

Cornel Ban și Cristian Pop

Cum reconstruim bugetul?

Trei scenarii, trei filozofii fiscale



Impressum

Publisher

Friedrich-Ebert-Stiftung Romania
Str. Emanoil Porumbaru 21, Apartment 3
RO-011421 București, Sector 1
România

Responsabil:

Jacques Paparo
Friedrich-Ebert-Stiftung România
Tel.: +40 21 211 09 82
romania.fes.de

Coordonatoare proiect:

Tudorina Mihai, FES România

Editare și corectură:

Ioana Miruna Voiculescu și Radu Toderici

Grafică:

Florin Vedeanu

Comenzi și contact

office.romania@fes.de

Opiniile exprimate în această publicație nu reflectă neapărat punctele de vedere ale Friedrich-Ebert-Stiftung. Utilizarea comercială a materialelor publicate de Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) nu este permisă fără acordul scris al FES.

Fundația Friedrich Ebert România este titularul drepturilor de autor asupra acestei publicații. © Friedrich-Ebert-Stiftung e.V., 2026.

ISBN 978-973-0-44304-2

Mai multe publicații ale Friedrich-Ebert-Stiftung Romania pot fi găsite aici:

➤ <https://romania.fes.de/ro/publicatii.html>

Cornel Ban și Cristian Pop

Cum reconstruim bugetul?

Trei scenarii, trei filozofii fiscale

București, 2026

Cuprins

Rezumat executiv	3
Privire generală asupra crizei economiei românești	6
Un model de creștere fragil	6
Modelul românesc de creștere economică	7
Consecințele fiscale ale crizei modelului românesc de creștere	16
Scenarii de reformă fiscală	24
Scop și context	24
Scenariul A:	
Pachetele de măsuri ale Guvernului Bolojan	26
Impactul estimat	27
Evaluarea din perspectivă social-democrată	29
Evaluarea din perspectiva doctrinei fiscale a FMI	32
Scenariul B	
Consolidarea moderat-progresivă	34
Reducerea decalajului de conformare fiscală prin reforma ANAF	35
Eficiența investițiilor locale	40
Impozitul progresiv pe venit	41
Impozitarea capitalului	48
Impozitarea progresivă a proprietății	49
Taxa pe carbon	50
Impact fiscal agregat și traiectorie	50
C. Scenariul social-democrat	56
Principiul progresivității sistemului fiscal	56
Mărirea unor cote la impozitele existente	56
Introducerea unor impozite noi	57
Impactul estimat al scenariului C	59
Implicații	62
Discuție finală	63

Rezumat executiv

În centrul crizei fiscale prin care trece România se află o tensiune fascinantă care merită cercetată cu răbdare, pentru că ne obligă să regândim nu doar cazul românesc, ci și felul în care înțelegem politica fiscală în general. Discursul dominant se concentrează pe problema deficitului și, într-adevăr, la o valoare de peste 8,4% din PIB, în 2025, situația e foarte gravă și impune găsirea unei soluții pentru a evita intrarea în insolabilitate a țării. Dar dacă ne uităm atent la structura veniturilor publice, vedem că problema este mai profundă și mai incomodă, fiind vorba, de fapt, de incapacitatea sistematică a statului de a colecta la bugetul public ceea ce este deja datorat și de a reechilibra relația muncă-capital. Iar această nuanță schimbă totul, de la instrumentele de politică până la distribuția costurilor și a beneficiilor.

Acest studiu pornește de la o analiză a modelului economic și fiscal al României, evidențiind un paradox important: deși economia țării a înregistrat creșteri spectaculoase în comparație cu alte state din Europa Centrală și de Est, veniturile bugetare au rămas scăzute (aproximativ 32% din PIB), mult sub nivelul regional. Acest paradox se explică printr-un model de dezvoltare bazat pe impozitare redusă, motor al unei creșteri nesustenabile a consumului, creștere care devine dependentă de investiții externe și creditare. Consecințele sunt deficite bugetare cronice, creșterea rapidă și la costuri mari a datoriei publice și vulnerabilitate ridicată la șocurile externe.

De exemplu, datele ne arată că România pierde aproximativ 30% din veniturile publice potențiale din cauza necolectării TVA-ului, a evaziunii și a neconformării fiscale. România a încasat cam 21,4 miliarde de euro din TVA în 2023, care reprezintă însă doar aproximativ 70% din cât ar fi trebuit să încaseze statul, de unde decalajul de TVA (*VAT gap*) de 30%. Dacă împărțim la 0,7, rezultă că suma totală pe care ar putea-o încasa este de aproape 30,5 miliarde de euro. Dacă am avea un nivel de colectare ca în Ungaria, unde decalajul este de doar 7,4%, am aduna la buget cam 92,6% din acest total, adică în jur de 28,3 miliarde de euro. Diferența față de cât colectăm acum ar fi de aproximativ 6,9 miliarde de euro pe an. Dacă România ar reduce decalajul de TVA ajungând la nivelul Ungariei, veniturile suplimentare, de aproximativ 6,9 miliarde de euro anual, ar echivala cu aproape 60% din întregul buget al educației, calculat la 3,3% din PIB. Bugetul cercetării publice ar putea fi mărit de peste 10 ori. Aceeași situație apare și în cazul impozitului pe profit, România colectând aproximativ 7 miliarde de euro anual, deși baza fiscală sugerează un

potențial de a încasa peste 11 miliarde dacă am avea un ANAF nu vest-european, ci măcar central-european. Cu un asemenea nivel al colectării, am putea mări cu o treime bugetul educației. Cu alte cuvinte, dacă România ar colecta TVA-ul și impozitul pe profit la standardele statelor vecine din Europa Centrală, nu ar mai fi nevoie de austeritate.

Întrebarea se pune inevitabil: ce fel de problemă încercăm să rezolvăm? Dacă este strict una care ține de deficitul pe termen scurt, soluția pare a fi creșterea taxelor sau reducerea cheltuielilor, care sunt însă deja printre cele mai mici din UE ca procent din PIB. Dacă o definim ca pe o problemă de colectare și de structură fiscală, a cărei soluționare ia mai mult timp decât iau măsurile de austeritate, lucrurile arată complet diferit. Diferența dintre un deficit de aproape 9% și unul în jur de 5% este diferența dintre o economie aflată sub presiune constantă și una care poate respira și investi.

Autorii acestui studiu au în vedere trei scenarii de reformă fiscală pentru reducerea deficitului:

→ **Scenariul A, de urgență**, este cel adoptat de Guvernul Bolojan prin pachetele de măsuri luate pe parcursul anului 2025 și în prima parte a anului 2026, scenariu care se concentrează pe creșterea taxelor indirecte și înghețarea cheltuielilor, în detrimentul reformelor structurale. Aceste soluții au adus o stabilizare pe termen scurt a capacității de refinanțare a statului, dar au avut, cum era previzibil, efecte sociale și economice foarte negative, precum inflația, creșterea anemică și o distribuție inechitabilă a costurilor. În acest scenariu în care reformele de îmbunătățire a colectării au fost, în cel mai bun caz, timide, reforma fiscală riscă să se limiteze strict la austeritate și la perpetuarea dezechilibrului dintre muncă și capital, precum și a celui dintre veniturile mici și medii și veniturile foarte mari, cu grave consecințe sociale, politice și economice.

