Mondială
BNR	Banca Națională a României
CAS	Contribuții de asigurări sociale
CE	Comisia Europeană
CEF	<i>Connecting Europe Facility</i>
CF	Consiliul fiscal
CNSP	Comisia Națională de Strategie și Prognoză
CNADNR	Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale din România
COTS-RMS	<i>Commercial Off the Shelf - Revenue Management System</i>
ECE	Europa Centrală și de Est
ESA 2010	Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale 2010
ESA 95	Sistemul European de Conturi 95
FC	Fondul de Coeziune
FEADR	Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European pentru Dezvoltare Regională
FEGA	Fondul European de Garantare Agricolă
FEPAM	Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime
FESI	Fonduri Europene structurale și de Investiții
FMI	Fondul Monetar Internațional
FSE	Fondul Social European
IAPC	Indicele armonizat al prețurilor de consum
ICG	Indicele Competitivității Globale
IFSLSG	Instituții fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației
IMM	Întreprinderi mici și mijlocii
INS	Institutul Național de Statistică
IPC	Indicele prețurilor de consum
LRFB	Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010
MFE	Ministerul Fondurilor Europene
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
NSM ECE	Statele noi membre UE din Europa Centrală și de Est

NSM10	Cele 10 state noi membre UE (fără Croația)
OCDE	Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică
OTM	Obiectivul pe termen mediu
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
PIB	Produsul Intern Brut
PO	Program operațional
POAD	Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate
PNDR	Programul Național de Dezvoltare Rurală
PNR	Programul Național de Reformă
POPAM	Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime
pp	Puncte procentuale
RAMP	<i>Revenue Administration Modernization Project</i>
SFB	Strategia fiscal-bugetară
SPV	Spațiul Privat Virtual
TSCG	Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Compactul fiscal)
TVA	Taxa pe valoarea adăugată
UE	Uniunea Europeană

CUPRINS

I. Sinteză	10
II. Evoluții macroeconomice în anul 2017	17
III. Politica fiscal-bugetară în anul 2017	26
III.1. Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari.....	26
III.2. Soldul bugetar structural în România	41
III.3. Veniturile bugetare.....	45
III.3.1. TVA și accize	47
III.3.2. Impozite directe.....	54
III.3.3. Contribuții de asigurări sociale.....	60
III.4. Cheltuielile bugetare	65
III.4.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială	67
III.4.2. Cheltuieli cu bunuri și servicii.....	82
III.4.3. Cheltuieli de investiții publice	84
III.4.4. Fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului	93
III.5. Datoria publică.....	98
IV. Absorbția fondurilor europene.....	107
V. Sustenabilitatea finanțelor publice	114
V.1. Arieratele bugetului general consolidat.....	114
V.2. Colectarea taxelor în România - comparații internaționale.....	116
V.3. Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate	125
VI. Anul 2018 - Perspective macroeconomice și fiscal - bugetare	132
VI.1. Cadrul macroeconomic.....	132
VI.2. Cadrul fiscal-bugetar	137
Bibliografie.....	141
Anexa 1 - Situația sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului în anul 2017	145
Anexa 2 - Glosar de termeni	148

Lista tabelelor din text

Tabelul 1: Principalii indicatori macroeconomici în 2017 (proгноză SFB versus realizări).....	25
Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și de personal.....	28
Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2017	36
Tabelul 4: Evoluția cheltuielilor și veniturilor bugetare după standarde ESA 2010, % din PIB.....	38
Tabelul 5: Evoluția cheltuielilor și veniturilor bugetare după standarde <i>cash</i> (% din PIB).....	40
Tabelul 6: Eficiența taxării - TVA.....	52
Tabelul 7: Eficiența taxării – impozitul pe profit	56
Tabelul 8: Eficiența taxării – impozitul pe venit	60
Tabelul 9: Contribuții de asigurări sociale (mil. lei).....	62
Tabelul 10: Eficiența taxării – contribuții de asigurări sociale	64
Tabelul 11: Titluri executorii emise/plătite în contul hotărârilor judecătorești privind plata unor diferențe salariale pentru unele categorii de bugetari, mil. lei	69
Tabelul 12: Comparatie între alocările pentru 2007-2013 și 2014-2020 (mld. euro).....	109
Tabelul 13: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale pentru perioada de programare 2014-2020 (mil. euro)	110
Tabelul 14: Absorbția fondurilor structurale pentru perioada de programare 2014-2020 – comparație cu alte state membre UE	111
Tabelul 15: Evoluția trimestrială a plăților restante ale BGC în anul 2017 (mil. lei)	115
Tabelul 16: Eficiența sistemului de taxe și impozite	122

Lista graficelor din text

Graficul 1: Evoluția prognozelor de creștere economică pentru anul 2017	17
Graficul 2: Contribuția componentelor PIB la creșterea economică	19
Graficul 3: Evoluția PIB real, a cererii interne și a soldului contului curent în perioada 2005-2017	22
Graficul 4: Deficitul structural, impulsul fiscal și excesul de cerere.....	43
Graficul 5: Venituri din TVA în anul 2017 (mld. lei).....	47
Graficul 6: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România	50
Graficul 7: Venituri din accize în anul 2017 (mld. lei)	53
Graficul 8: Venituri din impozitul pe profit în anul 2017 (mld. lei)	54
Graficul 9: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe profit în România.....	55
Graficul 10: Venituri din impozitul pe venit în anul 2017 (mld. lei)	57
Graficul 11: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe venit în România	59
Graficul 12: Venituri din contribuții de asigurări sociale în anul 2017 (mld. lei)	61
Graficul 13: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente CAS în România	63
Graficul 14: Evoluția trimestrială a veniturilor BGC în anul 2017 (mil. lei)	66
Graficul 15: Evoluția trimestrială a cheltuielilor BGC în anul 2017 (mil. lei).....	66
Graficul 16: Cheltuieli de personal în anul 2017 (mld. lei).....	68
Graficul 17: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public în perioada 2007-2017 (lei/lună)....	71
Graficul 18: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar în perioada 2005-2017	73
Graficul 19: Ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri încasate la buget în țările din UE28	74

Graficul 20: Asistența socială în anul 2017 (mld. lei)	75
Graficul 21: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale de stat	77
Graficul 22: Evoluția numărului de pensionari versus numărul de salariați (mii persoane)	78
Graficul 23: Evoluția pensiei medii (lei) în perioada 2001-2017	79
Graficul 24: Ponderea cheltuielilor cu asistență socială în total venituri încasate la buget în țările din UE28	81
Graficul 25: Cheltuieli cu bunuri și servicii în anul 2017 (mld. lei)	82
Graficul 26: Cheltuieli de investiții în anul 2017 (mil. lei)	85
Graficul 27: Cheltuieli de capital în anul 2017 (mld. lei)	87
Graficul 28: Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare în 2017 (mld. lei)	89
Graficul 29: Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă în 2017 (mld. lei)	89
Graficul 30: Cheltuielile cu investiții publice și calitatea infrastructurii	91
Graficul 31: Total alocări din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului (mld. lei)	95
Graficul 32: Număr hotărâri de Guvern privind alocările din fondul de rezervă	96
Graficul 33: Beneficiarii alocărilor din fondul de rezervă (% din total alocări)	97
Graficul 34: Evoluția costurilor de finanțare în monedă națională în perioada 2014-2017	99
Graficul 35: Contribuții la modificarea ponderii datoriei publice în PIB în perioada 2017-2021	102
Graficul 36: Scenarii de evoluție a datoriei publice (% din PIB)	104
Graficul 37: Evoluția ratei de absorbție a fondurilor europene: România versus media UE28, 2015 – aprilie 2018 (exercițiul financiar 2014-2020)	112
Graficul 38: Veniturile bugetare și venituri fiscale în anul 2017 (% din PIB, ESA 2010)	116
Graficul 39: Venituri din TVA în anul 2017 (% din PIB)	123
Graficul 40: Venituri din contribuții sociale în anul 2017 (% din PIB)	124
Graficul 41: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistența socială și salarii în total venituri încasate la buget (%)	126

Graficul 42: Ponderea cheltuielilor cu salariile și asistența socială (inclusiv pensii) în total venituri bugetare în UE28 și ECE în perioada 2005-2017	127
Graficul 43: Deficitul bugetelor de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate) și deficitul bugetar total – ESA 2010 (% din PIB)	128
Graficul 44: Calitatea infrastructurii.....	129
Graficul 45: Ponderea cheltuielilor cu investițiile în PIB și în total venituri bugetare (medie 2008-2017)	130
Graficul 46: Evoluția prognozelor de creștere economică în România pentru anul 2018.....	135

Lista casetelor din text

Caseta 1: Modificarea sferei de cuprindere a veniturilor și cheltuielilor bugetare aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile.....	88
--	----

I. Sintează

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

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

Anul 2017 a consemnat cel mai înalt ritm de creștere economică a României din perioada post-criză, structura sa fiind una dezechilibrată, bazată preponderent pe consum. Creșterea economică a fost însoțită de un reviriment al inflației și de o adâncire semnificativă a deficitului de cont curent, acesta fiind în mare parte finanțat de investițiile străine directe. Piața muncii a avut o evoluție marcată de atingerea celei mai reduse rate a șomajului din ultimele două decenii și de creșteri importante ale salariilor.

În anul 2017 economia României a continuat trendul ascendent din ultimii ani, consemnând cel mai înalt nivel de creștere economică din perioada post-criză. Produsul intern brut (PIB) a avansat cu 6,9% în termeni reali, acest nivel fiind mai mare cu 17,5% față de cel înregistrat în anul 2008. Contribuția principală la creșterea economică a revenit cheltuielilor de consum final ale populației (+6,4 puncte procentuale - pp), susținute de măsurile privind scăderea impozitelor indirecte, precum și de creșterile salariale înregistrate atât în sectorul public, cât și în sectorul privat. Un impact pozitiv a avut și formarea brută de capital fix (contribuție de +1,1 pp), însă dinamica acestui factor a fost afectată de reducerea importantă a investițiilor publice pentru al doilea an consecutiv. Din perspectiva ofertei, trebuie remarcat că avansul PIB a fost susținut de toate ramurile economiei naționale, cu excepția construcțiilor, cele mai importante contribuții aparținând industriei și comerțului. Creșterea economică a fost însoțită de un reviriment al inflației, aceasta revenind în teritoriu pozitiv după doi ani consecutivi de scădere a prețurilor și atingând nivelul de 3,32% la finele anului. Pe de altă parte, avansul prețurilor la nivelul întregii economii, măsurat prin deflatorul PIB, s-a situat la un nivel de 5,3% în anul 2017. Pe fondul creșterii rapide a cererii interne, deficitul de cont curent s-a adâncit semnificativ de la 2,09% din PIB în 2016, la 3,35% din PIB în 2017, acesta fiind în mare parte finanțat de investițiile străine directe. Avansul economic a avut loc în condițiile unei

creșteri moderate a creditului neguvernamental, respectiv cu 2,3% în termeni reali comparativ cu anul anterior. Piața muncii a avut o evoluție favorabilă, numărul mediu de salariați majorându-se până la 4,9 mil. persoane (+3,5% față de anul 2016), astfel că rata șomajului a atins nivelul de 4,9%, cel mai redus din ultimele două decenii. Câștigul salarial mediu brut pe economie a fost de 3.256 lei, în creștere cu 15,9% față de anul 2016, dinamică susținută în principal de evoluția câștigurilor din sectorul public care au avansat cu 24,6% în termeni nominali.

Politica fiscal-bugetară din anul 2017 a continuat să devieze de la obiectivul pe termen mediu, deficitul bugetar exprimat ca pondere în PIB situându-se ușor sub nivelul țintit inițial, dar în imediata apropiere a pragului de 3%, în timp ce țintele au fost depășite marginal în termeni nominali, atât potrivit standardelor cash cât și conform ESA 2010. Majoritatea regulilor fiscale naționale au fost eludate în mod sistematic de la elaborarea LRFB în anul 2010 și până în prezent, iar începând din anul 2016 este încălcată și cea privind deficitul structural. În pofida faptului că România a devenit obiectul unei proceduri de deviație excesivă de la OTM, în anul 2017 deficitul structural s-a adâncit comparativ cu anul

Bugetul general consolidat (BGC) pentru anul 2017 a fost fundamentat pe o țintă de deficit bugetar de 2,96% din PIB în termeni *cash*, respectiv 2,98% din PIB potrivit Sistemului European de Conturi Naționale și Regionale 2010 (ESA 2010), în creștere față de valorile înregistrate în anul 2016, ca urmare a continuării relaxării fiscale. Astfel, s-a consemnat din nou o abatere deliberată de la obiectivul bugetar pe termen mediu (OTM), respectiv un deficit bugetar structural de maxim 1% din PIB, deficitul structural aferent anului 2017 fiind estimat în acel moment la 2,91% din PIB. Execuția bugetară finală a consemnat încadrarea în ținta de deficit ca pondere în PIB, atât potrivit metodologiei *cash*, deficitul bugetar situându-se la un nivel de 2,83% din PIB, cât și conform metodologiei ESA 2010, deficitul bugetar plasându-se la 2,91% din PIB, în timp ce deficitul structural s-a deteriorat până la un nivel de 3,3% din PIB de la 2,1% în anul 2016, potrivit celor mai recente estimări ale Comisiei Europene (CE). Mai mult, deși CE a avertizat România încă din 22 mai 2017 privind deviația semnificativă de la OTM, cu recomandarea de a iniția o ajustare structurală de 0,5% din PIB în cursul anului, nu s-a dat curs acestei recomandări, prima rectificare bugetară suplimentând masiv cheltuielile bugetare, în special alocările pentru salarii și asistență socială. De altfel, în anul 2017 se consemnează încălcarea cvasi-totalității regulilor fiscale, inclusiv a celei referitoare la deficitul BGC ca valoare nominală, excepție făcând încadrarea în plafonul exprimat ca procent din PIB, acest lucru fiind datorat unui avans al PIB cu 43,1 mld. lei față de nivelul care a stat la baza fundamentării proiectului de buget. Amendamentele la bugetul din 2017 au fost adoptate cu încălcarea normelor de interzicere a creșterii, în

anterior, respectiv cu 1,2 pp din PIB.

România se menține în capcana unor politici fiscale pro-ciclice prin continuarea caracterului expansionist al politicii fiscale inițiat în anul 2016, deși anul 2017 a marcat un decalaj de producție pozitiv, ceea ce conduce la vulnerabilizarea poziției finanțelor publice. În perioada 2016-2017 impulsul fiscal cumulat a fost puternic pozitiv, însumând 3,1 pp din PIB, fiind depășite semnificativ limitele impuse de respectarea OTM.

Indicele de eficiență a colectării impozitelor a scăzut per ansamblu în anul 2017 față de anul anterior, în principal sub incidența măsurilor discreționare de politică fiscală. În urma reducerilor de taxe aplicate în ultimii ani, ponderea în PIB a veniturilor fiscale a continuat să scadă, fiind a

cursul exercițiului financiar, a plafoanelor deficitului BGC și a deficitului primar, a cheltuielilor cu personalul și a cheltuielilor publice totale, cu excepția fondurilor UE.

România a practicat începând cu anul 2006 o politică fiscală puternic pro-ciclică, stimulând intens, dar inutil și contra-productiv economia în perioadele de expansiune (2006-2008) și frânând în perioadele în care aceasta a operat sub potențial (2010-2015), contribuind astfel la amplificarea fluctuațiilor ciclului economic și la accentuarea dezechilibrelor acumulate în economie. Consolidarea fiscală din perioada 2010-2015 a fost parțial inversată prin menținerea caracterului expansionist al politicii fiscale în anii 2016-2017, contribuind la vulnerabilizarea poziției finanțelor publice, ceea ce, în condițiile inversării ciclului economic, va duce la imposibilitatea de a stimula economia din lipsa spațiului fiscal, creând premisele necesității unor măsuri de ajustare structurală în condiții de recesiune. Impulsul fiscal cumulat în perioada 2016-2017 a însumat 3,1 pp din PIB, iar în intervalul 2018-2019, considerând coordonatele actuale ale agregatelor bugetare, politica fiscală își va menține caracterul expansionist, impulsul fiscal fiind prognozat la circa 0,7% din PIB atât în anul 2018, cât și în anul 2019, chiar dacă acest lucru implică depășirea cu mai mult de 3 pp din PIB a nivelului de deficit structural permis de OTM.

Indicele de eficiență a taxării s-a diminuat notabil în cazul impozitului pe venit (de la 0,8 la 0,74), preponderent din cauza măsurilor discreționare de politică fiscală, precum și în cazul impozitului pe profit (de la 0,22 la 0,19), evoluție ce necesită o analiză mai aprofundată a impactului bugetar exercitat de modificările Codului Fiscal începând cu 1 ianuarie 2017. Pe de altă parte, indicele de eficiență a taxării a suferit modificări marginale în cazul TVA (diminuare de la 0,71 la 0,7) și al contribuțiilor de asigurări sociale (creștere de la 0,71 la 0,72). În ceea ce privește veniturile din accize, deși au înregistrat o scădere de circa 350 mil. lei față de anul 2016, aceasta se datorează în principal reducerii temporare a accizei la carburanți fără a semnala o deteriorare a eficienței colectării. Analizând impactul reducerilor de taxe aplicate în ultimii ani, acestea au

doua cea mai redusă din UE.

contribuit la erodarea veniturilor fiscale care au ajuns la nivelul de 25,7% din PIB în anul 2017, incluzând contribuțiile de asigurări sociale. Astfel, din perspectiva acestui indicator, România continuă să se situeze pe penultimul loc în Uniunea Europeană (UE), cu un ecart de 14,2 pp față de media UE de 39,49% din PIB. Mai mult, acest ecart s-a adâncit semnificativ în ultimii doi ani, nivelul său fiind de doar 11,5 pp în 2015, respectiv 13,1 pp în 2016. Analizând structura veniturilor fiscale, se remarcă preponderența taxării indirecte în România, într-o măsură mai mare decât în UE, ceea ce este de natură să sprijine creșterea economică pe termen lung, impozitarea directă având un efect de descurajare mai accentuat în mobilizarea factorilor de producție.

Spațiul pentru creșterea performanței în domeniul colectării taxelor rămâne semnificativ, astfel că se recomandă accelerarea reformei administrației fiscale care a fost inițiată în anul 2013.

În anul 2013 a fost declanșat un amplu proces de reformă a administrației fiscale românești în colaborare cu Banca Mondială (BM), iar Consiliul fiscal remarcă o serie de îmbunătățiri referitoare la eficiența și simplificarea aparatului administrativ de colectare a taxelor, atât în ceea ce privește scăderea numărului de administrații financiare (deși România încă se plasează peste media noilor state membre UE privind numărul de administrații financiare raportat la numărul de locuitori), cât și prin prisma ușurinței cu care se plătesc taxele (România a avansat 8 poziții în clasamentul *Paying taxes 2018* față de ediția anterioară). Reforma inițiată în domeniul administrației fiscale pare să fi condus la rezultate pozitive însă sub țintele stabilite, astfel că evaluările BM atrag atenția asupra riscului ridicat de neîndeplinire a obiectivelor proiectului. În consecință, se recomandă accelerarea implementării programului de reformă a administrației fiscale din România, acesta având potențialul de a genera efecte pozitive semnificative pe termen lung.

Cheltuielile de personal și cu asistența socială ale statului au atins – ca pondere în veniturile bugetare – nivelurile din perioada pre-criză pe fondul creșterii accelerate

După o evoluție relativ stabilă înainte de 2007, cheltuielile cu salariile și pensiile raportate la veniturile bugetare au avansat într-un ritm alert în perioada 2008-2009, atingând un maxim de 75,9% în anul 2009. România a înregistrat în acel an cea mai mare pondere a cheltuielilor cu salariile și asistența socială în total venituri bugetare la nivelul țărilor din Europa Centrală și de Est (ECE), depășind și media UE28. Ulterior implementării

din ultimii doi ani. Mai mult, în 2017 s-a consemnat, similar anului 2009, cel mai ridicat nivel al cheltuielilor cu salariile și asistența socială raportat la veniturile bugetare din regiune (70%), acesta fiind totodată superior mediei UE28 (68,2%).

programului de consolidare fiscală, ponderea acestora s-a diminuat semnificativ în perioada 2013-2015, reducându-se la un nivel inferior țărilor din ECE, cu excepția Ungariei. Însă, începând cu anul 2016 România a inversat acest trend, iar în 2017, pe fondul creșterilor agresive ale salariilor din sectorul bugetar și ale pensiilor, s-a consemnat, similar anului 2009, cel mai ridicat nivel al cheltuielilor cu salariile și asistența socială raportat la veniturile bugetare din regiune (70%), acestea fiind totodată superioare mediei UE28 (68,2%). Mai mult, evoluțiile din anul 2018 sunt în sensul accentuării tendinței de creștere a ponderii cheltuielilor „obligatorii” în total venituri bugetare, ceea ce va complica substanțial coordonatele politicii fiscal-bugetare viitoare.

Trendul descendent al evoluției cheltuielilor de investiții exprimate ca procent din PIB a continuat, în anul 2017 înregistrându-se cel mai scăzut nivel al perioadei 2012-2017, ponderea acestora în PIB reducându-se de la 3,87% în 2016 la 3,11% în 2017.

Comparativ cu evoluția din ultimii 5 ani, execuția cheltuielilor de investiții ca procent din PIB a înregistrat în anul 2017 cel mai scăzut nivel, fiind cu 1,95 pp sub media anilor 2012-2016. Față de anul anterior, cheltuielile de investiții s-au redus cu 2,8 mld. lei (-0,76 pp din PIB), 2017 fiind al doilea an consecutiv de scădere a investițiilor publice. Comparativ cu bugetul inițial, cheltuielile de investiții au fost cu 12,7 mld. lei mai mici (respectiv, cu 1,48% din PIB), abaterea fiind mult mai mare comparativ cu situația din anul anterior. Această evoluție este atribuibilă și constrângerilor politicii fiscal-bugetare din anul 2017 care, confruntată cu presiuni majore din partea cheltuielilor bugetare, în special a celor de personal și de asistență socială, a utilizat reducerea masivă a cheltuielilor de investiții ca modalitate de a asigura menținerea deficitului bugetar sub pragul de 3% din PIB.

Consiliul fiscal pledează în favoarea aplicării ferme a cadrului legal privind managementul investițiilor publice și apreciază că s-au făcut unele progrese în acest domeniu.

La nivelul anului 2017, se poate aprecia că au fost aduse unele îmbunătățiri privind managementul investițiilor publice, proiectele mari de infrastructură fiind evaluate și incluse pe o listă prioritară, monitorizată de unitatea de profil din cadrul Ministerului Finanțelor Publice (MFP), punctajele de prioritizare atribuite trebuind să fie reflectate și în bugetele propuse de ministerele de resort. Pe de altă parte, slaba planificare strategică în domeniu și inversarea reformei privind guvernarea corporativă în companiile de stat frânează creșterea investițiilor.

Datoria publică s-a redus semnificativ ca procent în PIB în anul 2017, în pofida deficitului bugetar ridicat, în principal ca urmare a ritmului înalt de creștere economică, dar și pe seama unor factori conjuncturali reflectați de ajustarea stoc-flux. Conform prognozelor CE, în viitor este de așteptat ca datoria publică să se înscrie pe o traiectorie ascendentă.

Absorbția fondurilor europene, considerând exclusiv fondurile structurale și de coeziune, este una modestă, înregistrându-se până în prezent o rată de doar 9,3% care plasează România pe penultimul loc între NSM ECE. Față de media UE, România are un decalaj de 6,06 pp, cu tendință de accentuare. Pregătirea din timp a proiectelor și creșterea capacității administrative de a planifica și gestiona fondurile europene reprezintă factori esențiali pentru sporirea ratei de absorbție.

Datoria publică, determinată potrivit metodologiei ESA 2010 și măsurată ca pondere în PIB, a înregistrat o scădere importantă de la 37,4% în 2016 la 35%. Această diminuare a fost sprijinită de creșterea economică reală (-2,41 pp), de rata reală a dobânzii (-0,61 pp) și de ajustarea stoc-flux (-0,98 pp), în timp ce deficitul primar a contribuit la majorarea ponderii datoriei publice în PIB cu 1,6 pp. În perioada 2018-2021, potrivit scenariului de bază, datoria publică este proiectată a avansa gradual de la un nivel de 35% în anul 2017, la un nivel de 38,1% la finele intervalului, iar în condițiile manifestării unor scenarii nefavorabile, gradul de îndatorare ar putea depăși 40%. Prognoza se bazează pe proiecțiile CE privind creșterea economică, deficitul bugetar și deflatorul PIB, care sunt mai nefavorabile decât proiecțiile din Programul de Convergență 2018-2021. Dacă le utilizăm pe acestea din urmă, în scenariul de bază datoria publică se diminuează la 33,3% din PIB la orizontul anului 2021.

Noul exercițiu financiar a fost caracterizat de un start lent nu doar în România, ci și în celelalte state membre UE din cauza cadrului legislativ definitivat cu întârziere de autoritățile europene, aspect care este de natură să afecteze mai ales țările cărora le lipsește experiența și capacitatea administrativă pentru a recupera întârzierile. Performanța României în termeni de absorbție a fondurilor europene alocate prin cadrul financiar multianual 2014-2020, considerând exclusiv fondurile structurale și de coeziune, este modestă până în acest moment. Astfel, România se situează pe penultimul loc în rândul noilor state membre UE din Europa Centrală și de Est (NSM ECE) cu o rată de absorbție de doar 9,34%, depășind doar Croația care se plasează la un nivel de 8,52%, în timp ce Lituania, Estonia, Polonia și Ungaria înregistrează rate de absorbție de circa două ori mai mari. Mai mult, față de media UE, România prezintă un decalaj de 6,06 pp, în creștere față de nivelul de 2,24 pp din 2016. Pregătirea lentă a proiectelor noi, mecanismele fragmentate de selecție și prioritizare a acestora, ineficiențele în gestionarea investițiilor publice precum și lipsa unei planificări strategice pe termen mediu și lung sunt factori care contribuie la menținerea unei rate reduse de absorbție a fondurilor europene.

Modul de construire a bugetului pe anul 2018 și a cadrului pe termen mediu asociat acestuia reprezintă, ca și în cazul bugetului pe anul trecut, o abatere deliberată și de amploare de la toate regulile fiscale instituite atât de legislația națională, cât și de tratatele europene semnate de România.

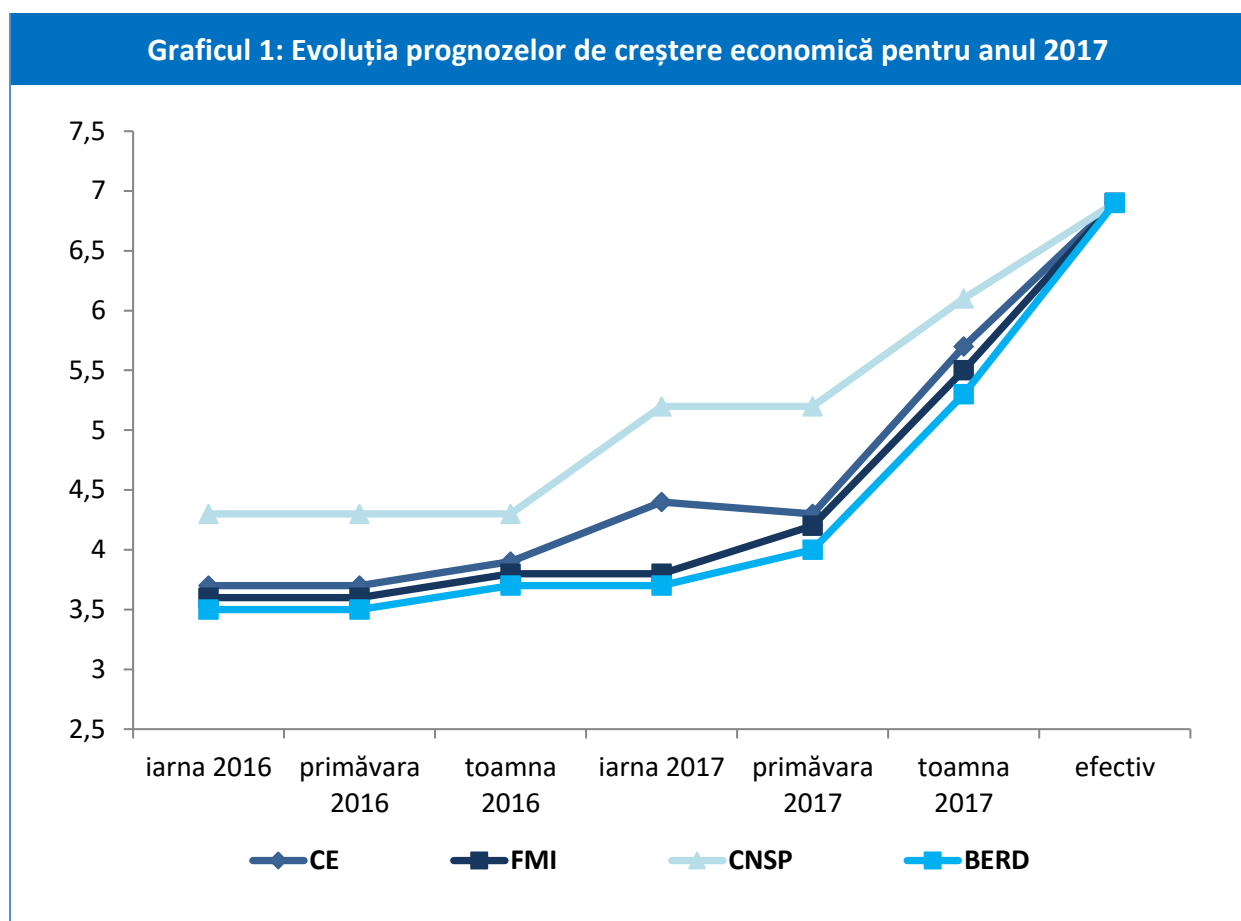
Modul de construire a bugetului pe anul 2018 și a cadrului pe termen mediu asociat acestuia reprezintă, ca și în cazul bugetului pe anul trecut, o abatere deliberată și de amploare de la toate regulile fiscale instituite atât de legislația națională, cât și de tratatele europene semnate de România, consfințind un derapaj de proporții și în lărgire de la exigențele brațului preventiv al Pactului de Stabilitate și Creștere (PSC). Cu toate că România face obiectul unei proceduri de deviație excesivă de la OTM declanșată în luna iunie 2017, care recomanda pentru anul 2018 o ajustare structurală de cel puțin 0,8 pp din PIB, conform Programului de Convergență 2018-2021 se estimează pentru anul în curs un deficit structural în lărgire cu 0,4 pp din PIB comparativ cu anul anterior. Astfel, convergența către OTM este preconizată a începe din anul 2019, însă fără a fi specificate precis măsurile care vor conduce la acest rezultat.

Balanța riscurilor privind ținta propusă pentru deficitul bugetar este înclinată pe partea negativă. Riscul de reintrare a țării în procedura de deficit excesiv apare drept semnificativ în ipoteza menținerii politicilor actuale.

În opinia sa asupra Proiectului de buget, Consiliul fiscal identifica o probabilitate ridicată de apariție a unui decalaj negativ de venituri, având drept sursă, pe de o parte, o estimare optimistă privind dimensiunea ritmului de creștere a PIB, iar pe de altă parte, în cazul veniturilor din TVA includerea *ex-ante* în proiecție a impactului măsurilor luate de ANAF pentru îmbunătățirea colectării, precum și al introducerii plății defalcate a TVA. Mai mult, Consiliul fiscal a identificat la acel moment și o subevaluare a cheltuielilor de asistență socială cuprinse în buget cu cel puțin 3 mld. lei, considerând execuția acestora din ultimul trimestru al anului precedent. Având în vedere execuția bugetară din primul trimestru al anului curent, Consiliul fiscal apreciază drept ridicate riscurile nerealizării veniturilor programate din TVA precum și ale depășirii semnificative a sumelor cuprinse în proiectul de buget pentru cheltuielile de asistență socială, de personal și pentru cele cu bunuri și servicii. În contextul menținerii parametrilor actuali ai politicii fiscal-bugetare, balanța riscurilor pentru anul 2018 apare drept semnificativ înclinată în sensul depășirii țintei de 3% pentru deficitul bugetar, necesitând adoptarea unor măsuri corective de natura veniturilor ori a cheltuielilor, în vederea evitării intrării în procedura de deficit excesiv (PDE).

II. Evoluții macroeconomice în anul 2017

În anul 2017 economia României a continuat trendul ascendent din ultimii ani, consemnând cel mai înalt nivel de creștere economică din perioada post-criză. PIB a crescut cu 6,9% în termeni reali, depășind semnificativ creșterea de 4,8% înregistrată în anul 2016 și poziționând economia românească pe locul al doilea în clasamentul creșterii economice la nivelul UE, în urma Irlandei. Astfel, după o perioadă de creșteri succesive începând cu anul 2011, nivelul PIB real din anul 2017 este mai mare cu 17,5% față de cel înregistrat în anul 2008 când se consemnase valoarea maximă din perioada ante-criză.



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

Analizând graficul de mai sus, se observă că rata reală de creștere a PIB în anul 2017 a depășit semnificativ, atât previziunile mai prudente realizate de CE, FMI și BERD, cât și prognozele mai optimiste ale CNSP. Această tendință de evoluție peste așteptări a fost resimțită la nivelul întregii UE care a înregistrat cele mai mari rate de creștere economică din ultimii 10 ani pe fondul

tranziției de la etapa de recuperare post-criză către faza de boom¹. Astfel, comparativ cu prognoza inițială a CNSP de 5,2%, care a fost avută în vedere la elaborarea proiectului de buget pe anul 2017, avansul economic efectiv înregistrat a fost mai ridicat cu 1,7 pp, creând premisele pentru îmbunătățirea rezultatelor execuției bugetare.

Din punct de vedere al utilizării PIB, contribuția principală la creșterea economică înregistrată în anul 2017 a continuat să revină cheltuielilor de consum final ale populației, acestea reprezentând 6,4 pp din totalul creșterii de 6,9%. În termeni reali, consumul populației a crescut cu 10,1% față de anul 2016 pe fondul majorării venitului disponibil, susținută de măsurile privind scăderea impozitelor indirecte (reducerea cotei standard de TVA la 19% de la 1 ianuarie 2017), precum și de creșterile salariale înregistrate atât în sectorul public, cât și în sectorul privat. Un impact pozitiv, dar de anvergură mai redusă, a avut și formarea brută de capital fix care a contribuit cu 1,1 pp la creșterea PIB real. Se remarcă revenirea investițiilor pe un trend ascendent, după scăderea din anul 2016, însă dinamica acestora (creștere reală de 4,7%) este în continuare inferioară proiecțiilor din SFB 2017-2019 datorită reducerii importante a investițiilor publice pentru al doilea an consecutiv. Este de așteptat ca, pe fondul înregistrării de progrese în implementarea proiectelor finanțate din fonduri europene, să survină o revigorare graduală a investițiilor. Consumul guvernamental a exercitat o influență pozitivă de dimensiuni foarte reduse (contribuție de 0,1 pp), în contextul unei creșteri reale de 0,7% față de anul anterior. În ceea ce privește exportul net, acesta a avut o contribuție negativă la creșterea economică (-0,7 pp) pe fondul dinamicii superioare a importurilor (creștere reală de 11,3%, stimulată și de expansiunea consumului privat) față de exporturi (creștere reală de 9,7%). Concluzionând, în urma analizei utilizării PIB se observă faptul că expansiunea economică din anul 2017 este aproape în întregime alimentată de consum.

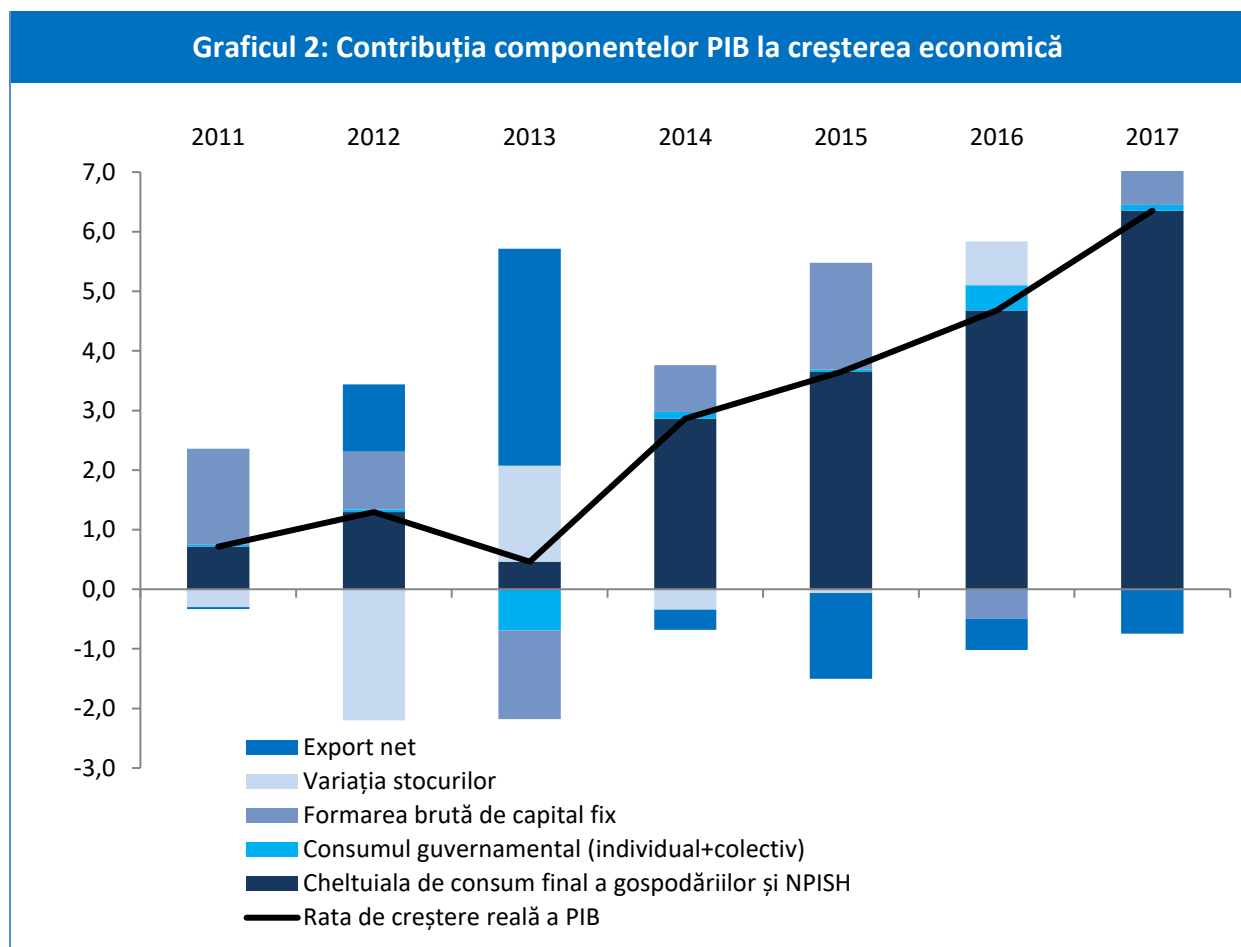
Pe partea de ofertă, creșterea PIB a fost susținută de majoritatea ramurilor economiei naționale², contribuțiile cele mai importante fiind aduse de: industrie (+1,9 pp), acest sector având și cea mai mare pondere în formarea PIB (24,2%), urmată de comerțul cu ridicata și cu amănuntul; repararea autovehiculelor și motocicletelor; transport și depozitare; hoteluri și restaurante (+1,5 pp) cu o pondere în formarea PIB de 18,6%, de sectorul activităților profesionale, științifice și tehnice; activităților de servicii administrative și activităților de servicii suport (+0,7 pp) cu o pondere în formarea PIB de 6,9%, de sectorul agricultură silvicultură și pescuit (+0,7 pp) cu o pondere în formarea PIB de 4,4% și de sectorul informații și comunicații (+0,6 pp) cu o pondere în formarea PIB de 5,1%. Celelalte ramuri au avut contribuții mai mici de 0,5 pp la creșterea PIB însă se remarcă faptul că un singur sector, cel al construcțiilor, a avut o contribuție negativă de dimensiuni reduse

¹ Conform prognozei de iarnă 2018 a Comisiei Europene.

² Conform comunicatului de presă al INS din data de 5 aprilie 2018,

http://www.insse.ro/cms/sites/default/files/com_presa/com_pdf/pib_tr4r2017_2.pdf.

(sub 0,1 pp) în contextul unei ponderi de 5,9% în formarea PIB. Per ansamblu, valoarea adăugată brută la nivelul întregii economii a avut o contribuție de 6,2 pp la creșterea economică, diferența până la nivelul de 6,9% fiind reprezentată de impactul impozitelor nete pe produs. Comparativ cu anul 2016, se constată revirimentul sectorului industrial și al celui agricol care au revenit în topul ramurilor cu cele mai mari contribuții la creșterea PIB, precum și consolidarea contribuției sectorului de servicii care, prin componentele de comerț cu ridicata și cu amănuntul; repararea autovehiculelor și motocicletelor; transport și depozitare; hoteluri și restaurante, de activități profesionale, științifice și tehnice; activități de servicii administrative și activități de servicii suport, respectiv de informații și comunicații, s-a menținut în topul ramurilor cu cele mai mari contribuții la creșterea PIB.



Sursa: Eurostat, calcule Consiliul fiscal

După 2 ani consecutivi de scădere a prețurilor, rata inflației măsurată prin indicele prețurilor de consum (IPC) a reintrat în teritoriu pozitiv încă din ianuarie 2017, atingând nivelul de 3,32% la finele anului. Astfel, rata inflației a revenit în intervalul de variație (1,5% - 3,5%) asociat țintei de 2,5% și a depășit considerabil nivelul de 1,9% luat în calcul la fundamentarea SFB 2017-2019. Pe parcursul anului 2017, rata inflației s-a situat exclusiv în teritoriu pozitiv, variind între 0,05% și

3,32%³, creșterea medie a prețurilor de consum fiind de 1,34%, în apropierea nivelului prognozat în SFB (1,4%). Eliminând efectele tranzitorii ale reducerii cotei standard de TVA, rata inflației IPC ajustată a înregistrat valoarea de 4,1% în decembrie 2017. Pe parcursul anului aceasta s-a situat, la rândul său, exclusiv în teritoriu pozitiv, variind între 1% și 4,1%, valoarea sa medie fiind de 2,28%. Creșterea prețurilor la nivelul întregii economii, măsurată prin deflatorul PIB, s-a situat la un nivel de 5,3% în anul 2017. Diferența importantă dintre valoarea deflatorului și inflația medie de 1,34% este atribuibilă în principal creșterilor de prețuri înregistrate la nivelul consumului guvernamental (19%) și la nivelul formării brute de capital (5,7%).

Analiza realizată la nivel trimestrial arată că rata anuală a inflației a reintrat în teritoriu pozitiv încă de la începutul anului 2017, astfel că în luna martie deja se înregistra o creștere de 0,72 pp comparativ cu decembrie 2016. Această evoluție a survenit ca rezultat al eliminării treptate a efectului statistic produs de reducerea cotei standard a TVA de la 24% la 20% (ianuarie 2016), dublată de o serie de evoluții externe care au afectat prețul combustibililor și al produselor alimentare. Pe de altă parte, eliminarea unor taxe și reducerile de impozite indirecte au avut un impact de frânare a inflației. Trimestrul al doilea al anului 2017 a consemnat consolidarea valorilor pozitive ale inflației, în luna iunie fiind înregistrat un avans de 0,67 pp comparativ cu finalul trimestrului întâi. Creșterea poate fi pusă pe seama majorării costurilor de producție ale firmelor (transmiterea acestora la nivelul prețurilor finale fiind facilitată de expansiunea cererii agregate), precum și pe seama evoluției prețurilor energiei (gaze naturale și curent electric) și ale produselor alimentare. Rata anuală a inflației și-a continuat evoluția ascendentă și în trimestrul al treilea, în luna septembrie fiind atins nivelul de 1,77% care corespunde unei creșteri de 0,92 pp față de luna iunie. Totodată, luna septembrie consemnează intrarea ratei inflației în intervalul de variație asociat țintei de 2,5%. Traectoria indicatorului este în mare parte explicată de factorii care au influențat-o și pe parcursul trimestrului al doilea, în plus fiind remarcat efectul creșterii prețului internațional al petrolului, precum și al majorării accizei la combustibili. Trimestrul al patrulea a marcat accelerarea fenomenului inflaționist, nivelul de 3,32% înregistrat în decembrie 2017 situându-se cu 1,55 pp peste valoarea de la finalul lunii septembrie și în imediata apropiere a limitei superioare a intervalului de variație (1,5% - 3,5%). Puseul inflaționist s-a datorat șocurilor care au afectat prețul carburanților, al energiei electrice și al unor produse agroalimentare, pe fondul continuării majorării costurilor de producție ale firmelor. Totodată, excedentul de cerere agregată a continuat să favorizeze transmiterea șocurilor la nivelul prețurilor de consum. Este de remarcat că o parte importantă a acestor evoluții a fost neanticipată, astfel că rata anuală a inflației a depășit cu 0,6 pp nivelul prognozat de BNR. Concluzionând, rata inflației a înregistrat o creștere aproape neîntreruptă pe parcursul anului 2017, aspect vizibil și prin faptul că valoarea minimă a fost înregistrată în luna ianuarie iar cea maximă în luna decembrie. Cu toate acestea,

³ Conform rapoartelor asupra inflației din mai 2017, august 2017, noiembrie 2017 și februarie 2018, publicate de Banca Națională a României (BNR).

exceptând puseul consemnat în trimestrul al patrulea, evoluția inflației a fost preponderent anticipată pe baza evoluțiilor macroeconomice.

Consiliul de administrație al BNR a menținut rata dobânzii de politică monetară la nivelul de 1,75% pe tot parcursul anului 2017, în contextul în care rata anuală a inflației a reintrat în intervalul de variație asociat țintei de 2,5% abia în luna septembrie. Cu toate acestea, în decurs de doar 3 luni, creșterea accelerată a ratei anuale a inflației a poziționat indicatorul în apropierea limitei superioare a intervalului de variație la finalul anului 2017. În ceea ce privește rata rezervelor minime obligatorii, nivelul aplicabil pasivelor în valută a fost diminuat de la 10% la 8% în luna mai 2017, fiind acum aliniat cu nivelul aplicat pasivelor în lei care s-a menținut nemodificat pe parcursul anului 2017. Diminuarea ratei rezervelor minime obligatorii se înscrie în demersul de armonizare a acestui mecanism cu standardele și practicile în materie ale Băncii Centrale Europene (BCE).

În ceea ce privește poziția externă, anul 2017 a consemnat continuarea tendinței de majorare a deficitului de cont curent⁴, acesta atingând nivelul de 3,35% din PIB față de 2,09% în 2016. Astfel, deficitul de cont curent a crescut cu peste 2,7 mld. euro (circa 77%) față de anul 2016 în condițiile unui avans de 10,7% al PIB. Majorarea deficitului de cont curent se datorează în mare parte adâncirii deficitului balanței bunurilor și serviciilor de la 1,58 mld. euro în anul 2016 la 3,98 mld. euro în anul 2017 (situația a fost generată exclusiv de balanța bunurilor care s-a deteriorat cu 2,61 mld. euro). O contribuție mai redusă a avut și balanța veniturilor primare⁵, al cărei deficit s-a adâncit cu 0,49 mld. euro, în timp ce balanța veniturilor secundare⁶ a exercitat o influență pozitivă de mică amploare prin creșterea excedentului cu 0,14 mld. euro. În termeni nominali, exporturile de bunuri și servicii au continuat să crească și în anul 2017 cu un ritm de aproximativ 11% (+7,7 mld. euro), această creștere fiind sprijinită de climatul economic favorabil la nivelul UE care este principalul partener comercial al României. Deși ritmul de creștere a exporturilor a fost unul

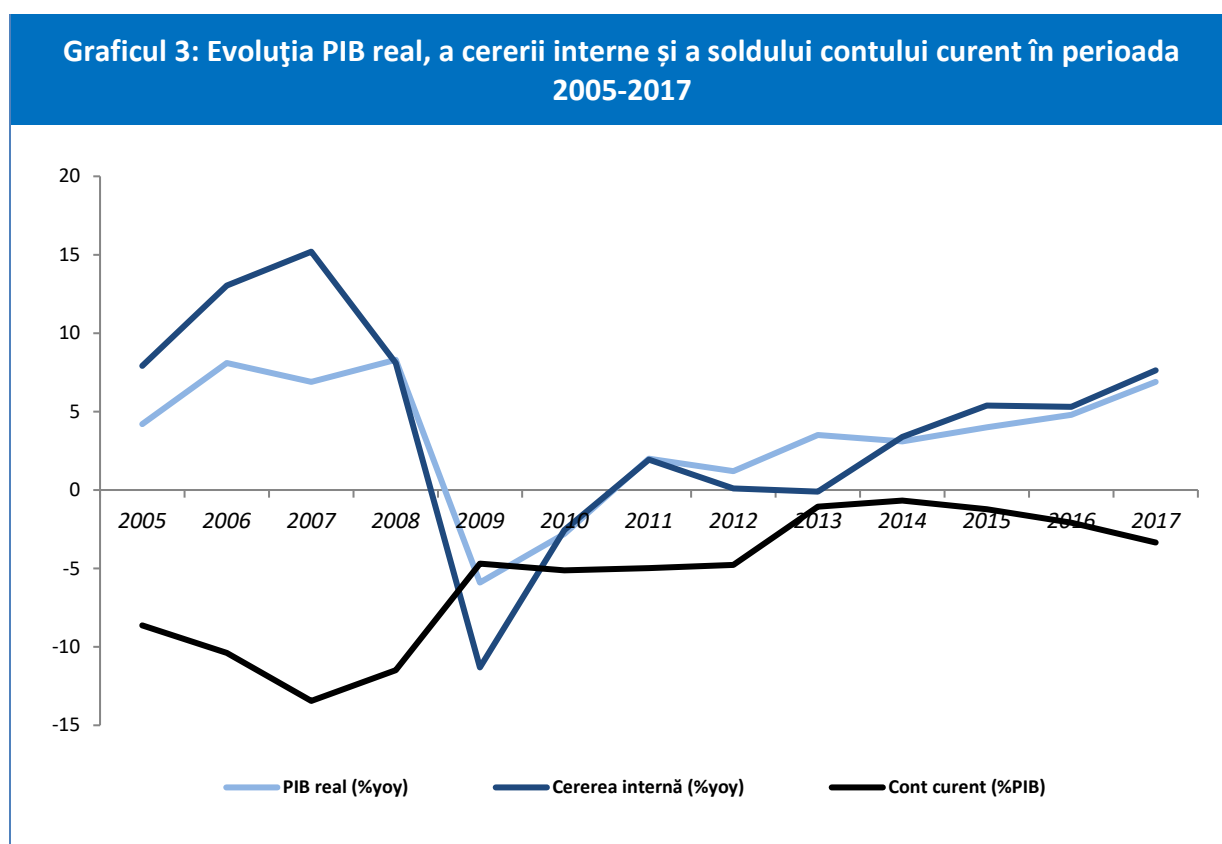
⁴ Conform standardelor BPM6 (Manualul de balanță de plăți elaborat de FMI), a avut loc o modificare a terminologiei componentelor contului curent. Astfel, balanța veniturilor primare și balanța veniturilor secundare înlocuiesc balanța veniturilor și cea a transferurilor.

⁵ Contul veniturilor primare arată sumele de plătit și de încasat în schimbul furnizării temporare de muncă, resurse financiare sau active non-financiare unei alte entități nerezidente. Astfel, veniturile primare reprezintă randamentul ce le revine unităților instituționale pentru contribuția acestora la procesul de producție sau pentru furnizarea de active financiare și închirierea de resurse naturale altor unități instituționale.

⁶ Contul veniturilor secundare arată redistribuirea veniturilor, respectiv situația în care resurse destinate unor scopuri curente sunt furnizate de către un stat, fără contrapartidă. Exemple în acest sens sunt transferurile personale și asistența internațională curentă.

susținut, acesta este în continuare depășit de cel al importurilor care au avansat cu 14,2% față de anul 2016 (+10,2 mld. euro) pe fondul expansiunii cererii interne.

Analizând modificarea soldului contului curent al balanței de plăți din perspectiva exprimării sale ca diferență între rata de economisire și cea de investire, se remarcă faptul că rata de economisire a continuat evoluția descendentă din anii anteriori, reducându-se cu 0,82 pp din PIB față de anul 2016, în timp ce rata de investire a înregistrat o majorare de 0,44 pp față de anul 2016. Astfel, se constată că evoluția ambelor rate a contribuit la majorarea deficitului de cont curent. Comparând aceste rezultate cu cele din anul 2007, când s-a înregistrat cel mai important deficit de cont curent din intervalul analizat (13,45% din PIB), ajustarea la nivelul actual s-a realizat prin reducerea ratei de investire cu peste 6,5 pp, în timp ce rata de economisire a avansat cu circa 3,5 pp.



Sursa: BNR, Eurostat, calcule Consiliul fiscal

Investițiile directe ale nerezidenților în România au înregistrat un nivel de 4.579,3 mil. euro în anul 2017, această valoare reprezentând o creștere de 1,37% față de anul 2016. Deși modificarea față de anul precedent este una minoră, nivelul înregistrat este semnificativ superior mediei din intervalul 2010-2015. Pe de altă parte, investițiile directe ale nerezidenților sunt încă mult reduse față de perioada premergătoare crizei (valoarea medie anuală a investițiilor străine directe în perioada 2007-2008 a fost de circa 8.373 mil. euro). În ceea ce privește investițiile străine directe

nete⁷, acestea au înregistrat, la rândul lor, o creștere ușoară de 1,47% față de anul precedent⁸, atingând valoarea de 4.588,2 mil. euro. Astfel, se poate observa că investițiile străine directe nete au finanțat circa 73% din deficitul de cont curent.

Datoria externă a României a crescut în termeni nominali cu 0,61% în anul 2017, față de anul 2016, până la un nivel de 93,48 mld. euro, însă pe fondul dinamicii superioare a PIB, ponderea datoriei externe în PIB s-a micșorat semnificativ de la 54,7% la 49,8%. Astfel, în urma reducerii treptate a ponderii datoriei externe în PIB, se constată o ameliorare importantă față de perioada 2010-2012 când indicatorul se situa în jurul valorii de 75%. În ceea ce privește datoria externă pe termen mediu și lung, aceasta reprezenta 73,4% din total datorie externă la sfârșitul anului 2017, respectiv 68,61 mld. euro, ponderea acesteia fiind inferioară celei înregistrate la sfârșitul anului 2016 (circa 75%). Datoria externă pe termen scurt a înregistrat o creștere de 6,9% până la nivelul de 24,86 mld. euro (reprezentând 26,6% din total datorie externă față de 25% în 2016). Pe parcursul ultimilor ani se constată o ușoară tendință de restructurare a datoriei externe pe maturități manifestată prin reducerea datoriei pe termen mediu și lung, concomitent cu avansul datoriei pe termen scurt. Evoluția descendentă a datoriei pe termen lung în anul 2017 este rezultatul diminuării datoriei private și a depozitelor nerezidenților. Pe de altă parte, datoria publică externă directă a crescut de la 31,75 mld. euro la sfârșitul anului 2016, la 33,1 mld. euro la finalul anului 2017. Un impact important în acest sens l-au avut cele două emisiuni de eurobonduri pe piețele internaționale, din aprilie și octombrie 2017, prin intermediul cărora statul român a atras o finanțare totală de 2,75 mld. euro cu scadențe pe 10 ani (2 mld. euro) și 18 ani (0,75 mld. euro)⁹.

Dinamica creditului neguvernamental s-a menținut în teritoriu pozitiv, înregistrând o creștere de 2,3% în termeni reali în decembrie 2017 față de aceeași perioadă a anului trecut. Similar evoluțiilor din anul 2016, creditele în lei și-au continuat traiectoria ascendentă, majorându-se cu 12,25% în termeni reali, în timp ce creditele în valută au continuat să piardă teren, diminuându-se cu 10,4% în echivalent euro. Printre factorii care au contribuit la dinamica activității de creditare se pot menționa: creșterea venitului disponibil (pe fondul reducerii impozitelor indirecte, eliminării unor taxe și impozite, precum și al creșterilor salariale din sectorul public și privat), evoluția favorabilă a pieței muncii (manifestată prin reducerea ratei șomajului, creșterea câștigului salarial mediu pe economie și majorarea salariului minim garantat) și nivelul redus al ratelor de dobândă (deși trebuie avut în vedere că, începând cu luna septembrie 2017, ROBOR a avut o creștere accelerată care a exercitat un impact important asupra costului creditelor

⁷ Investițiile străine directe nete reprezintă valoarea totală a investițiilor nerezidenților în economia internă din care se deduc investițiile rezidenților în străinătate.

⁸ Nivelul investițiilor străine directe nete din anul 2016 de 3.863 mil. euro, menționat în raportul Consiliului Fiscal pe anul anterior, a suferit o revizuire semnificativă la valoarea de 4.521,62 mil. euro.

⁹ Conform datelor privind datoria publică, disponibile pe site-ul MFP.

acordate la o rată de dobândă variabilă). Totodată, pe parcursul anului 2017 instituțiile de credit au manifestat o tendință de înăsprire a accesului societăților nefinanciare și al populației la credite (cu precădere la creditele de consum, în cazul creditelor ipotecare înregistrându-se o ușoară relaxare în trimestrul al treilea), însă este de remarcat că cererea de credite a avut o evoluție preponderent ascendentă, în special în cazul societăților nefinanciare care au înregistrat 9 trimestre consecutive de creștere a cererii¹⁰. Rata creditelor neperformante a continuat evoluția descendentă din anii anteriori, atingând valoarea de 6,4% față de 9,62% în decembrie 2016. De asemenea, din punct de vedere macroprudențial se poate constata o lichiditate confortabilă la nivelul sistemului bancar, raportul credite/depozite aferent sectorului neguvernamental consolidându-se sub pragul de 100% (76,8% în decembrie 2017, față de 80,3% în decembrie 2016).

Evoluția pozitivă a activității de creditare în anul 2017 este atribuibilă exclusiv dinamicii creditelor acordate populației (avans de 4,3% în termeni reali), în timp ce creditele destinate firmelor au consemnat o ușoară diminuare (-0,8% în termeni reali). În cazul creditelor acordate populației, avansul se datorează exclusiv componente în lei (+17,4% în termeni reali), în timp ce creditele acordate în valută au suferit o scădere de 13,5% în echivalent euro. Pe segmentul întreprinderilor, variația negativă a fost determinată de evoluția descendentă a fluxului de credite în valută (-8,8% în echivalent euro), componenta în lei înregistrând o dinamică pozitivă (+6,1% în termeni reali).

