

CAPITOLUL 5

POLITICA FISCALĂ ȘI BUGETARĂ ÎN ANUL 2002

5.1. PRINCIPALELE ȚINTE ȘI ORIENTĂRI ALE POLITICII FISCALE

5.1.1. STRUCTURA VENITURILOR BUGETARE

5.2. PRINCIPIILE POLITICII BUGETARE

5.2.1. STRUCTURA ECONOMICĂ A CHELTUIELILOR BUGETARE

5.3. DEFICITUL BUGETAR

5.4. DATORIA PUBLICĂ

5.4.1. DATORIA PUBLICĂ INTERNĂ

5.4.2. DATORIA PUBLICĂ EXTERNĂ

REZUMATUL CAPITOLULUI 5

Politica fiscală promovată prin proiectul de buget pe anul 2002 este o politică activă, moderat-selectivă, formulată în condițiile îmbunătățirii performanțelor economice, având drept scop menținerea sub control a deficitului bugetar.

Reflectând o tendință de ușoară relaxare, principalele trăsături ale politicii fiscale pot fi sintetizate astfel:

- ❖ scăderea ponderii veniturilor bugetului general consolidat în produsul intern brut (ponderea veniturilor totale în produsul intern brut este estimată la 31,8% față de 32,7% în anul 2001) ca urmare a scăderilor preconizate la unele categorii de impozite (impozitul pe venit, taxe vamale) și eliminării unor contribuții;
- ❖ scăderea mai accentuată a ponderii în produsul intern brut a impozitelor directe, comparativ cu cele indirecte.

În concordanță cu veniturile estimate pentru anul 2002 și cu îmbunătățirea poziției competitive a economiei, proiectul de buget pe anul 2002 conturează o **politică bugetară** ușor restrictivă care vizează, în principal, următoarele:

- ❖ restructurarea și prioritizarea cheltuielilor în raport cu posibilitățile și reformele pe domenii de activitate;
- ❖ subordonarea acestora obiectivelor pe termen mediu și lung;
- ❖ eficientizarea deciziilor de politică bugetară;
- ❖ extinderea finanțării pe bază de programe;
- ❖ consolidarea autonomiei locale administrative prin continuarea descentralizării finanțării unor servicii publice.

Cheltuielile bugetului general consolidat au cunoscut importante modificări structurale: scăderea ponderii cheltuielilor de personal, a celor cu dobânzile la datoria publică, a cheltuielilor materiale și servicii, concomitent cu o ușoară creștere a transferurilor.

Pentru anul 2002 se propune un **deficit** al bugetului general consolidat de 3,0% din produsul intern brut, anul 2002 fiind deja primul an în care se urmărește respectarea poziției fiscale stipulată pentru respectarea criteriilor de convergență.

Deficitul bugetar este estimat a fi finanțat într-o măsură echilibrată, atât din surse externe, cât și din surse interne.

5. Politica fiscală și bugetară în anul 2002

5.1. Principalele ținte și orientări ale politicii fiscale

Principalele **măsur**i fiscale prevăzute pentru anul 2002 au în vedere, în principal, următoarele:

- eliminarea contribuției agenților economici pentru învățământul de stat;
- reducerea contribuției agenților economici pentru persoanele cu handicap de la 3% la 2%;
- majorarea accizelor la unele categorii de produse, prin creșterea cotelor, în mod gradual, la standardele Uniunii Europene;
- eliminarea unor scutiri și a cotei zero de taxă pe valoarea adăugată la unele produse;
- impozitarea terenurilor agricole cu suprafață de peste 10 hectare.

În paralel cu promovarea acestor politici fiscale se va intensifica și întări controlul financiar, măsură ce va conduce la întărirea disciplinei financiare cu efect asupra creșterii încasărilor bugetare, inclusiv prin recuperarea creanțelor statului de la debitorii rău platnici, precum și la reducerea evaziunii fiscale și combaterea corupției în domeniul financiar;

Administrarea fiscală este supusă unui proces de modernizare care va avea drept rezultat supravegherea contribuabililor prin implementarea legislației fiscale, îmbunătățirea structurii organizatorice, creșterea confidențialității și respectului față de autoritățile fiscale, cooperarea efectivă cu alte instituții.

5.1.1. Structura veniturilor bugetare

În conformitate cu prognoza indicatorilor macroeconomici care vor caracteriza evoluția anului 2002 și a măsurilor fiscale preconizate pentru acest an, evoluția și principalele caracteristici structurale ale veniturilor bugetare sunt prezentate în tabelul nr.18.

