



ANALIZA EXECUȚIEI BUGETARE

Semestrul I – 2025

Rezumat

- Principalele tendințe din T1 s-au păstrat și în următoarele trei luni, iar, în consecință, prognoza TTI privind deficitul bugetar rămâne la cote alarmante. La un nivel de 10% din PIB în metodologia ESA, aceasta se plasează dincolo de previziunile autorităților de 7,5%, sau ale Comisiei Europene de 8,6%.
- Fără măsurile fiscale luate prin Pachetul I, cu efecte vizibile cel mai devreme în datele din luna august, traiectoria deficitului părea improbabil de a se ameliora în T3 și T4. Pe baza cifrelor la 6 luni, estimarea noastră pentru deficitul bugetar în sistem ESA în anul 2025 este între 9,1% și 11,3%.
- Încasările din impozitul pe salarii și venit rămân peste așteptări, dar puseul de la începutul anului datorat creșterii cotei de impozit pe dividende și eliminării excepțiilor pentru diferite profesii pare să se epuizeze treptat.
- Veniturile din TVA rămân mult sub așteptări, în ciuda unei ușoare creșteri de ritm al colectării. Contribuțiile sociale sunt singurele cu o perspectivă pozitivă, ușor peste ținta din buget. Accizele au revenit la nivelul bugetat de autorități, după un T1 cu deficit.
- Cheltuielile de personal își continuă parcursul ascendent. Deși mai puțin semnificativ decât în T1, avansul față de ținta MF de 169 de miliarde rămâne subiect de îngrijorare. Cheltuielile cu asistența socială sunt, la rândul lor, crescute în raport cu suma bugetată, după un T1 în limitele acesteia. Cheltuielile cu bunuri și servicii rămân nepermis de crescute, la un nivel similar cu prognoza anterioară.
- Pe de altă parte, cheltuielile cu subvenții au potențialul de a rămâne în limitele stabilite. Dobânzile însă, deja la un nivel record, amenință să crească în continuare în funcție de perspectivele de stabilitate ale guvernării.

Introducere

Dinamica fiscal-bugetară din primele 6 luni ale anului 2025 este ultima analizată înainte de intrarea în vigoare a pachetelor de măsuri de consolidare fiscală anunțate de Guvernul României.

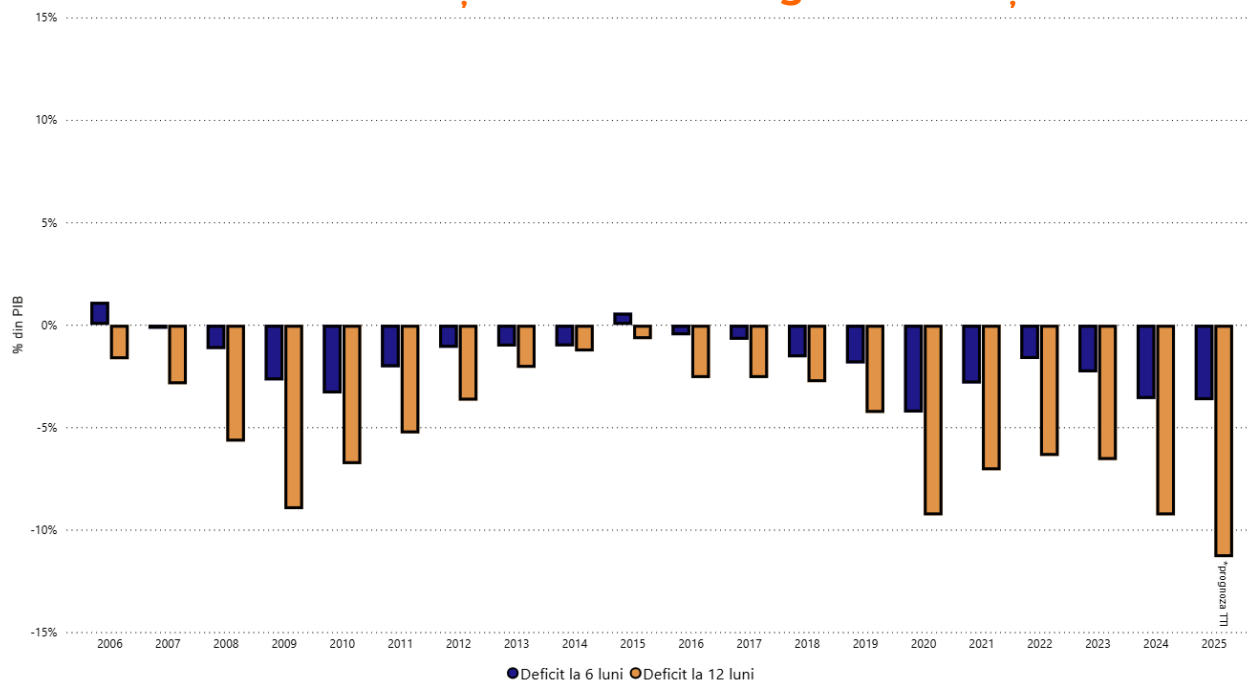
Datele publicate pentru Semestrul I ne permit o proiecție a execuției bugetare în 2025 în lipsa acestora. Similar analizei din primul trimestru al anului, începem evaluând situația deficitului, urmată de analiza pe categorii de venituri și cheltuieli.

Toate datele din prezentul studiu provin din rapoartele de execuție bugetară ale Ministerului Finanțelor, sau din calcule proprii pe baza acestor date acolo unde este indicat.

I: Deficitul bugetar

Creșterea deficitului bugetar pe parcursul anului nu este una liniară. În anii cu deficite mari, aceasta a fost una exponențială. Datele pentru perioada 2006-2024 indică tendința deficitului de a se acumula accelerat în ultima parte a anului (Graficul nr. 1).

Graficul nr. 1 – Evoluția deficitului bugetar – la 6 și 12 luni – 2006-2025



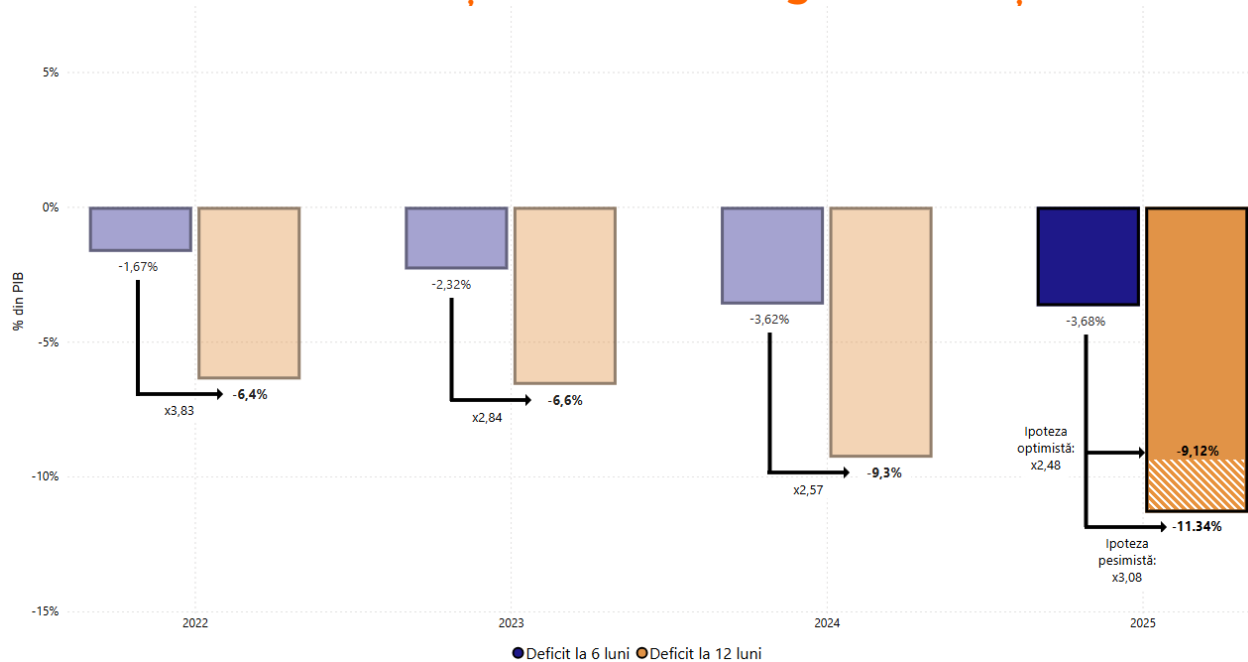
Aceste date indică un multiplicator al deficitului pe parcursul anului în directă corelare cu politica fiscal-bugetară. Cu alte cuvinte, o politică strictă va duce la un multiplicator redus și vice-versa.

