

CAPITOLUL 3. FINANTE PUBLICE

3.1. Obiectivele pe termen mediu si cadrul general al politicii bugetare

Principalele tendinte ale politicii fiscal-bugetare prezentate in Programul Economic de Preaderare din anul precedent sunt mentinute in continuare si in acest an.

Principalul obiectiv al guvernului este reprezentat de cresterea capacitatii de absorbtie a economiei romanesti a resurselor disponibile atat din impozitele si taxele colectate de la buget cit si din fondurile nerambursabile pe care le vom primi de la UE. In acest context, ne angajam sa publicam in primavara anului urmator un document oficial intitulat “Carta alba a finantelor publice” care sa prezinte prioritatile pe termen mediu ale Romaniei intr-un cadru bugetar integrat.

Politica bugetara va sprijini programul de reforma economica si macrostabilizare prin mentinerea deficitului bugetar la un nivel prudent, imbunatatirea colectarii si cresterea veniturilor bugetare. Obiectivul principal al politicii fiscal bugetare este sustinerea procesului de convergenta nominala si reala, cresterea investitiilor atat in infrastructura fizica cit si in cea umana si institutionala si imbunatatirea corelatiei intre resursele de care dispunem si modul in care le utilizam cu obiectivele majore de politica economica pe care le avem de atins. Pe termen lung obiectivul politicii fiscale este consolidarea finantelor publice cu scopul cresterii rolului stabilizator prin reducerea deficitelor structurale si crearea conditiilor necesare pentru functionarea simetrica a stabilizatorilor automati.

Reforma legislatiei fiscale in urmatoarea perioada va acorda prioritate consolidarii cistigurilor de competitivitate obtinute prin introducerea cotei unice si continuarii procesului de aliniere la prevederile acquis-ului comunitar. Procesul de diminuare suplimentara a contributiilor la asigurarile sociale va continua pe termen mediu in paralel cu majorarea catre nivelul cotei unice a ratelor de taxare statutorii pentru celelalte surse de cistiguri. Obiectivul principal este reprezentat de cresterea gradului de transparenta si predictibilitate a politicii fiscale si crearea unui mediu de afaceri nediscriminatoriu.

Masuri substantiale de imbunatatire a procesului de colectare au fost deja implementate in anul 2005 prin accelerarea procesului de executie silita si faliment si intarirea constringerilor bugetare atat asupra intreprinderilor publice cit si asupra celor private. Continuarea si accelerarea procesului de reforma a administratiei fiscale reprezinta o prioritate principala. In perioada urmatoare ne vom concentra atentia asupra imbunatatirii pregatirii angajatilor acestei organizatii, investirii unor resurse suplimentare in sistemele suport si cresterii eficientei organizationale printr-o mai buna gestionare a informatiilor disponibile. Obiectivul major al acestui proces de reforma este imbunatatirea colectarii impozitelor, contributiilor si taxelor cu scopul cresterii veniturilor bugetare. In plus, intentionam imbunatatirea serviciilor de asistenta catre contribuabili cu scopul cresterii conformarii voluntare si reducerii costurilor tranzactionale ale agentilor economici in relatia cu administratia fiscala.

3.2. Politica fiscala si de administrare a veniturilor

3.2.1. Politica de reforma a legislatiei fiscale

Principalele elemente ale strategiei de politica fiscala sint reprezentate de scaderea ratelor de taxare la impozitele directe, armonizarea celor indirecte catre nivelurile asumate prin capitolele de negociere si promovarea concomitenta a unor masuri de largire a bazei de impozitare. Principala masura pusa in in practica in 2005 a fost introducerea cotei unice de 16 la suta atit la profit cit si la venit. In paralel a fost demarat un proces de aliniere catre nivelul cotei unice a ratelor statutorii de taxare ale celorlalte surse de cistiguri (dividende, dobinzi, cistiguri de capital).

Principalele masuri de extindere a bazei de impozitare puse in practica in 2005 in cea ce priveste impozitul pe profit au fost reprezentate de eliminarea posibilitatii de optiune pentru impunerea veniturilor la data scadentei ratelor in cazul contractelor de vanzare cu plata in rate si impunerea acestora la data facturarii, excluderea din categoria veniturilor neimpozabile a diferentelor favorabile de valoare a titlurilor de participare, inregistrate ca urmare a incorporarii rezervelor, beneficiilor sau primelor de emisiune la persoanele juridice si renuntarea la posibilitatea deductiei cheltuielilor de amortizare reprezentând 20% din valoarea de intrare achizitiilor de mijloace fixe amortizabile sau brevete de inventie amortizabile, in conditiile in care duratele normale de utilizare au fost diminuate, in medie cu 20% iar regimul de amortizare accelerata pentru echipamente tehnologice a fost mentinut.

Masuri suplimentare de largire a bazei de impozitare vor fi puse in practica si in anul fiscal 2006 prin:

- restrangerea categoriilor de rezerve deductibile la calculul profitului impozabil pentru societatile comerciale bancare sau alte institutii de credit autorizate, societatile de credit ipotecar si societatile de asigurare si reasigurare, prin eliminarea celor specifice fata de celelalte categorii de contribuabili;
- eliminarea unor facilitati fiscale, cuprinse in acte normative speciale, considerate neconforme cu principiile UE, precum facilitatile pentru cooperatia agricola.

In domeniul impozitului pe venit **s-a inlocuit** sistemul global de impunere a veniturilor realizate de persoanele fizice, care presupunea utilizarea unui barem de impunere cu cote progresive cuprinse intre 18% si 40%, cu sistemul bazat pe cota proportionala de 16% aplicata pentru majoritatea categoriilor de venituri.

Elementele cheie in impunerea veniturilor in noul sistem vizeaza renuntarea la procedura de globalizare a anumitor venituri, si inlocuirea acestui sistem cu impunerea veniturilor pe fiecare sursa de venit din fiecare categorie, impozitul fiind final.

Categoriile de venituri pentru care impozitul se calculeaza prin aplicarea cotei de 16% asupra fiecărei surse de venit din categoria respectiva sunt urmatoarele:

- venituri din activitati independente;
- venituri din salarii;
- venituri din cedarea folosintei bunurilor;
- venituri din pensii;
- venituri din activitati agricole;
- veniturile din premii;
- venituri din alte surse.