→ **Scenariul B** are ca obiectiv o consolidare fiscală moderat-progresivă, inspirată de modelele fiscale ale economiilor industriale din regiune (țările din grupul Vișegrad), care ar presupune introducerea unor măsuri precum un impozit progresiv pe venit în trei trepte, lărgirea bazei de impozitare a capitalului, impozite progresive pe proprietate și, mai ales, reforma ANAF, care ar reduce cel mai mult presiunea pe buget. Adoptarea scenariului B ar putea reduce deficitul la aproximativ 6% din PIB.

→ **Scenariul C** este inspirat de modelele social-democrate nordice și al Sloveniei și propune o progresivitate a impozitării care să vizeze în mai mare măsură capitalul și veniturile financiare mari, inclusiv marile averi. Adoptarea unui astfel de scenariu ar putea duce deficitul la aproximativ 5% din PIB, fără a recurge la măsuri de austeritate, prin redistribuirea mai echitabilă a sarcinii fiscale.

Scenariul A coincide cu pachetele de măsuri ale Guvernului Bolojan. Din analiza acestora, reiese un caracter regresiv al reformei: măsurile au afectat în mai mare măsură veniturile mici și medii, precum și domenii publice esențiale (educație, cercetare, asistență socială), fără a aduce o corecție similară a impozitării capitalului, a proprietății sau a veniturilor mari. Reducerea finanțării pentru educație și cercetare va avea efecte negative pe termen lung, deoarece slăbește creșterea economică, inovarea și baza fiscală viitoare, în timp ce economiile bugetare obținute pe termen scurt sunt limitate. Studiul arată și că impozitarea proprietății este redusă și inechitabilă în România, iar reforma bazată pe valoarea de piață a proprietății este întârziată și dificil de implementat din cauza problemelor de cadastru și a intereselor locale. Mai mult, studiul prezintă și doctrina FMI privind măsurile de ajustare fiscală, care indică existența unui spațiu semnificativ pentru creșterea veniturilor bugetare, prin măsuri precum o impozitare mai corectă a proprietății, introducerea impozitării progresive pe venit și reducerea excepțiilor fiscale.

Scenariul B propus în acest studiu nu este unul radical, ci o strategie de convergență cu țările din Europa Centrală (grupul Vișegrad). Pornește de la ideea că România este un *outlier* negativ și că poate deveni o economie fiscală „normală” doar prin corectarea celor mai evidente disfuncționalități legate de colectarea impozitelor și a taxelor, dar și de nivelul lor. Accentul cade pe consolidarea administrației și pe reducerea discrepanțelor dintre impozitarea muncii și cea a capitalului. Acest lucru presupune investiții serioase în consolidarea capacității ANAF. În paralel, s-ar reduce arbitrajul fiscal dintre muncă și capital. Autorii arată că, în prezent, diferența de tratament fiscal este uriașă: munca este taxată aproape la jumătate din venit, în timp ce capitalul beneficiază de cote mult mai reduse. Și nu în ultimul rând, este nevoie de globalizarea veniturilor astfel încât toate sursele de venit să fie tratate unitar și impozitate progresiv la valoarea lor totală, salt care presupune reforme instituționale asumate și o voință politică în acest sens, inexistentă în scenariul A. Lipsa reformelor instituționale și a voinței politice necesare creează un întreg ecosistem de optimizare fiscală, în care veniturile sunt reclasificate pentru a evita taxarea. Scenariul B propus în acest studiu nu elimină complet această diferență, dar o reduce prin pași prudenți: impozitarea mai consistentă a dividendelor, limitarea regimurilor fiscale preferențiale, lărgirea bazei de impozitare.

În același timp, scenariul B introduce o progresivitate moderată pe venit și actualizează impozitarea proprietății aliniind-o la valorile pieței. Obiectivul este generarea de venituri publice la un nivel de aproximativ 35-37% din PIB, stabilizarea deficitului și evitarea măsurilor regresive, cum ar fi creșterea TVA-ului sau tăierea brutală a cheltuielilor esențiale calității vieții și creșterii sustenabile a unei economii aflate în capcana venitului mediu. Este o strategie care încearcă să repare sistemul fără a genera un conflict redistributiv major. Din punct de vedere politic, este mai ușor de susținut, putând fi prezentată ca o aliniere la standarde regionale, nu ca o schimbare de paradigmă. Dar această abordare are o limitare structurală. Cât timp veniturile din muncă și capital sunt tratate diferit, arbitrajul fiscal nu dispare complet. Devine mai puțin profitabil, dar rămâne o opțiune. În acest scenariu, inegalitățile de tratament fiscal se reduc parțial, dar nu sunt abordate în mod sistematic.

Scenariul C are același punct de pornire precum celelalte două, dar alte ambiții. Și el pornește de la ajustarea decalajelor de colectare, pentru că fără asta nu există o bază fiscală solidă. În schimb, propune folosirea acestei ajustări ca bază a reconstrucției arhitecturii fiscale pentru a asigura o mai mare echitate în societate și o vulnerabilitate redusă a economiei. În acest scenariu, diferența dintre muncă și capital dispare ca stimulent economic. Nu ar mai exista motivația, de exemplu, de a transforma salariul în dividende, pentru că tratamentul fiscal ar fi același. Totuși, până când România ar putea implementa sistemul de globalizare a veniturilor, ar fi nevoie de o ajustare serioasă a cotelor de impozitare pentru diferitele surse de venit.

Această schimbare ar avea efecte profunde, reducând arbitrajul fiscal la nivel structural, nu doar administrativ. Ar crea astfel mai mult loc pentru o redistribuire mai coerentă și pentru politici publice mai ambițioase. Impozitarea proprietății și a averii ar juca un rol mai important, iar codul fiscal ar deveni un instrument activ de modelare socială prin deduceri și stimulente. Acest scenariu are însă un cost politic care trebuie asumat. El presupune o redistribuire evidentă și confruntarea explicită a grupurilor care beneficiază de prevederi fiscale favorabile și care au capacitatea de a influența decizia politică.

Scenariile B și C pleacă amândouă de la premisa că trebuie îmbunătățită colectarea și reduse discrepanțele dintre muncă și capital. Se diferențiază însă prin cât de departe merg cu reformele, după ce sistemul începe să funcționeze. Scenariul B se oprește la convergența regională, rămânând, așadar, unul conservator. Scenariul C folosește momentul convergenței pentru a redefini relația dintre stat, piață și societate, în logica unui proiect de centru-stânga european, asumat explicit.

