



GVERNUL ROMÂNIEI

PROGRAMUL DE CONVERGENȚĂ
2009 - 2012

- Februarie 2010-

Cuprins

1. INTRODUCERE	7
2. CADRUL GENERAL AL POLITICII ECONOMICE	8
2.1 Context general al politicii economice	8
2.2 Obiectivele și prioritățile Guvernului.....	9
2.3 Politica monetară și a cursului de schimb	10
2.4 Reforme structurale	14
2.5 România sub procedura de deficit excesiv	15
3. SCENARIUL MACROECONOMIC	17
3.1 Ipoteze privind mediul economic internațional	17
3.2 Evoluții macroeconomice recente în România.....	19
3.3 Scenariul de dezvoltare pe termen mediu și evoluții ciclice	27
3.3.1 Evoluții ciclice	27
3.3.2 Scenariul de dezvoltare pe termen mediu	28
4. COMPARAREA CU VARIANTA PRECEDENTĂ A PROGRAMULUI DE CONVERGENȚĂ	35
4.1 Compararea cadrului macroeconomic.....	35
4.2 Compararea deficitului bugetar.....	39
5. FINANȚELE GUVERNAMENTALE - DEFICIT ȘI DATORIE	40
5.1 Politica fiscală și bugetară	40
5.2 Evoluția finanțelor publice în 2009	42
5.3 Evoluția finanțelor publice în 2010 și pe termen mediu	46
5.4 Impactul aderării la Uniunea Europeană asupra finanțelor publice.....	51
5.5 Calculul deficitului structural și ciclic.....	53
5.6 Datoria publică și strategia de administrare a datoriei.....	54

5.7 Analize de sensibilitate.....	59
5.8 Consecințele bugetare ale reformelor structurale în sectorul de pensii	61
6. CALITATEA FINANTELOR PUBLICE	65
6.1 Cheltuielile bugetare	65
6.2 Venituri bugetare	67
7. SUSTENABILITATEA PE TERMEN LUNG A FINANTELOR PUBLICE	69
7.1 Sectorul de pensii	70
7.2 Sectorul de sănătate.....	75
8. CARACTERISTICI INSTITUȚIONALE ALE FINANTELOR PUBLICE.....	77

Lista tabele și grafice

Tabelul 3.1 Estimări asupra mediului extern	18
Tabelul 3.2 Evoluție PIB.....	21
Tabelul 3.3 Creșterea economică	29
Tabelul 3.4 Balanța economii-investiții	30
Tabelul 3.5 Evoluția forței de muncă	32
Tabelul 3.6 Evoluția deflatorilor	34
Tabelul 4.1 Compararea deficitului bugetar	39
Tabelul 5.1 Măsuri de ajustare a veniturilor și cheltuielilor publice în anul 2010.....	48
Tabelul 5.2 Principalele evoluții fiscal-bugetare în perioada 2010-2012	48
Tabelul 5.3 Repartizarea sumelor alocate României în perioada 2007-2012	51
Tabelul 5.4 Repartizarea sumelor din fonduri post-aderare estimate a fi rambursate de UE în perioada 2010-2012	52
Tabelul 5.5 Finanțarea prin buget a proiecțiilor aferente fondurilor de la UE	53
Tabelul 5.6 Deficitul ciclic și structural	54

Tabelul 5.7 Garanții de stat	58
Tabelul 5.8 Sensitivitatea veniturilor bugetului general consolidat față de modificările variabilelor macroeconomice	59
Tabelul 5.9 Diminuarea contribuției la sistemul public de pensii	63
Tabelul 5.10 Evoluția sistemelor de pensii private din România	64
Tabelul 7.1 Forța de muncă și rate de dependență	70
Tabelul 7.2 Estimarea efectelor introducerii măsurilor de reformă	72
Tabelul 7.3 Prognoza pe termen lung a cheltuielilor cu pensiile - scenariul de bază	73
Tabelul 7.4 Prognoza pe termen lung a cheltuielilor cu pensiile - scenariul alternativ	74
Graficul 3.1 Evoluția trimestrială a PIB	17
Graficul 3.2 Evoluția PIB și a principalelor componente	20
Graficul 3.3 Evoluția lunară a producției industriale	22
Graficul 3.4 Evoluția lunară a lucrărilor de construcții	23
Graficul 3.5 Evoluția populației ocupate	24
Graficul 3.6 Evoluția IPC total și IPC mărfuri alimentare - creșteri anuale	25
Graficul 3.7 Evoluția prețurilor de consum și a prețurilor producției industriale - medie anuală	26
Graficul 3.8 Contribuția factorilor la creșterea PIB-ului potențial	27
Graficul 3.9 Evoluția output - gap	28
Graficul 3.10 Contribuția componentelor de utilizare la creșterea reală a PIB	30
Graficul 3.11 Evoluția pe piața forței de muncă	33
Graficul 3.12 Evoluția prețurilor de consum și a prețurilor producției industriale	34
Graficul 4.1 Comparatie între prognozele creșterii PIB	35
Graficul 4.2 Comparatie între prognozele creșterii cheltuielilor - cu consumul privat	36
Graficul 4.3 Comparatie între prognozele creșterii cheltuielilor - cu consumul public	37

Graficul 4.4 Comparație între prognozele creșterii FBCF	37
Graficul 4.5 Comparație între contribuțiile exportului net la creșterea reală a PIB	38
Graficul 4.6 Comparație între ponderile în PIB ale deficitului de cont curent.....	38
Graficul 4.7 Comparație între prognozele inflației medii anuale	39
Graficul 5.1 Factorii care explică avansul deficitului bugetar în 2009/2008	44
Graficul 5.2 Evoluția trimestrială a cheltuielilor bugetare, componente	45
Graficul 5.3 Evoluția trimestrială a veniturilor și cheltuielilor bugetare	46
Graficul 5.4 Evoluția veniturilor bugetare în perioada 2008-2012	50
Graficul 5.5 Evoluția componentelor de cheltuieli bugetare în perioada 2008-2012	51
Graficul 5.6 Structura datoriei guvernamentale	55
Graficul 5.7 Structura datoriei guvernamentale pe tipuri de valută	55
Graficul 5.8 Structura titlurilor de stat emise în anul 2009 pe tipuri de scadențe.....	56
Graficul 7.1 Cheltuielile publice cu pensiile în 2060.....	69

ANEXE	80
Tabelul 1a. Proiecții macroeconomice.....	80
Tabelul 1b. Evoluția prețurilor.....	80
Tabelul 1c. Evoluția pieței forței de muncă	81
Tabelul 1d. Balanțele sectoriale	81
Tabelul 2. Proiecția bugetului consolidat	82
Tabelul 3. Evoluția datoriei guvernamentale.....	83
Tabelul 4. Evoluții ciclice	84
Tabelul 5. Diferențe față de varianta precedentă.....	84
Tabelul 6. Sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice	85

Notații folosite

BNR – Banca Națională a României

BIM – Biroul Internațional al Muncii

CE – Comisia Europeană

CNCIS – Cadru Național al Calificărilor din Învățământul Superior

IMM – Intreprinderi Mici și Mijlocii

PIB - Produsul Intern Brut

SPO – Serviciului Public de Ocupare

UE - Uniunea Europeană

CNP – Comisia Națională de Prognoză

INTRODUCERE

Forma actualizată a Programului de convergență 2009-2012 a fost elaborată pe baza Regulamentului C.E. Nr.1055/2005 care amendează Regulamentul C.E. Nr.1466/1997 privind întărirea supravegherii situației bugetare și coordonarea politicilor economice. În conformitate cu cerințele C.E., a patra ediție a Programului de Convergență respectă metodologia privind conținutul și formatul Programelor de Convergență și Stabilitate adoptată de Consiliul Ecofin în data de 10 octombrie 2005. De asemenea, ediția actualizată ia în considerație „Opinia Consiliului Uniunii Europene” cu privire la a treia ediție a Programului de Convergență al României, care recomandă stabilirea unor ținte bugetare mai restrictive pentru anii următori și revizuirea structurii cheltuielilor publice.

Pentru actualizarea Programului de Convergență, Ministerul Finanțelor Publice a luat în considerație ultimele evoluții și proiecții ale mediului economic intern și internațional, precum și cadrul legislativ în vigoare, inclusiv bugetul aprobat pe anul 2010.

Una din provocările asumate de politica fiscală în perioada prognozată este reconcilierea obiectivului privind îndeplinirea criteriului nominal de convergență bugetară într-un mod sustenabil, cu măsuri necesare limitării efectelor crizei economice și financiare globale asupra economiei românești. În acest sens, obiectivele bugetare sunt îndreptate către atenuarea ciclicității economiei, reducerea presiunilor inflaționiste și limitarea deficitelor externe.

Ediția a patra a Programului de Convergență arată intenția României de a aduce deficitul structural la mai puțin de 1% din PIB până în 2014, asigurându-se astfel o marjă suficientă pentru evitarea depășirii limitei de 3% din PIB a deficitului bugetar.

Angajamentul de adoptare a monedei euro la 1 ianuarie 2015 este menținut și reprezintă o ancoră importantă în promovarea reformelor bugetare și structurale necesare creșterii flexibilității economiei românești.

2. CADRUL GENERAL AL POLITICII ECONOMICE

2.1 Context general al politicii economice

Economia globală a intrat în anul 2008 în cea mai mare criză economică după Marea Recesiune din anii 1930. Criza a avut un grad ridicat de sincronizare fiind afectate atât țările dezvoltate cât și țările emergente, demonstrând creșterea semnificativă a gradului de interdependență a economiilor lumii. Incepând cu ultimul trimestru al anului 2008, criza financiară s-a propagat rapid și în România, în contextul unei economii mondiale tot mai globalizate, și, în mod specific, al economiei românești puternic integrate în economia UE, astfel încât orice șoc negativ extern s-a propagat rapid și la nivel intern.

Pe termen scurt, prioritatea guvernului a fost și rămâne în continuare legată de relansarea economică, crearea de locuri de muncă și asigurarea sustenabilității finanțelor publice.

În ciuda spațiului fiscal bugetar redus ca urmare a politicii macroeconomice expansioniste promovate în anii anteriori, guvernul a reacționat cu promptitudine în anul 2009, și a pus în practică un program de măsuri anticriză concretizat într-o serie de măsuri consistente de stabilizare a economiei și reluare a procesului de creștere economică, astfel:

- ✓ măsuri de stimulare a cererii prin creșterea puterii de cumpărare a locuințelor (Programul prima casă), a mașinilor (Programul rabla), susținerea exporturilor (capitalizarea Eximbank);
- ✓ măsuri de stimulare a investițiilor (neimpozitarea profitului reinvestit, investiții în reabilitarea termică a locuințelor);
- ✓ măsuri de stimulare a agriculturii (Programul „Primul siloz”);
- ✓ măsuri cu caracter social (acordarea pensiei sociale pentru pensionarii cu venituri mici în două tranșe);
- ✓ măsuri de protejare pe piața muncii (șomajul tehnic, Programul “Bani pentru angajați mai mulți, mai competenți, mai sănătoși”, prelungirea perioadei de acordare a ajutorului de șomaj cu trei luni).

În plus, Guvernul României a încheiat un acord financiar extern multilateral cu Fondul Monetar Internațional, Comisia Europeană, Banca Mondială, precum și alte instituții financiare internaționale în valoare de 19,95 miliarde de Euro cu o durată de 24 luni. Programul a ajutat la ajustarea ordonată a deficitului extern, asigurarea unei finanțări externe adecvate și îmbunătățirea nivelului de încredere în perspectivele economiei românești.

Măsurile puse în practică sunt bine țintite, au un caracter bine definit în timp și sunt coordonate cu prevederile Planului European de Redresare Economică. Efectul acestora este relativ dificil de cuantificat din punct de vedere cantitativ în condițiile în care legăturile între diversele instrumente de politică economică și indicatorii macroeconomici sunt incerte datorită volatilității macroeconomice fără precedent. Cel mai probabil însă dacă nu ar fi fost pus în practică acest program, ritmul de contracție al produsului intern brut și efectele secundare asupra pieței forței de muncă, mai specific al ocupării și al șomajului, ar fi fost mai ridicate implicând un cost de oportunitate sporit pentru economie și societate în ansamblu.

Trecând peste costurile inevitabile pe termen scurt, criza trebuie văzută ca o oportunitate majoră de a implementa măsuri de reformă bugetară și structurală care să crească capacitatea economiei românești pe termen lung de a face față presiunilor competitive globale, de a atrage investiții străine directe și de a crea locuri de muncă.

2.2 Obiectivele și prioritățile Guvernului

În conformitate cu Programul de Guvernare și obiectivele UE prevăzute în Strategia de la Lisabona (relansată), în Liniile Directoare Generale de Politică Economică și în Pactul de Stabilitate și Creștere al UE, Strategia economică pe termen mediu a Guvernului vizează următoarele obiective:

- (a) Reluarea procesului de creștere economică și crearea de noi locuri de muncă;
- (b) Ajustarea deficitului public și a deficitului de cont curent până la valori la care să facă posibilă finanțarea lor și continuarea procesului de dezinflație;
- (c) Protejarea categoriilor de populație care sunt cele mai afectate de criza economică;
- (d) Îmbunătățirea predictibilității și performanțelor politicii fiscale pe termen mediu și maximizarea și utilizarea eficientă a fondurilor de la Uniunea Europeană;
- (e) Asigurarea sustenabilității finanțelor publice pe termen lung;
- (f) Restructurarea și eficientizarea activității administrației publice;
- (g) Implementarea fermă a angajamentelor asumate în cadrul acordului financiar extern multilateral cu Fondul Monetar Internațional, Comisia Europeană, Banca Mondială, precum și alte instituții financiare internaționale.

Referitor la politica fiscală, viziunea Guvernului este centrată pe asigurarea unui mediu stimulat și nediscriminatoriu, concentrându-se în același timp pe măsuri de consolidare a transparenței, stabilității și predictibilității sale. În plus, dezvoltarea sustenabilă a finanțelor publice are o

importanță primordială ținând cont de perspectivele demografice adverse. Consolidarea bazei de impozitare și a modului de așezare a impozitelor și taxelor este în continuare esențială pentru asigurarea resurselor necesare dezvoltării economice și îndeplinirii sarcinilor statului și a angajamentelor asumate de România în calitate de stat membru al UE.

În ceea ce privește obiectivul specific pe termen mediu, s-a pornit de la premisa că deficitul guvernamental structural va fi de 0,7% din PIB în anul 2014, asigurând funcționarea simetrică a stabilizatorilor automați pentru limitarea volatilității economiei. Acest nivel asigură o marjă suficientă de siguranță pentru evitarea depășirii limitei de 3% din PIB a deficitului bugetar, în condițiile apariției unor posibile șocuri adverse la adresa ritmului de creștere economică.

2.3 Politica monetară și a cursului de schimb

Potrivit statutului său¹, Banca Națională a României are ca obiectiv fundamental asigurarea și menținerea stabilității prețurilor. Începând cu luna august 2005, politica monetară se implementează în contextul strategiei de țintire directă a inflației, care coexistă cu regimul de flotare controlată a cursului de schimb. Acest regim al ratei de schimb este în concordanță cu utilizarea țintelor de inflație ca ancoră nominală a politicii monetare și permite un răspuns flexibil al acestei politici la șocurile neprevăzute ce pot afecta economia.

Având în vedere necesitatea implementării unor reforme structurale suplimentare care să ducă la creșterea flexibilității economiei românești și a capacității acesteia de a face față șocurilor asimetrice, se apreciază că moneda națională nu va putea intra în mecanismul ratei de schimb II (ERM II) mai devreme de 2012. Această apreciere are în vedere și necesitatea îndeplinirii altor condiții, printre care progresul consolidării fiscale, care ar permite limitarea la cei doi ani obligatorii a duratei participării la mecanismul ratelor de schimb II. Se consideră că atât perioada anterioară intrării în ERM II cât și cea a participării în acest mecanism vor reprezenta etape importante ale procesului de convergență a economiei românești, ce se va relua o dată cu încheierea perioadei de contracție economică.

Scăderea treptată a volatilității cursului de schimb al leului și creșterea ulterioară a stabilității acestuia vor avea ca suport, pe de o parte, restrângerea/epuizarea efectelor adverse ale crizei financiare și economice globale; pe de altă parte, acestea vor fi susținute de însănătoșirea

¹ Legea nr. 312/2004 privind Statutul Băncii Naționale a României, cu modificările și completările ulterioare.

fundamentelor economiei naționale, inclusiv ca efect al implementării mix-ului de politici economice convenite cu UE, FMI și alte instituții internaționale, și de continuare a procesului de convergență, de natură să stabilizeze anticipațiile privind evoluția cursul de schimb pe termen lung. Pe deasupra, probabila menținere a diferențialului semnificativ de productivitate și potențiala revigorare pe termen mediu a investițiilor străine directe vor crea condițiile reluării trendului de apreciere a monedei naționale în raport cu euro - ajustare benefică din perspectiva convergenței reale și nominale a economiei românești.

În condițiile în care economia românească se mai află într-un proces de dezinflație - ritmul de inflație sustenabil pe termen mediu nefiind deocamdată atins -, țintele de inflație, ce sunt exprimate ca punct central încadrat de un interval de variație de ± 1 punct procentual, sunt anuale (decembrie/decembrie) și se stabilesc de către BNR împreună cu guvernul pe un orizont de timp de doi ani.

Țintele anuale de inflație s-au plasat în ultimii ani pe o traiectorie descendentă, nivelul lor scăzând de la 7,5 la sută ± 1 punct procentual în 2005, la 3,5 la sută ± 1 punct procentual în 2009 și 2010. Ținta de inflație pentru sfârșitul anului 2011 a fost coborâtă la nivelul de 3 la sută ± 1 punct procentual. Opțiunea de a se accentua în 2011 trendul descendent al țintelor anuale de inflație a fost justificată în principal de perspectiva decelerării susținute a inflației în următorii ani, având ca resort contracția severă suferită în 2009 de economia românească sub impactul crizei financiare și economice globale, precum și de ritmul lent de redresare anticipat în perioada post-criză a economiei mondiale și implicit cea națională. În favoarea opțiunii a mai pledat capacitatea acestui nivel al țintei de a satisface cerința de a se consolida dezinflația și de a se atinge în concordanță cu calendarul prevăzut pentru adoptarea euro un nivel al ratei inflației compatibil cu criteriul de inflație al Tratatului de la Maastricht, precum și, ulterior, cu definiția cantitativă a stabilității prețurilor adoptată de BCE.

În același timp, opțiunea privind nivelul țintei de inflație pentru anul 2011 a reflectat preocuparea BNR pentru stabilirea unor obiective realiste, atingerea acestora fiind esențială pentru consolidarea credibilității băncii centrale și implicit pentru ancorarea eficace a anticipațiilor inflaționiste pe termen mediu. În contextul dat, menținerea unei abordări prudente în ceea ce privește pasul de reducere a țintei de inflație pentru 2011 a fost justificată de riscurile și incertitudinile legate de magnitudinea efectelor inflaționiste directe ce vor continua să fie exercitate de factori aflați în afara sferei de influență a băncii centrale, cei mai importanți fiind: (i) ajustarea prețurilor administrate; (ii) reluarea proceselor de convergență economică, inclusiv a convergenței nivelului prețurilor, după încheierea perioadei de contracție economică sincronizată; (iii) menținerea unor rigidități nominale asimetriche.

Consolidarea dezinflației în ritmul impus de atingerea țintelor anuale de inflație continuă să reprezinte o provocare pentru politica monetară. În anul 2009, una dintre provocări a decurs din necesitatea asigurării ajustării ordonate a severelor dezechilibre macroeconomice acumulate anterior, precum și din imperativul prezervării stabilității financiare, în contextul manifestării efectelor adverse ale crizei financiare și economice globale. Într-o asemenea conjunctură, asigurarea sustenabilității dezinflației, fără prejudicierea potențialului de creștere economică pe termen mediu, era condiționată de reechilibrarea și creșterea coerenței și credibilității mix-ului de politici macroeconomice și de accelerarea reformelor structurale. Aceasta presupunea întărirea politicii fiscale și a celei de venituri, de natură să permită adecvarea graduală a conduitei politicii monetare la evoluțiile din sectorul real și cel financiar al economiei interne, afectate tot mai puternic de criza globală.

În sprijinul unei asemenea configurări a politicii economice, în măsură să influențeze favorabil încrederea mediului extern în economia românească, a acționat aranjamentul multilateral de finanțare externă pe care autoritățile române l-au încheiat cu UE, FMI și alte instituții financiare internaționale, având atașat un puternic program economic; scopul său l-a constituit protejarea economiei de efectele adverse ale scăderii intrărilor de capital în perioada necesară implementării măsurilor destinate ajustării dezechilibrului fiscal și al celui extern, precum și întăririi sistemului bancar. Ca efect imediat al încheierii acordului, ce a condus la ameliorarea percepției investitorilor străini asupra economiei românești, dar și ca urmare a ușoarei ameliorări a apetitului global pentru risc, presiunile intense de depreciere exercitate anterior asupra leului au încetat.

Ulterior inițierii întăririi politicii fiscale și de venituri, precum și cvasi-stabilizării cursului de schimb al leului - susținută și de corecția peste așteptări a deficitului de cont curent -, politica monetară s-a confruntat cu provocarea decurgând din relativa persistență manifestată pe termen scurt de inflația de bază, relevată de reacția întârziată a acesteia față de ritmul și magnitudinea adâncirii deficitului de cerere agregată². Această provocare era complicată de perspectiva rămânerii în teritoriul negativ a dinamicii anuale a PIB în următoarele trimestre și a trenării redresării ulterioare a activității economice - având ca premisă continuarea scăderii încrederii și a dezintermedierii financiare pe plan internațional și implicit pe plan intern - și de prefigurarea accelerării, pe acest fond, a dezinflației pe termen mediu.

În aceste condiții, BNR a optat pentru o ajustare graduală a condițiilor monetare reale în sens larg, menită să preserve caracterul prudent al politicii monetare. Astfel, reducerea de la 10,25 la sută la 8 la sută a ratei dobânzii de politică monetară operată de BNR în cursul anului 2009 (în intervalul

² Con tracția economică de 7,6 la sută consemnată în primul semestru al anului 2009 s-a reflectat doar parțial în scăderea înregistrată de rata anuală a inflației de bază în primele 9 luni ale anului (de la 6,3 la sută în decembrie 2008, la 4,2 la sută în septembrie 2009).

februarie-septembrie), s-a realizat în cinci pași. Totodată, banca centrală a scăzut în trei etape rata rezervelor minime obligatorii pentru pasivele în valută ale instituțiilor de credit (de la 40 la sută 25 la sută) și a redus într-o altă etapă, de la 40 la sută la 0 (zero) la sută, rata rezervelor minime obligatorii pentru pasivele în valută cu scadență reziduală mai mare de doi ani de la finele perioadei de observare și care nu prevăd clauze contractuale; BNR a mai operat și o reducere de 5 puncte procentuale asupra ratei rezervelor minime obligatorii pentru pasivele în lei ale instituțiilor de credit, aceasta fiind coborâtă la 15 la sută. Prin deciziile adoptate, autoritatea monetară a urmărit să asigure convergența ratei inflației către obiectivele stabilite pe termen mediu, precum și crearea condițiilor necesare revitalizării sustenabile a procesului de creditare a economiei românești; reducerea ratelor rezervelor minime obligatorii s-a înscris totodată în procesul de aliniere graduală a nivelului acestora la standardele BCE.

În condițiile prefigurării manifestării efectelor inflaționiste ex-ante ale ajustării, începând cu 1 ianuarie 2010, a accizelor la produsele din tutun, dar mai ales a impactului nefavorabil exercitat asupra anticipațiilor inflaționiste de accentuarea riscurilor legate de politicile fiscală și a veniturilor în contextul tensionării mediului politic intern, BNR a stopat în trimestrul IV al anului 2009 trendul descendent al ratei dobânzii de politică monetară. De altfel, datorită creșterii prețului țigărilor, dar și a prețului combustibililor, procesul dezinflației reamorsat în semestrul II 2008 s-a întrerupt temporar în acest interval, rata anuală a inflației plasându-se în luna decembrie 2009 la nivelul de 4,7 la sută; acesta a depășit ușor limita superioară a intervalului de variație ce încadrează punctul central al țintei de inflație stabilite pentru acest an (3,5 la sută \pm 1 punct procentual), dar a fost cu 1,6 puncte procentuale inferior celui consemnat în luna decembrie 2008 (6,3 la sută). În schimb, decelerarea componentei de bază a inflației s-a accelerat, rata anuală a acesteia coborând în decembrie la 2,8 la sută (de la 6,3 la sută în decembrie 2008).

Stabilizarea ulterioară a mediului politic intern și reactivarea aranjamentului multilateral de finanțare externă încheiat cu UE, FMI și alte instituții financiare internaționale, de natură să reducă riscurile legate de mix-ul de politici economice implementat de autorități și implicit să amelioreze percepția mediului extern asupra economiei românești, au permis BNR să reinițieze în 2010 mișcarea coborâtoare a ratei dobânzii de politică monetară; în sprijinul acestei abordări au pledat puternic și relativa scădere a persistenței inflației de bază evidențiată la finalul anului trecut, precum și perspectiva consolidării dezinflației pe termen mediu, în corelație cu valorile anticipate ale adâncimii și duratei deviației negative a PIB. Astfel, în intervalul ianuarie - februarie 2010, banca centrală a efectuat două reduceri succesive ale ratei dobânzii de politică monetară - de câte 0,50 puncte procentuale -, aceasta fiind coborâtă la nivelul de 7,0 la sută.

Politica monetară își va păstra în perioada următoare caracterul prudent. Ritmul și dimensiunea ajustării viitoare a ratelor dobânzilor reprezentative ale politicii monetare și a condițiilor monetare în sens larg, vor fi corelate, în principal, cu magnitudinea efectelor dezinflaționiste exercitate de adâncirea și prelungirea deficitului de cerere agregată, precum și cu dinamica atenuării anticipațiilor inflaționiste. Un alt reper important al deciziilor de ajustare a instrumentelor politicii monetare îl va constitui probabilitatea de materializare atașată riscurilor asociate prognozei inflației pe orizontul de timp relevant pentru politica monetară, în special riscului producerii efectelor secundare ale ajustării unor prețuri administrate și ale majorării prețului combustibililor. Astfel, BNR va acționa proactiv în scopul ancorării solide a anticipațiilor inflaționiste și al asigurării sustenabilității dezinflației în ritmul presupus de atingerea țintelor de inflație pe termen mediu, precum și pentru crearea condițiilor necesare revigorării sustenabile a activității de creditare și implicit relansării durabile a activității economice. O asemenea configurare a politicii monetare este însă strict condiționată de menținerea mix-ului de politici macroeconomice și a reformelor structurale pe coordonatele convenite în cadrul aranjamentului multilateral de finanțare externă încheiat cu UE, FMI și alte instituții financiare internaționale.