Masurile de politica fiscala ce vor fi intreprinse in anul 2005, cu aplicabilitate de la 1 ianuarie 2006, urmaresc extinderea bazei impozabile si alinierea la cota unica de impunere de 16% pentru aproape toate categoriile de venituri. De exemplu, in acest sens, cota de 16% se va aplica asupra veniturilor din dividende, din dobanzi, din castiguri din titluri de valoare, din operatiuni din vanzare - cumparare de valuta, la termen, pe baza de contract, veniturile din lichidarea unei persoane juridice.

In domeniul taxei pe valoarea adaugata a fost elaborat in cursul anului 2005 proiectul legii armonizate a TVA cu toate prevederile Directivei 77/388/CEE, precum si cu directivele a 8-a si a 13-a. In lunile septembrie si octombrie 2005 au fost instruiti 200 de inspectori fiscali pentru aplicarea prevederilor legii armonizate. Au fost elaborate si proiectele urmatoarelor acte normative date in aplicarea legii armonizate: normele de aplicare a legii TVA armonizate, ordine ale ministrului finantelor publice privind masuri de simplificare, antrepozitele fiscale de TVA, justificarea scutirilor de TVA cu drept de deducere si un ghid de TVA cu exemple de aplicare a acestor acte normative. Au fost diseminate 1500 de CD-uri care contin legea, normele, ordinele si ghidul de TVA, in scopul de a face cunoscute din timp de catre mediul de afaceri schimbarile majore care vor interveni in domeniul TVA incepand cu data aderarii.

In cursul anului 2005 au fost eliminate, conform angajamentelor asumate prin Capitolul 10 Impozitarea al Documentului de pozitie a Romaniei, urmatoarele scutiri de TVA neconforme cu Directiva 77/388-CEE: scutirea pentru activitatile supuse impozitului pe spectacole, scutirea pentru bunurile produse si comercializate de unitatile din sistemul de penitenciare, scutirea pentru activitatea de difuzare prin cablu a programelor audiovizuale, scutirea pentru vanzarea de licente de filme sau de programe, drepturi de difuzare, abonamente la agentii internationale de stiri si alte drepturi de difuzare similare, destinate activitatii de radio si televiziune.

Anul 2006 va fi dedicat unor ample actiuni de popularizare a prevederilor aplicabile schimburilor intre tarile comunitare, astfel incat toti agentii economici sa-si poata desfasura in bune conditii activitatea si sa nu se inregistreze sincope datorita necunoasterii mecanismelor, de altfel destul de complicate, care se vor aplica in relatia cu celelate state ale Uniunii Europene.

In domeniul accizelor - va continua procesul de armonizare a legislatiei nationale cu legislatia comunitara in domeniu, potrivit angajamentelor asumate prin Documentul de Pozitie aferent Capitolului 10.

Prin Codul fiscal am introdus sistemul de antrepozitare fiscala pentru produsele supuse accizelor armonizate, care are la baza principiile legislatiei comunitare in domeniu.

Au fost introduse in legislatia nationala reglementarile comunitare **specifice schimburilor intracomunitare de produse accizabile.**

Pana la momentul aderarii Romaniei la Uniunea Europeana vom urmari realizarea transpunerii totale a legislatiei comunitare in domeniul accizelor in paralel cu perfectionarea celei actuale in functie si de conditiile concrete ale economiei romanesti.

3.3. Cadrul fiscal și bugetar pe termen mediu: structura veniturilor și cheltuielilor bugetare

Construcția bugetară a anului 2006 este proiectată în strânsă relație cu pachetul politicilor macroeconomice prognozate pentru acest an, respectiv politica monetară, de curs și cea a veniturilor, pentru:

- protejarea și menținerea echilibrelor macroeconomice;
- menținerea deficitului de cont curent în limite sustenabile;
- consolidarea veniturilor bugetare pentru a face față angajamentelor de cheltuieli cu care România se va confrunta în următorii ani;
- pregătirea asigurării condițiilor necesare capacității de absorbție a instrumentelor structurale (fonduri structurale și de coeziune) începând cu anul 2007.

Politica fiscal-bugetară a anului 2006 trebuie judecată în contextul constrângerilor care acționează în economie, a finalizării unor reforme, a acțiunii unor factori exogeni, elemente determinate de exigențele și cerințele procesului de aderare, dar și contextualizând-o în spațiul european, ceea ce îi imprimă anumite particularități:

- Monitorizarea unei orientări și abordări prudente a politicii fiscal - bugetare și corelarea acesteia cu celelalte politici este cu atât mai necesară cu cât evoluțiile recente din economie evidențiază existența unui exces de cerere, cu potențial de acumulare a unor presiuni inflaționiste pe termen scurt, de adâncire a deficitului de cont curent, de afectare a sustenabilității pe termen mai îndelungat a creșterii economice, care ar putea conduce la derapaje a căror corecție ulterioară ar impune măsuri dure și costisitoare. Alinierea prețurilor administrate la valorile de referință din Uniunea Europeană, care va continua și în anul 2006, anticiparea producerii unei creșteri temporare a prețurilor unor produse alimentare ca efect al inundațiilor, dar și o anticipare a creșterii prețului internațional al petrolului, care poate exercita presiune asupra ratei inflației prin intermediul impactului său asupra dinamicii prețurilor bunurilor de import, pot genera o deviere de la ținta de inflație stabilită pentru anul 2006.
- Restructurarea fiscalității, respectiv introducerea cotei unice în anul 2005, va avea influențe directe și indirecte asupra producției și consumului, introducerea regimului de țintire directă a inflației care ar trebui să conducă expectațiile inflaționiste pe o pantă descendentă, precum și procesul denominării sunt factori care vor contribui la obținerea unei performanțe constante în implementarea politicilor financiare și macroeconomice stabile, la consolidare monetară, pregătirea țării noastre pentru perioada anilor următori.
- Complexitatea construcției europene determinată de o diversitate de condiții economice și sociale, de un anumit mod de alcătuire a instituțiilor sale, de o anumită configurare a bugetului comunitar care alocă sume importante Politicii Agricole Comune și de Pescuit pentru finanțarea proiectelor structurale și de coeziune, face 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 politicile comunitare. Ca viitor stat membru, România va trebui să respecte criteriile de la Maastricht referitoare la deficitul bugetar, inflație, datorie publică. În acest context, și din experiența unor țări membre ale Uniunii Europene criteriul privind deficitul bugetar pare să fie cel mai greu de îndeplinit fiind

nevoie de întărirea fiscalității și de reforme structurale în domeniul cheltuielilor publice.