*Tabelul nr.18. Structura veniturilor bugetului general consolidat
în perioada 2001-2002*

	-miliarde lei-		-% din P.I.B.-	
	Program 2001	Propuneri 2002	Program 2001	Propuneri 2002
VENITURI - TOTAL	359.410,8	458.301,4	32,7	31,8
din care:				
Venituri fiscale	335.808,0	431.918,0	30,5	30,0
Impozite directe, din care:	205.376,0	263.288,0	18,7	18,3
-impozit pe profit	25.101,0	33.205,0	2,3	2,3
-impozit pe salarii și venit	37.180,0	44.363,0	3,4	3,1
-contribuții de asigurări sociale	130.474,6	174.108,0	11,9	12,1
Impozite indirecte, din care:	130.432,0	168.630,0	11,9	11,7
-taxa pe valoarea adăugată	71.844,0	93.382,0	6,5	6,5
-accize	28.555,0	38.252,0	2,6	2,7
-taxe vamale	8.697,0	9.506,0	0,8	0,7
Venituri nefiscale	22.835,3	25.627,1	2,1	1,8
Venituri din capital	340,5	349,0		
Donații și sponsorizări	420,0	407,3		

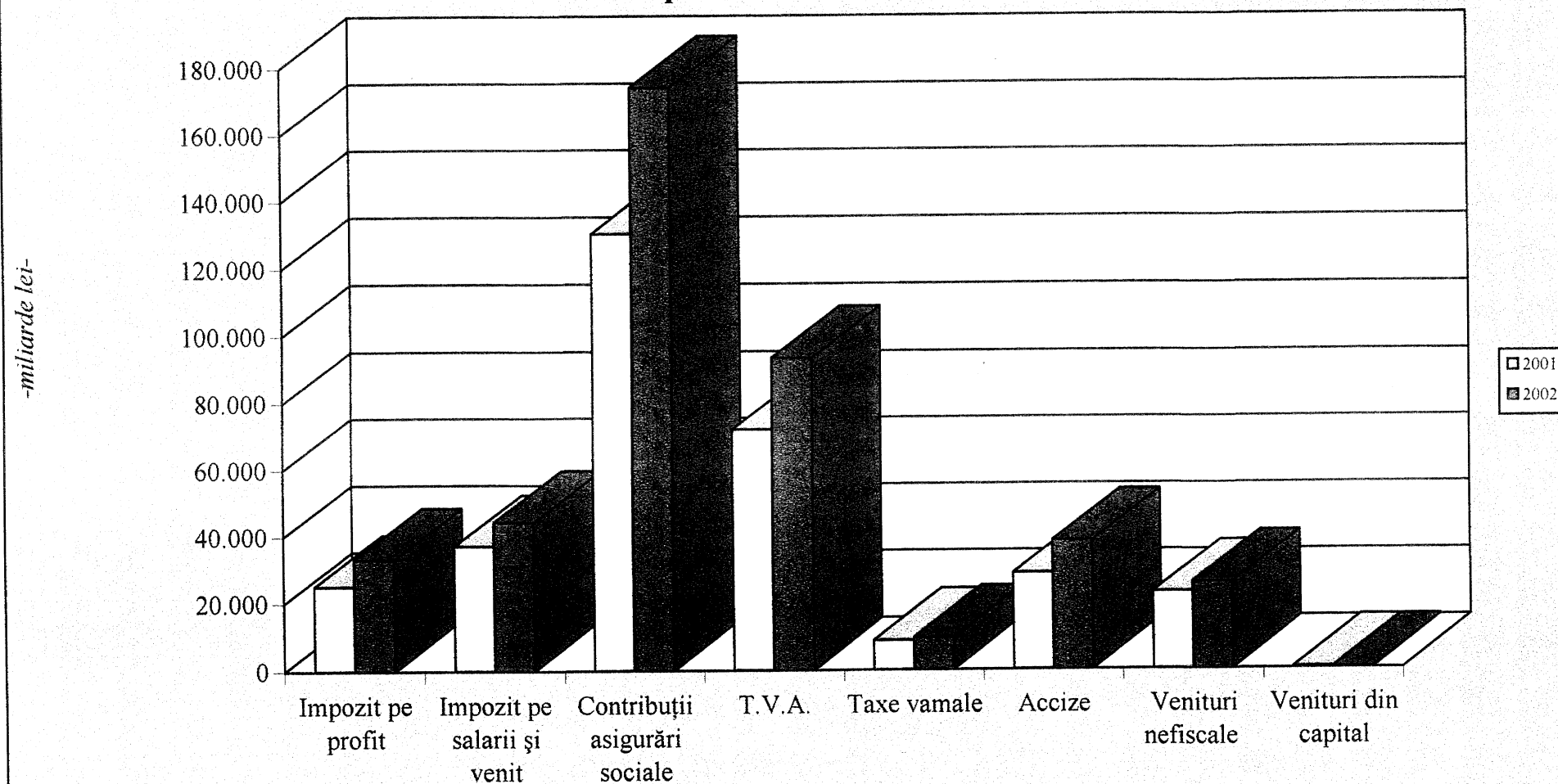
Evoluția principalelor venituri ale bugetului general consolidat în perioada 2001-2002 este prezentată în planșa nr.15.