2.4. Reforme structurale

Prin Programul Național de Reformă, România și-a stabilit ținte similare cu cele asumate la nivel european, adaptate însă la nivelul de performanță a pieței muncii și a altor domenii conexe, cu scopul asigurării stabilității macroeconomice și sustenabilității finanțelor publice, creșterii competitivității și productivității economice și îmbunătățirii funcționării pieței forței de muncă.

În acest scop, Guvernul va realiza următoarele demersuri:

- ✓ implementarea sistemului salarizării unitare în sectorul public;
- ✓ adoptarea legii pensiilor și implementarea reformei în sistemul de pensii;
- ✓ adoptarea legii responsabilității fiscale și implementarea acesteia;
- ✓ implementarea standardelor de cost în domeniul cheltuielilor publice ale autorităților locale;
- ✓ dezvoltarea sistemului de formare profesională continuă și creșterea participării la programe de formare;
- ✓ creșterea participării tinerilor șomeri la măsurile de stimulare a ocupării prin creșterea șanselor de ocupare;

- ✓ reducerea birocrăției privind recrutarea angajaților prin înființarea one-stop-shop la nivel local (județean) și operaționalizarea acestora în vederea realizării unei singure proceduri de recrutarea a angajaților;
- ✓ îmbunătățirea calității actului administrativ, a procesului decizional și a managementului și coordonării orizontale a politicilor publice;
- ✓ stimularea capacității firmelor de a crea, adăuga, capta și reține valoare în lanțul național productiv, bazată pe procese, produse și servicii;
- ✓ adoptarea la nivelul ANAF a importante decizii de reformă (reducerea birocrăției, îmbunătățirea procedurilor, reorganizarea internă, reducerea costurilor administrării fiscale; pentru anul 2010, ANAF va lua în continuare măsuri de stimulare a conformării voluntare, de sprijinire a mediului de afaceri, de creștere a eficienței colectării și de combatere a evaziunii fiscale.

2.5 România sub Procedura de deficit excesiv

Procedura de deficit excesiv este guvernată de Articolul 126 al Tratatului și de Reglementarea Consiliului pentru accelerarea și clarificarea implementării procedurii de deficit excesiv. Procedura de deficit excesiv stabilește criteriile și limitele temporale pentru Consiliul European (ECOFIN) de adoptare a deciziei cu privire la existența unui deficit excesiv.

Procedura de deficit excesiv este declansată în momentul în care deficitul actual sau cel planificat depășește valoarea limită de 3% din produsul intern brut, cu excepția situației în care aceasta depășire este considerată excepțională și temporară atâta timp cât rezultă din evenimente aflate în afara controlului statului membru în cauză și care are un impact major asupra poziției fiscale ori dintr-o contracție majoră economică.

Potrivit Deciziei Consiliului din 7 iulie 2009, România se află în procedura de deficit excesiv. În condițiile în care autoritățile române au pus în practică cu strictețe recomandarea precedentă și ținând cont de accentuarea impactului negativ al contextului nefavorabil internațional asupra economiei românești comparativ cu așteptările inițiale, Consiliul a emis, în februarie 2010, o recomandare revizuită ale cărei principale prevederi sunt:

- Autoritățile române trebuie să pună în aplicare măsurile agreate prin bugetul aprobat în 2010 și să diminueze într-un mod sustenabil circumscris unui cadru bugetar pe termen mediu, deficitul bugetar sub 3% din produsul intern brut până în anul 2012;
- Consiliul stabilește data limită 16 august 2010 pentru România pentru a implementa măsurile agreate din perspectiva obiectivului de consolidare bugetară în 2010. Evaluarea progreselor se va

face pe baza evoluțiilor economice realizate prin comparație cu prognoza Comisiei Europene din toamna anului 2009;

- România trebuie să adopte și să implementeze Legea Pensilor cu efecte în îmbunătățirea sustenabilității pe termen lung a sistemului de pensii;
- Realizarea unui efort de consolidare mediu anual de 1,75 puncte procentuale în perioada 2010-2012 să specifice măsurile necesare pentru atingerea obiectivului de deficit sub 3% din PIB, iar în măsura în care condițiile ciclice permit, să accelereze reducerea deficitului bugetar dacă condițiile economice generale sunt mai favorabile comparativ cu prognozele și așteptările inițiale.

Bugetul initial si rectificările pe 2009 au prevăzut măsuri bugetare pentru atingerea obiectivelor propuse, cele mai importante fiind: (i) o majorare de 3,3 puncte procentuale a contribuțiilor sociale; (ii) majorarea accizelor la tutun si alcool; (iii) introducerea unui impozit minim datorat de contribuabili care declară impozit pe profit mai mic decât impozitul minim propus; (iv) raționalizări ale cheltuielilor cu salariile în sectorul public prin înghețarea acestora, reducerea sporurilor și a altor beneficii, înghețarea angajărilor în sectorul public și eliminarea posturilor vacante; (v) reduceri ale cheltuielilor cu bunurile și serviciile si cu subvențiile; (vi) nededucerea cheltuielilor privind combustibilul pentru anumite categorii de mijloace de transport utilizate de contribuabili cu unele excepții; (vii) nededucerea taxei pe valoarea adăugată aferentă achizițiilor de autoturisme care sunt destinate exclusiv transportului rutier de persoane, inclusiv pentru combustibilul necesar funcționării acestor autoturisme, cu unele excepții.

Măsurile avute în vedere în anul 2010 se concentrează în principal pe reduceri de cheltuieli curente, care au avut cea mai importantă dinamică de-a lungul ultimilor ani, și includ: (i) limitarea cheltuielilor de personal prin înghețarea salariilor (cu excepția celor aflate sub nivelul de 705 Ron pe lună), înghețarea angajărilor în sectorul public și o continuare a politicii de înlocuire a unui angajat din 7 care părăsesc sistemul și reducerea plății orelor suplimentare și a premiilor; (ii) economii la pensii generate de înghețarea pensiilor (cu excepția pensiilor sociale) și printr-o mai bună raționalizare a pensiilor de invaliditate și a pensionărilor anticipate în contextul aplicării mai stricte a reglementărilor existente; (iii) reducerea cheltuielilor cu bunurile și serviciile, și a anumitor transferuri; și (iv) reevaluarea impozitelor și taxelor pe proprietate, majorarea accizelor la tutun si carburanți și taxa pe cifra de afaceri a distribuitorilor de medicamente. O prezentare detaliată a impactului cantitativ al măsurilor adoptate se găsește în capitolul 5.3 Evoluția finanțelor publice în 2010 și pe termen mediu.

3. SCENARIUL MACROECONOMIC

3.1 Ipoteze privind mediul economic internațional

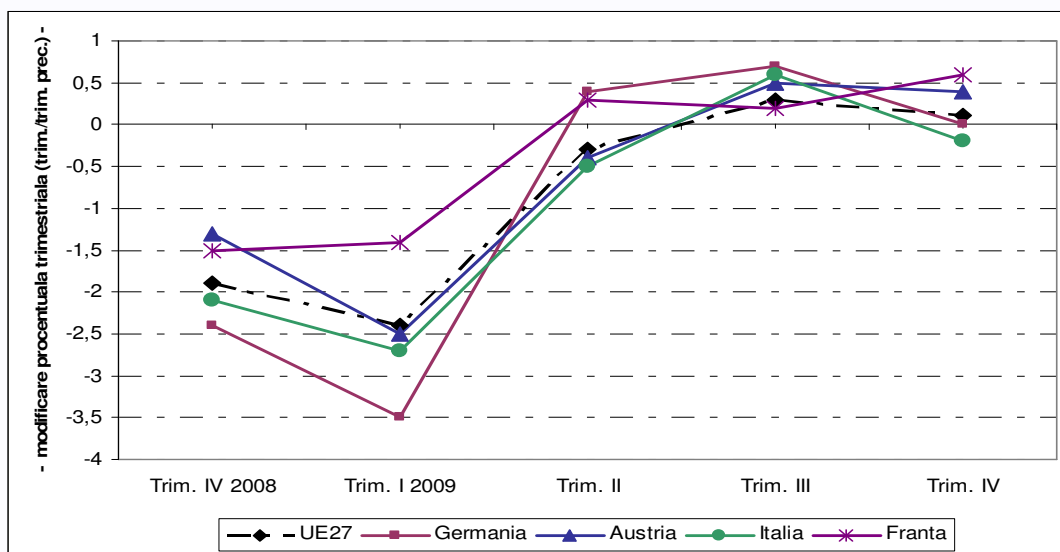
Economia globală a intrat în anul 2008 în cea mai mare criză economică după Marea Recesiune din anii 1930. Criza a avut un grad ridicat de sincronizare fiind afectate atât țările dezvoltate cât și țările emergente, demonstrând creșterea semnificativă a gradului de interdependență a economiilor lumii.

Ca urmare a măsurilor de stimulare monetare și fiscale fără precedent luate de către guverne, există semne de stabilizare și revenire a activității economice pe plan european și global. Activitatea bursieră și-a revenit, accesul la finanțarea prin obligațiuni s-a îmbunătățit iar indicii de încredere ai consumătorilor s-au ameliorat.

Astfel, în trimestrul III 2009 activitatea economică pe ansamblul UE 27 a înregistrat o revenire după 4 trimestre de contracție, înregistrând creșterea PIB față de trimestrul II de 0,3%. Evoluția pozitivă a continuat și în trimestrul IV, dar cu o mai mică amplitudine respectiv 0,1%.

Principalele țări partenere comerciale ale României au intrat, de asemenea, pe o pantă de creștere economică trimestrială față de trimestrul precedent, cu excepția Italiei, care în trimestrul IV a avut iarăși o scădere economică. Aceste evoluții creează premisele pentru relansarea exporturilor românești, și, în consecință, a creșterii economice în România în 2010.

Graficul 3.1 Evoluția trimestrială a produsului intern brut*)



*) Date ajustate sezonier, Sursa: Eurostat

Conform Prognozei de toamnă a Comisiei Europene, PIB-ul mondial este așteptat să se contracte până la 1,2% în 2009, cu reduceri pronunțate în special în economiile avansate. PIB-ul va scădea cu aproximativ 2,5% în SUA și cu 5,9% în Japonia.

Pe ansamblul Uniunii Europene, recesiunea va conduce în 2009 la o diminuare a PIB cu 4,1%. În cazul celor cinci mari economii ale UE, PIB-ul real este așteptat să se contracte cu aproximativ 5,0% în Germania, 4,7-4,6% în Italia și Regatul Unit al Marii Britanii și cu 3,7% în Spania și 2,2% în Franța.

În China creșterea economică este estimată să ajungă în anul 2009 până la 8,7%.

Ca urmare a impactului politicilor de stimulare din întreaga lume și treptat a reluării fluxurilor comerciale, la nivel global creșterea este de așteptat să-și revină la aproape 3,1% în 2010.

În 2010, activitatea va cunoaște un proces de stabilizare în linii mari, în toate marile economii, cu excepția Spaniei pentru care se anticipează o contracție de cca. 1%.

- modificare procentuală fata de anul precedent -

Tabelul 3.1 Estimări asupra mediului extern	2006	2007	2008	2009	2010
PIB - economie mondială	5,1	5,1	3,1	-1,2	3,1
PIB UE - 27 din care	3,2	2,9	0,8	-4,1	0,7
• Consum	2,2	2,1	0,8	-1,7	0,2
• Investiții	6,2	5,9	-0,3	-11,4	-2,0
PIB zona euro	3,0	2,8	0,6	-4,0	0,7
PIB SUA	2,7	2,1	0,4	-2,5	2,2
PIB Japonia	2,0	2,3	-0,7	-5,9	1,1
PIB Germania	3,2	2,5	1,3	-5,0	1,2
PIB Italia	2,0	1,6	-1,0	-4,7	0,7
PIB Franța	2,2	2,3	0,4	-2,2	1,2
IAPC (indicele armonizat al prețurilor de consum) UE -27	2,3	2,4	3,7	1,0	1,3

Sursa: Prognoza de toamnă a Comisiei Europene

Fondul Monetar Internațional estimează în prognoza revizuită din ianuarie 2010, un declin al economiei mondiale în 2009 de 0,8%. Prognoza FMI prevede o recesiune profundă a țărilor dezvoltate (-3,2%), în condițiile în care criza financiară s-a prelungit și adâncit comparativ cu estimările anterioare cu efecte evidente asupra ritmului activității reale.

De asemenea, se estimează, o diminuare accentuată a exporturilor și importurilor de bunuri și servicii ale țărilor dezvoltate cu 12,1% și respectiv 12,2%, urmând ca în anul 2010 să se înregistreze o ușoară revenire a acestora (5,9% respectiv 5,5%).

Conform prognozei revizuite a FMI, creșterea economică în economiile avansate în anul 2010 se va situa la 2,1%, iar în Zona Euro la 1,0%. Germania și Italia vor cunoaște ritmuri de creștere de 1,5% și respectiv 1,0%, în timp ce pentru Franța se estimează o creștere de 1,4%.

În economiile emergente și în curs de dezvoltare, creșterea economică în anul 2010 este estimată să se extindă la aproximativ 6% față de o creștere de numai 2% în anul 2009.

Proiecția prețului țițeiului Brent a fost revizuită de la 61,5 \$/baril pentru anul 2009 și 76,5 \$/baril în 2010, în perspectivele economice globale din octombrie 2009, la un nivel de 62\$/baril și respectiv 76\$/baril, în prognoza actualizată din ianuarie 2010.

Potrivit raportului publicat de FMI în ianuarie 2010, procesul de revenire al economiei mondiale este susținut de măsurile extraordinare de sprijin implementate de guverne. Aceste programe trebuie să faciliteze o reechilibrare a cererii mondiale și să fie menținute în țările unde recuperarea nu este de durată.

În același timp, revenirea încrederii și reducerea incertitudinilor ar putea susține consolidarea percepției piețelor financiare și creșterea peste așteptări a fluxurilor de capital, comerțului și cererii. Noile inițiative din SUA privind reducerea șomajului ar putea ajuta, de asemenea, activitatea economiei americane și a celei mondiale.

3.2 Evoluții macroeconomice recente în România

Evoluția economiei reale din primele 9 luni 2009 a fost puternic afectată de criza economică și financiară în condițiile în care suntem o economie relativ mică și cu un grad de deschidere ridicat. Astfel, după ce în trimestrul IV 2008 creșterea PIB a fost de doar 2,9% față de trimestrul IV 2007, în trimestrul I 2009 produsul intern brut – în termeni reali, seria brută – s-a redus cu 6,2% față de trimestrul I 2008, tendința accentuându-se în trimestrul II și III când economia s-a contractat cu 8,7% și respectiv 7,1%.

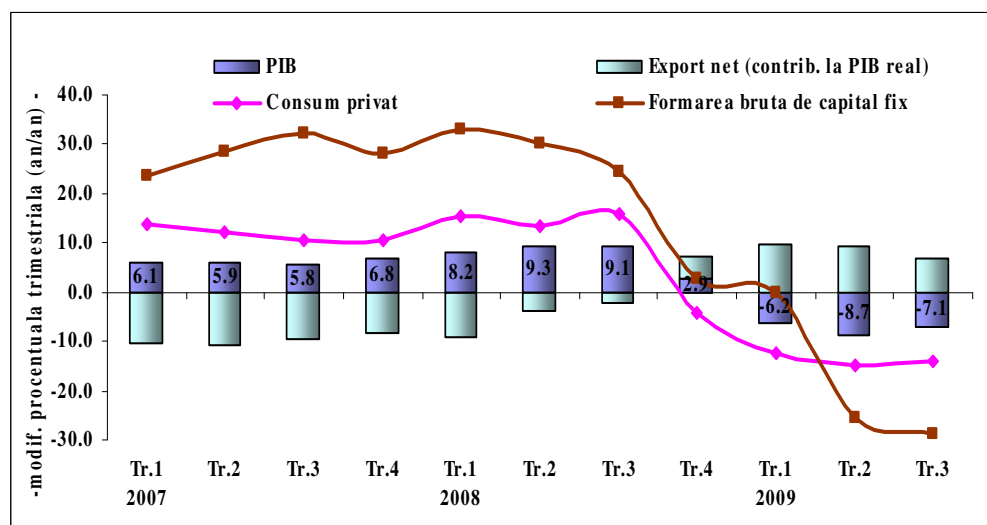
În condiții de comparabilitate a sezonității, datele statistice privind evoluția produsului intern brut față de trimestrul precedent evidențiază tendința de diminuare încă din trimestrul III 2008, când s-a redus cu 0,1% față de trimestrul II, urmată de o reducere cu 2,8% în trimestrul IV 2008. În trimestrul I 2009, scăderea produsului intern brut s-a accentuat, fiind de 4,6% față de trimestrul IV 2008. În trimestrul II declinul economic a început să-și reducă amplitudinea, produsul intern brut reducându-

se cu 1,1% față de trimestrul I, și cu 0,6% în trimestrul III față de trimestrul II 2009.

Cumulat pe primele 9 luni ale anului 2009, impactul negativ al crizei s-a reflectat în reducerea produsului intern brut cu 7,1%. Reducerea a fost determinată de diminuarea cererii interne cu 13,7% și a celei externe cu 10,1%. În cadrul cererii interne consumul final a scăzut cu 11,1%, ca urmare a deteriorării dinamicii creditării și evoluțiilor negative și incertitudinilor asociate pieței forței de muncă, iar formarea brută de capital fix s-a redus cu 22,6% în condițiile reducerii influxului de investiții străine directe și incertitudinilor legate de cerere de bunuri și servicii.

Singura componentă majoră care a înregistrat o contribuție pozitivă la creșterea reală a PIB au fost exporturile nete, respectiv cu 8,3 procente, ca urmare a diminuării exporturilor de bunuri și servicii în primele 9 luni cu 10,1% și a importurilor cu 24,3%.

Graficul 3.2 Evoluția PIB și a principalelor componente



Valoarea adăugată brută s-a diminuat în primele 9 luni 2009 în toate sectoarele, respectiv cu 11,9% în construcții, cu 7,1% în industrie, cu 6,2% în servicii și cu 1,2% în agricultură.

Pe ansamblu, s-a estimat pentru anul 2009 reducerea produsului intern brut cu 7,0% față de anul 2008. Cererea internă este estimată să se contracte cu 13% ca urmare a diminuării atât a consumului final (-10,1%), cât și a formării brute de capital fix (-20%). Măsurile întreprinse pentru restructurarea și reducerea cheltuielilor bugetare de personal vor determina diminuarea consumului guvernamental, pentru care se estimează contracție cu 2,7% față de 2008. Exporturile de bunuri și servicii se vor reduce cu 10,5%, iar importurile cu 24,8%, ceea ce va contribui pozitiv la creșterea reală a produsului intern brut, respectiv cu 7,6 procente.

Tabelul 3.2 Evoluția PIB

- modificări procentuale față de anul precedent -

	2007	2008	2009(Estimari CNP)
Cererea internă, din care:	14,2	7,2	-13,0
- Consumul privat	11,9	9,5	-10,6
- Consumul guvernamental	-0,1	7,1	-2,7
- Formarea brută de capital fix	30,3	16,2	-20,0
Exportul de bunuri și servicii	7,8	8,7	-10,5
Importul de bunuri și servicii	27,3	7,8	-24,8
PIB	6,3	7,3	-7,0
- Industrie	5,4	1,9	-4,3
- Agricultură	-15,3	21,9	-2,0
- Construcții	33,9	26,1	-18,9
- Servicii	7,0	5,4	-5,6

Sursa: Institutul Național de Statistică

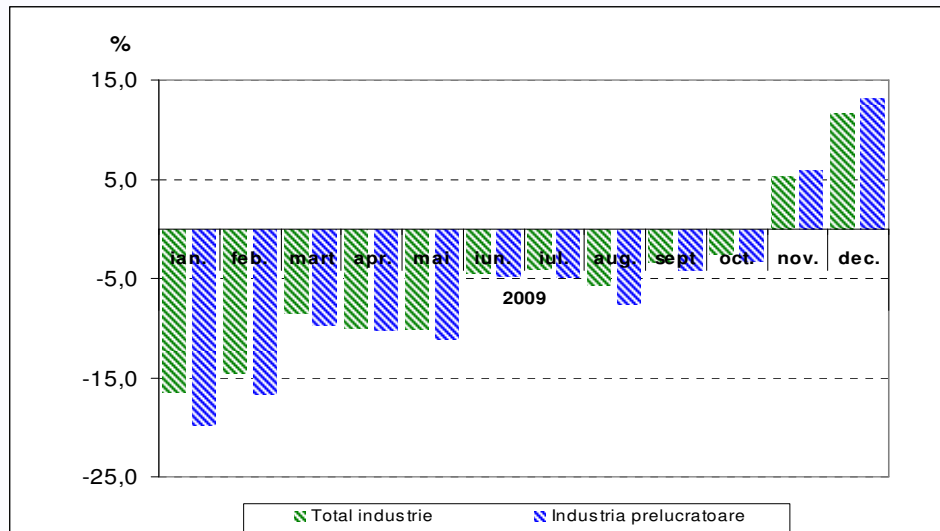
Pentru toate sectoarele economice se prevăd reduceri ale volumului de activitate, aceasta reflectându-se în diminuarea valorii adăugate brute la nivel de ramură. Cea mai accentuată scădere o va înregistra valoarea adăugată brută din construcții (-18,9%), urmată de cea din servicii (-5,6%). Pentru industrie și agricultură reducerea valorii adăugate brute va fi de 4,3% și respectiv 2,0%.

În anul 2009, producția industrială s-a redus în termeni reali cu 5,5% (serie brută), ca urmare a scăderii industriei extractive cu 12,0% și a industriei prelucrătoare cu 6,5%. Totuși, evoluțiile lunare arată o anumită revenire. Ca urmare, în luna decembrie 2009 producția industrială a fost cu 11,6% peste cea din decembrie 2008, fiind a doua lună a anului 2009 în care s-a înregistrat creștere a volumului producției industriale (în luna noiembrie creșterea a fost de 5,3% față de luna noiembrie 2008).

În trimestrul IV din anul 2009 producția industrială s-a majorat cu 4,0% față de trimestrul corespunzător din anul anterior, contribuind pozitiv la evoluția PIB-ului din ultimul trimestru.

Graficul 3.3 Evoluția lunară a producției industriale

- modificare procentuală față de luna corespunzătoare din anul precedent -



Sursa: Institutul Național de Statistică

În structura industriei se remarcă evoluții distincte ale unor activități industriale:

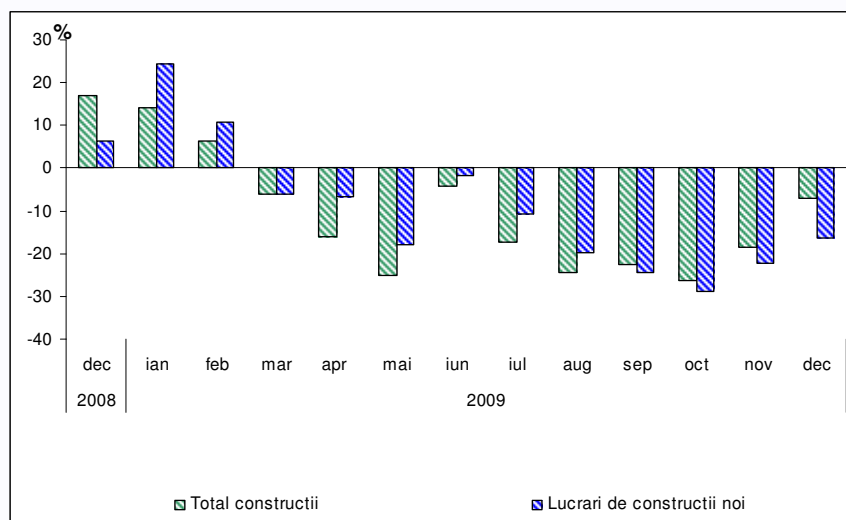
- activități afectate substanțial de efectele crizei financiare (industria metalurgică, fabricarea materialelor de construcții);
- activități care au recuperat în a doua parte a anului din diminuarea producției (fabricarea autovehiculelor de transport rutier, industria alimentară);
- activități care nu au fost afectate de criză (prelucrarea lemnului, fabricarea echipamentelor electrice).

În luna decembrie, activități ce asigură peste 50% din producția industriei prelucrătoare au realizat o producție superioară nivelului din luna decembrie 2008, precum: fabricarea autovehiculelor de transport rutier (+190,9%), fabricarea echipamentelor electrice (+75,3%), prelucrarea lemnului (+42,1%), fabricarea produselor din cauciuc și mase plastice (+35,5%), industria metalurgică (+28,1%), fabricarea produselor chimice (+15,8%), fabricarea hârtiei și a produselor din hârtie (+8,0%), industria alimentară (+2,7%).

Scăderea producției industriale cu 5,5%, comparativ cu reducerea importurilor de bunuri care s-a situat la 32,3%, evidențiază o mai bună valorificare a resurselor interne.

În anul 2009, volumul lucrărilor de construcții (serie brută) a fost cu 15,1% sub nivelul celui din anul precedent. Evoluția a fost generată de diminuările înregistrate pe toate elementele de structură: lucrări de întreținere și reparații curente (-13,2%), lucrări de construcții noi (-13,8%) și lucrări de reparații capitale (-24,1%). Pe tipuri de construcții, au avut loc reduceri pe toate elementele componente după cum urmează: construcții ingineresti (-12,2%), clădiri nerezidențiale (-15,7%) și clădiri rezidențiale (-20,2%).