Acest lucru se observă cu ușurință în perioada post-pandemică, dar mai ales după 2022 (Graficul nr. 2). Având în vedere că execuția bugetară în 2025 s-a aflat, până după jumătatea anului, sub inerția unei astfel de politici fiscale expansioniste a anilor trecuți, ne-am fi putut aștepta la un multiplicator similar în lipsa unor măsuri de corecție.

Estimarea acestui multiplicator pentru anul în curs nu poate fi decât una aproximativă, având în vedere factorii exogeni care îi pot schimba dinamica. O inflație crescută, schimbarea ritmului de creștere a PIB, noi măsuri fiscale sunt astfel de factori.

Există însă o marjă în care putem plasa acest multiplicator, luând în calcul traiectoria sa în ultimii ani. Este evidentă tendința de decelerare din perioada 2022 – 2024, deși viteza sa a scăzut simțitor de la an la an (Graficul nr. 2). Păstrând ritmul de decelerare, de 25,7% în 2023 față de 2022 și 9,6% în 2024 față de 2023, multiplicatorul ar fi decelerat cu 62% față de 2024, până la 2,475% în 2025. Rezultatul acestuia este un deficit de 9,12% la final de an în sistem ESA.

Graficul nr. 2 – Evoluția deficitului bugetar – la 6 și 12 luni – 2022-2025



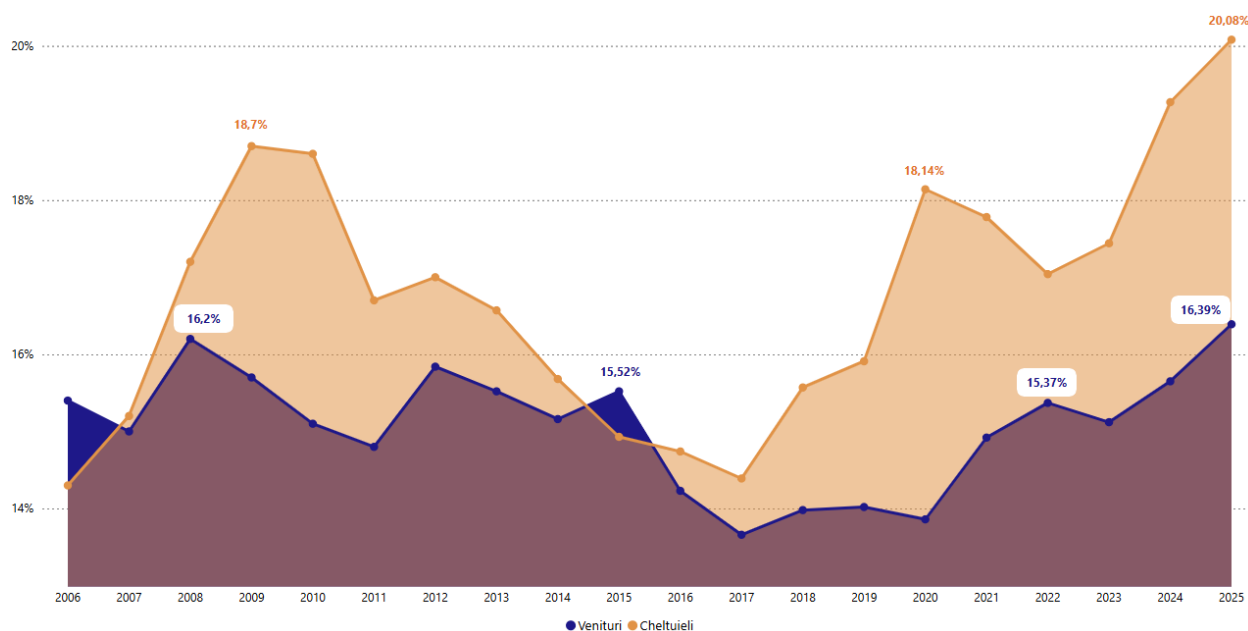
Există și ipoteza în care multiplicatorul nu ar fi decelerat – pe fondul unei creșteri scăzute a PIB, ori a scăderii ratei inflației, dar în lipsa altor măsuri fiscale de orice natură. O estimare pesimistă a acestuia, calculat ca media anilor 2022 – 2024, este de 3,08, rezultând un deficit de 11,34% la final de an în sistem ESA.

II: Venituri și cheltuieli

Spre deosebire de primul trimestru din 2025, veniturile totale le-au depășit pe cele din anii anteriori ca procent din PIB. Cu toate acestea, în iunie cheltuielile totale au urmat aceeași traiectorie (Graficul nr. 3). Astfel, în ciuda unor încasări record – 16,39% din PIB, mai crescute decât în oricare an după 2006 – cheltuielile totale au urcat la rândul lor la un nivel record de 20,08%. La nivelul bugetului, s-a împământenit așadar o spirală a creșterii cheltuielilor odată cu veniturile, alimentând deficitul.

O diferență notabilă este de remarcat însă față de modul în care era format deficitul în T1. Dacă în martie 92% din deficit provenea din diferența între cheltuieli curente și venituri curente, în iunie această proporție a ajuns la 100,2%. Cu alte cuvinte, parte din cheltuielile curente la jumătatea anului au ajuns să fie acoperite de venituri ocazionale precum fondurile europene, donații sau venituri din capital.