Strategia politicii fiscale și bugetare pentru anul 2006 are în vedere consolidarea economiei de piață funcționale astfel încât aceasta să poată face față forțelor concurențiale care vor acționa pe Piața Unică, când România va deveni stat membru al Uniunii Europene.

În cursul anului 2005, au fost luate o serie de **măsuri menite să perfecționeze sistemul de alocare și utilizare a fondurilor publice și care să asigure modernizarea sistemului de contabilitate publică.**

Consolidarea formulării bugetului pe bază de programe, proces susținut de Legea finanțelor publice nr. 500/2002, care orientează întreaga gestiune financiară pe criteriul performanței. Bugetul pe bază de programe generează și se sprijină pe priorități multianuale, fapt care amplifică gradul de predictibilitate al politicilor bugetare și a mediului de afaceri și care va contribui la atenuarea pierderilor de eficiență.

Analiza proiectului de buget pe anul 2006 relevă faptul că, din totalul cheltuielilor bugetului de stat un procent de 67% s-a alocat pe bază de programe, iar din totalul de 49 de ordonatori principali de credite, un număr de 25 au formulat bugetul în proporție de 100% pe bază de programe.

În cadrul acțiunilor care vizează restructurarea procesului bugetar, dar și o îmbunătățire a structurării și transparenței cheltuielilor bugetare, s-a elaborat o **nouă clasificație a indicatorilor privind finanțele publice** care are în vedere, în principal, următoarele:

- Regruparea veniturilor după sursele și natura acestora, conform metodologiilor internaționale și a manualului privind statistica finanțelor publice editat de Fondul Monetar Internațional. Aceasta a permis în plus reclasificarea în mare parte a veniturilor care în prezent sunt grupate impropriu ca “Alte impozite”, “Diverse venituri” sau “Vărsăminte de la instituțiile publice”;
- În cadrul clasificației economice a cheltuielilor, s-a avut în vedere o mai mare detaliere a structurii acestora, care să asigure informații mai exacte privind alocarea și utilizarea fondurilor publice, dar și unele abordări principial noi, astfel:
 - în cadrul cheltuielilor de personal vor fi evidențiate și cheltuielile salariale în natură (norme de hrană, uniforme și echipament, tichete de masă, ș.a.) care se vor reclasifica de la cheltuieli materiale și servicii;
 - transferurile au fost tratate mult mai specific, fiind diferențiate în funcție de natura acestora în transferuri curente și de capital. În același timp, transferurile curente neconsolidabile au fost în mare parte reclasificate la “Subvenții”, “Asistență socială” sau “Alte cheltuieli”;
 - cheltuielile cu “Asistența socială” sunt evidențiate distinct, grupate în cheltuieli cu “Ajutoare sociale” și “Asigurări sociale”;
 - dobânzile au fost separate de alte categorii de cheltuieli care erau incluse la această grupă, în principal comisioanele și alte costuri bancare, precum și ratele de capital aferente împrumuturilor garantate;
 - cheltuielile de capital au fost detaliate pe principalele feluri de active fixe având în același timp un conținut mai larg prin includerea cheltuielilor cu reparațiile capitale.

- În cadrul clasificății funcționale a cheltuielilor:
 - s-a introdus un al treilea nivel de detaliere a cheltuielilor, precum și restructurarea unor capitole cum sunt apărare, ordine publică, învățământ, sănătate, acțiuni economice, pentru a permite o mai bună comensurare a efortului bugetar pe funcțiile guvernamentale specifice. De menționat că clasificăția funcțională s-a elaborat pe baza clasificăției COFOG utilizată de Fondul Monetar Internațional și Uniunea Europeană.
 - cercetarea științifică este detaliată pe cercetare fundamentală și cercetare-dezvoltare pe funcții (sectoare) și a fost cuprinsă la fiecare capitol în parte.
 - cheltuielile pentru învățământ au fost clasificate pe grupe de școlarizare și sunt conforme cu normele internaționale, respectiv Clasificația Internațională Standard privind Educația (ISCED) emisă de UNESCO;
 - la partea “Acțiuni economice” s-a prevăzut un nou capitol “Acțiuni generale economice, comerciale și de muncă” care grupează plățile privind intervențiile în economie cu caracter general, neatribuite unui sector economic distinct.

Modernizarea contabilității publice prin **introducerea contabilității pe bază de angajamente**. Schimbările intervenite în managementul public în ultimii ani au condus la o dezvoltare remarcabilă în domeniul contabilității publice. Contabilitatea publică este de natură să ofere informații despre o mai bună administrare a bugetului, precum și despre folosirea corectă și adecvată a fondurilor publice, asigurând astfel utilizatorilor posibilitatea luării celor mai bune decizii economice. În realizarea acestei cerințe se impune trecerea de la o contabilitate de casă, orientată pe intrări de resurse la o abordare orientată pe rezultate și performanțe - contabilitatea de angajamente.

În trecerea la contabilitatea de angajamente, România a avut în vedere cerințele Regulamentului financiar aplicabil bugetului general al Comunității Europene nr. 1605/25.06.2005 și ale Regulamentului Comisiei Europene privind regulile detaliate de implementare a Regulamentului financiar nr. 2342/23.12.2002, Capitolul “Contabilitate și prezentarea conturilor”, cu privire la:

- metodele de evaluare a activelor și datoriilor;
- principiile de contabilitate general acceptate;
- structura planului de conturi;
- structura situațiilor financiare.

În calitate de viitoare țară membră a Uniunii Europene, România s-a preocupat pentru adoptarea legislației europene în domeniul contabilității publice, la această dată raportând realizări importante pe linia tranziției la contabilitatea de angajamente:

- înregistrarea în contabilitate a creanțelor fiscale începând cu 1 ianuarie 2003;
- calcularea și înregistrarea amortizării activelor fixe începând cu 1 ianuarie 2004;
- efectuarea și experimentarea noilor reglementări contabile în anul 2005;
- pregătirea personalului din compartimentele financiar-contabile de către Institutul Național de Administrație și Centrele Regionale de Formare Profesională.