Graficul 3.4 Evoluția lunară a lucrărilor de construcții
- modificare procentuală față de luna corespunzătoare din anul precedent -



Sursa: Institutul Național de Statistică

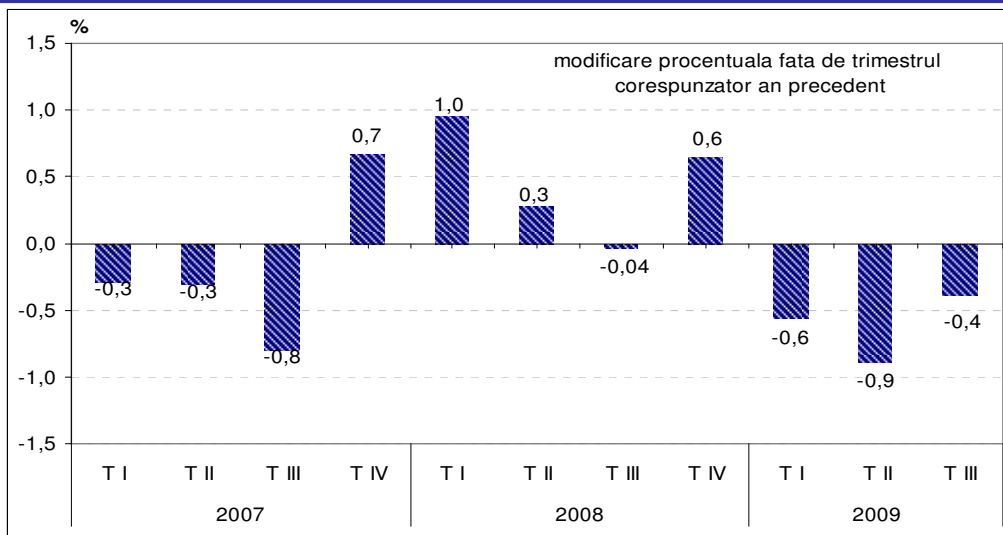
Populația activă în vârstă de muncă a crescut cu 0,3% în primele 9 luni ale anului 2009 față de perioada corespunzătoare din anul 2008, iar rata de activitate a crescut de la 63,1% la 63,4%.

Populația ocupată în vârstă de muncă a scăzut cu 0,6% conducând la o scădere a ratei de ocupare a populației în vârstă de muncă de la 59,3% la 59%, în timp ce numărul mediu de salariați (conform metodologiei BIM) s-a redus cu 0,9%.

Rata de ocupare a populației în vârstă de muncă a avut valori mai ridicate pentru bărbați (65,6%, față de 52,4 % pentru femei) și pentru persoanele din mediul rural (61,4%, față de 57,3% în mediul urban). Rata de ocupare în rândul tinerilor (15 – 24 ani) a fost de 24,9%, în scădere cu 0,3 puncte procentuale față de perioada corespunzătoare din anul 2008.

Numărul de șomeri BIM a crescut de la 578 mii persoane în 9 luni 2008 la 664 mii persoane în 9 luni 2009, rata șomajului modificându-se de la 5,8% la 6,7%.

Graficul 3.5 Evoluția populației ocupate



Sursa: Institutul Național de Statistică

Numărul de șomeri înregistrați la agențiile de ocupare a crescut de la 403,4 mii persoane la sfârșitul anului 2008 la 709,4 mii persoane la sfârșitul lunii decembrie 2009, rata șomajului înregistrat ajungând la 7,8% față de 4,4% în decembrie 2008, ca urmare, în special, a diminuării numărului de salariați.

Pe parcursul anului 2009, criza economică a contribuit sunstanțial la corectarea dezechilibrelor externe. Astfel, ca urmare a reducerii cererii externe, exporturile de bunuri și-au continuat trendul descendent înregistrat în ultimul trimestru din anul 2008, diminuându-se cu 13,9% față de anul 2008, reducere inferioară comparativ cu cele înregistrate în semestrul I și în primele 9 luni ale anului 2009, când au scăzut cu 20,1% și respectiv 18,2%. În schimb, importurile de bunuri s-au redus semnificativ în anul 2009 cu 32,3%. Corespunzător acestei evoluții a comerțului exterior, deficitul comercial FOB-CIF s-a redus cu 58,6%.

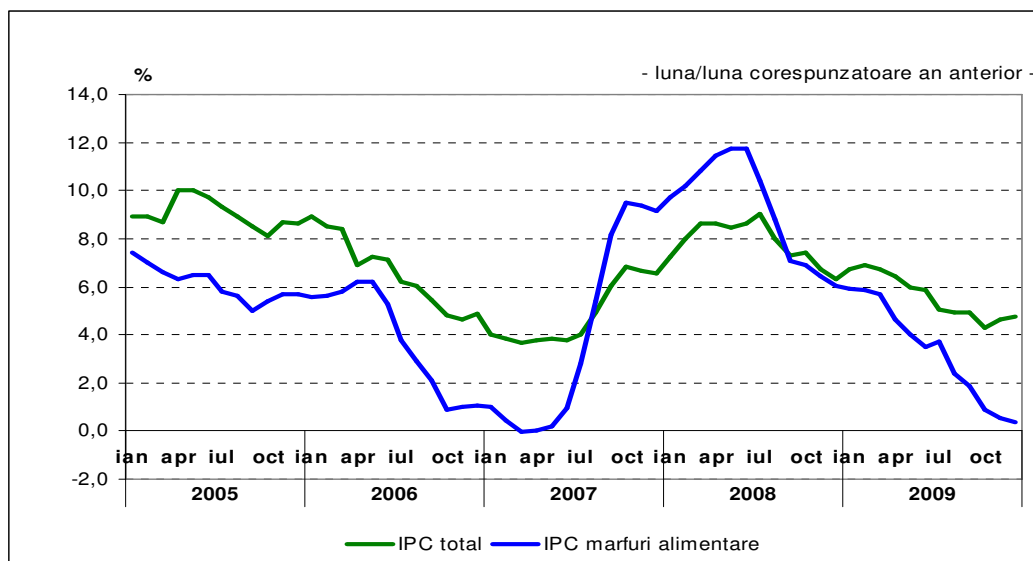
In evoluția exporturilor s-a constatat îmbunătățirea structurală a acestora concretizată în majorarea ponderii exporturilor de mașini și echipamente de transport în total exporturi de bunuri cu 6,6 puncte procentuale (de la 36,2% la 42,8%).

În anul 2009, deficitul contului curent al balanței de plăți externe s-a diminuat cu 68,7% până la valoarea de 5054 mil. euro, fiind finanțat în proporție de 96,9% din investiții străine directe. Contribuția majoră în această evoluție a avut-o deficitul balanței comerciale (FOB-FOB) care a scăzut cu 64,7%. La aceasta, se adaugă scăderea deficitului balanței veniturilor cu 42,1%. Balanța transferurilor curente a înregistrat un sold pozitiv, dar în scădere cu 31,4%.

La sfârșitul anului 2009 față de sfârșitul anului 2008 rata inflației a fost de 4,74%, media anuală ajungând la 5,59%.

La temperarea inflației anuale a contribuit, în special, evoluția prețurilor mărfurilor alimentare, care s-au situat în luna decembrie cu 4,36 puncte procentuale sub rata anuală totală a prețurilor, respectiv 0,38%.

Graficul 3.6 Evoluția IPC total și IPC mărfuri alimentare – creșteri anuale



Sursa: Institutul Național de Statistică

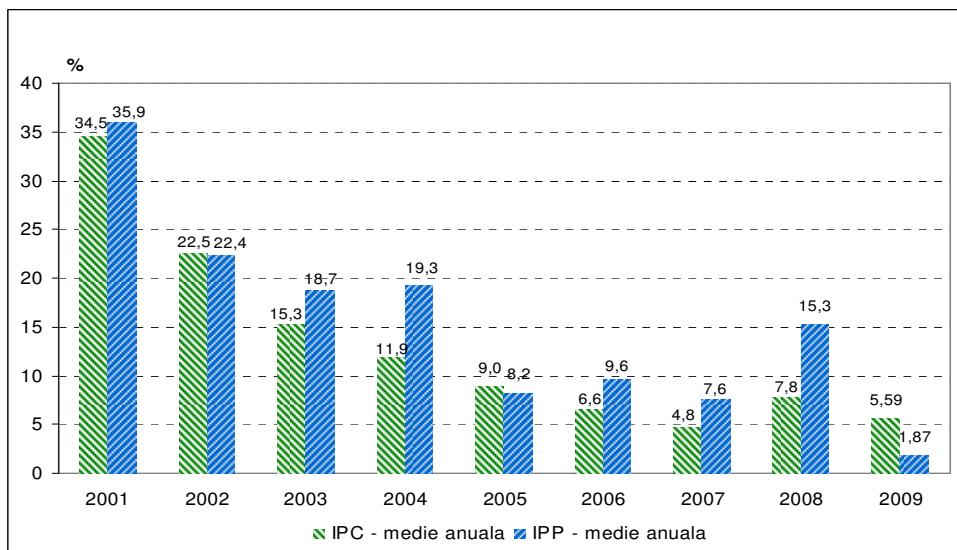
În cazul prețului mărfurilor nealimentare, creșterea acestora la sfârșitul anului (7,72%) s-a situat cu 1,76 puncte procentuale peste nivelul înregistrat în anul anterior, evoluție explicată de aplicarea celor două etape de majorare a accizelor la produse din tutun, contribuția acestei grupe de mărfuri la rata inflației ajungând la circa 1,8 puncte procentuale.

În ceea ce privește tarifele la servicii, creșterea acestora (6,86%) a fost cu 0,85 puncte procentuale inferioară celei înregistrate în anul anterior. Majorările de tarife s-au datorat în această perioadă, în special, deprecierea monedei naționale, care a influențat serviciile corelate cu moneda europeană, cum ar fi transportul aerian (8,41%) și servicii telefonice (7,83%).

În aceste condiții cursul de schimb a constituit un factor inflaționist, acesta înregistrând la începutul anului o depreciere nominală, urmată de o relativă stabilitate pentru ca în ultima lună a anului să se manifeste o tendință de apreciere. În aceste condiții, prețurile produselor importate au fost influențate negativ, în special în prima parte a anului, ca și prețul unor produse administrate racordate la moneda europeană sau la dolarul american.

Un efect favorabil în scăderea inflației l-a constituit reducerea excesului de cerere, determinată de manifestările crizei financiare și economice globale. Concomitent, la susținerea procesului dezinflaționist au contribuit și măsurile restrictive de politică salarială și bugetară promovate de către guvern.

Graficul 3.7 Evoluția prețurilor de consum și a prețurilor producției industriale medie anuală



Sursa: Institutul Național de Statistică

În ceea ce privește prețurile producției industriale, acestea s-au majorat pe total cu 4,21% în luna decembrie 2009 față de decembrie 2008. O creștere în jurul acestui nivel s-a înregistrat atât în cazul prețurilor producției industriale pentru piața internă (3,55%), cât și al nivelului prețurilor producției industriale pentru piața externă care a crescut cu 5,96% în aceeași perioadă. Creșterea medie a prețurilor producției industriale s-a redus de la 15,3% în 2008 la 1,87% în 2009.

3.3 Scenariul de dezvoltare pe termen mediu și evoluții ciclice

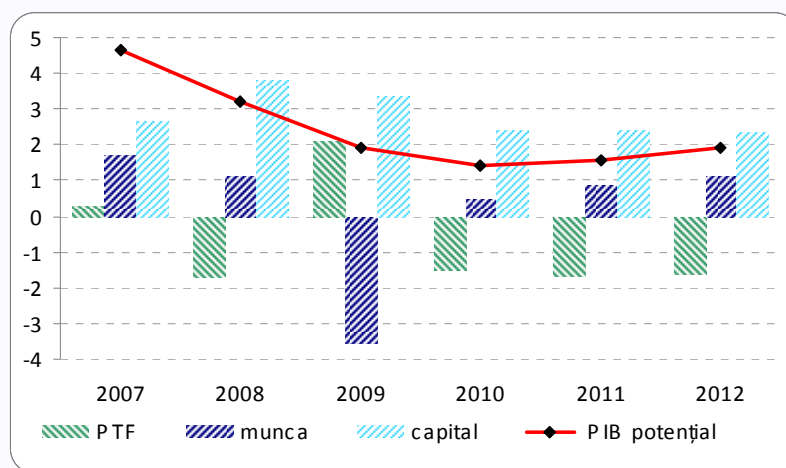
3.3.1 Evoluții ciclice

Conform estimărilor bazate pe funcția de producție Cobb-Douglas, rata medie de creștere a PIB potențial calculată pentru perioada 2008-2012 este de 2,08%. În această perioadă, stocul de capital se va diminua ușor, astfel încât contribuția capitalului la creșterea PIB potențial este în medie de 2,87% anual.

Populația potențială ocupată în vârstă de muncă (15 - 64 ani) va înregistra creșteri moderate. Semnificativ este că se așteaptă ca evoluția populației ocupate potențiale să aibă o contribuție pozitivă, dar încă moderată, la creșterea PIB potențial în perioada următoare (2010-2012).

În ceea ce privește productivitatea totală a factorilor (PTF), aceasta va avea o contribuție negativă la creșterea PIB potențial în perioada menționată (grafic 3.8) fiind determinată în mare măsură de înaprirea condițiilor creditării și un volum așteptat de investiții străine directe mai scăzut, ca urmare a crizei financiare internaționale propagate rapid și în România, ceea ce a avut un efect negativ asupra acestui indicator.

Graficul 3.8 Contribuția factorilor la creșterea PIB-ului potențial

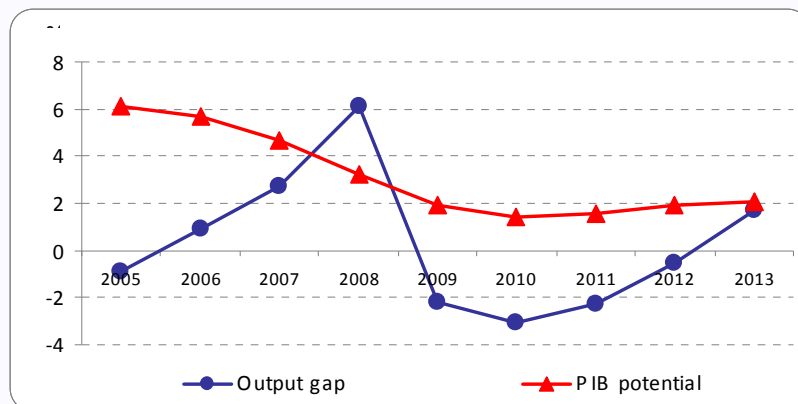


Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, RQM, DOFIN

Ca urmare a implementării reformelor structurale, este așteptată o îmbunătățire semnificativă a calității factorilor pe termen mediu, ceea ce va reduce contribuția negativă factorului PTF.

În ceea ce privește decalajul de producție, acesta a intrat în teritoriul negativ începând cu anul 2009 (diminuare în 2009 de 8,26 pp față de 2008) și va tinde către echilibru pe termen mediu, în concordanță cu combinația de politici macroeconomice propusă.

Graficul 3.9 Evoluția output – gap



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, RQM, DOFIN

Creșterea economică prognozată pentru perioada 2009-2012 este sub cea a PIB potențial, având în vedere mix-ul politicilor macroeconomice prognozate și riscurile care se pot manifesta atât pe plan intern, cât și extern urmind sa tinda catre nivelul de echilibru pe termen mediu odata cu relansarea contextului international si reducerea dezechilibrelor interne.

3.3.2 Scenariul de dezvoltare pe termen mediu

Pentru anul 2010 și următorii 2 ani, prognoza macroeconomică a luat în calcul derularea acordului de împrumut cu CE, FMI și Banca Mondială și, ca urmare, respectarea condițiilor și țintelor stabilite. Măsurile active care vizează îmbunătățirea mediului de afaceri, reducerea dezechilibrelor macroeconomice și stabilizarea sectorului financiar-bancar se așteaptă să favorizeze creșterea economică și crearea de locuri de muncă.

În prima parte a anului 2010, tendința de contracție a activității economice va continua. Este posibil ca în primele 2 trimestre din anul 2010 creșterile reale ale produsului intern brut să fie negative, dar pentru anul 2010, cadrul macroeconomic previzionează ieșirea din intervalul negativ și trecerea la o creștere moderată a produsului intern brut, în termeni reali, respectiv cu 1,3% față de 2009. Creșterea șomajului în prima parte a anului va reduce venitul disponibil în gospodării, dar la nivelul anului 2010 se prevede majorarea numărului de salariați și menținerea puterii de cumpărare a populației cu impact asupra reluării consumului gospodăriilor. Cheltuielile guvernamentale se vor restructura pentru a favoriza investițiile publice și a defavoriza cheltuielile de personal, în condițiile ajustării deficitului bugetar.

Cererea internă (consum și investiții) se va majora cu 1,4%. Principala componentă care va înregistra

o creștere va fi consumul privat, ale cărui cheltuieli se vor majora cu 3,8%, pe fondul creșterii încrederii în măsurile guvernamentale de relansare economică și al reluării înclinației spre consum printr-o îmbunătățire a sistemului de creditare. Având în vedere problemele financiare și rezervele de capacitate ale sectorului privat, se așteaptă ca relansarea formării brute de capital fix să întârzie, astfel că este posibil să se diminueze cu 1%. Pentru cheltuielile consumului guvernamental se prevede reducerea în continuare, pe fondul măsurilor de restructurare și ajustare a cheltuielilor bugetare legate de personal, respectiv cu 3,5%.

Tabelul 3.3 Creșterea economică	2008	2009	2010	2011	2012
Modificări procentuale anuale					
PIB real	7,3	-7,0	1,3	2,4	3,7
PIB nominal	23,7	-1,8	6,6	7,4	8,4
Componentele PIB-ului real					
Cheltuielile consumului privat	9,5	-10,6	3,8	2,8	3,8
Cheltuielile consumului guvernamental	7,1	-2,7	-3,5	-1,3	1,9
Formarea brută de capital fix	16,2	-20,0	-1,0	5,0	6,7
Exporturi de bunuri și servicii	8,7	-10,5	3,3	2,4	3,4
Importuri de bunuri și servicii	7,8	-24,8	3,6	3,3	5,5
Contribuții la creșterea PIB (procente)					
Cererea internă finală	12,3	-14,1	1,5	2,8	4,6
Modificarea stocurilor	-4,2	-0,5	0,0	0,0	0,0
Export net	-0,8	7,6	-0,2	-0,4	-0,9

Sursa: Comisia Națională de Prognoză

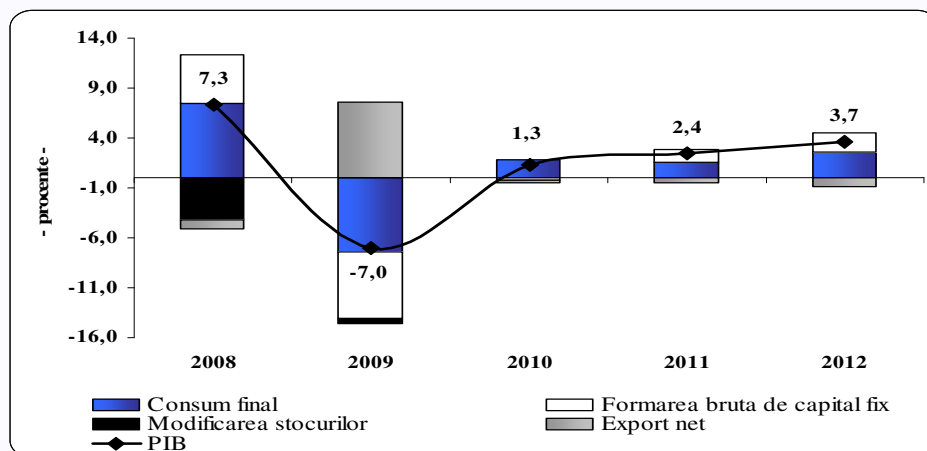
Cererea externă în creștere concomitent cu majorarea activității economice interne va influența pozitiv evoluția comerțului exterior. Exporturile și importurile de bunuri și servicii vor înregistra creșteri moderate, astfel că exportul net va avea o ușoară contribuție negativă (0,2 procente) la creșterea reală a PIB.

În următorii 2 ani (2011 și 2012), creșterea PIB urmează să se accelereze, odată cu intensificarea schimburilor comerciale externe și a creșterii activității în toate sectoarele economice. Se așteaptă ca produsul intern brut să crească cu 2,4% în anul 2011 și cu 3,7% în anul 2012. Motorul creșterii îl va reprezenta cererea internă, din care formarea brută de capital fix va înregistra o schimbare de tendință începând cu anul 2011, respectiv se va majora cu 5,0% în 2011 și 6,7% în 2012. La această estimare s-a avut în vedere creșterea surselor de finanțare a proiectelor aflate în derulare, îmbunătățirea absorbției fondurilor europene concomitent cu asigurarea finanțării din bugetul de stat sau a investițiilor eligibile.

Comerțul exterior de bunuri și servicii se va relansa în condițiile amplificării cererii interne și externe

și a schimburilor comerciale la nivel global. În această ipoteză, atât exporturile cât și importurile se vor majora în termeni reali, contribuția exportului net la creșterea PIB fiind negativă.

Graficul 3.10 Contribuția componentelor de utilizare la creșterea reală a PIB



Sursa: Comisia Națională de Prognoză

Formarea brută de capital își va menține ponderea în PIB la circa 25% în anul 2010, ca urmare a diminuării investițiilor în sectorul privat, chiar dacă pentru sectorul guvernamental se estimează o ușoară majorare. Din 2011, ca urmare a accelerării procesului investițional, ponderea formării brute de capital va crește, ajungând în 2012 la aproape 27% din PIB. Tabelul de mai jos evidențiază îmbunătățirea economisirii, în special în sectorul guvernamental, ceea ce va reduce necesarul de finanțare externă. Important este faptul că se așteaptă ca o parte din acest necesar să fie acoperit prin investiții străine directe, care vor reprezenta anual, în medie, 3,8% din PIB.

Tabelul 3.4 Balanța economii-investiții

-% din PIB

	2008	2009	2010	2011	2012
Economisirea internă	18,2	19,6	19,7	20,6	21,3
Economisirea națională	19,9	21,2	20,2	20,9	22,1
- sector privat	18,4	21,4	18,5	17,4	17,2
- sector guvernamental	1,5	-0,2	1,7	3,5	4,9
Formarea brută de capital	31,3	25,3	25,2	25,9	26,9
- sector privat	24,3	17,5	17,2	18,0	19,0
- sector guvernamental	7,0	7,8	8,0	7,9	7,9
Balanța economii-investiții	-11,4	-4,1	-5,0	-5,1	-4,8
- sector privat	-5,9	3,9	1,3	-0,7	-1,8
- sector guvernamental	-5,5	-8,0	-6,3	-4,4	-3,0

Sursa: Comisia Națională de Prognoză

Tendința descrescătoare și menținerea la un nivel sustenabil a deficitului de cont curent, în perioada 2009-2012, este susținută de contribuția sectorului guvernamental, care și-a asumat obiectivul de reducere a deficitului bugetar până la 3% din PIB. Dificultățile privind creditarea și ajustarea deficitului extern determină, în anii 2009 și 2010, ca sectorul privat să aibă economii care au compensat parțial deficitul bugetar ridicat..

Economisirea internă va acoperi într-o mai mare proporție investițiile previzionate (formarea brută de capital), respectiv de la 77% în 2009 va ajunge la 79% în 2012. De asemenea, va crește nivelul de finanțare a investițiilor prin transferuri de capital din străinătate, incluzând fondurile europene, care vor determina o reducere a necesarului de finanțare din surse externe cu 1,2% din PIB în fiecare an.

Din punct de vedere al dezvoltării economice, România deși a recuperat în ultima perioadă o parte semnificativă din diferența față de media UE, se află încă mult în urma celor mai multe țări europene. PIB pe cap de locuitor exprimat în puterea de cumpărare standard (PPS) a fost de circa 47% din media UE 27 în 2008 și se așteaptă să depășească 50% până în 2012.

Plecând de la premisa încheierii recesiunii în anul 2010, se apreciază că exporturile de bunuri în acest an se vor majora cu 3,5%, iar importurile de bunuri cu 4,2%. În acest context ponderea deficitului comercial FOB-FOB în PIB se va menține la aceeași valoare ca și cea înregistrată în anul 2009, respectiv 5,7%. Schimburile comerciale se vor relansa atât în spațiul intracomunitar, cât și cel extracomunitar. Astfel, exporturile intracomunitare și extracomunitare de bunuri se vor majora cu 3,3% și respectiv cu 4,1%, iar importurile intracomunitare și extracomunitare vor crește cu 4,1% și respectiv cu 4,4%. Relansarea activității industriale se va reflecta în creșterea importurilor de materii prime (pentru metalurgie, industria petrochimică, industria de îngrășăminte) din spațiul extracomunitar.

Deficitul contului curent al balanței de plăți externe se așteaptă se mențină în limite sustenabile, astfel încât să reprezinte 5,1% din PIB, fiind acoperit prin investiții străine directe în proporție de 76%.

Luând în considerare tendință de consolidare a creșterii economiei mondiale în următoarea perioadă, ca efect al depășirii crizei economice și financiare, se estimează creșteri ale exporturilor de bunuri, cu 4,6% în 2011 și cu 6,7% în 2012. Activitatea economică internă, prognozată să se accelereze, va necesita importuri suplimentare, în creștere cu 4,9% în 2011 și cu 8,3% în 2012. Ca urmare, ponderea deficitului comercial FOB-FOB în PIB va fi ușor în creștere, atingând nivelul de 5,9% în anul 2012. Pentru exporturile intracomunitare se estimează o creștere ușor sub medie de 4,2% în anul 2011 și 6,2% în anul 2012, iar importurile intracomunitare se vor majora cu 4,8% și respectiv 8,0%.

Deficitul de cont curent nu se va deteriora, urmând să reprezinte 5,2 % din PIB în anul 2011 și 5,0% în

anul 2012. Excedentul balanței transferurilor curente va compensa parțial, ca și până în prezent, impactul negativ al deficitului balanței comerciale și al balanței veniturilor.

În ceea ce privește forța de muncă, ca urmare a scăderii economice, în principal în industrie, se preconizează pentru anul 2010 o scădere a populației ocupate în vârstă de muncă cu 0,9%. Ca urmare, rata de ocupare se va reduce de la 58,5% estimat pentru anul 2009 la 58,0% în 2010. În condițiile revenirii creșterii economice pe o pantă ascendentă, pentru anii 2011 și 2012 se prevăd creșteri ale populației ocupate, cu câte 1,0%, ceea ce va face posibilă îmbunătățirea ratei de ocupare, care se estimează să depășească în anul 2012 nivelul din 2008.

