

România

Consiliul Fiscal

Raport Anual

Evoluții și perspective macroeconomice și bugetare

Martie 2011

- I. Sinteză**

- II. Evoluții macroeconomice în anul 2010**

- III. Politica fiscal-bugetară în anul 2010**
 - III.1 Evaluarea obiectivelor, ȋintelor și indicatorilor bugetari
 - III.2 Politica salarială în sectorul bugetar
 - III.3 Absorbȋia fondurilor europene

- IV. Poziȋia fiscală structurală**

- V. Sustenabilitatea finanȋelor publice**
 - V.1 Indicatori de sustenabilitate a finanȋelor publice
 - V.2 Provocări la adresa sustenabilităȋii finanȋelor publice
 - V.3 Colectarea taxelor în România - comparaȋii internaȋionale
 - V.4 Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate
 - V.5 Companiile de stat – arierate, eficienȋă și impact bugetar
 - V.6 Arieratele bugetului general consolidat

- VI. Anul 2011 – Perspective și riscuri**
 - VI.1 Cadrul macroeconomic
 - VI.2 Cadrul fiscal bugetar
 - VI.3 Riscuri

Anexa 1 – Situaȋia sumelor alocate din Fondul de Rezervă Bugetară în anul 2010

Anexa 2 – Glosar de termeni

Lista graficelor și tabelelor

- Graficul 1: Nivelul PIB în Tr. IV 2010 față de maximul pre-criză (maxim pre-criză =100)*
- Graficul 2: Nivelul consumului în Tr. IV 2010 față de max pre-criză (maxim pre-criză =100)*
- Graficul 3: Evoluția încrederii consumatorilor 2008-2010*
- Graficul 4: Evoluția PIB real 2000-2010*
- Graficul 5: Nivelul investițiilor în Tr. IV 2010 față de maximul pre-criză (maxim pre-criză=100)*
- Graficul 6: Nivelul exporturilor în Tr. IV 2010 față de maximul pre-criză (maxim pre-criză =100)*
- Graficul 7: Evoluția trimestrială a veniturilor bugetului general consolidat (mil lei)*
- Graficul 8: Evoluția trimestrială a cheltuielilor bugetului general consolidat (mil lei)*
- Graficul 9: Cheltuielile cu asistența socială 2010 (mld lei)*
- Graficul 10: Cheltuielile cu bunuri și servicii 2010 (mld lei)*
- Graficul 11: Cheltuieli cu investiții 2010 (mld lei)*
- Graficul 12: Cheltuieli de personal 2010 (mld lei)*
- Graficul 13: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public (lei/lună 2003-2010)*
- Graficul 14: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar*
- Graficul 15: Absorbția de fonduri europene: plăți și contractare*
- Graficul 16 : Fonduri structurale necontractate pe programe operaționale*
- Graficul 17: Rolul stabilizator al politicii fiscale (Politica fiscală contraciclică)*
- Graficul 18: Impulsul fiscal și excesul de cerere*
- Graficul 19: Consolidarea fiscală în UE*
- Graficul 20: Impactul bugetar al îmbătrânirii populației*
- Graficul 21: Veniturile bugetare (% din PIB, ESA 95, 2009)*
- Graficul 22: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe venit în România*
- Graficul 23: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe profit în România*
- Graficul 24: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România*
- Graficul 25: Gap-ul de TVA* în UE*
- Graficul 26: Gap-ul de TVA* România vs. Bulgaria*
- Graficul 27: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente CAS în România*
- Graficul 28: Evoluția Indicelui de eficiență a colectării taxelor și a ponderii muncii „la negru”*
- Graficul 29: Evoluția ponderii cheltuielilor sociale în total venituri încasate la buget*
- Graficul 30: Ponderea cheltuielilor sociale în total venituri încasate la buget în țările din UE27*
- Graficul 31: Ponderea cheltuielilor de capital în PIB și în veniturile bugetare în țările UE27 (medie pe perioada 2006-2009)*
- Graficul 32: Cheltuielile de capital și calitatea infrastructurii*
- Graficul 33: Numărul de contributori la 100 de pensionari*

Graficul 34: Ponderea arieratelor în cifra de afaceri, companii publice și private

Graficul 35: Structura arieratelor companiilor pe tipuri de creditori(%)

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

Tabelul 2: Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2010

Tabelul 3: Evoluția posturilor ocupate în sectorul bugetar pe ordonatori de credite

Tabelul 4: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale

Tabelul 5: Absorbția fondurilor structurale – comparație cu alte state membre UE

Tabelul 6: Evoluția soldului bugetar structural și a impulsului fiscal 2005-2012

Tabelul 7: Indicatori de sustenabilitate

Tabelul 8: Indicele de eficiență al taxării- impozitul pe venit

Tabelul 9: Indicele de eficiență al impozitării – Impozitul pe profit

Tabelul 10: Indicele de eficiență a taxării – TVA

Tabelul 11: Indice de eficiență a impozitării – Contribuții sociale

Tabelul 12: Evoluția evaziuni fiscale la TVA, impozit pe venit și CAS

Tabelul 13: Ponderea companiilor de stat în total economie

Tabelul 14: Evoluția arieratelor companiilor de stat

Tabelul 16: Evoluția trimestrială a arieratelor bugetului general consolidat în anul 2010

I. Sinteză

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

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

Cu toate că o analiză a evoluțiilor economice și bugetare din anul 2010 din perspectiva strategiei fiscal-bugetare nu este posibilă datorită faptului că aceasta a fost aprobată de Parlament abia la sfârșitul anului, raportul Consiliului Fiscal prezintă evoluțiile macroeconomice care au marcat anul 2010, analiza execuției bugetare raportată la programul bugetar aprobat, precum și o analiză a principalelor riscuri la adresa sustenabilității fiscale pe termen mediu.

După un an 2010 dificil de ajustare fiscal-bugetară, economia românească s-a stabilizat și se anticipează că își va reveni treptat în 2011. Datele recente arată o creștere pozitivă în ultimul trimestru al 2010, iar produsul intern brut s-a contractat în 2010 mai puțin decât s-a anticipat anterior (-1,3 la sută față de proiecțiile oficiale de -1,9 la sută), pe fondul creșterii susținute a exporturilor și a producției industriale.

Ieșirea din recesiune a fost încetinită de necesitatea corectării dezechilibrelor structurale majore existente la momentul declanșării crizei după mai mulți ani de politici fiscal-bugetare nesustenabile.

În luna ianuarie 2010, Parlamentul a adoptat un buget care prevedea reducerea deficitului bugetar la 5,9% din PIB, ținta revizuită ulterior la 6,8% din PIB din cauza înrăutățirii cadrului macroeconomic față de proiecțiile inițiale.

Pentru atingerea obiectivului bugetar, Guvernul a propus un pachet ambițios de consolidare fiscală, în principal prin reducerea temporară cu 25% a salariilor din sectorul public și reducerea cu 15% a cheltuielilor sociale. După ce Curtea Constituțională a blocat reducerea pensiilor cu 15%, pachetul final de consolidare fiscală a inclus majorarea cotei de TVA cu 5 puncte procentuale (de la 19% la 24%), în vigoare din iulie anul trecut.

Eforturile semnificative de ajustare au avut în final rezultatele scontate, susținute și de evoluția peste așteptări a veniturilor bugetare, datele pentru anul 2010 indicând un nivel al deficitului

bugetar de 6,5% din PIB în bază cash, ținta stabilită pentru finele anului 2010 fiind realizată cu o marjă confortabilă de 0,3% din PIB.

Conform estimărilor Comisiei Europene, deficitul bugetar structural (determinat pe baza datelor ESA95), de aproape 9 la sută din PIB la finele anului 2008, a fost redus cu aproape 3 puncte procentuale din PIB la sfârșitul anului 2010, iar traiectoria de reducere a deficitului bugetar structural pare a fi compatibilă cu angajamentul autorităților de a elimina deficitul bugetar excesiv până în anul 2012 (deficit bugetar efectiv sub 3% din PIB).

În opinia Consiliului Fiscal, riscurile la adresa evoluției indicatorilor macroeconomici sunt relativ echilibrate, în timp ce balanța riscurilor în ceea ce privește conduita necesară pentru politica fiscal-bugetară înclină mai degrabă pe partea negativă (un deficit mai mare decât cel proiectat, mai ales în anul electoral 2012).

Cele mai mari riscuri pe plan intern se pot materializa dacă angajamentul politic pentru procesul de consolidare fiscală scade, pe fondul unor turbulențe politice în anticiparea alegerilor programate pentru 2012. Eventualele derapaje de la o politică fiscal-bugetară restrictivă (cum ar fi reversarea unor măsuri de austeritate implementate deja) pot conduce la depășirea țintelor de deficit bugetar pentru 2011 și 2012 și la deteriorarea percepției de risc față de România.

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

În opinia Consiliului Fiscal, conduita actuală a politicii fiscal-bugetare (măsurile deja implementate în 2010 și cele care își produc efectele în 2011) este adecvată și, dacă nu apar derapaje, atingerea țintei de deficit bugetar pentru 2011 pare a fi plauzibilă. În ceea ce privește ținta de deficit bugetar pentru 2012, de 3% din PIB atât după standard ESA 95 cât și cash, aceasta pare a fi ambițioasă și poate necesita măsuri suplimentare de control strict a cheltuielilor bugetare și de îmbunătățire a colectării taxelor, chiar dacă activitatea economică este proiectată să accelereze în 2012.

În ceea ce privește perspectiva bugetară pe termen mediu și lung, persistă încă deficiențe semnificative care pot pune în pericol sustenabilitatea finanțelor publice.

***Eliminarea arieratelor
bugetului general
consolidat către mediul
privat rămâne în
continuare o provocare***

Una dintre problemele recurente pe parcursul ultimilor doi ani a fost cea legată de arieratele bugetului general consolidat către mediul privat, toate țintele de reducere a acestora asumate în cadrul acordurilor cu instituțiile financiare internaționale fiind ratate.

Cu toate că plățile restante la nivelul bugetului de stat s-au diminuat considerabil ca urmare a eforturilor autorităților, continuă să existe presiuni la nivelul bugetelor locale, ale căror plăți restante, în creștere constantă până în trimestrul III 2010, însumau aproximativ 0,2% din PIB la finele anului trecut.

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

Un risc potențial pe termen mediu la adresa sustenabilității fiscal-bugetare este reprezentat de acumularea de pierderi și de arierate în sectorul companiilor în care statul este acționar majoritar.

La finalul anului 2009, cele 722 de companii cu capital majoritar de stat au contribuit la cifra de afaceri totală din economie cu doar 6%, însă plățile restante acumulate de acestea reprezentau 27,1% din totalul de arierate înregistrat la nivelul întregii economii.

Stocul de arierate ale primelor 150 de companii de stat a crescut constant în ultimii ani, până la nivelul de 4,2% din PIB în anul 2010. Arieratele tuturor celor 722 de companii de stat identificate totalizau în iunie 2010 circa 4,8% din PIB.

Subcapitolul V.5 al raportului prezintă o analiză detaliată a companiilor cu capital majoritar de stat identificate în funcție de solvabilitate și de capacitatea lor de a genera cash-flow-uri pozitive. Datele relevă faptul că aproximativ 28% din numărul de angajați, respectiv 18% din cifra de afaceri produsă la nivelul companiilor de stat sunt aferente unor companii cu solvabilitate negativă, iar aceste companii concentrează circa 67% din totalul arieratelor companiilor de stat, beneficiază de circa 37% din subvențiile totale acordate și produc peste 66% din pierderile totale din sectorul întreprinderilor de stat.

***Eficiența colectării
impozitelor rămâne în
continuare scăzută***

Programul de consolidare fiscală s-a bazat într-o măsură semnificativă pe majorarea ratei de TVA, în timp ce eficiența colectării impozitelor rămâne în continuare scăzută.

Astfel la nivelul anului 2009, gradul de eficiență al taxării în cazul taxei pe valoarea adăugată și a contribuțiilor sociale – calculat ca raport între rata implicită de impozitare și cea legală – este printre cele mai reduse din țările est europene din eșantion, 58% în cazul TVA-ului, față de Estonia (90%) sau Bulgaria (71%) și 64% în cazul contribuțiilor sociale.

În aceste condiții, plusuri semnificative de venituri bugetare pot fi realizate pe seama reducerii evaziunii fiscale. O estimare în acest sens este prezentată în subcapitolul VI. 3 din acest raport.

***Eficiența cheltuirii banilor
publici trebuie
îmbunătățită, în particular
prin stabilirea unor
priorități investiționale și
bugetarea multianuală a
acestora***

Pe partea de cheltuieli bugetare, preocupările pentru anii următori trebuie să se focalizeze pe îmbunătățirea eficienței cheltuirii banilor publici, în particular prin prioritizarea investițiilor și bugetarea multianuală a acestora, și pe restructurarea cheltuielilor bugetare pentru a crește sustenabilitatea acestora.

***Starea financiară a
sistemului de pensii de stat
este foarte precară***

Starea financiară a sistemului de pensii este foarte dificilă, cheltuielile bugetare cu pensiile fiind nesustenabile în raport cu contribuțiile încasate. Creșterea numărului de contributory la sistemul de pensii, creșterea vârstei de pensionare și alte măsuri de reformă sunt absolut necesare pentru creșterea sustenabilității sistemului de pensii. Noua lege a pensiilor răspunde în mare parte acestor cerințe, însă pe termen scurt și mediu situația financiară a sistemului de pensii va continua să fie o provocare majoră.

II. Evoluții macroeconomice în anul 2010

Anul 2010 a reprezentat pentru economia României al doilea an consecutiv de contracție economică, produsul intern brut înregistrând o scădere de 1,3%. Cu toate acestea, contracția economică în anul 2010 a fost mai mică decât cea inclusă în prognozele oficiale.

Reluarea creșterii economice a fost întârziată de punerea în aplicare a măsurilor decisive necesare pentru corectarea dezechilibrelor structurale majore existente la momentul declanșării crizei. Ultimele trimestre au marcat o revenire pe un trend ascendent a produsului intern brut în toate țările nou-intrate în UE, mai puțin România care a înregistrat doar o creștere marginală de 0,1% în trimestrul 4 al anului 2010 pe fondul creșterii puternice a exporturilor și a unui declin mai mic al cererii interne în comparație cu trimestrele anterioare. Acest lucru poate fi explicat parțial prin amplitudinea dezechilibrelor acumulate înainte de criză în România dar și prin măsurile decisive de austeritate amânate în 2009 și implementate începând cu trimestrul 3 2010 care au fost de natură a întârzia revigorarea cererii interne.

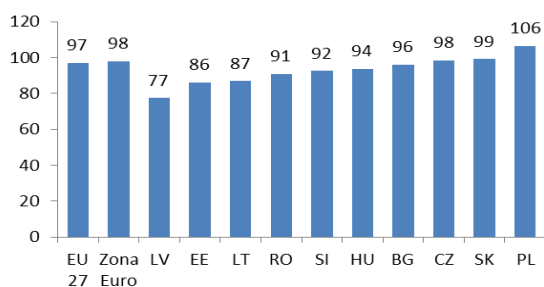
Evoluția descendentă a produsului intern brut poate fi explicată prin contracția consumului final total cu 2,1% , contribuții pozitive provenind din partea variației stocurilor și din partea exportului net care s-a cifrat la -27,7 miliarde lei față de -30,3 miliarde lei în 2009, ritmul de creștere al exporturilor în prețurile medii ale anului 2000 (+14,3%) devansându-l pe cel al importurilor (+12,4%). Pe partea de ofertă, creșteri ale volumului de activitate s-au înregistrat în industrie (+5,1%) și activități financiare, imobiliare, închirieri și servicii pentru întreprinderi (+0,8%) în timp ce evoluții negative s-au înregistrat în agricultură, vânat și silvicultură (-0,8%), construcții (-10,7%), comerț, repararea autovehiculelor și articolelor casnice; hoteluri și restaurante; transport și telecomunicații (-4%) și alte servicii (-2,8%).

Producția industrială a fost sever afectată de criza economică globală, însă tendința de creștere în termeni anuali a fost reluată începând din trimestrul IV 2009, determinată de creșterea exporturilor. În 2010, producția industrială a fost cu 1,1% mai mică în termeni reali față de anul 2008, dar cu 5,6% mai mare decât în 2009.

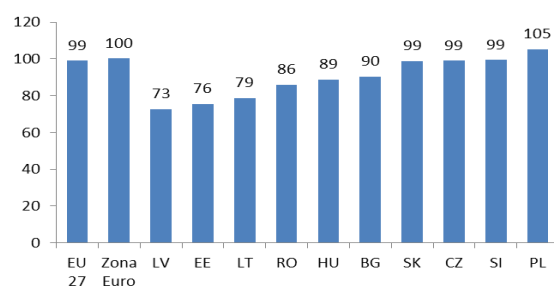
Diminuarea ritmului de scădere a economiei în 2010 a fost favorizată de revenirea producției industriale pe un trend ascendent, aceasta atingând un nivel apropiat celui anterior crizei pe fondul majorării exporturilor peste nivelul maxim atins în trimestrul 2 din 2008.

Reluarea creșterii economice a fost întârziată de reducerea consumului final în contextul măsurilor de austeritate adoptate începând cu trimestrul 3 al anului 2010 care au condus la diminuarea venitului real disponibil concomitent cu înrăutățirea percepției privind evoluțiile economice viitoare.

