

ANALIZA EXECUȚIEI BUGETARE

Trimestrul I: 2022 – 2025 / Anual: 2022 – 2024

THE TAX INSTITUTE

NUMBERS OF CONSEQUENCE

Introducere

- Execuția bugetară în anul 2025 prezintă un interes mai mare decât în mod obișnuit sub presiunea reducerii dezechilibrelor macroeconomice acumulate în ultimii ani.

- În raportul său public privind execuția bugetară pe primul trimestru din 2025, Ministerul Finanțelor prezintă deficitul de 2,28% ca fiind sub ținta sa de 3,03% pentru această perioadă.

- Prezentul studiu urmărește să pună cifrele din execuția bugetului de stat în contextul evoluțiilor lor în perioada 2022 – 2025. Încercăm astfel să evaluăm posibilitățile menținerii pe traiectoria angajamentelor făcute în Planul Bugetar Structural pe Termen Mediu.

- Conform acestor cifre, deficitul bugetar are o traiectorie previzibilă și proporționată pe parcursul anului, puternic influențată de traiectoria veniturilor și cheltuielilor curente.

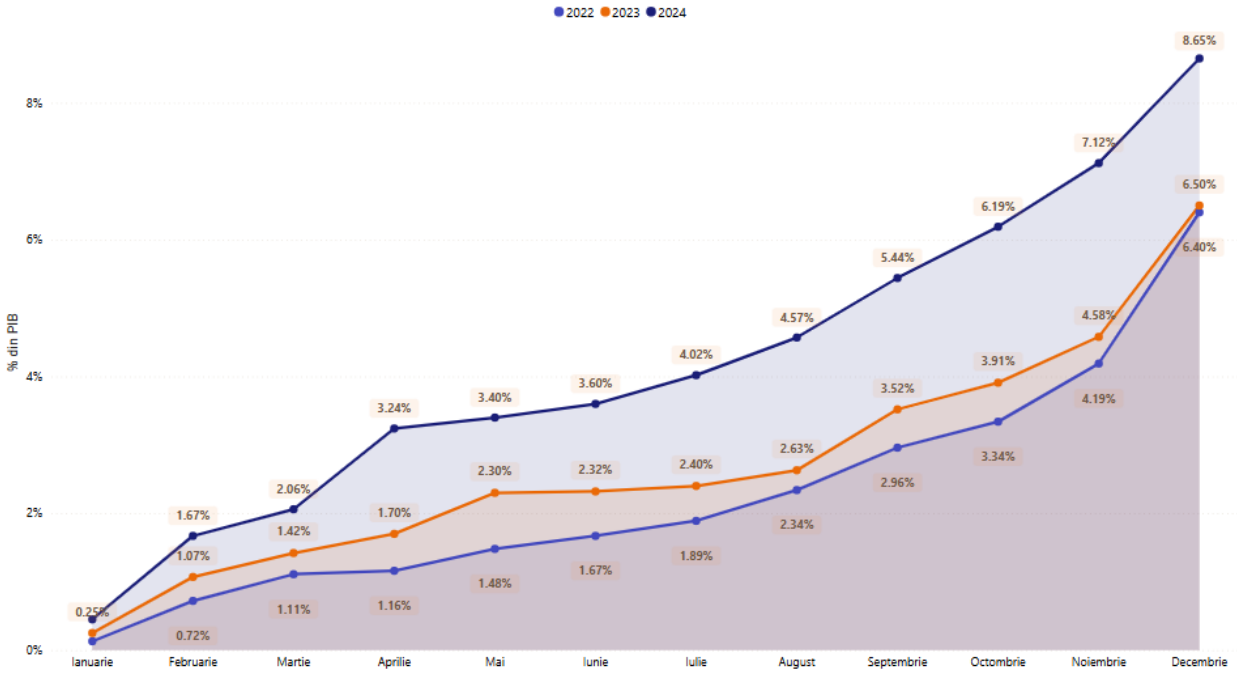
- Studiul începe cu o evaluare a evoluției deficitului în perioada analizată, continuând ulterior cu o analiză în detaliu a încasărilor și cheltuielilor curente, urmate de principalele categorii de venituri și cheltuieli.

- Conform calculelor noastre, un deficit trimestrial totalizând 42,82% din cifra anuală este nefezabil. Având în calcul dinamica intra-anuală a veniturilor și cheltuielilor curente, acesta va continua să crească dincolo de proiecția autorităților în lipsa unor măsuri de corecție.

- Toate datele din prezentul studiu provin din rapoartele de execuție bugetară ale Ministerului Finanțelor.