Graficul nr. 3 – Venituri și cheltuieli curente în Semestrul I – 2006-2025

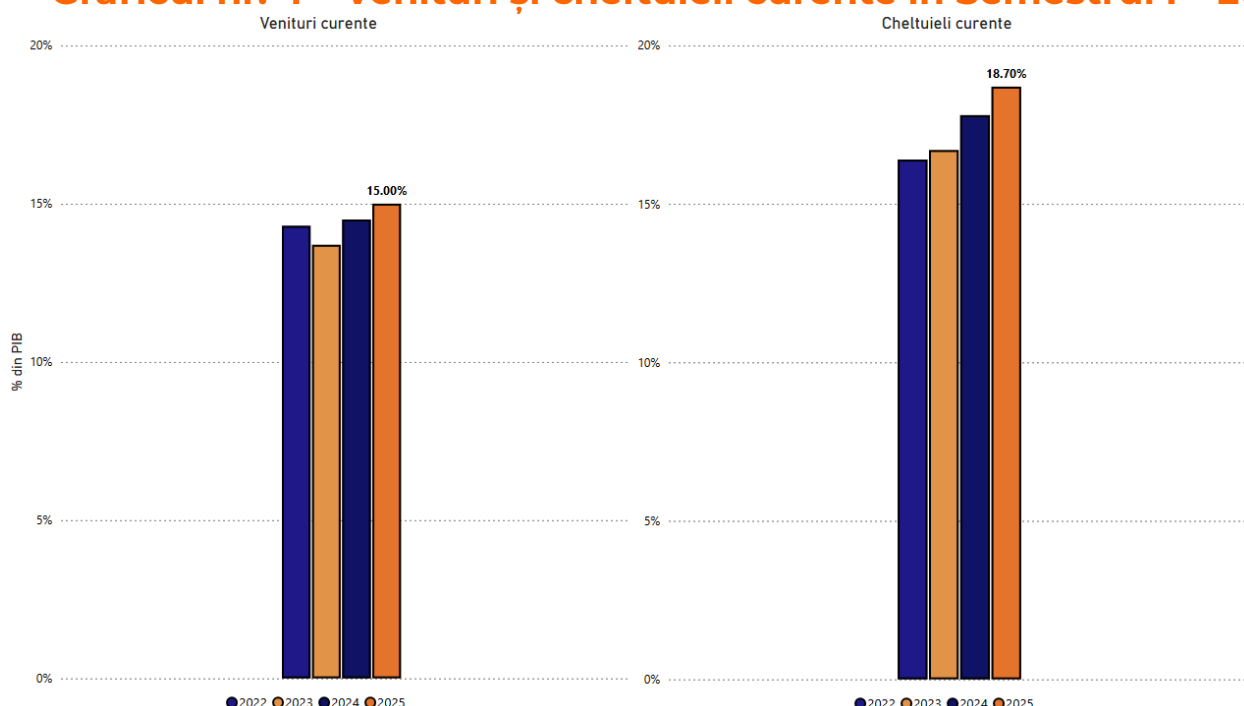


Gravitatea acestui fenomen provine din dificultatea cu care se pot corecta cheltuielile curente. Astfel, dacă la nivelul lunii martie avertizam că deficitul va

fi greu de redus din această cauză, observăm că în T2 situația s-a agravat. Cheltuielile de capital pot fi mai ușor subiectul unei corecții. Cheltuielile curente, precum cele cu asistența socială sau cele de personal, nu. Reducerea lor se face în mod obișnuit pe termen mediu și lung, cu costuri sociale mari.

România este astăzi în situația de a depinde de astfel de venituri ocazionale pentru a împiedica explozia deficitului, în condițiile în care veniturile curente nu pot ține pasul cu cheltuielile. De aceea, absorbția de fonduri europene, mai ales cele din PNRR, devine vitală în lunile rămase din 2025. E însă de reținut că astfel de venituri pot fi doar o soluție de moment – cheltuielile curente vor continua și în anii următori.

Graficul nr. 4 – Venituri și cheltuieli curente în Semestrul I – 2022-2025

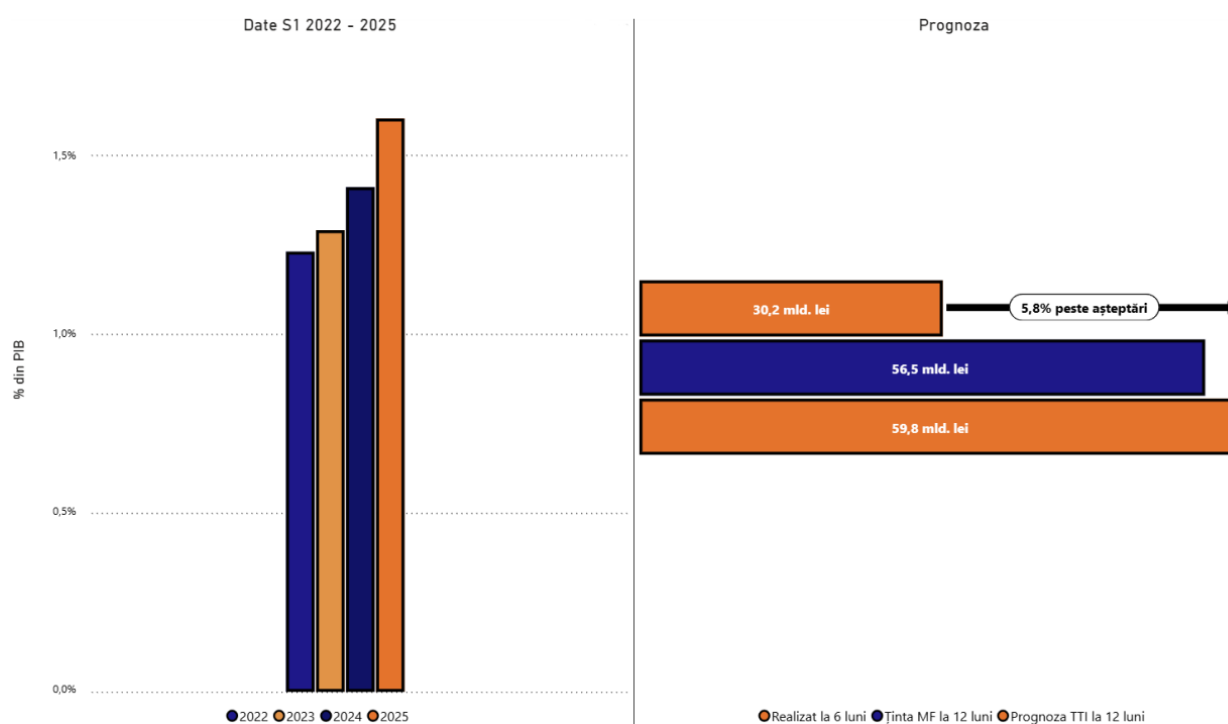


II.1: Principalele categorii de venituri

II.1.a: Impozit pe venit și salarii

Încasările din impozitul pe venit și salarii și-au continuat parcursul ascendent față de anii anteriori, până la 30,34 miliarde lei, sau 1,6% dintr-un PIB estimat la 1.894 miliarde lei (Graficul nr. 5). Deși avansul este semnificativ, comparația cu precedenta noastră analiză pe datele trimestrială reliefează un potențial semnal de alarmă.

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



Estimând un ritm al încasărilor pe parcursul anului la nivelul mediei perioadei 2022-2024, prognoza pentru finalul anului este de 59,8 miliarde lei. Deși superioară estimărilor pe baza cărora s-a întocmit bugetul (56,5 miliarde lei), suma s-a redus față de estimarea de 65,6 miliarde lei din T1. Așadar, de la o prognoză de încasări la 16% peste estimările inițiale, aceasta se reduce la final de iunie la 5,8%.

Cauzele rezidă în structura încasărilor suplimentare, împărțite între impozitul aferent încasărilor de dividende distribuite în 2024 (cu reținerea cotei de 8%) și sumele suplimentare aferente eliminării excepțiilor pentru veniturile din agricultură, construcții și crearea de programe pentru calculator.