Graficul 1: Nivelul PIB în Tr. IV 2010 față de maximul pre-criză (max pre-criză =100)

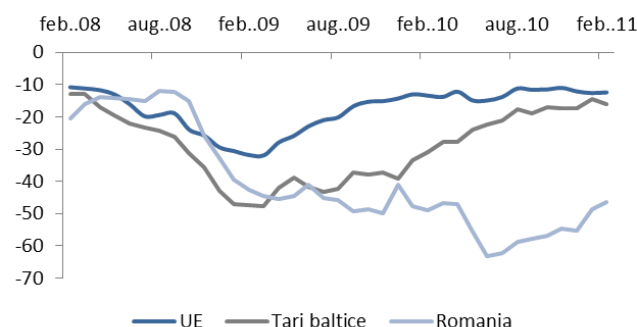


Graficul 2: Nivelul consumului în Tr. IV 2010 față de max pre-criză (maxim pre-criză =100)

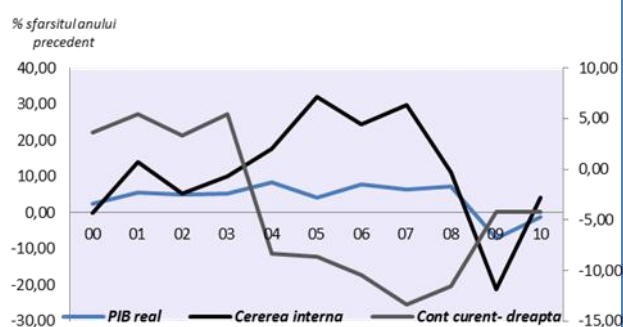


Sursa: Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

Graficul 3: Evoluția încrederii consumatorilor 2008-2010



Graficul 4: Evoluția PIB real 2000-2010



Sursa: Eurostat

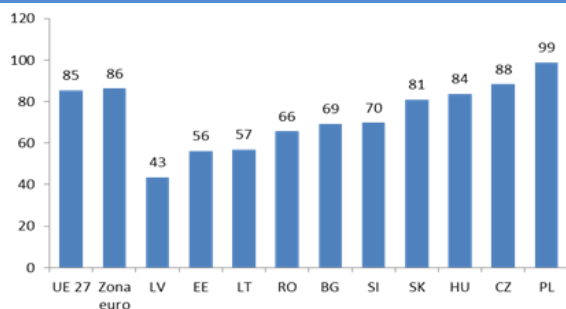
Poziția externă a României continuă să se întărească. Deficitul de cont curent s-a diminuat de la 13,5% din PIB în 2007 la 4,2% în 2010 datorită în principal reducerii abrupte a deficitului comercial.

Deficitul de cont curent a fost finanțat în anul 2010 în proporție de 50,3% prin investiții străine directe ale nerezidenților, care s-au situat la un nivel de 2,596 miliarde de euro, în scădere cu 25,6% față de 2009.

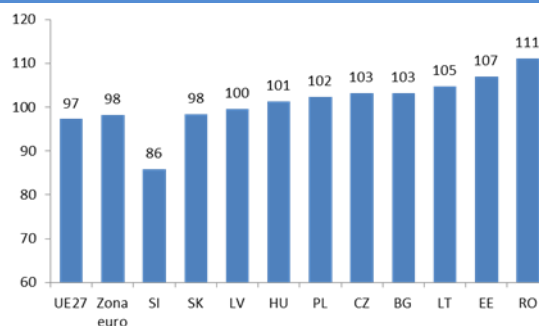
Remitențele au scăzut de la 6,6 miliarde de euro în 2008 la 4,4 miliarde euro în 2009 și la doar 3,8 miliarde de euro în 2010.

Formarea brută de capital fix a înregistrat o reducere cu 13,1% în 2010 față de 2009.

Graficul 5: Nivelul investițiilor în Tr. IV 2010 față de max pre-criză (max pre-criză=100)



Graficul 6: Nivelul exporturilor în Tr. IV 2010 față de maximumul pre-crisă (max pre-crisă =100)



Sursa: Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

Datoria externă a României a crescut cu 11,8% anul trecut, până la un nivel de 90,76 miliarde de euro. Datoria externă pe termen mediu și lung reprezenta la sfârșitul anului trecut 79,3% din total datorie externă, respectiv 72,019 miliarde de euro nivel în creștere cu 9,5% comparativ cu nivelul din 31 decembrie 2009. Datoria externă pe termen scurt a înregistrat o dinamică mai accentuată majorându-se cu 21,6% până la un nivel de 18,746 miliarde de euro (reprezentând 20,7% din total datorie externă).

În contextul situării inflației pe un trend descendent în prima jumătate a anului 2010 și a continuării declinului economic, banca centrală a coborât dobânda de politică monetară de la 8% la începutul anului până la nivelul de 6,25%.

Însă, în cea de-a doua parte a anului, rata inflației a înregistrat o dinamică puternic ascendentă până la un nivel de 7,96% în decembrie 2010 în principal pe seama creșterii cotei standard a taxei pe valoarea adăugată cu 5 puncte procentuale începând cu al treilea trimestru din 2010.

Numărul mediu de salariați a fost în anul 2010 de 4238,13 mii persoane, în scădere cu 7,8% față de anul 2009 pe fondul continuării declinului economic și al reducerilor de personal din sectorul bugetar.

În anul 2010, câștigul salarial mediu brut pe total economie a fost de 1937 de lei, în creștere cu 2,5% față de anul 2009, iar câștigul salarial mediu net a fost de 1407 lei, în creștere cu 1,8%. În condițiile unei inflații medii de 6,1%, nivelul câștigului salarial real s-a redus cu 2,6%.

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

	Prognoza 2010	Efectiv 2010
-modificare procentuală față de anul anterior -		
Produsul intern brut		
Produsul intern brut, (mil lei)	511.582	513.641
Produsul intern brut real	-1,9	-1,3
Utilizarea PIB		
Consum final	-3,3	-2,1
Consumul gospodăriilor	-3,4	-2,0
Consum guvernamental	-2,5	-3,2
Formare brută de capital fix	-11,0	-13,1
Exporturi (volum)	15,0	13,1
Importuri (volum)	10,6	11,6
Rata inflației		
Decembrie 2010	8,1	7,96
Medie anuală	6,2	6,09
Piața muncii		
Rata șomajului la sfârșitul perioadei	8,0	6,9
Număr mediu salariați ¹	-3,7	-7,76
Caștigul salarial mediu brut	3,5	2,5

Sursa: Institutul Național de Statistică, Comisia Națională de Prognoză

III. Politica fiscal-bugetară în anul 2010

III.1 Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari

Proiecția bugetară inițială pentru anul 2010 a fost construită pe ipoteza unei creșteri economice de 1,3% în termeni reali, veniturile bugetului general consolidat fiind prognozate la 168,8 miliarde lei, din care 7 miliarde lei reprezentau intrări din fonduri europene pre și post aderare. Deficitul bugetului general consolidat a fost stabilit la 31,9 miliarde lei (5,9% din PIB-ul estimat inițial).

¹ Diferențele dintre prognoza CNP și nivelul efectiv raportat se datorează și metodologiei diferite: în timp ce prognoza CNP utilizează drept referință balanța forței de muncă, cifrele efective sunt cele din buletinul lunar INS a căror bază de raportare nu include decât agenții economici cu mai mult de 5 angajați.

În primele luni din 2010, ca urmare a înrăutățirii condițiilor economice față de prognoza inițială, situația fiscală s-a deteriorat iar ținta de deficit bugetar pentru trimestrul I 2010 a fost ratată, în mare parte din cauza subperformanței încasărilor veniturilor bugetare.

În acest context, fără măsuri corective suplimentare, deficitul bugetar ar fi atins 9,1 la sută din PIB până la finele anului 2010. Pentru a ține cont de deteriorarea ciclică a economiei, ținta de deficit pentru anul 2010 a fost revizuită la 6,8 la sută din PIB.

Ca urmare, Guvernul a propus un pachet de măsuri de consolidare pentru a reduce deficitul bugetar cu 2,3% din PIB (față de noul scenariu de bază), în principal prin reducerea temporară cu 25% a salariilor din sectorul public și reducerea cu 15% a cheltuielilor sociale. După ce Curtea Constituțională a blocat reducerea pensiilor cu 15%, pachetul final de consolidare fiscală a inclus majorarea cotei de TVA cu 5 puncte procentuale (de la 19% la 24%), în vigoare din iulie anul trecut.

În urma evoluției peste așteptări a veniturilor din TVA și accize în lunile august și septembrie, bugetul general consolidat a fost rectificat pentru a doua oară, ținta de deficit bugetar de 6,8% din PIB fiind însă menținută.

Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2010 este prezentată în *Tabelul 2*.

Tabelul 2: Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2010				
	Program inițial	Prima rectificare	A doua rectificare	Execuție 2010
Venituri Totale	168,8	165,4	166,8	168,6
Venituri fiscale	94,0	90,7	92,6	93,0
Contribuții asigurări	49,8	46,1	45,2	45,7
Fonduri UE	7,0	7,5	8,9	9,4
Cheltuieli Totale, din care:	200,7	200,0	201,4	201,9
Cheltuieli curente	180,2	180,6	181,6	183,0
Cheltuieli de capital	20,4	19,5	19,6	19,4
Deficit bugetar	-31,9	-34,6	-34,6	-33,3

Pachetul de măsuri fiscal-bugetare implementate din iulie 2010 a generat ajustarea vizată, susținut și de revenirea veniturilor fiscale începând cu trimestrul III 2010. Așadar, datele pentru anul 2010 indică un nivel al deficitului bugetar de 6,5% din PIB în bază cash, ținta stabilită pentru finele anului 2010 fiind realizată cu o marjă confortabilă de 0,3% PIB.

Estimarea deficitului bugetar conform ESA 95 notificată către Eurostat în octombrie 2010 era de 7,2% din PIB, nivel apropiat de cel estimat de Comisia Europeană în prognoza de toamnă (7,3% din PIB). Având în vedere rezultatul mai bun decât estimat la finele anului 2010 precum și

performanța veniturilor bugetare în luna ianuarie 2011² este foarte probabil ca nivelul deficitului calculat conform metodologiei europene să fie mai mic decât estimările inițiale.

Într-adevăr, performanța bugetară a început să se îmbunătățească începând cu luna august pe măsura apariției efectelor pachetului de consolidare fiscală.

Creșterea deficitul bugetar a decelerat constant pentru cinci luni consecutive. În perioada august-decembrie, deficitul bugetar s-a contractat cu 12% față de anul precedent, comparativ cu o creștere față de anul precedent de 25,6% în prima jumătate a anului 2010.

În anul 2010, veniturile bugetului general consolidat au crescut cu 7,2% față de anul precedent până la 168,6 miliarde lei (32,8% din PIB³) pe seama evoluției peste așteptări a veniturilor din impozitele indirecte.

Veniturile din TVA (în creștere cu 14,3% față de anul precedent) și accize (în creștere cu 11,5% față de anul precedent) au fost principalii factori care au generat creșterea în ansamblu a veniturilor bugetare. Această evoluție reflectă rezultatul majorării cotei TVA, dar și materializarea parțial a eforturilor Guvernului de combatere a evaziunii fiscale. Este de remarcat că veniturile din TVA și accize au fost mai mari cu 0,5% comparativ cu programul bugetar aprobat.

De asemenea, veniturile nefiscale au avut o contribuție pozitivă, acestea înregistrând o creștere de 18,5% față de anul precedent, pe seama adoptării unor măsuri temporare excepționale generatoare de venituri suplimentare (precum transferurile extraordinare din partea unor companii de stat și includerea în 2010 a unor fonduri care aveau regim extrabugetar).

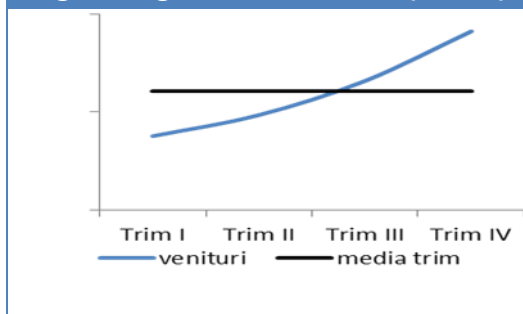
În plus, veniturile din fonduri europene postaderare au înregistrat un nivel de 5,4 miliarde lei, cu 182% mai mari decât în anul 2009, și, remarcabil, cu 9% mai mari decât nivelul programat cu ocazia celei de-a doua rectificări bugetare.

Prin contrast, veniturile aferente impozitelor directe au continuat trendul descendent. Veniturile din impozitul pe profit au scăzut cu 4,9% față de anul precedent, iar impozitul pe venit și salarii a scăzut cu 3,2% față de anul precedent, pe fondul ajustărilor salariale din sectorul public. În plus, veniturile din contribuțiile sociale au scăzut cu 4,5% reflectând condițiile slabe de pe piața muncii.

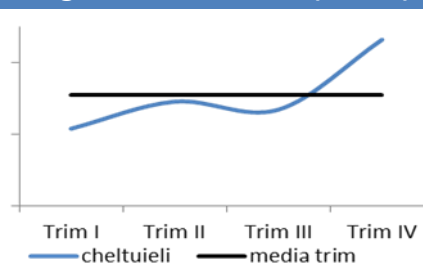
² Conform metodologiei ESA95, veniturile și cheltuielile bugetare sunt înregistrate pe bază de angajamente, prin urmare parte din veniturile lunii ianuarie a anului n+1 sunt alocate anului n în timp ce veniturile lunii ianuarie a anului n sunt înregistrate în anul n-1.

³ A fost utilizat PIB-ul efectiv al anului 2010, mai mare decât estimarea folosită în raportarea MFP

Graficul 7: Evoluția trimestrială a veniturilor bugetului general consolidat (mil lei)



Graficul 8: Evoluția trimestrială a cheltuielilor bugetului general consolidat (mil lei)



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, calcule Consiliul Fiscal

În ceea ce privește cheltuielile bugetare, acestea au înregistrat un ritm mai lent de creștere (+ 4,2% față de anul precedent) până la 201,9 mld lei, în principal datorită declinului fondului de salarii cu 8,6% față de anul 2009 și reducerii cheltuielilor pentru investiții cu 5%. În schimb, cheltuielile cu asistența socială au înregistrat o creștere de 7,3% față de anul 2009.

Cu toate acestea, evoluția trimestrială a cheltuielilor bugetului general consolidat indică în continuare o concentrare acestora în ultimul trimestru al anului. În mod specific, cheltuielile totale în trimestrul IV 2010 însumează 58,2 miliarde lei, mai mari cu 20% față de trimestrul precedent, și cu 11% mai mari decât în trimestrul IV 2009. Mai mult de jumătate din creșterea cheltuielilor din trimestrul IV al anului 2010 se datorează capitolului de cheltuieli de capital care au crescut cu 97% față de trimestrul III.

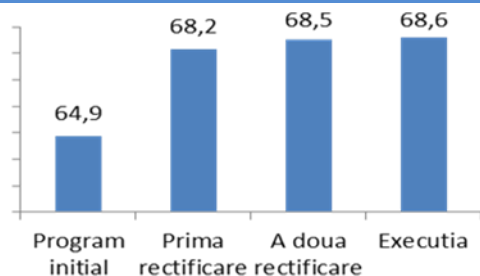
De asemenea, diferențele sistematice între cheltuielile planificate și cele realizate indică persistența unor deficiențe în procesul de programare bugetară. *Graficele de mai jos* compară cheltuielile realizate și alocările bugetare inițiale pentru principalele categorii de cheltuieli în clasificare economică. Se remarcă, în special, o subevaluare sistematică a cheltuielilor cu asistența socială, care au fost majorate cu ocazia ambelor rectificări bugetare (+3.6 miliarde lei), pentru ca în final, execuția să depășească ultimul program aprobat cu aproximativ 100 milioane lei, depășirea fiind localizată la nivelul cheltuielilor cu asistența socială ale bugetului de stat.

Cu toate ca autoritățile și-au asumat ca obiectiv reducerea cheltuielilor cu bunuri și servicii cu 10% față de nivelul anului 2009, acestea au crescut cu 5,2% față de anul precedent, alocarea bugetară pentru bunuri și servicii fiind de asemenea majorată în mod constant pe parcursul anului 2010.

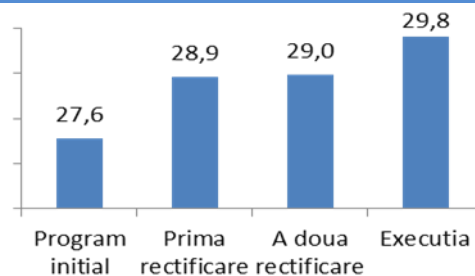
În plus, cifrele de execuție aferente capitolului de cheltuieli cu bunurile și serviciile indică depășirea alocărilor bugetare programate la cea de-a doua rectificare cu aproximativ 800 milioane lei. Cu toate acestea, cheltuielile cu bunurile și serviciile mai mari decât cele estimate inițial sunt parțial justificate de eforturile autorităților de a achita arieratele din sectorul bugetar. Astfel, prima rectificare bugetară a alocat o sumă suplimentară de 1,9 miliarde lei

pentru plata arieratelor din sănătate, iar cu ocazia celei de-a doua rectificări, fondul de rezervă bugetară a fost majorat cu 1,6 miliarde lei, parțial pentru aceeași destinație.

Graficul 9: Asistenta sociala 2010 (mld lei)



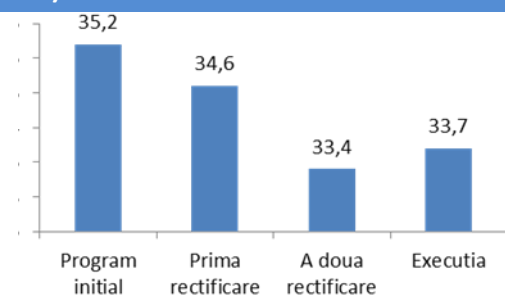
Graficul 10: Bunuri si servicii 2010 (mld lei)



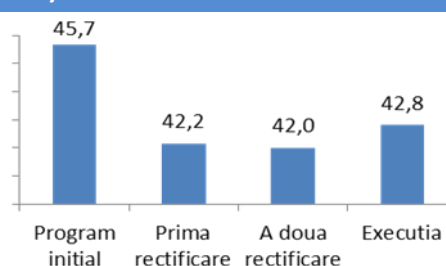
În ceea ce privește categoriile de cheltuieli revizuite în scădere, cheltuielile cu dobânzile par a fi supraestimate în mod constant, fiind reduse de la 9,2 miliarde în bugetul inițial, la 7,8 miliarde la cea de-a doua rectificare, pentru că în execuție acestea să înregistreze un nivel de 7,3 miliarde lei.