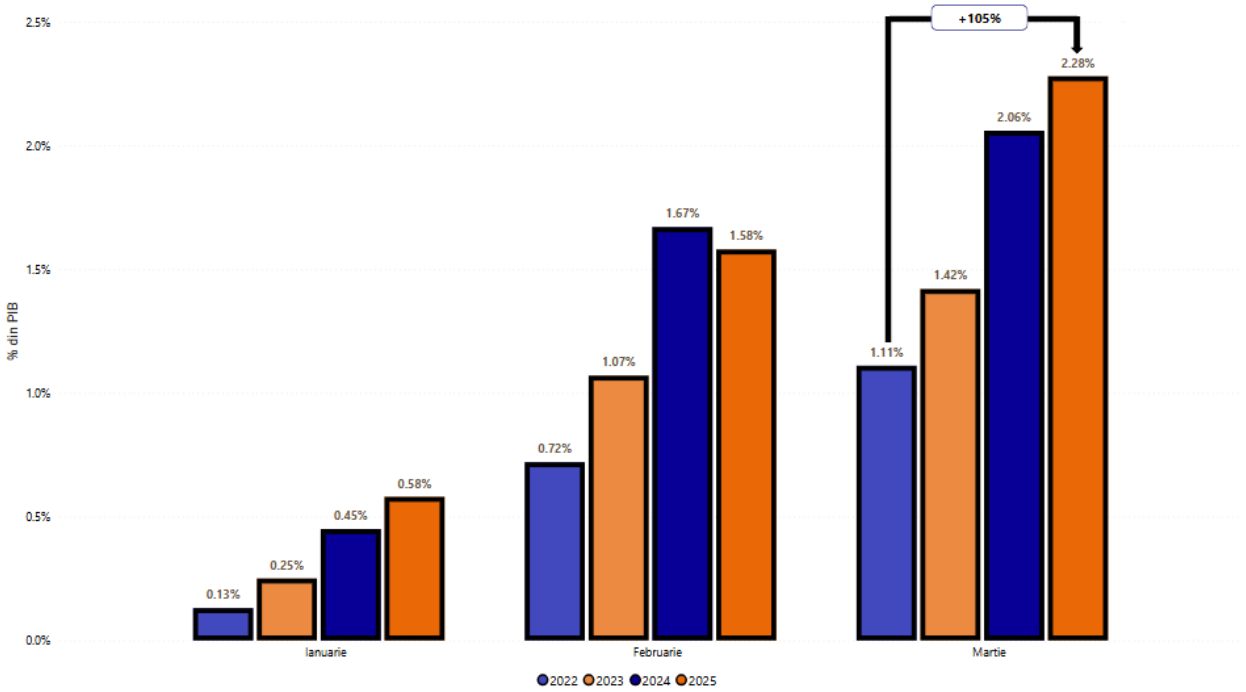
I: Deficitul bugetar

Graficul nr. 1 – Evoluția deficitului bugetar – lunar – 2022-2024



- Dinamica intra-anuală a deficitului prezintă câteva particularități de luat în calcul în evaluarea datelor parțiale:
    - Deși acumularea deficitului nu este uniformă de-a lungul anului în perioada de observație, cifrele ne dau de înțeles că ea accelerează în a doua parte a anului.
    - În cazul anului 2022 deficitul din al doilea semestru (DS2) a totalizat 283% din valoarea primului semestru (DS1). În 2023 acest raport a fost de 180%, iar în 2024 de 158%.
    - La nivel trimestrial, raportul dintre DT1 și deficitul pe următoarele 9 luni a fost de 476% în 2022 și 350% în 2023 și 2024.
    - Aceste observații subliniază urgența unor măsuri de corecție pentru consolidare fiscală, efectul lor diminuându-se pe măsură ce deficitul accelerează pe parcursul anului.

Graficul nr. 2 – Deficitul în primele trei luni ale anului – 2022-2025



- În primele două luni ale lui 2025, deficitul a avut o traiectorie volatilă, de la un nivel record în ianuarie, la un ușor regres în februarie (Graficul nr. 2). Datele trimestriale confirmă revenirea la spirala ascendentă, cu un nou record de deficit – 2,28%.

- Deficitul în T1 2025 a crescut față de cel al T1 2024 la 110.6% (când deficitul anual a totalizat 9,3% din PIB) și se plasează la 160% din nivelul lui 2023 (deficit anual de 6,5% din PIB) și la 205% din nivelul lui 2022 (deficit anual de 6,4% din PIB).

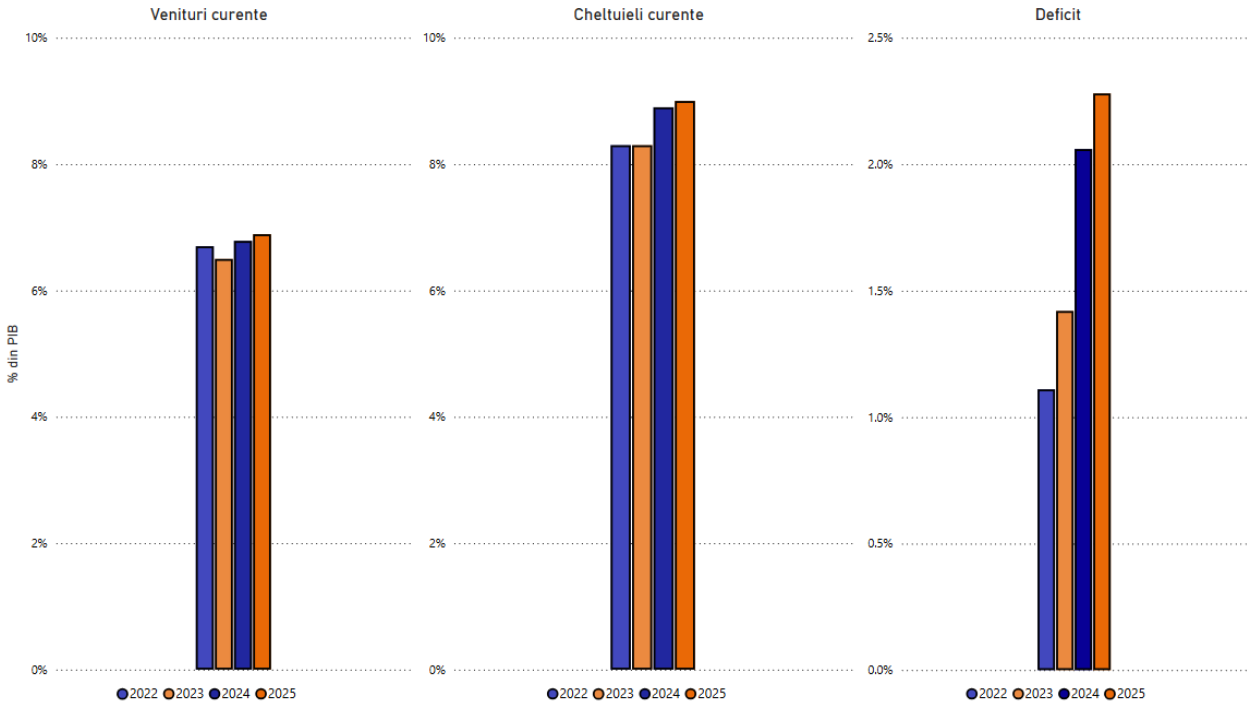
- Dinamica deficitului în acest punct al anului demonstrează că prognoza Consiliului Fiscal pentru un deficit de 9,5% până la finalul anului este una optimistă. Luând în calcul proporția DT1 în deficitul anual între 2022 și 2024, deficitul anual ESA în 2025 va fi între 9,6% și 13,1% din PIB.

- Trebuie însă subliniat că tendința a fost una de accelerare de la an la an. Această tendință pare să se păstreze și în 2025, ceea ce face limita superioară a prognozei noastre la rândul ei una optimistă.

II: Venituri și cheltuieli

- Execuția bugetară la trei luni a fost una îngrijorătoare atât pe partea de încasări, cât și de cheltuieli. Veniturile agregate în T1 2025 au suferit o contracție de 0,1% din PIB față de T1 2024, în timp ce cheltuielile au crescut cu 0,2%.
- Aceste evoluții au loc pe fondul unor măsuri contradictorii din partea autorităților – mărire a cheltuielilor spre finalul lui 2024, urmate de OUG 156/2024 pentru mărirea veniturilor și limitarea unor cheltuieli.