Deoarece principala parte a acestor venituri bugetare suplimentare provine din prima categorie, cu caracter *one"off*⁸, vedem o restrângere a prognozei. Din păcate, Ministerul Finanțelor nu oferă cifre privind așteptările pe partea de încasări la nivel de subcategorii de venituri. Astfel, deși aflăm din raportul pe T1 că încasările din impozitul pe salarii și venit în acest interval ar fi totalizat 101,6% față de așteptări, nu știm cât din această cifră se datorează impozitului pe dividende.

Nu putem așadar estima până unde vor decelera încasările din această categorie de venituri până la final de an. Cert este însă că prognoza s-a restrâns în ritm alert în T2, iar autoritățile trebuie să țină sub observație aceste venituri în T3, dat fiind că în T4 progresul lor a fost liniar în ultimii ani, deci deosebit de greu de modificat.

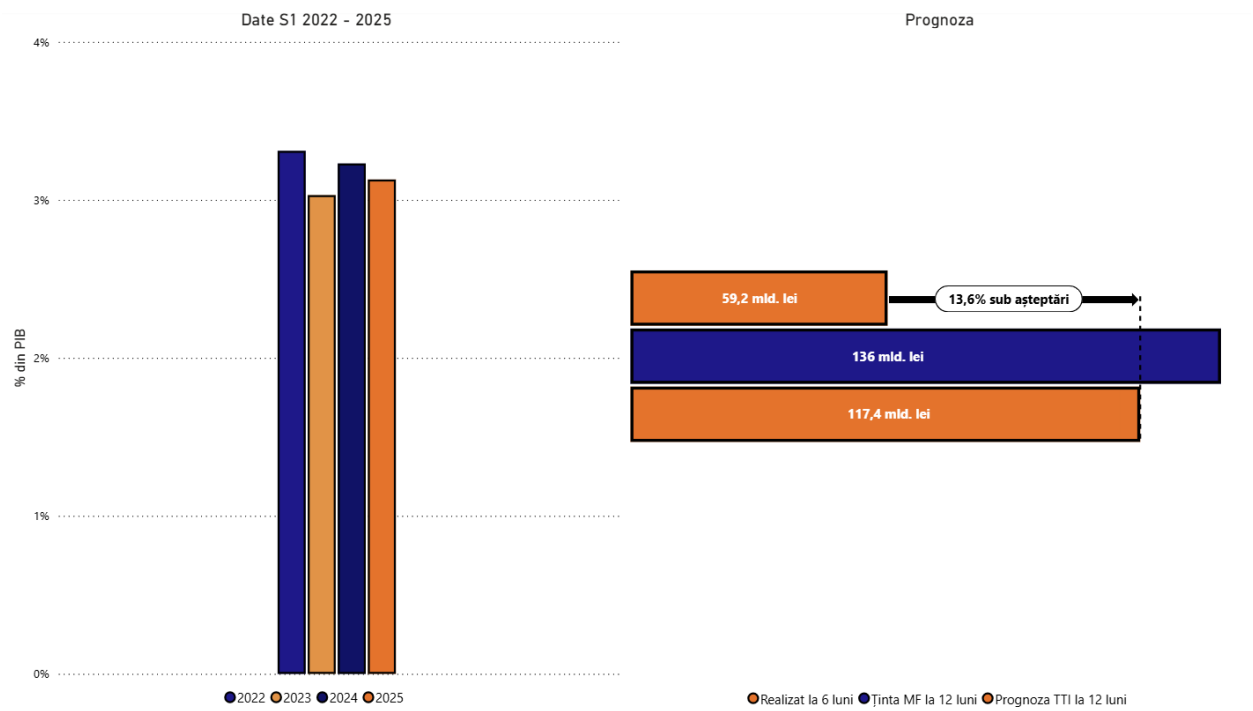
II.1.b: Taxa pe Valoare Adăugată

Încasările din TVA își continuă traiectoria îngrijorătoare, deși prognoza s-a îmbunătățit de la 16% sub așteptări, la 13,6% (Graficul nr. 6). Cu 59,2 miliarde lei încasări la jumătatea anului, în lipsa creșterii cotelor de TVA puteam anticipa încasări de 117,4 miliarde lei la final de an (6,1% dintr-un PIB estimat la 1.894 de miliarde). Bugetul însă a fost construit pe încasări de 136 de miliarde (7,1% din PIB). Așadar, veniturile la final de an ar fi totalizat cu 1% din PIB sub suma bugetată.

În ultimii 3 ani, încasările de TVA la 12 luni au totalizat 6,7%, 6,5% și respectiv 6,9% din PIB. Cu o estimare de 6,1%, 2025 este anul cu cele mai scăzute venituri.

Ele indică în primul rând incapacitatea de a combate evaziunea, rezultat al lipsei implementării de măsuri mitigatorii precum taxarea inversă generalizată. Cu un astfel de semnal înaintea creșterii cotelor la 1 august, în paralel cu lipsa de măsuri țintite pentru combaterea fraudei, anticipăm explozia GAP-ului de TVA în ultimele luni ale anului.

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

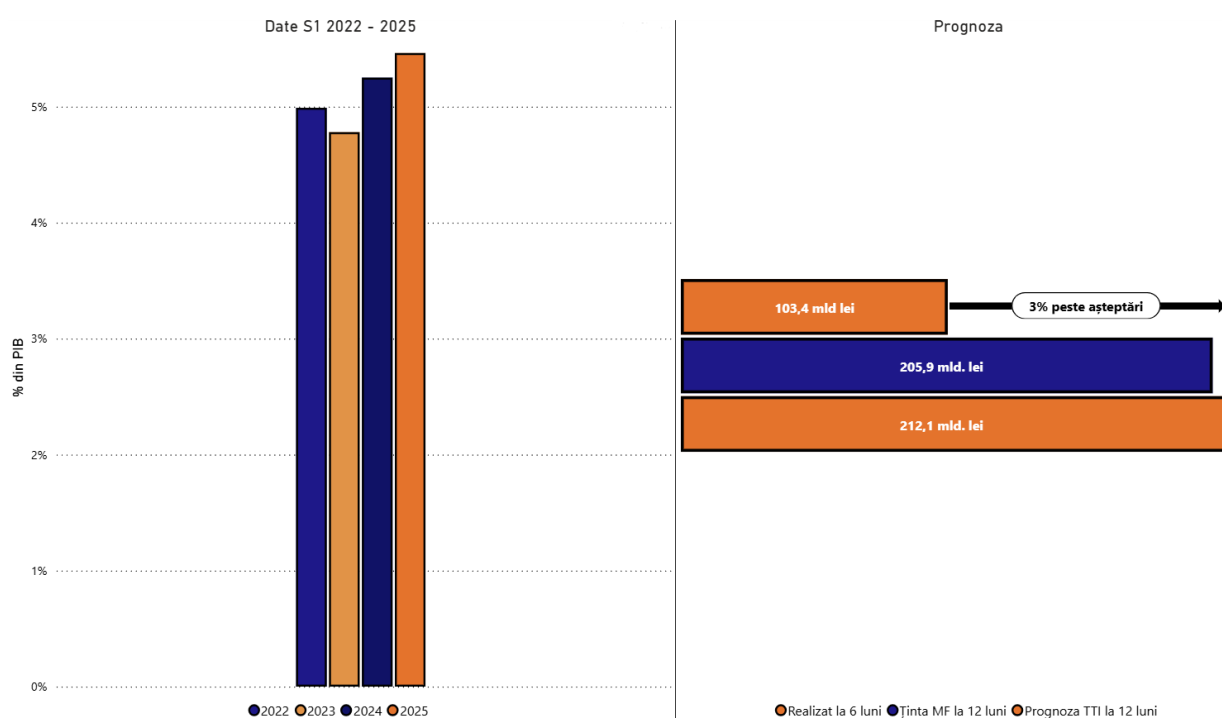


Încasările din TVA rămân categoria de venituri cu cea mai mare nevoie de redresare în 2025. Odată cu mărirea cotelor de la 1 august, răspunsul consumatorilor va determina măsura în care noile ținte de încasări vor putea fi atinse. Datele aferente următoarelor luni ne vor da mai multe indicii despre acest răspuns, dar și despre măsura în care veniturile suplimentare au crescut GAP-ul la colectare.

