

România
Consiliul Fiscal

Raport anual

2014

Notă:

Raportul anual pe anul 2014 a fost aprobat de Președintele Consiliului fiscal, conform prevederilor art. 56, alin (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010, în urma însușirii acestuia de către membrii Consiliului prin vot, în ședința din data de 16 noiembrie 2015.

Publicarea raportului anual a fost întârziată de disponibilitatea datelor necesare pentru elaborarea capitolelor legate de sectorul companiilor de stat și de estimarea evaziunii fiscale în România. În cazul companiilor de stat, raportările financiare ale companiilor din România aferente anului 2014 au fost primite de către Consiliul fiscal de la Ministerul Finanțelor Publice în a doua parte a lunii iulie 2015, acestea necesitând prelucrări laborioase ale datelor brute pentru elaborarea analizelor Consiliului fiscal. În cazul datelor necesare estimării evaziunii fiscale, disponibilitatea datelor statistice detaliate necesare realizării calculelor a fost una întârziată (datele solicitate au devenit disponibile și au fost transmise parțial Consiliului fiscal la sfârșitul lunii septembrie 2015 în cazul estimării evaziunii fiscale la TVA), Consiliul fiscal având încă și la momentul publicării prezentului raport discuții de clarificare a datelor cu Institutul Național de Statistică. Prin urmare, Consiliul fiscal a decis publicarea raportului anual fără estimarea evaziunii fiscale la TVA, aceasta urmând a fi actualizată și publicată într-o notă la momentul clarificării tuturor aspectelor necesare cu Institutul Național de Statistică.

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

Consiliul fiscal, Casa Academiei Române, Calea 13 Septembrie nr. 13, Sector 5, București

tel./fax. 0213184826

website: <http://www.consiliulfiscal.ro>

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

Lista abrevierilor

ANAF	Agenția Națională de Administrare Fiscală
ANOFM	Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă
BIM	Biroul Internațional al Muncii
BM	Banca Mondială
BNR	Banca Națională a României
CAS	Contribuția la bugetul asigurărilor sociale de stat
CE	Comisia Europeană
CF	Consiliul fiscal
CNP	Comisia Națională de Prognost
ECE	Europa Centrală și de Est
ESA 2010	Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale 2010
ESA 95	Sistemul European de Conturi 95
FC	Fondul de Coeziune
FEADR	Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European pentru Dezvoltare Regională
FEGA	Fondul European de Garantare Agricolă
FEN	Fonduri externe nerambursabile
FEPAM	Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime
FMI	Fondul Monetar Internațional
FSE	Fondul Social European
IFSLSG	Instituții fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației
IMM	Întreprinderi Mici și Mijlocii
INS	Institutul Național de Statistică
LRFB	Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010
MFE	Ministerul Fondurilor Europene
MFP	Ministerul Finanțelor Publice
NSM10	Statele noi membre UE din Europa Centrală și de Est
ONRC	Oficiul Național al Registrului Comerțului
OTM	Obiectivul pe termen mediu
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
PIB	Produsul Intern Brut
PNR	Program Național de Reformă
POPAM	Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime
pp	Puncte procentuale
PPP	Parteneriate public-private

PSC	Pactul de Stabilitate și Creștere
SFB	Strategia fiscal-bugetară
SFBa	Strategia fiscal-bugetară actualizată
TFUE	Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene
TIC	Tehnologia Informației și a Comunicațiilor
TSCG	Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Compactul fiscal)
TVA	Taxa pe valoarea adăugată
UE	Uniunea Europeană
UEM	Uniunea Economică și Monetară

CUPRINS

I. Sinteză	11
II. Evoluții macroeconomice în anul 2014.....	17
III. Politica fiscal-bugetară în anul 2014.....	24
III.1. Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari	24
III.2. Soldul bugetar structural în România	34
III. 3. Veniturile bugetare	38
III.3.1. TVA și accize.....	39
III.3.2. Impozite directe	44
III.3.3. Contribuții de asigurări sociale	51
III.4. Cheltuielile bugetare	55
III.4.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială.....	57
III.4.2. Cheltuieli cu bunuri și servicii	69
III.4.3. Cheltuieli de investiții publice.....	71
III.4.4. Fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului.....	76
III.5. Datoria publică	81
IV. Absorbția fondurilor europene	88
V. Sustenabilitatea finanțelor publice	100
V.1 Companiile de stat – arierate, eficiență și impact bugetar.....	100
V.2. Arieratele bugetului general consolidat	119
V.3 Colectarea taxelor în România - comparații internaționale	120
V.4. Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate.....	127
VI. Transparența fiscală.....	132
VII. Anul 2015 – Perspective macroeconomice și fiscal-bugetare.....	143
VII.1. Cadrul macroeconomic	143
VII.2. Cadrul fiscal-bugetar	146

Bibliografie	152
Anexa 1 - Situația sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului în anul 2014	155
Anexa 2 – Glosar de termeni	161

Lista tabelelor din text

Tabelul 1: Principalii indicatori macroeconomici în 2014 (proгноză SFB versus realizări)	23
Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și de personal	26
Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2014 (mld. lei)	30
Tabelul 4: Evoluția cheltuielilor și veniturilor bugetare după standarde ESA 2010	31
Tabelul 5: Evoluția cheltuielilor și veniturilor bugetare după standarde <i>cash</i>	33
Tabelul 6: Eficiența taxării -TVA	43
Tabelul 7: Eficiența taxării – impozitul pe profit.....	47
Tabelul 8: Eficiența taxării – impozitul pe venit.....	50
Tabelul 9: Contribuții de asigurări sociale (mil. lei)	53
Tabelul 10: Eficiența taxării – contribuții de asigurări sociale	55
Tabelul 11: Evoluția cheltuielilor cu bunuri și servicii în perioada 2011-2014 (mld. lei).....	70
Tabelul 12: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale (mil. euro)	90
Tabelul 13: Absorbția fondurilor structurale – comparație cu alte state membre UE.....	91
Tabelul 14: Comparație între alocările 2007-2013 și 2014-2020 (mil. euro)	96
Tabelul 15: Situația alocărilor fondurilor europene: 2014 - 2020 față de 2007 - 2013 - comparație cu alte state membre ale UE	98
Tabelul 16: Evoluția numărului de companii de stat care raportează situații financiare pe componente.....	102
Tabelul 17: Evoluția unor indicatori ai companiilor din România cu raportări financiare în funcție de forma de proprietate	102
Tabelul 18: Top 5 profit net al companiilor de stat	103
Tabelul 19: Top 10 arierate ale companiilor de stat.....	107
Tabelul 20: Evoluția arieratelor companiilor de stat pe tipuri de companii.....	108

Tabelul 21: Contribuția companiilor de stat consolidate în sectorul administrației publice la deficitul bugetar consolidat (mil. lei), standarde ESA 2010.....	118
Tabelul 22: Evoluția trimestrială a plăților restante ale BGC în anul 2014 (mil. lei).....	119
Tabelul 23: Eficiența sistemului de taxe și impozite	124
Tabelul 24: Arhitectura Codului de transparență fiscală revizuit	134
Tabelul 25: Analiza principiilor Codului de bune practici privind transparența fiscală pe cazul României	135

Lista graficelor din text

Graficul 1: Evoluția prognozelor de creștere economică pentru anul 2014.....	17
Graficul 2: Contribuția componentelor PIB la creșterea economică.....	18
Graficul 3: Evoluția PIB real, a cererii interne și a soldului contului curent în perioada 2004-2014	20
Graficul 4: Deficitul structural, impulsul fiscal și excesul de cerere	36
Graficul 5: Venituri din TVA în anul 2014 (mld. lei)	40
Graficul 6: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România.....	42
Graficul 7: Venituri din accize în anul 2014 (mld. lei)	44
Graficul 8: Venituri din impozitul pe profit în anul 2014 (mld. lei).....	46
Graficul 9: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe profit în România	47
Graficul 10: Venituri din impozitul pe venit în anul 2014 (mld. lei).....	49
Graficul 11: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe venit în România	49
Graficul 12: Venituri din contribuții de asigurări sociale în anul 2014 (mld. lei)	52

Graficul 13: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente CAS în România	54
Graficul 14: Evoluția trimestrială a veniturilor BGC în anul 2014 (mil. lei).....	56
Graficul 15: Evoluția trimestrială a cheltuielilor BGC în anul 2014 (mil. lei)	56
Graficul 16: Cheltuieli de personal în anul 2014 (mld. lei).....	58
Graficul 17: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public în perioada 2006-2014 (lei/lună) ..	59
Graficul 18: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar în perioada 2005-2014	60
Graficul 19: Ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri încasate la buget în țările din UE28	61
Graficul 20: Asistența socială în anul 2014 (mld. lei)	62
Graficul 21: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale de stat (mld. lei)	63
Graficul 22: Evoluția numărului de pensionari versus numărul de salariați.....	64
Graficul 23: Evoluția pensiei medii (lei) în perioada 2001-2014.....	67
Graficul 24: Ponderea cheltuielilor cu asistență socială în total venituri încasate la buget în țările din UE28.....	68
Graficul 25: Cheltuieli cu bunuri și servicii în anul 2014 (mld. lei).....	69
Graficul 26: Cheltuieli de investiții în anul 2014 (mil. lei)	72
Graficul 27: Cheltuieli de capital în anul 2014 (mld. lei).....	73
Graficul 28: Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare în 2014 (mld. lei)	74
Graficul 29: Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă în 2014 (mld. lei)	74
Graficul 30: Cheltuielile cu investiții publice și calitatea infrastructurii	75
Graficul 31: Total alocări din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului (mld. lei)	78
Graficul 32: Număr hotărâri de Guvern privind alocările din fondul de rezervă.....	78
Graficul 33: Beneficiarii alocărilor din fondul de rezervă (% din total alocări).....	79
Graficul 34: Evoluția costurilor de finanțare în monedă națională în perioada 2011-2014.....	82

Graficul 35: Contribuții la modificarea ponderii datoriei publice în PIB în perioada 2014 – 2018 (în condițiile aplicării prevederilor proiectului de revizuire a Codului Fiscal)	84
Graficul 36: Scenarii de evoluție a datoriei publice post-măsuri (% din PIB)	86
Graficul 37: Evoluția ratei de absorbție a fondurilor europene: România versus media UE 28, 2007- februarie 2015 (exercițiul financiar 2007-2013)	92
Graficul 38: Evoluția arieratelor companiilor de stat și a companiilor private (% PIB)	104
Graficul 39: Evoluția arieratelor (% din cifra de afaceri).....	105
Graficul 40: Evoluția arieratelor (% din total active)	105
Graficul 41: Structura arieratelor – companii de stat (mil. lei).....	106
Graficul 42: Structura arieratelor – companii private (mil. lei)	106
Graficul 43: Rata rezultatului din exploatare (%).....	109
Graficul 44: Gradul de solvabilitate (%)	110
Graficul 45: Marja de profit (%)	111
Graficul 46: Profitul brut la 1000 de salariați (mii lei)	112
Graficul 47: ROE (%).....	113
Graficul 48: ROA (%).....	113
Graficul 49: Rata de acoperire a cheltuielilor cu dobânzile.....	114
Graficul 50: Rata lichidității (%)	115
Graficul 51: Investiții noi (% din total active).....	116
Graficul 52: Veniturile bugetare și venituri fiscale în anul 2014 (% din PIB, ESA 2010)	121
Graficul 53: Venituri din TVA în anul 2014 (% din PIB)	125
Graficul 54: Venituri din contribuții sociale în anul 2014 (% din PIB)	126
Graficul 55: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistență socială și salarii în total venituri încasate la buget (%)	128
Graficul 56: Ponderea cheltuielilor cu salariile și asistența socială (inclusiv pensii) în total venituri bugetare în UE28 și ECE în perioada 2004-2014	129

Graficul 57: Deficitul bugetelor de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate) și deficitul bugetar total – ESA 2010 (% din PIB)	130
Graficul 58: Calitatea infrastructurii	130
Graficul 59: Ponderea cheltuielilor cu investițiile în PIB și în total venituri bugetare (medie 2006-2014).....	131
Graficul 60: Evoluția prognozelor de creștere economică în România pentru anul 2015	145

Lista casetelor din text

Caseta 1: Metodologia de calcul folosită de PricewaterhouseCoopers și Banca Mondială în raportul <i>Paying Taxes</i>	122
--	-----

I. Sinteză

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

În conformitate cu LRFB, Consiliul fiscal are printre atribuții, publicarea unui raport anual care să analizeze derularea politicii fiscal-bugetare din anul precedent față de cea aprobată prin strategia fiscal-bugetară 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 (SFB) și prin bugetul anual.

Creștere economică peste așteptări în anul 2014, dar inferioară celei înregistrate în anul precedent.

Avansul economiei în anul 2014 a atins un nivel de 2,8%, dinamică superioară celei de 2,2% anticipată la elaborarea proiectului de buget, dar mai mică decât cea de 3,5% din anul precedent. Astfel, nivelul PIB real din anul 2014 este foarte apropiat de cel din anul 2008 (mai mic cu 0,2%), an care a marcat debutul crizei economice și financiare în România. Cea mai importantă contribuție la creșterea PIB real în anul 2014 a revenit cheltuielilor de consum final ale populației (+3,8 pp), o influență pozitivă având și consumul guvernamental (+0,7 pp), în timp ce, formarea brută de capital fix a avut un aport negativ de -1,8 pp. Astfel, dacă în anul precedent cererea externă a reprezentat principalul motor de creștere, în anul 2014 acesta a fost reprezentat de cererea internă, investițiile continuându-și evoluția negativă.

Consolidare fiscală mai ridicată decât țintele inițiale pe fondul unei nerealizări masive a cheltuielilor de investiții. Deși în perioada 2013 – martie 2014 a fost inițiat un proces de reformă în domeniul managementului investițiilor publice,

Bugetul pentru anul 2014 a fost fundamentat pe o țintă de deficit *cash* de 1,8% din PIB și de 2,2% din PIB potrivit ESA 2010, corespunzătoare unui deficit structural de 1,7% din PIB, dar execuția finală a consemnat niveluri net inferioare, respectiv de 1,87% în cazul deficitului *cash* și de 1,48% după metodologia europeană, obiectivul pe termen mediu de deficit structural fiind atins la finalul anului trecut, deși acest lucru era programat pentru anul 2015. Principala explicație a acestei evoluții este dată de nerealizarea masivă a cheltuielilor de investiții publice, acestea fiind potrivit metodologiei naționale cu 1,11% din PIB mai

noul cadru legal nu este complet operațional, iar prioritizarea proiectelor nu este încă realizată.

mici decât sumele avute în vedere în bugetul inițial. De asemenea, formarea brută de capital a statului potrivit ESA 2010 a atins în anul 2014 minimul ultimilor nouă ani ca procent în PIB. Practic, România nu a folosit spațiul fiscal avut la dispoziție în anul 2014, administrarea portofoliului de proiecte de investiții publice reflectând și o incapacitate administrativă de a realiza proiectele de investiții planificate, mai ales în cazul celor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile, această evoluție fiind de natură să inducă nejustificat un impuls fiscal negativ în economie. Deși Guvernul a inițiat în perioada 2013 - martie 2014 un proces de reformă în domeniul managementul investițiilor publice, Consiliul fiscal apreciază că noul cadru legal nu este complet operațional, iar prioritizarea proiectelor avută în vedere de către acesta nu este realizată deocamdată, reforma managementului investițiilor publice aflându-se în continuare într-un stadiu incipient.

Regulile fiscale instituite prin LRFB au fost încălcate frecvent și în anul 2014, acestea exercitând o constrângere din ce în ce mai slabă asupra politicii fiscal-bugetare.

Chiar dacă țintele fiscale mari au fost îndeplinite, modul în care s-a desfășurat procesul bugetar și în anul 2014 pune sub semnul întrebării relevanța regulilor bugetare și angajamentul față de respectarea disciplinei fiscale, Guvernul derobându-se de responsabilitatea respectării acestora prin recursul la derogări de la cvasitotalitatea prevederilor legale care instituie reguli. Eficiența unei reguli fiscale este determinată de gradul de constrângere pe care-l exercită asupra modului de formulare a politicii fiscal-bugetare. Ușurința cu care regulile fiscale au putut fi în mod repetat eludate și în acest an, alături de încălcările consemnate și în anii ce s-au scurs de la adoptarea LRFB în 2010, pun în evidență slăbiciunea constrângerilor exercitate de regulile fiscale din LRFB și ridică dubii serioase asupra angajamentului față de respectarea în viitor a regulilor fiscale instituite prin preluarea în legislația națională a prevederilor Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Compactul fiscal, TSCG).

Eficiența colectării impozitelor se menține la un nivel scăzut. Un proces de reformă a sistemului de

România are cea mai mică pondere în PIB a veniturilor bugetare (venituri fiscale și nefiscale), acestea reprezentând în anul 2014 doar 33,4% din PIB, cu 11,8 pp sub media europeană, în timp ce nivelul veniturilor fiscale raportate la PIB (impozite și contribuții

colectare a taxelor a fost inițiat, dar probabil este nevoie de timp pentru ca rezultatele să apară.

sociale) a fost de 27,6%, fiind semnificativ mai mic decât în economii similare precum Ungaria (38,5%), Slovenia (36,7%), Republica Cehă (34,0%) și Polonia (32,9%). Veniturile fiscale colectate în anul 2014 au fost apropiate de cele avute în vedere în proiectul de buget, în condițiile unui avans al PIB nominal apropiat de cel anticipat. Gradul de eficiență a taxării a scăzut semnificativ în cazul TVA, dar s-a majorat în contrapartidă în cazul contribuțiilor de asigurări sociale, impozitului pe profit și impozitului pe venit.

În anul 2013 a fost inițiat un amplu proces de reformă la nivelul ANAF în colaborare cu Banca Mondială. Consiliul fiscal consideră că procesul de reformă, absolut necesar în contextul unui sistem de taxe și impozite caracterizat de o eficiență scăzută, este încă la început, și dacă procesul va avea succes, are potențialul de a genera spațiu fiscal semnificativ pe termen mediu. Totuși, adoptarea unor decizii legate de eventuale reduceri de taxe sau de majorare a unor cheltuieli în baza potențialelor creșteri de eficiență trebuie să aibă loc doar *ex post*, după ce procesul de reformă se dovedește ireversibil și capabil să genereze rezultate pe termen lung.

Starea financiară a sistemului de pensii de stat s-a deteriorat și în anul 2014, iar tendința va continua în anii următori ca urmare a deciziei de diminuare a contribuțiilor sociale datorate de angajator cu 5 pp, acestea reprezentând sursa principală de finanțare a sistemului de pensii. Revenirea la sistemul pensiilor speciale eliminate în anul 2010, pe lângă inechitățile create, pune în pericol durabilitatea reformelor

Dacă în perioada 2000-2007, bugetele de asigurări erau caracterizate de un sold relativ echilibrat sau chiar excedentar, după anul 2008 deficitele înregistrate au ajuns să reprezinte o componentă importantă a deficitului total, respectiv între 67,5% și 218,7% în intervalul 2010-2014. În anul 2014, deficitul bugetului de asigurări sociale a atins nivelul de 1,94% din PIB, net superior deficitului BGC, iar tendința estimată pentru anii următori este de creștere semnificativă a acestuia la 2,69% din PIB în 2015 și 2,80% din PIB în 2016. Practic, față de varianta anterioară a Raportului anual al Consiliului fiscal, deficitul prognozat pentru perioada 2015-2018 s-a adâncit cu 6-7 mld. lei, reprezentând impactul bugetar al măsurii de reducere a contribuțiilor sociale cu 5 pp de la 1 octombrie 2013. De asemenea, Consiliul fiscal remarcă manifestarea unor presiuni de reversare a reformelor sistemului de pensii menite să asigure sustenabilitatea financiară pe termen lung a acestuia și pledează ferm în favoarea menținerii progreselor realizate în ultimii ani,

inițiate anterior și ar putea genera noi presiuni pe deficitul bugetului de asigurări sociale.

În anul 2014 se poate constata o deteriorare la nivelul utilizării fondului de rezervă, semnalându-se o modificare de comportament al Guvernului față de perioada 2009-2013. În acest context, sunt necesare măsuri urgente de modificare a legislației care stabilește modul de utilizare a fondului de rezervă.

Nivelul datoriei publice a continuat să se majoreze și în anul 2014, fiind prognozată o creștere semnificativă a acesteia în perioada 2016-2018 față de proiecțiile anterioare, în contextul implementării prevederilor noului Cod Fiscal.

atât din perspectiva principiilor introduse (folosirea exclusiv a principiului contributivității în determinarea pensiei cuvenite), cât și din perspectiva respectării stricte a mecanismului de indexare introdus de noua lege a pensiilor.

Această deteriorare apare atât din perspectiva totalului cheltuielilor angajate, cât și din cea a numărului hotărârilor de Guvern adoptate în vederea alocării unor sume din fondul de rezervă. Astfel, în anul 2014, au fost alocate din fondul de rezervă bugetară aproximativ 1,75 mld. lei (0,7% din cheltuielile totale), din care aproximativ 1,1 mld. lei către administrația centrală și 0,65 mld. lei către cea locală. Comparativ cu anul precedent, alocările din fondul de rezervă au crescut cu aproximativ 795 mil. lei, respectiv cu 83,68%, preponderent pe seama majorării transferurilor către autoritățile locale cu 494 mil. lei, în timp ce sumele redirecționate către administrația centrală au fost mai mari cu circa 300 de mil. lei.

Consiliul fiscal apreciază drept absolut necesară implementarea unor măsuri urgente de modificare a legislației care stabilește modul de utilizare a fondului de rezervă, reluând recomandarea privind identificarea explicită a cheltuielilor care pot fi angajate din fondul de rezervă împreună cu o transparență mai ridicată, inclusiv prin raportarea periodică către Parlament a modului și nivelului de utilizare a fondului.

Datoria publică a continuat să se majoreze și în anul 2014, chiar cu un ritm mai ridicat decât cel din 2013, ponderea acesteia în PIB avansând, potrivit metodologiei europene ESA 2010, la 39,8%, de la nivelul de 38% înregistrat la sfârșitul anului 2013, în pofida unui deficit bugetar mai scăzut în 2014 față de 2013, respectiv de 1,5% din PIB și a diminuării dobânzilor plătite pentru atragerea de împrumuturi. Această evoluție este explicată de sporirea suplimentară a rezervelor din Trezorerie cu scopul finanțării în avans a deficitului bugetar și majorarea *buffer*-ului destinat protecției împotriva manifestării unor condiții adverse pe piețele financiare.

În condițiile aplicării prevederilor noului Cod Fiscal, datoria publică va înregistra o stagnare relativ la nivelul din anul 2014 în

intervalul 2016-2018, față de o traiectoria de scădere a acesteia în absența pachetului de relaxare fiscală. Astfel, datoria publică este proiectată, potrivit calculului Consiliului fiscal, la o valoare de 40,8% din PIB în anul 2018, respectiv cu 4,6 pp mai mult decât nivelul proiectat în absența prevederilor noului Cod Fiscal, respectiv de 36,2% din PIB în anul 2018.

Performanța extrem de slabă în domeniul atragerii fondurilor europene, împreună cu riscul dezangajării automate a fondurilor reflectă un eșec major al administrației publice în acest domeniu.

România are cea mai redusă performanță din UE în termeni de absorbție a fondurilor UE, cu o rată de numai 56,3% în 2014 după aproximativ opt ani de la aderare. Chiar dacă în anul 2014, comparativ cu anul anterior s-au realizat progrese în atragerea de fonduri europene (respectiv, o majorare a ratei de absorbție cu 18,5 pp), având în vedere data limită pentru atragerea fondurilor europene alocate pentru perioada de programare 2007-2013, respectiv 31 decembrie 2015, riscul de pierdere a unei mari părți din fondurile alocate este deosebit de ridicat. Astfel, chiar în condițiile materializării țintei ambițioase pentru anul 2015 și anume o rată de absorbție de 80% (echivalând cu o majorare cu 23,7 pp față de anul 2014), pierderea din suma alocată României pentru perioada 2007-2013 ar însuma 3,84 mld. euro, ceea ce reprezintă în mod evident un eșec, iar performanța de până la acest moment indică pierderi potențiale încă și mai mari.

În prezentul raport, Consiliul fiscal a întreprins o primă evaluare a transparenței politicii fiscale în România, iar rezultatele indică o creștere a acesteia în ultimii ani, dar există loc în continuare de îmbunătățire.

Analizând transparența fiscală din perspectiva Codului de bune practici privind transparența fiscală elaborat de Fondul Monetar Internațional (FMI) precum și prin prisma LRFB, Consiliul fiscal apreciază că România a făcut pași importanți în vederea creșterii acesteia, dar eforturi suplimentare sunt necesare. Astfel, transparența privind raportarea fiscală ar trebui optimizată astfel încât să fie redusă fragmentarea raportării fiscale la nivelul întregului sector public, transparența prognozelor variabilelor macroeconomice ar putea fi îmbunătățită prin publicarea explicațiilor cu privire la ipotezele pe baza cărora sunt fundamentate aceste prognoze. De asemenea, transparența documentației bugetare ar trebui ameliorată prin existența unor prezentări regulate cu privire la valoarea obligațiilor totale pentru proiectele de investiții multi-anuale, prin publicări ale analizelor cost-beneficiu înainte de aprobare și prin existența unei raportări publicată în mod regulat, referitoare la realizări față de

obiectivele declarate. În plus, raportările cu privire la riscurile fiscale aflate în prezent într-un stadiu incipient ar putea fi îmbunătățite semnificativ.

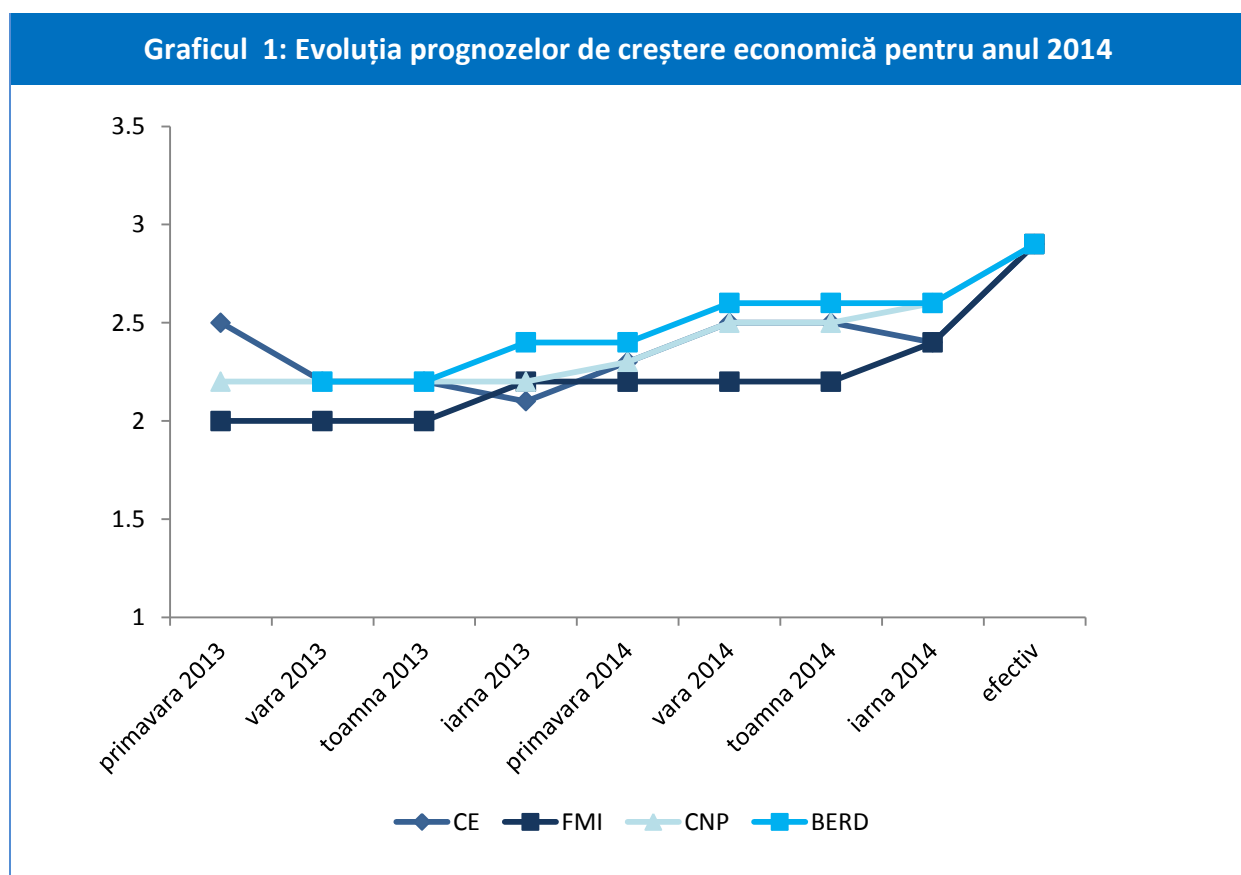
Balanța riscurilor în ceea ce privește coordonatele politicii fiscal-bugetare în opinia Consiliului fiscal este înclinată în direcția înregistrării unui deficit bugetar mai redus decât cel țintit pentru anul 2015 și respectiv pe partea negativă începând cu anul următor, având în vedere intrarea în vigoare a noului Cod Fiscal și creșterile de cheltuieli deja antamate de Guvern. Asemenea evoluții sunt în flagrantă contradicție cu principiile și regulile fiscale instituite de LRFB, precum și cu tratatele de guvernanță fiscală existente la nivel european al căror semnatar România este.

În opinia Consiliului fiscal, balanța riscurilor pentru anul 2015 în ceea ce privește conduita necesară pentru politica fiscal-bugetară este înclinată în direcția înregistrării unui deficit bugetar mai redus decât cel țintit, având în vedere faptul că măsurile discreționare nou introduse (extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la toate produsele alimentare și serviciile de restaurant și catering începând cu 1 iunie 2015 și dublarea alocației pentru copii) vor fi cel mai probabil finanțate din veniturile fiscale încasate în plus față de program în prima parte a anului 2015, iar o nouă reducere a investițiilor publice față de programul asumat prin proiectul de buget apare drept probabilă, având în vedere subexecuția masivă a acestora la 6 luni, dar și experiența din anii trecuți.

Cu privire la Codul Fiscal intrat în vigoare la data de 10 septembrie 2015, Consiliul fiscal remarcă un risc de deteriorare semnificativă și permanentă a poziției finanțelor publice ale României începând cu anul 2016. Estimările Consiliului fiscal indică deficite efective în imediata vecinătate a nivelului de referință de 3% din PIB pentru anul 2016, (fără a lua în considerare însă și decizia recentă de majorare a salariilor la nivelul întregului aparat bugetar cu 10% începând cu 1 decembrie care va determina probabil depășirea acestui prag) și semnificativ peste 3% în 2017, iar evoluțiile estimate la nivelul soldului bugetar structural sugerează reversarea progreselor realizate până în prezent în ceea ce privește consolidarea fiscală. Asemenea evoluții sunt în flagrantă contradicție cu principiile și regulile fiscale instituite de LRFB, precum și cu tratatele de guvernanță fiscală existente la nivel european al căror semnatar România este și ar consemna *de facto* eșecul unui cadru fiscal-bugetar bazat pe reguli, care nu a fost în măsură să exercite constrângeri ferme asupra decidenților de politică fiscală.

II. Evoluții macroeconomice în anul 2014

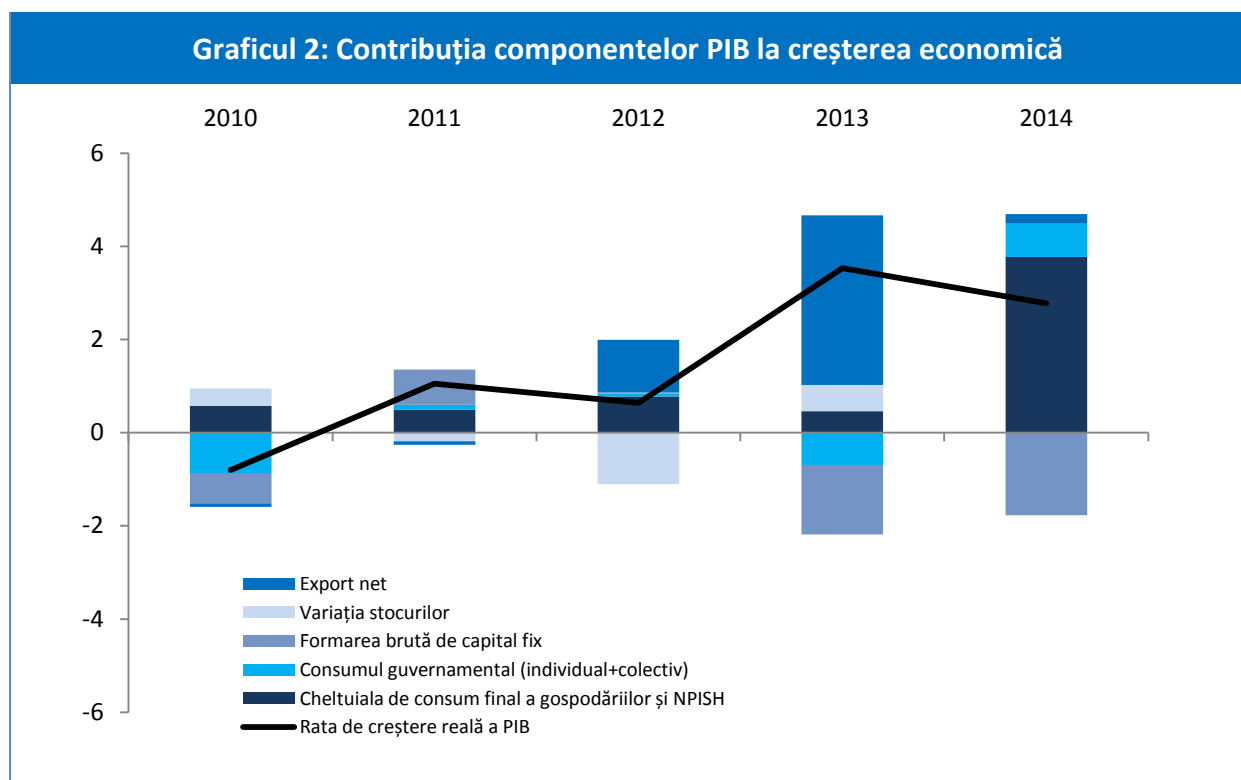
Anul 2014 a reprezentat pentru economia României al patrulea an consecutiv de creștere economică, avansul produsului intern brut (PIB) fiind de 2,8% în termeni reali, dinamică inferioară nivelului de 3,5% atins în anul 2013, în contextul în care investițiile au înregistrat o scădere de 7,2%. În pofida evoluției pozitive înregistrate în ultimii 4 ani (creștere cumulată de circa 8,2%), nivelul PIB real din anul 2014 este inferior celui înregistrat în anul 2008, ecartul fiind însă unul marginal, respectiv de 0,2%. Comparativ cu prognozele inițiale avute în vedere la elaborarea proiectului de buget pe anul 2014, precum și cele ale Comisiei Europene (CE) și ale Comisiei Naționale de Prognoză (CNP), avansul economic înregistrat efectiv a fost superior cu aproximativ 0,6 pp, evoluția peste așteptări fiind determinată de redresarea cererii interne.



Sursa: CE, FMI, CNP, BERD

Din punct de vedere al utilizării PIB, contribuția principală la creșterea economică înregistrată în 2014 a revenit cheltuielilor de consum final ale populației (+3,8 pp), majorarea în termeni reali a acestei componente fiind de 6,2%, pe fondul accelerării dinamicii salariului real, favorizată de inflația redusă și de creșterea încrederii consumatorilor în perspectivele economice viitoare. De asemenea, o influență pozitivă a avut și consumul guvernamental (+0,7 pp), în timp ce,

formarea brută de capital fix a avut un aport negativ de -1,8 pp, aceasta înregistrând o contracție de -7,2% exprimată în termeni reali, în contextul unei diminuări a formării brute de capital fix a statului cu 2,9%. În anul 2014, contribuția exporturilor nete la creșterea PIB a fost ușor pozitivă (+0,2 pp), ca urmare a unei evoluții foarte apropiate a exporturilor și importurilor, aceste componente înregistrând un avans exprimat în termeni reali de 8,1% și respectiv 7,4%. Pe partea de ofertă, creșteri ale volumului de activitate s-au înregistrat în majoritatea sectoarelor, cea mai semnificativă fiind consemnată la nivelul informațiilor și comunicațiilor (+8,2%), urmate de activități profesionale, științifice și tehnice; activități de servicii administrative și activități de servicii suport (+4,1%), industrie (+3,6%) și tranzacții imobiliare (+3,5%), activități de spectacole, culturale și recreative; reparații de produse de uz casnic și alte servicii (+2,5%), comerț cu ridicata și amănuntul, repararea autovehiculelor și motocicletelor, transport și depozitare, hoteluri și restaurante (+2%), agricultură, silvicultură și pescuit (+1,5%) și construcții (+0,3%), în timp ce evoluții negative s-au înregistrat în intermediari financiare și asigurări (-2,7%) și administrație publică și apărare; asigurări sociale din sistemul public; învățământ; sănătate și asistență socială (-0,1%).



Sursa: Eurostat, calcule Consiliul fiscal

Rata anuală a inflației înregistrată la finalul anului s-a situat în afara intervalului de variație țintit (1,5% - 3,5%), înregistrând un nivel de 0,83%, semnificativ inferior celui considerat la fundamentarea Strategiei fiscal-bugetare 2014-2016, respectiv 3%. Aceasta a variat pe parcursul anului în intervalul 0,66% - 1,54%, creșterea medie a prețurilor în anul 2014 fiind de

1,1%, plasându-se astfel sub nivelul prognozat în SFB (2,4%). Prima jumătate a intervalului analizat a fost caracterizată de un proces dezinflaționist, inflația anuală situându-se la 1,05% în trimestrul I, în principal, ca urmare a efectului de bază favorabil generat de disiparea impactului creșterii tarifelor la energie operată la începutul anului 2013, respectiv 0,66% în trimestrul II mai ales pe fondul unor șocuri favorabile de natura ofertei. În trimestrul III, inflația a reintrat în intervalul de variație țintit, având un nivel de 1,54%, majorarea fiind datorată aproape integral anulării efectului statistic de reducere a taxei pe valoare adăugată (TVA) la unele produse de panificație începând cu septembrie 2013, în timp ce în ultimul trimestru, evoluția ratei inflației a revenit la trendul descendent ca urmare a acțiunii unor factori exogeni: declinul substanțial al cotațiilor țițeiului pe piețele internaționale, dar și în contextul unor producții agricole abundente la nivel regional. Pe fondul reducerii substanțiale a ritmului de creștere a prețurilor precum și a perspectivelor macroeconomice existente și a riscurilor asociate acestora, banca centrală a continuat în anul 2014 relaxarea politicii monetare prin diminuarea graduală a ratei dobânzii de politică monetară, de la 3,75% la 2,75%, precum și a ratei rezervelor minime obligatorii (pentru pasivele în lei de la 15% la 10%, iar pentru cele în valute de la 20% la 14%).

Creșterea prețurilor la nivelul întregii economii, măsurată prin deflatorul PIB, s-a situat la un nivel de 1,8% în anul 2014, cu mult inferior celui considerat la fundamentarea SFBa pentru perioada 2014-2016, respectiv 3%, în principal ca urmare a încetinirii semnificative a creșterii prețurilor asociate cheltuielilor de consum final efectiv, susținută pe partea de ofertă de anul agricol bun.

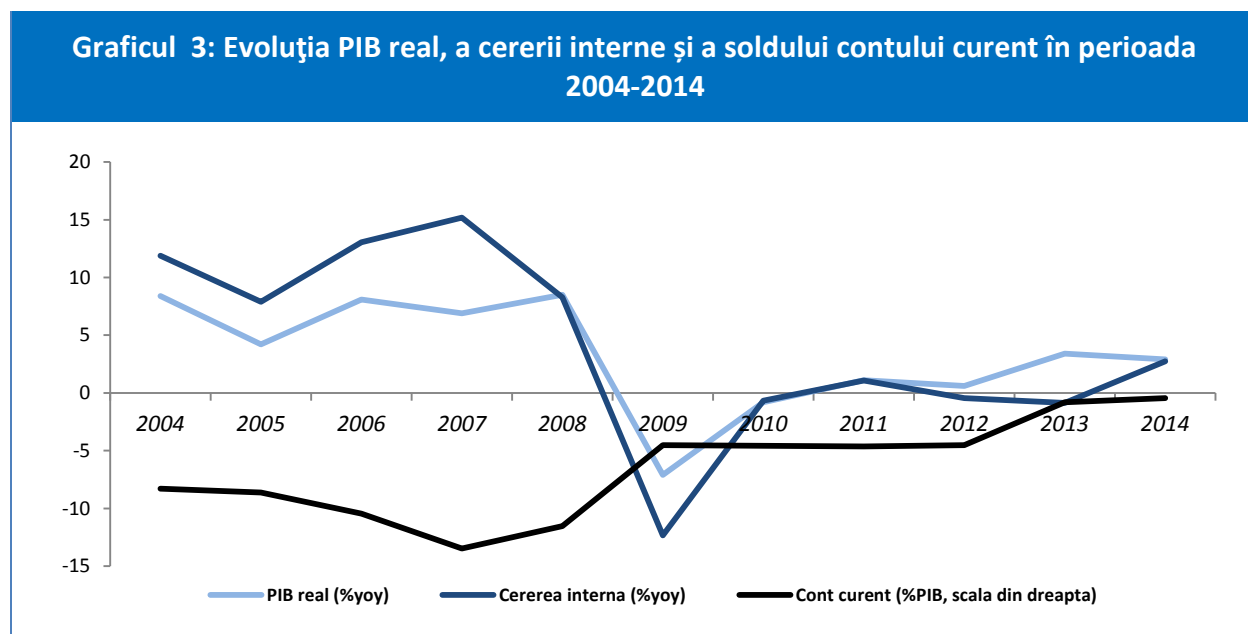
În ceea ce privește poziția externă, România a consolidat progresul semnificativ înregistrat în anul 2013, deficitul de cont curent reducându-se în continuare la 0,43% din PIB în anul 2014, de la nivelul de 0,81% din PIB în finalul anului precedent, în condițiile unei diminuări a acestuia de circa 44,4%, dar și a majorării PIB cu aproximativ 4%, considerând valori exprimate în euro. Reducerea deficitului de cont curent de la 1.168 mil. euro în 2013 la 649 mil. euro în 2014 s-a datorat, în principal, îmbunătățirii soldului balanței bunurilor și serviciilor de la un deficit de 742 mil. euro în 2013 la un excedent de 467 mil. euro în 2014, exclusiv pe seama balanței serviciilor (+1.157 mil. euro). O contribuție pozitivă la modificarea soldului contului curent a avut și diminuarea deficitului veniturilor primare cu 183 mil. euro, în timp ce reducerea excedentului balanței veniturilor secundare (-877 mil. euro) a contribuit negativ la modificarea soldului contului curent¹. Exporturile de bunuri și-au continuat creșterea și în 2014 cu un ritm de aproximativ 6,6% (+2.908 mil. euro) pe fondul îmbunătățirii perspectivelor economiei UE, principalul partener comercial al României, dinamica fiind apropiată de cea a importurilor care

¹ Conform standardelor BPM6 (Manualul de balanță de plăți elaborat de FMI), a avut loc o modificare a terminologiei componentelor contului curent. Astfel, balanța veniturilor primare și balanța veniturilor secundare înlocuiesc balanța veniturilor și cea a transferurilor.

au înregistrat o majorare de circa 5,8% (+2.852 mil. euro) în contextul revenirii pe creștere a cererii interne.

Analizând modificarea soldului contului curent al balanței de plăți din perspectiva exprimării acestuia ca diferență între rata de economisire și cea de investire, se poate observa că atât rata de economisire, cât și cea de investire au consemnat o dinamică negativă, aceasta din urmă reducându-se cu 1,49 pp din PIB, ajustare superioară celei înregistrate de rata de economisire, respectiv 1,11 pp din PIB. De altfel, în perioada 2008-2014, ajustarea deficitului contului curent de 11,1 pp din PIB s-a realizat prin reducerea investițiilor cu 10,41 pp din PIB, în timp ce nivelul economisirii a avansat doar cu 0,68 pp din PIB în perioada menționată.

Investițiile străine directe au înregistrat o dinamică negativă, diminuându-se cu 14,6 % față de anul 2013, valoarea acestora totalizând 2.495 mil. euro, nivel însă apropiat de media ultimilor 5 ani. Se poate observa faptul că, și în anul 2014, investițiile străine directe au finanțat integral deficitul de cont curent, dar valoarea acestora în termeni absoluți este net inferioară celei înregistrate în perioada premergătoare crizei economice și financiare (în perioada 2007-2008 valoarea medie anuală a investițiilor străine directe a fost de circa 8.000 mil. euro).



Sursa: Banca Națională a României (BNR), Eurostat, calcule Consiliul fiscal

Datoria externă a României a scăzut în termeni nominali cu 3,84 % în anul 2014, până la un nivel de 94,30 mld. euro, ponderea acesteia în PIB diminuându-se de la 67,97% la 62,86%. Datoria externă pe termen mediu și lung reprezenta la sfârșitul anului precedent 80,30% din total datorie externă, respectiv 75,72 mld. euro, ponderea acesteia fiind similară cu cea din 31 decembrie 2013. Datoria externă pe termen scurt a înregistrat o reducere de 3,29% până la un nivel de 18,58 mld. euro (reprezentând 19,70% din total datorie externă).

Datorită rambursărilor realizate, datoria față de FMI a coborât la sfârșitul anului 2014 față de aceeași perioadă a anului precedent cu 4,25 mld. euro, respectiv până la un nivel de 1,58 mld. euro. Astfel, s-a diminuat atât componenta de datorie destinată finanțării deficitului bugetar (-0,96 mld. euro), cât și datoria autorității monetare (-3,29 mld. euro). Evoluția descendentă a datoriei externe a fost determinată și de diminuarea datoriei externe private, în special în contextul procesului de dezintermediere din sectorul bancar. Pentru a menține un nivel adecvat al rezervelor internaționale, și în anul 2014, Ministerul Finanțelor Publice (MFP) a lansat mai multe emisiuni de eurobonduri care au condus la majorarea datoriei publice externe directe de la 29,06 mld. de euro la sfârșitul anului 2013 la 31,8 mld. de euro la finalul anului trecut.

În anul 2014, dinamica creditului neguvernamental² s-a menținut în teritoriu negativ, înregistrând o scădere de 4,22% în termeni reali în decembrie 2014 față de aceeași perioadă a anului trecut, similar evoluției din anul precedent (-4,74%). Evoluția negativă a fost determinată din nou de declinul finanțării în valută, aceasta diminuându-se cu 10,7% în echivalent euro, în timp ce creditele în monedă națională au avut o traiectorie ascendentă, crescând cu circa 7% în termeni reali în decembrie 2014 față de decembrie 2013. Principalii factori care au contribuit la un nivel redus al activității de creditare au fost reprezentați de gradul încă ridicat de îndatorare al gospodăriilor și nivelul redus al încrederii acestora, de menținerea aversiunii la risc a agenților economici, precum și de creșterea cerințelor de capital pentru instituțiile financiare la nivelul UE (impuse prin reglementările Basel III), care a implicat o continuare a procesului de reducere a gradului de îndatorare (engl. *deleveraging*) la nivelul băncilor și a sucursalelor lor din Europa Centrală și de Est (ECE). Nivelul creditelor neperformante a intrat pe o traiectorie descendentă, în condițiile accelerării activității de curățare a bilanțurilor și schimbării reglementărilor BNR. Se poate constata o îmbunătățire la nivelul lichidității sistemului bancar, raportul credite/depozite reducându-se sub pragul de 100% începând cu luna iulie, ulterior continuându-și traiectoria descendentă, nivelul înregistrat la finalul anului 2014 fiind de circa 91%.

Menținerea activității de creditare în teritoriu negativ în anul 2014 este atribuibilă dinamicii creditelor acordate societăților nefinanciare și financiar nemonetare (contractie reală de 6,3% la sfârșitul anului), însă și creditele destinate populației s-au menținut pe trend descrescător (cu o scădere în termeni reali de 1,9%), mai ales pe seama componentei în valută. Revigorarea activității de creditare în lei a populației (+15%, în termeni reali) s-a datorat exclusiv majorării stocului creditelor ipotecare comparativ cu finele anului 2013, evoluție favorizată de traiectoria descrescătoare a ratei dobânzii și de modificarea programului guvernamental „Prima Casă” – cu derulare exclusivă în moneda națională începând cu ultima parte a anului 2013.

² Sursa BNR: Buletin lunar, martie, 2015.

Evoluția pieței muncii a fost favorabilă în anul 2014, numărul mediu de salariați majorându-se până la 4.508 mii de persoane³, respectiv cu 1,4% față de anul 2013, în condițiile unei creșteri a numărului de angajați din sectorul privat (+1,6%) și din sectorul public (+1%). Totodată, la sfârșitul anului 2014, rata șomajului calculată conform criteriilor Biroului Internațional al Muncii (BIM) a scăzut cu circa 0,3 pp, respectiv de la 7,1% în decembrie 2013 la 6,8%. De asemenea, numărul total al șomerilor înregistrați la Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (ANOFM) s-a redus de la 512 mii de persoane în decembrie 2013, la 478 mii de persoane în decembrie 2014, rata șomajului reducându-se de la 5,65% la 5,29%.

În anul 2014, câștigul salarial⁴ mediu brut pe total economie a fost 2.360 lei, în creștere cu 5,3% față de anul 2013, iar câștigul salarial mediu net a fost de 1.706 lei, în creștere cu 5,17% comparativ cu anul 2013. În condițiile unei inflații medii de 1,1%, nivelul câștigului salarial real a înregistrat o creștere de aproximativ 4,1%. Dinamica pozitivă a salariului mediu pe economie a fost susținută în principal de evoluția câștigurilor din sectorul privat⁵ (+6,1%), dinamica acestora fiind determinată de câștigurile de productivitate. În aceeași perioadă, salariile din sectorul public au înregistrat o creștere în termeni nominali de circa 2,43%.

Evoluțiile principalilor indicatori macroeconomici în 2014 față de prognozele care au stat la baza Strategiei fiscal-bugetare 2014-2016 revizuite (adoptată în noiembrie 2013) sunt sintetizate în tabelul de mai jos:

³ Conform Balanței Forței de Muncă, estimări CNP, Prognoza preliminară de toamnă 2015.

⁴ Conform Institutului Național de Statistică (INS), TEMPO online, câștigul salarial mediu pe activități ale economiei naționale CAEN Rev. 2.

⁵ Sectorul privat este aproximat eliminând sectoarele administrație publică și apărare, învățământ și sănătate și asistență socială.

Tabelul 1: Principalii indicatori macroeconomici în 2014 (prognoză SFB versus realizări)

	SFB 2014-2016 revizuită	Efectiv 2014
- modificare procentuală față de anul anterior -		
Produsul intern brut		
Produsul intern brut (mil. lei)	658.615,0	666.637,3
Produsul intern brut real	2,2	2,8
Deflatorul PIB	3,0	1,8
Utilizarea PIB		
Consumul final	1,7	6,0
Cheltuiala pentru consumul privat	1,6	6,2
Cheltuiala pentru consumul guvernamental	1,7	5,0
Formare brută de capital fix	4,0	-7,2
Exporturi (volum)	5,5	8,1
Importuri (volum)	5,4	7,4
Rata inflației		
Decembrie 2014	3,0	0,83
Medie anuală	2,4	1,1
Piața muncii		
Rata șomajului (sf. per.)	4,8	5,29
Număr mediu salariați ⁶	1,4	1,3
Câștigul salarial mediu brut	5,2	5,3

Sursa: Institutul Național de Statistică, Comisia Națională de Prognoză

⁶ 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 4 angajați.

III. Politica fiscal-bugetară în anul 2014

III.1. Evaluarea obiectivelor, Țintelor și indicatorilor bugetari

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

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

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

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

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

Potrivit prevederii art. 33 litera b) din LRFB, cadrul fiscal-bugetar din strategia fiscal-bugetară poate fi revizuit în situația în care are loc o înrăutățire semnificativă a prognozei indicatorilor macroeconomici și a celorlalte ipoteze care au fundamentat strategia fiscal-bugetară anterioară. Strategia fiscal-bugetară aferentă perioadei 2014-2016 aprobată în luna mai 2013 a fost actualizată în luna noiembrie a aceluiași an, concomitent cu elaborarea propunerii de buget pentru anul 2014, iar demersul Guvernului poate fi considerat drept parțial justificat având în vedere estimarea unei deviații semnificative de la evaluarea inițială pentru anul 2013 a veniturilor bugetare, acestea constituind punctul de pornire pentru proiecția bugetară pentru intervalul 2014-2016. Motivația revizuirii negative a proiecției veniturilor bugetare a fost reprezentată de performanța semnificativ sub așteptări din primele trei trimestre, în pofida unei dinamici a PIB superioară celei prognozate inițial pentru anul 2013, în condițiile în care avansul economic a avut o compoziție diferită de cea avută în vedere inițial (predominanța exporturilor nete în loc de absorbție internă, cu impact negativ asupra veniturilor bugetare), iar eficiența colectării s-a deteriorat. În comparație cu strategia inițială, atingerea obiectivului pe termen mediu (OTM) programată pentru anul 2014 conform Programului de convergență 2014-2017 a fost amânată pentru anul 2015. Având în vedere faptul că proiectul de buget pentru

anul 2014, inițiat în luna noiembrie 2013 a fost însoțit de actualizarea SFB și a legii plafoanelor, ceea ce implică un cadru fiscal-bugetar identic pentru anul 2014 în ambele documente, obligația Consiliului fiscal de a evalua *ex ante* conformarea în cadrul raportului anual cu obiectivele, țintele și indicatorii stabiliți prin strategia fiscal-bugetară și prin buget se reduce la o analiză a proiecțiilor cuprinse în proiectul de buget. Pentru a arăta modificările care au avut loc în cadrul fiscal-bugetar aferent perioadei 2014-2016, vor fi avute în vedere punctual și țintele prevăzute în SFB 2014-2016 inițială, chiar dacă acestea nu mai exercitau constrângeri la nivelul politicii fiscal-bugetare.

Bugetul general consolidat pentru anul 2014 a fost fundamentat pe un scenariu de evoluție macroeconomică similar cu cel luat în calcul în elaborarea Strategiei fiscal-bugetare 2014-2016, creșterea economică fiind evaluată la 2,2% în termeni reali. În condițiile majorării țintei de deficit în standarde *cash* pentru anul 2013 de la 2,1% la 2,5% din PIB, proiectul de buget aferent anului 2014 a avut în vedere o țintă de deficit bugetar de 2,2% din PIB, respectiv 14,49 mld. lei, mai mare comparativ cu ținta inițială de 1,8% din PIB (corespunzătoare unui nivel de 12,19 mld. lei) asumată prin Strategia fiscal-bugetară 2014-2016 din mai 2013. În ceea ce privește ținta de deficit bugetar pentru anul 2014 potrivit metodologiei ESA 2010, aceasta a fost de asemenea revizuită ascendent la 2,2% din PIB de la 2% din PIB în varianta precedentă a strategiei.

Execuția bugetară finală a consemnat încadrarea în țintele de deficit, atât potrivit metodologiei *cash*, deficitul bugetar situându-se la un nivel de 1,87% din PIB, respectiv 12,49 mld. lei, cât și potrivit ESA 2010, având în vedere deficitul de 1,48% din PIB, respectiv 9,92 mld. lei. Diferențele semnificative în sensul unui deficit bugetar mai redus față de țintele inițiale cu circa 0,3 pp din PIB în standarde *cash* și respectiv cu circa 0,7 pp din PIB în standarde europene sunt explicate în principal de nerealizarea cheltuielilor de investiții, cu precădere a proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (-0,84% din PIB față de programul inițial). De asemenea, ecartul dintre soldul bugetar *cash* și cel potrivit ESA 2010 poate fi explicat în principal prin decizia de achitare în avans a tranșei aferente anului 2015 privind unele drepturi de natură salarială câștigate în urma hotărârilor judecătorești, a căror plată a fost eşalonată pe 5 ani, acestea afectând execuția *cash* în sensul unui deficit mai ridicat, în timp ce execuția în standarde ESA 2010 este afectată în sens contrar, având în vedere veniturile suplimentare (sub formă de contribuții sociale și impozit pe venit) generate de această decizie.

Din perspectiva regulilor politicii fiscal-bugetare, plafoanele nominale în care ar fi trebuit să se încadreze în anul 2014 soldul bugetului general consolidat, cheltuielile totale ale acestuia (exclusiv veniturile din fonduri europene post-aderare, fonduri pre-aderare și asistența financiară a altor donatori), precum și cheltuielile de personal au fost stabilite prin Legea nr. 355/2013⁷ (a se vedea [Tabelul 2](#) de mai jos). Execuția bugetară nu confirmă respectarea

⁷ Legea privind aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în strategia fiscal-bugetară.

plafoanelor pentru toți indicatorii mai sus menționați. Astfel, nivelul cheltuielilor de personal la finele anului a devansat plafonul nominal stabilit prin Legea nr. 355/2013 cu 2.440,8 mil. lei, în condițiile în care a fost achitată în avans tranșa aferentă anului 2015 privind unele drepturi de natură salarială câștigate în urma hotărârilor judecătorești, depășind și limita de 7,3% din PIB cu 0,24 pp, în situația în care PIB nominal a fost superior celui avut în vedere la construcția bugetului. Încadrarea în plafonul privind cheltuielile totale și în cel privind soldul BGC a avut loc în contextul în care majorarea cheltuielilor de personal a fost inferioară reducerilor de cheltuieli operate la nivelul proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile.

Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și de personal						
	Legea nr. 355/2014			Execuție 2014		
	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care:	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care:
			Cheltuieli de personal			Cheltuieli de personal
<i>mil. lei</i>	-14.710,0	216.662,2	48.006,1	-12.493,2	21.5137,9	50.246,9
<i>% din PIB</i>	-2,2%	32,4%	7,3%	-1,87%	32,27%	7,54%

* *Exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori*

Prima rectificare bugetară, aprobată la sfârșitul lunii iulie 2014, prevedea majorarea veniturilor bugetului general consolidat comparativ cu bugetul inițial aprobat cu 1,54 mld. de lei, iar cheltuielile bugetare cu 1,81 mld. de lei, revizuirea ascendentă la nivelul deficitului bugetar fiind de 270 mil. de lei. Raportat la limitele plafoanelor stipulate de Legea 355/2013, nivelurile nominale propuse ale deficitului BGC, ale deficitului primar al BGC, ale cheltuielilor de personal și cheltuielilor totale exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori au depășit limitele din legea mai sus menționată⁸, fiind în contradicție cu regulile fiscale instituite de art. 12 lit. b) și c) ale LRFB, precum și cu art. 17 alin. (2) care interzice majorarea cheltuielilor de personal cu prilejul rectificărilor bugetare, art. 24 care interzice majorarea cheltuielilor totale ale BGC cu prilejul rectificărilor bugetare altfel decât pentru plata serviciului datoriei publice și plata contribuției României la bugetul UE și art. 26 alin. (5) care reafirmă obligativitatea plafoanelor instituite prin lege pentru anul bugetar următor.

La nivelul veniturilor bugetare, propunerea de rectificare a avut în vedere majorarea acestora cu 1,54 mld. lei. Excluzând impactul schemei de stingere în lanț a arieratelor față de BGC (suplimentarea schemei inițiale cu 748 mil. lei) și al modificării de tratament contabil al operațiunilor de vânzare-cumpărare de bunuri din rezerva de stat (respectiv un impact la

⁸ Depășiri ale plafoanelor de +50 de mil. lei în cazul deficitului BGC, +166 mil. lei în cazul deficitului primar, +85 mil. lei în cazul cheltuielilor de personal și de +1,59 mld. lei în cazul cheltuielilor totale exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori.

nivelul veniturilor de capital de 917,2 mil. lei) ce au majorat artificial veniturile cu 1,66 mld. lei, veniturile bugetare au fost revizuite ușor negativ, respectiv cu 128 mil. lei. Agregatele de venituri la care, în contextul execuției la jumătatea anului, s-au operat reduceri comparativ cu bugetul inițial au fost: impozitul pe venit și salarii (-1,27 mld. lei), TVA (-1,75 mld. lei), contribuțiile sociale (-504 mil. lei), în timp ce revizuirile ascendente ale proiecției au avut loc la nivelul impozitelor și taxelor pe proprietate (+1,26 mld. lei, având în vedere diferența favorabilă dintre nivelul efectiv și cel estimat inițial al taxei pe construcții speciale), la nivelul altor impozite și taxe pe bunuri și servicii (+808 mil. lei pe baza unor venituri suplimentare din taxa *clawback* și din dereglementarea prețurilor din sectorul gazelor naturale), al veniturilor nefiscale (+708 mil. lei ca urmare a veniturilor suplimentare estimate a fi încasate din vânzarea certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră), precum și în cazul impozitului pe profit (+423 mil. lei).

La nivelul cheltuielilor bugetare, majorarea cu 1,81 mld. lei este de asemenea explicată în cea mai mare parte de impactul schemei de stingere în lanț a obligațiilor restante față de BGC, la care se adaugă impactul pe cheltuieli ca rezultat al modificării de tratament contabil al operațiunilor de vânzare-cumpărare de bunuri din rezerva de stat (cu impact la nivelul cheltuielilor de capital de 917,2 mil. lei), în lipsa căreia majorarea ar fi fost de doar 142 mil. de lei. Excluzând schemele de compensare, au fost majorate: cheltuielile de personal (+289 mil. lei), cheltuielile de bunuri și servicii (+830 mil. lei), fondurile de rezervă (+299 mil.). Au fost revizuite descendente: cheltuielile de capital (exclusiv impactul modificării de tratament contabil al operațiunilor de vânzare-cumpărare de bunuri din rezerva de stat), cu 1,15 mld. lei; subvențiile cu 250 mil. lei; cheltuielile cu dobânzile cu 116 mil. lei.