Sub impulsul creșterii economice, evoluția pieței muncii a fost una foarte bună în anul 2017, numărul mediu de salariați majorându-se până la 4.925 mii de persoane¹¹, reprezentând un avans de 3,5% față de anul 2016, în condițiile unei creșteri cu 3,9% a numărului de angajați din sectorul privat, respectiv cu 1,8% a numărului de angajați din sectorul public¹². Astfel, rata șomajului a scăzut la nivelul de 4,9%, de la 5,9% în 2016, acesta reprezentând cel mai redus nivel al indicatorului din ultimii 20 de ani¹³.

În anul 2017, câștigul salarial mediu brut pe total economie a fost de 3.256 lei, în creștere cu 15,9% față de anul 2016, iar câștigul salarial mediu net a fost de 2.373 lei, în creștere cu 16% comparativ cu anul anterior¹⁴. În condițiile unei rate a inflației medii anuale de 1,3%, nivelul câștigului salarial real a înregistrat o creștere puțin mai redusă de 14,5%. Dinamica pozitivă a salariului mediu pe economie a fost susținută în principal de evoluția câștigurilor din sectorul

¹⁰ Conform sondajelor trimestriale ale BNR privind creditarea companiilor nefinanciare și a populației.

¹¹ Conform prognozei CNSP din aprilie 2018.

¹² Sectorul public este determinat prin suma sectoarelor: administrație publică și apărare, învățământ, sănătate și asistență socială. Sectorul privat este aproximat prin eliminarea sectorului public din valorile înregistrate pe totalul economiei.

¹³ Conform prognozei de primăvară 2018 a Comisiei Europene.

¹⁴ Conform prognozei CNSP din aprilie 2018.

public (+24,6% în termeni nominali), pe parcursul anului 2017 înregistrându-se o serie de majorări ale salariilor pentru diferite categorii de personal plătit din fonduri publice (cu precădere din domeniile: apărare, ordine publică și siguranță națională, sănătate, învățământ, funcționari publici din diferite sectoare). Pe de altă parte, și salariile brute din sectorul privat au crescut în medie cu 13,7% pe fondul unei cereri insuficient acoperite de oferta de forță de muncă. Nu în ultimul rând, un alt factor care a influențat dinamica salariului mediu pe economie este reprezentat de creșterea salariului minim garantat, începând cu 1 februarie 2017, la nivelul de 1.450 lei (de la 1.250 lei în mai 2016).

Tabelul 1: Principalii indicatori macroeconomici în 2017 (prognoză SFB versus realizări)		
	SFB 2017-2019	Efectiv 2017
	modificare procentuală față de anul anterior	
Produsul intern brut		
Produsul intern brut (mil. lei)	815.195,0	858.332,8
Produsul intern brut real	5,2	6,9
Deflatorul PIB	2,2	5,3
Utilizarea PIB		
Consumul final	6,2	8,5
Cheltuiala pentru consumul privat	7,2	10,1
Cheltuiala pentru consumul guvernamental	1,8	0,7
Formarea brută de capital fix	7,2	4,7
Exporturi (volum)	5,6	9,7
Importuri (volum)	8,5	11,3
Rata inflației		
Decembrie 2017	1,9	3,3
Medie anuală	1,4	1,3
Piața muncii		
Rata șomajului (sf. per.)	4,3	4,9
Număr mediu salariați	4,3	3,5
Câștigul salarial mediu brut	11,2	15,9

Sursa: CNSP, Eurostat, MFP

III. Politica fiscal-bugetară în anul 2017

III.1. Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari

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

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

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

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

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

Potrivit prevederii art. 26 alineatul (1) din LRFB, până la data de 31 iulie a fiecărui an, Ministerul Finanțelor Publice (MFP) are obligația de a înainta Guvernului strategia fiscal-bugetară pentru următorii 3 ani însoțită de proiectul legii pentru aprobarea plafoanelor specificate în cadrul fiscal-bugetar. Strategia fiscal-bugetară aferentă perioadei 2017-2019 a fost elaborată și aprobată în luna ianuarie 2017, concomitent cu elaborarea propunerii de buget pentru anul 2017, ceea ce implică un cadru fiscal-bugetar identic pentru anul 2017 în cele două documente sus-menționate. În aceste condiții, obligația Consiliului fiscal de a evalua în cadrul Raportului anual obiectivele, țintele și indicatorii stabiliți prin strategia fiscal-bugetară și prin buget se reduce la o analiză ex-post a proiecțiilor cuprinse în proiectul de buget, monitorizarea respectării ex-ante a regulilor cu privire la respectarea limitelor stabilite pentru indicatorii bugetari prevăzuți prin Legea plafoanelor fiind, în această situație, irelevantă. Consiliul fiscal atrage atenția asupra perpetuării acestei situații în ultimii 4 ani, respectiv emiterea de către guvern a Strategiei fiscal-bugetare (sau a unei variante actualizate) concomitent cu proiectul de buget al anului aferent, ceea ce este în contradicție cu principiile unei planificări fiscal-bugetare eficiente, subminându-se rolul de orientare pe care o strategie fiscal-bugetară pe termen mediu trebuie să îl aibă pentru buget.

Bugetul general consolidat pentru anul 2017 a fost construit pe un scenariu de evoluție macroeconomică fundamentat pe o creștere a PIB evaluată la 5,2% în termeni reali, în timp ce ținta de deficit bugetar a fost proiectată la un deficit în termeni *cash* de 2,96% din PIB (în lărgire de la un deficit de 2,40% din PIB în 2016), respectiv un deficit în termeni ESA 2010 de 2,98% din PIB. În prezența unei creșteri a deviației pozitive a PIB, menținerea deficitului bugetar în imediata apropiere a plafonului de 3% a implicat deteriorarea soldului structural, înregistrându-se o deviație de amploare de la obiectivul pe termen mediu de 1% din PIB în termeni de deficit structural, suplimentar celei deja produse în anul 2016 (pe fondul relaxării fiscale de amploare), respectiv, un deficit structural de 2,91% din PIB (în lărgire, de la 2,57% din PIB în 2016, ca urmare a unor noi măsuri de relaxare fiscală avute în vedere în 2017).

Execuția bugetară finală a consemnat încadrarea în ținta de deficit, potrivit metodologiei *cash*, deficitul bugetar situându-se la un nivel de 2,83% din PIB, respectiv 24,26 mld. lei (comparativ cu o proiecție de 24,1 mld. lei), în contextul unui PIB nominal cu 43,1 mld. lei mai mare comparativ cu cel avut în vedere la fundamentarea bugetului inițial. Conform metodologiei ESA, deficitul bugetar s-a situat la 25,02 mld. lei, respectiv, 2,91% din PIB ușor mai redus comparativ cu ținta exprimată ca procent în PIB, dar superior în termeni nominali celui proiectat inițial. Diferențele dintre nivelul deficitului bugetar potrivit celor două metodologii pot fi explicate de elemente care acționează în ambele sensuri, respectiv unele care afectează doar deficitul bugetar potrivit metodologiei naționale, iar altele doar pe cel potrivit metodologiei europene. Astfel, principalele elemente care au explicat ecartul de 0,76 mld. lei între deficitul potrivit ESA 2010 și cel potrivit metodologiei naționale au fost reprezentate de: acordarea de dividende din rezerve acumulate anterior de către companiile de stat care afectează doar datoria publică potrivit metodologiei europene (ecart deficit ESA - deficit cash 2,5 mld. lei), achitarea de avansuri pentru cumpărarea de echipamente militare care urmează să fie recunoscute în standarde ESA 2010 doar la livrare (ecart deficit ESA - deficit cash -2,7 mld. lei), plata de sume în contul Legii 85/2016 deja înregistrate în execuția ESA în anul 2016 (ecart deficit ESA - deficit cash -1,2 mld. lei), diferențe în tratamentul cheltuielilor cu dobânzile, cele potrivit ESA 2010 fiind mai ridicate (ceea ce acționează în sensul unui deficit ESA mai ridicat decât cel cash cu circa 1,2 mld lei), diferențe între deciziile de despăgubire stabilite de Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților în cuantum de 1,35 mld. lei și sumele efectiv plătite în cuantum de 0,97 mld. lei (ecart deficit ESA - deficit *cash* +0,33 mld. lei). În esență, deși au existat elemente cu impact semnificativ asupra deficitului bugetar doar potrivit unei metodologii, cumulată acestea s-au anulat reciproc. Trebuie remarcat că decizia de a obliga companiile de stat să distribuie dividende suplimentare din rezervele acumulate în anii precedenți nu a influențat deficitul bugetar potrivit metodologiei europene, cea relevantă pentru evaluarea regulilor fiscale la nivel european. Contribuția companiilor de stat consolidate în sectorul administrației publice la soldul bugetar consolidat a fost în anul 2017 una pozitivă, de circa 2,05 mld. lei, în creștere cu 0,68 mld. lei comparativ cu anul anterior.

Din perspectiva regulilor politicii fiscal-bugetare, plafoanele nominale în care ar fi trebuit să se încadreze în anul 2017 soldul BGC, soldul primar, cheltuielile totale ale BGC (exclusiv veniturile din fonduri europene post-aderare, fonduri pre-aderare și asistența financiară a altor donatori), precum și cheltuielile de personal au fost stabilite prin Legea nr. 5/2017¹⁵ (a se vedea [Tabelul 2](#) de mai jos). Execuția bugetară relevă nerespectarea plafoanelor atât pentru soldul bugetar și soldul primar, cât și pentru cheltuielile totale (exclusiv veniturile din fonduri europene post-aderare, fonduri pre-aderare și asistența financiară a altor donatori), dar și cele de personal. Este de notat faptul că aceste plafoane nu au fost respectate nici măcar *ex-post*, așa cum s-a întâmplat în anul precedent, deși valoarea PIB nominal a fost net superioară celei estimate inițial (+43.1 mld. lei), iar pentru cheltuielile de investiții s-a înregistrat o sub execuție masivă, de 12,7 mld. lei comparativ cu nivelul cheltuielilor programate inițial. Astfel, în anul 2017 regulile fiscale au fost încălcate atât *ex-ante*, în planificarea bugetară, inclusiv cu ocazia celor două rectificări bugetare, cât și *ex-post*, în principal pe seama majorării cheltuielilor de personal (+5,7 mld. lei).

Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și de personal						
	Legea nr. 5/2017			Execuție 2017		
	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care: Cheltuieli de personal	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care: Cheltuieli de personal
<i>mil. lei</i>	-24.100,00	256.535,20	63.884,00	- 24.260,66	258.787,50	69.620,47
% din PIB proiect buget	-2,96%	31,5%	7,8%			
% din PIB date semi-definitive	-2,81%	30,0%	7,5%	-2,83%	30,2%	8,1%

Sursa: MFP

* Exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori

Prima rectificare bugetară, aprobată la începutul lunii septembrie 2017, prevedea comparativ cu bugetul inițial aprobat, o majorare a veniturilor BGC cu 1,7 mld. lei și a cheltuielilor BGC cu 2,35 mld. lei, antrenând o majorare a deficitului programat cu 644,5 mil. lei (de la 24,1 la 24,74 mld. lei). Raportat la limitele plafoanelor stipulate de Legea nr. 5/2017, Consiliul fiscal constata cu

¹⁵ Legea privind aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în Strategia fiscal-bugetară intrată în vigoare de la data de 19 februarie 2017 până la 31 decembrie 2017.

această ocazie, cvasi-nerespectarea¹⁶ acestora, cu excepția ponderii în PIB a soldului bugetar al BGC care a fost menținut la nivelul stabilit inițial ca urmare a majorării estimării PIB nominal¹⁷, respectându-se parțial regula definită de art. 12 lit. a) al LRFB, conform căreia „*soldul bugetului general consolidat și cheltuielile de personal ale bugetului general consolidat, exprimate ca procent în produsul intern brut, nu pot depăși plafoanele anuale stabilite în cadrul fiscal-bugetar din Strategia Fiscal-Bugetară pentru primii 2 ani acoperiți de aceasta*”. Practic, pentru toate celelalte agregate bugetare, modificările aduse de prima rectificare bugetară sunt în contradicție cu regulile fiscale instituite de Legea nr. 69/2010 republicată. Astfel, pentru cheltuielile de personal s-au încălcat prevederile art. 12 lit. a) (pentru nivelul exprimat ca procent în PIB) și lit. c) (pentru nivelul nominal), precum și art. 17 alin. 2 care interzice majorarea cheltuielilor de personal cu prilejul rectificărilor bugetare. Pentru cheltuielile totale ale BGC, exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori, lipsa conformării cu regulile fiscale a intervenit la nivelul celor instituite de art. 12 lit. c) al LRFB, precum și de art. 24, care permite majorarea, în contextul rectificărilor bugetare, a cheltuielilor totale ale BGC (nete de asistența financiară din partea UE și a altor donatori) exclusiv în situația în care aceasta se realizează pentru serviciul datoriei publice sau pentru plata contribuției României la bugetul UE¹⁸. Au fost încălcate și prevederile art. 26 alin. (5) care reafirmă obligativitatea plafoanelor instituite prin lege pentru anul bugetar următor. Mai mult, deși încă **din luna iunie 2017 Comisia Europeană a avertizat România ca fiind obiectul unei proceduri de deviație semnificativă de la OTM, cu recomandarea de a iniția o ajustare structurală de 0,5% din PIB în cursul anului 2017**, prin creșterile de cheltuieli bugetare operate în luna septembrie 2017 cu ocazia primei rectificări bugetare, autoritățile române nu au dat curs acestei recomandări, încălcând în continuare prevederile mecanismului de corecție consfințit prin art. 14 al LRFB. Astfel, OUG nr. 63/2017 de rectificare a bugetului de stat pe anul 2017 stipulează derogările corespunzătoare de la regulile fiscale mai sus menționate și redefiniște plafoanele din Legea nr. 5/2017 în conformitate cu nivelurile agregatelor bugetare propuse spre rectificare.

La nivelul **veniturilor bugetare**, inclusiv schema tip *swap* (în quantum de 1.425 mil. lei), prima rectificare bugetară¹⁹ a avut în vedere majorarea acestora cu circa 1,7 mld. lei, în pofida unei diminuări de proporții a **veniturilor fiscale** (-2,1 mld lei) și a reducerii cu circa 490 mil. lei a intrărilor

¹⁶ Depășiri ale plafoanelor nominale pentru: *deficitul BGC* cu +0,64 mld. lei, *deficitul primar* cu +0,15 mld. lei, *cheltuielile de personal* cu +5,1 mld. lei, iar în cazul *cheltuielilor totale exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori* cu +2,8 mld. lei.

¹⁷ Dată fiind evoluția PIB în primele 6 luni ale anului, acesta a fost majorat cu 21,9 mld. lei, astfel că nivelul deficitului BGC s-a menținut la 2,96% din PIB.

¹⁸ În acest caz, depășirea plafonului apare drept parțial justificată, în limita sumelor aferente cheltuielilor cu dobânzile (+494 mil. lei) și celor destinate *plății contribuției României la bugetul UE* (+990 mil. lei).

¹⁹ De notat că la momentul elaborării Opiniei sale asupra primei rectificări bugetare, Consiliul fiscal a primit de la MFP date care au fost modificate ulterior (la aprobarea OUG nr. 63/2017), datele din această analiză fiind ușor diferite de cele din Opinia din 13 septembrie 2017.

programate din *fonduri europene post-aderare aferente exercițiului financiar 2014-2020*, pe fondul revizuirilor ascendente operate la *venituri nefiscale* (+3,35 mld. lei) și *contribuții de asigurări sociale* (+1,6 mld. lei), în contextul execuției pe primele 7 luni ale anului, dar și a modificării nivelului și structurii schemei *swap*²⁰. Considerând agregatele de venituri, nete de *swap*, cele la care s-au operat majorări importante comparativ cu bugetul inițial au fost: *venituri nefiscale* (+3,35 mld. lei), *contribuții de asigurări sociale* (+0,9 mld. lei), *accize* (+0,45 mld. lei), concomitent cu reduceri ale *impozitului pe profit*²¹ (-1,9 mld. lei) și ale *taxei pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități* (-0,53 mld. lei).

În ceea ce privește revizuirea aparent minoră a *sumelor primite de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțare*, în raport cu execuția foarte slabă până la acel moment, este important de menționat că aceasta a mascat o revizuire descendentă de proporții a fondurilor structurale (de -4,44 mld. lei, de la 9,64 la 5,2 mld. lei), compensată parțial de majorarea fondurilor alocate *plăților în contul UE pentru agricultură* (cu 1,49 mld. lei) și de tranzitarea bugetului general consolidat de către *sume destinate pre-finanțării proiectelor sectorului neguvernamental* în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene, în baza art. 10 din OUG nr. 40/2015 (+2,46 mld. lei). De notat că aceste ultimele două categorii au generat un impact simetric pe venituri și cheltuieli, însă reducerea fluxurilor de fonduri structurale și de coeziune al căror beneficiar final este statul a implicat o reducere semnificativă a cheltuielilor de cofinanțare și a cheltuielilor neeligibile (cu circa 8,4 mld. lei). Așa cum Consiliul fiscal precizase deja în opinia elaborată cu ocazia proiectului de buget al anului 2017, din perspectiva metodologiei ESA 2010 sunt relevante exclusiv fondurile structurale al căror beneficiar final este statul, sumele destinate agriculturii și pre-finanțările acordate sectorului neguvernamental nefiind incluse în sectorul administrației publice. Mai mult, tranzitarea BGC de către sumele în cauză face practic imposibilă atât comparabilitatea datelor agregate din execuția bugetară a anului 2017 cu cea din anul anterior (pentru sumele acordate în baza art. 10 din OUG nr. 20/2015), cât și cu fluxurile de fonduri europene din exercițiul financiar 2007-2013.

²⁰ Dacă în bugetul inițial schema *swap* a fost estimată la 1.592,7 mil. lei, fiind afectată integral veniturilor din *TVA*, la prima rectificare a fost diminuată cu 167,7 mil. lei, fiind destinată, în principal *contribuțiilor sociale* (+716 mil. lei), *impozitului pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital* (709 mil. lei), iar pentru *TVA* doar 297 mil. lei.

²¹ Din care, o reducere de 2,4 mld. lei pentru *impozitul pe profit* datorat de agenții economici nebankari, urmare a subestimării impactului calculate de MFP privind modificarea regimului microîntreprinderilor (operate la începutul anului 2017) prin generalizarea cotei de impozitare pe cifra de afaceri la 1%, concomitent cu majorarea plafonului de aplicare de la o cifră de afaceri anuală de 100.000 euro la 500.000 euro.

Cheltuielile bugetare, exclusiv schema tip *swap*, au fost majorate cu 2,52 mld. lei, în principal pe seama creșterii semnificative a *cheltuielilor de personal* cu 5,1 mld. lei (pe fondul atât al sub-bugetării inițiale, cât și impactului unor majorări salariale decise ulterior aprobării bugetului inițial) și a celor cu *asistența socială* cu 3,3 mld. lei (validând avertizarea emisă de Consiliul fiscal în Opinia sa privind legea bugetară anuală, privind o probabilă sub-dimensionare de cel puțin 2 mld. lei), evoluțiile celor 2 agregate bugetare relevând curențe serioase privind procesul de planificare bugetară și recurența lipsei caracterului constrângător al regulilor fiscale, care nu permit creșterea cheltuielilor de personal în cursul anului. Tot în linie cu subevaluarea agregatelor din bugetul inițial identificată de Consiliul fiscal în Opinia sa din ianuarie, au mai fost majorate *alte transferuri* cu 0,7 mld. lei (pentru a acomoda sub-bugetarea inițială a sumelor destinate plății contribuției României la bugetul UE de aproape 1 mld. lei) și cheltuielile cu *dobânzile* cu circa 0,5 mld. lei (determinând majorarea deficitului primar).

Aceste majorări de cheltuieli au fost parțial compensate de reducerea masivă a *cheltuielilor de investiții* cu 10,66 mld. lei (determinată de diminuarea proiectelor de investiții finanțate cu fonduri europene nerambursabile cu circa 5,5 mld. lei, reducerea alocărilor aferente programelor de investiții finanțate cu fonduri rambursabile cu a 130 mil. lei și a cheltuielilor de capital cu 5 mld. lei - în principal cele legate de cofinanțarea proiectelor din fonduri europene structurale urmare a revizuirii de proporții a absorbției de fonduri structurale și de coeziune cu peste -4,4 mld. lei) și a celor cu *bunuri și servicii* (-1,5 mld. lei, surprinzătoare în condițiile unei evoluții pozitive în primele 8 luni ale anului 2017 comparativ cu anul 2016, avertizarea Consiliului fiscal dovedindu-se și de această dată pertinentă, fiind validată de execuția acestora la un nivel superior chiar și celui bugetat inițial). De notat că, încălcărilor de reguli menționate mai sus li s-a adăugat și cea a art. 12 lit. e), care interzice folosirea, pe parcursul exercițiului bugetar, a creditelor bugetare aprobate și neutilizate pentru cheltuieli curente), în condițiile în care suplimentarea cheltuielilor totale s-a produs simultan cu o reducere masivă a cheltuielilor de investiții.

Cea de-a doua rectificare bugetară, aprobată în luna noiembrie 2017, a prevăzut o majorare a veniturilor BGC cu 0,38 mld. lei și cheltuielilor BGC cu 0,6 mld. lei, comparativ cu parametrii aprobați în contextul primei rectificări bugetare, deficitul BGC fiind proiectat în creștere cu 224 mil. lei, respectiv, la un nivel de 24,97 mld. lei (depășind cu 868 mil. lei plafonul definit în Legea nr. 5/2017). Propunerea de rectificare a consemnat astfel o serie de derogări de la prevederile stipulate prin art. 12, lit. a) - c), art. 17 alin. (2), art. 24 și art. 26 alin. (4) și (5) din Legea nr. 69/2010, republicată, precum și ale art. 2 alin. (2) și art. 3 alin. (5) și (6) din Legea nr. 5/2017, consfințind astfel nerespectarea majorității regulilor fiscale cu excepția celei privind soldul BGC ca pondere din PIB. Astfel, modificările introduse prin proiectul celei de-a doua rectificări au suplimentat cu încă 0,63 mld. lei *cheltuielile de personal*, acestea situându-se la un nivel superior cu 5,7 mld. lei plafonului nominal definit în Legea nr. 5/2017 (depășind și plafonul exprimat ca procent din PIB cu 0,5 pp, în condițiile majorării estimării PIB cu 27,3 mld. lei comparativ cu momentul elaborării

Legii plafoanelor) și au majorat cu 0,86 mld. lei suplimentar față de prima rectificare depășirea plafonului pentru *cheltuielile totale, exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori*, decalajul față de plafonul statuat de Legea nr. 5/2017 fiind de +3,6 mld. lei. În plus, se notează și nerespectarea plafonului definit de Legea nr. 5/2017 pentru *soldul primar* BGC (cu 0,55 mld. lei), în condițiile în care revizuirea descendentă a *cheltuielilor cu dobânzile* (-181 mil. lei comparativ cu prima rectificare) a fost însoțită de majorarea altor cheltuieli, neantrenând o diminuare echivalentă a deficitului BGC. Astfel, prin cea de a doua rectificare bugetară pe anul 2017 s-au încălcat prevederile art. 12, lit. a), b) și lit. c), art. 17 alin. (2), art. 24 și art. 26 alin. (4) și (5) ale LRFB, fiind stipulate derogările corespunzătoare de la regulile fiscale mai sus menționate și redefinirea plafoanelor din Legea nr. 5/2017. La fel ca și în cazul primei rectificări bugetare, a intervenit și încălcarea regulii statuate de art. 12 lit. e), în condițiile în care reducerea suplimentară a cheltuielilor de investiții (cu alte 1,7 mld. lei comparativ cu prima rectificare bugetară) a fost însoțită de o creștere superioară a *cheltuielilor curente*, respectiv a nivelului total al cheltuielilor cu 0,6 mld. lei.

Comparativ cu prima rectificare bugetară, **veniturile BGC**, considerând valori nete de *swap*, au fost revizuite în sus cu 377 mil. lei, cu majorări ne semnificative la nivelul *veniturilor fiscale* (+17,8 mil. lei) și mai ridicate la cel al veniturilor din *contribuții sociale* (+484 mil. lei) și *nefiscale* (+189 mil. lei), compensate parțial de reducerea veniturilor aferente *fondurilor UE pentru exercițiul 2014-2020* (-225 mil. lei). Categoriile de venituri fiscale care au suferit modificări comparativ cu estimările primei rectificări bugetare, au fost reprezentate de: *impozitul pe profit* (-311 mil. lei), *accize* (+143 mil. lei, pe fondul reintroducerii accizei suplimentare la carburanți din luna septembrie) și *impozitul pe salarii și venit* (+86 mil. lei). Referitor la revizuirea descendentă relativ minoră a *sumelor primite de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțare aferente exercițiului financiar 2014-2020*, aceasta a mascat diminuarea sumelor destinate *prefinanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilităților temporare a fondurilor europene*, în baza art. 10 din OUG nr. 40/2015 cu 724 mil. lei (impact simetric pe venituri și cheltuieli), simultan cu majorarea intrărilor din *fonduri structurale și de coeziune având ca beneficiar final sectorul public* cu 500 mil. lei. Consiliul fiscal a atras atenția că, dată fiind execuția la finele lunii octombrie, care reprezenta sub 56%²² din nivelul estimat pentru finele anului, convergența spre această țintă ar fi implicat o accelerare masivă a intrărilor în cele 2 luni rămase, iar execuția la final de an a confirmat acest scepticism, încasările acestui agregat bugetar fiind de doar 17 mld. lei (comparativ cu 21,36 mld. lei estimate).

Eliminând influența schemelor de compensare în lanț a arieratelor bugetare, **cheltuielile bugetare**, comparativ cu prima rectificare bugetară, au fost revizuite ascendent cu 600 mil. lei,

²² Respectiv, de 11,9 mld. lei pe primele 10 luni 2017, față de o estimare de 21,36 mld. lei pentru întregul an.

prin majorarea *cheltuielilor curente*, concomitent cu reducerea celor de *investiții*. Principalele categorii de cheltuieli care au suferit modificări comparativ cu estimările primei rectificări bugetare, au fost reprezentate de: *cheltuieli cu asistență socială* (+1,39 mld. lei, în contextul bugetării insuficiente raportat la execuția pe primele 10 luni a unor drepturi de asistență socială și a pensiilor militare de stat), *cheltuieli de personal* (+0,63 mld. lei, în contextul sub-bugetării sumelor prevăzute prin hotărâri judecătorești privind acordarea unor drepturi de natură salarială), *bunuri și servicii* (+0,45 mld. lei, în linie cu execuția la 10 luni), *fondul de rezervă* (+0,34 mld. lei, prin derogare²³ de la prevederile art. 30 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice care reglementează utilizarea acestui fond). *Cheltuielile de investiții* au fost diminuate cu 1,77 mld. lei²⁴, din care, la nivelul proiectelor cu finanțare din surse interne cu -2,44 mld. lei (în principal, cheltuielile de capital), simultan cu o majorare cu +0,7 mld. lei a *cheltuielile aferente proiectelor cu finanțare de la UE*. Cheltuielile suplimentare nu au survenit ca urmare a unor măsuri legislative noi, ci sub-bugetării la nivelul bugetului de stat a cheltuielilor aferente pensiilor militare, a alocațiilor de stat pentru copii, iar la nivelul bugetelor locale, a cheltuielilor prilejuite de plata indemnizațiilor persoanelor cu handicap care renunță la însoțitor și a sistemului de protecție a copilului.

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

- nerespectarea plafoanelor anuale stabilite pentru deficitul BGC, deficitul primar, cheltuielile totale și cele de personal, acestea fiind frecvent încălcate *ex-post*;
- încălcarea frecventă a interdicției privind majorarea cheltuielilor totale și a celor de personal cu prilejul rectificărilor bugetare;
- Strategia fiscal-bugetară nu a fost elaborată la timp (31 iulie);
- de regulă, măsurile de reducere a impozitelor și taxelor nu sunt însoțite de măsuri coerente de compensare (cum ar fi creșterea bazei de impozitare/majorarea altor categorii de impozite și taxe sau reducerea cheltuielilor);
- regula privind deficitul structural (obiectiv pe termen mediu de -1% din PIB) a fost încălcată începând din anul 2016.

²³ Aceasta se referă la posibilitatea alocării unor sume din acest fond pentru plata drepturilor de asistență socială, a contribuției naționale și a cheltuielilor neeligibile pentru proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile, a subvențiilor pentru sprijinirea producătorilor agricoli, etc., deci cheltuieli care nu pot fi clasificate drept „urgente sau neprevăzute”.

²⁴ Nivelul anual estimat prin cea de a doua rectificare este inferior cu 8,3% celui din anul anterior, în condițiile în care bugetul inițial prevedea o majorare cu 33% a acestor cheltuieli în 2017 comparativ cu 2016.

Consiliul fiscal consemnează și în anul 2017 încălcarea cvasi-totalității regulilor fiscale, inclusiv a celei referitoare la deficitul BGC ca valoare nominală, excepție făcând încadrarea în valoarea exprimată ca procent din PIB, constatând inoperabilitatea *de facto* a acestora. Astfel, cu ocazia elaborării celor două rectificări ale bugetului de stat pe anul 2017, Guvernul a stipulat în textul OUG aferente, derogările corespunzătoare de la regulile fiscale consfințite de LRFB și a redefinit nivelul plafoanelor din Legea nr. 5/2017 în conformitate cu nivelurile agregatelor bugetare propuse spre rectificare.

Lipsa caracterului constrângător al regulilor „auxiliare” (conexe celei de deficit bugetar), consfințit de ușurința și frecvența cu care sunt ignorate, subminează integritatea și coerența cadrului fiscal-bugetar bazat pe reguli și împiedică obținerea a cel puțin două beneficii avute în vedere de legiuitor în contextul statuării lor:

- dacă regulile fiscale „auxiliare” ar fi fost operabile în integralitatea lor, ar fi contribuit la coerența cadrului fiscal-bugetar din perspectiva principiilor transparenței și stabilității instituite de lege, ar fi motivat autoritățile decidente să includă în totalitate informația relevantă în construcția bugetară inițială și ar fi determinat o predictibilitate sporită a parametrilor bugetari, descurajând adoptarea de măsuri ad-hoc;
- dacă regula privind plafonul nominal al cheltuielilor bugetare ar fi fost operabilă, ar fi existat un mecanism în timp real de conformare cu reperele de sold structural, ori de limitare a deviațiilor de la acestea, în condițiile unor evoluții ciclice mai favorabile decât cele anticipate (așa cum este cazul României în prezent).

Consiliul fiscal constată permanentizarea situației de inoperabilitate *de facto* a cadrului fiscal-bugetar bazat pe reguli stipulate atât în Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 republicată, cât și de Tratatul european la care România a aderat. De altfel, preocupările față de conduita politicii fiscale din România și de ignorarea deliberată a tratatelor europene în domeniu sunt împărtășite și de Comisia Europeană, România fiind deja obiectul unei *proceduri de deviație semnificativă de la OTM* declanșate în iunie 2017. Recomandarea Consiliului European din 16 iunie 2017 de a corecta abaterea vizibilă de la traiectoria de ajustare astfel încât să se poată atinge obiectivul bugetar pe termen mediu, prevedea o ajustare structurală de 0,5% din PIB în anul 2017; deoarece această recomandare a fost ignorată de autoritățile române, pe 5 decembrie 2017 Consiliul a revizuit pasul de ajustare la 0,8% din PIB pentru anul 2018.

De altfel, încadrarea deficitului bugetar în plafonul de 3% din PIB în condițiile în care economia se află în faza ascendentă a ciclului economic corespunde unei politici fiscale pro-ciclice, ce apasă pe accelerație în faza de expansiune a ciclului economic ceea ce, în eventualitatea (inevitabilă) a reversării ciclului economic, va duce la imposibilitatea de a stimula economia (din lipsa spațiului fiscal), creând premisele necesității de a adopta măsuri de ajustare structurală în condiții de

recesiune (o experiență prin care România a trecut în perioada 2010-2013). Mai mult, literatura economică recentă²⁵ identifică niveluri semnificativ mai ridicate ale multiplicatorilor fiscali în perioada de recesiune și valori reduse în perioada de expansiune, ceea ce înseamnă că beneficiile în materie de creștere economică suplimentară pe termen scurt ca urmare a unei relaxări fiscale pro-ciclice sunt excedate de costurile generate de o inevitabilă consolidare fiscală în faza descendentă a ciclului economic. În plus, Consiliul fiscal consideră că menținerea ori înscrierea pe o traiectorie chiar și moderată de creștere a raportului datorie publică/PIB în contextul unei perioade de avânt economic maschează acumularea unor vulnerabilități care se vor materializa într-o (inevitabilă) viitoare fază descendentă a ciclului economic. De notat că, în cazul României, se manifestă o constrângere suplimentară, legată de dimensiunea relativ ridicată a datoriei publice raportat la cea a sectorului financiar intern, implicând o capacitate limitată de absorbție de către acesta a unui stoc suplimentar de datorie publică, expunerea față de sectorul guvernamental raportată la totalul activelor în cazul băncilor locale (principalul deținător de datorie publică pe piața internă) fiind printre cele mai ridicate din UE. De altfel, în raportul de țară²⁶, CE avertizează România ca prezentând mari riscuri privind sustenabilitatea datoriei pe termen mediu, fiind una dintre puținele țări din UE în care se estimează că datoria va crește până în 2028, având și cea mai mare rată de creștere dintre statele membre. Calculele au fost făcute în ipoteza păstrării politicilor actuale, caracterizate de menținerea unor valori mari ale deficitului bugetar și deficitului primar structural și în contextul creșterii costurilor legate de îmbătrânirea populației, ponderea datoriei în PIB se va înscrie pe o traiectorie ascendentă, până în 2028 depășind valoarea de referință de 60 % prevăzută în tratat. Recomandările făcute României de către CE vizează un efort fiscal-bugetar consistent începând cu anul 2018, în conformitate cu cerințele componentei preventive a Pactului de stabilitate și de creștere și asigurarea aplicării integrale a cadrului fiscal-bugetar bazat pe reguli.

Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2016 în standarde *cash* este prezentată în [Tabelul 3](#).

²⁵ Auerbach, A. și Y. Gorodnichenko, "Fiscal Multipliers in Recession and Expansion", NBER Working Paper 17447, September 2011.

²⁶ Raportul de țară din 2018 privind România, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-romania-ro.pdf>

Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2017
(standarde *cash*, mld. lei)

	Program inițial	Prima rectificare	A doua rectificare	Execuție
Venituri totale	253,1	255,0	255,4	250,6
Venituri fiscale	230,0	232,3	233,0	232,6
Contribuții de asigurări sociale	69,8	70,7	71,1	71,1
Fonduri UE post-aderare, pre-aderare și asistență financiară din partea altor donatori	22,3	21,8	21,6	17,1
Cheltuieli totale, din care:	277,2	279,7	280,3	274,9
Cheltuieli curente, din care	252,2	260,3	262,3	256,5
Proiecte din fonduri UE	24,1	23,5	23,3	18,7
Cheltuieli de capital	25,1	19,4	18,0	19,6
Sold bugetar	-24,10	-24,74	-24,97	-24,26

Sursa: MFP

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare

Rezultatele execuției bugetare (inclusiv schema *swap*) din anul fiscal 2017 indică un deficit bugetar în termeni *cash* cu 0,16 mld. lei mai mare decât cel estimat în programul inițial (respectiv cu +0,02% din PIB), în condițiile în care veniturile au înregistrat evoluții cu 2,9 mld. lei sub așteptările inițiale, iar cheltuielile au scăzut cu 2,74 mld. lei comparativ cu valorile estimate în bugetul inițial.

Pe partea de **venituri bugetare** nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, diferența față de suma estimată a fi încasată a fost de -2,5 mld. lei, în principal ca urmare a evoluției foarte slabe a absorbției de fonduri europene²⁷ (-5,2 mld. lei comparativ cu nivelul estimat pentru bugetul inițial), dar și ca rezultat al încasărilor sub așteptări din *impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital* (-2,2 mld. lei²⁸) și *taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități* (-0,56 mld. lei). Încasări peste așteptări s-au înregistrat în cazul *veniturilor nefiscale*, cu 2,82 mld. lei peste nivelul estimat în bugetul inițial (la care s-a consemnat o rectificare pozitivă masivă cu ocazia primei rectificări bugetare ca rezultat al distribuției extraordinare de dividende de către companiile de stat în baza prevederilor OUG nr. 29/2017), veniturilor din *contribuții sociale* cu 1,32 mld. lei superioare nivelului estimat inițial (în linie cu

²⁷ Inclusiv sume aferente exercițiului financiar 2014-2020.

²⁸ În principal, pe seama *impozitului pe profit* (-2,0 mld. lei).

majorările anvelopei salariale și a plății unor hotărâri judecătorești), încasărilor din TVA cu un plus de 0,76 mld. lei și din *accize* (+0,55 mld. lei) urmare a reintroducerii accizei suplimentare începând cu data de 15 septembrie și pe fondul unei creșteri economice peste așteptările inițiale.

În ceea ce privește execuția la nivelul **cheltuielilor bugetare**, cuantumul acestora a scăzut cu 2,4 mld. lei comparativ cu valorile estimate inițial, principalele categorii la nivelul cărora s-au înregistrat diminuări fiind: *cheltuieli de capital* (-5,5 mld. lei), *proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post aderare 2014-2020* (-5,4 mld. lei), *subvenții* (-0,96 mld. lei). O evoluție peste așteptări s-a înregistrat la categoria *cheltuieli de personal* (+5,7 mld. lei, urmare a sub-bugetării inițiale, dar și a unor majorări salariale decise ulterior aprobării bugetului inițial) și *cheltuieli cu asistența socială* (+4,1 mld. lei, datorate în principal bugetării inițiale insuficiente, și mai puțin ca urmare a unor măsuri legislative noi).

Tabelul 4: Evoluția cheltuielilor și veniturilor bugetare după standarde ESA 2010, % din PIB

	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Modificări 2017 față de 2016	Modificări 2017 față de 2009
Total venituri	30,5	33,9	33,6	33,2	33,6	35,0	31,6	30,5	-1,2	-0,1
Venituri fiscale	16,3	19,1	18,9	18,6	18,9	19,8	17,7	16,3	-1,4	0,0
Impozite indirecte, din care:	10,3	13,0	13,1	12,7	12,7	13,2	11,3	10,3	-1,0	0,0
TVA	6,3	8,6	8,2	8,1	7,6	8,1	6,5	6,2	-0,3	-0,1
Accize + taxe vamale	4,0	4,4	4,8	4,5	5,0	5,1	4,8	4,1	-0,7	0,1
Impozite directe, din care:	6,0	6,1	5,8	5,9	6,2	6,6	6,5	6,1	-0,4	0,1
impozit pe venit	3,5	3,4	3,6	3,5	3,6	3,7	3,7	3,6	-0,2	0,1
impozit pe profit	2,3	1,9	1,7	1,7	1,8	2,0	2,0	1,7	-0,3	-0,6
Contribuții asigurări sociale	9,7	9,0	8,7	8,6	8,5	8,1	8,8	9,3	0,6	-0,4
Alte venituri curente	1,4	1,5	2,0	2,1	2,1	2,1	1,6	1,6	0,0	0,2
Total cheltuieli	39,7	39,3	37,2	35,4	35,0	35,8	34,6	33,4	-1,2	-6,3
Consum intermediar	6,1	5,8	6,0	5,7	5,7	5,7	5,3	4,9	-0,5	-1,2
Remunerarea salariaților	10,4	7,8	7,8	8,1	7,7	7,7	8,9	9,7	0,8	-0,7
Dobânzi	1,4	1,6	1,7	1,8	1,6	1,6	1,5	1,3	-0,2	-0,1
Asistență socială	12,8	13,2	12,1	11,7	11,5	11,5	11,5	11,6	0,1	-1,2
Subvenții	1,1	0,9	0,7	0,5	0,5	0,5	0,4	0,4	0,0	-0,6
Alte cheltuieli curente	1,8	2,1	2,5	1,9	2,3	2,5	1,8	2,1	0,3	0,4
Formarea brută de capital fix	6,2	7,9	6,4	5,7	5,6	6,4	5,1	3,3	-1,8	-2,9
Sold bugetar	-9,2	-5,4	-3,7	-2,1	-1,3	-0,8	-3,0	-2,9	0,1	6,2

Sursa: Eurostat

Consolidarea fiscală inițiată în anul 2010 în vederea corectării dezechilibrelor majore existente la nivelul poziției finanțelor publice a fost caracterizată de un ritm alert, România reușind într-o perioadă de timp relativ scurtă, reducerea deficitului bugetar potrivit ESA 2010 de la 9,2% din PIB în anul 2009 la 0,8% din PIB în 2015. Anii 2016-2017 au marcat însă o reversare a acestui trend, înregistrându-se o creștere importantă a deficitului bugetar față de anul 2015, pe fondul scăderii

masive a veniturilor (cu 4,5 pp în anul 2017 comparativ cu 2015), anulându-se astfel parțial rezultatele procesului de consolidare fiscală.

În anul 2017 veniturile bugetare s-au plasat la un nivel cu 1,2 pp din PIB inferior celui din anul anterior și cu 0,1 pp din PIB sub nivelul anului 2009, ca urmare a diminuării însemnate față de anul 2016 a veniturilor fiscale pe fondul evoluției negative a încasărilor din impozitele indirecte (cu -1 pp din PIB), precum și a celor directe (cu -0,4 pp din PIB). Astfel, în urma continuării măsurilor de relaxare fiscală aduse de noul Cod fiscal, veniturile din *TVA* au ajuns sub nivelul celor din anul 2009, iar cele din *accize* au fost puternic afectate de renunțarea temporară la supra-acciza pe carburanți (-0,7 pp din PIB comparativ cu anul anterior). *Impozitul pe profit* a înregistrat o reducere consistentă atât comparativ cu anul anterior (-0,3 pp din PIB) și, mai ales față de anul 2009 (-0,6 pp din PIB) urmare și a modificărilor aduse regimului microîntreprinderilor. *Contribuțiile de asigurări sociale* au înregistrat o creștere cu 0,6 pp din PIB comparativ cu anul anterior, dar au fost cu 0,4 pp din PIB sub nivelul celor din anul 2009.

Ajustarea semnificativă față de anul 2009 s-a realizat exclusiv la nivelul cheltuielilor bugetare, care s-au situat cu 6,3 pp din PIB sub nivelul anului 2009, prin intermediul diminuărilor înregistrate la nivelul următoarelor componente: *formarea brută de capital fix* (-2,9 pp din PIB), *consum intermediar* (-1,2 pp din PIB), *asistență socială* (-1,2 pp din PIB), *remunerarea salariaților* (-0,7 pp din PIB), *subvenții* (-0,6 pp din PIB) și *dobânzi* (-0,1 pp din PIB). În schimb, s-a majorat categoria *alte cheltuieli curente* (+0,4 pp din PIB). Raportat la anul anterior, cheltuielile s-au diminuat cu 1,2 pp din PIB, prin scăderi la nivelul categoriilor: *formarea brută de capital fix* (-1,8 pp din PIB), *consum intermediar* (-0,5 pp din PIB), *dobânzi* (-0,2 pp din PIB). Categoriile de cheltuieli bugetare care au înregistrat creșteri față de anul 2016 au fost reprezentate de: *remunerarea salariaților* (+0,8 pp din PIB) *alte cheltuieli curente* (+0,3 pp din PIB) și *asistența socială* (+0,1 pp din PIB). În esență, ajustarea fiscală în perioada 2009-2017 s-a realizat preponderent la nivelul cheltuielilor de investiții dar și a celor de personal și *asistența socială*, deși scăderea acestor două ultime categorii a fost reversată în mare parte în ultimii doi ani, în special *remunerarea salariaților* care, în anul 2017 a fost cu 2 pp din PIB mai mare ca în anul 2015.

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

	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Program inițial 2017	Execuție 2017	Program inițial 2017 față de 2016	Execuție 2017 față de 2016	Execuție 2017 față de 2009
Venituri totale	30,8	32,1	32,4	31,4	32,0	32,6	29,4	29,5	29,3	0,1	-0,1	-1,5
Venituri fiscale	17,1	18,5	19,1	18,7	18,6	19,4	17,9	16,5	16,3	-1,4	-1,6	-0,8
Impozit pe venit	3,6	3,4	3,5	3,6	3,5	3,7	3,6	3,5	3,5	-0,1	-0,1	-0,1
Impozit pe profit	2,1	1,8	1,8	1,7	1,8	1,9	2,0	1,9	1,7	-0,1	-0,3	-0,4
Impozite și taxe pe proprietate	0,7	0,7	0,7	0,7	0,9	0,8	0,8	0,6	0,6	-0,2	-0,2	-0,1
TVA	6,7	8,5	8,5	8,1	7,6	8,0	6,8	6,1	6,2	-0,7	-0,6	-0,5
Accize	3,1	3,4	3,4	3,3	3,6	3,6	3,6	3,0	3,1	-0,6	-0,5	0,0
CAS	9,4	9	8,7	8,5	8,6	8,0	8,0	8,1	8,4	0,1	0,4	-1,0
Venituri nefiscale	3,3	3,2	3,1	2,7	2,6	2,7	2,4	2,2	2,5	-0,2	0,1	-0,8
Donații	0,6	0,1	0,1	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,6
Sume primite de la UE în contul plăților efectuate	0,4	1,1	1,3	1,4	1,7	2,4	0,9	2,6	2,0	1,7	1,1	1,6
Cheltuieli totale	38,0	36,3	34,8	33,8	33,7	34,1	31,8	32,3	32,2	0,5	0,4	-5,8
Cheltuieli de personal	9,2	6,8	6,8	7,3	7,5	7,3	7,5	7,4	8,1	-0,1	0,6	-1,1
Bunuri și servicii	5,5	5,6	5,8	6,1	5,8	5,7	5,4	4,7	4,7	-0,7	-0,7	-0,8
Dobânzi	1,2	1,6	1,8	1,7	1,5	1,3	1,3	1,2	1,2	-0,1	-0,1	0,0
Subvenții	1,4	1,1	1	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	-0,1	-0,2	-0,7
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare	0,5	1,9	2,2	2,2	2,2	3,4	1,3	2,9	2,3	1,6	1,0	1,8
Asistență socială	12,5	12	11,2	10,7	10,7	10,7	10,8	10,3	10,8	-0,5	0,0	-1,7
Cheltuieli de capital	4,3	4,1	3,2	2,8	2,6	2,5	2,5	2,9	2,3	0,4	-0,2	-2,0
Sold bugetar	-7,2	-4,2	-2,5	-2,5	-1,7	-1,5	-2,4	-2,8	-2,8	-0,4	-0,4	4,4

Sursa: MFP

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare

Din perspectiva metodologiei *cash*, comparativ cu anul anterior, execuția anului 2017 a consemnat o deteriorare a deficitului bugetar de 0,4 pp din PIB, veniturile bugetare înregistrând o ușoară descreștere de 0,06 pp din PIB, în timp ce cheltuielile bugetare s-au majorat cu 0,36 pp din PIB. Față de anul 2016, veniturile *fiscale* au avut cea mai nefavorabilă evoluție (-1,56 pp din PIB), pe fondul unor noi măsuri de relaxare fiscală introduse în anul 2017). Principalele categorii de venituri *fiscale* mai afectate au fost: *încasările din TVA* (-0,56 pp din PIB, ca efect al reducerii cotei TVA cu 1 pp de la 1 ianuarie 2017), *accize* (-0,50 pp din PIB, urmare a eliminării supra-accizei între 1 ianuarie-14 septembrie 2017), *impozitul pe profit* (-0,28 pp din PIB, ca efect al modificărilor aduse regimului microîntreprinderilor) și *impozite și taxe pe proprietate* (-0,18 pp din PIB). Aceste evoluții nefavorabile au fost parțial compensate la nivelul agregat al veniturilor bugetare, de un nivel mult mai ridicat al încasărilor din *sume primite de la UE* (+1,08 pp din PIB), precum și din *contribuții de asigurări sociale* (+0,35 pp din PIB) și venituri *nefiscale* (+0,15 pp din PIB). Pe partea de cheltuieli, comparativ cu anul anterior s-au înregistrat reduceri importante la nivelul cheltuielilor cu *bunuri și servicii* (-0,67 pp din PIB), a celor de *capital* (-0,22 pp din PIB), *la subvenții* (-0,18 pp din PIB) și *dobânzi* (-0,12 pp din PIB). Acestea au fost mai mult decât compensate de creșterea cheltuielilor aferente *proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post aderare*²⁹ (+0,98 pp din PIB) și a celor *de personal* (+0,61 pp din PIB).

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

III.2. Soldul bugetar structural în România

Semnarea și ratificarea de către România a Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (TSCG) în anul 2012 a statuat un cadru fiscal-bugetar bazat pe reguli, având drept obiectiv în cazul României o țintă de deficit structural de maxim 1% din PIB³⁰. Prevederile TSCG și ale Directivei nr. 85/2011 au fost încorporate în legislația națională prin amendarea LRFB nr. 69/2010 în decembrie 2013, astfel încât planificarea bugetară

²⁹ De notat că, similar absorbției de fonduri UE și această creștere pe cheltuieli aferente proiectelor cu finanțare din fonduri UE se datorează exclusiv plăților pentru agricultură.

³⁰ TSCG obligă părțile contractante să asigure convergența către OTM specific fiecărei țări, impunând o limită a deficitului structural de 0,5% din PIB, respectiv 1% pentru statele membre cu o datorie publică semnificativ sub 60% din PIB. În cazul României, se aplică limita de 1% din PIB pentru deficitul structural.

pe termen mediu a fost constrânsă de noua regulă pentru deficitul bugetar prevăzută de TSCG începând cu elaborarea bugetului pentru anul 2015. Însă, această constrângere nu a funcționat și în practică: după ce în anul 2015 deficitul structural s-a plasat la un nivel inferior limitei maxime admise de TSCG, începând cu anul 2016 a avut loc o abatere deliberată și de amploare de la regula cu privire la un nivel maxim de 1% al deficitului structural.

Teoretic, odată cu atingerea în perioada 2013-2015 a OTM procesul de consolidare fiscală inițiat în România în anul 2010 putea fi considerat încheiat, nefiind necesare alte ajustări fiscale. Trebuie însă avut în vedere și faptul că definirea țintei în termeni de deficit structural implică un obiectiv de deficit efectiv corespunzător ajustat în funcție de poziția economiei în cadrul ciclului economic, astfel că odată cu intrarea decalajului de producție (engl. *output gap*) în teritoriu pozitiv, respectarea țintei de deficit structural de 1% din PIB este echivalentă cu înregistrarea unor niveluri ale deficitului efectiv mai mici decât acest plafon³¹ (componenta ciclică a soldului bugetar va fi pozitivă).

Soldul bugetar structural, în pofida faptului că reflectă mai fidel poziția fiscală a unei economii, prezintă și o serie de dezavantaje, cel mai important fiind legat de incertitudinile asociate estimării acestuia. Astfel, valoarea soldului structural este dependentă de nivelul decalajului de producție, la rândul său calculat pe baza PIB potențial, o mărime neobservabilă care este supusă deseori unor ajustări mai mult sau mai puțin semnificative în funcție de revizuirea datelor statistice și de metodologia folosită. Față de Raportul Anual 2016 al Consiliului fiscal, traiectoria decalajului de producție a fost revizuită semnificativ de către CE de la o estimare de 0,0% pentru anul 2016, 0,7% pentru anul 2017 și respectiv 0,8% pentru anul 2018 în prognoza de primăvară a CE din 2017, la -1,5% pentru 2016, 1,2% pentru anul 2017 și respectiv 1,4% pentru anul 2018, în prognoza de primăvară a CE din 2018.

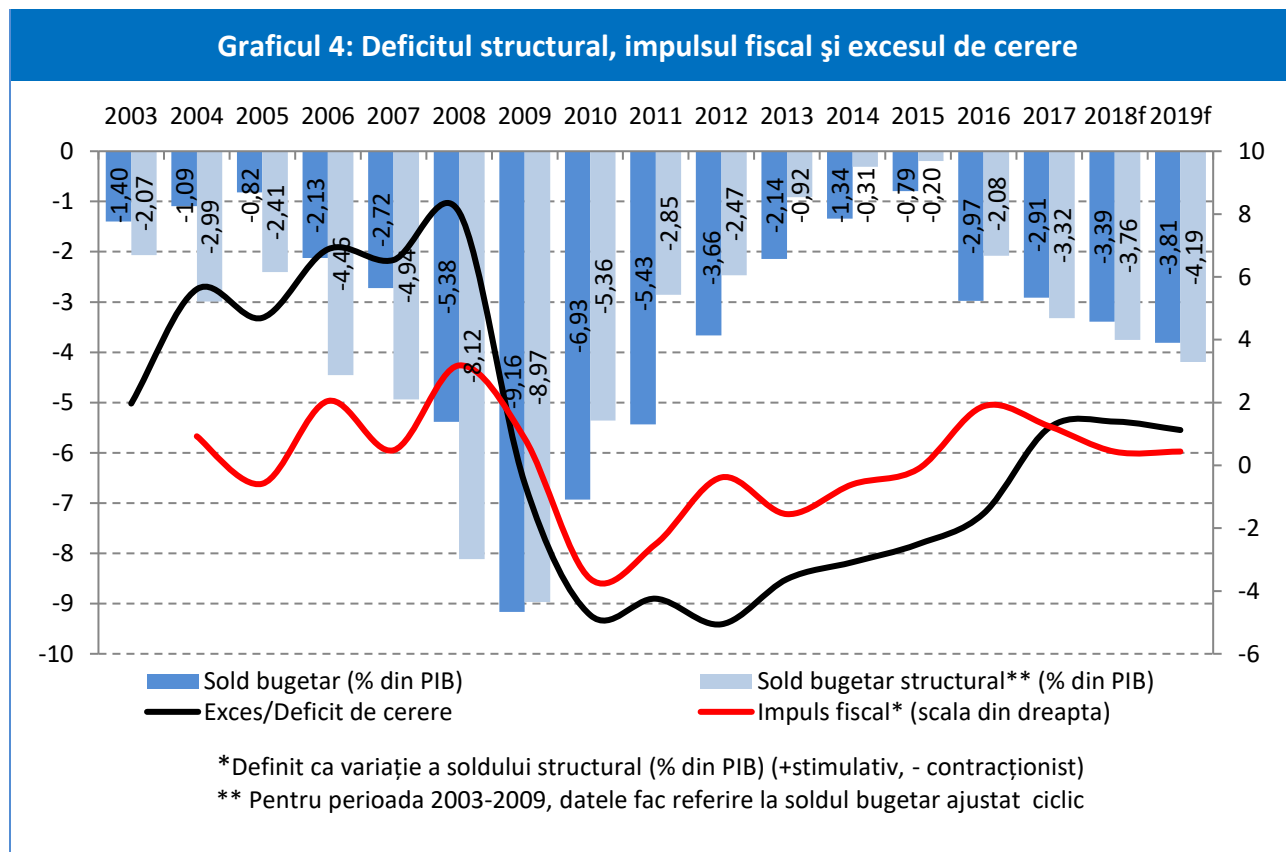
Proiectul de buget pe anul 2017 avea în vedere o țintă de deficit bugetar potrivit metodologiei ESA 2010 de 2,98% din PIB corespunzătoare unui nivel al deficitului structural de 2,91% din PIB ceea ce echivala cu o deteriorare în termeni structurali a soldului bugetar de circa 0,34 pp din PIB față de nivelul estimat pentru anul 2016 din acel moment (ianuarie 2017), respectiv de 2,57% din PIB. Rezultatele execuției bugetare pe anul 2017³² au indicat un nivel al deficitului efectiv potrivit metodologiei europene de 2,91% din PIB față de 2,97% în anul 2016, în timp ce deficitul bugetar structural s-a deteriorat suplimentar, ajungând în anul 2017 la 3,3% din PIB potrivit celor mai recente estimări ale CE. Deficitul bugetar structural a înregistrat o valoare cu 0,4 pp din PIB mai ridicată decât cea anticipată inițial ca urmare a unor evoluții ciclice mai favorabile, respectiv o creștere economică mai ridicată decât estimările. Mai mult, deteriorarea soldului structural din

³¹ De exemplu, pentru anul 2017 respectarea OTM ar fi implicat un nivel al deficitului efectiv de maxim 0,6% din PIB.

³² Publicate în aprilie 2018 de către Eurostat.

anul 2017 a fost de circa 1,2% din PIB, net superioară estimărilor inițiale, iar acest lucru s-a datorat și revizuirii decalajului de producție de către CE în sensul unei valori aferente anului 2016 mai reduse cu circa 1,5 pp comparativ cu proiecțiile anterioare, ceea ce a echivalat cu reducerea estimării pentru deficitul structural din anul 2016 până la un nivel de circa 2,1% din PIB de la 2,6% din PIB.

România a practicat în perioada 2006-2015 o politică fiscală puternic prociclică, stimulând intens, dar inutil și contraproductiv economia în perioadele de expansiune (2006-2008) și frânând în perioadele în care aceasta a operat sub potențial (2010-2015), contribuind la amplificarea fluctuațiilor ciclului economic și la accentuarea dezechilibrelor acumulate în economie (vezi [Graficul 4](#)). Practic, prociclicitatea politicii fiscal-bugetare din perioada de ascensiune economică pre-criză, a epuizat spațiul fiscal necesar pentru stimularea economiei în perioada de recesiune care a urmat, necesitatea reducerii deficitului bugetar în perioada crizei (în primul rând din cauza constrângerilor de finanțare) conducând astfel, în mod inevitabil, la menținerea caracterului prociclic al politicii fiscal-bugetare. Astfel, acțiunea automată, benefică și stabilizatoare a deficitului ciclic (stabilizatorii automați) a fost anulată de politica discreționară prociclică.



Sursa: AMECO, calcule proprii

În perioada 2009-2015, deficitul bugetar structural s-a redus de la circa 9% din PIB la 0,2%, ritmul mediu de ajustare de aproximativ 1,7 pp pe an până în 2014 fiind unul foarte rapid; în același timp trebuie avut în vedere și faptul că nivelul de pornire a fost unul ridicat și a impus adoptarea rapidă a unor măsuri decisive pentru asigurarea sustenabilității politicii fiscale. Este de menționat faptul că această ajustare s-a făcut preponderent în anii 2010 și 2011 când deficitul bugetar structural s-a redus în medie cu peste 3 pp anual, consolidarea fiscală fiind realizată, în principal pe partea de cheltuieli prin intermediul reformelor în domeniul salarizării personalului bugetar, al sistemului public de pensii și al programării bugetare. Totodată, pe partea de venituri, cea mai importantă măsură a fost reprezentată de majorarea cotei standard de TVA de la 19% la 24% începând cu iulie 2010.