3.3.1. Politica veniturilor bugetare

Pentru anul 2006, nu sunt prevăzute modificări de esență ale sistemului fiscal, menținându-se principiul cotei unice de impozitare. Politica de relaxare fiscală va continua prin reducerea cu două puncte procentuale a contribuțiilor de asigurări sociale, din care 1,5% la bugetul asigurărilor sociale de stat și 0,5% la bugetul asigurărilor pentru șomaj, ambele reduceri fiind aplicabile pentru angajatori. Totuși, pentru asigurarea sumelor necesare din perspectiva aderării la Uniunea Europeană, vor fi luate anumite măsuri de creștere a veniturilor bugetare.

În domeniul **impozitului pe profit** se are în vedere creșterea veniturilor, în condițiile menținerii aceluiași nivel al cotei unice de impozitate, prin restrângerea categoriilor de rezerve deductibile la calculul profitului impozabil pentru societățile bancare și de asigurare, precum și din sectorul energetic, petrolier, prin eliminarea celor specifice față de celelalte categorii de contribuabili și prin eliminarea unor facilități fiscale cuprinse în acte normative considerate neconforme cu principiile Uniunii Europene.

În domeniul **impozitului pe venit**, se va utiliza cota unică de 16% pentru impozitarea câștigurilor din transferul titlurilor de valoare în timpul anului, cu posibilitatea opțională de definitivare, la sfârșitul anului a impozitului aplicând cota de 16% asupra câștigului net. De asemenea, se va renunța la facilitatea de neimpozitare a câștigurilor din transferul proprietăților imobiliare dobândite prin moștenire și schimb.

Începând cu data de 1 ianuarie 2006, conform legislației deja adoptate, pentru veniturile realizate de persoanele fizice și juridice nerezidente, urmează să se aplice cota de 16%, cu excepția veniturilor obținute din jocuri de noroc, pentru care se menține cota de impozit de 20%. Se unifică în felul acesta cotele de impozitare practicate pentru nerezidenți crescând de la 10% și, respectiv, 15% la 16%, cu excepția jocurilor de noroc unde cota rămâne constantă.

În domeniul **impozitelor și taxelor locale**, va fi majorat impozitul pe clădirile utilizate ca locuințe, se va majora taxa asupra mijloacelor de transport ca urmare a modificării modului de calcul al impozitului, va crește taxa datorată pentru iahturi, se va renunța la scutirea de la plata taxei asupra succesiunii, dacă încheierea procedurii succesoriale a fost făcută în termen de un an de la data decesului proprietarilor bunurilor.

Prin Legea nr.247/2005 privind reforma în domeniile proprietății și justiției, precum și unele măsuri adiacente a fost modificată Legea nr. 571/2003 privind Codul fiscal, în sensul majorării, începând cu data de 1 ianuarie 2006, a actualelor niveluri ale impozitului pe teren pentru suprafețele situate în extravilanul localităților, de la 1,1 lei/ha, la niveluri cuprinse între 9 lei/ha și 40 lei/ha în funcție de categoriile de folosință a terenurilor și clasele de calitate ale acestora și trecerii acestui impozit de la bugetele locale la bugetul de stat în vederea asigurării fondurilor necesare achitării rentei viagere.

În domeniul **taxei pe valoarea adăugată**, începând cu data de 1 ianuarie 2006, Directiva 2003/92/CE referitoare la locul livrării de gaz și electricitate va fi transpusă în legislația națională. De asemenea, vor fi luate și alte măsuri de natură să asigure o colectare mai eficientă a veniturilor din TVA și combaterea evaziunii fiscale, cum ar fi: introducerea răspunderii în individual și în solidar pentru plata taxei, extinderea aplicării măsurilor de simplificare și pentru deșeurile textile, de hârtie și plastic; vor fi luate măsuri pentru a asigura trecerea de la plafonul actual de scutire de 200.000 lei la plafonul de scutire de 35.000 euro negociat cu Uniunea Europeană de la data aderării.

În domeniul **accizelor** sunt avute în vedere: continuarea procesului de armonizare a legislației cu directivele europene, majorarea graduală a accizelor la principalele produse supuse acestui

regim potrivit calendarului cuprins în Documentul de poziție aferent Capitolului 10 – Impozitarea. De asemenea, vor fi incluse în sfera de aplicare a accizelor toate produsele care rezultă din prelucrarea țigărilor, vor fi instituite sistemul de garantare a accizelor pentru toate timbrele și banderolele solicitate de antrepozitari, precum și sistemul de înregistrare a comercianților de produse din tutun cu amănuntul.

În domeniul **taxelor vamale**, obiectivele vizate pentru anul 2006 au în vedere cerințele impuse de procesul de aderare la UE, care constau în: abrogarea facilităților legate de scutirea de la plata taxelor vamale pentru importul de echipament sportiv și materiale sportive, instalații și aparatură specifică, necesare activității de pregătire, reprezentare și participare a sportivilor la diverse competiții sportive, instituite prin art. 76 din Legea educației fizice și sportului, nr. 69/2000, cu modificările și completările ulterioare; abrogarea facilităților legate de scutirea de la plata taxelor vamale pentru utilajele și echipamentele importate, ca rezultat al unor investiții directe cu impact semnificativ în economie cu o valoare care depășește echivalentul a 1 milion dolari S.U.A., instituite prin art. 12, lit. a) din Legea nr. 332/2001 privind promovarea investițiilor directe cu impact semnificativ în economie.

În aceste condiții, evoluția veniturilor bugetare, ca procent în PIB, va fi următoarea:

Evoluția veniturilor bugetare ca raport în produsul intern brut

-%-

	2004	2005	2006	2007	2008
VENITURI TOTAL*)	32,1	33,5	32,9	32,2	31,9
Venituri fiscale	28,4	28,5	28,4	28,3	28,1
Impozite pe venit, profit și câștiguri de capital, din care:	16,0	15,5	15,2	15,2	14,8
Impozit pe profit	2,8	2,5	2,4	2,5	2,6
Impozit pe venit și salarii	3,0	2,6	2,7	2,8	2,9
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri de capital	0,6	0,9	0,9	0,9	0,8
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	12,4	13,0	13,2	13,1	13,3
TVA	6,9	7,8	8,0	7,9	8,1
Accize	3,4	3,2	3,3	3,6	3,8
Alte impozite și taxe	1,4	1,3	1,3	1,1	1,0
Impozit pe comerț exterior și tranzacții internaționale (taxe vamale)	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5
Contribuții la asigurări sociale	9,5	9,5	9,3	8,9	8,4
Venituri nefiscale	3,0	3,3	3,1	2,8	2,6
Granturi	0,6	1,6	1,4	1,1	1,2

*) Cuprind fondurile externe estimate a fi primite de la Uniunea Europeană și bugetul AND. Sfera de cuprindere a bugetului general consolidat s-a extins prin includerea bugetului activităților finanțate integral din venituri proprii și a bugetului trezoreriei statului. Datele sunt calculate potrivit metodologiei ESA 95.