Comparativ cu parametrii aprobați în contextul primei rectificări bugetare, cea de-a doua rectificare operată în luna septembrie a prevăzut o reducere a veniturilor estimate ale bugetului general consolidat cu 1,32 mld. lei și a cheltuielilor cu 1,37 mld. lei, ținta de deficit bugetar fiind revizuită marginal în sens descendent la 14,71 mld. lei (mai redusă cu 48 mil. lei), reprezentând 2,2% din PIB.

Considerând elementele individuale de venituri ale bugetului general consolidat, cea mai mare revizuire descendentă provine din încorporarea în proiecția bugetară a impactului reducerii începând cu data de 1 octombrie 2014 a cotei de contribuții sociale la angajator (cu 5 pp), care generează un impact brut la nivelul încasărilor din contribuții sociale evaluat la -1 mld. lei, corespunzător incidenței sale pe parcursul a două luni de execuție în bază *cash*. Revizuirile descendente mai importante au fost operate la nivelul estimărilor de venituri (nete de impactul schemelor de compensare în lanț) aferente categoriilor venituri nefiscale (-451 mil. lei), sume de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări (-300 mil. lei). Aceste revizuirile negative la nivelul unor categorii de venituri altele decât contribuțiile sociale au fost însă compensate

aproape în întregime de modificările ascendente (nete de impactul schemelor de compensare în lanț) operate la nivelul estimărilor de venituri aferente categoriilor TVA (+544,8 mil. lei) și impozit pe profit (+ 190,5 mil. lei). Consiliul fiscal a exprimat în opinia sa asupra celei de-a doua rectificări bugetare rezerve serioase cu privire la revizuirea ascendentă propusă pentru proiecția încasărilor din TVA și cu privire la nivelul estimat al intrărilor din fonduri UE post-aderare al căror beneficiar final este sectorul public.

Eliminând influența schemelor de compensare în lanț a arieratelor bugetare, reducerea de cheltuieli a fost localizată la nivelul a trei categorii, mai precis, proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (-2.455 mil. lei), cheltuieli cu dobânzile (-572 mil. lei), respectiv cheltuieli aferente proiectelor cu finanțare rambursabilă (-451 mil. lei). Au crescut însă semnificativ alocările aferente categoriilor cheltuieli cu bunuri și servicii (netă de impactul *swap*-urilor creșterea era de 993 mil. lei), cheltuieli de capital (+370 mil. lei, exclusiv impactul *swap*-urilor) și fonduri de rezervă (+367 mil. lei). În esență, comparativ cu nivelurile programate în prima rectificare bugetară, au fost revizuite negativ alocările pentru cheltuieli de investiții (-2.381 mil. lei), sumele eliberate fiind utilizate parțial pentru suplimentarea unor categorii de cheltuieli curente, în principal a alocărilor pentru cheltuieli cu bunurile și serviciile la nivelul bugetelor locale; diferența, careia i se alătură economiile realizate la capitolul cheltuieli cu dobânzile, a fost utilizată pentru compensarea impactului asupra veniturilor bugetare al reducerii contribuției la bugetul asigurărilor sociale de stat (CAS) în vederea asigurării convergenței cu ținta de deficit.

În opinia sa referitoare la proiectul celei de-a doua rectificări bugetare, Consiliul fiscal a semnalat din nou încălcarea regulilor (prin derogare) cu privire la rectificările bugetare statuate de art. 12 lit. b) și c), art. 24 și art. 26 alin. (5) ale LRFB ce stipulează obligativitatea plafoanelor statuate prin Strategia fiscal-bugetară și legea companion privind plafoanele bugetare pentru soldul BGC, soldul primar al BGC, cheltuielile totale nete de asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori, precum și pentru cheltuielile de personal, posibilitatea majorării cheltuielilor totale cu ocazia rectificărilor bugetare fiind prevăzută doar în cazul în care aceasta se referă exclusiv la plata serviciului datoriei publice, respectiv plata contribuției către bugetul UE.

Mai mult, deși art. 23, alin. (2) din LRFB interzice aprobarea a mai mult de două rectificări bugetare pe parcursul unui an, Guvernul a hotărât în luna decembrie din anul 2014 operarea unei a treia rectificări bugetare. Comparativ cu bugetul aprobat în urma celei de-a doua rectificări bugetare, cea de-a treia rectificare bugetară a prevăzut o creștere a veniturilor BGC cu 1.796,6 mil. lei și a cheltuielilor cu 1.797,5 mil. lei, atrăgând o majorare marginală a deficitului BGC, cu 1 milion lei. Modificarea principală introdusă de a treia rectificare bugetară a constatat în folosirea spațiului fiscal creat de o reducere cu circa 1,8 mld. lei a capitolului

cheltuieli de capital pentru achitarea în avans față de eșalonarea programată inițial a unor drepturi de natură salarială câștigate în urma hotărârilor judecătorești, generând o majorare a cheltuielilor de personal cu 2,4 mld. de lei comparativ cu nivelul avut în vedere în rectificarea bugetară de la finele lunii septembrie. Achitarea acestor drepturi salariale a generat și venituri suplimentare la nivelul categoriilor impozit pe salarii și venit (307,3 mil. lei) și contribuții sociale (1.091,4 mil. de lei), acestea fiind de altfel și categoriile care au explicat aproape în totalitate majorarea de la nivelul veniturilor totale. La nivelul cheltuielilor bugetare, dincolo de cele două categorii de cheltuieli deja menționate, au intervenit suplimentări de cheltuieli de circa 1,1 mld. lei la nivelul cheltuielilor curente. Majorările au fost localizate la capitolele bunuri și servicii, alte cheltuieli, transferuri între unități ale administrației publice și proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile și au fost compensate parțial de reducerea nivelului estimat al cheltuielilor cu dobânzile și de utilizarea alocărilor din fondul de rezervă bugetară. În opinia sa cu privire la propunerea de rectificare, Consiliul fiscal și-a menținut rezervele deja formulate în contextul celei de-a doua rectificări bugetare cu privire la nivelul foarte optimist estimat al încasărilor din TVA și al absorbției de fonduri post-aderare.

Astfel, cea de-a treia rectificare bugetară a atras fie noi încălcări ale regulilor fiscale (art. 12 lit. a), b), c) și g), art. 17 alin. (2) și art. 23 alin. (2) ale LRFB), fie o majorare a dimensiunii încălcărilor deja existente, Guvernul derobându-se de responsabilitatea respectării acestora prin recursul la derogări de la cvasitotalitatea prevederilor legale care instituie reguli.

Modul în care s-a desfășurat procesul bugetar și în anul 2014 pune sub semnul întrebării relevanța regulilor bugetare și angajamentul față de respectarea disciplinei fiscale. Eficiența unei reguli fiscale este determinată de gradul de constrângere pe care-l exercită asupra modului de formulare a politicii fiscal-bugetare. Ușurința cu care regulile fiscale au putut fi în mod repetat eludate și în acest an, alături de încălcările consemnate și în anii ce s-au scurs de la adoptarea Legii responsabilității fiscal-bugetare în 2010 pun în evidență slăbiciunea constrângerilor exercitate de regulile fiscale din LRFB și ridică dubii serioase asupra angajamentului față de respectarea în viitor a regulilor fiscale instituite prin preluarea în legislația națională a prevederilor Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Compactul fiscal).

Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2014 în standarde *cash* este prezentată în [Tabelul 3](#).

Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2014 (mld. lei)

	SFB 2014- 2016	Program inițial	Prima rectificare	A doua rectificare	A treia rectificare	Execuție 2014
Venituri totale	223,8	216,0	216,7	215,6	217,4	212,8
Venituri fiscale	128,5	125,3	124,8	125,4	125,7	124,4
Contribuții de asigurări sociale	58,2	57,8	57,3	56,3	57,4	57,3
Fonduri UE post- aderare, pre-aderare și asistență financiară din partea altor donatori	14,4	14,8	14,8	14,5	14,8	11,1
Cheltuieli totale, din care:	236,0	230,4	231,5	230,3	232,1	225,3
Cheltuieli curente, din care	217,1	212,7	214,0	212,4	216,0	209,1
Proiecte din fonduri UE	22,9	20,3	20,3	17,8	18,2	14,7
Cheltuieli de capital	18,9	17,8	17,6	17,9	16,1	17,1
Deficit bugetar	-12,2	-14,5	-14,8	-14,7	-14,7	-12,5

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare

Rezultatele execuției bugetare din anul fiscal 2014 au fost inferioare prognozelor de la cea de-a treia rectificare bugetară, atât veniturile cât și cheltuielile înregistrând evoluții sub așteptări. Pe partea de venituri, diferența față de suma estimată a fi încasată a fost de circa -4,6 mld. lei, în principal ca urmare a performanței foarte slabe a absorbției de fonduri europene (-3,7 mld. lei, confirmând astfel rezervele exprimate de Consiliul fiscal cu prilejul celor de-a doua și de-a treia rectificări bugetare asupra proiecției acestui agregat bugetar) și a nerealizării în totalitate a veniturilor fiscale (-1,3 mld. lei) – în special a încasărilor din TVA, confirmând de asemenea rezervele exprimate de Consiliul fiscal cu prilejul celei de-a doua și a treia rectificări bugetare asupra proiecției acestui agregat bugetar, a veniturilor nefiscale (-0,6 mld. lei) și a veniturilor din capital (-0,6 mld. lei), fiind însă parțial compensate de alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență (+1,5 mld. lei). În ceea ce privește cheltuielile, acestea s-au redus cu 6,8 mld. lei, principalele categorii la nivelul cărora s-au înregistrat diminuări fiind cheltuielile pentru proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare (-3,5 mld. lei, reducere operată pentru a acomoda nerealizarea veniturilor din fonduri UE), cheltuieli cu bunuri și servicii (-2,4 mld. lei), transferuri între unități ale administrației publice (-0,53 mld. lei), alte transferuri (-0,38 mld. lei), asistență socială (-0,3

mld. lei). Astfel, deficitul bugetar în termeni *cash* înregistrat la finalul anului a fost semnificativ mai redus față de nivelul estimat în cea de-a treia rectificare.

Tabelul 4: Evoluția cheltuielilor și veniturilor bugetare după standarde ESA 2010								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Modificări 2014 față de 2013	Modificări 2014 față de 2009
Total venituri (% din PIB)	31,7	32,9	33,8	33,5	33	33,4	0,4	1,7
Venituri fiscale	17,1	17,7	19,1	19,1	18,6	19	0,4	1,9
Impozite indirecte, din care:	10,7	11,8	13	13,1	12,8	12,8	0	2,1
TVA	6,5	7,5	8,6	8,4	8,3	7,8	-0,5	1,3
Accize*	3,1	3	3,1	3,1	3,1	:	:	0
Impozite directe, din care:	6,4	6	6,1	6	5,9	6,2	0,3	-0,2
impozit pe venit	3,6	3,4	3,4	3,6	3,5	3,6	0,1	0
impozit pe profit	2,4	1,8	1,8	1,7	1,7	1,8	0,1	-0,6
Contribuții asigurări sociale	10	9,3	9	8,8	8,7	8,6	-0,1	-1,4
Alte venituri curente	1,6	2,7	2,3	2,5	2,6	2,9	0,3	1,3
Total cheltuieli (% din PIB)	40,6	39,6	39,1	36,4	35,2	34,9	-0,3	-5,7
Consum intermediar	6,3	5,4	5,7	5,8	5,6	5,2	-0,4	-1,1
Remunerarea salariaților	10,7	9,5	7,8	7,7	8	7,7	-0,3	-3
Dobânzi	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,6	-0,1	0,1
Asistență socială	13,2	13,7	13,1	12,1	11,7	11,9	0,2	-1,3
Subvenții	1,1	1	0,9	0,7	0,6	0,5	-0,1	-0,6
Alte cheltuieli curente	1,5	1,9	2,1	2,5	1,9	2,2	0,3	0,7
Formarea brută de capital fix	6	5,7	5,4	4,8	4,5	4,3	-0,2	-1,7
Sold bugetar	-8,9	-6,6	-5,3	-2,9	-2,2	-1,5	0,7	7,4

Sursa: Eurostat

Notă: *cifrele aferente anului 2014 nu sunt încă disponibile, iar diferența 2009-2014 se referă la 2009-2013.

Consolidarea fiscală inițiată în anul 2010 în vederea corectării dezechilibrelor majore existente la nivelul poziției finanțelor publice a fost caracterizată de un ritm alert, România reușind într-o perioadă relativ scurtă, reducerea deficitului bugetar potrivit ESA 2010 de la 8,9% din PIB în 2009 la 1,5% din PIB în 2014. Ajustarea fiscală din perioada 2009-2014 de 7,4 pp din PIB după standarde ESA 2010 s-a efectuat prin reducerea cheltuielilor bugetare cu 5,7 pp din PIB și prin creșterea veniturilor bugetare cu 1,7 pp din PIB. Reduceri de cheltuieli bugetare s-au operat în

principal la nivelul cheltuielilor de personal (-3 pp din PIB), formării brute de capital fix (-1,7 pp din PIB) și asistenței sociale (-1,3 pp din PIB). Pe partea de venituri bugetare, creșterea acestora cu 1,7 pp din PIB în perioada 2009-2014 s-a produs în principal ca urmare a creșterii cotei legale de TVA de la 19% la 24% în 2010, veniturile din TVA crescând în perioada 2009-2014 cu 1,3 pp din PIB, compensând astfel scăderea încasărilor din CAS (-1,4 pp din PIB) și din impozitul pe profit (-0,6 pp din PIB). Reducerea din 2014 a deficitului bugetar potrivit ESA 2010 de la 2,2% la 1,5% din PIB s-a realizat prin diminuarea cheltuielilor bugetare cu 0,3% din PIB și prin creșterea veniturilor cu 0,4% din PIB. Astfel, veniturile au fost mai mari cu 0,4% din PIB, în principal ca urmare a majorării veniturilor fiscale cu 0,4 pp din PIB, în timp ce ajustările la nivelul cheltuielilor bugetare au avut loc preponderent la nivelul consumului intermediar (-0,4 pp din PIB), remunerării salariaților (-0,3 pp din PIB), formării brute de capital fix (-0,2 pp din PIB), dobânzilor (-0,1 pp din PIB) și subvențiilor (-1 pp din PIB).

Anul 2014 a consemnat o îmbunătățire a deficitului bugetar exprimat ca pondere în PIB potrivit metodologiei *cash* comparativ cu anul anterior de 0,6 pp din PIB, veniturile înregistrând o creștere de 0,7 pp din PIB, iar cheltuielile o creștere de 0,2 pp din PIB. Față de anul 2013, principalele categorii de venituri bugetare au avut o evoluție favorabilă, remarcându-se în acest sens sumele primite de la UE în contul plăților efectuate (+0,3 pp din PIB, acestea situându-se însă semnificativ sub program, respectiv cu 0,56% din PIB), încasările din accize (+0,3 pp din PIB), impozite și taxe pe proprietate (+0,2 pp din PIB), în timp ce o evoluție negativă semnificativă au înregistrat încasările din TVA (-0,5 pp din PIB). Pe partea de cheltuieli, reducerea cheltuielilor de investiții cu 0,2 pp din PIB, a cheltuielilor cu bunuri și servicii cu 0,1 pp din PIB și a cheltuielilor cu dobânzile cu 0,2 pp din PIB au compensat creșterea cheltuielilor de personal (+0,3 pp din PIB) și a subvențiilor (+0,1 pp din PIB). Considerând perioada 2009-2014, ajustarea fiscală după standarde *cash* s-a efectuat prin reducerea cheltuielilor bugetare cu 4 pp din PIB și prin creșterea veniturilor bugetare cu 1,3 pp din PIB.

Tabelul 5: Evoluția cheltuielilor și veniturilor bugetare după standarde <i>cash</i>										
	2009	2010	2011	2012	2013	Program inițial 2014	Execuție 2014	Modif. program inițial 2014 față de 2013	Modif. 2014 față de 2013	Modif. 2014 față de 2009
Venituri totale (% din PIB)	30,8	31,6	32,1	32,4	31,4	32,5	32,1	1,1	0,7	1,3
Venituri fiscale	17,1	17,4	18,5	19,1	18,7	18,9	18,7	0,2	0,1	1,6
Impozit pe venit	3,6	3,4	3,4	3,5	3,6	3,6	3,6	0,0	0,0	0,0
Impozit pe profit	2,1	1,9	1,8	1,8	1,7	1,7	1,8	0,0	0,1	-0,3
Impozite și taxe pe proprietate	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,1	0,2	0,2
TVA	6,7	7,4	8,5	8,5	8,1	8,2	7,6	0,1	-0,5	0,9
Accize	3,1	3,3	3,4	3,4	3,3	3,6	3,6	0,3	0,3	0,5
CAS	9,4	8,6	9	8,7	8,5	8,7	8,6	0,1	0,1	-0,8
Venituri nefiscale	3,3	3,7	3,2	3,1	2,7	2,6	2,6	-0,1	-0,1	-0,7
Donații	0,6	0,8	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,6
Sume primite de la UE în contul plăților efectuate	0,4	1	1,1	1,3	1,4	2,2	1,7	0,8	0,3	1,3
Cheltuieli totale (% din PIB)	38,0	37,8	36,3	34,8	33,8	34,7	34,0	0,9	0,2	-4,0
Cheltuieli de personal	9,2	8	6,8	6,8	7,3	7,2	7,5	-0,1	0,3	-1,7
Bunuri și servicii	5,5	5,6	5,6	5,8	6,1	5,9	5,9	-0,1	-0,1	0,4
Dobânzi	1,2	1,4	1,6	1,8	1,7	1,7	1,5	0,0	-0,2	0,3
Subvenții	1,4	1,3	1,1	1,0	0,8	0,9	0,9	0,1	0,1	-0,5
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare	0,5	1,4	1,9	2,2	2,2	3,0	2,2	0,8	0,0	1,7
Asistență socială	12,5	12,8	12	11,2	10,7	10,7	10,7	0,0	0,0	-1,8
Cheltuieli de capital	4,3	3,6	4,1	3,2	2,8	2,7	2,6	-0,1	-0,2	-1,7
Deficit bugetar	-7,2	-6,2	-4,2	-2,5	-2,5	-2,2	-1,9	0,3	0,6	5,3

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

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

III.2. Soldul bugetar structural în România

Semnarea și ratificarea de către România a Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare în anul 2012 statuează un cadru fiscal-bugetar bazat pe reguli, având drept reper în cazul României o țintă de deficit structural de maxim 1% din PIB⁹. Prevederile TSCG au fost încorporate în legislația națională prin amendarea Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 în decembrie 2013. Având în vedere faptul că la momentul formulării bugetului pe anul 2014 această regulă nu era respectată și în contextul în care deficitul efectiv înregistrat în anul 2013 se plasa sub nivelul de 3% din PIB, pentru România se aplicau prevederile brațului preventiv al PSC, implicând respectarea calendarului de convergență către OTM.

Astfel, proiectul de buget pe anul 2014 avea în vedere o țintă de deficit structural de 1,7% din PIB, respectiv un pas de ajustare structurală de 0,3 pp din PIB față de nivelul estimat pentru anul 2013 din acel moment (noiembrie 2013), respectiv de 2% din PIB. Rezultatele execuției bugetare pe anul 2013 au indicat însă un nivel al deficitului efectiv potrivit metodologiei europene de numai 2,2% din PIB, corespunzător unui deficit structural de 1,1%. În acest context, respectarea țintei de deficit pentru anul 2014 ar fi fost echivalentă cu o îmbunătățire ușoară a soldului bugetar structural, atingerea obiectivului pe termen mediu fiind prevăzută la acel moment pentru anul 2015, în contextul în care era previzionat un deficit de cerere agregată mai redus față de evaluarea din prezent.

Rezultatele execuției bugetare pentru anul 2014 indică, însă, un nivel al deficitului structural de numai 0,6% din PIB, corespunzător atingerii obiectivului pe termen mediu, în condițiile în care deficitul bugetar efectiv, potrivit metodologiei europene a înregistrat un nivel de 1,4% din PIB, inferior țintei de 2,2% din PIB și totodată cu 0,8 pp mai redus față de anul precedent.

⁹ Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare obligă părțile contractante să asigure convergența către obiectivul pe termen mediu specific fiecărei țări, impunând o limită a deficitului structural de 0,5% din PIB, respectiv 1% pentru statele membre cu o datorie publică semnificativ sub 60% din PIB. În cazul României, se aplică limita de 1% din PIB pentru deficitul structural.

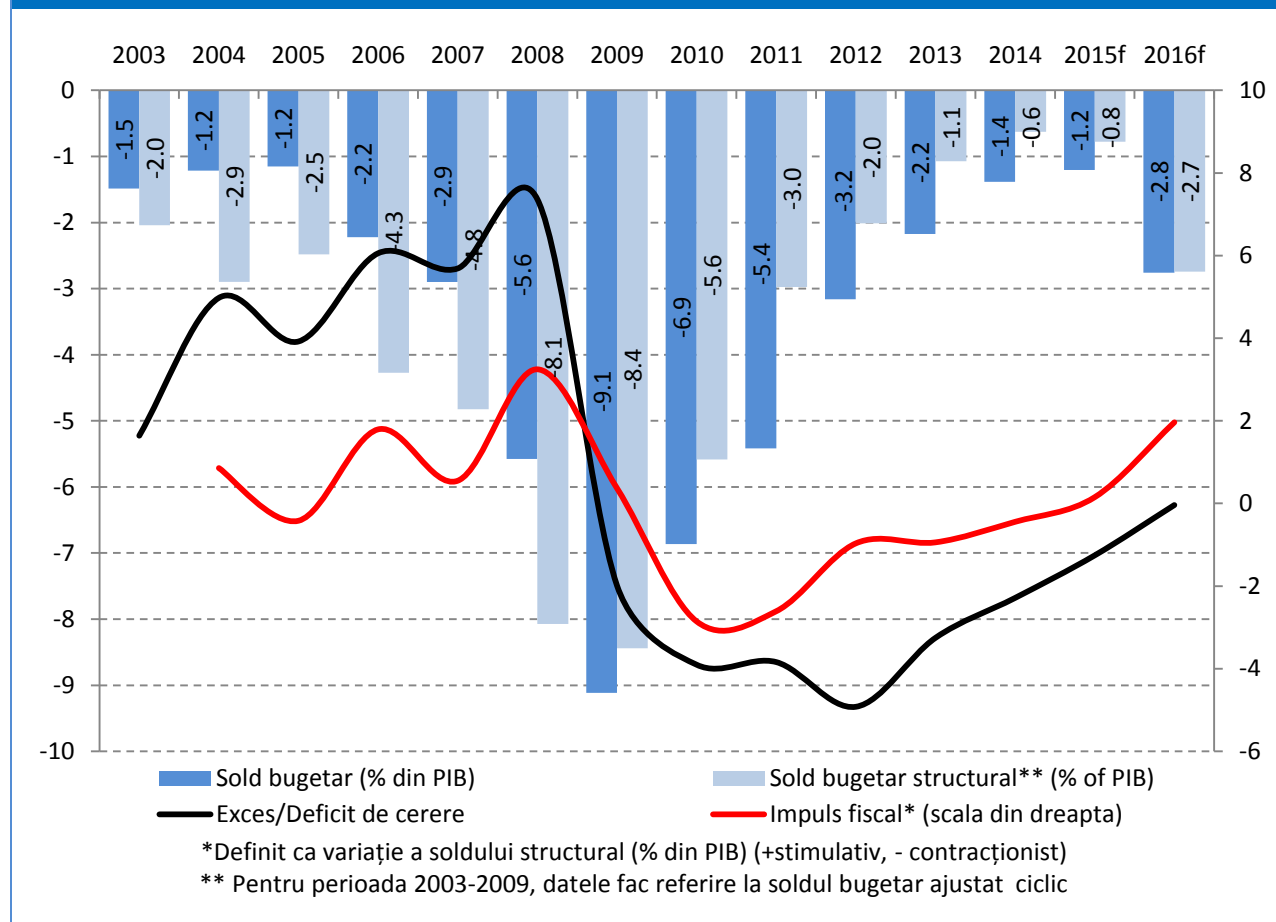
Diminuarea peste așteptări a deficitului bugetar în anul 2014 este explicată preponderent de nerealizarea cheltuielilor de investiții, cu precădere a proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile. **Practic, odată cu atingerea obiectivului pe termen mediu procesul de consolidare fiscală inițiat în România în anul 2010 a luat sfârșit, nefiind necesare alte ajustări fiscale. Totuși, trebuie avut în vedere faptul că definirea țintei în termeni de deficit structural implică un obiectiv de deficit efectiv corespunzător ajustat în funcție de poziția economiei în cadrul ciclului economic. Astfel, având în vedere faptul că în anii următori nivelul *output gap* este previzionat a intra în teritoriu pozitiv, respectarea țintei de deficit structural de 1% din PIB va fi echivalentă cu înregistrarea unor niveluri ale deficitului efectiv mai mici decât acest nivel (componenta ciclică a soldului bugetar va fi pozitivă).**

Soldul bugetar structural, în pofida faptului că reflectă mai fidel poziția fiscală a unei economii, prezintă și o serie de dezavantaje, cel mai important fiind legat de incertitudinile asociate estimării acestuia. Astfel, valoarea soldului structural este dependentă de nivelul *output gap*, la rândul său dependent de PIB potențial, o mărime neobservabilă care este supusă deseori unor revizui mai mult sau mai puțin semnificative în funcție de revizuirea datelor statistice și de metodologia folosită.

Față de varianta precedentă a raportului anual al Consiliului fiscal, deficitul structural în cazul României a fost reevaluat de către Comisia Europeană de la 3,8 la 3% din PIB pentru anul 2011, de la 2,5 la 2% din PIB pentru anul 2012, de la 1,7 la 1,1% din PIB pentru anul 2013, ca urmare a reevaluării *output gap* în sensul unui decalaj de cerere agregată mai ridicat decât estimările anterioare, ceea ce a implicat o componentă ciclică negativă a soldului structural mai ridicată în termeni absoluți și implicit un nivel al deficitului structural mai redus. Având în vedere ultima proiecție a CE privind nivelul *output gap* aferent anului 2014 de -2,3%, corespunzător unei componente ciclice de -0,8%, înregistrarea unui deficit efectiv de 1,4% din PIB potrivit metodologiei europene implică practic depășirea în sens pozitiv a obiectivului pe termen mediu de 1% din PIB deficit structural, respectiv atingerea unui deficit structural de 0,6% din PIB.

În perioada 2009-2014, deficitul bugetar structural s-a redus de la 8,4% din PIB la 0,6%, ritmul mediu de ajustare de 1,56 pp pe an fiind unul foarte rapid (vezi [Graficul 4](#)); în același timp trebuie avut în vedere și faptul că nivelul de pornire a fost unul ridicat, care a impus adoptarea rapidă a unor măsuri decisive pentru asigurarea sustenabilității politicii fiscale. Este de menționat faptul că această ajustare s-a făcut preponderent în anii 2010 și 2011 când deficitul bugetar structural s-a redus în medie cu 2,73 pp anual, consolidarea fiscală fiind realizată, în principal pe partea de cheltuieli prin intermediul reformelor în domeniul salarizării personalului bugetar, al sistemului public de pensii și al programării bugetare. Totodată, pe partea de venituri, cea mai importantă măsură a fost reprezentată de majorarea cotei standard de TVA de la 19% la 24% începând cu iulie 2010.

Graficul 4: Deficitul structural, impulsul fiscal și excesul de cerere



Sursa: AMECO, calcule proprii

România a practicat în ultimii 10 ani o politică fiscală puternic prociclică, stimulând puternic, dar inutil și contraproductiv economia în perioadele de expansiune (2004-2008) și frânând în perioadele în care aceasta a operat sub potențial (2010-2014), contribuind la amplificarea fluctuațiilor ciclului economic și la accentuarea dezechilibrelor acumulate în economie (Graficul 4). Practic, prociclicitatea politicii fiscal-bugetare din perioada de ascensiune economică pre-criză, a epuizat spațiul fiscal necesar pentru stimularea economiei în perioada de recesiune care a urmat, necesitatea reducerii deficitului bugetar în perioada crizei (în primul rând din cauza constrângerilor de finanțare) conducând astfel, în mod inevitabil, la menținerea caracterului prociclic al politicii fiscal-bugetare. Astfel, acțiunea automată, benefică și stabilizatoare a deficitului ciclic (stabilizatorii automați) a fost anulată de politica discreționară prociclică.

Este foarte important de menționat faptul că, în luna septembrie a anului 2015 a intrat în vigoare noul Cod Fiscal care, chiar dacă diferă de variantele adoptate de către Guvern în luna martie precum și față de cea adoptată de Parlament în iunie 2015 (prin amânarea unor măsuri de relaxare fiscală pentru anul 2017 în loc de anul 2016, cum ar fi: eliminarea impozitului pe construcții cu excepția construcțiilor agricole, eliminarea supraaccizei la carburanți, reducerea impozitului pe dividende la 5%; în plus, TVA se va reduce de la 24% la 20% de la 1 ianuarie 2016, iar mai apoi la 19% de la 1 ianuarie 2017), implică un risc semnificativ de deteriorare a poziției finanțelor publice în lipsa unor măsuri coerente de compensare a pierderii semnificative de venituri aferentă reducerilor de taxe. În plus față de acesta, anterior a fost adoptată o ordonanță de urgență care vizează extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la toate produsele alimentare și serviciile de restaurant și catering începând cu 1 iunie 2015, al cărei impact bugetar cel puțin pe anul 2015 ar urma să fie acoperit în viziunea Guvernului de sumele colectate în plus față de program de către ANAF în prima parte a anului curent. De asemenea, în luna octombrie a.a., Codul Fiscal a fost amendat din nou, forma curentă implicând aplicarea cotei de 5% asupra veniturilor din dividende pentru persoane fizice și juridice începând cu un an mai devreme, respectiv de la 1 ianuarie 2016, diferențierea cotelor de impozitare aplicabile cifrei de afaceri a microîntreprinderilor la un nivel mai mic sau egal cu cel din prezent, extinderea aplicabilității cotei reduse de TVA de 9% în cazul apei potabile și celei pentru irigații în agricultură.

Având în vedere aceste măsuri, pentru anul 2015 CE prognozează o variație redusă a deficitului structural (+0,2 pp din PIB), nivel inferior ajustorului de 0,25 pp din PIB permis pentru proiectele finanțate în comun și o deviație semnificativă a deficitului structural în anul 2016 față de OTM de +1,7 pp din PIB, în condițiile în care deficitul efectiv este proiectat să se mărească cu 1,6 pp din PIB la finalul anului 2016, exclusiv pe seama înrăutățirii componentei structurale ca urmare a adoptării noului Cod Fiscal, reversând parțial progresele semnificative înregistrate în ultimii ani. Este de remarcat și faptul că prognozele CE diferă de cele ale autorităților române incluse în Programul de Convergență 2015-2018, care au în vedere respectarea obiectivului pe termen mediu și în anul 2016. Mai precis, măsurile importante cu efect de creștere a deficitului incluse în proiectul de Cod Fiscal aprobat în luna martie de guvern au fost incluse în previziunile Comisiei Europene din primăvara anului 2015, însă nu se regăsesc în Programul de Convergență, deși acest lucru ar fi impus de Codul de conduită.

În esență, România inițiază din nou o politică fiscală expansionistă în condițiile în care nivelul *output gap* va fi cel mai probabil pozitiv începând cu anul 2016, iar Codul Fiscal a intrat în vigoare pe data de 10 septembrie 2015. Având în vedere și faptul că, față de anul 2008 nivelul datoriei publice este semnificativ mai ridicat (39,8% din PIB la finele lui 2014 comparativ cu 13,2%), este dificil de imaginat existența unui spațiu fiscal pentru stimularea economiei în perioadele de recesiune, existând chiar riscuri și la adresa sustenabilității datoriei publice.

Mai mult, o astfel de politică este în flagrantă contradicție cu regulile instituite de Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare precum și de către Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 cu modificările și completările ulterioare.

III. 3. Veniturile bugetare

Veniturile bugetului general consolidat, nete de impactul schemelor de compensare a obligațiilor restante față de buget de tip *swap*, au crescut în anul 2014 cu 6,91% față de anul precedent, până la un nivel de 212,81 mld. lei, reprezentând 31,92% din PIB. Comparativ cu anul 2013, ponderea veniturilor bugetare în PIB s-a majorat cu 0,7 pp din PIB, creșterea fiind localizată la nivelul încasărilor din accize (+0,30 pp din PIB), sumelor primite de la UE în contul plăților efectuate (+0,27 pp din PIB), la care se adaugă încasările din alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență¹⁰ (+0,23 pp din PIB), veniturilor din impozite și taxe din proprietate (+0,24 pp din PIB), a celor din alte taxe și impozite pe proprietate (+0,15 pp din PIB) și a celor din impozitul pe profit (+0,11 pp din PIB). Pe de altă parte, evoluții negative din perspectiva ponderii în PIB au înregistrat veniturile aferente încasărilor din TVA (-0,43 pp din PIB), cele din taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități (-0,26 pp din PIB, reducerea fiind în acest caz explicată de includerea în execuția anului 2013 a încasărilor temporare provenind din închirierea benzilor de frecvență¹¹), precum și veniturile nefiscale (-0,10 pp din PIB).

Comparativ cu proiecția bugetară inițială, veniturile bugetare au fost cu 0,47 pp din PIB mai reduse, în principal, ca urmare a nematerializării prognozei sumelor atrase din fonduri europene, la care diferența dintre valoarea finală și proiecția inițială a fost de -0,56 pp din PIB. Această nerealizare de venituri bugetare a fost atenuată de înregistrarea unui plus de 0,23% din PIB (1,52 mld. lei) din *alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență*, neincluse inițial în construcția bugetară. La nivelul veniturilor fiscale, ecartul dintre execuție și prognoză a atins -0,14 pp din PIB, cea mai mare diferență față de nivelul proiectat fiind înregistrată la nivelul TVA (-0,50 pp din PIB, respectiv un minus de 3,4 mld. lei), fenomen parțial explicat de rambursările mai ridicate de TVA realizate în anul 2014, îndeosebi în ultimul trimestru și de efectul de bază aferent reducerii TVA la făină și produse de panificație produsă începând cu 1 septembrie 2013. Dinamica veniturilor fiscale a fost

¹⁰ Subcapitol nou introdus în clasificția indicatorilor privind finanțele publice (din luna octombrie 2014).

¹¹ Aceste categorii de venituri sunt de tip venituri excepționale (engl. *one-off*).

influențată în mod pozitiv de încasările din *impozite pe proprietate* (+0,17 pp¹² din PIB față de estimările inițiale), *alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii* la care s-a înregistrat un plus de venituri de +0,12 pp¹³ din PIB, precum și de evoluția peste așteptările inițiale a încasărilor din *impozitul pe profit* (+0,12 pp din PIB), în pofida introducerii măsurii privind scutirea pe profitul reinvestit de la 1 iulie 2014, aceasta afectând însă execuția în standarde *cash* aferentă anului trecut doar pentru un trimestru.

Execuția bugetară în cazul veniturilor din accize¹⁴, din taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități și în cazul celor din alte impozite și taxe fiscale a fost în linie cu așteptările avute în vedere la fundamentarea proiectului de buget. Veniturile aferente impozitului pe venit și contribuțiilor sociale au înregistrat deviații minore de la traiectoria anticipată de bugetul inițial, ca urmare a plusului generat de decizia privind achitarea în avans față de eșalonarea programată inițial a unor drepturi de natură salarială câștigate în urma hotărârilor judecătorești, în cuantum de 2,4 mld. lei cu ocazia celei de a treia rectificări bugetare care a compensat impactul execuției sub așteptări în cazul impozitului pe venit sau a reducerii contribuțiilor sociale la angajator cu 5 pp de la 1 octombrie 2015 în cazul încasărilor din contribuții sociale.

III.3.1. TVA și accize

Încasările din **TVA**, nete de impactul schemelor de compensare, au înregistrat în anul 2014 un nivel de 50,4 mld. lei, respectiv 7,56% din PIB, fiind semnificativ inferioare sumei avute în vedere la fundamentarea proiectului de buget, respectiv cu circa 3,4 mld. lei, în pofida unui avans al bazei macroeconomice relevante (consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG¹⁵) de 5,8%. Mai mult, veniturile din TVA au înregistrat o diminuare și față de cele aferente anului 2013 în valoare de 0,53 mld. lei, corespunzătoare unei dinamici de -1,11%. Subperformanța semnificativă a acestei categorii de venituri bugetare poate fi doar parțial explicată prin nerealizarea cheltuielilor de investiții ale statului comparativ cu nivelul programat (-7,4 mld. lei), rambursările mai ridicate de TVA realizate în anul 2014 (+3,24 mld. lei, respectiv cu 19,74% mai mult comparativ cu anul 2013), amânarea cu trei luni a majorării accizelor la

¹² Pe fondul unei diferențe pozitive dintre proiecția încasărilor din impozitul pe construcții speciale, comparativ cu realizările, de circa 1 mld. lei.

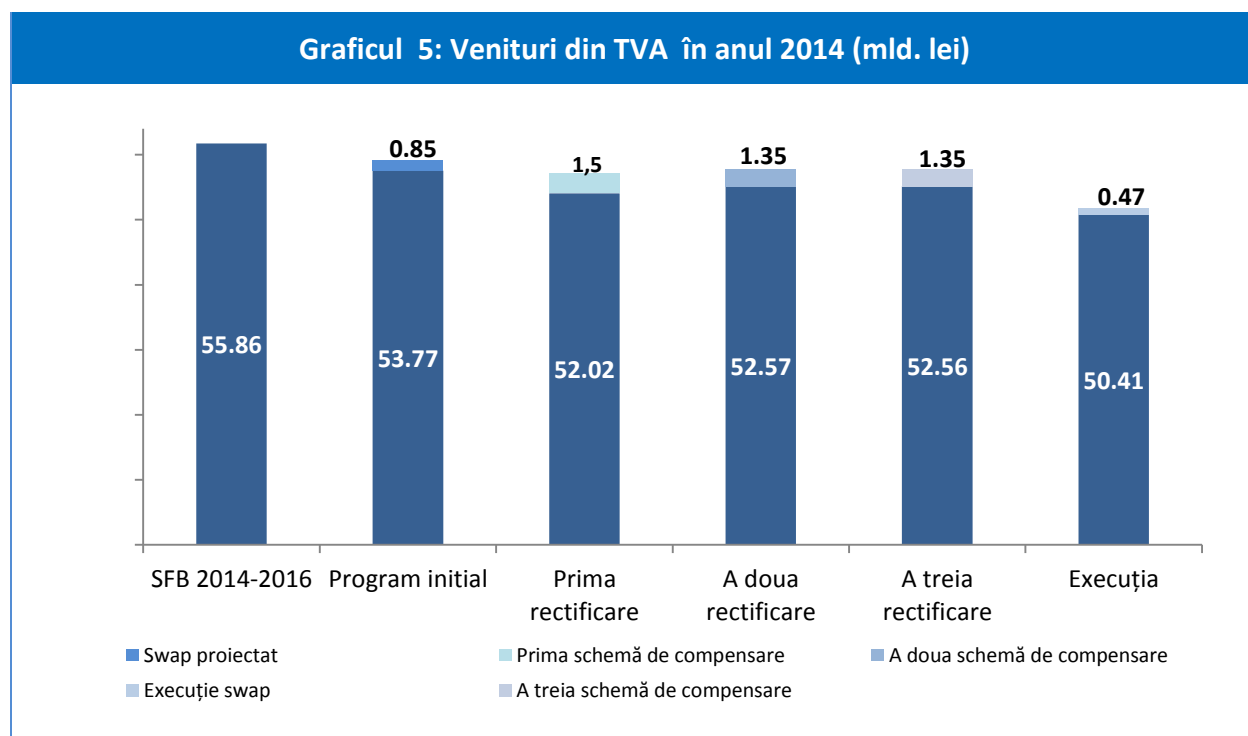
¹³ Un decalaj dintre estimările inițiale pentru veniturile suplimentare obținute ca urmare a dereglementării prețurilor din sectorul gazelor naturale și cele din taxa *clawback* din sănătate și realizările efective, de circa 0,8 mld. lei.

¹⁴ Deși, în acest caz, a fost decisă, ulterior aprobării bugetului inițial, amânarea cu 3 luni a introducerii accizei majorate la combustibili.

¹⁵ Instituții fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației.

benzină (accizele intră în baza de impozitare a TVA), precum și prin efectul de bază aferent reducerii TVA la făină și produse de panificație produsă începând cu 1 septembrie 2013. Dacă excludem impactul rambursărilor mai mari, încasările brute din TVA s-au majorat în 2014 față de 2013 cu 3,36%.

Trebuie menționat și faptul că, în programul inițial aferent anului 2014 schema de compensare „în lanț” care urma să afecteze veniturile din TVA a fost proiectată la 0,85 mld. lei. Ulterior, prin intermediul celor trei rectificări bugetare această sumă a fost majorată la 1,35 mld. lei, însă această modificare nu s-a regăsit și la nivelul execuției finale, încasările din TVA aferente schemei *swap* însumând doar 0,5 mld. lei.



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

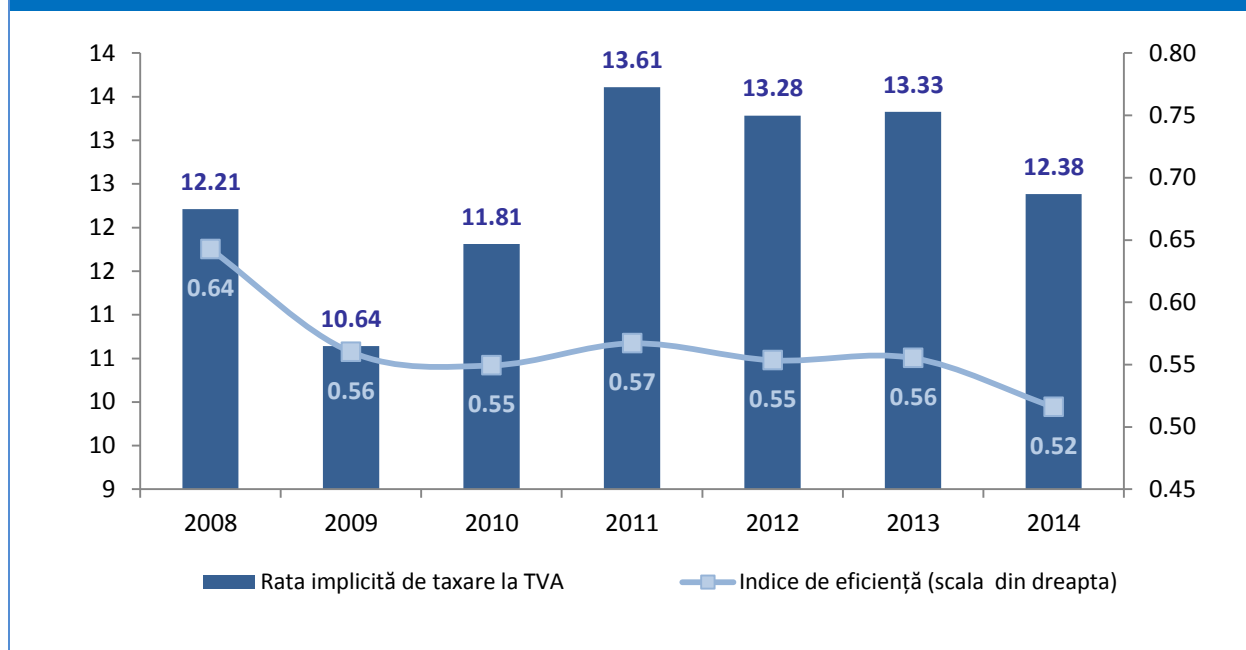
De asemenea, este de interes și realizarea unei analize *ex-post* a măsurii referitoare la reducerea TVA la făină și produse de panificație, cu atât mai mult cu cât estimările Guvernului indicau o acoperire a reducerii de taxă prin creșterea conformării voluntare/reducerea evaziunii fiscale. Această analiză este cu atât mai relevantă cu cât sursele de acoperire a golului de venituri generate de reducerile ample de taxe avute în vedere în perioada 2015-2019 sunt reprezentate preponderent tocmai de veniturile suplimentare din reducerea economiei subterane. Astfel, analizând numărul de deconturi depuse de agenții economici afectați de reducerea TVA la pâine și produse de panificație, se remarcă o scădere a acestora de 1,1% în anul 2014 față de anul precedent, până la un nivel de 2.340, ceea ce nu este de natură să confirme o majorare a numărului contribuabililor din economia fiscalizată, așa cum ar fi fost de

așteptat dacă existau efecte de creștere a conformării la plata taxelor. De asemenea, media veniturilor lunare din TVA aferente produselor vizate de diminuarea taxei a scăzut în perioada octombrie 2013 – decembrie 2014 față de perioada septembrie 2012 – septembrie 2013 cu -54,5%, fiind în linie cu impactul estimat de runda întâi al reducerii cotei de TVA. Este adevărat însă că măsura poate fi privită mai degrabă ca având un caracter social (în urma aplicării acesteia prețurile s-au redus corespunzător) și totodată ca o modalitate de a îi sprijini pe agenții economici corecți în fața concurenței neloiale din partea celor din economia nefiscalizată. Totuși, aplicarea acestei măsuri a demonstrat faptul că simpla reducere a cotei de TVA nu reduce evaziunea fiscală, în acest sens fiind absolut necesare măsuri eficiente de control.

Evaluând eficiența colectării impozitelor prin intermediul raportului dintre rata implicită de impozitare (definită ca raport între veniturile efectiv colectate pentru un anumit tip de impozit și baza macroeconomică de impozitare corespunzătoare) și rata legală de impozitare, observăm că gradul de eficiență a taxării pentru TVA a scăzut substanțial în România comparativ cu perioada anterioară crizei economice, fenomen însă comun la nivelul grupului noilor state membre UE din Europa Centrală și de Est (NSM10). După o relativă stabilitate a indicelui în perioada 2010-2013, se remarcă o deteriorare semnificativă a acestuia în anul 2014, probabil pe fondul creșterii evaziunii fiscale.

Execuția bugetară la finalul anului 2014, exprimată potrivit standardelor ESA 2010, indică de asemenea o dinamică anuală nefavorabilă semnificativă și contrară a veniturilor din TVA (-1,67% față de 2013) față de baza macroeconomică relevantă (+5,8%). Astfel, nivelului eficienței taxării comparativ cu anul precedent a cunoscut o descreștere importantă de la 0,56 în 2013, la 0,52 în 2014. Practic, România încasa la nivelul anului 2014 din taxarea consumului prin TVA doar 12,38%, față de o cotă legală standard de 24%. Dacă excludem impactul reducerii TVA la pâine și produse de panificație (circa 241 mil. lei în 2014 față de 2013 considerând și aplicarea măsurii de la 1 septembrie 2013), cota implicită de impozitare se majorează marginal cu 0,02 pp până la un nivel de 12,4%, iar indicele de eficiență rămâne practic același.

Graficul 6: Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România



Sursa: calcule Consiliul fiscal

Gradul de eficiență a taxării în cazul TVA la nivelul anului 2014, de 0,52, este semnificativ inferior celui înregistrat în Estonia (0,84), Bulgaria (0,74), Republica Cehă (0,74) și Slovenia (0,73). România a colectat în 2014 7,6% din PIB din venituri din TVA (execuție ESA 2010), față de 8,76% din PIB în Estonia, 8,47% în Slovenia și 9,19% în Bulgaria, în condițiile în care cota standard de TVA în aceste țări era de 20%, respectiv 22% (comparativ cu un nivel de 24% în România). La nivelul anului 2014, o eficiență mai redusă a taxării conform definiției de mai sus era observabilă doar în Polonia.

Trebuie însă precizat faptul că diferențele la nivelul indicelui de eficiență a taxării relevă și diferențele structurale dintre economii, având în vedere că procentul mai ridicat al populației din mediul rural din România se reflectă într-o pondere mai ridicată a componentei autoconsum și piața țărănească (netaxabilă). De altfel, Aizenmann J. și Y. Jinjark (2005)¹⁶, examinând un panel de 44 de țări în perioada 1970-1999, conchid că eficiența colectării TVA este invers proporțională cu ponderea în PIB a agriculturii, și direct proporțională cu gradul de urbanizare și gradul de deschidere al economiei (engl. *trade openness*) – indicatorii aferenți României fiind nefavorabili în cazul celor trei variabile. Trebuie menționat în plus că metoda de calcul a indicatorului de eficiență la TVA nu ia în considerare impactul cotelor reduse de TVA

¹⁶ Aizenmann J., Jinjark Y, "The Collection Efficiency of the Value Added Tax: Theory and International Evidence", National Bureau of Economic Research Working Paper no. 11539, August 2005.

precum și alte componente ale PIB care sunt supuse TVA (o parte a consumului intermediar și a formării brute de capital fix în cazul neplătitorilor de TVA care nu au drept de deducere și TVA-ul respectiv este TVA final de plată).

Tabelul 6: Eficiența taxării -TVA												
Țara	Cota standard a TVA*			Rata de taxare implicită**			Indice de eficiență a taxării***			Poziție		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
BG	20,0	20,0	20,0	14,0	15,1	14,8	0,70	0,75	0,74	4	2	2
CZ	20,0	21,0	21,0	14,3	15,0	15,5	0,72	0,71	0,74	2	4	3
EE	20,0	20,0	20,0	16,7	16,1	16,8	0,84	0,81	0,84	1	1	1
LV	21,5	21,0	21,0	11,6	11,8	12,1	0,54	0,56	0,58	8	8	7
LT	21,0	21,0	21,0	12,1	11,9	11,9	0,58	0,57	0,57	6	6	8
HU	27,0	27,0	27,0	17,1	17,1	18,7	0,63	0,63	0,69	5	5	5
PL	23,0	23,0	23,0	11,5	11,3	11,6	0,50	0,49	0,50	10	10	10
RO	24,0	24,0	24,0	13,3	13,3	12,4	0,55	0,56	0,52	7	9	9
SI	20,0	20,0	22,0	14,3	15,6	16,0	0,71	0,74	0,73	3	3	4
SK	20,0	20,0	20,0	10,4	11,3	11,8	0,52	0,56	0,59	9	7	6

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

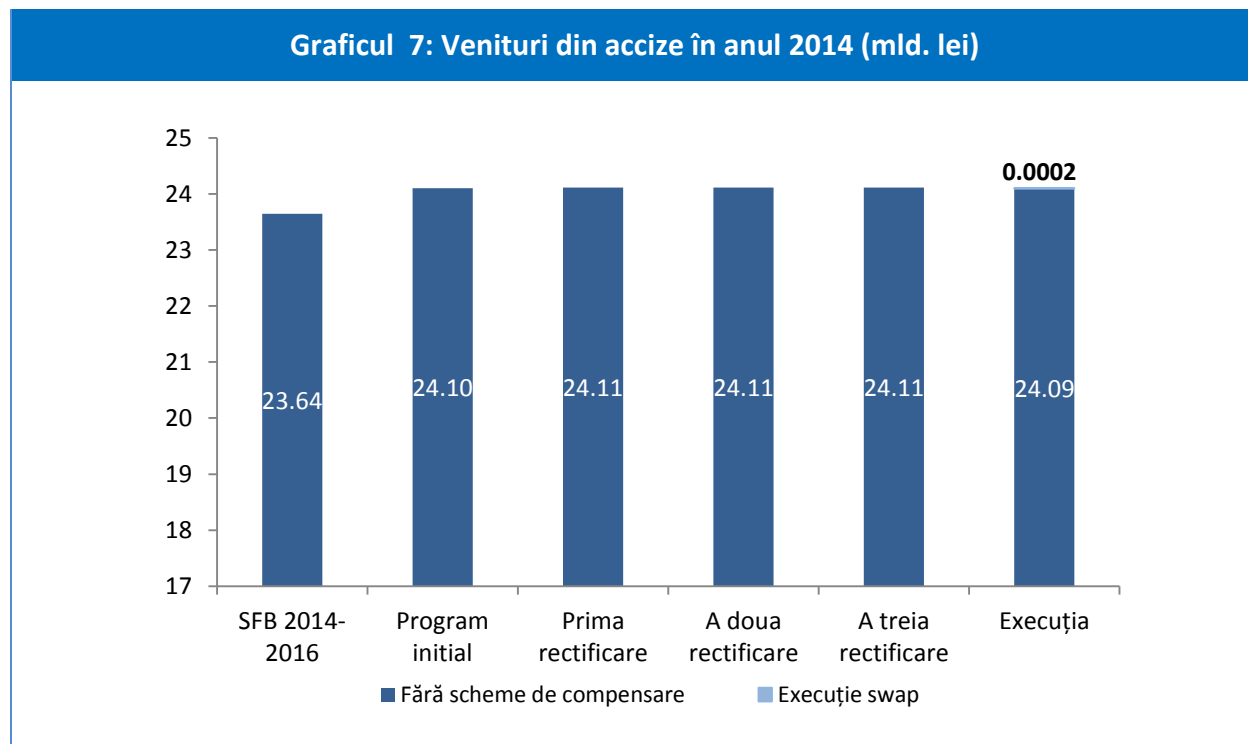
* Acolo unde cotele standard au fost modificate pe parcursul anului au fost raportate mediile ponderate ale cotelor standard.

** Calculată ca raport între „venituri din TVA” (cod ESA D211R) și „consumul final al gospodăriilor populației și al IFSLSG”(cod ESA P31_S14_S15). În cazul României, veniturile aferente anilor 2012, 2013, 2014 includ veniturile temporare suplimentare obținute ca urmare a implementării schemei de compensare „în lanț” a arieratelor (+1.571 mil. lei în 2012, +854,7 mil, lei în 2013, respectiv 473,1 mil. lei în 2014).

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

Veniturile colectate din **accize** au însumat 24,1 mld. lei (3,6% din PIB) în anul 2014, în linie cu așteptările avute în vedere la fundamentarea proiectului de buget, fiind totodată cu 14,16% sau cu 2,9 mld. lei mai mari față de cele din anul precedent. Această evoluție reflectă majorarea accizei la carburanți prin introducerea unei taxe de 7 eurocenți/litru de combustibil (impact anual evaluat de Guvern la 1,84 mld. lei), abandonarea de la 1 octombrie a practicii utilizării cursului de referință EUR/RON anunțat de Banca Centrală Europeană în calculul accizelor și indexarea nivelului cursului utilizat în 2013 cu rata inflației medii la nivelul lunii septembrie 2013 de 4,77% (impact bugetar estimat de 0,89 mld. lei), precum și majorarea programată a accizei la țigarete. Trebuie menționat și faptul că acciza majorată la combustibili a fost aplicată

cu o întârziere de 3 luni (de la 1 aprilie 2014), dar încasările din accize s-au situat la nivelul estimărilor inițiale, cel mai probabil ca urmare a unei evaluări conservatoare a impactului bugetar al acestei măsuri discreționare.



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

III.3.2. Impozite directe

Încasările din **impozitul pe profit** în standarde *cash*, în cuantum de 12,18 mld. lei, nete de impactul schemelor de compensare implementate (în sumă de 57,2 mil. lei), au înregistrat o majorare importantă de 11,57% în 2014 comparativ cu anul anterior (+1,26 mld. lei), fiind superioare și estimărilor din bugetul inițial (cu aproximativ 802,6 mil. lei), creșterea acestora fiind determinată de o evoluție mai bună a încasărilor de la agenții economici nefinanciari (+9,91%, respectiv 1,07 mld. lei) favorizate de reducerea insolvențelor¹⁷ precum și de diminuarea comparativ cu anul precedent a rambursărilor de impozit pe profit plătit în plus de

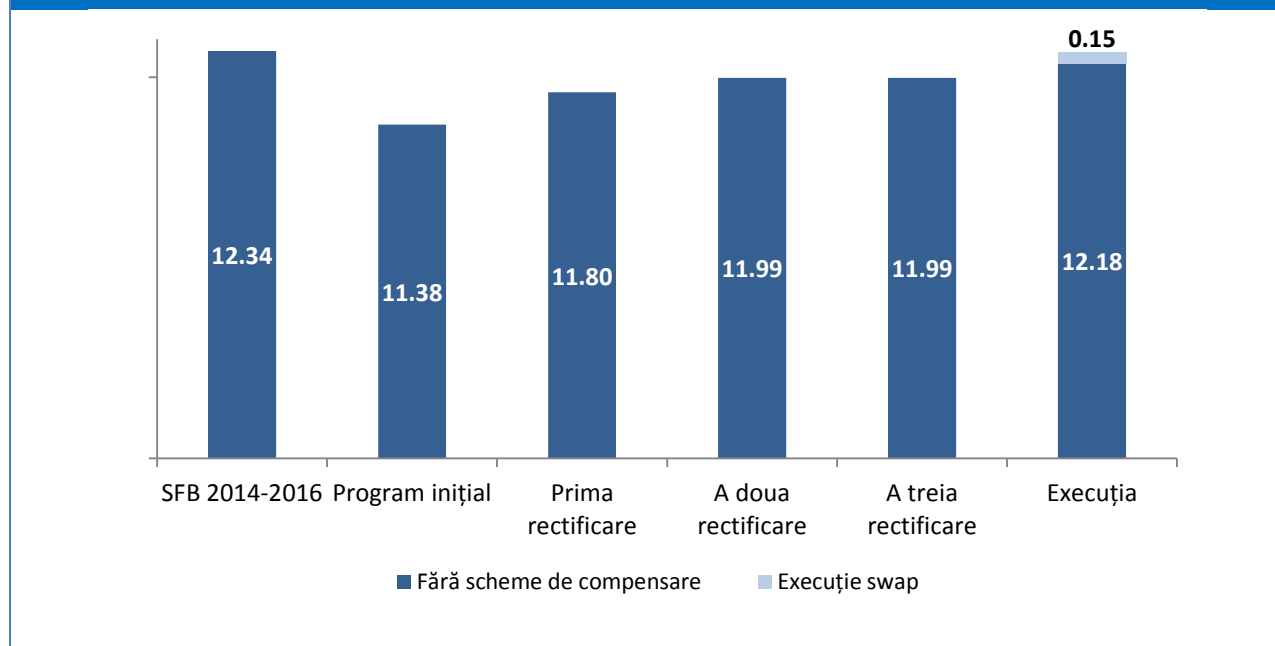
¹⁷ Conform datelor Oficiului Național al Registrului Comerțului (ONRC), numărul de companii intrate în insolvență în anul 2014 a fost cu 30,05% mai mic față de anul 2013 (20.696 companii în 2014). În același timp, numărul de companii înmatriculate în 2014 (101.627) s-a redus cu 18,58% față de anul 2013. Rata insolvenței calculată ca raport între numărul de companii intrate în insolvență și numărul de persoane juridice active a scăzut de la 4,11% în 2013 la 2,76% în 2014.

către băncile comerciale¹⁸, impozitul pe profit cumulat plătit de acestea la finalul anului 2014 majorându-se cu 222,7 mil lei.

În primul semestru al anului 2014 a fost introdusă o măsură discreționară care prevedea scutirea de impozit pe profit a profitului reinvestit în anumite categorii de mijloace fixe ce echivalează cu recuperarea din punct de vedere fiscal a investițiilor eligibile efectuate încă din primul an de punerea în funcțiune a acestora (în limita profitului contabil cumulat din anul respectiv). Această măsură urmează să se aplice temporar în perioada iulie 2014 – decembrie 2016, iar impactul bugetar anual estimat de MFP era de circa 600 mil. lei, în timp ce estimările actualizate ale Consiliului fiscal indică o pierdere anuală de venituri de aproximativ 1,6 mld. lei. La nivelul anului 2014 execuția în standarde *cash* urma să fi afectată doar la nivelul unui trimestru, dar cifrele nu indică deocamdată un impact bugetar major al măsurii, veniturile încasate din impozitul pe profit în luna octombrie 2014 fiind cu 172,83 mil. lei, respectiv cu 6,45% mai mari decât în aceeași perioadă din 2013. Totuși, efecte negative semnificative pentru încasările la buget din această categorie pot apărea eșalonat până în 2016 (perioada de aplicare a măsurii), modificarea planurilor de investiții ale firmelor fiind o acțiune de durată.

¹⁸ Contribuabilii societăți comerciale bancare – persoane juridice române și sucursalele din România ale băncilor – persoane juridice române străine au obligația, conform Codului Fiscal de a declara și plăti impozit pe profit anual (cu depunerea declarației până la data de 25 martie a anului următor), cu plăți anticipate efectuate trimestrial actualizate cu indicele de inflație. Dat fiind faptul că anul 2013 a consemnat un profit al sistemului bancar de 49 mil. lei (primul an cu profit pentru sistemul bancar după 2009), față de o pierdere de -2,34 mld. lei înregistrată în anul 2012, regularizările efectuate în prima parte a anului 2014 pentru plățile efectuate în avans în 2013 au însemnat rambursări de impozit pe profit plătit în plus în 2013 mai mici decât în anul precedent. De asemenea, plățile efectuate în 2014 au avut drept bază profiturile ușor mai bune înregistrate în 2013. Pentru anul 2014, pierderea sistemului bancar este însă însemnată, ajungând la -4,34 mld. lei, pierderile foarte mari fiind explicate prin efortul băncilor de a respecta directiva BNR care impune „curățarea” bilanțurilor ce a dus la o valoare ridicată a provizioanelor pe care instituțiile de credit au fost nevoite să le constituie pentru acoperirea creditelor neperformante.