Procesul de consolidare fiscală derulat pe perioada 2010-2015 a fost inversat parțial și de o manieră abruptă începând cu anul 2016 ca urmare a intrării în vigoare a noului Cod Fiscal care a presupus o amplă relaxare fiscală concomitent cu legiferarea simultană a unor majorări importante de cheltuieli, în special a celor cu salariile și pensiile, această evoluție fiind **în flagrantă contradicție cu principiile și regulile fiscale instituite de LRFB, precum și cu tratatele de guvernanță fiscală la nivel european al căror semnatar România este.**

Astfel, în perioada 2016-2017 conduita politicii fiscale a devenit expansionistă, impulsul fiscal fiind puternic pozitiv, însumând 3,1 pp din PIB, depășindu-se semnificativ limitele impuse de respectarea OTM. **În perioada 2018-2019, politica fiscală își va menține caracterul expansionist, impulsul fiscal fiind prognozat la circa 0,7% din PIB atât în anul 2018, cât și în anul 2019, chiar dacă acest lucru implică depășirea cu mai mult de 3 pp din PIB a nivelului de deficit structural permis de OTM.** Trebuie menționat și faptul că proiecția MFP inclusă în Programul de convergență 2018-2021 diferă semnificativ de cea a CE, anticipându-se un deficit structural de 3,3% pentru anul în curs și de 2,8% din PIB pentru anul 2019. Aceste diferențe apar atât ca urmare a estimărilor diferite privind deficitul bugetar efectiv, dar și ca urmare a unui decalaj de producție mai redus în proiecția MFP.

În continuare, menținerea caracterului expansionist al politicii fiscale inițiat în anul 2016 și continuat în perioada 2017-2018, în condițiile unui decalaj de producție pozitiv începând cu 2017, nu face decât să contribuie la menținerea caracterului prociclic al politicii fiscale și la vulnerabilizarea poziției finanțelor publice în fața manifestării unor șocuri, nefiind deloc exclusă necesitatea unor corecții în perioade economice dificile. Mai mult, având în vedere și plasarea nivelului datoriei publice la finele anului 2017 la un nivel semnificativ mai ridicat față de anul 2008, respectiv 35% din PIB comparativ cu 12,4%, este dificil de imaginat existența unui spațiu fiscal pentru stimularea economiei în perioadele de recesiune, existând chiar riscuri și la adresa sustenabilității datoriei publice. De asemenea, o astfel de politică este în flagrantă contradicție cu regulile instituite de TSCG precum și de către LRFB, renunțându-se la menținerea țintei de

deficit structural în perioada 2016-2019. În plus nu este indicată nici calea de ajustare către OTM, situație care persistă deja de doi ani, mecanismul de corecție automată prezent în lege nefiind în acest moment funcțional *de facto*.

III.3. Veniturile bugetare

Veniturile BGC, nete de impactul schemelor de compensare a obligațiilor restante față de buget de tip *swap* (în sumă de 1.206,8 mil. lei), au crescut în anul 2017 cu 12,31% (corespunzând unei modificări absolute de 27,46 mld. lei) față de anul precedent. Astfel, veniturile bugetare au înregistrat valoarea de 250,61 mld lei, reprezentând 29,2% din PIB, această pondere constituind minimul perioadei 2006-2017. Comparativ cu anul 2016, ponderea veniturilor bugetare în PIB a rămas aproape nemodificată³³, această evoluție fiind rezultatul reducerii ponderii *veniturilor fiscale* (-1,56 pp) concomitent cu creșterea ponderii *contribuțiilor sociale* (+0,28 pp), *veniturilor nefiscale* (+0,18 pp), respectiv a *sumelor primite de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări*³⁴ (+1,2 pp).

În cazul veniturilor fiscale, reduceri semnificative ale ponderii în PIB au înregistrat *încasările din TVA* (-0,53 pp, pe fondul reducerii cotei standard a TVA de la 20% la 19%), din *accize* (-0,44 pp, pe fondul reducerii temporare a accizelor la carburanți), din *impozitul pe profit* (-0,31 pp, o evoluție surprinzătoare în contextul creșterii economice ridicate din anul 2017, pe parcursul acestui capitol fiind evidențiate câteva posibile cauze), din *impozite și taxe pe proprietate* (-0,15 pp), din *impozitul pe salarii și venit* (-0,14 pp), respectiv *din taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități* (-0,08 pp). Pe de altă parte, ușoare creșteri ale ponderii în PIB comparativ cu anul precedent au fost înregistrate la următoarele categorii de venituri fiscale: *alte impozite și taxe pe bunuri și servicii* (+0,07 pp), respectiv *alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital* (+0,03 pp). Trebuie consemnat faptul că evoluția de ansamblu a veniturilor fiscale a fost influențată de continuarea măsurilor de relaxare fiscală dintre care se pot menționa: scăderea cotei standard a TVA cu încă un punct procentual până la nivelul de 19%, reducerea temporară a accizelor la carburanți cu efect asupra încasărilor aferente primelor trei trimestre (accizele fiind ulterior readuse la nivelul de la finalul anului 2016, în două etape: pe 15 septembrie, respectiv 1 octombrie 2017), respectiv eliminarea impozitului pe construcții. În ceea ce privește contribuțiile sociale, evoluția pozitivă a acestora a fost stimulată de creșterile salariale din sectorul public și cel privat, iar avansul veniturilor nefiscale a fost semnificativ influențat de

³³ S-a înregistrat o scădere neglijabilă de 0,07 pp. Astfel, se poate afirma că atât anul 2016, cât și anul 2017, marchează cel mai redus nivel al ponderii veniturilor bugetare în PIB din ultimul deceniu.

³⁴ Pe parcursul acestui subcapitol, veniturile din fonduri UE sunt cumulate pentru exercițiile financiare 2007-2013 și 2014-2020.

distribuția extraordinară de dividende de către companiile de stat, aceasta reprezentând cel puțin 90% din profitul net al anului anterior la care s-a adăugat, la cererea acționarului majoritar, un supliment de circa 1,5 mld. lei din rezervele acumulate.

Deși trendul ascendent al sumelor primite de la UE pare să indice o accelerare a procesului de atragere de fonduri europene, indicatorul trebuie interpretat cu prudență. Astfel, din totalul de aproximativ 17 mld. lei al acestei categorii de venituri bugetare, doar circa 4,6 mld lei reprezintă fonduri structurale, diferența fiind constituită din fonduri europene alocate plăților pentru agricultură³⁵ (aproape 12 mld. lei) și din sume destinate prefinanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene, în baza art. 10 din OUG nr. 40/2015 (circa 0,4 mld. lei). Așa cum se precizează într-o serie de opinii ale Consiliului fiscal³⁶, nivelul relevant al sumelor primite de la UE este reprezentat doar de acele fonduri structurale al căror beneficiar final este statul, sumele destinate agriculturii și prefinanțările acordate sectorului neguvernamental nefiind incluse în sectorul administrației publice. Mai mult, tranzitarea BGC de către sumele în cauză ridică probleme legate de comparabilitatea datelor cu execuțiile bugetare anterioare, precum și cu fluxurile istorice de fonduri europene.

Comparativ cu proiecția bugetară inițială, veniturile bugetare din anul 2017 au fost inferioare cu circa 2,5 mld. lei (aproximativ -1%), reprezentând o reducere cu aproape 0,3 pp din PIB, în principal ca urmare a unei performanțe sub estimări a *atragerii de fonduri europene aferente noului exercițiu financiar* (-0,59 pp din PIB) la care se adaugă neîndeplinirea nivelului planificat pentru *veniturile fiscale* (-0,18 pp din PIB). Aceste evoluții nefavorabile au fost parțial compensate de performanțele peste așteptări ale *veniturilor nefiscale* (+0,33 pp din PIB față de proiecția inițială, pe fondul suplimentării dividendelor acordate de companiile de stat din rezervele acumulate de acestea) și ale *contribuțiilor sociale* (+0,15 pp din PIB față de proiecția inițială, în contextul în care creșterea câștigurilor salariale brute a depășit nivelul prognozat de CNSP).

În cazul veniturilor fiscale, situarea încasărilor sub valorile planificate se datorează în principal *impozitului pe profit* (-0,23 pp din PIB față de proiecția inițială, pe fondul unei performanțe mult sub așteptări a acestui agregat bugetar) și *taxei pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități* (-0,06 pp din PIB față de proiecția inițială). Pe de altă parte, dintre componentele care au înregistrat o dinamică superioară nivelului planificat se pot

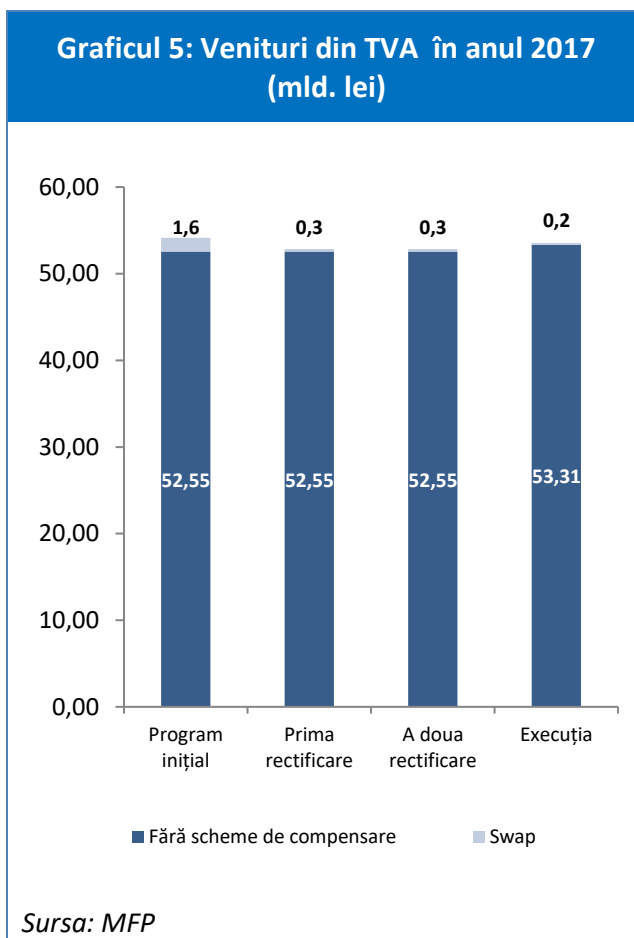
³⁵ Sume acordate prin Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA), prin Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) și prin Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime (FEPAM).

³⁶ *Opinia Consiliului Fiscal cu privire la Legea bugetului de stat, Legea bugetului de asigurări sociale de stat pentru anul 2017 și la Strategia Fiscal – Bugetară 2017-2019 și Opinia Consiliului Fiscal cu privire la proiectul de rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2017 și Raportul semestrial privind situația economică și bugetară*, disponibile la www.consiliulfiscal.ro.

menționa încasările din TVA (+0,09 pp din PIB față de proiecția inițială) și din *accize* (+0,06 pp din PIB față de proiecția inițială). În ceea ce privește performanța sub așteptări a veniturilor din sume primite de la UE (circa -5 mld. lei față de proiecția inițială), aceasta se datorează aproape exclusiv revizuirii descendente a fondurilor structurale, modificările înregistrate de sumele destinate agriculturii și prefinanțările acordate sectorului neguvernamental fiind reduse și de semne contrare, impactul total al acestora fiind aproape nul.

III.3.1. TVA și accize

Încasările din TVA în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, au înregistrat în anul 2017 un nivel de 53,31 mld. lei, depășind cu circa 758 mil. lei valoarea prevăzută în proiectul inițial de buget. Această evoluție este justificată de avansul peste așteptări al bazei macroeconomice relevante (consumul final al gospodăriilor populației, exclusiv componenta de autoconsum și IFSLSG³⁷) care a înregistrat o creștere de 12,4% comparativ cu prognoza de doar 8,9% avută în vedere la elaborarea proiectului de buget pe anul 2017, existând chiar premisele pentru obținerea unor încasări superioare celor realizate efectiv. Pe de altă parte, efectul reducerii treptate a cotei standard de TVA de la 24% la 19% poate fi remarcat la nivelul ponderii în PIB a acestui agregat bugetar care s-a diminuat de la 8% în 2015, la 6,21% în 2017.



În **Graficul 5** este prezentată evoluția încasărilor și a schemelor de compensare programate în proiectul de buget și cu ocazia rectificărilor bugetare, comparativ cu valorile efectiv înregistrate în execuția bugetară. Astfel, cele două rectificări nu au alterat semnificativ proiecția încasărilor din TVA, nete de impactul schemei de tip *swap*, acestea situându-se în jurul valorii de 52,55 mld.

³⁷ Instituții fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației.

lei³⁸, în timp ce încasările efective au înregistrat un nivel superior cu aproape 1,5%. Modificări mai ample se constată la schema de compensare care, conform proiecției inițiale, ar fi suplimentat veniturile din TVA cu circa 1,6 mld. lei. Cu toate acestea, în urma primei rectificări, schema *swap* a fost revizuită la doar 0,3 mld. lei, iar încasările efective au însumat 0,24 mld. lei, reprezentând aproximativ 15% din programul inițial.

Față de anul precedent, nivelul încasărilor corespunzătoare acestui agregat bugetar, nete de impactul schemelor de tip *swap*, a avansat cu 3,74% (un plus de 1,92 mld. lei). Această evoluție poate fi explicată prin prisma a doi factori de sens contrar: pe de o parte, reducerea cotei standard de TVA de la 20% la 19% a avut un efect de diminuare a încasărilor, iar pe de altă parte, creșterea semnificativă a bazei macroeconomice relevante a exercitat o influență pozitivă asupra acestei categorii de venituri bugetare. În acest sens, pentru a oferi un prim indiciu cu privire la eficiența colectării TVA, este oportună analizarea performanței încasărilor prin realizarea unei proiecții *ex-post* a acestui agregat bugetar și compararea sa cu realizările efective. Astfel, pornind de la încasările din TVA, nete de impactul schemelor de tip *swap*, aferente execuției bugetare pe anul 2016³⁹, s-a aplicat creșterea efectivă a cheltuielilor cu consumul final al populației (+12,4%), rezultatul fiind ajustat cu impactul bugetar al măsurilor discreționare (principala măsură fiind cea a reducerii cotei standard de TVA de la 20% la 19%). Deși MFP estimase inițial impactul bugetar la -2.200 mil. lei, Consiliul fiscal a revizuit acest nivel la -2.541 mil. lei, luând în considerare și scăderea TVA rezultată din eliminarea supraaccizei de 7 eurocenți pe litrul de carburant. Corectând această estimare inițială cu creșterea efectivă a consumului final al populației, precum și cu reintroducerea ulterioară a accizei la carburanți, impactul bugetar al măsurilor discreționare adoptate poate fi stabilit la circa -2,5 mld. lei. În consecință, proiecția *ex-post* a încasărilor din TVA pentru anul 2017 se ridică la aproximativ 54,5 mld. lei, în timp ce execuția efectivă a consemnat un nivel de doar 53,3 mld. lei, diferența nefavorabilă de circa 1,2 mld. lei putând indica un regres în eficiența colectării.

În continuare va fi evaluată eficiența colectării veniturilor din TVA prin intermediul raportului dintre rata implicită de impozitare⁴⁰ și cota medie ponderată de impozitare. Referitor la aceasta din urmă, trebuie amintit că, începând cu Raportul anual pe anul 2015, a fost determinată cota medie ponderată de TVA⁴¹, ceea ce reprezintă o modificare de metodologie față de rapoartele

³⁸ Cu ocazia celei de a doua rectificări, Consiliul fiscal a apreciat că nu există rezerve cu privire la realizarea acestor venituri.

³⁹ Punctul de pornire al extrapolării a fost ajustat cu -700 mil. lei ca urmare a încasărilor înregistrate în ianuarie 2016 cu TVA de 24% (aferente lunii decembrie 2015).

⁴⁰ Definită ca raport între veniturile efectiv colectate pentru un anumit tip de impozit și baza macroeconomică de impozitare corespunzătoare.

⁴¹ Anterior a fost utilizată cota standard de TVA, începând cu anul 2015 fiind introdusă cota medie care ține cont de efectul cotelor reduse. Aceasta este determinată în funcție de ponderea produselor în coșul

Consiliului fiscal aferente perioadei 2010-2014, iar rezultatele obținute nu sunt comparabile cu cele din edițiile respective. Totodată, este necesară menționarea faptului că ponderile utilizate pentru determinarea cotei medii ponderate de TVA sunt cele aferente indicelui armonizat al prețurilor de consum (IAPC), acestea fiind singurele surse disponibile pentru comparații internaționale, și reprezintă doar o aproximare a cotei medii ponderate de TVA la nivelul întregii economii. Astfel, având în vedere ponderea mai ridicată a bunurilor și serviciilor cu cotă redusă în coșul de consum, este de așteptat ca nivelul cotei medii ponderate de TVA la nivelul întregii economii să fie mai mare decât cel rezultat din calculele Consiliului fiscal, eficiența colectării putând fi supraevaluată într-o anumită măsură.

În *Graficul 6* se prezintă evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România, utilizând ca bază de impozitare atât consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG (scala din dreapta, în culoare albastră), cât și consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG exclusiv autoconsumul (scala din dreapta, în culoare verde). Decizia de a evalua eficiența colectării prin excluderea autoconsumului și a pieței țărănești din baza de impozitare este justificată de faptul că aceste componente au o dimensiune importantă în cazul României, rezultatele obținute privind eficiența colectării fiind superioare cu 7% până la 10% față de situația în care rezultatele se raportau la întregul consum final al populației și al IFSLSG. Utilizând metodologia descrisă mai sus, se poate observa înregistrarea unei ușoare descreșteri a gradului de eficiență a taxării pentru TVA în România în anul 2017 comparativ cu anul anterior (-0,82% pentru baza de impozitare exclusiv autoconsumul, respectiv -0,89% în cazul includerii acestuia în bază), acest rezultat fiind anticipat deja în urma comparației dintre proiecția *ex-post* a acestui agregat bugetar și încasările efective.

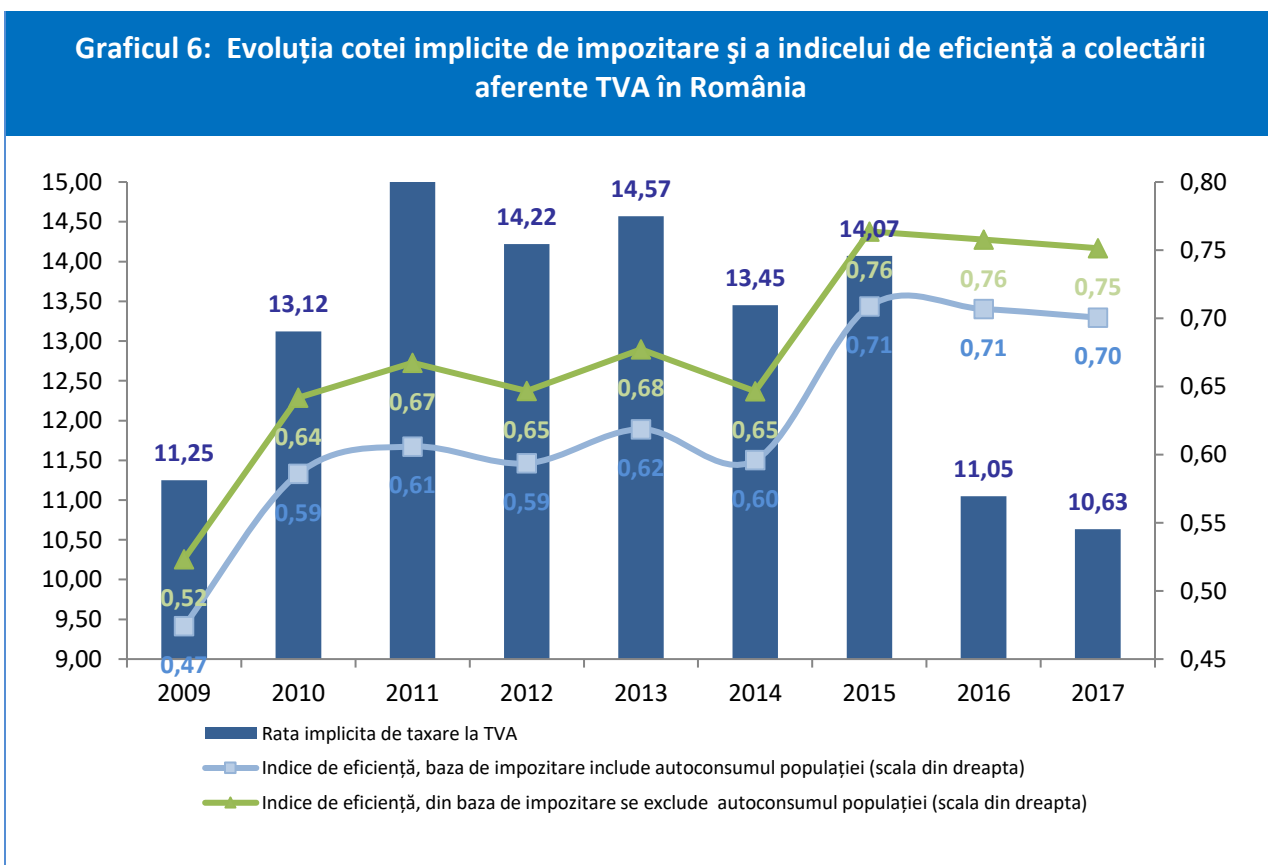
Totodată, trebuie menționat că în anul 2017 s-a înregistrat o diferență relativ mare între evoluția agregatului încasări din TVA exprimat în standarde ESA 2010⁴² (care a înregistrat o creștere de circa 8%), în timp ce aprecierea în standarde *cash* a fost de doar 3,74%. Diferența înregistrată își are originile în creșterea semnificativă a investițiilor în luna decembrie 2015, aceasta reprezentând termenul limită pentru atragerea fondurilor europene aferente exercițiului financiar 2007-2013. Acest fenomen a generat în anul 2016 o scădere abruptă a încasărilor din TVA în standarde ESA 2010, în timp ce scăderea contabilizată în standarde *cash* a fost ameliorată de faptul că TVA aferent lunii decembrie 2015 s-a încasat în ianuarie 2016. În anul 2017 această evoluție atipică a fost depășită, încasările din TVA înregistrate conform ambelor standarde situându-se ușor peste pragul de 53 mld. lei. În consecință, am asistat la o evoluție inversă a celor doi indicatori: încasările din TVA în standarde ESA, care suferiseră o diminuare importantă, s-au

de consum și de cota TVA aferentă, precum și de momentul de timp al introducerii modificărilor legislative privind nivelul cotei TVA.

⁴² Care este utilizat pentru determinarea indicilor de eficiență a colectării.

apreciat semnificativ, în timp ce încasările în standarde cash, a căror descreștere fusese ameliorată de impactul lunii ianuarie 2016, au înregistrat o creștere mai modestă.

Analizând evoluția indicelui de eficiență a colectării aferent TVA (*Graficul 6*), se poate observa cum, după o perioadă de relativă stabilitate între 2010 și 2014, anul 2015 a marcat o îmbunătățire substanțială la nivelul eficienței colectării, fiind atins nivelul maxim din perioada post-criză. Acest nivel a suferit diminuări minore în anii 2016 și 2017, în condițiile scăderii cu 5 pp a cotei standard de TVA (de la 24% în 2015 la 19% în 2017) și a extinderii aplicabilității cotelor reduse de TVA de 9%, respectiv de 5%. Măsurile anterior menționate au antrenat scăderea cotei medii ponderate a TVA de la 18,42% în anul 2015 la 14,15% în anul 2017. În acest sens, trebuie remarcat că reducerea cotelor de TVA din perioada 2016-2017 (materializată prin diminuări semnificative atât ale cotelor legale, cât și ale cotelor medii ponderate) nu a condus la o îmbunătățire a eficienței colectării și, implicit, nici a conformării la plată.



Sursa: CE, CNSP, Eurostat, calcule Consiliul fiscal

Prin comparație cu gradul de eficiență a taxării în cazul TVA la nivelul anului 2017, aferent grupului noilor state membre UE din Europa Centrală și de Est (NSM ECE), valoarea de 0,7⁴³ înregistrată de România, este semnificativ inferioară celei înregistrate în Estonia (0,98), Slovenia (0,94), Ungaria (0,93), Bulgaria (0,89) și Republica Cehă (0,86). Astfel, România a colectat din venituri aferente TVA 6,2% din PIB în anul 2017 (execuție ESA 2010), față de 9,5% din PIB în Ungaria, 9,3% din PIB în Bulgaria și Estonia, 8% din PIB în Slovenia și 7,7% din PIB în Republica Cehă. Totodată, cotele medii ponderate de TVA din aceste țări erau de 20,7% în Ungaria, 18,8% în Republica Cehă, 18,6% în Estonia, 17% în Bulgaria și 16,3% în Slovenia, în timp ce România a înregistrat o cotă medie ponderată de doar 14,1%. În clasamentul eficienței taxării, țara noastră a rămas și în 2017 pe poziția a opta, singurele state care au avut o eficiență mai redusă a taxării conform metodologiei de studiu prezentate fiind Letonia și Lituania. Pe de altă parte, ca o consecință directă a scăderii cu 5 pp a cotei standard de TVA (de la 24% la 19%), începând cu anul 2016 România are cea mai redusă cotă medie ponderată de TVA comparativ cu celelalte state NSM ECE, situându-se cu circa 2 pp în urma penultimei clasate, Slovenia.

Clasamentul indicelui de eficiență a taxării trebuie interpretat și prin prisma diferențelor structurale dintre economiile analizate, având în vedere că procentul mai ridicat al populației din mediul rural din România se reflectă într-o pondere mai ridicată a componentei de autoconsum și piață țărănească (netaxabilă), cu impact asupra valorii acestui indice, așa cum rezultă din [Graficul 6](#). În acest sens, concluzia unui studiu realizat de Aizenman și Jinjarak (2005)⁴⁴, care a examinat un panel de 44 de țări în perioada 1970-1999, a fost 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 – cele trei variabile având o influență nefavorabilă în cazul României. Totodată, trebuie menționat că metodologia actuală de calcul a indicelui de eficiență a taxării, deși ia în considerare impactul cotelor reduse de TVA, nu îl include și pe cel al altor componente ale PIB care sunt supuse TVA (o parte a consumului intermediar și a formării brute de capital fix în cazul neplătitorilor de TVA care nu au drept de deducere).

⁴³ În Tabelul 6, pentru comparabilitate, se folosește aceeași bază de impozitare pentru toate țările, respectiv consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG, inclusiv autoconsumul populației.

⁴⁴ 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.

Tabelul 6: Eficiența taxării - TVA

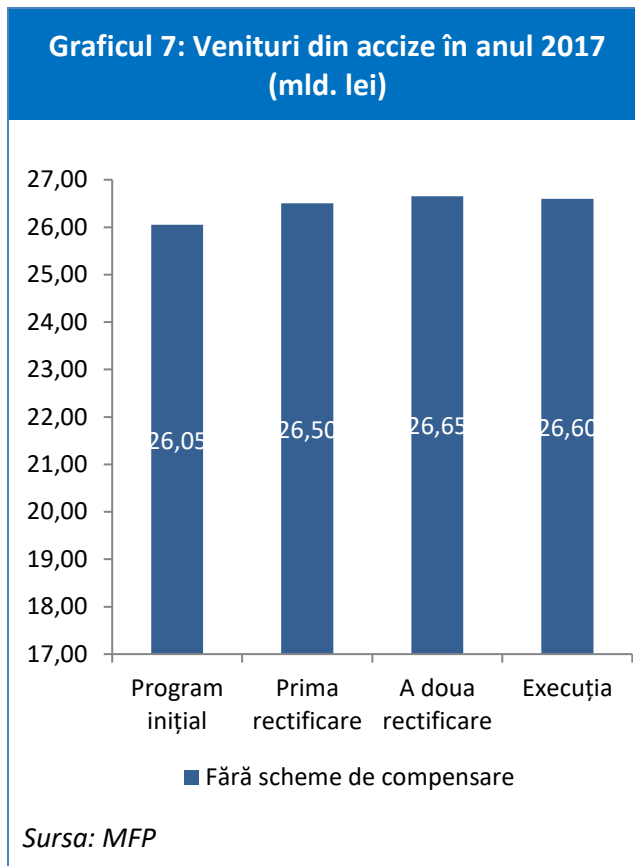
Țara	Cota medie ponderată de TVA (%)			Rata de taxare implicită*			Indicele de eficiență a taxării**			Poziție		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
BG	17,1	17,0	17,0	14,3	15,1	15,1	0,84	0,89	0,89	4	3	4
CZ	18,8	18,8	18,8	15,5	15,8	16,2	0,82	0,84	0,86	5	5	5
EE	18,8	18,6	18,6	17,7	17,7	18,2	0,94	0,95	0,98	1	1	1
LV	19,4	19,5	19,5	12,8	13,3	13,1	0,66	0,68	0,67	9	9	9
LT	19,3	19,2	19,3	12,3	12,2	12,3	0,64	0,63	0,64	10	10	10
HU	21,7	21,8	20,7	19,5	18,7	19,2	0,90	0,86	0,93	3	4	3
PL	17,1	17,1	17,3	12,0	12,2	13,0	0,70	0,72	0,75	7	7	6
RO	18,4	14,6	14,1	13,1	10,3	9,9	0,71	0,71	0,70	6	8	8
SI	16,5	16,4	16,3	15,5	15,4	15,2	0,94	0,94	0,94	2	2	2
SK	18,7	17,1	17,1	12,5	12,2	12,8	0,67	0,72	0,75	8	6	7

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul fiscal

* Calculată ca raport între „venituri din TVA” (cod ESA D211REC) și „consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG”(cod ESA P31_S14_S15). În cazul României, veniturile aferente anilor 2015, 2016 și 2017 includ veniturile temporare suplimentare obținute ca urmare a implementării schemei de compensare „în lanț” a arieratelor (+157 mil. lei în 2015, +287 mil. lei în 2016, respectiv +236 mil. lei în 2017).

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

Veniturile colectate din **accize** au însumat 26,6 mld. lei (3,1% din PIB) în anul 2017, nivel superior estimărilor avute în vedere la fundamentarea proiectului de buget cu 552,79 mil. lei, cele două rectificări majorând treptat proiecțiile pentru acest agregat bugetar: prima la 26,5 mld. lei, iar cea de a doua la 26,65 mld. lei. Reevaluarea s-a datorat reintroducerii în două trepte a supraaccizei la carburanți (pe 15 septembrie, respectiv 1 octombrie 2017), iar faptul că încasările efective s-au situat în apropierea estimărilor de la ultima rectificare confirmă și evaluările Consiliului fiscal privind fezabilitatea revizuirilor efectuate. Față de anul precedent, nivelul veniturilor colectate din accize a fost mai redus cu 353 mil. lei (reprezentând o scădere de circa 1,3%), această evoluție fiind atribuibilă reducerii temporare a accizei la carburanți.

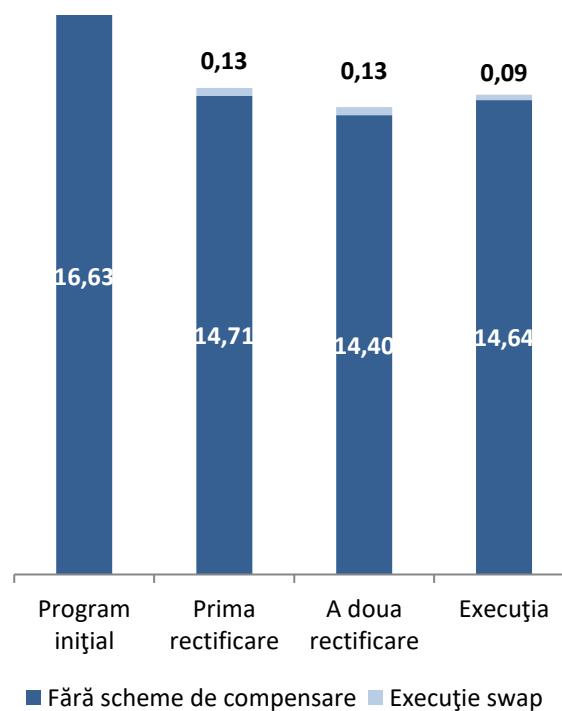


Având în vedere că accizele sunt prezentate în mod agregat în construcția bugetară, ceea ce nu permite studierea impactului modificării unei singure categorii, este de interes realizarea unei analize a structurii încasărilor din accize. Astfel, atât în anul 2016, cât și în anul 2017, peste 55% din încasări au provenit din accizele la carburanți, circa 35-40% au reprezentat accizele la produsele din tutun, sub 5% au provenit din accizele la alcool, distilate și băuturi alcoolice, în timp ce restul categoriilor s-au situat sub 1%. Dată fiind ponderea importantă a accizelor la carburanți în totalul încasărilor, era de așteptat ca impactul măsurii de reducere a acestora să fie unul important, estimările inițiale ale MFP consemnând o diminuare a veniturilor cu 2.886 mil. lei. Cu toate acestea, pe fondul reintroducerii accizei în toamna anului 2017, coroborată cu avansul semnificativ al bazei macroeconomice relevante (cheltuielile cu consumul final al populației au crescut în termeni reali cu aproape 10%, în timp ce comerțul cu amănuntul al carburanților pentru autovehicule în magazine specializate s-a majorat cu aproximativ 8%), încasările din accizele la carburanți s-au diminuat doar cu circa 900 mil. lei (aproximativ 6%). Pe de altă parte, majorarea accizei de la 430,71 lei/1.000 de țigarete în 2016 la 435,58 lei/1.000 țigarete în 2017 a contribuit la creșterea încasărilor din accize la produsele din tutun cu aproape 500 mil. lei (5,3%). Astfel, evoluțiile celor două categorii principale de accize justifică rectificările ascendente ale acestui agregat bugetar (confirmate ulterior de execuția efectivă), declinul anticipat inițial fiind ameliorat pe parcursul anului 2017. Totodată, din perspectiva eficienței colectării accizelor, se poate aprecia că aceasta s-a menținut relativ constantă.

III.3.2. Impozite directe

Încasările din **impozitul pe profit** în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare, au fost în cuantum de 14,64 mld. lei, nivel semnificativ inferior atât față de anul 2016 (scădere de aproape 5%), cât și față de estimările din bugetul inițial (neîndeplinire a planului de circa 2 mld. lei, sau 12%). Deși programul inițial prevedea încasări din impozitul pe profit în valoare de 16,63 mld. lei, acest nivel a fost revizuit drastic încă de la prima rectificare din cauza gradului redus de realizare a programului inițial la nivelul primului semestru (circa 90%), coroborat cu o performanță sub așteptări la nivelul încasărilor aferente lunii iulie. Cea de a doua rectificare a diminuat nivelul acestui agregat bugetar cu încă aproximativ 300 mil. lei, dar execuția finală s-a situat în apropierea valorilor estimate la prima rectificare.

Graficul 8: Venituri din impozitul pe profit în anul 2017 (mld. lei)

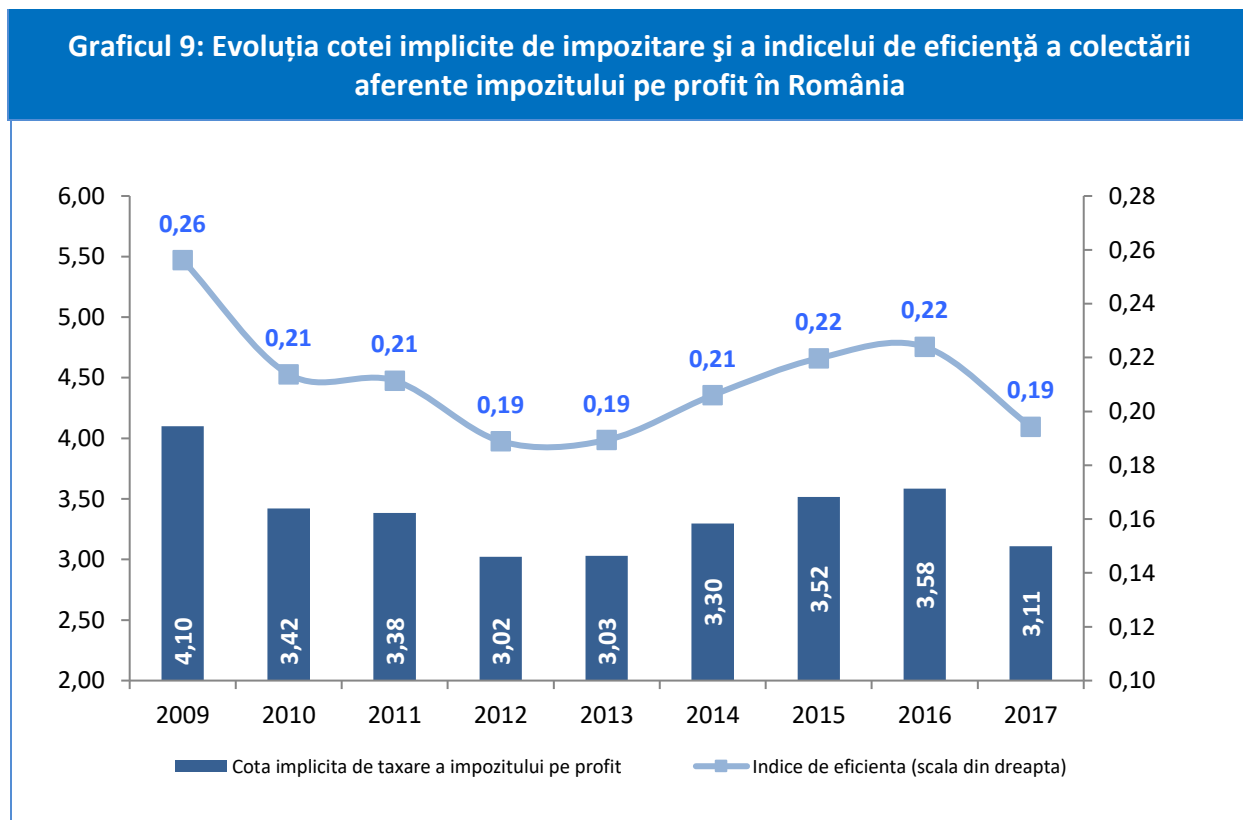


Sursa: MFP

Evoluția negativă a acestui agregat bugetar apare drept una surprinzătoare în contextul creșterii economice ridicate din anul 2017, precum și pe fondul proiecțiilor inițiale privind încasările din impozitul pe profit. Încă de la prima rectificare bugetară, Consiliul fiscal a evidențiat un factor care ar putea contribui la explicarea acestui fenomen: posibila subestimare a impactului bugetar al modificării regimului microîntreprinderilor (creșterea pragului până la care o firmă este considerată microîntreprindere de la 100.000 de euro în 2016 la 500.000 de euro începând cu 1 ianuarie 2017), în condițiile incertitudinilor privind comportamentul firmelor care, în anumite condiții, puteau opta fie pentru plata impozitului pe profit, fie pentru plata impozitului pe venitul microîntreprinderilor, precum și în condițiile în care impactul financiar a fost estimat pe baza situațiilor financiare ale agenților economici de la finele anului 2015 (din motive de disponibilitate a datelor). Acestui factor i s-ar putea adăuga și creșterile importante de salarii la nivelul întregii economii cu potențial efect negativ asupra profitului companiilor, precum și introducerea de la 1 ianuarie 2017 a impozitului specific pentru firmele din sectoarele de turism și alimentație care practic a înlocuit impozitul pe profit, impactul bugetar al acestei măsuri fiind unul neclar până în acest moment, dar potențial negativ.

Având în vedere faptul că nu au fost identificate cu claritate cauzele care au determinat reducerea semnificativă a încasărilor din impozitul pe profit, Consiliul fiscal recomandă investigarea amănunțită a acestei evoluții pentru ca, ulterior, să se poată adopta măsurile corective necesare.

Nivelul indicelui de eficiență a colectării aferent impozitului pe profit (calculat conform metodologiei ESA 2010) a înregistrat o reducere semnificativă în perioada 2009-2012. Odată cu reluarea creșterii economice în anul 2011, indicatorul de eficiență a consemnat o relativă stabilizare, urmată apoi de o tendință de creștere, nivelul asociat anului 2016 fiind cel mai ridicat din 2010 până în prezent. Însă, pe fondul reducerii încasărilor din impozitul pe profit față de anul 2016 (-4,8% în standarde *cash*, respectiv -4% conform metodologiei ESA 2010), anul 2017 marchează revenirea indicelui de eficiență a taxării pe un trend descrescător. Mai mult, valoarea sa de 0,19 anulează progresul înregistrat în ultimii ani, situându-se la nivelul minimelor înregistrate în perioada 2012-2013. Evoluția încasărilor din impozitul pe profit apare cu atât mai surprinzătoare, cu cât baza macroeconomică relevantă (excedentul brut din exploatare) a înregistrat un avans de 10,6% în anul 2017. Astfel, inclusiv din perspectiva eficienței taxării, se recomandă o analiză aprofundată a cauzelor care au condus la reducerea semnificativă a încasărilor din impozitul pe profit.



Sursa: calcule Consiliul fiscal

În comparație cu celelalte state NSM ECE, România continuă să se situeze pe poziția a noua și în anul 2017, aceasta reprezentând ultima poziție în contextul neincluserii Poloniei⁴⁵ în clasament. Estonia (0,21) și Lituania (0,22) sunt țările poziționate cel mai aproape de România, în timp ce Ungaria (0,55⁴⁶) și Bulgaria (0,51) ocupă primele locuri, la mare distanță de celelalte state incluse în analiză. La nivelul anului 2017 se poate constata o tendință generală de înrăutățire a eficienței colectării veniturilor din impozitul pe profit, cinci din cele zece state consemnând reduceri ale indicelui de eficiență, în timp ce alte două au înregistrat valori în stagnare.

Tabelul 7: Eficiența taxării – impozitul pe profit												
Țara	Cota standard de impozit pe profit			Rata de impozitare implicită*			Indicele de eficiență a impozitării**			Poziție		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
BG	10,0	10,0	10,0	4,6	4,6	5,1	0,46	0,46	0,51	1	1	2
CZ	19,0	19,0	19,0	6,7	7,0	7,0	0,35	0,37	0,37	2	2	3
EE	20,0	20,0	20,0	5,4	4,7	4,2	0,27	0,24	0,21	4	7	8
LV	15,0	15,0	15,0	3,7	4,1	3,8	0,24	0,27	0,25	5	5	5
LT	15,0	15,0	15,0	3,2	3,5	3,3	0,21	0,24	0,22	9	8	7
HU***	19,0	19,0	9,0	4,2	5,6	5,0	0,22	0,30	0,55	7	4	1
PL	19,0	19,0	19,0	3,6	3,7	NA	0,19	0,19	NA	10	10	NA
RO	16,0	16,0	16,0	3,5	3,6	3,1	0,22	0,22	0,19	8	9	9
SI	17,0	17,0	19,0	3,9	4,3	4,5	0,23	0,25	0,24	6	6	6
SK	22,0	22,0	21,0	7,4	7,1	6,7	0,34	0,32	0,32	3	3	4

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul fiscal

* Calculată ca raport între „impozite directe plătite de întreprinderi” și „excedent brut din exploatare” (cod ESA B2A3G).

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

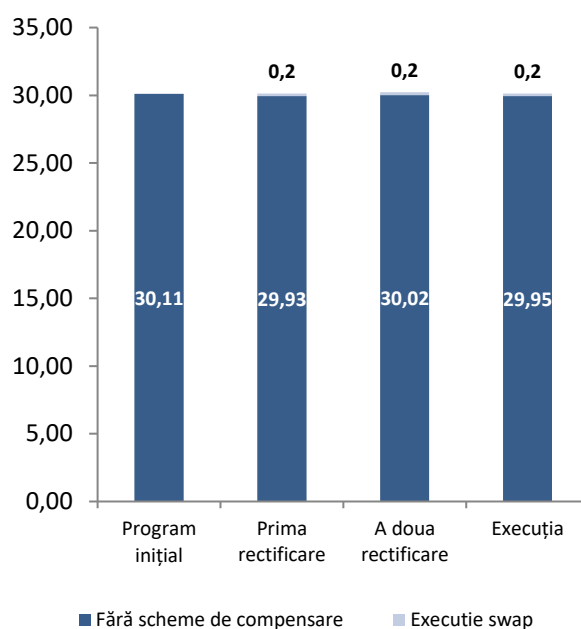
*** Față de unele rapoarte anterioare, nu s-au mai luat în calcul taxele locale în determinarea cotei standard a impozitului pe profit.

⁴⁵ Polonia nu a fost inclusă în clasamentul aferent anului 2017 datorită indisponibilității datelor privind excedentul brut din exploatare.

⁴⁶ Având în vedere că începând cu anul 2017 Ungaria are o cotă substanțial redusă a impozitului pe profit (9% în 2017 față de 19% în 2016), iar încasările pe anul 2017 reflectă și realizarea unor venituri din impozitul pe profit calculate pe vechea cotă de 19% (rezultat al unei facilități fiscale acordate companiilor care le-a permis amânarea plății impozitului pe profit), este de așteptat ca avansul substanțial al indicelui de eficiență a taxării să fie doar unul temporar.

Încasările din **impozitul pe venit și salarii** după standarde *cash*, în sumă de 29,95 mld. lei, au avut o evoluție ascendentă în comparație cu anul 2016, înregistrând o creștere de aproximativ 8,2% (circa 2,27 mld. lei). Dinamica acestui agregat reflectă creșterea cu 15,9% a salariului mediu brut la nivelul economiei (care a depășit prognoza inițială de 11,2%⁴⁷), dar și majorarea numărului mediu de salariați cu doar 3,5% (în contextul unei creșteri estimate de 4,3%). Raportat la programul inițial, cele două rectificări bugetare au adus modificări minore, iar execuția finală s-a situat în apropierea valorilor prognozate (99,5% față de estimările inițiale). Această situație a fost anticipată în opiniile Consiliului fiscal asupra celor două rectificări, nivelurile bugetate pentru acest agregat fiind considerate fezabile.

Graficul 10: Venituri din impozitul pe venit în anul 2017 (mld. lei)



Sursa: MFP

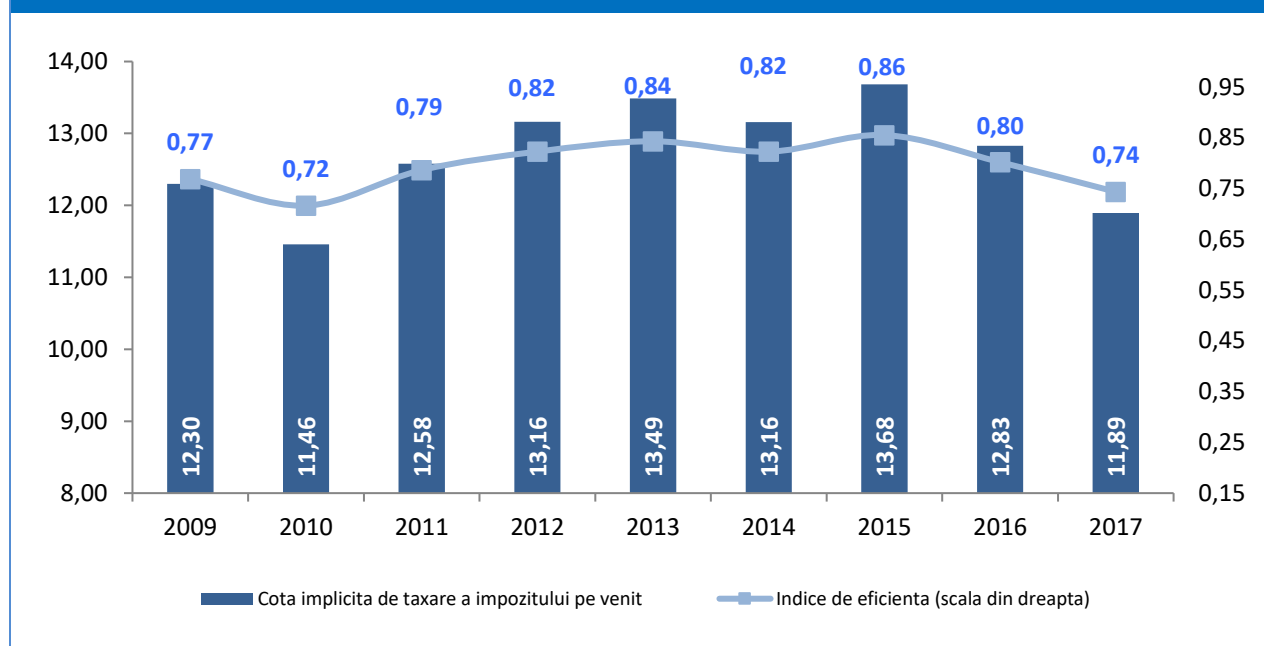
Având în vedere că dinamica salariului mediu brut și a numărului mediu de salariați din economie indicau un potențial ridicat de majorare a încasărilor din impozitul pe venit și salarii, este oportună o analiză mai detaliată pe evoluția componentelor principale ale acestui agregat bugetar. Astfel, încasările din impozitul pe veniturile din salarii (cu o pondere de circa 83% din total încasări) au evoluat în tandem cu baza macroeconomică relevantă, înregistrând o creștere de 19,4% (peste 4 mld. lei în termeni absoluți) față de anul 2016. Pe de altă parte, încasările din impozitul pe veniturile din dividende (cu o pondere de aproximativ 5% în total încasări) s-au diminuat cu aproape 16% (-270 mil. lei) comparativ cu anul precedent. Această evoluție a fost anticipată în raportul Consiliului fiscal pe anul 2016 unde se menționa că reducerea cotei impozitului pe dividende de la momentul respectiv a modificat comportamentul firmelor, în sensul că acestea au acordat dividende cu mult peste nivelurile uzuale. Deși consecința imediată a fost reprezentată de ameliorarea impactului bugetar al reducerii cotei de impozitare, Consiliul fiscal a apreciat că distribuiri mari de dividende au doar un caracter temporar, pierderea de venituri urmând să fie resimțită în anii următori.

⁴⁷ Trebuie menționat însă că proiecția inițială privind avansul salariilor nu a inclus majorarea salariului minim la 1.450 lei pe lună, începând cu 1 februarie 2017, și nici creșterea semnificativă a anvelopei salariale din sectorul public decisă cu ocazia elaborării proiectului de buget.

Pe de altă parte, în anul 2017 s-au adoptat și o serie de măsuri de politică fiscală cu impact negativ asupra veniturilor colectate din impozitul pe venit și salarii. Astfel, încasările din impozitul pe veniturile din pensii au înregistrat o scădere de peste 650 mil. lei (-35,5%) pe fondul scutirii de impozit a pensiilor mai mici de 2.000 de lei. Totodată, încasările din impozitul pe veniturile din transferul proprietăților imobiliare din patrimoniul personal s-au diminuat cu aproape 400 mil. lei (circa -90%) în contextul introducerii unui plafon neimpozabil în sumă de 450.000 lei pentru veniturilor obținute ca urmare a transferului dreptului de proprietate. În concluzie, coroborând avansul semnificativ al încasărilor din impozitul pe veniturile din salarii cu diminuarea încasărilor din cadrul celorlalte categorii menționate mai sus, se poate aprecia că evoluția acestui agregat bugetar nu ridică semne de întrebare privind eventuala deteriorare a eficienței colectării pe parcursul anului 2017.

Conform standardelor ESA 2010, încasările din impozitul pe venit și salarii au atins un nivel de 30,5 mld. lei în anul 2017, reprezentând o creștere de 7,7% față de anul anterior. Astfel, dinamica încasărilor din impozitul pe venit în standarde *cash* a fost mai ridicată (+8,2%), însă aceste creșteri sunt net inferioare bazei macroeconomice relevante (salarii brute din conturile naționale, din care s-au dedus contribuțiile sociale plătite de angajați) care a înregistrat un avans de 16,2%. Așa cum se menționa anterior, încasările din impozitul pe venit au fost afectate negativ de o serie de măsuri discreționare adoptate în anul 2017, precum și de impactul întârziat al reducerii cotei impozitului pe dividende. În consecință, indicele de eficiență a colectării impozitului pe venit a înregistrat o scădere importantă în anul 2017, atingând nivelul de 0,74. Pe de altă parte, eliminând influența nefavorabilă a măsurilor discreționare și a diminuării cotei impozitului pe dividende, indicele de eficiență a taxării ar înregistra valoarea de 0,78, în scădere moderată față de anul 2016. Astfel, se poate remarca o inversare a trendului de îmbunătățire manifestat începând cu anul 2011, însă evoluția indicelui de eficiență este semnificativ afectată de măsurile discreționare de politică fiscală.

Graficul 11: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe venit în România



Sursa: calcule Consiliul fiscal

Reducerea indicelui de eficiență a colectării impozitului pe venit se resimte și în cazul comparației cu celelalte state NSM ECE⁴⁸. Astfel, România a coborât două poziții față de clasamentul din anul 2016 (de pe locul al patrulea pe locul al șaselea), după Letonia și Lituania. Primele două poziții sunt ocupate de Ungaria și Bulgaria (care s-au menținut în top pe parcursul ultimilor trei ani), urmate la mare distanță de Estonia. O constanță a evoluțiilor se remarcă și în partea de jos a clasamentului, Slovenia și Slovacia ocupând ultimele locuri în fiecare din ultimii trei ani. Per ansamblul clasamentului se observă o eterogenitate sporită a indicelui de eficiență a taxării, diferența dintre prima și ultima clasată fiind de peste 50 pp.

⁴⁸ Polonia nu a fost inclusă în clasamentul pe anul 2017 deoarece nu sunt disponibile date privind salariile brute din conturile naționale.

Tabelul 8: Eficiența taxării – impozitul pe venit												
Țara	Cota legală de impozit pe venit* (%)			Rata de impozitare implicită** (%)			Indicele de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
BG	10,0	10,0	10,0	8,8	8,5	9,4	0,88	0,85	0,94	2	2	2
CZ	15,0	15,0	15,0	9,0	9,5	9,8	0,60	0,63	0,65	7	7	7
EE	20,0	20,0	20,0	16,2	16,3	16,2	0,81	0,81	0,81	4	3	3
LV	23,0	23,0	23,0	16,8	17,4	18,0	0,73	0,76	0,78	6	6	4
LT	15,0	15,0	15,0	11,8	11,8	11,3	0,79	0,79	0,75	5	5	5
HU	16,0	15,0	15,0	15,6	14,7	14,9	0,97	0,98	0,99	1	1	1
PL	25,0	25,0	25,0	15,1	15,2	NA	0,60	0,61	NA	8	8	NA
RO	16,0	16,0	16,0	13,7	12,8	11,9	0,86	0,80	0,74	3	4	6
SI	27,0	27,0	27,0	12,2	12,4	12,2	0,45	0,46	0,45	10	10	9
SK	22,0	22,0	22,0	12,0	12,4	12,3	0,55	0,56	0,56	9	9	8

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul fiscal

* În cazul țărilor cu sistem de impozitare progresiv (Polonia, Slovenia), cifra raportată reprezintă media cotelor de impozitare (PL - sistem de taxare cu două cote de impozitare) ori cea de a doua cotă (SL - sistem de impozitare cu patru 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” (cod ESA D11), din care s-au dedus contribuțiile sociale plătite de angajați. Pentru Republica Cehă 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.

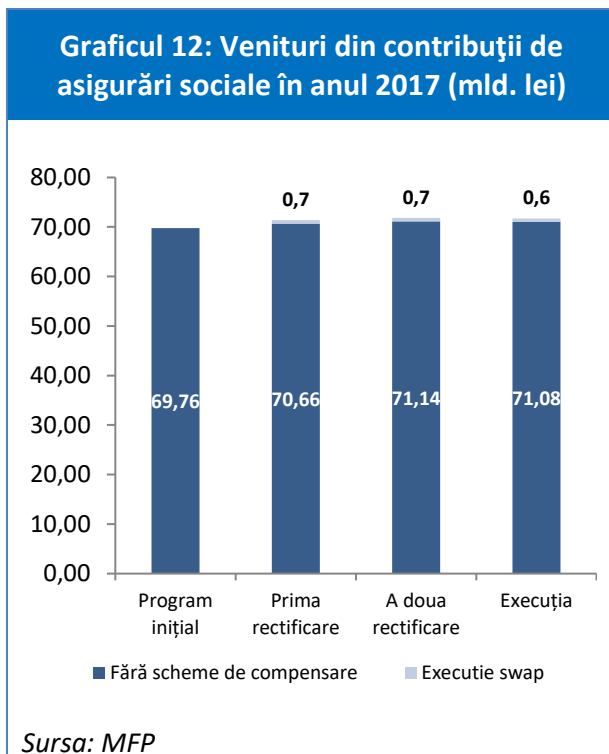
*** Calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală.

III.3.3. Contribuții de asigurări sociale

Veniturile din **CAS** în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare, s-au situat la finalul anului 2017 la un nivel de circa 71,1 mld. lei, cu 1,32 mld. lei (reprezentând aproximativ 1,9%) peste estimările inițiale, în condițiile în care dinamica salariului mediu brut la nivelul întregii economii (+15,9%) a fost superioară previziunilor de la momentul formulării proiectului de buget (+11,2%), dar numărul mediu de salariați a avansat cu doar 3,5%, comparativ cu estimarea inițială de 4,3%. În sensul generării unor venituri mai mari față de cele considerate în proiectul de buget, se au în vedere și titlurile executorii plătite pe parcursul anului 2017, acestea incluzând legea 85/2016 privind plata diferențelor salariale convenite personalului didactic din învățământul de

stat pentru perioada octombrie 2008 - 13 mai 2011. Titlurile executorii au generat plăți suplimentare de aproximativ 560 mil. lei în 2017, majorând nivelul CAS cu aproape 180 mil. lei.

Analizând proiecția veniturilor din CAS pe parcursul anului 2017, se poate observa că evoluția peste așteptări a bazei macroeconomice relevante a fost încorporată cu prilejul celor două rectificări bugetare, ambele introducând revizuirii ascendente care însumează aproape 1,4 mld. lei, realizările efective confirmând prognozele actualizate. De altfel, Consiliul fiscal a apreciat în opiniile privind rectificările bugetare operate în anul 2017 că nivelurile estimate ale veniturilor din CAS erau fezabile în contextul unei suprapermanențe în raport cu programul inițial (101,7% conform execuției de la finele primului trimestru), coroborată cu revizuirea ascendentă a anvelopei salariale din sectorul public.