Dacă facem un pas înapoi, vedem că sistemele fiscale care tratează extrem de diferit munca și capitalul creează nu doar inegalități, ci și comportamente care subminează

colectarea și, pe termen lung, stabilitatea macroeconomică. În timp, statul ajunge să impoziteze tot mai mult ceea ce poate controla ușor, adică munca și consumul, în schimb baza reală de venituri devine tot mai dificil de identificat. Rezultatul este un cerc vicios de impozite și taxe percepute ca nedrepte, conformare scăzută și presiune fiscală tot mai mare pe aceiași contribuabili care primesc tot mai puțin de la bugetul public sub forma cheltuielilor statului.

Din acest cerc vicios nu se iese prin creșteri uniforme de impozite și taxe sau prin tăieri brutale de cheltuieli atunci când statul nu mai reușește să refinanțeze datoria publică. Soluția este alinierea regulilor pentru diferitele grupuri de contribuabili și reducerea oportunităților de arbitraj fiscal. Țările care colectează mult nu o fac prin control permanent și nici prin teroarea verificărilor permanente, ci

prin sisteme de venituri și cheltuieli percepute ca legitime și coerente. Când diferențele de tratament fiscal sunt mici și exploatarea sistemului este dificilă, conformarea devine mai naturală.

În cazul României, întrebarea nu este doar dacă trebuie să umplem aceste goluri fiscale din buget. Datele sunt prea clare pentru a susține contrariul. Întrebarea este cât de departe suntem dispuși să mergem după ce statul iese din zona de pericol legată de refinanțare și, în final, ce tip de societate și stat dorim să avem. Răspunsul nu ține doar de economie, ci de politică. Depinde de capacitatea de a construi o coaliție în jurul ideii de echitate și responsabilitate fiscală și de disponibilitatea de a recunoaște că problemele fiscale actuale sunt rezultatul unor alegeri politice eminamente reversibile.

Privire generală asupra crizei economiei românești

Un model de creștere fragil

România intră în al treilea deceniu al secolului XXI cu un paradox fiscal greu de ignorat: are o economie care a crescut mai repede decât a multor state din Europa Centrală și de Est, dar veniturile bugetare abia ating pragul de 32% din PIB, nivel la care majoritatea vecinilor se aflau acum douăzeci de ani. În timp ce statele din regiune și-au consolidat treptat capacitatea fiscală, România a urmat o cale proprie: a mizat pe impozite și taxe mici, pe un buget subfinanțat și expus puseurilor de acumulare a datoriilor, sperând că investițiile și împrumuturile externe vor înlocui o bază fiscală solidă. Rezultatele sunt evidente în grafice: deficite cronice, creșterea rapidă a datoriei publice, din cauza căreia agențiile internaționale de rating plasează România puțin deasupra categoriei „junk”, și un cont curent care pare blocat pe roșu. Această fragilitate fiscală extremă devine și mai dramatică în contextul crizelor geopolitice și al ambițiilor statului român de a aloca 3,5% din PIB apărării.

Studiul de față pornește de la o întrebare simplă: *dacă actualul model fiscal nu mai poate asigura funcționarea sustenabilă a statului, ce alternative există?* Primul impuls este să comparăm între ele țările din regiune. Din analiza comparativă a Europei Centrale și de Est pe care o realizăm în acest studiu, reiese clar că țările din regiune nu urmează un singur tipar. Cehia și Slovenia finanțează servicii publice solide, cu venituri de circa 45% din PIB. Polonia îmbină investițiile masive cu un grad acceptabil de disciplină bugetară. Ungaria face mai multe experimente, dar rămâne într-o zonă de venituri publice cu zece puncte procentuale peste România. În acest context, România se remarcă printr-o precaritate fiscală persistentă și o presiune extremă asupra bugetului. Mai la vest, în statele cu sustenabilitate fiscală și socială, regăsim modele fiscale mult mai ambițioase.

O opinie răspândită în mediul liberal este că România poate face față acestei crize prin tăierea masivă a cheltuielilor publice, fără a se umbla la creșterile de venituri prin impozitare. Teoretic, statul poate reduce cheltuielile până atinge țintele de deficit. După ajustările din educație, cercetare și servicii sociale, a căror finanțare se află la cele mai scăzute niveluri din Uniunea Europeană, s-ar putea face economii semnificative printr-o combinație de reforme administrative, digitalizare și debirocratizare, pentru a reduce dimensiunea aparatului administrativ. O altă opțiune ar fi redimensionarea

serviciilor de forță ale statului la nivelurile existente în regiune. Voci liberale au propus inclusiv privatizarea sănătății în numele diversificării ofertei, de fapt, o disjungere a sistemului medical în sisteme accesibile în funcție de puterea de cumpărare.

Pe acest fundal, studiul analizează trei scenarii – trei feluri de a reimagina contractul fiscal dintre stat și contribuabili, ajuns acum în impas. Primul se suprapune cu măsurile adoptate de Guvernul Bolojan în perioada 2025-2026, o soluție de avarie, având în vedere riscul refinanțării datoriei statului și că se bazează pe speranța că piețele vor aprecia efortul. Poate funcționa temporar pentru asigurarea refinanțării și cu efectul recesionar așteptat, dar nu schimbă arhitectura sistemului. Al doilea scenariu propune o progresivitate moderată, completată de reforme profunde de întărire a capacității de colectare. Acesta ne-ar permite să ne apropiem de structura statelor care se află, de facto, în „liga” în care și România pretinde că s-ar afla. Comparativ cu media statelor din grupul Vișegrad, deci nu cu media UE, România are un mare decalaj fiscal: de 7 puncte procentuale (pp) din PIB. El provine în principal din trei surse: impozitul pe venit (aproximativ 2-3 pp), contribuțiile sociale (2-3 pp), impozitele pe proprietate (aproximativ 1 punct procentual), decalajul (*gap-ul*) TVA foarte mare (3% din PIB) și subimpozitarea capitalului în paralel cu supraimpozitarea muncii. În cel de-al treilea și ultimul scenariu, se va simula un model social-democrat asumat care nu doar ar repara sistemul, ci l-ar regândi pentru a asigura sănătatea și echitatea fiscală. Cele trei scenarii cartografiază alegerile unei economii aflate între stagnare pe modelul existent și posibilitatea unei reconstrucții fiscale autentice.

Metodologia acestui studiu se bazează pe structura prezentată în Ban și Buciu (2023), unde diagnosticul macroeconomic are ca scop simularea unor alternative fiscale posibile. Și aici, definim scenarii de consolidare fiscală. Indicatorii macroeconomici analizați în studiul menționat anterior sunt integrați direct în aceste simulări pentru a menține coerența între diagnostic și soluțiile fiscale.