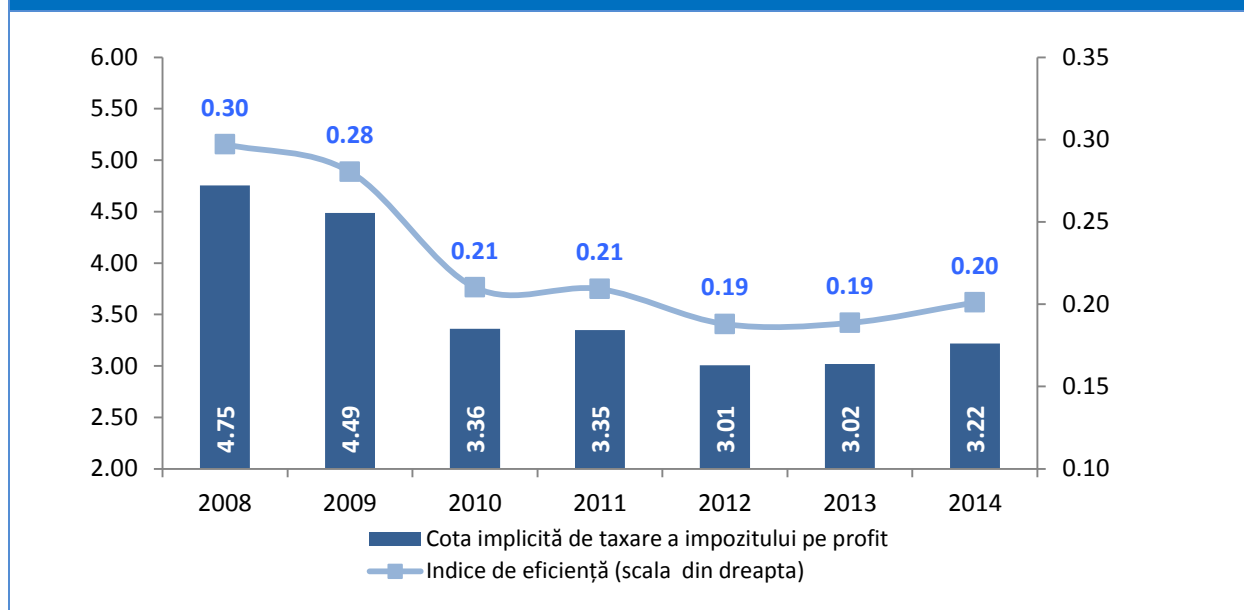
Graficul 8: Venituri din impozitul pe profit în anul 2014 (mld. lei)



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Nivelul nominal al veniturilor încasate din impozitul pe profit rămâne semnificativ sub cel înregistrat în perioada pre-criză, această evoluție fiind ilustrată și de nivelul indicelui de eficiență a colectării (calculat conform metodologiei ESA 2010), care a înregistrat o reducere semnificativă în perioada 2008-2012 (în linie cu evoluțiile din NSM10), [Graficul 9](#) sugerând o legătură directă între gradul de eficiență a colectării și poziția ciclică a economiei. Odată cu reluarea creșterii economice în anul 2011, indicatorul de eficiență a consemnat o relativă stabilizare. Dacă în termeni *cash* dinamica încasărilor din impozitul pe profit a fost de 11,57% în anul 2014 comparativ cu anul 2013, conform metodologiei ESA 2010 acestea au avansat cu 12%, remarcându-se o creștere a indicelui de eficiență a taxării la nivelul anului 2014, ca urmare a faptului că veniturile din impozitul pe profit au evoluat într-un ritm superior celui aferent bazei macroeconomice relevante (excedentul brut din exploatare, +5,08%).

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



Sursa: calcule Consiliul fiscal

Tabelul 7: Eficiența taxării – impozitul pe profit

Țara	Cota standard de impozit pe profit (%)			Rata de impozitare implicită*			Indice de eficiență a impozitării**			Poziție		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
BG	10,0	10,0	10,0	3,5	4,4	4,4	0,35	0,44	0,44	1	1	1
CZ	19,0	19,0	19,0	6,3	6,5	6,7	0,33	0,34	0,35	2	2	2
EE	21,0	21,0	21,0	3,4	4,2	4,5	0,16	0,20	0,22	9	5	5
LV	15,0	15,0	15,0	3,3	3,4	3,6	0,22	0,23	0,24	4	4	4
LT	15,0	15,0	15,0	2,5	2,7	2,8	0,17	0,18	0,18	8	9	8
HU	20,6	20,6	20,6	3,2	3,0	3,4	0,15	0,15	0,17	10	10	9
PL	19,0	19,0	19,0	4,1	3,4	NA	0,22	0,18	NA	5	8	NA
RO	16,0	16,0	16,0	3,0	3,0	3,2	0,19	0,19	0,20	7	7	6
SI	18,0	17,0	17,0	3,4	3,3	3,3	0,19	0,19	0,19	6	6	7
SK	19,0	23,0	22,0	4,6	5,5	5,9	0,24	0,24	0,27	3	3	3

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

* Calculată ca raport între „impozite directe plătite de întreprinderi” (cod ESA D.5R (S11+S12)) și „excedent brut din exploatare” (cod ESA B2G_B3G).

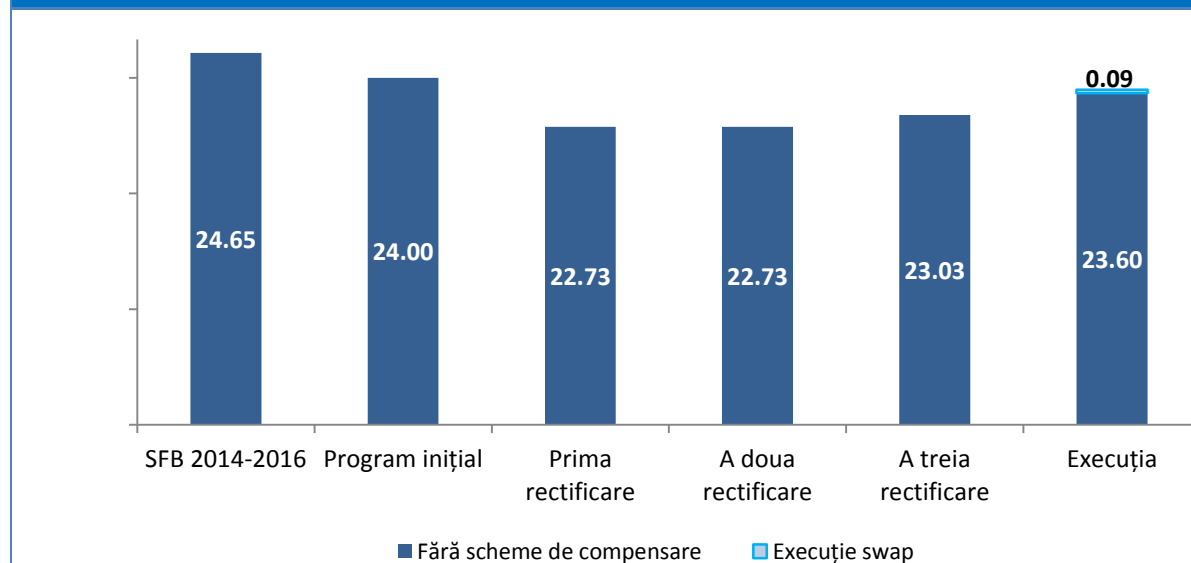
** Calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală.

Comparativ cu celelalte țări din Europa Centrală și de Est¹⁹, la nivelul anului 2014, România se situa pe poziția a șasea în cadrul eșantionului de țări analizate, menținându-și poziția din anul 2013, în condițiile în care Polonia nu a fost luată în calcul pentru anul 2014, datele nefiind încă disponibile, cu un grad de eficiență a impozitării de 0,20 și o rată implicită de impozitare de 3,2% (calculată ca raport între impozitele directe plătite de întreprinderi și excedentul brut din exploatare din conturile naționale, ca aproximare pentru baza de impozitare propriu-zisă). Se poate remarca faptul că, România, ca și majoritatea țărilor din regiune, a înregistrat o ușoară creștere a eficienței colectării comparativ cu anul precedent.

Încasările din **impozitul pe venit și salarii** după standarde *cash*, în sumă de 23,6 mld. lei, au înregistrat o evoluție sub așteptări, acestea fiind inferioare nivelului programat inițial cu aproximativ 397,9 mil. lei (-1,66%), dar depășind încasările din 2013 cu circa 870,4 mil. lei (+3,83%). Dinamica acestui agregat bugetar reflectă creșterea cu 5,3% a salariului mediu brut la nivelul economiei, dar și majorarea numărului mediu de salariați (1,3%, față de 2013), exclusiv pe seama creșterii numărului de locuri de muncă create de sectorul privat, în timp ce numărul angajaților din sectorul public s-a menținut la un nivel relativ constant. Ecartul față de programul inițial ar fi fost încă și mai ridicat în absența deciziei de a plăti în avans tranșa de 2,4 mld. lei aferentă anului 2015 privind sumele câștigate în instanță de unele categorii de bugetari care a generat încasări suplimentare din impozitul pe venit de circa 260 de mil. lei, în timp ce față de programul inițial suplimentarea sumelor plătite în contul hotărârilor judecătorești de la 900 de mil. lei în anul 2013 la 4,6 mld. lei în anul 2014 a generat încasări în plus aferente impozitului pe venit de circa 420 de mil. lei.

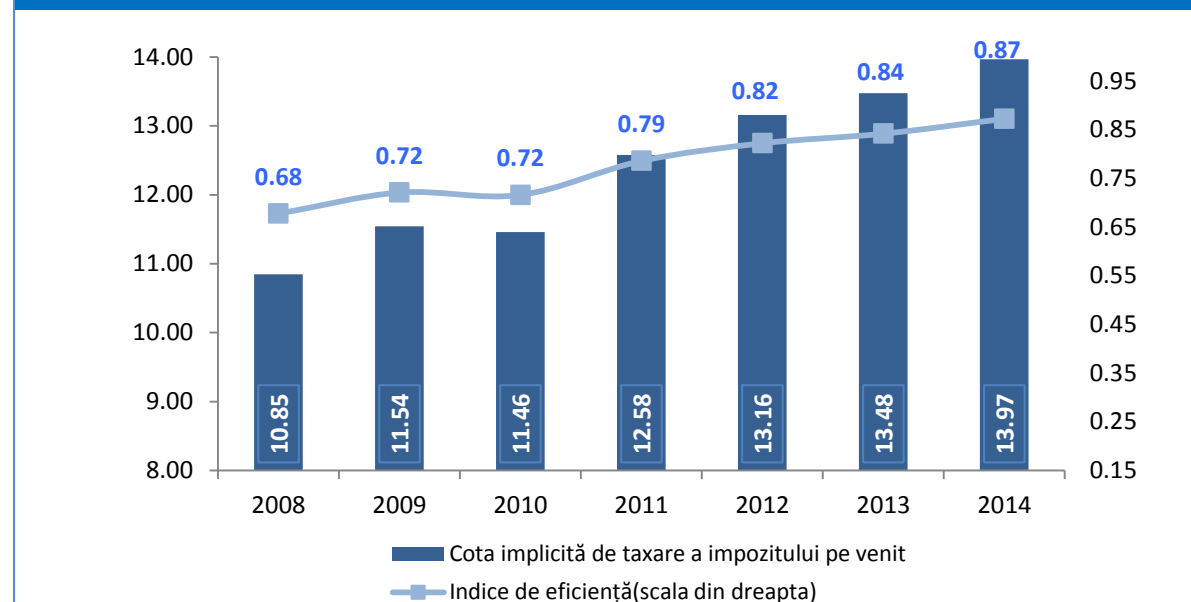
¹⁹ Polonia nu este inclusă în clasamentul aferent anului 2014 datorită indisponibilității datelor privind nivelul excedentului brut din exploatare din conturile naționale.

Graficul 10: Venituri din impozitul pe venit în anul 2014 (mld. lei)



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

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



Sursa: calcule Consiliul fiscal

Dinamica încasărilor din impozitul pe venit în 2014 comparativ cu 2013 conform metodologiei ESA 2010 (+7,07%) este mai mare decât cea în termeni *cash* (+3,83%), fiind totodată superioară celei aferente bazei macroeconomice (salarii brute din conturile naționale, din care s-au dedus

contribuțiile sociale plătite de angajați, care au crescut cu 3,32%), ceea ce echivalează cu o creștere a eficienței colectării. Astfel, nivelul înregistrat de acest indicator rămâne destul de ridicat (0,87), perioada 2008-2014 fiind caracterizată de o consistentă îmbunătățire a eficienței colectării, încasările aferente impozitului pe venit și salarii avansând constant într-un ritm superior celui înregistrat de baza macroeconomică corespunzătoare.

Rezultatele calculului trebuie interpretate însă cu anumite rezerve, având în vedere faptul că majorările succesive de salarii din ultimii ani în termeni nominali nu au fost însoțite de o actualizare a tranșelor de venituri pe baza cărora se acordă deduceri la plata impozitului pe venit. Astfel, o anumită dinamică a salariilor brute poate genera încasări superioare din impozitul pe venit, fără ca aceasta să aibă la bază neapărat o creștere a eficienței colectării. Interpretarea cu rezerve a rezultatelor este motivată și de faptul că impozitele directe plătite de populație includ și alte forme de impozit plătite de populație (spre exemplu impozitul pe câștigurile din capital, venituri din dobânzi și pensii, impozitul pe dividende primite de persoane fizice), nu numai veniturile salariale și din păcate, nu există date detaliate la zi disponibile pe tipuri de impozite plătite de populație pentru a putea lua în calcul doar impozitele pe veniturile salariale.

Tabelul 8: Eficiența taxării – impozitul pe venit												
Țara	Cota legală de impozit pe venit* (%)			Rata de impozitare implicită** (%)			Indice de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
BG	10,0	10,0	10,0	9,0	8,6	9,2	0,90	0,86	0,92	1	1	1
CZ	15,0	15,0	15,0	8,7	9,1	9,2	0,58	0,61	0,61	9	7	7
EE	21,0	21,0	21,0	15,4	15,8	16,0	0,74	0,75	0,76	5	5	5
LV	25,0	24,0	24,0	17,5	16,2	15,7	0,70	0,68	0,65	6	6	6
LT	15,0	15,0	15,0	11,5	11,7	11,7	0,76	0,78	0,78	4	3	3
HU	16,0	16,0	16,0	12,5	12,4	12,2	0,78	0,78	0,77	3	4	4
PL	25,0	25,0	25,0	14,5	14,4	NA	0,58	0,58	NA	8	8	NA
RO	16,0	16,0	16,0	13,2	13,5	14,0	0,82	0,84	0,87	2	2	2
SI	27,0	27,0	27,0	12,9	12,0	12,0	0,48	0,45	0,44	10	10	9
SK	19,0	22,0	22,0	11,7	11,8	11,8	0,61	0,54	0,54	7	9	8

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

* În cazul țărilor cu sistem de impozitare progresiv (Polonia, Slovenia), cifra raportată reprezintă media cotelor de impozitare (Polonia - cu sistem de taxare cu două cote de impozitare) ori cota centrală (în cazul Sloveniei - sistem de impozitare cu trei cote).

** Calculată ca raport între impozitele directe plătite de gospodării și o bază de calcul a impozitului pe venit definită ca salarii brute din conturile naționale, din care s-au dedus contribuțiile sociale plătite de angajați. Pentru Republica Cehă și Ungaria, baza de impozitare utilizată este „remunerarea angajaților”, care include contribuțiile plătite de angajator, având în vedere utilizarea „*super-grossing*” în determinarea impozitului pe venit datorat.

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

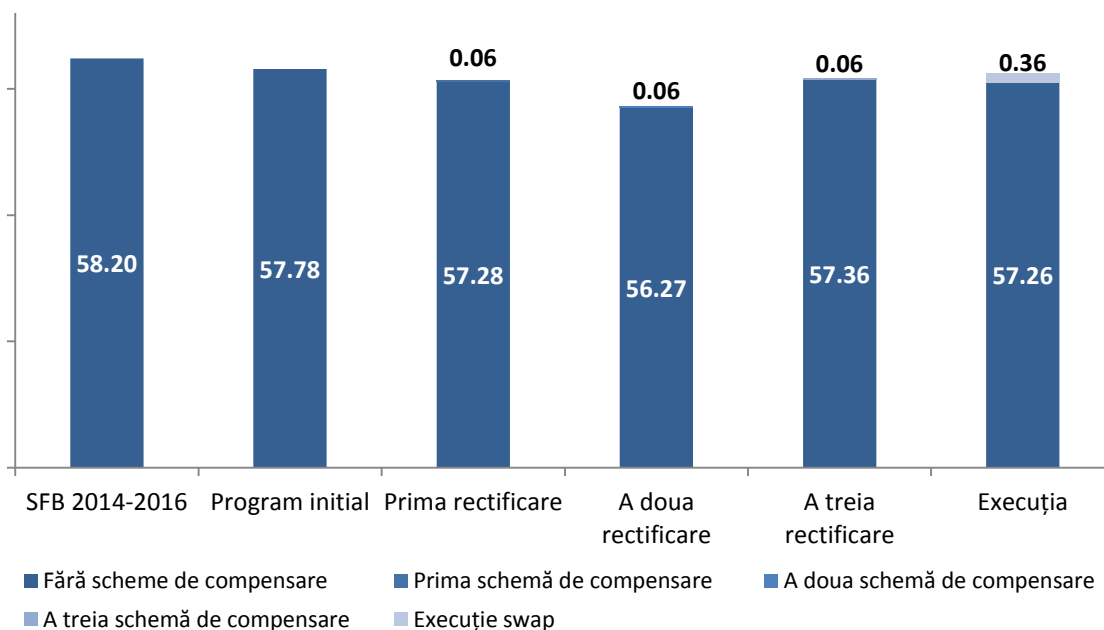
Comparativ cu celelalte țări din regiune, România își păstrează poziția a doua în cadrul eșantionului²⁰, cu un grad de eficiență a impozitării de 0,87 și o rată implicită de impozitare de 14% (calculată ca raport între impozitele directe plătite de populație și salariile brute din conturile naționale – inclusiv cele din economia neobservată, din care s-au dedus contribuțiile la asigurările sociale de plătit de către angajați).

III.3.3. Contribuții de asigurări sociale

Veniturile din contribuții de asigurări sociale în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare s-au situat la finalul anului 2014 la un nivel de 57,3 mld. de lei, cu 0,91% sau 524 mil. lei mai mici decât estimările inițiale (57,78 mld. lei), în condițiile în care pe parcursul anului au intervenit mai multe măsuri discreționare care nu au fost avute în vedere în formularea proiectului de buget. Astfel, cu prilejul celei de-a doua rectificări bugetare, încasările au fost revizuite descendent cu circa 1 mld. lei ca urmare a deciziei de a reduce contribuțiile sociale la angajator cu 5 pp începând cu 1 octombrie 2014, în timp ce a treia rectificare a majorat proiecția de încasări aferentă acestui agregat bugetar în principal ca o consecință a deciziei de a plăti în avans tranșa aferentă anului 2015 (2,4 mld. lei) privind sumele câștigate în instanță de unele categorii de bugetari.

²⁰ Nu sunt disponibile încă date privind salariile brute din conturile naționale pentru 2014 în cazul Poloniei.

Graficul 12: Venituri din contribuții de asigurări sociale în anul 2014 (mld. lei)



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Față de anul 2013, încasările din contribuții sociale, nete de impactul schemelor de compensare, s-au majorat cu 5,35%, nivel superior celui de 3,32% înregistrat de baza macroeconomică relevantă (salarii brute din conturile naționale). Dinamica încasărilor din contribuții sociale a fost afectată negativ în anul 2014 de majorarea programată a sumelor transferate²¹ către Pilonul II de pensii și pozitiv de suplimentarea sumelor aferente unor drepturi de natură salarială câștigate în urma hotărârilor judecătorești la 4,6 mld. lei (în condițiile în care a fost achitată în avans tranșa aferentă anului 2015) față de 900 mil. lei în anul 2013. În tabelul de mai jos, se regăsesc încasările din contribuții ajustate cu impactul mai multor elemente care au influențat evoluția acestui agregat bugetar în perioada 2011-2014²², cu scopul de a reflecta mai fidel dinamica încasărilor din contribuții sociale.

²¹ Cota de contribuție la fondul de pensii private se majorează cu 0,5 pp pe an, începând cu data de 1 ianuarie a fiecărui an, astfel că în 2014 cota a fost de 4,5%, comparativ cu 4,0% în 2013, 3,5% în 2012 și 3,0% în 2011.

²² În anii 2012-2013 încasările din contribuții sociale observabile în BGC au fost afectate negativ de restituirea sumelor colectate ilegal de la pensionari reprezentând contribuții de asigurări sociale de sănătate. Curtea Constituțională a decis în aprilie 2012 faptul că CASS trebuie să se aplice doar veniturilor din pensii care depășesc 740 lei, cu deducerea acestei sume din baza impozabilă, iar Guvernul

Tabelul 9: Contribuții de asigurări sociale (mil. lei)					
		Execuție 2011	Execuție 2012	Execuție 2013	Execuție 2014
Seria ajustată²³	1	50.637,30	51.658,30	54.378,90	57.612,10
Swap	2	726,00	407,60	31,10	357,00
Pilon II	3	1.976,20	2.501,30	3.125,20	3.877,18
Sume încasate ilegal de la pensionari (-)/ rambursate pensionarilor	4	(1.051,30)	262,80	788,50	-
Seria brută*	5=1-2+3+4	50.836,10	54.014,80	58.261,50	61.132,18
*din care titluri executorii		-	191,9	287,8	1508,6

Sursa: calcule Consiliul fiscal

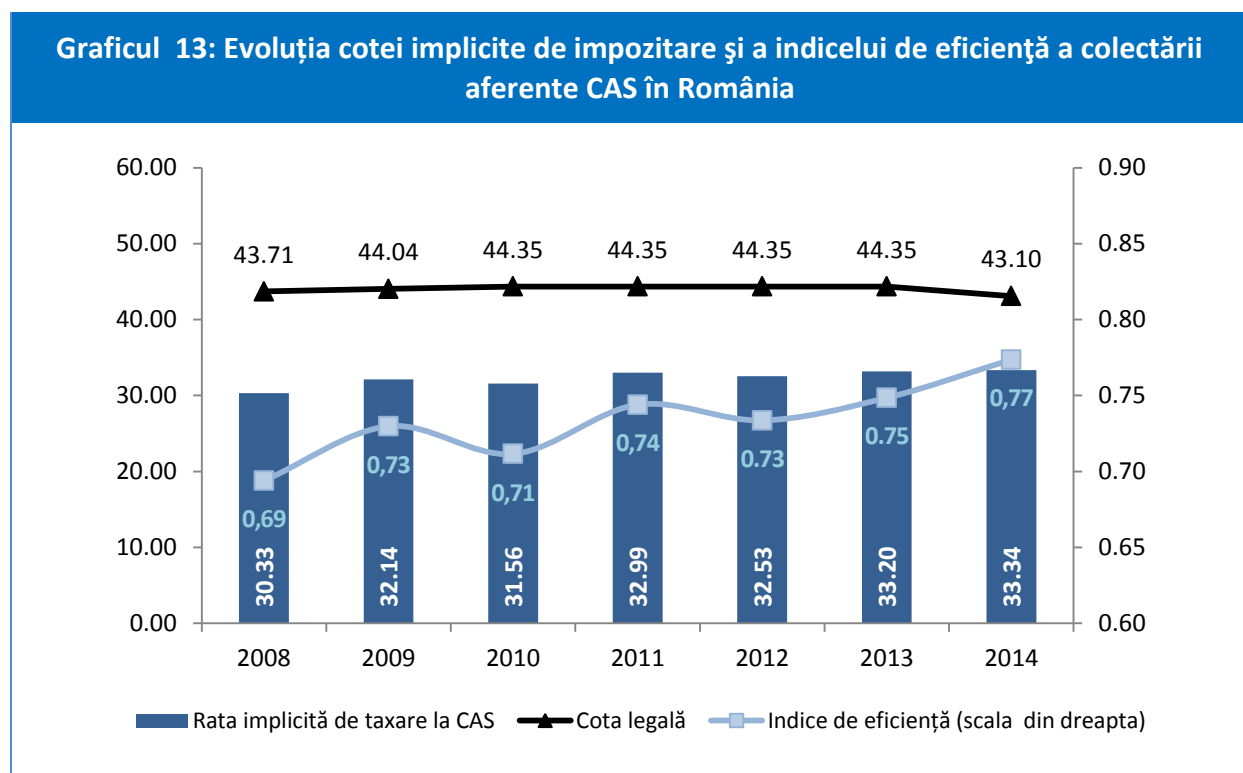
Astfel, dacă se ia în considerare seria brută se observă că în anul 2014 veniturile din contribuții sociale au fost în cuantum de 61,13 mld. lei, înregistrând de asemenea o evoluție favorabilă, dar depășirea încasărilor din anul 2013 a fost doar de aproximativ 4,9% (2,87 mld. lei), veniturile aferente anului precedent observabile în BGC fiind afectate negativ de restituirea sumelor încasate ilegal de la pensionari. Este adevărat că reducerea contribuțiilor sociale la angajator începând cu 1 octombrie 2014, cu impact asupra execuției bugetare pe două luni în standarde *cash* a avut un impact negativ de circa 1,1 mld. lei asupra încasărilor din contribuții sociale, dar acesta este aproximativ egal cu impactul favorabil al suplimentării sumelor plătite în contul hotărârilor judecătorești. Astfel, în termeni comparabili dinamica acestui agregat bugetar este foarte apropiată de cea efectiv observată din execuția BGC.

Dinamica veniturilor din contribuții sociale potrivit ESA 2010 (+3,78%) a fost superioară cu circa 0,5 pp celei înregistrate de baza macroeconomică relevantă (+3,32%) – respectiv salariile brute din conturile naționale, în condițiile în care și cotele de contribuții sociale au fost reduse. Acest lucru implică o îmbunătățire marginală a ratei implicite de taxare de la 33,2% în 2013 la 33,34% în 2014, în contextul în care rata legală s-a diminuat de la 44,35% la 43,1%. Astfel, eficiența taxării a crescut la 0,77 în anul 2014 de la 0,75 în anul precedent, după o evoluție similară și în anul 2013. Față de varianta precedentă a raportului anual al Consiliului fiscal, eficiența taxării privind contribuțiile de asigurări sociale s-a îmbunătățit și în anul 2013, față de o deteriorare a

a hotărât restituirea sumelor colectate în plus de la pensionari eşalonat, în perioada iunie 2012 - septembrie 2013.

²³ Este cea care se regăsește în execuția bugetară.

acesteia determinată anterior²⁴, iar acest lucru se datorează recalculării dinamicii salariilor brute din conturile naționale de către Eurostat concomitent cu trecerea la standardele ESA 2010.



Sursa: calcule Consiliul fiscal

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

Comparativ cu celelalte țări din regiune²⁵, România se plasează pe locul 7 în ceea ce privește eficiența colectării contribuțiilor sociale, menținându-și poziția din 2013 în condițiile în care Polonia nu a fost luată în calcul pentru anul 2014, datele nefiind încă disponibile. Cu toate acestea, rata implicită de taxare este inferioară nivelului din mai multe țări care percep un nivel mai redus de contribuții sociale. Astfel, deși nivelul cotei legale agregate de contribuții sociale este al patrulea în regiune (după Slovacia, Ungaria și Republica Cehă), nivelul ratei implicite de taxare este ușor mai mic decât cel al Sloveniei, care are însă un nivel al cotei statutare de contribuții sociale cu circa 5 pp mai mic. O îmbunătățire a gradului de eficiență a taxării la

²⁴ Recalcularea acestor indici pe baza datelor revizuite EUROSTAT pentru anii 2012 și 2013 (inclusiv modificarea metodologiei de la ESA 95 la ESA 2010) indică o creștere a ratei implicite de taxare și a indicelui de eficiență în anul 2013 comparativ cu 2012, de sens contrar evoluției constatate conform datelor disponibile la realizarea ediției de anul trecut a raportului Consiliului fiscal.

²⁵ Nu sunt disponibile încă date privind salariile brute din conturile naționale din 2014 în cazul Poloniei.

nivelul Sloveniei (țara situată pe poziția a treia în clasamentul gradului de eficiență) ar fi generat venituri suplimentare de 10,5 mld. lei (circa 1,6% din PIB) la nivelul anului 2014.

Tabelul 10: Eficiența taxării – contribuții de asigurări sociale												
Țara	Cota legală de contribuții sociale*			Rata de impozitare implicită**			Indice de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
BG	31,0	31,0	31,0	21,6	21,9	23,1	0,70	0,71	0,74	10	9	8
CZ	45,3	45,3	45,3	47,6	48,2	48,5	1,05	1,07	1,07	2	2	1
EE	37,2	36,0	36,0	33,6	32,3	31,3	0,90	0,90	0,87	4	5	5
LV	35,1	35,1	34,1	26,9	24,4	23,2	0,77	0,69	0,68	8	10	9
LT	40,1	40,1	40,0	35,8	35,6	36,0	0,89	0,89	0,90	5	6	4
HU	47,0	47,0	47,0	36,1	36,4	36,9	0,77	0,78	0,78	7	7	6
PL	39,6	39,6	39,6	42,2	42,6	NA	1,06	1,08	NA	1	1	NA
RO	44,4	44,4	43,1	32,5	33,2	33,3	0,73	0,75	0,77	9	8	7
SI	38,2	38,2	38,2	34,6	34,7	34,9	0,91	0,91	0,91	3	4	3
SK	48,6	48,6	48,6	43,3	47,0	45,8	0,89	0,97	0,94	6	3	2

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

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

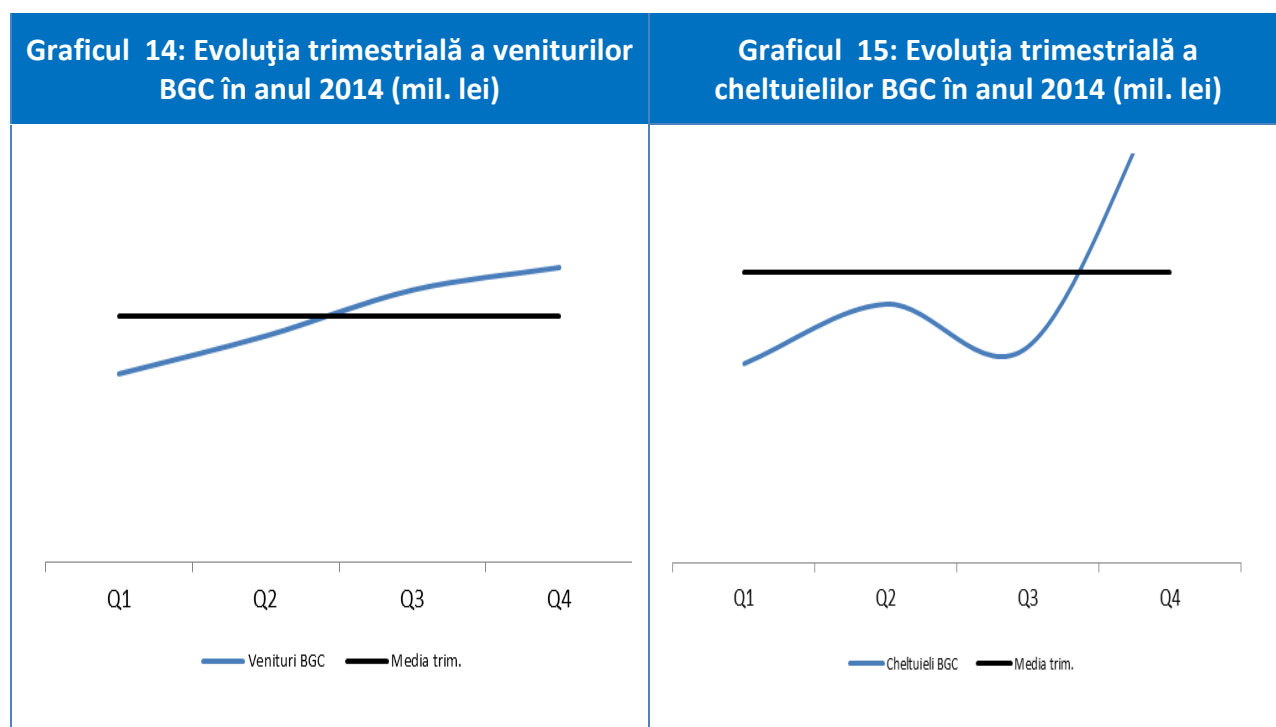
** Calculată ca raport între „contribuții sociale efective” (cod ESA D.611) și „câștiguri salariale brute” (cod ESA D11). În cazul României, veniturile includ încasările suplimentare temporare determinate de implementarea schemelor de compensare „în lanț” a arieratelor (+476 mil. lei în 2012, 31,1 mil. lei în 2013, respectiv 357,1 mil. lei în 2014).

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

III.4. Cheltuielile bugetare

Cheltuielile bugetare, nete de impactul schemelor de compensare (în sumă de aproximativ 1025,6 mil. lei), au înregistrat un ritm de creștere (+4,88% față de anul precedent) apropiat de cel al PIB nominal (+4,56%), atingând la finalul anului trecut un nivel de 225,30 mld. lei și majorându-și ușor ponderea în PIB cu 0,1 pp, respectiv de la 33,7% la 33,8%. Principalele categorii de cheltuieli care au înregistrat o dinamică superioară celei a cheltuielilor totale au fost reprezentate de alte cheltuieli (+32,91%), subvenții (+18,2%), cheltuieli de personal (+8,5%)

În timp ce rate de creștere inferioare mediei au înregistrat agregatele bunuri și servicii (+2,7%), cheltuieli de capital (-6,2%), dobânzi (-5,2%). Dacă ne raportăm la programul anunțat prin proiectul de buget pe anul 2014, cheltuielile au fost mai reduse cu circa 5,15 mld. lei, respectiv cu 0,77% din PIB în principal ca urmare a nerealizării proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile care au fost mai mici decât cele avut în vedere inițial cu 5,58 mld. lei, echivalentul a 0,84% din PIB, această evoluție fiind influențată de ratarea țintelor privind absorbția de fonduri europene.



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare

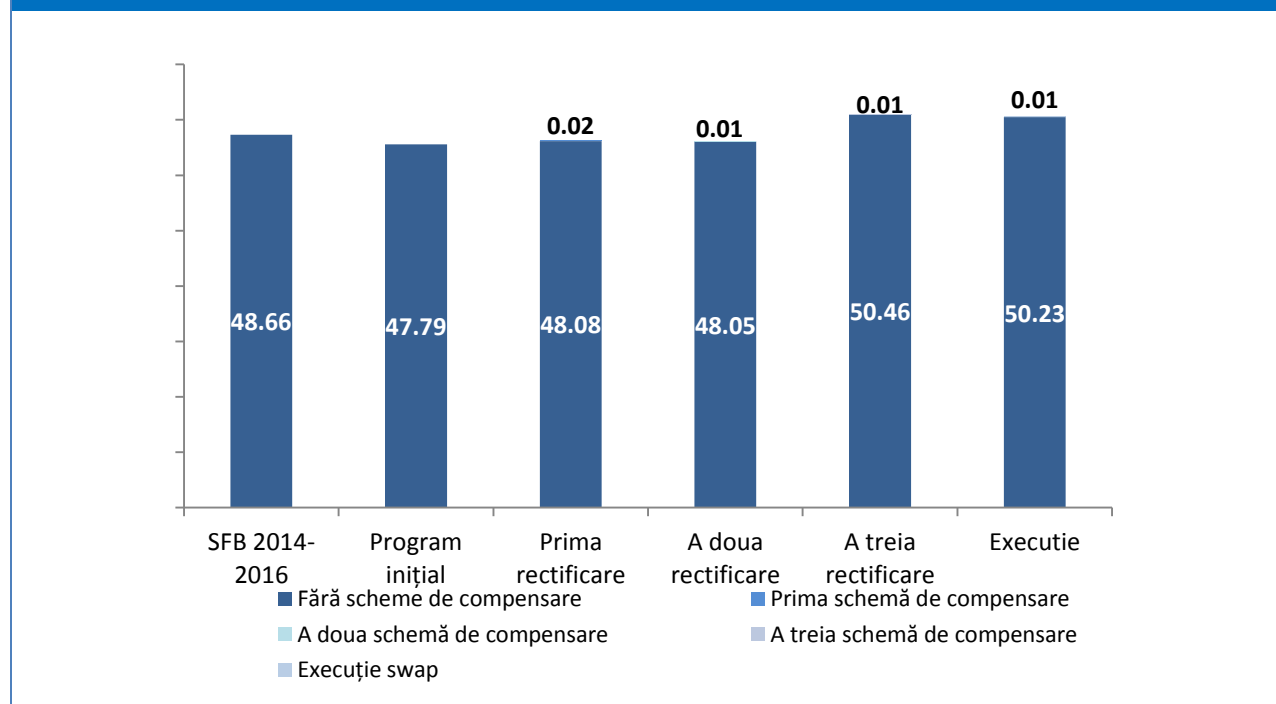
Și în anul 2014, evoluția trimestrială a cheltuielilor bugetului general consolidat indică o concentrare a acestora în ultimul trimestru și încă într-o proporție mai ridicată față de anul precedent. În mod specific, cheltuielile totale în trimestrul IV 2014 au însumat aproximativ 70,83 mld. lei (comparativ cu 59,78 mld lei în trimestrul IV din 2013), fiind mai mari cu 39,24% față de trimestrul precedent (în anul precedent avansul era de 17%) și cu 18,50% față de cele din trimestrul IV 2013 (în anul 2013 cheltuielile din trimestrul IV au fost similare cu cele din trimestrul III). Circa 50% din creșterea cheltuielilor din trimestrul IV al anului 2014 față de trimestrul precedent este atribuibilă accelerării cheltuielilor de capital (+176% față de trimestrul III), a proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (+125%), iar aproximativ 35% majorărilor operate la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii (+52%) și a celor de personal (+23%).

Concentrarea cheltuielilor în ultimul trimestru al anului evidențiază carențe serioase în procesul de programare bugetară cu toate că principiul prudenței ar putea justifica parțial amânarea unor cheltuieli până în momentul în care proiecția privind încasările bugetare are un grad mai redus de incertitudine. Consiliul fiscal recomandă o volatilitate mai redusă inter-trimestrială a execuției cheltuielilor bugetare, ceea ce reprezintă de altfel și intenția declarată a Guvernului pentru programarea bugetară aferentă anului 2015.

III.4.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială

Execuția cheltuielilor de personal a consemnat o creștere de 2,46 mld. lei față de nivelul avut în vedere la elaborarea proiectului de buget pentru anul 2014. Estimate inițial la un nivel de 47,79 mld. lei, valoarea finală a acestor cheltuieli a fost de 50,23 mld. lei, respectiv 7,54% din PIB, depășind și plafonul considerat pentru această categorie de cheltuieli (48 mld. lei) cu 2,2 mld. lei, în contextul în care numărul mediu de salariați în sectorul bugetar a fost ușor mai redus față de cel proiectat inițial. Aceasta evoluție este explicată în principal de adoptarea deciziei de a plăti în avans tranșa aferentă anului 2015 privind sumele câștigate în instanță de unele categorii de bugetari, a căror plată a fost eșalonată în intervalul 2012-2016. Astfel, deși inițial sumele prevăzute pentru anul 2014 în contul hotărârilor judecătorești însumau 2.200 mil. lei, acestea au fost suplimentate cu 2.400 mil. lei cu prilejul celei de-a treia rectificări bugetare, în contextul în care nerealizarea anumitor categorii de cheltuieli, în special a celor de investiții a generat un spațiu fiscal considerabil. De asemenea, față de proiecțiile inițiale, decizia de a reduce contribuțiile sociale la angajator cu 5 pp începând cu 1 octombrie 2014 a generat economii la nivelul cheltuielilor de personal ale statului de circa 270 de mil. lei, aferente a două luni de execuție *cash*, dar valoarea finală a acestor cheltuieli indică faptul că economiile au fost contrabalansate de depășiri de aproximativ aceeași valoare ale valorilor bugetate inițial pentru acest agregat bugetar.

Graficul 16: Cheltuieli de personal în anul 2014 (mld. lei)

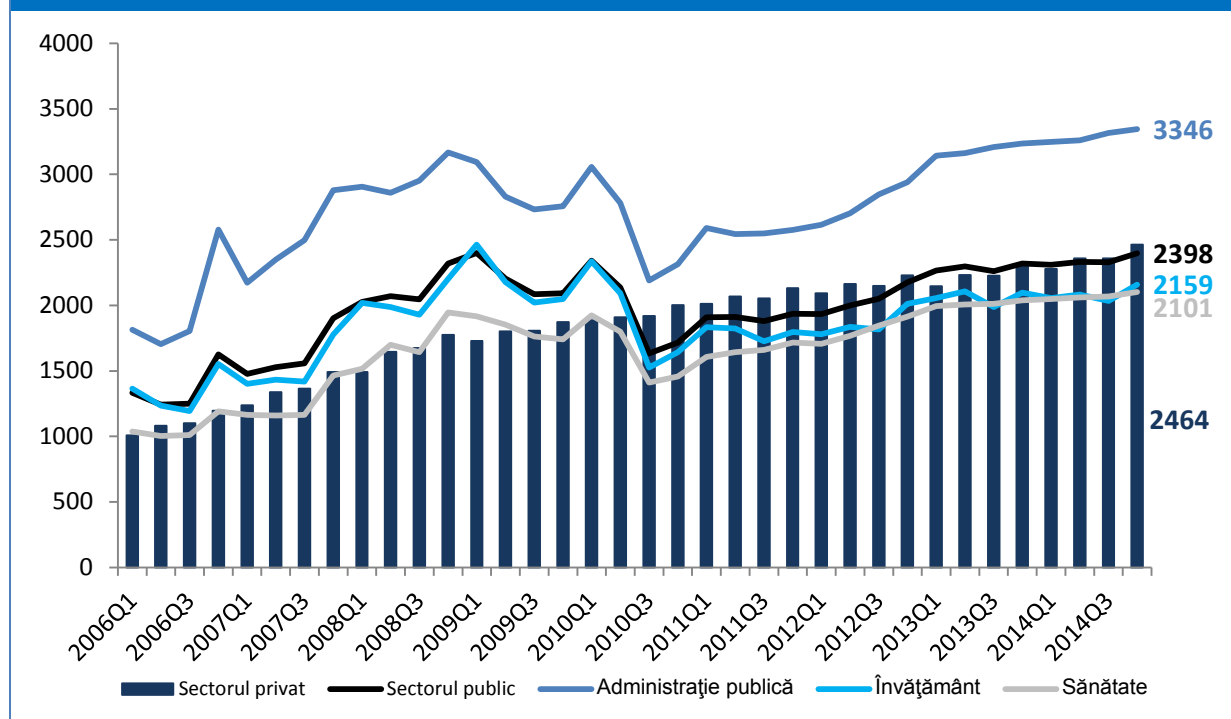


Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Comparativ cu anul 2013, cheltuielile de personal au crescut cu 3,9 mld. lei, respectiv cu 8,5%. Din această majorare, cea mai mare parte, respectiv 8 pp, este explicată de suplimentarea sumelor plătite în contul titlurilor executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale anumitor categorii de salariați din sectorul bugetar la 4,6 mld. lei de la 0,9 mld. lei în 2013. Influențe mult mai mici au avut creșterea salariului minim de la 800 lei/lună la 850 lei/lună începând cu 1 ianuarie 2014 și 900 lei/lună începând cu 1 iulie 2014, ce a dus la o creștere a cheltuielilor cu 344 mil. lei în 2014 precum și majorarea salariilor categoriilor de salariați tineri cu venituri mai mici, aceste două măsuri fiind avute în vedere la elaborarea proiectului de buget.

În urma acestor majorări, salariul mediu în sistemul public a ajuns la 2.342 lei, cu 2,4% mai mult decât în 2013 și foarte apropiat de cel din trimestrul I al anului 2010 (2.343 lei).

Graficul 17: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public în perioada 2006-2014 (lei/lună)

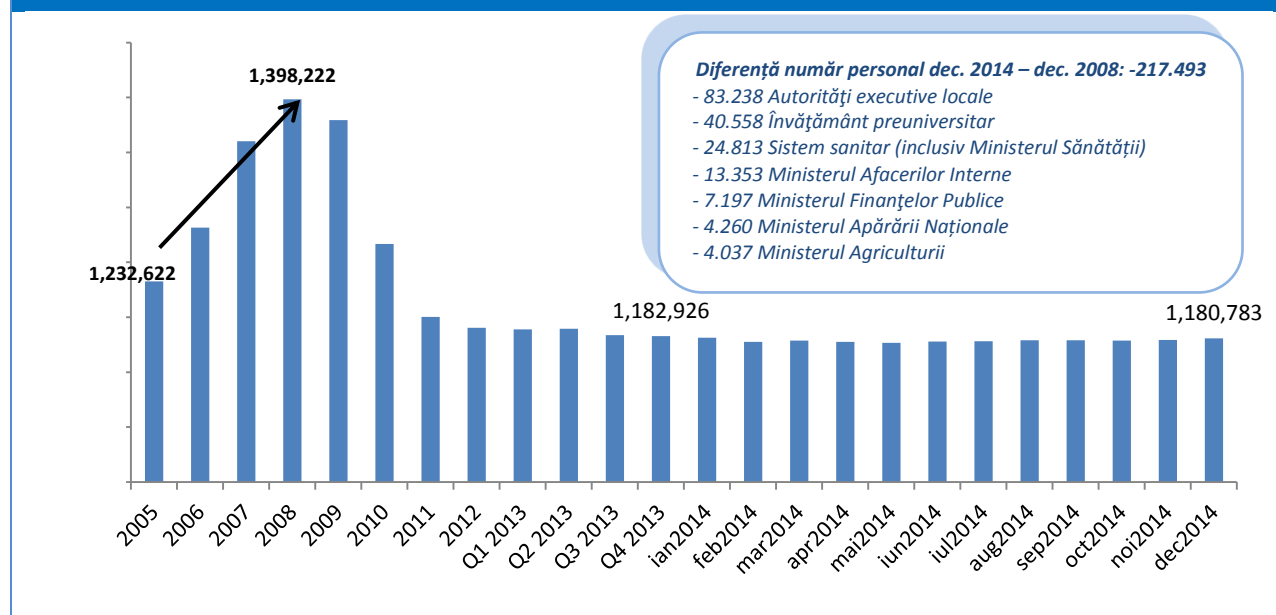


Sursa: INS, calcule Consiliul fiscal

Numărul total de angajați în sectorul guvernamental a scăzut cu 217.439 de persoane în intervalul decembrie 2008 - decembrie 2014, ajungând la un nivel de 1,18 mil. de angajați la sfârșitul anului trecut (*Graficul 17*), după o creștere cu 165.600 de persoane înregistrată în perioada 2005-2008. Practic, cea mai mare parte a reducerii de personal a avut loc în perioada 2009-2011, când numărul de salariați din sectorul bugetar a scăzut cu circa 198 de mii, în timp ce în perioada 2012-2014 diminuarea a fost de circa 20 de mii de posturi. Ajustarea înregistrată în perioada 2009-2014 s-a datorat, în principal, introducerii regulii de „1 angajat nou la 7 plecări din sistem” (valabilă până în anul 2012 inclusiv) și s-a produs în special la nivelul autorităților executive locale (-83.238 posturi ocupate), învățământului preuniversitar (-40.558 posturi ocupate), sistemului sanitar, inclusiv Ministerul Sănătății (-24.813 posturi ocupate), Ministerului Afacerilor Interne (-13.353 posturi ocupate), Ministerului Finanțelor Publice (-7.197 posturi ocupate) și Ministerului Agriculturii (-4.037 posturi ocupate). Pe de altă parte, în aceeași perioadă au fost înregistrate creșteri la nivelul Ministerului Justiției (+2.520 posturi ocupate), Ministerul Muncii, Familiei, Protecției Sociale și Persoanelor Vârstnice (+1.631 posturi ocupate) și Ministerului Economiei (+1.534 posturi ocupate), Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (+898 posturi ocupate) și Secretariatului General al Guvernului (+513 posturi ocupate). În bugetul inițial pe anul 2014 s-a avut în vedere finanțarea unui număr maxim de 1.185.000 de posturi în sectorul bugetar, iar media lunară a posturilor ocupate în

decursul anului precedent a fost de 1.178.705 posturi ocupate, ceea ce consemnează încadrarea în limita inițială. Față de anul precedent, numărul de salariați înregistrat la sfârșitul anului 2014 s-a diminuat marginal, respectiv cu 2.143 persoane.

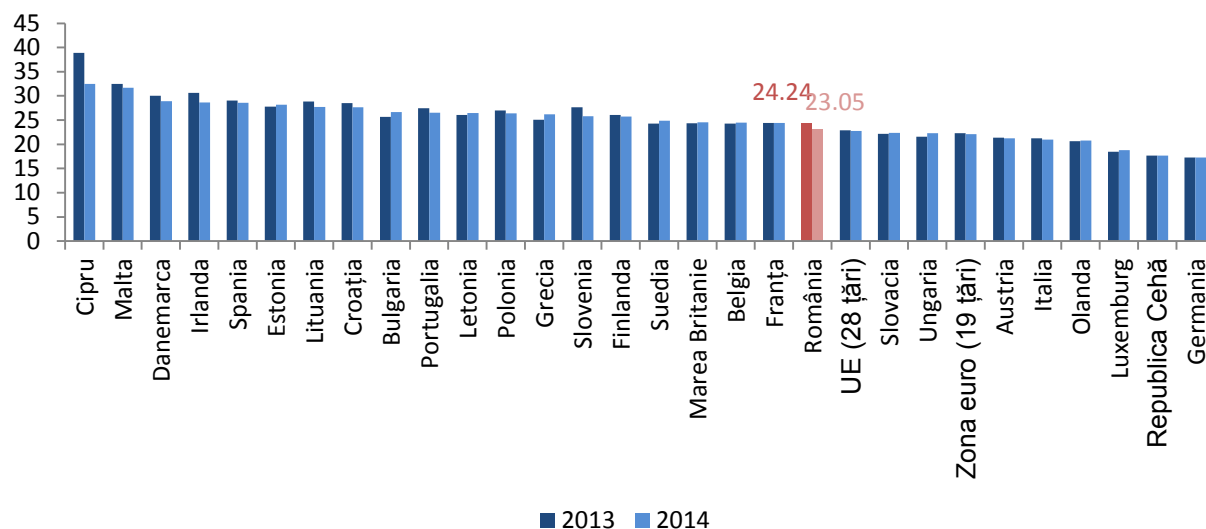
Graficul 18: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar în perioada 2005-2014



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

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

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

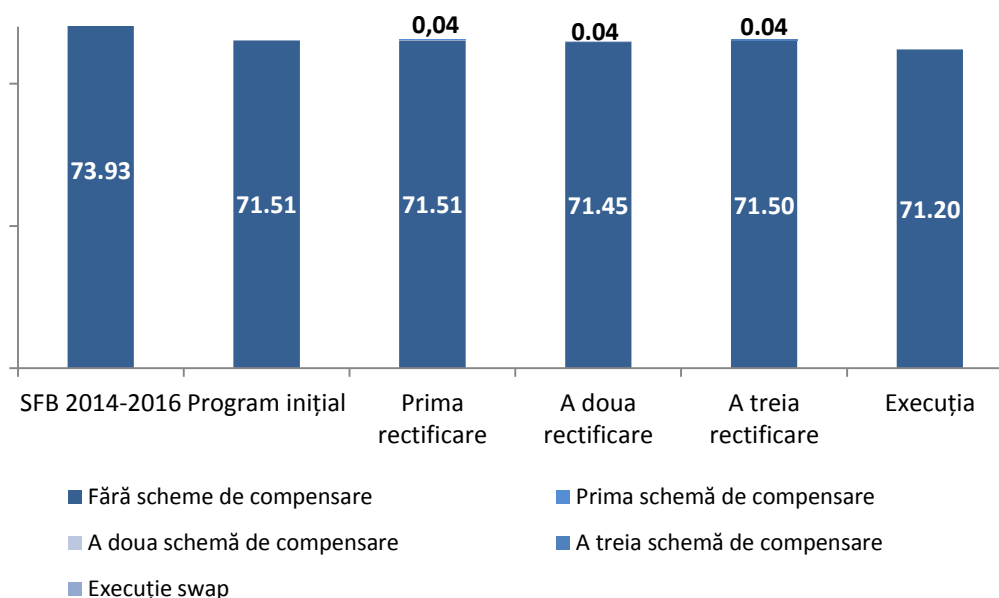


Sursa: Eurostat

În comparație cu alte țări din UE, poziția României în ceea ce privește cheltuielile cu salariile în sectorul bugetar ca procent din total venituri încasate s-a îmbunătățit pe fondul măsurilor de consolidare fiscală inițiate la jumătatea anului 2010. Dacă în 2010 România era plasată în prima jumătate a clasamentului în ceea ce privește ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri (pe poziția a zecea din 27), în anul 2014 datele conform standardelor ESA 2010 ne plasează pe o poziție mai bună, respectiv 20, însă, comparativ cu anul 2011 (când ocupa locul 22), România a pierdut două poziții în acest clasament, pe fondul recuperărilor salariale și a majorării salariilor unor categorii de bugetari. De asemenea, România a înregistrat un nivel al cheltuielilor cu salariile mai mare ca procent din veniturile bugetare decât economii comparabile precum Republica Cehă, Ungaria sau Slovacia.

Cheltuielile cu asistența socială au înregistrat în 2014 un nivel ușor inferior celui avut în vedere în proiectul de buget, fiind revizuite în scădere cu ocazia celor trei rectificări bugetare. Estimate în bugetul inițial la un nivel de 71,5 mld. lei, acestea au înregistrat o valoare finală, netă de impactul schemelor de compensare, de 71,2 mld. lei, cu 0,43% (echivalentul a circa 300 de mil. lei) mai puțin decât în programul inițial.

Graficul 20: Asistența socială în anul 2014 (mld. lei)



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Comparativ cu anul 2013, cheltuielile cu asistența socială s-au majorat cu 4,13% (ca urmare a creșterii valorii punctului de pensie cu 3,76% precum și a venitului minim garantat), ponderea în PIB a acestora scăzând cu 0,25 pp, respectiv până la un nivel de 10,68%, în condițiile unui avans al PIB nominal de 4,56%. Ponderea cheltuielilor cu asistența socială în România este însă semnificativă, iar problema deficitului structural al sistemului public de pensii nu este rezolvată. Astfel, cheltuielile bugetare cu pensiile sunt nesustenabile în raport cu contribuțiile încasate, chiar dacă s-au luat unele măsuri în vederea ameliorării acestei deficiențe pe termen mediu și lung²⁶.

Începând cu anul 2009, deficitul bugetului de asigurări sociale s-a adâncit semnificativ, atingând un nivel de 12,9 mld. lei în 2014, iar tendința estimată pentru anii următori (2015-2018) este de creștere semnificativă a acestuia în principal ca urmare a deciziei de diminuare a contribuțiilor sociale datorate de angajator cu 5 pp, acestea reprezentând o sursă de finanțare a sistemului de pensii. Din perspectiva exprimării deficitului ca procent în PIB, realizările indică o diminuare de la 2,3% în anul 2011 la 1,94% în anul 2014, efortul bugetar în termeni reali fiind ceva mai redus, dar estimările pentru anii următori indică o creștere semnificativă a acestuia la 2,69% în 2015, 2,80% în 2016 și respectiv 2,56% din PIB în anul 2018. Practic, față de varianta

²⁶ În Legea 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice, prin care a fost modificat sistemul de indexare, a fost mărită vârsta standard de pensionare și au fost introduse criterii mai restrictive pentru pensionarea anticipată.

anterioară a Raportului anual al Consiliului fiscal, deficitul prognozat pentru perioada 2015-2019 s-a adâncit cu 6-7 mld. lei, această sumă reprezentând impactul bugetar al măsurii de reducere a contribuțiilor sociale.

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

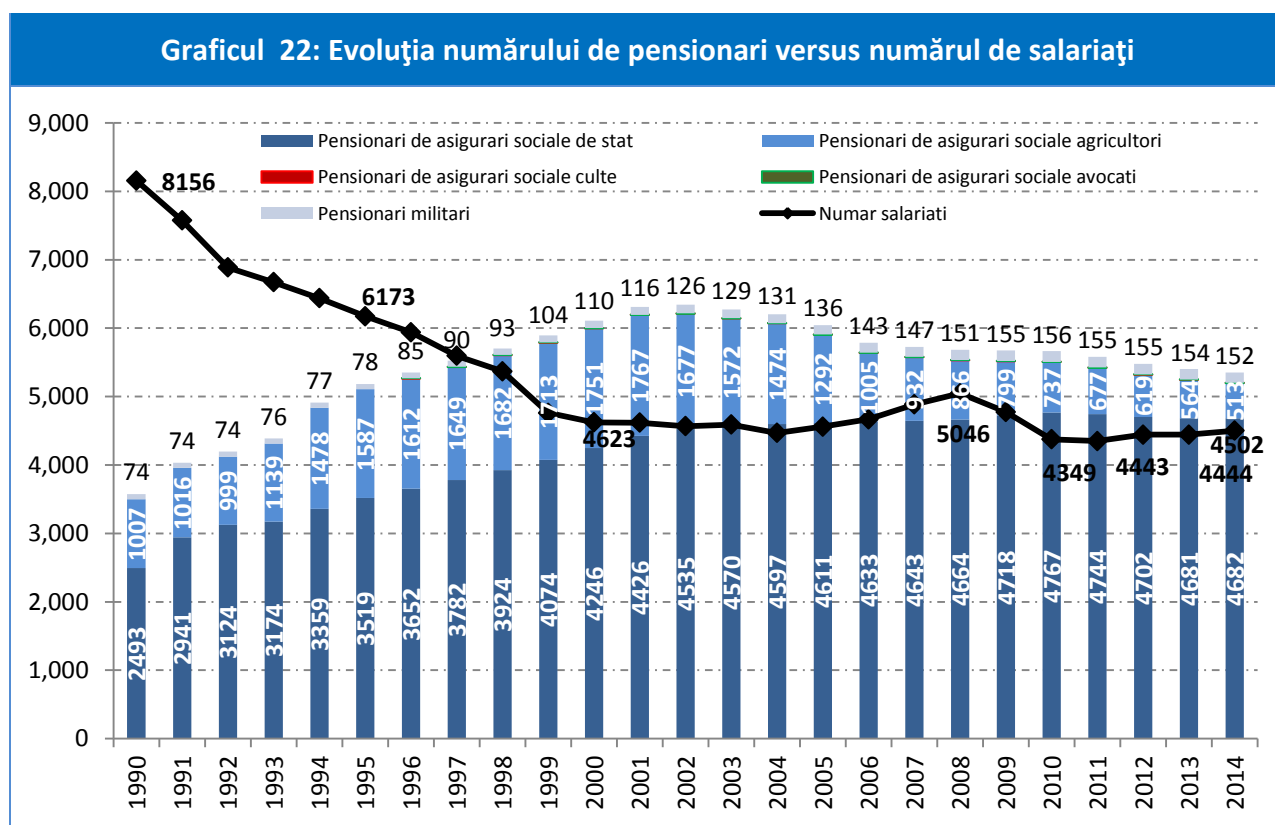


Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, date după standarde cash

Intrarea pe deficit a bugetului asigurărilor sociale de stat a avut loc pe seama majorării excesive a cheltuielilor bugetului de asigurări sociale din perioada 2007-2009 (+75,8%) și în contextul unei dinamici favorabile a încasărilor din contribuții în perioada premergătoare crizei financiare, ca urmare a *boom*-ului economic, dar și anticipând menținerea acestui trend în viitor. Din nefericire, o parte semnificativă din majorarea veniturilor din contribuții s-a dovedit a fi ciclică, evoluțiile ulterioare infirmând prognozele optimiste care au stat la baza creșterii substanțiale a punctului de pensie. Astfel, decizia de majorare a unor cheltuieli permanente cum sunt cele aferente pensiilor ar trebui să aibă în vedere trendul încasărilor din contribuții precum și prognozele privind raportul salariați-pensionari, mai ales în contextul accentuării fenomenului de îmbătrânire demografică, la 1 ianuarie 2015 populația vârstnică de 65 ani și peste depășind numeric populația tânără de 0-14 ani (3.419 mii față de 3.304 mii persoane) conform datelor INS. De asemenea, a devenit evidentă necesitatea de a găsi o regulă de indexare care să asigure sustenabilitatea pe termen lung a bugetului de asigurări sociale în locul abordării discreționare

din trecut. Noua lege a pensiilor poate contribui pe termen lung la acest deziderat în condițiile unei stabilități legislative și a aplicării riguroase a prevederilor acesteia.

Concluzionând, poziția financiară precară a sistemului de pensii a fost influențată semnificativ de majorările ample de cheltuieli operate în intervalul 2007-2009, iar aplicarea strictă a noului sistem de indexare ar trebui să contribuie la ținerea sub control a cheltuielilor cu pensiile. De asemenea, pe partea de venituri, reducerea contribuțiilor de asigurări sociale cu 5 pp la angajator începând cu 1 octombrie 2014 este preconizată a contribui major la adâncirea deficitului sistemului de pensii în perioada următoare.