Față de anul 2016, încasările din CAS, nete de impactul schemelor de compensare, s-au majorat cu 16,58%. Pe lângă evoluțiile macroeconomice favorabile acestui agregat bugetar (majorarea semnificativă a salariilor, atât în sectorul privat, cât și în sectorul public, precum și creșterea numărului mediu de salariați din economie), acesta a fost influențat pozitiv de eliminarea plafonării bazei de calcul la 5 salarii medii brute pentru calculul contribuției individuale de asigurări sociale și pentru calculul contribuției de asigurări sociale datorate de angajatori sau persoane asimilate acestora, pentru veniturile din salarii sau asimilate salariilor (cu un impact bugetar estimat de MFP la 1.100 mil. lei, dar ajustat de proiecțiile Consiliului fiscal la doar +372,8 mil. lei) și negativ de eliminarea plății CASS de către pensionari (cu un impact bugetar estimat de MFP la -900 mil. lei).

Totodată, încasările din CAS au fost influențate și de creșterea cu 1.259,88 mil. lei (+21,42%) a sumelor transferate către Pilonul II de pensii⁴⁹, comparativ cu anul 2016. Având în vedere că

⁴⁹ Cota de contribuție la Pilonul II de pensii private obligatorii s-a menținut în 2017 la nivelul de 5,1% care fusese stabilit în anul precedent. Deși, conform legii, încă din anul 2016 ar fi trebuit să se atingă nivelul țintă de contribuții de 6% din salariul brut, amânarea implementării sale și pentru anul 2017 este simptomatică din perspectiva sacrificării obiectivelor pe termen lung datorită presiunilor bugetare pe termen scurt. Situația este cu atât mai îngrijorătoare, având în vedere că această decizie a survenit într-o conjunctură economică favorabilă.

nivelul cotei de contribuții a rămas constant, majorarea viramentelor aferente Pilonului II poate fi pusă pe seama creșterilor salariale, coroborată cu creșterea numărului de participanți (+3,6% față de anul anterior). Nu în ultimul rând, titlurile executorii plătite în baza hotărârilor judecătorești s-au majorat de la 907,7 mil. lei în anul 2016 la 1,181,9 mil. lei în anul 2017, ceea ce a determinat un avans al încasărilor din CAS de aproape 90 mil. lei.

Cu scopul de a reflecta mai fidel dinamica CAS pe parcursul perioadei 2014-2017, în tabelul de mai jos se regăsește seria ajustată a acestui agregat bugetar⁵⁰, precum și seria sa brută obținută prin eliminarea ajustărilor referitoare la schemele de compensare de tip *swap* și la transferurile către Pilonul II:

Tabelul 9: Contribuții de asigurări sociale (mil. lei)					
		Execuție 2014	Execuție 2015	Execuție 2016	Execuție 2017
Seria ajustată	1	57.585,40	57.603,96	61.270,18	71.710,52
<i>Swap</i>	2	357,07	264,92	299,44	632,59
Pilon II	3	4.053,88	5.149,71	5.882,75	7.142,63
Seria brută*	4=1-2+3	61.282,20	62.488,75	66.853,50	78.220,57
*din care titluri executorii		1.405,43	1.313,27	290,74	378,57

Sursa: ASF, MFP, calcule Consiliul fiscal

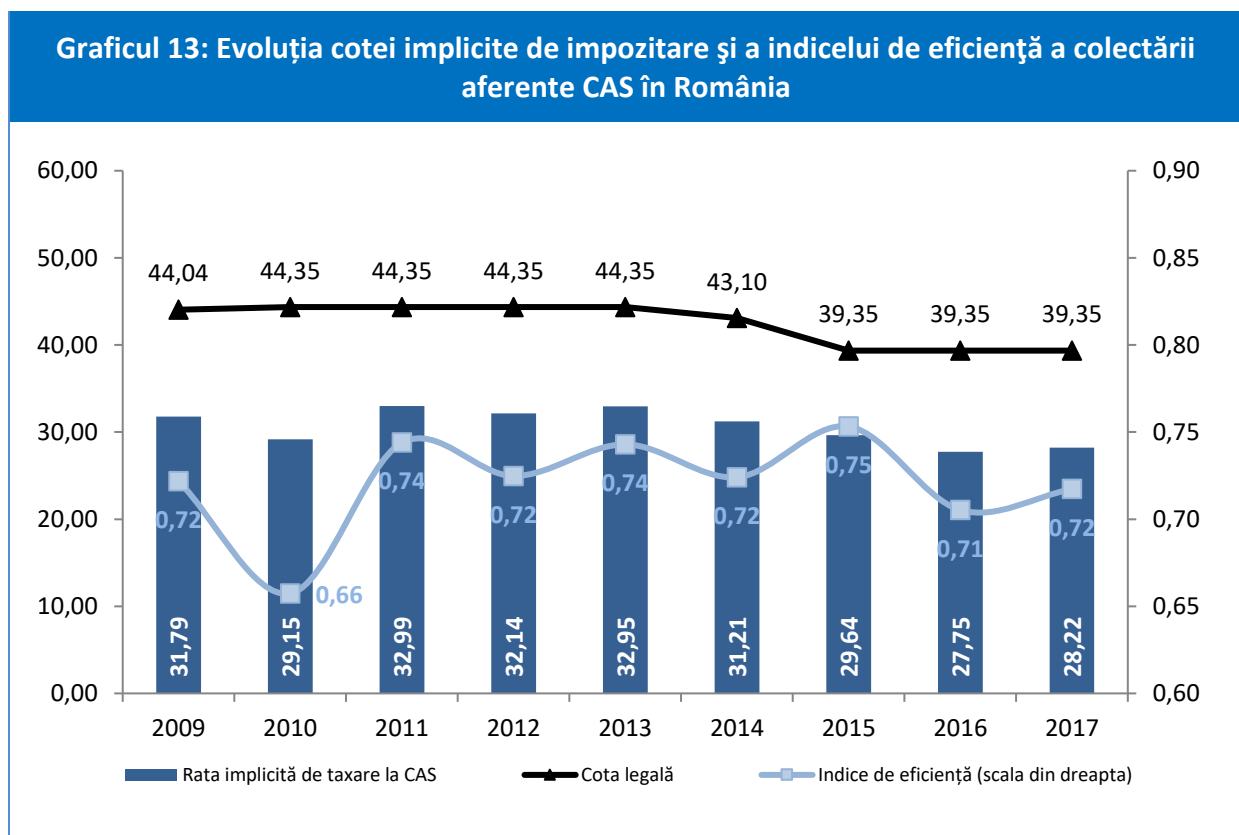
Astfel, dacă se ia în considerare seria brută, se observă că în anul 2017 veniturile din CAS au fost în cuantum de peste 78 mld. lei, depășind încasările din anul 2016 cu aproximativ 17% (11,4 mld. lei), dinamica fiind superioară celei raportate în execuția bugetară, în condițiile în care aceasta din urmă include și transferurile către Pilonul II care apar drept venituri negative. Eliminând și impactul titlurilor executorii din seria brută, încasările din CAS au crescut în 2017 față de anul precedent cu 16,95% (11,3 mld. lei).

Înainte de a analiza evoluția contribuțiilor sociale potrivit standardului ESA 2010, trebuie menționat că, începând cu anul 2017, a fost modificat tratamentul statistic al pensiilor speciale, acestea fiind încorporate simultan la contribuții sociale pe partea de venituri și la cheltuieli de personal. Deoarece acest tratament este de natură să altereze în mod artificial nivelurile celor două agregate bugetare, afectând totodată și comparabilitatea cu anii anteriori, s-a procedat la eliminarea sumelor aferente pensiilor speciale. Astfel, contribuțiile sociale au fost calculate ca total al contribuțiilor ce revin în sarcina angajatorilor și a populației. Aceeași formulă de calcul a fost aplicată și în cazul celorlalte țări NSM ECE incluse în analiză pentru a permite realizarea

⁵⁰ Preluată din execuția bugetară a fiecărui an.

clasamentului de eficiență a colectării contribuțiilor sociale pe baza unor seturi de date comparabile.

Dinamica veniturilor obținute de statul român din contribuții sociale potrivit ESA 2010 (+18,16%) a fost superioară cu aproape 2 pp celei înregistrate de baza macroeconomică relevantă, reprezentată de salariile brute din conturile naționale (+16,18%), în condițiile în care cotele de contribuții sociale au fost menținute la nivelul din anul 2016. Astfel, rata implicită de taxare a înregistrat o creștere ușoară, de la 27,8% în 2016 la 28,2% în 2017, fapt ce a condus la o ameliorare a indicelui de eficiență a taxării de la 0,71 la 0,72, după ce anul 2016 marcuse o înrăutățire pronunțată a indicatorului.



Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul fiscal

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

Comparativ cu celelalte state NSM ECE⁵¹, România s-a plasat pe locul 8 în ceea ce privește eficiența colectării contribuțiilor sociale, în fiecare dintre ultimii trei ani. Totuși, având în vedere că Polonia nu a fost inclusă în clasamentul pe anul 2017 datorită indisponibilității datelor, această

⁵¹ În cazul Poloniei, nu sunt încă disponibile date privind salariile brute din conturile naționale pentru anul 2017.

țară situându-se pe locul 2 în clasamentele anterioare, este de așteptat ca România să se plaseze pe penultimul loc. Din perspectiva nivelului cotei legale agregate de contribuții sociale, România se situează pe poziția a șasea după Republica Cehă, Slovacia, Polonia, Ungaria și Lituania. Este însă de remarcat că, deși Estonia și Slovenia percep un nivel mai redus al contribuțiilor sociale în comparație cu statul român, acestea au obținut rate implicite de taxare mai ridicate pe parcursul ultimilor trei ani. Acest rezultat ar putea fi explicat și prin prisma regimului de taxare diferit în ceea ce privește contribuțiile de asigurări sociale pentru anumite categorii de venituri (venituri din activități independente, din drepturi de autor, chirii, venituri din investiții etc).

Tabelul 10: Eficiența taxării – contribuții de asigurări sociale												
Țara	Cota legală de contribuții sociale*			Rata de impozitare implicită**			Indicele de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017	2015	2016	2017
BG	31,0	31,0	32,0	22,3	21,8	23,4	0,72	0,70	0,73	9	9	7
CZ	45,3	45,0	48,0	47,8	47,9	47,8	1,06	1,07	1,00	1	1	2
EE	35,4	35,4	35,4	31,4	31,4	31,7	0,89	0,89	0,90	5	5	4
LV	34,1	34,1	34,1	22,3	21,5	21,7	0,66	0,63	0,64	10	10	9
LT	40,0	40,0	40,0	35,3	35,5	35,8	0,88	0,89	0,89	6	6	5
HU	47,0	47,0	40,5	39,2	39,3	35,2	0,83	0,84	0,87	7	7	6
PL	39,4	39,4	41,5	40,5	40,4	NA	1,03	1,03	NA	2	2	NA
RO	39,4	39,4	39,4	29,6	27,8	28,2	0,75	0,71	0,72	8	8	8
SI	38,2	38,2	38,2	34,6	34,2	34,4	0,91	0,89	0,90	4	4	3
SK	48,6	48,6	45,6	46,9	46,6	47,3	0,97	0,96	1,04	3	3	1

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul fiscal

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

** Calculată ca raport între suma „contribuțiilor sociale ale angajatorilor” (cod ESA D611REC) și „contribuțiilor sociale ale populației” (cod ESA D613REC), față de „câștigurile salariale brute,, (cod ESA D11). În cazul României, veniturile includ încasările suplimentare temporare determinate de implementarea schemelor de compensare „în lanț” a arieratelor (264,9 mil. lei în 2015, 299,4 mil. lei în 2016, respectiv 632,6 mil. lei în 2017).

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

III.4. Cheltuielile bugetare

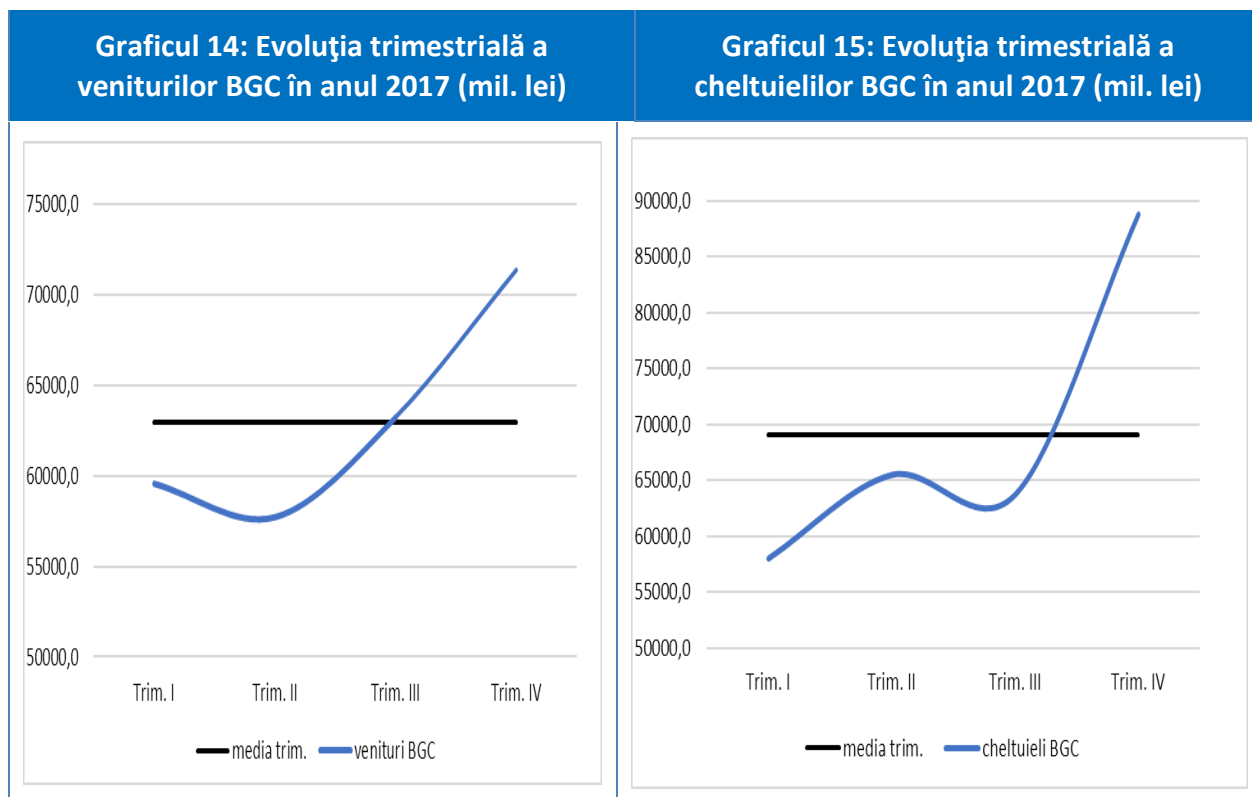
Cheltuielile bugetare, nete de impactul schemelor de compensare (în sumă de 1,21 mld. lei), au înregistrat un avans de 13,8% față de anul precedent (+33,4 mld. lei), atingând la finalul anului 2017 un nivel de 274,9 mld. lei. În contextul unei creșteri pozitive semnificative înregistrate la nivelul PIB nominal (+12,6%), ponderea acestora în PIB s-a majorat cu 0,35 pp, respectiv de la 31,67% din PIB la 32,02% din PIB. Agregatele de cheltuieli care au înregistrat o dinamică semnificativ superioară mediei au fost reprezentate de *proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile*⁵² (+89,7%), *alte cheltuieli* (+31,4%), *cheltuieli de personal* (+22%), în timp ce rate de creștere semnificativ inferioare mediei au înregistrat agregatele: *transferuri între unități ale administrației publice* (-78,5%), *subvenții* (-6,1%) și *bunuri și servicii* (-0,7%), *cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă* (-31,1%). Majorarea cu 0,35 pp a ponderii cheltuielilor totale în PIB s-a realizat în contextul majorării substanțiale a celor aferente *proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile* (+0,93 pp)⁵³, precum și cheltuielilor *de personal* (+0,63 pp) determinată de creșterile salariale susținute operate în sectorul bugetar. Aceste majorări au compensat reducerile cheltuielilor cu *bunuri și servicii* (-0,63 pp din PIB), a celor de *capital* (-0,23 pp din PIB) și a *subvențiilor* (-0,14 pp din PIB).

Dacă ne raportăm la programul anunțat prin proiectul de buget pe anul 2017, cheltuielile au fost mai scăzute cu circa 2,4 mld. lei, respectiv cu -0,27 pp din PIB, în principal ca urmare a nerealizării față de program a *proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare* și a *cheltuielilor cu bunuri și servicii* (cu câte -0,64 pp din PIB), a *dobânzilor* (-0,11 pp din PIB), contribuții pozitive revenind agregatelor *cheltuieli de personal* (+0,67 pp din PIB) și de *asistență socială* (+0,48 pp din PIB). În esență, dincolo de sumele aferente proiectelor finanțate din fonduri

⁵² Pe parcursul acestui subcapitol, sumele aferente proiectelor din fonduri UE sunt cumulate pentru exercițiile financiare 2007-2013 și 2014-2020. Strict pentru exercițiul 2014-2020 creșterea este de aproape 2 ori comparativ cu anul anterior, dar în contextul unui start extrem de lent al absorbției de fonduri UE aferente acestui exercițiu financiar în 2016, dar și al includerii în anul 2017 a unor sume aferente agriculturii mai mari de 4 ori comparativ cu anul anterior. Astfel, din totalul de aproximativ 22 mld. lei al acestei categorii de venituri bugetare, doar 9,6 mld lei reprezintă fonduri structurale, diferența fiind constituită din fonduri europene alocate plăților pentru agricultură (circa 12 mld. lei) și din sume destinate prefinanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene, în baza art. 10 din OUG nr. 40/2015 (0,4 mld. lei).

⁵³ Comparabilitatea cu anul anterior trebuie făcută cu prudență, deoarece trendul ascendent al sumelor primite de la UE maschează exclusiv majorarea substanțială a sumelor primite pentru agricultură care doar tranzitează bugetul general consolidat (pentru detalii, a se vedea Caseta 1, cap. **III.4.3 Cheltuieli de investiții publice**). Exclusiv pentru fonduri structurale aferente exercițiului 2014-2020, majorarea este de +0,73 pp din PIB.

UE la care nerealizarea pe cheltuieli a fost generată de una de dimensiune similară pe partea de venituri bugetare, spațiul fiscal generat de economiile aferente agregatelor bugetare bunuri și servicii și dobânzi a fost utilizat parțial pentru a acomoda cheltuieli de personal mai mari decât cele programate, în principal ca urmare a creșterilor salariale operate ulterior celor decise în bugetul inițial, precum și a sub-bugetării inițiale a cheltuielilor cu asistența socială. În esență, au fost diminuate semnificativ cheltuielile de investiții ale statului, parțial ca urmare a diminuării veniturilor din fonduri europene comparativ cu nivelul estimat, dar și pentru a acomoda parțial majorările salariale și sub-execuția la nivelul veniturilor bugetare.



Sursa: MFP

În anul 2017, volatilitatea execuției trimestriale a cheltuielilor BGC⁵⁴ indică un grad de concentrare a acestora în ultimul trimestru, cu o pondere a acestora în trimestrul IV în total an în creștere comparativ cu anul 2016 (respectiv 32,2% comparativ cu 30% în anul anterior), semnalând reversul evoluției pozitive din anul precedent când se înregistra un declin față de anii anteriori relativ la ponderea cheltuielilor din ultimul trimestru al anului în total cheltuieli bugetare. Astfel, cheltuielile totale în trimestrul IV 2017 au însumat aproximativ 88,8 mld. lei (comparativ cu 72,3 mld. lei în trimestrul IV din 2016, respectiv o majorare cu 22,5%), fiind

⁵⁴ Inklusiv schema tip *swap*.

superioare cu 39,4% nivelului din trimestrul precedent al anului 2017 (față de o majorare cu 26,7% a cheltuielilor efectuate în trimestrul IV comparativ cu trimestrul III din anul 2016).

Analizând evoluția structurii cheltuielilor din trimestrul IV al anului 2017 față de trimestrul precedent se remarcă accelerarea de proporții a *cheltuielilor de capital* (+228,9%, respectiv o contribuție de 32,9% din creșterea totală trimestrul IV/III), precum și a celor aferente *proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile* (+351,2%, respectiv o contribuție de 32,0% la creșterea totală), determinând o evoluție similară a *cheltuielilor de investiții publice* (pentru care ponderea trimestrului IV în total an a fost de 54,7%, respectiv un avans față de trimestrul anterior de circa 140%). Celelalte categorii de cheltuieli bugetare au avut o contribuție însumată de 35,1% la majorarea cheltuielilor totale din trimestrul IV comparativ cu trimestrul anterior, respectiv: cheltuielile cu *bunuri și servicii* au avut o contribuție de 11,5% (+28,5% față de trimestrul anterior), cheltuielilor de *personal* le-a revenit o contribuție de 7,5% (+10,9% comparativ cu trimestrul III), cele cu *asistența socială* au contribuit cu 5,2% (+5,5% comparativ cu trimestrul III), *alte transferuri* au avut o contribuție de 4,8% (respectiv o creștere de 49,7% față de trimestrul anterior), iar *subvențiile* o contribuție de 3,1% (+83,4%).

Concentrarea cheltuielilor în ultimul trimestru al anului evidențiază carențe serioase în procesul de programare bugetară, mai ales pentru cheltuielile de investiții publice (finanțate din cheltuieli de capital și fonduri europene), chiar dacă principiul prudenței ar putea justifica parțial amânarea unor cheltuieli până în momentul în care proiecția privind încasările bugetare are un grad mai redus de incertitudine. De altfel, comparativ cu anul 2016, în anul 2017 volatilitatea inter-trimestrială a veniturilor bugetare a fost mult mai ridicată, acestea realizându-se în cea mai mare parte în ultimul trimestru al anului (cu o pondere în total an de 28,4% comparativ cu 25,9% în 2016, respectiv o creștere față de trimestrul anterior cu circa 13%, comparativ cu doar 1% în 2016).

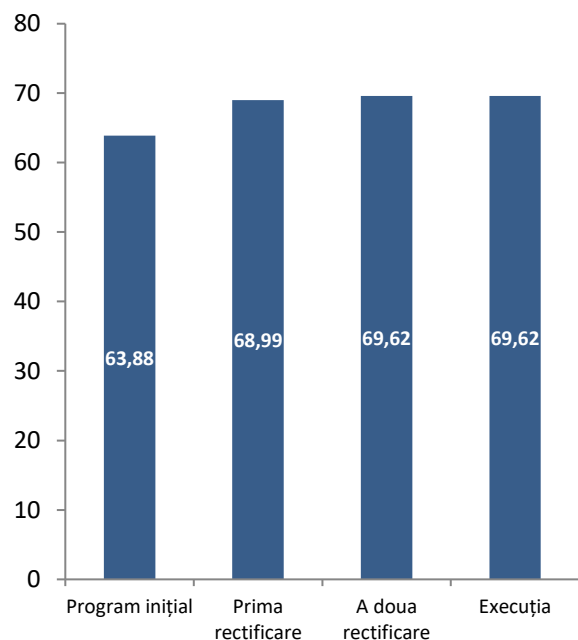
Consiliul fiscal reiterează recomandarea din anii precedenți privind reducerea volatilității inter-trimestriale a execuției cheltuielilor bugetare.

III.4.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială

Execuția cheltuielilor de **personal** a consemnat o creștere de 5,74 mld. lei față de nivelul avut în vedere la elaborarea proiectului de buget pentru anul 2017. Estimate inițial la un nivel de 63,88 mld. lei, valoarea finală a acestor cheltuieli a fost de 69,62 mld. lei, respectiv 8,11% din PIB, plasându-se peste plafonul considerat pentru această categorie de cheltuieli (63,88 mld. lei, respectiv 7,8% din PIB) cu 5,74 mld. lei, respectiv cu 0,31 pp din PIB.

Evoluția prognozată pe parcursul anului 2017 pentru cheltuielile de personal a fost în contradicție flagrantă cu Legea plafoanelor nr. 5/2017, fiind previzionate depășiri de plafon atât la prima (cu 5,11 mld. lei și 0,4 pp din PIB⁵⁵) cât și la a doua rectificare bugetară (cu încă 0,59 mld. lei suplimentar față de prima rectificare, ajungând în total la 0,5 pp din PIB, în condițiile în care estimarea pentru PIB crescuse cu 27,3 mld. lei față de momentul în care a fost elaborată legea plafoanelor). Tendința de creștere a cheltuielilor de personal încă de la prima rectificare bugetară este explicată de insuficiența alocărilor inițiale, oglindită în execuția bugetară din primele luni ale anului, asupra căreia Consiliul fiscal a atras atenția în opinia sa privind proiectul de buget. Magnitudinea revizuirii este însă fără precedent în ultimii 10 ani, ceea ce poate sugera incapacitatea de a ține sub control creșterile

Graficul 16: Cheltuieli de personal în anul 2017 (mld. lei)



Sursa: MFP

cheltuielilor de personal, exact ceea ce ar trebui să preîntâmpine Legea responsabilității fiscal-bugetare. La aceasta a contribuit și impactul unor majorări salariale decise ulterior aprobării proiectului de buget, ambele situații generând presiuni asupra acestui agregat bugetar. Creșterea suplimentară aferentă celei de a doua rectificări bugetare, de mai mică amplitudine însă, a apărut ca urmare a sub-bugetării alocărilor pentru plata sumelor în contul obligațiilor stabilite prin hotărâri judecătorești, sume ce erau cunoscute și ar fi trebuit incluse în proiectul de buget.

Comparativ cu anul 2016, cheltuielile de personal au crescut cu 12,58 mld. lei, respectiv cu 22,06%. Spre deosebire de anul 2016 când creșterea cheltuielilor de personal a fost ocultată de sumele mai mici plătite în contul hotărârilor judecătorești comparativ cu anul 2015, în anul 2017, impactul plății acestor sume nu a mai fost unul atât de puternic. Remarcăm însă că sumele plătite în anul 2017 au fost mai mari decât cele plătite în anul 2016 și decât cele planificate pentru anul 2017 (1.181,9 mil. lei sume plătite în contul titlurilor executorii în anul 2017 comparativ cu un plan de 383 mil. lei și plăți de 907,7 mil. lei în anul 2016), după ce în anul 2015 s-au suplimentat

⁵⁵ Cu acea ocazie, Consiliul fiscal atrăgea atenția asupra amplitudinii fără precedent a depășirii plafonului aferent cheltuielilor de personal pentru anul 2017.

sumele plătite în contul titlurilor executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale anumitor categorii de salariați din sectorul bugetar de la 2,6 mld. lei la 4,1 mld. lei.

Tabelul 11: Titluri executorii emise/plătite în contul hotărârilor judecătorești privind plata unor diferențe salariale pentru unele categorii de bugetari, mil. lei

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 plan	Total
Titluri executorii emise, inclusiv Legea nr. 85/2016	Adm. centrală (buget de stat)	3.240,0		8,5	3,8	82,3	1.599,4	67,4		5.001,4
	Adm. locale	3.060,0		867,6	1.614,4	1.064,1	2.094,3	20,3		8.720,6
	Buget asigurări sociale	116,0		28,6	5,5	12,2	7,6	1,2		171,0
	Total	6.416,0		904,7	1.623,6	1.158,5	3.701,2	88,9		13.892,9
Titluri executorii plătite, inclusiv Legea nr. 85/2016	Adm. centrală (buget de stat)		162,0	311,0	1.531,7	1.234,6	363,1	476,2	212,5	4.291,1
	Adm. locale		153,0	306,0	2.447,2	2.806,1	544,6	705,0	300,0	7.261,9
	Buget asigurări sociale		6,0	24,2	72,6	59,3	0,0	0,6	0,0	162,7
	Total		321,0	641,2	4.051,5	4.100,0	907,7	1.181,9	512,5	11.715,7

Sursa: MFP

Dincolo de majorările decise pe parcursul anului, proiectul de buget includea deja o serie de creșteri ale cheltuielilor salariale ale statului. Unele creșteri au fost determinate de majorările salariale acordate în a doua parte a anului 2016, respectiv aplicarea, începând cu luna august 2016, a prevederilor Ordonanței de urgență nr. 20/2016 pentru modificarea și completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 57/2015 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice în anul 2016. În plus, pentru personalul din administrația publică locală era prevăzută o majorare a salariilor cu 20% începând cu 1 februarie 2017, fiind estimată o creștere a cheltuielilor cu 1.478 mil. lei, iar pentru personalul din instituțiile publice de spectacole sau concerte era prevăzută o majorare cu 50% a salariului brut și a sporurilor tot de la 1 februarie 2017, respectiv o creștere a cheltuielilor cu 84 mil. lei. A mai fost avută în vedere o majorare cu 15% a salariului brut și a sporurilor pentru personalul din sistemul de sănătate, sistemul de asistență socială și din sistemul de învățământ și o creștere cu 25% a salariului de bază de încadrare pentru personalul

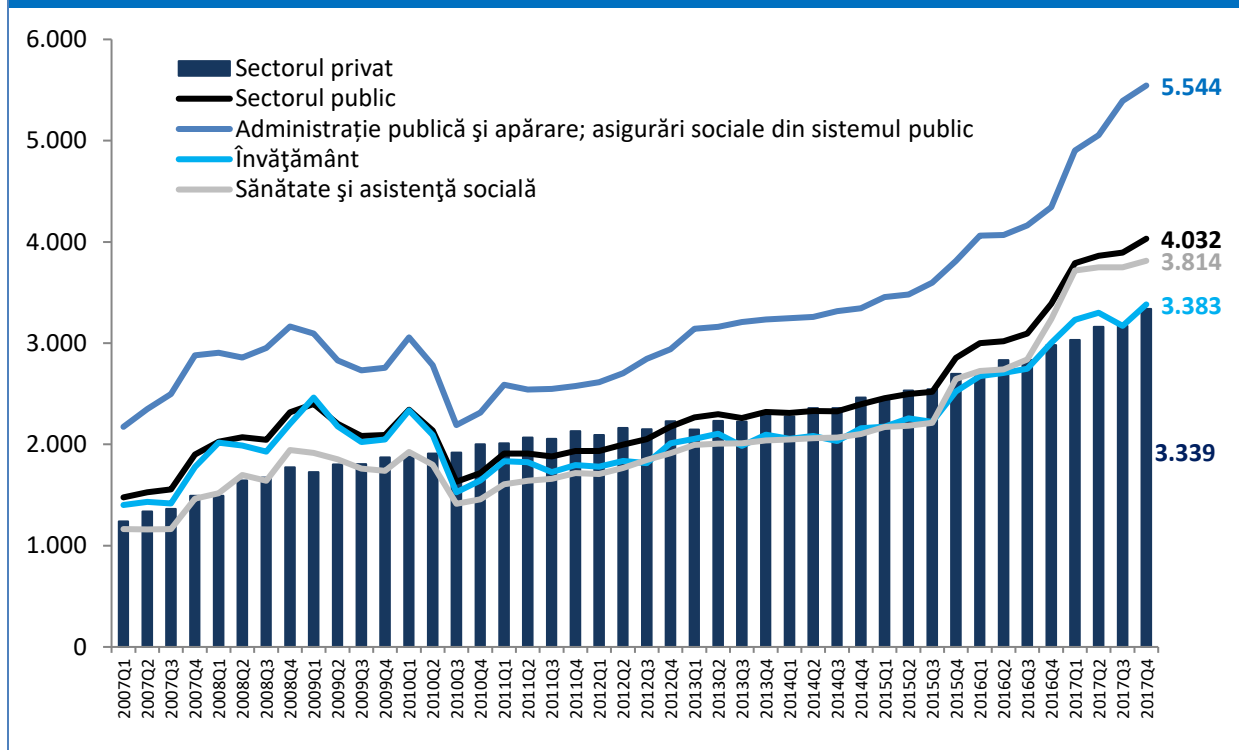
Casei de Asigurări de Sănătate, o majorare a salariilor personalului Direcțiilor de Sănătate Publică și Caselor Județene de Sănătate la nivelul a 85% din salariile aferente Casei Naționale de Asigurări de Sănătate și salarizarea Agenției Române de Salvare a Vieții Omenești pe Mare similar cu drepturile salariale ale Inspectoratului General pentru Situații de Urgență, începând cu 1 ianuarie 2017 (OUG nr. 20/2016). Impactul cumulat al tuturor acestor măsuri era estimat să conducă la o majorare a cheltuielilor de personal cu 4.850,2 mil. lei.

Pe parcursul anului au fost decise și alte majorări salariale pentru anul 2017 după cum urmează: majorarea cu 30% a salariilor personalului din bibliotecile naționale și muzee naționale începând cu iunie 2017, majorarea cu 15% a soldelor de funcție ale personalului militar începând cu iunie 2017, majorarea cu 10% a salariilor de funcție ale polițiștilor începând cu 1 octombrie 2017.

Suplimentar acestor modificări, consemnăm și intrarea în vigoare, începând cu data de 1 iulie 2017, a Legii nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice, în baza căreia pentru unele categorii de personal bugetar au fost acordate sau permise creșteri salariale.

O influență negativă asupra acestui agregat bugetar a avut și creșterea salariului de bază minim brut pe țară de la 1.250 lei/lună la 1.450 lei/lună începând cu 1 februarie 2017, această măsură având un impact bugetar de 469,9 mil. lei pentru anul 2017, conform notei de fundamentare la Hotărârea de Guvern nr. 1/2017 pentru stabilirea salariului de bază minim brut pe țară garantat în plată din data de 6 ianuarie 2017.

Graficul 17: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public în perioada 2007-2017 (lei/lună)



Sursa: INS, calcule Consiliul fiscal

În urma acestor majorări, salariul mediu în sistemul public a ajuns în anul 2017 la 3.895 lei, cu 24,59% mai mult decât în anul 2016, depășindu-l pe cel din mediul privat care se plasa la 3.176 lei, și acesta fiind în creștere cu 12,23% față de anul precedent. Considerând medii trimestriale, salariul în sectorul public aferent trimestrului IV al anului 2017 a înregistrat un nivel de 4.032 lei, cu 18,95% mai mult decât în perioada similară din anul 2016, iar în sistemul privat de 3.339 lei, reprezentând o creștere de numai 12,01%. În sectorul public, creșterea cea mai mare a avut loc în domeniul administrație publică și apărare (o creștere cu 27,67% comparativ cu salariul mediu din trimestrul IV 2016, ajungând în trimestrul IV 2017 la 5.544 lei), contribuind puternic la ridicarea mediei salariului din sectorul public. În sectorul sănătate și asistență publică se observă o creștere cu 17,86% comparativ cu salariul mediu din trimestrul IV 2016, ajungând în trimestrul IV 2017 la 3.813 lei. În învățământ, salariul mediu a ajuns la 3.382 lei în trimestrul IV din anul 2017, înregistrând o creștere de 12,63% față de trimestrul IV din anul 2016, fiind de altfel cea mai mică creștere din sectorul public, apropiată de cea înregistrată în sectorul privat. Atât în învățământ cât și în sănătate se remarcă încetiniri ale creșterii cu 6,4, respectiv 4,3 pp, în timp ce pentru sectorul administrație publică și apărare acesta s-a accelerat cu 13,7 pp, mărind astfel decalajul deja existent în cadrul sectorului public.

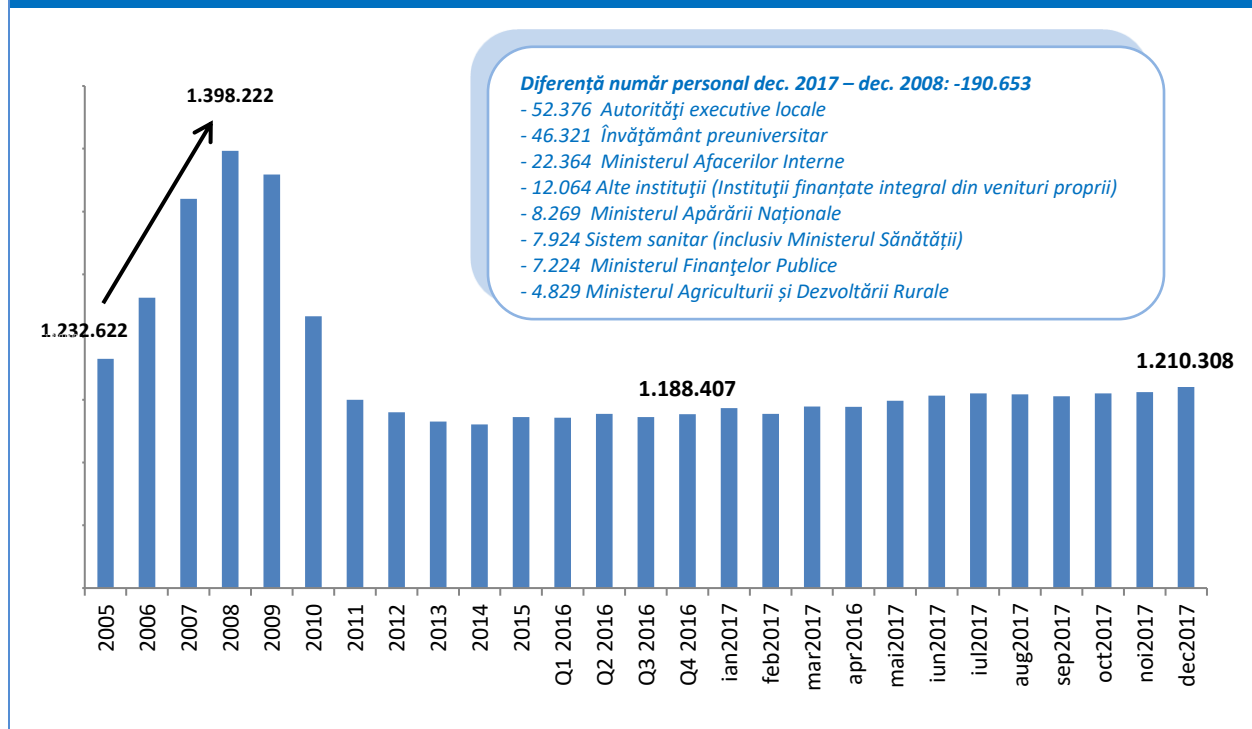
Ulterior creșterii cu 165.600 de persoane înregistrată în perioada 2005-2008, numărul total de angajați în sectorul guvernamental a scăzut cu 187.914 persoane în intervalul decembrie 2008 -

decembrie 2017, până la un nivel de 1,21 mil. (*Graficul 18*). Trebuie, însă, menționat faptul că și în anul 2017 a avut loc o continuare a inversării ușoare a tendinței de diminuare a numărului de personal, prezentă la nivelul anilor precedenți, numărul de posturi ocupate majorându-se cu 21.163 (+1,78%) față de anul 2016 (comparativ cu 3.149, respectiv +0,26% în anul 2016), în special la nivelul autorităților executive locale (+14.713 posturi ocupate), la nivelul Ministerului Afacerilor Interne (+14.713 posturi ocupate), la nivelul sistemului sanitar, inclusiv Ministerul Sănătății (+6.578 posturi ocupate) și al unităților de învățământ superior de stat (+2.009 posturi ocupate), fiind însă înregistrate scăderi la nivelul Ministerului Apărării Naționale (-3.056 posturi ocupate), la nivelul Ministerului Afacerilor Interne (-2.207 posturi ocupate) și Ministerului Mediului (-696 posturi ocupate).

Practic, cea mai mare parte a reducerii de personal a avut loc în perioada 2009-2011, când numărul de salariați din sectorul bugetar a scăzut cu circa 180 de mii, acest lucru datorându-se, în principal, introducerii regulii de „1 angajat nou la 7 plecări din sistem” (valabilă până în anul 2012 inclusiv), în timp ce în perioada 2012-2014 diminuarea a fost de circa 9.540 de posturi. Ajustarea înregistrată în perioada 2008-2017 s-a produs în special la nivelul autorităților executive locale (-52.376 posturi ocupate), învățământului preuniversitar (-46.321 posturi ocupate), Ministerului Afacerilor Interne (-22.364 posturi ocupate), alte instituții finanțate integral din venituri proprii (-12.042 posturi ocupate), Ministerul Apărării Naționale (-8.269 posturi ocupate), sistemului sanitar, inclusiv Ministerul Sănătății (-7.924 posturi ocupate) și Ministerului Finanțelor Publice (-7.224 posturi ocupate). Pe de altă parte, în aceeași perioadă au fost înregistrate creșteri însemnate la nivelul Ministerului Justiției (+3.194 posturi ocupate), Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice și Fondurilor Europene (+1.536 posturi ocupate), Ministerului Muncii și Justiției Sociale (+1.098 posturi ocupate), Ministerului Public (+1.047 posturi ocupate), Ministerului Economiei (+947 posturi ocupate)⁵⁶.

⁵⁶ În cazul unor ministere, fluctuațiile de posturi au rezultat și din cauza restructurărilor apărute în urma schimbărilor de Guvern.

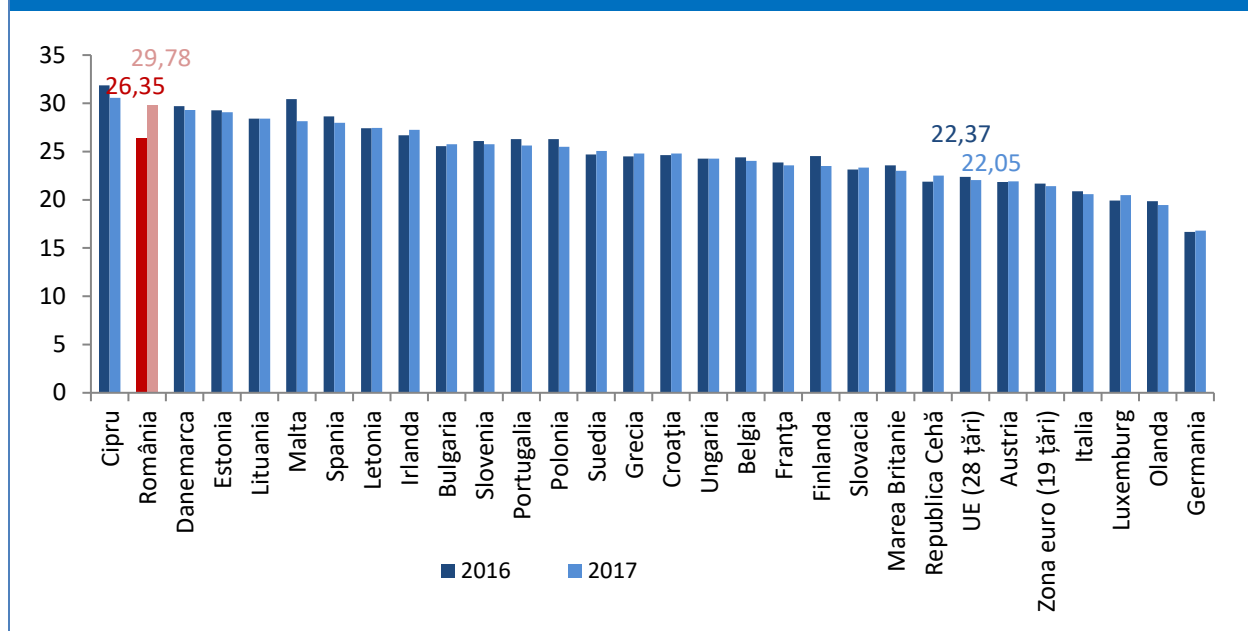
Graficul 18: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar în perioada 2005-2017



Sursa: MFP

Ajustarea din perioada 2009-2012 este preponderent rezultatul aplicării regulii de „1 salariat nou la 7 plecări” în condițiile în care cea mai mare parte a ieșirilor din sistem s-a realizat prin plecări voluntare sau pensionare. Abandonarea acestei reguli începând cu anul 2013 a fost menită să diminueze selecția adversă și să permită operarea unor modificări în structura personalului angajat. Astfel, reducerea operată în perioada 2009-2012 a fost realizată doar într-o mică măsură pornind de la criterii calitative, cum ar fi diminuarea personalului acolo unde se identifică un excedent de salariați concomitent cu noi angajări în zonele deficitare pe baza unor standarde de cost riguros definite și prin stabilirea unui nivel optim de funcționare. Consiliul fiscal apreciază drept adecvată această abordare și recomandă ca noile angajări să fie făcute în zonele deficitare identificate, chiar prin transfer de posturi din zonele cu excedent de personal către cele cu deficit, având în vedere în același timp și încadrarea strictă în anvelopa salarială aprobată anterior.

Graficul 19: Ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri încasate la buget în țările din UE28



Sursa: Eurostat

Notă: Având în vedere modificarea tratamentului pensiilor speciale de către Eurostat, pentru România cheltuielile cu salariile și veniturile încasate la buget au fost ajustate corespunzător pentru evitarea dublei înregistrări.

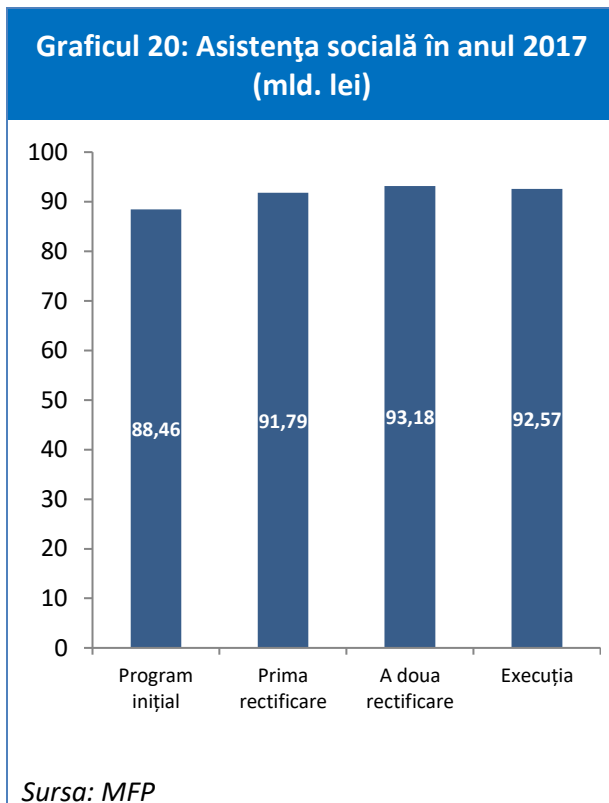
În comparație cu alte țări din UE, poziția României în ceea ce privește cheltuielile cu salariile în sectorul bugetar ca procent din total venituri încasate s-a înrăutățit considerabil în anul 2017, după o evoluție bună începând cu anul 2011 apărută pe fondul măsurilor de consolidare fiscală inițiate la jumătatea anului 2010. Dacă până în 2009 România era plasată în prima jumătate a clasamentului în ceea ce privește ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri (pe poziția a opta în anul 2008 și a zecea în anul 2009), în anul 2011 datele conform standardelor ESA 2010 ne plasează pe o poziție mai bună, respectiv 20 din 28, urmând ca în anul 2013 România să ajungă pe poziția 18 în acest clasament, pe fondul recuperărilor salariale și a majorării salariilor unor categorii de bugetari. În anul 2015, România se afla pe poziție bună, respectiv 20 din 28, pe fondul unei ușoare creșteri a veniturilor încasate la buget și a menținerii cheltuielilor cu salariile ca procent în PIB. În anul 2016 însă situația se deteriorează și România urcă abrupt pe locul 9, iar în anul 2017 ajunge pe al doilea loc, fiind urmarea atât a creșterii ponderii cheltuielilor cu salariile în PIB, (o creștere cu 0,7 pp față de anul anterior⁵⁷), cât și a scăderii ponderii veniturilor încasate

⁵⁷ Este cea mai mare creștere din UE28, România fiind urmată de Luxemburg cu o creștere de 0,4 pp și apoi de Bulgaria și Republica Cehă cu o creștere de 0,3 pp față de anul anterior.

în PIB (cu 1,3 pp față de anul 2016⁵⁸), fiind considerate valori ajustate conform notei mai sus prezentate.

Consiliul fiscal remarcă manifestarea unei tendințe accelerate de creștere a cheltuielilor de personal, poziția României în comparație cu alte țări din UE deteriorându-se puternic în ultimii doi ani. Majorările salariale repetate din sectorul bugetar și intrarea în vigoare începând cu data de 1 iulie 2017 a Legii nr. 153/2017 privind salarizarea personalului plătit din fonduri publice au contribuit consistent la înrăutățirea situației acestei categorii de cheltuieli.

Cheltuielile cu **asistența socială** au înregistrat în 2017 un nivel superior celui avut în vedere în proiectul de buget, fiind revizuite în creștere cu ocazia celor două rectificări bugetare. Estimate în bugetul inițial la un nivel de 88,46 mld. lei, acestea au înregistrat o valoare finală, netă de impactul schemelor de compensare, de 92,57 mld. lei, cu 4,65% (echivalentul a circa 4,11 mld. lei) mai mult decât în programul inițial. Cheltuielile de asistență socială au fost mult mai mari decât cele programate, în principal ca urmare a reflectării în execuție a unui impact bugetar mai mare decât cel estimat inițial al măsurilor de politică fiscală decise în anul 2016, dar și introducerii unor măsuri suplimentare cu ocazia celor două rectificări bugetare din cursul anului 2017.



Astfel, cu ocazia primei rectificări bugetare, Consiliul fiscal reamintea faptul că la momentul aprobării bugetului inițial, acest agregat era sub-bugetat, așa cum se putea observa pe baza unei extrapolări a tendințelor aparente la nivelul execuției trimestriale a anului anterior. Astfel, printre măsurile aprobate anterior care au determinat creșterea cheltuielilor cu asistența socială în anul 2017 se numără: creșterea numărului de beneficiari de ajutor social prin excluderea alocației de stat pentru copii din veniturile familiei la stabilirea ajutorului social; majorarea indemnizației acordate adultului cu handicap vizual grav prin majorarea cu 25% a salariului net al asistentului social debutant cu studii medii din unitățile de asistență socială din sectorul bugetar, altele decât cele cu paturi, și majorarea numărului de persoane încadrate în diverse tipuri de handicap;

⁵⁸ România s-a aflat pe locul al doilea în UE28 în ceea ce privește scăderea ponderii veniturilor bugetare în PIB. Cea mai mare scădere (cu 1,4 pp) față de anul anterior s-a înregistrat în Grecia, iar pe locul al treilea s-a aflat Finlanda, cu o scădere de 1 pp.

majorarea și modificarea modalității de stabilire a indemnizației lunare pentru creșterea copilului și stimulentele de inserție; pensii de serviciu pentru grefieri, personal aeronautic, funcționari publici parlamentari, auditori ai Curții de Conturi. Creșterea cheltuielilor de asistență socială la a doua rectificare bugetară a fost motivată de plata drepturilor persoanelor cu handicap, alocațiilor de stat pentru copii, indemnizațiilor pentru creșterea copilului și a contribuțiilor de asigurări sociale de sănătate aferente indemnizațiilor; majorarea transferurilor de echilibrare către bugetul asigurărilor sociale de stat (din bugetul Ministerului Muncii și Justiției Sociale) cu un impact bugetar de 630,9 mil. lei, asigurarea plății pensiilor militare de stat convenite cadrelor militare trecute în rezervă și polițiștilor cărora le-au încetat raporturile de serviciu în anul 2017, precum și a plății diferențelor rezultate în urma recalculării drepturilor de pensii (din bugetul Ministerului Afacerilor Interne) cu un impact bugetar de 363,5 mil. lei și finanțarea sistemului de protecție a copilului (din bugete locale) cu un impact bugetar de 61,0 mil. lei. Alte măsuri ce au afectat creșterea acestui tip de cheltuieli au fost creșterea nivelului indemnizației sociale pentru pensionari și acordarea de gratuitate la transport intern feroviar pentru studenții înmatriculați la forma de învățământ cu frecvență, în instituțiile de învățământ superior acreditate.

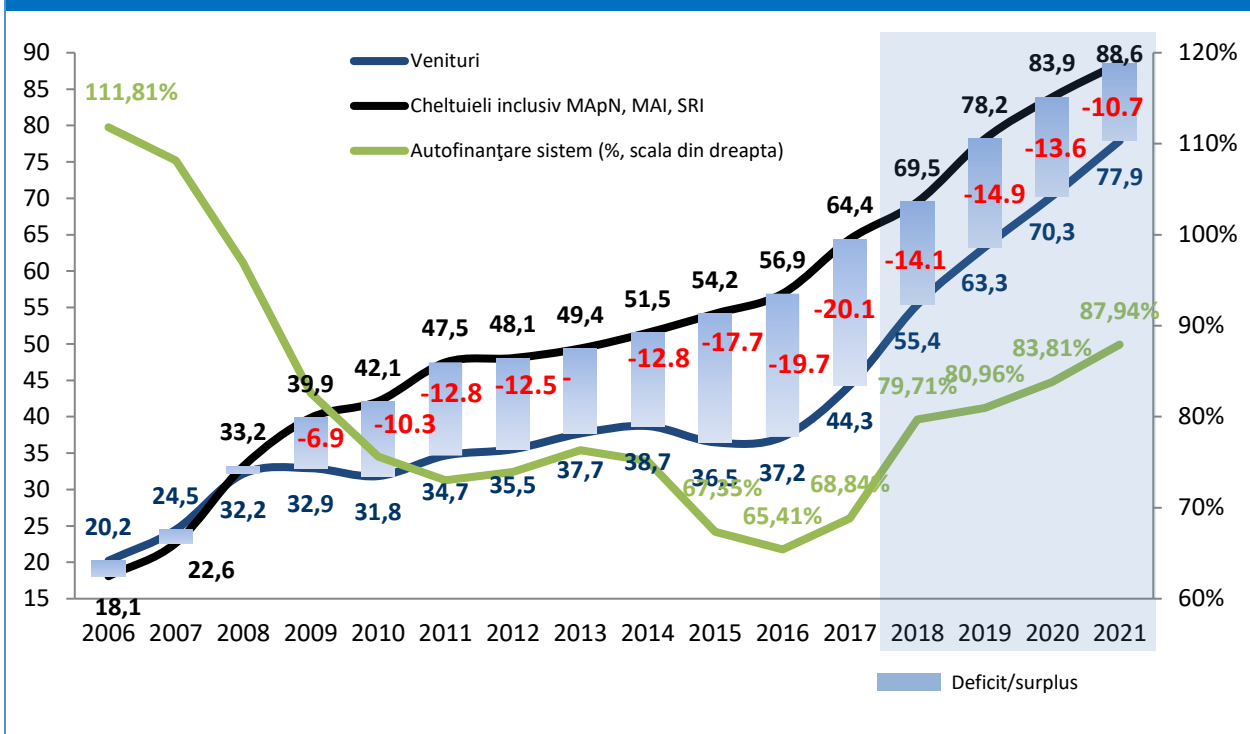
Comparativ cu anul 2016, cheltuielile cu asistența socială s-au majorat în anul 2017 și ca urmare a majorării cu 5,25% a punctului de pensie de la 1 ianuarie 2017 (potrivit prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 99/2016, cu modificările și completările ulterioare) și cu 9% de la 1 iulie 2017 (potrivit prevederilor Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 2/2017, cu modificările și completările ulterioare), comparativ cu o creștere de 5% în anul precedent. Ponderea cheltuielilor cu asistența socială în România este însă semnificativă (10,78%), iar problema deficitului structural al sistemului public de pensii nu este rezolvată. Astfel, cheltuielile bugetare cu pensiile sunt nesustenabile în raport cu contribuțiile încasate, chiar dacă s-au luat unele măsuri în vederea ameliorării acestei deficiențe pe termen mediu și lung⁵⁹.

Începând cu anul 2009, deficitul bugetului de asigurări sociale, considerând și pensiile speciale, s-a adâncit semnificativ, atingând un nivel de 20,1 mld. lei în 2017, iar tendința estimată pentru anii următori (2018-2021) este de scădere, ajungând în anul 2018 la 14,1 mld. lei, în anul 2019 la 14,9 mld. lei, în anul 2020 la 13,6 mld. lei și la 10,7 mld. lei în anul 2021).

Din perspectiva exprimării deficitului ca procent în PIB, realizările indică o diminuare a acestuia de la 2,28% în anul 2011 la 1,92% în anul 2014, urmată de o nouă creștere în anul 2015 la 2,48%, iar în anul 2016 la 2,58% și o ușoară scădere în anul 2017, când a ajuns la 2,34% din PIB. Estimările pentru anii următori indică o diminuare a acestuia în perioada 2018-2021 (1,55%, 1,52%, 1,29% și 0,95%).

⁵⁹ În Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, prin care a fost modificat sistemul de indexare, a fost mărită vârsta standard de pensionare și au fost introduse criterii mai restrictive pentru pensionarea anticipată.