Veniturile bugetului general consolidat sunt estimate la 458.301,4 miliarde lei (31,8% din produsul intern brut), în scădere cu 0,9% față de anul 2001, ca urmare a scăderilor preconizate la unele categorii de impozite (impozit pe venit, taxe vamale), a eliminării contribuției pentru susținerea învățământului de stat și reducerii contribuției agenților economici pentru persoane cu handicap.

La nivelul bugetului general consolidat în anul 2002, comparativ cu anul 2001, impozitele directe prezintă o scădere de 0,4 puncte procentuale din produsul intern brut, iar cele indirecte de 0,2 puncte procentuale, scăderea mai accentuată a ponderii în produsul intern brut a impozitelor directe comparativ cu cele indirecte contribuind la stimularea comportamentului de economisire și investiții.

- **Impozitul pe profit** reprezintă 2,3% din produsul intern brut, la același nivel, comparativ cu programul pe anul 2001, ca urmare a:
- ❖ reducerii și eliminării unor contribuții ale agenților economici;

Evoluția veniturilor bugetului general consolidat în perioada 2001-2002



Planșa nr.15

- ❖ trecerii de la reducerea impozitului pe profit cu 50% pentru profitul reinvestit la deducerea fiscală de 20% din valoarea investiției în cazul investițiilor de peste 1 milion dolari.
- **Impozitul pe venit** reprezintă 3,1% din produsul intern brut, în scădere față de programul pe anul 2001 cu 0,3 puncte procentuale, ca urmare a:
 - ❖ scutirii de impozit pentru crearea de programe pe calculator;
 - ❖ majorării deducerilor suplimentare.
- **Încasările din taxa pe valoarea adăugată** se estimează să se mențină ca pondere în produsul intern brut la nivelul anului 2001, respectiv 6,5%.
- **Taxe vamale** prezintă o scădere de 0,1 puncte procentuale față de anul 2001, ca urmare a exceptării de la plată a importurilor de utilaje de către investitori, cu valoare mai mare de 1 milion dolari.
- **Accizele** estimate pentru anul 2002 prezintă o creștere de 0,1 puncte procentuale, ca urmare a majorării accizelor la alcool, tutun și produse petroliere.

5.2. Principiile politicii bugetare

Înscrierea României pe panta ascendentă a ciclului economic încă din anul 2000, va permite în anul 2002 articularea unei politici bugetare ușor restrictive: un deficit bugetar redus (3,0% din produsul intern brut), combinat însă cu o reducere concomitentă a ponderii cheltuielilor bugetare în produsul intern brut, măsuri posibil de susținut având în vedere performanțele economice proiectate pentru anul 2002.

Principalele coordonate ale politicii bugetare promovate prin proiectul de buget pentru anul 2002 sunt subordonate:

- **obiectivelor pe termen lung** de consolidare a relansării economice și de creștere a ritmului de dezvoltare, concomitent cu reducerea graduală a ratei inflației;
- **obiectivelor pe termen mediu** care vor urmări:
 - ❖ continuarea procesului de reforme structurale și privatizare;
 - ❖ crearea condițiilor pentru asigurarea și respectarea prevederilor Pactului de Stabilitate și Creștere în perspectiva aderării la structurile Uniunii Europene.

Principiile care au stat la baza formulării politicii bugetare vizează, în principal:

- **calibrarea cheltuielilor bugetare** în funcție de venituri posibil de realizat, fără a se apela la surse de finanțare inflaționistă;
- **eficientizarea deciziilor de politică bugetară** ca urmare a predictibilității evoluției mediului macroeconomic;
- **stabilirea cheltuielilor în funcție de prioritățile sectoriale** declarate de ministerele cheltuitoare și separarea activităților esențiale, asupra cărora nu se pot opera reduceri de cheltuieli de cele neesențiale care au putut suferi modificări;
- pentru anul 2002, formularea bugetară a cunoscut un **amplu proces de restructurare**, bazându-se pe reguli și principii noi care să reflecte:
 - ❖ creșterea valorii informaționale a bugetului;
 - ❖ îmbunătățirea coerenței dintre elementele bugetului, transparența și disponibilitatea informației;
 - ❖ trecerea de la un “buget de mijloace” către un “buget orientat către politici economice” consistente și transparente;
- **extinderea finanțării pe bază de programe** la un număr cât mai mare de ordonatori de credite, având drept scop:
 - ❖ eficientizarea deciziilor în legătură cu modalitatea de alocare a fondurilor bugetare;
 - ❖ identificarea și evidențierea indicatorilor de rezultate;
 - ❖ creșterea responsabilității ordonatorilor în utilizarea fondurilor alocate;
- **accelerarea reformei în administrația publică** prin descentralizarea unor cheltuieli bugetare la autoritățile administrației publice locale.