Veniturile din impozitul pe profit și-au redus ponderea în PIB în anul 2005 comparativ cu anul 2004, ca urmare a introducerii cotei unice de impozitare. Este de așteptat ca acestea să reînceapă să crească pe măsura creșterii activității economice. O evoluție asemănătoare și motivată de aceiași factori o vor avea și veniturile din impozitul pe salarii.

Taxele vamale vor avea o contribuție constantă la veniturile bugetare, ca pondere în PIB, până în anul 2007, când sunt estimate să scadă ușor, odată cu aderarea la Uniunea Europeană și eliminarea tuturor barierelor tarifare din comerțul cu țările membre ale Uniunii.

Evoluția veniturilor bugetare din accize este explicată de aplicarea măsurilor luate în cadrul calendarului de armonizare a legislației naționale cu cea comunitară.

Veniturile din contribuțiile de asigurări sociale își vor reduce ponderea în PIB, de-a lungul perioadei analizate. Această evoluție rezultă din reducerile prevăzute pentru cotele de contribuții și reprezintă o corecție față de estimările din ediția din februarie 2005 a PEP. Modificarea estimărilor din Programul din noiembrie 2005 față de cel din februarie provine din reconsiderarea prognozei privind numărul de salariați (4.690.000 persoane față de 5.185.000 persoane în anul 2006, 4.775.000 persoane față de 5.410.000 persoane în anul 2007 și 4.845.000 persoane față de 5.735.000 persoane în anul 2008).

3.3.2. Politica bugetară

Principalele coordonate ale politicilor bugetare sectoriale formulate pentru perioada 2006-2008 au în vedere următoarele obiective:

- menținerea ritmului de creștere economică și susținerea procesului de dezinflație;
- susținerea procesului de convergență a economiei românești cu economiile europene;
- creșterea transparenței cheltuielilor publice;
- creșterea capacității de absorbție a fondurilor comunitare.

Politicile publice integrate într-un orizont multianual coerent și predictibil vor avea în vedere eficiența alocărilor bugetare, a prioritizării acestora și se vor concentra pe:

- Finanțarea de politici convergente cu cele promovate de Uniunea Europeană - infrastructură, cercetare-dezvoltare, mediu și dezvoltare rurală.
- Finanțarea unor politici publice de ajustare structurală - transporturi, agricultură, industrie - pentru creșterea competitivității performanțelor economiei românești în context european și mondial.
- Continuarea și consolidarea politicilor de capital uman - învățământ, sănătate - ce vor asigura premise pentru realizarea unei economii durabile în domeniul forței de muncă;
- Politici de acompaniament social - asistență socială, pensii, asigurări de sănătate;
- Alte politici sectoriale – apărare; ordine publică și siguranță națională; cultură, recreere și religie; locuințe, servicii și dezvoltare publică; comunicații, alte acțiuni economice;

Astfel, se estimează următoarea evoluție a cheltuielilor bugetare, calculată ca pondere în PIB:

Evoluția cheltuielilor bugetare ca raport în produsul intern brut

-%-

	2004	2005	2006	2007	2008
CHELTUIELI TOTAL *)	33,2	33,7	33,5	33,1	33,4
din care:					
Cheltuieli de personal	7,0	7,4	6,8	6,5	6,2
Bunuri și servicii	7,4	7,3	6,5	6,6	6,5
Dobânzi	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0
Subvenții	2,3	2,0	2,0	1,2	1,2
Transferuri	11,7	13,1	13,9	14,0	14,5
Cheltuieli de capital	3,4	2,8	3,2	3,9	4,0

*) Cuprind fondurile externe estimate a fi primite de la Uniunea Europeană și bugetul AND. Sfera de cuprindere a bugetului general consolidat s-a extins prin includerea bugetului activităților finanțate integral din venituri proprii și a bugetului trezoreriei statului. Datele sunt calculate potrivit metodologiei ESA 95.

Cheltuielile de personal sunt estimate să scadă constant începând cu anul 2006. Această reducere provine din măsurile de reformă a administrației publice și din reducerea cheltuielilor cu contribuțiile sociale în anul 2006 față de 2005.

Cheltuielile cu dobânzile își vor reduce ponderea în PIB în urma politicii de menținere a unui deficit bugetar redus. De asemenea, obținerea resurselor pentru finanțarea deficitului bugetar se va face la dobânzi mai avantajoase și cu maturități mai mari.

Subvențiile vor avea o pondere constantă în anii 2005-2006, urmând să se reducă începând cu anul aderării la UE.

Cheltuielile de capital vor crește, în principal datorită proiectelor finanțate din fonduri europene.

3.3.3 Relațiile bugetare cu Uniunea Europeană

România beneficiază de fonduri de la Uniunea Europeană acordate prin intermediul instrumentelor financiare de preaderare (PHARE, ISPA și SAPARD). Aceste fonduri sunt prevăzute să fie acordate până la data aderării efective la UE, urmând a fi înlocuite de la acea dată cu fondurile structurale și de coeziune. Dat fiind mecanismul de implementare a proiectelor de preaderare, României îi vor fi transferate fonduri de preaderare și după anul 2007. În tabelul următor sunt prezentate estimările de sume care urmează a fi transferate României prin intermediul fondurilor de preaderare, precum și sumele de cofinanțare aferente acestora.