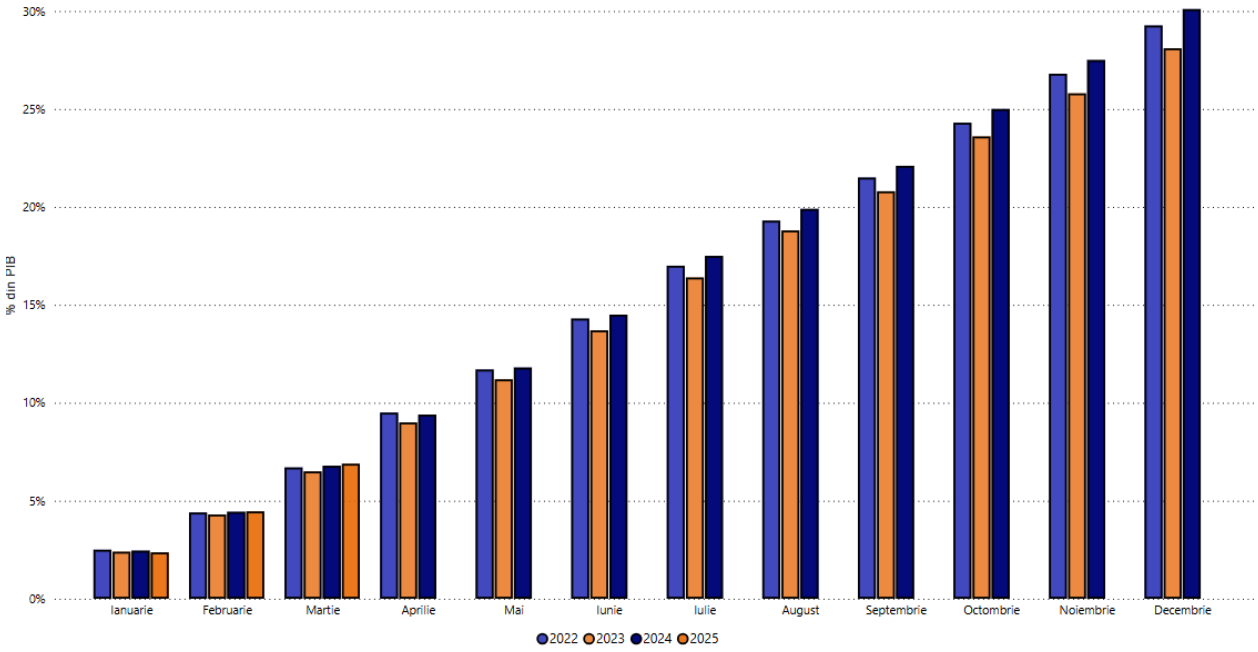
Graficul nr. 3 – Venituri și cheltuieli curente în Trimestrul I – 2022-2025



- Veniturile curente au suferit un regres în ianuarie față de toți ceilalți ani din perioada de observație, urmat de o revenire în februarie la 0,03% din PIB peste aceeași perioadă din 2024. Cheltuielile curente și-au continuat trendul ascendent, depășind nivelul din anii anteriori în ianuarie și consolidându-și tendința în februarie. Datele trimestriale (Graficul nr. 3) indică o creștere a încasărilor cu 0,1% din PIB peste T1 2024, în pas cu cheltuielile curente.
- În măsură covârșitoare, deficitul bugetar se datorează cheltuielilor curente, lucru care îl face persistent și dificil de corectat. Proporția deficitului curent (calculat ca diferența dintre cheltuieli și venituri curente) din deficitul bugetar a atins 90% în ianuarie, 95% în februarie și 92% în martie.

II.1: Principalele categorii de venituri

Graficul nr. 4 – Venituri curente – lunar – 2022-2025



- Dinamica intra-anuală a veniturilor curente este una relativ stabilă. Raportul dintre veniturile curente între Semestrul I și Semestrul II au fost de 1,046:1 în 2022, 1,05:1 în 2023 și 1,07 în 2024.

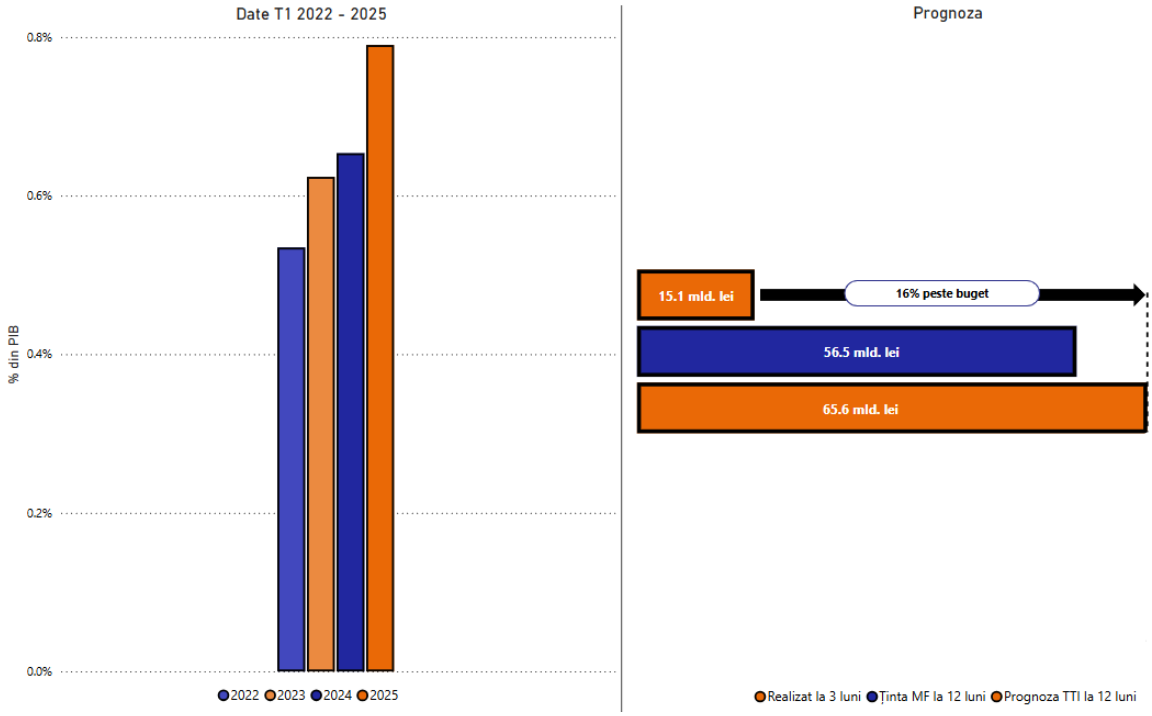
- La nivelul primului trimestru, a fost de 3,37:1 în 2022, 3,32:1 în 2023, 3,36:1 în 2024, față de un raport simetric de 3,33. Așadar, veniturile curente sunt colectate într-un ritm constant pe parcursul anului.

- Bugetul pentru anul în curs a fost construit pe încasări din venituri curente de 553,2 miliarde lei, cu 4% în plus față de execuția preliminară la 12 luni în 2024. În acest moment, încasările se plasează la 23,8% din această sumă, peste media perioadei 2022 – 2024 de 23%.

- Această dinamică se datorează încasărilor peste așteptări din impozitul pe salarii și venit, care compensează regresul veniturilor din TVA.

II.1.a: Impozit pe venit și salarii

Graficul nr. 5 – Încasări din impozit pe venit și salarii în Trimestrul I – 2022-2025



- Încasările din impozitul pe venit și salarii au avut o evoluție superioară anilor precedenți, cu 0,14% din PIB în plus față de același interval din 2024 în februarie. Acest avans s-a păstrat și în luna martie (Graficul nr. 5).