Sursa: INS, mai puțin număr salariați 2014 pentru care sursa este CNP, Prognostic de iarnă 2015

Raportul dintre numărul de contributory și numărul de beneficiari a scăzut foarte puternic în ultimii 25 de ani, de la 2,28 salariați la un pensionar în 1990 la doar 0,82 salariați la un pensionar în 2014, numărul de pensionari de asigurări sociale de stat având o tendință crescătoare, în timp ce numărul de salariați a avut o tendință descrescătoare, în special până în 1999-2000. Totuși, în ultimii ani, raportul s-a îmbunătățit de la nivelul de 0,77 salariați la un pensionar din 2010 la 0,82 salariați la un pensionar la sfârșitul anului trecut, situându-se însă sub nivelul de 0,88 din anul 2008.

O măsură destinată îmbunătățirii pe termen mediu și lung a situației financiare a bugetului de asigurări sociale este reprezentată de noua lege a pensiilor (Legea nr. 263/2010 privind sistemul

unitar de pensii publice) prin intermediul căreia s-au urmărit o serie de obiective având ca scop corectarea unor dezechilibre înregistrate de sistemul de pensii:

- decuplarea evoluției punctului de pensie în funcție de evoluția salariului nominal²⁷, prin indexarea punctului de pensie anual cu 100% din rata inflației, la care se adaugă 50% (acest procent scade la 45% începând cu 2021 și ulterior cu 5 pp pe an, până în 2030, când ajunge la 0%) din creșterea reală a câștigului salarial mediu brut, realizat pe anul precedent;
- integrarea în sistemul unitar de pensii publice a persoanelor care aparțineau unor sisteme speciale (pensiile militare), precum și a persoanelor care realizează venituri din profesii liberale;
- introducerea unor condiții mai restrictive privind accesul la pensia anticipată și la pensia de invaliditate;
- stabilirea pensiei pe principiul contributivității, în directă corelație cu nivelul veniturilor asigurate pentru care s-au achitat contribuțiile de asigurări sociale;
- creșterea vârstelor de pensionare ca urmare a creșterii speranței de viață a populației și egalizarea graduală – până în anul 2030 – a stagiului complet de cotizare pentru femei și bărbați.

Cu toate acestea, intenția de revenire la sistemul pensiilor speciale eliminate în anul 2010 și propunerea unor pensii speciale noi pune în pericol durabilitatea reformelor inițiate anterior și ar putea genera noi presiuni pe deficitul bugetului de asigurări sociale. Noile propuneri legislative introduc reguli noi, asigurând condiții mai bune de pensionare anticipată și formule de calcul mult mai generoase, bazate pe salariul câștigat înainte de pensionare (în loc de formule de calcul bazate pe contribuții aplicate în general în cadrul sistemului, care iau în considerare salariile câștigate pe parcursul întregii cariere). Trebuie menționat însă că și sistemul unitar de pensii aplicat în prezent prevede condiții mai bune pentru unele categorii de lucrători, cu scopul de a compensa condițiile de muncă deosebit de periculoase și carierele profesionale mai scurte.

Astfel, în data de 20 aprilie 2015 a fost emis decretul de promulgare a legii pentru completarea Legii nr. 223/2007 privind Statutul personalului aeronautic civil navigant profesionist din aviația civilă din România care reintroduce pensiile de serviciu pentru aceștia și care prevede că aviatorii și personalul navigant beneficiază de pensii de serviciu în cuantum de 80% din media veniturilor brute realizate în ultimele 12 luni de activitate, anterioare lunii în care este depusă

²⁷ Valoarea unui punct de pensie se stabilea anterior pe baza legii 19/2000 prin actualizarea lui cu cel puțin rata inflației, dar valoarea punctului de pensie nu putea fi mai mică de 37,5% din salariul mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat, începând cu 1 ianuarie 2008, respectiv de 45% din salariul mediu brut utilizat la fundamentarea bugetului asigurărilor sociale de stat, începând cu 1 ianuarie 2009.

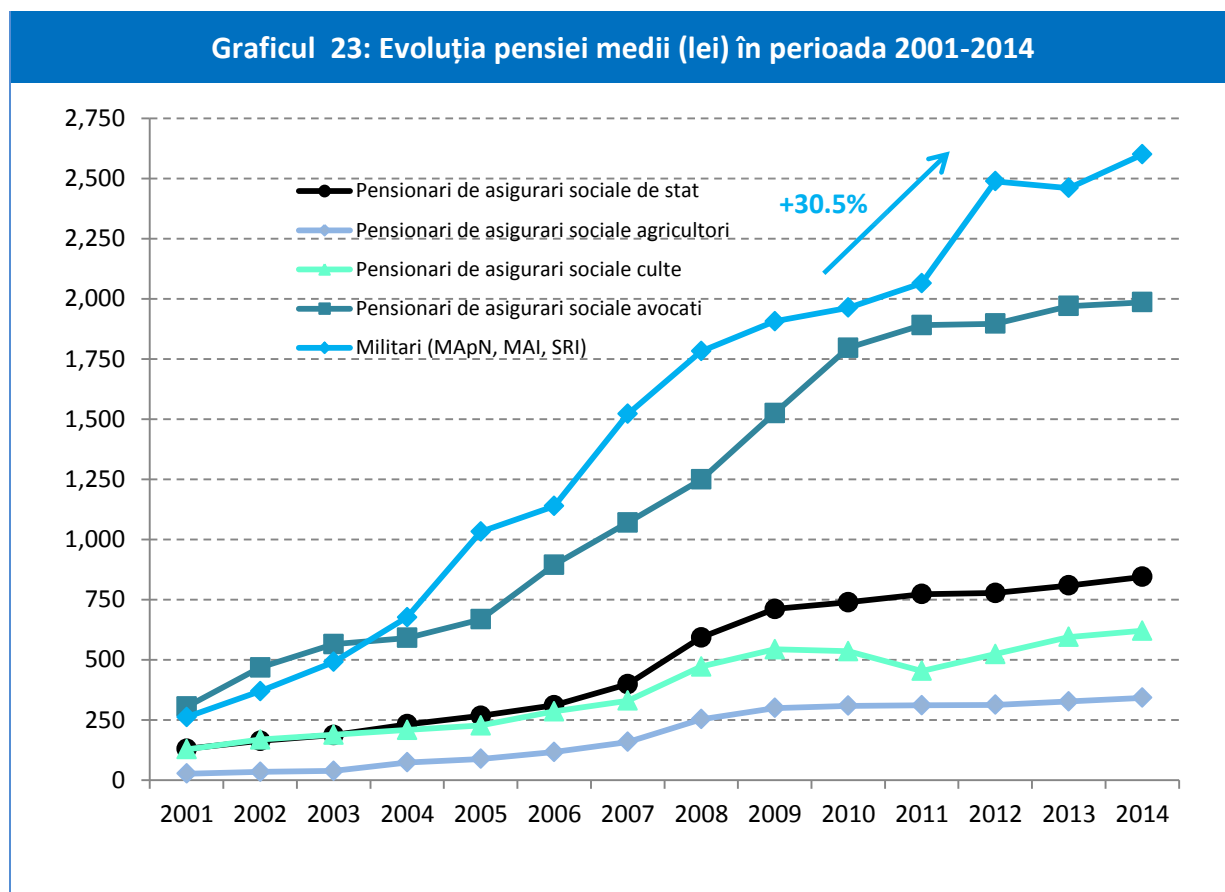
cererea de pensionare. Legea 223/2015 stabilește regimul pensiilor militare de stat²⁸, obiectivul principal fiind reconfirmarea sistemului pensiilor militare de stat, în considerarea statutului special al militarilor, al soldaților și gradaților profesioniști, polițiștilor și a celorlalți angajați din sistemul de apărare, ordine publică și securitate națională. Prin această modificare va fi posibilă revenirea la Legea nr. 164/2001 privind pensiile militare de stat care a fost abrogată la 1 ianuarie 2011 odată cu intrarea în vigoare a Legii nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice. De pensii speciale vor beneficia însă și funcționarii publici parlamentari (Legea 215/2015), dar și personalul diplomatic și consular (Legea 216/2015). Legea 215/2015 reintroduce pensiile mărite pentru angajații Parlamentului și prevede că la împlinirea vârstei de pensionare, funcționarii publici parlamentari cu un stagiu de cotizare de 30 de ani, din care cel puțin 14 în structurile Parlamentului, beneficiază de pensie de serviciu în cuantum de 80% din media veniturilor brute realizate în ultimele 12 luni înainte de data pensionării. În plus, angajații cu vechime mai mare de 14 ani primesc 1% din venitul mediu calculat pentru fiecare an suplimentar. În cazul unei perioade între 4-14 ani în structurile Parlamentului, cuantumul pensiei de serviciu va fi micșorat cu 1% pentru fiecare an care lipsește din vechimea de 14 ani.

O altă categorie nou introdusă de pensii speciale este, potrivit inițiativei care modifică Statutul parlamentarului, cea pentru deputați și senatori care vor avea dreptul, la cerere, la împlinirea vârstei standard de pensionare și după exercitarea mandatului, la o indemnizație lunară²⁹ pentru activitatea de parlamentar, aceasta urmând să fie în funcție de numărul de mandate, de această indemnizație putând beneficia cei care nu mai au calitatea de parlamentar. Propunerea legislativă pentru modificarea și completarea Legii nr. 96/2006 privind Statutul deputaților și senatorilor ce prevede pensii speciale pentru parlamentari a fost adoptată la data de 16 iunie 2015 în ședința comună de plen a Camerei Deputaților și Senatului, Guvernul dând anterior un aviz negativ acestui proiect legislativ, folosind drept argument acordul cu FMI. Proiectul de legea trebuie însă promulgat și de președintele României.

²⁸ Baza de calcul a pensiei este media tuturor veniturilor brute din 6 luni consecutive, din ultimii 5 ani de activitate. La media obținută se va putea adăuga un spor de cel mult 15%, iar cuantumul pensiei este de 80% din baza de calcul. Legea prevede că pensiile militarilor, polițiștilor și funcționarilor cu statut special stabilite în baza altor acte normative aflate în plată pentru care se face recalcularea își vor păstra cuantumul, dacă acesta este superior celui rezultat prin aplicarea noii legi, păstrându-se pensia care are cuantumul mai avantajos.

²⁹ Cuantumul indemnizației se acorda în limita a 3 mandate și reprezintă produsul obținut prin înmulțirea numărului lunilor de mandat cu 0,55% din indemnizația brută lunară realizată în luna anterioară solicitării de pensionare. Pentru mandate incomplete, indemnizația se calculează proporțional cu perioada de mandat efectiv exercitată, dar nu mai puțin de 6 luni de activitate parlamentară.

Se poate remarca astfel o diminuare a legăturii dintre contribuțiile de pensii acumulate și viitoarele drepturi la pensii care are potențialul să genereze un impact negativ asupra sustenabilității pe termen lung a sistemului de pensii, cu atât mai mult cu cât și alte grupuri profesionale vor fi de asemenea încurajate să facă presiuni pentru restabilirea/instituirea unor privilegii.



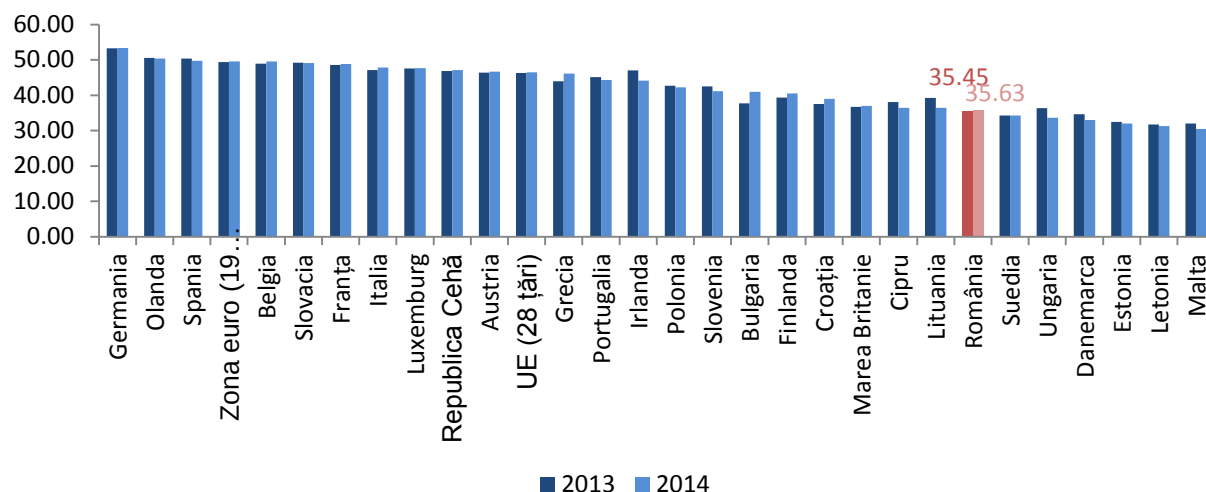
Sursa: INS

În anul 2014, pensia medie lunară a fost de 846 lei, în creștere cu 5,09% față de anul precedent, în condițiile indexării punctului de pensie cu 3,76%³⁰, respectiv cu 28,6 lei. Pensiile plătite din bugetul de asigurări sociale s-au situat la un nivel mediu de 845 lei, iar cele corespunzătoare pensionarilor agricultori au fost în medie de 342 lei. Totodată, pensiile acordate militarilor au atins un nivel mediu lunar egal cu 2.600 lei, cu 5,6% mai mult decât în anul 2013. Este de remarcat faptul că pensia medie lunară corespunzătoare beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională a înregistrat o creștere de aproximativ 32,4% în intervalul 2010-2014, în urma recalculării conform prevederilor Legii nr. 119/2010 și ale

³⁰ Pentru anul 2014 valoarea punctului de pensie se majorează cu 3,76% (respectiv 3,33% inflația medie din 2012 la care s-a adăugat 0,43%, ce reprezintă 50% din creșterea reală a câștigului salarial mediu brut din același an. Astfel, valoarea punctului de pensie crește în anul 2014 de la 762,1 lei la 790,7 lei.

Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 1/2011 și în condițiile în care prognozele inițiale indicau o scădere a acestora în urma aplicării principiului contributivității.

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



Sursa: Eurostat

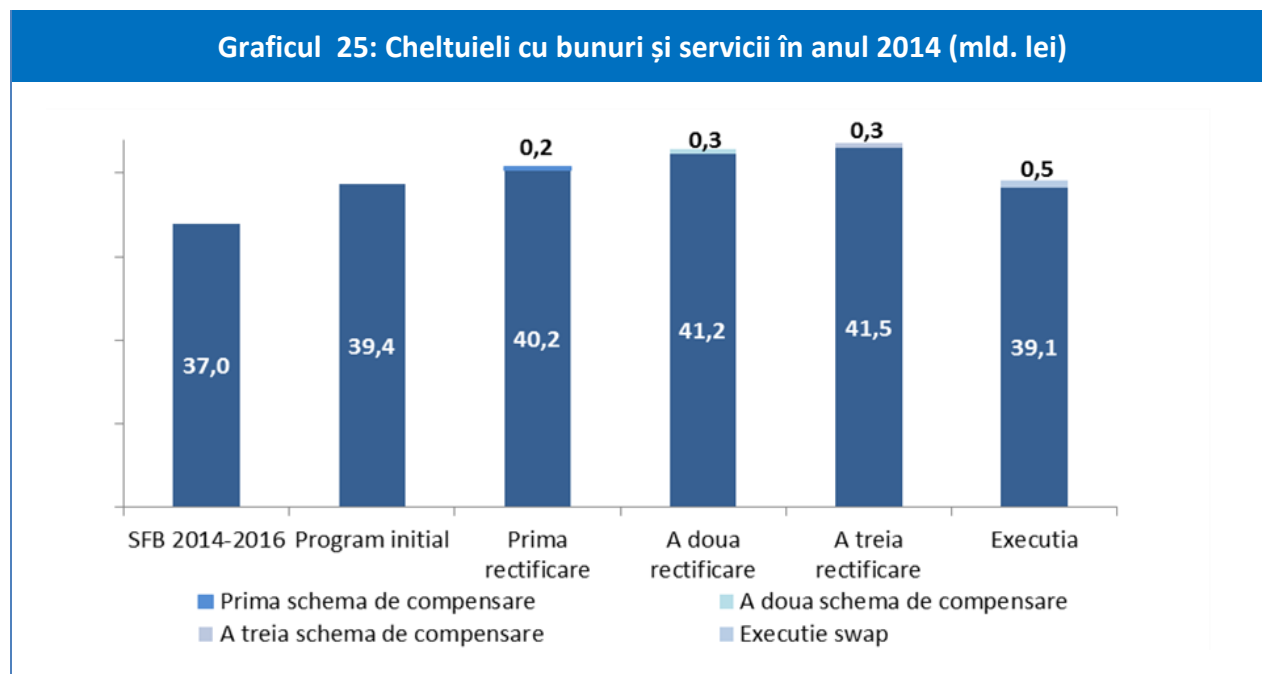
La nivelul anului 2014, România a coborât cu o poziție³¹ în comparație cu anul 2013 în ceea ce privește ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri, situându-se în a doua jumătate a clasamentului statelor din UE. Totuși, chiar dacă acestea au o pondere mai redusă în total încasări bugetare comparativ cu media UE, cheltuielile cu asistența socială sunt semnificativ inferioare surselor de finanțare ale acestor cheltuieli (în principal contribuții de asigurări sociale).

Consiliul fiscal remarcă manifestarea unor presiuni de reversare a reformelor sistemului de pensii menite să asigure sustenabilitatea financiară pe termen lung a acestuia și pledează ferm în favoarea menținerii progreselor realizate în ultimii ani, atât din perspectiva principiilor introduse (folosirea exclusiv a principiului contributivității în determinarea pensiei cuvenite), cât și din perspectiva respectării stricte a mecanismului de indexare introdus de noua lege a pensiilor.

³¹ Ocupă locul 22 din 28.

III.4.2. Cheltuieli cu bunuri și servicii

Execuția cheltuielilor cu bunuri și servicii netă de impactul schemelor de compensare a consemnat un nivel inferior celui avut în vedere în proiectul de buget (-0,27 mld. lei), depășind însă cu 2,1 mld. lei nivelul considerat la fundamentarea Strategiei fiscal-bugetare pe perioada 2014-2016, respectiv 37 mld. lei. Estimată inițial la 39,4 mld. lei, valoarea finală a acestei categorii de cheltuieli, a atins un nivel de 39,1 mld. lei, respectiv 5,86% din PIB, în scădere cu 0,14 pp față de nivelul din anul 2013.



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Cheltuielile cu bunuri și servicii au fost revizuite însă în creștere cu ocazia fiecărei rectificări bugetare operate în anul 2014, ultima estimare a Guvernului indicând cheltuieli mai ridicate cu circa 2,1 mld. lei față de nivelul din programul inițial chiar dacă, spre deosebire de anii precedenți, încasările din taxa *clawback* au fost incluse în bugetul inițial, acestea fiind utilizate în trecut drept sursă pentru finanțarea cheltuielilor suplimentare cu bunuri și servicii. Motivația acestor modificări nu a fost explicată de către Guvern în cadrul notelor de fundamentare care însoțesc propunerile de rectificare bugetară, iar execuția finală a consemnat un nivel mai redus chiar și comparativ cu estimările inițiale cu circa 0,3 mld. lei. De asemenea, poate fi remarcat și faptul că execuția acestui capitol de cheltuieli este afectată de o schemă de stingere în lanț a obligațiilor bugetare de tip *swap* la un nivel superior propunerilor din cadrul rectificărilor bugetare, detaliile acestor scheme nefiind însă precizate.

Este important de menționat faptul că, în anul 2013 acest agregat de cheltuieli a fost afectat semnificativ de implementarea Directivei UE 7/2011³² privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale care a presupus un efort financiar de 2,58 mld. lei în timp ce în anul 2014 impactul acestei măsuri a fost doar de 0,44 mld. lei. Astfel, deși față de anul 2013 cheltuielile cu bunuri și servicii nete de impactul schemelor de compensare au crescut doar cu 2,1% (+0,8 mld. lei), dacă eliminăm impactul aplicării Directivei 7/2011 care a avut un efect semnificativ, dar temporar (engl. *one-off*) asupra acestui capitol de cheltuieli, majorarea este de circa 8,2% (+2,94 mld. lei), nivel superior avansului PIB nominal (+4,56%).

Consiliul fiscal remarcă faptul că acest agregat bugetar pare a fi unul prin excelență dificil de controlat. Dacă în perioada 2011-2013, nivelul programat inițial pentru cheltuielile cu bunuri și servicii a fost depășit semnificativ, această evoluție fiind parțial explicată de utilizarea încasărilor din taxa *clawback*, neincluse în bugetul inițial, anul 2014 a consemnat în execuție un nivel apropiat de cel din programul inițial, în pofida majorărilor de amploare proiectate cu ocazia rectificărilor bugetare.

Tabelul 11: Evoluția cheltuielilor cu bunuri și servicii în perioada 2011-2014 (mld. lei)

	SFB	Program inițial	Prima rectificare (fără SWAP)	Prima schemă de compensare	A doua rectificare (fără SWAP)	A doua schemă de compensare	Execuție (fără SWAP)	Execuție SWAP
2011	28,54	28,62	29,32		29,98	0,13	31,64	0,13
2012	31,26	31,74	32,78	0,25	33,18	0,50	34,04	0,41
2013	33,88	37,25	39,27	0,50	38,52	1,00	38,30	0,28
2014	36,97	39,36	40,19	0,22	41,50*	0,28*	39,10	0,49

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

* Sumele se referă la cea de a treia rectificare.

Consiliul fiscal apreciază carențe serioase în procesul de programare bugetară, credibilitatea estimărilor inițiale în ceea ce privește traiectoria acestui capitol de cheltuieli fiind serios afectată date fiind evoluțiile istorice și totodată o lipsă de transparență, proiecțiile agregatului

³² Aceasta prevede că „în contractele între întreprinderi ar trebui să se prevadă termene de plată limitate, ca regulă generală, la 60 de zile calendaristice”. În plus, „ar trebui să se prevadă norme specifice în ceea ce privește tranzacțiile comerciale pentru furnizarea de bunuri sau servicii de către întreprinderi către autoritățile publice, norme care să stabilească, în special, termene de plată care să nu depășească în mod normal 30 de zile calendaristice, în afara cazului în care contractul prevede în mod expres dispoziții contrare, care trebuie să fie justificate în mod obiectiv de natura sau caracteristicile specifice ale contractului, dar care să nu depășească, în orice caz, 60 de zile calendaristice.”

de cheltuieli de bunuri și servicii nefiind însoțite și de explicații care să le fundamenteze traiectoria. Având în vedere toate acestea, Consiliul fiscal recomandă includerea în notele de fundamentare ale proiectului de buget sau ale rectificărilor bugetare a unor explicații detaliate care să explice dinamica prognozată a cheltuielilor cu bunuri și servicii precum și a unor explicații *ex-post* în rapoartele semestriale/anuale elaborate de MFP care să detalieze cauzele care au condus la deviații față de nivelul programat, cu atât mai mult cu cât acestea sunt de obicei de amploare. O astfel de abordare este cu atât mai necesară cu cât factorul principal al ajustării fiscale prognozate pentru anul 2015 este reprezentat tocmai de reducerea cheltuielilor cu bunuri și serviciile cu 0,23 pp din PIB, acestea fiind anticipate a se majora în termeni nominali cu doar cu 1,6%, dinamică semnificativ inferioară celei proiectate pentru PIB nominal (+5,75%).

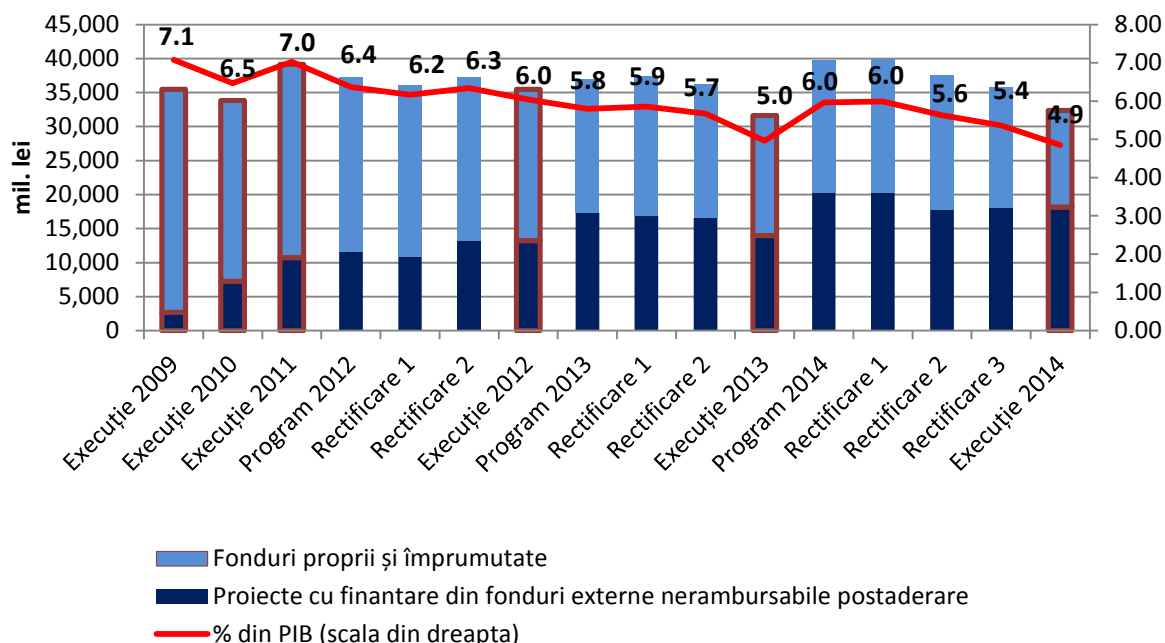
III.4.3. Cheltuieli de investiții publice

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

Comparativ cu anul anterior, în anul 2014, cheltuielile cu investițiile statului, considerând toate capitolele bugetare incluse în această categorie, inclusiv sumele aferente schemei de compensare tip *swap*, au crescut în termeni nominali cu 2,4%, respectiv de la 31,6 mld. lei la 32,4 mld. lei în standarde *cash*, iar în termeni reali s-a înregistrat o majorare de 0,6% (ponderea în PIB s-a modificat de la 4,96% la 4,85%). Comparativ cu ultimii 5 ani, execuția cheltuielilor de investiții a înregistrat cel mai mic nivel ca procent din PIB, ecartul dintre media anilor 2009-2013 și anul 2014 fiind unul foarte ridicat, respectiv de -1,34 pp din PIB sau de circa -21,6%, reducerea cheltuielilor cu investițiile constituind de fapt o modalitate de atingere a țintelor fiscale pe termen scurt, dar cu efecte negative pe termen mediu și lung.

De altfel, analiza realizărilor în ceea ce privește cheltuielile de investiții față de valorile planificate în bugetul inițial sau cu ocazia rectificărilor bugetare în perioada 2012-2014 relevă în mod constant deviații considerabile, în sensul că rezultatele execuțiilor sunt fără excepție inferioare estimărilor din bugetele inițiale și din cele rectificate, iar ecartul negativ față de bugetul inițial al sumelor cheltuite efectiv pentru investiții exprimat ca procent din PIB a atins în 2014 cel mai mare nivel din ultimii 3 ani (1,11% din PIB în anul 2014 față de un ecart negativ de 0,84% din PIB în anul 2013 și unul de 0,32% din PIB în anul 2012).

Graficul 26: Cheltuieli de investiții în anul 2014 (mil. lei)



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

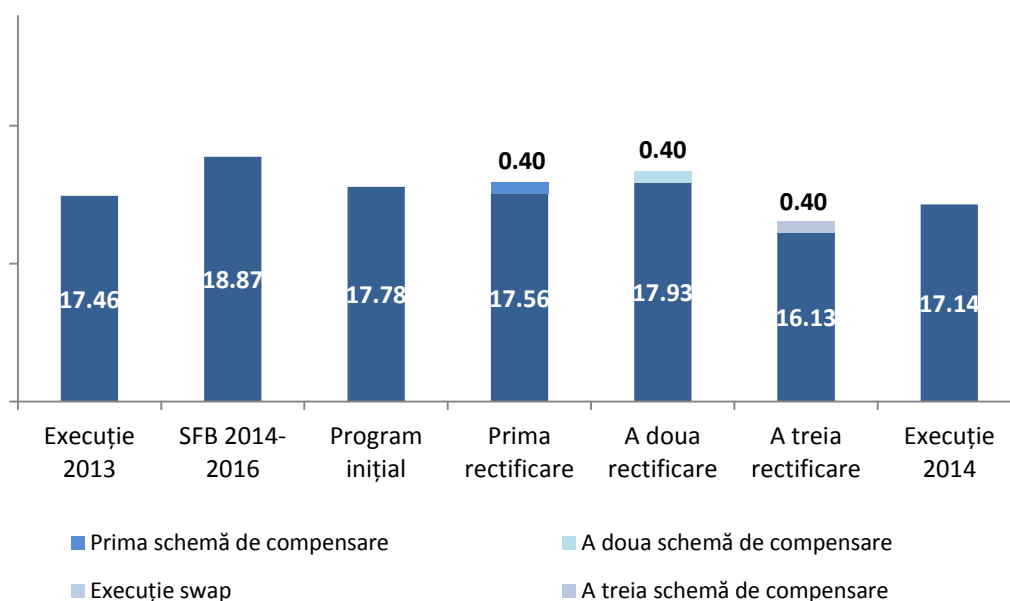
De asemenea, trebuie punctat faptul că, și la elaborarea bugetului pe anul 2014 s-a avut în vedere menținerea abordării din anul precedent în ceea ce privește finanțarea investițiilor conform căreia, se limitează alocările de la bugetul de stat, urmând să fie realizate în primul rând proiectele finanțate din fonduri europene nerambursabile. Astfel, și prin bugetul aferent anului 2014 s-a prevăzut alocarea unei ponderi mai mari finanțării din surse externe (o creștere a absorbției fondurilor UE) în total cheltuieli de investiții, respectiv reducerea ponderii surselor interne (cheltuieli de capital), o abordare corectă și binevenită în opinia Consiliului fiscal, eliberându-se astfel resurse care puteau fi utilizate ca modalitate de consolidare fiscală sau în alte scopuri.

Cu toate acestea, planul inițial privind creșterea investițiilor prin substituirea cheltuielilor de capital cu fonduri europene nerambursabile nu a funcționat nici în anul 2014, cheltuielile de investiții fiind cu 7,4 mld. lei mai mici față de suma prevăzută în propunerea de buget (respectiv, cu 1,11% din PIB) în principal ca urmare a nematerializării prognozei de cheltuieli aferentă proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile, la care diferența dintre valoarea din execuție și planul bugetar inițial a fost de -5,6 mld. lei, respectiv, - 0,84 pp din PIB.

În anul 2014, cheltuielile de capital, nete de impactul schemelor de tip *swap*, au fost proiectate încă din bugetul inițial la un nivel ușor mai ridicat (cu circa 330 mil. lei) comparativ cu sumele cheltuite efectiv în anul precedent, dar execuția finală a consemnat un nivel cu aproximativ 650

mil. lei mai mic față de programul inițial (-3,62%) și respectiv mai redus cu aproximativ 300 mil. lei față de valoarea înregistrată în anul 2013 (-1,81%). Trebuie menționat și faptul că pe parcursul anului 2014 a avut loc o modificare de tratament contabil al operațiunilor de vânzare-cumpărare de bunuri din rezerva de stat (cu un impact simetric la nivelul veniturilor și cheltuielilor de capital de 917,2 mil. lei), iar ulterior ajustării cu acest factor, scăderea cheltuielilor de capital devine aproximativ 1,56 mld. lei față de programul inițial (-8,8%) și respectiv circa 1,2 mld. lei (-7,06%) față de nivelul înregistrat în anul 2013. De asemenea, este de remarcat și faptul că schema de tip *swap* decisă cu ocazia rectificărilor bugetare care urma să influențeze această categorie de cheltuieli cu 400 de mil. lei nu s-a mai regăsit și în execuția finală aferentă anului 2014.

Graficul 27: Cheltuieli de capital în anul 2014 (mld. lei)



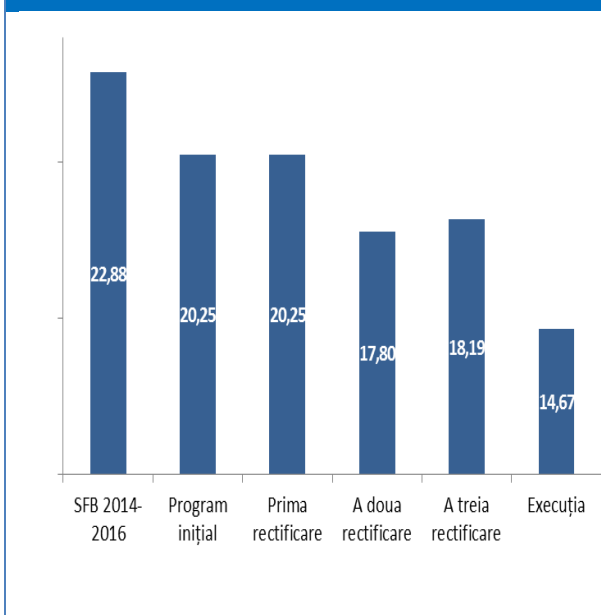
Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare, deși în relativă creștere comparativ cu anul 2013 (+0,7 mld. lei) au avut o evoluție mult sub așteptări, fiind net inferioare nivelului stabilit prin bugetul inițial (-5,6 mld. lei), reprezentând de altfel principala cauză a sub-performanței majore a cheltuielilor de investiții. Deși această nerealizare nu a condus la o majorare a deficitului, neefectuarea proiectelor de investiții implicând economii în ceea ce privește cheltuielile de cofinanțare și cele neeligibile, nereușita în absorbția fondurilor europene induce efecte negative privind creșterea economică atât din perspectiva efectelor directe (reducerea investițiilor publice), cât și a celor propagate, precum și riscuri majore de

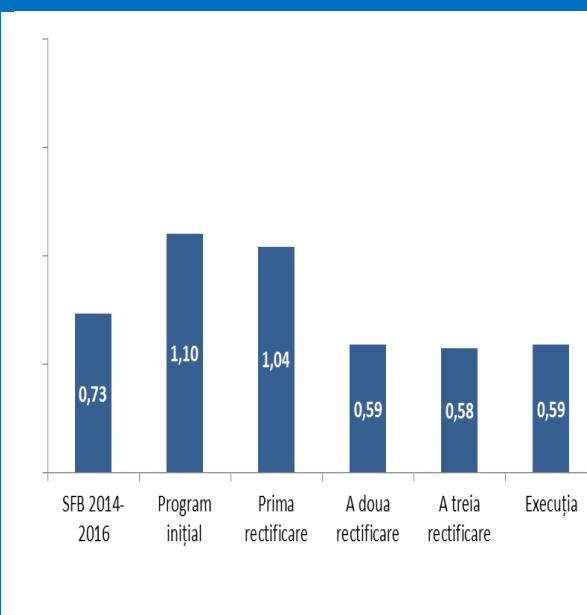
dezangajare definitivă a acestor fonduri. De altfel și în evaluarea CE privind progresele realizate în anul 2014³³ se apreciază că, deși fondurile structurale ar fi putut contribui în mod semnificativ la finanțarea unor investiții importante, implementarea proiectelor a continuat să se confrunte cu obstacole majore, iar infrastructura energetică și de transport a continuat să frâneze creșterea economică a României.

Ratarea țintei privind cheltuielile aferente proiectelor cu finanțare din fonduri europene nerambursabile este corelată cu evoluția absorbției de fonduri europene, la care, nerealizarea la nivelul veniturilor din anul 2014 față de programarea inițială a fost de -3,7 mld. lei (-0,56% din PIB). Cheltuielile aferente programelor cu finanțare rambursabilă, care au o pondere extrem de redusă în totalul cheltuielilor de investiții, s-au situat la nivelul programat prin a doua rectificare bugetară, și ușor peste cea din a treia rectificare bugetară (cu 15 mil. lei), dar reprezintă doar 54% din proiecția bugetară inițială, respectiv 68% din realizările anului 2013.

Graficul 28: Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare în 2014 (mld. lei)



Graficul 29: Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă în 2014 (mld. lei)



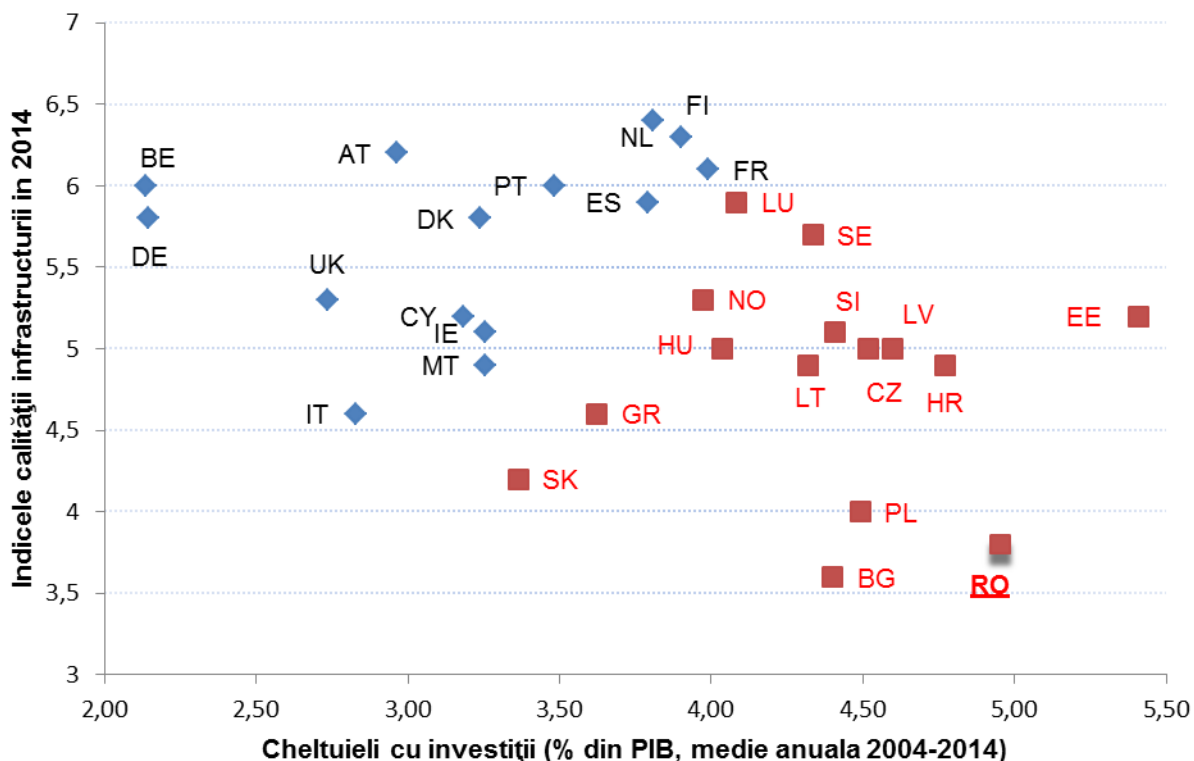
Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

În altă ordine de idei, dacă avem în vedere media ponderii investițiilor publice în PIB din ultimii 10 ani, România s-a clasat pe al doilea loc între statele membre UE (după Estonia), în timp ce din perspectiva ponderii investițiilor publice în veniturile bugetare totale România este chiar pe primul loc, dar calitatea infrastructurii ne plasează pe penultima poziție în cadrul aceluiași grup

³³ Raportul de țară al României pentru 2015 Inklusiv un bilanț aprofundat privind prevenirea și corectarea dezechilibrelor macroeconomice, CE, Bruxelles, 26.2.2015 SWD(2015) 42 final.

de țări (înaintea Bulgariei). Astfel, conform Raportului Competitivității Globale 2014-2015 România este pe locul 88³⁴ (din 144 țări) în ceea ce privește calitatea globală a infrastructurii, respectiv pe locul 121³⁵ (din 144 țări) privind calitatea drumurilor.

Graficul 30: Cheltuielile cu investiții publice și calitatea infrastructurii



Sursa: EUROSTAT, World Competitiveness Report 2014-2015

În mod evident, rezervele de eficiență în ceea ce privește modalitatea de cheltuire a fondurilor publice alocate investițiilor sunt ridicate, iar Guvernul a inițiat în perioada 2013 - martie 2014 un proces de reformă privind managementul investițiilor publice³⁶ care a fost salutat de altfel și de către Consiliul fiscal. Din nefericire, noul cadru legal nu este complet operațional, iar prioritizarea proiectelor avută în vedere de către acesta nu este încă realizată. Consiliul fiscal

³⁴ O poziție mai bună comparativ cu evaluarea din Raportului Competitivității Globale 2013-2014 (locul 106/148).

³⁵ Un avans față de poziția 145/148 din Raportul precedent.

³⁶ În conformitate cu cerințele noului cadru legal, înainte de aprobarea bugetului, MFP este obligat să prezinte Guvernului lista proiectelor de investiții publice semnificative prioritizate care urmează să fie finanțate prin bugetul de stat, acestea fiind selectate în funcție de oportunitate, justificare economică și socială, suportabilitate financiară, perioada rămasă până la finalizare, angajamentele asumate de România cu instituțiile financiare internaționale.

pledează în favoarea aplicării eficiente a noului cadru legal și apreciază că deocamdată reforma managementului investițiilor publice se află în continuare într-un stadiu incipient. De altfel, având în vedere evoluțiile din anul 2014, scăderea cheltuielilor de investiții nu poate fi privită doar ca un element prin care s-a realizat consolidarea fiscală, ci pare să reflecte și o incapacitate administrativă de a realiza proiectele de investiții planificate, mai ales în cazul celor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile.

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

În conformitate cu art. 30, alin. (2) din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar. Cadrul legal oferit de Legea nr. 500/2002 precizează însă doar generic tipul de alocări permise din fondul de rezervă (respectiv pentru situații „neprevăzute sau urgente”), fără a stabili explicit categoriile de cheltuieli care pot fi angajate din fondul de rezervă sau cuantumul sumelor alocate, ceea ce oferă spațiu pentru alocări discreționare și netransparente. De altfel, atât Consiliul fiscal³⁷ cât și Curtea de Conturi au solicitat în numeroase rânduri clarificarea din punct de vedere legislativ a destinațiilor alocărilor permise din fondul de rezervă bugetară și a modului de utilizare a acestuia, fără însă ca aceste demersuri să conducă la o modificare în sensul dorit a cadrului legal aferent.

Pe parcursul ultimilor ani, Guvernul a emis o serie de ordonanțe de urgență prin care se stabilesc utilizări ale sumelor din fondul de rezervă dincolo de cadrul statuat în Legea finanțelor publice nr. 500/2002. Astfel, și pe parcursul anului 2014 au fost emise numeroase derogări³⁸ de la prevederile art. 30 alin. (2) și/sau (3) din Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice, în acest fel permițându-se alocarea de sume pentru finanțarea unor cheltuieli aferente mai multor domenii, printre care: cultural, religios, sportiv și al sănătății, realizate la nivel central sau local, care nu pot fi asigurate din bugetul aprobat. În plus, au mai fost acordate derogări Ministerului Educației și Cercetării Științifice pentru instituțiile de învățământ universitar de stat pentru plata hotărârilor judecătorești având ca obiect drepturi salariale, Ministerului Apărării Naționale pentru plata echipamentelor contractate și a elementelor de suport logistic, în vederea

³⁷ Vezi Rapoartele anuale pentru anii 2010, 2011, 2012 și 2013.

³⁸ OUG nr. 2/2014, OUG nr. 8/2014, OUG nr. 27/2014, OUG nr. 32/2014, OUG nr. 52/2014, OUG nr. 57/2014, OUG nr. 58/2014, OUG nr. 65/2014, OUG nr. 69/2014, OUG nr. 71/2014, OUG nr. 83/2014, OUG nr. 88/2014, OUG nr. 92/2014.

introducerii acestora în înzestrarea armatei. Mai mult, la fel ca și în anii anteriori, Guvernul a inițiat ordonanțe de urgență care prevăd posibilitatea alocării de sume din fondul de rezervă și pentru stingerea arieratelor, în anul 2014 beneficiind de aceste derogări Ministerul Sănătății, Ministerul Justiției și Ministerul Transporturilor. Cu toate că eliminarea plăților restante ale statului față de agenții economici reprezintă un element important pentru îmbunătățirea poziției lichidității acestora și promovarea creșterii economice, alocarea de sume din fondul de rezervă pentru acest scop poate fi justificată doar pe termen scurt. Pe termen mediu, soluția este reprezentată de îmbunătățirea procesului de programare bugetară și găsirea de soluții viabile pentru eliminarea cauzelor structurale care au condus la acumularea de arierate.

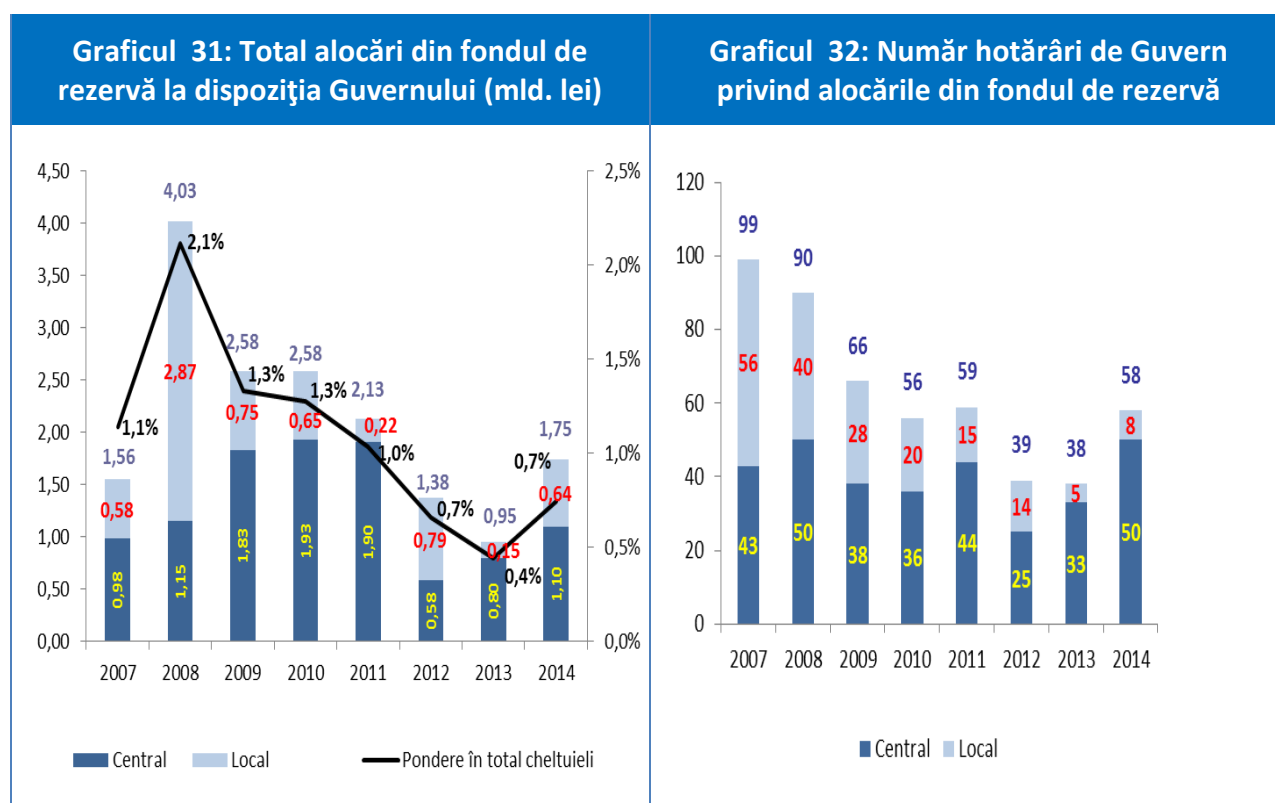
Se remarcă astfel apelul repetat al Guvernului la derogări de la Legea finanțelor publice nr. 500/2002 prin care se stabilesc utilizări ale fondului de rezervă care nu pot fi catalogate drept cheltuieli urgente sau neprevăzute. Deși reducerea stocului de arierate sau plata titlurilor executorii reprezintă obiective valide, acestea ar trebui cuprinse în proiectul de buget sau cu ocazia rectificărilor bugetare, la capitolele de cheltuieli corespunzătoare și nu ar trebui să afecteze fondul de rezervă bugetară.

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

Curtea de Conturi, în Raportul public aferent anului 2013, a constatat următoarele aspecte privind alocările din fondul de rezervă: supradimensionarea bugetelor în faza de programare bugetară, sumele rămase necheltuite alimentând fondul de rezervă, inexistența unor criterii clare și formalizate de clasificare a cheltuielilor care au fost finanțate din fondul de rezervă bugetară, funcționarea necorespunzătoare a sistemelor de control intern, absența unui control din partea MFP pentru verificarea gradului de atingere a obiectivului final prevăzut în actul normativ prin care au fost alocate. De asemenea, s-a constatat că nu au existat modificări semnificative în desfășurarea procesului legislativ prin care se alocă fondurile, repartizarea și utilizarea acestor fonduri fiind realizate, la fel ca și în perioada anterioară, prin lăsarea la latitudinea inițiatorilor de proiecte de hotărâri ale Guvernului a evaluării și încadrării cheltuielilor ce urmează a fi finanțate din aceste fonduri. Astfel, fondul de rezervă a fost majorat de aproximativ 5 ori pe parcursul exercițiului financiar 2013 față de prevederile inițiale,

alocându-se sume importante din fondul de rezervă pentru acțiuni care nu s-au dovedit a fi urgente sau neprevăzute (cum ar fi susținerea cultelor sau a unor lucrări de investiții la diverse obiective, fără a exista o motivare a existenței priorității față de alte obiective de investiții în curs). Concluzia raportului Curții de Conturi este că „fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului nu a fost utilizat în scopul pentru care a fost creat, alocările realizându-se fără criterii transparente, acest fond reprezentând de fapt o modalitate de a suplimenta bugetele unor ordonatori de credite fără a fi nevoie de aprobarea Parlamentului, funcționând practic fără control parlamentar”.

Prezentul raport studiază utilizarea fondului de rezervă la dispoziția Guvernului pe parcursul anului 2014, pe baza hotărârilor de Guvern publicate în Monitorul Oficial al României prin care se alocă sume din fondul de rezervă bugetară, pe ordonatori de credite și destinații. Lista detaliată a hotărârilor de Guvern menționate, se regăsește în [Anexa 1](#).



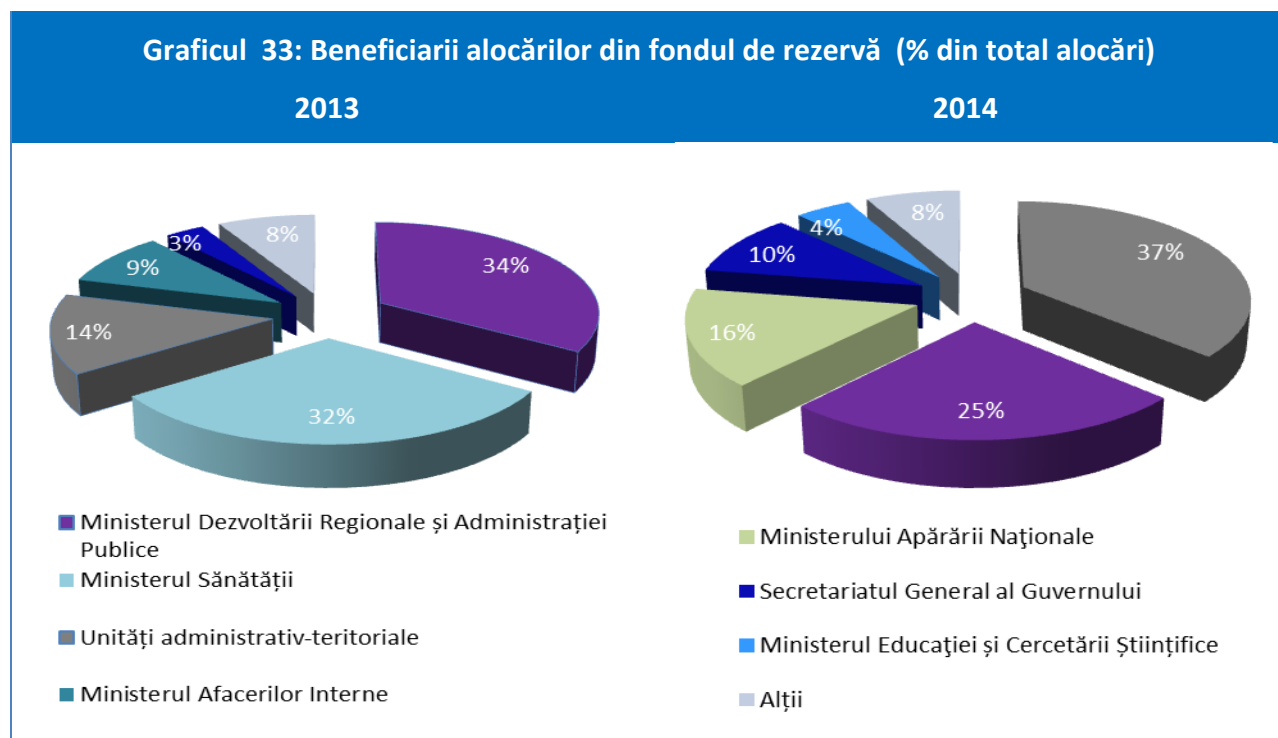
Sursa: calcule Consiliul fiscal pe baza datelor din Hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă

Astfel, în anul 2014, au fost alocate din fondul de rezervă bugetară aproximativ 1,75 mld. lei (0,7% din cheltuielile totale), din care aproximativ 1,1 mld. lei către administrația centrală și 0,65 mld. lei către cea locală. Comparativ cu anul precedent, **alocările din fondul de rezervă au crescut cu aproximativ 795 mil. lei, respectiv cu 83,68%**, preponderent pe seama majorării

transferurilor către autoritățile locale cu 494 mil. lei, în timp ce sumele redirectionate către administrația centrală au fost mai mari cu circa 300 de mil. lei.

În anul 2014 se poate constata o deteriorare la nivelul utilizării fondului de rezervă, semnalându-se o modificare de comportament a Guvernului față de perioada 2009-2013, atât din perspectiva totalului cheltuielilor angajate, cât și din cea a numărului hotărârilor de Guvern adoptate în vederea alocării unor sume din fondul de rezervă. Această situație poate fi pusă și în contextul anului electoral, dar poate să fie explicată și de diminuarea constrângerilor existente la nivelul poziției finanțelor publice, nivelul deficitului fiind semnificativ mai redus decât în anii anteriori, în timp ce marja de manevră a Guvernului în ceea ce privește îndeplinirea ȋntelilor fiscale a fost relativ mai ridicată.

În anul 2014, pentru fondul de rezervă au fost alocate inițial prin Legea bugetului de stat aproximativ 168,3 mil. lei, ceea ce reprezintă aproximativ 9,6% din totalul cheltuielilor efectuate din acest fond. Suma inițial aprobată de către Parlament a fost modificată permanent pe parcursul anului bugetar, această situație fiind posibilă prin majorarea fondului de rezervă la dispoziția Guvernului ca urmare a anulării unor credite bugetare de la unii ordonatori de credite. Această practică face și mai dificilă urmărirea sumelor cheltuite din fondul de rezervă bugetară și constituie un argument în plus cu privire la caracterul discreȋionar al constituirii și utilizării acestui fond.



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

În anul 2014, așa cum se observă și în [Graficul 33](#), principalii beneficiari ai alocațiilor din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului au fost: autoritățile locale, cu o pondere de 37% din total sume cheltuite din fondul de rezervă, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice care a primit 25% din alocări, Ministerul Apărării Naționale cu 16% și Secretariatul General al Guvernului (10%). În anul 2013 cele mai mari alocări din fondul de rezervă la dispoziția guvernului au fost direcționate către Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (34% din total), Ministerul Sănătății (32%, majoritatea pentru plata arieratelor) și către autoritățile locale (14%). Analizând alocările pe ultimii 2 ani, se remarcă faptul principalii beneficiari ai acestora sunt reprezentați de unitățile administrativ-teritoriale cu 640 mil. lei în anul 2014, respectiv 133 mil. lei în anul 2013 și Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice cu 437 mil. lei în anul 2014, respectiv 321 mil. lei în anul 2013.

Considerând cele mai bune practici pe plan internațional în domeniu, precum și concluziile formulate de Curtea de Conturi, Consiliul fiscal apreciază drept absolut necesară implementarea unor măsuri urgente de modificare a legislației care stabilește modul de utilizare a fondului de rezervă, reluând recomandarea privind identificarea explicită a cheltuielilor care pot fi angajate din fondul de rezervă împreună cu o mult mai mare transparență, inclusiv prin raportarea periodică către Parlament a nivelului de utilizare a fondului. Astfel, se impune detalierea alocațiilor din Fondul de rezervă bugetară, cu precizarea condițiilor și a criteriilor de alocare, precum și defalcarea pe ordonatori de credite. De asemenea, Consiliul fiscal recomandă plafonarea sumelor ce pot fi repartizate și utilizate din fondul de rezervă, ca procent din totalul cheltuielilor, un nivel de 1% fiind aparent suficient pentru **cheltuielile urgente**, având în vedere evoluțiile anterioare. În plus, utilizarea fondului de rezervă ar trebui să fie însoțită și de o creștere a transparenței - eventual prin implementarea unor principii de tipul celor enunțate în manualul FMI privind transparența fiscală.

În conformitate cu art. 30, alin. (4) din Legea finanțelor publice numărul 500/2002, fondul de intervenție la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate. Spre deosebire de destinațiile posibile ale alocațiilor din fondul de rezervă care lasă loc de interpretări, în cazul fondului de intervenție la dispoziția Guvernului acestea sunt clar precizate în textul de lege, oportunitatea existenței unui astfel de fond fiind justificată. Pe parcursul unui an, acest fond poate fi majorat cu sume din fondul de rezervă, în funcție de necesitățile privind asigurarea sumelor necesare pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale. În anul 2014, alocațiile din fondul de intervenție totalizează aproximativ 307 mil. lei, destinația sumelor fiind în conformitate cu prevederile Legii finanțelor publice. Lista completă a hotărârilor de Guvern prin care se decide utilizarea fondului de intervenție, se regăsește în anexa raportului.

III.5. Datoria publică

Cheltuielile cu dobânzile au scăzut în 2014 cu 556 mil. lei (respectiv cu 5,2%) față de anul 2013, ponderea acestora în PIB diminuându-se de la 1,69% la 1,53% în condițiile unui avans al PIB nominal de 4,6%. Valoarea finală a acestui capitol de cheltuieli a fost mai mică decât cea proiectată în bugetul inițial cu circa 1.024 mil. lei (0,15% din PIB) pe fondul scăderii semnificative a costurilor de finanțare înregistrată în anul 2013 care a continuat și în anul 2014, iar manifestarea deplină a efectului acestei evoluții asupra cheltuielilor cu dobânzile urmează să aibă loc în timp, pe măsură ce datoria emisă în trecut va ajunge la scadență și va fi refinanțată la costurile mai avantajoase din prezent.

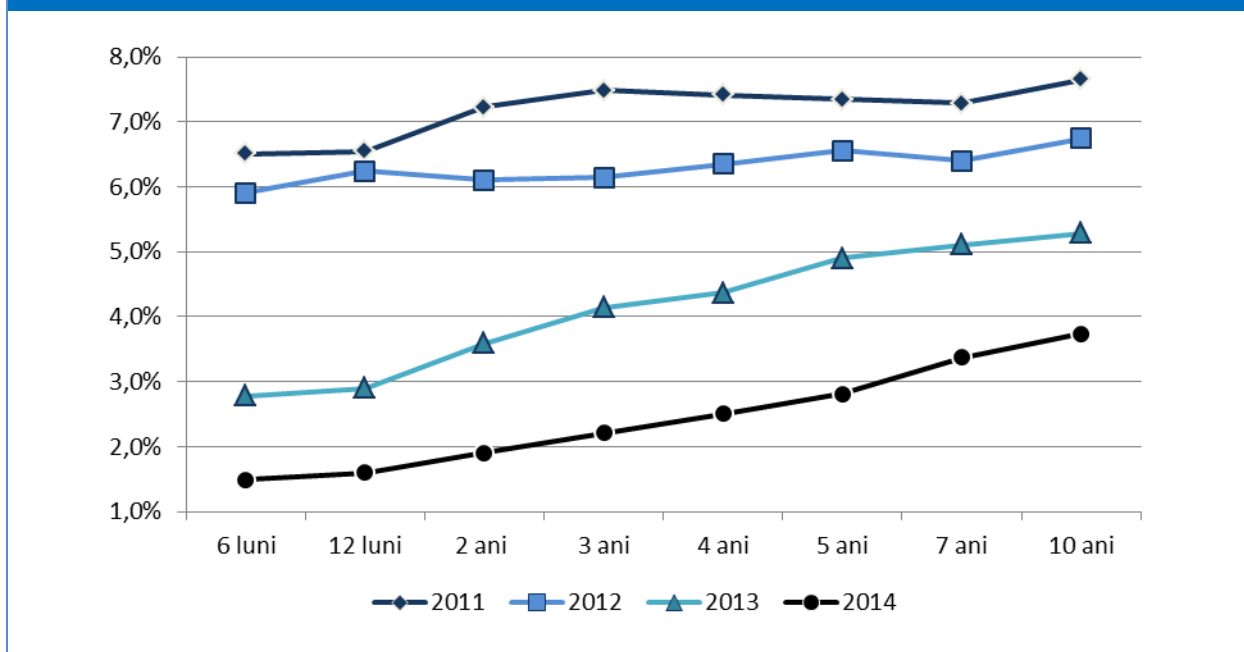
Datoria publică a continuat să se majoreze și în anul 2014, chiar cu un ritm mai ridicat decât cel din 2013, ponderea acesteia în PIB majorându-se, potrivit metodologiei europene ESA 2010, la 39,8%³⁹ de la nivelul de 38% înregistrat la sfârșitul anului 2013, în pofida unui deficit bugetar mai scăzut în 2014 față de 2013, respectiv de 1,5% din PIB și a diminuării dobânzilor plătite pentru atragerea de împrumuturi. Ritmul de creștere a datoriei publice a crescut comparativ cu avansul de 0,7 pp din 2013, exclusiv pe seama sporirii suplimentare a rezervelor din Trezorerie cu scopul finanțării în avans a deficitului bugetar și majorării buffer-ului destinat protecției împotriva manifestării unor condiții adverse pe piețele financiare. Rolul acestui buffer este de a asigura în avans necesarul de finanțare, iar constituirea acestuia reprezintă fără îndoială o abordare prudentă, dar dimensiunea unui astfel de fond trebuie evaluată cu atenție având în vedere costurile cu dobânzile importante generate de o astfel de strategie. Potrivit metodologiei naționale, datoria publică s-a majorat la 44,1% din PIB la sfârșitul anului 2014 față de 42% în 2013 și 41% în 2012.