Începând cu anul 2002, prin bugetele locale se vor finanța contribuțiile pentru personalul neclerical și cheltuielile unor instituții de cultură ce se preiau de autoritățile publice locale.

În vederea susținerii sistemului de protecție a persoanelor cu handicap și a copilului, începând cu anul 2002, din taxa pe valoarea adăugată încasată la bugetul de stat se vor stabili distinct sume defalcate pentru bugetele locale ale unităților administrativ- teritoriale.

Serviciile publice comunitare pentru situații de urgență și de evidență a persoanelor se vor organiza în subordinea autorităților publice locale și vor fi finanțate din bugetele acestora, cu asigurarea resurselor financiare necesare,

după aprobarea prin hotărâre a Guvernului, a protocoalelor de predare-primire a activităților respective.

5.2.1. Structura economică a cheltuielilor bugetare

În conformitate cu obiectivul privind limitarea deficitului bugetar la 3,0% din produsul intern brut și cu estimarea veniturilor posibil de realizat pentru anul 2002, cheltuielile bugetului general consolidat au fost proiectate la 501.501,4 miliarde lei (34,8% din produsul intern brut față de 36,2% în anul 2001). Estimarea cheltuielilor bugetare reflectă strâns previziunile indicatorilor macroeconomici pe anul 2002.

Evoluția și principalele componente structurale ale cheltuielilor bugetului general consolidat sunt prezentate în tabelul nr.19 și în planșa nr.16.

Tabelul nr.19. Structura cheltuielile bugetului general consolidat în perioada 2001-2002

	-miliarde lei-		-% din P.I.B.-	
	Program 2001	Propuneri 2002	Program 2001	Propuneri 2002
CHELTUIELI -TOTAL	398.164,8	501.501,4	36,2	34,8
din care:				
Cheltuieli de personal	59.290,2	74.300,6	5,4	5,2
Cheltuieli materiale și servicii	80.803,6	98.953,2	7,3	6,9
Dobânzi aferente datoriei publice	45.739,7	54.841,9	4,2	3,8
Subvenții, prime și transferuri	170.832,7	221.196,4	15,5	15,4
Rezerve	694,5	1.880,9	0,1	0,1
Cheltuieli de capital	39.692,2	49.215,7	3,6	3,4
Împrumuturi acordate	1.111,9	1.112,7	0,1	0,1

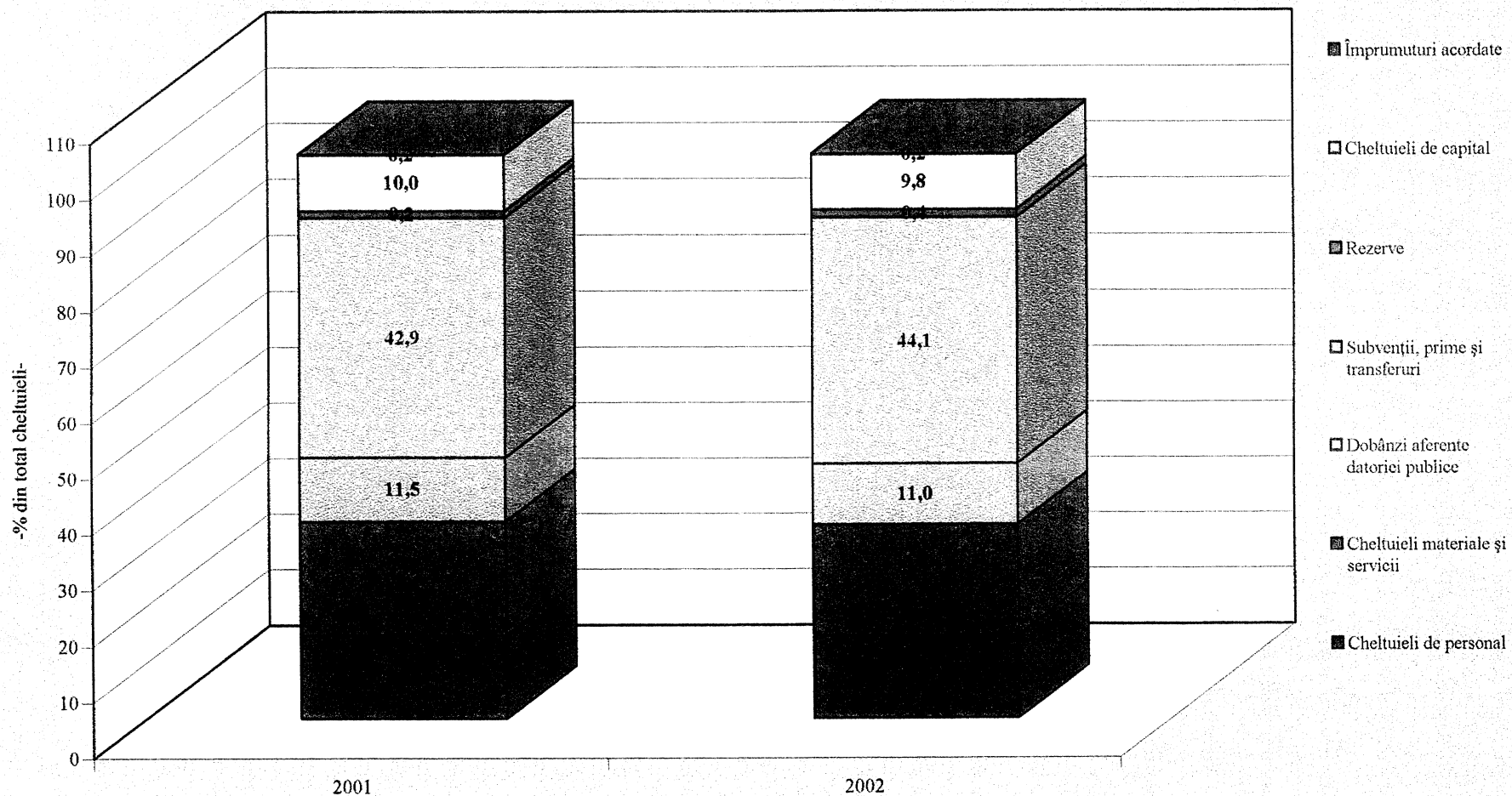
Cheltuielile de personal au fost proiectate să dețină o pondere de 5,2% din produsul intern brut, în scădere cu 0,2 puncte procentuale față de anul 2001 având în vedere:

- reconsiderarea mecanismului de creștere a salariilor personalului bugetar, astfel încât evoluția veniturilor salariale să fie corelată cu evoluția inflației;
- reducerea cu 6.150 a angajaților din sectorul bugetar.

Creșterile salariale în domeniul bugetar pentru anul 2002 nu vor depăși rata inflației prognozată pentru acest an.

Cheltuielile materiale și servicii au fost proiectate să dețină o pondere de 6,9% din produsul intern brut, în scădere cu 0,4 puncte procentuale,

**Structura cheltuielilor bugetului general consolidat
în perioada 2001-2002**



Planșa nr.16

urmărindu-se realizarea de economii, ca urmare a aplicării prevederilor Ordonanței Guvernului nr.80/2001 privind stabilirea unor normative de cheltuieli pentru autoritățile și instituțiile publice.

Dobânzile aferente datoriei publice dețin o pondere de 3,8% din produsul intern brut, în scădere cu 0,4 puncte procentuale față de anul 2001, fiind componenta cea mai importantă în managementul cheltuielilor bugetare, deoarece are potențialul cel mai mare de eliberare de resurse în favoarea altor sectoare, scăderea cheltuielilor cu dobânzile se bazează pe:

- creșterea performanțelor economice, reflectate în capacitatea mărită de autofinanțare a agenților economici, ceea ce va conduce la o scădere a presiunii asupra ratei dobânzii;
- folosirea veniturilor din privatizare pentru diminuarea datoriei publice interne;
- acțiunile de îmbunătățire a managementului datoriei publice și a trezoreriei, precum și a unor reglementări privind o mai bună previzionare a necesităților de finanțare a plăților curente.

Deși fragilă prin natura sa, această componentă structurală nu va cunoaște un derapaj semnificativ datorită relativei predictibilități a conjuncturii economice interne.

Subvențiile, primele și transferurile vor reprezenta 15,4% din produsul intern brut, față de 15,5% în anul 2001.

Subvențiile pentru anul 2002 sunt estimate a fi reduse față de anul 2001 cu 0,2% din produsul intern brut și vor fi alocate cu prioritate în următoarele domenii:

- instituțiile publice - cultură, sport, asistență socială, peniten- ciare ș.a., reprezentând 0,5% din produsul intern brut;
- sectorul minier, îndeosebi pentru cărbuni, produse nemetalifere și altele (0,2% din produsul intern brut);
- energia termică livrată populației și transportul urban de călători (0,5% din produsul intern brut).
- acoperirea diferențelor de preț și tarif (0,1% din produsul intern brut).

Primele acordate producătorilor agricoli reprezintă 0,05% din produsul intern brut.