II.1.c: Contribuții de asigurări

Veniturile din contribuții s-au plasat la un nivel ușor superior anului 2024 și semnificativ peste 2022 și 2023. Ritmul încasărilor a accelerat ușor în T2 față de T1, cu prognoza urcând de la încasări conform estimărilor, la 3% peste (Graficul nr. 7). Această categorie de venituri este una dintre cele mai stabile de-a lungul anilor în raport cu estimările din buget.

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

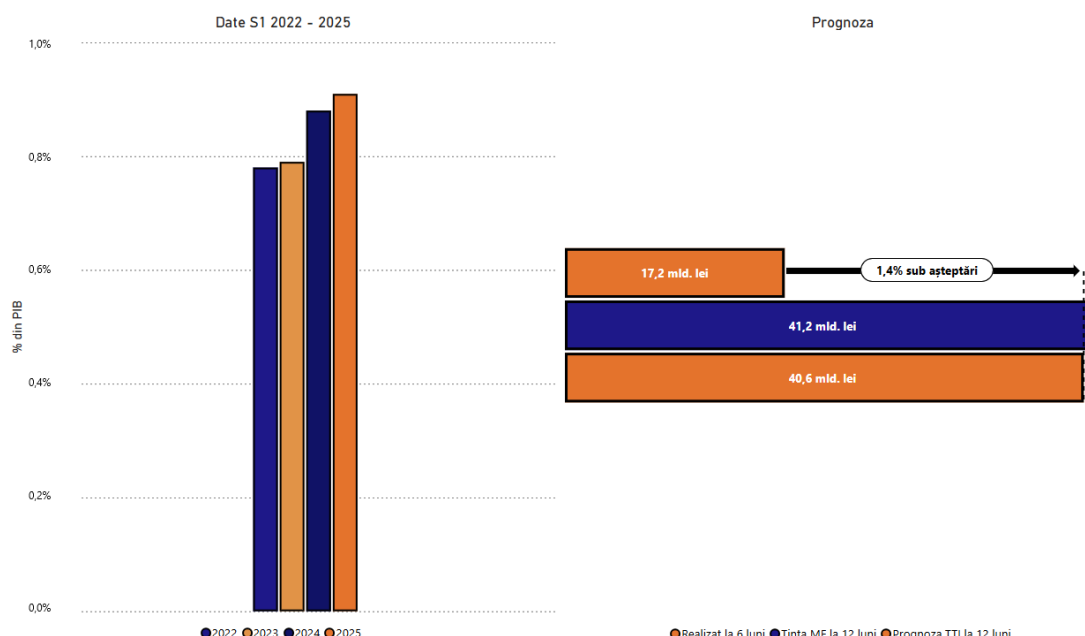


Conform Notei privind execuția Bugetului General Consolidat din iunie 2025, această creștere de venituri este însă sub cea a fondului de salarii din economie. Așadar, există toate premisele pentru ca încasările din contribuții să atingă sau chiar să depășească estimările până la finalul anului.

II.1.d: Impozit pe profit

O categorie de venituri care nu a făcut parte din analiza trimestrială este aceea a impozitului pe profit. Veniturile la 6 luni se plasează la 17,2 miliarde lei, iar ținta este de 41,2 miliarde până la final de an. În termeni nominali, veniturile au crescut cu 10,9% față de aceeași perioadă din 2024, iar ca procent din PIB ele se plasează peste perioada 2022-2024, la 0,9% (Graficul nr. 8).

Graficul nr. 8 – Încasări din impozitul pe profit în Semestrul I – 2022-2025



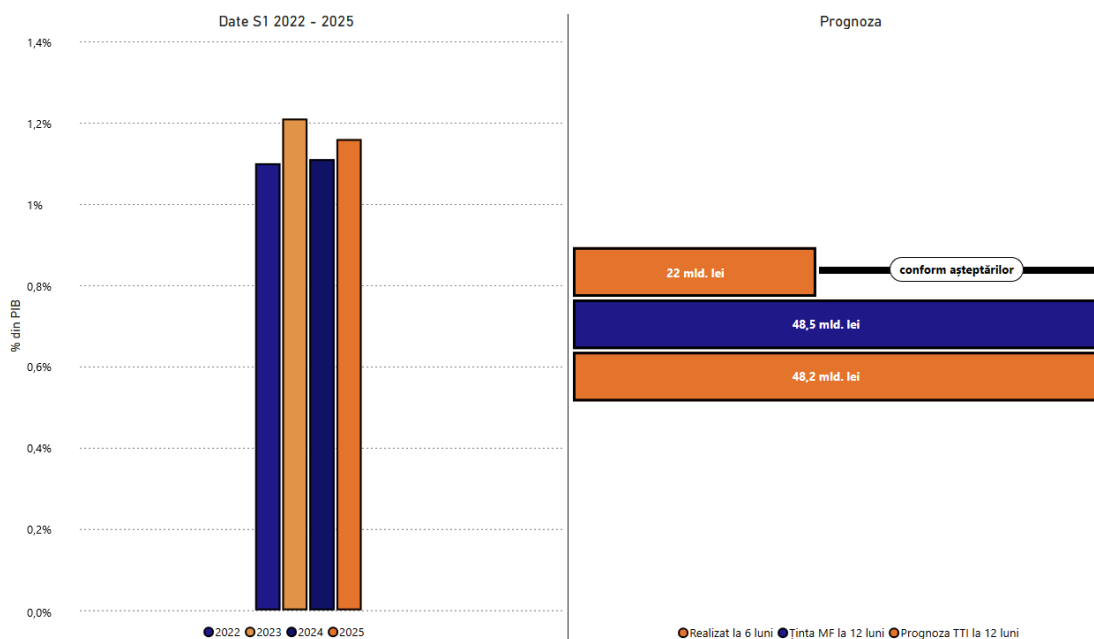
Cu toate acestea, prognoza pe baza datelor din iunie este de 40,6 miliarde lei încasări la 12 luni, 1,4% sub buget. Motivul este supraestimarea încasărilor din bugetul pe 2025. În timp ce în ultimii 3 ani încasările s-au plasat la 1,9%, la 1,8 și la 2% din PIB, bugetul pentru 2025 prevede încasări de 2,18% dintr-un PIB de 1.894 miliarde.

Diferența nu este însă una semnificativă. Estimările din buget pot fi atinse la 12 luni, în condițiile unor măsuri de impulsionare a mediului de afaceri autohton.