Tabelul 3.5 Evoluția forței de muncă*

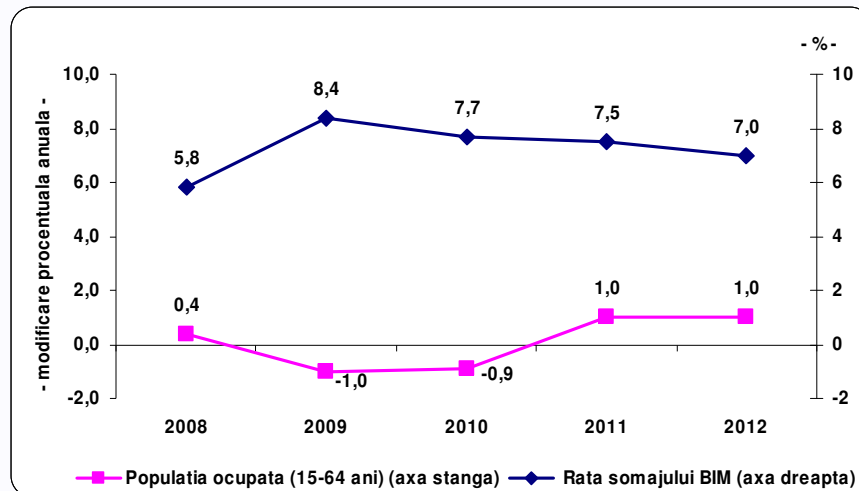
	2008	2009	2010	2011	2012
	- modificări procentuale -				
Populația totală	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Populația activă	-0,3	0,1	0,1	0,7	0,5
Populația ocupată	0,4	-1,0	-0,9	1,0	1,0
Șomeri BIM	-10,3	45,7	-7,1	-3,2	-5,4
	- % -				
Rata de activitate	62,9	63,0	63,1	63,6	64,0
Rata de ocupare	59,0	58,5	58,0	58,6	59,3
Rata șomajului BIM	5,8	8,4	7,7	7,5	7,0

Sursa: Comisia Națională de Prognoză

Rata șomajului BIM de 8,4%, estimată pentru anul în 2009, se va îmbunătăți începând cu anul 2010 și va ajunge la 7,5% în anul 2011, respectiv 7,0% în anul 2012. După creșterea foarte mare a numărului șomerilor înregistrați în anul 2009, se așteaptă ca numărul acestora să scadă an de an, în condițiile creșterii economice și a numărului locurilor de muncă. Pentru perioada următoare sunt prognozate scăderi ale ratei șomajului înregistrat până la 6,2% în 2012.

* Se referă la populația în vârstă de muncă (15-64 ani)

Graficul 3. 11 Evoluții pe piața forței de muncă



Sursa: Comisia Națională de Prognoză

Aplicarea unei combinații de politici economice coerente, care să permită relansarea economică, conform angajamentului de finanțare externă contractat de guvern în anul 2009, va face posibilă continuarea procesului dezinflaționist. Acest fapt implică, de fapt promovarea unor politici salariale prudente și continuarea reformelor structurale, dar și menținerea unei politici monetare ferme. Diminuarea ratei inflației va fi susținută în continuare de un deficit de cerere, în special în prima parte a anului, urmând ca acesta să se restrângă treptat ajungând spre finalul anului chiar la valori pozitive.

Rata inflației se va reduce în anul 2010 față de sfârșitul anului 2009 la 3,5%, în timp ce media anuală se va situa la 3,7%.

O contribuție semnificativă în temperarea presiunilor inflaționiste poate veni din evoluția cursului de schimb leu/euro în special dacă tendința de apreciere manifestată la începutul anului 2010 se va menține. Corecțiile majore ale dezechilibrelor macroeconomice realizate în 2009, în special la nivelul deficitului de cont curent al balanței de plăți, creează premisele unei relative stabilizări a cursului de schimb față de principalele valute. Acest fapt determină temperarea în evoluția prețurilor produselor din import, dar și a produselor sau serviciilor autohtone ale căror prețuri sunt racordate la moneda europeană.

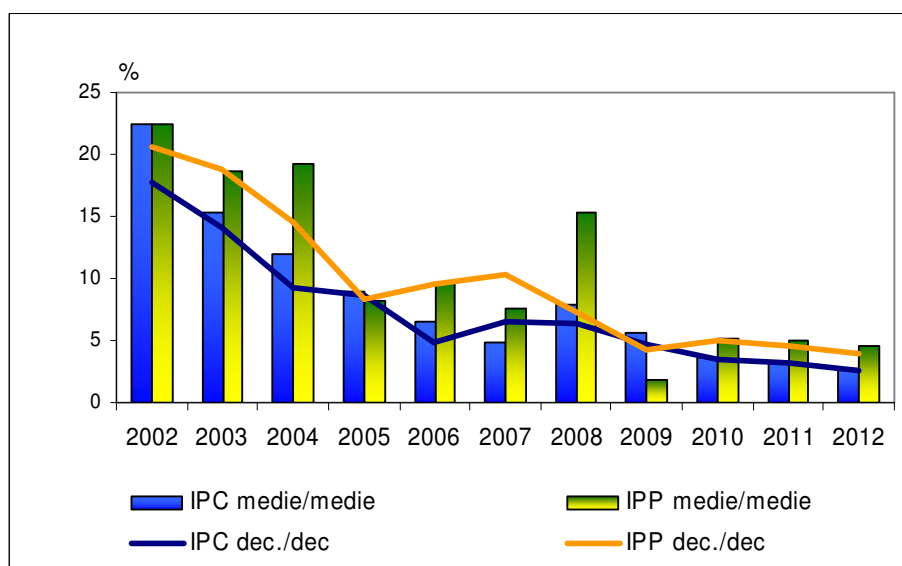
În estimarea evoluției inflației au fost luate în calcul și unele influențe nefavorabile, provenite în special din majorarea accizelor pentru produsele din tutun și țigarete dar și din cursul de schimb.

În perioada 2011-2012, temperarea impactului majorării de accize, promovarea unei politici salariale prudente și continuarea reformelor structurale vor menține procesul de dezinflație pe o traiectorie sustenabilă. Astfel, rata inflației urmează să scadă până la nivelul de 2,6% în anul 2012.

De asemenea, continuarea procesului de dezinflație va contribui la scăderea suplimentară a așteptărilor inflaționiste. Un alt mijloc eficient de ancorare a anticipațiilor inflaționiste va fi revenirea tendinței de apreciere în termeni reali a monedei naționale în raport cu euro, începând cu anul 2010. Acest fapt este posibil dacă se are în vedere perspectiva unei creșteri mai accelerate de productivitate în economia românească față de principalii săi parteneri externi.

Pentru prețurile producției industriale, se prevede, de asemenea, o reducere graduală a acestora până la nivelul de 4,5% ca medie anuală în anul 2012.

Graficul 3.12 Evoluția prețurilor de consum și a prețurilor producției industriale



Sursa: Comisia Națională de Prognoză

Tabelul 3.6 Evoluția deflatorilor

	modificări procentuale				
	2008	2009	2010	2011	2012
Deflatorul PIB	15,2	5,6	5,3	4,8	4,6
Indicele prețurilor de consum – medie	7,85	5,59	3,7	3,2	2,8
Deflatorul consumului privat	9,5	5,5	4,1	3,8	3,5
Deflatorul consumului public	22,2	6,6	4,6	6,1	5,6
Deflatorul investițiilor (FBCF)	12,6	5,0	4,8	4,5	4,2

Sursa: Comisia Națională de Prognoză

4. COMPARAREA CU VARIANTA PRECEDENTĂ A PROGRAMULUI DE CONVERGENȚĂ

4.1 Compararea cadrului macroeconomic

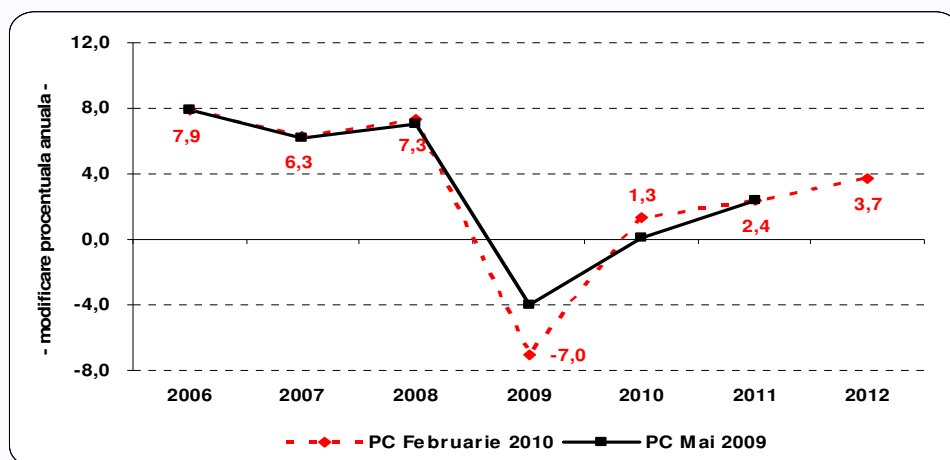
Scenariul macroeconomic de dezvoltare pe termen mediu prezentat în acest program diferă substanțial față de cel din ultima ediție a Programului de Convergență, respectiv ediția iunie 2009.

Diferențele dintre cele două programe sunt legate, în principal, de următoarele elemente care au fost luate în calcul:

- actualizarea datelor statistice pentru perioada 2007-2008;
- impactul negativ mai puternic în 2009 al crizei economice și financiare decât se așteptase.

Astfel, scăderea reală a PIB, estimată pentru anul 2009, a fost mai mare decât estimarea din varianta precedentă cu 3 pp, respectiv 7,0% față de 4,0%, dar în structura cheltuielilor s-au înregistrat diferențe semnificative. De asemenea anul 2010 este supus unor riscuri care nu sunt deloc neglijabile, dar în mare măsură mai echilibrate. Procesul de redresare ar putea fi mai amplu, dacă măsurile strategice vor contribui într-un mod mai eficient la consolidarea sistemului financiar și la ameliorarea climatului de încredere sau dacă cererea la nivel mondial va crește peste așteptări. În aceste condiții, pentru anul 2010 se prevede o majorare a PIB de 1,3% comparativ cu o majorare 0,1% în varianta anterioară. Aceasta tendință continuă și în 2011 când prognoza prevede accelerarea activității economice față de anul precedent, dar amplitudinea creșterii economice se menține la fel ca în ediția precedentă și anume la 2,4%.

Graficul 4.1 Comparare între prognozele creșterii PIB



Sursa: Comisia Națională de Prognoză

PC Mai 2009=Programul de Convergență, ediția mai 2009

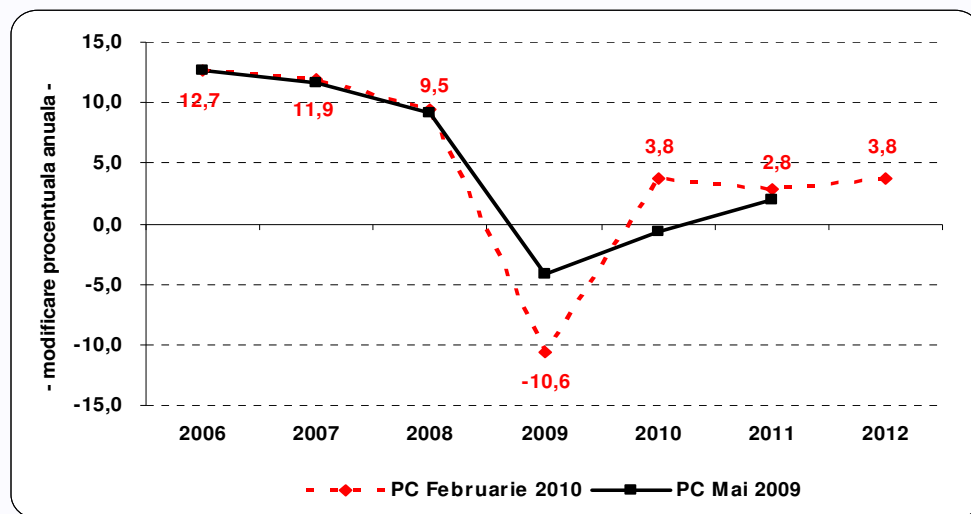
PC Februarie 2010=Programul de Convergență, ediția februarie 2010

În condițiile consolidării situației la nivel global și depășirii momentului critic al crizei economice și financiare, se așteaptă o accelerare a creșterii economice în 2012 până la 3,7%.

De asemenea, apar modificări în raport cu proiecțiile din ultima ediție a Programului de Convergență în ceea ce privește structura cererii interne și răspunsul ofertei interne la această cerere. Modificările provin, pe de o parte, din tendințele evidențiate de realizările recente și actualizările statistice și, pe de altă parte, ca urmare a schimbărilor din politica economică și bugetară.

Evoluția din anul 2009 a consumului privat este estimată să înregistreze o reducere mult mai amplă decât cea din ediția precedentă (-10,6% față de -4,1%), ca urmare a scăderii semnificative a resurselor financiare ale populației, pe fondul creșterii șomajului și a constrângerilor sistemului de creditare. Având în vedere această scădere puternică, pentru anul 2010 în următorii 2 ani s-au făcut ajustări în sens pozitiv ale consumului privat, cu ritmuri de creștere superioare celor din varianta precedentă a Programului de Convergență.

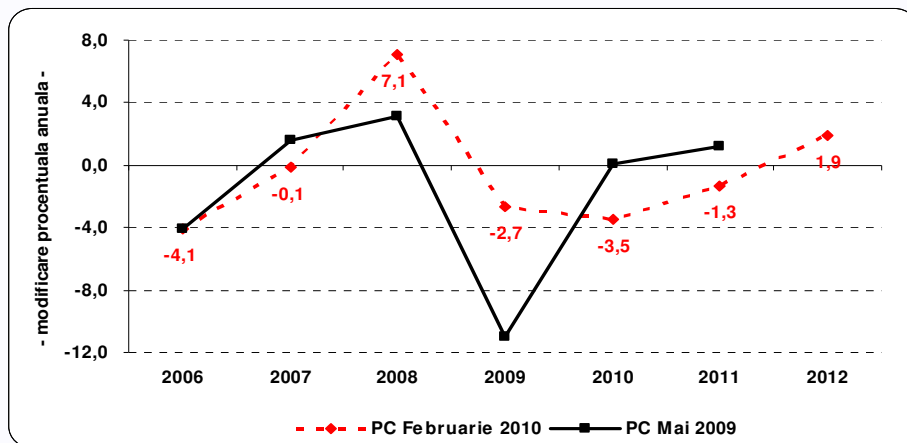
Graficul 4.2 Comparatie între prognozele creșterii cheltuielilor cu consumul privat



Sursa: Comisia Națională de Prognoză

În cazul cheltuielilor cu consumului public, schimbările de politică bugetară, reflectate și de o nouă structură a cheltuielilor, evidențiază eforturile de reducere a cheltuielilor de personal și cu bunuri și servicii ale administrației, concomitent cu realizarea obiectivelor și țințelor agreate prin acordul de împrumut cu FMI, CE și BM. În aceste condiții, proiecția cheltuielilor cu consumul public pentru perioada 2009-2012 are în vedere scăderi în perioada 2009-2011 și o creștere moderată în 2012.

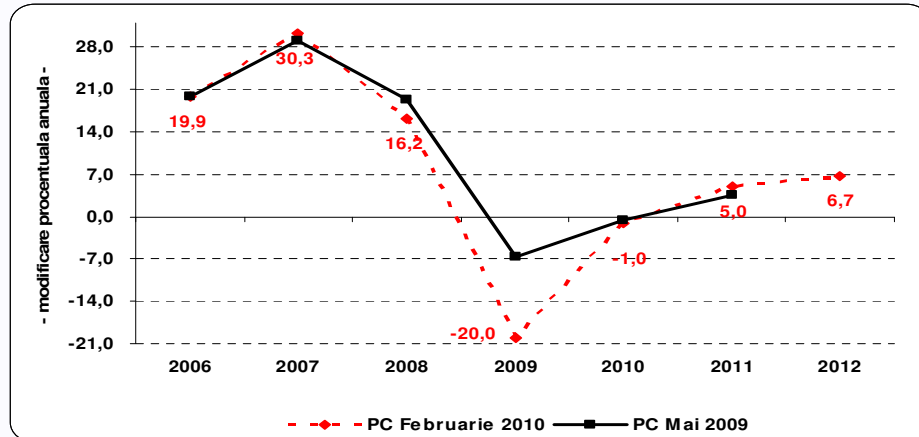
Graficul 4.3 Comparație între prognozele creșterii cheltuielilor cu consumul public



Sursa: Comisia Națională de Prognoză

Pentru formarea brută de capital fix este estimată o reducere mult mai puternică în 2009 decât s-a prevăzut în varianta precedentă a PC, dar pentru următoarea perioadă diferențele nu sunt mari între cele două scenarii din programele comparate.

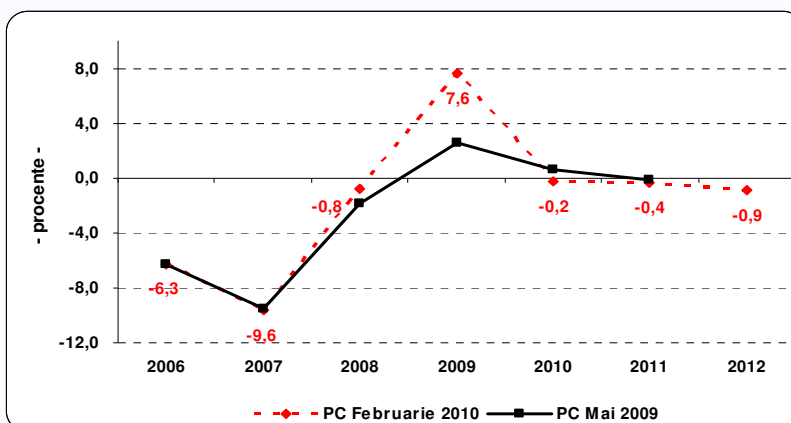
Graficul 4.4 Comparație între prognozele creșterii FBCF



Sursa: Comisia Națională de Prognoză

Datele privind exportul net de bunuri și servicii din anul 2009 evidențiază reducerea peste așteptări a deficitelor externe, care s-au reflectat într-o contribuție pozitivă a exportului net la creșterea PIB mai mare decât în ediția precedentă a programului. Relansarea activității economice și, în consecință, reluarea treptată a creșterii economice, va necesita importuri suplimentare de materii prime, ceea ce va determina contribuții ușor negative ale exportului net la creșterea reală a PIB în următorii ani.

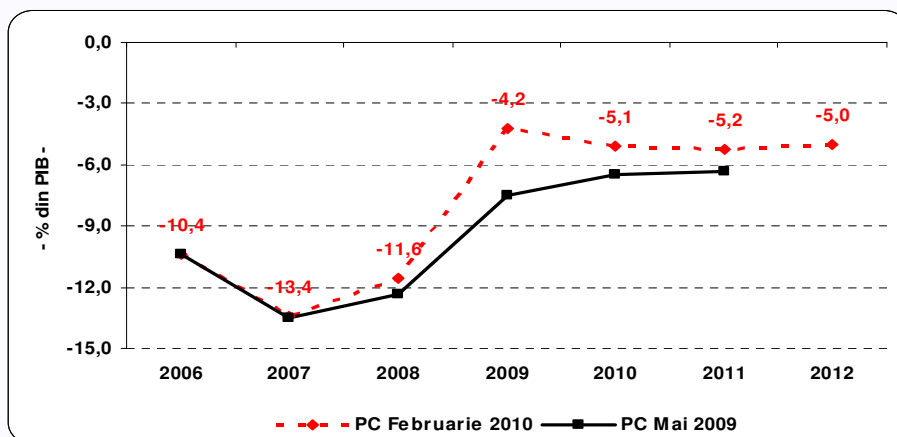
Graficul 4.5 Comparație între contribuțiile exportului net la creșterea reală a PIB



Sursa: Comisia Națională de Prognoză

Ajustarea puternică a deficitului de cont curent de la 11,6% din PIB în anul 2008 la 4,2% în anul 2009 se va reflecta, în mod corespunzător, în evoluția pe termen mediu. În acest context, s-a prognozat un deficit de cont curent relativ stabil în perioada 2010-2012, dar mai redus decât în varianta precedentă a Programului de Convergență.

Graficul 4.6 Comparație între ponderile în PIB ale deficitului de cont curent

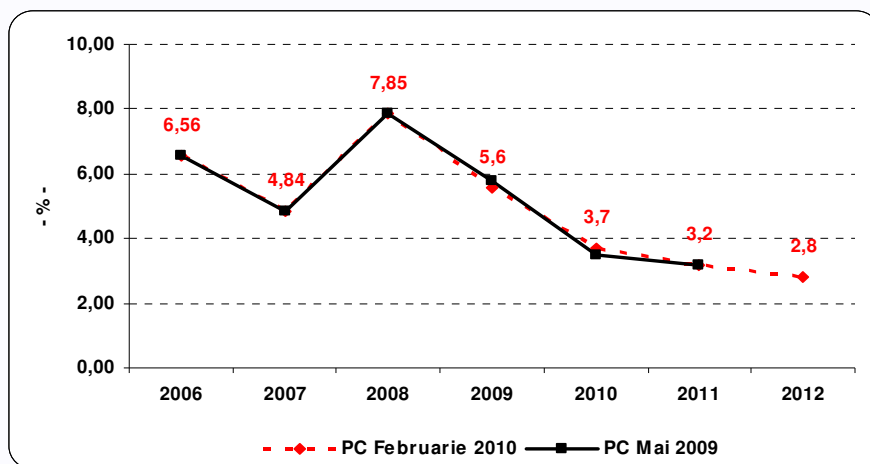


Sursa: Comisia Națională de Prognoză

Evoluția prețurilor de consum în anul 2009, ca medie anuală, s-a încadrat pe trendul descendent, preconizat și în ediția anterioară a programului de convergență, situându-se chiar cu 2,1 puncte procentuale sub estimări. Astfel, creșterea medie anuală a prețurilor de consum s-a situat la 5,59% față de o medie prognozată de 5,8%. Reducerea prețurilor de consum s-a datorat evoluției favorabile a prețurilor mărfurilor alimentare care s-au majorat cu numai 3,25%.

Pentru anul 2010 este de așteptat ca trendul dezinflației să continue, media anuală fiind estimată la 3,7%, cu 0,2 puncte procentuale peste evaluarea din ediția trecută a programului de convergență. Această majorare provine dintr-o creștere mai accentuată a prețurilor din prima lună a anului, datorată majorării accizelor dar și a cursului de schimb utilizat în calculul acestora.

Graficul 4.7 Comparatie între prognozele inflației medii anuale



Sursa: Comisia Națională de Prognoză

4.2 Compararea deficitului bugetar

Ediția anterioară a Programului de Convergență a prevăzut un deficit bugetar de 5,1% din PIB în anul 2009, calculat pe baza bugetului aprobat de Parlament. Datorita evoluțiilor economice dificile bugetul a fost rectificat în luna septembrie 2009 ținta de deficit în baza cash stabilita prin acordul Stand by din septembrie 2009 fiind de 7,3% din PIB.

Conform datelor provizorii deficitul cash pe anul 2009 a fost de 7,2% din PIB si 8,0% din PIB conform ESA 95. Ca urmare a modificărilor intervenite a fost revizuit și programul de reducere a deficitului stabilind anul 2012 ca limită de revenire sub nivelul de 3% din PIB.

Tabelul 4.1: Compararea deficitului bugetar

	-% din PIB-			
	2008	2009	2010	2011
1. Program de convergență mai 2009	5,4	5,1	4,1	2,9
2. Program de convergență februarie 2010	5,5	8,0	6,3	4,4
3. Diferențe (2-1)	0,1	2,9	2,2	1,5

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

5. FINANȚELE GUVERNAMENTALE - DEFICIT ȘI DATORIE

5.1 Politica fiscală și bugetară

Strategia bugetară a Guvernului urmărește întărirea încrederii piețelor financiare și stabilității finanțelor publice pe termen scurt și mediu, prin promovarea unei combinații de măsuri coerente care să conducă la o limitare a deficitelor bugetare, la o diminuare a nevoii nete de finanțare a sectorului guvernamental în condițiile alocării unui nivel ridicat de resurse pentru investițiile publice. O componentă importantă a consolidării fiscale dar care în același timp va susține reluarea creșterii economice și compensarea parțială a reducerii activității din sectorul privat este maximizarea tragerilor din fondurile structurale pentru finanțarea investițiilor publice. Nivelul investițiilor publice va fi menținut datorită impactului pozitiv asupra creșterii economice potențiale dar finanțarea acestora va fi orientată către fondurile europene.

Obiectivele economice și fiscale ale Guvernului au fost ajustate ca reacție la criza economică actuală, dar prioritățile fundamentale constau în continuare în asigurarea sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu și lung și repartizarea echitabilă între generații a sarcinii fiscale și cheltuielilor, iar pe termen scurt, susținerea politicii monetare, în particular funcționarea simetrică a stabilizatorilor automați pentru limitarea volatilității economiei și susținerea procesului de diminuare suplimentară a ratelor inflației și dobânzilor. Coordonarea politicilor macroeconomice, în special a celei fiscale și de venituri cu cea monetară este necesară pentru corectarea sustenabilă a dezechilibrelor macroeconomice și prevenirea amplificării acestora pe parcursul orizontului de proiecție.

1. Reducerea sustenabilă a deficitului bugetar și atingerea nivelului de 3% din PIB până în anul 2012;
2. Crearea unui cadru fiscal și bugetar pe termen mediu obligatoriu;
3. Îmbunătățirea administrării veniturilor prin continuarea procesului de reforma a administrației fiscale și reducerea costurilor de colectare;
4. Îmbunătățirea gradului de eficiență a modului de cheltuire a fondurilor publice, prin stabilirea de priorități clar formulate, în special pentru proiectele de investiții, prin coordonarea orizontală a politicilor economice
5. Îmbunătățirea sustenabilității sistemului de protecție socială.

Viziunea Guvernului în domeniul politicii fiscale este în continuare centrată pe asigurarea unui mediu stimulat și nediscriminatoriu, concentrându-se în același timp pe măsuri de consolidare a transparenței, stabilității și predictibilității. În plus, îmbunătățirea sustenabilității finanțelor publice are o importanță majoră ținând cont de perspectivele demografice nefavorabile.

Caracterul complex în care se va implementa politica fiscal bugetară derivă din necesitatea, pe de o parte a derulării ordonate a procesului de ajustare a dezechilibrelor macroeconomice, în vederea prevenirii producerii unei contracții de durată a activității economice, și pe de altă parte a sprijinirii segmentelor de populație cu venituri reduse și creșterea volumului de investiții publice. Ajustarea substanțială a deficitului de cont curent al României la 4,7% din PIB estimat pentru anul 2009 ca rezultat al cererii agregate reduse, a fost preponderent rezultatul îmbunătățirii balanței economii-investiții din sectorul privat. Deficitul bugetar în sectorul public a cunoscut o creștere comparativ cu 2008 ca urmare a contracției veniturilor bugetului general consolidat și funcționării procesului de stabilizare automată în economie, permitând o atenuare la nivel macroeconomic a reducerii investițiilor și cererii de consum din sectorul privat și a populației.