Transferurile proiectate pentru anul 2002 vor fi de 13,9% din produsul intern brut, față de 13,8% în anul 2001, fiind alocate, în principal, pentru asigurarea:

- pensiilor, ajutoarelor I.O.V.R., militari și alte persoane, reprezentând 7,8% din produsul intern brut;
- alocațiilor și alte ajutoare pentru copii, 0,8% din produsul intern brut;
- ajutoarelor sociale, indemnizațiilor și altor drepturi cu caracter social, 0,9% din produsul intern brut;
- ajutorului de șomaj și de integrare profesională și a alocației de sprijin, 0,4% din produsul intern brut;
- finanțării de bază a învățământului superior, 0,3% din produsul intern brut;
- programelor și acțiunilor de sănătate, 0,2% din produsul intern brut;
- plăților compensatorii, 0,1% din produsul intern brut;
- susținerii producătorilor agricoli;
- transportului feroviar public de călători, 0,3% din produsul intern brut;
- contribuțiilor la programe realizate cu finanțare internațională, 0,3% din produsul intern brut;
- transferurilor aferente Fondului Național de Preaderare, 0,2% din produsul intern brut;
- stimulării exporturilor, 0,1% din produsul intern brut.

Subvențiile, primele și transferurile continuă să dețină o pondere mare în produsul intern brut, deoarece sunt încă domenii ce trebuie susținute în procesul de restructurare și reformă prin intervenția statului.

Pe măsura încheierii acestui proces, statul se va retrage gradual din economie, resursele eliberate din acest sector fiind orientate către alte domenii prioritare (de exemplu: cheltuieli de capital), precum și spre domenii unde există nevoia de creștere a cofinanțării programelor susținute și de fondurile de tip structural.

Cheltuielile de capital propuse pentru anul 2002 sunt în sumă de 49.215,7 miliarde lei, respectiv 3,4% din produsul intern brut. La finanțarea investițiilor publice participă și alte naturi de cheltuieli (transferuri, împrumuturi, venituri proprii, subvenții pentru instituții publice). În aceste condiții, fondurile alocate investițiilor se estimează la 5,8% din produsul intern brut.

Programul de investiții al Guvernului este instrumentul major angajat să mențină și să genereze creșterea economică, care va atrage investiții directe în sectoarele strategice și de importanță structurală și va crea noi locuri de muncă.

5.3. Deficitul bugetar

Pentru anul 2002 se propune un deficit al bugetului general consolidat de 3,0% din produsul intern brut.

- Reducerea deficitului nu va necesita ajustări fiscale și nu va ridica probleme deosebite pe fondul îmbunătățirii poziției competitive a economiei, dar și a reducerii cheltuielilor cu dobânzile la datoria publică, care urmează o evoluție descendentă: 4,9% din produsul intern brut în anul 2000, 4,2% în anul 2001 și 3,8% cât este proiectat pentru anul 2002.
- În acest context, încadrarea în criteriile de convergență este considerat un obiectiv realist care va fi realizat gradual ca urmare unui mai bun management al cheltuielilor publice dublat de o încasare mai bună a veniturilor bugetare, anul 2002 fiind deja primul an în care se urmărește respectarea poziției fiscale de circa 3% din produsul intern brut.
- Caracterul solid al construcției bugetare este demonstrat de faptul că ținta de deficit bugetar de 3,0% este inferioară cu 2,8 puncte procentuale ponderii cheltuielilor de capital finanțate, direct și indirect, care reprezintă 5,8% din produsul intern brut. Prin aceasta se respectă principiul potrivit căruia împrumuturile de stat pentru finanțarea deficitului bugetar să se regăsească în lucrări de investiții și nu pentru consum.
- Deficitul bugetar are asigurată o finanțare neinflaționistă, din surse interne și din surse externe (tabelul nr.20 și planșa nr.17).