O parte dintre experții pe care i-am consultat indică o pervertire sistematică a conceptului de planificare bugetară pe termen mediu: un program de investiții național primește o alocare mică pe credite bugetare cash în anul curent, dar foarte mare pe credite de angajament în anii N+1, N+2, N+3 etc., fără a se ține cont în vreun fel

de cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM). În România, CBTM-ul pentru anii N+1 și N+2 este, de fapt, complet necredibil: dacă comparăm anul 2025, așa cum apare în CBTM-ul aprobat în 2024 sau 2023, cu bugetul efectiv al anului 2025, diferențele sunt foarte mari. Astfel, cu excepția anului de bază N, credibilitatea CBTM-ului este foarte redusă. Toate acestea sunt mecanisme administrative de camuflare a deficitului cash prognozat care, peste 1-3 ani, explodează. Țara nu are nevoie doar de reforme fiscale, ci și de reforme instituționale, pentru îmbunătățirea guvernancei publice: planificarea bugetară distorsionată pe termen mediu, calitatea slabă a managementului investițiilor publice (MIP) și lipsa evaluării performanței cheltuielilor publice. Este inacceptabil ca ajustarea bugetară aplicată învățământului în 2025-2026 să aducă la buget o sumă mai mică decât costul a câteva stadioane noi. Pe lângă aceste prioritizări greu de înțeles, România nu are încă un sistem funcțional de bugetare, inclusiv de execuție bugetară. Pe scurt, e nevoie de reforme instituționale care să elimine pe cât posibil imperativul reducerii deficitului prin austeritatea cheltuielilor esențiale ale statului și care să crească ciclic impozitele, după modelul propus în acest studiu.

Spre deosebire de analizele FMI, OCDE sau ale Băncii Mondiale, care abordează reforma ca pe o reconfigurare a întregului mix fiscal, studiul se concentrează predominant asupra subimpozitării veniturilor mari, a capitalului și a proprietății. Această opțiune este asumată atât ca alegere de benchmark analitic, cât și ca preferință politică de

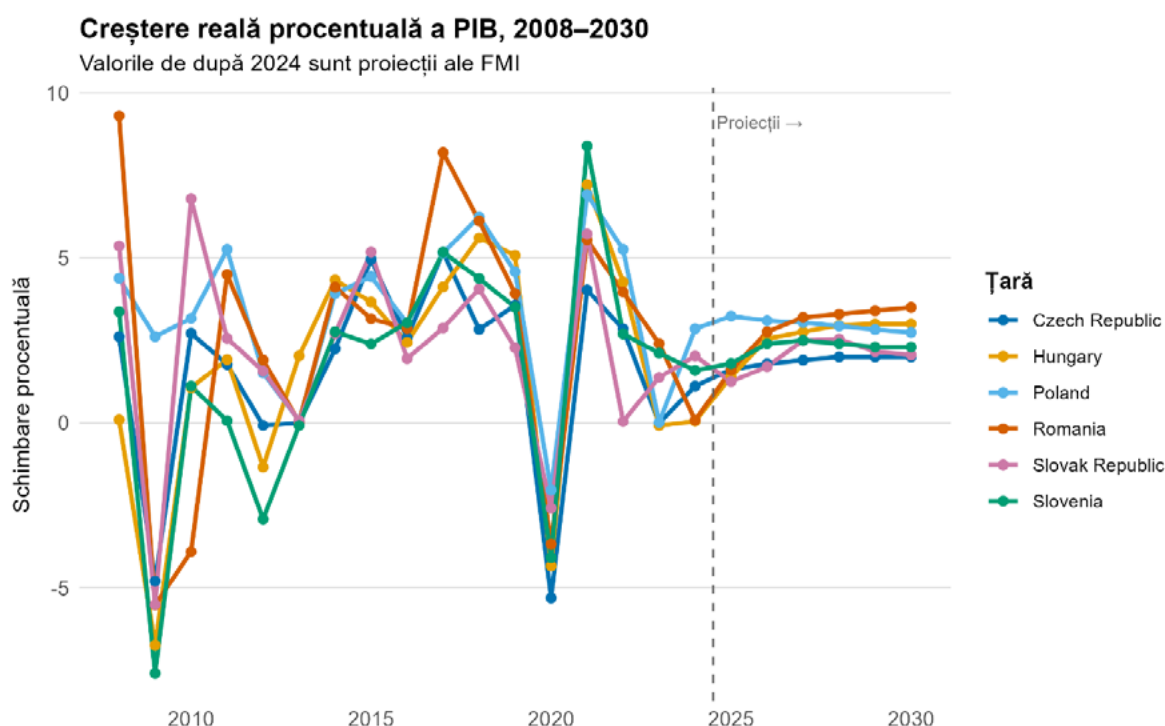
centru-stânga: pe de o parte, nivelul ridicat al inegalității reale, iar pe de altă parte, asimetria semnificativă dintre impozitarea muncii și cea a capitalului. În acest sens, focalizarea pe partea superioară a distribuției veniturilor și pe capital reflectă o opțiune normativă coerentă și asumată.

Modelul românesc de creștere economică

Pe la mijlocul anilor 2010, pentru unii, România părea că se pregătește să devină „Polonia sudului”. Între 2014 și 2019, PIB-ul a crescut în medie cu 4,8% pe an, peste media UE și peste majoritatea țărilor ECE: Polonia, creștere de 4,3%, Ungaria, de 3,8%, Cehia, 3,5% și Slovenia, 3%. Convergența s-a sprijinit însă pe factori fragili, unii analiști spunând că România a crescut peste potențial, generând inflație. Pandemia din 2020 și criza energetică declanșată de decuplarea Europei de gazul rusesc după invadarea Ucrainei din 2022 au lovit direct modelul de creștere. Revenirea din 2021-2022 a fost relativ rapidă, dar din 2023 economia a intrat în stagnare: 2,4% creștere în 2023, 0,8% în 2024, iar pentru 2025, Erste estima 1,3%. Prin comparație, Polonia depășește 3%, Croația are 2,8%, Cehia, 1,9%, doar Ungaria coboară la 0,8%. Dintre statele estice membre UE, România este singura care se zbate să evite riscuri severe de finanțare, pe fondul deteriorării fiscale. La începutul lui 2026, România se afla deja în recesiune tehnică din cauza contractării simultane a cererii interne și a producției industriale orientate spre export (figura 1).

Figura 1

Dinamica PIB în context comparativ



Sursa datelor: World Economic Outlook Database, indicator FMI: NGDP_RPCH, calculele autorilor.