**Graficul 21: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale de stat
(mld. lei)**



Sursa: MFP, date după standarde cash

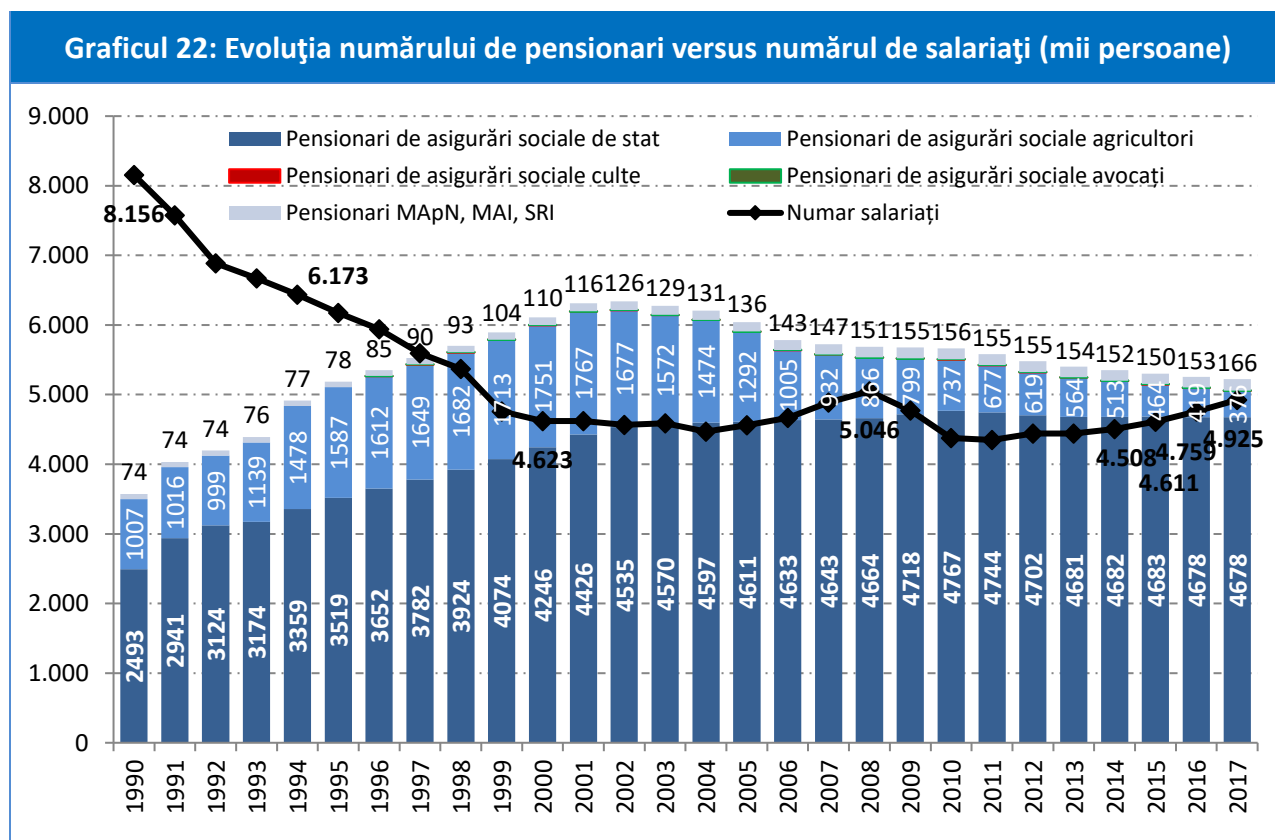
Notă: Pe lângă cheltuielile bugetului de asigurări sociale de stat, pentru perioada 2016-2020 au fost incluse și cheltuielile cu pensiile militare de stat. Conform Legii nr. 223/2015, de la 1 ianuarie 2016, fondurile necesare pentru plata pensiilor militare de stat și a altor drepturi de asigurări sociale cuvenite pensionarilor militari se asigură de la bugetul de stat, prin bugetele instituțiilor: Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne și Serviciul Român de Informații.

Intrarea pe deficit a bugetului asigurărilor sociale de stat a avut loc pe seama majorării excesive a cheltuielilor bugetului de asigurări sociale din perioada 2007-2009 (+75,8%) și în contextul unei dinamici favorabile a încasărilor din contribuții în perioada premergătoare crizei financiare, ca urmare a boom-ului economic, dar și anticipând menținerea acestui trend în viitor. Din nefericire, o parte semnificativă din majorarea veniturilor din contribuții s-a dovedit a fi ciclică, evoluțiile ulterioare infirmând prognozele optimiste care au stat la baza creșterii substanțiale a punctului de pensie. Autofinanțarea sistemului a scăzut abrupt din anul 2006 (de la 118,81%) până în anul 2011 (73,02%), ajungând la minimul istoric din anul 2016 (65,41%) și s-a menținut la o valoare apropiată în anul 2017 (68,84%). Pe viitor este prognozată o ușoară revenire (până la 87,94% în 2021), departe însă de necesarul de finanțare.

Astfel, decizia de majorare a unor cheltuieli permanente cum sunt cele aferente pensiilor ar trebui să aibă în vedere trendul încasărilor din contribuții precum și prognozele privind raportul salariați-

pensionari, mai ales în contextul accentuării fenomenului de îmbătrânire demografică, la 1 ianuarie 2017 populația vârstnică de 65 ani și peste depășind numeric populația tânără de 0-14 ani (3.495 mii față de 3.057 mii persoane) conform datelor INS. De asemenea, a devenit evidentă necesitatea de a găsi o regulă de indexare care să asigure sustenabilitatea pe termen lung a bugetului de asigurări sociale în locul abordării discreționare din trecut.

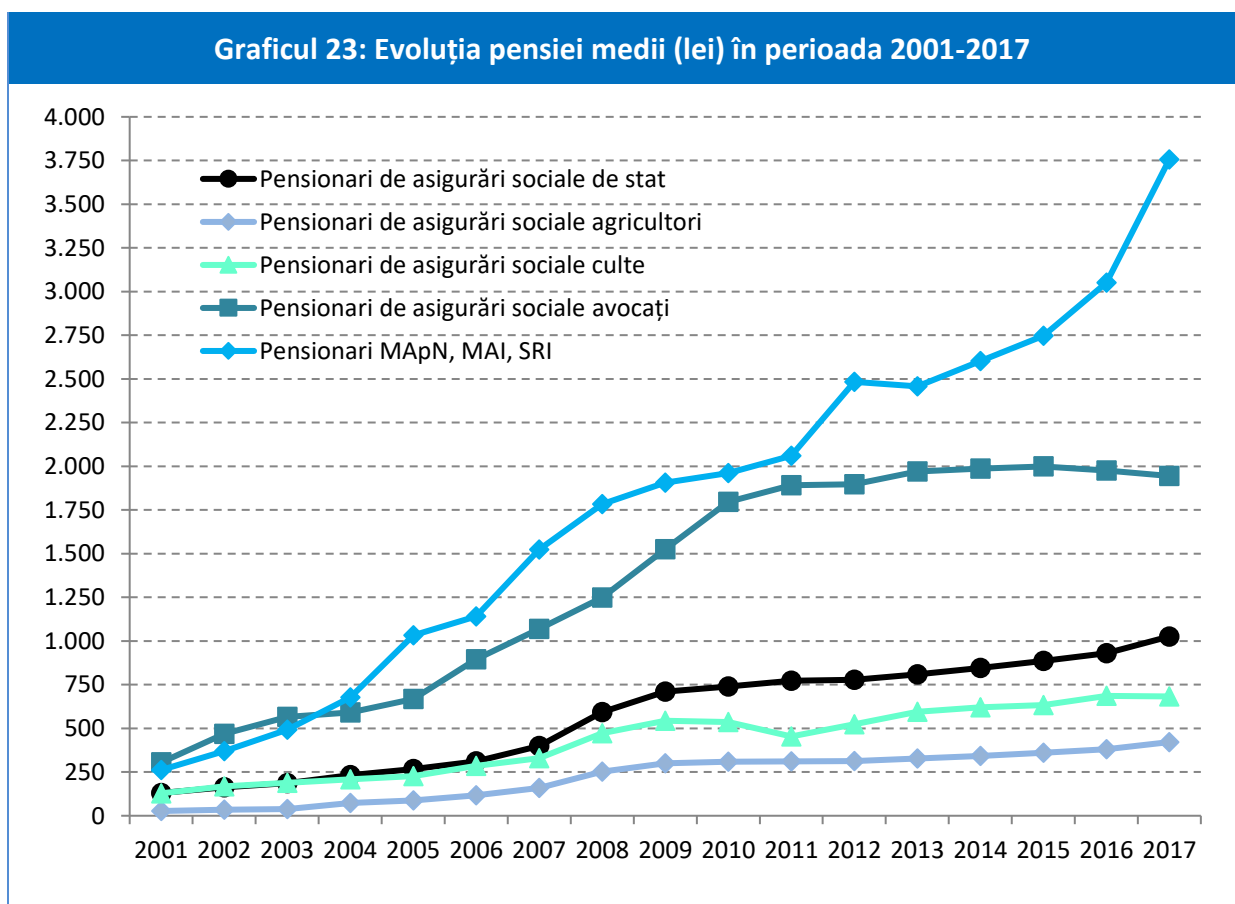
Raportul dintre numărul de contribuabili și numărul de beneficiari a scăzut foarte puternic în ultimii 27 de ani, de la 2,28 salariați la un pensionar în anul 1990 la doar 0,94 salariați la un pensionar în anul 2017, numărul de pensionari de asigurări sociale de stat având o tendință crescătoare, în timp ce numărul de salariați a avut o tendință descrescătoare, în special până în anii 1999-2002. Totuși, în ultima perioadă raportul s-a îmbunătățit de la nivelul de 0,77 salariați la un pensionar în 2010, la 0,84 salariați la un pensionar la sfârșitul anului 2014, situându-se în anul 2016 la valoarea de 0,91, depășind ușor nivelul de 0,89 din anul 2008.



Sursa: INS, mai puțin număr salariați 2017 pentru care sursa este CNSP, Prognoza de iarnă 2018

O măsură destinată îmbunătățirii pe termen mediu și lung a situației financiare a bugetului de asigurări sociale a fost reprezentată de noua lege a pensiilor (Legea nr. 263/2010 actualizată privind sistemul unitar de pensii publice) prin intermediul căreia s-au urmărit o serie de obiective având ca scop corectarea unor dezechilibre înregistrate de sistemul de pensii. Cu toate acestea, revenirea la sistemul pensiilor speciale eliminate în anul 2010 și apariția multiplelor derogări și a

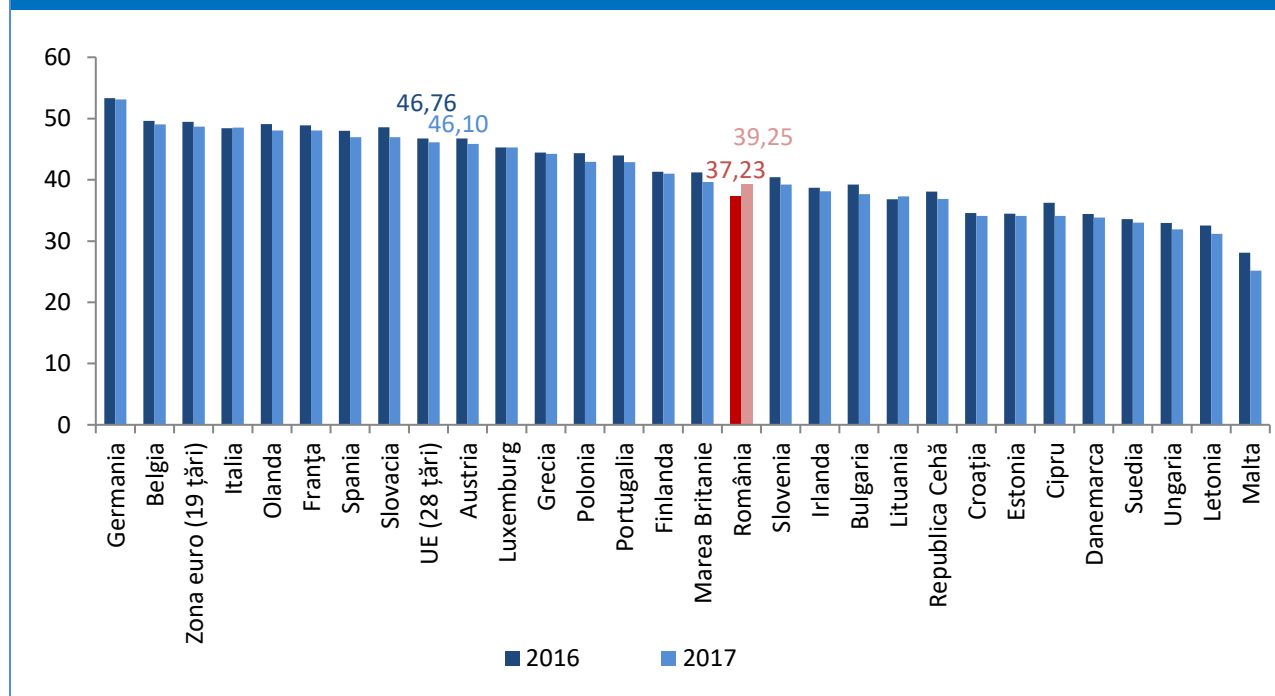
pensiilor speciale noi pune în pericol durabilitatea reformelor inițiate anterior și generează presiuni suplimentare pe deficitul bugetului de asigurări sociale. Legile adoptate recent introduc reguli noi, asigurând condiții mai bune de pensionare anticipată și formule de calcul mult mai generoase, bazate pe salariul câștigat cu puțin timp înainte de pensionare. Trebuie menționat însă că și sistemul unitar de pensii aplicat în prezent prevede condiții mai bune pentru unele categorii de lucrători, cu scopul de a compensa condițiile de muncă deosebit de periculoase și carierele profesionale mai scurte. Începând cu anul 2015 au fost reintroduse pensiile speciale, remarcându-se o diminuare a legăturii dintre contribuțiile de pensii acumulate și viitoarele drepturi la pensii care contribuie la generarea unui impact negativ asupra sustenabilității pe termen lung a sistemului de pensii, cu atât mai mult cu cât și alte grupuri profesionale vor fi de asemenea încurajate să facă presiuni pentru restabilirea/instituirea unor privilegii. Mai mult, renunțarea la formula de indexare a pensiilor începând cu anul 2017 afectează substanțial sustenabilitatea sistemului de pensii, abordarea discreționară și abandonarea regulilor având potențialul de a contribui la adâncirea deficitului bugetului asigurărilor sociale de stat și la menținerea autofinanțării bugetului asigurărilor sociale de stat la un nivel redus.



Sursa: INS

Conform raportărilor INS, în anul 2017, pensia medie lunară a fost de 1.070 lei, în creștere cu 12,70% față de anul precedent, în condițiile indexării punctului de pensie de două ori, cu 5,25%, respectiv cu 45,8 lei și cu 9%, respectiv cu 82,5 lei. Pensiile plătite din bugetul de asigurări sociale s-au situat la un nivel mediu de 1.026 lei, iar cele corespunzătoare pensionarilor agricultori au fost în medie de 422 lei. Totodată, pensiile acordate militarilor au atins un nivel mediu lunar egal cu 3.756 lei, cu 23,12% mai mult decât în anul 2016. Este de remarcat faptul că pensia medie lunară corespunzătoare beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională a înregistrat o creștere de aproximativ 91,57% în intervalul 2010-2017, în urma recalculării conform prevederilor Legii nr. 119/2010 și ale OUG nr. 1/2011 și a creșterilor ce au urmat, în condițiile în care prognozele inițiale indicau o scădere a acestora în urma aplicării principiului contributivității. Articolul 121 din Legea nr. 223/2015 privind pensiile militare de stat prevede că diferențele între cuantumurile pensiilor convenite pentru luna decembrie 2010 și cele stabilite în baza Legii nr. 119/2010 și a OUG nr. 1/2011, aprobată prin Legea nr. 165/2011, cu modificările și completările ulterioare, se restituie titularilor, la cererea acestora, în mod eșalonat, pe o perioadă de cel mult 2 ani de la data intrării în vigoare legii, iar până la data de 30 iunie beneficiarii își pot exprima opțiunea cu privire la perioada de timp avută în vedere pentru realizarea recalculării pensiei. Prin HG nr. 146/2016 au fost aprobate Normele pentru aplicarea prevederilor articolului menționat, specificându-se astfel că în luna noiembrie 2016 se vor face plățile pentru diferențele pentru care au fost depuse cereri până la data de 30 septembrie 2016, inclusiv, diferențe aferente anilor 2011 și 2012, iar diferențele pentru celelalte cereri și perioade vor fi plătite în lunile noiembrie și decembrie din 2017.

Graficul 24: Ponderea cheltuielilor cu asistență socială în total venituri încasate la buget în țările din UE28



Sursa: Eurostat

Notă: Având în vedere modificarea tratamentului pensiilor speciale de către Eurostat, pentru România veniturile încasate la buget au fost ajustate corespunzător pentru evitarea dublei înregistrări (similar [Graficul 19](#)).

La nivelul anului 2017, România a urcat două poziții⁶⁰ în comparație cu anul 2016 în ceea ce privește ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri, situându-se în a doua jumătate a clasamentului statelor din UE. Totuși, chiar dacă acestea au o pondere mai redusă în total încasări bugetare comparativ cu media UE, ponderea cheltuielilor cu asistență socială în total venituri bugetare a crescut cu 2,03 pp în anul 2017 față de anul precedent, iar cheltuielile cu asistența socială sunt semnificativ inferioare surselor de finanțare ale acestor cheltuieli (în principal CAS). Scăderea ponderii veniturilor bugetare în PIB la 29,6%, un nivel similar celui din anul 2009, față de 35% în 2015, contribuie semnificativ la deteriorarea poziției României în clasament.

Consiliul fiscal remarcă manifestarea unei tendințe susținute de inversare a reformelor sistemului de pensii menite să asigure sustenabilitatea financiară pe termen lung a acestuia și pledează ferm în favoarea menținerii progreselor realizate în ultimii ani, atât din perspectiva principiilor introduse (folosirea exclusiv a principiului contributivității în determinarea pensiei

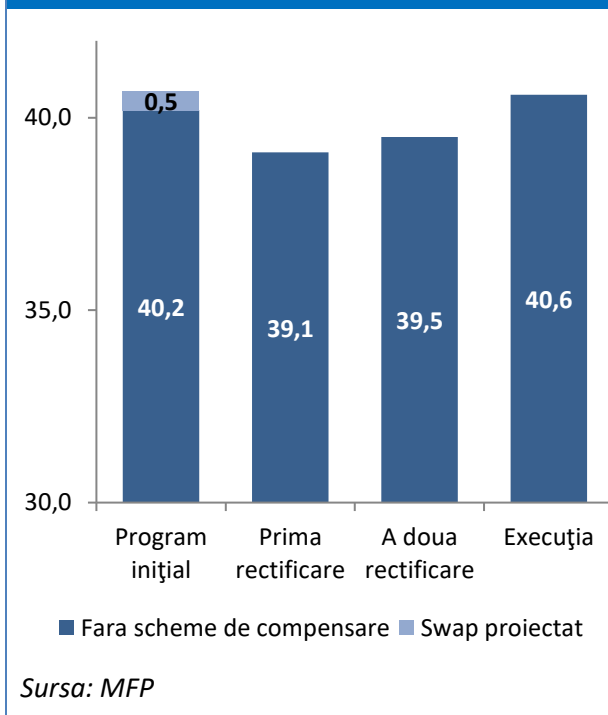
⁶⁰ Ocupă locul 17 din 28, după ce în anul 2015 ocupa locul 25.

cuvентe), cât și din perspectiva respectării stricte a mecanismului de indexare introdus de noua lege a pensiilor.

III.4.2. Cheltuieli cu bunuri și servicii

Execuția cheltuielilor cu **bunuri și servicii**, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, a consemnat un nivel superior, dar relativ apropiat celui avut în vedere în proiectul de buget (+0,47 mld. lei), însă mult peste valorile proiectate cu prilejul celor două rectificări bugetare operate în cursul anului. Proiectată inițial la 40,15 mld. lei, execuția finală a acestui agregat a consemnat o creștere cu 1,1 mld. lei comparativ cu nivelul estimat prin a doua rectificare bugetară (aprobată la mijlocul lunii noiembrie), dar și în condițiile devansării⁶¹ închiderii exercițiului bugetar pentru anul 2017 (stabilit pentru data de 27 decembrie). Comparativ cu anul anterior, în anul 2017 cheltuielile cu bunuri și servicii, nete de impactul schemelor de tip *swap*, s-au redus cu 0,7%, respectiv cu 287 mil. lei.

Graficul 25: Cheltuieli cu bunuri și servicii în anul 2017 (mld. lei)



Schema de compensare în lanț a fost proiectată la un nivel de 522,7 milioane lei, dar aceasta nu s-a mai regăsit în cele două rectificări bugetare și în execuția finală. Exprimată ca pondere în PIB, cheltuielile cu bunuri și servicii au atins un nivel de 4,7%, reprezentând minimumul perioadei 2009-2017, fiind în scădere cu 0,6 pp față de cel înregistrat în anul 2016 și cu 0,9 pp față de media intervalului 2009-2016. Consiliul fiscal apreciază pozitiv această evoluție care marchează o îmbunătățire marcantă față de sumele cheltuite în perioada 2009-2016, eliberându-se totodată spațiu fiscal. În anul 2017 acesta a fost folosit pentru a majora semnificativ alocările pentru cheltuielile de asistență socială și cele de personal. De asemenea, este relevantă și o analiză a măsurii în care această reducere a cheltuielilor cu bunuri și servicii nu a afectat și calitatea

⁶¹ Ordinul nr. 3315/22.12.2017 care devansează cu 2 zile depunerea tuturor documentelor de plată la Trezorerie față de Ordinul nr. 3244/21.12.2017 privind aprobarea Normelor metodologice pentru încheierea exercițiului bugetar al anului 2017.

serviciilor oferite de stat, în special cele furnizate prin intermediul Fondului Național Unic de Sănătate (FNUS). Consiliul fiscal nu se poate pronunța însă în acest sens.

Comparativ cu execuția anului 2016 (40,9 mld. lei), această categorie de cheltuieli (nete de schema de tip *swap*) a fost proiectată prin bugetul inițial la un nivel inferior cu circa 760 mil. lei. Cu toate că execuția operativă a acestora pe primele 8 luni indica o majorare de 3,6%, comparativ cu aceeași perioadă din anul anterior, la prima rectificare bugetară operată în luna septembrie din anul 2017, cheltuielile cu bunuri și servicii au fost revizuite surprinzător în scădere (cu -1,1 mld. lei), cea mai importantă reducere (peste 1 mld. lei) fiind operată la bugetul Fondului Național Unic de Sănătate. Cu ocazia celei de-a doua rectificări bugetare, cheltuielile cu bunuri și servicii au fost revizuite în creștere (însă doar cu 0,4 mld. lei, fiind încă sub nivelul asumat în bugetul inițial). Prin Nota de fundamentare atașată OUG nr. 83/2017 cu privire la a doua rectificare a bugetului de stat pe anul 2017 s-a semnalat, printre motivele care indicau necesitatea alocării unor sume suplimentare, evoluția acestui agregat bugetar care, în primele 9 luni din 2017 comparativ cu anul anterior a înregistrat o majorare cu 3,6% determinată în special de sporirea cheltuielilor cu bunuri și servicii ale FNUS, la care creșterea a fost de 5,2% în aceeași perioadă de timp. Cu toate acestea, ca și în anii anteriori, motivația modificărilor operate cu ocazia proiectelor de rectificare bugetară nu a fost clar explicată în cadrul notelor de fundamentare care însoțesc propunerile de rectificare bugetară, pentru a se asigura transparența deciziilor luate de către Guvern.

În cadrul Opiniei aferente primei rectificări bugetare operate la nivelul anului 2017, Consiliul fiscal remarca faptul că revizuirea descendentă a cheltuielilor anuale de bunuri și servicii apărea drept surprinzătoare în condițiile în care aceasta implica o scădere nominală cu 4,5% în raport cu execuția anului 2016, în timp ce, conform execuției pe primele 8 luni se înregistrase o creștere de 3,6% a acestora în raport cu aceeași perioadă a anului anterior. De asemenea, cu ocazia celei de a doua rectificări bugetare Consiliul fiscal remarca faptul că, deși în creștere cu aproape 500 mil. lei comparativ cu nivelul din prima rectificare, noul nivel este inferior cu 3,4% celui din execuția anului 2016, în condițiile în care execuția preliminară la finele lunii octombrie releva cheltuieli mai mari cu 4,2% comparativ cu perioada ianuarie-octombrie 2016. Execuția finală a confirmat obiecțiile Consiliului fiscal privind necesitatea unor alocări suplimentare pentru acest agregat bugetar comparativ cu sumele avansate la momentul respectiv.

Consiliul fiscal remarcă o lipsă cronică de transparență în ceea ce privește proiecția acestui agregat de cheltuieli, ipotezele care fundamentează traiectoria acestui capitol de cheltuieli sau motivația revizuirilor de amploare operate pe parcursul anului nefiind explicate în documentele care însoțesc iterațiile succesive ale bugetului. Aceste explicații sunt cu atât mai necesare cu cât modificările sunt unele substanțiale având potențialul de a influența atingerea țintei de deficit bugetar sau respectarea regulilor fiscale. Consiliul fiscal pledează pentru o programare bugetară

care să ia în considerare includerea tuturor cheltuielilor avute în vedere în cadrul acestui capitol bugetar în interiorul proiectului de buget împreună cu o detaliere corespunzătoare a destinației fondurilor, precum și pentru explicații cuprinzătoare cu ocazia rectificărilor bugetare în legătură cu sursele potențialelor majorări ale acestei categorii de cheltuieli. Un plus de transparență ar putea constitui un bun punct de pornire în eficientizarea cheltuielilor cu bunurile și serviciile, acesta fiind însă necesar a fi însoțit de o reformă amplă a sistemului de achiziții publice în general.

III.4.3. Cheltuieli de investiții publice

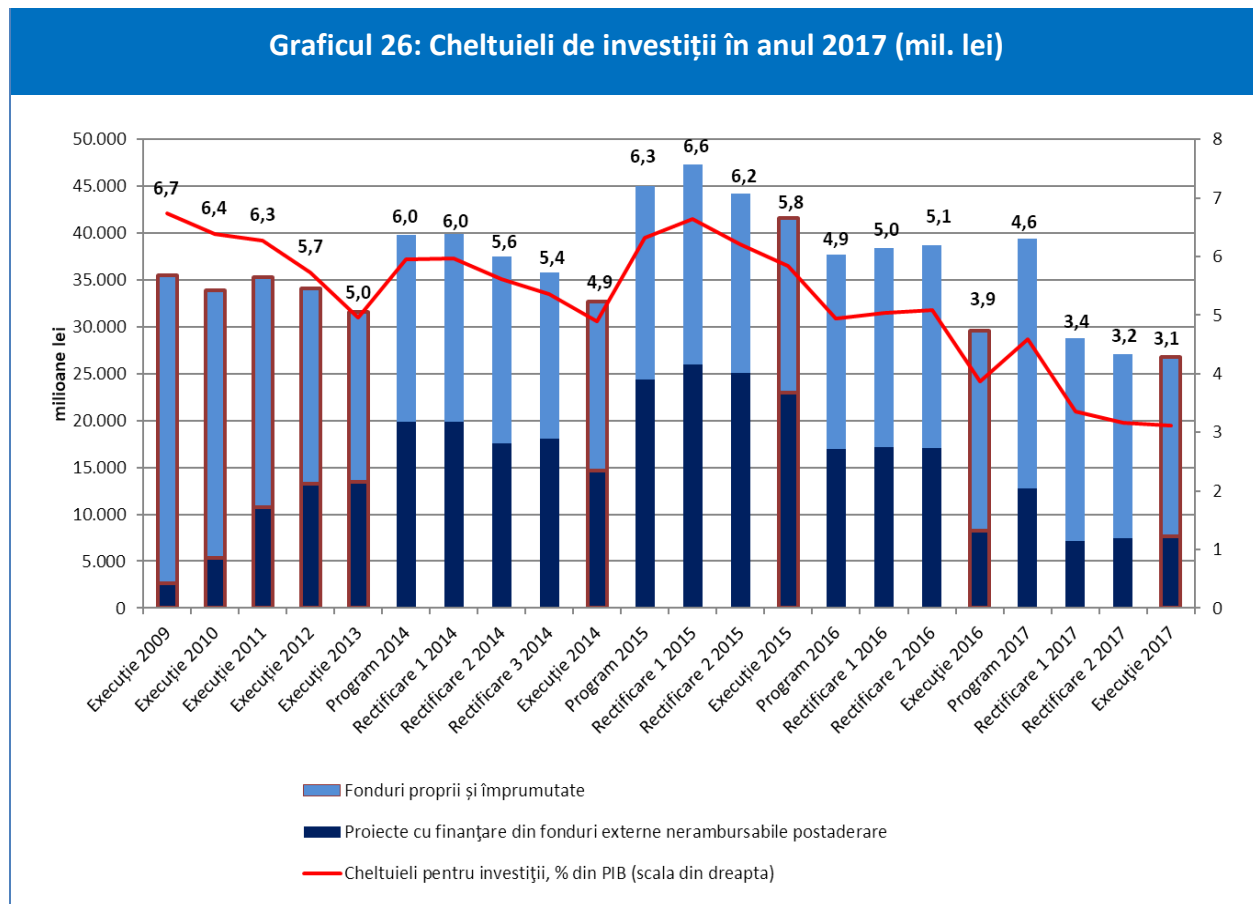
Cheltuielile de investiții cuprind, conform clasificății bugetare, cheltuieli de capital (active nefinanciare), proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare, cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă, transferuri de capital și alte transferuri de natura investițiilor.

Comparativ cu anul anterior, în anul 2017, cheltuielile cu investițiile statului, considerând toate capitolele bugetare incluse în această categorie, inclusiv sumele aferente schemei de compensare tip *swap*, s-au redus cu 2,8 mld. lei, de la 29,5 mld. lei la 26,7 mld. lei (în standarde *cash*), respectiv, cu 9,5% în termeni nominali, iar în termeni reali cu 14,0%⁶², ponderea cheltuielilor cu investiții în PIB reducându-se cu 0,76 pp (de la 3,87% din PIB în anul 2016 la 3,11% din PIB). Comparativ cu evoluția din ultimii 5 ani, execuția cheltuielilor de investiții ca procent din PIB a înregistrat în anul 2017 cel mai scăzut nivel, fiind cu 1,95 pp sub media anilor 2012-2016 (de 5,06% din PIB), anul analizat fiind al doilea an consecutiv de scădere a investițiilor publice și un an de minim investițional al perioadei 2009-2017. Principalii factori determinanți ai acestei evoluții sunt ritmul extrem de lent al atragerii fondurilor europene nerambursabile aferente exercițiului financiar 2014-2020 (similar situației din anul anterior), incertitudinea politică ridicată precum și constrângerile legate de menținerea deficitului bugetar sub nivelul de 3% din PIB.

Analiza acestui agregat bugetar din perspectiva comparației dintre realizările efective față de valorile planificate în bugetul inițial sau cu ocazia rectificărilor bugetare în perioada 2014-2017 relevă în mod constant deviații considerabile, în sensul că rezultatele execuțiilor sunt fără excepție inferioare estimărilor din bugetele inițiale precum și din cele rectificate. Astfel, ecartul negativ față de bugetul inițial al sumelor cheltuite efectiv pentru investiții exprimat ca procent din PIB a atins în 2017 un nivel de 1,48%, fiind net superior celui înregistrat în anul anterior (1,07% din PIB), contrar așteptărilor inițiale privind creșterea cheltuielilor de investiții față de anul anterior, bazate în principal pe îmbunătățirea notabilă a gradului de absorbție a fondurilor europene comparativ cu anul 2016. Aceasta ar fi fost teoretic posibilă dacă luăm în considerare

⁶² S-a utilizat ca indice de preț deflatorul PIB (valori ale cheltuielilor de investiții în standarde *cash*).

dificultățile inerente anilor de debut pentru atragerea fondurilor europene aferente exercițiului financiar 2014-2020.



Sursa: MFP

La elaborarea bugetului pe anul 2017 s-a avut în vedere revenirea pe o traiectorie ascendentă a agregatului cheltuieli de natura investițiilor după scăderea pronunțată din anul 2016 (3,9% din PIB ulterior atingerii valorii de 5,8% din PIB în 2015, un maxim istoric al perioadei 2012-2017), pe baza unui posibil reviriment în atragerea fondurilor europene și a respectării angajamentului asumat de România în cadrul NATO⁶³. În construcția bugetară inițială, cheltuielile de natura investițiilor au fost prevăzute să înregistreze o creștere semnificativă comparativ cu execuția anului 2016 (+9,9 mld. lei), cu majorări localizate la nivelul *cheltuielilor de capital* (+6,2 mld. lei, din care Ministerului Apărării Naționale (MAN) i s-au alocat în plus 5,5 mld. lei) și la nivelul *cheltuielilor aferente proiectelor finanțate din fonduri UE* (+4,5 mld lei), simultan cu reducerea

⁶³ Alocarea a 2% din PIB pentru înzestrarea armatei, pentru consolidarea profilului de partener strategic al României la nivelul NATO, UE și SUA conform Programului de Guvernare 2017-2020, precum și pentru eficientizarea înzestrării Armatei României în conformitate cu măsurile din Memorandumul aprobat prin Hotărârea Consiliului Suprem de Apărare a Țării nr.174/24.11.2016.

transferurilor de natura investițiilor (-0,8 mld. lei). Astfel, exceptând creșterea alocațiilor pentru armată (în baza angajamentului asumat de România în cadrul NATO privind alocarea unui buget reprezentând 2% din PIB pentru apărare), prin construcția bugetului aferent anului 2017, similar anilor 2013-2016, s-a prevăzut alocarea unei ponderi mai mari finanțării din surse externe (o creștere a absorbției fondurilor UE provenite din noul cadru financiar 2014-2020) în total cheltuieli de investiții, respectiv reducerea ponderii surselor interne (cheltuieli de capital), eliberându-se astfel resurse care pot fi utilizate pentru construirea de spațiu fiscal sau în alte scopuri, o abordare corectă și binevenită în opinia Consiliului fiscal.

Cu toate acestea, planul privind creșterea investițiilor prin substituirea cheltuielilor de capital cu fonduri europene nerambursabile nu a funcționat nici în anul 2017, remarcându-se o deviație majoră de la estimarea inițială și de o amplitudine mult crescută comparativ cu situația din anul anterior, cheltuielile de investiții fiind cu 12,7 mld. lei sub suma prevăzută în propunerea de buget (respectiv, cu 1,48% din PIB), comparativ cu o abatere de 8,1 mld. lei (respectiv de 1,07% din PIB) în anul 2016. Această evoluție s-a datorat atât nematerializării prognozei de cheltuieli *aferentă proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile aferente noului cadru financiar 2014-2020*, la care diferența dintre valoarea din execuție și planul bugetat inițial a fost de -5,04 mld. lei, respectiv, de -0,59% din PIB, cât, mai ales nerealizării alocațiilor din sursele interne de finanțare, în special *cheltuielile de capital*, cu 6 mld. lei sub nivelul bugetat inițial (respectiv, cu 0,81% din PIB). Dacă analizăm evoluția raportului cheltuieli de capital/proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile pentru finanțarea cheltuielilor de investiții, se constată continuarea trendului de creștere a acestui raport de la 232% în 2016 la 238% în 2017 (inversând tendința de diminuare a acestui raport din perioada 2010-2015, cu un minim atins în anul 2015⁶⁴ de 74%), dovedind inabilitatea autorităților române de a atrage sumele alocate de UE pentru finanțarea programelor de investiții publice.

Și în anul 2017, evoluția trimestrială a cheltuielilor de investiții indică o concentrare a acestora în ultimul trimestru (54,7% din total an), ceea ce pune sub semnul întrebării eficiența procesului de programare bugetară atât din punct de vedere al modalității de gestionare a proiectelor de investiții, cât și din punct de vedere al stabilirii importanței și utilității acestora. Practic, în ultimul trimestru s-a cheltuit de 3,6 ori mai mult decât media celor trei trimestre anterioare, ceea ce pune în evidență deficiențe serioase în procesul de programare bugetară al acestui agregat bugetar care, în mod sistematic, prezintă o volatilitate extrem de ridicată a distribuției trimestriale a cheltuielilor programate raportate la cele efective. Din perspectiva evoluției ponderii cheltuielilor de investiții trimestriale în total execuție, aceasta a fluctuat între 6,3% în primul trimestru și 22,8% în al treilea trimestru (cu 16,2% în trimestrul al doilea), atingând 54,7% în ultimul trimestru al

⁶⁴ În condițiile în care acest an a reprezentat un maxim al absorbției de fonduri UE, fiind termenul limită pentru atragerea fondurilor europene aferente exercițiului financiar 2007-2013.

anului 2017, fiind aproximativ în linie cu evoluția trimestrială a fluxurilor aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile.

În anul 2017, *cheltuielile de capital* destinate investițiilor ⁶⁵, au fost proiectate încă din bugetul inițial la un nivel mult mai ridicat comparativ cu sumele cheltuite efectiv în anul precedent (cu 6,2 mld. lei, din care aproximativ 90% destinate MAN), dar execuția finală a consemnat un nivel cu circa 7 mld. lei mai mic față de programul stabilit prin bugetul inițial (-27,7%), respectiv cu 0,81 mld. lei sub valoarea înregistrată în anul 2016 (-4,2%).

Proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) post aderare destinate investițiilor publice, au fost estimate prin bugetul inițial al anului 2017 într-o extindere de amploare comparativ cu anul anterior (+4,5 mld. lei, respectiv, o majorare cu 54,8%), având în vedere posibila revigorare a absorbției fondurilor europene din noul exercițiu financiar

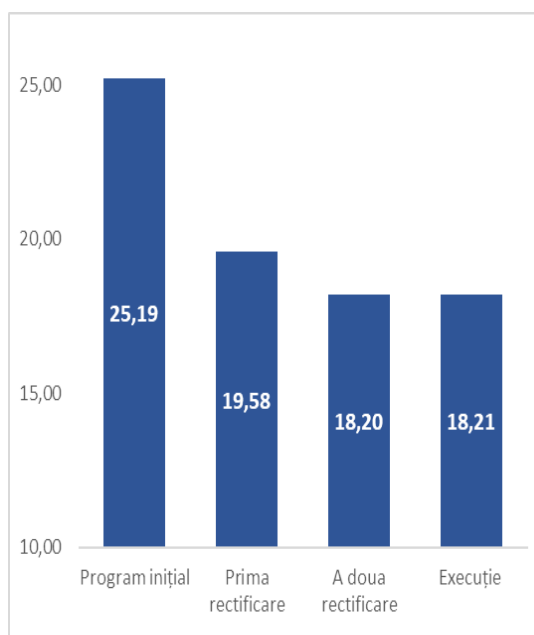
2014-2020, după debutul lent înregistrat în anul anterior, dar acestea au avut din nou o evoluție mult sub așteptări, fiind substanțial inferioare nivelului stabilit prin bugetul inițial (cu -5,05 mld. lei, respectiv -39,7%), contribuind semnificativ la nerealizarea nivelului programat inițial pentru cheltuielile de investiții.

Această nerealizare nu a condus la o majorare a deficitului, neefectuarea proiectelor de investiții implicând economii în ceea ce privește cheltuielile de cofinanțare și cele neeligibile, dar nereușita de proporții în absorbția fondurilor europene din acest an induce efecte negative privind creșterea economică atât din perspectiva efectelor directe (reducerea investițiilor publice), cât și a celor propagate⁶⁶, precum și din perspectiva lipsei de abilitate privind absorbția fondurilor europene destinate țării noastre, cu perspectiva menținerii în continuare a unui grad redus de

⁶⁵ Acestea reprezintă componenta principală a cheltuielilor de capital (care mai includ transferuri de capital și stocuri).

⁶⁶ Contribuția investițiilor la creșterea PIB potențial este importantă, asigurând o creștere economică non inflaționistă.

Graficul 27: Cheltuieli de capital în anul 2017 (mld. lei)



Sursa: MFP

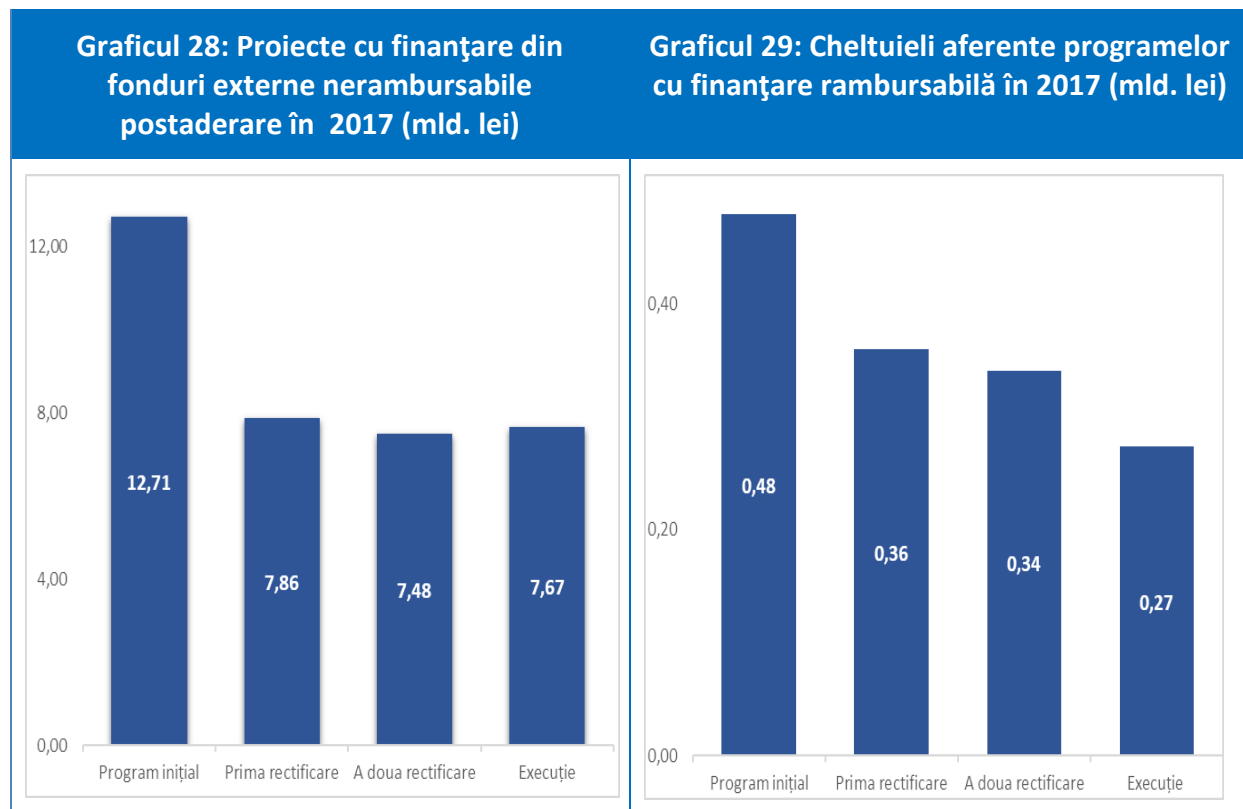
absorbție, reflectat în cheltuieli aferente proiectelor finanțate din FEN chiar sub nivelul celui înregistrat în anul anterior (comparativ cu anul 2016, cheltuielile aferente proiectelor FEN 2014-2020 au fost cu 0,55 mld. lei mai mici în 2017).

Caseta 1: Modificarea sferei de cuprindere a veniturilor și cheltuielilor bugetare aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile

Începând cu anul 2016 agregatul *proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) post aderare* (din care cea mai mare parte era destinată investițiilor) include și fonduri destinate agriculturii, care în anii anteriori nu erau incluse în FEN, deoarece se considera că aceste fonduri nu tranzitează bugetul de stat, fiind destinate sectorului privat. Din anul 2017, pe lângă fondurile destinate agriculturii s-au inclus, conform art. 10 din OUG nr. 40/2015, și sume tranzitorii reprezentând fonduri destinate pre-finanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene (FIT). Astfel, în anul 2017 din totalul de 22 mld. lei aferent plăților aferente proiectelor cu finanțare din FEN post aderare 2014-2020, circa 12 mld. lei au fost alocate plăților pentru agricultură (respectiv FEAGA și FEAM aferente exercițiului financiar 2014-2020), 0,4 mld. lei pentru FIT, iar din restul de 9,6 mld. lei reprezentând fonduri structurale și de coeziune al căror beneficiar final este statul, aproape 79% au fost alocate cheltuielilor pentru investiții (procent similar celui din anul anterior). De remarcat că, în anul 2015, an de maxim pentru atragerea FEN 2007-2013, proiectele cu finanțare din FEN post aderare au însumat 24,6 mld. lei (0,5 mld. lei FEN 2014-2020), din care au fost alocate 23 mld. lei pentru cheltuieli de investiții (94% din total FEN post aderare). Menționăm că, din perspectiva metodologiei ESA 2010 sunt relevante exclusiv fondurile structurale al căror beneficiar final este statul, sumele destinate agriculturii și pre-finanțările acordate sectorului neguvernamental nefiind incluse în sectorul administrației publice. Mai mult, tranzitarea BGC de către sumele reprezentând fonduri destinate agriculturii și pre-finanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene face practic imposibilă, la nivel agregat, comparabilitatea datelor din execuția bugetară a anului 2017 atât cu cea din anul anterior (pentru sumele FIT acordate în baza OUG nr. 40/2015), cât și cu fluxurile de fonduri europene din exercițiul financiar 2007-2013.

Ratarea țintei privind cheltuielile aferente proiectelor cu finanțare din fonduri europene nerambursabile este corelată cu evoluția absorbției de fonduri europene din noul cadru bugetar 2014-2020, la care, nerealizarea la nivelul veniturilor din anul 2017 față de programarea inițială a fost la nivel agregat (inclusiv sume destinate agriculturii și FIT) de 5,07 mld. lei, respectiv, o nerealizare de 5,01 mld. lei (0,6% din PIB) a fondurilor structurale al căror beneficiar final este statul.

Cheltuielile aferente programelor cu finanțare rambursabilă, care au o pondere extrem de redusă în totalul cheltuielilor de investiții, s-au situat atât sub nivelul înregistrat în anul anterior (cu circa 171 mil. lei, respectiv -38,9%) cât și sub nivelul programat prin proiecția bugetară inițială, respectiv, cu 206,4 mil. lei (respectiv, 57% din program).



Sursa: MFP

O analiză a eficienței cheltuielilor cu investițiile relevă și din această perspectivă un rezultat nesatisfăcător pentru țara noastră, mai ales raportat la evoluția celorlalte state membre UE. În Raportul de țară pe anul 2017 elaborat de CE⁶⁷, se reiterează că nivelul ridicat al cheltuielilor publice pentru investiții este însoțit de o infrastructură insuficientă, în condițiile în care România a avut, în ultimul deceniu, una dintre cele mai ridicate rate ale investițiilor publice din UE, dar, în pofida realizărilor recente din cadrul Programului Național de Dezvoltare Locală, discrepanța dintre intrări (investiții) și ieșiri (infrastructură) este extrem de mare, ceea ce sugerează o slabă eficiență a cheltuielilor publice de capital. Și calitatea infrastructurii este printre cele mai scăzute, în special în sectoarele critice, cum ar fi infrastructura rutieră, feroviară și energia datorită performanțelor extrem de modeste înregistrate de întreprinderile de stat și lipsa unor progrese în sensul restructurării celor care înregistrează pierderi. De notat că, încă din anul 2016 rata

⁶⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en.

investițiilor noi din companiile de stat⁶⁸ a marcat o scădere drastică până la nivelul de 0,45%, după ce în perioada 2014-2015 se stabilizase în jurul valorii de 4,5%. Acest lucru este confirmat de recente dovezi empirice, care sugerează că ineficiența cheltuielilor publice poate conduce la o supraestimare a capitalului social efectiv. Rezultatele slabe ale întreprinderilor de stat, care sunt principalii furnizori de infrastructură în aceste domenii, se apreciază ca fiind deosebit de îngrijorătoare⁶⁹, iar starea proastă a infrastructurii este responsabilă de eficiența scăzută⁷⁰ cu care România poate livra mărfurile sale și conecta producătorii cu consumatorii, comparativ cu principalii săi parteneri comerciali. Acest fapt este susținut de datele statistice publicate de Eurostat, dacă avem în vedere clasarea României pe al doilea loc între statele membre UE, după Estonia din perspectiva ponderii investițiilor publice în PIB (media pe ultimii 10 ani), respectiv, pe primul loc în ce privește media ponderii investițiilor publice în veniturile bugetare totale în același interval de timp, în timp ce calitatea infrastructurii ne plasează pe ultima poziție în cadrul aceluiași grup de țări. În *Graficul 30* se prezintă, pentru toate statele membre UE, corelația dintre nivelul mediei ultimilor 10 ani a ponderii cheltuielilor de investiții în PIB și indicele de eficiență al infrastructurii⁷¹. Țările sunt grupate în funcție de mediana raportului dintre ponderea cheltuielilor de investiții din PIB în perioada 2008-2017 și indicele de eficiență al infrastructurii în anul 2017, în țări cu acest raport peste mediană (caracterizate prin o eficiență ridicată a cheltuielilor de investiții în raport cu calitatea infrastructurii rezultate și reprezentate în albastru), respectiv, în țări cu un raport egal sau inferior mediane, fiind caracterizate prin o eficiență mai redusă a cheltuielilor de investiții în raport cu calitatea infrastructurii (reprezentate în roșu). Se remarcă plasarea României în acest ultim grup de țări pe o poziție ce sugerează că, din această perspectivă, cheltuielile de investiții raportate la calitatea infrastructurii au cea mai mică eficiență din UE. Astfel, conform Raportului Competitivității Globale 2017-2018, România este pe locul 103⁷² (din 137 țări) în ceea ce privește calitatea globală a infrastructurii, respectiv pe locul 120/137⁷³ privind calitatea drumurilor. Comparativ cu evaluarea din anul anterior, per ansamblu, România a continuat și în anul 2017 să înregistreze un regres privind indicatorii ce compun pilonul Infrastructură, dovedindu-și incapacitatea de a cheltui în mod adecvat fondurile destinate investițiilor publice. Pentru comparabilitate cu situația altor țări din NSM10, Estonia care în anul 2017 era singura țară poziționată înaintea României din perspectiva ponderii investițiilor publice

⁶⁸ <http://consiliulfiscal.ro/SOE%202016.pdf>.

⁶⁹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2015/pdf/cf_vol12_issue1_en.pdf.

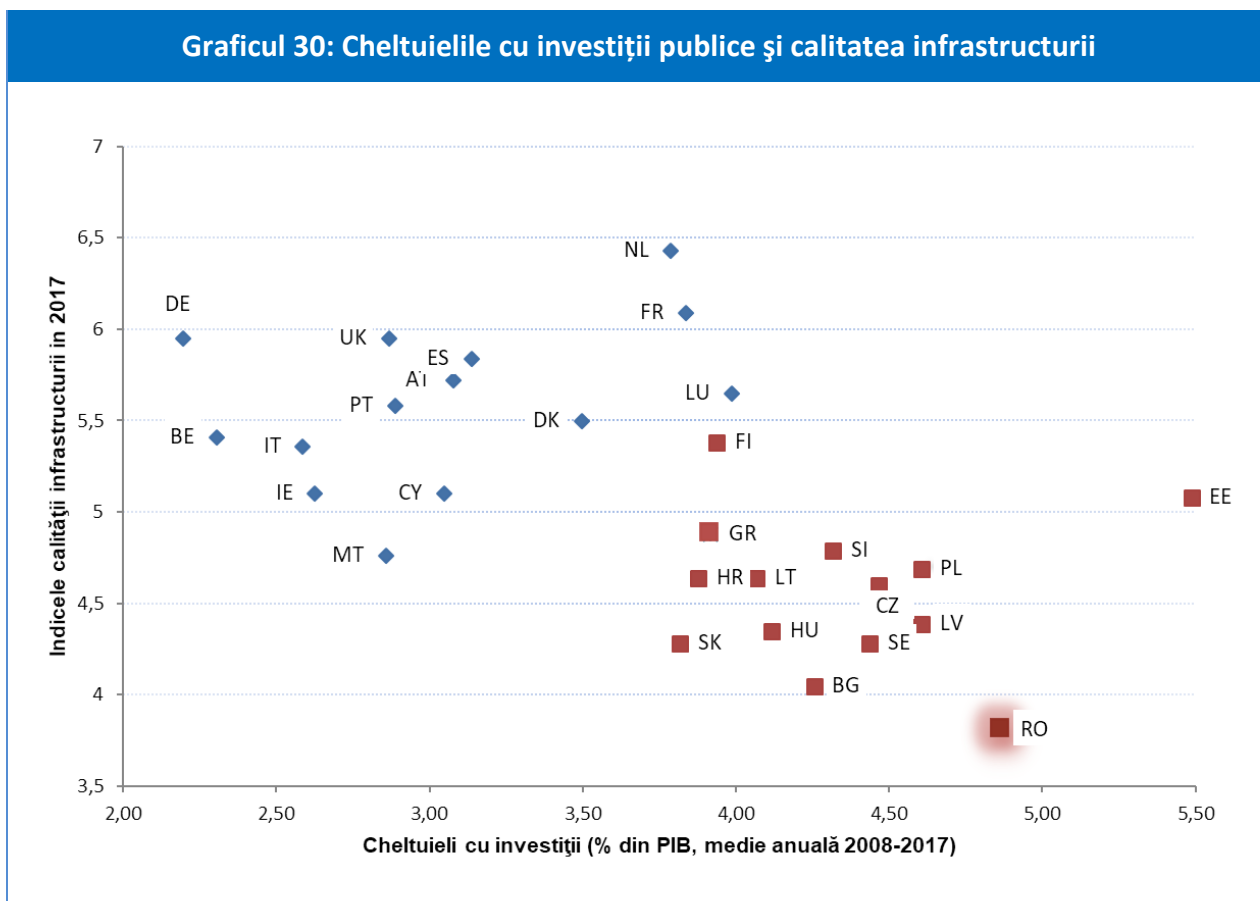
⁷⁰ Măsurată prin indicele de performanță pentru serviciile de logistică (IPL), care, conform Raportului IPL elaborat de BM este mult sub cea a Germaniei, Italiei și Franței (pentru anul 2016, Raportul se face o dată la 2 ani). Astfel, comparativ cu raportul precedent, România a coborât în clasamentul IPL 20 de poziții din anul 2014, în anul 2016 fiind pe locul 60, în timp ce cu Germania ocupa locul 1, Franța 16 și Italia 21.

⁷¹ Este preluat din ediția 2017-2018 a Raportului Competitivității Globale.

⁷² Un regres comparativ cu evaluarea din Raportului Competitivității Globale 2016-2017 (locul 99/138).

⁷³ În ușoară îmbunătățire comparativ cu Raportul din anul precedent, în care ocupa poziția 128/138.

în PIB din ultimii 10 ani, a fost clasată în Raportul Competitivității Globale 2017-2018 pe locul 20 în ceea ce privește calitatea globală a infrastructurii (în urcare, comparativ cu locul 22 din Raportul 2016-2017), respectiv pe locul 38 privind calitatea drumurilor (de asemenea, poziție superioară celei de anul trecut, locul 45). Conform aceluiași raport, Bulgaria ocupă locul 78 pentru calitatea globală a infrastructurii, respectiv, locul 93 la calitatea drumurilor (ambele în urcare comparativ cu Raportul 2016-2017⁷⁴), Ungaria locul 48, respectiv, locul 62, Polonia locul 61, respectiv 65 și Republica Cehă locul 43 pentru calitatea globală a infrastructurii respectiv, locul 74 la calitatea drumurilor.



Sursa: Eurostat, World Competitiveness Report 2017-2018

În cazul României, rezervele de eficiență în ceea ce privește modalitatea de cheltuire a fondurilor publice alocate investițiilor sunt ridicate, iar Guvernul a inițiat în perioada 2013 - martie 2014 un proces de reformă privind managementul investițiilor publice⁷⁵. În acest sens s-a semnat cu BM

⁷⁴ În ediția din anul precedent ocupa poziția 79 pentru calitatea globală a infrastructurii, respectiv 94 la calitatea drumurilor.

⁷⁵ În conformitate cu cerințele noului cadru legal, înainte de aprobarea bugetului, MFP este obligat să prezinte Guvernului lista proiectelor de investiții publice semnificative prioritizate care urmează să fie finanțate prin bugetul de stat, acestea fiind selectate în funcție de oportunitate, justificare economică și

un contract de asistență tehnică privind „îmbunătățirea managementului investițiilor publice”, cu scopul îmbunătățirii procesului de pregătire, selecție și prioritizare strategică a proiectelor de investiții publice, care a fost finalizat în decembrie 2015, în cursul anului 2016 fiind implementate recomandările pentru îmbunătățirea procesului de selecție a investițiilor publice și întărirea rolului Unității de evaluare a investițiilor publice în legislația aferentă (OUG nr. 88/2013⁷⁶, HG nr. 225/2014). Din anul 2017 se aplică prevederile Hotărârii nr. 907/2016 privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice, în vederea eliminării deficiențelor semnalate în derularea procesului investițional, a optimizării finanțării și realizării obiectivelor de investiții și a creșterii eficienței utilizării fondurilor publice.

La nivelul anului 2017, se poate aprecia că au fost aduse unele îmbunătățiri, proiectele mari de infrastructură de peste 100 de milioane lei fiind evaluate și incluse pe o listă prioritară, monitorizată de o unitate de profil din cadrul MFP, acestora fiindu-le atribuite punctaje de prioritizare pe care ministerele de resort trebuie să le reflecte în bugetele propuse. Totuși, cu toate progreselor recente, capacitatea de a dezvolta și de a acorda prioritate proiectelor de înaltă calitate se dovedește a fi destul de limitată.

De altfel, așa cum se evidențiază și în Raportul de țară al CE pe anul 2017 se consideră că neaplicarea în mod sistematic a instrumentelor de evaluare a impactului reglementărilor, o slabă planificare strategică în domeniul investițiilor, întârzierile reformelor sectorului public, precum și inversarea reformei⁷⁷ privind governanța corporativă în companiile de stat constituie o frână pentru creșterea investițiilor. Printre factorii de frânare a investițiilor publice se enumeră: menținerea sarcinii administrative și de reglementare, a ineficiențelor din administrația publică și din achizițiile publice, a lipsei de previzibilitate a legislației și a lipsei consultării în timp util și eficiente a părților interesate. De altfel CE notează că, din punct de vedere al transparenței se înregistrează un regres în 2017, consemnându-se întârzieri în publicarea datelor financiare ale companiilor de stat, iar noul proiect de lege privind înființarea Fondului Suveran de Dezvoltare și Investiții exclude și acest fond din domeniul de aplicare al Legii 111/2016 privind governanța corporativă a întreprinderilor publice. Și în ceea ce privește Master Planul General de Transport

socială, suportabilitate financiară, perioada rămasă până la finalizare, angajamentele asumate de România cu instituțiile financiare internaționale.

⁷⁶ Amendată în anul 2015 în vederea alinierii procesului de prioritizare a proiectelor semnificative cu calendarul bugetar.

⁷⁷ Legea nr. 111/2016 privind governanța corporativă a fost *de facto* anulată în decembrie 2017 printr-un amendament al Parlamentului prin care se prevăd derogări pentru aproape 100 de societăți, inclusiv cele mai mari întreprinderi de stat.

al României adoptat în 2016, care a reprezentat un pas important în direcția îmbunătățirii investițiilor strategice în infrastructurile rutiere, progresele sunt lente până în prezent.

Evoluțiile din anii 2012-2017 ilustrează menținerea tiparului privind sub-execuția acestora în raport cu planificarea anuală inițială, ceea ce reflectă nu doar o modalitate facilă de realizare a consolidării fiscale, dar și incapacitatea administrativă de a realiza proiectele de investiții cu finanțare din fonduri externe nerambursabile.