Reluarea procesului de creștere economică în anul 2010 crează condițiile pentru accelerarea consolidării fiscale. Ediția actuală a programul de convergență actualizat prezintă o strategie pentru ieșirea din procedura de deficit excesiv și reducerea deficitului guvernamental la un nivel sub 3% din PIB până în anul 2012. Pe termen lung, Guvernul își propune să continue eforturile de consolidare fiscală pentru atingerea unui buget echilibrat pe durata ciclului economic, implicând o marjă de siguranță suficientă pentru a evita depășirea nivelului de 3% din PIB în condițiile reapariției unei posibile încetiniri a ritmului de creștere economică. Implementarea legii responsabilității fiscale este importantă din perspectiva schimbării cadrului de stimulente instituționale și a creșterii probabilității de a beneficia de decizii de politică fiscală care să permită susținerea acestor obiective.

5.2 Evoluția finanțelor publice în 2009

Activitatea economică a avut o scădere accentuată la sfârșitul anului 2008 de la o creștere medie de 9% (trimestru/trimestru, anualizat) până la un declin de 13% în ultimul trimestru și a continuat să scadă în cursul anului 2009. Declinul a fost determinat de contracția cererii interne, în special a consumului, în condițiile reducerii creditului bancar, încetirii creșterii veniturilor și deteriorării încrederii consumatorilor. În contextul revizuirii succesive a indicatorilor macroeconomici în sens negativ, deficitul bugetar a fost redimensionat prin două rectificări bugetare la 4,6% respectiv 7,2% din PIB potrivit metodologiei cash.

Prin programul bugetar revizuit Guvernul a propus realizarea unui echilibru între răspunsul pe termen scurt dat de politicile fiscale evoluției ciclice și obiectivele de consolidare pe termen mediu. Astfel o ajustare fiscală mai accentuată ar fi exacerbât recesiunea printr-o presiune suplimentară în sens descrescător asupra cererii interne, iar renunțarea la consolidare către ținta de deficit de 3% din PIB pe termen mediu ar avea efecte negative asupra încrederii piețelor financiare și asupra perspectivelor de aderare la zona euro.

Răspunsul guvernului la deteriorarea severă a activității economice

Bugetul initial pe 2009 a prevăzut măsuri bugetare pentru limitarea deteriorării poziției fiscale, cele mai importante fiind: (i) o majorare de 3,3 puncte procentuale a contribuțiilor sociale; (ii) majorarea accizelor la tutun și alcool; (iii) raționalizări ale cheltuielilor cu salariile în sectorul public prin reducerea sporurilor și a altor beneficii, înghețarea angajărilor în sectorul public și eliminarea posturilor vacante și (iv) reduceri ale cheltuielilor cu bunurile și serviciile și cu subvențiile.

Prima rectificare bugetară din luna aprilie 2009, a redus suplimentar cheltuielile bugetare cu 0,85% din PIB și a majorat veniturile cu 0,25% din PIB, principalele măsuri fiind: (i) înghețarea salariilor în sectorul bugetar, (ii) interzicerea achiziționării de autoturisme, mobilier și aparatură birotică, (iii) monitorizarea principalilor operatori economici cu capital sau patrimoniu integral sau majoritar de stat privind încadrarea în programele de reducere a arieratelor, creanțelor și pierderilor, (iv) introducerea unui impozit minim datorat de contribuabili care declară impozit pe profit mai mic decât impozitul minim propus, (v) nededucerea cheltuielilor privind combustibilul pentru anumite categorii de mijloace de transport utilizate de contribuabili cu unele excepții, (vi) nededucerea taxei pe valoarea adăugată aferentă achizițiilor de autoturisme care sunt destinate exclusiv transportului rutier de persoane, inclusiv pentru combustibilul necesar funcționării acestor autoturisme, cu unele excepții.

Ca efect al contracției activității economice peste așteptări, a doua rectificare bugetară a vizat

scăderea suplimentară a veniturilor bugetare cu 17,4 mld lei (3,5% din PIB) și revizuirea deficitului la 7,2% din PIB (metodologia cash), conținând măsuri de ajustare echivalente cu 0,8% din PIB pentru restul anului 2009. Această ajustare a fost acoperită din reducerile suplimentare de cheltuieli pentru a compensa veniturile în scădere, dintre care câteva menționăm: suspendarea plăților reprezentând prime și ore suplimentare pentru sistemul public (economii estimate de 0,1% din PIB); un concediu obligatoriu neplătit de 10 zile la toate nivelurile sectorului guvernamental (economii estimate de 0,3% din PIB); înghețarea cheltuielilor cu bunurile și serviciile și cu anumite transferuri (economii estimate de 0,2% din PIB) inclusiv prin restructurarea unor agenții de stat, acestea urmând a fi desființate, comasate sau integrate în ministerele de resort.

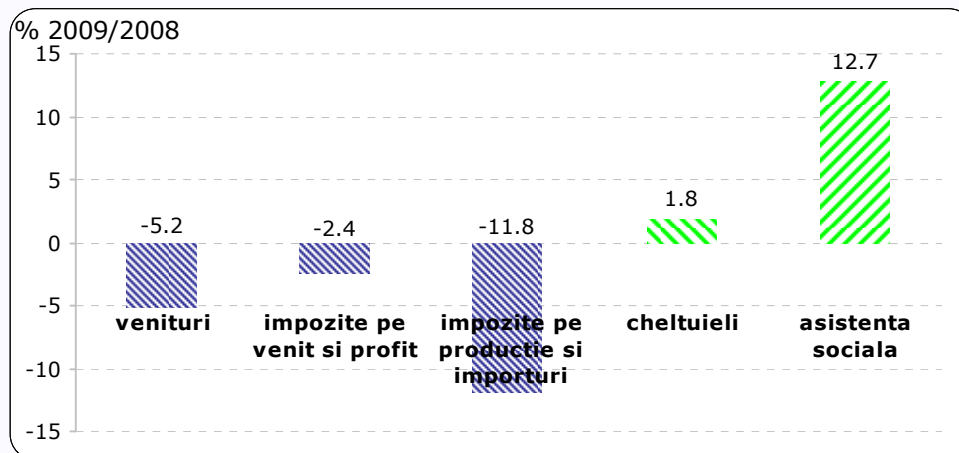
Deficitul bugetar a avansat de la 5,5% din PIB în 2008 la 8% la sfârșitul anului 2009 (7,2% potrivit metodologiei cash), ca urmare în principal a efectelor contracției activității economice asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare (stabilizatorii automați) dar și a măsurilor de politică bugetară luate pentru susținerea procesului de stabilizare și relansare economică.

Veniturile bugetare au înregistrat o dinamică nominală negativă (5,2%) în comparație cu ritmuri de creștere de peste 10% în medie în anii precedenți. Decalajul veniturilor bugetului general consolidat față de aceeași perioadă a anului precedent este datorat reducerii veniturilor fiscale și nefiscale cu 8%, dintre care în special a încasărilor din impozite pe producție și importuri (-11,8%) în contextul contracției consumului privat și a comerțului exterior. Reducerea veniturilor³ din TVA (-16%) și taxe vamale (-32%) a fost parțial compensată de avansul veniturilor din accize (14,2%) în urma creșterii substanțiale a nivelului accizelor la țigari și evoluției cursului de schimb.

Dinamica încasărilor din impozite pe venit și profit (-2,4%) a fost afectată de reducerea cifrei de afaceri în toate sectoarele economiei și de tendința de deteriorare a pieței muncii, astfel veniturile din impozitul pe profit au înregistrat o scădere de 8,9% în timp ce încasările din impozitul pe venit s-au menținut relativ constante. Veniturile din contribuțiile sociale s-au comprimat cu 2%.

³ Calcule conform metodologiei cash pentru dinamica TVA, taxe vamale, accize, impozit pe venit și impozit pe profit

Graficul 5.1 Factori care explică avansul deficitului bugetar în 2009/2008

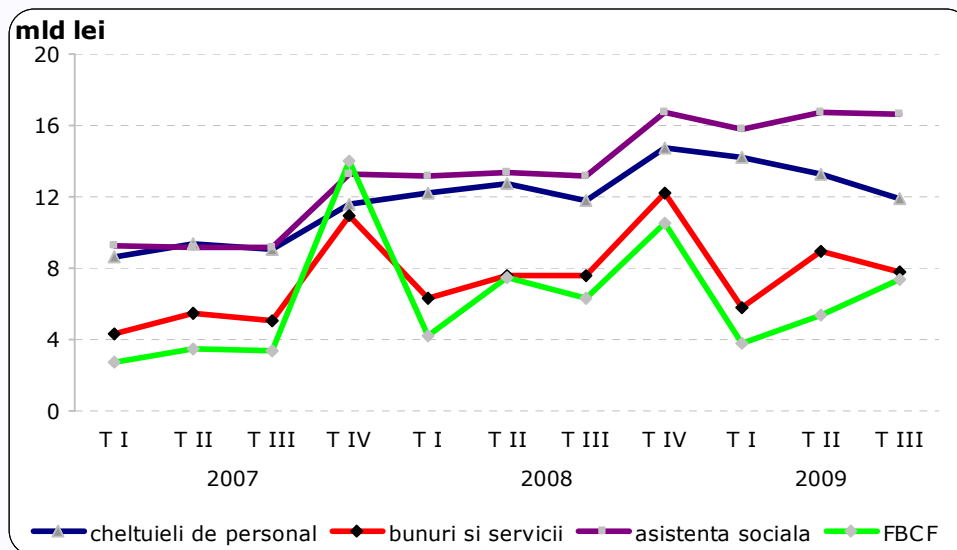


Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, metodologia europeană

Scăderea veniturilor a fost compensată prin controlul strict al cheltuielilor bugetare. Avansul de 1,8% al cheltuielilor bugetului general consolidat a fost datorat în principal asistenței sociale și cheltuielilor cu dobânzile care s-au majorat cu 12,7% respectiv 92%, ca urmare a funcționării stabilizatorilor automați dar și creșterii stocului de datorie publică și a dobânzilor. Pentru a diminua efectele crizei economice și financiare asupra categoriilor sociale vulnerabile, Guvernul a adoptat o serie de măsuri de protejare a categoriilor sociale cu venituri reduse: acordarea pensiei sociale minime pentru pensionarii cu venituri mici (până la 300 de lei de la 1 aprilie 2009 iar diferența până la 350 de lei de la 1 octombrie 2009); indexarea pensiilor cu 3% de la 1 aprilie 2009 și 2% de la 1 octombrie 2009; majorarea venitului minim garantat cu 15%, asigurată în întregime de la bugetul de stat.

În urma implementării măsurilor privind controlul cheltuielilor salariale și reducerea bonusurilor și primelor, acestea s-au diminuat cu 4,0% față de aceeași perioadă a anului precedent, scăderea fiind mai amplă în termeni comparabili dacă se iau în calcul majorările salariale acordate în a doua parte a anului 2008 și care au avut un efect de bază în anul 2009. De asemenea, cheltuielile cu bunuri și servicii s-au redus cu 11,5% față de cele înregistrate în anul 2008, ca urmare a măsurilor de reducere a volumului cheltuielilor bugetare aprobate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr.34/2009 cu privire la rectificarea bugetară pe anul 2009 și reglementarea unor măsuri financiar-fiscale. De asemenea restructurarea agențiilor de stat din sectorul guvernamental prin desființarea, comasarea sau încorporarea lor în ministerele de resort, a facilitat reducerea și controlul acestor cheltuieli. Investițiile publice au reprezentat o prioritate pentru Guvern în anul 2009, formarea brută de capital fix fiind mai mare față de anul 2008 cu 0,8 puncte procentuale ca pondere în PIB, susținând cererea agregată într-un moment în care sectorul privat a suferit o contracție a activității.

Graficul 5.2 Evoluția trimestrială a cheltuielilor bugetare, componente



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, metodologia europeană

Măsurile fiscale introduse în anul 2009

TVA

- Transpunerea în legislația națională a prevederilor directivelor europene din Directiva 2008/8/CE, Directiva 2008/9/CE, Directiva 2006/112/CE și Directiva 2008/117/CE.
- Introducerea obligației depunerii lunare a decontului de taxă pe valoarea adăugată de către persoanele impozabile care realizează achiziții intracomunitare, chiar dacă au o cifră de afaceri sub plafonul de 100.000 Euro;
- Prelungirea până la data de 31 decembrie 2012 inclusiv a perioadei de aplicare a sistemului de plată la organele vamale a taxei pe valoarea adăugată aferentă importurilor de bunuri;
- Eliminarea aplicării taxării inverse pentru bunurile și/sau serviciile livrate sau prestate de către persoanele pentru care s-a deschis procedura de insolvență.

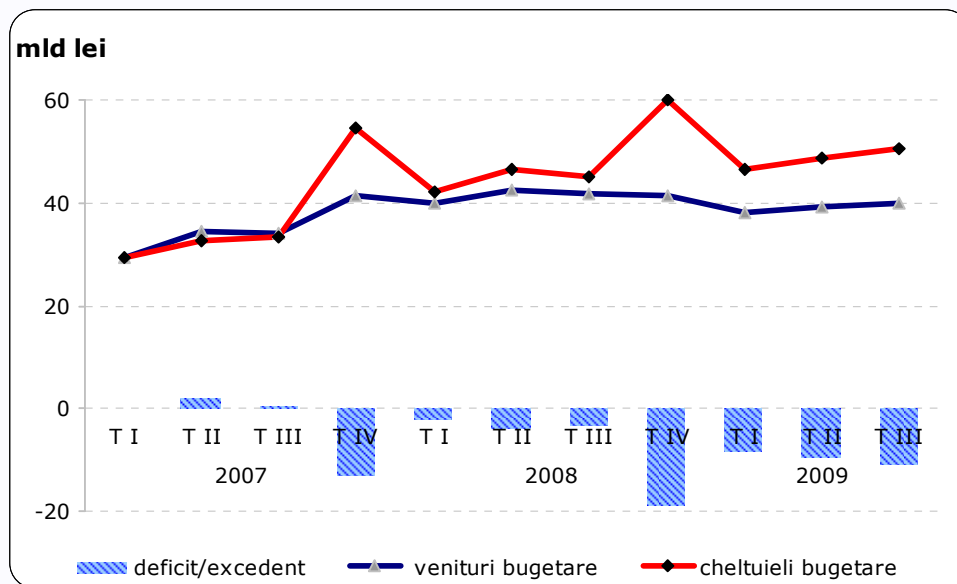
Accize

- Devansarea creșterii accizelor pentru țigarete și produse din tutun prevăzută pentru anul 2009 și implicit pentru atingerea nivelului minim impus prin directiva europeană, realizată în două etape (1 aprilie și 1 septembrie)
- Majorarea accizelor pentru unele grupe de băuturi alcoolice (băuturi fermentate spumoase și băuturi intermediare)
- Transpunerea în legislația națională a prevederilor noii directive comunitare care reglementează accizele, Directiva 2008/118/CE privind regimul general al accizelor.

Impozit pe profit

- Introducerea unui impozit minim datorat de contribuabili;
- Aprobarea scutirii de impozit pe profitul reinvestit prin Legea nr.329/9.11.2009;
- Impozitarea rezervelor din reevaluarea mijloacelor fixe, inclusiv a terenurilor, efectuate după data de 1 ianuarie 2004, pe măsura amortizării fiscale sau la momentul scăderii din gestiune a acestora.

Graficul 5.3 Evoluția trimestrială a veniturilor și cheltuielilor bugetare



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, metodologia europeană

5.3 Evoluția finanțelor publice în 2010 și pe termen mediu

Politica bugetară a fost formulată în anul 2010 pe câteva componente care să sprijine obiectivul de diminuare a deficitului bugetar și a nevoilor nete de finanțare ale sectorului public concomitent cu susținerea procesului de reluare a creșterii economice și crearea de noi locuri de muncă. Astfel, guvernul și-a propus:

- Menținerea nemodificată a cotei unice de impozitare și a TVA;
- Raționalizarea cheltuielilor curente, de funcționare ale administrației publice și creșterea spațiului fiscal pentru investiții;
- Asigurarea condițiilor pentru absorbția fondurilor structurale, de coeziune și a celor din cadrul Politicii Agricole Comune;
- Realizarea unui cadru al cheltuielilor pe termen mediu obligatoriu;
- Combaterea evaziunii fiscale și îmbunătățirea colectării;

- Finalizarea standardelor de cost, a normativelor de personal și de calitate pentru serviciile publice.

Programul bugetar pe anul 2010 vizează reducerea deficitului la 5,9% din PIB (6,3% potrivit metodologiei europene), ceea ce echivalează cu o ajustare de 2 puncte procentuale din PIB în termeni structurali comparativ cu 2009. Măsurile avute în vedere în anul 2010 se concentrează în principal pe reduceri de cheltuieli curente, care au avut cea mai importantă dinamică de-a lungul ultimilor ani, și includ: (i) limitarea cheltuielilor de personal prin înghețarea salariilor (cu excepția celor aflate sub nivelul de 705 Ron pe lună), înghețarea angajarilor în sectorul public și o continuare a politicii de înlocuire a unui angajat din 7 care părăsesc sistemul și reducerea plății orelor suplimentare și a premiilor; ii) economii la pensii generate de înghețarea pensiilor (cu excepția pensiilor sociale) și printr-o mai bună raționalizare a pensiilor de invaliditate și a pensionărilor anticipate în contextul aplicării mai stricte a reglementarilor existente; (ii) reducerea cheltuielilor cu bunurile și serviciile, și a anumitor transferuri; (iii) economii generate de mai bună administrare a programelor de asistență socială și de consolidarea celor peste 200 de ajutoare sociale în paralel cu asigurarea de resurse suplimentare pentru îmbunătățirea sistemului de protecție socială; și (iv) reevaluarea impozitelor și taxelor pe proprietate, majorarea accizelor la tutun și carburanți și taxa pe cifra de afaceri a distribuitorilor de medicamente.

Tabelul 5.1 Măsurile de ajustare a veniturilor și cheltuielilor publice în anul 2010

	2010 (% din PIB)
Deficit bugetar, scenariul de baza	9,0
Deficit bugetar, program ajustat	5,9
Ajustare, din care:	3,07
Cheltuieli bugetare	2,08
Reducerea cheltuielilor de personal (înghețarea salariilor, reducerea sporurilor)	0,8
Economii la bugetul de asigurări sociale de stat	0,77
Reducerea cheltuielilor cu bunurile și serviciile	0,5
Venituri bugetare	0,99
Creșterea accizelor	0,37
Rambursare obligațiune Rompetrol	0,47
Taxa pe cifra de afaceri a distribuitorilor de medicamente	0,1
Altele	0,06

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, conform metodologiei cash

Evoluția finanțelor publice pe termen mediu este marcată de contextul internațional și european dificil, prognoza economică continuând să fie grevată de un spectru larg de elemente de incertitudine, cele mai semnificative fiind legate de perspectivele activității economice și ale sentimentului piețelor din UE.

Pentru strategia fiscală sunt semnificative o serie de măsuri ce produc economii pe termen mai lung și îmbunătățesc calitatea finanțelor publice prin intermediul unor reforme ale sectorului public: (i) restructurarea sectorului public conjugată cu o reformă a sistemului de salarizare; (ii) reforma pensiilor; (iii) implementarea Legii Responsabilității Fiscale și a cadrului bugetar pe termen mediu; (iv) reforma întreprinderilor de stat; (v) restructurarea relațiilor financiare cu autoritățile locale și instituțiile autofinanțate pentru a asigura o mai mare asumare a răspunderii financiare; (vi) îmbunătățiri ale administrării fiscale, și (vii) programe de asistență socială eficiente. Aceste direcții de reformă sunt prezentate pe larg în capitolele privind calitatea finanțelor publice și sustenabilitatea finanțelor publice.

Tabelul 5.2 Principalele evoluții fiscale bugetare în perioada 2010-2012

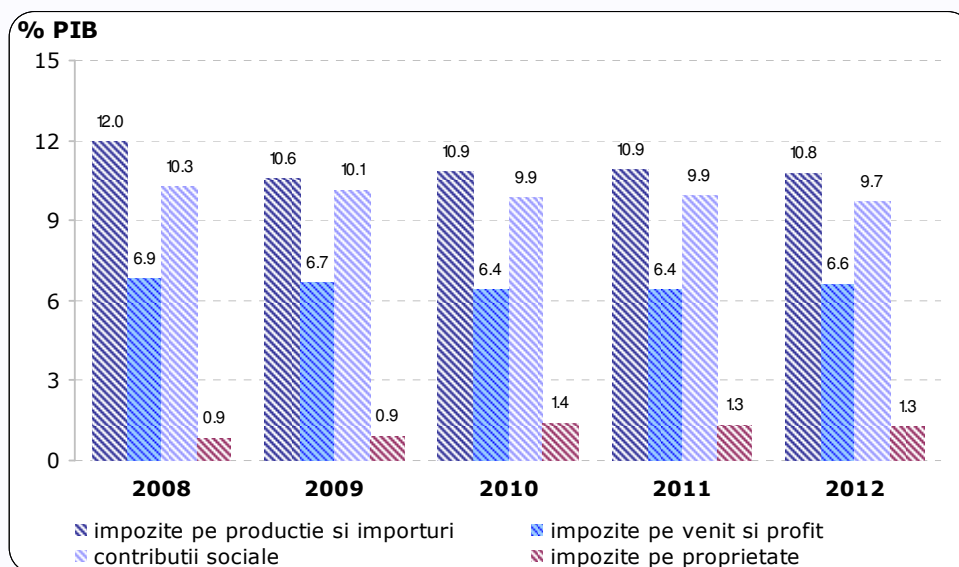
Legislație	Prognoza 2010-2012
Impozitul pe venit	
Menținerea cotei unice de impozitare directă de 16% a veniturilor.	Reducere cu 0,2 pp ca pondere în PIB în anul 2010. Pe termen mediu evoluția este determinată de creșterea moderată a câștigului salarial mediu brut în concordanță cu productivitatea, încasările din impozitul pe venit se vor menține la 3,5% din PIB în 2011-2012.
Menținerea eliminării impozitului pe veniturile din dobânzile la depozitele bancare, inclusiv ale nerezidenților, în vederea stimulării economisirii în anul 2010.	
Impozitul pe profit	
Menținerea cotei unice de impozitare directă de 16%.	Reducere cu 0,2 pp ca pondere în PIB față de anul 2009 și atingerea unui nivel de

Legislație	Proгноza 2010-2012
<p>Eliminarea impozitului minim și introducerea unui sistem de impunere forfetar, aplicat numai anumitor domenii de activitate</p> <p>Menținerea neimpozitării profitului reinvestit în anul 2010.</p>	<p>2,6% din PIB în anul 2012.</p>
TVA	
<p>Menținerea actualelor cote de TVA.</p> <p>Transpunerea Directivei 2009/162/UE a Consiliului din 22 decembrie 2009 și a unor prevederi din Directiva 2008/8/CE a Consiliului din 12 februarie 2008 .</p>	<p>Creștere nominală ușoară în anul 2010 față de anul anterior, pe termen mediu încasările din TVA vor rămâne la un nivel inferior ca pondere în PIB față de cele realizate în anul 2008 în linie cu evoluția echilibrată a consumului și sectorului extern.</p>
Accize	
<p>Creșterea accizelor de la 1 ianuarie 2010 pentru anumite produse accizabile potrivit calendarului stabilit în acest sens (țigarete, unele produse energetice și energia electrică).</p> <p>Eliminarea din sfera de aplicare a accizelor nearmonizate a produselor pentru care acciza este stabilită în cote procentuale, începând cu 1 ianuarie 2010.</p> <p>Creșterea accizelor pe termen mediu pentru anumite produse accizabile potrivit calendarului stabilit pentru respectarea perioadelor de tranziție acordate României prevăzute în Tratatul de aderare.</p>	<p>Creștere cu 0,3pp în PIB în 2010 față de anul anterior ca urmare a majorării nivelului acestora și impactului pozitiv din cursul de schimb. Pe termen mediu veniturile estimate vor atinge un nivel de 2,8% din PIB tinind cont de ipotezele macroeconomice și legislative utilizate.</p>
Contribuții la asigurările sociale	
<p>Mentineră cotelor de contribuții la asigurările sociale pe termen mediu.</p> <p>Mentineră facilității fiscale privind somajul tehnic în anul 2010.</p> <p>Introducerea unei facilități privind scutirea de la plata contribuțiilor sociale de către angajatori (aferește somerilor angajați, în anumite condiții) pentru anul 2010.</p>	<p>Evoluția moderată a câștigului salarial mediu brut pe termen mediu și implementarea graduală a pilonului II de pensii va conduce la diminuarea continuă a ponderii contribuțiilor la asigurările sociale în PIB până în anul 2014.</p>
Impozite și taxe locale (de verificat)	
<p>Creșterea autonomiei financiare a unităților administrativ-teritoriale și a veniturilor bugetelor locale ale acestora prin: (i) acordarea dreptului autorităților locale de a modifica nivelul impozitelor și taxelor locale în funcție de necesitățile locale și gradul de suportabilitate al populației; (ii) calcularea valorii impozabile a clădirilor și terenurilor din intravilanul localităților prin raportarea la valoarea de piață a acestora, acolo unde aceasta este vădit mai mare decât cea determinată prin formula actuală de calcul.</p>	<p>Veniturile proprii ale bugetelor locale prezintă o creștere nominală de 16,8% față de anul 2009 pe baza actualizării nivelurilor de referință de la 1 ianuarie 2010 ale taxelor și impozitelor locale pe proprietate.</p>

Cadrul bugetar pe termen mediu va fi definitivat odată cu finalizarea strategiei fiscal bugetare pe

termen mediu prevăzută în Legea privind responsabilitatea fiscală.