Deși cheltuielile de personal au scăzut cu 8,6% față de nivelul anului 2009, fondul de salarii programat a fost depășit în execuție cu aproximativ 800 milioane lei, comparativ cu bugetul rectificat care a fost aprobat la mijlocul lunii noiembrie. Această depășire provine de la autoritățile locale, unde cheltuielile de personal estimate au fost depășite cu 1,3 miliarde lei (doar parțial explicabil prin transferul unor spitale către autoritățile locale). Această problemă poate constitui o cauză de îngrijorare, deoarece fondul de salarii a fost depășit sistematic în anii precedenți din cauza lipsei de control asupra cheltuielilor salariale de la nivel local și ar putea conduce la nerespectarea plafonului asumat pentru anul 2011.

Graficul 11: Cheltuieli cu investiții 2010 (mld lei)



Graficul 12: Cheltuieli de personal 2010 (mld lei)



Cheltuielile pentru investiții publice, care includ cheltuielile de capital precum și transferuri de natură investițiilor, au fost în anul 2010 de 33,7 miliarde lei, în scădere cu 5% față de anul

precedent. În plus, se constată aceeași practică uzuală a ultimilor ani de reducere a cheltuielilor de investiții pe parcursul execuției bugetare și realocarea sumelor la cheltuieli curente.

Consiliul fiscal a recomandat detalierea alocărilor suplimentare destinate Fondului de rezervă bugetară pe parcursul anului 2010 cu precizarea sumei care urmează a fi utilizată pentru plata arieratelor (eventual o defalcare pe ordonatori). În absența acestor clarificări, acest raport încearcă să prezinte utilizarea acestui fond pe parcursul anului precedent pe baza hotărârilor de Guvern publicate în Monitorul Oficial al României.

Astfel, în anul 2010, au fost alocate din fondul de rezervă bugetară aproximativ 2,58 miliarde lei, din care 1,9 miliarde pentru administrația centrală și aproximativ 660 milioane lei pentru administrația locală. În cadrul alocărilor pentru administrația centrală, aproximativ 900 de milioane de lei au fost alocați pentru plata arieratelor, în special pentru Ministerului Transporturilor și Infrastructurii și Ministerului Economiei.

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

Datoria publică s-a majorat semnificativ și în 2010, ponderea acesteia în produsul intern brut crescând la 37,75% de la nivelul de 30% înregistrat la sfârșitul anului 2009 pe fondul continuării contracției economice și unui deficit bugetar de 6,5% din PIB. Dinamica datoriei publice este accelerată, creșterea față de sfârșitul anului 2008 fiind de 16,42 puncte procentuale din PIB. Datoria publică guvernamentală reprezintă 94,03% din total comparativ cu 92,65% în 2009, în timp ce ponderea datoriei publice locale este de 5,97% ,în scădere față de nivelul de 7,35% din anul precedent.

Împrumuturile de stat dețin ponderea cea mai mare în totalul datoriei publice, cumulând 40,39% din total, fiind urmate de obligațiunile de stat cu 18,66%, certificate de trezorerie cu 17,91% în timp ce eurobondurile asigură 5,76% din finanțarea datoriei publice.

În ceea ce privește structura pe scadențe a titlurilor de stat nou emise, se remarcă preponderența finanțării pe termen scurt. Astfel, certificatele de trezorerie cu scadențe de până la 1 an însumează 74,6% din valoarea împrumuturilor noi. Finanțarea pe termene mai lungi este relativ redusă, obligațiunile pe 3 ani cumulând doar 16% din valoarea împrumuturilor noi în timp ce obligațiunile cu scadența la 5 și la 10 ani însumează 6,15% și respectiv 3,28% din total.

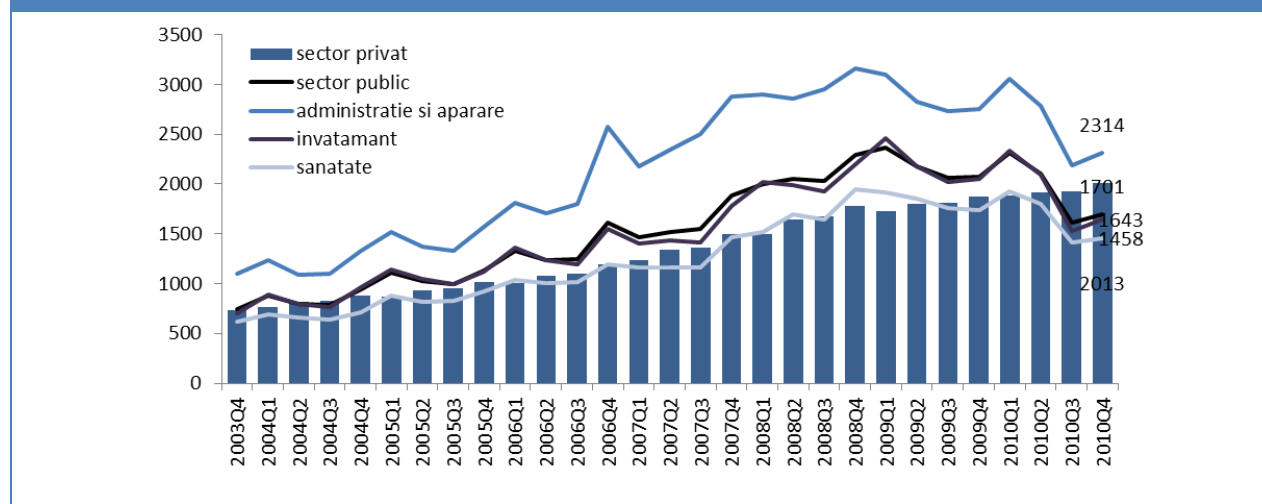
Costul atragerii de resurse noi a cunoscut o evoluție pozitivă, randamentele titlurilor de stat coborând sub 7% la sfârșitul lui 2010 față de nivelul de 10% înregistrat cu un an în urmă, pe fondul îmbunătățirii percepției de risc asociată României și unei lichidități excedentare în sistemul bancar.

III.2 Politica salarială în sectorul bugetar

Cheltuielile cu personalul bugetar au crescut semnificativ între 2005 și 2008, fondul de salarii crescând cu 1,5 puncte procentuale din PIB. În aceeași perioadă, câștigul mediu în sectorul bugetar a crescut cumulat cu 63% la sută în termeni reali, majorând discrepanța dintre salariul mediu din sectorul public și cel privat (*Graficul 13*).

Până în 2010, salariul mediu din sectorul public a fost mai mare decât în sectorul privat, însă reducerea cu 25 la sută a salariilor din sectorul bugetar începând cu cea de-a doua jumătate a anului 2010 a redus câștigul mediu în sectorul public la mai puțin decât media din sectorul privat. Datele din luna decembrie 2010 indică faptul că salariul mediu brut în sectorul public a scăzut de la 2,108 lei, în trimestrul II 2010 la 1,701 lei în trimestrul IV 2010, sub media de 2,013 lei, în sectorul privat.

Graficul 13: Castigul mediu brut in sectorul privat si public (lei/luna 2003-2010)



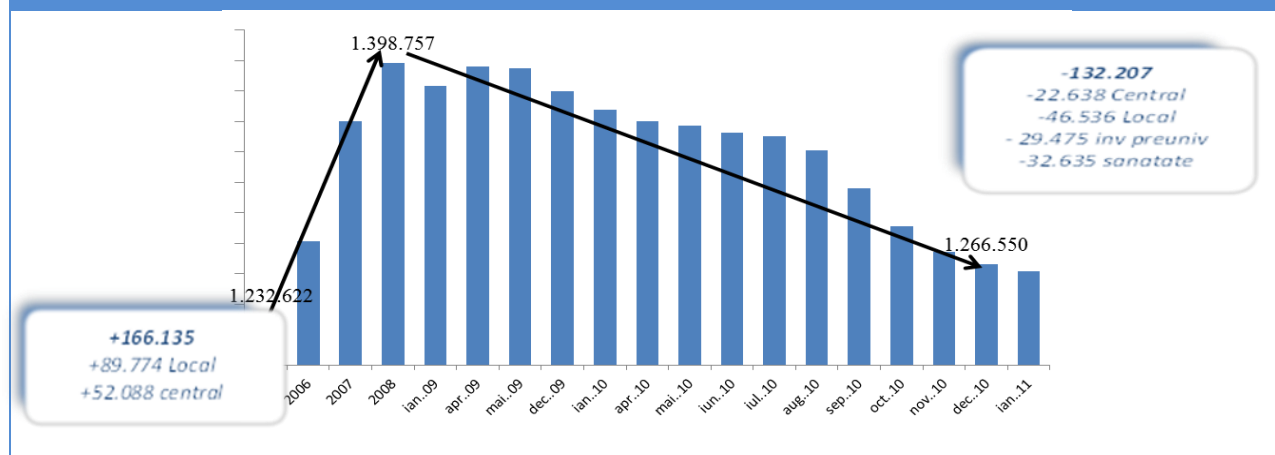
Sursa: Institutul National de Statistica, calcule Consiliul Fiscal

În perioada 2005-2008 numărul de angajați bugetari a crescut cu aproximativ 170.000 până la aproximativ 1,4 milioane de persoane. Cele mai mari creșteri ale numărului de personal au avut loc la nivelul autorităților locale (aproximativ 90.000), la care s-a adăugat o creștere a personalului de aproximativ 50.000 de angajați în cadrul administrației centrale.

Ca urmare a eforturilor autorităților de ajustare fiscală, numărul de personal din sectorul bugetar a scăzut în mod constant de la sfârșitul anului 2008 în principal pe seama înghețării posturilor vacante (în vigoare din mai 2009) și a înlocuirii doar unui post pentru 7 eliberate.

În consecință, numărul total de angajați în sectorul guvernamental a scăzut cu 132.000 (la 1,26 milioane angajați) între sfârșitul anului 2008 și decembrie 2010 (*Graficul 14*). Mai mult de 50 la sută din aceste reduceri de personal au avut loc la nivel local (aproximativ 76.000), din care 29.000 de persoane în cadrul învățământului preuniversitar. De asemenea, un declin puternic al numărului de angajați s-a înregistrat în sectorul de sănătate (aproximativ 33.000).

Graficul 14: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Personalul din sectorul bugetar este împărțit aproximativ egal între administrația centrală și instituțiile auto-finanțate și administrațiile locale. Numărul persoanelor angajate în sectorul bugetar a fost de aproximativ 1,26 milioane de oameni în luna decembrie 2010. În cadrul instituțiilor finanțate din bugetul de stat numărul de personal este de aproximativ 350.000 de oameni, cu cea mai mare parte a personalului în cadrul Ministerului Administrației și Internelor și Ministerului Apărării (*Tabelul 3*). Instituțiile auto-finanțate, cea mai mare parte spitale și universități, au aproximativ 380 de mii de angajați. Aceste instituții sunt în mare parte finanțate prin transferuri directe de la bugetul administrației centrale. Restul de aproximativ 600 de mii de persoane se află la nivelul autorităților locale.

Tabelul 3 Evoluția posturilor ocupate pe ordonatori de credite	Decembrie 2008	Decembrie 2010	Diferente
Total posturi ocupate	1.398.757	1.266.550	-132.207
A. Administratie centrala	694.995	639.722	-55.273
1. Buget de stat, din care:	338.727	334.533	-4.194
Ministerul Administratiei si Internelor	146.955	147.822	867
Ministerul Apararii	79.666	79.210	-456
Ministerul Finanțelor Publice	33.716	31.210	-2.506
Ministerul Justitiei	13.558	15.053	1.495
Restul ministerelor	64.832	61.238	-3.594
2. Institutii autofinantate, din care:	304.132	260.001	-44.131
Unitati sanitare ⁴	209.273	176.638	-32.635
Unități de învățământ superior de stat	68.095	68.229	134
3. Institutii finantate din bugetele asigurarilor sociale	52.136	45.188	-6.948
B. Administratie locala, din care:	703.762	626.828	-76.934
Invatamant preuniversitar	332.952	303.477	-29.475
Autoritati executive locale	310.912	264.382	-46.530

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

⁴ Pentru comparabilitate, am inclus unitatile sanitare in integralitate in cadrul administratiei centrale, desi o parte dintre acestea au fost transferate in subordonare locala pe parcursul anului 2010.

III.3 Absorbția fondurilor europene

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

Milioane Euro

Tabelul 4: Situatia absorbtiei fondurilor structurale pe programe operationale						
	Total alocari 2007-2013	Plati decembrie 2010			Rata absorbtie	Absorbtie excl. prefin
		Total, din care:	Prefin	Ramb UE		
Dezvoltare regionala	3.726	554,9	381,4	173,5	14,9%	4,7%
Mediu	4.512	318,5	266,2	52,3	7,1%	1,2%
Transport	4.565	47,2	0,0	47,2	1,0%	1,0%
Competitivitate	2.554	251,2	106,3	144,8	9,8%	5,7%
Resurse Umane	3.476	464,2	416,6	47,6	13,4%	1,4%
Dezvoltarea capacitatii administrative	208	10,2	4,1	6,1	4,9%	2,9%
Asistenta tehnica	170	9,0	1,2	7,8	5,3%	4,6%
Total	19.211	1.655,3	1.175,8	479,5	8,6%	2,5%

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

Cu o rata a absorbției de doar 8,6% din bugetul total alocat (15% cea mai mare rată în cazul programului operațional pentru dezvoltare regională și 1% cea mai mică în cazul PO Transport), România se confruntă cu provocări serioase și riscul de a pierde aceste oportunități.

Cu doar 47 milioane de euro cheltuite până la sfârșitul anului 2010 (circa 1% din alocarea totală pe 2007-2013), POS Transport este cel mai puțin performant program operațional.

Bulgaria, spre exemplu, a absorbit până la finele lui 2010, 5,81% din suma totală disponibilă (circa 94 de milioane euro) pentru infrastructură de transport și a contractat 30%.

POR și POSDRU sunt în continuare programele cele mai performante în absorbția de fonduri structurale în România. Cu plăți de 555 milioane euro, respectiv 464 milioane euro, acestea înregistrează grade de absorbție de 14,9% și 13,4%.

Este adevărat că în multe state noi membre, absorbția fondurilor UE a fost destul de lentă după aderare, astfel încât în această privință, România nu este atipică. Cu toate acestea, România

este acum în al cincilea an în calitate de stat membru al UE, iar fondurile disponibile au o dată limită, acestea trebuind să fie utilizate până în 2013.

Tabelul 5: Absorbția fondurilor structurale – comparație cu alte state membre UE

	Total alocari 2007-2013 Mld Euro	Plati decembrie 2010 Mld Euro	Rata Absorbție	Total alocari/capita Euro	Total plati/capita Euro
Estonia	3,5	0,9	26,0%	2.692	700
Letonia	4,6	1,3	29,0%	1.917	556
Polonia	67,3	13,7	20,4%	1.917	391
Cehia	26,7	3,3	12,4%	2.567	318
Bulgaria	6,9	0,7	10,2%	908	93
Romania	19,2	1,65	8,6%	916	79

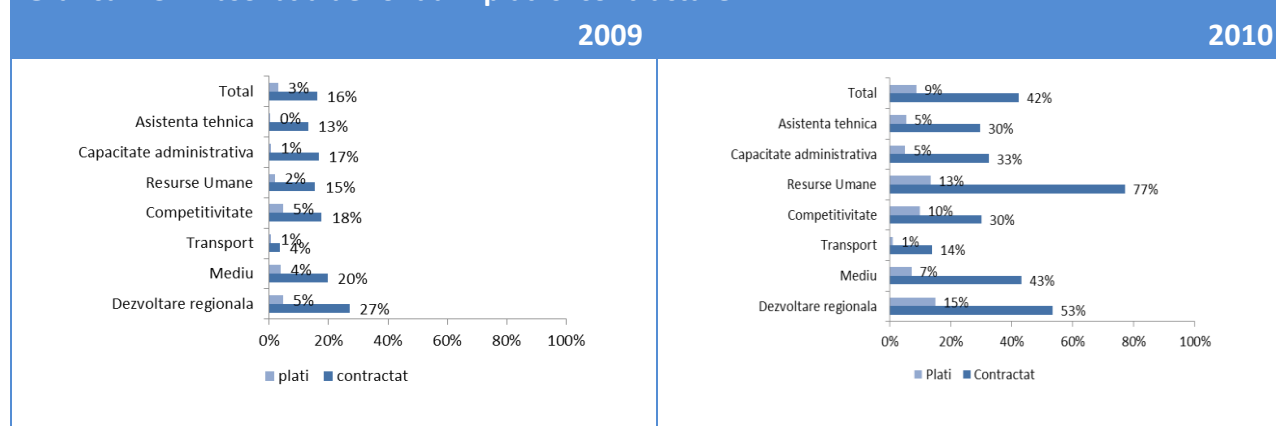
Sursa: Comisia Europeană

Comparativ cu alte state noi membre, gradul de absorbție slab din România este și mai evident. Rata medie de absorbție după patru ani de la aderare este mult sub media țărilor din eșantion (8,6% față de 17%).

Astfel, până la finele lui 2010, Letonia a utilizat peste 1,3 miliarde de euro, ceea ce înseamnă 29% din fondurile europene de care dispune în perioada 2007-2013. Situații similare se înregistrează și în cazul Estoniei și Poloniei, care au reușit până în prezent să cheltuiască 26% (circa 900 milioane euro), respectiv 20,4% (circa 13 miliarde euro) din banii alocați. Cehia a reușit să absoarbă până la începutul lunii decembrie a anului trecut 3,3 miliarde de euro, ceea ce reprezintă circa 12,44%.