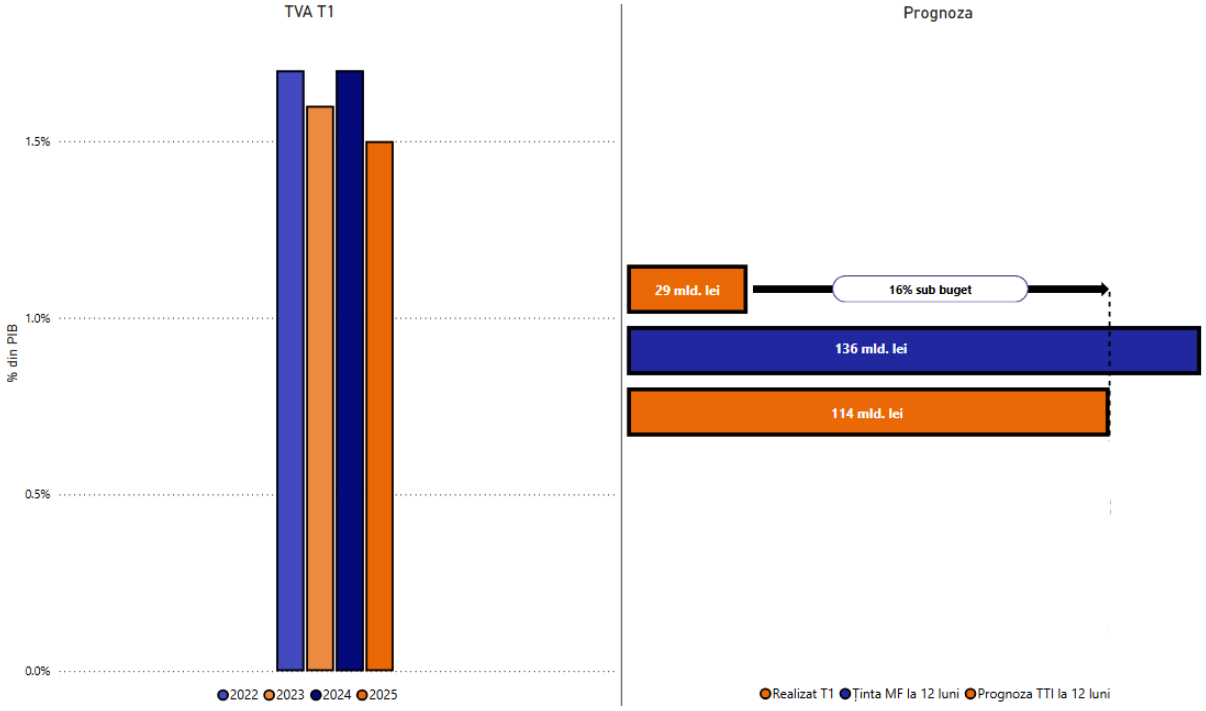
- În funcție de evoluția din următoarele luni, efectul trebuie atribuit eliminării excepțiilor pentru diferite tipuri de activitate la începutul anului.

- Ținta pentru încasări la 12 luni este de 56,5 miliarde lei. Realizările la 3 luni sunt de 15,1 miliarde, sau 26,7%. Media dintre 2022 – 2024 a fost de 23% - astfel, încasările se află în acest moment cu 3,7% peste media ultimilor ani. La un ritm constant al colectărilor, acestea ar putea totaliza 65,6 miliarde la final de an, sau 3,4% din PIB, cu 0,4% în plus.

. Rămâne de urmărit dacă dinamica sa se va păstra și în următoarele luni, compensând performanța slabă a altor categorii de venituri bugetare.

II.1.b: Taxa pe Valoare Adăugată

Graficul nr. 6 – Încasări din TVA în Trimestrul I – 2022-2025



- Cea mai mare problemă a încasărilor în acest trimestru vine din evoluția TVA. În martie, aceste venituri au atins 28,6 miliarde lei, sau 1,5% din PIB – cu 12% mai puțin față de Trimestrul I din 2024 (Graficul nr. 6).

- Bugetul pentru 2025 a fost construit pe încasări de de TVA de 136 miliarde RON, constituind 7,1% dintr-un PIB estimat la 1.912 miliarde RON. Aceste venituri au totalizat 6,9% din PIB în 2024, 6% în 2023 și 6,1% în 2022.

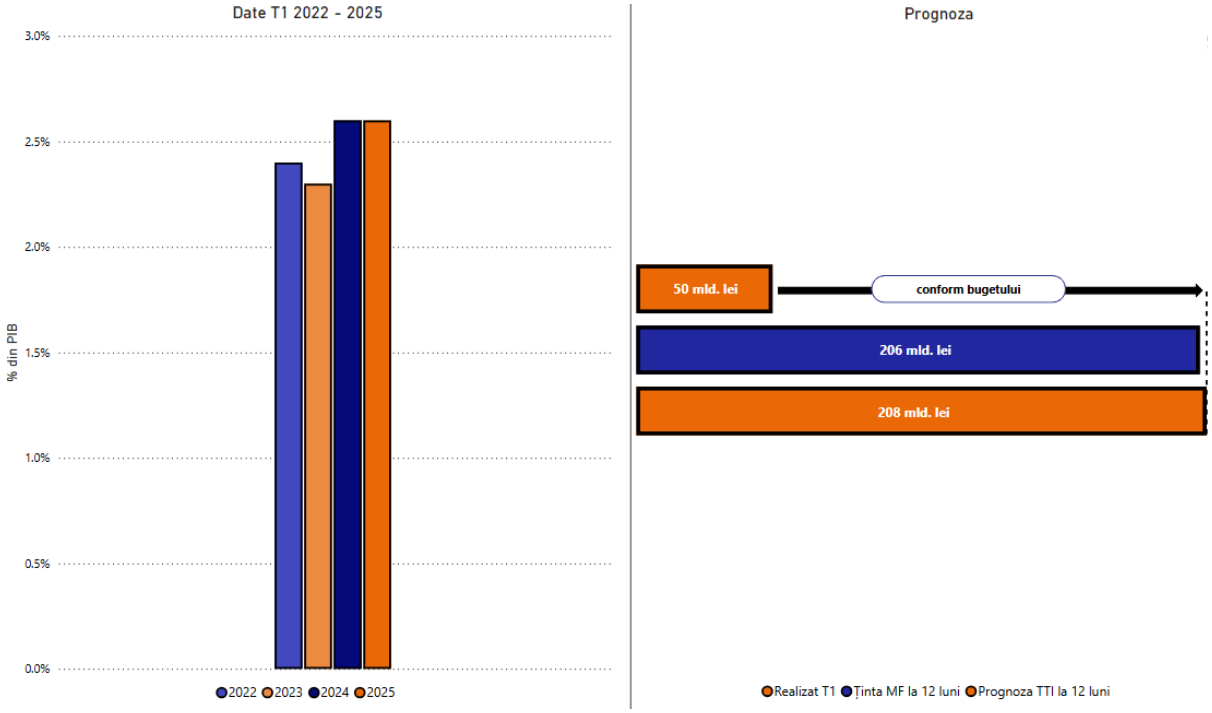
- În fiecare dintre acești ani, încasările trimestriale au fost superioare celor din 2025 (o medie de 25% față de 20,9% în 2025). Așadar, pe baza cifrelor din prezent, ținta din bugetul pentru anul în curs pare improbabil de realizat.

- Scăderea poate arăta atât o încetinire a consumului intern, cât și o creștere a evaziunii. Pe baza datelor INS disponibile în acest moment, a doua ipoteză pare a fi mai probabilă. Aceste date indică o creștere a importurilor, dar și a comerțului cu amănuntul în cifra de afaceri în T1 2025 raportat la T1 2024, ceea ce sugerează o creștere a consumului în ciuda reculului inflației.

- Pe baza ritmului colectării din ultimii ani, încasările la 12 luni se vor plasa la 114,4 miliarde lei, sau 6% dintr-un PIB prognozat la 1.912 miliarde.