Dobânda medie plătită în contul datoriei publice a scăzut de la 5% în 2013 la 4,44% în 2014, iar scăderea ar trebui să continue în anii următori având în vedere costurile mult mai reduse de refinanțare a datoriei publice din prezent, în condițiile unei maturități medii relativ reduse a acesteia. Costul atragerii de resurse noi în monedă națională a cunoscut o evoluție pozitivă în perioada 2013-2014, randamentele titlurilor de stat coborând semnificativ față de nivelul de circa 6% înregistrat la sfârșitul anului 2012, pe fondul includerii obligațiunilor emise de statul român în calculul seriei de indici GBI-EM Global Diversified de către JP Morgan, dar și atingerii țintelor fiscale și a unei lichidități excedentare pe piețele financiare. De asemenea, la această evoluție a contribuit și decizia agenției de rating Standard & Poor's care a inclus România în categoria țărilor recomandate pentru investiții (engl. *investment grade*) începând cu luna iulie 2014. Considerând condițiile de la sfârșitul anului 2014, se poate observa o scădere considerabilă a randamentelor titlurilor de stat atât pe termene mai scurte (mai mici de 1 an), la

³⁹ PIB pentru 2014: 666.637,3 mil. lei.

circa 2%, cât și pe termene mai lungi (mai mari de 5 ani), la circa 2,8%, acestea înjumătățindu-se într-un interval de 12 luni, în timp ce pe termen de 10 ani, scăderea costurilor de finanțare este mai redusă, respectiv până la un nivel de circa 4% față de 5,3% la finele anului 2013. În ceea ce privește costul atragerii de resurse noi în valută de pe piețele externe, statul a reușit să se finanțeze mai ieftin în 2014 față de 2013 în cazul emisiunilor de titluri de stat denuminate în euro, randamentele obținute fiind de 3,7% în aprilie 2014 și respectiv 2,97% în octombrie 2014 față de niveluri de peste 4,15% în anul anterior, în timp ce în cazul emisiunilor de titluri de stat denuminate în dolari costul a crescut la 5,02% în ianuarie 2014 de la 4,5% în februarie 2013.

Graficul 34: Evoluția costurilor de finanțare în monedă națională în perioada 2011-2014



Sursa datelor: Banca Națională a României

Datoria administrației publice centrale⁴⁰ reprezenta la finalul anului 2014 95,04% din total, comparativ cu 94,4% în 2013, în timp ce ponderea datoriei publice locale era de 4,96%, în ușoară scădere față de nivelul de 5,6% din anul precedent. Obligațiunile de stat dețin ponderea cea mai mare în totalul datoriei publice, cumulând 36,6% din total (față de 38,9% în 2013), fiind urmate de împrumuturile de stat cu 26,2% din total (față de 31,2% în 2013), eurobonduri cu 23,9% (față de 18,2% în 2013) și certificate de trezorerie prin care s-au asigurat 3,8% din finanțarea datoriei publice (în comparație cu 4,1% în 2013). Se remarcă astfel două tendințe în ceea ce privește administrarea datoriei publice: pe de o parte, o proporție mai mare din datoria ajunsă la scadență este refinanțată prin intermediul piețelor financiare, fiind preferate

⁴⁰ Potrivit metodologiei naționale.

scadențele mai îndelungate, iar pe de altă parte sumele atrase de pe piețele externe au cunoscut o majorare importantă din dorința de diversificare a surselor de finanțare.

În ceea ce privește structura pe scadențe a titlurilor de stat nou emise în 2014, trendul de atragere de resurse pe termene mai îndelungate inițiat în anul precedent a continuat. Astfel, certificatele de trezorerie cu scadențe de până la 1 an însumau în 2014 doar 11% din valoarea împrumuturilor noi, în timp ce ponderea finanțării pe perioade mai lungi a avansat semnificativ față de perioada 2009-2012, obligațiunile pe termen mai mare de 1 an cumulând 89% din valoarea împrumuturilor noi. În aceste condiții, maturitatea medie reziduală a titlurilor de stat nou emise pe piața internă a crescut în 2014 comparativ cu 2013 (la 4,39 ani de la 3,52 ani). Creșterea ponderii finanțării statului pe termene mai lungi a fost favorizată atât de randamentele în scădere, lichiditatea excedentară de pe piețele financiare precum și de îmbunătățirea percepției de risc asociată României.

Structura pe valute relevă o ușoară creștere a ponderii aferentă împrumuturilor în monedă națională la 45,05% în 2014 de la 44,3% în 2013, în timp ce finanțările în euro au înregistrat o ușoară diminuare la 45% din total în 2014 de la aproximativ 46,2% în 2013, intenția declarată pentru perioada următoare a Ministerului Finanțelor Publice fiind de altfel de majorare a sumelor în monedă națională atrase de pe piața internă. Împrumuturile contractate de stat de pe piața americană au determinat creșterea ponderii finanțărilor în dolari de la 6,5% în 2013 la 8,8% în 2014, în condițiile materializării intenției de diversificare a surselor de finanțare a datoriei publice.

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

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

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

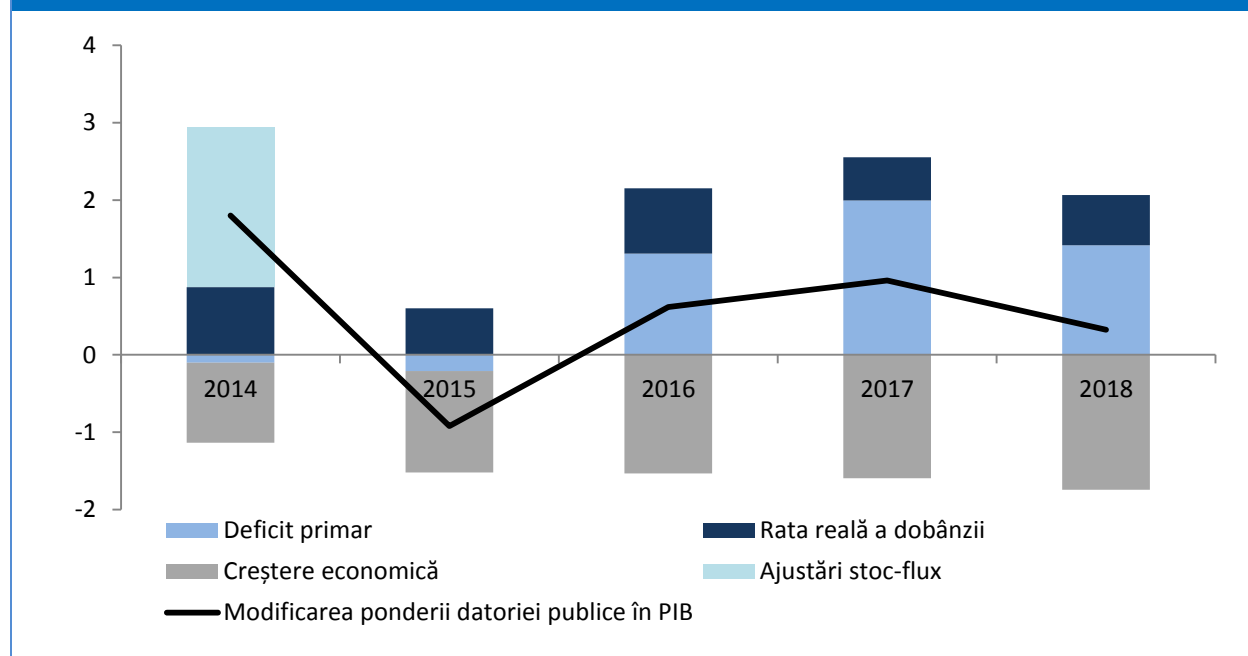
$$1 + \lambda_t = \frac{1 + i_t}{(1 + \pi_t) * (1 + \gamma_t)}$$

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

În esență, relația ne arată faptul că ponderea datoriei publice în PIB la momentul t depinde de ponderea din perioada precedentă ajustată cu diferența dintre rata reală a dobânzii și creșterea economică, la care se adaugă deficitul primar al bugetului general consolidat exprimat ca procent din PIB. În condițiile unei rate de creștere economică superioară ratei reale a dobânzii

la datoria publică, aceasta din urmă exprimată ca procent din PIB va avea o tendință de scădere chiar și în condițiile unui deficit primar egal cu 0. Prin urmare, este posibilă reducerea datoriei publice ca procent din PIB și în situația în care soldul deficitului bugetului general consolidat înregistrează un surplus primar inferior nivelului cheltuielilor cu dobânzile numai dacă rata de creștere economică este mai mare decât rata reală a dobânzii aferentă datoriei publice. Coeficientul λ_t poate fi interpretat ca rată reală a dobânzii ajustată cu creșterea economică.

Graficul 35: Contribuții la modificarea ponderii datoriei publice în PIB în perioada 2014 – 2018 (în condițiile aplicării prevederilor proiectului de revizuire a Codului Fiscal)



Sursa: Comisia Națională de Prognoză, Ministerul Finanțelor Publice, calcule Consiliul fiscal

Utilizând prognozele oficiale ale Guvernului pentru factorii determinanți ai evoluției datoriei publice (respectiv Prognoza preliminară de toamnă 2015, care include avansul economic suplimentar generat de stimulul fiscal), ajustate cu proiecțiile Consiliului fiscal privind deficitul efectiv generat de propunerea de noul Cod Fiscal⁴¹ și privind rata de dobândă plătită în contul datoriei publice, și presupunând pentru perioada 2015-2018 o ajustare stoc-flux egală cu zero, au fost calculate contribuțiile acestora la variația ponderii în PIB a datoriei publice în intervalul 2014-2018. Astfel, chiar dacă Guvernul a considerat la momentul transmiterii Programului de Convergență către Comisia Europeană că relaxarea fiscală de amploare nu va avea impact

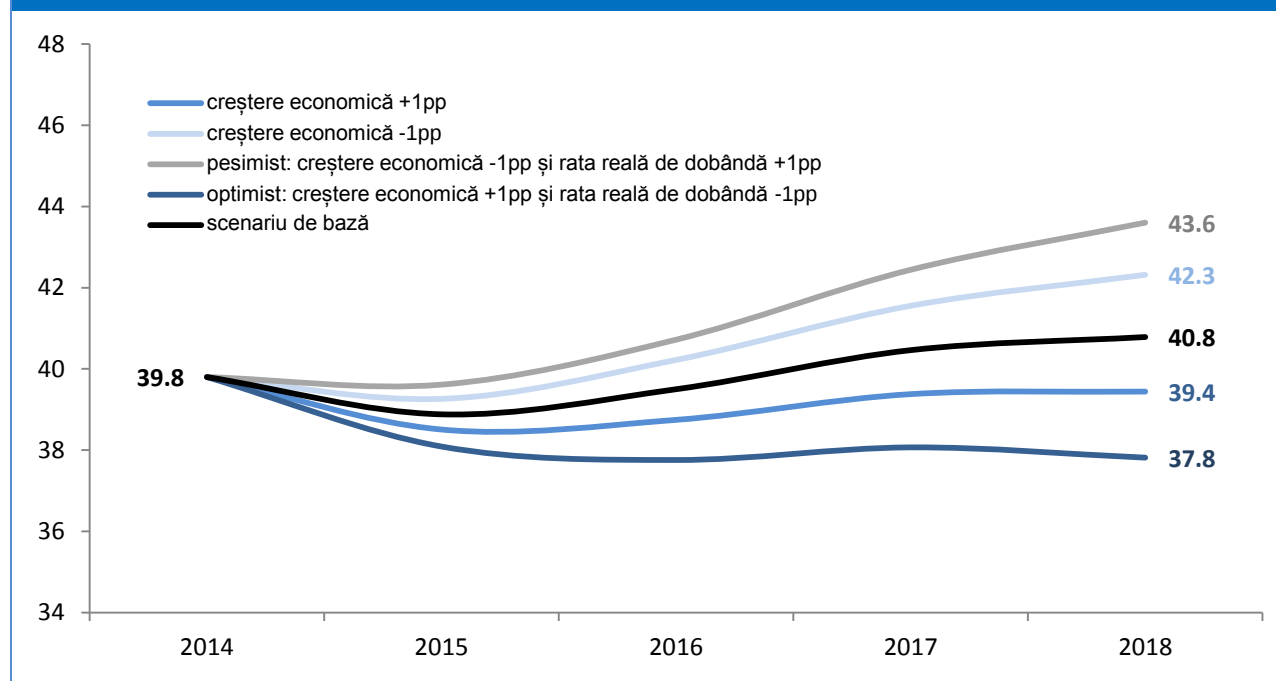
⁴¹ În vigoare de la data de 10 septembrie 2015. Deficitele efective prognozate de Consiliul fiscal ca urmare a modificărilor propuse sunt de 2,9% în anul 2016, 3,5% în anul 2017 și respectiv 3% în anul 2018.

asupra deficitului bugetar, aceasta fiind integral compensată de încasările suplimentare obținute din reducerea evaziunii fiscale, Consiliul fiscal, în linie și cu abordarea Comisiei Europene, a ales să utilizeze propriile estimări privind deficitul bugetar, care mai departe influențează traiectoria previzionată a datoriei publice pentru perioada următoare.

În anul 2014 cea mai mare contribuție la majorarea stocului de datorie a fost generată de ajustarea stoc-flux (2,1% din PIB), exclusiv ca urmare a deciziei Ministerului Finanțelor Publice de a majora suplimentar rezervele din Trezorerie, urmată de rata reală de dobândă (0,87% din PIB). Avansul economic de 2,8% din anul 2014 a acționat în sensul reducerii ponderii datoriei publice în PIB cu o contribuție reprezentând 1,03% din PIB, fiind totodată superior ratei reale de dobândă de 2,4%, ceea ce conduce la o valoare negativă a coeficientului λ_t . Potrivit scenariului de bază, în anul 2015 ponderea datoriei publice este proiectată a se situa la un nivel inferior celui din 2014, creșterea economică fiind principalul factor care va acționa în sensul reducerii datoriei publice. În condițiile aplicării prevederilor noului Cod Fiscal, datoria publică se va stabili în intervalul 2016-2018 în jurul nivelului atins în anul 2014, fiind previzionată a atinge un nivel de 40,8% în anul 2018, față de o traiectorie de scădere în absența pachetului de relaxare fiscală. Astfel, principalul factor care va acționa în sensul majorării ponderii în PIB a datoriei publice va fi deficitul primar, contrabalansat de accelerarea creșterii economice. Pe de altă parte, în absența modificărilor propuse prin noul Cod Fiscal, soldul datoriei publice și-ar fi continuat traiectoria descendentă, atingând un nivel de 36,2% din PIB în anul 2018, pe fondul unei accelerări a creșterii economice, dar și a unui surplus primar de aproximativ 0,5% din PIB.

Rezultatele obținute depind într-o măsură importantă de prognozele folosite pentru rata reală a dobânzii și rata de creștere a PIB real. O rată reală a dobânzii mai mare decât cea previzionată presupune costuri suplimentare pentru finanțarea datoriei și poate conduce la creșteri ale datoriei raportată la PIB. De asemenea, o rată de creștere economică mai mică, poate determina o majorare a ponderii datoriei publice față de estimările inițiale. În contextul incertitudinii cu privire la realizarea efectivă a prognozelor, este oportună realizarea unei analize de sensibilitate care să evalueze impactul modificării variabilelor utilizate asupra evoluției datoriei publice.

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



Sursa: Comisia Națională de Prognost, Ministerul Finanțelor Publice, calcule Consiliul fiscal

Potrivit scenariului de bază, în intervalul 2015-2018, datoria publică se va stabili în jurul valorii de 40% din PIB, la finalul perioadei fiind proiectată o valoare de 40,8% din PIB, în condițiile implementării modificărilor propuse de revizuirea Codului Fiscal. Un scenariu optimist, caracterizat de o creștere economică mai mare decât cea previzionată cu 1 pp și o rată reală de dobândă mai mică cu aceeași valoare conduce la diminuarea datoriei publice la 37,8% din PIB în 2018. Pe de altă parte, în cazul unui scenariu pesimist, în care rata de creștere a PIB real este mai mică cu 1 pp, coroborat cu o rată reală a dobânzii mai ridicată cu 1 pp, ponderea datoriei publice în PIB ar atinge un nivel de 43,6% - nivel inferior, însă relativ apropiat de pragul de atenție de 45%, definit de Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 cu modificările și completările ulterioare. Legea anterior menționată a fost amendată la sfârșitul anului 2013, una dintre modificări fiind reprezentată de introducerea unor praguri pentru datoria publică care declanșează acțiuni din partea Guvernului. Astfel, dacă datoria publică depășește 45% din PIB, Ministerul Finanțelor Publice redactează un raport privind justificarea creșterii datoriei și prezintă propuneri pentru menținerea acestui indicator la un nivel sustenabil; dacă gradul de îndatorare depășește 50% din PIB, Guvernul procedează la înghețarea salariilor din sectorul public și eventual adoptă măsuri suplimentare de reducere a datoriei; dacă indicatorul este mai mare de 55% se îngheață automat și cheltuielile cu asistența socială din sistemul public. Toate

aceste noi prevederi au ca scop prevenirea situației în care datoria publică ar depăși pragul de 60% din PIB, stipulat în Tratatul de la Maastricht.

Consiliul fiscal apreciază că perioada următoare care coincide cu faza ascendentă a ciclului economic ar trebui utilizată pentru reducerea gradului de îndatorare, traiectoria curentă a evoluției ponderii datoriei publice în PIB putând conduce la acumularea unor vulnerabilități excesive ce ar deveni pe deplin vizibile într-o viitoare fază descendentă a ciclului economic. Un exemplu relevant în sensul potențialului de creștere rapidă a datoriei publice în contextul unor evoluții ciclice adverse produse concomitent cu deficite structurale ridicate este chiar România, care consemna în anul 2008 un nivel al datoriei publice de doar 13,2% din PIB. Alte exemple de creștere rapidă a datoriei publice în contextul recesiunilor prelungite sunt oferite de Croația (38,9% din PIB în 2008, 85% din PIB în 2014) și Finlanda (32,7% din PIB în 2008, 59,3% din PIB în 2014). În plus, continuarea creșterii datoriei publice peste nivelul de 40% din PIB poate deveni problematică la nivelul curent de dezvoltare al economiei și capacității limitate de absorbție a acesteia de către piețele financiare locale.

IV. Absorbția fondurilor europene

În **exercițiul financiar 2007-2013**, așa cum reiese din datele furnizate de Ministerul Fondurilor Europene (MFE), României i-au fost alocate fonduri europene structurale și de coeziune în sumă de 19,2 mld. euro la care se adaugă cele 13,8 mld. euro din cadrul Politicii Agricole Comune. Coordonate prin politica de coeziune a UE, fondurile structurale și de coeziune sunt instrumente financiare (Fondul de Coeziune - FC, Fondul European pentru Dezvoltare Regională - FEDR, Fondul Social European - FSE) destinate pentru eliminarea disparităților economice și sociale între regiuni, sprijinind convergența țărilor membre, creșterea competitivității și ocuparea forței de muncă. Ținând cont de aceste aspecte, raportul de față analizează absorbția fondurilor europene în România considerând exclusiv fondurile structurale și de coeziune.

Având în vedere obligația statelor membre de a contribui la îndeplinirea obiectivelor strategiei Europa 2020, fiecare țară elaborează un Program Național de Reformă (PNR) prin care se transpun obiectivele globale ale UE în obiective naționale și care este transmis împreună cu Programul de Convergență sau Stabilitate⁴², ambele programe fiind integrate în planurile bugetare naționale pentru următorii trei ani. Fiecare stat membru se confruntă cu circumstanțe economice diferite și transpune obiectivele generale ale UE în ținte naționale prin programele naționale de reformă, un document ce conține politicile și măsurile luate pentru susținerea unei creșteri economice inteligente, sustenabile și favorabile incluziunii, a unor niveluri ridicate de ocupare a forței de muncă și pentru atingerea țărilor stabilite prin Strategia Europa 2020.

În cadrul PNR 2014 transmis de România Comisiei Europene în aprilie 2014, se definesc reformele și prioritățile de dezvoltare pentru o perioadă de 12 luni (începând cu iulie 2014), fiind identificate măsuri și direcții de acțiune pentru facilitarea accesării fondurilor europene în perioada de programare 2014-2020 și pentru creșterea capacității de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune.

Evaluarea anuală realizată de Comisia Europeană (iunie 2014) a progreselor avute în vedere prin Programul Național de Reformă 2014⁴³, a evidențiat mai mulți factori care au contribuit la

⁴² Conform brațului preventive al Pactului de Stabilitate și Creștere, statele membre ale UE trebuie să transmită Comisiei Europene Programe de Stabilitate sau Convergență în fiecare primăvară. Statele care au adoptat euro elaborează și trimit Programe de Stabilitate, iar cele care nu au adoptat euro, Programe de Convergență.

⁴³ Comisia Europeană (2014), „Evaluarea Programului național de reformă pentru 2014 și a Programului de convergență pentru 2014 pentru România”, document de lucru al serviciilor Comisiei, Bruxelles, 2.6.2014, SWD(2014) 424 final.

menținerea celei mai reduse rate de absorbție⁴⁴ a fondurilor europene în România, atrăgând atenția asupra faptului că acestea pot avea un impact negativ asupra pregătirilor pentru noua generație de programe și asupra executării acestora:

- o capacitate administrativă insuficientă de gestionare a programelor și proiectelor;
- o coordonare precară între ministerele de profil, factorii responsabili de politicile sectoriale și instituțiile responsabile de gestionarea fondurilor;
- precaritate a sistemelor de gestiune și de control și a practicilor în domeniul achizițiilor publice.

Pe lângă aceste elemente, în recomandarea Consiliului Uniunii Europene din 8 iulie 2014 privind Programul Național de Reformă al României pentru 2014 au mai fost identificate ca având un impact negativ și:

- modul de planificare strategică și stabilire a priorităților la nivelul politicilor guvernamentale, dar și lipsa unor planificări bugetare multianuale la nivelul ministerelor cu portofolii de investiții majore;
- cadrul instituțional (actori multipli, responsabilități care se suprapun etc.);
- corupția și conflictul de interese.

Este de menționat totuși faptul că în ianuarie 2015 față de ianuarie 2014, România a înregistrat o creștere semnificativă a ratei de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune, respectiv de la 36,65% la 52,08%, conform datelor furnizate de Ministerul Fondurilor Europene. Chiar și în aceste condiții, fondurile absorbite reprezintă însă doar puțin peste jumătate din fondurile alocate pentru perioada 2007-2013.

Cu cea mai mare rată a absorbției (73,52%) în cazul Programului Operațional pentru Dezvoltarea Capacității Administrative în condițiile unei alocări inițiale de numai 208 mil. euro și cele mai mici rate (45,40% și 45,02%) în cazul Programelor Operaționale Sectoriale Transport și Mediu corespunzătoare celor mai mari alocări inițiale (de 4,42 mld. euro și respectiv 4,41 mld. euro), România se confruntă în continuare cu provocări majore în ceea ce privește capacitatea de absorbție a fondurilor europene.

Deși rata de absorbție rămâne modestă în România, în ultimii doi ani progresele au fost vizibile. Cel mai mult a crescut rata de absorbție în cazul Programului Operațional pentru Dezvoltarea Capacității Administrative (cu 50 pp), însă suma atrasă este mică (147,11 mil. euro) având în vedere și alocările inițiale reduse. Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice a avut o creștere accelerată în ultimii doi ani, rata de absorbție avansând cu 37 pp,

⁴⁴ Deși, conform documentului mai sus menționat, din iunie 2013 (când era numai 18,4%) și până în decembrie 2013, rata de absorbție aproape s-a dublat.

suma cheltuită ridicându-se la 1.218,19 mil. euro. Cu toate că rata de absorbție în cazul Programului Operațional Sectorial Transport s-a majorat în mod evident, (cu 36 pp în ultimii doi ani, ajungând la 45,40% în ianuarie 2015 față de numai aproximativ 9% în anul 2012), acesta rămâne în continuare unul dintre cele mai puțin performante programe operaționale, cu numai 2.009,34 mil. euro cheltuite până în ianuarie 2015.

Tabelul 12: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale (mil. euro)						
	Total alocări 2007-2013 (cumulat)	Plăți ianuarie 2015			Rata absorbție ian. 2015	Absorbție exclusiv prefin. ian. 2015
		Total, din care:	Prefin.⁴⁵	Ramb. UE		
Dezvoltare Regională	3.966,02	2.297,14	560,31	1.736,83	57,92%	43,79%
Mediu	4.412,47	1.986,52	731,89	1.254,64	45,02%	28,43%
Transport	4.425,93	2.009,34	-	2.009,34	45,40%	45,40%
Competitivitate	2.554,22	1.462,11	243,93	1.218,19	57,24%	47,69%
Resurse Umane	3.476,14	2.015,15	624,14	1.391,01	57,97%	40,02%
Dezvoltarea Capacității Administrative	208,00	152,93	5,81	147,11	73,52%	70,73%
Asistență Tehnică	170,23	83,47	1,41	82,05	49,03%	48,20%
Total	19.213,03	10.006,66	2.167,49	7.839,17	52,08%	40,80%

Sursa: Ministerul Fondurilor Europene, calcule Consiliul fiscal

Se poate observa o dinamică semnificativă și în cazul Programului Operațional Asistență Tehnică, rata de absorbție crescând cu 30 pp, dar valoarea sumelor atrase rămâne mică (82,05 mil. euro). Cu plăți de 1.254,64 mil. euro, Programul Operațional Sectorial Mediu are o creștere a ratei de absorbție cu 27 pp în ultimii doi ani.

Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane și Programul Operațional Regional au avut o evoluție similară, constant crescătoare încă de la început, rata de absorbție

⁴⁵ Conform OUG nr. 64/2009, prefinanțarea este acea sumă transferată din instrumente structurale către beneficiari, prin plată directă ori prin plată indirectă, în stadiul inițial pentru susținerea începerii derulării proiectelor și/sau pe parcursul implementării acestora, în condițiile prevăzute în contractul/decizia/ordinul de finanțare încheiat între un beneficiar și Autoritatea de management/organismul intermediar responsabilă/responsabil, în vederea asigurării derulării corespunzătoare a proiectelor finanțate în cadrul programelor operaționale.

avansând în ultimii doi ani cu 26, respectiv 23 pp și ajungând la 57,97% și 57,92% în ianuarie 2015, aceste programe fiind în continuare programele cele mai performante în absorbția de fonduri structurale în România. Rata lor de absorbție a fost depășită în 2014 doar de Programul Operațional pentru Dezvoltarea Capacității Administrative care a fost de 73,52%, dar sumele atrase prin acest program sunt modeste. Plățile efectuate inclusiv în luna ianuarie 2015 pentru Programul Operațional Sectorial Dezvoltarea Resurselor Umane și Programul Operațional Regional (de 1.391,01, respectiv 1.736,83 mil. euro) au fost devansate doar de plățile aferente Programului Operațional Sectorial Transport (2.009,34 mil. euro).

Comparativ cu alte state noi membre ale UE, conform datelor publicate de Comisia Europeană, rata de absorbție în România rămâne în continuare cea mai redusă, fiind de numai 56,3%⁴⁶ în 2014 (58,7% în februarie 2015) după aproximativ opt ani de la aderare, nu cu mult însă sub Slovacia, penultima țară în acest clasament, care a înregistrat o rată de absorbție de 60,1% în 2014, sau Bulgaria care a înregistrat un grad de absorbție de 65,5%.

Tabelul 13: Absorbția fondurilor structurale – comparație cu alte state membre UE					
	Total alocări 2007-2013 mld. euro	Plăți 2014 mld. euro	Rata absorbție 2014 %	Total alocări 2007- 2013/locuitor euro	Total plăți/locuitor 2014 euro
Lituania	6,78	6,35	93,70%	2.279,85	2.136,22
Estonia	3,40	3,14	92,30%	2.578,04	2.379,53
Polonia	67,19	57,31	85,30%	1.743,57	1.487,27
Letonia	4,53	3,70	81,70%	2.238,56	1.828,90
Slovenia	4,10	3,35	81,70%	1.991,94	1.627,42
Ungaria	24,92	19,01	76,30%	2.515,05	1.918,99
Bulgaria	6,67	4,37	65,50%	916,13	600,07
Republica Cehă	26,53	16,76	63,20%	2.522,45	1.594,19
Slovacia	11,50	6,91	60,10%	2.125,06	1.277,16
România	19,21	10,82	56,30%	959,69	540,30

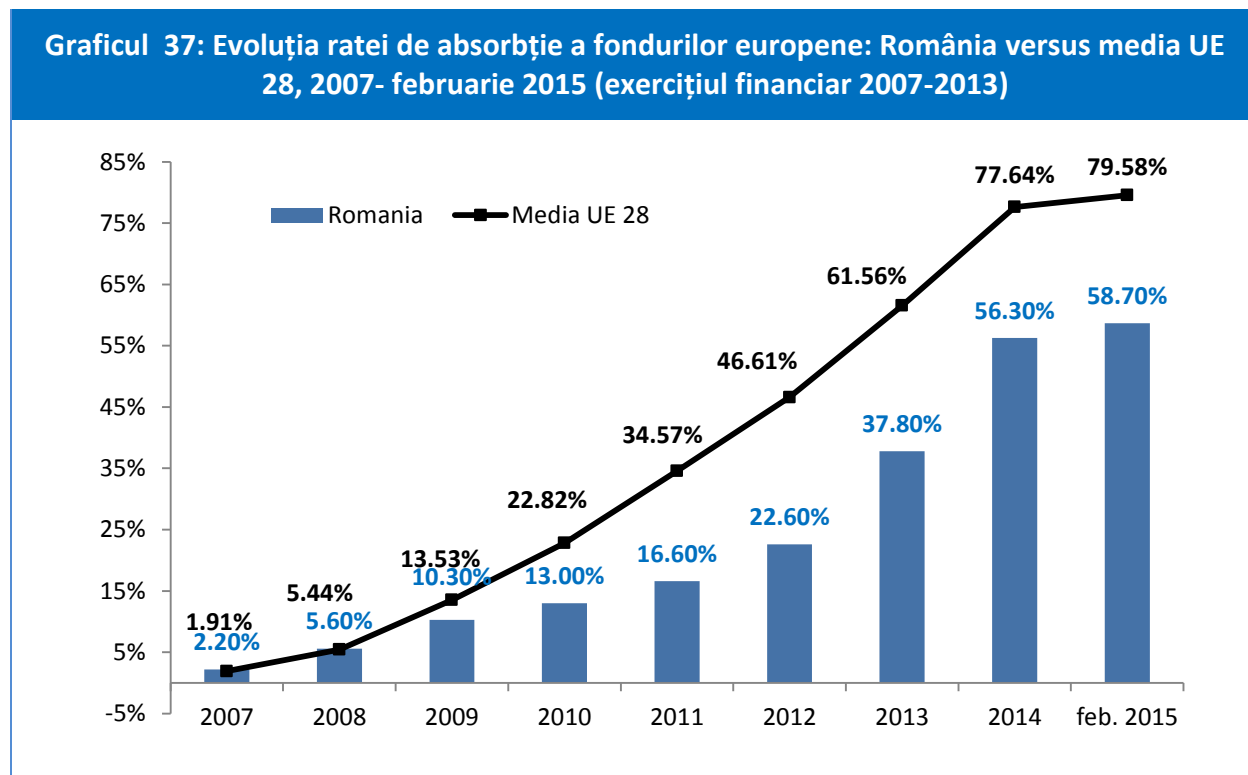
Sursa: Comisia Europeană (fonduri structurale) și Eurostat (populație, 2013)

Notă: Rata de absorbție calculată de Comisia Europeană pe baza plăților intermediare și a prefinanțărilor.

⁴⁶ Rata de absorbție publicată de Comisia Europeană este calculată pe baza plăților intermediare și a prefinanțărilor (este puțin mai mare decât rata de absorbție calculată pe baza plăților către beneficiari publicate de MFE).

Nivelul redus al absorbției este explicat și de blocajele survenite în atragerea fondurilor europene în perioada 2011-2013. Pentru a minimiza riscul de pierdere al acestor fonduri, România și Slovacia au primit un an suplimentar pentru atragerea fondurilor europene aferente exercițiului financiar 2007-2013, respectiv până la finalul anului 2015.

Fondurile UE raportate la numărul de locuitori absorbite de România sunt, de asemenea, cele mai mici din noile state membre ale UE, ajungând în 2014 la 540,3 euro/locuitor față de 2379,53 euro/locuitor în Estonia sau 600 euro/locuitor în Bulgaria.



Sursa: Comisia Europeană, calcule Consiliul fiscal

Comparativ cu media UE 28, performanța României privind absorbția fondurilor europene rămâne în continuare scăzută, gradul absorbției fiind cu peste 20 pp sub media UE 28 la finalul anului 2014. Deși rata de absorbție este în ușoară creștere, decalajul se menține și în luna februarie 2015.

Este adevărat că, în anii 2013 și 2014 s-au realizat progrese în ceea ce privește atragerea de fonduri europene, materializate în majorarea ratei de absorbție cu 15,10 pp în anul 2013 față de sfârșitul anului 2012 și cu 18,5 pp în anul 2014 față de sfârșitul anului 2013, conform datelor publicate de Comisia Europeană. Cu toate acestea, având în vedere data limită pentru atragerea fondurilor europene alocate pentru perioada 2007-2013, respectiv 31 decembrie 2015, există

riscuri semnificative de pierdere a acestora și se impun măsuri urgente de îmbunătățire a gradului de absorbție.

Pentru anul 2015 au fost anunțate ținte ambițioase privind atragerea fondurilor europene și anume o rată de absorbție de 80%⁴⁷, ceea ce ar presupune o creștere a acesteia cu 23,7 pp față de anul 2014. Chiar și în condițiile atingerii acestei ținte, pierderea din suma alocată României pentru perioada de programare 2007-2013 ar fi însemnată (3,84 mld. euro).

O modalitate de creștere a ratei de absorbție, discutată deja de autoritățile românești cu Comisia Europeană, este reprezentată de finanțarea retroactivă pentru proiecte publice finanțate din surse publice (sau împrumuturi) deja finalizate sau în curs de finalizare până la 31 decembrie 2015. Un exemplu în acest sens este acoperirea a 85% din costurile de construcție (305,7 mil. euro) pentru tronsonul Cernavodă - Constanța din Autostrada Soarelui⁴⁸ din fonduri europene, pentru care s-a folosit inițial un împrumut obținut de la Banca Europeană de Investiții contractat în 2005. Acest demers a fost precedat de alocarea a 262 mil. euro din fondul de coeziune pentru acoperirea costurilor de construcție a două tronsoane de autostradă (autostrada Arad-Timișoara dată în folosință în 2011 și varianta de ocolire a municipiului Constanța dată în folosință în 2012), contribuția europeană pentru aceste proiecte ajungând la 439 mil. euro.

Pe de altă parte, întărirea sistemului de monitorizare a proiectelor cu risc de nefinalizare până la sfârșitul anului 2015 și fazarea proiectelor⁴⁹ aflate în întârziere (pe două etape de implementare), împreună cu rambursarea sumelor cheltuite în a doua etapă de implementare a acestor proiecte din fondurile pentru perioada 2014-2020, se doresc a fi măsuri pentru accelerarea absorbției și reducerea sumelor pierdute din cele alocate României pentru perioada 2007-2013.

Pentru **exercițiul financiar 2014-2020**, a avut loc o schimbare a orientării politicii UE în vederea atingerii obiectivelor desprinse din Strategia Europa 2020, din Documentele de poziție ale serviciilor Comisiei Europene și din Recomandările specifice de țară. În Acordul de Parteneriat dintre un stat membru al UE și Comisia Europeană prin care se stabilesc prioritățile de finanțare, se face referire la managementul programării fondurilor europene prin: Fondul de

⁴⁷ Ministerul Fondurilor Europene (2014), „Bilanț 2014. Absorbția fondurilor structurale și de coeziune”, 30 decembrie 2014.

⁴⁸ Decizie luată de Comisia Europeană pe 12 ianuarie 2015, pentru 51,3 km dați în folosință în noiembrie 2012.

⁴⁹ Conform MFE, etapizarea proiectelor este prevăzută în legislația europeană din 2006 și reprezintă o măsură uzuală aplicată de statele membre. Ghidul Comisiei Europene privind metodologia de fazare a fost revizuit la finalul lunii februarie 2015. Termenul final în care toate statele membre trebuie să se încadreze este septembrie 2015.

Coeziune, Fondul European de Dezvoltare Regională, Fondul Social European, Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (FEADR) și Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime (FEPAM). Cele 11 obiectivele tematice⁵⁰ pentru exercițiul financiar 2014-2020 sunt stabilite în Articolul 9 al Regulamentului (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 decembrie 2013:

1. consolidarea cercetării, dezvoltării tehnologice și inovării;
2. îmbunătățirea accesului și a utilizării și creșterea calității TIC;
3. îmbunătățirea competitivității IMM-urilor, a sectorului agricol (în cazul FEADR) și a sectorului pescuitului și acvaculturii (pentru FEPAM);
4. sprijinirea tranziției către o economie cu emisii scăzute de dioxid de carbon în toate sectoarele;
5. promovarea adaptării la schimbările climatice, a prevenirii și a gestionării riscurilor;
6. conservarea și protecția mediului și promovarea utilizării eficiente a resurselor;
7. promovarea sistemelor de transport durabile și eliminarea blocajelor din cadrul infrastructurilor rețelelor majore;
8. promovarea sustenabilității și calității locurilor de muncă și sprijinirea mobilității forței de muncă;
9. promovarea incluziunii sociale, combaterea sărăciei și a oricărei forme de discriminare;
10. investițiile în educație, formare și formare profesională pentru competențe și învățare pe tot parcursul vieții;
11. consolidarea capacității instituționale a autorităților publice și a părților interesate și o administrație publică eficientă.

Bugetul total pentru politica de coeziune 2014-2020 a fost stabilit în decembrie 2013 și se ridică la 351,85 mld. euro, în prețuri curente, cu 1,3% mai mare decât cel pentru perioada 2007-2013. Mai mult de jumătate din acest buget (54,74%, respectiv 192,63 mld. euro) revine unor noi state membre ale UE (Bulgaria, Republica Cehă, Croația, Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, România, Slovacia, Slovenia și Ungaria).

În perioada 2014-2020, potrivit datelor furnizate de Ministerul Fondurilor Europene, România va beneficia de o alocare totală de circa 22,98 mld. euro din fondurile structurale și de coeziune destinate programelor operaționale, în creștere față de bugetul de 19,2 mld. euro, din perioada 2007-2013. Acestor alocări li se adaugă alte 19,7 mld. euro pentru Politica Agricolă Comună (finanțată de cele două instrumente financiare FEADR și Fondul European de Garantare Agricolă

⁵⁰ „...pentru o creștere inteligentă, durabilă și favorabilă incluziunii precum și la misiunile specifice fondului în temeiul obiectivelor bazate pe tratate, inclusiv coeziunea economică, socială și teritorială...”

- FEAGA) și 168 mil. euro pentru Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime - POPAM (finanțat prin Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime).

Conform Acordului de Parteneriat propus de România și aprobat de Comisia Europeană la data de 6 august 2014, pentru perioada de programare 2014 – 2020, din februarie 2014, vor fi 6 Programe Operaționale pe Politica de Coeziune, față de 7 câte au fost în perioada 2007-2013. Programul Operațional Sectorial Transport și Programul Operațional Sectorial Mediu se unesc și împreună cu finanțările acordate pentru energie formează Programul Operațional Infrastructură Mare, program cu o finanțare de aproximativ 9,41 mld. euro. Programul Operațional Resurse Umane și-a schimbat denumirea în Programul Operațional Capital Uman și cuprinde în plus o nouă inițiativă „Locuri de muncă pentru tineri”, având repartizată în total o sumă de 4,32 mld. euro⁵¹. Aceștia li se adaugă un nou program, Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Defavorizate, acesta fiind primul program al României pentru perioada 2014 – 2020 care a obținut aprobarea Comisiei Europene la 28 noiembrie 2014, program prin care în exercițiul financiar 2014 – 2020 România va dispune de fonduri europene în valoare de 441 mil. euro. Printre primele programe aprobate de Comisia Europeană se numără Programul Operațional Asistență Tehnică în valoare de 212,76 mil. euro, aprobat la data de 18 decembrie 2014 și Programul Operațional Competitivitate cu o sumă repartizată de 1,32 mld. euro, aprobat la data de 19 decembrie 2014. Programele Operaționale Dezvoltare Regională, Infrastructură Mare și Dezvoltarea Capacității Administrative au fost transmise spre aprobare Comisiei Europene, având alocări orientative în valoare de 6,7 mld. euro, 9,4 mld. euro și respectiv 553,19 mil. euro, fiind la începutul lunii martie 2015 în negociere cu Comisia Europeană.

La nivelul Comisiei Europene, pentru noua perioadă de programare 2014-2020, în luna februarie 2015, 80% dintre programe erau adoptate, rămânând încă 20% care vor fi adoptate după revizuirea cadrului financiar multianual.

În general, alocările financiare pentru viitoarele programe sunt mai mari decât cele din perioada 2007-2013, excepție făcând Programul Operațional Sectorial Creșterea Competitivității Economice, care a primit doar 1,32 mld. euro, comparativ cu 2,55 mld. euro în exercițiul anterior, alocările aferente perioadei 2014-2020 înjumătățindu-se. Programele Operaționale cu cele mai mari rate ale absorbției în perioada financiară anterioară (2007-2013) vor primi finanțări cu peste 65% mai mari (Programul Operațional Dezvoltare Regională - 6,70 mld. euro față de 3,96 mld. euro și Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative - 553,19 mil. euro față de 208 mil. euro).

⁵¹ Programul a fost aprobat de Comisia Europeană la data de 25 februarie 2015.

Tabelul 14: Comparație între alocările 2007-2013 și 2014-2020 (mil. euro)				
Total alocări 2014-2020 cf. programelor operaționale și Acordului de parteneriat ⁵²			Total alocări 2007-2013	
Dezvoltare Regională	6.700,0	Aprobat 23 iunie 2015	Dezvoltare Regională	3.966,02
Infrastructură Mare	Total: 9.418,52 FC: 6.934,99 FEDR: 2.483,52	Aprobat 10 iulie 2015	Mediu	4.412,47
			Transport	4.425,93
Competitivitate	1.329,78	Aprobat 19 dec. 2014	Competitivitate	2.554,22
Capital Uman Din care inițiativa „Locuri de muncă pentru tineri”:	4.326,83 105,99	Aprobat 25 feb. 2015	Resurse Umane	3.476,14
Dezvoltarea Capacității Administrative	553,19	Aprobat 25 feb. 2015	Dezvoltarea Capacității Administrative	208,00
Asistență Tehnică	212,76	Aprobat 18 dec. 2014	Asistență Tehnică	170,23
Ajutorarea Persoanelor Defavorizate	441,01	Aprobat 28 nov. 2014		
Total	22.982,12		Total	19.213,03

Sursa: Ministerul Fondurilor Europene

Începând cu luna februarie 2015 când s-a întrunit primul Comitet de Monitorizare s-au făcut primii pași pentru lansarea de noi apeluri. Astfel, conform datelor publicate de Ministerul Finanțelor Publice în execuția bugetului general consolidat pe luna ianuarie 2015, la nou introdusul tip de cheltuieli din categoria Transferuri: *Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile aferente cadrului financiar 2014-2020*, este înregistrată o sumă cu o valoare mică, de numai 52,75 mil. lei, care a ajuns însă la 480,50 mil. lei în luna mai.

În plus, pentru perioada 2014-2020 s-a stabilit o simplificare a structurii instituționale, fiind stabilite atribuții de autoritate de management numai la nivelul a 3 ministere:

- Ministerul Fondurilor Europene va fi autoritate de management pentru: Programul Operațional Infrastructură Mare, Programul Operațional Capital Uman, Programul Operațional Competitivitate, Programul Operațional Asistență Tehnică și Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Defavorizate;

⁵² Sunt prezentate informațiile disponibile la sfârșitul lunii februarie 2015.

- Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice va fi autoritate de management pentru: Programul Operațional Regional, Programul Operațional Capacitate Administrativă și Programele de cooperare teritorială europeană;
- Ministerul Agriculturii și Dezvoltării Rurale va fi autoritate de management pentru: Programul Național de Dezvoltare Rurală, Plăți directe în agricultură și Programul Operațional Pescuit și Afaceri Maritime.

O altă noutate anunțată de Ministerul Fondurilor Europene este reprezentată de faptul că pentru noile Programe Operaționale 2014-2020, întreaga sumă disponibilă pentru o linie de finanțare va fi lansată de la început, permițându-se astfel depunerea continuă de proiecte până la epuizarea bugetului.

Începând cu data de 26 mai 2015 a intrat în vigoare ordonanța de urgență nr. 13/2015 privind înființarea, organizarea și funcționarea Agenției Naționale pentru Achiziții Publice care a fost necesară ca obligație a Guvernului României de a îndeplini condiționalitatea orizontală *ex-ante* privind reforma în domeniul achizițiilor publice din Acordul de parteneriat al României pentru perioada de programare financiară 2014-2020, aprobat prin Decizia Comisiei Europene nr. C (2014) 5.515 din 6 august 2014 privind adoptarea unor măsuri de ordin legislativ, care să asigure eficientizarea activității în acest domeniu. Agenția Națională pentru Achiziții Publice, este instituție publică cu personalitate juridică, în subordinea Ministerului Finanțelor Publice, prin preluarea atribuțiilor, activității, a posturilor și a personalului de la Autoritatea Națională pentru Reglementarea și Monitorizarea Achizițiilor Publice, de la Unitatea pentru coordonarea și verificarea achizițiilor publice și de la compartimentele de verificare a achizițiilor publice din cadrul direcțiilor generale regionale ale finanțelor publice. Principalele obiective ale Agenției Naționale pentru Achiziții Publice sunt formularea la nivel de concepție, promovarea și implementarea politicii în domeniul achizițiilor publice, stabilirea și implementarea sistemului de verificare și control a aplicării unitare a dispozițiilor legale și procedurale în domeniul achizițiilor publice, precum și monitorizarea funcționării eficiente a sistemului de achiziții publice.

România, la fel ca și alte state noi membre, a primit pentru perioada 2014-2020 alocări de fonduri structurale și de coeziune mai mari în comparație cu perioada financiară anterioară (22,99 mld. euro, față de 19,21 mld. euro), excepție de la această regulă făcând Republica Cehă (21,98 mld. euro comparativ cu 26,53), Slovenia (3,07 mld. euro față de 4,10), și Letonia, care a primit aproximativ aceeași sumă pentru perioada următoare (4,51 mld. euro față de 4,53 mld. euro).

În ceea ce privește alocările pentru perioada 2014-2020 raportate la numărul de locuitori, România se află în continuare pe penultimul loc cu 1148,53 euro/locuitor, devansând doar Bulgaria (1041,71 euro/locuitor). Se poate observa că țările baltice au printre cele mai mari

alocări pe locuitor și pentru perioada următoare, respectiv Estonia cu 2719,33 euro, Letonia cu 2229,34 euro și Lituania cu 2295,86 euro. Alocările raportate la numărul de locuitori au crescut semnificativ în cazul Slovaciei (de la 2125,06 euro la 2585,86 euro) și al Poloniei (de la 1743,57 euro la 2012,98 euro) și au scăzut în cazul Republicii Ceha (de la 2522,45 euro la 2090,39 euro), Sloveniei (de la 1991,94 euro la 1493 euro) și Ungariei (de la 2515,05 euro la 2210,75 euro).

Tabelul 15: Situația alocărilor fondurilor europene: 2014 - 2020 față de 2007 - 2013 - comparație cu alte state membre ale UE

	Total alocări UE pentru Politica de Coeziune 2014-2020	Total alocări 2014- 2020/locuitor	Total alocări 2007-2013	Total alocări 2007- 2013/locuitor
	mld. euro	euro	mld. euro	euro
Polonia	77,56	2012,98	67,71	1743,57
România	22,99	1148,53	19,21	959,69
Republica Cehă	21,98	2090,39	26,53	2522,45
Ungaria	21,90	2210,75	24,92	2515,05
Slovacia	13,99	2585,86	11,50	2125,06
Bulgaria	7,58	1041,71	6,67	916,13
Lituania	6,82	2295,86	6,78	2279,85
Letonia	4,51	2229,34	4,53	2238,56
Estonia	3,59	2719,33	3,40	2578,04
Slovenia	3,07	1493,47	4,10	1991,94

Sursa: Comisia Europeană (fonduri structurale) și Eurostat (populație, 2013)

Notă: Sumele alocate fiecărui stat membru includ, pe lângă fondurile structurale și de coeziune, rezerva de performanță și fondurile alocate cooperării transfrontaliere și transnaționale, conform datelor disponibile pe site-ul Comisiei Europene.

Având în vedere faptul că în perioada 2014-2015 se suprapun două exerciții financiare (2007-2013 și respectiv 2014-2020), România dispune de o oportunitate în plus de a realiza mai multe proiecte finanțate din fonduri UE, impunându-se acțiuni hotărâte în sensul demarării procedurilor de atragere a fondurilor aferente noului exercițiu financiar concomitent cu măsurile adoptate în vederea diminuării riscurilor de pierdere a sumelor alocate pentru perioada 2007-2013. Pentru o bună implementare a programelor aferente perioadei 2014-2020, este imperativ ca problemele depistate în exercițiul financiar anterior să fie rezolvate înainte de lansarea noilor apeluri.

Absorbția fondurilor UE rămâne un obiectiv de interes național și o soluție pentru stimularea economiei mai ales în contextul constrângerilor impuse de noul pact fiscal. Pentru perioada de programare 2007-2013, chiar dacă se va atinge ținta propusă pentru rata de absorbție de 80%,

pierderea de venituri ar fi însemnată, respectiv de circa 3,84 mld. de euro. Având în vedere ecartul foarte mare față de țintă existent în prezent, Consiliul fiscal apreciază că aceasta pare optimistă, existând un risc important ca pierderea de venituri să fie semnificativ mai ridicată.

V. Sustenabilitatea finanțelor publice

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

Un risc potențial pe termen mediu la adresa sustenabilității fiscal-bugetare este reprezentat de acumularea de pierderi și de arierate în sectorul întreprinderilor și companiilor în care statul este acționar majoritar, deoarece, în cazul în care acestea nu vor reuși să își eficientizeze activitatea, Guvernul va fi obligat în final să intervină cu resurse publice, ceea ce poate conduce la o deteriorare a situației finanțelor publice, respectiv prin creșterea deficitului bugetar.

Conform Ministerului Finanțelor Publice, arieratele companiilor de stat reprezintă plăți întârziate către bănci, bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale, furnizori și alți creditori cu mai mult de 30 zile față de termenele contractuale sau legale ce generează obligații de plată. Este de remarcat faptul că începând cu anul 2000, reducerea arieratelor companiilor de stat a reprezentat o preocupare constantă a Guvernului, companiile de stat fiind atent monitorizate, inclusiv în cadrul acordurilor încheiate cu instituțiile financiare internaționale (IFI). Totuși ritmul de diminuare a acestora a fost unul lent, țintele asumate fiind ratate în mai multe rânduri.

La finalul anului 2014, un număr de 1.155 de companii cu capital majoritar de stat au raportat situații financiare la Ministerul Finanțelor Publice, majoritatea fiind organizate ca societăți comerciale și regii autonome, totalizând o cifră de afaceri agregată de circa 44,5 mld. lei. Deși contribuția acestor companii la cifra de afaceri totală din economie era de doar 4% în 2014, plățile restante acumulate de acestea reprezentau 20,7% din totalul arieratelor înregistrate la nivelul întregii economii, ambii indicatori continuând trendul descrescător față de maximum atins în 2009 (6% pentru contribuția companiilor de stat la cifra de afaceri totală din economie și 35,5% pentru plățile restante acumulate de companiile de stat din total arierate la nivelul întregii economii). Stocul de arierate pentru cele 1.155 companii de stat identificate reprezenta în 2014 3,7% din PIB, urmând același trend descrescător ca și indicatorii mai sus menționați (6,7% din PIB, nivel maxim atins în 2009). Datele relevă faptul că, deși ponderea arieratelor întreprinderilor de stat rămâne importantă, aportul acestor companii la valoarea adăugată brută per total economie se menține modest (9,9%), aproape de minimum înregistrat în anul 2013 (10,5%).

Numărul de salariați din companiile de stat a continuat să se situeze la o valoare inferioară față de nivelul maxim al perioadei analizate atins în anul 2007 (406 mii persoane), ajungând la 297 mii persoane în anul 2014, reprezentând 7,6% din totalul angajaților din întreaga economie, iar profitul brut al companiilor de stat a fost negativ în 4 din cei 8 ani analizați, anul 2014 consemnând însă cea mai bună performanță din perioada analizată (respectiv un profit brut de

3.568 mil. lei). Cu toate acestea, evoluția favorabilă înregistrată anul trecut este atribuibilă în mare măsură creșterii profitabilității unui număr foarte mic de companii. Astfel, dacă eliminăm influența celor mai performante cinci companii de stat în funcție de profit (Top 5 de acum înainte – acestea se regăsesc în [Tabelul 18](#)) se poate remarca o adâncire a rezultatului global negativ, de la -387 mil. lei la -957 mil. lei. De altfel, pe întreg intervalul analizat profitul brut agregat al companiilor de stat, exclusiv Top 5 s-a menținut în teritoriu negativ, perioada 2008-2012 fiind caracterizată de pierderi ridicate, în ultimii doi ani acestea diminuându-se considerabil, chiar și în contextul înrăutățirii din anul 2014. În schimb, companiile de stat din Top 5 au înregistrat constant profituri importante, în ultimii doi ani având loc aproape o dublare a profitului brut al acestora comparativ cu anul 2012 (respectiv de la 2.465 mil. lei la 4.525 mil. lei la sfârșitul anului 2014). Astfel, se remarcă o influență decisivă a companiilor din Top 5 asupra performanței agregate a companiilor de stat, iar în acest context, pentru a analiza mai riguros evoluția performanței financiare a întregului sector al companiilor de stat, în raportul de față vor fi prezentați indicatorii specifici atât la nivel agregat, cât și eliminând influența Top 5.