Fondurile UE raportate la numărul de locuitori absorbite de România sunt de asemenea cele mai mici din UE, 79 euro/cap de locuitor față de 700 euro în Estonia sau 93 euro în Bulgaria.

Graficul 15: Absorbția de fonduri: plăți și contractare



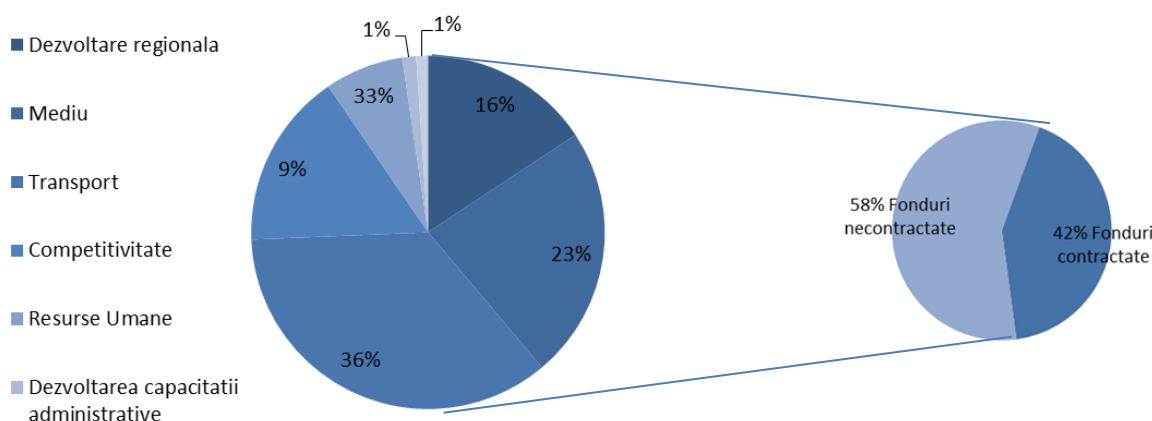
În schimb, în anul 2010, se poate constata o îmbunătățire a procesului de contractare a fondurilor structurale și de coeziune, rata de contractare fiind de 42%, față de 16% în anul 2009.

Cu toate acestea, există diferențe semnificative între cele șapte programe operaționale, cele mai performante fiind programul operațional pentru dezvoltarea resurselor umane, cu 77% sume contractate din total fonduri alocate și programul operațional de dezvoltare regională cu 53%.

La polul opus se află programul operațional transporturi cu o rată de contractare de doar 14%, în ciuda faptului că alocările pe care le deține sunt cele mai mari, și programele operaționale competitivitate și asistență tehnică cu o rată de contractare de 30%.

În ceea ce privește distribuția fondurilor structurale și de coeziune necontractate (*Graficul 16*), cea mai mare sumă, de aproximativ 4 miliarde euro se regăsește în cazul POS transporturi (36% din total), urmată de POS Mediu cu 2,5 miliarde euro (23% din total).

Graficul 16 : Fonduri structurale necontractate pe programe operationale



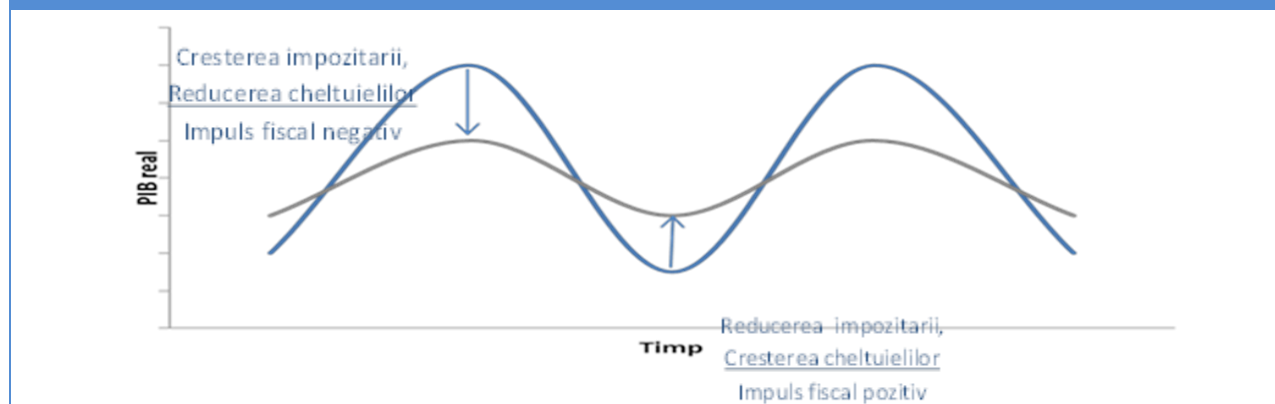
Sursa: Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale, calcule Consiliul Fiscal

IV. Poziția fiscală structurală

Politica fiscală și bugetară este unul din principalele instrumente pe care guvernul le folosește pentru a influența economia prin schimbări în nivelul de impozitare și cel al cheltuielilor bugetare. Prin intermediul politicii fiscale și bugetare autoritățile pot controla variabilele macroeconomice, cum ar fi cererea agregată, venitul disponibil, și în cele din urmă activitatea economică în ansamblu. În această abordare, politica fiscală și bugetară joacă un rol-cheie pentru a atenua fluctuațiile ciclului economic.

O politică fiscal-bugetara contraciclica, care acționează în sensul atenuării amplitudinii fluctuațiilor ciclului economic presupune o conduită mai laxă în perioade de recesiune și respectiv mai restrictivă în perioade de "boom" economic. (Graficul 17)

Graficul 17: Rolul stabilizator al politicii fiscale (Politica fiscala contraciclica)



Acest lucru este necesar mai ales în cazul în care stabilizatorii automați sunt prea slabi și insuficienți pentru a stabili economia, aspect relevant în special în cazul economiilor emergente care se confruntă cu o evaziune fiscală ridicată și o pondere ridicată a economiei subterane, și/sau un nivel scăzut al indemnizațiilor pentru șomaj.

Deficitul bugetului consolidat luat ca atare nu este însă un indicator potrivit pentru evaluarea politicii fiscale. El reflectă influența atât a unor factori permanenți, cât și a unor factori tranzitorii. Factorii permanenți care influențează deficitul bugetar se referă la elementele stabile ale veniturilor și cheltuielilor publice. Fluxurile de venituri și cheltuieli stabile sunt cele care prevalează în condiții normale, în absența șocurilor externe, când economia operează la nivelul său potențial, compatibil cu o inflație joasă și stabilă. Prin contrast, factorii tranzitorii sunt cei influențați de ciclul economic. Veniturile fiscale tind să scadă în perioadele de recesiune și să crească rapid în perioadele de expansiune. Pe partea de cheltuieli, este invers. De exemplu, transferurile sociale, în speță cheltuielile cu ajutoarele de șomaj, tind să crească în vreme de recesiune și să scadă în perioadele de creștere economică susținută.

O măsură pentru evaluarea modului în care politica fiscal bugetară își îndeplinește rolul de stabilizator macroeconomic este reprezentată de variația soldului bugetar structural. Soldul structural poate fi definit ca acel nivel al soldului bugetar care ar fi înregistrat dacă produsul intern brut s-ar situa la nivelul său potențial.

$$\begin{aligned} \text{Sold structural} &= \text{Sold bugetar efectiv} - \text{Componenta Ciclică} \\ \text{Componenta Ciclică} &= \text{Exces/Deficit de cerere} \times \text{Senzitivitatea parametrilor bugetari la} \\ &\quad \text{excesul/deficitul de cerere} \\ \text{Excesul/Deficitul de cerere} &\text{este diferența dintre PIB-ul efectiv și cel potențial} \end{aligned}$$

În speță, soldul bugetar structural poate fi utilizat pentru a identifica cât din modificările intervenite la nivelul poziției fiscal-bugetare (impozite, transferuri, cheltuieli) se datorează condițiilor economice și cât deciziilor de politică fiscal-bugetare adoptate.

În plus, soldul structural servește la evaluarea sustenabilității politicii fiscale, indicând măsura în care politica fiscală curentă este viabilă (deficitul bugetar se va autocorecta) ori implică necesitatea unor ajustări majore în viitor.

De asemenea, soldul structural permite evaluarea impactului politicii fiscale asupra cererii agregate – respectiv cuantificarea așa-numitului impuls fiscal ce reflectă modificarea (cu semn schimbat) soldului structural. În acest sens, creșterile deficitului structural sunt considerate a fi expansioniste (impuls fiscal pozitiv), iar reducerile contracționiste (impuls fiscal negativ). Impulsul fiscal analizat împreună cu poziția ciclică a economiei permite evaluarea măsurii în care politica fiscală se achită de sarcina de stabilizator macroeconomic – acționând în sensul diminuării presiunilor din partea cererii agregate în perioade de *boom* economic ori în sensul stimulării acesteia în perioade de recesiune.

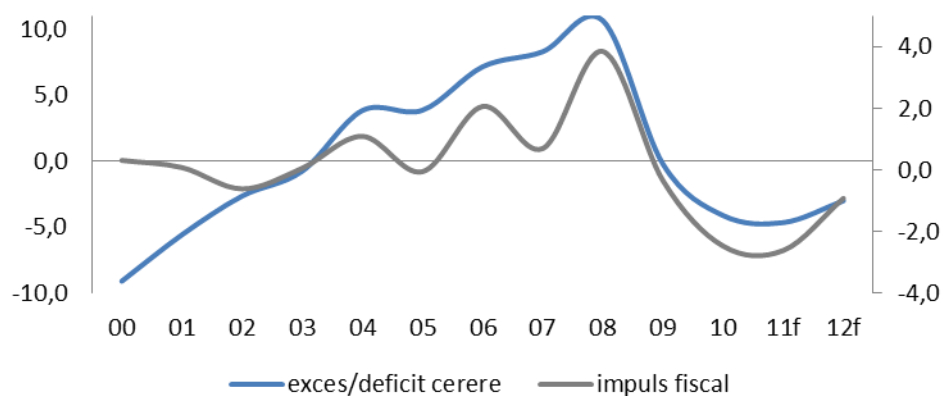
Tabelul 6: Evoluția soldului structural și a impulsului fiscal 2005-2012								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010e	2011e	2012e
Exces/Deficit de cerere	3,9	7,1	8,3	10,6	-0,2	-4,1	-4,6	-3,0
Sold bugetar (ESA95)	-1,2	-2,2	-2,6	-5,7	-8,6	-7,3	-4,9	-3,5
Sold bugetar primar ⁵	0,1	-1,4	-1,8	-5,0	-7,1	-5,4	-2,9	-1,6
Sold structural	-2,3	-4,4	-5,1	-8,9	-8,6	-6,1	-3,5	-2,6
Impuls fiscal	-0,1	2,1	0,7	3,8	-0,3	-2,5	-2,6	-0,9
Impuls fiscal primar	0,2	2,5	0,8	3,8	-1,2	-2,8	-2,7	-0,8

Sursa: Comisia Europeană, calcule Consiliul Fiscal

În România, în perioada de creștere economică rapidă anterioară declanșării crizei financiare impulsul fiscal a fost pozitiv, contribuind la supraîncălzirea economiei și accentuând astfel dezechilibrele acumulate în economie (*Graficul 18*). În plus, prociclicitatea politicii fiscal bugetare în perioada precriză a epuizat spațiul fiscal necesar pentru stimularea economiei în perioada de recesiune, conducând la necesitatea reducerii deficitului bugetar în perioada crizei (datorită în primul rând constrângerilor de finanțare) și la menținerea caracterului prociclic al politicii fiscal-bugetare.

⁵ Exclusiv cheltuielile cu dobanzile

Graficul 18: Impulsul fiscal si excesul de cerere



V. Sustenabilitatea finanțelor publice

V.1 Indicatori de sustenabilitate a finanțelor publice

În toamna anului 2009, Comisia Europeană a publicat un raport de evaluare a sustenabilității finanțelor publice în țările membre UE. Raportul include mai mulți indicatori de sustenabilitate, cea mai mare importanță fiind acordată așa-numiților indicatori S1 și S2. Indicatorii de sustenabilitate cuantifică decalajul ce trebuie acoperit astfel încât sustenabilitatea finanțelor publice să fie asigurată.

Indicatorul S1 exprimă ca procent în PIB efortul de ajustare al soldului bugetar primar necesar pentru a atinge în 2060 un nivel de 60% din PIB al stocului de datorie publică, luând în calcul costurile generate de îmbătrânirea populației.

Indicatorul S2 cuantifică efortul de ajustare al soldului bugetar primar necesar din perspectiva îndeplinirii constrângerii bugetare intertemporale – obținerea egalității între veniturile și cheltuielile bugetare actualizate pe un orizont infinit de timp, ținând cont de costurile suplimentare legate de îmbătrânirea populației.

Tabelul 7: Indicatori de sustenabilitate

	Ajustarea necesară datorită poziției bugetare inițiale		Ajustarea necesară pentru a atinge în 2060 o pondere de 60% din PIB a datoriei publice		Ajustarea necesară datorită costurilor de îmbătrânire a populației
S1 =	Ajustare necesară pentru a atinge soldul bugetar primar care stabilizează datoria publică	+	Ajustare suplimentară necesară pentru a atinge în 2060 o pondere de 60% din PIB a datoriei publice	+	Ajustare suplimentară necesară pentru acoperirea costului îmbătrânirii populației până în 2060
S2 =	Ajustare necesară pentru a atinge soldul bugetar primar care stabilizează datoria publică	+	0	+	Ajustare suplimentară necesară pentru acoperirea costului îmbătrânirii populației pe orizont infinit

Sursa: Comisia Europeană, Sustainability Report 2009

Cu cât valoarea indicatorilor este mai mare, cu atât efortul necesar de ajustare a soldului primar este mai ridicat. O valoare negativă a indicatorului S2 indică îndeplinirea constrângerii bugetare intertemporale – chiar în condițiile unei deteriorări progresive a balanței primare sub impactul exclusiv al factorilor demografici sustenabilitatea finanțelor publice ar fi asigurată.

Raportul de sustenabilitate 2009 împarte țările UE în trei grupe de risc în funcție de valorile calculate ale indicatorilor de sustenabilitate.

Țările cu o rată de risc scăzut, în ceea ce privește sustenabilitatea fiscală sunt Bulgaria, Danemarca, Estonia, Finlanda și Suedia. Țările în categoria de risc mediu sunt Belgia, Germania, Franța, Italia, Luxemburg, Ungaria, Austria, Polonia și Portugalia.

România este poziționată în categoria țărilor cu risc ridicat din perspectiva sustenabilității fiscale alături de Cehia, Irlanda, Spania, Grecia, Cipru, Letonia, Lituania, Malta, Olanda, Slovenia, Slovacia și Marea Britanie.

În cazul României, indicatorul S1 este de 6,9% din PIB, iar indicatorul S2 este de la 9,1% din PIB, ambii situându-se peste media la nivelul UE 27 de 5,4% din PIB pentru S1, respectiv 6,5% pentru S2. Aceasta înseamnă că pentru a înscrie finanțele publice pe o traiectorie sustenabilă, România ar trebui să își îmbunătățească în mod durabil soldul bugetar primar cu 9,1% din PIB pe orizontul de timp luat în considerație. Această ajustare se poate realiza printr-o combinație de

creștere a veniturilor și reducere a cheltuielilor bugetare dar și prin reformarea sistemului de pensii, asistență socială și sănătate pentru a decelera rata de creștere a cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației.

În acest context, ar trebui menționat că recent aprobată lege de reformare a sistemului public de pensii este un pas important în direcția îmbunătățirii sustenabilității poziției finanțelor publice pe termen lung.

V.2 Provocări la adresa sustenabilității finanțelor publice

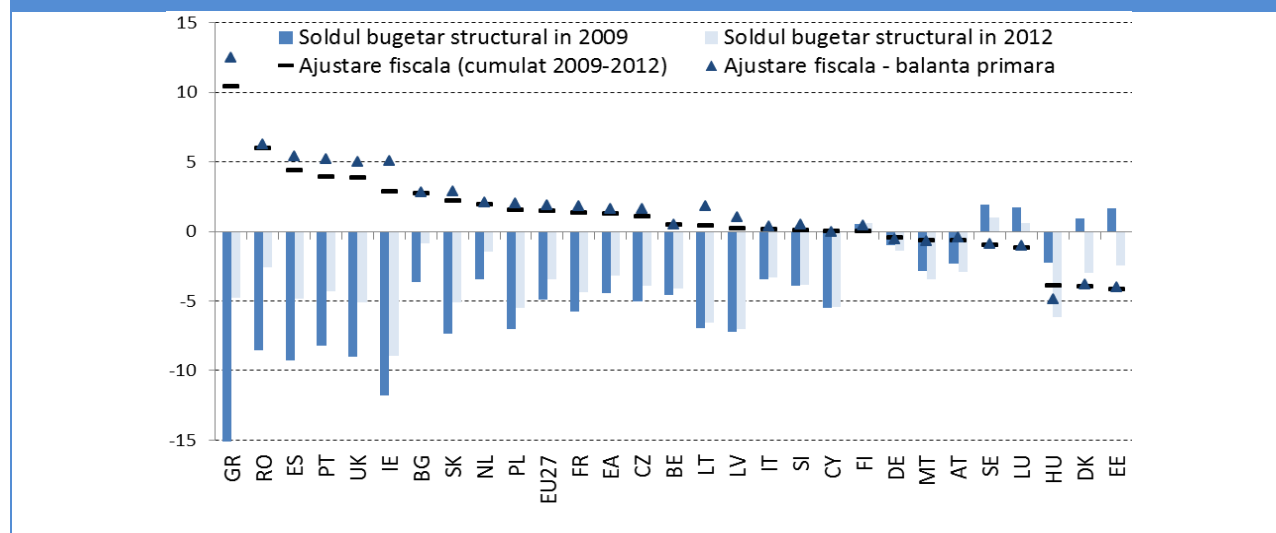
Principala provocare a politicii fiscal-bugetare în România în perioada anilor următori este aceea de a reduce deficitul bugetar structural concomitent cu crearea de spațiu fiscal pentru cheltuieli publice de investiții (în special pentru infrastructură), cu rezolvarea problemelor structurale care constituie factori de blocaj pentru creșterea economică și cu asigurarea sustenabilității finanțelor publice pe termen lung din perspectiva procesului inevitabil de îmbătrânire a populației.