Consiliul fiscal pledează în favoarea aplicării ferme a cadrului legal privind managementul investițiilor publice și apreciază că s-au făcut unele progrese privind reforma în acest domeniu, dar sunt necesari pași decisivi privind creșterea transparenței privind procesul de prioritizare și eficientizarea procesului de alocare și cheltuire a banilor publici pentru realizarea investițiilor publice prioritare.

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

În conformitate cu art. 30, alin. (2) din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar. Cadrul legal oferit de Legea nr. 500/2002 precizează însă doar generic tipul de alocări permise din fondul de rezervă (respectiv pentru situații „neprevăzute sau urgente”), fără a stabili explicit categoriile de cheltuieli care pot fi angajate din fondul de rezervă sau cuantumul sumelor alocate, ceea ce oferă spațiu pentru alocări discreționare și netransparente. În acest sens, Consiliul fiscal își menține solicitarea privind clarificarea din punct de vedere legislativ a destinațiilor alocărilor permise din fondul de rezervă bugetară și a modului de utilizare a acestuia.

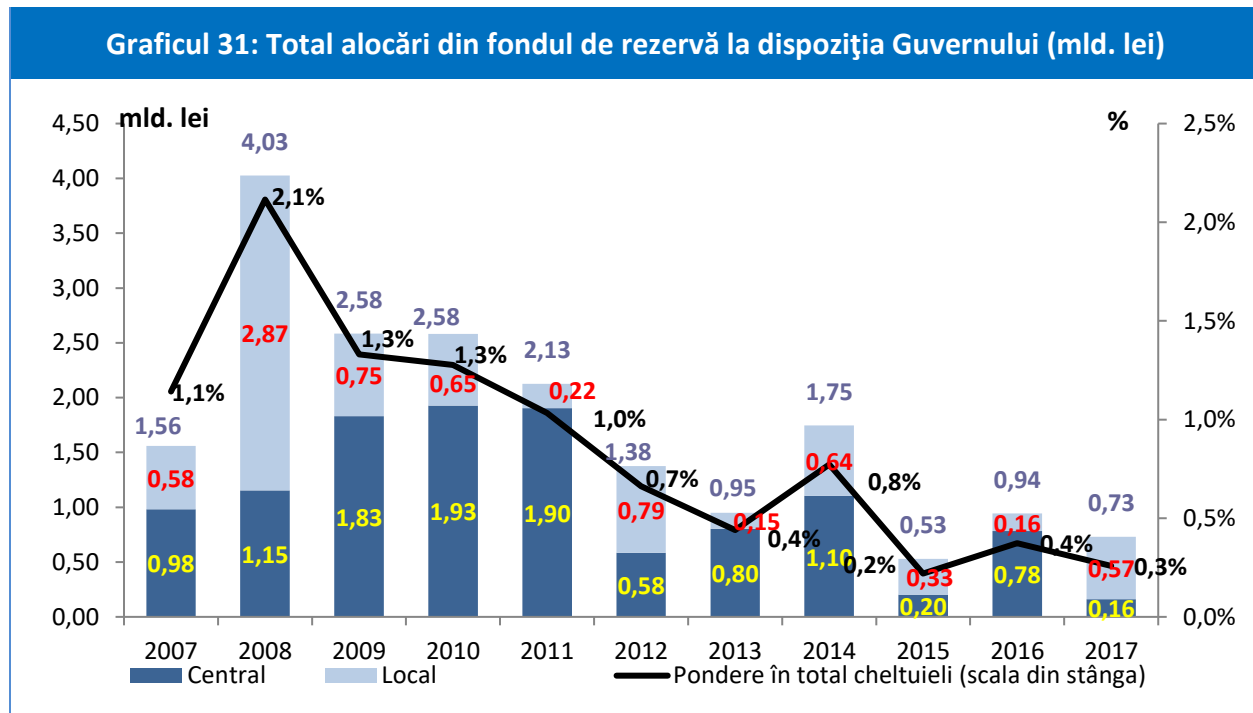
De asemenea, atragem din nou atenția asupra ordonanțelor de urgență emise de Guvern prin care se stabilesc utilizări ale sumelor din fondul de rezervă dincolo de cadrul statuat în Legea finanțelor publice nr. 500/2002, respectiv pentru cheltuieli care nu pot fi catalogate drept urgente sau neprevăzute. Astfel, și pe parcursul anului 2017, au fost emise derogări de la prevederile art. 30 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, suplimentându-se în mod repetat cheltuielile unor ordonatori de credite din fondul de rezervă. Așadar, Legea nr. 6/2017 a bugetului de stat pe anul 2017 a permis alocări din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului către Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene pentru finanțarea Programului Național de Dezvoltare Locală. De asemenea, OUG nr. 63/2017 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2017 a stabilit că, prin derogare de la prevederile art. 30 alin. (2) din Legea nr. 500/2002, din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pot fi alocate sume Ministerului Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene din

fondul de rezervă bugetară pentru programe/proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile aferente cadrului financiar 2014-2020. De altfel, OUG nr. 83/2017 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2017 a permis alocări din fondul de rezervă bugetară către ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat pentru asigurarea drepturilor de asistență socială, facilităților de călătorie de care beneficiază diferite categorii sociale, asigurarea contribuției naționale și a cheltuielilor neeligibile pentru proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile, asigurarea subvențiilor pentru sprijinirea producătorilor agricoli, a compensației de serviciu public pentru transportul feroviar public de călători, a subvențiilor pentru transportul de călători cu metroul, precum și a celor pentru serviciul public de transport fluvial al pasagerilor și al mărfurilor de strictă necesitate între localitățile din Delta Dunării și municipiul Tulcea și pentru asigurarea sumelor aferente plății dobânzilor, comisioanelor și altor costuri aferente datoriei publice guvernamentale. Aceste cheltuieli nu pot fi considerate neprevăzute și ar fi trebuit luate în calcul la fundamentarea bugetului de stat.

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

Curtea de Conturi, în Raportul public pe anul 2016 publicat în luna februarie 2018, a constatat următoarele aspecte privind alocările din fondul de rezervă: subevaluarea necesarului de credite bugetare la momentul inițial al întocmirii proiectelor de buget ale ordonatorilor principali, care a condus ulterior la nevoia de a recurge la resursele fondului de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului; referitor la modul de constituire și utilizare a fondului de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului în anul 2016, s-a constatat că în luna decembrie au fost alocate 77,87% din sumele aferente întregului an. Ca urmare a constatărilor sale, Curtea de Conturi recomandă Ministerului Finanțelor Publice să urmărească diminuarea sau eliminarea derogărilor de la regulile privind alocarea de resurse din Fondul de rezervă la dispoziția Guvernului, prevăzute de art. 30 alin. (2) din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, urmărind „asigurarea de fonduri doar pentru cheltuielile pentru care se justifică caracterul urgent sau neprevăzut apărut în timpul exercițiului bugetar, la care este necesară finanțarea imediată și pentru care fondurile existente în bugetele ordonatorilor principali de credite sunt insuficiente în raport cu destinația acestora, din motive independente de voința ordonatorilor de credite”.

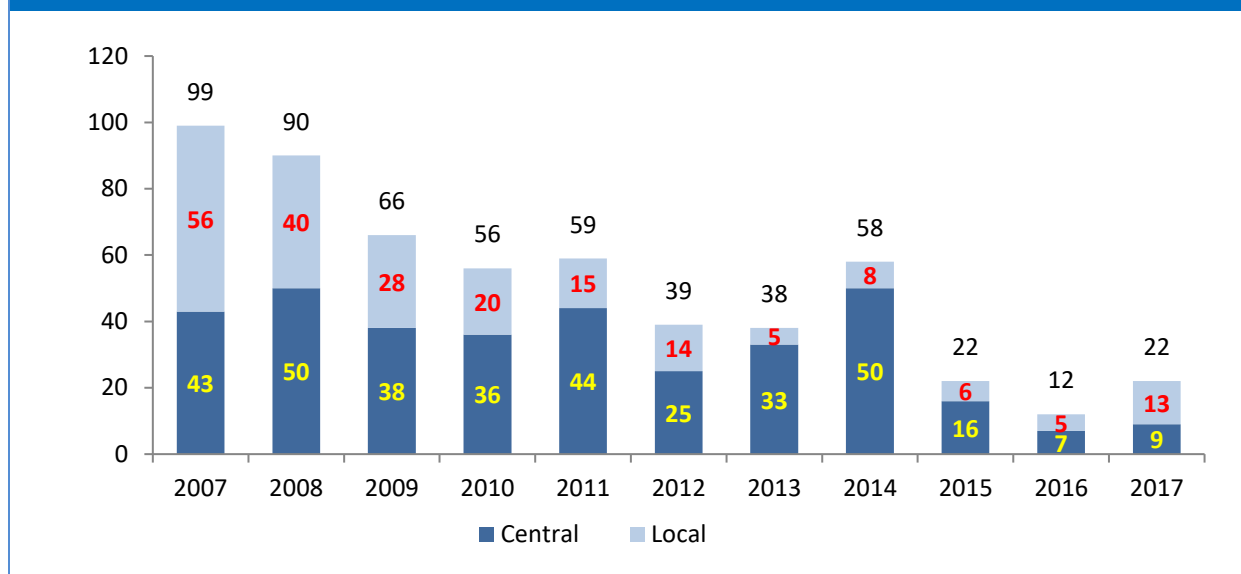
Prezentul raport studiază utilizarea fondului de rezervă la dispoziția Guvernului pe parcursul anului 2017, pe baza hotărârilor de Guvern publicate în Monitorul Oficial al României prin care se alocă sume din fondul de rezervă bugetară, pe ordonatori de credite și destinații. În *Anexa 1* se redă lista detaliată a acestor hotărâri de Guvern.



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

În anul 2017, au fost alocate din fondul de rezervă bugetară aproximativ 729,5 mil. lei (0,3% din cheltuielile totale), din care circa 160,9 mil. lei către administrația centrală și 568,6 mil. lei către cea locală. Comparativ cu anul precedent, alocările din fondul de rezervă au scăzut cu 212,8 mil. lei, respectiv cu 22,6%, pe seama reducerii transferurilor către administrația centrală cu aproximativ 620,8 mil. lei, în timp ce sumele redirecționate către autoritățile locale au crescut cu 408,1 mil. lei. Anul 2017 consemnează al doilea cel mai redus nivel de utilizare a fondului de rezervă din perioada analizată, sumele alocate situându-se la aproximativ jumătate din cele aferente anului 2014 și reprezentând mai puțin de o cincime față de maximum atins în anul 2008.

Graficul 32: Număr hotărâri de Guvern privind alocările din fondul de rezervă

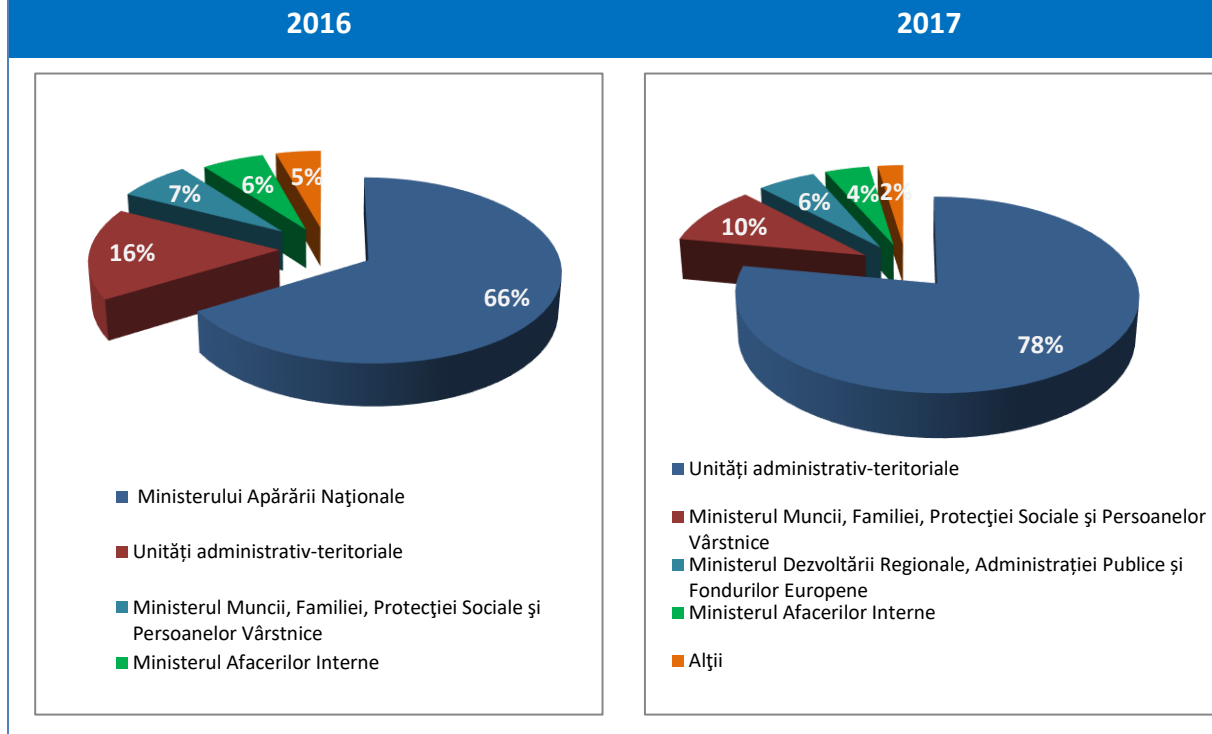


Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor din Hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă

În anul 2017, din perspectiva numărului hotărârilor de Guvern adoptate în vederea alocării unor sume din fondul de rezervă se poate constata o majorare a acestora de la 12 hotărâri în anul 2016 la 22 de hotărâri în anul 2017, acest nivel fiind, însă, net inferior celui înregistrat în perioada 2007-2011. De asemenea, se remarcă menținerea tendinței din anii anteriori de a angaja majoritatea cheltuielilor din fondul de rezervă în ultima lună a anului, 10 dintre cele 22 de hotărâri fiind aprobate în luna decembrie a anului 2017, respectiv în cuantum de 364.8 mil. lei, reprezentând 50% din alocările întregului an. Această practică face dificilă urmărirea sumelor cheltuite din fondul de rezervă bugetară și constituie un argument în plus cu privire la caracterul discreționar al constituirii și utilizării acestui fond.

Din perspectiva destinațiilor alocărilor din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului, în anul 2017, acestea au fost direcționate preponderent către autoritățile locale (78% din total). Autoritatea centrală a beneficiat de 22% din total, principalii beneficiari fiind Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice cu 10% din total, Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene cu 5,5% din total și Ministerul Afacerilor Interne cu 4,2% din totalul sumelor alocate din fondul de rezervă. Comparând ponderile destinațiilor sumelor alocate din fondul de rezervă în ultimii doi ani (*Graficul 33*), se observă faptul că principalul beneficiar în anul 2017 este reprezentat de unitățile administrativ-teritoriale care au primit 568,6 mil. lei, în anul 2016 fondurile fiind direcționate majoritar către autoritatea centrală (781,7 mil. lei, respectiv 83% din total), autoritățile locale beneficiind de alocări din fondul de rezervă în sumă de 160,6 mil. lei (17% din total)

Graficul 33: Beneficiarii alocațiilor din fondul de rezervă (% din total alocații)



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

Pe baza analizelor privind modul de utilizare a sumelor din fondul de rezervă elaborate în anii anteriori, Consiliul fiscal a arătat lipsa de transparență a alocațiilor din acest fond, inexistența unor criterii clare de clasificare a cheltuielilor care pot fi finanțate din fondul de rezervă bugetară, lipsa unui control din partea Parlamentului sau a altei instituții cu privire la modalitatea de cheltuire a banilor și a formulat recomandări ferme de modificare a legislației care stabilește modul de utilizare a fondului de rezervă. Consiliul fiscal constată însă și în anul 2017 lipsa progreselor cu privire la modul de utilizare a sumelor din fondul de rezervă.

Considerând cele mai bune practici pe plan internațional în domeniu, precum și concluziile formulate de Curtea de Conturi, Consiliul fiscal apreciază drept imperios necesară și urgentă, implementarea acelor măsuri de modificare a legislației care stabilește modul de utilizare a fondului de rezervă, reluând recomandarea din rapoartele precedente privind identificarea explicită a cheltuielilor care pot fi angajate din fondul de rezervă împreună cu o mult mai mare transparență, inclusiv prin raportarea periodică către Parlament a modului și nivelului de utilizare a fondului, inclusiv a sumelor alocate efectiv cheltuite. Astfel, se impune detalierea alocațiilor din Fondul de rezervă bugetară, cu precizarea condițiilor și a criteriilor de alocare, precum și defalcarea pe ordonatori de credite. De asemenea, Consiliul fiscal recomandă plafonarea sumelor

ce pot fi repartizate și utilizate din fondul de rezervă, ca procent din totalul cheltuielilor, un nivel de 1% fiind aparent suficient pentru cheltuielile urgente, având în vedere evoluțiile anterioare.

În conformitate cu art. 30, alin. (4) din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, fondul de intervenție la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate. Spre deosebire de destinațiile posibile ale alocărilor din fondul de rezervă care lasă loc de interpretări, în cazul fondului de intervenție la dispoziția Guvernului acestea sunt clar precizate în textul de lege, oportunitatea existenței unui astfel de fond fiind justificată. Pe parcursul unui an, acest fond poate fi majorat cu sume din fondul de rezervă, în funcție de necesitățile privind asigurarea sumelor necesare pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale. În anul 2017, alocările din fondul de intervenție au fost în sumă de 68,7 mil. lei, destinațiile fiind conforme cu prevederile Legii finanțelor publice nr. 500/2002.

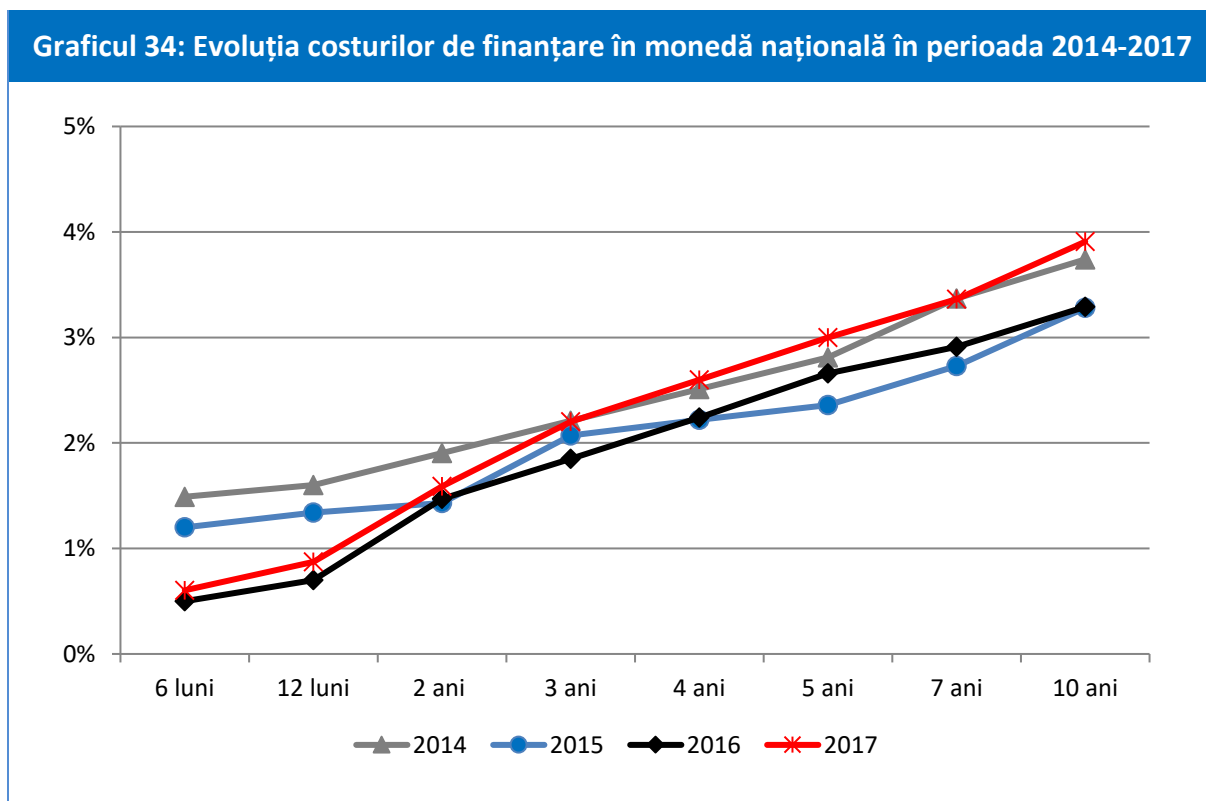
III.5. Datoria publică

Cheltuielile cu dobânzile în standarde *cash* s-au menținut în 2017 la un nivel apropiat celui înregistrat în 2016 (creștere minoră de 1,11%, respectiv +111 mil. lei în valori absolute), însă ponderea acestora în PIB s-a diminuat cu 0,13 pp de la 1,31% la 1,18%, pe fondul avansului de 12,6% al PIB nominal. Această evoluție survine în contextul creșterii stocului de datorie cu 5,55% însă stagnarea cheltuielilor cu dobânzile poate fi explicată prin refinanțarea la costuri mai reduse a sumelor ajunse la scadență. Valoarea finală a acestui capitol de cheltuieli s-a situat foarte aproape de proiecția din bugetul inițial (diferență de doar -60 mil. lei, reprezentând circa -0,6%), sugerând o evaluare realistă a acestui agregat bugetar la elaborarea proiectului de buget.

Deși datoria publică, măsurată conform metodologiei europene ESA 2010, a avansat cu 5,55% (+15,82 mld. lei) în 2017 față de anul precedent, ponderea acesteia în PIB a înregistrat o scădere importantă, de la 37,4% la 35%, pe fondul creșterii economice susținute. Pe de altă parte, din perspectiva metodologiei naționale, datoria publică a crescut cu peste 29 mld. lei (+8,6%), iar ponderea sa în PIB s-a diminuat de la 44,5% în 2016 la 42,9% în 2017.

Dobânda medie plătită în contul datoriei publice a continuat să se situeze pe un trend descrescător și în 2017, ajungând la 4% de la 4,3% în 2016. Aceasta evoluție a fost anticipată în raportul Consiliului fiscal pe anul 2016 în care se aprecia că dobânda medie ar putea continua să scadă în anii următori dacă se mențin costurile mai reduse de refinanțare a datoriei publice, în condițiile unei maturități medii relativ reduse a acesteia. Costul atragerii de resurse noi în monedă națională a cunoscut o serie de evoluții pozitive în perioada 2014-2016 pe fondul includerii,

începând cu luna iulie 2014, a obligațiunilor emise de statul român în calculul seriei de indici *GBI-EM Global Diversified* de către JP Morgan, a prelungirii maturității medii a datoriei publice, a măsurilor de relaxare a politicii monetare adoptate de BNR, a obținerii ratingului BBB- din partea agenției Standard & Poor’s în mai 2014⁷⁸ și a unei lichidități excedentare pe piețele financiare. Pe de altă parte, anul 2017 marchează o inversare a acestui trend prin înregistrarea de creșteri ale costului atragerii de resurse noi în monedă națională pentru toate maturitățile considerate, creșterea față de anul 2016 variind între +0,1 pp pentru scadențele de 6 luni, până la +0,62 pp pentru scadențele de 10 ani (vezi *Graficul 34*). În ceea ce privește costul atragerii de resurse noi în valută de pe piețele externe⁷⁹, statul a reușit să se finanțeze mai ieftin în 2017 față de 2016, randamentele emisiunilor de titluri de stat denumite în euro fiind de 2,41%, respectiv 2,11% pentru maturitatea de 10 ani (comparativ cu 2,55% în 2016), respectiv de 3,55% pentru maturitatea de 20 de ani, comparativ cu 3,9% în 2016.



Sursa: BNR

⁷⁸ Unii investitori au restricții în a investi în titluri de datorie ale unor țări care nu sunt încadrate în categoria celor recomandate pentru investiții.

⁷⁹ Pe parcursul anului 2017, România a atras finanțări de pe piețele externe prin două emisiuni de eurobonduri, în aprilie și octombrie 2017, cu valoarea totală de 2,75 mld. euro, din care 2 mld. euro cu scadența pe 10 ani și 0,75 mld. euro cu o scadență reziduală de 18 ani.

În ceea ce privește structura datoriei publice⁸⁰, în anul 2017 a continuat fenomenul de ușoară extindere a ponderii datoriei administrației publice centrale (de la 95,3% la 95,9%), pe fondul reducerii corespunzătoare a ponderii datoriei publice locale (de la 4,7% la 4,1%). Obligațiunile de stat dețin ponderea cea mai mare în totalul datoriei publice guvernamentale, cumulând 37,2% din total (față de 36,1% în 2016), fiind urmate de eurobonduri cu 27,1% (față de 25,9% în 2016), împrumuturi de stat cu 18,4% (față de 21,4% în 2016) și certificate de trezorerie cu 2,4% (în comparație cu 3,7% în 2016). Structura pe valute relevă o creștere a ponderii aferentă împrumuturilor în monedă națională de la 52,7% în 2016 la 54,4% în 2017, în timp ce finanțările în euro s-au menținut la un nivel similar anului anterior (38,3% față de 38,2% în 2016). Astfel, împrumuturile denominate în euro au crescut pe seama celor două emisiuni de eurobonduri din 2017, însă ritmul de creștere al acestora a fost unul similar datoriei publice guvernamentale. Pe de altă parte, în absența contractării de împrumuturi pe piața americană, ponderea datoriei denominate în dolari s-a redus de la 8,3% în 2016 la 6,7% în 2017.

În ceea ce privește structura pe scadențe a titlurilor de stat nou emise pe piața internă în 2017, trendul de atragere de resurse pe termene mai îndelungate inițiat în anii trecuți a continuat. Astfel, certificatele de trezorerie cu scadențe de până la 1 an reprezintă 27,1% din valoarea împrumuturilor noi contractate în 2017, în scădere față de ponderea de 29,8% înregistrată la nivelul anului 2016. Se constată că ponderea finanțării pe perioade mai lungi a avansat semnificativ față de perioada 2009-2012 (ponderea certificatelor de trezorerie cu scadența de până la 1 an fiind de 65% în anul 2009). Obligațiunile cu scadența cuprinsă între 1 și 5 ani reprezintă 44,5% din valoarea împrumuturilor noi contractate în 2017 (față de 41% în 2016), cele cu scadența între 5 și 10 ani au o pondere de 23,7% în 2017 (comparativ cu 23,5% în 2016), iar cele cu scadența peste 10 ani au o pondere de doar 4,7% în 2017 (în scădere față de 5,7% în 2016). Preferința din ultimii ani a finanțării statului pe termene medii spre lungi a fost favorizată atât de randamentele în scădere, lichiditatea excedentară de pe piețele financiare, precum și de îmbunătățirea percepției de risc asociată României. Cu toate acestea, trebuie remarcat că, în pofida trendului de atragere de resurse pe termene mai îndelungate, maturitatea medie reziduală a titlurilor de stat nou emise pe piața internă s-a diminuat de la 4,02 ani în 2016 la 3,72 ani în 2017.

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

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

⁸⁰ Potrivit metodologiei naționale.

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

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

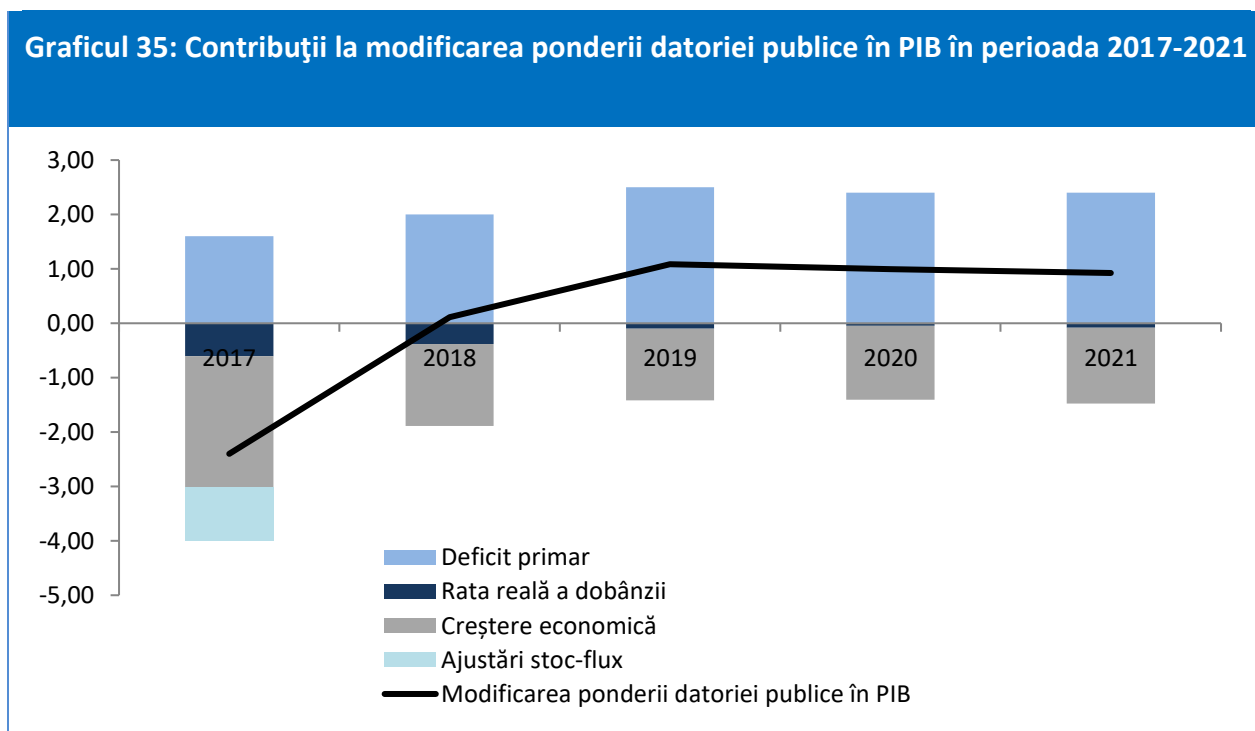
unde γ_t - rata de creștere a PIB real în perioada t , i_t - rata dobânzii la momentul t , iar π_t - inflația în perioada t .

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

Anul 2017 a marcat o scădere importantă a ponderii datoriei publice ca procent în PIB, respectiv -2,4 pp. Utilizând ecuația de dinamică prezentată anterior, se pot identifica o serie de contribuții favorabile (în sensul diminuării ponderii datoriei publice în PIB) din partea creșterii economice reale (-2,41 pp), a ratei reale a dobânzii (-0,61 pp) și a ajustării stoc-flux (-0,98 pp). Pe de altă parte, deficitul primar înregistrat în anul 2017 a contribuit la majorarea ponderii datoriei publice în PIB cu +1,6 pp. În ceea ce privește ajustarea stoc-flux, aceasta a acționat în sensul diminuării ponderii datoriei publice în PIB pe fondul superdividendului plătit în 2017 de companiile de stat din rezervele acumulate (care este asimilat unei dezinvestiri conform metodologiei ESA), coroborat cu reducerea rezervelor de lichidități disponibile în Trezoreria Statului și cu despăgubirile plătite de Enel statului român conform deciziei Curții de Arbitraj de la Paris. Pe de altă parte, o influență nefavorabilă a fost exercitată de deprecierea leului față de euro (creștere a cursului cu 2,6% la finele anului 2017 față de aceeași perioadă a anului anterior), acest factor regăsindu-se tot la nivelul ajustării stoc-flux.

Trebuie remarcat că avansul economic foarte ridicat înregistrat în anul 2017 (6,9%) s-a suprapus unei rate reale a dobânzii negative (-1,7%), ceea ce conduce la o valoare negativă a coeficientului λ_t și, implicit, la un impact favorabil semnificativ asupra dinamicii datoriei publice exprimată ca procent în PIB. Concluzionând, în anul 2017, impactul negativ al deficitului bugetar ridicat asupra traiectoriei datoriei publice a fost ocultat de o rată de creștere economică foarte înaltă,

coroborată cu înregistrarea unei rate reale a dobânzii negative (pe fondul inflației ridicate), precum și de influența ajustării stoc-flux.



Sursa: CE, MFP, calcule Consiliul fiscal

Pentru estimarea contribuțiilor factorilor determinanți la variația ponderii în PIB a datoriei publice în perioada 2018-2021 au fost utilizate prognozele oficiale ale CE pentru creșterea reală a PIB, pentru ponderea deficitului bugetar în PIB și pentru deflatorul PIB⁸¹. Întrucât CE nu realizează prognoze ale cheltuielilor cu dobânzile aferente datoriei publice, valorile estimate pentru acest indicator au fost preluate din Programul de Convergență 2018-2021, în timp ce ajustarea stoc-flux a fost considerată a fi egală cu zero. Astfel, pe baza prognozelor CE, se proiectează un avans gradual al datoriei publice pe parcursul perioadei 2018-2021, de la 35% din PIB în anul 2017, la 38,1% din PIB în anul 2021. Trebuie menționat că această evoluție este rezultatul unor rate de creștere economică prognozate de CE care sunt semnificativ inferioare celor prognozate de Guvern (ecartul mediu este de peste 1,5 pp), în timp ce deficitul bugetar este evaluat de CE la un nivel mai ridicat decât cele din Programul de Convergență (ecartul mediu este de aproape 1 pp). Astfel, pentru anul 2018 estimările din Programul de Convergență prevăd o creștere economică de 6,1% și un deficit bugetar de 3% din PIB, în timp ce prognoza CE anticipează o creștere economică de doar 4,5%, dublată de un deficit bugetar de 3,4% din PIB care ar depăși nivelul de referință de 3% stabilit prin brațul corectiv al PSC. Deși Programul de Convergență

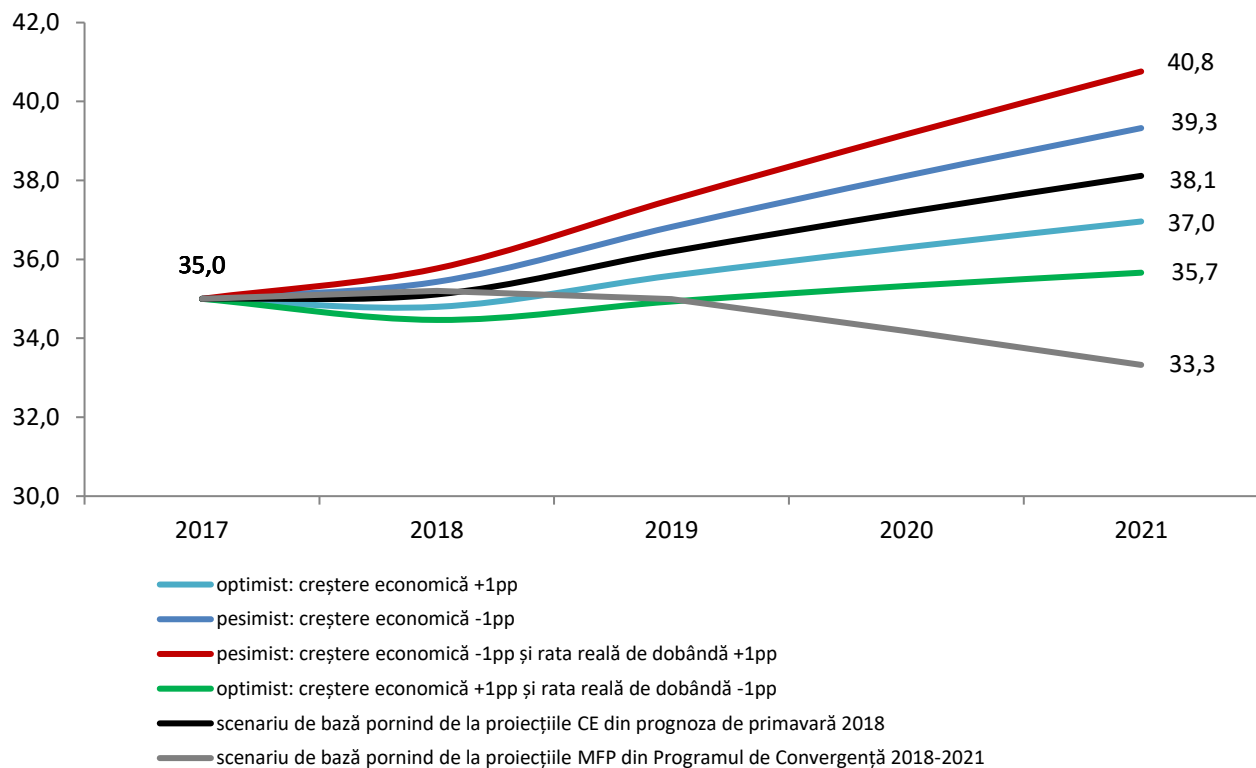
⁸¹ Prognoza de primăvară din mai 2018. Deoarece orizontul de prognoză al CE este de doar doi ani, pentru anii 2020 și 2021 s-au menținut valorile estimate pentru anul 2019.

prevede o consolidare fiscală semnificativă (care însumează 1,5 pp din PIB) începând cu anul 2019, aceasta nu este însoțită și de măsuri concrete care să o susțină. În lipsa unor astfel de măsuri, deficitele bugetare pentru perioada 2020-2021, neacoperite de prognoza CE, au fost presupuse la nivelul celor din anul 2019. Pe de altă parte, prognoza CE prevede niveluri mult mai ridicate ale deflatorului PIB, comparativ cu estimările Guvernului, conducând la rate reale ale dobânzii negative care atenuează parțial avansul datoriei publice. În concluzie, proiecțiile de evoluție a ponderii datoriei publice în PIB pentru orizontul 2018-2021, realizate pe baza prognozei de primăvară 2018 a CE, arată o creștere graduală a indicatorului, mai ales începând cu anul 2019 (vezi [Graficul 35](#)). Din perspectiva contribuției factorilor determinanți, traiectoria crescătoare este propulsată de nivelul ridicat al deficitelor bugetare, în timp ce creșterea economică susținută și ratele reale de dobândă negative exercită un impact favorabil.

Rezultatele obținute depind într-o măsură importantă de prognozele utilizate pentru rata reală a dobânzii și rata de creștere a PIB real. O rată reală a dobânzii mai mare decât cea previzionată presupune costuri suplimentare pentru finanțarea datoriei și poate conduce la creșteri ale datoriei raportată la PIB. De asemenea, o rată de creștere economică mai mică poate determina majorarea 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.

În construirea scenariilor au fost considerate atât proiecțiile MFP din Programul de Convergență 2018-2021, cât și cele ale CE din prognoza de primăvară 2018. Astfel, există două scenarii de bază: scenariul CE, descris și analizat în paragrafele anterioare, care se bazează pe proiecțiile CE privind creșterea economică, deficitul bugetar și deflatorul PIB (pentru anii 2020-2021, neacoperiți de prognoza CE, s-au presupus aceleași valori ca și în anul 2019), respectiv scenariul MFP, bazat exclusiv pe prognozele realizate în cadrul Programului de Convergență 2018-2021. Astfel, dacă scenariul CE prevede o creștere graduală a ponderii datoriei publice în PIB către nivelul de 38,1%, scenariul MFP estimează o scădere treptată a indicatorului, începând cu anul 2019, către valoarea de 33,3% din PIB. Diferența de aproape 5 pp dintre cele două scenarii de bază are drept surse principale deficitele bugetare mai ridicate prognozate de CE comparativ cu cele anticipate de MFP, precum și creșterea economică inferioară prognozată de către CE comparativ cu MFP. Pe de altă parte, așa cum se menționa anterior, prognoza CE prevede niveluri mai ridicate ale deflatorului PIB comparativ cu estimările MFP, ceea ce este de natură să mai atenueze ecartul dintre cele două proiecții. Diferențele înregistrate între scenariile CE și MFP demonstrează clar atât sensibilitatea traiectoriei datoriei publice la ipotezele folosite, cât și riscurile în creștere la adresa evoluției gradului de îndatorare publică.

Graficul 36: Scenarii de evoluție a datoriei publice (% din PIB)



Sursa: CE, MFP, calcule Consiliul fiscal

Plecând de la scenariul de bază CE - având în vedere că estimările Consiliului fiscal privind deficitul bugetar din perioada următoare sunt mai apropiate de cele ale CE - au fost construite mai multe scenarii posibile de evoluție (vezi [Graficul 36](#)):

- Două scenarii optimiste, unul dintre ele fiind caracterizat de o creștere economică mai mare cu 1 pp față de prognoza inițială, iar celălalt adăugând și o scădere cu 1 pp a ratelor reale ale dobânzii. Este interesant de remarcat că, deși ponderea datoriei publice este previzionată să scadă în 2018, începând cu anul 2019 ambele scenarii anticipează o traiectorie crescătoare a indicatorului, la finalul orizontului de previziune fiind atins un nivel de 37% din PIB în cazul primului scenariu, respectiv de 35,7% din PIB în cazul celuilalt scenariu;
- Două scenarii pesimiste, unul dintre ele fiind caracterizat de o creștere economică mai redusă cu 1 pp față de prognoza inițială, iar celălalt adăugând și o creștere cu 1 pp a ratelor reale ale dobânzii. Ambele scenarii pesimiste prevăd un trend crescător al datoriei publice încă din anul 2018, la finalul orizontului de previziune fiind atins un nivel de 39,3% în cazul primului scenariu, respectiv de 40,8% în cazul celui de al doilea scenariu.

Trebuie remarcat că, în comparație cu scenariul de bază CE și cu cele patru scenarii alternative studiate, prognoza MFP este singura care prevede o traiectorie descrescătoare a datoriei publice.

Mai mult, chiar și în scenariul cel mai optimist, datoria publică previzionată pentru anul 2021 este cu 2,4 pp din PIB mai mare față de estimările MFP. Pe de altă parte, riscuri suplimentare față de scenariile analizate provin și de la potențialele șocuri negative la nivelul cursului de schimb, având în vedere ponderea relativ ridicată a datoriei publice denominată în monede străine. Totuși, un rezultat favorabil al analizei de senzitivitate este acela că, nici în cel mai pesimist scenariu nu se depășește pragul de atenție de 45%, definit prin LRFB.

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

În plus, o constrângere suplimentară este legată de dimensiunea relativ ridicată a datoriei publice comparativ cu cea a sectorului financiar intern și de capacitatea cel mai probabil limitată de absorbție a unui stoc suplimentar de datorie publică la nivelul actual de intermediere financiară. Astfel, la finalul anului 2017, ponderea datoriei publice a României în total active bancare era de circa 65%, acest nivel fiind unul ridicat în comparație cu celelalte state membre UE. La rândul său, expunerea față de sectorul guvernamental raportată la totalul activelor băncilor locale (acestea fiind principalul deținător de datorie publică pe piața internă) se menține printre cele mai ridicate din UE (aproximativ 19%). O asemenea situație poate evolua cel mai probabil într-o dependență crescută față de investitorii nerezidenți, căreia i se asociază o vulnerabilitate în creștere la șocuri de dobândă și la modificări ale apetitului de risc pe piețele financiare globale, precum și la o eventuală modificare de rating suveran. Climatul actual de pe piețele financiare globale, caracterizat încă de abundența lichidității, ocultează pentru moment aceste vulnerabilități, însă o deteriorare a condițiilor de lichiditate poate interveni rapid, mai ales în condițiile majorărilor de dobândă ale băncii centrale a SUA (FED) și a contextului politic global care prezintă numeroase complicații.

Consiliul fiscal apreciază că perioada următoare, care coincide cu faza ascendentă a ciclului economic, ar trebui utilizată pentru reducerea gradului de îndatorare, traiectoria curentă a evoluției ponderii datoriei publice în PIB putând conduce la acumularea unor vulnerabilități excesive, ce ar deveni pe deplin vizibile într-o viitoare fază descendentă a ciclului economic. Creșterea rapidă a PIB ocultează într-o mare măsură majorarea datoriei publice ca procent în PIB, vulnerabilitățile având potențialul de a fi devoalate rapid în contextul unor evoluții ciclice adverse.

În plus, atingerea unui nivel prea ridicat al datoriei publice poate deveni problematică la nivelul curent de dezvoltare al economiei, ținând cont de capacitatea limitată de absorbție a acesteia de către piețele financiare locale.

IV. Absorbția fondurilor europene

În exercițiul financiar 2014-2020, așa cum reiese din datele furnizate de Ministerul Fondurilor Europene (MFE)⁸², României i-au fost alocate fonduri europene structurale și de investiții (FESI) de circa 31 mld euro. Alocarea pentru politica de coeziune, finanțată în cadrul FESI, este de aproximativ 22,6 mld euro, fiind direcționată către șapte programe operaționale: PO Regional, PO Infrastructură Mare; PO Competitivitate; PO Capital Uman; PO Capacitate Administrativă; PO Inițiativa pentru IMM-uri și PO Asistență Tehnică. La aceasta se adaugă 19,3 mld. euro pentru Politica Agricolă Comună⁸³, 168,4 mil. euro pentru Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime (POPAM), respectiv 441 mil. euro pentru Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate (POAD). Incluzând și finanțările pentru Cooperare Transfrontalieră, precum și cele din cadrul instrumentului Connecting Europe Facility (CEF), România are la dispoziție peste 43 mld. euro, conform Cadrului Financiar Multianual 2014-2020. Coordonate prin politica de coeziune a UE, fondurile structurale și de coeziune⁸⁴ sunt instrumente financiare destinate eliminării disparităților economice și sociale între regiuni, sprijinind convergența țărilor membre, creșterea competitivității și ocuparea forței de muncă. Ținând cont de aceste aspecte, **prezentul raport analizează absorbția fondurilor europene în România considerând exclusiv fondurile structurale și de coeziune**⁸⁵.

Având în vedere obligația statelor membre de a contribui la îndeplinirea obiectivelor strategiei Europa 2020, fiecare țară elaborează un Program Național de Reformă (PNR) prin care se transpun obiectivele globale ale UE în obiective naționale, ținând cont de circumstanțele economice specifice ale fiecărui stat membru, acesta fiind transmis împreună cu Programul de Convergență sau Stabilitate, ambele programe constituind parte integrantă a planurilor bugetare naționale pentru următorii trei ani. Astfel, PNR conține politicile și măsurile propuse pentru promovarea unei creșteri economice sustenabile și favorabile incluziunii, a unor niveluri ridicate de ocupare a forței de muncă și pentru atingerea țintelor stabilite prin Strategia Europa 2020.

În cadrul PNR 2017, transmis de România către CE în aprilie 2017, au fost definite reformele și prioritățile de dezvoltare în vederea atingerii obiectivelor Strategiei Europa 2020, ținându-se cont

⁸² Conform stadiului absorbției pentru programele finanțate din FESI la data de 02 februarie 2018.

⁸³ Reprezentând suma finanțărilor acordate prin Programul Național de Dezvoltare Rurală (PNDR) și prin Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA).

⁸⁴ Fondul de Coeziune (FC), Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR) și Fondul Social European (FSE).

⁸⁵ Analizele realizate de MFE și CE privind gradul de absorbție includ finanțările alocate prin PNDR și POPAM.

de aspectele evidențiate în Analiza Anuală a Creșterii 2017, de Recomandările Specifice de Țară 2016 și de recomandările din Raportul de Țară al României din 2017. Dintre principalele direcții de acțiune stabilite prin PNR 2017, se pot menționa: modernizarea instituțiilor pieței forței de muncă și integrarea pe piața muncii a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă sau a celor inactive; stimularea investițiilor private în cercetare, dezvoltare și inovare prin acordarea de facilități fiscale și finanțarea de proiecte; finanțarea investițiilor care vizează valorificarea surselor regenerabile de energie; sprijinirea investițiilor în instalațiile și echipamentele care conduc la economii de energie și reabilitarea termică a clădirilor rezidențiale; reducerea ratei de părăsire timpurie a școlii; creșterea calității învățământului superior și a corelării cu piața muncii; creșterea calității vieții populației din mediul rural, creșterea calității serviciilor sociale și reforma sistemului național de sănătate. Este important de menționat că numeroase priorități și direcții de dezvoltare din cadrul PNR 2017 sunt finanțate integral sau parțial din fonduri europene, astfel că gradul de absorbție a acestor fonduri se reliefează drept un indicator relevant privind capacitatea de a îndeplini obiectivele propuse.

Comparativ cu exercițiul 2007-2013, pentru exercițiul financiar 2014-2020 a avut loc o schimbare a orientării politicii UE în vederea atingerii obiectivelor Strategiei Europa 2020, așa cum reiese din documentele de poziție ale serviciilor CE și din Recomandările Specifice de Țară. Bugetul total pentru politica de coeziune 2014-2020 are o valoare de aproximativ 355 mld. euro și mai mult de jumătate din acest buget (circa 53%) revine grupului noilor state membre UE din Europa Centrală și de Est: Bulgaria, Republica Cehă, Croația, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia, Slovenia și Ungaria. Așa cum se menționa în debutul acestui capitol, România beneficiază de o alocare de circa 22,59 mld. euro din fondurile structurale și de coeziune, în creștere față de bugetul de 18,78 mld. euro alocat pentru perioada 2007-2013. La nivel de programe operaționale se constată următoarele repartizări de fonduri (vezi [Tabelul 12](#)):

- PO Infrastructură Mare, cu o finanțare de 9,22 mld. euro, a rezultat prin unirea Programului Operațional Sectorial Transport și Programului Operațional Sectorial Mediu din perioada 2007 – 2013, al căror buget cumulativ fusese de 8,7 mld. euro;
- PO Capital Uman continuă PO Resurse Umane din perioada anterioară, incluzând și o nouă inițiativă „Locuri de muncă pentru tineri”, și are o finanțare de 4,37 mld. euro, în creștere cu 1,17 mld. euro față de perioada 2007-2013;
- Programele operaționale cu rate ridicate ale absorbției în perioada 2007-2013 au primit finanțări cu peste 65% mai mari (PO Dezvoltare Regională - 6,76 mld. euro față de 3,97 mld. euro și PO Dezvoltarea Capacității Administrative – 0,55 mld. euro față de 0,21 mld. euro);
- PO Asistență Tehnică dispune de o finanțare de 0,25 mld. euro, la rândul său în creștere față de perioada 2007-2013 când i se alocaseră 0,17 mld. euro;
- Singurul program operațional care a suferit o reducere a fondurilor alocate este PO Competitivitate, bugetul său diminuându-se de la 2,54 mld. euro la 1,33 mld. euro;

- PO Inițiativa pentru IMM-uri este un program operațional nou introdus, cu o alocare de doar 0,1 mld. euro.

Tabelul 12: Comparație între alocările pentru 2007-2013 și 2014-2020 (mld. euro)			
Total alocări 2014-2020		Total alocări 2007-2013	
	Fonduri europene		Fonduri europene
Dezvoltare Regională	6,76	Dezvoltare Regională	3,97
Infrastructură Mare	9,22	Mediu	4,41
		Transport	4,29
Competitivitate	1,33	Competitivitate	2,54
Capital Uman	4,37	Resurse Umane	3,20
Dezvoltarea Capacității Administrative	0,55	Dezvoltarea Capacității Administrative	0,21
Asistență Tehnică	0,25	Asistență Tehnică	0,17
Inițiativa pentru IMM	0,1		
Total	22,59	Total	18,78

Sursa: CE, MFE

Analizând datele furnizate de CE la finalul lunii aprilie 2018 (vezi [Tabelul 13](#)), se observă că România continuă să aibă o capacitate redusă de absorbție a fondurilor europene, per ansamblul programelor operaționale menționate anterior fiind înregistrată o rată de absorbție de 9,34% (incluzând prefinanțările⁸⁶ acordate) din totalul fondurilor alocate în perioada de programare 2014-2020. La nivelul programelor operaționale se constată că ratele cele mai ridicate de absorbție au fost înregistrate de programele cu cele mai reduse alocări inițiale: PO Inițiativa pentru IMM-uri (83,78%), în condițiile unei finanțări de doar 100 mil. euro, urmat la mare distanță de PO Asistență Tehnică (22,61%), în condițiile unei finanțări de 252,77 mil. euro. Pe locul al treilea se clasează PO Infrastructură Mare, cu o rată de absorbție de 13,15%, urmat de PO Dezvoltarea Capacității Administrative (10,8%) și de PO Competitivitate (10,47%). Cele mai reduse rate de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune le înregistrează PO Capital Uman (6,26%) și PO Dezvoltare Regională (4,19%).

⁸⁶ Conform OUG nr. 64/2009, prefinanțarea este acea sumă transferată din instrumente structurale către beneficiari, prin plată directă ori prin plată indirectă, în stadiul inițial, pentru susținerea începerii derulării proiectelor, și/sau pe parcursul implementării acestora, în condițiile prevăzute în contractul/decizia/ordinul de finanțare încheiat între un beneficiar și Autoritatea de management/organismul intermediar responsabil/responsabil, în vederea asigurării derulării corespunzătoare a proiectelor finanțate în cadrul programelor operaționale.

Până în prezent, a fost solicitată CE suma de aproximativ 1,24 mld. euro pentru următoarele programe operaționale: PO Infrastructură Mare (953,7 mil. euro), PO Inițiativa pentru IMM-uri (93 mil. euro), PO Competitivitate (86 mil. euro), PO Asistență Tehnică (49,5 mil. euro), PO Regional (27 mil. euro), PO Capacitate Administrativă (25,5 mil. euro) și PO Capital Uman (3,9 mil. euro). În urma transmiterii aplicațiilor de plată, CE a realizat rambursări de circa 1,14 mld. euro, repartizarea acestora pe programe operaționale fiind disponibilă în tabelul de mai jos.

Tabelul 13: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale pentru perioada de programare 2014-2020 (mil. euro)

	Total alocări 2014-2020 (cumulat)	Plăți aprilie 2018			Rata absorbție aprilie 2018	Absorbție exclusiv prefinanțări aprilie 2018
		Total, din care:	Prefin.	Rambursări UE		
Dezvoltare Regională	6.760,00	283,52	251,60	31,92	4,19%	0,47%
Infrastructură Mare	9.218,52	1.212,30	354,01	858,29	13,15%	9,31%
Competitivitate	1.329,79	139,24	49,94	89,30	10,47%	6,72%
Capital Uman	4.371,96	273,80	270,30	3,50	6,26%	0,08%
Dezvoltarea Capacității Administrative	553,19	59,73	34,45	25,28	10,80%	4,57%
Asistență Tehnică	252,77	57,14	8,51	48,63	22,61%	19,24%
Inițiativa pentru IMM	100,00	83,78	0,00	83,78	83,78%	83,78%
Total	22.586,23	2.109,51	968,80	1.140,70	9,34%	5,05%

Sursa: CE, calcule Consiliul fiscal

Tabelul 14 prezintă o analiză a situației din România comparativ cu celelalte noi state membre UE din Europa Centrală și de Est, pe baza datelor disponibile la finalul lunii aprilie 2018. Marea majoritate a acestor state (inclusiv România) au primit pentru perioada 2014-2020 alocări de fonduri structurale și de coeziune mai mari în comparație cu exercițiul financiar anterior, excepțiile fiind reprezentate de Republica Cehă (21,53 mld. euro comparativ cu 26,53 mld. euro), Slovenia (3,07 mld. euro față de 4,1 mld. euro) și Letonia (4,42 mld. euro față de 4,53 mld. euro). Pe de altă parte, raportând alocările primite la numărul de locuitori⁸⁷, se constată că România se poziționează pe penultimul loc cu aproximativ 1.132 euro/locuitor, devansând doar Bulgaria (1.024/euro/locuitor). La polul opus, șapte dintre cele unsprezece state analizate au alocări de

⁸⁷ Populația la 1 ianuarie 2014 (începutul Cadrului Financiar Multianual 2014-2020), conform datelor furnizate de Eurostat.

peste 2.000 de euro/locuitor, cele mai ridicate valori fiind înregistrate de Estonia (2.659 euro/locuitor), Slovacia (2.532 euro/locuitor), Lituania (2.279 euro/locuitor) și Letonia (2.208 euro/locuitor). Comparativ cu perioada 2007-2013, statele baltice se mențin în topul celor mai ridicate alocări pe locuitor, Polonia și Slovacia au înregistrat creșteri semnificative, în timp ce Republica Cehă, Slovenia și Ungaria au suferit diminuări importante ale acestui indicator.

Din perspectiva ratelor de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune⁸⁸ consemnate la finalul lunii aprilie 2018, România se clasează tot pe penultimul loc, cu un nivel de doar 9,34%. Pe ultima poziție se situează cel mai nou membru al UE, Croația, cu o rată de absorbție de 8,52%. Toate celelalte state incluse în analiză au rate de absorbție mai mari de 12,5%, cele mai ridicate valori fiind consemnate în cazul Lituaniei (20,11%), Estoniei (19,85%), Poloniei (17,77%) și Ungariei (17,73%). Astfel, se constată diferențe importante între România și Croația față de restul clasamentului, fiind necesare măsuri de recuperare a decalajului existent.