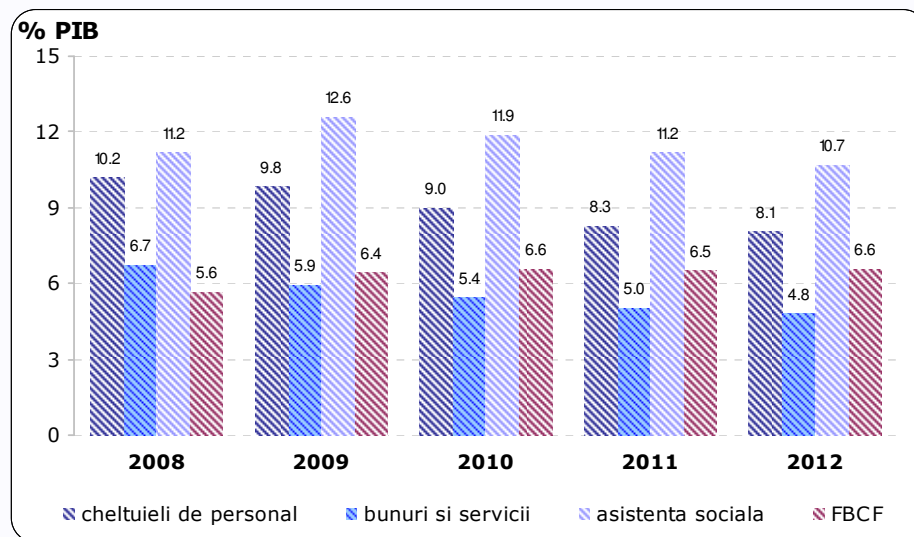
Graficul 5.4 Evoluția veniturilor bugetare în perioada 2008-2012



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, conform metodologiei europene

Pentru perioada 2010-2012 guvernul este decis să continue măsurile de consolidare inițiate în anul 2009, asigurând în același timp protecția socială a categoriilor defavorizate. Țintele ferme asumate de către Guvern conduc la reducerea deficitului bugetar cu 1,7pp din PIB în 2010, 1,9pp din PIB în anul 2011 și 1,4pp din PIB în anul 2012, reprezentând cumulativ o ajustare de 5pp în perioada 2009-2012. Reducerea cheltuielilor de personal cu 1,7pp din PIB în această perioadă are la bază restructurarea salarizării în sistemul public și economii din implementarea Legii salarizării unitare prin care a fost stabilit obiectivul de readucere a cheltuielilor de personal la 7% din PIB în anul 2015 (metodologia cash). Guvernul estimează că raționalizarea cheltuielilor materiale în linie cu implementarea normativelor de cost în administrația publică va genera economii în valoare de 1,1pp din PIB. Eficientizarea programelor de asistență socială inclusiv printr-o mai bună țintire a acestora precum și relansarea economiei vor asigura o reducere de 1,9pp din PIB până în anul 2012. În concordanță cu angajamentele asumate față de Uniunea Europeană, subvențiile vor fi reduse treptat în continuare, generând economii de 0,4pp din PIB până în anul 2012. Spațiul fiscal creat prin aceste ajustări va permite menținerea investițiilor la o pondere semnificativă (6,5% din PIB) pe termen mediu.

Graficul 5.5 Evoluția componentelor de cheltuieli bugetare în perioada 2008-2012



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice, conform metodologiei europene

5.4 Impactul aderării la Uniunea Europeană asupra finanțelor publice

Realizarea unui nivel înalt de absorbție a fondurilor europene în perioada 2010-2012 reprezintă unul dintre obiectivele strategice ale României și, în același timp, fructificarea unui beneficiu major al aderării la UE. Acest deziderat presupune concentrarea unor eforturi substanțiale pentru asigurarea unui sistem eficient de accesare și implementare a fondurilor și eliminarea/limitarea oricăror bariere ce pot afecta procesul de absorbție.

milioane euro

Tabelul 5.3 Repartizarea sumelor alocate României în perioada 2007-2012

Instrument	Total
Fonduri Structurale și de Coeziune	19.668
Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală	8.022
Fondul European pentru Pescuit	231
Fondul European de Garantare Agricolă	6.884,0
Total	34.805

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Pentru absorbția fondurilor de preaderare, perioada 2010-2011 este decisivă având în vedere faptul că primirea fondurilor PHARE, ISPA și SAPARD va înceta după realizarea integrală a programelor finanțate din aceste fonduri, în funcție de angajarea și efectuarea plăților convenite cu Comisia Europeană.

Din fondurile post-aderare, pentru perioada 2010-2012 sunt estimate a fi rambursate de UE sume totale de 18.267,03 mil. euro.

milioane euro

Tabelul 5.4 Repartizarea sumelor din fonduri post-aderare estimate a fi rambursate de UE in perioada 2010-2012

Instrument/An	2010	2011	2012	Total 2010-2012
Fonduri Structurale și de Coeziune	2.497,88	3.514,27	4.132,19	10.144,34
Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală	1.665,53	1.694,68	1.590,58	4.950,79
Fondul European pentru Pescuit	36,40	39,30	42,30	118
Fondul European de Garantare Agricolă	873,10	1.023,40	1.157,40	3.053,9
Total	5.072,91	6.271,65	6.922,47	18.267,03

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

În contextul noii abordări privind reflectarea în bugetul general consolidat a sumelor destinate finanțării proiectelor ce urmează să fie implementate de beneficiarii din administrația publică în cadrul programelor aferente Politicii de Coeziune a UE, Politicilor Agricole Comune și de Pescuit, precum și altor facilități și instrumente postaderare care funcționează pe principiul rambursării cheltuielilor către beneficiari, veniturile bugetului vor reflecta o parte din cheltuielile bugetare respective corespunzătoare sumelor convenite a fi rambursate de UE. Aceste sume vor fi înregistrate ca venit al bugetului din care au fost finanțate proiectele.

Sumele rambursate de UE în contul chetuielilor efectuate cu programele pos-aderare sunt aferente atât proiectelor ai căror beneficiari sunt din cadrul sectorului guvernamental, cât și celor din cadrul sectorului privat care nu se reflectă ca venituri în buget.

Pentru anul 2009 cheltuielile aferente proiectelor cu finanțare post-aderare ale administrației publice centrale și locale și cofinanțării programelor cu finanțare comunitară sunt estimate la 7,6 mld lei (1.43% din PIB). Veniturile din fondurile de post-aderare estimate pentru anul 2009 sunt de 4,8 mld lei, reprezentând 0,9% din PIB⁴.

Realizarea nivelului prognozat al veniturilor din fonduri post-aderare este direct condiționată de accelerarea ritmului de absorbție a fondurilor. În acest sens, un rol important îl va avea grupul interministerial de monitorizare a implementării fondurilor europene, coordonat de Primul-ministru

⁴ Estimarea a avut în vedere ratele de intervenție comunitară stabilite pentru diversele instrumente de finanțare.

și care va analiza săptămânal gradul de atragere a acestor fonduri.

În cadrul acestui organism, Ministerul Finanțelor Publice va avea o contribuție majoră, în calitate de instituție coordonatoare a procesului bugetar și de coordonator național al gestionării fondurilor PHARE, ISPA și instrumentelor structurale.

În tabelul următor este prezentată finanțarea prin buget a proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile de la Uniunea Europeană, precum și estimarea sumelor ce vor fi rambursate de către UE în contul prefinanțării din buget a proiectelor post-aderare.

Tabelul 5.5 Finanțarea prin buget a proiectelor aferente fondurilor de la UE

	-miliarde lei-		
	2010	2011	2012
Venituri	7,04	8,69	9,76
Cheltuieli*	11,52	12,25	12,59

**) inclusiv contributia nationala*

Aceste estimări sunt orientative, nivelul de absorbție a fondurilor europene fiind monitorizat continuu de către Guvern, care va identifica și promova soluțiile necesare pentru creșterea absorbției pe termen mediu și pentru remedierea problemelor care au fost identificate în vederea valorificării depline a acestor finanțări în procesul de dezvoltare națională.

5.5 Calculul deficitului structural și ciclic

Calculul deficitelor bugetar și ciclic, precum și a produsului intern brut potențial (folosind funcția de producție de tip Cobb Douglas) au fost realizate folosind metodologia OCDE și a CE, descrisă de van den Noord (2000) și Girouard (2005). Datele utilizate au avut drept sursă baza de date Eurostat, date în prețuri de bază 2000, (desezonalizate prin metoda TRAMO – SEATS).

Conform metodologiei amintite, componentele structurale ale bugetului sunt obținute prin scăderea componentei ciclice din componenta buget curent, utilizând formula de mai jos:

$$CAB_t = B_t - B_t^C = B_t - \sum_j B_{t,j}^C$$

Componenta ciclică a fiecărei categorii de venituri și cheltuieli ($B_{t,j}^C$) este calculată prin utilizarea output gap-ului și a elasticității estimate față de PIB (α_j^{PIB}). Formula utilizată pentru a calcula componenta ciclică este următoarea:

$$B_{t,j}^C = B_{t,j} \times \alpha_j^{PIB} \times output_gap_t$$

Rezultatele sunt prezentate în tabelul de mai jos:

Tabelul 5.6 Deficitul ciclic și structural (% din PIB)

% în PIB	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Creșterea PIB real (%)	6,2	7,1	-7,0	1,3	2,4	3,7
2. Sold curent	-2,5	-5,5	-8	-6,3	-4,4	-3
3. Plăți nete de dobândă	0,8	0,8	1,5	1,8	1,8	1,5
4. Output gap	2,7	6,09	-2,16	-3,06	-2,27	-0,55
5. Componenta ciclică a bugetului	0,76	1,75	-0,60	-0,83	-0,61	-0,15
6. Sold ciclic ajustat	-3,26	-7,25	-7,40	-5,47	-3,79	-2,85
7. Sold primar ajustat	-2,46	-6,45	-5,90	-3,67	-1,99	-1,35

În anul 2009 output gap-ul a devenit negativ, în condițiile în care ritmul de contracție a PIB a fost cu mult sub nivelul potențial ca urmare a efectelor crizei financiare.

Astfel, ținând cont de ipotezele prezentate mai sus, se observă că deficitul structural a crescut de la 3,26% din PIB în 2007 la 7,25% din PIB în 2008, demonstrând încă o dată că politica bugetară a fost prociclică, accentuând astfel dezechilibrele macroeconomice.

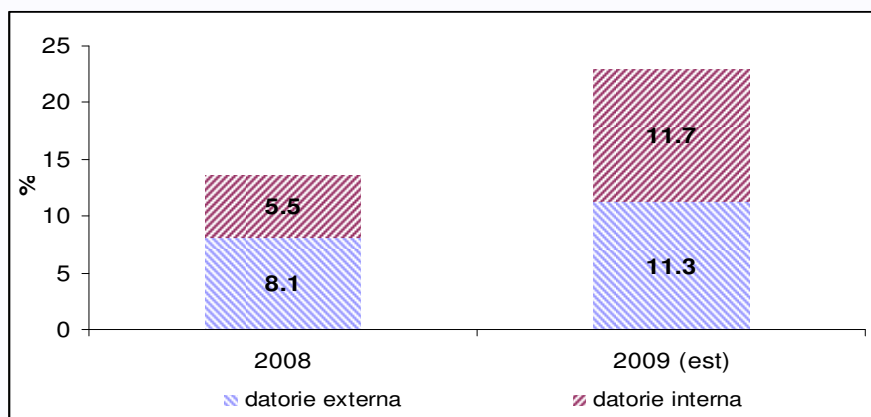
În anul 2009 output gap-ul a devenit negativ, în condițiile în care ritmul de contracție a PIB a fost cu mult sub nivelul potențial ca urmare a efectelor crizei financiare, deficitul structural fiind relativ stabil comparativ cu anul 2008. Lasând stabilizatorii automați să funcționeze, guvernul a permis creșterea deficitului bugetar efectiv în 2009 față de 2008, cu scopul atenuării impactului crizei asupra cererii agregate.

Pe termen mediu se observă o tendință de diminuare a componentei ciclice, ajungând până la a avea o valoare pozitivă în 2012-2013, în condițiile în care produsul intern brut efectiv crește mai repede decât cel potențial. Din punct de vedere teoretic, la un output gap egal cu zero, deficitul efectiv este egal cu cel structural (în condițiile în care output gap și componenta ciclică sunt aproape de zero). În mod practic, acest lucru se poate observa în anul 2012, atunci când la o valoare a output gap-ului care converge către 0 (-0,5% din PIB), deficitul structural este egal cu 2,8% din PIB, în timp ce cel efectiv este de 3% din PIB.

5.6 Datoria publică și strategia de administrare a datoriei

Gradul de îndatorare publică a României se situează sub 25% din PIB, net inferior plafonului de 60% stabilit prin Tratatul de la Maastricht. Astfel, la sfârșitul anului 2008 datoria guvernamentală calculată conform metodologiei UE (ESA95) reprezenta 13,6% din PIB, în timp ce la sfârșitul lui 2009, pe fondul accentuării efectelor crizei financiare internaționale și adâncirii recesiunii în România nivelul acestui indicator a fost de 23,0% din PIB, din care datoria internă 11,7% , iar cea externă 11,3%.

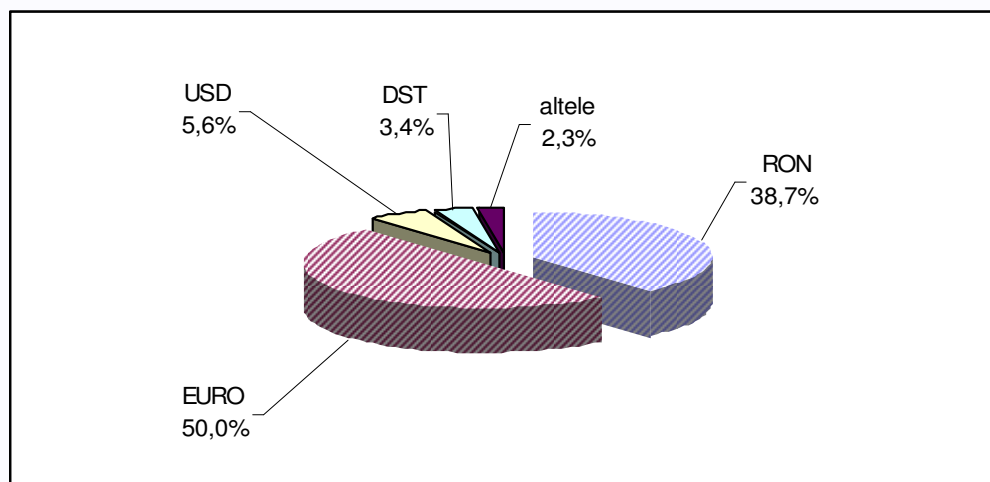
Graficul 5.6 Structura datoriei guvernamentale



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Structura datoriei guvernamentale la 31 decembrie 2009 pe instrumente de datorie arată că emisiunile de titluri guvernamentale reprezentau 51,0% din total datorie, diferența fiind acoperită cu împrumuturi. În ceea ce privește maturitatea inițială aferentă datoriei guvernamentale, 20,9% din datorie este contractată cu scadențe pe termen scurt, iar 79,1% a avut scadența pe termen mediu și lung. În același timp, trebuie menționat că în ceea ce privește structura datoriei guvernamentale după tipul ratei dobânzilor, 52,2% a fost datorie cu rată variabilă de dobândă. Datoria guvernamentală în monedă locală la sfârșitul lui 2009 reprezenta 38,7% din total datorie, în timp ce din datoria guvernamentală contractată în valută, cea mai mare pondere era reprezentată de datoria denominată în EUR, respectiv 50,0% din total datorie guvernamentală.

Graficul 5.7 Structura datoriei guvernamentale pe tipuri de valute



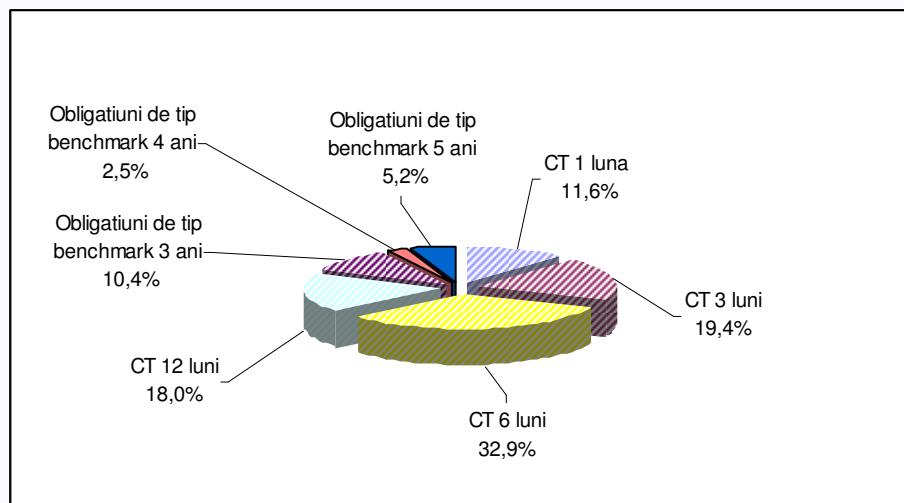
Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Finanțarea deficitului bugetar în anul 2009 și refinanțarea datoriei publice guvernamentale a fost realizată în principal din surse interne și în completare din surse externe, prin:

- emisiuni de titluri de stat în lei, respectiv certificate de trezorerie cu discount și obligațiuni de stat de tip benchmark pe piața internă, cu scadențe pe termen mediu, la 3 și 5 ani;
- împrumuturi pe piața internă, precum și împrumuturi externe destinate finanțării de proiecte;
- contractarea unor finanțări externe noi în cadrul pachetului financiar extern încheiat cu FMI, Comunitatea Europeană și Banca Mondială;
- împrumuturi contractate de autoritățile administrației publice locale;
- sume recuperate de către Autoritatea pentru Valorificarea Activelor Statului din activele bancare neperformante și sume recuperate de Ministerul Economiei în baza OUG nr. 249/2000.

Astfel, în anul 2009 au fost emise în mod regulat titluri de stat pe piața internă, conform calendarului anunțat de emisiuni, în vederea îndeplinirii obiectivului de dezvoltare a pieței titlurilor de stat și de construire a curbei de randamente aferentă titlurilor de stat pe piața internă.

Graficul 5.8 Structura titlurilor de stat emise în anul 2009 pe tipuri de scadențe



Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Până la 31 ianuarie 2010, au fost emise titluri de stat în valoare de 5,7 mld lei, din care certificate de trezorerie în valoare de 4,7 mld. lei cu scadențe la 6 și 12 luni, diferența fiind reprezentată de obligațiuni de tip benchmark cu scadența de 3 și 5 ani. Comparativ cu randamentul titlurilor de stat

emise în luna decembrie 2009, randamentul titlurilor de stat emise în luna ianuarie s-a redus în medie cu 2,0%, iar urmare deciziei BNR din 3 februarie 2010 de a reduce rata dobânzii de politică monetară la 7.0% și a tinței de inflație medie stabilită în acest an la 3,5%, se așteaptă ca nivelul acestor randamente să se reducă ușor în continuare.

Având în vedere acumularea unui risc de refinanțare crescut prin emiterea unor volume foarte mari de titluri de stat pe termen scurt și ținând cont de avantajul comparativ al costurilor (împrumuturile de la instituțiile financiare internaționale având termeni financiari foarte avantajoși pentru statul român comparativ cu costurile asociate emisiunilor de titluri de stat), în luna martie 2009, pentru a preîntâmpina deteriorarea situației economice și financiare în anul 2009, autoritățile române au solicitat și negociat un pachet financiar pe 2 ani cu FMI, Comunitatea Europeană și alte instituții financiare internaționale (Banca Mondială, BEI, BERD) în valoare de 19,95 mld. EURO.

Astfel, în luna iulie s-a tras prima tranșă din împrumutul de la Comunitatea Europeană în valoare de 1,5 miliarde Euro, destinată finanțării deficitului bugetar, iar ca urmare a misiunii de evaluare a FMI din perioada iulie-august 2009, în 23 septembrie 2009 a fost trasă tranșa a II-a din împrumutul FMI (1,7 mld DST), jumătate din această tranșă fiind destinată finanțării deficitului bugetar. De asemenea pe 21 octombrie 2009 a fost tras primul împrumut pentru politici de dezvoltare (DPL 1) de la Banca Mondială în valoare de 300 milioane Euro cu aceeași destinație, finanțarea deficitului bugetar .

Prin contractarea acestor împrumuturi externe s-a urmărit realizarea obiectivelor de minimizare a costurilor pe termen mediu și lung și reducerea riscului de refinanțare prin echilibrarea scadențelor datoriei contractate, fără însă a se renunța la emisiunile de titluri de stat pe piața internă, ținând cont de obiectivele din Strategia de administrare a datoriei publice pe termen mediu de reducere a riscului valutar și de dezvoltare a pieței titlurilor de stat.

Având în vedere efectele crizei financiare globale asupra accesului și termenilor și condițiilor de împrumut pentru companiile care implementează proiecte de interes strategic în România, cu efect multiplicator în economie, Ministerul Finanțelor Publice are în vedere acordarea de garanții de stat pentru atragerea de resurse financiare pentru astfel de proiecte. Începând cu data de 7 iulie 2009 a devenit operațional programul guvernamental „Prima casă” pentru care se acordă garanții de stat în favoarea băncilor care acordă credite persoanelor fizice pentru cumpărarea unei locuințe.

Plafonul de garanții pentru anul 2009 agreat cu FMI (in valoare de 7,7 mld. lei) a fost extins ca valoare cumulata pentru perioada 2009-2010 la 12,0 miliarde de lei. Plafonul suplimentar este destinat acordării de garanții pentru asigurarea co-finanțării proiectelor finanțate de Uniunea Europeană și de alte instituții multilaterale (BERD, IFC și BEI).

Tabelul 5.7 Garanții de stat

- mil. EUR -

	2006	2007	2008	2009
Valoarea garanțiilor de stat pentru împrumuturi interne și externe, din care :	58,6	118,9	0	486,4
- contractate de autorități ale administrației publice locale	7,2	0	0	0
- Prima casa	-	-	-	486,4
- contractate de operatori economici	51,4	118,9	0	0

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

În perioada 2010-2012 finanțarea deficitului bugetar se va realiza atât din surse interne, cât și din surse externe, încercându-se, în funcție și de evoluțiile piețelor financiare interne și externe, încadrarea în obiectivele incluse în Strategia privind administrarea datoriei publice guvernamentale pe termen mediu, printre care cele mai importante sunt:

1. creșterea controlată a datoriei publice guvernamentale;
2. reducerea costurilor cu datoria publică guvernamentală pe termen mediu și lung;
3. limitarea riscurilor aferente portofoliului de datorie publică guvernamentală;
4. dezvoltarea pieței titlurilor de stat.

Ministerul Finanțelor Publice va utiliza pentru finanțarea deficitului bugetar în anii 2010-2011, împrumuturile externe din cadrul pachetului de finanțare extern contractat de la FMI, Comunitatea Europeană, Banca Mondială. În acest sens, în anul 2010 se estimează că 3,35 mld. Euro se vor primi în cadrul facilității de asistență tehnică financiară pe termen mediu de la CE, 0,7 mld. Euro în cadrul împrumuturilor de tip DPL contractate de la Banca Mondială, precum și jumătate din tranșele 3 și 4 din împrumutul de la FMI, în valoare cumulată de 1,1 mld. DST (respectiv 1,2 mld. Euro).

Tranșa I, jumătate din tranșele II, III și IV, precum și celelalte tranșe din împrumutul FMI în cadrul aranjamentului stand-by, ce au fost și vor fi utilizate de BNR pentru consolidarea rezervei valutare și susținerea balanței de plăți, nu reprezintă datorie guvernamentală și nu au fost incluse în indicatorul datorie guvernamentală prezentat în tabelul 3 conform metodologiei ESA95.

Precizăm că datele privind datoria guvernamentală sunt la decembrie 2009, iar cele referitoare la piața titlurilor de stat la ianuarie 2010. De asemenea menționăm că în data de 23 februarie 2010, au fost trase tranșele III și IV din împrumutul acordat de FMI, în procente egale de către MFP și BNR. În plus, CE a lansat pe 2 martie 2010, emisiunea comună pentru România și Letonia, urmând ca tranșa a II-a în valoare de 1 miliard de Euro din împrumutul de la CE să fie trasă până la mijlocul lunii martie 2010.

5.7 Analize de sensibilitate

Ipoteza principală a scenariului de bază prezentat în Programul de convergență este dată de recuperarea graduală a creșterii economice globale. Un șoc pozitiv asupra cererii externe (recuperarea mai rapidă în zona Euro) prezintă un impact pozitiv direct asupra creșterii economice și profitabilității companiilor prin avansul exporturilor nete, iar ulterior un efect pozitiv indirect asupra fondului de salarii în sectorul privat, a venitului disponibil și a consumului.

În pofida riscurilor mai reduse ca trendul activității economice să fie inferior celui anticipat în scenariul de bază este necesar să fim pregătiți pentru o evoluție mai conservatoare a finanțelor publice în condițiile în care recuperarea mai rapidă nu se materializează. Magnitudinea recesiunilor și revenirilor economice este în general subestimată, pe partea veniturilor bugetare subestimarea este semnificativă în cazul veniturilor cu baze volatile, precum impozitul pe profit, în timp ce taxele legate de piața muncii sunt în general supraestimate în etapa de reluare a creșterii economice.

Elasticitatea variabilelor bugetare

Încasările din impozite și taxe sunt în mod evident influențate de nivelul angajării în economie, de câștigului mediu și de creșterea economică. Tabelul următor prezintă impactul asupra veniturilor bugetare a variației variabilelor economice considerate independent, având ca bază anul 2009. Față de scenariul de bază, în funcție de ponderea în total venituri bugetare, cel mai ridicat risc este asociat cu încasările din contribuții sociale și impozite indirecte (TVA). În cazul contribuțiilor sociale, impactul negativ este apreciabil (-0,2% din PIB) în condițiile reducerii creșterii economice cu 1pp care cuprinde o combinație de scădere a nivelului angajărilor și salariilor. În acest context este important de remarcat decizia guvernului privind stimularea pieței muncii prin facilități acordate companiilor la angajarea șomerilor și pentru șomajul tehnic.