În particular, principalele provocări la adresa sustenabilității finanțelor publice rezidă în:

- slaba colectare a veniturilor bugetare (inclusiv evaziunea fiscală ridicată);
- deficitul cronic al sistemului public de pensii
- pierderile ridicate ale companiilor de stat
- disciplina financiară slabă la nivelul autorităților locale
- eficiența redusă a cheltuirii banilor publici
- starea financiară foarte precară a sistemului sanitar care conduce la acumularea unor arierate cronice
- necesitatea unui control strict la nivelul cheltuielilor sociale
- stabilirea unui set de priorități investiționale publice și bugetarea multianuală a acestora (care să excedă ciclul politic).

La finele anului 2008 deficitul structural atingea un nivel de 8,9% din PIB, epuizând astfel spațiul de manevră pentru o relaxare fiscală în perioada de recesiune care a urmat. Mai mult, procedura de deficit excesiv a fost declanșată în cazul României în baza articolului 104(6) din Tratatul Comunității Europene, termenul de ajustare pentru corectarea acestuia fiind anul 2012. Respectarea termenului de corectare a deficitului excesiv, respectiv reducerea nivelului deficitului bugetului consolidat până la un nivel de cel mult 3 la sută din PIB în 2012, implică, potrivit calculelor Comisiei Europene, un efort mediu anual de ajustare a deficitului structural de circa 1,75 puncte procentuale de PIB în perioada 2010-2011. Traectoria de consolidare fiscală necesară este una dintre cele mai ambițioase din Uniunea Europeană (*Grafic 19*)

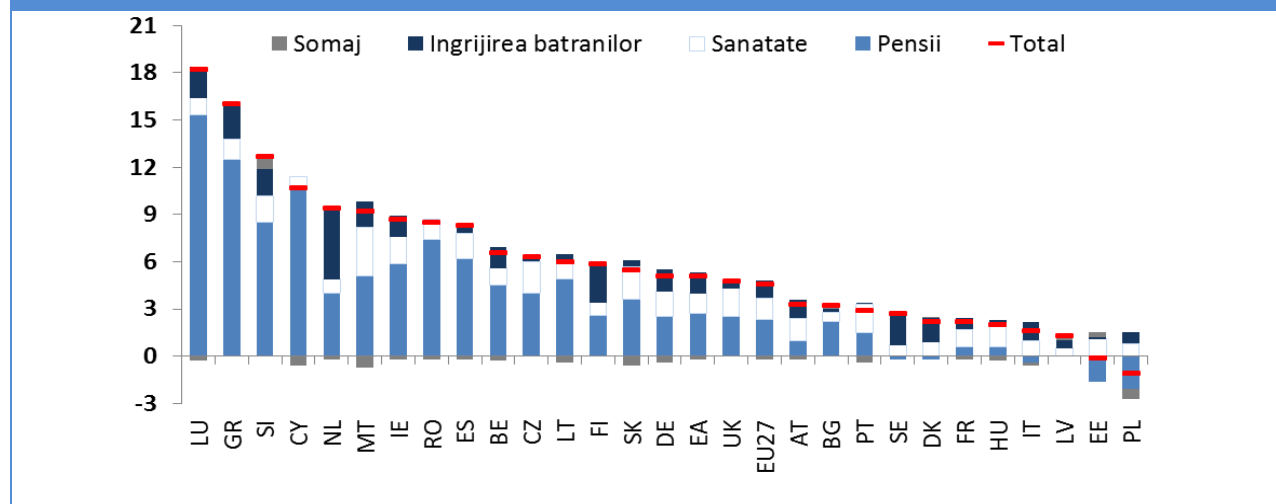
Graficul 19 Consolidarea fiscala in UE



Sursa: Comisia Europeană

În aceste condiții, politica fiscală a fost nevoită să rămână proclică și în perioada de după declanșarea crizei financiare. Consolidarea fiscală apare însă ca necesară nu numai în contextul deficitelor bugetare ridicate înregistrate și a dificultăților/costurilor de finanțare a acestora, cât și din perspectiva sustenabilității finanțelor publice, având în vedere aici impactul pe termen lung asupra cheltuielilor bugetare al îmbătrânirii populației, care ar genera un plus de cheltuieli evaluat la 8,5% din PIB în anul 2060 relativ la anul 2010 (unul dintre cele mai ridicate din Uniunea Europeană – [Graficul 20](#)).

Graficul 20 Impactul bugetar al imbatranirii populatiei

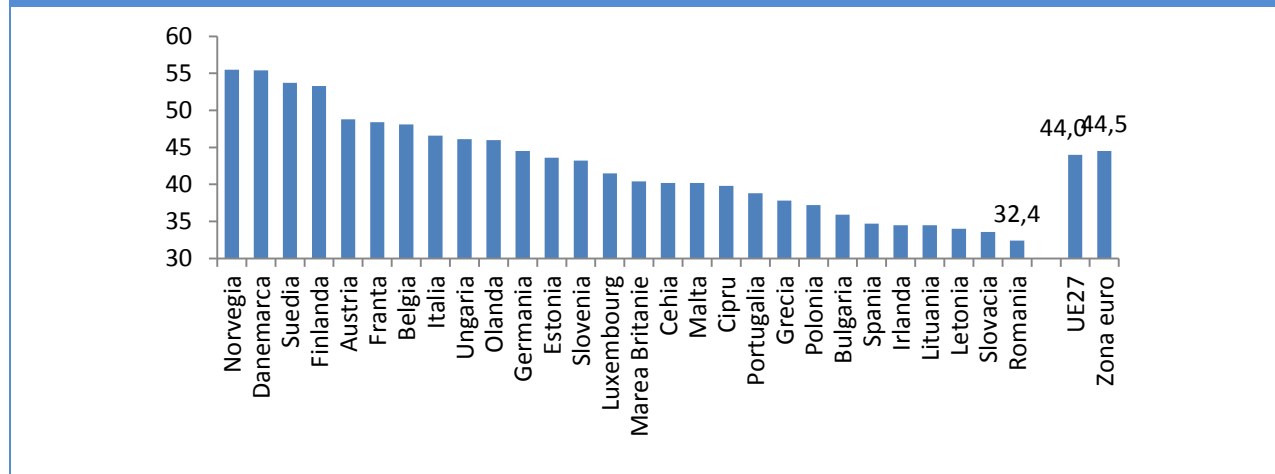


Sursa: Comisia Europeană, Sustainability Report 2009

V.3 Colectarea taxelor în România - comparații internaționale

România are cea mai mică pondere în PIB a veniturilor bugetare (venituri fiscale și nefiscale), acestea reprezentând în 2009 doar 32,4% din PIB, cu 11,6 pp din PIB mai mici decât media europeană. Nivelul veniturilor fiscale raportate la PIB (impozite și contribuții sociale) în România a fost de la 27,1% în anul 2009, cu 12 puncte procentuale mai mic decât media UE 27 (38,8%). Ponderea veniturilor fiscale în PIB este penultima din UE și semnificativ mai mică decât în Bulgaria (28,9%), Ungaria (39,5%) și Slovacia (28,8%).

Grafic 21 – Veniturile bugetare (% din PIB, ESA 95, 2009)



Sursa: EUROSTAT

Structura veniturilor fiscale din România se remarcă în particular prin ponderea ridicată a veniturilor din impozitele indirecte, 41% din totalul veniturilor fiscale față de 34% media UE 27, în timp ce ponderea veniturilor din contribuțiilor sociale a fost de 35% (UE 27 34%) și cea a impozitelor directe este de doar 24,0% (UE27 32%).

Sistemul de taxe și impozite în România este caracterizat de o colectare slabă a acestora, cu o administrare ineficientă și o birocrație excesivă⁶, o bază de impozitare relativ redusă, cu multe excepții și deduceri legale și o evaziune fiscală ridicată.

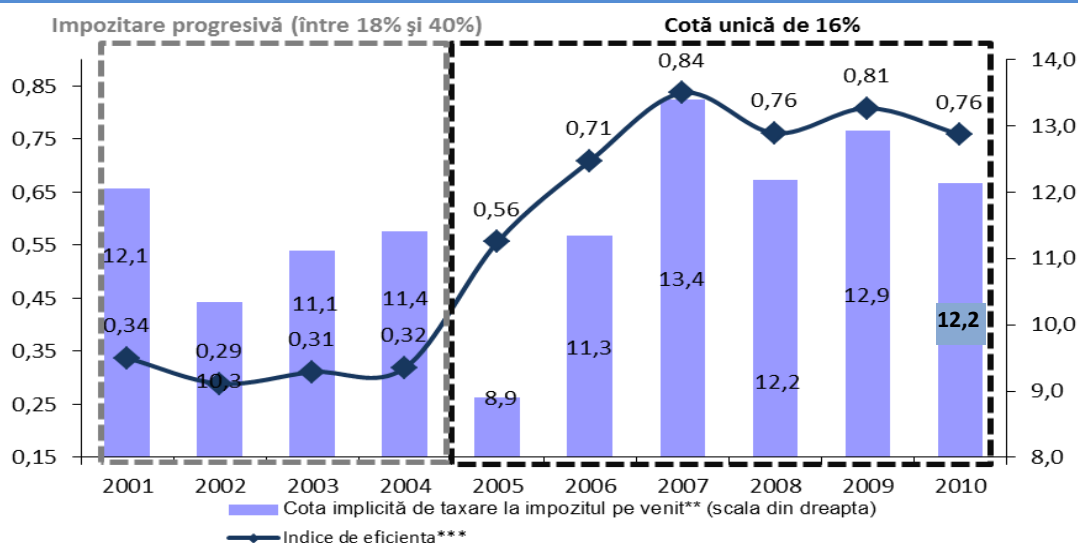
Eficiența colectării taxelor poate fi evaluată prin intermediul raportului dintre rata implicită de impozitare (raportul dintre veniturile efective colectate pentru un anumit tip de impozit și baza de impozitare aferentă) și rata legală de taxare. Acest raport poartă numele de indice de eficiență a colectării taxelor.

În ceea ce privește impozitul pe venit, după ce în perioada 2005-2007 indicele de eficiență a colectării a crescut în România substanțial, acesta s-a plafonat începând cu 2008 și a scăzut ușor

⁶ Conform raportului *Bancii Mondiale – Doing Business 2011*, România se poziționează pe poziția 182 din 183 de țări la nivel mondial în privința numărului de plăți de taxe și impozite pe an pe care trebuie să le efectueze o companie.

În anul 2010. De asemenea, în cadrul țărilor din Europa Centrală și de Est, la nivelul anului 2009, România se situează pe poziția a treia în cadrul eșantionului, cu un grad de eficiență a impozitării de 81% și o rată implicită de impozitare de 13% (calculată ca raport între impozite directe plătite de populație⁷ și salariile brute din conturile naționale – inclusiv cele din economia neobservată, din care s-au dedus contribuțiile la asigurările sociale de plătit de către angajați). Cu toate acestea, există o diferență semnificativă între România și prima țară clasată, Bulgaria, al cărei grad de eficiență este foarte ridicat.

Graficul 22 – Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe venit în România



⁷ Include și alte forme de impozit plătite de populație (spre exemplu impozitul pe castigurile din capital), nu numai pe veniturile salariale. Din păcate, nu există date detaliate disponibile pe tipuri de impozite plătite de populație pentru a putea lua în calcul doar impozitele pe veniturile salariale. Aceasta este și explicația pentru care este posibil ca valoarea indicelui de eficiență să fie supraunitar (a se vedea cazul Bulgariei).

Țara	Cota standard a impozitului pe venit*		Rata de taxare implicită**		Indice de eficiență a taxării***		Poziție
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009
Bulgaria	10,0	10,0	10,7		1,07		1
Cehia	15,0	15,0	8,2		0,55		10
Estonia	21,0	21,0	15,1		0,72		4
Letonia	23,0	26,0	15,4		0,67		6
Lituania	15,0	15,0	13,3		0,89		2
Ungaria	24,5	24,5	16,8		0,69		5
Polonia	29,5	25,0	18,7		0,63		7
Romania	16,0	16,0	13,0	12,2	0,81	0,76	3
Slovenia	27,0	27,0	16,6		0,62		8
Slovacia	19,0	19,0	11,2		0,59		9

Sursa: Comisia Europeană, Eurostat, MFP, Consiliul Fiscal

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

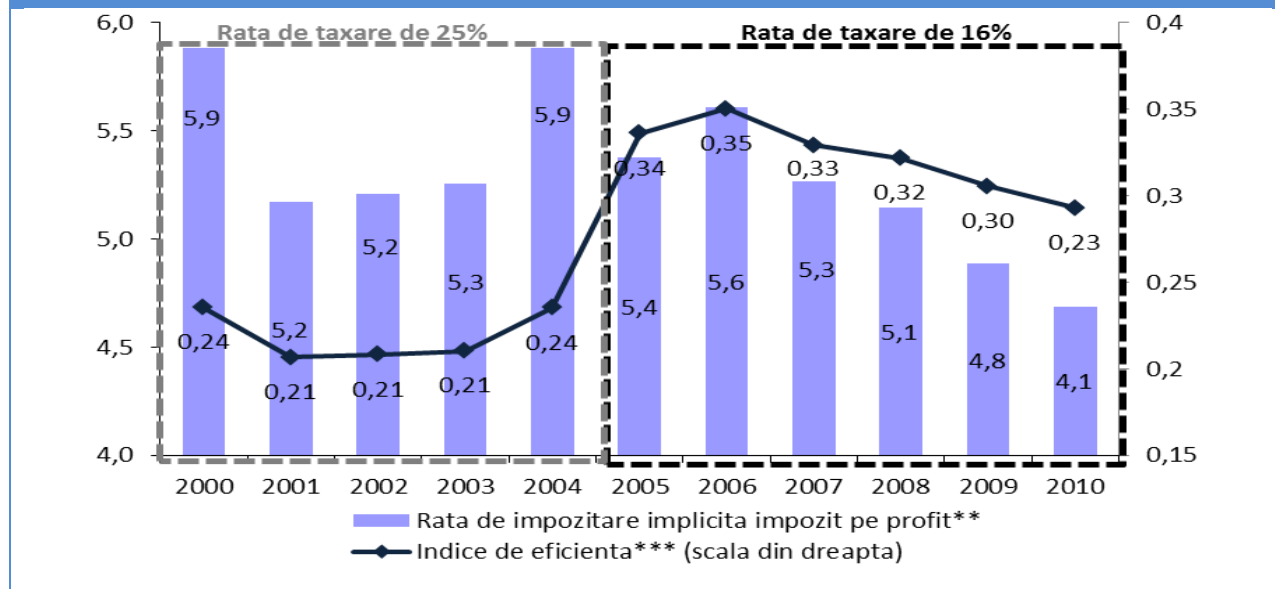
*** calculată ca raport între "veniturile din impozite directe platite de populație" și baza de calcul a impozitului pe venit (salariile brute din conturile naționale din care s-au dedus contribuțiile la asigurările sociale platite de angajați). În cazul Cehiei și Ungariei, baza de calcul pentru impozitul pe venit este salariul brut la care se adaugă contribuțiile la asigurările sociale platite de angajator (engl. „super gross”).*

**** calculat ca raport între rata de taxare implicită și cota legală. În cazul României datele utilizate sunt în baza cash*

În ceea ce privește impozitul pe profit, după ce în perioada 2005-2006 indicele de eficiență a colectării a crescut în România substanțial, acesta a intrat pe un trend descendent începând cu 2007. De asemenea, în cadrul țărilor din Europa Centrală și de Est, la nivelul anului 2009, România se situează pe poziția a treia în cadrul eșantionului, cu un grad de eficiență a impozitării de doar 30% și o rată implicită de impozitare de 4,8% (calculată ca raport între impozite directe plătite de întreprinderi⁸ și excedentul brut din exploatare din conturile naționale, care include și economia neobservată, ca aproximare pentru profiturile întreprinderilor). Cu toate acestea, există o diferență semnificativă între România și prima țară clasată, Bulgaria, al cărei grad de eficiență este mai ridicat.

⁸ Include și alte forme de impozit platite de întreprinderi, nu numai pe profit. Din păcate, nu există date detaliate disponibile pe tipuri de impozite platite de întreprinderi pentru a putea lua în calcul doar impozitele pe profit.

Graficul 23: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe profit în România



Țara	Cota standard de impozit pe profit*		Rata de impozitare implicită**		Indice de eficiență a impozitării***		Poziție
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	
Bulgaria	10,0	10,0	5,2		0,52		1
Cehia	20,0	19,0	7,8		0,39		2
Estonia	21,0	21,0	5,3		0,25		5
Letonia	15,0	15,0	3,6		0,24		8
Lituania	20,0	15,0	4,1		0,20		10
Ungaria	21,3	20,6	5,3		0,25		7
Polonia	19,0	19,0	4,5		0,24		9
România	16,0	16,0	4,8	4,1	0,30	0,23	3
Slovenia	21,0	20,0	5,3		0,25		6
Slovacia	19,0	19,0	4,9		0,26		4

Sursa: Comisia Europeană, Eurostat, MFP, Consiliul Fiscal

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

** Calculată ca raport între încasarile bugetare din impozitele directe plătite de întreprinderi și baza de calcul a impozitului pe profit (aproximată prin excedentul brut din exploatare din conturile naționale, care include și economia neobservată).