Schimbarea majoră din ultimul deceniu a constat în orientarea spre un model de creștere bazat pe consumul intern, mai ales în a doua parte a perioadei, într-un context în care abandonarea aderării la euro a redus constrângerile bugetare (Ban și Volintiru, 2021). Consumul efectiv pe cap de locuitor a urcat de la 59% din media UE în 2015 la 89% în 2023, plasând România peste Spania și Portugalia (88%) și Polonia (86%). Bulgaria a rămas la aproximativ 70%, iar Ungaria, la 76-77%. Creșterea gradului de convergență a fost una dintre cele mai rapide din UE, însă, privind retrospectiv, vedem că s-a bazat pe asumții fragile legate de rolul creșterii bazate pe consum și legătura dintre creștere și potențialul real de creștere. Oricum am privi-o, această performanță statistică nu s-a tradus însă și într-o încetinire a migrației. Indicatorul include bunuri și servicii finanțate public, fără a surprinde însă direct diferențele salariale. Salariul mediu net în Spania rămâne de două-trei ori mai mare decât în România, iar piața muncii este mai stabilă și mai diversificată, mai ales în raport cu zonele rurale sau cu orașele rămase în afara enclavelor industriale periurbane dinamice (Petrovici și Ban 2025). Migrația este alimentată și de rețelele sociale deja formate (Anghel et al. 2021), și

de calitatea superioară a serviciilor publice din statele cu sisteme fiscale și sociale consolidate.

Înainte de pandemie, economia de export a României a beneficiat de pe urma costurilor reduse ale muncii, a cererii robuste din zona euro și a lanțurilor de export germane, a energiei la prețuri moderate și a nivelului semnificativ de investiții străine directe, concentrate în câteva enclave: industria auto, industria construcțiilor și externalizarea serviciilor IT (Ban 2019). Toate aceste elemente au fost erodate de factori în principal externi: stagnarea zonei euro, criza modelului german de export, energia tot mai scumpă, temperarea fluxurilor de investiții străine. Relaxarea fiscală și expansiunea creditului au alimentat consumul și au susținut o creștere medie anuală de 4,8%, generând în schimb o serie de dezechilibre ce vor alimenta criza fiscală din 2025. Per ansamblu, orientarea spre exporturi din perioada post-criză 2008-2014 (Baccaro și Haziabiadici 2024) a fost înlocuită treptat de o echilibrare între exporturi și consum, după schimbarea politicii fiscale spre una pro-ciclică în faza de creștere puternică a PIB-ului, iar după 2022, contribuția consumului la creștere a devenit dominantă, așa cum reiese și din figura 2.

Evoluția modelului de creștere românesc

Figura 2

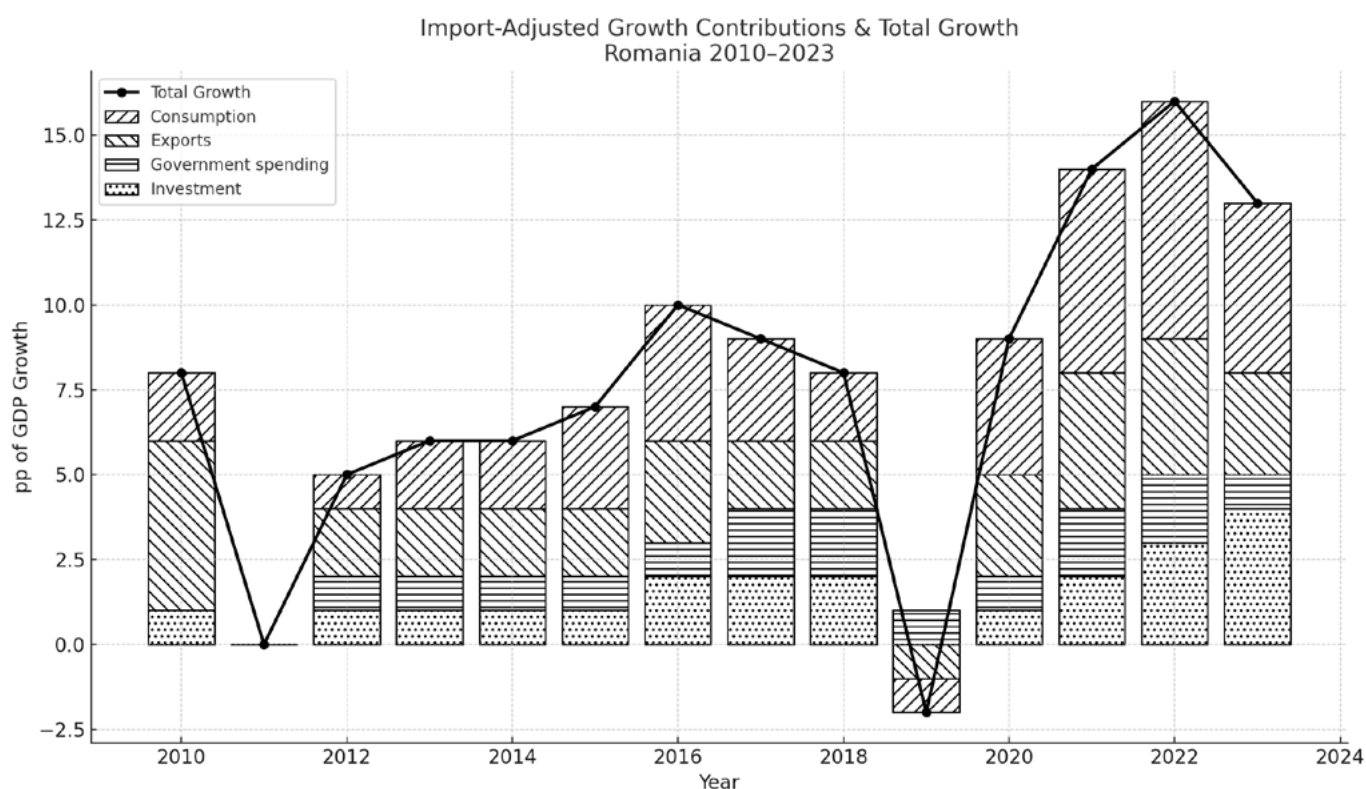


Figura 2. Evoluția procentuală a PIB-ului în țări selectate. Date observate și proiecții

Graficul din figura 1 ilustrează evoluția ratei anuale de creștere a PIB-ului real pentru România și un grup de economii din Europa Centrală și de Est, în perioada 2008-2030. Datele arată că toate economiile prezentate au înregistrat o contracție severă în 2009, urmată de o revenire treptată în anii următori. În general, România a avut rate de creștere superioare celor din Cehia, Slovacia și Slovenia în mai multe perioade, dar cu o volatilitate vizibil mai ridicată – inclusiv în contextul pandemiei, când scăderea și revenirea au fost mai pronunțate.