II.1.c: Contribuții de asigurări

Graficul nr. 7 – Încasări din contribuții de asigurări în Trimestrul I – 2022-2025



- Veniturile din contribuții s-au plasat la un nivel stabil comparativ cu 2024, dar mai ridicat în raport cu 2022 și 2023 (Graficul nr. 7).

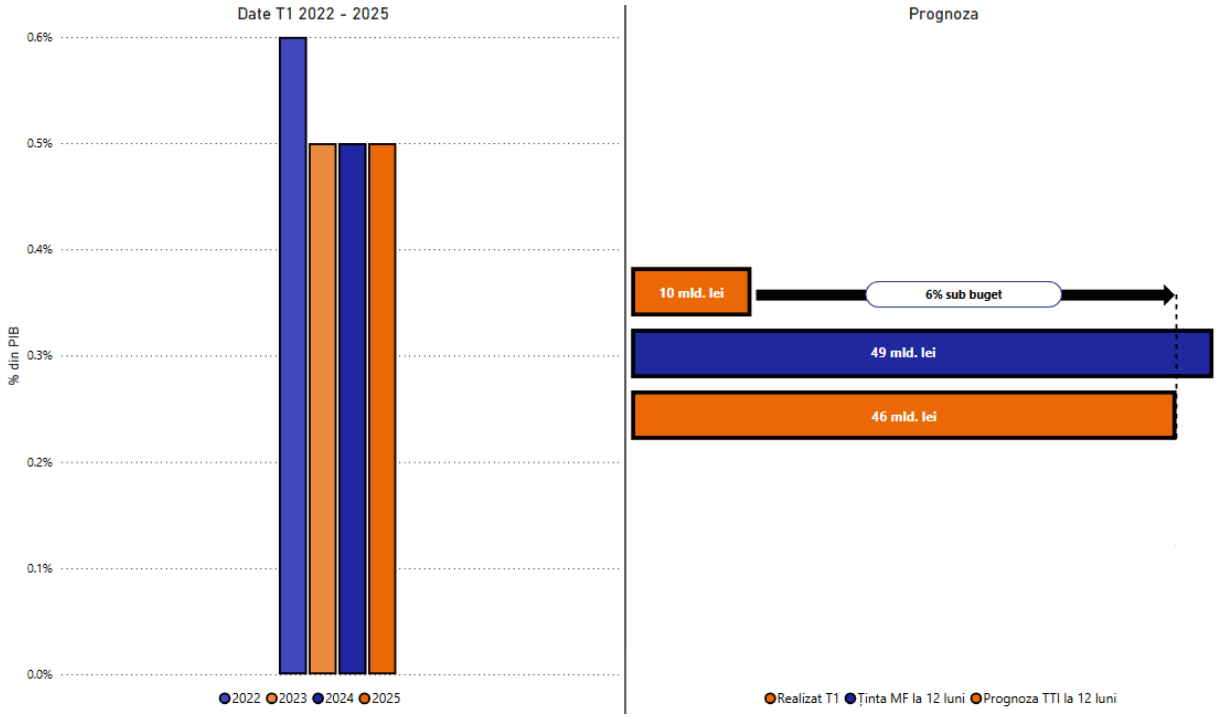
- Raportat la ținta de 205,9 miliarde lei din Legea Bugetului, încasările de 49,8 miliarde se află la 24%. Deși sub ceea ce matematic ar fi normal pentru Trimestrul I, de regulă încasările accelerează pe parcursul anului și ating ținta asumată în buget.

- Media încasărilor în Trimestrul I în ultimii 3 ani a fost de 23,9%, astfel că ne putem aștepta la încasări conforme cu prognoza pentru 2025 dacă ritmul din prezent se păstrează.

II.1.d: Accize

- O dinamică similară au avut încasările din accize (Graficul nr. 8), cu notabila diferență că în ultimii ani acestea au fost la niveluri sub cel din 2022. Pentru că nivelul din 2022 poate fi atribuit revenirii activității economice și încasărilor de după pandemie, putem considera nivelul din prezent ca fiind cel normal. Așadar, nu este de așteptat o supra-performanță a încasărilor din accize.

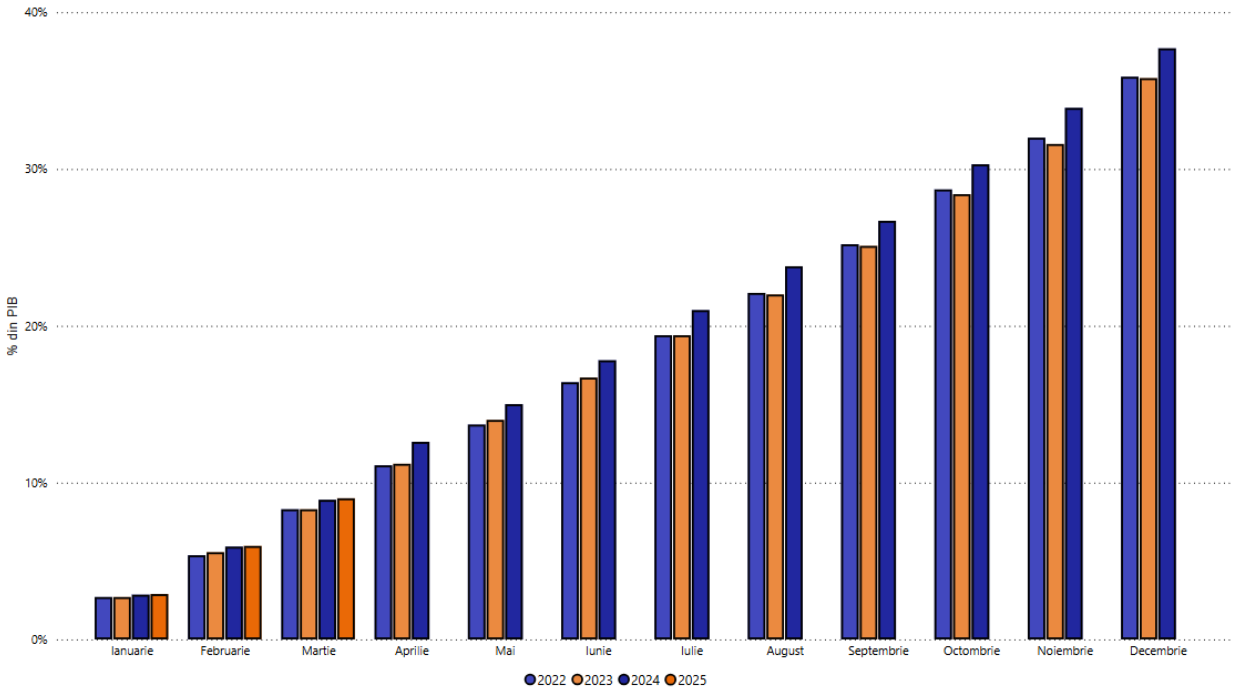
Graficul nr. 8 – Încasări din accize în Trimestrul I



- Față de ținta de 48,5 miliarde lei, în Trimestrul I s-au încasat 10 miliarde, sau 20%. Această cifră se află sub media ultimilor ani (22%).
- În ritmul mediu al ultimilor ani, încasările ar putea totaliza 45,5 miliarde lei la final de an.
- Evoluția încasărilor din accize rămâne o zonă de urmărit având în vedere presiunea asupra creșterii economice, cu consecințe pentru aceste venituri în următoarele trimestre.