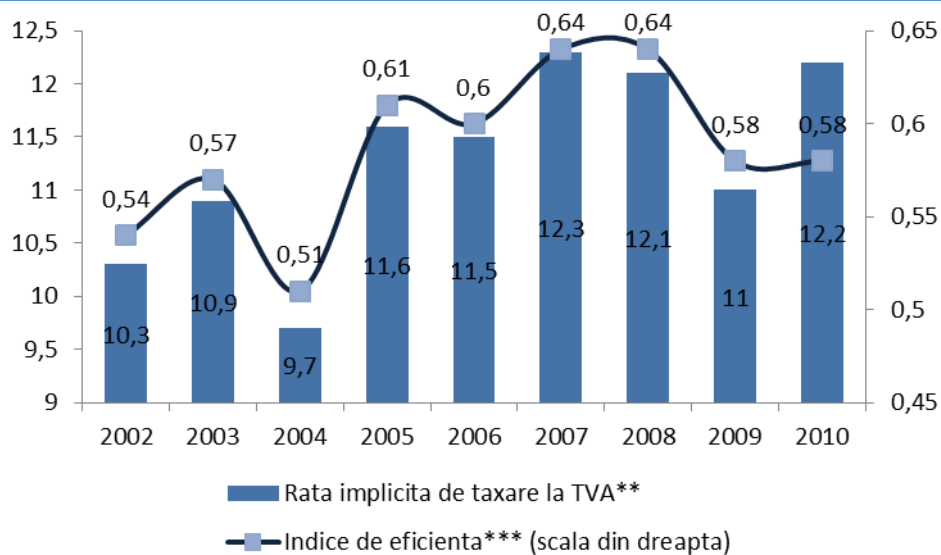
*** Indicele de eficiență al impozitării este calculat ca: $\frac{\text{Venituri bugetare din impozitele directe plătite de întreprinderi}}{\text{Cota standard de impozit pe profit} \times \text{Excedentul brut din exploatare}}$ sau ca raport între rata implicită de impozitare și rata legală de impozitare. În cazul României datele utilizate sunt în baza cash

Rata implicită de impozitare aferentă taxei pe valoarea adăugată, (calculată ca raport între încasările efective din TVA și consumul privat din conturile naționale – care include și consumul din economia neobservată) a fost în anul 2009 de doar 11%, una dintre cele mai reduse din țările est europene din eșantion. În anul 2010, rata implicită a înregistrat o creștere până la 12,2% pe seama majorării cotei de TVA cu 5 puncte procentuale.

Gradul de eficiență al taxării în cazul TVA este de 58%, semnificativ mai mic decât în Estonia (83%) sau Slovenia (74%). De altfel, în condițiile aceleiași rate de impozitare, România colecta doar 6,7% din PIB din TVA în anul 2009, față de 9,1% din PIB în Estonia, 7,4% din PIB în Lituania și 7,1% din PIB în Cehia. Bulgaria colecta în 2009 8,9% din PIB din TVA, în condițiile în care cota legală de TVA era doar cu 1 pp mai mare decât în România, structura economiei fiind relativ similară cu cea a României.

În perioada 2009-2010, gradul de eficiență al taxării pentru TVA a scăzut substanțial în România comparativ cu perioada anterioară crizei economice, în 2010 eficiența colectării fiind la același nivel ca în 2009, ceea ce sugerează faptul că mai bună colectare din a doua jumătate a anului nu a făcut decât să compenseze pierderile de eficiență a colectării din primul semestru al anului.

Graficul 24 : Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România



Țara	Cota standard a TVA*		Rata de taxare implicită**		Indice de eficiență a taxării***		Poziție
	2009	2010	2009		2009	2010	2009
Bulgaria	20,0	20,0	14,1		0,71		4
Cehia	19,0	20,0	13,8		0,73		3
Estonia	19,0	20,0	17,1		0,90		1
Letonia	21,0	21,0	9,5		0,45		10
Lituania	19,0	21,0	10,5		0,55		8
Ungaria	22,5	25,0	15,5		0,69		5
Polonia	22,0	22,0	11,9		0,54		9
Romania	19,0	21,1	11,0	12,2	0,58	0,58	7
Slovenia	20,0	20,0	15,0		0,75		2
Slovacia	19,0	19,0	10,8		0,57		6

Sursa: Comisia Europeană, Eurostat, MFP, Consiliul Fiscal

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

*** calculată ca raport între "venituri din TVA" (cod ESA D211R) și "households and NPISH final consumption expenditure" (cod ESA P31_S14_S15).*

**** calculat ca raport între rata de taxare implicită și cota legală. În cazul României datele utilizate sunt în baza cash*

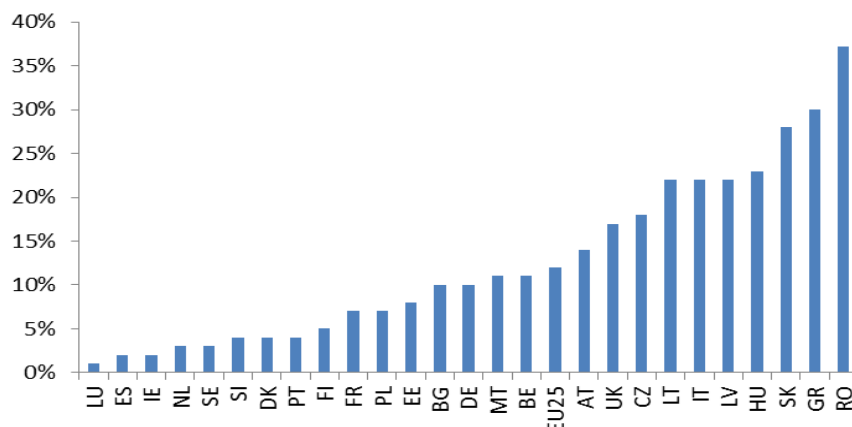
În cazul evaluării eficienței colectării TVA prin utilizarea cotei standard de TVA și a consumului gospodăriilor populației ca aproximare pentru baza de calcul a TVA există însă dezavantaje importante. În primul rând, baza de calcul totală a TVA nu cuprinde doar consumul gospodăriilor populației, ci toate componentele de consum final, consum intermediar și formare brută de capital care dau naștere unei obligații de plată a TVA care nu se mai recuperează.

O estimare completă a obligațiilor de plată a TVA este realizată în cadrul raportului Reckon⁹, comisionat de Comisia Europeană, în care s-au calculat pentru 25 de țări din Uniunea Europeană, cu excepția României și Bulgariei, obligațiile totale legate de plată TVA pe baza tabelelor input-output din cadrul conturilor naționale la nivel de produs (luând în calcul astfel și cotele reduse de TVA) până în anul 2006. În [Graficul 25](#) este prezentat gap-ul aferent TVA (raportul dintre TVA datorată și neplătită la buget și obligația totală de TVA de plată la buget) pentru cele 27 de țări ale Uniunii Europene. În cazul Bulgariei, datele privind TVA necolectat la buget și obligația totală privind TVA pentru perioada 2002-2009 provin de la Banca Mondială¹⁰. Pentru România, datele cu privire la TVA necolectată de la buget se bazează pe estimările Institutului Național de Statistică și ale Consiliului Fiscal.

⁹ European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, Reckon report, 2009

¹⁰ World Bank Report No: ICR00001345, December 2009, IMPLEMENTATION COMPLETION AND RESULTS REPORT ON A LOAN IN THE AMOUNT OF EURO 31.90 MILLION (US\$ 34.15 MILLION EQUIVALENT) TO THE REPUBLIC OF BULGARIA FOR A REVENUE ADMINISTRATION REFORM PROJECT

Graficul 25 - Gap-ul de TVA* în UE



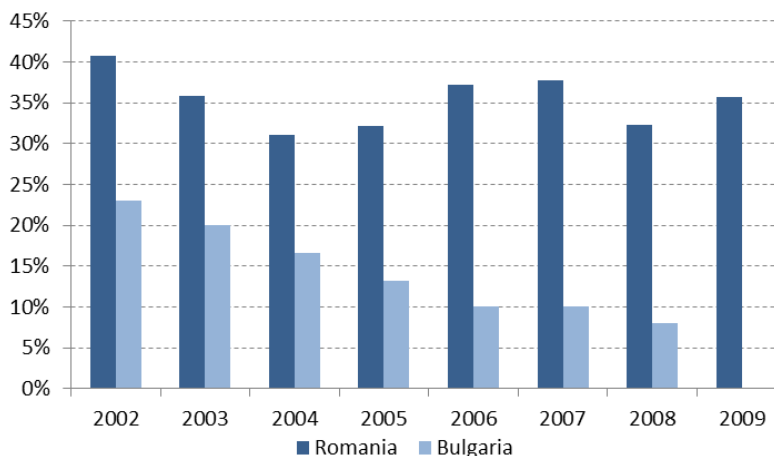
Date aferente anului 2006

Sursa: European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, Reckon report, 2009, Banca Mondiala, INS, Consiliul Fiscal

** Gap-ul de TVA este raportul dintre TVA datorata si neplatita la buget si obligatia totala de TVA de plata la buget*

Se poate observa în [Graficul 25](#) că TVA-ul necolectat cel mai ridicat, relativ la TVA totală datorată, se regăsește în România, urmată de Grecia. Circa 37% din TVA-ul datorat nu se colecta în România în anul 2006. Prin contrast, în Bulgaria doar circa 10% din obligația de plată totală a TVA nu era colectată. Bulgaria a înregistrat progrese remarcabile în termeni de colectare a taxelor ca urmare a unui grant implementat cu Banca Mondială începând cu 2001 în domeniul reformei administrării colectării veniturilor bugetare. Astfel, în 2008, Bulgaria a ajuns să colecteze circa 92% din obligația totală de plată a TVA, în timp ce România colecta doar 67%. În 2009, conform estimărilor Consiliului Fiscal pe baza datelor Institutului Național de Statistică, România colecta doar sub 65% din obligațiile de plată la TVA.

Graficul 26 - Gap-ul de TVA* Romania vs. Bulgaria

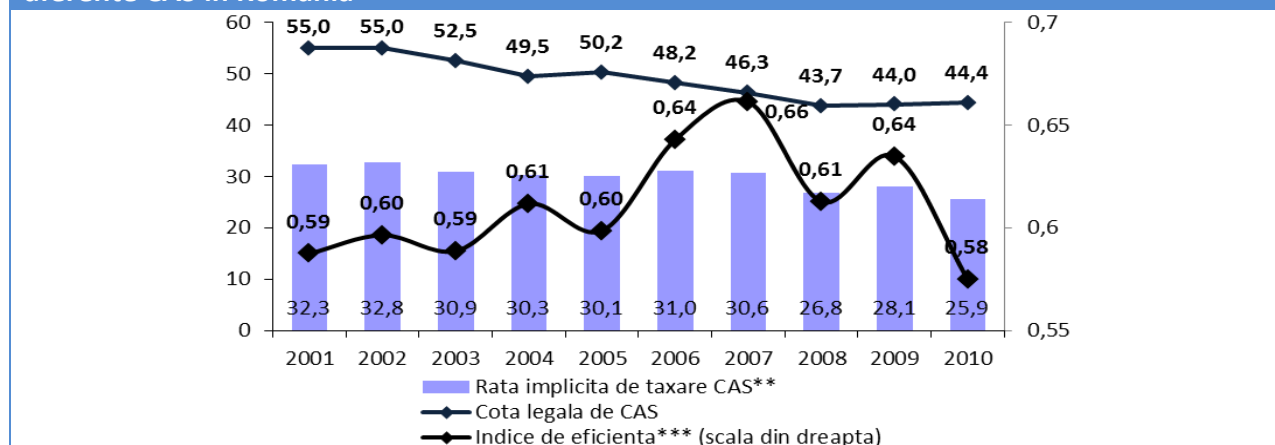


Sursa: Estimari INS, Consiliul Fiscal, Banca Mondiala

** Gap-ul de TVA este raportul dintre TVA datorata si neplatita la buget si obligatia totala de TVA de plata la buget*

În ceea ce privește contribuțiile la asigurările sociale, veniturile bugetare încasate în anul 2009 au fost de 9,6% din PIB, cu mult mai mici decât în Cehia (15,4% din PIB), cu toate că ratele legale de contribuții erau relativ similare, Estonia (13,1% din PIB) și Polonia (11,3% din PIB) unde ratele legale de contribuții sociale erau semnificativ mai mici decât în România. În plus, începând cu 2008 se observă aceeași tendință de reducere a indicelui de eficiență a colectării CAS. Mai mult, în cadrul țărilor din Europa Centrală și de Est, România ocupa ultimul loc în 2009 în ceea ce privește eficiența colectării CAS, deși avea una dintre cele mai mari cote legale de CAS (poziția a patra după Slovacia, Ungaria și Cehia. Cu toate acestea, în ceea ce privește contribuțiile sociale datorate de angajator, România ocupă poziția a șasea în rândul țărilor analizate.)

Graficul 27: Evoluția cotei implicate de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente CAS în România



Țara	Cota legală de contribuții sociale* (%)		Rata de impozitare implicită**		Indice de eficiență a impozitării***		Poziție 2009
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	
Bulgaria	30,9	28,9	24,3		0,79		7
Cehia	46,3	45,3	44,9		0,97		1
Estonia	35,6	37,2	34,1		0,96		2
Letonia	33,1	33,1	21,3		0,65		9
Lituania	40,0	40,1	33,7		0,84		6
Ungaria	49,0	48,5	36,4		0,74		8
Polonia	37,4	37,4	35,4		0,95		3
Romania	44,0	44,4	28,1	25,9	0,64	0,58	10
Slovenia	38,2	38,2	32,8		0,86		5
Slovacia	48,6	48,6	41,9		0,86		4

Sursa: Comisia europeană, Eurostat, MFP, Consiliul Fiscal

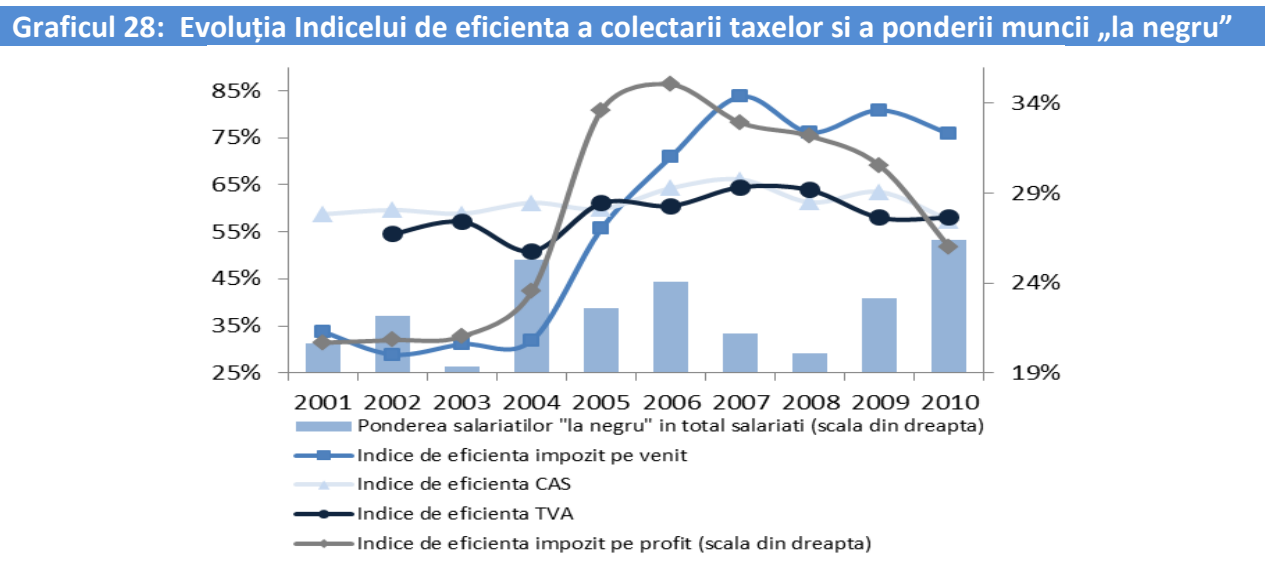
* Date agregate pentru angajat și angajator. Acolo unde cotele au fost modificate pe parcursul anului au fost raportate mediile ponderate ale cotelor.

** calculată ca raport între "actual social contributions" (cod ESA D.611) și "gross wages and salaries" (cod ESA D11). Pentru România veniturile utilizate sunt în bază cash.

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

În cazul contribuțiilor sociale, cu un grad de eficiență de 64% și o rată implicită de impozitare de 28,1% la nivelul anului 2009, România se află pe ultimul loc în cadrul grupului de țări est-europene membre UE. În anul 2010, situația colectării contribuțiilor sociale s-a înrăutățit, rata implicită de impozitare diminuându-se până la 25,9%.

Indicele de eficiență a colectării taxelor a urmat o evoluție relativ similară pe tipuri de taxe și impozite în ultimii 2 ani (*Graficul 28*). Pe fondul crizei economice și financiare, economia neobservată a crescut, ponderea muncii la negru crescând, ceea ce s-a repercutat într-o colectare mai slabă a taxelor și impozitelor.



Sursa: Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

Evaziunea fiscală are o dimensiune ridicată în România, doar în cazul CAS, TVA și impozitului pe venit ea reprezentând peste 9% din PIB (*Tabelul 12*). Dacă România ar colecta impozitele și taxele pe care le are la maxim, ar avea venituri bugetare ca procent din PIB foarte aproape de media europeană. O reformă profundă a administrării taxelor și impozitelor în România ținută în direcția creșterii gradului de colectare a taxelor este absolut necesară.