Tabelul 5.8 Sensitivitatea veniturilor bugetului general consolidat față de modificările variabilelor macroeconomice

Categoria de impozite și taxe (ponderea în PIB)	Baza macroeconomică	Modificări ale bazei macroeconomice (pp)	Elasticitățile veniturilor (% din PIB) 2009
1. Impozitul pe venitul personal (3,5%)	Salariul mediu brut	Redus cu 1	-0,027
	Nivelul de angajare	Redus cu 1	-0,029
	Produs intern brut	Redus cu 1	-0,075
2. Contribuțiile la asigurări	Salariul mediu brut	Redus cu 1	-0,077

sociale (9,9%)	Nivelul de angajare	Redus cu 1	-0,125
	Produs intern brut	Redus cu 1	-0,204
3. Impozitul pe profit (2,3%)	Salariul mediu brut	Redus cu 1	0,005
	Nivelul de angajare	Redus cu 1	0,040
	Produs intern brut	Redus cu 1	-0,010
4. Taxa pe valoarea adăugată (7,3%)	Salariul mediu brut	Redus cu 1	-
	Nivelul de angajare	Redus cu 1	-
	Produs intern brut	Redus cu 1	-0,062
Total	Salariul mediu brut	Redus cu 1	-0,100
	Nivelul de angajare	Redus cu 1	-0,114
	Produs intern brut	Redus cu 1	-0,340

Sursa : Ministerul Finanțelor Publice

Analiza de sensibilitate a datoriei publice

La analiza **influenței creșterii economice** s-au utilizat două scenarii. Scenariu de baza este realizat pe baza proiecțiilor prezentate în cadrul macroeconomic pe termen mediu, al doilea scenariu (scenariul alternativ) a fost construit pe baza ipotezei unei creșteri economice mai mici cu cca 1% față de scenariu de baza. În scenariul de bază ponderea datoriei guvernamentale în PIB va crește cu 6,7% în anul 2012 comparativ cu 2009 (de la 23,0 la 29,7%), iar în scenariul alternativ ponderea datoriei guvernamentale în PIB crește cu 7,0% (de la 23,0% în anul 2009 la 30,0% în anul 2012).

Analiza **influenței deprecierei/aprecierii** monedei locale față de EURO: s-au utilizat un scenariu de baza și un scenariu alternativ construit pe baza ipotezei deprecierei cu 5 % a monedei naționale față de EURO pe termen mediu. Dacă în scenariul de baza ponderea plăților de dobândă în PIB va crește de la 1,2% în anul 2009 la 1,45% în anul 2012, în scenariul alternativ ponderea plăților de dobândă în PIB va crește până la 1,47 % în anul 2012.

Analiza influenței **creșterii ratei de dobândă**. S-au utilizat un scenariu de bază și un scenariu alternativ construit pe baza ipotezei unei creșteri a ratelor de dobândă (EURIBOR și LIBOR) cu 1% față de scenariu de bază. În scenariul de bază ponderea plăților de dobândă în PIB va crește de la 1,2 % în 2009 la 1,45% în anul 2012, în timp ce în scenariul alternativ ponderea plăților de dobândă în PIB va crește până la 1,57 % în anul 2012.

Concluzionând, sensibilitatea portofoliului actual de datorie guvernamentală este redusă la fluctuațiile de creștere economică, rată a dobânzii și cursului de schimb valutar datorită în principal dimensiunii reduse a portofoliului de datorie guvernamentală.

Prin implementarea angajamentelor asumate în cadrul acordului financiar extern multilateral cu Fondul Monetar Internațional, Comisia Europeană, Banca Mondială, au fost stabilite ținte trimestriale cantitative care sunt monitorizate permanent, reducând riscul derapajelor pe termen mediu. MFP monitorizează lunar veniturile și cheltuielile, pentru a interveni rapid în luarea unor măsuri de

restrângere a cheltuielilor⁵. Dacă aceste măsuri se dovedesc insuficiente pentru corectarea dezechilibrelor fiscale, Guvernul este determinat să implementeze măsuri suplimentare de reducere a cheltuielilor sau de creștere a veniturilor pentru încadrarea în țintele asumate.

Implementarea Legii responsabilității fiscale, a Legii salarizării unitare și Legii Pensiilor reprezintă criterii de performanță structurală, care se vor concretiza în ajustarea dezechilibrelor macroeconomice într-un context global dificil.

Implementarea Legii responsabilității fiscale va permite guvernului exercitarea unui management activ al riscurilor prin întărirea procedurilor de planificare și execuție bugetară și a controlului angajamentelor pentru diminuarea riscurilor fiscale în sectorul guvernamental, inclusiv entitățile descentralizate.

De asemenea aplicarea Legii salarizării unitare și legislației secundare va genera economii considerabile pe termen mediu în linie cu ajustarea fiscală programată și va contribui pe termen lung la îmbunătățirea calității serviciilor publice și profesionalizarea aparatului administrativ.

Adoptarea și implementarea Legii Pensiilor va îmbunătăți sustenabilitatea sistemului de pensii în conjunctura adversă a reducerii populației și va contribui semnificativ la asigurarea sustenabilității finanțelor publice. În contextul în care raportul de dependență economică (număr salariați/pensionari) se deteriorează în ritm accelerat, dacă nu se iau acum măsuri de reformare și modernizare a sistemului de pensii actual, pentru a asigura generațiilor viitoare aceleași drepturi ca în prezent, statul va fi nevoit să se împrumute continuu pentru a putea acoperi obligațiile privind plata pensiilor.

5.8 Consecințele bugetare ale reformelor structurale în sectorul de pensii

În cursul anului 2009 în contextul lansării programului de de atenuare a efectelor crizei economice au fost luate o serie de măsuri care au vizat în principal protejarea categoriilor vulnerabile în paralel cu o ușoară creștere a resurselor bugetului de asigurări sociale:

- instituirea pensiei minime de asigurări sociale, în 2 etape (300 lei din 1 aprilie 2009, respectiv 350 lei din 1 octombrie 2009),
- majorarea în termeni nominali a punctului de pensie, în 2 etape (de la 718,4 lei în 1 aprilie 2009 la 732,8 lei de la 1 octombrie 2009),
- creșterea venitului minim garantat,
- creșterea contribuției de asigurări sociale de la 1 februarie 2009.

⁵ în anul 2009 cheltuielile salariale au fost reduse prin introducerea concediilor fără plată în sectorul public

În aceste condiții, în anul 2009, atit ca efect al stabilizatorilor automati dar si a masurilor de sporire a pensiilor in anii anteriori, a crescut semnificativ nivelul cheltuielilor cu protecția socială (pensii, ajutoare de șomaj, pensia minimă, servicii de asistență socială), ponderea acestor cheltuieli în PIB reprezentând circa 9% cu tendința de creștere pe termen mediu, ceea ce a atras atenția guvernului asupra necesității reformării de substanță a sistemului public de pensii pentru îmbunătățirea sustenabilității acestuia.

In a doua jumătate a anului trecut, cu sprijinul FMI și Băncii Mondiale, a fost inițiat proiectul legii unitare a pensiilor publice care, va fi aprobat în iunie 2010 și va intra în vigoare în anul 2011. Cele mai importante măsuri de reformă ale noii legi, se referă la:

- trecerea graduală la indexarea pensiei cu rata inflației;
- stabilirea pensiei potrivit contribuțiilor plătite, în funcție de creșterea salarială;
- reducerea pensionărilor anticipate;
- implementarea unor criterii mai stricte pentru pensia de invaliditate;
- integrarea regimurilor speciale de pensii;
- creșterea și egalizarea vârstelor standard de pensionare pentru bărbați și femei;
- lărgirea bazei de impozitare, prin atragerea unor noi categorii de contribuabili (profesii liberale, armată, poliție).

Sisteme de pensii private

Criza economică a demonstrat ca dezvoltarea sistemelor private de pensii reprezintă o alternativă viabilă. Deși sistemul privat românesc a fost implementat recent (Pilonul II funcționează din mai 2008, iar Pilonul III din a doua jumătate a anului 2007), evoluția acestora este peste așteptările inițiale.

In decembrie 2009 fondurile de pensii obligatorii administrate privat (Pilonul II) administrate privat au raportat un număr de la 4,9 milioane participanți, în creștere cu 8,4% comparativ cu sfârșitul anului 2008. Activele nete administrate de fondurile de pensii s-au triplat față de sfârșitul anului 2008.

In anul 2010 contribuția angajatului redirecționată de la Pilonul I este de 2,5% In condițiile actuale (legea pensiilor în vigoare) valoarea contribuției la Pilonul II va crește conform tabelului de mai jos:

Tabelul 5.9 Diminuarea contribuției la sistemul public de pensii

	2010	2011	2012
Contribuții direcționate spre Pilonul 2 , mil. lei	1761	2239	2809
Pondere Pilon 2 în PIB, %	0,33%	0,39%	0,45%

Sursa: Ministerul Finantelor Publice

Pilonul III – schema de pensii opționale administrate privat a înregistrat un număr de participanți la sfârșitul anului 2009 de peste 187 mii, cu 25% în plus față de sfârșitul anului 2008.

Pentru a crește interesul participării la Pilonul III, din anul 2009 a crescut plafonul de neimpozitare a contribuției aferente pensiei facultative la 400 euro pentru angajat și angajator.

Potrivit studiilor realizate de OECD și FIAP (Federația Internațională a Administratorilor de Fonduri de Pensii), sistemele de pensii private obligatorii similare celui românesc au înregistrat de la lansare și până în prezent performanțe investiționale mult peste rata inflației, fără a fi obligate prin lege să garanteze depășirea inflației. Studiul demonstrează că, în contextul actualei crize financiare și economice, sistemele publice de pensii sunt mult mai puțin sustenabile decât sistemele bazate pe capitalizare și administrare privată. În statele dezvoltate, nivelul mediu al contribuțiilor la sistemele de pensii private este de circa 10%-15%, economisirea privată fiind stimulată cu deduceri fiscale consistente. Analiza randamentelor a luat în calcul întreaga perioadă de la lansare și până în prezent, adică între 6 ani (Republica Dominicană) și 28 de ani de funcționare (Chile), pentru care s-a calculat randamentul mediu anual real.

Analiza arată că performanțele pe termen lung rămân real-pozitive în pofida unor ani foarte dificili, așa cum a fost în 2008, când, din cauza crizei financiare și a pierderilor bursiere, unele fonduri de pensii private au avut deprecieri de active. Pe ansamblu, randamentele rămân peste nivelul inflației – după anul de scăderi 2008, cele mai multe dintre fondurile de pensii s-au reîntors pe creștere în 2009: Polonia, Ungaria, Bulgaria, Croația, Slovacia, țările baltice etc.

Sursa: OECD, FIAP, APAPR, autorități de supraveghere

Tabel 5.10 Evoluția sistemelor de pensii private din România

	Număr total aderenți (mii persoane)			Active nete administrate (mil. lei)			Randament mediu anual	
	2009	2008	Creștere 2009/2008	2009	2008	Creștere 2009/2008	2009	2008
Pilon II	4913,2	4531,9	8,4%	2384,5	831,9	186,6%	17,7%	11,5%
Pilon III	187,3	150,7	24,3%	204	84,4	141,7%	15,8%	2,7%.

De la lansare și până în prezent, fondurile de pensii obligatorii au înregistrat un randament mediu anual de 15%, iar cele facultative de 7,9%.

6. CALITATEA FINANTELOR PUBLICE

Deteriorarea semnificativă a contextului macroeconomic impune ca necesară formularea unei politici fiscal-bugetare flexibile, orientate spre eficiență și performanță, construită pe priorități sectoriale care să corespundă palierele reformei și să fie consistente cu criteriul privind deficitul bugetar. Îmbunătățirea eficienței și eficacității cheltuielilor publice susține atât disciplina fiscală cerută de Pactul de Stabilitate și Creștere, cât și promovarea reformelor structurale conform Agendei Lisabona revizuite. Așa cum se evidențiază în cadrul documentelor elaborate de către Comisia Europeană, nivelul calității finanțelor publice are un puternic impact asupra mediului economic, asupra procesului creșterii economice, precum și asupra bunăstării populației.

6.1 Cheltuielile bugetare

Provocarea majoră într-o perioadă în care economia românească este în recesiune o reprezintă aplicarea unor măsuri de reforme structurale urgente cu caracter de austeritate în vederea corectării dezechilibrelor structurale⁶.

Obiectivele-cheie pe termen mediu:

- reducerea deficitului bugetar,
- asigurarea echității inter-generaționale
- raționalizarea cheltuielilor de funcționare și creșterea spațiului fiscal pentru investiții,
- îmbunătățirea sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu și lung,
- sporirea capacității de absorbție a fondurilor europene
- creșterea predictibilității politicii bugetare pe termen mediu.

Obiectivul principal al politicii bugetare îl reprezintă reducerea deficitului bugetar de la 6.3% din PIB până la 3% din PIB în anul 2012. Creșterea calității finanțelor publice prin raționalizarea cheltuielilor de funcționare și promovarea unor politici de venituri prudente este esențială cu scopul consolidării finanțelor publice în condițiile creșterii investițiilor publice ca pondere în produsul intern brut.

Crearea unui spațiu fiscal pentru cheltuielile de investiții va compensa parțial dinamica mai redusă a activității din sectorul privat permițând asigurarea nivelului programat de venituri publice. Sporirea cheltuielilor cu investiții publice, inclusiv prin creșterea volumului fondurilor europene absorbite va susține o dinamică pozitivă a investițiilor în economie, afectată de evoluția creditului. Efectul de multiplicare a acestor investiții va atenua impactul negativ asupra cererii interne dat de reducerea

⁶ Deși în perioada de recesiune politicile macroeconomice vizează creșterea volumului cheltuielilor publice pentru impulsivarea cererii agregate, în cazul României, datorită nivelului ridicat al acestora ca procent în PIB (38% în anul 2009) și condițiilor dificile de finanțare, se va avea în vedere o politică restrictivă a acestora

dinamicii veniturilor salariale și de creșterea ratei șomajului, susținând reluarea procesului de creștere economică.

Pentru îmbunătățirea sustenabilității finanțelor publice pe termen mediu și lung se vor implementa reforme ce vizează legiferarea strategiei fiscal bugetare pe termen mediu, restructurarea sistemului de salarizare și a sistemului de pensii și asigurări sociale. Restructurarea sistemului de pensii vizează creșterea și egalizarea graduală a vârstei de pensionare pentru bărbați și femei, trecerea la un sistem de indexare preponderentă cu inflația și lărgirea bazei de impozitare la categoriile non-contributive. Legea salarizării unice definește principiile directe și cadrul pentru noul sistem unificat de salarizare pentru personalul din sectorul bugetar plătit din bugetul general consolidat. Prin legea salarizării unice, se are în vedere creșterea transparenței, simplificarea sistemului de salarizare și îmbunătățirea sustenabilității financiare a acestuia, prin stabilirea de majorări salariale corelate astfel încât ponderea în produsul intern brut a cheltuielilor de personal aferente sectorului bugetar să se reducă progresiv de la 9,2 % în 2009, la 7,9 % în 2012, ajungând la 7 % în anul 2015 (metodologia cash).

Principalele modificări introduse de noua lege:

- creșterea ponderii salariului de bază în câștigul salarial, prin includerea unor sporuri și indemnizații, cu caracter general. Suma sporurilor pentru condiții de muncă se vor acorda în continuare separat fiind limitate pe total buget pentru fiecare ordonator principal de credite la 30% din salariile de bază,
- creșteri salariale raportate la evoluția indicatorilor macroeconomici și sociali;
- armonizarea sistemului de salarizare funcție de importanța, răspunderea, complexitatea activității și nivelul studiilor;
- sistem de prevenire și control care să preîntâmpine inechitățile și ineficiența,
- raportul între salariul de bază minim și cel maxim în sectorul bugetar este de 1 la 12.

Adoptarea Legii Responsabilității Fiscale va reprezenta un pas important în reforma instituțională a cadrului de implementare a politicii bugetare cu rolul de a minimiza probabilitatea apariției unor derapaje bugetare pe termen scurt, creșterii predictibilității politicii bugetare pe termen mediu și îmbunătățirii transparenței acestora. Principalele prevederi ale legii se referă la: proceduri îmbunătățite de elaborare a bugetelor multianuale; limite privind rectificările bugetare efectuate în cursul anului; reguli fiscale privind cheltuielile totale, cheltuielile de personal și deficitul bugetar; crearea unui consiliu fiscal care să asigure o analiză independentă și de specialitate a prognozelor macroeconomice și bugetare; crearea cadrului de emisiune și gestionare a garanțiilor și altor obligații colaterale. Punerea în practică a acestor măsuri va conduce la câștiguri pe termen mediu și lung concretizate într-o calitate îmbunătățită a finanțelor publice și într-o eficiență și eficacitate sporită a cheltuielilor publice.

6.2 Venituri bugetare

Codul fiscal va fi finalizat în perioada următoare și va conferi stabilitate și simplificare legislativă îmbunătățind predictibilitatea sistemului fiscal. În următoarea perioadă nivelul taxelor va fi menținut, cu excepția accizelor al căror nivel va fi majorat, potrivit calendarului de creștere stabilit pentru atingerea nivelului minim impus prin directivele comunitare în domeniu pentru: motorină, păcură (în scop comercial), gaz natural (scop necomercial), energie electrică.

Obiective în activitatea de administrare fiscală:

- simplificarea și modernizarea procedurilor de administrare a creanțelor fiscale prin extinderea informatizării;
- îmbunătățirea serviciilor de administrare către contribuabili și reducerea costurilor de conformare voluntară;
- combaterea evaziunii fiscale prin intensificarea acțiunilor de control în special în domeniile de activitate și tipurile de contribuabili cu potențial ridicat de indisciplină fiscală (programarea controalelor pe baza analizei de risc);
- definitivarea Cartei drepturilor și obligațiilor contribuabililor pentru o mai bună transparență și comunicare.

Politica de recuperare a arieratelor se va realiza prin:

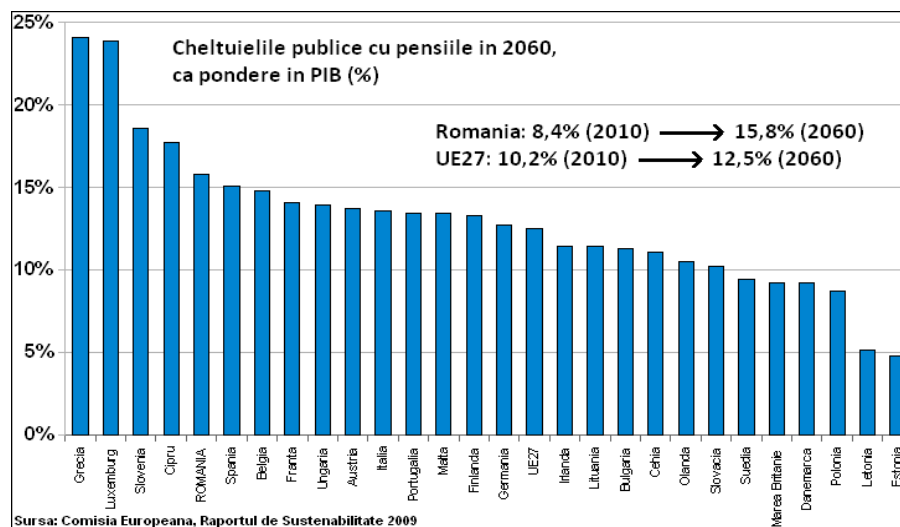
- reintroducerea acordurilor de reeșalonare cu contribuabilii;

- modificarea sistemului de penalități pentru neconformare, prin stabilirea de dobânzi și amenzi separate pentru întârzierea la plată;
- îmbunătățirea evidenței fiscale prin dematerializarea dosarului fiscal al contribuabilului prin introducerea unui sistem de arhivare electronică a informațiilor.

7. SUSTENABILITATEA PE TERMEN LUNG A FINANTELOR PUBLICE

O primă evaluare a evoluției sustenabilității sistemului de pensii în România a fost realizată în cadrul Exercițiului comun de evaluare a cheltuielilor legate de îmbătrânirea populației în perioada 2008-2060⁷, fiind prima participare a României la acest tip de prognoze pe termen lung care stau la baza Raportului privind sustenabilitatea (Sustainability Report, editia 2009).

Graficul 7.1 Cheltuielile publice cu pensiile în 2060



Concluziile acestui raport arată că sistemele publice de pensii din Uniunea Europeană sunt din ce în ce mai nesustenabile, iar impactul bugetar al îmbătrânirii populației depășește semnificativ costul actualei crize financiare și economice.

În condițiile menținerii legislației actuale în domeniul pensiilor, și ținând cont de evoluția demografică, proiecțiile pentru România indică nesustenabilitatea bugetului public de pensii. În 2060, România va fi pe locul 5 în cadrul UE în topul statelor cu cea mai mare pondere în PIB a cheltuielilor cu pensiile, fiind depășită de Grecia, Luxemburg, Slovenia și Cipru.

Deoarece costul obligațiilor viitoare aferente sistemului de pensii și de sănătate reprezintă o sursă importantă de presiune la adresa sustenabilității fiscale, s-a impus cu stringența necesitatea reformei sistemului de pensii și a sectorului de sanătate.

⁷ Ageing Report, publicat în mai 2009 (Grupul de lucru pentru îmbătrânirea populației și sustenabilitate (AWG)- Comisia Europeană-DG ECFIN).

7.1 Sectorul de pensii

Creșterea nivelului pensiilor dar și efectele stabilizatorilor automați asupra cheltuielilor de protecție socială au condus la o creștere a deficitului bugetului de asigurări sociale care necesită transferuri de la bugetul de stat. Tinând cont de aceste evoluții dar și de recomandările Comisiei Europene, România s-a angajat să reformeze sistemul public de pensii pe baze mai sustenabile și să încurajeze dezvoltarea sistemelor de pensii private. Pe termen mediu și lung, evoluția acestui sistem este influențată negativ de perspectivele nefavorabile demografice mai specific o rată insuficientă a natalității și creșterea speranței de viață și procesul inevitabil de îmbătrânire a populației.

Prognoza demografică evaluează că România va experimenta un proces accelerat de îmbătrânire a populației (reducerea cu circa 35%) în perioada 2007-2060, ca rezultat al ratei mici de fertilitate.

Viteza procesului de îmbătrânire va modifica raportul dintre populația la vârsta de pensionare și populația activă, ceea ce aduce schimbări majore în structura pe vârstă, cu implicații negative pentru piața muncii. Raportul dintre persoanele în vârstă de peste 65 de ani și cele în vârstă de muncă (15-64 ani), se va dubla, ceea ce înseamnă că peste 20-40 de ani sistemul public de pensii va avea resurse mult diminuate în raport cu cheltuielile.

Tabelul 7.1. Forța de muncă și rate de dependență

	2008	2020	2030	2040	2050	2060
Forța de muncă, mii persoane	9875	9650	8811	7918	6868	6051
Rata de participare (15-64 ani)	63,0%	64,8%	62,4%	60,8%	60,5%	61,3%
Rata de ocupare (15-64 ani)	58,7%	61,0%	58,6%	57,2%	56,9%	57,6%
Ponderele populației în vârstă	15,1%	17,7%	22,3%	25,3%	26,3%	22,5%
Rata de dependență a persoanelor peste 65 ani	21%	26%	30%	41%	54%	65%
Rata totală de dependență	43%	47%	50%	60%	75%	87%

Sursa: Eurostat-EUROPOP 2008

Urmare a acestei evoluții, în a doua parte a anului 2009, cu sprijinul FMI și a Bancii Mondiale a fost inițiat proiectul legii unitare a pensiilor publice. În prezent, proiectul de lege este depus spre aprobare (termen iunie 2010) și va intra în vigoare în anul 2011. Cele mai importante măsuri de reforma ale noii legi, se referă la:

1. Indexarea valorii punctului de pensie:

- de la intrarea în vigoare a prezentei legi până în anul 2020, punctul de pensie se va majora anual cu 100% rata inflației plus 50% din creșterea reală a salariului mediu brut, din anul precedent. Dacă unul din indicatori are valoare negativă, se utilizează cel cu valoare pozitivă,

- din anul 2021, se majorează anual cu 100% rata inflației plus 45% din creșterea reală a salariului mediu brut, din anul precedent. Procentul din creșterea reală a salariului mediu brut, se reduce gradual cu câte 5% în fiecare an,

- din anul 2030, valoarea punctului de pensie se majorează anual cu 100% rata inflației.

2. Incepând cu 1 ianuarie 2011, doar la înscrierea inițială la pensie, se aplică un indice de corecție calculat ca raport între 43.3% din salariul mediu brut realizat pe anul precedent și valoarea unui punct de pensie în vigoare la acea dată la punctajul mediu anual determinat,

3. Integrarea în sistemul unitar de pensii publice a persoanelor care se află în domeniul reglementat de legi/prevederi speciale de pensionare. Conform cotelor actuale de contribuții de asigurări sociale, angajatorul va plăti 20.8%, aplicat fondului de salarii brute iar angajatul 10.5% aplicat salariului brut lunar. În cazul personalului din apărare națională, ordine publică și siguranță națională se transferă contribuția de 5% care se plătea la bugetul de stat către bugetul asigurărilor sociale de stat și se adaugă încă 5.5%, majorarea contribuției fiind realizată prin creșterea echivalentă a soldei/salariului brut.

4. Continuarea creșterii vârstelor de pensionare până la sfârșitul anului 2014, la 60 de ani pentru femei și 65 de ani pentru bărbați, stabilită în baza legislației în vigoare. Din 2015 se va crește vârsta de pensionare numai pentru femei, până la 65 de ani, până în 2030. Corespunzător, va crește gradual stagiul complet de cotizare pentru femei de la 30 de ani în 2015 la 35 de ani în 2030. Pentru bărbați, acesta va crește la 35 de ani în 2015. Stagiul minim de cotizare va fi de 15 ani la sfârșitul anului 2014, atât pentru femei cât și pentru bărbați.

5. Pentru cadrele militare și funcționarii publici cu statut special din domeniul apărării naționale, ordinii publice și siguranței naționale care vor fi incluși în sistemul public:

- creșterea graduală, din anul 2011, a vârstei de pensionare pentru femei cât și pentru bărbați, de la 55 de ani, în prezent, la 60 de ani, până în 2030.

- creșterea graduală, până în 2030, a stagiului complet de cotizare, pentru femei, cât și pentru bărbați de la 25 ani la 30 de ani, precum și creșterea graduală a stagiului minim de cotizare de la 15 ani la 20 de ani

6. Recalcularea pensiilor stabilite prin legi speciale, aflate în plată la data introducerii sistemului unitar de pensii publice, utilizând punctajele determinate pentru toată perioada de activitate.

7. Creșterea numărului de contribuabili la sistemul unitar de pensii publice cu cei care realizează venituri din profesii liberale, manageri, asociații familiale:

- toate persoanele care obțin în mod exclusiv venituri profesionale din activități liberale (și cele care realizează venituri exclusiv din drepturi de autor), convenții civile sau contracte de colaborare, de la un venit brut/an echivalent cu 4 salarii medii brute pe economie,
 - plata contribuției se face lunar, în cota prevăzută de lege, plafonul minim stabilit de 35% din salariul mediu brut.
 - se pot asigura pe bază de contract de asigurare socială: avocații, personalul clerical și cel asimilat din cadrul cultelor recunoscute prin lege, neintegrate în sistemul public
8. Plafonarea contribuției la 5 salarii medii brute.
9. Recalcularea pensiilor stabilite prin legi speciale, aflate în plată la data introducerii sistemului unitar de pensii publice, utilizând punctajele determinate pentru toată perioada de activitate. Noul quantum al pensiei, după recalculare, va fi cel rezultat din înmulțirea punctajului obținut cu valoarea unui punct de pensie în vigoare la data finalizării procedurii de recalculare, iar plata pensiei se va face din bugetul asigurărilor sociale de stat.