II.1.e: Accize

Similar veniturilor din TVA, încasările din accize au avut o ușoară revenire în T2. Astfel, veniturile de 22 miliarde lei la 6 luni indică încasări de 48,2 miliarde la final de an, doar ușor sub ținta de 48,5 miliarde (Graficul nr. 9). Această estimare indică o îmbunătățire față de prognoza din T1, care indica venituri de 45,5 miliarde până la final de an. Coroborate cu ușoara revenire a veniturilor din TVA, aceste rezultate ar putea semnală o creștere a consumului în T2, rămânând de analizat în ce măsură aceasta depășește simpla dinamică sezonieră.

Graficul nr. 9 – Încasări din accize în Semestrul I – 2022-2025



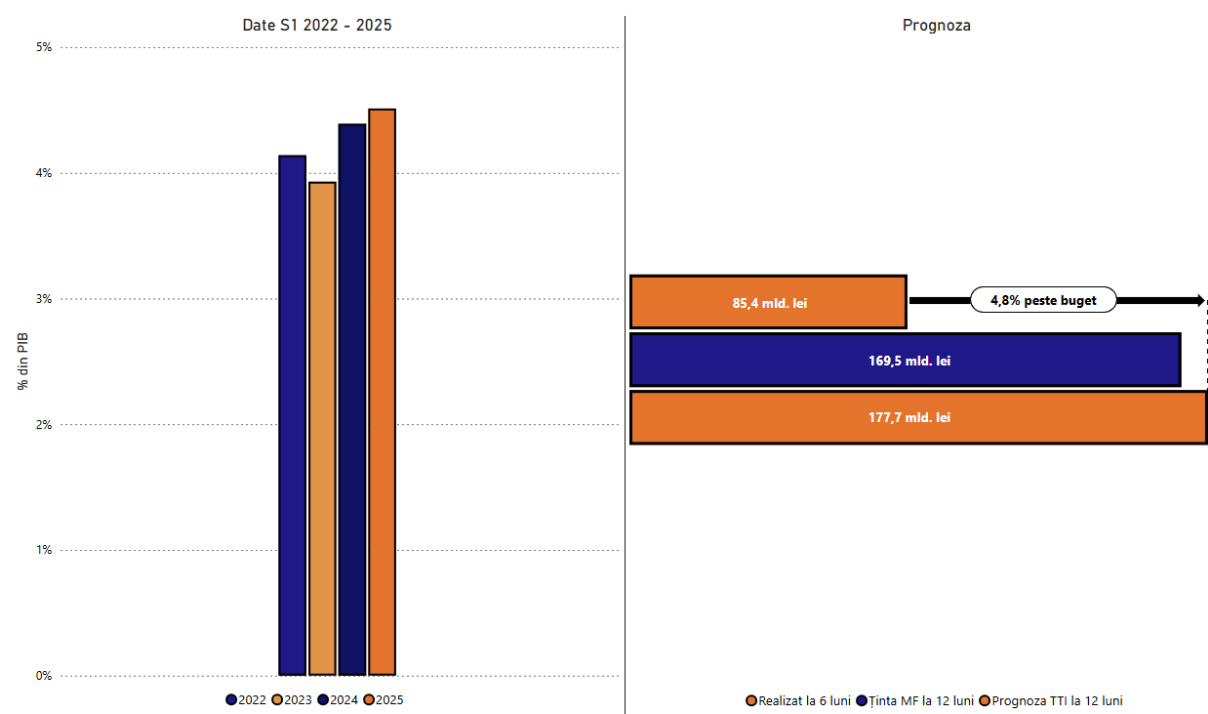
Ca și în cazul TVA, perioada august – septembrie va fi vitală pentru încasările până la final de an. Datele din acest interval ne vor indica reacția consumatorilor și a agenților economici la creșterile de accize și capacitatea bugetului de a se încadra în noile ținte.

II.2: Principalele categorii de cheltuieli

II.2.a: Cheltuieli de personal

Cheltuielile de personal și-au continuat avansul în T2 față de T1 și se plasează peste nivelurile din 2022, 2023 și 2024 ca procent din PIB. Cu cheltuieli de 85,4 miliarde lei la final de iunie la un ritm constant, prognoza indică 177,7 miliarde cheltuieli de personal la final de decembrie, față de un buget de 169,5 miliarde (Graficul nr. 10). Astfel, ca proporție din PIB, cheltuielile cu personalul vor totaliza 9,41%. Aceasta este cea mai crescută cifră de la apariția datelor publice cu excepția anilor 2009, 2019 și 2020, ani marcați fie de crize economice ce au redus numitorul (PIB-ul), fie de majorări salariale excepționale.

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



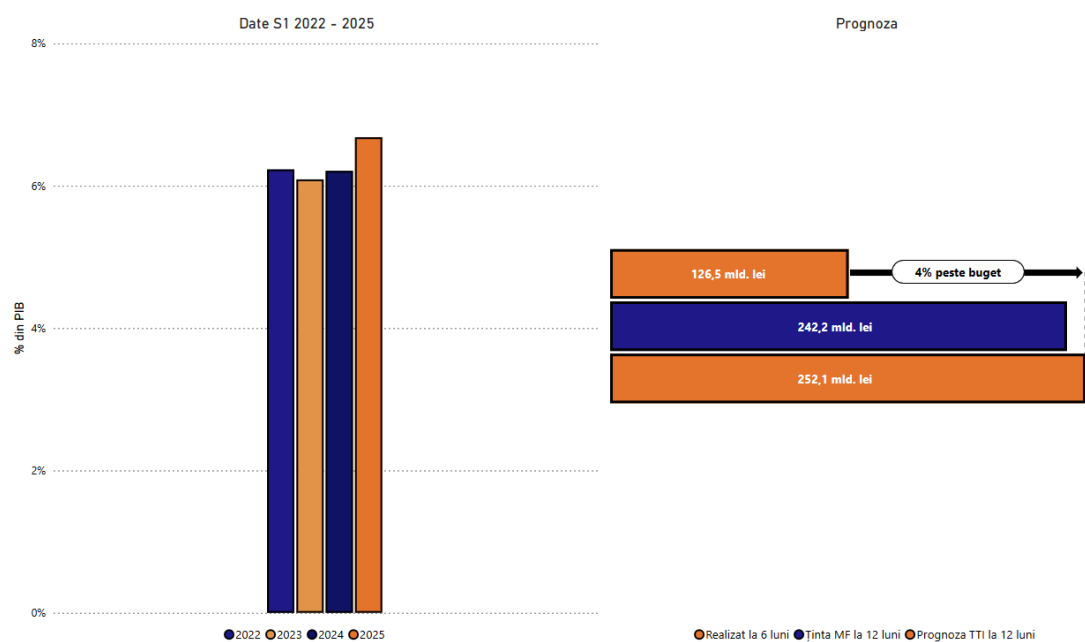
Deși îngrijorătoare sub aspectul depășirii sumei bugetate, cifrele din luna iunie oferă perspectiva unei relative redresări. Astfel, efectele Ordonanței de Urgență nr. 156/30.12.2024 au început să se facă simțite, prognoza din T2 fiind semnificativ mai scăzută decât cea din T1 (183 miliarde lei). De la un deficit estimat al fondului de salarii de 7,6%, la nivelul lunii iunie acesta a scăzut la 4,8%.