Tabelul 12: Evoluția evaziunii fiscale la TVA, impozit pe venit si CAS

Milioane RON	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Evaziunea fiscala din munca "la negru":	9.032	11.298	14.951	19.044	22.055	21.247
impozit pe venit (IV)	1.885	2.358	3.259	4.277	5.238	4.919
contributii la asigurarile sociale (CAS)	7.147	8.940	11.692	14.767	16.817	16.328
Frauda la TVA	7.441	10.684	16.437	18.901	19.548	19.107
Evaziune fiscala in sectorul informal (populatie)	1.511	2.158	2.819	3.626	5.062	4.956
Total evaziune fiscala la IV, CAS si TVA	17.984	24.140	34.207	41.572	46.666	45.310
Valoarea adaugata bruta in economia neobservata	35.814	47.849	66.117	83.063	100.741	97.155

% din PIB	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Evaziunea fiscala din munca "la negru":	3,7%	3,9%	4,3%	4,6%	4,3%	4,3%
impozit pe venit (IV)	0,8%	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%
contributii la asigurarile sociale (CAS)	2,9%	3,1%	3,4%	3,5%	3,3%	3,3%
Frauda la TVA	3,0%	3,7%	4,8%	4,5%	3,8%	3,8%
Evaziune fiscala in sectorul informal (populatie)	0,6%	0,7%	0,8%	0,9%	1,0%	1,0%
Total evaziune fiscala la IV, CAS si TVA	7,3%	8,4%	9,9%	10,0%	9,1%	9,1%
Valoarea adaugata bruta in economia neobservata	14,5%	16,6%	19,2%	20,0%	19,6%	19,8%

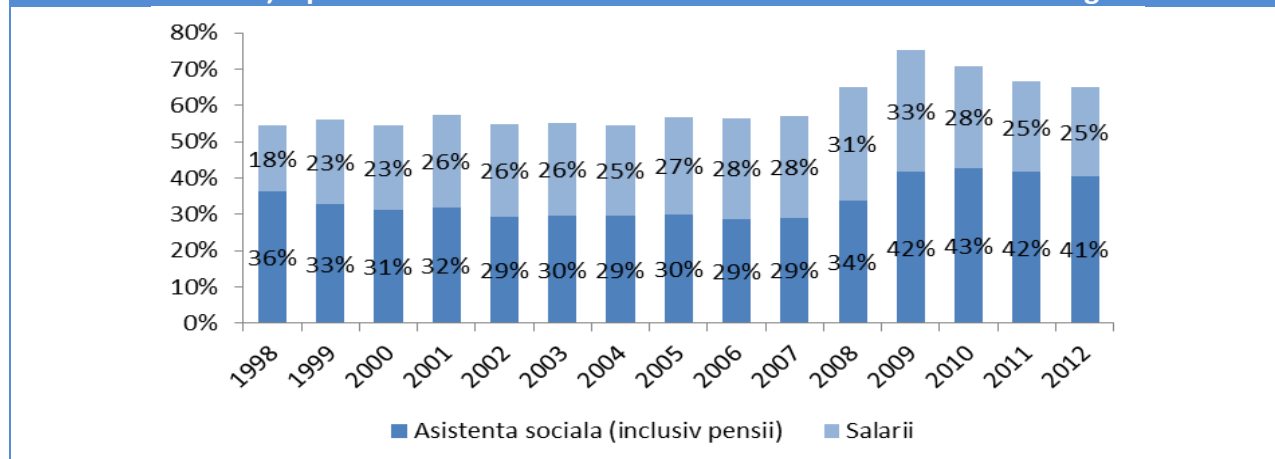
Sursa: Calcule Consiliul Fiscal pe baza datelor Institutului National de Statistica

V.4 Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate

Pe partea de cheltuieli bugetare, prioritățile pentru anii următori trebuie să se focalizeze pe îmbunătățirea eficienței cheltuirii banilor publici și pe restructurarea cheltuielilor bugetare pentru a crește sustenabilitatea acestora.

Structura cheltuielilor bugetare în România este caracterizată de preponderența cheltuielilor sociale (salarii, pensii, ajutoare sociale). Acestea au crescut substanțial în anii premergători crizei și sunt proiectate să scadă ușor în perioada 2010-2012.

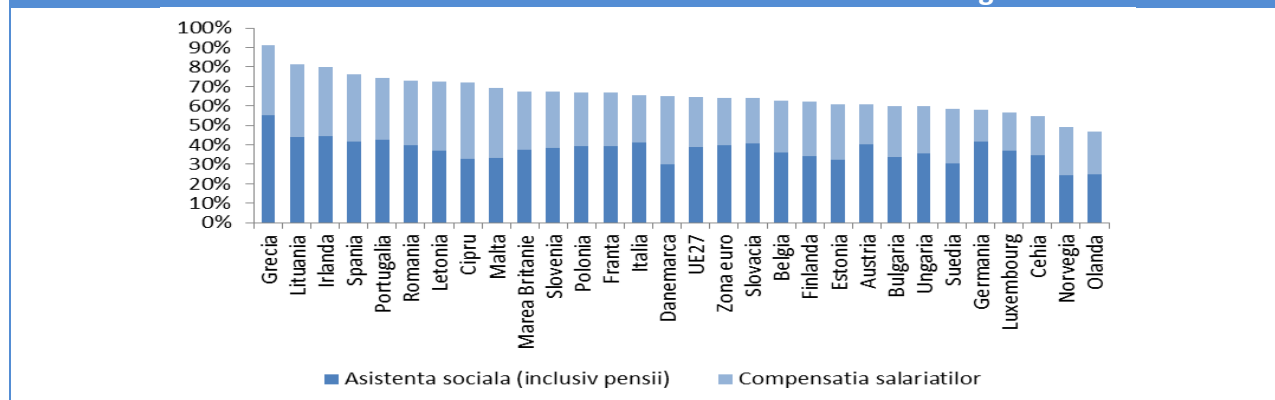
Graficul 29: Evoluția ponderii cheltuielilor sociale în total venituri încasate la buget



Sursa: Eurostat, prognoze Comisia Europeană

În comparație cu alte țări europene, România are una dintre cele mai ridicate ponderi ale cheltuielilor sociale în buget, doar țări precum Grecia, Irlanda, Spania și Portugalia având o pondere mai ridicată. Fără îndoială că ponderea cheltuielilor sociale în România nu este una sustenabilă, reducerea proiectată a acestora fiind în măsură să elibereze spațiu fiscal pentru cheltuieli de investiții mai ridicate.

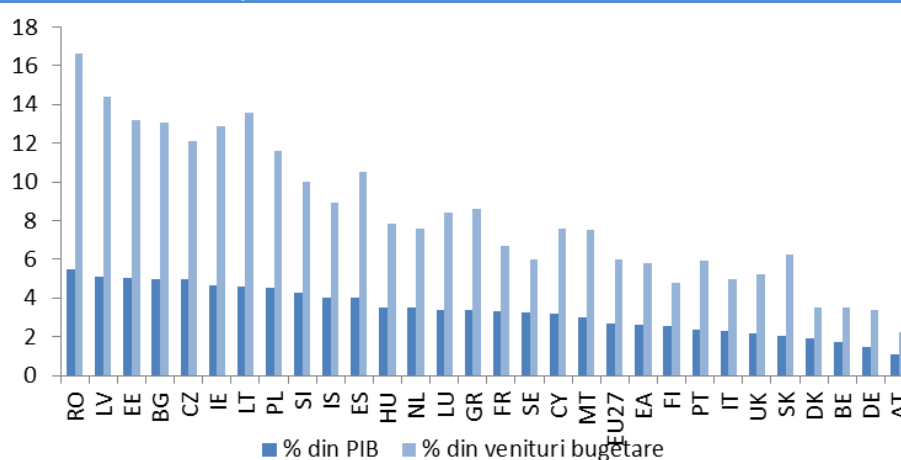
Graficul 30: Ponderea cheltuielilor sociale în total venituri încasate la buget în țările din UE27



Sursa: Eurostat, date 2009

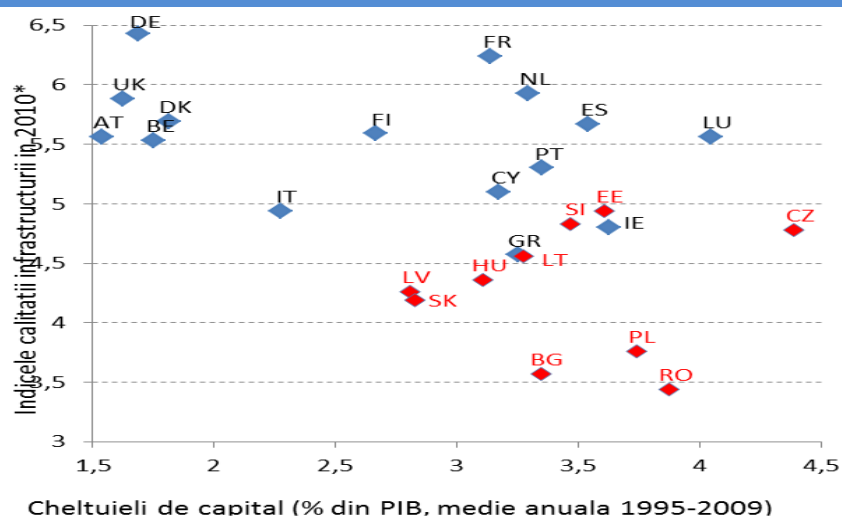
În ceea ce privește cheltuielile de capital, România a avut în perioada 2006-2009 cea mai mare alocare (atât ca procent din PIB cât și ca procent din veniturile bugetare, standarde ESA 95) pentru investiții publice în comparație cu țările din UE27 (*Graficul 31*) Cu toate acestea, rezultatele în termeni de îmbunătățire a calității infrastructurii au fost modeste. Deși România a avut în perioada 1995-2009 printre cele mai mari cheltuieli de capital în cadrul țărilor europene, cu cheltuieli de capital mai mici, țări precum Polonia, Ungaria, Bulgaria au o calitate a infrastructurii mai bună, ceea ce demonstrează eficiența scăzută a acestor cheltuieli în cazul României. (*Graficul 32*)

Graficul 31: Ponderea cheltuielilor de capital în PIB și în veniturile bugetare în țările UE27 (medie pe perioada 2006-2009)



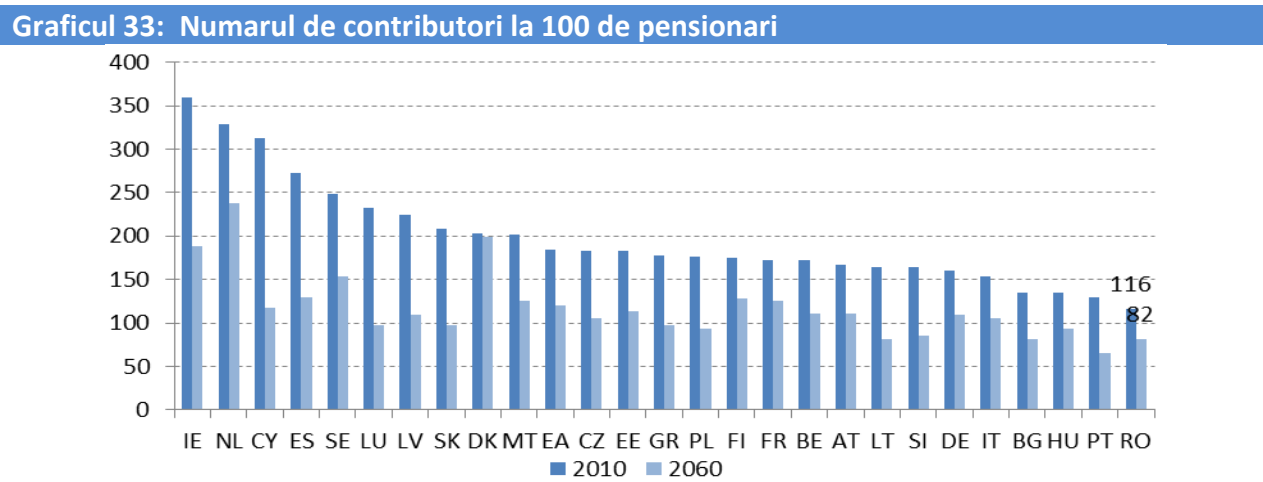
Sursa: Eurostat

Graficul 32: Cheltuielile de capital și calitatea infrastructurii



Sursa: World Competitiveness Report, 2010

În plus, starea financiară a sistemului de pensii este foarte dificilă, cheltuielile bugetare cu pensiile fiind nesustenabile în raport cu contribuțiile încasate. De asemenea, raportul de dependentă contributory/beneficiari este cel mai nefavorabil din Uniunea Europeană, iar proiecțiile demografice arată o deteriorare a acestui raport. Prin urmare, creșterea numărului de contributory la sistemul de pensii, creșterea vârstei de pensionare și alte măsuri de reformă sunt absolut necesare pentru creșterea sustenabilității sistemului de pensii. Trebuie menționat că estimările Comisiei Europene referitoare la situația pe termen lung sunt anterioare aprobării noii legi de reformare a sistemului public de pensii, care va contribui la îmbunătățirea sustenabilității fiscale pe termen lung.



Sursa: Eurostat, Comisia Europeană

V.5 Companiile de stat – arierate, eficiență și impact bugetar

Un risc potențial pe termen mediu la adresa sustenabilității fiscal-bugetare este reprezentat de acumularea de pierderi și de arierate în sectorul companiilor în care statul este acționar majoritar. În cazul în care aceste companii nu vor reuși să își eficientizeze activitatea, Guvernul va fi obligat să intervină mai devreme sau mai târziu, ceea ce poate conduce la o deteriorare a situației finanțelor publice. Astfel, conform metodologiei bugetare europene, o serie de companii de stat au fost reclasificate în sectorul bugetar cu ocazia notificării către Eurostat din octombrie 2010, pierderile acestora fiind principala cauză pentru revizuirea ascendentă a deficitului bugetar în bază ESA95 aferent anului 2009 la 8,6% din PIB față de 8,3% din PIB inițial raportat.

La finalul anului 2009, erau 722 de companii cu capital majoritar de stat care au raportat situații financiare la Ministerul de Finanțe, totalizând o cifră de afaceri agregată de aproape 50 mld RON. Se poate remarca disproporția dintre contribuția la cifra de afaceri totală din economie și partea care revine acestor companii în totalul plăților restante la nivelul agregat al economiei naționale. Astfel, deși contribuția acestor companii la cifra de afaceri totală era de 6%, plățile restante acumulate de acestea reprezentau 27,1% din totalul de arierate înregistrat la nivelul întregii economii.

Tabelul 13: Ponderea companiilor de stat in total economie		
Indicator 2009	Companii de stat	
	Valoare	% din total economie
Numar de companii de stat	722	0,1
Valoarea adaugata (RON mld)	40	10,4
Cifra de afaceri (RON mld)	49,9	6,0
Arierate (RON mld)	23	27,1
Numar de angajati	363.011	8,9

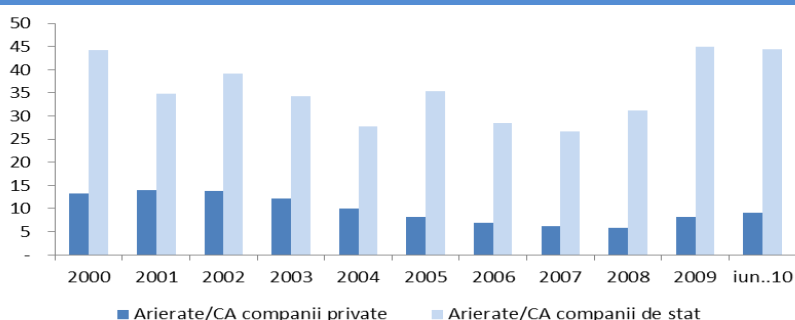
Sursa: Calcule Consiliul Fiscal pe baza bilanțurilor contabile depuse la MFP

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

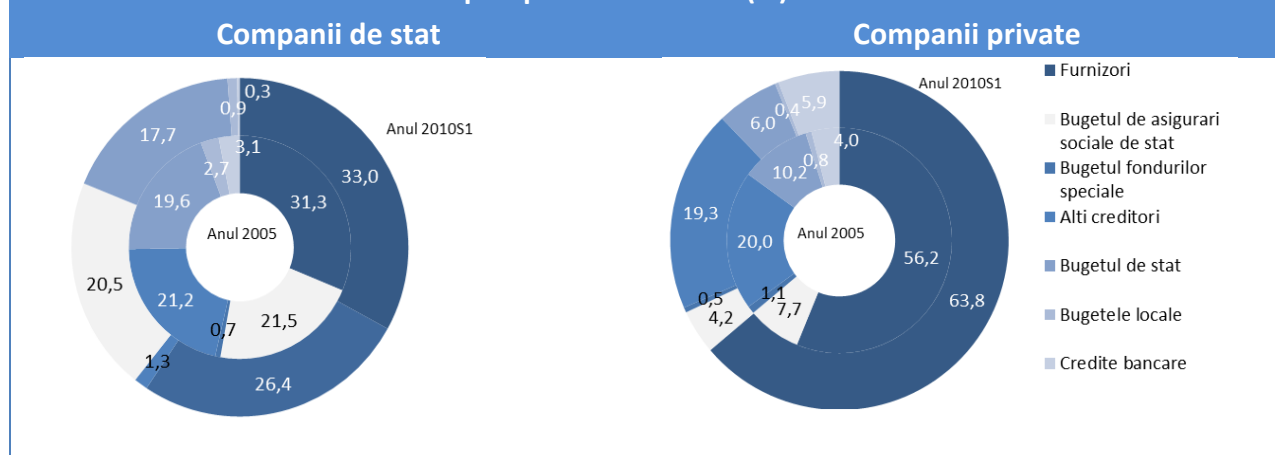
Există mai mulți factori explicativi pentru creșterea arieratelor companiilor de stat. În primul rând, bugetele întreprinderilor publice sunt deseori aprobate fără ca autoritățile să se asigure că întreprinderea în cauză va fi capabilă să își plătească obligațiile bugetare. În al doilea rând, anumite prevederi legislative favorizează lipsa de disciplină financiară în special în raport cu furnizorii de utilități. În al treilea rând, compensările și ștergerile frecvente de datorii creează motivații slabe pentru companiile de stat să își plătească obligațiile restante. Astfel, între 2006 și 2010, reducerile de arierate prin măsuri administrative în cazul primelor 150 companii de stat au totalizat 6 miliarde lei, principalii beneficiari fiind SC CFR SA (1,5 mld lei în anul 2007), Termoelectrica (2,2 miliarde lei în anul 2007) și Compania Națională a Huilei (1,3 miliarde lei în anul 2006).