Tabelul 16: Evoluția numărului de companii de stat care raportează situații financiare pe componente

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Regii autonome	128	117	150	152	173	180	184	193
Societăți comerciale cu capital integral de stat	385	358	333	389	437	431	456	479
Companii și societăți naționale	50	41	45	50	61	48	41	46
Alte societăți comerciale cu capital integral sau majoritar de stat	62	51	51	57	130	132	148	154
Societăți comerciale cu capital de stat autohton și de stat străin (capital de stat $\geq 50\%$)	13	5	25	9	44	40	55	54
Societăți comerciale cu capital de stat și privat autohton și străin (capital de stat $\geq 50\%$)	21	7	20	9	16	18	19	28
Societăți comerciale cu capital de stat și privat autohton (capital de stat $\geq 50\%$)	105	85	87	82	98	85	93	102
Societăți comerciale cu capital de stat și privat străin (capital de stat $\geq 50\%$)	5	4	11	12	15	12	18	22
Societăți comerciale cu capital de stat, privatizate în cursul anului de raportare	50	50	52	31	74	60	72	77
TOTAL număr companii de stat cu raportări financiare	819	718	774	791	1048	1.006	1.086	1.155

Tabelul 17: Evoluția unor indicatori ai companiilor din România cu raportări financiare în funcție de forma de proprietate

		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Număr companii	total companii exclusiv sectorul financiar	617.272	663.860	602.190	613.080	644.379	630.066	627.545	643.644
	pondere companii de stat în total	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%
Venituri totale, mil. lei	companii de stat	51.953	56.660	50.756	55.022	58.511	49.853	46.906	44.487
	total companii exclusiv sectorul financiar	779.968	977.619	845.396	920.600	1.056.190	1.072.777	1.061.016	1.113.445
	pondere companii de stat în total	6,7%	5,8%	6,0%	6,0%	5,5%	4,6%	4,4%	4,0%
Valoare adăugată brută, mil. lei	companii de stat	19.048	21.744	20.454	22.881	24.202	22.339	23.805	25.220
	total companii exclusiv sectorul financiar	166.722	203.875	189.633	195.849	196.151	197.392	227.615	255.957
	pondere companii de stat în total	11,4%	10,7%	10,8%	11,7%	12,3%	11,3%	10,5%	9,9%
Număr salariați, mii persoane	companii de stat	406	390	364	364	343	327	294	297
	total companii exclusiv sectorul financiar	4.620	4.618	4.019	3.962	4.040	3.898	3.836	3.882
	pondere companii de stat în total	8,8%	8,4%	9,1%	9,2%	8,5%	8,4%	7,7%	7,6%
Profit brut, mil. lei	companii de stat (CS)	1.400	(1.026)	(2.777)	(2.101)	1.372	(561)	3.093	3.568
	CS, exclusiv cele mai performante 5 comp.	-563,01	-3.926,82	-4.329,11	-4.201,71	-2.449,37	-3.026,17	-386,80	-957,37
	companii private	43.008	23.513	19.914	27.934	10.421	15.623	23.856	27.479
Arierate, mil. lei	companii de stat	13.690	17.294	34.405	28.012	26.251	25.363	26.187	24.369
	companii private	44.050	53.127	62.406	69.193	88.882	91.536	90.358	93.508
	total companii exclusiv sectorul financiar	57.740	70.422	96.811	97.205	115.133	116.899	116.545	117.878
	pondere companii de stat în total	23,7%	24,6%	35,5%	28,8%	22,8%	21,7%	22,5%	20,7%
Arierate, % din PIB	companii de stat	3,3%	3,3%	6,7%	5,2%	4,6%	4,3%	4,1%	3,7%
	companii private	10,5%	10,1%	12,2%	13,0%	15,7%	15,3%	14,2%	14,0%
	total companii exclusiv sectorul financiar	13,8%	13,4%	19,0%	18,2%	20,4%	19,6%	18,3%	17,7%

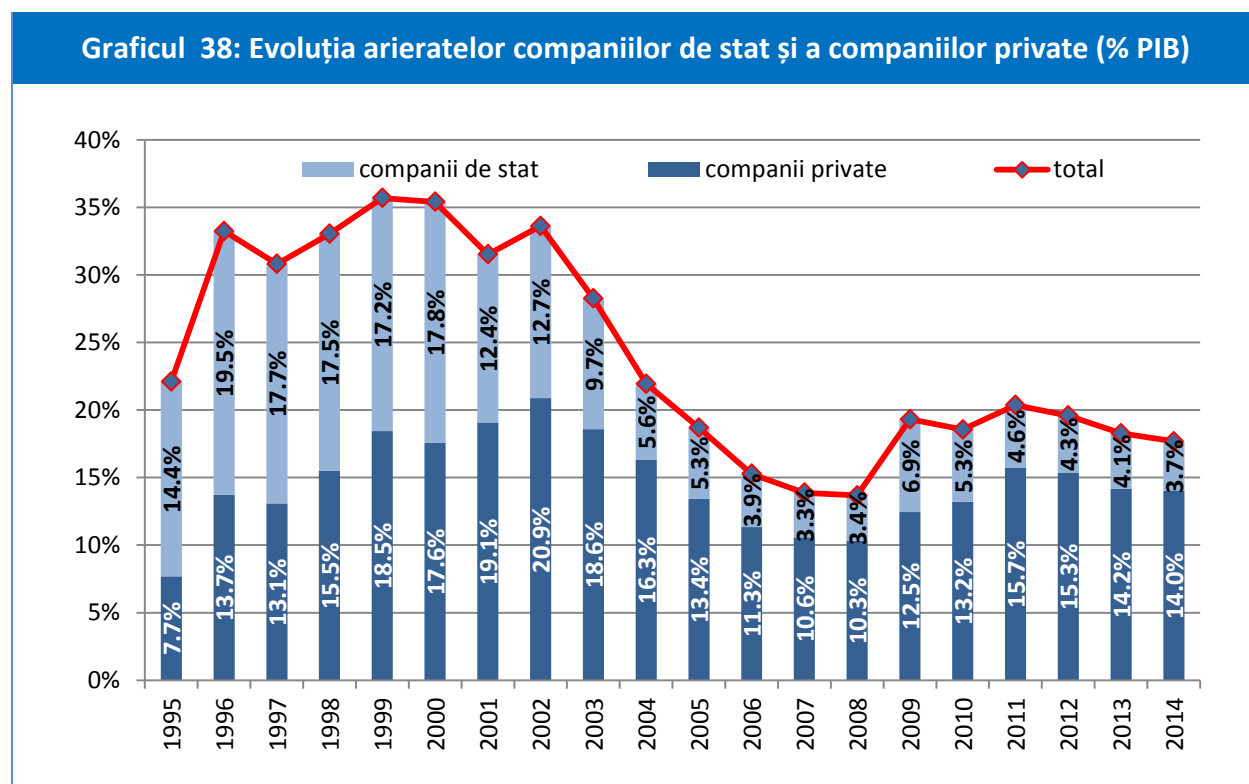
Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de către agenții economici din sectorul nefinanciar

Tabelul 18: Top 5 profit net al companiilor de stat

Top 5 profit net în 2014			Top 5 profit net în 2013			Top 5 profit net în 2012		
Nume companie		Profit net (mil. lei)	Nume companie		Profit net (mil. lei)	Company name		Profit net (mil. lei)
1	S.N.G.N. ROMGAZ S.A.	1.409,88	1	S.N.G.N. ROMGAZ S.A.	995,55	1	S.N.G.N. ROMGAZ S.A.	1.244,05
2	S.P.E.E.H. HIDROELECTRICA S.A.	941,54	2	S.P.E.E.H. HIDROELECTRICA S.A.	718,83	2	S.N.T.G.N. TRANSGAZ S.A. MEDIAȘ	329,31
3	S.N.T.G.N. TRANSGAZ S.A. MEDIAȘ	502,52	3	S.N. NUCLEARELECTRICA S.A.	423,39	3	C.N.A.D.N.R. S.A.	174,14
4	SOCIETATEA UZINA MECANICĂ CUGIR S.A.	442,01	4	S.N.T.G.N. TRANSGAZ S.A. MEDIAȘ	334,49	4	COMPANIA NAȚIONALĂ DE CĂI FERATE CFR S.A.	144,65
5	C.N.A.D.N.R. S.A.	428,61	5	C.N.A.D.N.R. S.A.	253,19	5	COMPLEXUL ENERGETIC OLTENIA S.A.	118,33
Total		3.724,56	Total		2.725,46	Total		2.010,47
Top 5 profit net în 2011			Top 5 profit net în 2010			Top 5 profit net în 2009		
Nume companie		Profit net (mil. lei)	Nume companie		Profit net (mil. lei)	Nume companie		Profit net (mil. lei)
1	TERMOELECTRICA S.A.	1.597,22	1	S.N.G.N. ROMGAZ S.A.	651,21	1	S.N.G.N. ROMGAZ S.A.	572,46
2	S.N.G.N.ROMGAZ S.A.	1.031,75	2	S.N.T.G.N. TRANSGAZ S.A.	376,35	2	S.N.T.G.N. TRANSGAZ S.A.	298,63
3	S.N.T.G.N. TRANSGAZ S.A.	379,57	3	S.C. HIDROELECTRICA S.A.	292,37	3	COMPANIA NAȚIONALĂ LOTERIA ROMÂNĂ S.A.	150,59
4	C.N.A.D.N.R. S.A.	246,29	4	S.C. ELECTROCENTRALE BUCUREȘTI S.A.	166,97	4	COMPANIA NAȚIONALĂ AEROPORTUL INTERNAȚIONAL HENRI COANDĂ	59,47
5	S.C. ELECTROCENTRALE BUCUREȘTI S.A.	106,85	5	COMPANIA NAȚIONALĂ LOTERIA ROMÂNĂ S.A.	121,15	5	S.N. NUCLEARELECTRICA S.A.	49,36
Total		3.361,69	Total		1.608,05	Total		1.130,51

Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de către agenții economici din sectorul nefinanciar

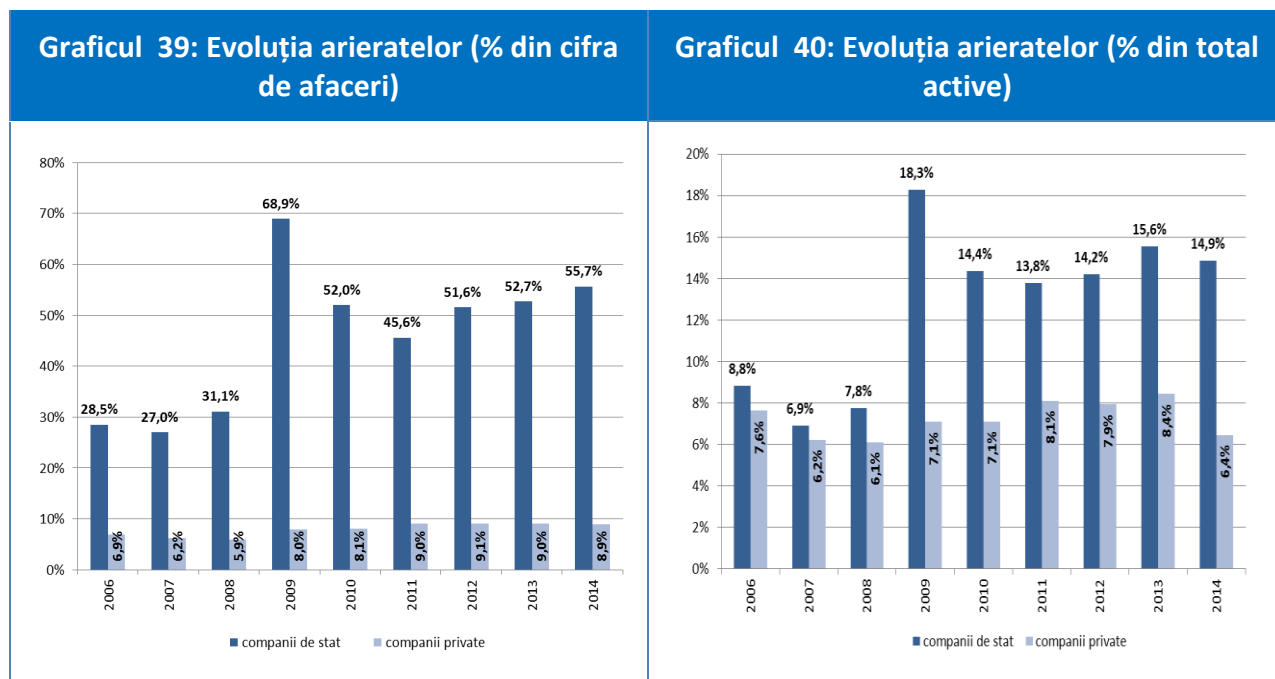
Începând cu anul 2000, ponderea plăților restante în economie s-a diminuat considerabil, de la 35,4% din PIB în anul 2000 la 13,7% din PIB în anul 2008 (respectiv, o reducere în valoare nominală în sumă de 41,7 mld. lei), dar criza financiară declanșată în anul 2008 a determinat creșterea acestora până la un maxim de 20,7% din PIB atins în anul 2011, însă mult sub valorile foarte ridicate de la începutul anilor 2000. Arieratele companiilor de stat și ale companiilor private exprimate ca procent din PIB s-au diminuat continuu începând cu anul 2012 (19,9% din PIB), ajungând la un nivel de 17,7% din PIB în anul 2014. Sectorul companiilor de stat a înregistrat o diminuare continuă și consistentă a arieratelor începând din anul 2009, respectiv de la 6,9% din PIB la 3,7% din PIB în anul 2014, pe fondul măsurilor convenite în cadrul acordurilor privind balanța de plăți încheiate cu instituțiile financiare internaționale (CE, FMI și BM) în perioada 2011-2015. Aceste măsuri au vizat încadrarea arieratelor în țintele indicative trimestriale și au inclus transferuri bugetare, plasarea întreprinderilor de stat în lichidare voluntară sau insolvență, convertirea arieratelor în acțiuni.



Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de agenții economici din sectorul nefinanciar⁵³

⁵³ Valorile pentru anul 2013 prezentate în [Graficele 38, 39, 40 și 41](#) și [Tabelele 19 și 20](#) precum și parțial în [Tabelul 17](#) diferă de cele din Raportul Consiliului fiscal pentru anul 2013 deoarece au fost incluse în calcul datele aferente arieratelor înregistrate de companiile de stat: RADET București, CFR Marfă și CFR Călători, indisponibile la momentul redactării Raportului anual precedent.

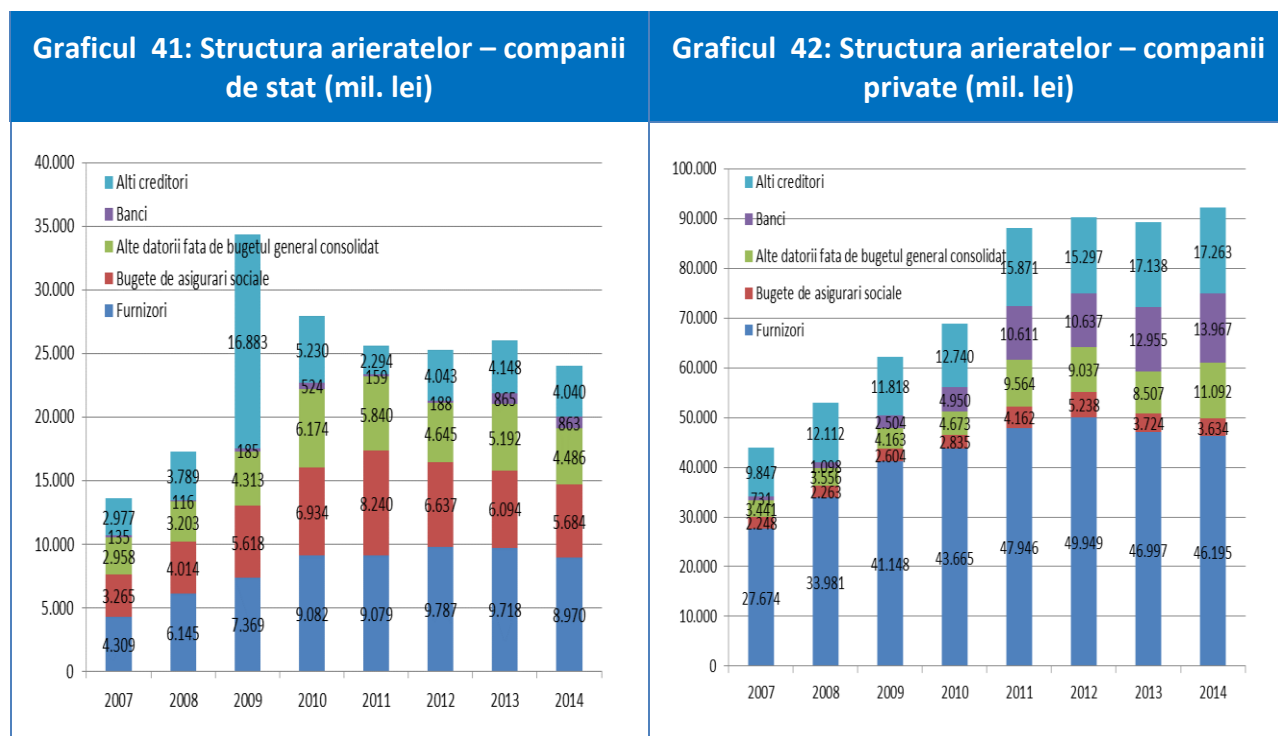
În sectorul privat ponderea arieratelor a avut un trend ascendent și în perioada 2009-2011 (de la 12,5% din PIB la 15,7% din PIB), din anul 2012 înregistrându-se diminuarea ponderii arieratelor până la un nivel de 14% din PIB la finele anului 2014.



Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de agenții economici din sectorul nefinanciar

Analizând evoluția ponderii arieratelor în cifra de afaceri, odată cu declanșarea crizei financiare se poate remarca atingerea unui punct de maxim în anul 2009, când ponderea arieratelor companiilor de stat în cifra de afaceri a înregistrat un salt semnificativ, de peste 100% față de anul anterior (de la 31,1% la 68,9%), în timp ce la firmele private majorarea a fost mai redusă ca amplitudine (de la 5,9% la 8% din cifra de afaceri). Din anul 2012 firmele private sunt pe un trend descendent în ceea ce privește ponderea arieratelor în cifra de afaceri (de la 9,1% la 8,9% în anul 2014), în contrast cu companiile de stat, care, deși au înregistrat în perioada 2009-2011 o reducere semnificativă, de 23,3 pp, începând din anul 2012 sunt pe un trend continuu crescător, acest raport atingând un nivel de 55,7% la finele anului 2014 (comparativ cu doar 45,6% în anul 2011). De notat că această creștere a ponderii arieratelor în cifra de afaceri pentru companiile de stat în anul 2014 comparativ cu anul precedent poate fi explicată prin reducerea mai rapidă a cifrei de afaceri (-12%) comparativ cu cea a valorii arieratelor (-7%). În termeni nominali, în anul 2014, spre deosebire de companiile de stat care au reușit reducerea arieratelor cu 7%, firmele private au înregistrat o creștere de 3,5% a acestora comparativ cu anul precedent, dar cum dinamica cifrei de afaceri a firmelor private a devansat cu 1,9 pp (+5,4%) dinamica plăților restante, acestea și-au redus ponderea arieratelor în cifra de afaceri.

În plus, cea mai mare parte a arieratelor companiilor de stat sunt către bugetul general consolidat (42% din total arierate), și în special către bugetul de asigurări sociale, spre deosebire de companiile private care au arierate în cea mai mare parte către furnizori (50% din total arierate). Totalul datoriilor restante ale companiilor de stat către bugetul general consolidat însumau 10,17 mld. lei (1,5% din PIB) în decembrie 2014, din care 5,7 mld. lei erau către bugetele de asigurări sociale (0,8% din PIB). În general, întreprinderile de stat nu își plătesc la timp datoriile către bugetul general consolidat (în special față de bugetele de asigurări sociale) și față de alte companii de stat. Furnizorii ocupă locul al doilea în rândul creditorilor companiilor de stat în anul 2014, suma datorată către aceștia fiind de 8,9 mld. lei (1,3% din PIB și 37,3% din total arierate). Comparativ cu anul precedent, la nivelul anului 2014 s-au înregistrat reduceri ale arieratelor companiilor de stat atât către furnizori, cât și către bugetul general consolidat, respectiv cu 8% și 10% mai puține arierate.



Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de agenții economici din sectorul nefinanciar

Dincolo de consecințele fiscal-bugetare directe pe care arieratele companiilor de stat le generează – prin privarea bugetului general consolidat de veniturile datorate – acumularea de plăți restante către sectorul privat este de natură să creeze acestuia din urmă probleme de lichiditate și să frâneze creșterea economică. Primele 10 companii de stat ierarhizate din punct de vedere al plăților restante însumează peste 60% din totalul arieratelor companiilor de stat, arieratele fiind concentrate în special în sectoarele feroviar, minier și cel al industriei chimice.

Tabelul 19: Top 10 aierate ale companiilor de stat

Top 10 aierate în Dec 2014

	Nume companie	Aierate (mil.lei)
1	COMPANIA NAȚIONALĂ A HUILEI S.A. ÎN LICHIDARE	4.865,05
2	S.C. OLTCHIM S.A.	3.397,19
3	RADET BUCUREȘTI	3.157,86
4	REGIA AUTONOMĂ PENTRU ACTIVITĂȚI NUCLEARE R.A.	1.097,06
5	COMPANIA NAȚIONALĂ A METALELOR PREȚIOASE ȘI NEFERO	570,30
6	SOCIETATEA ROMÂNĂ DE TELEVIZIUNE	553,10
7	CENTRALA ELECTRICĂ DE TERMOFICARE IAȘI (C.E.T.) S.A	545,38
8	SOCIETATEA NAȚIONALĂ A CĂRBUNELUI S.A.	518,77
9	FORTUS S.A.	405,21
10	CENTRALA ELECTRICĂ DE TERMOFICARE BRAȘOV S.A.	394,55
	% din total	63,62%

Top 10 aierate față de bugetul general consolidat în Dec 2014

	Nume companie	Aierate (mil.lei)
1	COMPANIA NAȚIONALĂ A HUILEI S.A. ÎN LICHIDARE	4.851,92
2	SOCIETATEA NAȚIONALĂ A CĂRBUNELUI S.A.	505,66
3	SOCIETATEA ROMÂNĂ DE TELEVIZIUNE	454,51
4	CENTRALA ELECTRICĂ DE TERMOFICARE IAȘI (C.E.T.) S.A.	407,93
5	SC COMPLEXUL ENERGETIC HUNEDOARA S.A.	293,48
6	MOLDOMIN S.A.	260,77
7	SOCIETATEA NAȚIONALĂ A CĂILOR FERATE ROMÂNE R.A.	241,74
8	SC ELECTROCENTRALE CONSTANȚA	185,97
9	REGIA AUTONOMĂ PENTRU ACTIVITĂȚI NUCLEARE RA	175,80
10	INTERVENȚII FERROVIARE S.A.	175,01
	% din total	74,27%

Top 10 aierate în Dec 2013

	Nume companie	Aierate (mil.lei)
1	COMPANIA NAȚIONALĂ A HUILEI SA ÎN LICHIDARE	4.978,38
2	S.C. OLTCHIM S.A.	3.372,78
3	RADET BUCUREȘTI	2.763,46
4	CNCF CFR S.A.	1.051,87
5	S.N.T.F.C. CFR CĂLĂTORI S.A.	914,44
6	REGIA AUTONOMĂ PENTRU ACTIVITĂȚI NUCLEARE	651,71
7	C.N.A.D.N.R. S.A.	592,86
8	C.N.M.P.N REMIN S.A.	580,95
9	SOCIETATEA ROMÂNĂ DE TELEVIZIUNE	547,76
10	S.C. CET IAȘI S.A.	525,63
	% din total	68,31%

Top 10 aierate față de bugetul general consolidat în Dec 2013

	Nume companie	Aierate (mil.lei)
1	COMPANIA NAȚIONALĂ A HUILEI SA ÎN LICHIDARE	4,968,50
2	SOCIETATEA NAȚIONALĂ A CĂRBUNELUI SA PLOIEȘTI	505,37
3	SOCIETATEA ROMÂNĂ DE TELEVIZIUNE	501,87
4	UZINA MECANICĂ CUGIR S.A.	453,54
5	S.C. ELECTROCENTRALE BUCUREȘTI S.A.	421,53
6	S.C. CET IAȘI S.A.	388,18
7	SNCFR R.A.	267,51
8	S.C.MOLDOMIN S.A.	263,03
9	S. U.M.SADU S.A.	183,17
10	S.C. INTERVENȚII FERROVIARE S.A.	168,99
	% din total	72,14%

Top 10 aierate în Dec 2012

	Nume companie	Aierate (mil.lei)
1	COMPANIA NAȚIONALĂ A HUILEI S.A.	4. 904,60
2	SC OLTCHIM S.A.	2.505,96
3	RADET BUCUREȘTI	2.412,76
4	SNTFM CFR MARFĂ S.A.	1.572,26
5	CNCF CFR S.A.	1.491,56
6	S.C. P.E.E.H. HIDROELECTRICA S.A.	1.058,58
7	S.N.T.F.C. CFR CĂLĂTORI S.A.	762,28
8	C.N.M.P.N REMIN S.A.	576,51
9	SOCIETATEA NAȚIONALĂ A CĂRBUNELUI S.A. PLOIEȘTI	516,86
10	S.C.UZINA MECANICĂ CUGIR S.A.	457,00
	% din total	64,10%

Top 10 aierate față de bugetul general consolidat în Dec 2012

	Nume companie	Aierate (mil.lei)
1	COMPANIA NAȚIONALĂ A HUILEI S.A.	4.865,40
2	SNTFM CFR MARFĂ S.A.	876,92
3	SOCIETATEA NAȚIONALĂ A CĂRBUNELUI S.A. PLOIEȘTI	505,30
4	C.N.M.P.N REMIN S.A.	501,09
5	S.C.UZINA MECANICĂ CUGIR S.A.	449,80
6	CNCF CFR S.A.	304,98
7	SOCIETATEA ROMÂNĂ DE TELEVIZIUNE	273,70
8	SNCFR R.A.	267,55
9	S.C.FORTUS S.A. IAȘI	252,38
10	S.C. ELECTROCENTRALE BUCUREȘTI S.A.	220,80
	% din total	75,50%

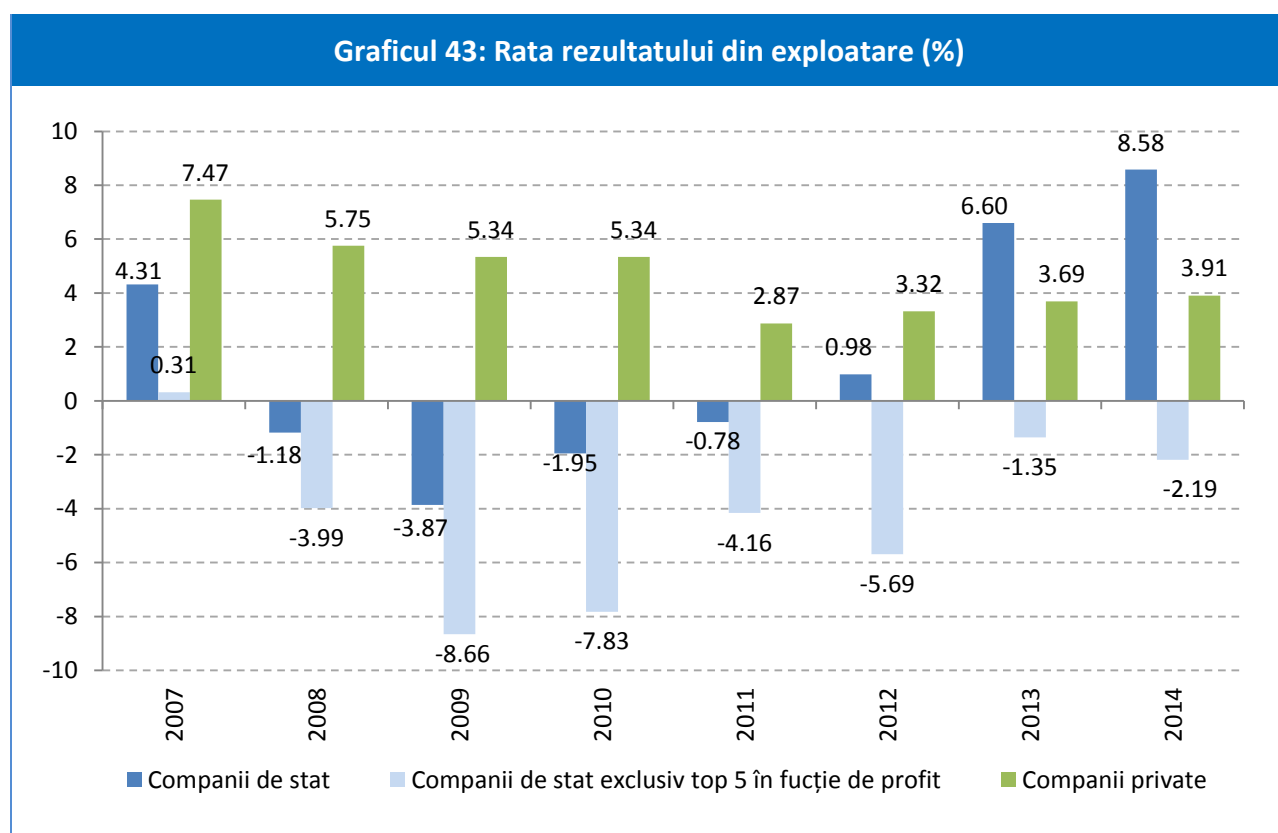
Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de agenții economici din sectorul nefinanciar

Tabelul 20: Evoluția arieratelor companiilor de stat pe tipuri de companii

Total arierate (mil. lei)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Regii autonome	960,09	1.130,70	1.411,14	2.019,32	3.153,75	3.662,52	4.539,81	5.515,00
Societăți comerciale cu capital integral de stat	5876,08	6.802,97	8.102,41	9.648,19	7.670,87	5.605,94	6.325,26	5.378,51
Companii și societăți naționale	5511,38	7.945,22	23.710,69	15.032,90	12.773,24	10.350,17	8.657,59	7.300,42
Alte societăți comerciale cu capital integral sau majoritar de stat	74,93	77,60	184,32	298,81	769,32	879,87	1.484,01	1.187,36
Societăți comerciale cu capital de stat autohton și de stat străin (capital de stat >= 50%)	4,65	5,52	1,05	0,26	46,28	3,27	1,35	1,76
Societăți comerciale cu capital de stat și privat autohton și străin (capital de stat >=50%)	529,42	717,28	35,38	78,59	330,44	2.551,90	3.412,91	3.423,14
Societăți comerciale cu capital de stat și privat autohton (capital de stat >=50%)	552,79	609,37	957,00	932,08	1.504,96	2.308,42	1.764,89	1.560,32
Societăți comerciale cu capital de stat și privat străin (capital de stat >=50%)	2,11	0,86	1,66	0,37	0,47	0,43	0,77	1,17
Societăți comerciale cu capital de stat, privatizate în cursul anului de raportare	178,37	4,81	1,38	1,79	2,06	0,62	0,51	1,80
TOTAL arierate	13689,81	17.294,33	34.405,02	28.012,31	26.251,39	25.363,13	26.187,10	24.369,48

Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de agenții economici din sectorul nefinanciar

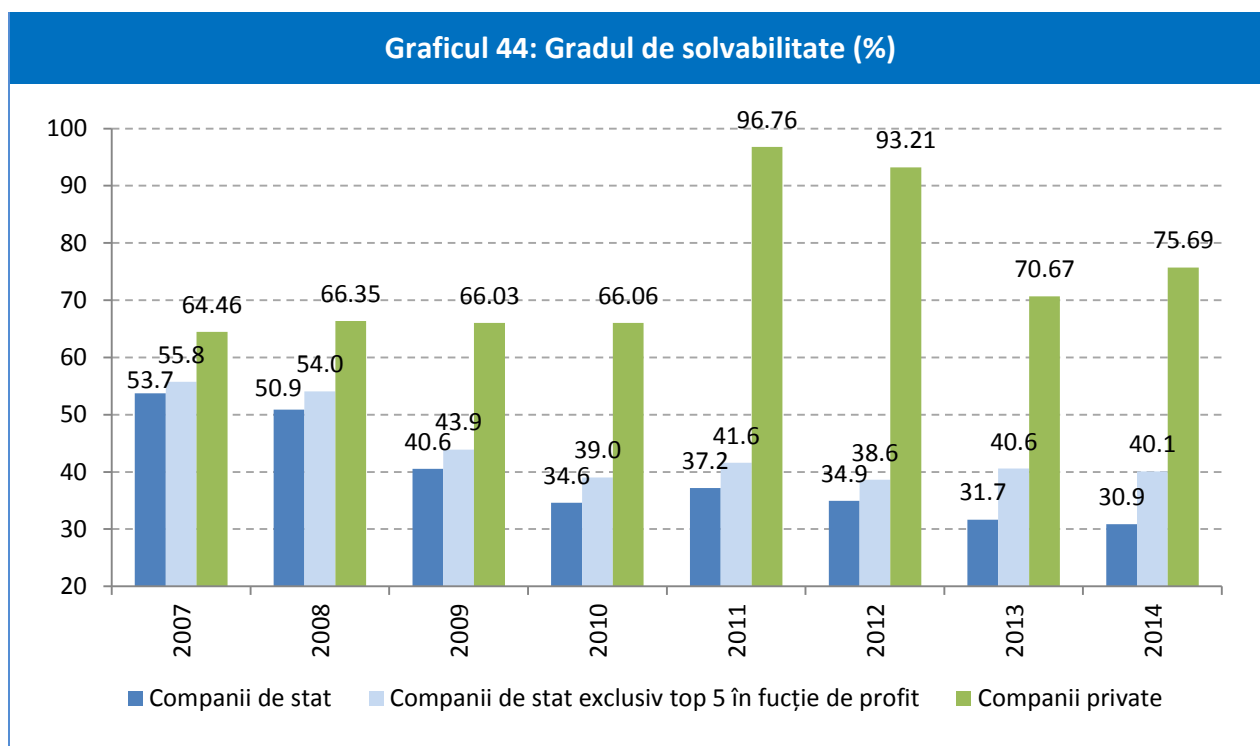
Anul 2014 a consemnat o evoluție favorabilă a performanței financiare agregate a companiilor de stat, acestea înregistrând o consolidare a trendului de eficientizare a activității, care a debutat în anul 2013. Astfel, rata rezultatului din exploatare s-a majorat comparativ cu anul 2013 cu circa 1,98 pp până la un nivel de 8,58%, fiind superioară celei înregistrate de companiile private (3,9%). Cu toate acestea, rata rezultatului din exploatare înregistrează valori negative pe tot intervalul analizat atunci când sunt excluse cele mai performante cinci companii din perspectiva profitului. Totuși, se remarcă un trend de îmbunătățire semnificativă la nivelul acestui indicator, până în anul 2013, când se înregistrează un nivel de -1,35% comparativ cu nivelul de -5,69% înregistrat în anul 2012, deteriorându-se în 2014 la -2,19%. Rata rezultatului din exploatare s-a înrăutățit, însă, în anul 2014 cu 0,84 pp față de anul precedent, atingând nivelul de -2,19%. Ecartul înregistrat atunci când se exclud cele mai performante companii este considerabil, sugerând impactul ridicat al acestor cinci companii asupra nivelului agregat. În plus, primele cinci companii reușesc să înregistreze o performanță care contrabalansează lipsa de performanță a celorlalte, ajustând pozitiv media întregului sector al companiilor de stat.



Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de agenții economici din sectorul nefinanciar

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

În ceea ce privește capacitatea companiilor de stat de a-și acoperi datoriile cu activele de care dispun, reflectată de gradul de solvabilitate, aceasta a evoluat favorabil, ponderea datoriilor în total active reducându-se la 30,9% de la 31,7% pe fondul reducerii datoriilor totale, nivelul fiind totodată semnificativ inferior celui de 75,7% înregistrat de firmele private. De altfel, acestea din urmă și-au majorat gradul de îndatorare în ultimul an, spre deosebire de companiile de stat, finanțarea investițiilor întreprinse realizându-se și din surse externe. Acest rezultat este influențat însă și de distribuția neuniformă a gradului de îndatorare al companiilor de stat, între care se regăsesc firme foarte mari cu un grad foarte redus de îndatorare. Astfel, excluzând cele mai performante cinci companii, gradul de solvabilitate se reduce de la 40,6% la 30,9% pe fondul unei dinamici mai ridicate la nivelul activelor față de cea a datoriilor. De remarcat, însă faptul că excluzând Top 5 companii, restul companiilor de stat sunt în mod evident mai îndatorate, iar reducerea gradului de solvabilitate la nivel agregat se datorează în principal celor mai performante cinci companii.

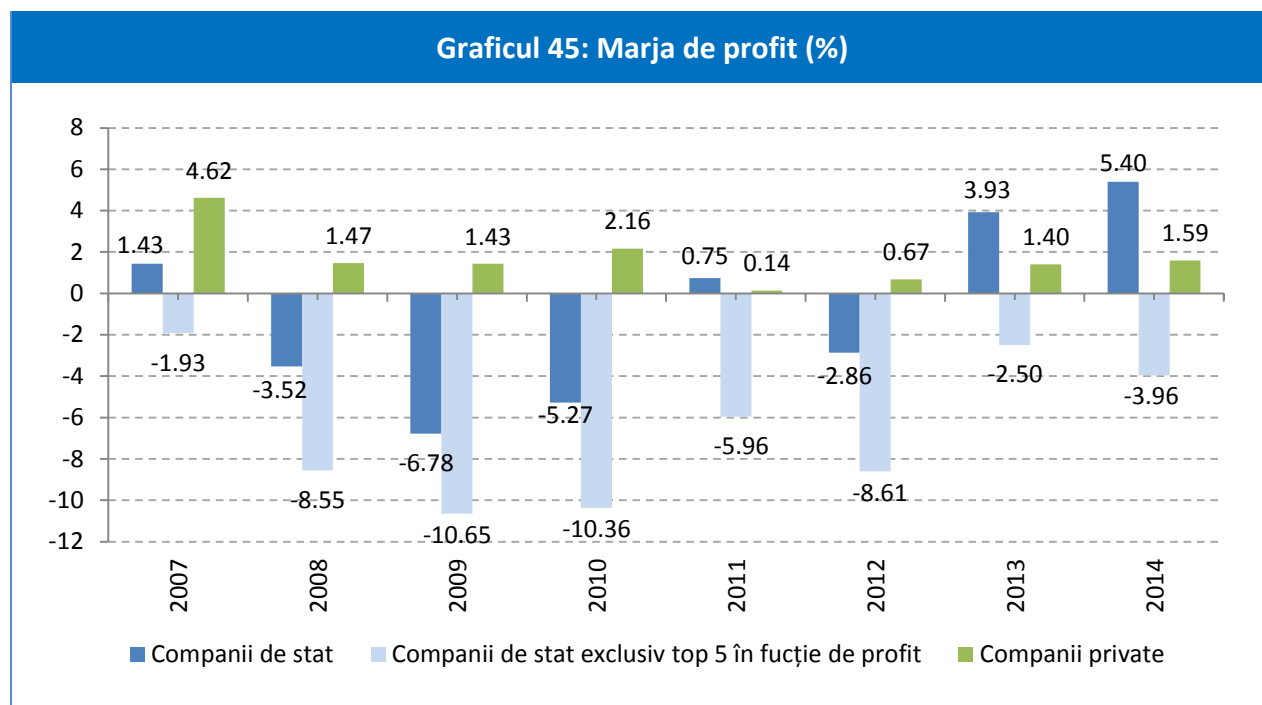


Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de agenții economici din sectorul nefinanciar

Notă: Gradul de solvabilitate (%) = $\frac{\text{Datorii totale}}{\text{Active totale}} \times 100$

Îmbunătățirea performanței operaționale a companiilor de stat a fost vizibilă și la nivelul marjei de profit care s-a majorat la 5,4% în anul 2014 de la 3,93% în anul anterior, în condițiile în care în perioada 2008-2012 acest indicator s-a plasat preponderent în teritoriu negativ. Mai mult, marja de profit în cazul companiilor de stat este superioară celei înregistrată de companiile private (1,59% în anul 2014, în creștere cu 0,19 pp față de anul anterior), fenomen explicat prin

evoluția pozitivă de la nivelul celor mai performante cinci companii. Astfel, excluzând Top cinci companii, marja de profit înregistrează valori negative pe toată perioada analizată, ajungând la -3,96% în anul 2014, respectiv o înrăutățire de 1,44 pp față de anul precedent, însă o îmbunătățire de 4,65 pp comparativ cu anul 2012. Diferențele dintre rata rezultatului din exploatare și marja de profit se explică prin faptul că indicatorul din urmă ia în calcul rezultatul financiar și cel extraordinar. Astfel, ca urmare a influenței negative a cheltuielilor cu dobânzile asupra rezultatului net, în toată perioada analizată, marja profitului înregistrează valori mai scăzute comparativ cu rata rezultatului din exploatare.

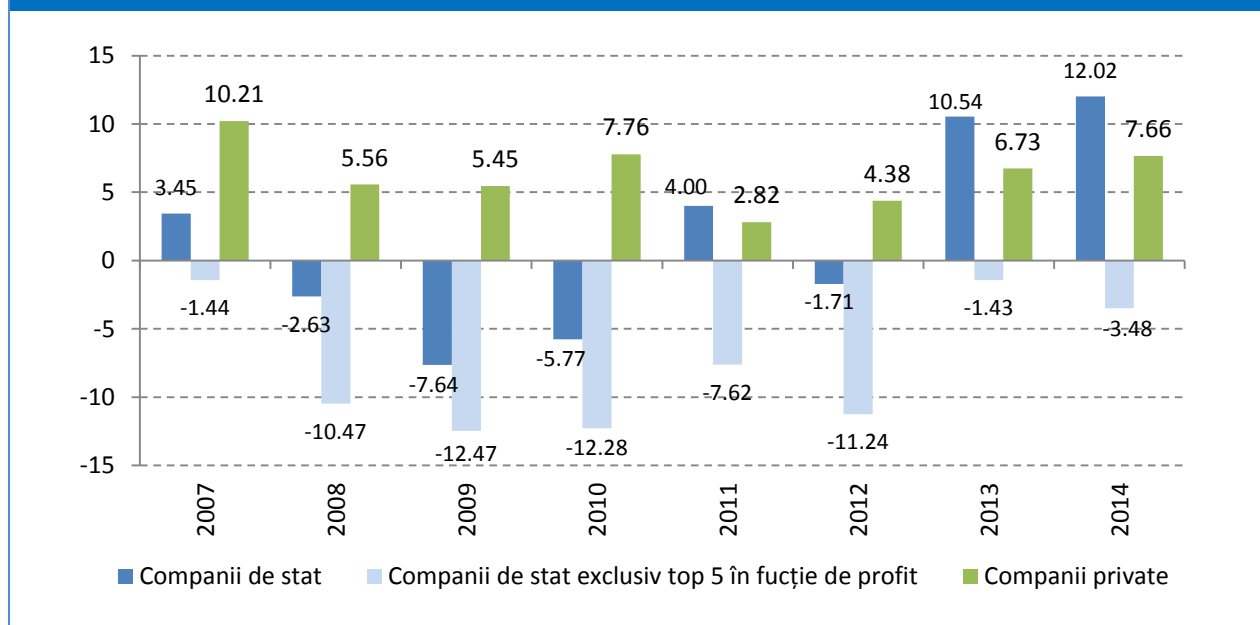


Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de agenții economici din sectorul nefinanciar

*Notă: Marja de profit(%)=Rezultatul net/Venituri totale * 100*

Rezultatele analizei profitabilității companiilor de stat comparativ cu cele private sunt confirmate și de indicatorul profit brut la 1000 de salariați care a cunoscut o evoluție foarte bună în perioada 2013-2014 în cazul companiilor de stat, nivelul acestuia fiind cu circa 57% mai ridicat decât în mediul privat în anul 2014. Evoluția pozitivă a companiilor de stat este, din nou, datorată celor mai performante cinci companii, având în vedere faptul că la nivelul anului 2014 cele mai profitabile cinci companii înregistrează un profit brut de 4.525 mil. lei, iar celelalte companii de stat înregistrează pierderi de 957,37 mil. lei. Prin urmare, ecartul dintre profitul brut corespunzător Top cinci companii și al celorlalte este considerabil, influențând semnificativ aprecierea globală a profitabilității companiilor de stat din România.

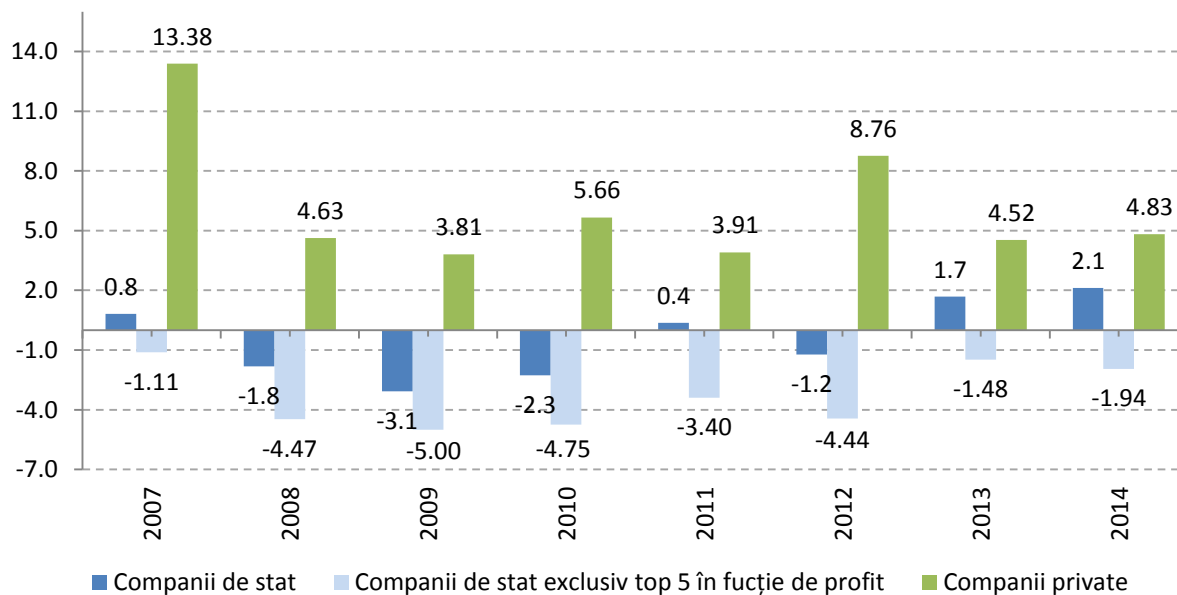
Graficul 46: Profitul brut la 1000 de salariați (mii lei)



Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de agenții economici din sectorul nefinanciar

Trendul ascendent din 2013 al rentabilității capitalurilor proprii (ROE) și al activelor companiilor de stat (ROA) a continuat și în anul 2014 pe fondul unui dinamici favorabile a profitului net. Rentabilitatea capitalurilor proprii a atins un nivel de 2,1%, în timp ce rentabilitatea activelor a fost de 1,46%. Această evoluție favorabilă este, de asemenea, explicată de performanța primelor cinci companii de stat. Excluzând însă Top cinci companii, evoluția celor doi indicatori se înrăutățește în anul 2014 comparativ cu anul precedent, înregistrându-se un nivel de -1,9% în cazul ROE față de -1,5% în anul 2013, respectiv -1,2% în cazul ROA față de -0,9% în anul anterior. La nivel agregat, însă, este de remarcat faptul că toți indicatorii de profitabilitate sunt mai mari în sectorul public, excepție făcând rentabilitatea capitalurilor proprii, ca urmare a capitalizării mai ridicate a companiilor de stat față de cele private.

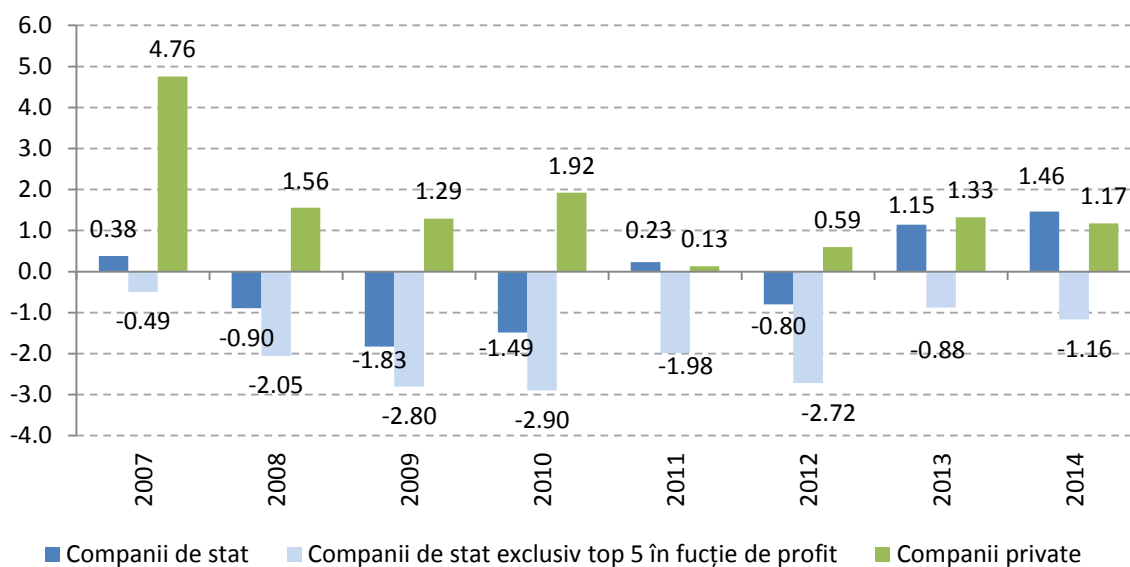
Graficul 47: ROE (%)



Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de agenții economici din sectorul nefinanciar

Notă: $ROE(\%) = \text{Profit net} / \text{Capitaluri proprii}$

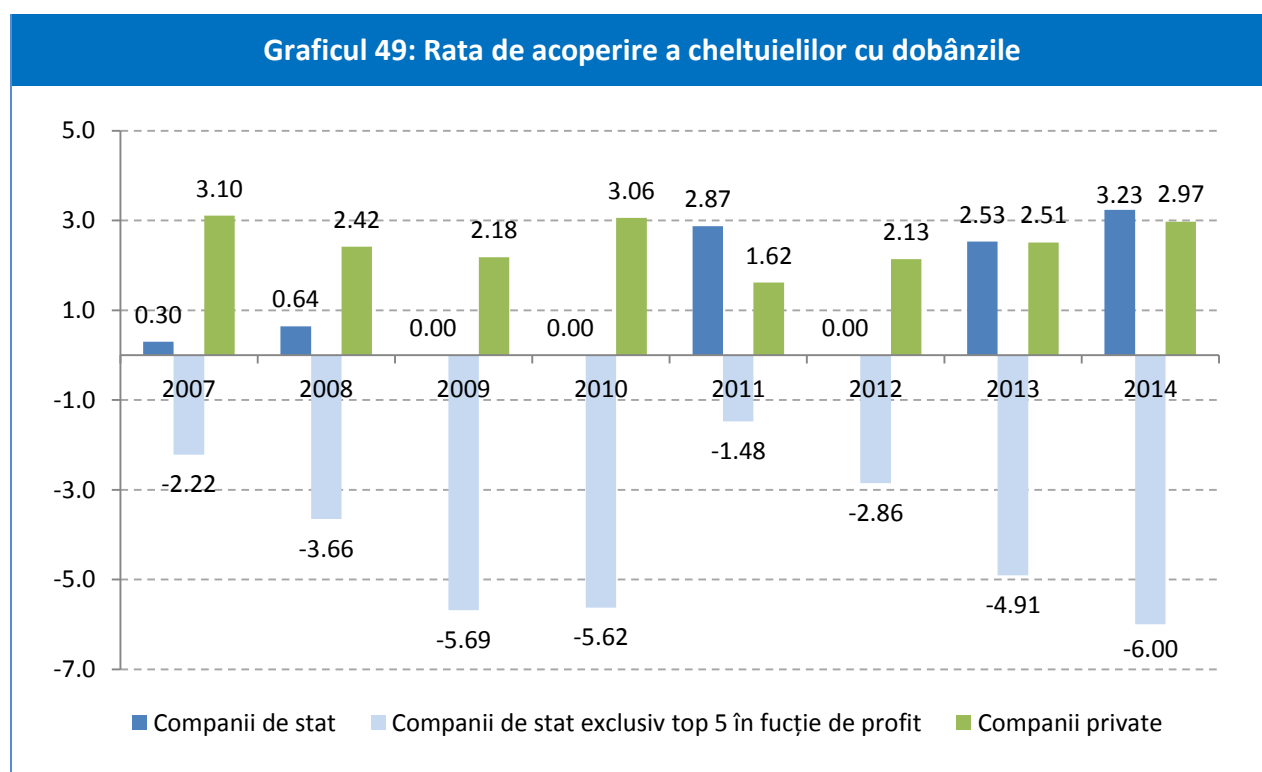
Graficul 48: ROA (%)



Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de agenții economici din sectorul nefinanciar

Notă: $ROA(\%) = \text{Profit net} / \text{Active totale}$

Poziția companiilor de stat a continuat să se îmbunătățească și din perspectiva capacității de onorare a cheltuielilor cu dobânzile, reflectând o capacitate mai bună a companiilor de stat de a-și achita serviciul datoriei. Astfel, în 2014, rata de acoperire a cheltuielilor cu dobânzile a fost de 3,2, ușor mai ridicată față de cea a companiilor private, în timp ce în anii 2009, 2010 sau 2012 acest indicator a înregistrat valori foarte mici. Îmbunătățirea acestui indicator poate fi explicată atât prin reducerea gradului de îndatorare al companiilor de stat, cât și prin majorarea profitabilității acestora. Analizând indicatorul excluzând Top 5 companii de stat, acesta se situează în teritoriu negativ ca urmare a înregistrării de pierderi, ceea ce evident face ca rambursarea datoriilor să fie mai dificilă și chiar în deteriorare.

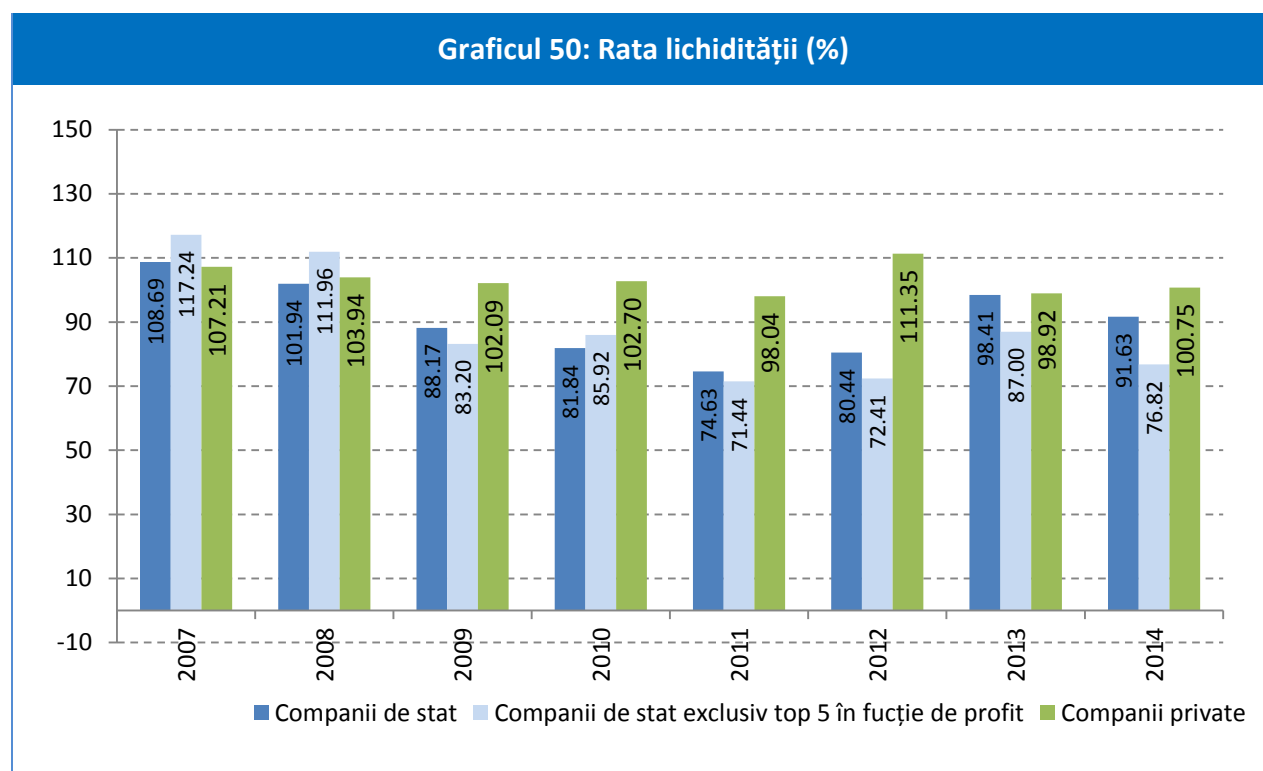


Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de agenții economici din sectorul nefinanciar

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

În termeni de lichiditate, companiile de stat au fost afectate semnificativ de criza financiară, în perioada 2009-2012 rata de lichiditate a acestora fiind semnificativ inferioară celei din sectorul privat, sugerând un deficit semnificativ al activelor curente față de datoriile curente; în 2013 acest decalaj s-a redus semnificativ, rata de lichiditate din cele două sectoare fiind aproximativ egală (98,4%, respectiv 98,8%). În schimb, pentru anul 2014 rata lichidității companiilor de stat a scăzut, dar se menține la un nivel superior celei din perioada 2008-2012, iar cea a companiilor private a crescut, ambele categorii de companii înregistrând însă un nivel care poate fi apreciat drept adecvat. Excluzând cele mai performante cinci companii de stat, rata lichidității

înregistrează în anul 2014 comparativ cu 2013 un declin cu 3,4 pp mai mare decât la nivel agregat, rezultat de altfel anticipat de evoluția similară a celorlalți indicatori de performanță analizați.



Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de agenții economici din sectorul nefinanciar

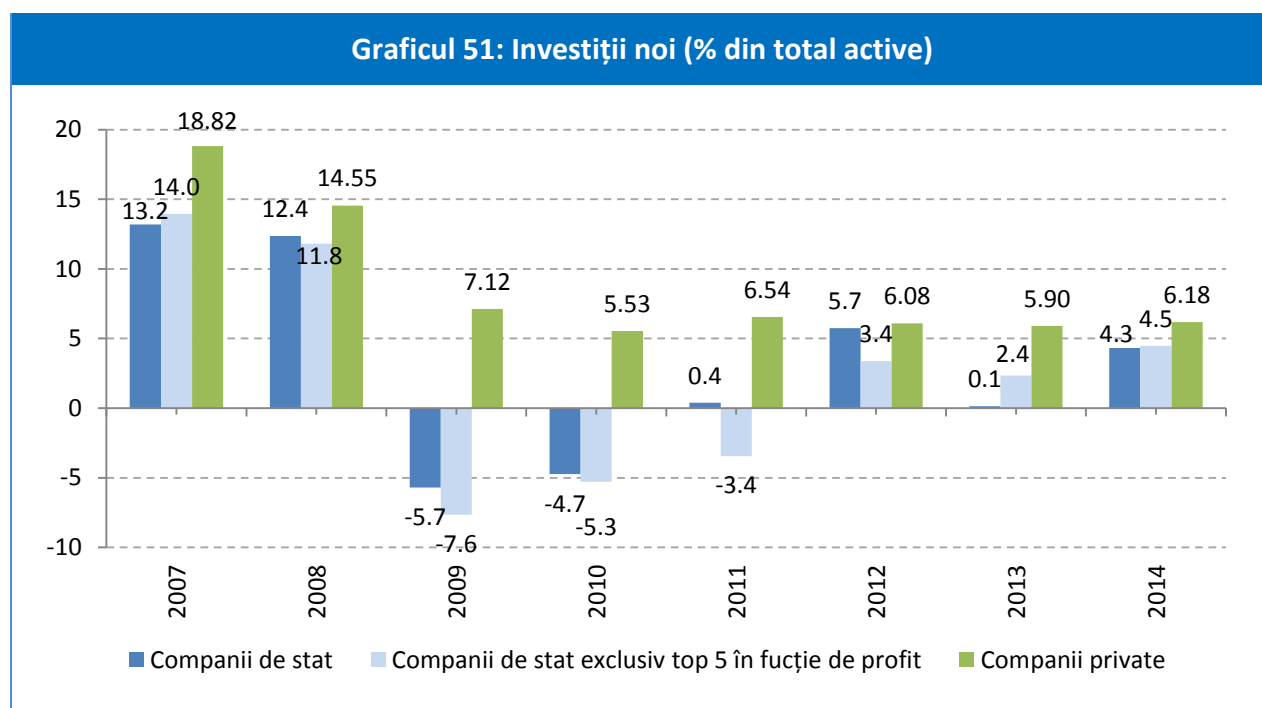
*Notă: Rata lichidității (%) = Active circulante/Datorii pe termen scurt*100*

Ca rezultat al îmbunătățirii performanței financiare, companiile de stat au o capacitate mai mare de a face investiții noi în comparație cu anul 2013. Din graficul alăturat se poate observa faptul că ponderea investițiilor noi în total active a crescut, dar valoarea acestora rămâne la un nivel inferior față de cel înregistrat de companiile private. În plus, spre deosebire de indicatorii de performanță analizați anterior, în cazul excluderii Top cinci companii, se poate remarca o pondere cu 0,2 pp mai mare decât cea înregistrată la nivel agregat.

Chiar dacă decalajul față de companiile private s-a redus, nevoia de investiții este mai pronunțată la nivelul companiilor de stat. Având în vedere și reducerea gradului de îndatorare în cazul companiilor de stat, se poate aprecia că finanțarea investițiilor noi a avut loc preponderent din surse proprii.

Îmbunătățirea performanței întreprinderilor de stat a fost favorizată și de reformele legislative concretizate prin intrarea în vigoare a Ordonanței de Urgență nr. 109/2011 privind guvernarea corporativă a întreprinderilor publice. Aceasta a reprezentat un pas important în implementarea bunelor practici de guvernare corporativă și a vizat depolitizarea și

profesionalizarea conducerii companiilor de stat, atât în ceea ce privește procesul de selecție, numire și funcționare a Consiliului de Administrație și al managerilor, cât și în ceea ce privește creșterea transparenței și furnizarea de informații în vederea responsabilizării companiilor de stat. De asemenea performanța globală a companiilor de stat s-a îmbunătățit și ca urmare a intrării în procedură de lichidare a Companiei Naționale a Huilei și a companiei Termoelectrica. Totuși, este foarte important de menționat faptul că nivelul de performanță financiară nu este uniform distribuit la nivelul companiilor de stat, existând unele companii deosebit de profitabile și care au evoluat pozitiv în ultimii ani, dar și numeroase companii cu problemele atât prin prisma arieratelor, cât și a profitabilității. În acest context, reforma în domeniul companiilor de stat trebuie să continue, iar un accent deosebit ar trebui să cadă pe identificarea companiilor cu probleme și propunerea unor măsuri coerente de redresare.



Sursa: MFP, pe baza datelor din bilanțuri transmise de agenții economici din sectorul nefinanciar
Notă: Investițiile noi sunt calculate ca modificarea activelor imobilizate nefinanciare + cheltuieli cu amortizarea și deprecierea.

Impactul companiilor de stat asupra deficitului bugetar în standarde europene bazate pe angajamente (ESA10) poate reprezenta o presiune suplimentară asupra ținutelor de deficit bugetar asumate de către Guvern, în conformitate cu criteriile de la Maastricht (sub 3% din PIB în termeni ESA10) și Compactul fiscal (deficit structural sub 1% din PIB). Impactul asupra bugetului în standarde ESA10 se manifestă (i) prin emiterea de garanții de stat (de asemenea, obiectul normelor UE privind ajutoarele de stat) și mai ales (ii) prin reclasificarea unor întreprinderi de stat în cadrul administrației publice.

Conform metodologiei Eurostat pentru contabilitatea de angajamente (ESA10), mai multe întreprinderi de stat au fost reclasificate în sectorul administrației publice. Cele 145 de companii de stat consolidate în sectorul administrației publice centrale au avut o influență pozitivă asupra deficitului general consolidat în standarde ESA10 în perioada 2011-2014, excepție făcând anul 2012. În tabelul de mai jos este prezentată contribuția la deficitul bugetar consolidat a primelor 25 de companii de stat incluse în administrația publică centrală în funcție de influența pe care acestea o au asupra deficitului general consolidat în standarde ESA10. În ceea ce privește companiile de stat consolidate în sectorul administrației publice locale, acestea au avut o contribuție ușor negativă asupra deficitului general consolidat în standarde ESA10 în perioada 2011-2014, excepție făcând anul 2011.

Performanța financiară a companiilor de stat a cunoscut o îmbunătățire semnificativă la nivelul anului 2014 prin prisma indicatorilor de profitabilitate și solvabilitate, dinamica acestora fiind superioară celor din mediul privat, dar există în continuare un dezechilibru între contribuția acestor companii la cifra de afaceri pe total economie și ponderea plăților restante în total arierate ori a numărului de angajați în total salariați din economie. Mai mult, profitabilitatea companiilor de stat este influențată decisiv de nivelurile înalte de profit înregistrate de cele mai performante cinci companii, eliminarea contribuției acestora arătând pierderi la nivelul tuturor celorlalte companii de stat pe întreg intervalul de analiză. Astfel, acestea din urmă sunt caracterizate de un nivel redus de eficiență și, chiar dacă, s-au făcut pași importanți în ceea ce privește rentabilizarea lor sunt necesare în continuare eforturi suplimentare pentru consolidarea sustenabilă a progreselor realizate. Consiliul fiscal pledează în favoarea unei analize cuprinzătoare a companiilor de stat, care să reflecte situația reală a acestora la nivel agregat dincolo de performanța financiară foarte bună a câtorva companii. Accentul poate fi pus pe transpunerea principiilor de guvernare corporativă și a consolidării managementului privat la nivelul tuturor acestor companii, pe baze de performanță.