Intrările de fonduri de preaderare și cofinanțarea acestora¹

- milioane euro -

	2005		2006		2007		2008	
	Sume transferate de la bugetul UE	Cofinanțare	Sume transferate de la bugetul UE	Cofinanțare	Sume transferate de la bugetul UE	Cofinanțare	Sume transferate de la bugetul UE	Cofinanțare
Total general	546,0	181,6	1.500,5	530,1	1.094	226,4	875,9	232,3
din care:								
PHARE	240,6		408,3	39,1	421,1	27,8	338,7	58,3
ISPA	141,2		610,3	173,3	512,1	143,4	375,9	118,8
SAPARD	182,2		481,9	317,7	160,8	55,2	161,3	55,2

De asemenea, România va trebui să asigure cofinanțarea pentru fondurile primite de la UE prin intermediul instrumentelor financiare post-aderare. Tabelul următor prezintă o estimare a fondurilor pe care România urmează să le primească prin intermediul acestor instrumente, precum și cofinanțarea aferentă acestora:

Fonduri de la bugetul Uniunii Europene și cofinanțarea acestora - estimare plăți -

- milioane euro -

	2007		2008	
	Sume de la bugetul UE	Cofinanțarea din resurse bugetare interne	Sume de la bugetul UE	Cofinanțarea din resurse bugetare interne
Acțiuni structurale-total, din care:	373,0	19,0	734,5	303,0
Fonduri Structurale, din care:	359,0	14,0	618,5	265,0
FEDR	269,0	10,0	464,0	199,0
FSE	90,0	4,0	154,5	66,0
Fondul de Coeziune, din care:	14,0	5,0	116,0	38,0
Infrastructura de transport	7,0	2,5	58,0	19,0
Infrastructura de mediu	7,0	2,5	58,0	19,0

¹ Cofinanțarea reprezintă estimări ale sumelor prevăzute în bugetul de stat la poziția "Transferuri aferente Fondului Național de Preaderare"

Începând cu data aderării la Uniunea Europeană, România va trebui să transfere anual o sumă reprezentând contribuția sa la bugetul comunitar. Conform metodologie de calcul a acestor sume și din estimările privind intrările de fonduri prin intermediul fondurilor structurale și de coeziune, rezultă următoarea situație sintetică a relațiilor bugetare dintre UE și România:

Poziția financiară a României în raport cu Uniunea Europeană

-milioane euro-

	2005	2006	2007	2008
Total fonduri UE	546,0	1.500,5	1.467,0	1610,4
Contribuția României la bugetul comunitar	-	-	1.343	1.525
Sold	546,0	1.500,5	124,0	85,4

3.4. Managementul datoriei guvernamentale și finanțarea deficitului bugetar

Cadrul legal și instituțional pentru managementul datoriei publice îl reprezintă începând cu anul 2005 Legea datoriei publice nr. 313/2004. Corespunzător acestei legi, Ministerul Finanțelor Publice este responsabil de contractarea și administrarea datoriei guvernamentale.

Gradul de îndatorare publică a României se situează sub 25 % din PIB cu mult sub limita de 60 % din PIB stabilită prin Tratatul de la Maastricht. Astfel, la sfârșitul anului 2004 datoria guvernamentală calculată conform metodologiei UE (ESA95) reprezenta 18,1 % din PIB, din care datoria internă 5,6 % iar cea externă 12,5 %. Pentru sfârșitul anului 2005 nivelul acestui indicator este estimat la 17,1 % din PIB.

Structura datoriei guvernamentale la 31.12.2004 pe instrumente de datorie arată ca emisiunile de titluri guvernamentale reprezintă 51,5 % din total datorie iar diferența este acoperită cu împrumuturi. În ceea ce privește maturitatea inițială aferentă datoriei guvernamentale, 24,3 % din datorie avea scadențe pe termen scurt iar 75,7 % cu scadențe pe termen mediu și lung, în timp ce maturitatea medie a soldului datoriei la sfârșitul anului 2004 era de 5,6 ani. În același timp, trebuie menționat că în ceea ce privește structura datoriei guvernamentale după tipul ratei dobânzilor, 34,7 % era datoria cu rată variabilă de dobândă. Datoria în moneda locală la sfârșitul anului 2004 reprezenta 27,7 % din total datorie, din datoria contractată în valută cea mai mare pondere o reprezenta datoria denominată în EUR respectiv 46,1 % din datorie, urmată de USD cu 22,4 % și alte valute cu 3,8 %.

În anul 2005, pe linia îmbunătățirii managementului datoriei interne au fost făcute eforturi în ceea ce privește extinderea curbei de maturitate a instrumentelor de finanțare și refinanțare a datoriei publice interne. Astfel, pe lângă creșterea volumului titlurilor de stat cu scadențe la 2, 3 și 5 ani, începând cu luna aprilie 2005 au fost lansate emisiuni de titluri de stat cu scadențe la 7, 10, 12 și 15 ani. În acest mod, prin refinanțarea datoriei publice interne pe termen scurt prin obligațiuni de stat emise pe termen mediu și lung și reducerea ratelor de dobândă la titlurile de stat s-a realizat diminuarea serviciului datoriei publice interne.

Pe fondul scaderii graduale a inflației, transparența și predictibilitatea modului în care se desfășoară emisiunile de titluri de stat reprezintă un alt factor important pentru reducerea costului titlurilor de stat exprimat prin reducerea ratelor de dobândă. În acest sens, începând

cu trimestrul 2 al anului 2005 s-a creat cadrul institutional de consultare cu participantii pe piata interna (dealeri primari, societati de asigurari de viata,etc.) prin organizarea de intalniri cu acestia si pentru prima data a fost publicat un calendar trimestrial de emisiuni de titluri de stat in care s-au prezentat caracteristicile titlurilor de stat.

Pe linia managementului datoriei guvernamentale externe, odata cu intrarea in vigoare a noii legi a datoriei publice a fost eliminata posibilitatea ca ministerele de linie sa contracteze imprumuturi cu garantia statului. Este important de mentionat ca acordarea de garantii de stat a fost limitata la proiectele de importanta majora si numai cu avizul Consiliului Concurentei in vederea respectarii angajamentelor Romaniei in domeniul ajutorului de stat.

In anul 2004 finantarea deficitului bugetar s-a realizat in proportie de 61% din surse externe, in timp ce pentru anul 2005 finantarea deficitului bugetar se va realiza in principal din surse interne.

Obiectivele managementul datoriei guvernamentale in perioada 2006-2008

Obiectivul principal al managementului datoriei guvernamentale îl reprezinta mentinerea in limite sustenabile a nivelului acestei datoriei si asigurarea surselor necesare finantarii deficitelor bugetare si a resurselor de plata a serviciului datoriei la un cost cât mai redus si un nivel al riscului acceptabil.

Concomitent cu cresterea controlata a datoriei publice se va urmari reducerea costurilor datoriei si a riscului bugetar cauzat de acordarea de garantii de stat.