Efectele acestor măsuri par însă să se epuizeze. Dacă în luna aprilie prognoza a scăzut la 179,3 miliarde (5,7% deficit), în mai, aceasta a fost de 178 miliarde (5% deficit). Cu o prognoză de 177,7 miliarde în iunie (4,8% deficit), scăderea lunară a fost de doar 300 mii lei, ceea ce indică faptul că noi măsuri de limitare a cheltuielilor de personal sunt necesare pentru încadrarea în suma bugetată.

II.2.b: Cheltuieli cu asistența socială

Cheltuielile cu asistența socială au accelerat în T2. Dacă ritmul de creștere al acestei categorii de cheltuieli este de regulă liniar de-a lungul anului, ultimele trei luni au deviat de la aceasta. Cu o estimare de încadrare în buget în martie (cheltuieli de 242,2 miliarde lei la 12 luni), prognoza bazată pe datele din iunie indică cheltuieli totale de 252,1 miliarde lei (Graficul nr. 11).

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



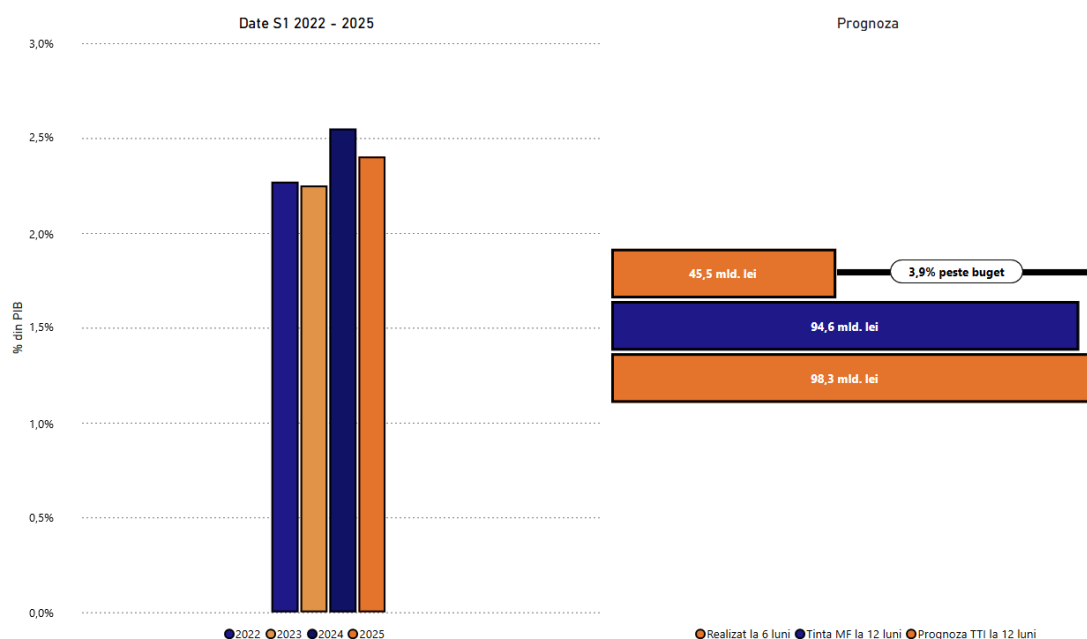
Din aceste 9,9 miliarde, sau 4% peste suma bugetată, 1,71 miliarde lei s-ar datora compensării facturilor aferente consumului de energie electrică și gaze naturale. Deoarece această compensare nu se va mai aplica în a doua parte a anului, deficitul estimat scade la 8,2 miliarde.

Suma rămasă este aferentă recalculării pensiilor din septembrie 2024, ceea ce ridică două mari semne de întrebare. Pe de o parte, spre deosebire de cheltuielile de personal, experiența indică o mare dificultate de a le reduce prin măsuri de politică publică. În același timp, este neclar dacă efectul s-a epuizat – cu alte cuvinte, dacă deficitul fondurilor pentru asistență socială va rămâne la 4%. De aceea, această categorie de cheltuieli trebuie urmărită îndeaproape în lunile care urmează.

II.2.c Cheltuieli cu bunuri și servicii, subvenții, dobânzi

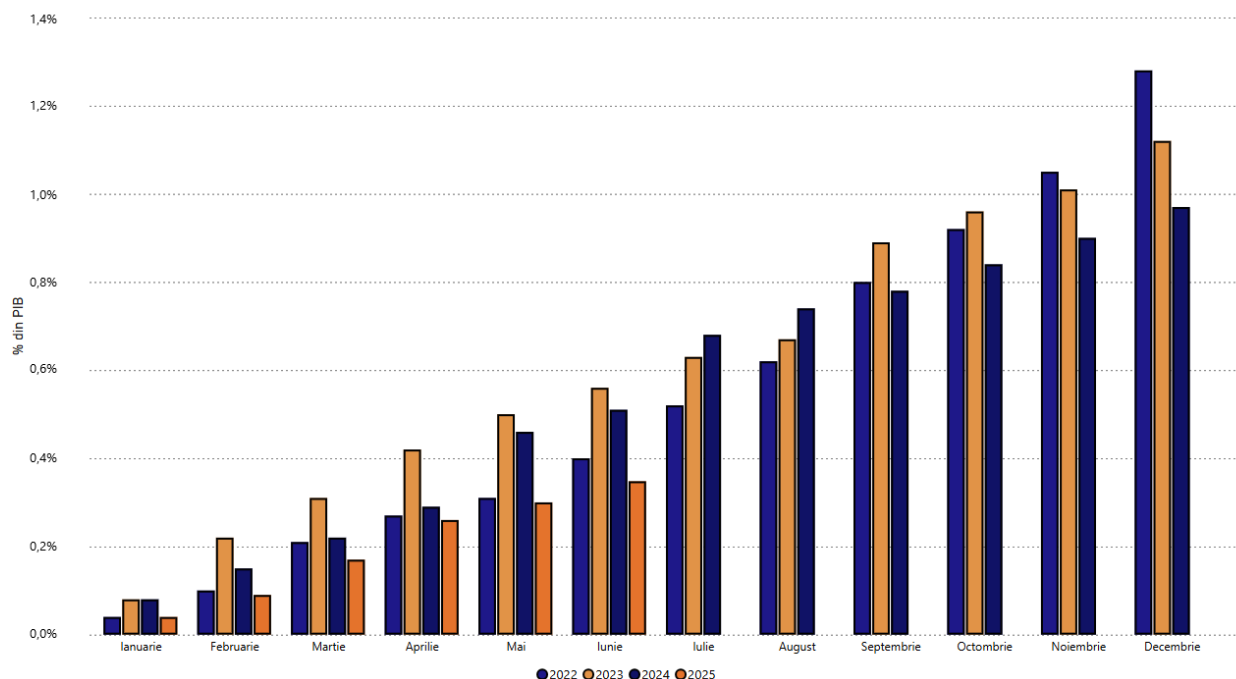
Prognoza la 12 luni a cheltuielilor cu bunuri și servicii a rămas constantă, cu 98,3 miliarde lei raportat la datele din iunie față de 99 miliarde în martie. Așadar, aceste cheltuieli sunt în continuare pe traiectoria depășirii cu aproximativ 4% a cheltuielilor bugetate la începutul anului (Graficul nr. 12). Dintre toate categoriile de cheltuieli, cele cu bunuri și servicii sunt printre cele mai ușor de corectat. Prin urmare, se impun măsuri imediate pentru încadrarea în sumele bugetate.