II.2: Principalele categorii de cheltuieli

Graficul nr. 9 – Cheltuieli curente – lunar – 2022-2025



- Nivelul record al cheltuielilor curente pentru Trimestrul I 2025 devine cu atât mai îngrijorător atunci când observăm dinamica lor intra-anuală. Media ultimilor 3 ani pentru Trimestrul I este de 23,3% din totalul la 12 luni.

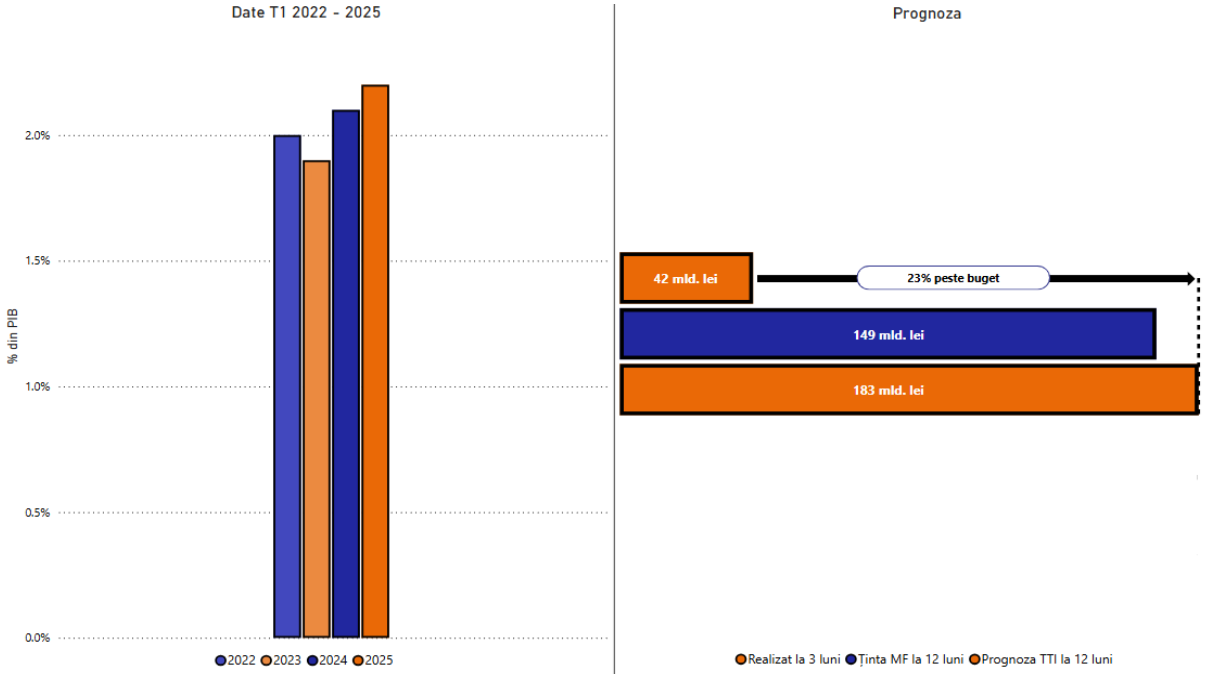
- O estimare pe baza acestor cifre duce prognoza pentru finalul anului 2025 la 739 miliarde lei, sau 38,6% din PIB, cu 0,9% din PIB peste recordul lui 2024. Bugetul prevede cheltuieli totale cu 74,8 miliarde în plus față de 2024. Conform calculelor noastre, în acest moment cheltuielile curente vor necesita 74 de miliarde lei din această sumă.

- Alocările pentru investiții sunt cu 25 de miliarde mai mari decât în 2024. Chiar și cu menținerea ritmului încasărilor conform bugetului, eforturile de control al deficitului sunt vulnerabilizate de costurile aferente plafonării prețurilor la energie și de orice cheltuieli one-off neprevăzute.

II.2.a: Cheltuieli de personal

- Cheltuielile de personal au crescut la rândul lor din luna februarie, după o stagnare la nivelul lui ianuarie 2024 în prima lună a anului (Graficul nr. 10).

Graficul nr. 10 – Cheltuieli de personal în Trimestrul I – 2022-2025



- Creșterea de 0,1% din PIB a cheltuielilor curente în Trimestrul I față de intervalul din 2024 provine din această categorie, care a totalizat 2,2% în Trimestrul I din 2025 față de 2,1% din 2024.

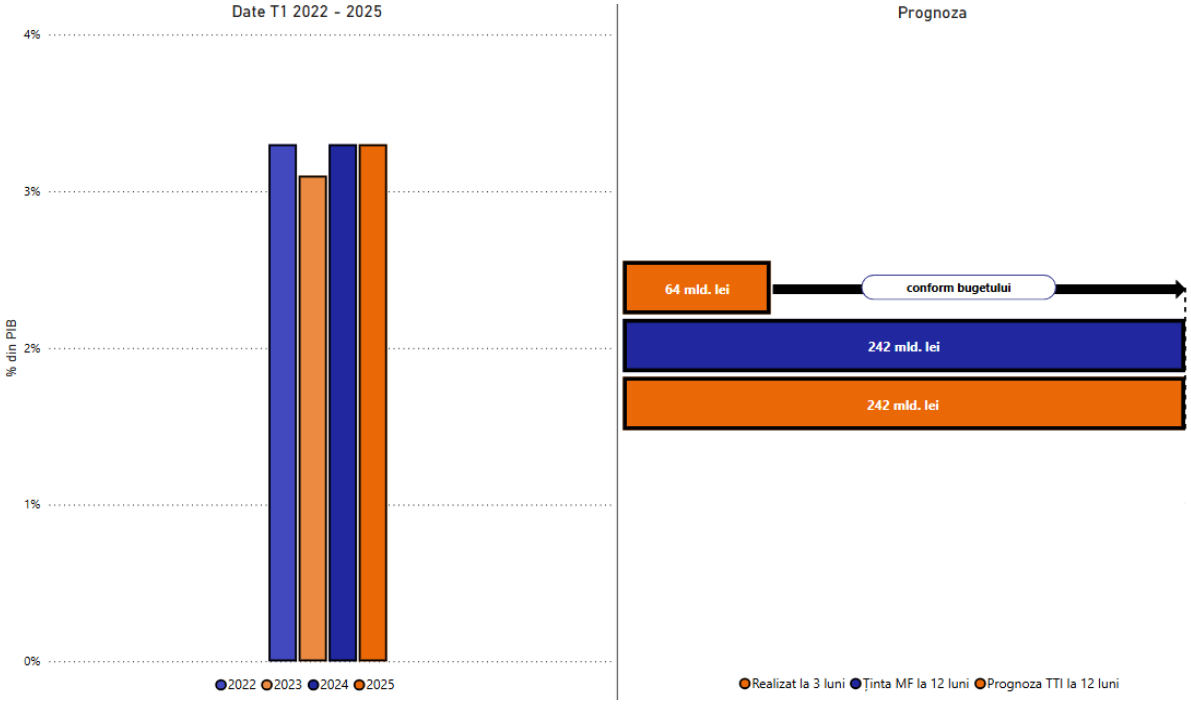
- Suma alocată în buget pentru cheltuielile de personal este de 169,5 miliarde lei, sau 8,9% din PIB. Conform datelor trimestriale, ele au totalizat până acum 42,1 miliarde.