Pentru reducerea costurilor cu datoria interna, se va continua politica de lansare de emisiuni de titluri de stat pentru finantarea deficitului bugetar si pentru refinantarea datoriei publice interne, in principal, prin emisiuni pe termen mediu si lung. In acest sens, vor fi lansate emisiuni de titluri de stat de referinta (benchmark) pe piata interna cu scadenta la 3, 5 si 10 ani.

Unul dintre aspectele esentiale ce trebuie avute in vedere in domeniul datoriei publice guvernamentale externe il reprezinta reducerea graduala a finantarilor de la institutiile financiare internationale si respectiv cresterea finantarilor prin realizarea de emisiuni preponderent pe piata interna dar si pe piata externa pentru mentinerea unui acces constant al Romaniei pe aceste pietete.

Incepand cu anul 2006 nerezidentii vor putea achizitiona si tranzactiona titlurile de stat emise pe piata interna fara nici o restrictie corespunzator angajamentelor Romaniei in cadrul capitolului 4 de negocieri "Libera circulatie a capitalurilor", fiind asteptata o crestere a cererii pentru titlurile de stat.

In vederea cresterii transparente si predictibilitatii pe piata primara a titlurilor de stat potrivit noii legi a datoriei publice, incepand cu anul 2006, se va publica in avans calendarul anual de emisiuni pentru anul respectiv.

Totodata, periodic se vor organiza intalniri comune intre reprezentantii Ministerului Finantelor Publice si ai Bancii Nationale a Romaniei pentru coordonarea politicilor macroeconomice in vederea proiectarii si implementarii unei politici de indatorare publica interna care sa evite cresterea ratelor dobanzii bancare cu efect negativ asupra cererii de investitii si asupra inflatiei.

Intrucat un element important in reducerea costului titlurilor de stat il reprezinta o piata secundara activa a titlurilor de stat, se are in vedere dezvoltarea pietei titlurilor de stat prin consolidarea curbei de randament a instrumentelor de datorie si prin emiterea de titluri de stat

cu grad ridicat de lichiditate (benchmark-uri). Dezvoltarea pietei secundare prin crearea de referinte (benchmark) este esentiala atat prin prisma diminuarii costurilor de finantare ale statului prin castigarea unui premiu de lichiditate la tranzactionarea acestora pe piata secundara cat si pentru emisiunile de obligatiuni municipale si corporatiste ce se vor raporta la aceste emisiuni benchmark.

Finantarea deficitului bugetului general consolidat se va realiza in principal din surse interne si in completare din surse externe. Desi in prezent, veniturile din activitatea de privatizare sunt considerabile, acestea nu vor fi utilizate pentru finantarea deficitului bugetar, destinatia lor fiind stabilita prin hotarare a guvernului. Posibile destinatii ale acestor sume sunt proiectele de infrastructura si reforma sistemului de pensii mai precis finantarea deficitului bugetar creat prin introducerea pilonului II al sistemului de pensii administrate privat.

Imbunatatiri ale cadrul institutional

Ministerul Finantelor Publice intentioneaza sa reformeze cadrul institutional aferent managementului datoriei publice. In acest scop se va acorda prioritate aspectelor strategice privind administrarea datoriei publice si a riscurilor asociate acesteia, precum si intaririi capacitatii institutionale de gestionare a datoriei publice.

In incercarea de a realiza un management eficient, transparent si responsabil al datoriei publice, Ministerul Finantelor Publice studiaza oportunitatea crearii unei structuri organizatorice moderne, care sa isi desfasoare activitatea in baza strategiei de administrare a datoriei publice, cu obiective si criterii de performanta clar definite.

Concomitent cu activitatile necesare pentru infiintarea agentiei de datorie publica in perioada urmatoare se vor realiza alte actiuni pentru imbunatatirea managementului datoriei publice, cum ar fi: implementarea unui sistem electronic pentru licitatiile aferente emisiunilor de titluri de stat, crearea entitatii de depozitar central si listarea titlurilor de stat la bursa de valori, introducerea si dezvoltarea functiei de analiza (middle office) in cadrul ministerului.

3.5 Analiza factorilor de risc

Am identificat sapte riscuri fiscale la adresa scenariului pe termen mediu:

- 1) cresterea deficitului de cont curent
- 2) evolutia ratei de esec a garantiilor externe
- 3) evolutia sistemului de pensii
- 4) capacitatea de absorbtie mai scazuta a transferurilor nerambursabile de la UE in raport cu scenariul de baza

1) Cresterea deficitului de cont curent

Deficitul de cont curent, chiar daca nu reprezinta un dezechilibu structural adanc, poate pune probleme pe termen mediu din punct de vedere a sustenabilitatii externe. Desi exporturile au crescut intr-un ritm accelerat, mai ales catre piata Uniunii Europene, ritmul de crestere a importurilor, in special al celor de bunuri de consum, a ramas ingrijorator, reflectand puternica crestere a cererii agregate. In acelasi timp, o serie de factori cu efecte duale sustin cresterea cererii agregate: (1) majorarea salariului mediu pe economie, a

salariului minim, ajustarea salariilor in administratia publica sunt componente ale procesului de convergenta nominala a veniturilor, care in acelasi timp, alimenteaza cererea agregata; (2) diminuarea ratelor de taxare care conduc la cresterea nivelului surplusului companiilor si la cresterea venitului disponibil al populatiei; (3) cresterea creditului este necesara tinand cont de gradul inca redus de monetizare a economiei, inasa creste presiunea asupra cererii de import in conditiile in care oferta interna nu este suficient de competitiva; (3) cresterea puternica a investitiilor ca urmare a procesului accelerat de retehnologizare si restructurare in economie este asigurata, de asemenea, intr-o proportie mare din import.

Tinind cont si de procesul de liberalizare a contului de capital si de intrarile de investitii de portofoliu anticipate, cursul de schimb al monedei nationale va continua sa se aprecieze, creind presiune suplimentara asupra importurilor.

Un factor suplimentar cu efecte negative asupra deficitului contului curent este reprezentat de evolutiile pretului petrolului si de influenta acestuia asupra importurilor de energie.

Investitiile straine directe au crescut la peste 4 miliarde de euro 2004 si sint estimate la peste 3.5 miliarde de euro in 2005. Tendinta de crestere a investitiilor straine directe va continua si pe termen mediu in conditiile in care perceptiile investitorilor cu privire la Romania se vor imbunatati odata cu aderarea la Uniunea Europeana incepind cu 2007.