Tabelul 21: Contribuția companiilor de stat consolidate în sectorul administrației publice la deficitul bugetar consolidat (mil. lei), standarde ESA 2010

	2011	2012	2013	2014
1. Total companii la nivel central	1236,8	-382,7	2475,3	3198,2
Compania Națională de Autostrăzi și Drumuri Naționale	1100,5	-1435,0	2171,6	2274,3
CN de Căi Ferate CFR SA	181,5	1532,8	225,5	494,6
CFR Călători SA	62,6	-186,3	95,5	472,0
Metrorex	-18,1	-6,1	76,8	28,6
SC DANUBIANA SA	11,5	-1,5	1,2	4,4
Societatea Națională Aeroportul Internațional Mihail Kogălniceanu	-0,4	-0,1	0,3	2,6
CN ROMARM SA- Filiala Uzina Mecanică București	0,0	-11,3	-9,8	2,5
Administrația fluvială Dunărea de Jos Galați	-0,6	-20,6	25,6	1,5
SC AVERSA SA	0,0	-18,2	-11,1	0,1
CN de Radiocomunicații Constanța	0,2	-0,2	0,2	0,1
Fondul Proprietatea	192,3	-6,6	0,0	0,0
SC Electrificarea SA (SC Electrification SA)	-24,1	-9,2	0,0	0,0
SC CN Romarm SA Buc - Filiala SC Uzina Mecanica Cugir SA	4,0	-37,3	0,0	0,0
SC CIPROM SA	-14,8	3,6	0,0	-0,2
SN a Cărbunelui	-0,2	-0,4	1,3	-0,3
CN Administratia Canalelor Navigabile Constanța SA	-1,7	4,9	13,2	-0,6
SC Sanevit 2003 SA	-0,8	-1,4	-0,7	-1,8
SC Avioane Craiova SA	-5,9	-2,1	-5,3	-2,6
SC Intervenții feroviare SA	-4,5	-8,3	-4,4	-3,0
SC Uzina AutoMecanică SA Moreni	-4,0	-2,0	-2,8	-4,9
SC Construcții Aeronautice SA	-0,8	-0,9	-1,8	-5,5
SC Uzina Mecanică Orăștie	-9,9	-9,4	-8,3	-6,1
SC Termoelectrica SA	-24,5	-89,0	-60,0	-15,4
CN a Huilei Petroșani	-205,5	-57,9	-35,8	-19,4
SC Uzina Mecanică Sadu	0,0	-20,2	4,1	-22,7
2. Total companii la nivel local	40,6	-180,7	-250,4	-19,6
Aeroporturi locale	14,5	-15,4	-14,4	-20,4
Centrale Termice de subordonare locală	-64,2	-24,0	-47,6	-0,9
Alte unități locale	90,3	-141,3	-188,4	1,7
3. Total companii de stat	1277,4	-563,4	2224,9	3178,6
% din PIB	0,23%	-0,09%	0,35%	0,48%

Sursa: INS

V.2. Arieratele bugetului general consolidat

În anul 2014, arieratele bugetului general consolidat⁵⁴ către mediul privat s-au situat aproximativ la același nivel comparativ cu anul precedent, atingând o valoare de circa 126 mil. lei la finalul trimestrului IV din 2014 față de 216 mil. lei cu un an în urmă. Practic, îmbunătățirea notabilă înregistrată în anul 2013, datorată parțial și excluderii din statistici a unei părți din plățile restante (respectiv 360 de mil. lei), pe baza verificărilor efectuate de către ANAF care a contestat legalitatea angajării acelor cheltuieli⁵⁵, s-a menținut și în anul 2014, chiar dacă pe parcursul anului au mai existat și unele oscilații de mică amplitudine. Trebuie menționat însă faptul că aceste sume excluse din statistici și aflate în litigiu pot genera obligații viitoare de plată pentru bugetul general consolidat, iar simpla lor eliminare din evidențe nu echivalează cu stingerea definitivă a datoriilor.

Tabelul 22: Evoluția trimestrială a plăților restante ale BGC în anul 2014 (mil. lei)					
	Trim. IV 2013	Trim. I 2014	Trim. II 2014	Trim. III 2014	Trim. IV 2014
Buget de stat	180,2	158,9	132,8	157,1	119,5
Sub 90 zile	160,3	123,1	96,6	114,6	113,8
Peste 90 zile	5,0	9,5	11,5	7,2	2,8
Peste 120 zile	12,7	22,9	19,9	29,2	1,5
Peste 360 zile	2,3	3,4	4,8	6,1	1,2
Bugete locale	1011,2	946,2	927,8	1.078,6	775,6
Sub 90 zile	815,0	650,8	721,7	870,5	654,9
Peste 90 zile	69,1	128,5	47,5	75,9	80,9
Peste 120 zile	7,1	73,3	84,5	62,2	24,6
Peste 360 zile	120,0	93,7	74,0	70,0	15,2
Bugete asigurări sociale	717,1	651,5	150,0	118,9	72,6
Sub 90 zile	717,1	651,4	149,9	118,9	72,6
Între 90 și 360 zile	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Total	1908,7	1.756,6	1.210,5	1.354,6	967,7

⁵⁴ Potrivit Legii finanțelor publice 500/2002 cu modificările și completările ulterioare sunt considerate arierate plățile restante cu o vechime mai mare de 90 de zile, calculată de la data scadenței.

⁵⁵ Sumele au fost contestate pentru unul dintre următoarele motive: nerespectarea dispozițiilor sau reglementărilor legale relevante, facturare sau achiziție inadecvată, respectiv lipsa evidențelor privind efectuarea lucrărilor facturate.

	Trim. IV 2013	Trim. I 2014	Trim. II 2014	Trim. III 2014	Trim. IV 2014
Sub 90 zile	1692,3	1425,4	968,3	1104	841,3
Peste 90 zile	74,1	138,0	59,0	83,1	83,8
Peste 120 zile	69,8	96,2	104,5	91,4	26,1
Peste 360 zile	72,4	97,1	78,8	76,2	16,5
Total arierate (90-360 zile)	216,3	331,3	242,3	250,7	126,4

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

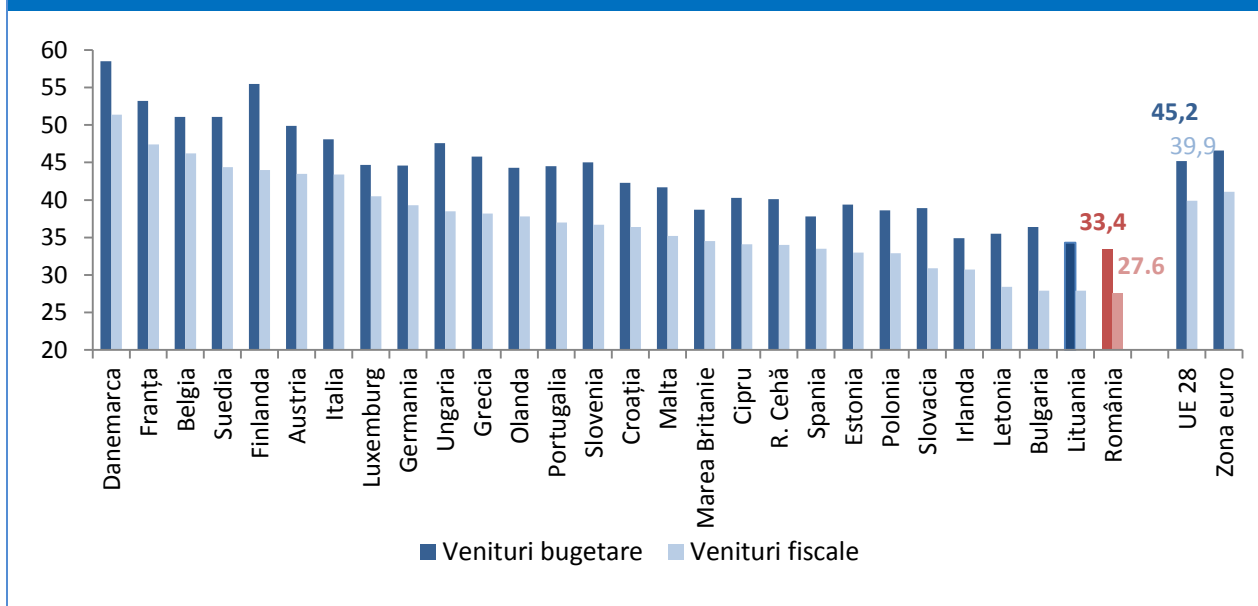
Continuând demersurile legislative inițiate în anul 2013, și în 2014 au fost adoptate o serie de măsuri în vederea reducerii stocului de plăți restante înregistrate la nivel local precum: restricționarea posibilității autorităților locale de a contracta noi împrumuturi strict la împrumuturile destinate stingerii de arierate și plafonarea angajării de personal pentru a asigura spațiul bugetar necesar stingerii arieratelor.

În ceea ce privește plățile restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile care nu se încadrează la categoria arierate potrivit Legii finanțelor publice nr. 500/2002, acestea sunt încă relevante situându-se la un nivel de circa 970 de mil. lei la finalul anului 2014, dar înregistrând un declin semnificativ de aproximativ 40% de la valoarea de 1,9 mld. lei atinsă cu un an în urmă. Diminuarea a fost localizată în principal la nivelul restanțelor la bugetul asigurărilor sociale, acestea scăzând cu circa 89%, respectiv cu 644,5 mil. lei. Evoluția favorabilă a plăților restante ale bugetului general consolidat din ultimii 2 ani este explicată în principal de implementarea Directivei UE nr. 7/2011 privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale.

V.3 Colectarea taxelor în România - comparații internaționale

Comparativ cu statele membre ale UE, România a înregistrat în anul 2014 cea mai mică pondere în PIB a veniturilor bugetare (venituri fiscale și nefiscale), acestea reprezentând doar 33,4% din PIB, cu 11,8 pp sub media europeană (45,2% din PIB). Nivelul veniturilor fiscale raportate la PIB (impozite și contribuții sociale) în România a atins 27,6% din PIB în anul 2014, situându-se de asemenea, pe ultimul loc, cu un ecart de 12 pp față de media UE care este de 39,9% din PIB. Analizând datele potrivit metodologie ESA 2010 ecartul care ne separă de media UE s-a diminuat în cazul veniturilor bugetare totale cu circa 0,6 pp din PIB în timp ce în cazul veniturilor fiscale acesta s-a redus marginal cu 0,1 pp din PIB. Ponderea veniturilor fiscale în PIB este semnificativ mai mică decât în țări cu economii similare precum Ungaria (38,5%), Slovenia (36,7%), Republica Cehă (34,0%) și Polonia (32,9%).

Graficul 52: Veniturile bugetare și venituri fiscale în anul 2014 (% din PIB, ESA 2010)



Sursa: EUROSTAT; Veniturile fiscale includ și contribuțiile de asigurări sociale.

Structura veniturilor fiscale din România, relativ nemodificată față de anul 2013, relevă o pondere ridicată a veniturilor din impozitele indirecte, respectiv de 46,4% din totalul veniturilor fiscale față de 33,8%, media UE28, în timp ce ponderea veniturilor din contribuții sociale a fost de 31,2% (cu 2,6 pp sub media UE28), iar cea a impozitelor directe de doar 22,5% (cu 9,8 pp sub media UE28). Impozitele indirecte rămân principala componentă a veniturilor fiscale, ponderea acestora în total fiind semnificativ peste media UE (cu 12,6 pp), în condițiile în care consolidarea fiscală inițiată în 2010 a inclus pe partea de venituri bugetare și o majorare de impozite indirecte care a condus la lărgirea ecarterului dintre România și media UE.

Din perspectiva colectării veniturilor fiscale, se poate aprecia că sistemul de taxe și impozite în România este caracterizat de un grad redus de eficiență, colectarea deficitară a acestora fiind în mare parte datorată unui aparat administrativ încă ineficient, unei metodologii complicate coroborate cu o lipsă de predictibilitate, dar și unei baze de impozitare redusă atât de multele excepții și deduceri legale, cât și de o evaziune fiscală ridicată. Totuși, trebuie punctat faptul că, în ultimii ani au fost inițiate o serie de măsuri vizând ameliorarea acestei situații, iar efectele reformei administrației fiscale inițiate în anul 2013 pot conduce, în timp, la realizarea obiectivelor privind simplificarea sistemului de taxe, reducerea evaziunii fiscale și creșterea gradului de colectare a impozitelor.

Simplificarea sistemului de taxe și reducerea birocrăției au loc însă gradual, progresele fiind evidențiate de raportul realizat de PricewaterhouseCoopers (PwC) și de Banca Mondială (BM) – *Paying taxes 2015*, potrivit căruia, în clasamentul privind ușurința plății taxelor de către o firmă

de talie medie, la nivelul anului 2013⁵⁶ România a înregistrat un salt notabil (de 82 de locuri) comparativ ediția din anul anterior, urcând pe locul 52 din 189 de economii din întreaga lume față de poziția 134 ocupată în anul 2012⁵⁷. Această îmbunătățire remarcabilă a fost determinată atât de măsurile luate de autoritățile fiscale în perioada 2010-2013 pentru facilitarea plăților electronice și a depunerii declarațiilor online, dar trebuie avută în vedere și schimbarea metodologiei de calcul în urma căreia se face ierarhizarea comparativ cu anul anterior (vezi *Caseta 1*). În anul 2014, potrivit raportului Băncii Mondiale – *Doing Business 2016*, România coboară pe locul 55, comparativ cu locul 52 aferent anului 2013.

Caseta 1: Metodologia de calcul folosită de PricewaterhouseCoopers și Banca Mondială în raportul *Paying Taxes*

Raportul *Paying Taxes* realizat de PricewaterhouseCoopers și de Banca Mondială analizează ușurința plății taxelor în 189 de economii la nivel global prin analizarea a trei indicatori la nivelul unei firme de dimensiuni medii: rata totală de impozitare (ponderea taxelor și contribuțiilor suportate de către o firmă ca procent din profit), timpul necesar conformării cu legislația fiscală (numărul de ore alocate de o firmă pentru a respecta obligațiile de raportare și de plată a taxelor impuse), și numărul de plăți pe care trebuie să le facă o companie pentru a-și îndeplini obligațiile fiscale.

Raportul *Paying Taxes* ia în considerare toate taxele și contribuțiile sociale obligatorii pe care o firmă de talie medie le are de achitat statului în timpul unui an. Taxele și contribuțiile sociale luate în calcul includ: impozitul pe profit, contribuțiile sociale și impozite cu forța de muncă plătite de angajator, impozitul pe proprietate, taxele pe transferuri de proprietate, impozitul pe dividende, impozitul pe câștigurile de capital, taxele pe tranzacții financiare, taxele de colectare a deșeurilor, impozitele pe mijloace de transport, taxele pentru drumuri și alte taxe și impozite.

Deși cei trei indicatori considerați nu s-au modificat, comparativ cu edițiile anterioare, metodologia utilizată începând cu acest an pentru ierarhizarea țărilor este total diferită. Astfel, aceasta nu se mai bazează pe compararea celor trei indicatori între țări, ci are în vedere măsurarea așa-numitei distanțe față de frontieră (DTF). Frontiera reprezintă practic cea mai bună performanță observată pe fiecare dintre indicatorii analizați în toate economiile din eșantion. Distanța unei economii față de frontieră se reflectă pe o scară de la 0 la 100, unde 0 reprezintă cel mai scăzut nivel de performanță și 100 reprezintă frontiera, iar scorul măsoară cât este de departe o economie de cea mai bună performanță la acel moment. Cu ajutorul

⁵⁶ Raportul *Paying taxes 2015* utilizează drept referință anul 2013.

⁵⁷ Conform *Paying taxes 2014*.

DTF se evaluează nivelul de performanță a mediului de reglementare fiscală și modul în care acesta se îmbunătățește în timp. Astfel, diferența dintre scorul aferent DTF pentru o anumită țară, într-un an oarecare și scorul înregistrat în anul curent ilustrează măsura în care acesta a micșorat diferența până la frontieră în timp, respectiv avansul relativ la bunele practici și nu comparativ cu media celorlalte țări așa cum era prezentat în rapoartele din anii trecuți. Scorul general se calculează ca medie simplă a scorurilor DTF pentru fiecare dintre sub-indicatori (numărul de plăți, timp și rata totală de impozitare). Pentru timpul necesar plății impozitelor, frontiera este definită ca cel mai mic timp înregistrat luând în calcul toate economiile care percep cele trei impozite majore: impozitul pe profit, impozite pe muncă și contribuțiile obligatorii și alte taxe (ce includ TVA). Pentru rata totală de impozitare, frontiera este dată de cea mai mare valoare pentru cuantila de 15% din distribuția ratelor de taxare totale pentru toate țările în anii incluși în analiză (pentru anul 2013 pragul este 26,1%).

Față de datele publicate anul trecut, raportul *Paying Taxes 2015* notează pentru România că în anul 2013 comparativ cu anul 2012, numărul de ore necesare pentru plata taxelor s-a redus semnificativ, respectiv de la 200 la 159 ore, numărul de plăți anuale pe care trebuie să le efectueze o companie pentru achitarea taxelor și impozitelor a scăzut de asemenea considerabil, de la 39 la 14 plăți, iar ponderea taxelor și impozitelor în profitul total a crescut ușor de la 42,9% la 43,2%. Potrivit Raportului, la nivelul anului 2013, o companie de dimensiuni medii din România a efectuat pe parcursul unui an un număr de 14 plăți de taxe (față de o medie europeană de 12,3 plăți anuale și o medie la nivel global de 25,9 plăți anuale) și consumă pentru calculul, completarea și depunerea declarațiilor 159 de ore de muncă (sub media europeană de 176 de ore, respectiv, mult sub media de la nivel global de 264 ore). Din perspectiva mărimii ratei totale de impozitare (ponderea taxelor și contribuțiilor sociale în profit), România se situează ușor peste media europeană de 41%, cu o rată de 43,2%, plasându-se de asemenea peste rata de 40,9% înregistrată la nivel global.

În plus, potrivit raportului *Doing Business 2016*, în anul 2014 atât numărul de ore necesare pentru plata taxelor, cât și numărul de plăți anuale pe care trebuie să le efectueze o companie pentru achitarea taxelor și impozitelor rămân constante, respectiv la 159 ore și 14 plăți. Rata totală de impozitare se îmbunătățește în anul 2014, reducându-se la 42% de la 43,2%.

În anul 2013, România a înregistrat un progres notabil privind eficientizarea plății taxelor și impozitelor, fiind una dintre cele mai bine clasate țări din Europa Centrală și de Est, înaintea Poloniei (locul 87), Ungariei (88), Bulgariei (89), Slovaciei (100) și a Republicii Cehe (119), dar în urma Letoniei (24), Estoniei (28), Croației (36), Sloveniei (42) și a Lituaniei (44). În anul 2014, deși România coboară cu 3 poziții, rămâne una dintre cele mai bine clasate țări din Europa Centrală și de Est.

Tabelul 23: Eficiența sistemului de taxe și impozite

	Estonia	Letonia	Slovenia	Lituania	Bulgaria	Slovacia	Polonia	R. Cehă	Ungaria	România
Anul	Ușurința cu care se plătesc taxele (poziție)									
2011	50	52	63	60	91	100	114	120	118	136
2012	32	49	54	56	81	102	113	122	124	134
2013	28	40	42	20	89	100	87	119	88	52
2014	30	27	35	49	88	73	58	122	95	55
	Număr plăți pe an pentru achitarea obligațiilor fiscale*									
2011	8	7	11	11	15	20	18	8	12	41
2012	7	7	11	11	13	20	18	8	12	39
2013	7	7	11	11	13	20	18	8	11	14
2014	8	7	10	11	14	10	7	8	11	14
	Numărul de ore pe an pentru achitarea obligațiilor fiscale**									
2011	85	264	260	175	454	207	286	413	277	216
2012	81	264	286	175	454	207	286	413	277	200
2013	81	193	260	175	454	207	286	413	277	159
2014	81	193	245	171	423	188	271	405	277	159
	Rata totală de impozitare ***									
2011	67,3	36,6	34,7	43,7	28,7	47,9	43,8	49,2	50,3	44,2
2012	49,4	35,9	32,5	43,1	27,7	47,2	41,6	48,1	49,7	42,9
2013	49,3	35,0	32,0	42,6	27,0	48,6	38,7	48,5	48,0	43,2
2014	49,4	35,9	31,0	42,6	27,0	51,2	40,3	50,4	48,4	42,0

Sursa: Banca Mondială

* indicator ce reflectă numărul total de taxe și contribuții plătite, metoda de plată, frecvența plăților, frecvența completării declarațiilor fiscale și numărul agențiilor implicate în procesul de colectare a taxelor în cazul companiilor din al doilea an de activitate. Acolo unde plata se face electronic, indiferent de frecvența plăților, se înregistrează doar o singură plată.

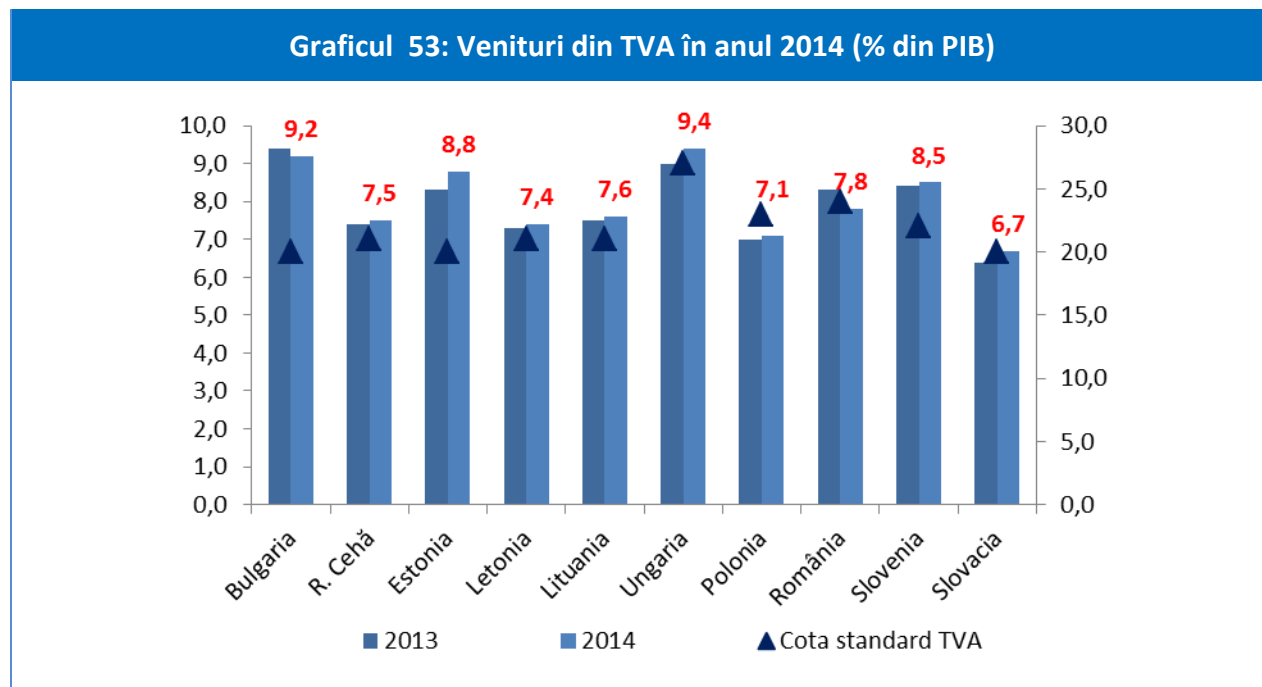
** indicator ce reflectă timpul necesar pentru pregătirea, completarea și plata principalelor obligații fiscale: impozit pe profit, contribuțiile sociale și impozite cu forța de muncă, alte taxe.

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

Comparativ cu economii similare, România se confruntă cu un grad redus de colectare a veniturilor din impozite și contribuții sociale. Spre exemplu, deși cota standard de TVA este a doua ca mărime dintre noile state membre UE, în anul 2014 România a colectat doar 7,8%⁵⁸ din PIB venituri din TVA, situându-se sub țări cu o cota legală inferioară, precum Estonia (cota standard de TVA de 20%), Slovenia (cota standard de TVA de 22%). Mai mult, Bulgaria, cu o

⁵⁸ Nivelul este mai redus cu 0,5 pp comparativ cu anul 2013 când s-au colectat 8,3% din PIB.

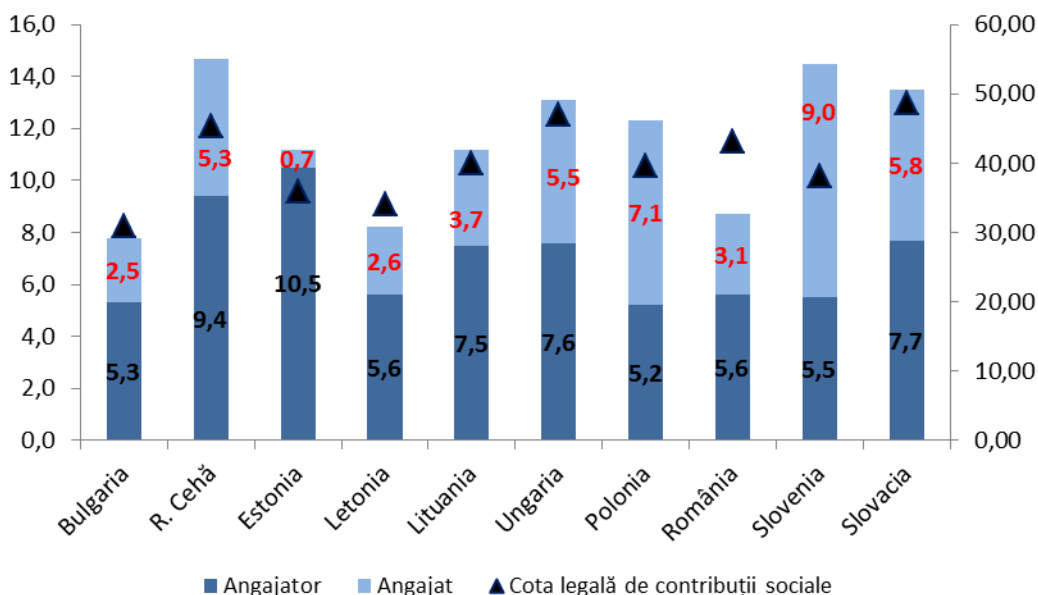
structură a economiei relativ similară cu cea a României și o cotă legală de TVA de doar 20%, a colectat 9,2% din PIB venituri din taxa pe valoarea adăugată în anul 2014.



Sursa: Comisia Europeană, Eurostat

Și în ceea ce privește comparația țărilor selectate privind ponderea în PIB a veniturilor încasate din contribuțiile la asigurările sociale plătite de angajați și angajatori relativ la cota legală de contribuții sociale, pentru România se evidențiază gradul redus de colectare (vezi [Graficul 54](#)). Astfel, veniturile din contribuții colectate de România în anul 2014 au reprezentat 8,7% din PIB (la o rată legală de contribuții sociale de 43,1%), fiind una din cele mai mici ponderi, surclasând doar Bulgaria (care are însă o rată legală de contribuții sociale mult inferioară, de 31%) și Letonia (cu o rată legală de 34,1%). Slovenia (14,5% din PIB), Polonia (12,3% din PIB), Estonia și Lituania (câte 11,2% din PIB) au înregistrat venituri bugetare aferente acestei categorii mai mari decât în România, în condițiile în care ratele legale de contribuții sociale sunt semnificativ mai mici. Față de Republica Cehă care a colectat din contribuții sociale 14,7% din PIB, cota legală din România este cu doar 2 pp mai mică.

Graficul 54: Venituri din contribuții sociale în anul 2014 (% din PIB)



Sursa: Comisia Europeană, Eurostat

În aprilie 2013, a fost inițiat un amplu proces de reformă a sistemului de colectare a taxelor, prin lansarea proiectului privind „Modernizarea Administrației Fiscale din România”, gestionat de ANAF, în parteneriat cu Banca Mondială, având ca obiective creșterea eficienței și eficacității în colectarea impozitelor și a contribuțiilor sociale, creșterea gradului de conformare și reducerea poverii administrative pentru contribuabili, care ar urma să se concretizeze pe termen lung prin creșterea semnificativă a veniturilor colectate și scăderea costurilor administrative aferente.

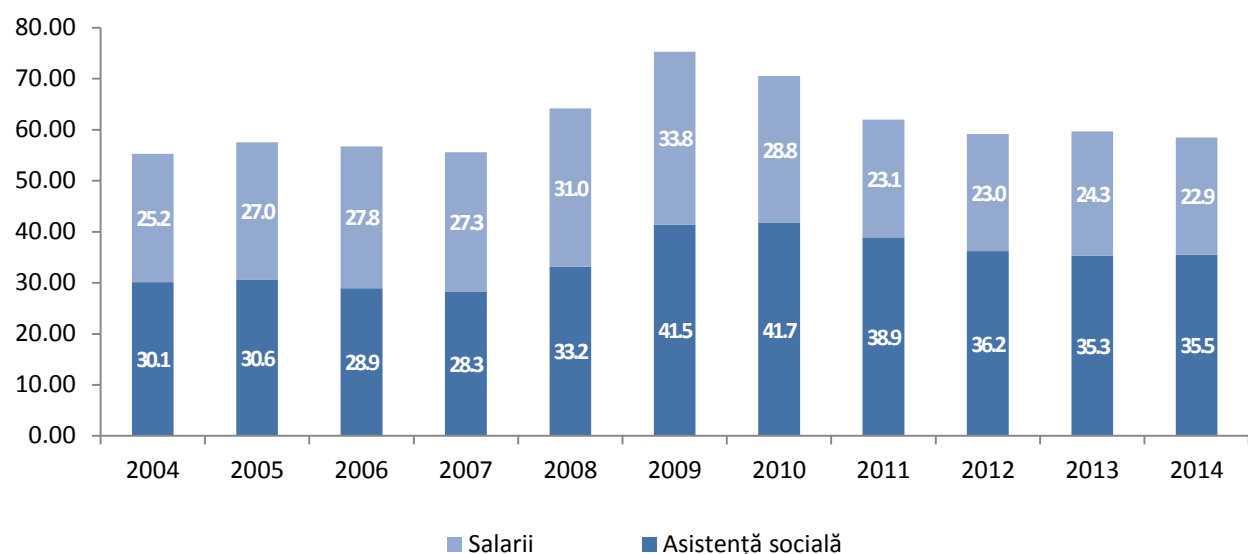
Deși a avut loc o simplificare a birocrăției, rezultatele în ceea ce privește îmbunătățirea eficienței colectării nu s-au manifestat la nivelul anului 2014, în contextul în care veniturile fiscale (impozite și contribuții sociale) s-au situat sub prevederile din bugetul inițial, în pofida unui avans al economiei semnificativ mai mare decât cel considerat la elaborarea proiectului de buget pe anul 2014. Consiliul fiscal admite că acest proces de reformă necesită timp pentru a produce rezultatele scontate, având însă potențialul de generare de spațiu fiscal pe termen mediu. Totuși, având în vedere și evoluțiile recente, Consiliul fiscal atrage încă o dată atenția că adoptarea unor decizii legate de noi reduceri de taxe sau de majorare a unor cheltuieli în baza potențialelor creșteri de eficiență trebuie să aibă loc doar *ex post*, după ce procesul de reformă se dovedește ireversibil și capabil să genereze rezultate pozitive pe termen lung.

V.4. Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate

Structura cheltuielilor bugetare în România este caracterizată de preponderența cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială (pensii, ajutoare sociale), dar importanța relativă a acestora s-a redus semnificativ în perioada 2011-2014 ca urmare a procesului de consolidare fiscală ([Graficul 55](#)), respectiv până la 58,5% comparativ cu o medie de 70% în perioada 2008-2010. După o evoluție relativ stabilă ca procent din veniturile bugetare înainte de 2007, cheltuielile cu salariile și pensiile au avansat într-un ritm alert în anii 2008-2009, depășind media UE28, ulterior reducându-se la un nivel inferior țărilor din ECE, cu excepția Ungariei în anii 2013 și 2014. Dacă la nivelul cheltuielilor cu salariile, ponderea acestora în total venituri bugetare la nivelul anului 2014 este inferioară celei din perioada 2004-2007, cheltuielile cu asistența socială reprezintă o parte semnificativă din veniturile bugetare, mult mai ridicată decât în perioada 2004-2007, chiar și în contextul ajustărilor din ultimii ani. Față de anul precedent, ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total încasări bugetare s-a majorat ușor, respectiv cu 0,21 pp, veniturile totale avansând mai încet decât această categorie de cheltuieli, în timp ce cheltuielile cu salariile și-au diminuat ponderea în total venituri cu 1,37 pp⁵⁹. Practic, la finalul anului trecut ponderea cheltuielilor cu asistența socială și cu salariile în total venituri bugetare este apropiată de cea înregistrată în perioada 2004-2007, cu diferența că importanța relativă a primei categorii este mai ridicată în prezent în detrimentul celei de-a doua.

⁵⁹ Deși execuția în standarde *cash* indică un avans mai puternic al cheltuielilor de personal comparativ cu cel al veniturilor bugetare, execuția în standarde ESA 2010 arată o evoluție contrară, iar acest lucru este explicat de faptul că plățile în contul titlurilor executorii aferente obligațiilor statului față de anumite categorii de salariați au fost deja înregistrate în execuția bugetară potrivit standardelor europene încă din anul 2011, afectând în prezent doar execuția în standarde *cash*.

Graficul 55: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistență socială și salarii în total venituri încasate la buget (%)

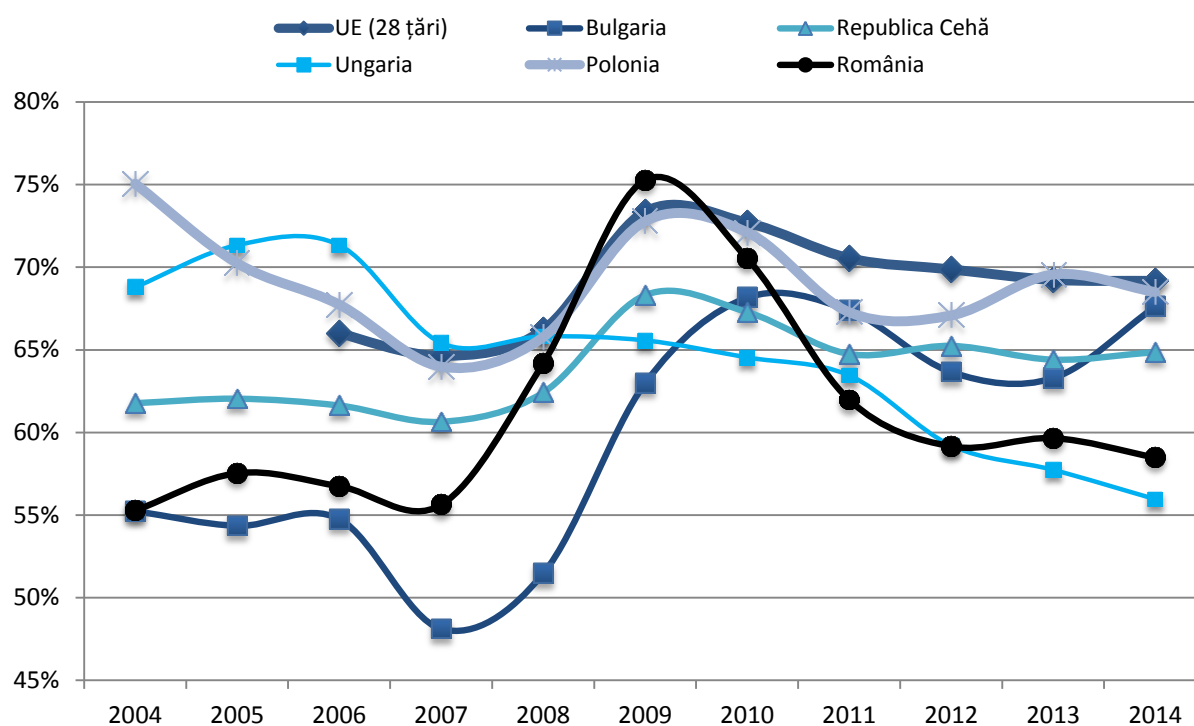


Sursa: Eurostat

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

Starea precară a sistemului public de pensii reprezintă o vulnerabilitate importantă a poziției finanțelor publice, importanța relativă a acestei categorii de cheltuieli în total venituri fiind încă prea ridicată, iar aplicarea noii legi a pensiilor ar trebui să sprijine pe termen mediu obiectivul de reducere a acestei ponderi. Acest obiectiv este însă periclitat în prezent de manifestarea unor presiuni de reversare a reformei sistemului de pensii inițiate în anul 2010, existând inițiative de reinstaurare a unor pensii speciale desființate de aceasta. De asemenea, din punct de vedere al asigurării sustenabilității pe termen mediu și lung a finanțelor publice, este important ca eventualele creșteri ale cheltuielilor cu salariile în sectorul bugetar din anii următori să se facă doar în linie cu evoluția activității economice și în special cu câștigurile de productivitate.

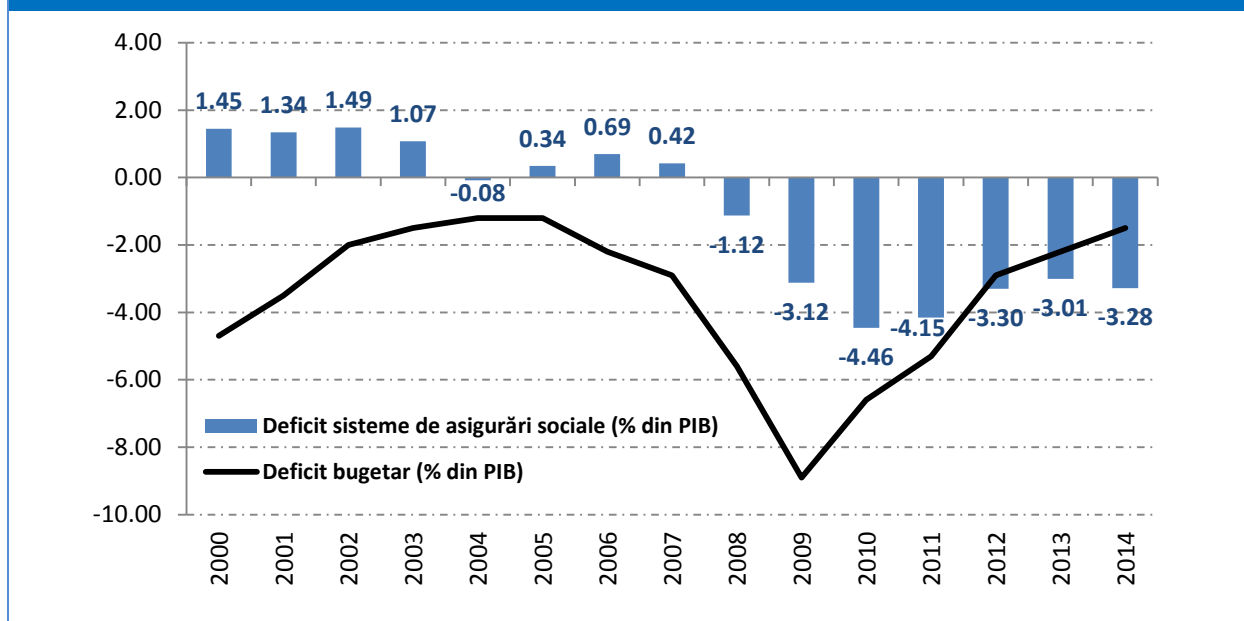
Graficul 56: Ponderea cheltuielilor cu salariile și asistența socială (inclusiv pensii) în total venituri bugetare în UE28 și ECE în perioada 2004-2014



Sursa: Eurostat

Dacă în perioada 2000-2007, bugetele de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate) erau caracterizate de un sold relativ echilibrat sau chiar excedentar, după 2008 deficitul înregistrat au ajuns să reprezinte o componentă importantă a deficitului total, respectiv între 67,5% și 218,7% în intervalul 2010-2014. Practic, în acest din urmă an România ar fi avut un surplus bugetar important dacă bugetul asigurărilor sociale s-ar fi aflat în echilibru. În particular, deficitul înregistrat la nivelul sistemului de pensii publice (-1,9% din PIB), cea mai importantă componentă a acestui buget afectează semnificativ poziția finanțelor publice, reprezentând un risc major la adresa sustenabilității politicii fiscale pe termen mediu și lung.

Graficul 57: Deficitul bugetelor de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate) și deficitul bugetar total – ESA 2010 (% din PIB)

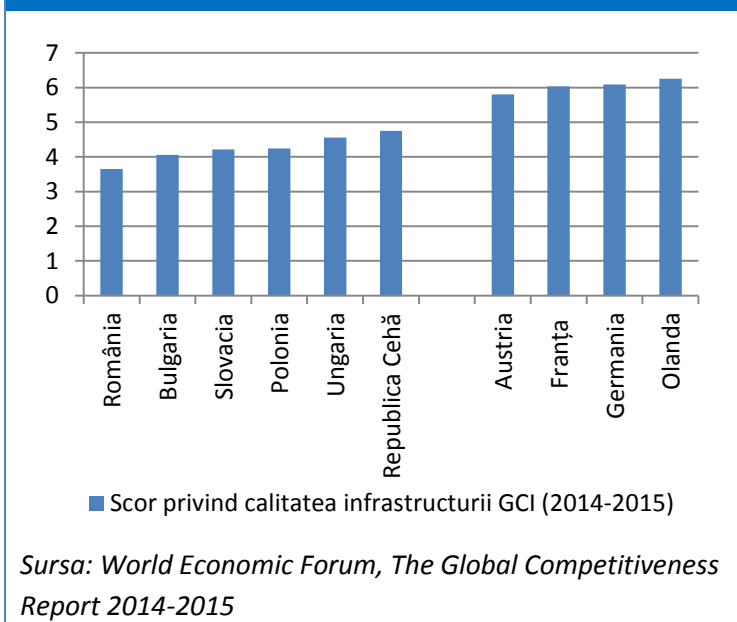


Sursa: Eurostat

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

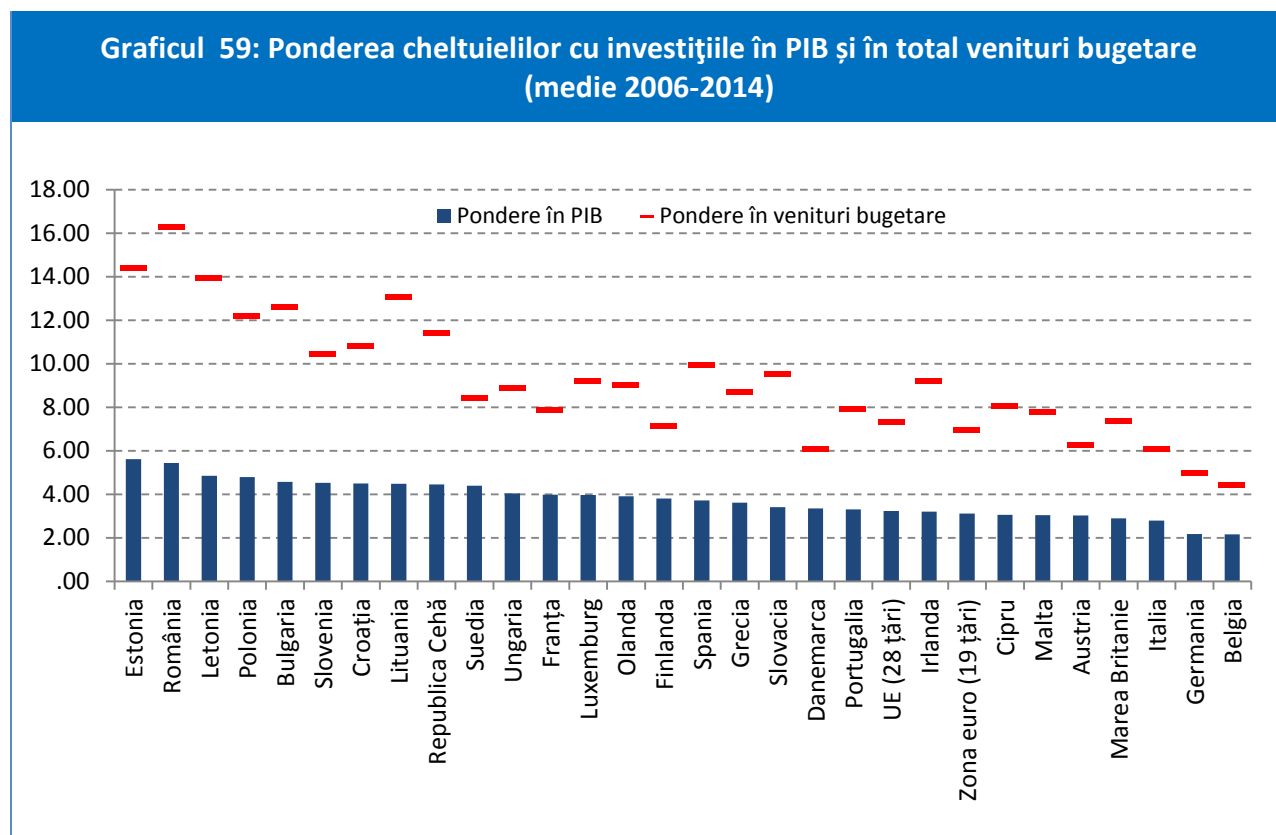
Rezervele de eficiență pe partea de cheltuieli bugetare sunt însă foarte mari. Spre exemplu, România a avut cea mai mare alocare pentru cheltuieli de investiții ca procent din PIB (și ca procent din total venituri bugetare) dintre toate țările UE în perioada 2006-2014, dar cu toate acestea, rezultatele au fost modeste, România având încă cea mai slabă infrastructură din UE. Acest exemplu arată în mod clar că banii au fost cheltuiți ineficient. Printre circumstanțele atenuante pot fi enumerate nivelul redus al PIB și calitatea inițială a infrastructurii.

Graficul 58: Calitatea infrastructurii



Trebuie menționat faptul că în ultimii trei ani, ponderea cheltuielilor cu investițiile publice a scăzut semnificativ, această practică fiind utilizată ca modalitate de atingere a țintelor fiscale. Consiliul fiscal apreciază că accentul ar trebui să cadă pe creșterea eficienței sumelor cheltuite în acest

scop și pe o mai bună prioritizare a proiectelor, România realizând unii pași în această direcție, dar aceste eforturi trebuie continuate.



Sursa: Eurostat

VI. Transparența fiscală

Transparența fiscală reprezintă un punct cheie în stabilirea deciziilor de politică fiscal-bugetară, tendința globală fiind de întărire a supravegherii fiscale la nivel mondial, ca urmare a crizei economice și financiare. Aceasta permite o reducere a asimetriei informaționale, oferind atât decidenților de politică, cât și publicului larg informații clare despre conduita politicii fiscal-bugetare. În plus, facilitează evidențierea riscurilor fiscale, iar un grad ridicat de transparență fiscală poate îmbunătăți credibilitatea fiscală a unei țări, contribuind la crearea unui mediu economic stabil.

Cercetările în domeniu arată faptul că transparența fiscală are un impact semnificativ asupra percepției investitorilor, cu precădere în perioade de incertitudine economică. De exemplu, în studiul *Fiscal Transparency and Sustainability of Public Debt in Times of Crisis: How to Strengthen Investor Confidence?* (Tilly J., 2012), este analizată relația dintre transparența fiscală (cuantificată prin Indicele de transparență bugetară - engl. *Open Budget Index* - propus de organizația neguvernamentală *International Budget Partnership*) și percepția piețelor financiare (cuantificată prin spread-urile CDS⁶⁰ pe 5 ani). Acest indice reprezintă media aritmetică a punctajelor obținute pentru 90 de întrebări cuprinse într-un chestionar pe transparența fiscală, chestionar realizat de organizația *International Budget Partnership* odată la doi ani. În plus, în același studiu sunt analizate și componentele transparenței fiscale (disponibilitatea datelor, caracteristicile cadrului bugetar pe termen mediu, execuția bugetară și riscurile fiscale) în relație cu percepția investitorilor, iar dintre toate elementele execuția bugetară reprezintă elementul cu cel mai mare impact asupra percepției investitorilor în perioadele de incertitudine economică.

În plus cercetările în domeniu accentuează nu numai efectele transparenței fiscale, dar și factorii determinanți ai acestora. Astfel, potrivit studiului *Citizens, Legislators and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency* (Wehner și Renzio, 2013), factorii politici interni au un rol esențial în determinarea nivelului de transparență fiscală. Conform acestora, alegerile libere și corecte au un efect semnificativ pozitiv asupra transparenței bugetare, în timp ce maturitatea democratică nu înseamnă neapărat oferirea de informații fiscale mai multe și de calitate mai bună. Mai mult, este testată și confirmată ipoteza potrivit căreia țările bogate în zăcămintele de petrol și gaze naturale dispun de o transparență fiscală limitată. Aceiași autori completează studiul *The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from US States* (Alt et al., 2006), confirmând faptul că principala sursă a transparenței fiscale este dată

⁶⁰ Instrument de transfer al riscului de credit (engl. *Credit Default Swaps*).

de concurența politică, astfel încât fragmentarea partizană a legiuitorului este asociată cu un nivel mai ridicat al publicării de informații bugetare relevante.

În România, conform LRFB, sunt definite șase principii pe baza cărora Guvernul definește și derulează politica fiscal-bugetară, iar principiul transparenței în ceea ce privește stabilirea obiectivelor fiscal-bugetare este chiar primul dintre acestea. Potrivit principiului transparenței „Guvernul și autoritățile publice locale au obligația de a face publice și de a menține în dezbatere un interval de timp rezonabil toate informațiile necesare ce permit evaluarea modului de implementare a politicilor fiscale și bugetare, rezultatelor acestora și a stării finanțelor publice centrale și, respectiv, locale”. În plus, LRFB cuprinde un întreg capitol dedicat transparenței politicii fiscal-bugetare, ce are în vedere cerințe de raportare a datelor fiscal-bugetare - publicarea pe site a programării bugetare trimestriale, a cheltuielilor bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat - dar și realizarea de analize detaliate privind rezultatele politicii fiscal-bugetare - raportul semestrial cu privire la situația economică și bugetară, raportul privind execuția bugetară finală.

Pentru a promova transparența fiscală în general și pentru a stabili un cadru uniform de evaluare în particular, FMI a elaborat în anul 1998 „Codul de bune practici privind transparența fiscală”, cod ce a fost revizuit în 2007 și mai apoi în anul 2014 pentru a spori eficacitatea managementului și a supravegherii fiscale, ca urmare a lecțiilor învățate de pe urma crizei financiare globale din perioada 2008-2009. Noul Cod reflectă o concentrare masivă în managementul riscurilor fiscale, în contextul în care turbulențele economice au dezvăluit pasive contingente de mari dimensiuni în economiile avansate. Astfel, este dezvoltat un întreg pilon ce are în vedere analiza și managementul riscurilor fiscale ce ar putea fi relevante pentru toate țările. Se au în vedere riscuri ca urmare a șocurilor macroeconomice, a executării garanțiilor și altor pasive contingente, presiunilor fiscale rezultate din evoluții demografice, modificărilor în valorile activelor și pasivelor, parteneriatelor public-private, sectorului financiar, resurselor naturale, factorilor de mediu, autorităților locale și companiilor de stat. Codul este însoțit de un manual referitor la transparența fiscală, iar în cazul țărilor bogate în resurse naturale mai este însoțit și de un ghid cu privire la bunele practici aferente transparenței fiscale.

Codul este structurat pe patru piloni, elemente cheie ale transparenței fiscale, dintre care primii trei sunt finalizați, iar al patrulea pilon se află momentan sub consultare publică, fiind nevoie de adaptarea principiilor primilor trei piloni la circumstanțele particulare ale țărilor bogate în resurse. Astfel, cei patru piloni ai transparenței fiscale sunt:

- **Pilonul I: Raportare fiscală** – se referă la forma și calitatea statisticilor fiscale ce ar trebui să ofere informații complete, prompte și relevante cu privire la performanța și poziția financiară a guvernului.

- **Pilonul II: Prognoze fiscal-bugetare** – se referă la crearea unei viziuni clare cu privire la obiectivele bugetare și intențiile de politică fiscal – bugetară împreună cu proiecțiile complete, prompte și relevante referitoare la evoluția finanțelor publice.
- **Pilonul III: Analiza și managementul riscurilor fiscale** – se referă la asigurarea faptului că riscurile aferente finanțelor publice sunt prezentate, analizate și gestionate, iar deciziile de politică fiscal-bugetară sunt coordonate în mod eficient.
- **Pilonul IV: Managementul resurselor bugetare** – se referă la prezentarea unui cadru transparent pentru dreptul de proprietate, contractarea, impozitarea și utilizarea de dotări cu privire la resursele naturale. Finalizarea acestui obiectiv necesită, printre altele, adaptarea principiilor primilor trei piloni la circumstanțele particulare ale resurselor din țările bogate.

Tabelul următor redă schematic principiile prezentate mai sus, reflectând arhitectura Codului de transparență fiscală revizuit.

Tabelul 24: Arhitectura Codului de transparență fiscală revizuit			
I. Raportare fiscală	II. Prognoze fiscal-bugetare	III. Analiza și managementul riscurilor fiscale	IV. Managementul resurselor bugetare
• Acoperire • Frecvență și actualitate • Calitate • Integritate	• Înțelegere • Acuratețe • Orientarea politicii • Credibilitate	• Analiza și publicarea riscurilor • Managementul riscului • Coordonare fiscală	• Drept de proprietate, contractare și regim fiscal • Raportare fiscală • Prognoze fiscale și bugetare • Analiza și managementul riscurilor fiscale

Sursa: FMI, 2014

Cei 4 piloni conțin 36 de principii, acestea fiind concentrate mai degrabă pe rezultat decât pe procese, având în vedere clasificarea practicilor în practici de bază, medii sau avansate pentru a oferi indicii țărilor mai puțin dezvoltate, evidențiind analiza și gestionarea riscurilor fiscale și

completând mai bine alte standarde fiscale. În acest fel, țările își dezvoltă reformele pornind de la un set clar de repere prin raportare la respectarea deplină a standardelor internaționale, noua abordare facilitând o analiză comparativă între țări. În principal, nivelul de bază ar trebui considerat ca un standard minim ce ar trebui obținut de toate țările membre ale FMI, nivelul mediu reprezintă o țintă intermediară ce implică o capacitate instituțională mai puternică, iar nivelul avansat reflectă implementarea standardelor internaționale relevante în domeniu.

În continuare, acest raport își propune o evaluare a transparenței fiscale în România atât prin prisma cadrului teoretic oferit de Codul de bune practici privind transparența fiscală elaborat de FMI, cât și prin prisma Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, fiind primul demers de acest fel realizat pentru România. În acest sens, vor fi utilizați primii trei piloni din Codul de bune practici privind transparența fiscală, ultimul, destinat țărilor bogate în resurse naturale, nefiind finalizat. În plus, fiecare principiu aferent celor trei piloni va fi analizat ținând cont atât de explicațiile oferite de Cod cu privire la clasificarea practicilor într-un nivel de bază, mediu și avansat, dar și de legislația națională.

Tabelul 25: Analiza principiilor Codului de bune practici privind transparența fiscală pe cazul României				
Dimensiune		Principiu	Practici	
			Bază	Mediu Avansat
1	Raportare fiscală			
1.1	Acoperire			
1.1.1	Acoperirea instituțiilor	Raportarea fiscală acoperă toate instituțiile angajate în activități publice conform standardelor internaționale		x
1.1.2	Acoperirea stocurilor	Raportarea fiscală include un bilanț al activelor, pasivelor și a valorii nete guvernamentale		x
1.1.3	Acoperirea fluxurilor	Raportarea fiscală acoperă toate veniturile, cheltuielile și finanțarea publică		x
1.1.4.	Acoperirea cheltuielilor fiscale	Guvernul publică și gestionează în mod regulat pierderile de venit aferente cheltuielilor fiscale	x	
1.2	Frecvență și actualitate			
1.2.1	Frecvența rapoartelor intra-anuale	Într-un an fiscal, rapoartele sunt publicate frecvent și regulat.		x
1.2.2	Actualitatea situațiilor financiare anuale	Situațiile financiare anuale finale sau auditate sunt publicate cu promptitudine.	x	
1.3	Calitate			
1.3.1	Clasificare	Rapoartele fiscale clasifică informația în diferite moduri privind utilizarea resurselor publice și facilitează realizarea comparațiilor internaționale.		X

1.3.2	Consistență internă	Rapoartele fiscale sunt consistente pe plan intern și includ reconcilieri între măsurile alternative ale agregatelor fiscale sumare.	x
1.3.3	Revizuire istorică	Revizuirile majore ale datelor statistice fiscale sunt publicate și explicate.	x
1.4	Integritate		
1.4.1	Integritate statistică	Statisticile fiscale sunt compilate și diseminate în conformitate cu standardele internaționale.	x
1.4.2	Audit extern	Situațiile financiare anuale sunt supuse unui audit publicat de o instituție independentă supremă care le validează.	x
1.4.3	Comparabilitatea datelor fiscale	Atât prognozele fiscale și bugetare, cât și rapoartele fiscale sunt prezentate pe o bază comparabilă, orice deviație necesitând explicații.	x
2	Prognoze fiscal-bugetare		
2.1	Sferă de cuprindere		
2.1.1	Unitate bugetară	Veniturile, cheltuielile și finanțarea tuturor entităților guvernamentale sunt prezentate într-o formă brută în documentația bugetară, autorizată prin lege.	x
2.1.2	Prognoze macroeconomice	Prognozele bugetare sunt bazate pe prognoze macroeconomice corespunzătoare, ce sunt publicate și explicate.	x
2.1.3	Cadru bugetar pe termen mediu	Documentația bugetară include execuția bugetară, proiecții ale veniturilor, cheltuielilor și finanțării pe termen mediu având aceeași bază ca și bugetul anual.	x
2.1.4	Proiecte de investiții	Guvernul prezintă în mod regulat obligațiile financiare cu privire la proiecte de investiții multi-anuale și supune toate marile proiecte atât la o analiză cost-beneficiu, cât și la licitații deschise și concurențiale.	x
2.2	Acuratețe		
2.2.1	Legislație fiscală	Cadrul juridic definește clar orarul pentru pregătirea și aprobarea bugetului, conținutul cheie pentru documentarea bugetară, precum și competențele și responsabilitățile din punct de vedere executiv și legislativ în procesul bugetar.	x
2.2.2	Promptitudinea documentelor bugetare	Legislativul și publicul au în mod constant timp suficient pentru a examina și aproba bugetul anual.	x
2.3	Orientarea politicii		
2.3.1	Obiectivele politicii fiscal-bugetare	Guvernul afirmă și raportează obiectivele clare și măsurabile ale finanțelor publice.	x

2.3.2	Performanța informațională	Documentația bugetară oferă informații cu privire la obiectivele și rezultatele obținute pentru fiecare politică guvernamentală majoră.	x
2.3.3	Participare publică	Guvernul oferă cetățenilor un rezumat accesibil al implicațiilor politicilor bugetare și oferă oportunitatea de a participa la dezbaterile bugetare.	x
2.4	Credibilitate		
2.4.1	Evaluare independentă	Proгноzele și performanțele economice și fiscale ale guvernului sunt supuse unei evaluări independente.	X
2.4.2	Rectificare bugetară	Orice modificare semnificativă a bugetului aprobat trebuie să fie autorizată de către organele legislative.	x
2.4.3	Reconcilierea prognozelor	Documentația bugetară și orice actualizări ulterioare explică orice modificări semnificative ale prognozelor fiscale anterioare ale guvernului și disting impactul fiscal al noilor măsuri față de scenariul de bază.	x
3	Analiza și managementul riscurilor fiscale		
3.1	Analiza și publicarea riscurilor		
3.1.1	Riscuri macroeconomice	Guvernul argumentează motivul pentru care rezultatele fiscale ar putea fi diferite față de prognozele inițiale ca urmare a diferitelor ipoteze macroeconomice.	X
3.1.2	Riscuri fiscale specifice	Guvernul oferă un raport sinteză cu regularitate cu privire la principalele riscuri fiscale la adresa prognozelor fiscale.	X
3.1.3	Analiza sustenabilității fiscale pe termen lung	Guvernul publică, în mod regulat, proiecții cu privire la evoluția finanțelor publice pe termen lung.	X
3.2	Managementul riscului		
3.2.1	Contingente bugetare	Bugetul are alocări transparente și adecvate pentru pasivele contingente ce ar putea să apară pe perioada execuției bugetare.	X
3.2.2	Managementul activelor și pasivelor	Riscurile cu privire la activele și pasivele principale sunt publicate și gestionate adecvat.	x
3.2.3	Garanții	Expunerea garanțiilor guvernului este descrisă în mod regulat și autorizată de lege.	x
3.2.4	Parteneriate public-private	Obligațiile care apar sub incidența unui PPP sunt descrise în mod regulat și gestionate adecvat.	Neîndeplinit

3.2.5	Expunerea sectorului financiar	Expunerea fiscală potențială a guvernului în sectorul financiar este analizată, descrisă și gestionată.	Neîndeplinit
3.2.6	Resurse naturale	Interesul guvernului cu privire la deținerea de active în resurse naturale epuizabile este valorificat, publicat și gestionat adecvat.	Neîndeplinit
3.2.7	Riscuri de mediu	Expunerile fiscale potențiale în caz de dezastre naturale și alte riscuri majore de mediu sunt analizate, descrise și gestionate adecvat.	x
3.3	Coordonare fiscală		
3.3.1	Autorități locale	Informații cuprinzătoare cu privire la situația financiară și performanța autorităților locale sunt colectate și publicate.	x
3.3.2	Companii publice	Guvernul publică în mod regulat informații cuprinzătoare cu privire la performanța financiară a companiilor de stat, inclusiv orice activitate cvasi-fiscală întreprinsă de acestea.	X

Sursa: FMI, Codul de bune practici privind transparența fiscală; evaluare Consiliul fiscal

Principalele rezultate cu privire la evaluarea transparenței fiscale în România arată faptul că din perspectiva primului pilon denumit „Raportare fiscală” România a acumulat calificativele mediu și avansat la mai mult de două treimi din criteriile aferente acestui pilon. Astfel, *rapoartele fiscale la nivel sub-sectorial și la nivelul administrației publice* sunt realizate conform standardelor internaționale (ESA 95), însă pentru a obține nivelul avansat ar trebui ca raportarea conform ESA 95 să fie extinsă la nivelul întregului sector public. *Raportarea variabilelor de tip stoc* este realizată pe site-ul MFP în rapoartele periodice privind datoria publică, cuprinzând informații referitoare la activele financiare ale sectorului administrației publice și la datoria publică, iar pentru a obține un calificativ superior ar trebui să acopere activele nefinanciare ale bugetului general consolidat. *Raportarea variabilelor de tip flux* este realizată în rapoarte de execuție bugetară în bază *cash* pentru toate instituțiile și sub-sectoarele bugetului general consolidat, iar pentru a atinge nivelul avansat ar trebui să apară și transferurile dintre sub-sectoarele bugetului general consolidat. Guvernul a început publicarea *pierderilor de venit aferente cheltuielilor fiscale* în „Raportul privind situația macroeconomică pe anul 2015 și proiecția acesteia pe anii 2016-2018”. Într-un an fiscal, *rapoartele sunt publicate frecvent și regulat*, în acest sens rapoartele de execuție bugetară în bază *cash* sunt publicate lunar pe site-ul MFP, iar situațiile financiare anuale finale sau auditate ar fi indicat să fie publicate în cel mult 6 luni de la finele anului fiscal pentru a obține un nivel avansat.