Companiile de stat au o pondere mult mai ridicată a arieratelor acumulate în cifra de afaceri decât companiile private și cea mai mare parte a arieratelor lor sunt către bugetul general consolidat, în special către bugetul de asigurări sociale. Spre deosebire de acestea, companiile private au arierate în cea mai mare parte către furnizori. Companiile de stat sunt cei mai mari datornici la bugetele de asigurări sociale ale statului, totalul datoriilor restante către bugetul general consolidat însumând peste 2% din PIB în iunie 2010.

Graficul 34: Ponderea arieratelor în cifra de afaceri, companii publice si private



Graficul 35: Structura arieratelor pe tipuri de creditor (%)



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

Datele aferente perioadei 2006-2010 arată o creștere constantă a stocul de arierate ale primelor 150 de companii de stat până la nivelul de 4,2% din PIB în anul 2010. Arieratele tuturor companiilor cu capital majoritar de stat totalizau în iunie 2010 circa 4,8% din PIB.

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

Primele 10 companii de stat clasate din punct de vedere al plăților restante însumează aproximativ 73% din totalul arieratelor companiilor de stat, creșterea arieratelor fiind pronunțată în special în sectoarele feroviar și minier.

Tabelul 14: Evoluția arieratelor companiilor de stat (Mld RON)	2006	2007	2008	2009	2010
Total arierate companii de stat	15,8	14,0	16,9	23,1	24,9
Arierate primele 150 de companii de stat	8,7	10,1	12,1	18,0	21,5
Compania Nationala de Cai Ferate "CFR" S.A.	1,8	1,1	1,6	3,2	5,2
Compania Nationala a Huilei SA	1,3	3,2	3,5	4,1	4,8
Termoelectrica SA	3,0	2,1	2,4	3,2	3,0
Oltchim SA		0,5	0,7	0,8	1,1
CNADR			0,5	1,1	1,0
SN de Transport Feroviar de Marfuri	1,8	1,1	1,6	0,7	0,9
SN de Transport Feroviar de Calatori	0,2	0,3	0,2	0,5	0,6
SC Electrocentrale Bucuresti	0,1	0,0	0,4	0,6	0,5
Electrificare CFR				0,4	0,5
Societatea Nationala a Carbunelui SA	0,3	0,4	0,1	0,5	0,5

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Tabelul 15 prezinta distributia celor 722 de companii cu capital majoritar de stat identificate in functie de solvabilitate, determinata ca raport intre capitalurile proprii si active totale la finalul primului semestru 2010, si de capacitatea lor de a genera cash-flow-uri pozitive, determinata ca raport intre profitul inainte de taxe, deprecieri si amortizare si cifra de afaceri, ambele fiind cumulate pe perioada 2005-2010S1.

Datele relevă faptul că aproximativ 28% din numărul de angajați, respectiv 18% din cifra de afaceri produsă la nivelul companiilor de stat sunt aferente unor companii aflate de facto în insolvență (au capitaluri proprii negative). În plus, aceste companii concentrează circa 67% din totalul arieratelor companiilor de stat, beneficiază de circa 37% din subvențiile totale acordate acestora și produc peste 66% din pierderile companiilor de stat. Chiar și companiile de stat care au solvabilitate pozitivă beneficiază de subvenții mari (circa 63% din subvențiile totale acordate companiilor de stat) care îmbunătățesc artificial situația lor financiară și o parte semnificativă a lor au cash-flow-uri negative care le erodează solvabilitatea.

Tabelul 15: Distributia celor 722 de companii cu capital majoritar de stat in functie de solvabilitate si de capacitatea de a genera cash-flow-uri pozitive

Companii cu solvabilitate negativa dar generatoare de cash-flow-uri pozitive					Companii cu solvabilitate pozitiva si generatoare de cash-flow-uri pozitive				
Nume	Cifra de afaceri (mil RON)	Nr. de angajați	Cash-flow operational*	Solvabilitate**	Nume	Cifra de afaceri (mil RON)	Nr. de angajați	Cash-flow operational*	Solvabilitate**
Total	2,607	23,881	4%	-11%	Total	36,427	202,617	17%	60%
- din care primele 10 după cifra de afaceri					- din care primele 10 după cifra de afaceri				
CFR Călători SA	2,003	16,589	4%	-11%	Romgaz SA	3,194	5,725	37%	87%
RA Distribuție Energie Termică C-ța	157	631	2%	-22%	Transelectrica SA	2,485	2,184	13%	55%
RA Termoficare Craiova	96	755	0%	-4%	Hidroelectrica SA	2,421	5,233	35%	72%
RA Transport Timișoara	82	1,503	6%	-5%	Electrocentrale București SA	1,859	3,670	4%	69%
RA Transport Brașov	60	1,025	14%	-29%	Nuclearelectrica SA	1,527	2,165	28%	71%
RA Romavia	47	227	0%	-5%	"Loteria Română " SA	1,424	2,899	22%	60%
RA Drumuri și Poduri Vâlcea	29	284	1%	-1%	Transgaz SA	1,187	4,984	38%	66%
Urbis-Serv SRL	22	446	1%	-11%	Complex energetic Craiova SA	1,132	2,412	9%	72%
Braicar SA	22	532	1%	-16%	Complex Energetic Turceni SA	1,126	4,146	15%	70%
Cuprumin SA	20	203	23%	-21%	RA Romsilva	1,076	19,605	10%	42%

Companii cu solvabilitate negativa si generatoare de cash-flow-uri negative					Companii cu solvabilitate pozitiva dar generatoare de cash-flow-uri negative				
Nume	Cifra de afaceri (mil RON)	Nr. de angajați	Cash-flow operational*	Solvabilitate**	Nume	Cifra de afaceri (mil RON)	Nr. de angajați	Cash-flow operational*	Solvabilitate**
Total	7,535	92,457	-20%	-49%	Total	1,137	13,358	-16%	7%
- din care primele 10 după cifra de afaceri					- din care primele 10 după cifra de afaceri				
RADET	1,101	4,442	-13%	-44%	CNADNR	752	6,416	-11%	3%
CFR SA	1,082	26,830	-54%	-9%	FORTUS SA	72	1,516	-63%	5%
Oltchim SA	1,078	3,468	-2%	-34%	R.A. Municipală Buzău	60	223	0%	5%
CFR Marfă SA	1,064	17,089	-5%	-5%	GOSCOM S.A. Miercurea Ciuc	28	252	-1%	15%
Termoelectrica SA	723	2,393	-5%	-21%	HIDRO PRAHOVA SA	25	579	-1%	47%
Compania Națională a Huilei SA	694	10,742	-45%	-546%	ROMARM SA - Uzina Mecanică	23	322	-8%	69%
CET Iași SA	238	1,363	-19%	-32%	"Îmbunătățiri Funciare" SA	23	615	-26%	58%
Electrocelntrale Oradea SA	197	1,109	-4%	-99%	Ecoterm S.A.	22	176	-26%	10%
CET Brașov SA	104	689	-43%	-51%	Confort Urban SRL	18	287	-75%	14%
Apaterm SA	91	1,090	-22%	-245%	RA a Domeniului Public Cluj-Napoca	14	236	-3%	18%

*Cash-flow operational = EBTDA/Cifra de afaceri (Profit înainte de taxe, depreciere si amortizare, cumulat pe perioada 2005-2010S1/Cifra de afaceri cumulata pe perioada 2005-2010S1)

** Solvabilitate=Capitaluri proprii/Active (2010S1)

V.6 Arieratele bugetului general consolidat

Una dintre problemele recurente pe parcursul anului 2010 a fost cea legată de arieratele bugetului general consolidat către mediul privat. În pofida plăților semnificative în contul arieratelor efectuate pe tot parcursul anului precedent (de ex. 1,9 miliarde RON la sfârșitul lui septembrie pentru sectorul de sănătate publică, 900 milioane lei sume alocate din fondul de rezervă bugetară), toate țintele trimestriale de reducere a stocului de plăți restante convenite cu FMI au fost depășite.

Cu toate că plățile restante la nivelul bugetului de stat s-au diminuat considerabil ca urmare a eforturilor autorităților, continuă să existe presiuni la nivelul bugetelor locale, ale căror plăți restante dețin 81% din totalul arieratelor totale, au avut o tendință constantă de creștere până în trimestrul III al anului.

Tabelul 16: Evolutia trimestrială a arieratelor bugetului general consolidat în anul 2010

	Trim IV 2009	Trim I 2010	Trim II 2010	Trim III 2010	Trim IV 2010
Buget de stat	638,9	664,9	733,1	267,2	57,4
Peste 90 zile	152,2	116,9	130,7	81,0	21,6
Peste 120 zile	335,9	337,1	354,7	145,4	24,1
Peste 360 zile	150,7	210,9	247,7	40,9	11,7
Bugete locale	925,7	1.035,2	1.003,2	1.123,6	910,0
Peste 90 zile	304,9	399,0	336,4	336,4	247,4
Peste 120 zile	326,0	357,7	390,1	485,0	342,2
Peste 360 zile	294,8	278,6	276,7	302,2	320,4
Bugete asigurari sociale	14,1	61,8	110,7	125,0	159,3
Peste 90 zile	9,5	45,3	87,1	64,5	109,9
Peste 120 zile	4,1	15,9	23,1	59,2	39,9
Peste 360 zile	0,5	0,7	0,5	1,3	9,6
Total	1.578,6	1.762,0	1.847,0	1.515,9	1.126,7
Peste 90 zile	466,6	561,1	554,2	481,8	378,8
Peste 120 zile	666,0	710,7	768,0	689,6	406,1
Peste 360 zile	446,0	490,1	524,9	344,4	341,7
Tinta FMI	910	1.270,0	1.090,0	810	480
Depasire	668,6	492,0	757,0	705,9	646,7

Sursa: Ministerul Finantelor Publice

VI. Anul 2011 – Perspective și riscuri

VI.1 Cadrul macroeconomic

Procesul de recuperare economică la nivelul economiei globale este în plină desfășurare, iar indicatorii de încredere în afaceri sugerează o continuare a revenirii economice și în trimestrele următoare. Există însă evoluții divergente semnificative între diverse regiuni geografice și diverse țări.

În prognoza interimară de primăvară 2011, Comisia Europeană a revizuit în sens crescător creșterea economică prognozată la nivelul economiei globale, dar se așteaptă însă că riscurile la adresa creșterii economice globale să rămână semnificative.

Pentru economia Uniunii Europene, Comisia Europeană prognozează o creștere economică de 1,8%, cu 0,1 pp mai ridicată decât cea din prognoza de toamnă. La nivel statelor membre însă, se anticipează o evoluție neuniformă a economiilor. Pe de o parte, Germania (2,4% creștere economică prognozată în 2011) este așteptată să fie motorul creșterii economice în zona euro și în Uniunea Europeană în ansamblu, urmată de Franța (1,7%). Pe de altă parte, Comisia Europeană anticipează o creștere economică modestă în 2011 pentru Spania și Irlanda, respectiv chiar negativă pentru țări precum Grecia și Portugalia.

Presiunile inflaționiste au început să crească recent atât în țările dezvoltate cât și în cele emergente, cauzele principale fiind legate de creșterea prețului petrolului și a altor materii prime. Creșterea prețurilor materiilor prime la nivel global, în particular în cazul alimentelor, a contribuit substanțial la creșterea inflației în mod special în țările emergente, unde acestea au o pondere importantă în coșul de consum. În țările dezvoltate însă, rata inflației de bază (inflația excluzând impactul prețurilor alimentelor neprocesate și energiei) rămâne încă sub control, însă se anticipează că aceasta va începe să crească, ceea ce va determina probabil băncile centrale să înceapă un nou ciclu de întărire a politicii monetare în trimestrele următoare.

În Europa Centrală și de Est (ECE), activitatea economică și-a revenit, însă cu viteze diferite de la țară la țară. Recuperarea economică în această regiune a fost generată în principal de cererea externă, cererea internă fiind încă slabă în cea mai mare parte a țărilor din ECE ca urmare a unor condiții încă dificile în piața forței de muncă, a unor prețuri în creștere la materiile prime, a efectelor consolidării fiscale și a procesului de reducere a îndatorării la nivelul companiilor, populației și sectorului bancar.

Există un consens în rândul analiștilor care coincide de altfel în mare parte și cu așteptările Comisiei Europene și ale FMI ca activitatea economică a atins probabil punctul de minim în 2010 și în 2011 se va înregistra în România o revenire graduală a economiei. Conform acestor

așteptări, cererea externă va continua să rămână probabil consistentă și în trimestrele următoare, iar cererea internă va rămâne probabil slabă și își va reveni relativ încet.

IV.2 Cadrul fiscal bugetar

În cadrul acordurilor cu FMI și Comisia Europeană, Guvernul s-a angajat să reducă deficitul bugetului general consolidat la 4,4% din PIB în acest an și la 3% din PIB în 2012. Cea mai mare parte a măsurilor menite să asigure această ajustare sunt deja în vigoare.

La finalul anului 2010, Parlamentul României a aprobat strategia fiscal-bugetară pentru perioadă 2011-2013, noua lege a pensiilor (care prevede înghețarea pensiilor în acest an și modificarea modalității de indexare a acestora în viitor), precum și legea privind salarizarea unitară în sectorul bugetar.

În aceste condiții, reducerea deficitului bugetar la 4,4% în anul 2011 și la 3% în 2012 poate fi realizată, însă este strict condiționată de menținerea sub control a cheltuielilor bugetare și de absența unor măsuri discreționare de politica fiscală care să afecteze semnificativ veniturile bugetare.

În acest sens, eliminarea stocului de plăți restante ale bugetului general consolidat către sectorul privat și a cauzelor structurale care au generat acumularea acestora, împreună cu reducerea pierderilor și arieratelor companiilor de stat reprezintă aspecte cheie pentru realizarea traiectoriei de consolidare asumate, mai ales având în vedere că termenul limită pentru eliminarea deficitului excesiv (în bază ESA95) este sfârșitul anului 2012.

Datele bugetului general consolidat pentru primele luni ale anului 2011 indică înscrierea pe o traiectorie compatibilă cu atingerea țintei anuale de deficit, în condițiile în care veniturile totale au crescut cu 8,3% față de aceeași perioadă a anului trecut, iar cheltuielile bugetare s-au diminuat cu 4,4% mai ales pe seama reducerii facturii salariale cu 22,5%.

Deficitul bugetar înregistrat după primele două luni este de 2,34 miliarde lei (0,43% PIB) se situează confortabil sub plafonul trimestrial agreat în cadrul acordurilor de finanțare cu instituțiile financiare internaționale. (37% din ținta de 6,3 miliarde lei convenită pentru trimestrul I).

IV.3 Riscuri

În opinia Consiliului Fiscal, riscurile la adresa evoluției indicatorilor macroeconomici sunt relativ echilibrate, în timp ce balanța riscurilor în ceea ce privește conduita necesară pentru politica fiscal-bugetară înclină mai degrabă pe partea negativă (un deficit bugetar mai mare decât cel proiectat).

Cele mai mari riscuri pe plan intern se pot materializa dacă angajamentul politic pentru procesul de consolidare fiscală scade, pe fondul unor turbulențe politice în anticiparea alegerilor programate pentru 2012. Eventualele derapaje de la o politică fiscal-bugetară strictă (cum ar fi reversarea unor măsuri de austeritate implementate deja) pot conduce la depășirea țintelor de deficit bugetar pentru 2011 și 2012 și la deteriorarea percepției de risc față de România.

În plus, la nivelul inflației riscurile sunt înclinate pe partea negativă, șocurile de ofertă provenite din prețurile alimentelor, din prețul petrolului la nivel internațional și din prețurile administrate putând conduce la o inflație substanțial peste proiecțiile oficiale.

Pe plan extern, riscurile provin din posibile recrudescențe ale crizei datoriei suverane în țările periferice ale zonei euro care se confruntă cu probleme de sustenabilitate a poziției fiscal-bugetare. Dacă un astfel de scenariu se materializează, aversiunea la risc la nivelul piețelor financiare internaționale ar putea crește, cu efecte negative asupra intrărilor de capital în România. De asemenea, o performanță economică mai slabă a economiilor vestice se poate transla într-o performanță mai slabă a exporturilor românești, motorul principal al recuperării economice din România.

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

În opinia Consiliului Fiscal, conduita actuală a politicii fiscal-bugetare (măsurile deja implementate în 2010 și cele care își produc efectele în 2011) este adecvată și, dacă nu apar derapaje, atingerea țintei de deficit bugetar pentru 2011 pare a fi plauzibilă. În ceea ce privește ținta de deficit bugetar pentru 2012, de 3% din PIB atât după standard ESA 95 cât și cash, aceasta pare a fi ambițioasă și poate necesita măsuri suplimentare de control strict a cheltuielilor bugetare și de îmbunătățire a colectării taxelor, chiar dacă activitatea economică este proiectată să accelereze în 2012. De asemenea, tiparul așteptat al creșterii economice viitoare, bazată pe revenirea investițiilor și performanța bună a exporturilor, nu este neapărat unul *“tax rich”*, de natură să genereze creșteri proporționale ale veniturilor bugetare, ceea ce face cu atât mai necesară o abordare prudentă a construcției politicii fiscal bugetare. În acest context, anul electoral 2012 reprezintă un risc semnificativ pentru procesul de consolidare fiscală.