- În medie, în intervalul 2022 – 2024 proporția cheltuielilor cu personalul la nivelul Trimestrului I față de execuția la 12 luni a fost de 23%. Păstrând această proporție, prognoza de cheltuieli pentru 2025 este de 183 miliarde lei, sau 9,56% din PIB.

II.2.b: Cheltuieli cu asistența socială, bunuri și servicii, subvenții, dobânzi

- O evoluție stabilă au avut cheltuielile cu asistența socială, cu bunuri și servicii și sumele alocate subvențiilor (Graficele nr. 11, 12, 13 și 14).

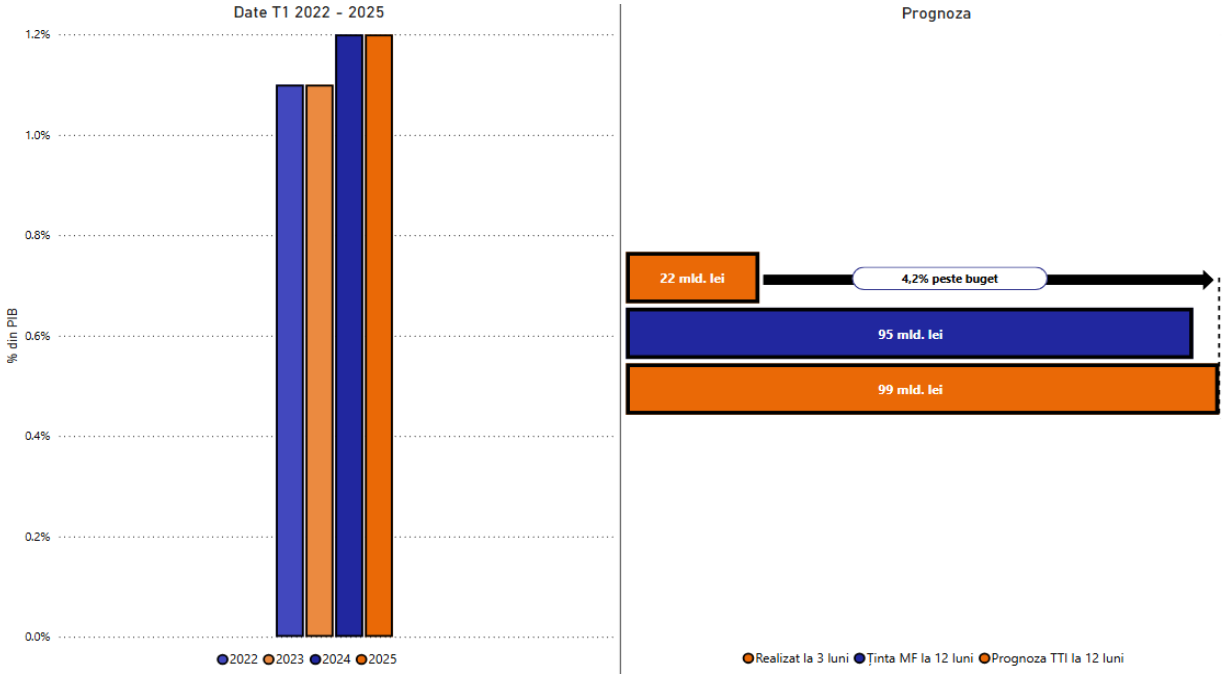
Graficul nr. 11 – Cheltuieli cu asistența socială în Trimestrul I – 2022-2025



- Dacă ultima categorie are de regulă o evoluție fluctuantă pe parcursul anului (și deci greu de prognozat pe baza datelor trimestriale), primele două tipuri de cheltuieli au un progres constant după primele trei luni.

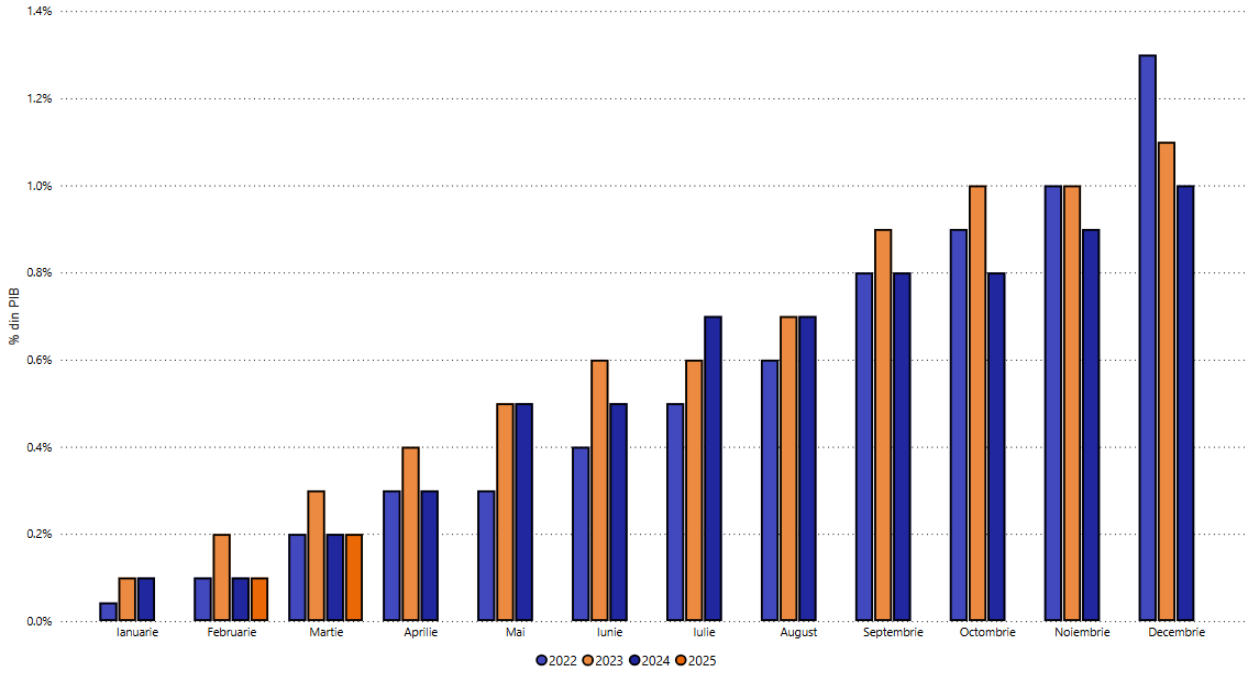
- În prezent, cheltuielile cu asistența socială se află la 26,2% din buget, la nivelul mediei perioadei 2022 – 2024. În acest ritm, ne putem aștepta să rămână în marja alocată la începutul anului.