Referitor la calitatea informațiilor, rapoartele fiscale publicate de MFP includ clasificări administrative, economice și funcționale consistente cu standardele internaționale, statisticile

fiscale fiind realizate în conformitate cu metodologia ESA 95. În plus, sunt *consistente pe plan intern* și includ reconcilieri între măsurile alternative ale agregatelor fiscale sumare, însă pentru a obține calificativul avansat *revizuirile istorice* majore ar trebui să fie raportate împreună cu explicații pentru fiecare revizuire majoră și un tabel care să cuprindă atât seria veche, cât și seria nouă de date. În ceea ce privește *integritatea statistică*, statisticile fiscale sunt compilate și diseminate în conformitate cu standardele internaționale în conformitate cu protocolul încheiat între INS, BNR, MFP și CNP pentru elaborarea statisticilor financiare guvernamentale, însă ar trebui să fie realizate de un organism independent pentru a obține un calificativ superior. În ceea ce privește *auditul extern*, Curtea de Conturi, în baza art. 140 din Constituție își desfășoară activitatea în mod autonom, efectuând trei tipuri de audit: financiar, al performanței și de conformitate. Comparabilitatea datelor fiscale este realizată la un nivel avansat, având în vedere faptul că rezultatele din rapoartele de execuție bugetară și statisticile fiscale întocmite pentru declarațiile către Eurostat sunt comparabile și reconciliate cu datele de execuție bugetară și statisticile fiscale.

Criteriile cuprinse în Pilonul al II-lea, denumit „Proгноze fiscal-bugetare”, se regăsesc în cazul României între nivelul de bază și cel avansat în proporții egale. Astfel, criteriile privind *unitatea bugetară, cadrul bugetar pe termen mediu, legislația fiscală, obiectivele politicii fiscal-bugetare, evaluarea independentă și rectificarea bugetară* sunt la un nivel avansat, în timp ce celelalte principii se regăsesc la un nivel elementar în România. *Documentația bugetară* prezentată în formă brută include majoritatea veniturilor și cheltuielilor bugetare și finanțarea entităților administrației centrale. Chiar dacă bugetul asigurărilor sociale și fondul de asigurări de sănătate nu se regăsesc în bugetul de stat, sunt totuși prezentate și incluse în bugetul general consolidat. Documentația bugetară include *prognoze ale variabilelor macroeconomice cheie*, prognoze ce pot fi regăsite de exemplu în Strategia fiscal-bugetară, Raportul semestrial privind situația economică și bugetară, Raportul privind situația macroeconomică, iar pentru a ajunge la nivelul avansat ar trebui incluse atât explicații ale variabilelor macroeconomice cheie și ale componentelor acestora, cât și prognoze și explicații ale ipotezelor pe baza cărora sunt fundamentate prognozele variabilelor macroeconomice. Referitor la *cadrul bugetar pe termen mediu*, documentația bugetară include execuția bugetară, proiecții ale veniturilor, cheltuielilor și finanțării pe termen mediu având aceeași bază ca și bugetul anual. Strategia fiscal-bugetară include plafoanele obligatorii pentru soldul bugetar, cheltuielile totale și cheltuielile de personal ale bugetului general consolidat pentru următorii doi ani, bugetele realizate pe ultimii doi ani, proiecțiile pentru anul bugetar curent și următorii trei ani în ceea ce privește nivelul cheltuielilor bugetare pe clasificările economice și funcționale. Legea bugetului de stat include o estimare a cheltuielilor multi-aniuale pentru ministere și instituții, pe clasificare funcțională și economică. *Proiectele de investiții* se regăsesc la nivel de bază, cele majore realizându-se pe baza procedurilor de achiziție în mod deschis și competitiv, iar pentru a obține calificativul

avansat ar trebui să existe prezentări regulate cu privire la valoarea obligațiilor totale pentru proiectele de investiții multi-anuale și publicări ale analizelor cost-beneficiu înainte de aprobare.

Principiul privind *legislația fiscală* se regăsește la un nivel avansat, România dispunând de un cadru legal ce definește autoritatea guvernului cu privire la elaborarea politicilor fiscal-bugetare, formularea și execuția bugetară, contabilitatea și auditul. Însă în privința *promptitudinii documentației bugetare*, aceasta ar fi recomandat să fie realizată cu cel puțin trei luni înainte de începutul anului financiar și să fie aprobată și publicată cu cel puțin o lună înainte de începutul anului financiar în vederea obținerii calificativului avansat. Sunt publicate *obiectivele politicii fiscal-bugetare* pentru principalii indicatori fiscali pe trei ani, acest principiu regăsindu-se așadar la nivel avansat. Documentația bugetară (Strategia fiscal-bugetară și Raportul privind situația macroeconomică și proiecția acesteia) include informații referitoare la obiectivele majore ale politicii guvernamentale, obiectivele politicilor și obiectivele programelor, însă pentru a obține un calificativ superior ar trebui să existe o raportare publicată în mod regulat referitoare la realizări față de obiectivele declarate. Guvernul publică informații bugetare mai accesibile pentru cetățeni, însă ar trebui, de asemenea, publicate informații cu privire la implicațiile bugetare pentru diferite grupuri demografice.

Referitor la *criteriul credibilității*, Consiliul fiscal, ca instituție independentă, analizează și emite opinii și recomandări cu privire la prognozele macroeconomice și bugetare oficiale, strategia fiscal-bugetară, evaluarea conformării acesteia cu principiile și regulile prevăzute de LRFB, realizează evaluarea performanței guvernamentale în materie de politică fiscal-bugetară față de țintele și politicile fiscal-bugetare specificate în strategia fiscal-bugetară și a gradului de conformare a acestor politici cu principiile și regulile din LRFB. *Reconcilierea prognozelor* este realizată la nivel de bază având în vedere puținele explicații oferite pentru modificările prognozelor fiscale și existența, de mai multe ori, numai a unor discuții calitative cu privire la impactul noilor măsuri față de scenariul de bază.

Din perspectiva Pilonului al III-lea, denumit „Analiza și managementul riscurilor fiscale”, România a acumulat numai calificativul de bază la 41,6% din total principii aferente acestui pilon, 25% la nivel mediu și 25% din total principii aferente acestui pilon nu sunt îndeplinite. Astfel, referitor la criteriul *riscurilor macroeconomice*, rapoartele guvernamentale includ o analiză de sensibilitate a datoriei guvernamentale la creșterea economică, rata dobânzii și la cursul de schimb, însă pentru a obține nivelul avansat ar trebui să includă analize de sensibilitate a deficitului bugetar la variabilele macroeconomice și scenarii alternative sau prognoze probabilistice ale rezultatelor fiscale. În plus, sunt publicate mai multe *riscuri fiscale specifice*, însă acestea apar mai degrabă într-o discuție de tip calitativ, iar pentru a atinge un

nivel superior ar trebui realizate estimări referitoare la mărimea și la probabilitatea de realizare a acestora. Analiza cu privire la *sustenabilitatea fiscală pe termen lung* este realizată numai prin prisma datelor furnizate de Comisia Europeană din „Raportul de sustenabilitate fiscală”. Bugetul include alocări pentru situații neprevăzute din fondul de rezervă, însă alocările nu sunt raportate în mod regulat. *Managementul activelor și pasivelor* este realizat la nivel de bază în România, împrumuturile fiind controlate prin lege, iar riscurile cu privire la datoria guvernamentală sunt descrise în „Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2015-2017”, însă ar trebui să fie publicate informațiile privind riscurile aferente activelor guvernamentale și modul în care acestea sunt gestionate în vederea obținerii unui calificativ superior conform Codului. Principiul referitor la *garanții* se regăsește la un nivel mediu în România, acestea fiind într-adevăr în creștere, însă nivelul lor este redus ca procent în PIB (aproximativ 2,8% din PIB la sfârșitul anului 2014). În plus, emiterea de garanții este controlată prin lege, iar garanțiile sunt publicate în „Raportul privind situația macroeconomică pe anul 2015 și proiecția acesteia pe anii 2016-2018”. Principiul referitor la parteneriatele public – private nu este pentru moment îndeplinit, acestea fiind mai degrabă prezentate ca obiective de urmat în anii următori în documentele programatice ale MFP, iar pentru obținerea unui nivel avansat ar trebui să fie publicate atât drepturile, obligațiile și alte expuneri ale guvernului în cazul unui parteneriat public-privat, cât și încasările și plățile realizabile de-a lungul perioadei contractuale. În plus, ar trebui impus un plafon prin lege cu privire la nivelul obligațiilor acumulate prin parteneriate public-private. Momentan în România nu sunt analizate, publicate și gestionate adecvat expunerile fiscale potențiale ale guvernului în sectorul financiar și nici interesul guvernului cu privire la deținerea de active în resurse naturale epuizabile, iar dacă ar fi realizate ar conduce la atingerea unui nivel superior al acestor principii. Totuși, Guvernul a publicat în „Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2015-2017” costul mediu estimat al dezastrelor naturale pe baza datelor istorice. În ceea ce privește coordonarea fiscală, există date privind finanțele autorităților locale, acestea având obligația de a publica trimestrial și anual informațiile privind finanțele proprii. În plus, împrumuturile acordate autorităților locale sunt controlate prin lege. Informații cu privire la companiile de stat sunt publicate într-o mică măsură de către Guvern, însă ar trebui să cuprindă și activitatea cvasi-fiscală întreprinsă de acestea pentru obținerea calificativului avansat, conform Codului de bune practici privind transparența fiscală.

Legea responsabilității fiscale nr. 69/2010 a avut un rol esențial în modificarea paradigmei după care funcționează politica fiscală în România. Pe lângă regulile fiscale introduse, actul normativ și-a propus și transparentizarea modului în care este condusă politica fiscal-bugetară prin introducerea unei perspective pe termen mediu împreună cu raportări periodice detaliate. În mod cert, în ultimii ani România a făcut pași importanți în vederea creșterii transparenței politicii fiscale, dar eforturi suplimentare sunt necesare în acest sens. Astfel, în opinia Consiliului fiscal, transparența privind raportarea fiscală ar trebui optimizată astfel încât să fie redusă

fragmentarea raportării fiscale la nivelul întregului sector public, termenele de publicare a rapoartelor ar trebui respectate. În plus, transparența prognozelor variabilelor macroeconomice ar trebui îmbunătățită prin publicarea explicațiilor cu privire la ipotezele pe baza cărora sunt fundamentate aceste prognoze. Transparența documentației bugetare ar trebui ameliorată prin existența unor prezentări regulate cu privire la valoarea obligațiilor totale pentru proiectele de investiții multi-anuale și publicări ale analizelor cost-beneficiu înainte de aprobare și prin existența unei raportări publicată în mod regulat referitoare la realizări față de obiectivele declarate. De asemenea, ar trebui îmbunătățite semnificativ raportările cu privire la riscurile fiscale în condițiile în care acestea se află încă într-un stadiu incipient, iar practica internațională în ceea ce privește creșterea gradului de transparență fiscală acordă o importanță sporită acestui subiect.

VII. Anul 2015 – Perspective macroeconomice și fiscal-bugetare

VII.1. Cadrul macroeconomic

În prognoza de toamnă publicată în noiembrie 2015, Comisia Europeană estimează pentru anul în curs o accelerare a avansului economic la 1,9% la nivelul Uniunii Europene și la 1,6% la nivelul zonei euro, iar pentru anul 2016 se prognozează o creștere a PIB real de 2% pentru Uniunea Europeană și, respectiv, de 1,8% pentru zona euro. Creșterea economică moderată este susținută de sporirea consumului privat, cele mai multe date sugerând că această creștere este rezultatul mai multor factori temporari precum prețurile scăzute la petrol, un curs de schimb mai slab al euro și programul de relaxare cantitativă inițiat de Banca Centrală Europeană. Impactul factorilor pozitivi este atenuat de încetinirea creșterii economiilor de piață emergente și a comerțului mondial, rata ridicată a șomajului din unele state membre ale UE la care se adaugă tensiunile geopolitice persistente, în special cele din Rusia.

În perioada 2010-2013, economiile statelor membre UE au evoluat divergent, unele țări revenind pe o traiectorie ascendentă a PIB real, în timp ce altele au înregistrat o contracție economică semnificativă, însă în 2014 doar patru țări au înregistrat dinamici negative ale PIB real. Pentru anul 2015, CE estimează rate de creștere pozitive în aproape toate țările membre UE, excepția fiind reprezentată doar de către Grecia (-1,4%). Astfel, cele mai performante țări din perspectiva dinamicii așteptate a PIB real sunt Irlanda (6%), Republica Cehă și Malta (4,3%), iar creșteri robuste sunt așteptate și în România și Polonia (3,5%), Slovacia (3,2%) și Spania (3,1%). La nivelul țărilor din Europa Centrală și de Est, ratele de creștere din această regiune sunt anticipate a se situa mult peste media UE, cu excepția Bulgariei (1,7%) și Croației (cu un avans de doar 1,1%, dar de la o valoare negativă în 2014).

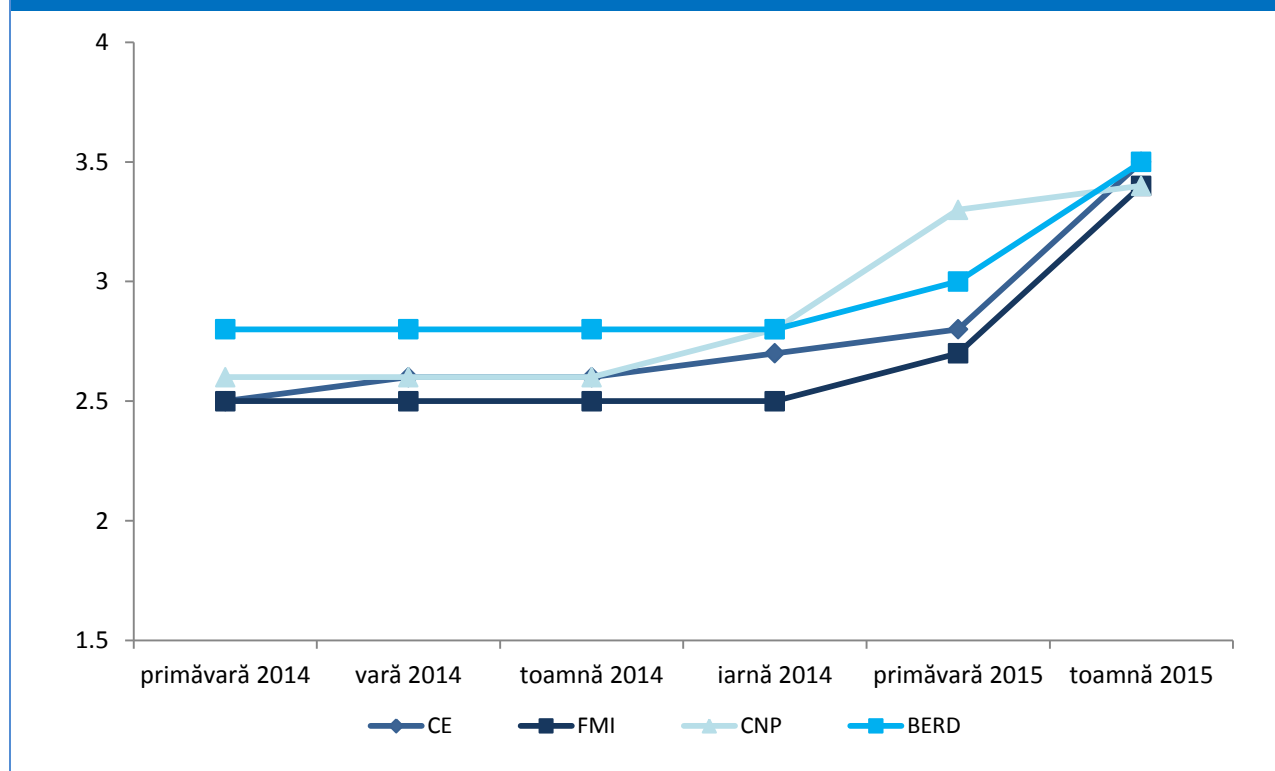
Pentru anul 2015, este estimat un nivel extrem de scăzut al ratei inflației, respectiv de 0% pentru Uniunea Europeană și 0,1% pentru zona euro, evoluția acesteia fiind favorizată de scăderea prețurilor la energie și alte materii prime. În pofida revenirii prețurilor la petrol din al doilea trimestru, în al treilea trimestru al anului, acestea au înregistrat o nouă reducere (cu un minim în luna septembrie), inflația intrând în teritoriul negativ în luna septembrie a acestui an atât la nivelul UE, cât și al zonei euro, ca urmare a efectelor de bază negative apărute în urma scăderii componentei de produse energetice a IAPC. Mai târziu în acest an și mult mai vizibil în anul 2016, se așteaptă o creștere graduală a ratei inflației, această evoluție fiind un efect combinat al consolidării cererii interne, al îngustării *output gap*, al atenuării efectelor induse de prețurile mai mici pentru materiile prime și al consolidării dinamicii pozitive a prețurilor de

vânzare cu amănuntul și serviciilor, precum și al creșterii graduale a prețurilor la import impulsionată de deprecierea euro.

Pentru **România**, prognoza de toamnă a Comisiei Europene anticipează un ritm de creștere economică de 3,5% în anul 2015 (cu 0,7 pp mai mult decât în anul anterior) și o și o accelerare a creșterii în 2016 la 4,1%, în timp ce, în prognoza preliminară de toamnă 2015, Comisia Națională de Prognoză estimează un avans al PIB real de 3,4% pentru 2015, respectiv de 4,1% pentru anul 2016. Estimarea pentru PIB real se bazează, mai ales, pe creșterea consumului privat și a investițiilor, precum și pe contextul internațional favorabil și pe manifestarea efectelor pozitive ale reformelor fiscale. Astfel, se așteaptă ca cererea internă să înlocuiască în continuare exportul net ca principal motor de creștere economică, contribuția acestuia urmând să fie chiar negativă în 2015 și 2016. Investițiile ar putea înregistra o dinamică pozitivă ca urmare a costurilor mici pentru creditare, a măsurii fiscale de neimpozitare a profitului reinvestit în echipamente tehnologice, a prognozelor favorabile pentru creșterea economică, dar și în contextul unei posibile îmbunătățiri a absorbției de fonduri europene. Totodată, există așteptări favorabile și în ceea ce privește evoluția consumului privat ca urmare a creșterii venitului disponibil real al gospodăriilor, susținut de majorarea salariilor și de reducerea prețurilor ca urmare a reducerii cotei TVA pentru alimente începând cu luna iunie 2015. Creșterea cererii interne stimulează pozitiv și evoluția importurilor, în timp ce rata de creștere a exporturilor este afectată negativ de traiectoria descendentă a comerțului internațional astfel încât deficitul de cont curent este așteptat să crească în 2015 și 2016.

Analizând în dinamică, prognozele de creștere economică pentru România în anul 2015 au fost revizuite în sus în ultimul an (inițial, în prognoza de primăvară a CE, se menținea la nivelul anului 2014, dar ulterior, în prognoza de toamnă, avansul economic estimat este în creștere cu 0,7 pp comparativ cu estimarea anterioară), situație semnificativ diferită față de revizuirile negative de amploare din anii anteriori, pe fondul creșterii optimismului privind redresarea economică într-un mod sustenabil. Și alte instituții internaționale au modificat în sens ascendent estimarea privind avansul PIB real din acest an – FMI de la 2,7% în primăvara la 3,4% în toamnă, respectiv BERD de la 3% la 3,5%.

Graficul 60: Evoluția prognozelor de creștere economică în România pentru anul 2015



Sursa: CE, FMI, CNP, BERD

Conform Raportului asupra inflației din noiembrie 2015 publicat de BNR, rata anuală a inflației IPC se va situa la nivelul de -0,7% la sfârșitul anului 2015, valoare situată mult sub limita inferioară a intervalului de variație de ± 1 pp asociat țintei staționare de 2,5%. Comparativ cu estimarea pentru anul 2015 din raportul pe luna februarie 2015 (+1,9%), această revizuire importantă a avut loc aproape exclusiv ca urmare a măsurii de extindere a sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la alimente și servicii de restaurant, rata anuală a inflației fiind preconizată să fie negativă până în luna mai 2016, ca urmare a efectelor cumulate a reducerii cotelor de TVA (incluzând reducerea începând cu luna ianuarie 2016 de la 24% la 20% pentru toate produsele din coșul de consum, exclusiv alimentele din sfera de extindere a cotei reduse). Pentru anul 2016 proiecția BNR indică un nivel de 1,1% al ratei inflației prețurilor de consum de la finele anului.

În opinia Consiliului fiscal, rezultatele înregistrate până acum, indică posibilitatea materializării unui avans al creșterii economice din acest an în jurul recente valori estimate de CE, cu rezerva impactului unui an agricol mai slab. Reducerea cotei TVA la produsele alimentare și la serviciile de restaurant și catering, dinamica solidă a salariilor reale, revenirea pe creștere a investițiilor, precum și accelerarea dinamicii PIB real înregistrată la nivelul UE vor contribui la înregistrarea de către România a unui avans economic net superior celui previzionat la începutul anului.

VII.2. Cadrul fiscal-bugetar

Proiectul de buget pe anul 2015 are în vedere o țintă de deficit a bugetului general consolidat de 1,83%⁶¹ potrivit metodologiei *cash*, în timp ce soldul bugetar potrivit standardelor europene este proiectat să se situeze la -1,45% din PIB, în condițiile în care la momentul elaborării bugetului pentru anul curent (decembrie 2014) estimările Guvernului indicau un nivel al soldului bugetar pentru 2014 de -2,2% din PIB atât în standarde *cash* cât și potrivit ESA 2010. Astfel, atingerea obiectivului pe termen mediu era programată pentru anul 2015, cu mențiunea că pentru anul curent a fost agreată cu CE o deviație temporară de 0,25 pp din PIB aferentă cheltuielilor de cofinanțare pentru proiectele finanțate din fonduri structurale post-aderare, în contextul în care anul 2015 este ultimul în care se pot atrage fonduri europene din exercițiul financiar 2007-2013.

Având în vedere nivelul realizat al deficitului bugetar pentru anul 2014, de doar 1,87% din PIB potrivit metodologiei *cash* și respectiv de 1,48% din PIB în standarde ESA 2010, în principal ca urmare a nerealizării masive a cheltuielilor de investiții față de programul anunțat, obiectivul pe termen mediu a fost deja atins încă de anul trecut, iar în anul curent se are în vedere practic menținerea soldului bugetar efectiv la nivelurile din anul 2014, ceea ce corespunde unei ușoare deteriorări a soldului structural de 0,25 pp din PIB, în limitele agreate cu CE.

Față de coordonatele politicii fiscale avute în vedere la elaborarea proiectului de buget, Guvernul a adoptat între timp o ordonanță de urgență care vizează extinderea sferei de aplicare a cotei reduse de TVA de 9% la toate produsele alimentare și serviciile de restaurant și catering începând cu 1 iunie 2015, al cărei impact bugetar cel puțin pe anul 2015, ar urma să fie acoperit de sumele colectate în plus față de program de către ANAF în prima parte a anului curent. De asemenea, Parlamentul a hotărât dublarea alocației lunare pentru copii (de la 42 la 84 de lei), măsura urmând să se aplice în a doua jumătate a anului 2015 și implicând un impact bugetar semestrial de circa 900 de mil. lei. În plus, au fost operate și unele majorări salariale pentru anumite categorii de personal bugetar (+25% pentru angajații din sectorul sanitar începând de la 1 octombrie cu un impact bugetar de 300 de mil. lei la nivelul anului 2015 și respectiv +12% de la 1 august în cazul personalului din autoritățile executive locale implicând un efort bugetar de circa 300 de mil. lei pentru anul în curs).

De asemenea, coordonatele politicii fiscal-bugetare pentru perioada 2016-2019 se prezintă radical diferit față de momentul adoptării bugetului pe anul 2015 și a Strategiei fiscal-bugetare actualizate pentru perioada 2015-2017, în condițiile implementării noului Cod Fiscal, în vigoare

⁶¹ Prin rectificarea bugetară operată la finalul lunii octombrie 2015 ținta de deficit bugetar a fost majorată la 1,85% din PIB, ca rezultat al recalculării PIB, valoarea nominală a deficitului rămânând nemodificată (13,004 mil. lei).

din data de 10 septembrie 2015 și a creșterilor de cheltuieli deja antamate. Mai mult, chiar înainte de intrarea sa în vigoare, acesta a fost amendat din nou în luna octombrie a anului curent, forma curentă implicând aplicarea cotei de 5% asupra veniturilor din dividende pentru persoane fizice și juridice începând cu un an mai devreme, respectiv de la 1 ianuarie 2016, diferențierea cotelor de impozitare aplicabile cifrei de afaceri a microîntreprinderilor la un nivel mai mic sau egal cu cel din prezent, extinderea aplicabilității cotei reduse de TVA de 9% în cazul apei potabile și celei pentru irigații în agricultură.

Chiar dacă acest Cod diferă semnificativ⁶² de forma inițială a proiectului de revizuire a Codului Fiscal din luna martie a.c., pentru care, la acea dată Consiliul fiscal a emis un aviz negativ, apreciind drept extrem de ridicată probabilitatea apariției unei deviații de proporții de la țintele bugetare pe termen mediu ca urmare a implementării prevederilor acestuia, Consiliul fiscal semnalează și în cazul iterației curente a Codului Fiscal existența unui risc semnificativ de deteriorare a poziției finanțelor publice, în lipsa unor măsuri realiste de compensare a pierderii semnificative de venituri aferentă reducerilor de taxe implicate de noile prevederi.

Astfel, în opinia Consiliului fiscal, implementarea prevederilor noului Cod Fiscal este de natură să antreneze o deviație considerabilă și permanentă de la obiectivele ce decurg atât din tratatele europene al căror semnatar este România (Pactul de Creștere și Stabilitate și Compactul Fiscal), cât și din legislația națională relevantă (Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010). Proiecțiile actualizate, ce încorporează cele mai recente informații cu privire la contextul macroeconomic, setul măsurilor de politică fiscal-bugetară adoptate și execuția bugetară la zi, indică un nivel de circa 2,9% din PIB atât pentru deficitul bugetar efectiv, cât și pentru cel structural la nivelul anului 2016, și aceasta în ipoteza unor reduceri compensatorii de investiții publice (de circa 0,3% din PIB) și a prevalenței moderației în politica salarială în sectorul public. Riscul de reîntrare a țării în procedură de deficit excesiv apare drept semnificativ, în condițiile în care pentru anul 2017 proiecțiile indică un nivel de 3,5 % din PIB în cazul deficitului efectiv și 3,7% din PIB în cazul deficitului structural.

Atât veniturile, cât mai ales cheltuielile bugetare se situau la finele lunii iunie 2015 sub programul semestrial aferent formei inițiale a BGC. Astfel, veniturile totale ale BGC sunt inferioare sumei programate cu circa 2,82 mld. lei (cu un grad de realizare de 97,5% față de

⁶² Modificările principale se referă la: reducerea cotei standard de TVA la 20% în 2016, iar din 2017 la 19%, înlocuirea eliminării impozitării dividendelor cu reducerea cotei de impozitare de la 16% la 5% de la 1 ianuarie 2016, amânarea eliminării supraaccizei la carburanți pentru 1 ianuarie 2017, eliminarea reducerilor de contribuții sociale la angajat și angajator prevăzute începând cu anul 2018, precum și a reducerii cotelor de impozitare pentru veniturile persoanelor fizice și juridice avute în vedere începând cu anul 2019.

program), iar cheltuielile cu aproximativ 20 mld. lei (doar 84,7% realizare față de program). Această evoluție reprezintă rezultatul acțiunii cumulate a mai multor factori. Un prim element care trebuie menționat este legat de faptul că în programarea bugetară aferentă anului 2015, spre deosebire de anii precedenți, deficitul bugetar pe întreg anul urma să fie atins încă de la finele primului semestru, intenționându-se renunțarea la practica din anii anteriori de a efectua cheltuielile, mai ales cele de investiții, preponderent în ultimul trimestru al anului. Pe cale de consecință, o parte importantă din cheltuieli a fost programată pentru prima jumătate a anului, iar nematerializarea potrivit planificării inițiale reprezintă principal factor care explică ecartul semnificativ al soldului bugetar față de nivelul țintit pentru finele semestrului I. În ceea ce privește veniturile bugetare, nerealizarea s-a datorat exclusiv unei performanțe mult sub așteptări a sumelor primite de la UE pentru exercițiul financiar 2007-2013 (-6,5 mld. lei față de program) în timp ce veniturile curente, respectiv cele legate direct de evoluția economiei, au înregistrat ritmuri de creștere superioare celor programate, depășirea programului semestrial în cazul acestora din urmă fiind de 3,35 mld. de lei. Mai precis, încasări superioare țințelor semestriale au fost înregistrate în principal la nivelul TVA (+2,57 mld. lei), impozitului pe salarii și venit (+552,8 mil. lei), impozitului pe profit (+487 mil. lei) și contribuțiilor de asigurări sociale (+202 mil. lei), în timp ce evoluții sub nivelul programat, dincolo de cele deja menționate, au înregistrat doar veniturile nefiscale (-858,8 mil. lei), dar aceasta din urmă a fost determinată de neîncasarea unor dividende în raport cu programarea inițială din luna iunie. Supraperformanța semnificativă a veniturilor din primul semestru al a.c. este explicată de o combinație între o creștere economică superioară așteptărilor, un plus de eficiență a colectării, în special la nivelul încasărilor din TVA cât și, probabil, unei evoluții prociclice a conformării la plata taxelor din partea contribuabililor⁶³.

Pe partea de cheltuieli, toate categoriile de cheltuieli, fără excepții, consemnează niveluri inferioare celor programate pentru finele semestrului I. O pondere semnificativă din deviația de 20 mld. lei a cheltuielilor totale comparativ cu nivelul programat revine elementului proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (-6,89 mld. lei), o deviație majoră consemnând însă și cheltuielile de capital, al căror nivel reprezintă doar 34% din programul semestrial (-7,45 mld. lei). Nerealizări de mai mică amploare comparativ cu nivelurile programate au avut loc la nivelul componentelor de cheltuieli privind dobânzile (-713 mil. lei), transferuri între unități ale administrației publice (-453 mil. lei), subvenții (-172 mil. lei), asistență socială (-152 mil. lei) și cheltuieli de personal (-116 mil. lei). Realizarea cheltuielilor bugetare la nivelul programat apare drept extrem de puțin probabilă având în vedere subexecuția masivă a cheltuielilor de investiții din primul semestru al anului curent și accelerările implicite ale fluxurilor de investiții publice

⁶³ Raportul cost-beneficiu pentru decizia de evaziune fiscală variază în favoarea beneficiilor percepute în faza de recesiune și în favoarea costurilor percepute în faza de expansiune. Vezi Brondolo, J., 2009, „Collecting Taxes During an Economic Crisis: Challenges and Policy Options,” IMF Staff Position Note 09/17 și Pogoshyan T., 2011, „Assessing the Variability of Tax Elasticities in Lithuania”, IMF WP/11/270.

necesare din perspectiva convergenței către alocarea anuală (acestea ar trebui să fie de patru ori mai mari în a doua parte a anului comparativ cu primul semestru).

De asemenea, programul actualizat la nivelul trimestrului III din 2015 (acesta compară veniturile și cheltuielile bugetare din perioada iulie – septembrie comparativ cu noile ținte care țin cont de evoluțiile din primul semestru, precum și de măsurile de politică fiscală deja adoptate) confirmă același tipar al execuției bugetare ca și în primul semestru al anului, respectiv venituri curente superioare așteptărilor, minusuri importante la sumele atrase de la UE și nerealizări masive ale cheltuielilor, în special a celor de investiții. Astfel, pe partea de venituri diferențe mai mari față de program s-au înregistrat la nivelul veniturilor din TVA (+402 mil. lei), accizelor (-539 mil. lei), veniturilor nefiscale (+1.042 mil. lei), sumelor primite de la UE în contul plăților efectuate (-2.139 mil. lei), la nivelurilor veniturilor totale consemnându-se venituri mai mici față de programul actualizat cu 1.178 mil. lei. Pe partea de cheltuieli, se remarcă nematerializări la nivelul tuturor agregatelor bugetare, minusuri mai importante înregistrând proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (-2.049 mil. lei), alte transferuri (-1.249 mil. lei), cheltuieli de capital (-984 mil. lei), cheltuieli cu bunuri și servicii (-773 mil. lei), dobânzi (-592 mil. lei), ecartul la nivel cheltuielilor bugetare totale față de programul actualizat fiind de -6.561 mil. lei.

În bugetul inițial pentru anul 2015 se intenționa, la fel ca și în anul 2014, o creștere a ponderii absorbției fondurilor UE în total cheltuieli de investiții, o abordare corectă și binevenită în opinia Consiliului fiscal, în contextul în care anul 2015 este ultimul an în care se mai pot atrage fonduri europene aferente exercițiului financiar 2007-2013. Astfel, deși prin proiectul de buget pentru anul 2015 se avea în vedere o majorare spectaculoasă a investițiilor publice de circa 38% față de nivelul de 32,36 mld. lei consemnat de execuția bugetară din anul 2014 (până la un nivel de 44,76 mld. lei, țintă modificată ușor cu ocazia celei de-a doua rectificări la 44,2 mld. lei), în principal pe seama unei creșteri de asemenea extrem de ambițioase a proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile aferente exercițiului financiar 2007-2013 previzionate a crește la 23,84 mld lei de la 14,67 mld. lei (+62,5%), rezultatele la 9 luni arată cheltuieli de investiții de doar 19 mld. lei, în creștere cu 15,4% față de aceeași perioadă a anului trecut, dar mult sub program. Prin urmare, există o probabilitate extrem de ridicată ca România să piardă sume importante din fondurile europene (al căror beneficiar final este statul, dar nu numai - așa cum arată și capitolul dedicat absorbției fondurilor europene din prezentul raport) care i-au fost alocate în exercițiul financiar 2007-2013, ceea ce reprezintă în mod evident un eșec major al administrației publice.

Prima rectificare bugetară din anul 2015, operată a finele lunii iulie a.c., suplimentează masiv atât veniturile cât și cheltuielile bugetare (+ 6,92 mld. lei, circa 1% din PIB), menținând constant nivelul ținut al deficitului bugetar. Pe partea de venituri, majorarea este localizată atât la nivelul

veniturilor curente (+4,91 mld. lei) aceasta apărând drept justificată din perspectiva evoluției la 6 luni (inclusiv a acomodării impactului negativ al extinderii cotei reduse de TVA de 9% la toate produsele alimentare și la serviciile de restaurant și catering și de reducerea impozitului pe construcții speciale de la 1,5% la 1%), cât și la nivelul sumelor primite de la UE în contul plăților efectuate (+ 1,98 mld. lei) care apare drept surprinzătoare în contextul în care programul inițial la finele primului semestru a fost realizat doar în proporție de 41,9% din nivelul programat. Pe partea de cheltuieli, alocări suplimentare au fost operate la nivelul cheltuielilor de personal (+1,48 mld. de lei ca urmare în principal a unor noi hotărâri judecătorești care au generat obligații suplimentare din partea statului către anumite categorii de salariați), asistență socială (+1,29 mld. lei reflectând în principal impactul bugetar al dublării alocațiilor pentru copii începând cu 1 iulie), proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare (+1,57 mld. de lei), cheltuieli de capital (+0,88 mld. de lei). Operarea unor revizuri ascendente de amploare ale cheltuielilor de investiții decisă cu ocazia primei rectificări bugetare, atât a celor finanțate din fonduri UE cât și a celor din surse interne apare drept surprinzătoare în contextul execuției la 6 luni, dar și considerând execuțiile bugetare din anii precedenți care relevă o tendință sistematică de nematerializare a alocărilor programate, în pofida unor proiecții ambițioase.

A doua rectificare bugetară, operată la finele lunii octombrie a.c. aduce o nouă suplimentare importantă a veniturilor și cheltuielilor bugetare, respectiv de 3,03 mld. lei, menținându-se ținta de deficit bugetar. O parte din această revizuire (+689 mil. lei) se datorează și suplimentării schemelor de compensare în lanț a obligațiilor restante față de BGC (de tip *swap*), acestea având un impact simetric atât pe venituri, cât și pe cheltuieli. Dincolo de impactul acestei scheme, la nivelul veniturilor, plusuri mai importante s-au regăsit la nivelul TVA (+1.236 mil. lei), venituri nefiscale (+651 mil. lei), taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități (+413 mil. lei) în timp ce sumele primite de la UE în contul plăților efectuate au fost revizuite descendent cu 781 mil. lei. În ceea ce privește cheltuielile bugetare, au fost revizuite ascendent cheltuielile de personal (+2.140 mil. lei), subvențiile (+1.255 mil. lei), cheltuielile cu bunuri și servicii (+941 mil. lei) în timp ce diminuări consistente s-au înregistrat la nivelul cheltuielilor de capital (-2.349 mil. lei), precum și în cazul proiectelor cu finanțare din fonduri postaderare nerambursabile (-897 mil. lei).

În contextul menținerii parametrilor actuali ai politicii fiscal-bugetare, balanța riscurilor pentru anul 2015 privind conduita necesară pentru politica fiscal-bugetară apare drept înclinată în direcția înregistrării unui deficit bugetar mai redus decât cel țintit, în condițiile în care sub-execuția cheltuielilor de investiții apare drept foarte probabilă, date fiind atât experiența anului 2014, cât și gradul de realizare a programului semestrial din acest an ori a celui actualizat pentru trimestrul III.

Considerând drept permanente plusurile de eficiență a colectării obținute până în prezent, apreciem drept foarte puțin probabilă înscrierea în țintele bugetare pe termen mediu anunțate anterior aprobării noului Cod Fiscal în condițiile aplicării măsurilor recente de relaxare fiscală și a creșterilor de cheltuieli deja antamate. Estimările Consiliului fiscal indică un deficit efectiv în imediata vecinătate a nivelului de referință de 3% din PIB pentru anul 2016 (fără a lua în considerare însă și decizia recentă de majorare a salariilor la nivelul întregului aparat bugetar cu 10% începând cu 1 decembrie care va determina probabil depășirea acestui prag) și semnificativ peste 3% în 2017, iar evoluțiile estimate la nivelul soldului bugetar structural sugerează de asemenea reversarea progreselor realizate până în prezent în ceea ce privește consolidarea fiscală. În plus, deteriorarea estimată a poziției bugetare structurale este superioară celei consemnate de soldul efectiv în contextul în care este așteptată o majorare a *output gap*-ului. Asemenea evoluții sunt în flagrantă contradicție cu principiile și regulile fiscale instituite de LRFB, precum și cu tratatele de guvernanță fiscală existente la nivel european al căror semnatar România este și ar consemna *de facto* eșecul unui cadru fiscal-bugetar bazat pe reguli, care nu a fost în măsură să exercite constrângeri ferme asupra decidenților de politică fiscală.

Bibliografie

- Alt, J.E., Lassen, D.D.** (2006) - "Fiscal Transparency, Political Parties and Debt in OECD Countries", *European Economic Review*, no. 50(6), pp. 1403-1439.
- Aizenmann J., Jinjark Y.** (2005) – "The Collection Efficiency of the Value Added Tax: Theory and International Evidence", National Bureau of Economic Research Working Paper no. 11539.
- Banca Mondială** (2014) – "Paying taxes 2015".
- Banca Națională a României** (2015), „Raport asupra inflației”, mai, București.
- Banca Națională a României** (2015), „Raport lunar”, Anul XXIII, Nr. 257, martie, București.
- Cafiso, G.** (2012) - "A guide to public debt equations", disponibil online: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1975710.
- Consiliul European** (1997) - "Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact", *Official Journal of the European Communities*, No. C 236/1, 17 June.
- Comisia Europeană** (2014), „Evaluarea Programului național de reformă pentru 2014 și a Programului de convergență pentru 2014 pentru România”, document de lucru al serviciilor Comisiei, Bruxelles, 2.6.2014, SWD(2014) 424 final.
- Comisia Europeană** (2014), „Politica de coeziune și România”, august.
- Comisia Europeană** (2015), „European Economic Forecast. Spring 2015”, mai, Bruxelles.
- Comisia Națională de Prognoză** (2015), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici pentru perioada 2014 – 2018”, Prognoza de iarnă, februarie.
- Comisia Națională de Prognoză** (2015), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici pentru perioada 2015 – 2018”, Prognoza de primăvara, mai.
- Consiliul Uniunii Europene** (2014), „Recomandarea Consiliului din 8 iulie 2014 privind Programul național de reformă al României pentru 2014 și care include un aviz al Consiliului privind Programul de convergență al României pentru 2014”, *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*, C 247/21.
- Fondul Monetar Internațional** (2014) - "The Fiscal Transparency Code".
- Fooker, J., Hemmelgarn, T., Herrmann, B.** (2014) – "Improving VAT compliance—random awards for tax compliance", *Taxud Report, Fiscalis Workshop*.
- Guvernul României** (2014), „Programul Național de Reformă 2014”, București, aprilie.
- Lin, C.** (1992) - "An Appraisal of Business Tax Reform in Taiwan: The Case of Value-Added Taxation", *NBER papers*.
- Ministerul Finanțelor Publice** (2013) – „Strategia fiscal-bugetară 2014-2016”.
- Ministerul Finanțelor Publice** (2013) – „Strategia fiscal-bugetară 2014-2016 actualizată”.
- Ministerul Finanțelor Publice** (2014) – „Strategia fiscal-bugetară 2015-2017”.
- Ministerul Finanțelor Publice** (2014) – „Program de Convergență 2014-2017”, aprilie.
- Ministerul Finanțelor Publice** (2014) – „Raport privind datoria publică 31 decembrie 2014”.

Ministerul Finanțelor Publice (2014) – „Raport privind situația macroeconomică pentru anul 2015 și Proiecția acesteia pentru anii 2016-2018”.

Ministerul Finanțelor Publice (2015) – „Program de Convergență 2015-2018”, aprilie.

Ministerul Finanțelor Publice (2015) – „Strategia de Administrare a Datoriei Publice Guvernamentale 2015-2017, Direcția Generală Trezorerie și Datorie Publică”, martie.

Ministerul Fondurilor Europene (2014) – „Acord de parteneriat 2014-2020”, 2014RO16M8PA001.1.2.

Ministerul Fondurilor Europene (2014), „Bilanț 2014. Absorbția fondurilor structurale și de coeziune”, 30 decembrie 2014.

Ministerul Fondurilor Europene (2015), „Situația la 31 ianuarie 2015 a depunerii și aprobării de proiecte, semnării de contracte de finanțare și efectuării de plăți către beneficiari”.

Schweinzer, P., Giebe, T. (2014) - “Consuming your Way to Efficiency: Public Goods Provision through Non-Distortionary Tax Lotteries”, CESifo.

Tilly, J. (2012) - “Fiscal Transparency and Sustainability of Public Debts in Times of Crisis: How to Strengthen Investor Confidence?”.

Wehner, J., Renzio, P. (2013) - “Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency”, World Development, vol. 41, pp. 96-108.

World Economic Forum (2014), The Global Competitiveness Report 2014-2015.

*** „Food and/or Basic Material Assistance Operational Programme”, Programul operațional ajutorarea persoanelor defavorizate, România, PO AD, CCI: 2014RO05FMOP001.

*** „Legea 182/2014 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2015”, publicată în Monitorul Oficial, Partea I nr. 956 din 29 decembrie 2014.

*** „Model pentru programe operaționale în temeiul obiectivului privind investițiile pentru creștere și locuri de muncă”, Program Operațional Asistență Tehnică, CCI: 2014RO16RFTA001, versiune 1.3.

*** „Model pentru programe operaționale în temeiul obiectivului privind investițiile pentru creștere și locuri de muncă”, Program Operațional Competitivitate, CCI: 2014RO16RFOP001, versiune 1.2.

*** „Model pentru programe operaționale în temeiul obiectivului privind investițiile pentru creștere și locuri de muncă”, Program Operațional Infrastructura Mare, CCI: 2014RO16M1OP001, versiune 1.0.

*** „Model pentru programe operaționale în temeiul obiectivului privind investițiile pentru creștere și locuri de muncă”, Program Operațional Capacitate Administrativă, CCI: 2014RO05SFOP001, versiune 1.2.

*** „Operational Programme under the 'Investment for Growth and Jobs' Goal”, Program Operational Capital Uman, CCI: 2014RO05M9OP001, versiune 1.3.

*** „Ordonanța nr. 10/2015 pentru organizarea Loteriei bonurilor fiscale”.

*** „Programul Operațional Regional, 2014 – 2020”, Ianuarie 2015.

*** „Regulamentul (UE) nr. 1303/2013 al Parlamentului European și al Consiliului”, Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 20.12.2013, L 347/320.

*** „Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare”, 2012.

Resurse electronice:

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

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

<http://www.cnpas.org/>, site-ul Casei Naționale de Pensii Publice.

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm, baza de date a Comisiei Europene AMECO.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, baza de date a Comisiei Europene Eurostat.

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

Anexa 1 - Situația sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului în anul 2014

FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ	SUMA (mii lei)
TOTAL ADMINISTRAȚIE	1.745.751
TOTAL ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ	1.102.776
TOTAL ADMINISTRAȚIE LOCALĂ	642.975

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărâre nr. 57/2014	privind acordarea de către România a unui ajutor de urgență, cu titlu gratuit, pentru Republica Slovenia și pentru suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne	5/2/2014	25
2	Hotărâre nr. 346/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Culturii, în vederea susținerii editării publicațiilor culturale	30/4/2014	1.100
3	Hotărâre nr. 381/2014	privind suplimentarea bugetului aprobat Curții de Conturi pe anul 2014 din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului	13/5/2014	400
4	Hotărâre nr. 405/2014	privind acordarea de către România a unor ajutoare umanitare externe de urgență, cu titlu gratuit, pentru Republica Serbia și pentru Bosnia și Herțegovina și a asistenței internaționale, precum și pentru suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne	20/5/2014	19
5	Hotărâre nr. 422/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Culturii, pentru finanțarea unor proiecte culturale la Sibiu	20/5/2014	3.100
6	Hotărâre nr. 423/2014	privind suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului pentru Secretariatul de Stat pentru Culte	20/5/2014	1.000
7	Hotărâre nr. 434/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Tineretului și Sportului	28/5/2014	1.000
8	Hotărâre nr. 491/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Externe, al Administrației Prezidențiale și al Serviciului de Protecție și Pază pentru organizarea și desfășurarea la București, în iunie 2014, a reuniunii miniștrilor de externe ai statelor membre din cadrul Procesului de cooperare din Europa de Sud-Est (SEEC) și a Summitului șefilor de stat și de guvern	11/6/2014	718
9	Hotărâre nr. 502/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Culturii din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2014, pentru finanțarea unui proiect cultural	18/6/2014	100

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
10	Hotărâre nr. 552/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Public - Parchetul de pe lângă Înalta Curte de Casație și Justiție - Direcția Națională	2/7/2014	300
11	Hotărâre nr. 583/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Externe pentru sprijinirea procesului de reconstrucție a zonelor din Republica Serbia și Bosnia și Herțegovina afectate de inundațiile produse în luna mai 2014	16/7/2014	325
12	Hotărâre nr. 678/2014	privind suplimentarea bugetului Secretariatului de stat pentru recunoașterea meritelor luptătorilor împotriva regimului comunist	19/8/2014	65
13	Hotărâre nr. 724/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației	26/8/2014	7.183
14	Hotărâre nr. 754/2014	privind suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului pentru Secretariatul de Stat pentru Culte	28/8/2014	6.000
15	Hotărâre nr. 752/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice	28/8/2014	12.630
16	Hotărâre nr. 753/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății pentru finalizarea lucrărilor de reabilitare și achiziția de mobilier la Spitalul Clinic de Urgență „Sfântul Pantelimon”	28/8/2014	8.345
17	Hotărâre nr. 725/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Externe pentru finanțarea cheltuielilor privind înființarea și funcționarea Institutului Cultural al României la Beijing, achitarea debitelor provenite din chirii înregistrate de Comisia Fulbright și pentru reîntregirea fondului de finanțare a acțiunilor de gestionare a crizelor, alerte consulare și reacție rapidă	29/8/2014	1.438
18	Hotărâre nr. 755/2014	privind suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului pentru Secretariatul de Stat pentru Culte	10/9/2014	2.000
19	Hotărâre nr. 800/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Culturii pentru finanțarea unor proiecte culturale	17/9/2014	2.580
20	Hotărâre nr. 804/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice	17/9/2014	25.584
21	Hotărârea nr. 259/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne, Autorității Electorale Permanente și al Serviciului de Telecomunicații Speciale în vederea pregătirii, organizării și desfășurării în bune condiții a alegerilor parțiale pentru Camera Deputaților și Senat	5/9/2014	9.643
22	Hotărârea nr. 247/2014	suplimentarea bugetului Consiliului Superior al Magistraturii în vederea organizării la București, în perioada 11-13 mai 2014, a celei de-a IX-a Conferințe a autorităților judiciare din regiunea Balcanilor și a Reuniunii conducătorilor consiliilor judiciare din statele participante la Procesul de cooperare în Europa de Sud-Est	4/9/2014	225
23	Hotărârea nr. 223/2014	suplimentarea bugetului Ministerului Culturii (Muzeul Național de Istorie a României expoziția „Comorile României” în	4/3/2014	4.917

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
		Republica Populară Chineză în perioada 2014-2015)		
24	Hotărârea nr. 124/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Apărării Naționale și bugetului Ministerului Sănătății pentru asigurarea transportului și a asistenței medicale umanitare din Ucraina	2/26/2014	115
25	Hotărârea nr. 637/2014	suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății necesar implementării acordurilor de colaborare cu Republica Moldova	7/31/2014	2.031
26	Hotărârea nr. 681/2014	suplimentarea bugetului Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice pentru Departamentul pentru Ape, Păduri și Piscicultură pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale produse în luna iulie 2014 în județul Harghita	8/19/2014	3.700
27	Hotărârea nr. 775/2014	suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului pentru Secretariatul de Stat pentru Culte, în vederea construirii Catedralei „Sf. Filofteia”, Curtea de Argeș	9/10/2014	2.000
28	Hotărârea nr. 828/2014	suplimentarea bugetului Ministerului pentru finanțarea unor cheltuieli ale Școlii Superioare de Aviație Civilă	10/01/2014	3.878
29	Hotărâre nr. 874/2014	suplimentarea bugetului Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice	10/15/2014	85.000
30	Hotărârea nr. 889/2014	suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului pentru Secretariatul de Stat pentru Culte, în vederea susținerii activităților cultelor	10/15/2014	6.000
31	Hotărârea nr. 902/2014	suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor în vederea finanțării unor cheltuieli aferente obligațiilor ce derivă din acordurile internaționale privind asistența pentru dezvoltare	10/15/2014	30.000
32	Hotărârea nr. 907/2014	suplimentarea bugetului Ministerului Educației Naționale pentru instituțiile de învățământ superior de stat	10/15/2014	40.000
33	Hotărârea nr. 910/2014	suplimentarea bugetului Ministerului Tineretului și Sportului pentru Turneul Internațional Feminin de Tenis în România care se va desfășura în anul 2015	10/21/2014	1.128
34	Hotărârea nr. 914/2014	suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății pentru plata arieratelor înregistrate de Spitalul Clinic de Urgență București	10/21/2014	14.873
35	Hotărâre nr. 922/2014	suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului pentru Secretariatul de Stat pentru Culte, în vederea susținerii activităților cultelor	10/21/2014	14.000
36	Hotărâre nr.927/2014	suplimentarea bugetului Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice pe anul 2014 - „Locuințe, servicii și dezvoltare publică”	10/21/2014	152.022
37	Hotărâre nr. 928/2014	suplimentarea bugetului Ministerului pentru finanțarea cheltuielilor aferente programelor de conservare sau de închidere a minelor	10/21/2014	7.200
38	Hotărâre nr. 969/2014	suplimentarea bugetului Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice pe anul 2014 – „Locuințe, servicii și dezvoltare publică”	11/4/2014	132.224
39	Hotărâre nr. 1000/2014	suplimentarea bugetului Secretariatului de stat pentru recunoașterea meritelor luptătorilor împotriva regimului comunist instaurat în România în perioada 1945-1989, pentru	11/9/2014	60

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
		organizarea și desfășurarea la nivel național, în perioada noiembrie - decembrie 2014, a manifestărilor dedicate comemorării și sărbătoririi a 25 de ani de la Revoluția Română din Decembrie 1989 în contextul revoluțiilor din țările Europei de Est		
40	Hotărâre nr. 1001/2014	suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Externe pentru acoperirea cheltuielilor pentru organizarea și dotarea secțiilor de votare din străinătate, precum și pentru alte materiale necesare procesului electoral la aceste secții de votare	11/11/2014	1.500
41	Hotărâre nr. 1002/2014	alocarea unei sume pentru instituțiile de învățământ superior de stat - plata unor sume prevăzute în titluri executorii având ca obiect acordarea de drepturi salariale personalului din sectorul bugetar	11/11/2014	40.000
42	Hotărâre nr. 1008/2014	suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Externe pentru finanțarea proiectelor destinate românilor de pretutindeni	11/11/2014	1.125
43	Hotărâre nr. 1009/2014	suplimentarea bugetelor Ministerului Apărării Naționale, Ministerului Afacerilor Interne, Serviciului de Protecție și Pază și Serviciului Român de Informații pe anul 2014, în vederea finanțării cheltuielilor privind participarea cu tehnică și efective la paradele și ceremoniile militare organizate cu ocazia sărbătoririi Zilei Naționale a României	11/11/2014	4.000
44	Hotărâre nr. 1011/2014	suplimentarea bugetului Secretariatului de stat pentru recunoașterea meritelor luptătorilor împotriva regimului comunist	11/11/2014	600
45	Hotărârea nr. 1145/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Apărării Naționale	12/23/2014	142.733
46	Hotărârea nr. 1140/2014	privind suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului pentru Secretariatul de Stat pentru Culte	12/23/2014	12.300
47	Hotărârea nr. 1131/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne, pentru achiziția de apă grea	12/23/2014	30.000
48	Hotărârea nr. 1136/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Apărării Naționale	12/23/2014	132.479
49	Hotărârea nr. 1169/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Dezvoltării Regionale și Administrației Publice	12/29/2014	22.500
50	Hotărârea nr. 1159/2014	privind suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului pentru Departamentul pentru Proiecte de Infrastructură, Investiții Străine, Parteneriat Public-Privat și Promovarea Exporturilor	12/29/2014	132.611
TOTAL ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ				1.102.776

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE LOCALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărâre nr. 424/2014	privind alocarea unei sume pentru județul Suceava	20/5/2014	1.654
2	Hotărâre nr. 510/2014	privind alocarea unei sume pentru județul Iași	27/6/2014	1.000
3	Hotărâre nr. 667/2014	privind alocarea unei sume pentru județele Argeș, Gorj, Prahova, Olt, Teleorman și Vâlcea	31/7/2014	51.740
4	Hotărâre nr. 720/2014	privind alocarea unei sume pentru județul Tulcea	26/8/2014	4.336
5	Hotărâre nr. 805/2014	privind alocarea unei sume pentru unele unități administrativ-teritoriale, în vederea înlăturării calamităților naturale produse de inundații	17/9/2014	169.361
6	Hotărâre nr. 933/2014	alocarea unei sume pentru unele unități administrativ-teritoriale afectate de calamități naturale produse de inundații	10/29/2014	93.750
7	Hotărâre nr. 915/2014	alocarea unei sume pentru județele Argeș, Gorj, Prahova, Olt, Teleorman și Vâlcea	10/21/2014	4700
8	Hotărâre nr. 1139/2014	alocarea unei sume pentru unele unități administrativ-teritoriale	12/23/2014	316.434
TOTAL ADMINISTRAȚIE LOCALĂ				642.975

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE INTERVENȚIE - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărâre nr. 320/2014	promovarea în regim de urgență a unor lucrări de investiții prin alocarea unei sume pentru prevenirea și înlăturarea efectelor calamităților naturale produse de inundații pe cursurile de apă: Pârâul Câinelui, râul Vedea în localitatea Icoana și râul Teleorman în satul Beiu	25/4/2014	53.000
2	Hotărâre nr. 390/2014	suplimentarea bugetului Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice pentru Departamentul pentru Ape, Păduri și Piscicultură pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale produse în lunile aprilie și mai 2014	15/5/2014	25.000
3	Hotărâre nr. 636/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice pentru Departamentul pentru Ape, Păduri și Piscicultura pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale produse în luna iulie 2014	31/7/2014	6.000
4	Hotărâre nr. 681/2014	privind suplimentarea bugetului Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice pentru Departamentul pentru Ape, Păduri și Piscicultura pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale produse în luna iulie 2014 în județul Harghita	19/8/2014	3.700
5	Hotărâre nr. 635/2014	modificarea anexei la Hotărârea Guvernului nr. 390/2014 privind suplimentarea bugetului Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice pentru Departamentul pentru Ape, Păduri și Piscicultură pentru înlăturarea efectelor	8/1/2014	29.833

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE INTERVENȚIE - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
		calamităților naturale produse în lunile aprilie și mai 2014		
6	Hotărârea nr. 932/2014	suplimentarea bugetului Ministerului Mediului și Schimbărilor Climatice pentru Departamentul pentru Ape, Păduri și Piscicultură pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale produse în anul 2014 în județul Argeș	10/29/2014	2.900
7	Hotărârea nr. 933/2014	alocarea unei sume pentru unele unități administrativ-teritoriale afectate de calamități naturale produse de inundații	10/29/2014	93.750
8	Hotărârea nr. 1170/2014	pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 933/2014 privind alocarea unei sume pentru unele unități administrativ-teritoriale afectate de calamități naturale produse de inundații	12/29/2014	93.723
TOTAL				307.906

Anexa 2 – Glosar de termeni

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

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

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

Arierate – împrumuturi sau datorii bănești care au devenit restante în urma nerespectării condițiilor contractuale dintre unitățile economice și stat.

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

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

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

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

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

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

Compactul fiscal european – Parte a Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare – noul tratat pe care l-au semnat pe 2 martie 2012 toate

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Convergență reală – în procesul de aderare la o zonă monetară, precum zona euro, este necesară realizarea unei convergențe reale, în sensul unui grad ridicat de similitudine și coeziune a structurilor economiilor țărilor candidate; deși Tratatul de Maastricht nu menționează criteriile de convergență reală, aceasta poate fi sintetizată printr-o serie de indicatori precum PIB pe

locuitor, gradul de deschidere al economiei, ponderea comerțului cu țările membre în totalul comerțului exterior, structura economiei.

Creștere economică – rata anuală de creștere a PIB real.

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

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

Datorie publică garantată – împrumuturi garantate de Ministerul Finanțelor Publice și autoritățile administrației publice locale.

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

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

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

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

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

Dezinflație – proces de reducere a ratei inflației.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Mecanismul Cursului de Schimb II (MCS II) – aranjamentul privind cursul de schimb instituit la 1 ianuarie 1999, care constituie cadrul cooperării în domeniul politicii cursului de schimb între Eurosistem și statele membre ale UE a căror monedă nu este euro. Deși participarea la MCS II este voluntară, statele membre cu derogare trebuie să participe la acest mecanism. Aceasta înseamnă stabilirea parității centrale între cursul de schimb al respectivei monede naționale față

euro și a unei marje de fluctuație față de paritatea centrală. Marja standard de fluctuație este plus/minus 15 %, dar la cerere, se poate conveni o marjă mai îngustă.

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

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

Metodologie ESA 2010 (*European System of National and Regional Accounts*) – Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale este un cadru de raportare contabilă folosit la nivel internațional pentru descrierea sistematică și detaliată a unei economii (a unei regiuni, a unei țări sau a unui grup de țări), a componentelor sale și a relațiilor sale cu alte economii; Standardul ESA 2010 are ca principale diferențe față de metodologia *cash* înregistrarea veniturilor și cheltuielilor în sistem „accrual” (pe bază de angajamente, nu de plăți efective, precum în sistemul cash). Metodologia ESA 2010 înlocuiește metodologia ESA 95, fiind adoptată în anul 2013.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Program de ajustare – program economic detaliat, de obicei, susținut prin utilizarea resurselor FMI, bazat pe o analiză a problemelor economice ale țării în cauză și care prezintă politicile implementate deja și cele care urmează a fi implementate în vederea stabilizării în domeniile monetar, fiscal, al balanței de plăți, precum și la nivelul politicilor structurale, ca bază pentru o economie stabilă și a unei creșteri economice sustenabile.

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

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

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

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

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

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

Semestrul european – reprezintă un instrument adițional de supraveghere preventivă a politicilor economice și fiscale ale statelor membre; reprezintă un ciclu anual de coordonare a politicilor economice, care are loc în primele șase luni ale anului, pe parcursul căruia guvernele au posibilitatea de a cunoaște experiențele și opiniile omologilor UE în etapa de formulare a politicilor economice și bugetare, cu scopul de a identifica dezechilibrele apărute sau iminente care ar încălca normele stabilite de Pactul de Stabilitate și Creștere.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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