După 2020, dinamica economiei României s-a stabilizat treptat, apropiindu-se de evoluțiile celorlalte economii. Proiecțiile FMI pentru 2025-2030 indică o creștere anuală de aproximativ 3-4%, similară estimărilor în cazul Poloniei

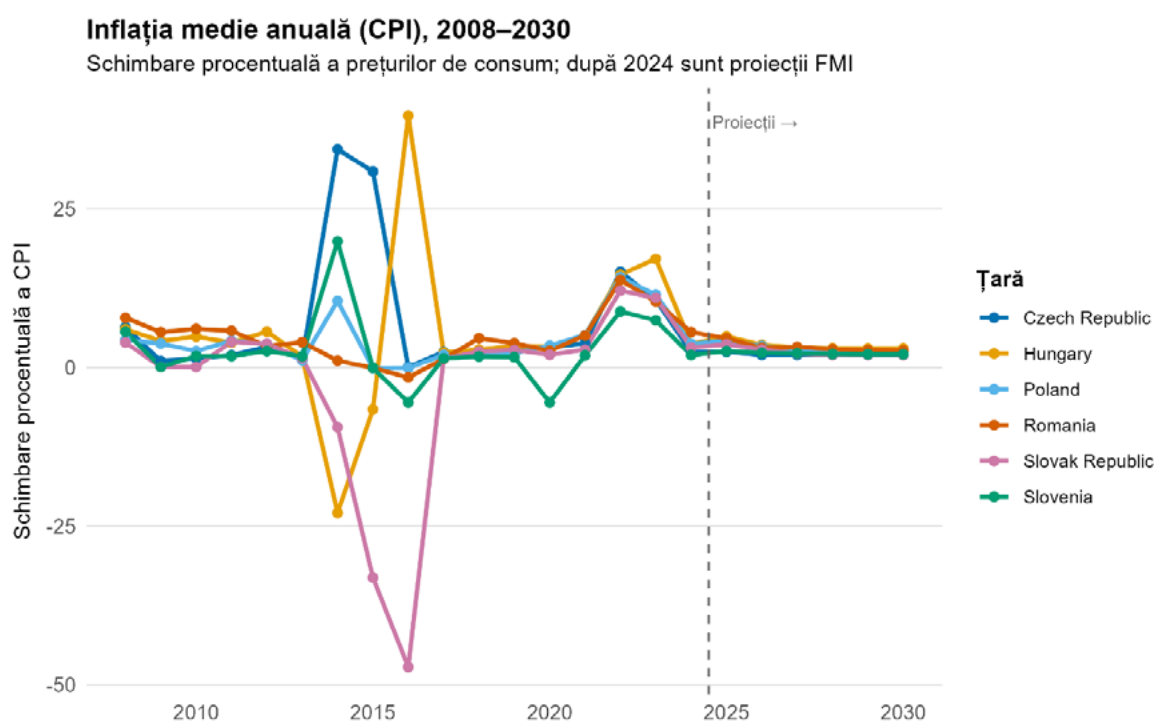
și Ungariei și ușor peste creșterea anticipată pentru economiile mai mature din regiune.

În ansamblu, România rămâne o economie cu oscilații mai accentuate în comparație cu restul țărilor, care prezintă profiluri de creștere mai stabile pe termen mediu. Aceste evoluții ale ritmului de creștere sunt utilizate la modelarea scenariilor pentru stabilirea ipotezelor privind dinamica PIB-ului, un parametru central în estimarea creșterii veniturilor și a ajustării cheltuielilor, conform cadrului definit de Consiliul Fiscal.

Orientarea spre modelul de creștere economică bazat pe cererea internă și, mai ales, ajustarea fiscală din 2025, axată pe mărirea TVA, a introdus vulnerabilități și sub aspectul prețurilor (graficul 3)

Evoluția procentuală a inflației în țări selectate. Date observate și proiecții

Figura 3



Sursa datelor: World Economic Outlook Database, indicator FMI: PCPIPCH, calculele autorilor.

Orientarea spre modelul bazat pe consumul intern se reflectă și în investiții, și în balanța externă: graficul din figura 4 arată că, în context comparativ regional, nivelul investițiilor României ca pondere în PIB este, structural, ridicat. După căderea din perioada post-criză, nivelul s-a stabilizat în intervalul 23-27% din PIB, în 2022-2023 urcând din nou spre 27-29%, pe fondul investițiilor publice accelerate și al absorbției fondurilor europene. Prin comparație, România investește mai mult decât

Polonia (care coboară spre 18-19% în proiecții), și decât Slovacia sau Slovenia (21-22%), apropiindu-se de Cehia, dar sub episoadele de boom ale Ungariei. Așadar, problema României nu ține de volumul brut al investițiilor.

Așa cum arată ultima opinie a Consiliului Fiscal, secțiunea macro, este nevoie de „o creștere a ratei de participare a forței de muncă prin măsuri structurale active, incluzând o

reducere a regresivității sistemului de impozitare și investiții în educație și sănătate, precum și asanarea sectorului real, ceea ce ar impulsiona acumularea de capital sănătos, creator de valoare adăugată brută substanțială și, deci, de creștere economică, inclusiv prin închiderea porțiunilor de optimizare fiscală. Chiar în condițiile unei distrugerii creative, acest lucru ar putea duce și la o creștere considerabilă a intermedierei financiare și, deci, a dinamismului economiei.”

Consiliul Fiscal atrage atenția că modelul recent de creștere economică al României, bazat pe investiții publice masive, ridică serioase semne de întrebare privind sustenabilitatea și eficiența acestuia. Deși se observă o reorientare aparent pozitivă de la consum către investiții și exportul net, această schimbare structurală rămâne fragilă și insuficient confirmată de datele pe termen mediu. În mod particular, nivelul foarte ridicat al investițiilor publice, de peste 7% din PIB în 2024–2025, este asociat, paradoxal, cu o creștere economică anemică, sub 1%, ceea ce indică o eficiență scăzută a acestor cheltuieli în generarea de valoare adăugată și competitivitate.

Un risc major derivă din expirarea fondurilor aferente PNRR după mijlocul anului 2026, care va reduce semnificativ sursele nerambursabile de finanțare pentru investiții. În același timp, programe alternative precum SAFE, fiind finanțate prin împrumuturi, vor exercita presiuni suplimentare asupra deficitului bugetar, într-un context deja marcat de necesitatea unei consolidări fiscale ample. Aceste evoluții pot conduce la o contracție abruptă a investițiilor publice, cu efecte negative asupra dinamicii economice.

În acest context, în ultima sa opinie, Consiliul Fiscal susține necesitatea unei restructurări profunde a investițiilor publice, bazată pe o prioritizare reală și eficientă, amânată de peste un deceniu. Totodată, se propune utilizarea politicii fiscale pentru a stimula investițiile private, inclusiv prin introducerea unui sistem de impozitare progresivă, cu deduceri direcționate către domenii precum sănătatea, educația, energia verde sau eficiența energetică. Aceste măsuri ar putea compensa parțial reducerea investițiilor publice. În plus, contribuțiile pozitive recente ale exporturilor nete și agriculturii sunt considerate conjuncturale și dependente de factori externi sau imprevizibili, ceea ce subliniază nevoia unor politici structurale care să crească reziliența economiei, inclusiv prin investiții în infrastructură agricolă și capacități de procesare.