Tabelul 14: Absorbția fondurilor structurale pentru perioada de programare 2014-2020 – comparație cu alte state membre UE

	Total alocări 2014-2020 mld. euro	Plăți în aprilie 2018 mld. euro	Rata de absorbție aprilie 2018 %	Total alocări 2014- 2020/locuitor euro	Total plăți/locuitor aprilie 2018 euro
Bulgaria	7,42	1,16	15,64	1.024,44	160,27
Croația	8,45	0,72	8,52	1.989,40	169,54
Estonia	3,50	0,69	19,85	2.659,33	527,93
Letonia	4,42	0,73	16,43	2.207,50	362,76
Lituania	6,71	1,35	20,11	2.279,42	458,33
Polonia	76,88	13,66	17,77	2.022,28	359,38
Republica Cehă	21,53	3,01	14,00	2.047,89	286,80
România	22,59	2,11	9,34	1.132,29	105,75
Slovacia	13,71	1,96	14,30	2.531,75	361,94
Slovenia	3,07	0,40	12,97	1.488,50	193,11
Ungaria	21,54	3,82	17,73	2.181,16	386,69

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul fiscal

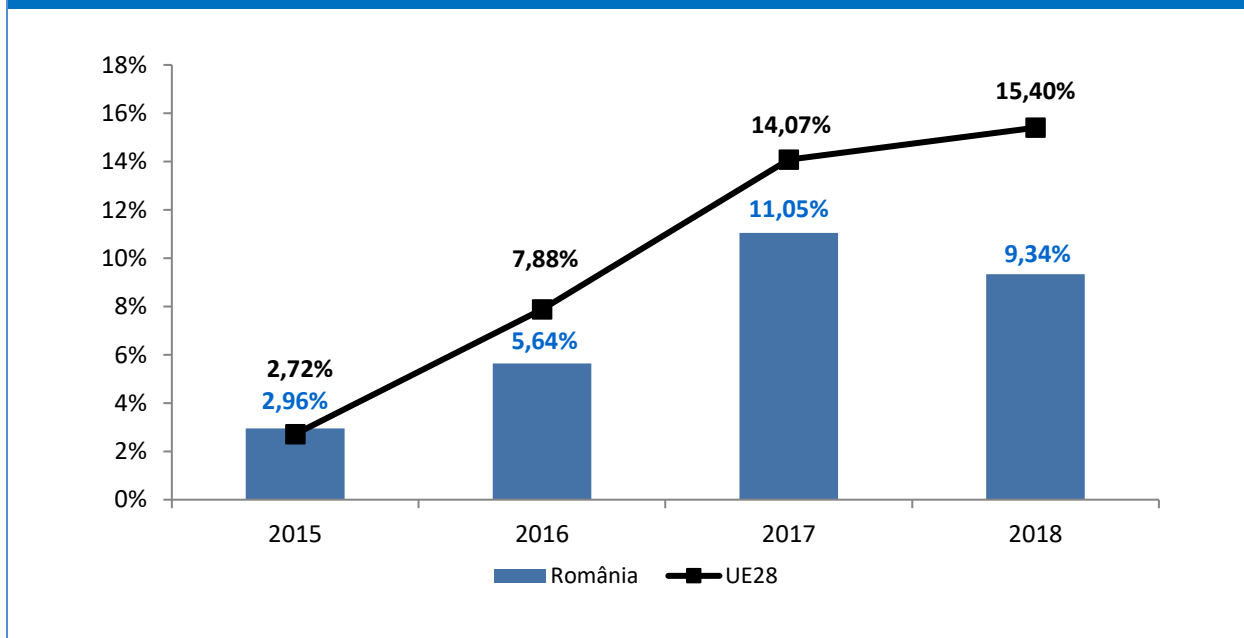
Notă: Rata de absorbție calculată pe baza plăților intermediare și a prefinanțării.

Analizând dinamica ratelor de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune (vezi [Graficul 37](#)), se poate observa că programul de finanțare 2014-2020 a avut un început dificil nu numai în România, ci și per ansamblul statelor membre UE. Cadrul legislativ pentru această perioadă a fost

⁸⁸ S-au considerat ratele de absorbție ale finanțării acordate prin FC, FEDR și FSE, inclusiv prin inițiativa „Locuri de muncă pentru tineri”.

definitivat cu întârziere de către CE, Parlamentul European și statele membre, afectând mai ales țările cărora le lipsește experiența și capacitatea administrativă pentru a recupera întârzierile. Astfel, ca și în cazul exercițiului financiar 2007-2013, primii ani marchează rate de absorbție foarte reduse, România situându-se în proximitatea mediei înregistrate la nivel european. Însă, începând cu anul 2017 se conturează din nou problema decalajului față de media UE, decalaj chiar mai accentuat la nivelul ultimelor date disponibile (aprilie 2018). Această evoluție, deși este încă în stadiu incipient (seriile de date fiind prea scurte pentru a permite o extrapolare a ratelor viitoare de absorbție), ridică semne de întrebare privind posibilitatea de repetare a dificultăților în absorbția fondurilor europene, manifestate pe parcursul exercițiului financiar anterior. Totodată, un aspect surprinzător este reprezentat de reducerea ratei de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune în primele patru luni ale anului 2018 față de situația consemnată la finalul anului 2017. O analiză mai detaliată evidențiază faptul că această evoluție este rezultatul diminuării prefinanțărilor anuale cu peste 435 mil. euro. Reducerea prefinanțărilor anuale a afectat majoritatea programelor operaționale (PO Infrastructură Mare -232,3 mil. euro; PO Dezvoltare Regională -162,5 mil. euro; PO Competitivitate -32,8 mil. euro; PO Asistență Tehnică -5,6 mil. euro și PO Inițiativa pentru IMM-uri -2,6 mil. euro), fapt ce a cauzat declinul ratei de absorbție de la 11,05% la 9,34%.

Graficul 37: Evoluția ratei de absorbție a fondurilor europene: România versus media UE28, 2015 – aprilie 2018 (exercițiul financiar 2014-2020)



Sursa: CE, calcule Consiliul fiscal

În Raportul de țară pentru România, publicat de CE în martie 2018, au fost identificați mai mulți factori care contribuie la menținerea unei rate reduse de absorbție a fondurilor europene,

precum și la aplicarea de corecții financiare. Astfel, sunt semnalate ineficiențe importante în gestionarea investițiilor publice, precum și lipsa unei planificări strategice pe termen mediu și lung, elemente care împiedică dezvoltarea infrastructurii. Totodată, creșterea transparenței și a eficienței sistemului de achiziții publice este esențială pentru dezvoltarea investițiilor publice. Un alt aspect important este reprezentat de faptul că, în absența unei planificări strategice adecvate, România nu are în pregătire proiecte noi pentru a impulsiona absorbția fondurilor europene alocate. Nu în ultimul rând, s-a constatat că mecanismele de selecție a proiectelor și de stabilire a priorităților sunt fragmentate, fiind recomandată o standardizare a acestora.

Absorbția fondurilor UE constituie un obiectiv de interes național și o soluție pentru stimularea economiei, în special în contextul constrângerilor impuse de noul Pact Fiscal. Totodată, fondurile structurale și de investiții generează o serie de efecte pozitive la nivelul societății precum: creșterea calității și sporirea accesului la asistență medicală, îmbunătățirea transportului de bază, a infrastructurii pentru apă și a celei pentru deșeuri, asigurarea unei mai bune integrări a serviciilor de ocupare a forței de muncă, a serviciilor sociale și a celor educaționale etc. Importanța absorbției fondurilor europene este reliefată și de prognozele CE privind creșterea economică a României. Astfel, în 2018 se anticipează că avansul PIB real va fi sprijinit de o revigorare a investițiilor cu circa 7,4%, pe fondul înregistrării de progrese în implementarea proiectelor finanțate din fonduri europene. În acest context, problemele de absorbție a fondurilor europene pot avea consecințe serioase, periclitând perspectivele de creștere economică.

Având în vedere startul lent al implementării programului de finanțare 2014-2020, dublat de o adâncire treptată a decalajului față de media UE (constatată la nivelul celor mai recente date disponibile), sunt necesare eforturi suplimentare pentru intensificarea ritmului de absorbție a fondurilor europene. În acest sens, este imperativ ca problemele depistate în exercițiul financiar anterior să fie corectate, iar pregătirea din timp a proiectelor și creșterea capacității administrative de a planifica și gestiona fondurile europene constituie factori cheie pentru revigorarea ratei de absorbție. În pofida înregistrării unor progrese în reforma achizițiilor publice, implementarea lentă a măsurilor structurale, procedurile administrative greoaie, lipsa unei ierarhizări stabile a priorităților și a planificării strategice constituie obstacole importante în accesarea fondurilor europene.

V. Sustenabilitatea finanțelor publice

V.1. Arieratele bugetului general consolidat

Evoluția stocului de arierate ale BGC⁸⁹ către mediul privat indică faptul că acestea nu mai reprezintă în prezent o problemă majoră, în ultimii ani având loc un proces de îmbunătățire a disciplinei financiare atât la nivel central cât și local. La finele anului 2017, nivelul arieratelor s-a situat la 308,5 mil. lei, în creștere, însă, cu 106,6 mil. lei față de perioada similară a anului precedent.

În ceea ce privește situația plăților restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile, care nu se încadrează la categoria arierate potrivit Legii finanțelor publice nr. 500/2002, acestea au atins un nivel de 601,7 mil. lei la finalul anului 2017, un nivel semnificativ mai mare comparativ cu aceeași perioadă a anului anterior (477,4 mil. lei) și relativ apropiat de nivelul consemnat în anul 2015 (606,8 mil. lei). Comparativ cu anul 2016, majorarea din anul 2017 a fost localizată în principal la nivelul restanțelor la bugetele locale (+122,1 mil. lei, respectiv o creștere cu 19,8%) și la bugetul de stat (+25,6 mil. lei, respectiv o majorare de 42,8%), ambele fiind înregistrate preponderent în ultimul trimestru al anului 2017.

Plățile restante totale ale BGC către firmele din sectorul privat au atins un nivel de 810,3 mil. lei la finalul anului 2017, fiind superioare cu 142,9 mil. lei comparativ cu aceeași perioadă a anului anterior, când au consemnat un nivel de 667,4 mil. lei, această majorare datorându-se, în principal, creșterii plăților restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile (+121,4 mil. lei). Se poate remarca, însă, majorarea acestora spre finalul anului (un plus de circa 100-150 mil. lei comparativ cu nivelul trimestrelor II și III, ca și în cazul bugetelor locale), această deteriorare fiind posibil efectul aplicării Ordinului nr. 3315/22.12.2017 pentru modificarea Normelor metodologice privind încheierea exercițiului bugetar al anului 2017, aprobate anterior prin Ordinul ministrului finanțelor publice nr. 3244/19.12.2017, prin care s-a devansat cu 2 zile termenul de prezentare a documentelor la Trezorerie, respectiv din data de 29.12.2017 la data de 27.12.2017 drept termen limită pentru depunerea ordinelor de plată la Trezorerie de către ordonatorii de credite.

Se poate observa o majorare, comparativ cu anul anterior, de 86 mil. lei la arierate de peste 360 de zile față de alte categorii de persoane, localizată la Bugetul asigurărilor sociale (exclusiv spitale), apărută spre finalul anului 2017, posibil ca urmare a aplicării Ordinului nr. 3315/2017.

⁸⁹ Potrivit Legii finanțelor publice nr. 500/2002 cu modificările și completările ulterioare sunt considerate arierate plățile restante cu o vechime mai mare de 90 de zile, calculată de la data scadenței.

Tabelul 15: Evoluția trimestrială a plăților restante ale BGC în anul 2017 (mil. lei)

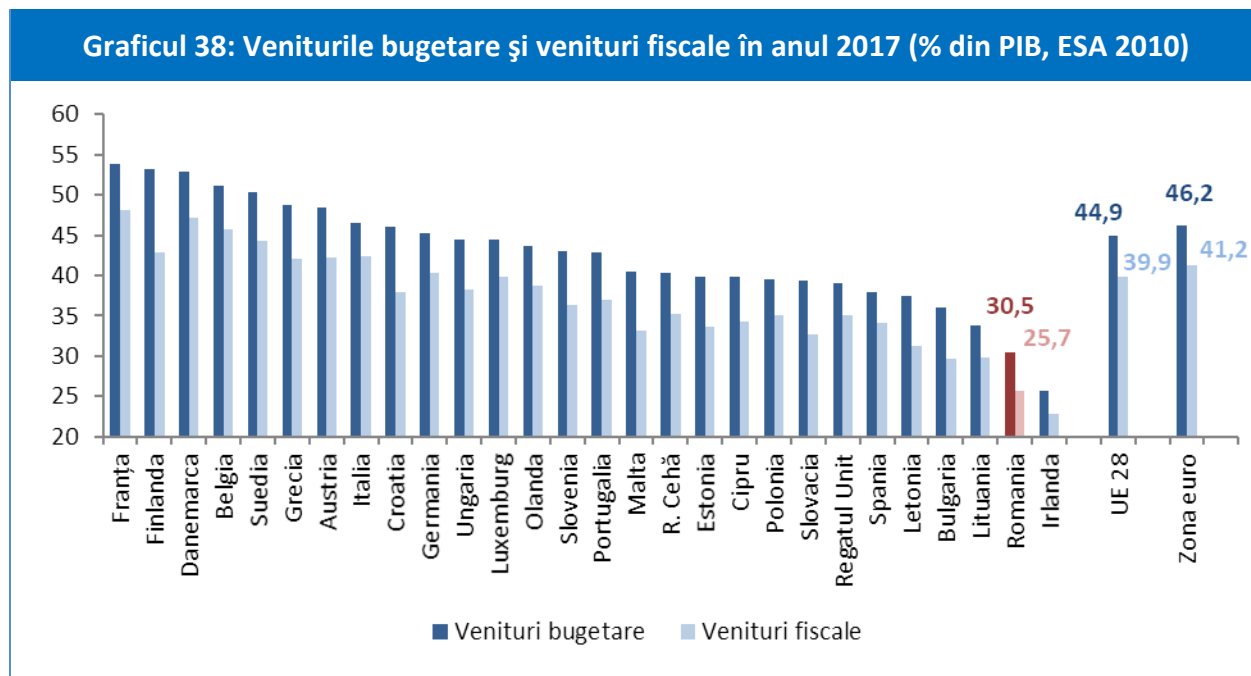
	Trim. IV 2016	Trim. I 2017	Trim. II 2017	Trim. III 2017	Trim. IV 2017
Buget de stat	59,8	81,0	82,5	93,5	85,4
Sub 90 zile	36,2	56,6	55,4	59,5	51,2
Peste 90 zile	10,7	11,3	13,2	8,6	9,4
Peste 120 zile	5,6	7,0	6,1	11,1	11,6
Peste 360 zile	7,4	6,1	7,8	14,3	13,2
Bugete locale	615,7	652,5	566,9	627,3	737,8
Sub 90 zile	437,5	451,4	385,5	438,2	549,5
Peste 90 zile	76,3	79,5	72,7	67,0	81,1
Peste 120 zile	71,0	83,3	72,0	84,2	61,9
Peste 360 zile	30,8	38,3	36,7	37,9	45,3
Bugete asigurări sociale	3,7	3,3	3,4	7,2	87,0
Sub 90 zile	3,7	3,3	3,4	7,2	1,0
Între 90 și 360 zile	0,0	0,0	0,0	0,0	86,0
Total	679,2	736,8	652,9	728,0	910,1
Sub 90 zile	477,4	511,3	444,3	504,9	601,7
Peste 90 zile	87,0	90,8	85,9	75,6	90,5
Peste 120 zile	76,6	90,3	78,1	95,3	73,5
Peste 360 zile	38,2	44,4	44,6	52,2	144,5
Total arierate (90-360 zile)	201,8	225,5	208,5	223,1	308,5

Sursa: MFP

Reducerea considerabilă a plăților restante ale BGC din ultimii 5 ani (de la 3,8 mld. lei în anul 2012) este explicată în principal de implementarea Directivei UE nr. 7/2011 privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale (Legea nr. 72/2013), precum și de alte măsuri legislative luate în ultimii ani care au vizat reducerea stocului de arierate (OUG nr. 29/2011 pentru reglementarea acordării eşalonărilor la plată, OUG nr. 3/2013 care restricționează posibilitatea autorităților locale de a contracta noi împrumuturi strict pentru stingerea de arierate, OUG nr. 12/2013 care a introdus un mecanism de stingere a obligațiilor de plată reciproc).

V.2. Colectarea taxelor în România - comparații internaționale

România a înregistrat în anul 2017 un nivel al ponderii în PIB a veniturilor bugetare (venituri fiscale și nefiscale) de 30,5%, cu 14,4 pp sub media europeană (44,9% din PIB), printre cele mai mici în raport cu statele membre ale UE, fiind succedată doar de Irlanda. Nivelul veniturilor fiscale (impozite și contribuții sociale) raportate la PIB în România a atins 25,7% din PIB în anul 2017, situându-se tot pe penultimul loc, cu un ecart de 14,2 pp față de media UE, de 39,9% din PIB. Analizând datele potrivit metodologiei ESA 2010, față de anul anterior, ecartul care ne separă de media UE s-a adâncit, atât în cazul veniturilor bugetare totale, cu încă 1,3 pp (de la un ecart de 13,1 pp din PIB în 2016), cât și în cazul veniturilor fiscale, cu alte 1,1 pp din PIB (de la un ecart de 13,1 pp în 2016). Ponderea veniturilor fiscale în PIB este semnificativ mai mică decât în țări cu economii similare precum Ungaria (38,2%), Slovenia (36,3%), Republica Cehă (35,2%) și Polonia (35,0%). Comparativ cu Bulgaria, față de anul anterior, ecartul privind veniturile bugetare s-a adâncit cu încă 2 pp (de la un ecart de 3,6 pp în 2016 la 5,6 în 2017), respectiv, pentru veniturile fiscale cu încă 1,7 pp din PIB. De altfel, în anul 2017 comparativ cu anul 2015, efectul modificărilor majore aduse prin noul Cod fiscal vizând relaxarea fiscală de amploare, s-au concretizat în reducerea ponderii veniturilor bugetare în PIB cu 4,5 pp (la nivelul UE 28 ponderea acestora în PIB s-a majorat cu 0,2 pp), respectiv scăderea ponderii veniturilor fiscale în PIB cu 2,2 pp (în timp ce, per ansamblul UE acestea s-au majorat cu 0,5 pp).



Sursa: Eurostat; Veniturile fiscale includ și CAS

Structura veniturilor fiscale din România s-a modificat comparativ cu anul 2016 pe fondul reducerii cu încă 1 pp a cotei standard de TVA (de la 20% la 19%) și a reducerii temporare a

accizelor pe carburanți care, împreună au determinat reducerea ponderii veniturilor indirecte în venituri fiscale comparativ cu anul anterior⁹⁰, totuși acestea fiind încă net superioare mediei UE28, înregistrând un nivel de 40,1% față de 33,6% în UE, în timp ce ponderea veniturilor din contribuții sociale în venituri fiscale a fost de 36,2% (cu 2,9 pp sub media UE28), iar cea a impozitelor directe în venituri fiscale de doar 23,7% (cu 9,3 pp sub media UE28). Impozitele indirecte rămân în continuare principala componentă a veniturilor fiscale din România, o caracteristică specifică statelor în curs de dezvoltare, ponderea acestora în total venituri fiscale fiind semnificativ peste media UE (+6,5 pp), chiar dacă în anul 2017 s-au înregistrat reduceri ale încasărilor din impozite indirecte comparativ cu anul anterior, pe fondul reducerii cotei standard TVA cu încă 1 pp și a renunțării temporare la supraacciza la carburanți (afectând încasările aferente primelor trei trimestre, ulterior accizele fiind readuse la nivelul de la finele anului 2016, în două etape, la 15 septembrie și 1 octombrie 2017). Măsurile de relaxare fiscală din ultimii doi ani care au condus la reducerea cotei standard de TVA de la 24% în 2015 la 19% în 2017 simultan cu extinderea cotelor reduse de TVA⁹¹, au contribuit la diminuarea semnificativă a ecartului dintre România și media UE comparativ cu perioada 2010-2015. Astfel, consolidarea fiscală inițiată în 2010 care a ținut majorarea impozitelor indirecte, a contribuit la creșterea ponderii acestora în total venituri fiscale (de la 43,7% în 2010, la 47,5% în 2012 și 47,3% în 2015), în timp ce la nivelul UE acest indicator a variat între 33,6% - 34,0% în aceeași perioadă. Se poate afirma că orientarea către impozitarea indirectă este favorabilă creșterii economice pe termen lung, impozitarea directă având un efect de descurajare mai accentuat în antrenarea factorilor de producție. În ultimii doi ani se observă în cazul României, tendința de reversare a creșterii importanței impozitelor indirecte într-un ritm alert (reducerea cotei TVA cu 5 pp în perioada 2016-2017), dar în continuare acestea sunt preponderente la nivelul ponderii în total venituri. La nivel european se manifestă tendința de echilibrare a ponderii impozitelor directe, indirecte și a celor din contribuții sociale, iar multe state membre care au înregistrat ponderi mari ale veniturilor bugetare în PIB, beneficiază și de ponderi relativ ridicate ale impozitelor directe în total venituri.

În anul 2013 a fost declanșat un amplu proces de reformă a administrației fiscale românești, odată cu semnarea la data de 8 mai 2013 a Acordului de Împrumut între România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BIRD), valoarea împrumutului, de 70 milioane euro, urmând a fi utilizată în cadrul Proiectului de Modernizare a Administrației Fiscale (engl. *Revenue*

⁹⁰ O pondere a veniturilor indirecte în total venituri fiscale în scădere cu 2,4 pp; în anul 2016 ponderea veniturilor indirecte în venituri fiscale era de 42,5% comparativ cu media UE28 de 33,8%.

⁹¹ Reducerea cotei medii ponderate de TVA a fost de circa 7,4 pp în 2017 comparativ cu anul 2013, când a fost inițiată măsura de reducere a cotei legale de TVA la pâine și la produsele de panificație de la 24% la 9% (în septembrie).

Administration Modernization Project - RAMP)⁹², ale cărui obiective sunt: creșterea eficacității și eficienței colectării impozitelor și contribuțiilor sociale; îmbunătățirea conformării fiscale, inclusiv prin reducerea poverii asupra contribuabililor. Inițial implementarea acestui proiect a fost proiectată pe o perioadă de 5 ani⁹³ (începând cu trimestrul IV al anului 2013), dar având în vedere întârzierile în derularea programului, la solicitarea Agenției Naționale de Administrare Fiscală (ANAF), s-a cerut de către autoritățile române prelungirea duratei contractului, prin HG nr. 1017/29.12.2016 aceasta fiind extinsă cu încă 2 ani (respectiv, execuția proiectului până la 30 septembrie 2020, iar data limită de tragere a plăților până la 31 martie 2021). Conform programului, pilonul central al reformei administrației fiscale este re-proiectarea și creșterea capacității sistemului informatic, în scopul gestionării unei baze de date centralizate care să cuprindă informații privind toți contribuabilii din România. Principalele ținte concrete care urmează să fie atinse la finalul anului 2018 sunt: creșterea nivelului conformării voluntare la declarare și la plată pentru TVA la 83,5%, impozitul pe venituri și salarii la 86,0% și pentru contribuții sociale la 82,5%. Pentru costul colectării ținta este 0,9% (de la 1,1% la finele anului 2012), iar pentru creșterea satisfacției contribuabililor privind integritatea și calitatea serviciilor oferite, de +15%. La nivelul anului 2017, principalii indicatori ai activității administrației fiscale s-au îmbunătățit ușor comparativ cu anii anteriori, gradul de conformare voluntară la plata obligațiilor fiscale (valoric) pe total ANAF fiind de 85,4% iar gradul de conformare voluntară la declarare de 95,6%. La TVA gradul de conformare la plată a atins la finele anului 2017 un nivel de 81,6%, pentru impozitul pe venituri și salarii un nivel de 83,8%, iar pentru contribuții sociale de 80,0%, ceea ce pune sub semnul întrebării atingerea țintelor propuse pentru 31 decembrie 2018., inclusiv pentru costul colectării, care la finele anului 2017 era la 1,1%, menținându-se practic aceeași valoare ca în anul anterior (și valoarea de pornire de la 31.12.2012).

În prima etapă a programului (2014-2015) activitățile s-au concentrat pe consolidarea administrațiilor financiare centrale și locale, în paralel cu acțiuni de eficientizare a activității, în anul 2016 fiind încheiate contracte de consultanță și demarată procedura de achiziție a sistemului informatic pentru punerea în funcțiune a noului sistem integrat de management al veniturilor

⁹² Legea nr. 212/2013 privind ratificarea Acordului de Împrumut dintre România și BIRD. La valoarea împrumutului se adaugă încă 7 mil. euro, contribuția ANAF. RAMP a fost structurat pe patru componente: dezvoltarea instituțională; creșterea eficienței și eficacității operaționale; modernizarea serviciilor pentru contribuabili; coordonarea și managementul proiectului.

⁹³ Bulgaria a aplicat un program similar de restructurare a administrației în perioada 2002-2008, ce a vizat simplificarea structurii administrației fiscale și creșterea gradului de colectare a impozitelor și taxelor, cu rezultate foarte bune în creșterea eficienței colectării, reducerea costurilor administrative și reducerea economiei gri (<http://documents.worldbank.org/curated/en/704711468232153915/> Bulgaria-Revenue-Administration-Reform-Project).

(COTS-RMS)⁹⁴, proces finalizat în octombrie 2017. Tot în 2017 a fost înființat Centrul Național pentru Informații Financiare⁹⁵ în scopul unificării și eficientizării sistemului IT la nivelul MFP, inclusiv ANAF. De asemenea, a fost lărgit semnificativ accesul contribuabililor la serviciul Spațiul Privat Virtual (SPV) prin implementarea OMFP nr. 660/2017⁹⁶, în baza căruia persoanele fizice și juridice sau alte entități în calitate de utilizatori ai SPV pot transmite MFP sau organului fiscal, cereri, înscrisuri sau alte documente. Prin OMFP nr. 1376/2016 au fost extinse tipurile de creanțe fiscale care pot fi plătite prin carduri bancare în sistem *online* prin intermediul Sistemului National Electronic de Plăți (pe platforma ghiseul.ro), iar prin HG nr. 949/2017 s-a prevăzut obligația instituțiilor publice care încasează impozite, taxe, amenzi și alte obligații de plată, a operatorilor economici furnizori de servicii de utilitate publică, precum și a persoanelor juridice care desfășoară activități de comerț cu amănuntul și care realizează anual o cifră de afaceri peste 10.000 euro, de a accepta încasări și prin intermediul cardurilor bancare și posibilitatea de a accepta la plată instrumente de plată electronică cu acces la distanță. De asemenea, în cadrul Programului de Beneficii Rapide (*Quick Wins*)⁹⁷, care include 66 de inițiative de îmbunătățire a activității ANAF pe diverse arii funcționale pe termen scurt, în anul 2017 s-au finalizat 19 astfel de proiecte. Cu toate acestea, progresul este minor în raport cu țintele stabilite, evaluările făcute de Banca Mondială privind stadiul proiectului de restructurare a ANAF la finele anului 2017⁹⁸, arătând că, practic, nu numai că nu s-au făcut progrese comparativ cu anul 2016, dar ritmul de implementare a încetinit și mai mult. Astfel calificativul pentru progresul privind îndeplinirea obiectivelor, ca și pentru progresul general este de “nesatisfăcător” (în scădere în raport cu evaluarea din februarie 2017, de “moderat nesatisfăcător” pentru cei doi indicatori), iar pentru rating-ul general de risc calificativul este “mare” (identic cu evaluarea anului 2016). De altfel, din totalul fondurilor puse la dispoziție de către BIRD din august 2013, până la data de 6 februarie 2018 au fost trase doar 22% din acestea.

Se poate totuși aprecia că, în ultimii ani, aparatul administrativ de colectare a taxelor a suferit un amplu proces de reformă în scopul simplificării și mai eficientizării acestuia, numărul de administrații financiare fiind astfel diminuat considerabil la nivel central, dar mai sunt necesare eforturi de reducere și la nivelul structurilor locale, deoarece România încă se plasează peste

⁹⁴ Acest sistem va automatiza și optimiza procesele de administrare fiscală și va permite furnizarea de servicii electronice moderne și adaptate nevoilor contribuabililor.

⁹⁵ În Nota de fundamentare se arată necesitatea acestui Centru pentru a evita riscurile majore de incidente de securitate și colapsarea sistemului, după ce o serie de astfel de incidente au avut loc în anul 2017.

⁹⁶ Ordin privind aprobarea procedurii de comunicare prin mijloace electronice de transmitere la distanță între MFP și persoanele fizice și juridice.

⁹⁷ Implementat în ultimul trimestru al anului 2016, programul este menit să faciliteze conformarea voluntară a contribuabililor și să crească eficiența proceselor interne de administrare fiscală.

⁹⁸ <http://documents.worldbank.org/curated/en/625011517968957416/pdf/Disclosable-Version-of-the-ISR-Revenue-Administration-Modernization-Project-P130202-Sequence-No-10.pdf>.

media noilor state membre UE privind numărul de administrații financiare raportat la numărul de locuitori⁹⁹.

Procesul amplu și complex vizând simplificarea sistemului de taxe și reducerea birocrăției a avut loc gradual, recunoașterea acestor progrese fiind evidențiate de rapoartele anuale *Paying taxes* realizate de PricewaterhouseCoopers (PwC) și de Banca Mondială (BM). Astfel, ultimul raport disponibil, *Paying taxes 2018*¹⁰⁰ (care consideră ca an de referință 2016), clasează România, din perspectiva ușurinței privind plata taxelor, pe poziția 42, o poziție mai bună comparativ cu anul anterior (poziția 50, cei doi ani fiind comparabili din punct de vedere al noii metodologii). Pentru comparabilitate cu anii anteriori (conform edițiilor *Paying taxes* pentru anii 2012-2014), doar pentru anul 2015¹⁰¹, au fost calculate de către PwC și BM pozițiile conform celor două metodologii. Astfel, în clasamentul prezentat în *Tabelul 16* sunt trecute pentru anul 2015 două poziții conform celor două metodologii (cea anterioară, care nu lua în calcul noul sub-indice al conformării ex-post este pusă între paranteze), ceea ce face ca doar cei doi ani 2015 și 2016 să fie comparabili din punct de vedere al poziției calculate prin agregarea sub-indicilor. Pentru majoritatea sub-indicilor, rezultatele sunt comparabile pentru toți anii analizați. Astfel, din perspectiva ușurinței cu care se plătesc taxele, în anul 2016 comparativ cu anul 2012 se observă un salt considerabil, dat fiind că, sunt necesare doar 14 plăți (comparativ cu 39 în anul 2012) pentru îndeplinirea îndatoririlor fiscale, dar și îmbunătățirea altor indicatori (precum numărul de ore pe an pentru achitarea obligațiilor fiscale), datorită în mare parte măsurilor luate de autoritățile fiscale pentru facilitarea plăților electronice și a depunerii declarațiilor *online*, precum și de extinderea serviciilor de plată *online* (plata cu cardul bancar la POS-urile instalate la unitățile teritoriale ale Trezoreriei Statului sau prin platforma ghișeul.ro).

Față de datele publicate anul trecut, raportul *Paying Taxes 2018* notează pentru România că în anul 2016 comparativ cu anul 2015, numărul de ore necesare pentru plata taxelor a crescut la 163 ore (de la 161 ore), numărul de plăți anuale pe care trebuie să le efectueze o companie pentru achitarea taxelor și impozitelor rămânând constant, respectiv 14 plăți, iar ponderea taxelor și impozitelor în profitul total a rămas la același nivel, respectiv la 38,4% (în pofida reducerii cotei

⁹⁹ Conform raportului *Tax administration 2017*, realizat de OECD, la nivelul anului 2015 România era pe locul al doilea după Polonia (similar și pentru număr de angajați din structurile de colectare a taxelor), în timp ce la indicatorul venituri fiscale/PIB la o mie de angajați, România era pe penultimul loc dintre NSM10.

¹⁰⁰ Raportul pe anul 2018 este realizat având ultimele date actualizate la 1 iulie 2017 și se referă la anul fiscal 2016 (datele privind impozitarea firmelor sunt disponibile după consolidarea situațiilor financiare).

¹⁰¹ Metodologia utilizată în raportul de anul trecut - *Paying taxes 2017* - a luat pentru prima dată în calcul sub-indicele conformării ex-post (care include două procese specifice legate de rambursarea TVA, respectiv de auditul firmelor în cazul corectării unor erori din declarația fiscală privind impozitul pe profit). Rapoartele din anii anteriori nu includ acest sub-indice. Pentru detalii metodologice, vezi Raportul pe anul 2016, caseta 2 (<http://consiliulfiscal.ro/RA2016roiunie2017.pdf>).

TVA cu 4 pp). Astfel, o companie de dimensiuni medii din România a efectuat pe parcursul unui an un număr de 14 plăți de taxe (superioară mediei europene de 12 plăți anuale, dar mult sub media la nivel global de 24 plăți anuale) și consumă pentru calculul, completarea și depunerea declarațiilor fiscale 163 de ore de muncă (peste media europeană de 161 de ore, respectiv, mult sub media la nivel global de 240 ore). Din perspectiva mărimii ratei totale de impozitare (ponderea taxelor și contribuțiilor sociale în profitul unei companii de mărime medie), România a avut în 2016 un nivel de 38,4%, situat sub media europeană de 39,6%, respectiv sub cea la nivel global de 40,5%.

Din perspectiva noului sub-indice al conformării *ex-post* introdus din anul anterior, respectiv al ușurinței cu care o firmă poate demara procesele legate de rambursarea TVA și a procesului legat de auditul necesar în cazul corectării unor erori din declarația fiscală privind impozitul pe profit, România se află printre țările ale căror proceduri sunt considerate a se desfășura cu mare dificultate, dar, comparativ cu alte state din zona europeană, este poziționată mai bine decât Italia, Bulgaria, Ungaria și Slovenia. Astfel indicele conformării *ex-post* a înregistrat un nivel de 76,82%, sub media europeană de 81,59%, dar peste media globală de 59,51% (unde 100% reprezintă procese cu eficiența maximă, iar 0% procese total ineficiente). Pentru comparare cu statele NSM10, Estonia a înregistrat un nivel al acestui sub-indice de 99,38%, Letonia de 98,11%, Polonia de 77,36% , Bulgaria de 69,3%, Ungaria de 63,94%, iar Slovenia de doar 59,94%.

Per ansamblu, în anul 2016 comparativ cu anul anterior, România a înregistrat un progres privind eficientizarea plății taxelor și impozitelor, fiind poziționată în prima jumătate a clasamentului țărilor din Europa Centrală și de Est, înaintea Slovaciei (locul 48 în clasamentul la nivel global), Poloniei (51), Republicii Cehe (53), Sloveniei (58), Bulgariei (90), Ungariei (93), dar în urma Letoniei (locul 13), Estoniei (14) și a Lituaniei (18).

În [Tabelul 16](#), pentru comparabilitate cu clasamentul pentru anii 2012-2014 privind ușurința cu care se plătesc taxele, realizat conform metodologiei anterioare (conform rapoartelor *Paying Taxes edițiile 2014, 2015 și 2016*), pozițiile pentru anul 2015 determinate fără a lua în calcul noul sub-indice sunt puse între paranteze. Se observă o îmbunătățire a poziției României în cadrul NSM10 în anul 2016 comparativ cu anul 2015 (în urcare cu două locuri).

Tabelul 16: Eficiența sistemului de taxe și impozite

	Estonia	Letonia	Slovenia	Lituania	Bulgaria	Slovacia	Polonia	R. Cehă	Ungaria	România
Anul	Ușurința cu care se plătesc taxele (poziție)									
2012	32	49	54	56	81	102	113	122	124	134
2013	28	40	42	20	89	100	87	119	88	52
2014	30	27	35	49	88	73	58	122	95	55
2015	21(32)	15(26)	39(67)	27 (50)	83(99)	56(72)	47(62)	53(80)	77(89)	50 (43)
2016	14	13	58	18	90	48	51	53	93	42
	Numărul de plăți anuale pentru achitarea obligațiilor fiscale*									
2012	7	7	11	11	13	20	18	8	12	39
2013	7	7	11	11	13	20	18	8	11	14
2014	8	7	10	11	14	10	7	8	11	14
2015	8	7	10	11	14	8	7	8	11	14
2016	8	7	10	11	14	8	7	8	11	14
	Numărul de ore pe an pentru achitarea obligațiilor fiscale**									
2012	81	264	286	175	454	207	286	413	277	200
2013	81	193	260	175	454	207	286	413	277	159
2014	81	193	245	171	423	188	271	405	277	159
2015	84	161	245	171	453	192	271	234	277	161
2016	50	169	245	109	453	192	260	248	277	163
	Rata totală de impozitare ***									
2012	49,4	35,9	32,5	43,1	27,7	47,2	41,6	48,1	49,7	42,9
2013	49,3	35,0	32,0	42,6	27,0	48,6	38,7	48,5	48,0	43,2
2014	49,4	35,9	31,0	42,6	27,0	51,2	40,3	50,4	48,4	42,0
2015	48,7	35,9	31,0	42,7	27,0	51,6	40,4	50,0	46,5	38,4
2016	48,7	35,9	31,0	42,7	27,1	51,6	40,5	50,0	46,5	38,4

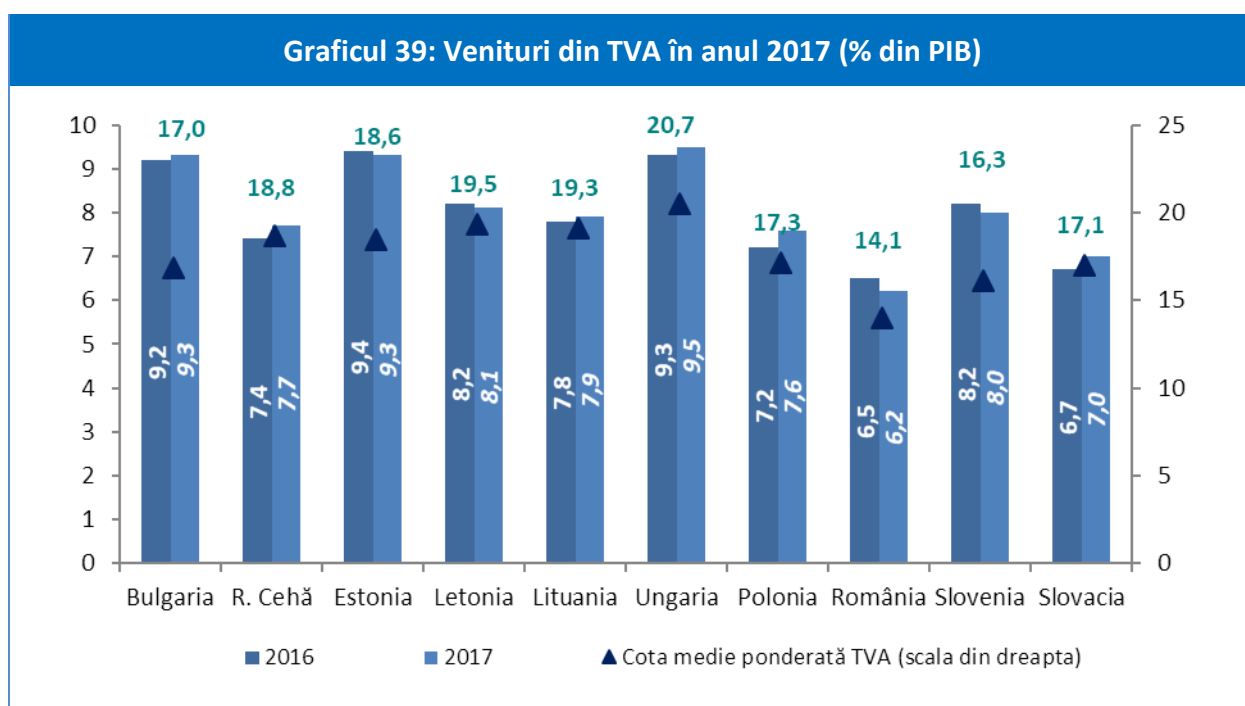
Sursa: PwC și BM

* Indicator ce 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. Acolo unde plata se face electronic, indiferent de frecvența plăților, se înregistrează doar o singură plată.

** Indicator ce reflectă timpul necesar pentru pregătirea, completarea și plata principalelor obligații fiscale: impozit pe profit, contribuțiile sociale și impozite cu forța de muncă, alte taxe.

*** Indicator ce reflectă ponderea în profitul comercial a sumelor aferente taxelor și contribuțiilor sociale obligatorii plătite de o firmă începând cu al doilea an de activitate.

Comparativ cu economii similare, România are un grad relativ mediu de colectare a veniturilor din TVA raportate la PIB (vezi [Graficul 39](#)), în condițiile înregistrării celui mai mic nivel al cotei medii ponderate de TVA. Astfel, în anul 2017 din perspectiva nivelului cotei medii ponderate de TVA (determinată pe baza ponderilor aferente IAPC și caracterizată de limitările descrise în [subcapitolul III.3.1](#)) și a încasărilor din TVA raportate la PIB, România s-a situat pe ultimul loc dintre noile state membre UE. Cu o cotă medie ponderată de 14,1%, România a colectat un procent de 6,2%¹⁰² din PIB venituri din TVA, situându-se ultima în clasament, dar relativ în apropierea Slovaciei care deși beneficiază de un nivel al cotei medii ponderate net superior (17,1%) a colectat venituri din TVA reprezentând 7,0% din PIB. De remarcat, performanța foarte bună a Bulgariei, cu o structură a economiei relativ similară cu cea a României și o cotă ponderată de TVA de 17,0%, care a colectat 9,3% din PIB venituri din TVA în anul 2017, similar Estoniei (dar având o cotă medie net superioară, de 18,6%), și foarte aproape de Ungaria (care a colectat 9,5% din PIB, dar a beneficiat de o cotă medie de 20,7%), și mult peste nivelul unor țări cu valori apropiate ale cotei medii ponderate (precum Slovacia cu 17,1% sau Polonia cu 17,3%).



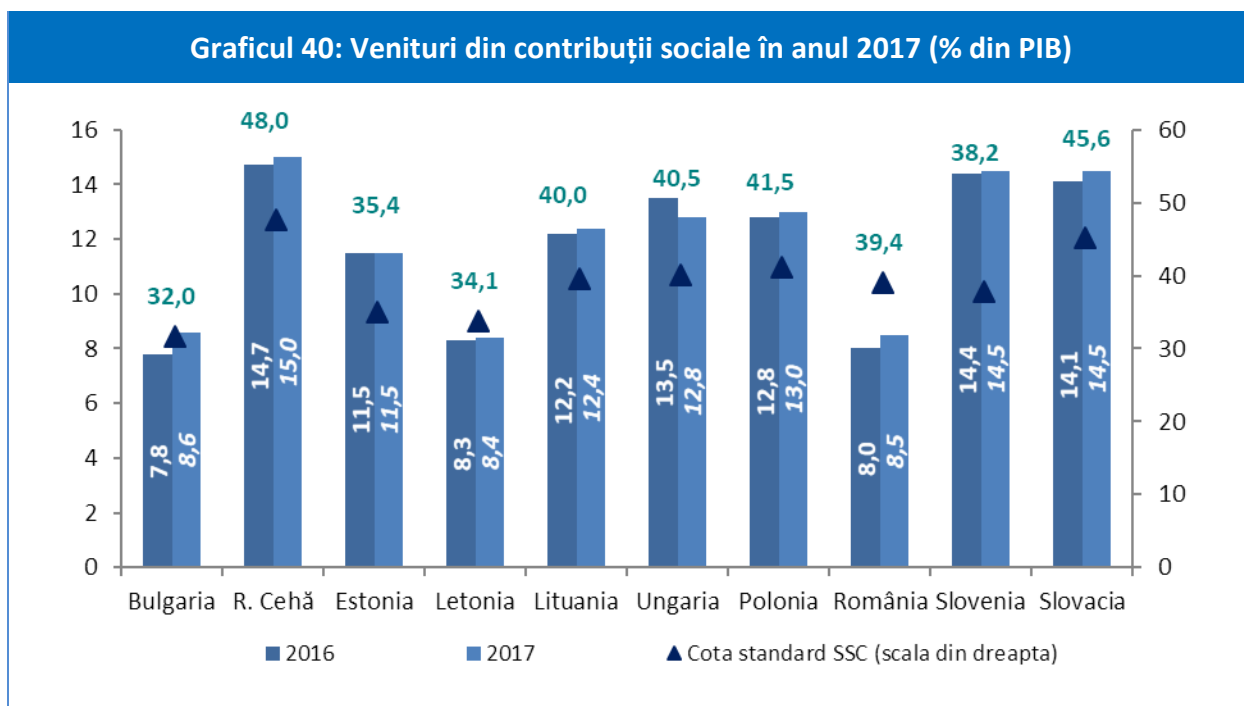
Sursa: CE, Eurostat

Din perspectiva veniturilor încasate din contribuțiile la asigurările sociale plătite de angajați și angajatori (exprimate ca pondere în PIB), comparativ cu nivelul cotei legale de contribuții sociale, pentru același set de țări ca mai sus, România se evidențiază prin gradul redus de colectare (vezi [Graficul 40](#)). Astfel, veniturile colectate în anul 2017 din contribuții sociale, chiar dacă au crescut

¹⁰² Nivelul acestui indicator a scăzut cu 0,3 pp comparativ cu anul 2016, când s-au colectat 6,5% din PIB venituri din TVA.

ușor comparativ cu anul anterior (+0,5 pp din PIB), înregistrând un nivel de 8,5% din PIB, corespunzător unei rate legale a contribuțiilor sociale de 39,4%, reprezintă una dintre cele mai mici valori la nivelul NSM10, surclasând doar Letonia (cu 8,4% din PIB), însă în contextul unei rate legale de contribuții sociale de doar 34,1%. Slovenia (14,5% din PIB), Estonia (11,5% din PIB) și Bulgaria (8,6% din PIB) au înregistrat venituri bugetare aferente acestei categorii mai mari decât România, în condițiile în care ratele legale de contribuții sociale sunt semnificativ mai mici. Față de Ungaria, care a colectat din contribuții sociale 12,8% din PIB, cota legală din România este cu 1,1 pp mai mică, în timp ce față de Lituania (contribuții sociale de 12,4% din PIB), cota legală din România este cu doar 0,6 pp mai redusă.

O analiză mai detaliată a indicatorilor privind eficiența taxării este prezentată în cadrul sub-capitolelor III.3.1. TVA și accize, respectiv, III.3.3. Contribuții de asigurări sociale.



Sursa: CE, Eurostat

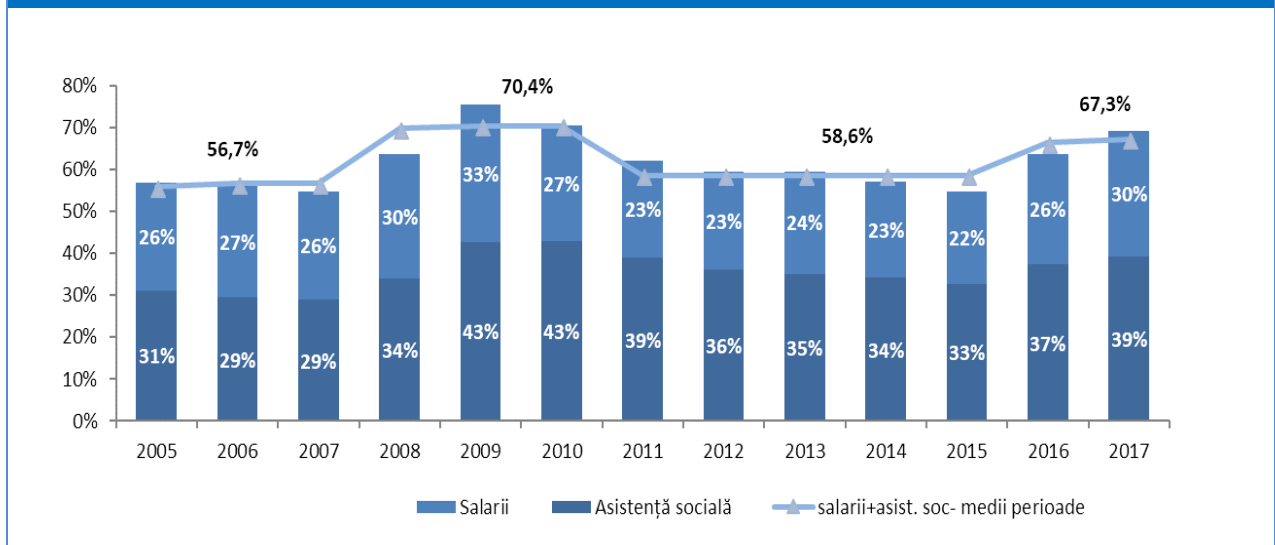
În concluzie, se remarcă o îmbunătățire în ceea ce privește eficiența și simplificarea aparatului administrativ de colectare a taxelor, atât din perspectiva scăderii numărului de administrații financiare (deși se constată creșterea numărului de angajați din acestea), cât și prin prisma ușurinței cu care se plătesc taxele. Reforma inițiată în România în acest domeniu pare, însă, să fi condus la rezultate pozitive sub așteptările inițiale. Evaluarea realizată de BM în februarie 2018 a caracterizat drept „nesatisfăcător” atât progresul privind realizarea obiectivelor proiectului, cât și implementarea generală a acestuia, fiind în regres față de anul precedent („moderat nesatisfăcător”, și care, la rândul lui a fost în regres raportat la 2015 când s-a primit calificativul „moderat satisfăcător”), riscurile de nerealizare integrală a obiectivelor fiind definite ca majore,

ca și în anul precedent. Astfel, chiar dacă se consideră că s-au realizat pași către îndeplinirea scopului RAMP, finalizarea reorganizării ANAF fiind considerată critică pentru modernizarea urmărită de proiect, angajamentele inițiale au fost respectate într-un ritm considerat și mai lent ca în anul 2016, conform evaluărilor BM. Astfel, în condițiile blocării procesului de modernizare al ANAF după prima etapă a achiziției sistemului de management al veniturilor bugetare (finalizată în octombrie 2017), specialiștii BM au avertizat în luna februarie 2018 că, deoarece în ultimele 6 luni implementarea etapelor proiectului a fost necorespunzătoare, fără a se înregistra nici un progres în atingerea obiectivelor proiectului, există un risc potențial de a fi luată o decizie de anulare a proiectului. Prin urmare, având în vedere situația actuală nefavorabilă privind ponderea extrem de redusă a veniturilor bugetare în PIB, precum și efectul potențial al reformei inițiate cu sprijinul BM de a aduce efecte pozitive semnificative pe termen mediu și lung, apreciem că sunt necesare eforturi suplimentare pentru a asigura realizarea acestui proiect, cel puțin cu același succes ca în Bulgaria, care a înregistrat rezultate notabile privind creșterea colectării taxelor.

V.3. Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate

Structura cheltuielilor bugetare în România este caracterizată de preponderența cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială (pensii, ajutoare sociale etc.). Deși importanța relativă a acestora s-a redus semnificativ în perioada 2011-2015 ca urmare a procesului de consolidare fiscală, anul 2015 reprezentând minimul perioadei analizate, începând din anul 2016 s-a consemnat inversarea acestei evoluții (*Graficul 41*), ponderea cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială în veniturile bugetare înregistrând un salt major, de 9 pp, iar în anul 2017 s-au majorat cu încă 5,4 pp comparativ cu anul anterior, ajungând la un nivel de 69,1% (de la 63,7% în anul 2016), acest nivel situându-se în apropierea mediei de 70,4% consemnată pentru perioada 2008-2010. Această evoluție poate fi atribuită majorării nominale a acestor categorii de cheltuieli comparativ cu anul precedent, respectiv cu 21,7% în cazul cheltuielilor de personal (pe fondul creșterilor salariale în sectorul bugetar) și 13,3% în cazul cheltuielilor cu asistența socială, care au surclasat creșterea veniturilor bugetare de doar 7,7% comparativ cu anul precedent. Se remarcă faptul că ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri bugetare la nivelul anului 2017 (29,8%) aproape a egalat media perioadei 2008-2010 (29,9%), în timp ce ponderea cheltuielilor cu asistența socială (39,3%), deși încă se plasează cu 0,6 pp sub media perioadei 2008-2010 (39,9%), se depărtează din ce în ce mai mult de media anilor 2011-2015 (35,4%), politica fiscală expansionistă din ultimii doi ani anulând astfel efectul ajustărilor la nivelul cheltuielilor cu salariile și asistența socială din perioada 2011-2015. Față de anul precedent, ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total încasări bugetare s-a majorat cu 1,9 pp, o creștere mult mai accentuată fiind remarcată pentru evoluția cheltuielilor cu salariile, ponderea acestora în total venituri crescând cu 3,4 pp.

Graficul 41: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistența socială și salarii în total venituri încasate la buget (%)



Sursa: Eurostat

Notă: Având în vedere modificarea tratamentului pensiilor speciale de către Eurostat, pentru România cheltuielile cu salariile și veniturile încasate la buget au fost ajustate corespunzător pentru evitarea dublei înregistrări.

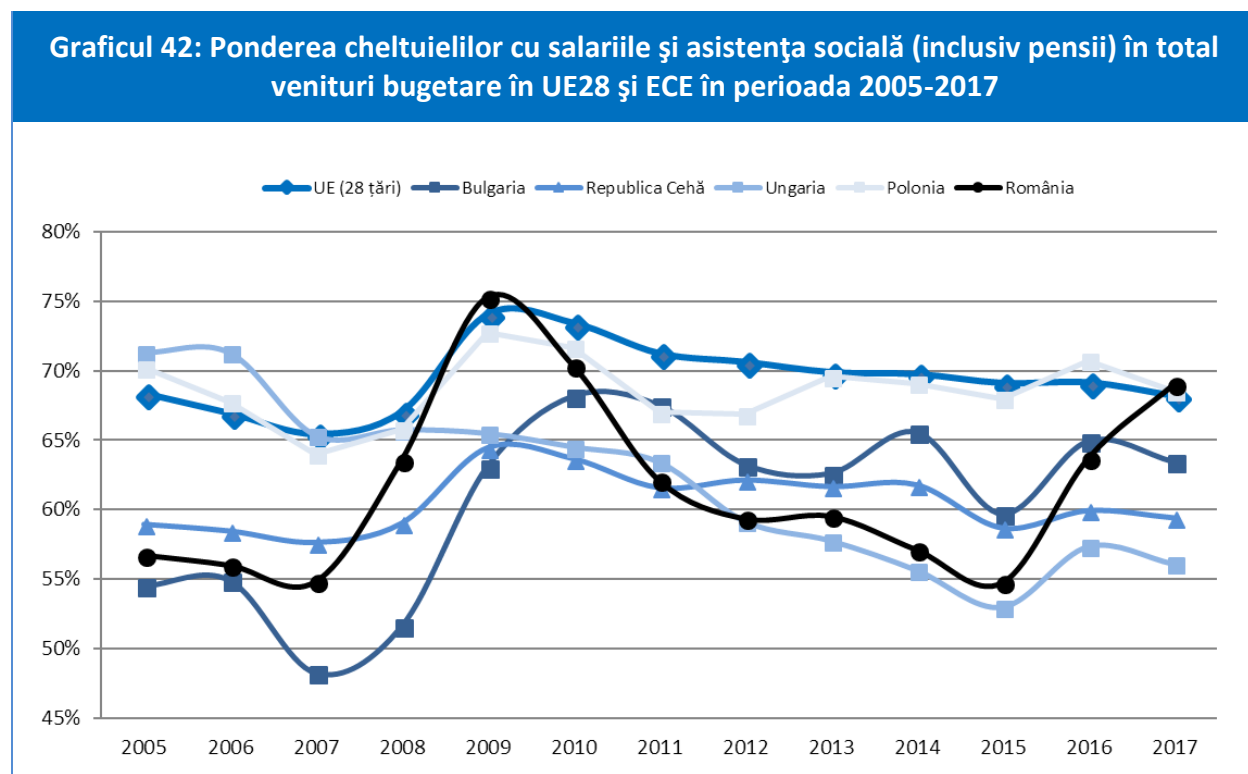
Starea precară a sistemului public de pensii reprezintă o vulnerabilitate semnificativă a poziției finanțelor publice, importanța relativă a acestei categorii de cheltuieli în total venituri fiind încă foarte ridicată raportat la alte state membre UE, iar aplicarea noii legi a pensiilor ar fi trebuit să sprijine pe termen mediu obiectivul de reducere a acestei ponderi. Acest obiectiv a fost însă puternic periclitat în prezent de măsurile de inversare a reformei sistemului de pensii implementate în perioada 2015-2016, despre care s-a comentat pe larg în subcapitolul privind cheltuielile de personal și cu asistența socială ale statului. De asemenea, din punct de vedere al asigurării sustenabilității pe termen mediu și lung a finanțelor publice, este important ca eventualele creșteri ale cheltuielilor cu salariile în sectorul bugetar din anii următori să se facă doar în linie cu evoluția activității economice și, în special, cu câștigurile de productivitate, în condițiile în care în perioada 2016-2017 se poate ușor observa o tendință de majorare rapidă a cheltuielilor de personal ale statului, cu rate semnificativ superioare avansului PIB nominal și, mai ales, comparativ cu ritmul de creștere a veniturilor bugetare totale din această perioadă.

După o evoluție relativ stabilă raportat la veniturile bugetare înainte de 2007, cheltuielile cu salariile și pensiile au avansat într-un ritm alert în perioada 2008-2009¹⁰³, cu un maxim de 75,3% în anul 2009, România înregistrând în acel an cea mai mare pondere a cheltuielilor cu salariile și

¹⁰³ Respectiv, o medie a ponderii acestora în total venituri bugetare de 69%.

asistența socială în total venituri bugetare la nivelul țărilor din ECE, depășind și media UE28. Ulterior implementării programului de consolidare fiscală, ponderea acestora s-a diminuat semnificativ în perioada 2013-2015, reducându-se la un nivel inferior țărilor din ECE, cu excepția Ungariei. Însă, începând cu anul 2016, România a inversat acest trend, iar pe fondul unor creșteri agresive ale salariilor în sectorul bugetar și al pensiilor, în anul 2017 s-a consemnat, similar anului 2009, cel mai ridicat nivel al cheltuielilor cu salariile și asistența socială raportat la veniturile bugetare din regiune (69,1%), acestea fiind inclusiv peste media UE28 (68,2%).

Evoluția acestui indicator pentru țările din ECE și media UE28 în perioada 2005-2017 este prezentată în [Graficul 42](#).