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



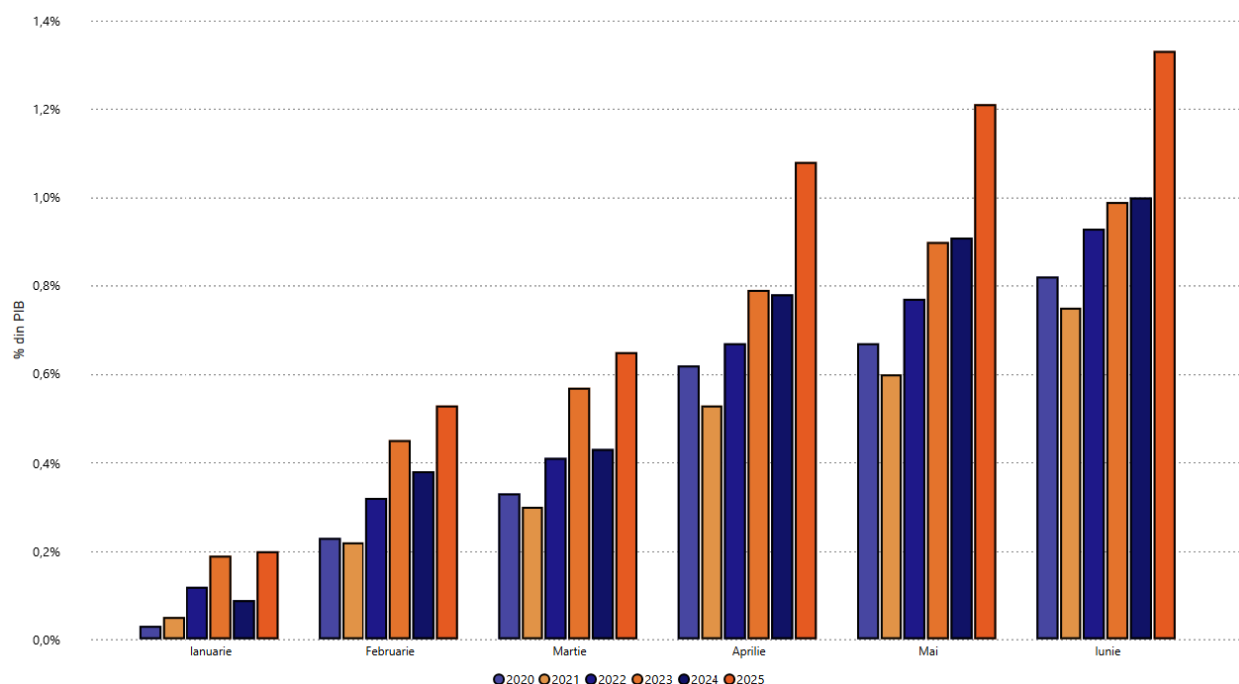
Cheltuielile cu subvenții și dobânzi nu au o evoluție la fel de predictibilă ca celelalte categorii de cheltuieli, ceea ce le face mai greu de prognozat. Cu toate acestea, subvențiile se plasează la 6,69 miliarde lei dintr-un total bugetat de 13,1 miliarde (Graficul nr. 13). Le putem deci plasa între zonele cu potențialul de a rămâne în limitele bugetului.

Graficul nr. 13 – Cheltuieli cu subvenții – 2022-2025



Dobânzile, pe de altă parte, au totalizat peste 25 miliarde lei în primele 6 luni, dintr-un total bugetat de 41 de miliarde (Graficul nr. 14). Evoluția este alarmantă din două motive. Pe de o parte, similar cheltuielilor cu asistența socială, cheltuielile cu dobânzile nu pot fi reduse ușor. În același timp, puseul din luna aprilie s-ar putea repeta în condițiile unei alte crize politice, punând presiune suplimentară pe o categorie deja la risc de a depăși bugetul alocat.

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



III: Concluzii

Primul pachet de măsuri fiscale a luat act de nevoia de finanțare a statului pe termen scurt. Execuția bugetară la 6 luni relevă însă o lungă listă de provocări pentru încadrarea într-un deficit de 7%. Următoarele măsuri trebuie să ia act de acestea și să acționeze în sensul unei consolidări fiscale care să stimuleze activitatea economică. Eliminarea IMCA este un pas important în această direcție.

Prognoza pe categorii de venituri și cheltuieli indică un deficit de 31,8 miliarde lei până la finalul anului. La un PIB de 1.894 miliarde, această sumă va duce deficitul de 7,5% din PIB din ultimul raport al autorităților la 9,2% în metodologia națională. Pe baza diferențelor între această metodologie și sistemul ESA din ultimii ani, putem prognoza un deficit ESA de 10% pentru 2025, în intervalul de 9,1% și 11,34% indicat la început analizei.

Structura finanțării acestui deficit ridică, de asemenea, semne serioase de îngrijorare. Faptul că o parte din cheltuielile curente este acum acoperită de venituri nerecurente este un puternic semnal de alarmă privind sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu și lung. Rămâne vitală recuperarea veniturilor pierdute prin evaziunea record, evaziune care are potențialul de a crește ca urmare a măsurilor de consolidare fiscală. Măsurile propuse de The Tax Institute în direcția reducerii fraudei, mai ales cu TVA, rămân de actualitate.

La fel de importante rămân măsurile suplimentare pentru limitarea cheltuielilor cu personalul, dar mai ales cu bunuri și servicii. Mai presus de toate, e nevoie ca atât pe partea de cheltuieli, cât și de venituri, reformele să fie structurale și nu de moment. Unele efecte pozitive ale măsurilor aplicate după finalul anului 2024 (avansul încasărilor datorat impozitului pe dividende, frânarea cheltuielilor de personal) par să se epuizeze. Deciziile ce vor urma trebuie să evite acest lucru. Mai mult, stabilitatea guvernamentală și a politicilor publice devin de importanță imediată, date fiind sumele record destinate cheltuielilor cu dobânzi ale statului.

Notă metodologică

Sursa datelor: Pentru prezenta analiză, s-au folosit date publice din rapoartele lunare privind execuția bugetară în perioada ianuarie 2006 – iunie 2025, publicate de Ministerul Finanțelor (<https://mfinante.gov.ro/domenii/bugetul-de-stat/informatii-executie-bugetara>).

Produsul Intern Brut (PIB) utilizat pentru raportări este cel din cea mai recentă estimare oficială a Comisiei Naționale de Strategie și Prognoză (https://cnp.ro/wp-content/uploads/2025/05/Prognostica-Primavara-2025-2028_14-mai-2025.pdf), în valoare de 1.894 miliarde lei pentru anul 2025.

Metodologia de calcul: Proiecțiile (denumite în raport „prognoze”) pentru finalul anului 2025 au fost realizate de The Tax Institute pe baza datelor disponibile la 6 și 12 luni în perioada 2006-2025. Metodologia principală de extrapolare se bazează pe raportul dintre nivelul încasărilor în primul trimestrul și cele de la finalul anului în perioada 2022-2024. Media raportului între 2022 și 2024 a fost folosită ca raportul estimat pentru anul 2025. Proiecțiile de încasări și cheltuieli la 12 luni în 2025 sunt bazate pe acesta.

Proiecțiile, reprezintă, estimări, și, sunt, supuse, unui, grad, de, incertitudine⁸;putând, ũ, inũuențate, de, factori, macroeconomici, și, de, modiũcări, legislative, neprevăzute, la, momentul, redactării, analizei³

**August 2025,
The Tax Institute**