Tabelul nr.20. *Finanțarea deficitului bugetar în perioada 2001-2002*

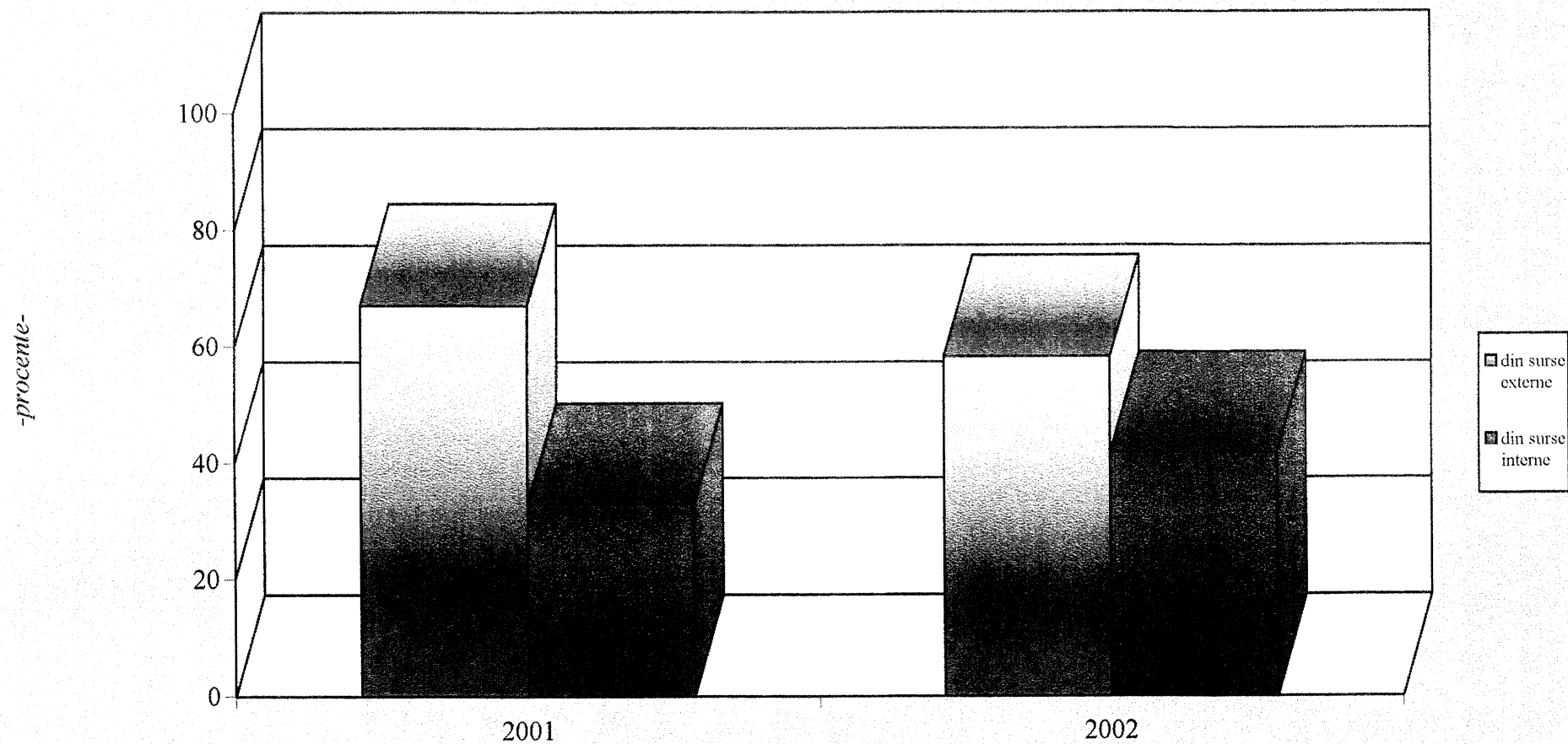
	-procente-	
	2001	2002
Finanțarea deficitului bugetar	100,0	100,0
- din surse externe	67,1	58,3
- din surse interne	32,9	41,7

5.4. Datoria publică

5.4.1. Datoria publică internă

Mentținerea sub control a inflației și, în consecință, a ratelor dobânzii, vor permite reducerea costului datoriei publice interne.

Finanțarea deficitului bugetar în perioada 2001-2002



Planșa nr.17

Pentru anul 2002 se estimează că dobânzile aferente datoriei publice interne se vor ridica la aproximativ 2,0% din produsul intern brut. Se observă, în concluzie, o reducere a presiunii dobânzilor la datoria publică internă asupra cheltuielilor bugetare pe fondul unei diminuări a ratelor reale de dobândă, atât pe piața interbancară, la împrumuturile directe de la populație, cât și datorită împrumuturilor în valută de pe piața internă ale căror rate de dobândă sunt corelate cu dinamica indusă pe piețele internaționale de scăderea randamentului la titlurile în dolari.

Noua orientare în managementul datoriei publice interne către extinderea maturității titlurilor de stat este susținută de emisiunea de titluri de stat în valută, singurul instrument cu scadență de peste un an acceptat de piețele financiare românești.

5.4.2. Datoria publică externă

În anul 2002, serviciul datoriei publice externe se prognozează a fi de 1.952,0 milioane dolari S.U.A., în creștere față de anul anterior cu 36,5 milioane dolari S.U.A. (tabelul nr.21 și planșa nr.18).