Analiza arată că impactul bugetar al implementării măsurilor de reformă va aduce pe termen mediu economii la bugetul asigurărilor sociale cuprinse între 0,6% și 1,5% din PIB, iar pe termen lung (anul 2060) comparativ cu sistemul în vigoare, deficitul sistemului de pensii se va reduce cu circa 4 puncte procentuale.

Tabel 7.2 Estimarea efectelor introducerii măsurilor de reformă

	2010	2020	2030	2060
Total, % din PIB	0	0.9	2.5	3.4
Din care:				
1. creșterea numărului de contribuitori	0	0.4	0.5	0.7
2. creșterea vârstei de pensionare	0	0.2	0.8	0.9
3. indexarea pensiei cu rata inflației	0	0.3	1.1	1.5
4. reducerea pensionarilor anticipate/de invaliditate	0	0.1	0.1	0.2

Sursa: Ministerul Finanțelor Publice

Prognoza pe termen lung a cheltuielilor cu pensiile a luat în considerare ipotezele demografice EUROPOP 2008 realizate de Eurostat. Prognozele DGECEFIN pentru evoluția pieței muncii și a indicatorilor macroeconomici au fost ajustate în acord cu evoluțiile recente și cu prognoza de creștere economică 2009-2012 elaborată de Comisia Națională de Prognoză, considerându-se legislația în vigoare la 1 ianuarie 2010 ca fundament al politicii constante.

Pe lângă scenariul de bază care include modificările legislative din anul 2009, s-a construit și un scenariu alternativ care ia în calcul propunerile de reformă convenite cu FMI: indexarea pensiei în funcție de inflație, creșterea vârstei de pensionare pentru femei și creșterea cheltuielilor pentru grupurile vulnerabile de pensionari.

Scenariul de bază

Față de proiecția de cheltuieli publicată în Ageing Report (la care s-a utilizat legislația în vigoare la 1 iulie 2008), s-au introdus următoarele modificări legislative aprobate în perioada august 2008 – februarie 2010:

1. Calculul pensiei medii în anul 2009 s-a realizat în funcție de noua valoare a punctului de pensie stabilită în luna ianuarie a.c. (43,3% din salariul mediu brut pe economie);
2. Majorarea contribuției de asigurări sociale din februarie 2009,
3. Menținerea punctului de pensie în anul 2010 la valoarea din anul precedent,
4. Introducerea din anul 2009 a unui plafon minim pentru pensia de asigurări sociale de stat.

Tabelul 7.3 Prognoza pe termen lung a cheltuielilor cu pensiile % în PIB

	2010	2030	2040	2050	2060
Pensii de asigurări sociale ⁸	8,5%	9,8%	11,7%	13,3%	14,0%
din care,					
Pilonul 1 de pensii	6,5%	7,9%	9,6%	11,4%	12,1%
Pilonul 2 de pensii		0,1%	0,4%	1,3%	1,8%

Sursa: Ministerul Finantelor Publice

Rezultatele estimate prin modelul de pensii pentru scenariul de bază indică o creștere a ponderii cheltuielilor totale cu pensiile în PIB la 14% respectiv la 12,1% din PIB pentru sistemul asigurări sociale de stat (Pilonul 1) la finele intervalului de prognoză.

Pilonul 2 va avea o pondere din ce în ce mai semnificativă în totalul cheltuielilor cu pensiile, începând cu anul 2050, atingând o pondere de 1,8% din PIB în anul 2060.

Scenariul alternativ

Ipotezele au la bază schimbările legislative introduse de proiectul Legii pensiilor începând cu anul 2011:

- introducerea unei noi formule de indexare a pensiilor;
- creșterea și egalizarea vârstei de pensionare pentru femei și bărbați la 65 de ani;

⁸ Include pensiile plătite din bugetul de stat agricultorilor, armatei, MIRA etc (care nu sunt incluse în PAYG conform legislației în vigoare)

- includerea unor categorii de contribuabili care nu contribuie în prezent (armata, politie, etc);
- reducere pensionărilor anticipate și de dizabilitate;
- creșterea bazei de calcul pentru profesii liberale.

Tabelul 7.4. Prognoza pe termen lung a cheltuielilor cu pensiile

	- % în PIB				
	2010	2030	2040	2050	2060
Pensii de asigurări sociale					
din care,	8,5%	8,8%	9,5%	11,1%	10,6%
Pilonul 1 de pensii	6,5%	8,8%	9,5%	11,1%	10,6%
Pilonul 2 de pensii		0,1%	0,4%	1,1%	1,7%

Sursa: Ministerul Finantelor Publice

Având în vedere ipotezele demografice pe termen lung, creșterea ratei fertilității este esențială pentru ameliorarea scenariului care, în condițiile unei rate de fertilitate foarte mici, prevede un ritm rapid de îmbătrânire a populației. În acest sens Guvernul a adoptat o serie de facilități, precum:

- acordarea unui sprijin financiar la constituirea familiei;
- indemnizația lunară de creștere a copilului reprezintă 85% din media lunară a veniturilor profesionale din ultimele 12 luni (dar maxim 4000 lei) sau 600 lei și un stimulent lunar suplimentar de 100 lei;
- unul din părinți beneficiază de concediu pentru creșterea copilului în vârstă de până la doi ani, sau, în cazul copilului cu dizabilități, de până la 3 ani;
- realizarea cadrului legal pentru creșterea, îngrijirea și educarea timpurie a copiilor în vârstă de până la 3 ani, inclusiv acordare a tichetelor de creșă;
- Proiectul de lege privind servicii de îngrijire și educarea copiilor (cadrul legal privind formarea bonelor, a educatorilor).

7.2 Sectorul de sănătate

În ultimii ani indicatorii stării de sănătate au înregistrat un progres, dar se mențin încă la un nivel

redus comparativ cu media la nivelul UE. În perioada iulie 2007-2008 a fost organizat Programul național de evaluare a stării de sănătate care a identificat principalii factori de risc asupra sănătății populației. În scopul îmbunătățirii calității și eficienței serviciilor de sănătate, a creșterii accesului populației la îngrijirile medicale, a fost demarată reforma structurală în domeniul sănătății a sistemului sanitar. Ministerul Sănătății este în faza finală privind Strategia actualizată de raționalizare a spitalelor, realizată cu expertiză tehnică din partea specialiștilor Băncii Mondiale.

Principalele obiective ale reformei sunt:

- elaborarea unui cadru legislativ și instituțional care să permită dezvoltarea sistemului sanitar românesc în interconectare cu sistemul european;
- îmbunătățirea calității asistenței medicale și de creștere a accesului la servicii medicale preventive și curative;
- descentralizarea organizațională și decizională și debirocratizarea sistemului sanitar;
- scăderea costurilor în asistența medicală spitalicească, prin îmbunătățirea managementului unităților sanitare spitalicești care funcționează pe baza principiului autonomiei financiare;
- creșterea capacității asistenței medicale ambulatorii prin asigurarea cabinetelor de medicină de familie cu tehnică de calcul, programe informatice și servicii de comunicații;
- creșterea accesului pacientului la tratamente moderne, la prețuri accesibile prin introducerea unei noi politici de stabilire a prețului la medicamente;
- crearea și consolidarea sistemului național de asistență medicală de urgență și de prim-ajutor calificat.

În vederea asigurării resurselor financiare pentru asigurarea unui sistem de sănătate la nivel european s-au adoptat următoarele măsuri:

- creșterea bazei de impozitare prin majorarea numărului de contribuitori;
- suplimentarea surselor de finanțare ale sistemului public de sănătate prin sistemul de tip "clawback"⁹;
- reglementarea funcționării sistemului de asigurări private (complementare) de sănătate în vederea diversificării bazei de resurse, creșterii concurenței în cadrul sistemului;
- introducerea și definitivarea conceptului de co-plată și a pachetului minimal de servicii de

⁹ producătorii de medicamente contribuie proporțional progresiv cu contravaloarea medicamentelor achiziționate sau compensate de stat.

sănătate;

- implicarea suplimentară a sectorului privat în furnizarea de servicii medicale;
- asigurarea utilizării eficiente a Fondului Național Unic de Asigurări Sociale de Sănătate prin elaborarea de protocoale de practică ca baza de decontare și stabilirea activităților avizate de Casa Națională de Asigurări de Sănătate.

8. CARACTERISTICI INSTITUȚIONALE ALE FINANȚELOR PUBLICE

Politica economică și bugetară aplicată în ultimii ani în România a condus la dezechilibre interne și externe care se impun a fi corectate în perioada următoare. Realizarea sustenabilă a unor deficite bugetare mai mici presupune modificarea considerabilă a procesului bugetar, precum și reforme ale politicilor de venituri și cheltuieli. În acest scop, Guvernul a adoptat Legea Responsabilității Fiscale, lege care să aducă modificări substanțiale ale cadrului instituțional de implementare a politicii bugetare. Legea responsabilității fiscal-bugetare:

- ✓ stabilește proceduri îmbunătățite de elaborare a bugetelor multianuale;
- ✓ stabilește limite privind rectificările bugetare efectuate în cursul anului;
- ✓ prevede reguli fiscale privind cheltuielile totale, cheltuielile de personal și deficitul bugetar;
- ✓ creează un consiliu fiscal care să asigure o analiză independentă și de specialitate a prognozelor macroeconomice și bugetare;
- ✓ creează cadrul de emisiune și gestionare a garanțiilor și a altor obligații colaterale.

Proiectul legii responsabilității fiscal-bugetare propune elaborarea și implementarea unei Strategii fiscal-bugetare credibile pe 3 ani, care să includă un cadru macroeconomic, un cadru fiscal-bugetar, un cadru de cheltuieli pe termen mediu și o declarație de răspundere. Strategia fiscal-bugetară va fi un document cheie de politici care să furnizeze informații și obiective permitând un proces mai bun de luare a deciziilor în cadrul procesului bugetar anual și pe termen mediu, care să fie elaborat de Guvern și aprobat de către Parlament. Conformarea față de Strategia Fiscală va fi urmărită prin rapoarte de progres semestriale și anuale care să furnizeze feedback-ul către Guvern asupra oricăror ajustări care s-ar putea dovedi necesare pentru a respecta țintele sau limitele.

Principiile responsabilității fiscal-bugetare principale includ: (a) menținerea unui nivel prudent al datoriei publice astfel încât să se păstreze sustenabilitatea fiscală; (b) asigurarea unui echilibru al bugetului general consolidat pe parcursul ciclului economic; (c) exercitarea unui management prudent al pasivelor, activelor și riscurilor fiscale aferente sectorului public pentru a evita împovărarea generațiilor viitoare; (d) asigurarea predictibilității regimului de impozitare; și (e) menținerea unui nivel adecvat de rezerve fiscale pentru serviciul datoriei externe.

Utilizarea unor principii ale responsabilității fiscal-bugetare, a unor reguli fiscale numerice în ceea ce privește cheltuielile și soldul bugetar, a unor reguli procedurale privind raportarea și abaterea de la

ținte, a planificării fiscale pe termen mediu, a unor proceduri mai bune pentru procesul bugetar vor promova o politică fiscală prudentă. În plus, proiectul de lege presupune adoptarea unui număr de reguli fiscale, în ceea ce privește asigurarea unui sold bugetar conform cu Strategia fiscal-bugetară, nedepășirea plafoanelor de cheltuieli totale și de personal și menținerea ratei de creștere a cheltuielilor sub nivelul creșterii PIB-ului nominal.

Proiectul de lege prevede de asemenea înființarea unui Consiliu Fiscal compus din 5 membri numiți de Parlament la propunerea Băncii Naționale a României, Academiei Române, Academiei de Studii Economice, Institutului Bancar Român și Asociației Române a Băncilor, care să asigure sprijinul pentru asigurarea calității prognozelor macroeconomice și bugetare și a faptului că politicile bugetare sunt în conformitate cu principiile responsabilității fiscale.

Se va elabora și implementa Strategia fiscal-bugetară pe 3 ani- document cheie de politici elaborat de Guvern și aprobat de către Parlament. Acest document va include:

- un cadru macroeconomic,
- un cadru fiscal-bugetar,
- un cadru de cheltuieli pe termen mediu
- o declarație de răspundere.

1. Cadrul macroeconomic conține informații privind situația macroeconomică și prognoze pentru anul bugetar următor și doi ani ulteriori.

2. Cadrul fiscal-bugetar cuprinde plafoane obligatorii pentru anul bugetar următor, politici fiscal-bugetare (de venituri, cheltuieli, de îndatorare publică și de finanțare a deficitului bugetar); politica de venituri, inclusiv modificările de impozite și taxe planificate și politicile ce afectează alte venituri; analiza sustenabilității datoriei și analiza privind riscurile fiscale.

3. Cadrul de cheltuieli pe termen mediu are la bază reguli de cheltuieli multianuale, care prevăd plafoane ale cheltuielilor publice, ținte ale balanței fiscale; proiecții de cheltuieli, conform clasificății economice și proiecții ale veniturilor pe principale venituri fiscale, reguli de limitare a împrumuturilor bugetelor locale.

Acest cadru conține pentru anul bugetar următor și pe doi ani ulteriori acestuia:

- prioritățile în materie de cheltuieli și argumentarea acestora în detaliu, inclusiv modul de îmbunătățire a politicii, eficienței și eficacității serviciilor oferite;
- program de investiții publice care să includă prioritățile Guvernului, rezultatele estimate pentru anul în curs și costurile previzionate pentru următorul an bugetar și doi ani ulteriori acestuia, prin raportare la plafoanele de cheltuieli pentru investiții

4. Declarația de răspundere va conține o declarație semnată de primul ministru și de ministrul finanțelor publice prin care se atestă corectitudinea și integralitatea informațiilor din strategia fiscal-

bugetară și conformitatea acesteia cu legea, cu țintele sau limitele pentru regulile fiscale și respectarea principiilor responsabilității fiscale.

Conformarea față de Strategia Fiscală va fi urmărită prin rapoarte de progres semestriale și anuale care să furnizeze feedback-ul către Guvern asupra oricăror ajustări care s-ar putea dovedi necesare pentru a respecta țintele sau limitele.

ANEXE

Tabelul 1a. Proiecții macroeconomice

	Codul ESA	2008	2008	2009	2010	2011	2012
		Nivel ¹⁾ Mld.lei		Modificare procentuală			
1. PIB real	B1*g	446,6	7,3	-7,0	1,3	2,4	3,7
2. PIB nominal	B1*g	514,7	23,7	-1,8	6,6	7,4	8,4
Componentele PIB-ului real							
3. Cheltuielile consumului privat	P3	304,9	9,5	-10,6	3,8	2,8	3,8
4. Cheltuielile consumului public	P3	71,3	7,1	-2,7	-3,5	-1,3	1,9
5. Formarea brută de capital fix	P51	145,9	16,2	-20,0	-1,0	5,0	6,7
6. Modificarea stocurilor (% din PIB)	P52	-14,4	-4,2	-0,5	0,0	0,0	0,0
7. Exporturi de bunuri și servicii	P6	132,5	8,7	-10,5	3,3	2,4	3,4
8. Importuri de bunuri și servicii	P7	193,7	7,8	-24,8	3,6	3,3	5,5
Contribuții la creșterea PIB							
14. Cererea internă finală		-	12,3	-14,1	1,5	2,8	4,6
15. Modificarea stocurilor	P52	-	-4,2	-0,5	0,0	0,0	0,0
16. Export net	B11	-	-0,8	7,6	-0,2	-0,4	-0,9

¹⁾ Nivelul real al PIB și al componentelor sale este în prețurile anului precedent

Tabelul 1b. Evoluția prețurilor

	2008	2009	2010	2011	2012
	Modificare procentuală				
1. Deflatorul PIB	15,2	5,6	5,3	4,8	4,6
2. Deflatorul consumului privat	9,5	5,5	4,1	3,8	3,5
3. Indicele armonizat al prețurilor de consum	7,85	5,59	3,7	3,2	2,8
4. Deflatorul consumului public	22,2	6,6	4,6	6,1	5,6
5. Deflatorul investițiilor	12,6	5,0	4,8	4,5	4,2
6. Deflatorul exportului (bunuri și servicii)	18,2	5,0	1,2	0,8	1,3
7. Deflatorul importului (bunuri și servicii)	15,5	3,9	0,5	0,1	0,5

Tabelul 1c. Evoluția pieței forței de muncă

	Codul ESA	2008	2008	2009	2010	2011	2012
		Nivel mii pers.	Modificare procentuală				
1. Populația ocupată totală		9369	0,2	-3,0	1,0	0,7	0,9
2. Populația ocupată, ore lucrate			-	-	-	-	-
3. Rata șomajului - (conform definiției BIM) -%			5,8	8,4	7,7	7,5	7,0
4. Productivitatea muncii (PIB real/ persoana ocupata)			7,1	-4,1	0,3	1,7	2,8
5. Productivitatea muncii orară			-	-	-	-	-
6. Compensația salariaților –mil.lei	D1	198290	25,0	-2,4	6,0	6,6	7,6
7. Compensația pe salariat		30640	24,3	1,6	5,2	6,0	6,9

Tabelul 1d. Balanțele sectoriale

% din PIB	Codul ESA	2008	2009	2010	2011	2012
Soldul net, față de restul lumii	B9	-11,2	-3,9	-3,9	-3,9	-3,7
Din care:						
- balanța bunurilor și serviciilor		-13,2	-5,9	-5,6	-5,4	-5,7
- balanța veniturilor și transferurilor		1,6	1,6	0,5	0,3	0,7
- contul de capital		0,4	0,4	1,2	1,2	1,3

Programul de Convergență 2009-2012

Tabel 2. Proiecția bugetului consolidat

	ESA Code	2008 Level	2008 % of GDP	2009 % of GDP	2010 % of GDP	2011 % of GDP	2012 % of GDP
Net lending (EDP B.9) by sub-sector							
1. Buget consolidat	S.13	-27.941,3	-5,5	-8,0	-6,3	-4,4	-3,0
2. Bugetul central	S.1311	-22.784,9	-4,5	-6,2	-5,3	-3,9	-2,6
3. Buget de stat	S.1312						
4. Bugete locale	S.1313	-4.619,6	-0,9	-0,6	-0,5	-0,3	-0,3
5. Bugetul asigurărilor sociale	S.1314	-536,8	-0,1	-1,2	-0,5	-0,2	-0,1
Buget consolidat (S13)							
6. Încasări totale	TR	165.421,9	32,8	31,1	31,7	31,9	31,8
7. Cheltuieli totale	TE	193.363,2	38,4	39,1	38,1	36,4	34,8
8. Soldul net	EDP B.9	-27.941,3	-5,5	-8,0	-6,3	-4,4	-3,0
9. Dobânzi	EDP D.41	3.825,3	0,8	1,5	1,8	1,8	1,5
10. Balanța primară		-24.116,0	-4,8	-6,5	-4,5	-2,6	-1,6
11. One-off și alte măsuri temporare							
Componentele veniturilor							
12. Impozite totale (12=12a+12b+12c)		94.865,3	18,8	17,3	17,3	17,3	17,4
12a. Impozite pe producție și import	D.2	60.291,8	12,0	10,6	10,9	10,9	10,8
12b. Impozite curente pe venit, avuție, etc	D.5	34.573,5	6,9	6,7	6,4	6,4	6,6
12c. Impozite pe capital	D.91						
13. Contribuții sociale	D.61	51.988,1	10,3	10,1	9,9	9,9	9,7
14. Venituri din proprietate	D.4	4.407,8	0,9	0,9	1,4	1,3	1,3
15. Alte		14.160,7	2,8	2,8	3,2	3,4	3,4
16=6. Venituri totale	TR	165.421,9	32,8	31,1	31,7	31,9	31,8
p.m.: povara fiscală (D.2+D.5+D.61+D.91-D.995)							
Componentele cheltuielilor							
17. Remunerare angajați + consum intermediar	D.1+P.2	85.145,2	16,9	15,7	14,4	13,3	12,9
17a. Remunerare angajați	D.1	51.446,6	10,2	9,8	9,0	8,3	8,1
17b. Consum intermediar	P.2	33.698,6	6,7	5,9	5,4	5,0	4,8
18. Contribuții sociale (18=18a+18b)		56.381,1	11,2	12,6	11,9	11,2	10,7

Programul de Convergență 2009-2012

	ESA Code	2008 Level	2008 % of GDP	2009 % of GDP	2010 % of GDP	2011 % of GDP	2012 % of GDP
18a. Contribuții sociale în natură	D.6311, D.63121, D.63131	3.058,1	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5
18b. Contribuții sociale, altele	D62	53323,0	10,6	12	11,4	10,7	10,2
19=9. Dobânzi	EDP D.41	3.825,3	0,8	1,5	1,8	1,8	1,5
20. Subvenții	D.3	5.764,8	1,1	1,0	0,8	0,7	0,6
21. Formarea brută de capital fix	P.51	28.452,3	5,6	6,4	6,6	6,5	6,6
22. Altele		13.794,5	2,7	1,8	2,6	2,9	2,6
23=7. Cheltuieli totale	TE1	193.363,2	38,4	39,1	38,1	36,4	34,8
p.m.: consumul guvernamental (nominal)	P.3	87.123,9	17,3	L	L	L	L

Tabelul 3. Evoluția datoriei guvernamentale

% din PIB	2008	2009	2010	2011	2012
1. Nivelul datoriei guvernamentale brute (conform ESA) ¹⁰	13,6%	23,0%	28,3%	29,4%	29,7%
2. Modificarea datoriei guvernamentale. %	0,9%	9,4%	5,3%	6,4%	1,4%
Contribuția la modificarea datoriei brute					
3. Balanța primară	-4,8%	-6,5%	-4,5%	-2,6%	-1,6%
4. Dobânda (incl. SIFM)	0,8%	1,5%	1,8%	1,8%	1,5%
5. Ajustări stoc-flux	4,9%	14,4%	8,0%	7,2%	1,5%
Din care:	-	-	-	-	-
Diferențe între dobânzi plătite și accrual	-0,01%	-0,21%	-0,09%	-0,06%	-0,02%
- Acumularea netă de active financiare	0,12%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
din care : apărute din privatizare	0,06%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
- Efecte ale evaluării și altele	4,8%	14,6%	8,1%	7,3%	1,5%
p.m. rata dobânzii implicite asupra datoriei	6,4%	6,6%	6,9%	7,1%	5,4%
Alte variabile relevante					
6. Active financiare lichide	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
7. Datoria financiară netă (7=1-6)	13,6%	23,0%	28,3%	29,4%	29,7%

¹⁰ nu include împrumutul FMI în cadrul aranjamentului stand-by, ce se va utiliza de BNR pentru consolidarea rezervei valutare și susținerea balanței de plăți.

Tabelul 4. Evoluții ciclice

% din PIB	Codul ESA	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Creșterea reală PIB (%)		6,2	7,1	-4,0	0,1	2,4	3,7
2. Soldul net consolidat	EDP B9	-2,5	-5,5	-8	-6,3	-4,4	-3
3. Cheltuieli cu dobânzi (inclusiv SIFIM înregistrat în consum)	EDP D41+SIFIM	0,8	0,8	1,5	1,8	1,8	1,5
4. Creșterea PIB potențial (%)		4,64	3,23	1,94	1,43	1,58	1,91
Contribuții ale factorilor:							
- muncă		1,72	1,13	-3,53	0,5	0,85	1,14
- capital		2,65	3,83	3,36	2,43	2,4	2,37
-productivitatea totală a factorilor		0,28	-1,73	2,11	-1,5	-1,67	-1,61
5. Output gap		2,7	6,09	-2,16	-3,06	-2,27	-0,55
6. Componenta ciclică		0,76	1,75	-0,60	-0,83	-0,61	-0,15
7. Sold ajustat ciclic (2-6)		-3,26	-7,25	-7,40	-5,47	-3,79	-2,85
8. Sold primar ajustat ciclic (7+3)		-2,46	-6,45	-5,90	-3,67	-1,99	-1,35

Tabelul 5. Diferențe față de varianta precedentă

	Codul ESA	2008	2009	2010	2011	2012
Creșterea PIB (%)						
Varianta precedentă		7,1	-4,0	0,1	2,4	
Varianta actualizată		7,3	-7,0	1,3	2,4	3,7
Diferența		0,2	-3,0	1,2	0,0	
Balanța bugetară (% din PIB)						
Varianta precedentă	EDP B9	-5,4	-5,1	-4,1	-2,9	
Varianta actualizată	EDP B9	-5,5	-8,0	-6,3	-4,4	-3,0
Diferența 2-1		-0,1	-2,9	-2,2	-1,5	
Datoria publică brută (% din PIB)						
Varianta precedentă		13,6	18,0	20,8	22,0	
Varianta actualizată		13,6	23,0	28,3	29,4	29,7
Diferența		0,0	-5,0	-7,5	-7,4	

Tabelul 6. Sustenabilitatea pe termen lung a finanțelor publice

% din PIB	2000	2007	2020	2030	2040	2060
Cheltuieli totale	33,6	35	39	43.5	42.5	42
Cheltuieli legate de imbatranirea populatiei						
Cheltuieli cu pensiile	6,7	6,6	8,5	9.8	11.7	14.1
Îngrijirea sănătății	3,5	3,3	3,8	4.1	4,4	4,9
Cheltuieli cu educația	3,4	2.8	2.3	2.2	2.1	2.3
Venituri totale	32,1	33,2	34.5	40,5	39,5	39
- ritmuri medii -						
Creșterea productivității muncii	2.5	5.9	3.4	2.7	2.7	1.7
Creșterea reală a PIB	2.4	6.3	3.2	2.1	1.6	1.2
- %-						
Rata de participare în rândul bărbaților	75,4	70.1	70.9	68	66.1	66.3
Rata de participare în rândul femeilor	61,8	56	58.8	56.6	55.5	56.1
Rata totală de participare	68,7	63	64.8	62.4	60.8	61.3
Rata șomajului – BIM	6,9	6.4	6.0	6.0	6.0	6.0
Populația în vârstă de 65 ani și peste / populația totală	13,6	14,9	17.4	20.3	25.5	35

Rata de participare se referă la populația în vârstă de muncă (15-64 ani).