Chiar daca in aceste conditii constringerea externa va cunoaste o relaxare relativa comparativ cu perioada precedenta, evolutia deficitului de cont curent trebuie atent supravegheata prin promovarea unei combinatii de politici macroeconomice adecvate.

2) Garantiile externe acordate de stat

Analiza riscurilor bugetare

Al doilea risc identificat pentru sustenabilitatea finantelor publice il reprezinta garantiile emise la extern pentru creditele contractate de agentii economici. Stocul acestor garantii emise la extern pana la sfarsitul lunii septembrie 2005 a scazut la 4.365,9 milioane dolari SUA fata de 4.662,3 milioane dolari SUA la sfarsitul anului 2004.

Precizam ca aceste credite contractate pentru sectoare prioritare si garantate de Ministerul Finantelor Publice au fost destinate in principal imbunatatirii sistemului de comunicatii, diversificarii surselor de energie (domeniu nuclear, hidroenergetic, sector minier), restructurarii sectorului transporturilor si achizitionarii de resurse energetice. Rata esecului a fost mai mica pentru primele 9 luni ale anului 2005 ajungand la 9.7 % fata de 12,6 % cat s-a inregistrat in anul 2004.

Situatia garantiilor emise la extern pentru creditele contractate de agenti economici

Indicatori	2004	30.09.2005
1. Garantii externe emise pt. credite ale agentilor economici (stoc la sf. perioadei)		
- mil. USD	4.663,3	4.365,9
- mil. lei (RON)	13.493,3	15.536,5
2. Plati la extern in contul agentilor economici garantati		
- mld. lei	547,6	219,9

Indicatori	2004	30.09.2005
3. Serviciul datoriei publice externe garantate de stat		
- mil. USD	1.330,7	786,0
- mld. lei	4.342,9	2.263,1
4. Rata esecului (rd.2/rd.3)		
%	12,6	9,7

În primele 9 luni ale anului 2005 față de anul 2004 plățile efectuate la extern de Ministerul Finanțelor Publice în contul agenților economici garantați au scăzut cu 59,8 %. Este important de menționat că în anul 2005 sumele recuperate de la agenții economici au depășit plățile efectuate în acest an, fiind de 1,3 ori mai mari.

3) Evoluțiile sistemului de pensii

Un alt risc major cu care va fi confruntată România este reprezentat de situația financiară a sistemului public de pensii de stat.

Sistemul public de pensii în România asistă în prezent aproximativ 6,1 milioane de beneficiari. Sistemul este responsabil pentru o mare parte din cheltuielile bugetului consolidat, având o medie de 7,2% din PIB între anii 1995 și 2003.

Unul dintre motivele principale ale creșterii deficitelor sistemului de pensii a fost creșterea rapidă a numărului de beneficiari în perioada anilor '90. Între anii 1990 și 2002 numărul beneficiarilor sistemului public de pensii a crescut de la 3,4 la 6,2 milioane, estimându-se o diminuare pentru anul 2004 la aproximativ 6,1 milioane.

Există patru factori care au o influență directă asupra situației sistemului de pensii: evoluția ratei de taxare, rata de colectare/gradul de conformare, creșterea economică și evoluțiile demografice.

Pe termen scurt scăderea prea rapidă a ratei de taxare la contribuțiile de asigurări sociale poate reprezenta un pericol la adresa sustenabilității poziției fiscale. Acest risc este amplificat de gradul ridicat de incertitudine pe care îl implică cuantificarea efectului pozitiv asociat curbei Laffer. Gradul de colectare a veniturilor la bugetul asigurărilor sociale de stat a crescut în ultimii doi ani, în special în 2004, ca urmare a reformei administrației fiscale.

Pe termen mediu și lung analiza este extrem de sensibilă la rata de creștere economică și la evoluțiile demografice. O rată de creștere economică de 5-6% pe an, în condițiile unui management prudent cu rate scăzute de înlocuire și cu reguli de indexare la nivelul preturilor, concomitent cu creșterea veniturilor prin îmbunătățirea colectării și creșterea vârstei de pensionare, vor putea conduce la o stabilitate financiară mai mare a bugetului fondului public de pensii.

Din punct de vedere demografic, România va suferi transformări în următoarea perioadă. Conform proiecțiilor, speranța de viață la momentul pensionării va crește de la 15,8 și 19,2 în 2000 la 20,2 și 23,1 în 2050, pentru bărbați și femei. Ratele de fertilitate se așteaptă să cunoască o îmbunătățire odată cu reluarea procesului de creștere economică și evoluția favorabilă a standardului de viață. În ansamblu, populația României se așteaptă să îmbătrânească datorită faptului că creșterea longevității va avea un efect mai mare decât recuperarea observată în procesul de fertilitate. Rata de dependență a populației în vârstă se așteaptă să crească de la 35,4% în 2000 la 50,9% în 2050. Acest proces de îmbătrânire va crea o presiune adițională în sensul creșterii cheltuielilor cu pensiile.

5) Capacitatea de absorbtie a fondurilor comunitare si de aplicare a unui management bugetar integrat

Romania trebuie sa continue sa faca un efort sustinut de reforma cu scopul de a crea un cadru institutional adecvat utilizarii transferurilor de la Uniunea Europeana. Resurse bugetare suplimentare trebuie prioritizate prin alocarea unui numar sporit de personal in institutiile care se ocupa de derularea resurselor europene, printr-o crestere mai accentuata a salariilor in aceste domenii comparativ cu media de crestere acordata la nivelul intregii administratii publice si prin promovarea unui proces de educare care sa ajute mediul de afaceri mai larg si populatia sa invete procedurile prin care aceste transferuri pot fi mobilizate si utilizate. In plus, trebuie promovata si o reforma a bugetului national care sa permita o integrare a procesului de planificare, prioritizare si cheltuire atat a resurselor interne cit si a celor europene. In acest context este necesara si definirea unei strategii eficiente de utilizare a transferurilor nerambursabile atat din punct de vedere sectorial cit si din punct de vedere regional.

In conditiile in care Romania nu va reusi implementarea acestor reforme administrative si nu va creste capacitatea de absorbtie a autoritatilor locale, exista riscul sa fim confruntati cu posibilitatea de a nu cheltui in totalitate aceste resurse si de a inregistra costuri de oportunitate ridicate atat din punct de vedere social cit si economic.