Aici se vede relevanța graficului într-un raport despre fiscalitate și politică fiscală. O economie care investește constant peste un sfert din PIB ar trebui, în mod normal, să genereze fie un salt al productivității, fie o reducere a vulnerabilităților externe. În cazul României, însă, nivelul ridicat al investițiilor coexistă cu deficite bugetare mari și cu un deficit persistent al contului curent. Această combinație sugerează că finanțarea investițiilor se face într-un cadru fiscal fragil, cu venituri publice scăzute și un spațiu bugetar limitat. Figura 4 devine astfel un element esențial al argumentului fiscal: din grafic reiese că România nu este o economie în care se investește sub potențial, ci una care în care se investește mult, dar cu o capacitate fiscală a statului redusă. În lipsa unor venituri publice mai solide, investițiile publice depind fie de fonduri europene, fie de împrumuturi. De aici rezultă principalele tensiuni ale modelului actual: investiții mari, fără efecte clare de multiplicare, susținute însă de deficite structurale. Calitatea proiectelor de investiții selectate, deficiențele de implementare (de la procesul de achiziții publice până la implementarea propriu-zisă a proiectelor) explică această realitate. Mai mult, această dinamică justifică necesitatea unei discuții despre lărgirea bazei de venituri, creșterea colectării și recalibrarea structurii cheltuielilor, astfel încât nivelul ridicat al investițiilor să devină sustenabil macroeconomic.

Consiliul Fiscal evidențiază un risc important pentru creșterea economică a României în ultimii ani ai proiecției CNSP, legat de încetinirea PIB-ului potențial pe fondul diminuării fondurilor europene, în special odată cu expirarea PNRR. Analiza pe factori de producție sugerează limite structurale clare: contribuția productivității totale este deja apropiată de nivelul economiilor avansate și oferă puțin spațiu pentru câștiguri suplimentare; participarea redusă la piața muncii, afectată de deficiențe în educație, politici sociale și un sistem fiscal regresiv, restrânge aportul muncii; iar capitalul este afectat de subcapitalizarea severă a firmelor și de intermedierea financiară scăzută. În acest context, reducerea fluxurilor externe nerambursabile amplifică vulnerabilitățile.

Există, totuși, posibile amortizoare, precum investițiile interne și programele europene alternative, dar acestea necesită o eficiență mai ridicată. Pe termen lung, creșterea sustenabilă depinde de reforme structurale profunde, inclusiv creșterea participării pe piața muncii, investiții în educație și sănătate, reducerea distorsiunilor fiscale și consolidarea capitalului firmelor, într-o strategie coerentă care depășește simpla expansiune a investițiilor.

Evoluția procentuală a investițiilor ca procent din PIB în țări selectate. Date observate și proiecții