Graficul nr. 12 – Cheltuieli cu bunuri și servicii în Trimestrul I – 2022-2025



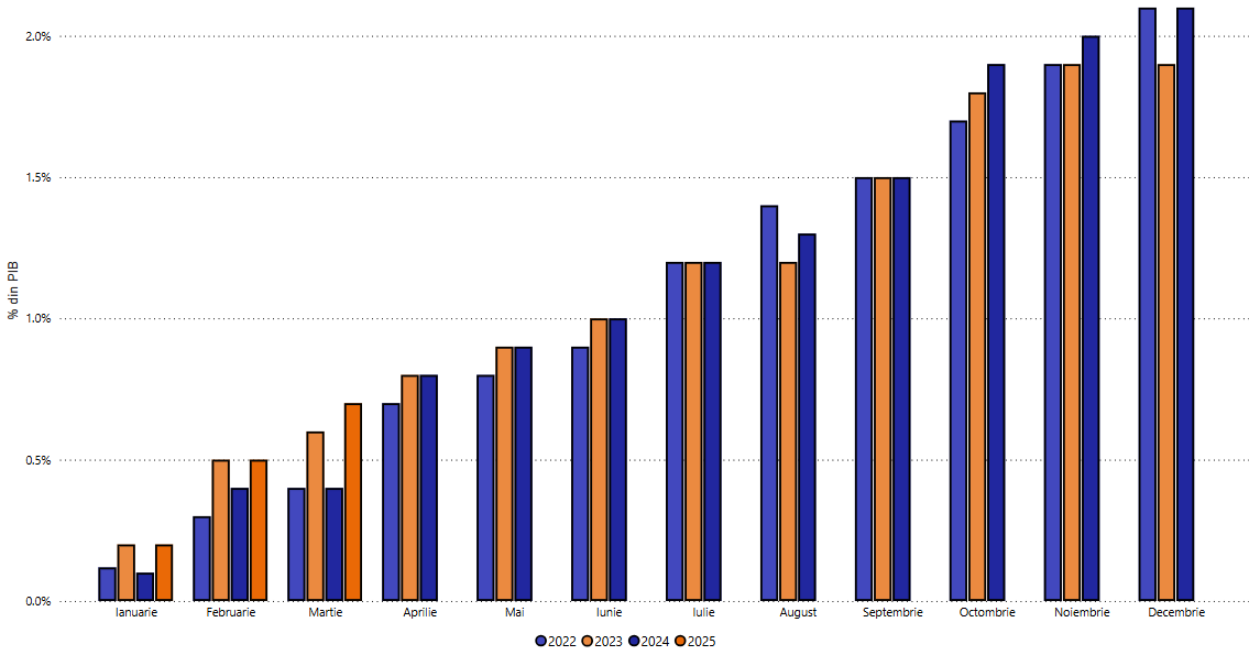
- Cheltuielile cu bunuri și servicii se plasează la 22,2 miliarde lei, sau 23,5% din buget, față de o medie de 22,2% pentru ultimii trei ani. În acest ritm, putem prognoza cheltuieli de 100 miliarde lei, cu 5,3 miliarde peste suma alocată.

Graficul nr. 13 – Cheltuieli cu subvenții în Trimestrul I – 2022-2025



- O mențiune specială merită cheltuielile cu dobânzile, care se află într-o pronunțată spirală ascendentă. Acestea au atins 33% din bugetul alocat pe 2025. Evoluția lor merită urmărită îndeaproape în contextul tendinței de creștere a dobânzilor din acest an.

Graficul nr. 14 – Cheltuieli cu dobânzi în Trimestrul I – 2022-2025



II.3: Venituri fiscale, contribuții, salarii, asistență socială

Graficul nr. 15 – Ponderea cheltuielilor cu salarii și asistența în veniturile fiscale și din contribuții, trimestrial și anual – 2022-2025



- Severitatea presiunii cheltuielilor curente e reliefată de ponderea cheltuielilor cu salarii și asistența socială în veniturile fiscale și contribuții. Aceste două categorii de cheltuieli sunt cele mai semnificative și mai persistente din buget. Spre deosebire de cheltuielile de investiții, ele nu se pot ajusta la fel de ușor pentru consolidare fiscală.
- De la 77,9% la 12 luni în 2018, ponderea a atins 80,7% în 2024. Această evoluție nu a fost însă una liniară. Ponderea sa a crescut constant până înainte de anul 2020, când a urcat semnificativ ca urmare a pandemiei Covid-19. După o ajustare graduală până în 2022, și-a reluat evoluția ascendentă.
- Estimarea noastră pentru 2025 se bazează pe relația dintre cifrele la 3 și la 12 luni. Pe baza mediei acestui raport între 2022 și 2024, prognozăm o pondere de 81,9% la final de 2025. Trebuie însă menționat că raportul a fost unul constant ascendent după 2022, iar dacă trendul se păstrează, chiar și această estimare ar putea fi subevaluată.

III: Concluzii

- Factorul cel mai important în acumularea constantă a deficitului pe parcursul anului – cheltuielile curente – nu are o dinamică diferită în 2025 față de 2022 – 2024. La rândul lor, veniturile curente rămân între limitele evoluției lor recente. Este așadar greu de conceput un deficit care să încetinească în asemenea măsură în restul anului încât să justifice optimismul autorităților privind ținta anuală.

- În ciuda unei evoluții favorabile a încasărilor din impozitul pe salarii și venit, încasările din TVA și accize au o traiectorie care anunță venituri sub cele bugetate până la final de an. Creșterea veniturilor fiscale trebuie să fie o prioritate, de aceea este imperativ ca autoritățile să acționeze asupra colectării TVA și accizelor. Pentru a se evita măsuri precum creșterea taxelor, trebuie să prevaleze cele care duc la reducerea evaziunii (taxare inversă, impozitarea sumelor ce nu pot fi justificate, implementarea regulilor OCDE cu privire la impozitarea profiturilor nedistribuite din "paradisuri fiscale" – CFC Rules based the Ultimate Beneficiary Owner).

- Cheltuielile cu personalul și cu bunuri și servicii trebuie supuse de urgență unor măsuri de corecție. Amânarea acestor măsuri le va diminua impactul pe parcursul anului. Colectarea contribuțiilor sociale și cheltuielile cu asistența socială se află într-un echilibru fragil, care trebuie menținut și consolidat.

- Perspectivele limitării deficitului la 7% din PIB sunt sumbre, în ciuda asigurărilor Ministerului Finanțelor. Reducerea cheltuielilor statului este o condiție *sine qua non* a atingerii acestui obiectiv, dar având în vedere amplitudinea deficitului în acest moment, ea pare insuficientă pe cont propriu. Creșterea taxelor, deși o variantă mai facilă pentru acoperirea necesarului de finanțare pe termen scurt, va avea efecte profund negative pe termen mediu și lung. De aceea, considerăm că poate fi doar o soluție de ultim resort.

- Rămâne vitală o reformă fiscală comprehensivă, în consultare cu mediul asociativ și de afaceri, care să corecteze nu doar deficitul, ci și o serie de distorsiuni pe care actualul sistem le creează.

Mai 2025,
The Tax Institute