Tabelul nr.21. Serviciul datoriei publice externe în perioada 2001-2002

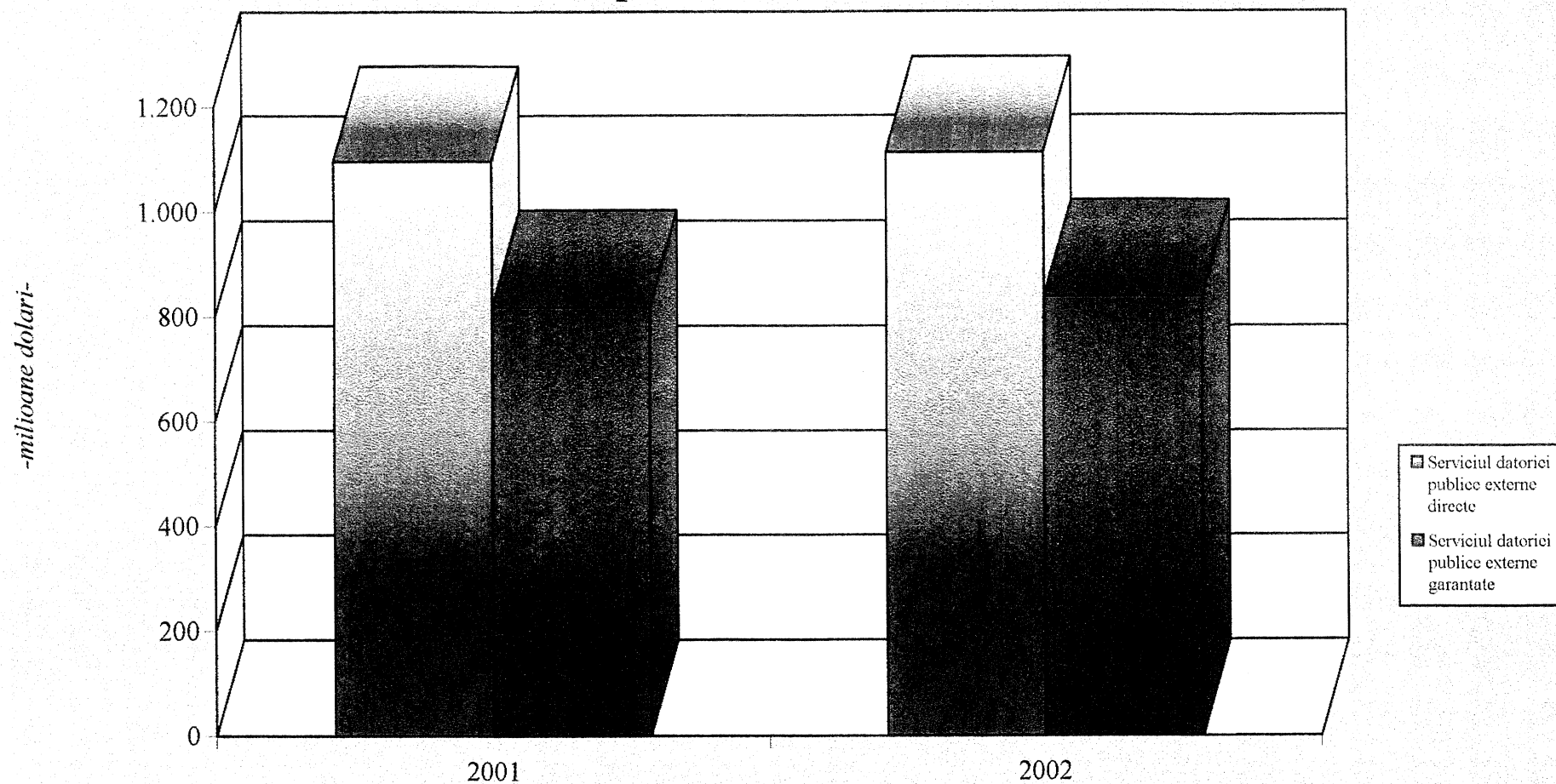
	-milioane dolari-	
	2001	2002
Serviciul datoriei publice externe	1.915,5	1.952,0
- directe	1.096,0	1.112,9
- garantate	819,5	839,1

Cheltuielile bugetare cu dobânzile aferente creditelor externe vor fi, în anul 2002, de 14.549,7 miliarde lei, reprezentând 1,0% din produsul intern brut, în ușoară creștere față de anul 2001, cu 0,2 puncte procentuale.

Și în anul 2002, Guvernul intenționează să lanseze noi emisiuni de obligațiuni, în vederea asigurării prezenței României pe piața internațională de capital și a beneficierii de oportunitățile oferite de previzibila evoluție favorabilă a contextului extern (dobânzi reduse, lichidități importante în căutarea de plasament). Opțiunea de emiteri de obligațiuni pe piețele externe de capital are în vedere:

- nevoia de acoperire neinflaționistă a deficitului bugetar;
- evitarea evicționării investiției private.

Serviciul datoriei publice externe în perioada 2001-2002



Planșa nr.18

În aceste condiții, una din sarcinile importante ale Guvernului este aceea de atragere a unor sume substanțiale din privatizare și din investiții directe (fluxuri necreative de datorie), astfel încât să creeze premisele ca România să facă față serviciului datoriei externe în anul 2002, evitând acumularea unei datorii externe mari sau apariția unei crize de lichidități.