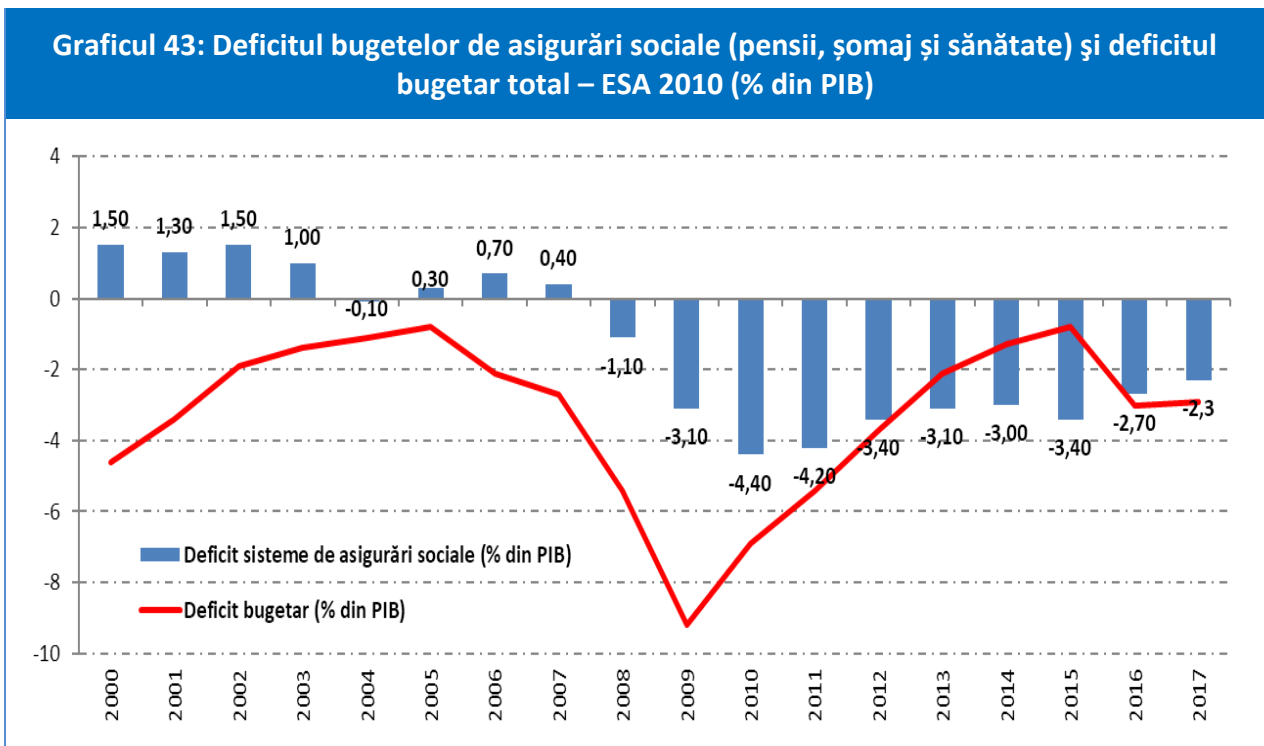


Sursa: Eurostat

Notă: Având în vedere modificarea tratamentului pensiilor speciale de către Eurostat, pentru România cheltuielile cu salariile și veniturile încasate la buget au fost ajustate corespunzător pentru evitarea dublei înregistrări.

În ceea ce privește evoluția soldului bugetelor de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate) se observă că, dacă în perioada 2000-2007, bugetele de asigurări sociale erau caracterizate de un sold relativ echilibrat sau chiar excedentar, după anul 2008 acestea au trecut pe deficit, și chiar au ajuns să reprezinte o componentă importantă a deficitului total, respectiv între 64% și 79% în intervalul 2010-2016. Practic, în perioada 2013-2017 România ar fi avut o poziție bugetară caracterizată de excedente bugetare dacă bugetul asigurărilor sociale s-ar fi aflat în echilibru. În

particular, deficitul înregistrat la nivelul sistemului de pensii publice (1,7% din PIB în anul 2017, 75% din deficitul bugetelor de asigurări sociale), practic cea mai importantă componentă a acestui buget, afectează semnificativ poziția finanțelor publice, reprezentând un risc major la adresa sustenabilității politicii fiscale pe termen mediu și lung.

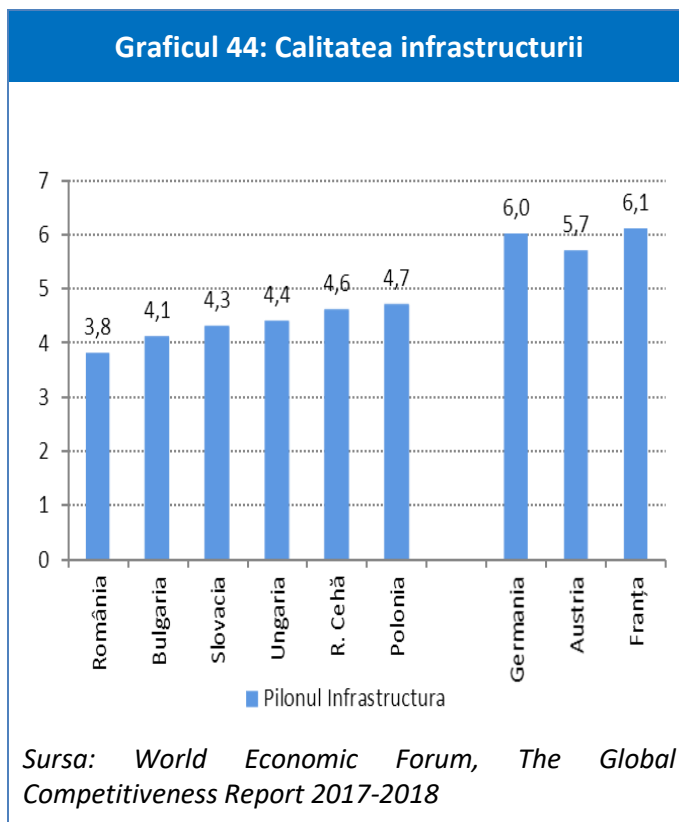


Sursa: Eurostat

Notă: Date potrivit ESA 2010 – diferențele față de cifrele din rapoartele pentru anii 2010-2015 se datorează trecerii de la metodologia ESA 95 la ESA 2010.

Rezervele de eficiență pe partea de cheltuieli bugetare sunt încă foarte mari. Spre exemplu, România a avut a doua cea mai mare alocare pentru cheltuieli de investiții ca procent din PIB dintre toate țările UE în perioada 2008-2017, dar cu toate acestea, rezultatele au fost foarte modeste, România având încă cea mai slabă infrastructură din UE (*Graficul 44*).

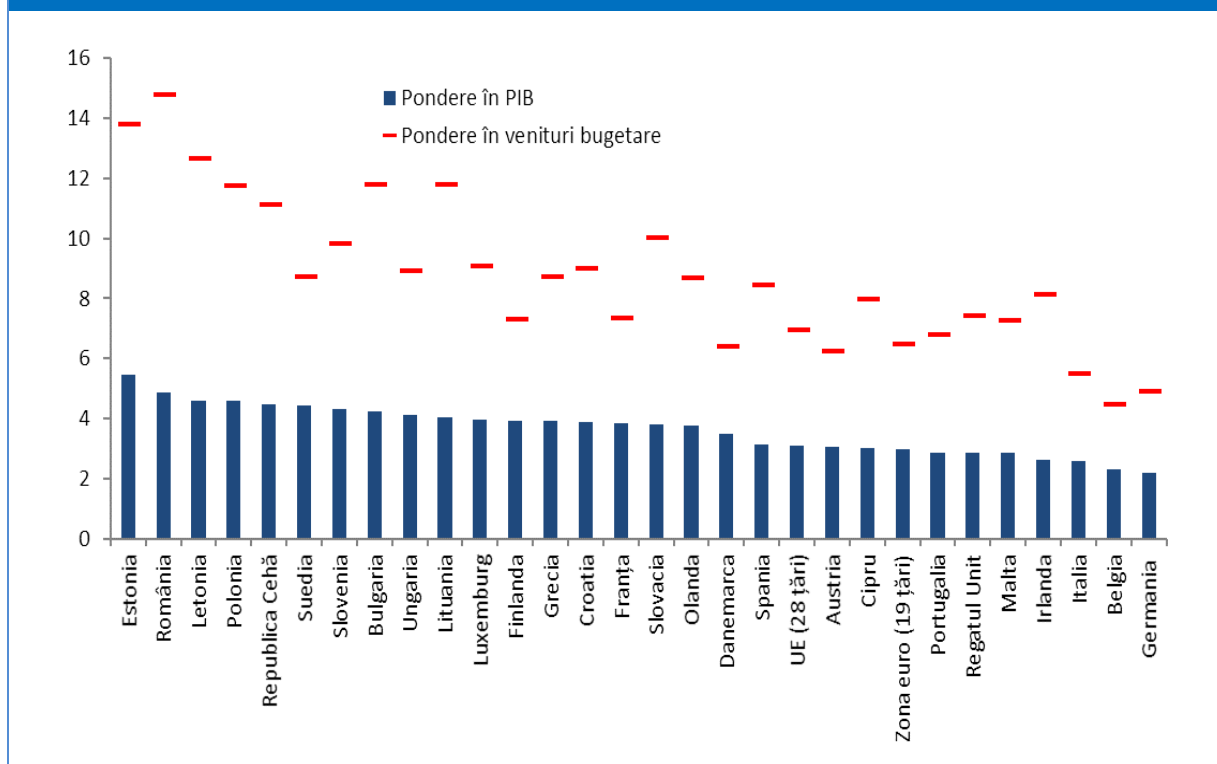
Potrivit Raportului Competitivității Globale 2017-2018, cu un scor pentru pilonul infrastructură de 3,8, România se află pe locul 83 din 137 de țări, pe locul 103 privind calitatea globală a infrastructurii, calitatea drumurilor fiind cea mai slabă componentă, ce ne poziționează doar pe locul 120.



Scorul privind infrastructura reprezintă, însă, doar o parte a indicelui competitivității globale (ICG), pentru care România înregistrează un scor de 4,28, aflându-se pe locul 68 din 137 în topul condus de Elveția (cu un scor de 5,86), în coborâre față de anul precedent (locul 62 din 138 de țări, cu un scor de 4,30).

Însă, cheltuielile de investiții au fost reduse semnificativ în ultima perioadă, iar în anul 2017, an de minim al investițiilor publice în perioada analizată, România se plasa pe locul 16 în UE din perspectiva alocărilor cu această destinație ca procent în PIB (în coborâre cu 10 poziții comparativ cu anul anterior) și pe penultimul loc în rândul țărilor din ECE, înainte de Bulgaria. Trebuie menționat faptul că, ulterior anului 2015, care a reprezentat primul an după 2008 în care cheltuielile cu investițiile publice au fost în creștere ca procent în PIB față de anul anterior, în condițiile în care acest an a reprezentat termenul limită pentru atragerea fondurilor europene aferente exercițiului financiar 2007-2013, începând cu anul 2016 s-a revenit la evoluția din perioada 2009-2014, respectiv de diminuare a acestei categorii de cheltuieli, în anul 2017 înregistrându-se o reducere a acestora comparativ cu anul anterior cu 0,8 pp din PIB (respectiv, comparativ cu anul 2015 un minus echivalent cu 2,3 pp din PIB). Raportate la veniturile bugetare, cheltuielile cu investițiile publice au scăzut cu 2,2 pp comparativ cu anul anterior și cu 5,4 pp față de 2015, menținându-se mult sub nivelul pre-criză. În aceste condiții, majorarea eficienței cheltuielilor publice este cu atât mai necesară cu cât este puțin probabil ca nivelurile ridicate de alocări cu această destinație din trecut să poată fi susținute în viitorul apropiat.

Graficul 45: Ponderea cheltuielilor cu investițiile în PIB și în total venituri bugetare (medie 2008-2017)



Sursa: Eurostat

În Programul de Convergență 2018-2021, MFP analizează riscurile generate de îmbătrânirea populației, precum și de costul în creștere al serviciilor de sănătate. Astfel, la nivelul României, există o răsturnare din ce în ce mai accentuată a piramidei vârstelor, ce va modifica în timp raportul dintre populația activă și pensionari. Procesul de îmbătrânire, migrația, dar și rata scăzută a natalității sunt factori cu implicații negative pe piața forței de muncă. Prognoza pe termen lung a cheltuielilor cu pensiile ilustrează faptul că Pilonul 1 va reprezenta 7,7% din PIB în 2040, de la un nivel de 7,3% din PIB în 2017, și 8,7 % din PIB la sfârșitul orizontului de prognoză (2070) în timp ce Pilonul 2 va avea o pondere din ce în ce mai mare în totalul cheltuielilor cu pensiile, atingând nivelul de 0,5% din PIB în anul 2040 și 1,1 % din PIB la nivelul anului 2070. Proiecția creșterii cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației indică un spor de 2,2 pp din PIB pentru perioada 2016-2070, superior mediei la nivel european de 1,8 pp, respectiv, la nivelul cheltuielilor cu pensiile, o majorare de 0,7 pp din PIB, comparativ cu doar 0,2 pp pentru media europeană.

Consiliul fiscal apreciază că, deși în perioada 2011-2015 s-au realizat unele progrese atât în ceea ce privește structura și sustenabilitatea cheltuielilor publice, corectându-se astfel dezechilibrele

acumulate anterior, cât și parțial în ceea ce privește creșterea transparenței acestora¹⁰⁴, totuși în perioada 2016-2017 s-a înregistrat inversarea acestei tendințe, concretizate într-un salt de 13 pp a ponderii cheltuielilor „obligatorii” (respectiv cele cu salariile și pensiile) în total venituri bugetare în anul 2017 comparativ cu anul 2015, cu o mare probabilitate de manifestare unor presiuni viitoare în sensul majorării ponderii acestora. Cu toate acestea, rezervele de eficiență în ceea ce privește utilizarea fondurilor publice se mențin ridicate, fiind absolut necesară continuarea reformei în acest sens. Un pas important în această direcție poate fi reprezentat de definitivarea noii legi a achizițiilor publice, prin instituirea unei unități naționale de achiziții publice, de natură să contribuie la creșterea transparenței și reducerea risipei în cheltuirea banilor publici.

¹⁰⁴ Având în vedere reforma în derulare privind managementul investițiilor publice, analizată în detaliu în subcapitolul dedicat investițiilor publice.

VI. Anul 2018 - Perspective macroeconomice și fiscal - bugetare

VI.1. Cadrul macroeconomic

Anul 2017 a consemnat o creștere economică de 3,8% la nivel mondial, cel mai important avans înregistrat din 2011 până în prezent, pe fondul relansării investițiilor și a comerțului internațional. Având în vedere condițiile financiare favorabile, FMI apreciază că rata globală de creștere economică va atinge nivelul de 3,9% pe parcursul următorilor doi ani, evoluții pozitive fiind prognozate atât pentru economiile avansate, cât și pentru cele emergente, respectiv în curs de dezvoltare¹⁰⁵. La nivel european, anul 2017 a marcat cea mai ridicată creștere economică din ultimii 10 ani fiind, totodată, primul an din perioada post-criză în care toate economiile statelor membre UE s-au aflat în expansiune. Având în vedere că rata de creștere economică din 2017 a depășit majoritatea previziunilor realizate, pe fondul unui nivel ridicat de încredere, al sincronizării cu expansiunea manifestată la nivel global, al menținerii unor costuri reduse de finanțare și al îmbunătățirii condițiilor de pe piața muncii, prognoza de creștere economică pentru anul 2018 a fost revizuită ascendent pentru majoritatea statelor membre UE. Astfel, conform prognozei de primăvară 2018, CE estimează pentru anul în curs o creștere a PIB real de 2,6% la nivelul UE¹⁰⁶ și de 2,3% la nivelul zonei euro, iar pentru anul 2019 se prognozează un avans economic de 2,3% la nivelul UE și de 2% la nivelul zonei euro¹⁰⁷. Astfel, CE anticipează că există suficient suport pentru ca economia europeană să crească peste potențial în următoarea perioadă, pe fondul unor fundamente macroeconomice solide, al evoluției descrescătoare a șomajului și al creșterii graduale a inflației. Cu toate acestea, așa cum se poate observa din evoluția valorilor prognozate pentru următorii doi ani, se previzionează o încetinire treptată a ritmului de creștere economică, în contextul unei evoluții similare a comerțului internațional și al diminuării stimulentele monetare.

În ce privește balanța riscurilor asociate previziunilor de creștere economică, CE aprecia în cadrul prognozei de iarnă că aceasta era în mare parte echilibrată. Cu toate acestea, în prognoza de primăvară se constată o dezechilibrare semnificativă în sens negativ a balanței riscurilor, deși nivelurile prognozate pentru creșterea economică nu au suferit modificări majore. Dintre principalii factori de risc identificați de CE se pot enumera: dependența ridicată a economiei UE

¹⁰⁵ World Economic Outlook – aprilie 2018.

¹⁰⁶ Fără a lua în considerare Marea Britanie.

¹⁰⁷ Nivelurile previzionate pentru creșterea economică la nivelul UE (fără Marea Britanie) au fost revizuite ascendent față de prognoza de iarnă care consemnase 2,5% pentru 2018 și 2,1% pentru 2019.

de cererea globală, aspect ce accentuează vulnerabilitatea la evoluțiile externe; riscul unei destabilizări abrupte a piețelor financiare, cu efecte potențiale asupra aversiunii la risc a investitorilor și asupra fluxurilor internaționale de capital, printre cele mai vulnerabile state fiind cele care au un grad ridicat de îndatorare; riscul de supraîncălzire a economiei globale pe fondul stimulentului fiscal pro-ciclic acordat de SUA; reducerea încrederii în sistemul de comerț internațional multilateral, concretizată în tensiuni comerciale și adoptarea de măsuri protecționiste, cu potențiale influențe negative asupra comerțului și activității economice, preponderent în economiile deschise; nu în ultimul rând, riscul ca negocierile din cadrul Brexit să aibă un rezultat semnificativ diferit față de relațiile comerciale actuale dintre UE27 și Marea Britanie.

În ce privește prognozele aferente statelor membre UE, CE estimează rate de creștere pozitive la nivelul acestora, cele mai ridicate proiecții ale creșterii PIB real fiind obținute pentru Malta (5,8%), Irlanda (5,7%), Slovenia (4,7%), România (4,5%), Polonia (4,3%), Slovacia și Ungaria (4%). La polul opus, se estimează că Italia va înregistra cea mai scăzută rată de creștere la nivelul UE (1,5%), urmată de Belgia și Danemarca (1,8%), de Grecia (1,9%) și de Franța (2%). În acest sens, trebuie remarcat că pentru toate celelalte state UE se prognozează rate de creștere economică mai mari de 2%. Prin comparație cu cele mai importante repere la nivel mondial, creșterea economică previzionată a statelor UE (2,6%) este inferioară nivelurilor estimate pentru SUA (2,9%), China (6,6%) și economia globală (3,9%), însă este superioară prognozei pentru Japonia (1,3%).

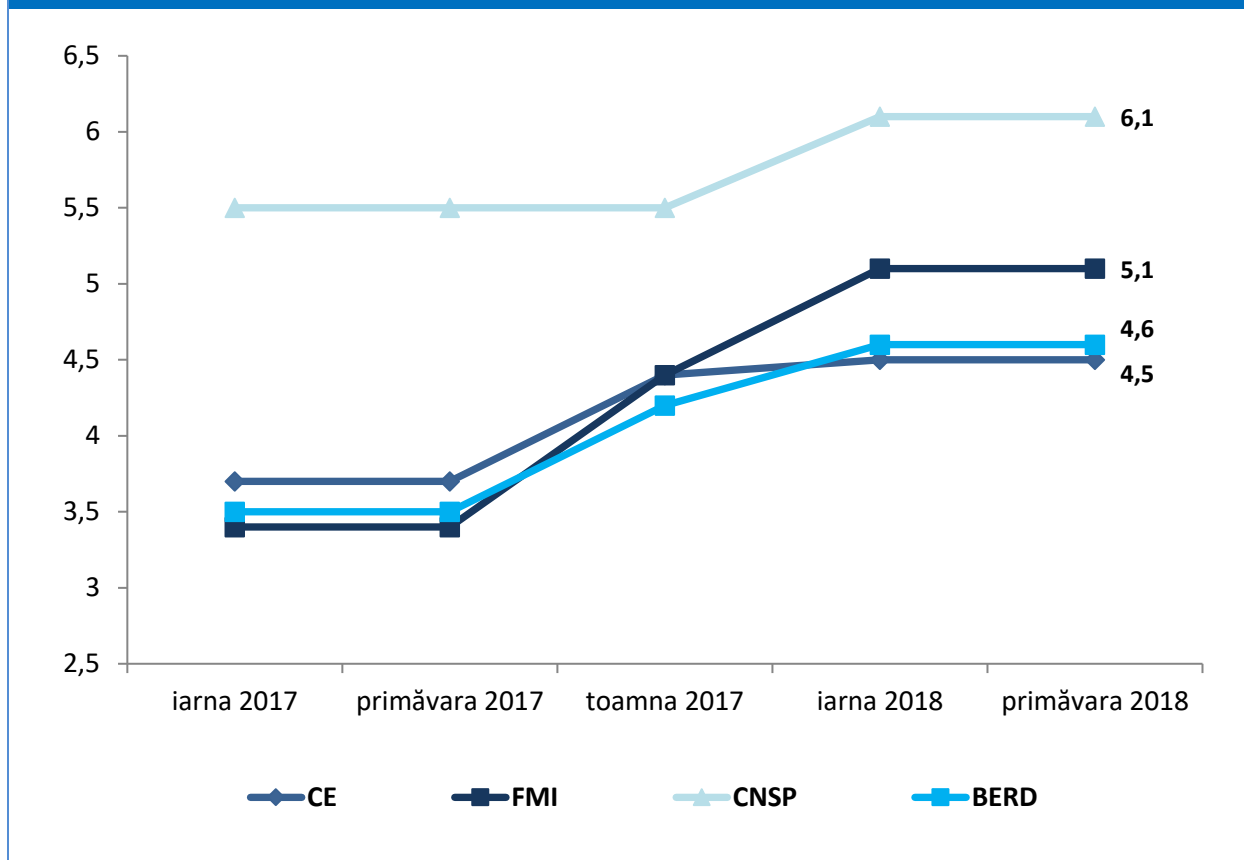
Din perspectiva decalajului față de nivelul PIB real consemnat înainte de criză, se manifestă efectele pozitive ale creșterii economice susținute din anul 2017. Astfel, comparativ cu anul anterior (când aproximativ o treime din țările UE se situau încă sub nivelul PIB real din 2008), în 2017 numărul acestor state a scăzut la 6 (reprezentând circa 22% din totalul statelor UE fără Marea Britanie). Dintre acestea, Grecia continuă să manifeste cel mai mare decalaj față de perioada pre-criză (PIB real înregistrând un nivel de circa 75% față de cel din 2008), în timp ce Croația și Italia se situează aproape de 96%, iar Cipru, Portugalia și Finlanda între 98 și 99%. La polul opus, primele poziții ale clasamentului statelor care înregistrează niveluri semnificativ superioare ale PIB real față de anul 2008, au rămas neschimbate față de anul anterior: Irlanda (+56,7%), Malta (+46,9%), Polonia (+33,2%), Luxemburg (+21,9%) și Slovacia (+20,1%). Deși în perioada post-criză s-a consemnat o evoluție neomogenă a activității economice la nivelul statelor membre UE, este de remarcat că 2017 este primul an din această perioadă în care toate economiile din UE s-au aflat în expansiune. Acest aspect este unul încurajator din perspectiva convergenței în cadrul Uniunii însă, pe baza evoluțiilor din ultima decadă, CE atrage atenția că majoritatea statelor care au reușit să depășească nivelul activității economice din perioada pre-criză sunt cele care aveau cele mai ridicate valori ale PIB per capita, fapt ce ridică semne de întrebare privind convergența în perioada următoare.

Din perspectiva inflației, anul 2017 a marcat o creștere abruptă la nivelul UE (1,7% după ce în 2016 inflația fusese de doar 0,3%), cauzată în mare parte de creșterea prețurilor la energie. Prognozele privind evoluția viitoare a indicatorului prevăd o creștere graduală pe fondul creșterilor salariale și continuării creșterii prețurilor energiei, însă rezultatele sunt ameliorate de inflația redusă din sectorul serviciilor care are cea mai ridicată pondere în calculul indicelui armonizat al prețurilor de consum (IAPC). În aceste condiții, pentru anul 2018 CE proiectează inflația la nivelul din anul anterior (1,7% în cazul UE, respectiv 1,5% în cazul zonei euro), iar pentru anul 2019 se prevede o creștere de 0,1 pp atât pentru ansamblul UE, cât și pentru zona euro. Trebuie menționat că valorile agregate ale IAPC maschează diferențe importante între statele membre UE, pe fondul politicilor monetare diferite și a divergențelor în evoluția cursului de schimb, la nivelul prognozelor pentru anul 2018 cel mai mare ecart fiind înregistrat între Grecia (0,5%) și România (4,2%). Pe de altă parte, la nivelul zonei euro CE previzionează o omogenitate ridicată a ratelor de inflație, estimând că abaterea standard a acestora va atinge în 2019 cea mai redusă valoare din ultimii 10 ani. În ceea ce privește România, după ce anul 2017 a marcat reintrarea inflației în teritoriu pozitiv¹⁰⁸, primele patru luni ale anului 2018 au consemnat continuarea avansului ratei anuale a inflației IAPC de la 3,4% în luna ianuarie, la 4,3% în luna aprilie. În acest context, prognoza de primăvară a CE pentru România proiectează rata medie anuală a inflației IAPC la nivelul de 4,2% în anul 2018, reprezentând cea mai ridicată valoare estimată pentru statele membre UE.

Din perspectiva creșterii economice a României, CE anticipează o încetinire semnificativă a acesteia de la 6,9% în 2017, la 4,5% în 2018, însă acest nivel rămâne superior mediei europene (2,6%), respectiv mediei globale (3,9%), fiind a patra cea mai ridicată rată de creștere din UE după Malta, Irlanda și Slovenia. Decelerarea anticipată a creșterii economice se datorează în mare parte încetinerii ritmului de creștere a consumului privat (de la 10,1% la doar 4,9%), un efect negativ având și exportul net, pe fondul creșterii mai pronunțate a importurilor (8,2%) față de exporturi (7,5%). Pe de altă parte, se estimează o revigorare a investițiilor pe parcursul anului 2018 (de la 4,7% la 7,4%), în contextul înregistrării de progrese în implementarea proiectelor finanțate din fonduri europene. Evoluția nefavorabilă a exportului net este de natură să contribuie la înrăutățirea deficitului de cont curent care este prognozat să crească de la 3,5% în 2017, la 3,6% în 2018. Pentru anul 2019 se estimează continuarea tendinței de temperare a ritmului de creștere economică, acesta fiind proiectat la 3,9%, însă rămâne una dintre cele mai ridicate valori comparativ cu celelalte state membre UE.

¹⁰⁸ Rata medie anuală a inflației, calculată după metodologia IAPC, a înregistrat valori pozitive începând cu luna mai 2017, la finalul anului atingând nivelul de 1,1%.

Graficul 46: Evoluția prognozelor de creștere economică în România pentru anul 2018



Sursa: CE, FMI, CNSP, BERD

Analizând dinamica prognozelor de creștere economică pentru România în anul 2018, se constată că acestea au fost revizuite ascendent de către toate cele trei instituții financiare internaționale considerate, cea mai amplă corecție fiind operată de FMI (+1,7 pp), în timp ce BERD și CE au realizat corecții mai reduse, de circa + 1 pp. Aceste revizuri au survenit pe fondul creșterii economice ridicate din 2017, care a depășit chiar și cele mai optimiste previziuni, precum și în contextul unui climat economic favorabil, atât la nivel european, cât și la nivel mondial. Trebuie menționat că, similar anului anterior, ratele de creștere economică prognozate de CNSP sunt semnificativ mai optimiste, comparativ cu estimările celor trei instituții financiare internaționale, pe medie constatându-se un ecart de peste 1,5 pp. Pe de altă parte, revizuirea ascendentă a prognozei CNSP a avut o dimensiune mai redusă de doar +0,6 pp.

Conform Raportului asupra inflației, publicat de BNR în mai 2018, rata anuală a inflației IPC¹⁰⁹ își va continua traiectoria ascendentă pe fondul disipării efectelor statistice asociate modificărilor

¹⁰⁹ Calculată conform metodologiei naționale. Este diferită de rata inflației IAPC, calculată conform metodologiei europene.

operate în regimul impozitării indirecte și eliminării unor taxe nefiscale la începutul anului 2017, precum și sub impactul creșterii prețurilor administrate ale combustibililor. Însă, ca urmare a creșterii graduale a ratei dobânzii de politică monetară, cumulată cu manifestarea unor efecte de bază favorabile¹¹⁰, BNR anticipează o reducere a inflației începând cu ultimul trimestru al anului 2018. Astfel, conform scenariului de bază al proiecției macroeconomice, se prognozează o rată anuală a inflației IPC de 3,6% la sfârșitul lui 2018 și de 3% la finele lui 2019, valoarea previzionată pentru finalul anului curent fiind situată peste limita superioară a intervalul de variație (1,5% - 3,5%) asociat țintei de 2,5%. Anticipațiile agenților economici, dublate de nivelurile ridicate ale excedentului de cerere agregată, vor continua să favorizeze creșterea prețurilor, însă se așteaptă o atenuare a acestor efecte pe măsură ce politica monetară acomodativă se va transforma într-una neutră. Pe de altă parte, presiunile inflaționiste externe sunt estimate la un nivel redus, ținând cont că inflația prognozată pentru principalii parteneri comerciali ai României este sub 2%. Trebuie menționat că reducerile succesive ale cotei TVA au contracarat parțial presiunile inflaționiste din perioada 2016-2017 (epuizarea acestor efecte jucând un rol important în puseul manifestat la finalul lui 2017 și începutul lui 2018), în timp ce majorările salariale din anul curent au potențialul de a stimula excesul de cerere din economie. Astfel, BNR apreciază că riscurile asociate previziunii sunt înclinare în sensul unor abateri pozitive, principalele surse de risc fiind următoarele: tensiunile dintre cererea și oferta de muncă, de natură să alimenteze excedentul de cerere agregată, iar o eventuală creștere a ecartului dintre salarii și nivelul productivității muncii putând genera presiuni inflaționiste suplimentare; continuarea expansiunii consumului pe seama importurilor, în detrimentul producției interne, cu potențialul de a accentua dezechilibrul extern.

Estimările „semnal” cu privire la dinamica PIB în trimestrul I al anului 2018 au arătat o încetinire semnificativă a creșterii economice, datele consemnând o stagnare față de trimestrul precedent și o majorare cu 4,2% față de aceeași perioadă a anului trecut. Cel mai probabil decelerarea ratei de creștere a salariilor concomitent cu accelerarea inflației au încetinit majorarea venitului disponibil real și implicit a consumului privat. În acest context, chiar dacă trimestrul I are cea mai mică pondere în total, este probabilă o revizuire în sens negativ a prognozei de creștere economică pentru anul 2018 de către instituțiile financiare internaționale a căror proiecție pentru anul în curs se încadra în intervalul 4,5-5,1%. În opinia Consiliului fiscal, balanța riscurilor la adresa evoluției PIB real în anul 2018 este înclinată în sens negativ, mai ales raportat la valoarea estimată de CNSP în aprilie 2018 de 6,1% și de asemenea raportat la proiecția de avans economic de 5,2% pe care este construit bugetul. Posibile riscuri suplimentare pot fi generate de încetinirea

¹¹⁰ Reprezentate de eliminarea din baza de calcul a șocurilor referitoare la majorarea accizei la combustibili din lunile septembrie și octombrie 2017, precum și la creșterile de prețuri la petrol, energie electrică și gaze naturale, manifestate în trimestrul IV 2017, respectiv în trimestrul I 2018.

investițiilor private ca urmare a întăririi graduale a politicii monetare, de o nouă reducere a investițiilor publice în vederea atingerii țintelor fiscale sau de o amplificare a incertitudinii cu privire la politicile guvernamentale. În plus, o eventuală plasare a deficitului bugetar peste valoarea de referință de 3%¹¹¹ stipulată de brațul corectiv al PSC ar putea determina reevaluarea de către investitorii străini a gradului de risc asociat economiei interne, ceea ce ar crește suplimentar costul împrumuturilor contractate de guvern și ar pune presiune asupra cursului de schimb.

VI.2. Cadrul fiscal-bugetar

Proiectul de buget pe anul 2018 a avut în vedere o țintă de deficit a BGC de 2,96% din PIB potrivit metodologiei *cash*, respectiv, de 2,92% din PIB conform standardului ESA 2010. În opinia sa asupra Proiectului de buget, Consiliul fiscal aprecia că modul de construire a bugetului pe anul 2018 și a cadrului pe termen mediu asociat acestuia consfințește, similar construcției bugetare din anul precedent, un derapaj de proporții și în lărgire de la exigențele brațului preventiv al PSC, preluate în legislația națională prin intermediul LRFB, convergența către obiectivul pe termen mediu (deficit structural de 1% din PIB) fiind preconizată a începe din anul 2019, dar cu un efort structural inferior¹¹² reperului minim de 0,5 pp de PIB. De altfel, Consiliul fiscal a atras atenția în mod repetat asupra faptului că o relaxare fiscală de proporții inițiată în contextul unui decalaj de producție apropiat de zero în anul 2016 și, ulterior, pozitiv în perioada 2017-2020 este contraproductivă, deoarece măsurile adoptate accentuează caracterul pro-ciclic al politicii fiscale, cu impact negativ permanent asupra deficitului bugetar.

În ceea ce privește poziția fiscală exprimată în termeni structurali, ulterior consolidării fiscale accelerate din perioada 2010-2015 (soldul bugetar structural reducându-se până la un nivel de -0,2% din PIB în anul 2015), pe fondul unei creșteri a deviației pozitive a PIB și a menținerii deficitului bugetar în imediata apropiere a plafonului de 3%, în anul 2017 deficitul structural s-a

¹¹¹ CE estimează pentru România un deficit bugetar de 3,4% din PIB în 2018 și 3,8% din PIB în 2019 (Prognoza de primăvară 2018).

¹¹² În Raportul privind situația macroeconomică pe anul 2017 și proiecția acesteia pe anii 2018-2020, pasul de ajustare pentru anul 2019 era prevăzut la doar 0,31 pp de PIB, iar pentru 2020 la 0,43 pp de PIB, în condițiile în care, conform recomandării CE din iunie 2017, ajustarea ar fi trebuit să înceapă chiar din anul 2017 cu un pas de 0,5 pp de PIB. În 22 mai 2017 CE a avertizat România privind intrarea în procedura de deviație semnificativă de la OTM, prima misiune de evaluare din cadrul procedurii având loc în 26-27 septembrie 2017 iar în decembrie 2017, în urma evaluării acestei misiuni CE a solicitat reducerea cu 0,8% din PIB în anul 2018 a deficitului bugetar, recomandare care ar fi fost de așteptat să fie inclusă în proiectul de buget pe acest an.

deteriorat semnificativ, la 3,3%¹¹³ din PIB (în lărgire, de la 2,1% din PIB în 2016). Cu toate că, România este obiectul unei **proceduri de deviație semnificativă de la OTM** declanșate în luna iunie 2017, **pentru anul 2018, conform Programului de Convergență 2018-2021 se estimează un deficit structural în lărgire cu 0,4% din PIB comparativ cu anul anterior**. Este relevant de remarcat faptul că acest document, deși recent elaborat, nu indică clar traiectoria de convergență către OTM, sugerând un pas de ajustare de 0,4 pp/an în perioada 2019-2021 fără însă a specifica precis și măsurile care vor conduce la acest rezultat, contrar LRFB și recomandărilor CE, ceea ce implică faptul că mecanismul de corecție automată nu este funcțional. **Mai mult, proiecțiile CE publicate cu ocazia prognozei de primăvară din mai 2018 indică niveluri ale deficitului bugetar pentru anul 2018 net superioare estimărilor Guvernului, respectiv un nivel de 3,4% din PIB în cazul deficitului efectiv (conform metodologiei ESA 2010), și 3,8% din PIB în termeni structurali, această proiecție fiind consistentă cu evaluările Consiliului fiscal. Astfel, România este printre puținele țări care a inversat trendul de consolidare fiscală, fiind singura țară din UE cu un deficit bugetar estimat pentru anii 2018 și 2019 peste plafonul de 3% din PIB.**

În opinia sa asupra Proiectului de buget, Consiliul fiscal identifica o probabilitate ridicată de apariție a unui decalaj negativ de venituri, având drept sursă, pe de o parte, o estimare optimistă privind dimensiunea ritmului de creștere a PIB, considerând scenariul macroeconomic care a stat la baza bugetului, mai degrabă nepotrivit din perspectiva unei construcții bugetare prudente, iar pe de altă parte, în cazul veniturilor din TVA includerea *ex-ante* în proiecție a impactului măsurilor luate de ANAF pentru îmbunătățirea colectării, precum și al introducerii plății defalcate a TVA, evaluat la 4,9 miliarde de lei. Mai mult, Consiliul fiscal a identificat la acel moment și o subevaluare a cheltuielilor de asistență socială cuprinse în buget cu cel puțin 3 miliarde de lei, considerând execuția acestora din ultimul trimestru al anului precedent. Astfel, Consiliul fiscal a evaluat drept ridicată probabilitatea necesității adoptării de măsuri corective pe parcursul anului 2018 pentru evitarea depășirii plafonului de deficit de 3% din PIB stipulat de brațul corectiv al PSC.

La finele lunii martie 2018 atât veniturile, cât și cheltuielile bugetare se situau sub programul trimestrial aferent formei inițiale a BGC. Astfel, veniturile totale ale BGC sunt inferioare sumei programate cu circa 3,13 mld. lei (un minus echivalent cu 0,34% din PIB), având un grad de realizare față de program de 95,5%, iar cheltuielile sunt mai mici cu 7,63 mld. lei (-0,83% din PIB), fiind realizate în proporție de 90,3% față de program, astfel încât la nivelul soldului bugetar impactul raportat la program este favorabil, în sensul realizării unui deficit bugetar cu circa 4,5 mld. lei sub ținta sa trimestrială (respectiv un deficit de 4,46 mld. lei față de o țintă de 8,96 mld lei), respectiv un grad de realizare de 49,8%.

¹¹³ Conform Prognozei de primăvară 2018 a CE.

În ceea ce privește nerealizarea programului la nivelul veniturilor bugetare, aceasta s-a datorat în principal unei masive sub-performanțe a *sumelor primite de la UE*¹¹⁴ (-3,4 mld. lei sub program, respectiv un grad de realizare de 57,3%, în special pentru programul aferent cadrului financiar 2014-2020, care a consemnat un decalaj negativ față de țintă de 3,39 mld. lei, respectiv un grad de realizare de 56,8%), dar și a încasărilor sub așteptări în cazul *veniturilor fiscale*, cu un grad de realizare de 95,1%, respectiv, cu 1,82 mld. lei sub program. La acest agregat de venituri, față de programul de încasări aferent primului trimestru al anului curent, au fost înregistrate depășiri ale țăintelor trimestriale doar la nivelul încasărilor din: *impozitul pe salarii și venit* (+882 mil. lei, respectiv un grad de realizare de 115,5%¹¹⁵) și *alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital* (+86 mil. lei respectiv 116,2% din program), în timp ce nerealizări semnificative ale țăintelor trimestriale au fost consemnate la nivelul încasărilor din *TVA* (-1252 mil. lei respectiv un grad de realizare de 91,4%), *accize* (-829 mil. lei, respectiv 87,6% din program), *alte impozite și taxe pe bunuri și servicii* (-219 mil. lei, respectiv 79,2% din program) și *impozit pe profit* (-186 mil. lei, un grad de realizare de 95,2%). La nivelul *veniturilor nefiscale* s-au consemnat încasări peste program (107,9%, respectiv un plus de 349 mil. lei) pe fondul unei performanțe peste așteptări a veniturilor din proprietate încasate la bugetul de stat. Tot peste așteptările inițiale s-au situat și încasările din *CAS* (+1158 mil. lei, respectiv 105,6% din program). În cazul veniturilor din *TVA*, este posibil ca neîncasarea acestora conform programului trimestrial să fi fost generată și de majorarea rambursărilor de *TVA*, acestea fiind de 4,1 mld. lei comparativ cu 2,9 mld. lei în primul trimestru al anului anterior.

Pe partea de cheltuieli, majoritatea categoriilor de cheltuieli consemnează niveluri inferioare celor programate pentru finele trimestrului I, cu excepția celor cu *bunuri și servicii*, care au depășit cu 659 mil. lei programul stabilit (108,1%). Cea mai mare pondere din deviația de 7,3 mld. lei a cheltuielilor totale comparativ cu nivelul programat revine elementului *proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile* (-3,4 mld. lei, aferente cadrului financiar 2014-2020, respectiv 58% din program), urmate de *alte transferuri*¹¹⁶ (-2,4 mld. lei, 57% din program). Alte nerealizări importante comparativ cu nivelurile programate pentru trimestrul I au fost consemnate la cheltuieli pentru *dobânzi* (-0,59 mld. lei, 82,2% din program), *subvenții* (-0,57 mld. lei, 81,1% din program), *cheltuieli de personal* (-348 mil. lei) și *cheltuieli de capital*, al căror nivel reprezintă 94,5% din programul trimestrial (-240 mil. lei).

¹¹⁴ În cazul sumelor aferente fondurilor externe nerambursabile aferente cadrului financiar 2014-2020, în perioada ianuarie-martie 2018 au fost încasate preponderent sume pentru finanțarea proiectelor din domeniul agriculturii, respectiv 4.079,5 din totalul de 4.450,7 mil. lei.

¹¹⁵ Începând cu luna februarie s-a manifestat impactul diminuării cotei de impozitare a impozitului pe venit cu 6 pp.

¹¹⁶ Acestea cuprind contribuția la Uniunea Europeană și la alte organisme internaționale și transferurile către operatorii economici cu capital de stat.

În esență, execuția bugetară aferentă trimestrului I din anul 2017 consemnează o nerealizare semnificativă a *veniturilor din fonduri europene aferente cadrului financiar 2014-2020*, dar și una relevantă la nivelul celor *fiscale*, în timp ce pe partea de cheltuieli sub-execuția acestora este mai mare raportat la planificarea inițială, în special în cazul *proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile*, dar și la nivelul *altor transferuri*.

Având în vedere execuția bugetară din primul trimestru al anului curent, Consiliul fiscal apreciază drept ridicate riscurile nerealizării veniturilor programate din TVA precum și al depășirii semnificative a sumelor cuprinse în proiectul de buget pentru cheltuielile de asistență socială, de personal și pentru cele cu bunuri și servicii. **În contextul menținerii parametrilor actuali ai politicii fiscal-bugetare, balanța riscurilor pentru anul 2018 apare drept semnificativ înclinată în sensul depășirii țintei de 3% pentru deficitul bugetar, necesitând adoptarea unor măsuri corective de natura veniturilor ori a cheltuielilor, în vederea evitării intrării în PDE.** În sensul încadrării în țintă ar putea acționa, similar anului anterior, o nerealizare a cheltuielilor de investiții programate, ca rezultat al unui grad redus de absorbție a fondurilor UE aferente cadrului financiar 2014-2020. În aceste condiții, Consiliul fiscal recomandă Guvernului accelerarea măsurilor de reformă structurală cu impact asupra ratei de colectare a veniturilor bugetare și asupra eficienței cheltuirii banilor publici, în special urgentarea implementării programului vizând modernizarea sistemului de administrare a veniturilor bugetare. De asemenea, Consiliul fiscal reiterează recomandarea privind operaționalizarea rapidă a procesului de prioritizare a investițiilor publice și o reformă reală a administrației publice, menită să așeze pe bază de management al performanței funcționarea statului pe diverse paliere și care ar putea genera câștiguri însemnate de eficiență la nivelul cheltuielilor bugetare.

Consiliul fiscal a atras în nenumărate rânduri atenția asupra riscului asociat comportamentului repetitiv privind plasarea deficitului bugetar în vecinătatea imediată a nivelului de 3% din PIB ca fiind susceptibil să conducă la vulnerabilizarea poziției finanțelor publice și să complice substanțial gestionarea acestora în eventualitatea manifestării unor șocuri adverse, păstrând politica fiscală în capcana unei conduite pro-ciclice. Acest derapaj, a cărui corectare ulterioară printr-o consolidare fiscală în faza descendentă a ciclului economic este de natură să genereze costuri economice și sociale care vor depăși efectele pozitive pe termen scurt ale relaxării fiscale, așa cum arată teoria economică, estimările empirice de la nivel internațional și însăși experiența României din ultimii 10 ani. Mai mult, majorarea deficitului bugetar a avut loc concomitent cu deteriorarea calității acestui indicator, în sensul creșterii ponderii cheltuielilor salariale și cu asistența socială, în detrimentul celor generatoare de creștere economică pe termen lung, respectiv cheltuielile de investiții, cu educația sau cu sănătatea, care au atins niveluri alarmant de mici raportate la PIB comparativ cu anii anteriori.

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.
- Auerbach, A. și Y. Gorodnichenko** (2011), "Fiscal Multipliers in Recession and Expansion", NBER Working Paper 17447, September.
- Banca Mondială** în colaborare cu PricewaterhouseCoopers (2017), "Paying taxes 2018".
- Banca Națională a României** (2017), „Raport asupra inflației”, mai, Anul XIII, nr. 48, București.
- Banca Națională a României** (2017), „Raport asupra inflației”, august, Anul XIII, nr. 49, București.
- Banca Națională a României** (2017), „Raport asupra inflației”, noiembrie, Anul XIII, nr. 50, București.
- Banca Națională a României** (2018), „Raport asupra inflației”, februarie, Anul XIV, nr. 51, București.
- Banca Națională a României** (2018), „Buletin lunar”, Anul XXVI, nr. 293, martie, București.
- Banca Națională a României** (2018), „Raport asupra inflației”, mai, Anul XIV, nr. 52, București.
- Banca Națională a României** (2018), „Sondaj privind creditarea companiilor nefinanciare și a populației”, februarie, ISSN 2458-0538
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2016), „Regional Economic Prospects”, mai.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2016), „Regional Economic Prospects”, noiembrie.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2017), „Regional Economic Prospects”, mai.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2017), „Regional Economic Prospects”, noiembrie.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2018), „Regional Economic Prospects”, mai.
- Cafiso, G.** (2012), "A guide to public debt equations", disponibil online: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1975710.
- Crivelli, E.** (2017), „Efficiency-Adjusted Public Capital, Capital Grants, and Growth”, IMF Working Paper WP/17/168, July
- Comisia Europeană** (2010), „EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”, martie, Bruxelles, COM(2010) 2020.
- Comisia Europeană** (2012), „Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în cadrul Uniunii Economice și Monetare”, Bruxelles, martie.
- Comisia Europeană** (2016), "European Economic Forecast, Winter 2016", Bruxelles, februarie.

Comisia Europeană (2016), “European Economic Forecast, Spring 2016”, Bruxelles, mai.

Comisia Europeană (2016), “European Economic Forecast, Autumn 2016”, Bruxelles, noiembrie.

Comisia Europeană (2016), „Analiza Anuală a Creșterii pentru 2017”, noiembrie, Bruxelles, COM(2016) 725 final.

Comisia Europeană (2017), “European Economic Forecast, Winter 2017”, Bruxelles, februarie.

Comisia Europeană (2017), “European Economic Forecast, Spring 2017”, Bruxelles, mai.

Comisia Europeană (2017), “European Economic Forecast, Autumn 2017”, Bruxelles, noiembrie.

Comisia Europeană (2017), „Quality of public finance spending reviews for smarter expenditure allocation in the euro area”.

Comisia Europeană (2017), „Country report Romania 2017, februarie, Bruxelles, SWD(2017) 88 final

Comisia Europeană (2018), “Country Report Romania 2018”, martie, Bruxelles, SWD(2018) 221 final.

Comisia Europeană (2018), “2018 European Semester: Country Specific Recommendation /Commission Recommendations – Romania”, mai, Brussels, COM(2018) 422 final.

Comisia Europeană (2018), “European Economic Forecast, Winter 2018”, Bruxelles, februarie.

Comisia Europeană (2018), “European Economic Forecast, Spring 2018”, Bruxelles, mai.

Comisia Europeană (2017), “VAT Rates Applied in the Member States of the European Union- Situation at 1st January 2017”.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2016), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2015 – 2019” Prognoza de iarnă, februarie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2016), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici pentru perioada 2016 – 2019 – pentru Programul de Convergență”, Prognoza de primăvara, aprilie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2016), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2016 – 2020” Prognoza de toamnă, noiembrie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2017), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2016 – 2020” Prognoza de iarnă, ianuarie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2017), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici pentru perioada 2017 – 2020 – pentru Programul de Convergență”, Prognoza de primăvara, aprilie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2017), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici pentru perioada 2017 – 2021 – pentru Proiectul de Buget 2018”, Prognoza de toamnă, noiembrie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2018), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici pentru perioada 2017 – 2021”, Prognoza de iarnă, februarie.

Comisia Națională de Strategie și Prognoză (2018), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici pentru perioada 2018 – 2021”, Prognoza de primăvară, aprilie.

Curtea de Conturi (2017), „Raportul public pe anul 2016”, ISSN 2558-8060 (versiune online), decembrie.

Fondul Monetar Internațional (2016), „World Economic Outlook - Too Slow for Too Long”, aprilie.

Fondul Monetar Internațional (2016), „World Economic Outlook – Subdued Demand Symptoms and Remedies”, octombrie.

Fondul Monetar Internațional (2017), „World Economic Outlook - Gaining Momentum?”, aprilie.

Fondul Monetar Internațional (2017), „World Economic Outlook - Seeking Sustainable Growth: Short-Term Recovery, Long-Term Challenges”, octombrie.

Fondul Monetar Internațional (2018), „World Economic Outlook - Cyclical Upswing, Structural Change”, aprilie.

Guvernul României (2017), „Programul Național de Reformă 2017”, București, aprilie.

Marrez, H. (2015), „The role of state-owned enterprises in Romania”, ECFIN Country Focus, ISSN: 1725-8375.

Ministerul Finanțelor Publice (2017), „Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2017-2019”, București, ianuarie.

Ministerul Finanțelor Publice (2018), „Programul de Convergență 2018-2021”, București, aprilie.

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (2017), „Tax Administration 2017”, septembrie.

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

World Economic Forum (2017), „The Global Competitiveness Report 2017-2018”.

Legislație:

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

*** **Legea nr. 362/2009** pentru aprobarea OUG nr. 64/2009 privind gestionarea financiară a instrumentelor structurale și utilizarea acestora pentru obiectivul de convergență.

*** **Legea nr. 69/2010** - Legea responsabilității fiscal-bugetare

*** **Legea nr. 119/2010** privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor.

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

*** **Legea nr. 165/2011** pentru aprobarea OUG nr. 1/2011 privind stabilirea unor măsuri în domeniul pensiilor acordate beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională.

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

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

*** **Legea nr. 223/2015** privind pensiile militare de stat.

*** **Legea nr. 85/2016** privind plata diferențelor salariale cuvenite personalului didactic din învățământul de stat pentru perioada octombrie 2008-13 mai 2011.

*** **Legea nr. 5/2017** pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2017.

*** **Legea nr. 6/2017** a bugetului de stat pe anul 2017.

*** **Hotărâre nr. 1017/2016** pentru aprobarea amendamentului convenit între Guvernul României și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, prin scrisorile semnate la 31 august 2016 și la 2 noiembrie 2016 la București, la Acordul de împrumut (Proiectul de modernizare a administrației fiscale) dintre România și Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare, semnat la București la 8 mai 2013

Resurse electronice:

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.

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>, baza de date a Comisiei Europene pentru Fonduri Europene Structurale și de Investiții

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

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

<https://www.ebrd.com/home>, site-ul Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare.

<http://www.fonduri-ue.ro/>, site-ul Ministerului Fondurilor Europene.

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

<http://www.mfinante.gov.ro/>, site-ul Ministerului Finanțelor Publice.

<https://asfromania.ro/>, site-ul Autorității de Supraveghere Financiară

<http://www.worldbank.org/>, site-ul Băncii Mondiale

<https://www.anaf.ro/>, site-ul Agenției Naționale de Administrație Fiscală.

<https://www.cnpp.ro>, site-ul Casei Naționale de Pensii Publice.

<http://www.imf.org/>, site-ul Fondului Monetar Internațional

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/05/25/Romania-Selected-Issues-44945>,

FMI, Romania Selected Issues,

<https://lpi.worldbank.org/>

<https://www.oecd.org/tax/transparency/GF-annual-report-2016.pdf>

Anexa 1 - Situația sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului în anul 2017

FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ	SUMA (mii lei)
TOTAL ADMINISTRAȚIE	729.470
TOTAL ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ	160.854
TOTAL ADMINISTRAȚIE LOCALĂ	568.616

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărârea nr. 172/2017	privind acordarea de către România a unui ajutor umanitar extern de urgență, cu titlu gratuit, pentru Ucraina, precum și pentru suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017	31.03.2017	80
2	Hotărârea nr. 227/2017	privind suplimentarea bugetului Senatului și bugetului Camerei Deputaților din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru finanțarea cheltuielilor aferente organizării la București, în perioada 6-9 octombrie 2017, a Sesiunii Anuale a Adunării Parlamentare NATO	18.04.2017	13.989
3	Hotărârea nr. 617/2017	pentru modificarea pct. IV lit. c) din anexa la Hotărârea Guvernului nr. 136/2017 privind aprobarea cifrelor de școlarizare pentru învățământul preuniversitar de stat și pentru învățământul superior de stat în anul școlar/universitar 2017-2018	01.09.2017	3.188
4	Hotărârea nr. 644/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru Ministerul Energiei, în vederea organizării Reuniunii ministeriale la nivel înalt CESEC, care se va desfășura la București în perioada 27-28 septembrie 2017	11.09.2017	154
5	Ordonanța de urgență nr. 72/2017	privind implementarea Sistemului de avertizare a populației în situații de urgență "RO-ALERT"	12.10.2017	30.400
6	Hotărârea nr. 871/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru Ministerul Afacerilor Externe, pentru desfășurarea funeraliilor de stat ale Majestății Sale Regele Mihai I al României	06.12.2017	43

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
7	Hotărârea nr. 883/2017	privind suplimentarea bugetului Ministerului Muncii și Justiției Sociale din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017	14.12.2017	47.000
8	Hotărârea nr. 886/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru Ministerul Dezvoltării Regionale, Administrației Publice și Fondurilor Europene, pentru finanțarea Programului Național de Dezvoltare Locală etapa I	14.12.2017	40.000
9	Hotărârea nr. 888/2017	privind suplimentarea bugetului Ministerului Muncii și Justiției Sociale din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017	15.12.2017	26.000
TOTAL ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ				160.854

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE LOCALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărârea nr. 254/2017	privind stabilirea cheltuielilor necesare pregătirii și desfășurării în bune condiții a alegerilor locale parțiale din data de 11 iunie 2017	07.05.2017	14.289
2	Hotărârea nr. 472/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru județul Vrancea	07.07.2017	19.361
3	Hotărârea nr. 508/2017	pentru modificarea anexei la Hotărârea Guvernului nr. 977/2016 privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2016, pentru județul Neamț	26.07.2017	22.770
4	Hotărârea nr. 573/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru unele unități administrativ-teritoriale din județul Botoșani	11.08.2017	10.222
5	Hotărârea nr. 698/2017	privind stabilirea cheltuielilor necesare pregătirii și desfășurării în bune condiții a alegerilor locale parțiale din data de 5 noiembrie 2017	02.10.2017	4.368
6	Hotărârea nr. 721/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru județul Iași	06.10.2017	5.956
7	Hotărârea nr. 830/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru echilibrarea bugetelor locale	22.11.2017	239.880
8	Hotărârea nr. 874/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru unele unități administrativ-teritoriale în vederea asigurării continuității serviciului	08.12.2017	115.689

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE LOCALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
		public de alimentare cu energie termică în sistem centralizat a populației		
9	Hotărârea nr. 885/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru unele unități administrativ-teritoriale	14.12.2017	73.794
10	Hotărârea nr. 884/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru municipiul Oradea, județul Bihor, în vederea asigurării continuității serviciului public de alimentare cu energie termică în sistem centralizat a populației	14.12.2017	11.000
11	Hotărârea nr. 889/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru județul Maramureș	15.12.2017	25.000
12	Hotărârea nr. 919/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru județul Maramureș	20.12.2017	5.000
13	Hotărârea nr. 918/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru unele unități administrativ-teritoriale	20.12.2017	21.287
TOTAL ADMINISTRAȚIE LOCALĂ				568.616

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE INTERVENȚIE - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărârea nr. 312/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru unele unități administrativ-teritoriale afectate de calamități naturale produse de inundații	11.05.2017	11.583
2	Hotărârea nr. 638/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, bugetului local al comunei Măldărești, județul Vâlcea	08.09.2017	1.210
3	Hotărârea nr. 673/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale produse de furtuni	21.09.2017	52.859
4	Hotărârea nr. 872/2017	privind alocarea unei sume din Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2017, pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale	08.12.2017	3.000
TOTAL				68652

Anexa 2 - Glosar de termeni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Creștere economică – rata anuală de creștere a PIB real.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dezinflație – proces de reducere a ratei inflației.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Metodologie ESA 2010 (*European System of National and Regional Accounts*) – Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale este un cadru de raportare contabilă folosit la nivel internațional pentru descrierea sistematică și detaliată a unei economii (a unei regiuni, a unei țări sau a unui grup de țări), a componentelor sale și a relațiilor sale cu alte economii; Standardul ESA

2010 are ca principale diferențe față de metodologia *cash* înregistrarea veniturilor și cheltuielilor în sistem *accrual* (pe bază de angajamente, nu de plăți efective, precum în sistemul *cash*). Metodologia ESA 2010 înlocuiește metodologia ESA 95, fiind adoptată în anul 2013.

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

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

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

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

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

Pilonul 2 de pensii – denumire dată sistemului de pensii administrate privat; deține un caracter obligatoriu pentru angajații cu o vârstă mai mică de 35 de ani de la momentul introducerii sale (2007), și are ca scop asigurarea unei pensii private, care suplimentează pensia acordată de sistemul public. Contribuțiile la fondurile de pensii private sunt nominale și, imediat după ce sunt virate în contul salariatului, devin proprietatea acestuia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Procedura de deficit excesiv (engl. *Excessive Deficit Procedure - EDP*) – componenta corectivă a Pactului de stabilitate și creștere, care impune sancțiuni în caz de necorectare promptă a deficitelor publice excesiv de ridicate (superioare valorii de referință de 3% din PIB la prețurile pieței) sau a datoriei publice excesiv de ridicată (peste 60 % din PIB sau care nu se diminuează într-un ritm satisfăcător, respectiv de 1/20 din diferența dintre nivelul datoriei publice și pragul de 60%, ca o medie pe ultimii trei ani).

Program de ajustare – program economic detaliat, de obicei, susținut prin utilizarea resurselor FMI, bazat pe o analiză a problemelor economice ale țării în cauză și care prezintă politicile im-

plementate deja și cele care urmează a fi implementate în vederea stabilizării în domeniile monetar, fiscal, al balanței de plăți, precum și la nivelul politicilor structurale, ca bază pentru o economie stabilă și a unei creșteri economice sustenabile.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Semestrul european – reprezintă un instrument adițional de supraveghere preventivă a politicilor economice și fiscale ale statelor membre; reprezintă un ciclu anual de coordonare a politicilor economice, care are loc în primele șase luni ale anului, pe parcursul căruia guvernele au posibilitatea de a cunoaște experiențele și opiniile omologilor UE în etapa de formulare a

politicilor economice și bugetare, cu scopul de a identifica dezechilibrele apărute sau iminente care ar încălca normele stabilite de Pactul de Stabilitate și Creștere.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Variabile nominale – variabile exprimate în prețuri curente.

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

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

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