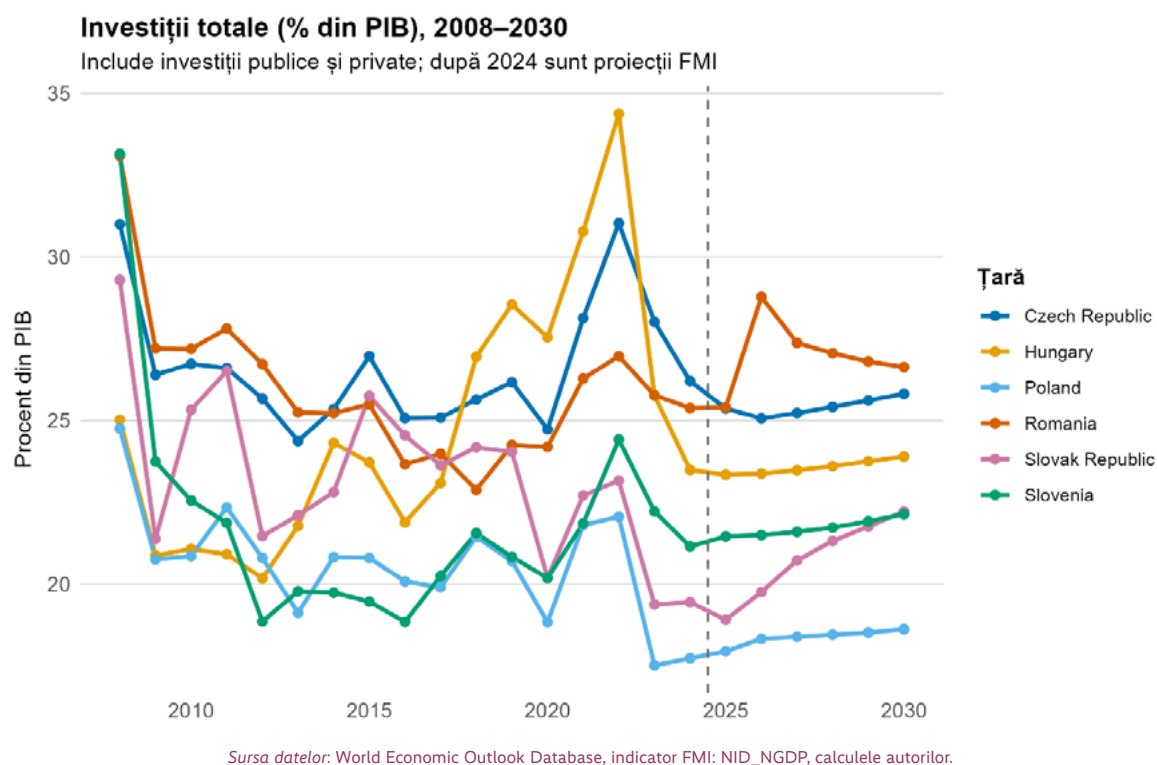


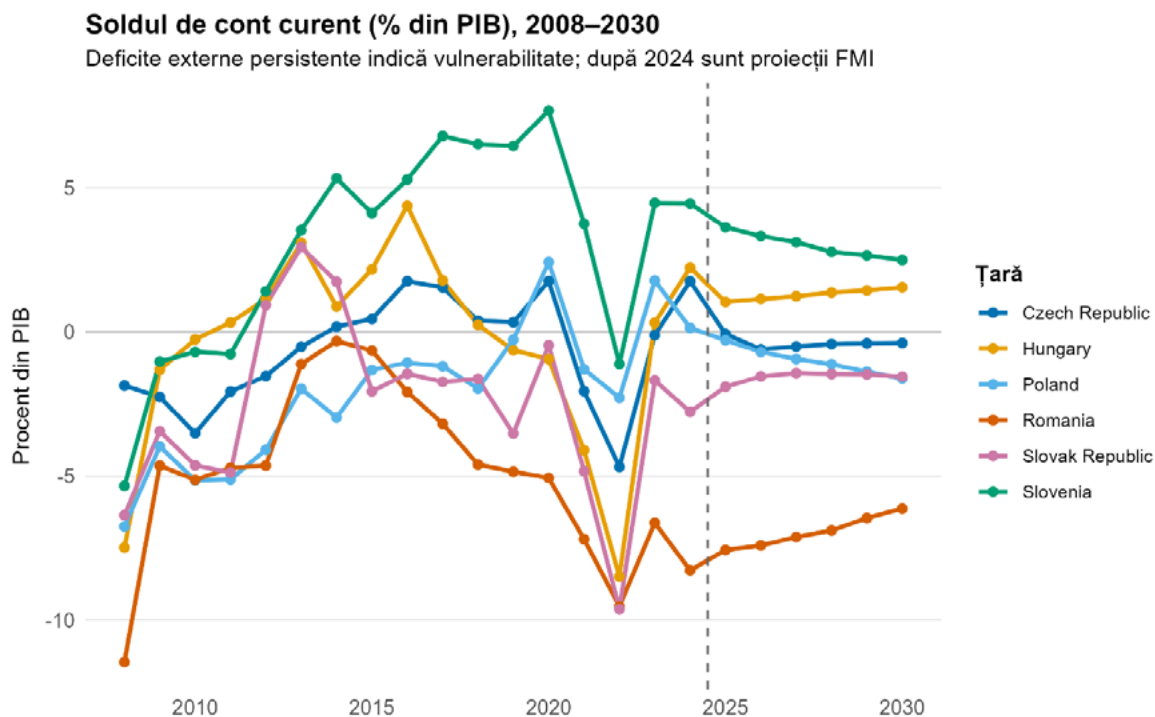
Figura 5 ilustrează evoluția soldului de cont curent ca procent din PIB în România și în economiile comparabile din regiune pentru perioada 2008-2030. Graficul soldului de cont curent este un element central al analizei vulnerabilităților fiscale deoarece arată în ce măsură modelul de creștere al României depinde de finanțarea externă. În cazul României, deficitul de cont curent este persistent și accentuat după 2016, atingând frecvent valori sub -4% din PIB și aproape -10% în 2022. Chiar și în proiecțiile post-2024, deficitul rămâne în jur de -6% din PIB, mult peste nivelurile Cehiei sau Poloniei, care converg spre echilibru sau deficite minore. Slovenia menține excedente sau deficite foarte reduse, iar Ungaria oscilează, fără a rămâne blocată la valori atât de mari.

De ce este relevant acest grafic pentru politica fiscală? Pentru că un deficit extern mare înseamnă că economia cheltuiește sistematic mai mult decât produce și compensează diferența prin capital extern. În România, această dinamică merge în paralel cu deficite bugetare ridicate. Când deficitul fiscal și deficitul de cont curent se suprapun, apare ceea ce literatura numește „deficite gemene” (*twin deficits*). Această combinație amplifică riscul legat de finanțare: statul se împrumută într-o economie care, la rândul ei, depinde de intrări de capital pentru a-și finanța consumul și investițiile. Mai concret, vulnerabilitatea fiscală crește din trei motive. În primul

rând, un deficit extern mare expune pericolul economia la fluctuațiile apetitului investitorilor internaționali. Dacă finanțarea externă se scumpește sau se reduce, costul împrumuturilor publice crește rapid. În al doilea rând, presiunea pe cursul de schimb poate alimenta inflația, complicând politica monetară și majorând costurile de finanțare ale statului. În al treilea rând, o parte semnificativă a investițiilor și a consumului este susținută indirect de capital extern, ceea ce face consolidarea fiscală mai dificilă fără o ajustare dureroasă a cererii interne.

Din perspectivă regională, România este cazul excepțional negativ: nici Cehia, nici Polonia nu prezintă deficite externe atât de persistente combinate cu deficite bugetare ridicate. Așadar, problema fiscală a României nu ține exclusiv de nivelul datoriei publice, ci și de structura macroeconomică și de modelul de creștere bazat pe un consum finanțat precar. Un stat cu venituri publice reduse, deficite bugetare mari și un cont curent profund negativ are un spațiu de manevră mult mai mic în fața șocurilor externe. În contextul acestui raport despre politica fiscală, graficul din figura 5 argumentează nevoia de consolidare structurală, nu doar de ajustări temporare. Vulnerabilitatea nu vine doar din cheltuielile statului, ci din faptul că întregul model de creștere este finanțat din exterior. Fără o corecție a dezechilibrului extern, consolidarea fiscală rămâne expusă șocurilor finanțării.

Evoluția procentuală a soldului de cont curent ca pondere din PIB în țări selectate. Date observate și proiecții



Sursa datelor: World Economic Outlook Database, indicator FMI: BCA_NGDPD, calculele autorilor.

Studiu de caz: industria prelucrătoare

Problemele structurale ale modelului de creștere bazat pe consumul intern sunt dublate de slăbirea celui de-al doilea motor, exporturile industriale. Micșorarea treptată a contribuției industriei prelucrătoare la dinamica PIB-ului s-a reflectat și pe piața muncii: decuplarea dintre industrie și economia totală nu este un accident statistic, ci expresia schimbării modelului de creștere. Între 2015 și 2018, efectivul de salariați din industria prelucrătoare și numărul total de salariați din economie au evoluat în aceeași direcție. Industria funcționa ca ancoră ciclică: când creștea, trăgea în sus ocuparea totală; când încetinea, frâna și restul economiei. În acest interval, modelul bazat pe exporturi încă avea un impact semnificativ asupra pieței muncii.

Anul 2018 marchează ruptura. Din acel moment, indicele salariaților din industrie a intrat pe o pantă descendentă, în timp ce numărul total de salariați din economie a continuat să crească, dar într-un ritm mai lent. Causal, această divergență sugerează că noile locuri de muncă sunt generate predominant în servicii și în sectoare orientate spre consumul intern, nu în industria exportatoare. Creșterea ocupării nu mai este susținută de productivitatea industrială și de integrarea externă, ci de expansiunea cererii interne. Șocul din 2020 determină o scădere abruptă

în industrie, urmată de o stagnare a industriei, în timp ce ocuparea totală la nivel național continuă să crească. Această evoluție confirmă schimbarea structurală: economia își continuă expansiunea în lipsa impulsului aferent din partea industriei. Scăderea înregistrată de industria prelucrătoare în 2024 adâncește divergența. Abia în a doua jumătate a lui 2025 începe să se observe tendința descrescătoare și la nivelul economiei totale, sugerând că scăderea din industrie afectează cu întârziere ansamblul economiei.

Dinamica nu este neapărat negativă. Mutația spre servicii este naturală, având în vedere nivelul de dezvoltare mai ridicat. Însă această mutație nu rezolvă situația în care participarea forței de muncă active la piața muncii este extrem de scăzută (a doua țară din coada clasamentului – cu 67%; după România urmează doar Italia, cu problemele demografice cunoscute).

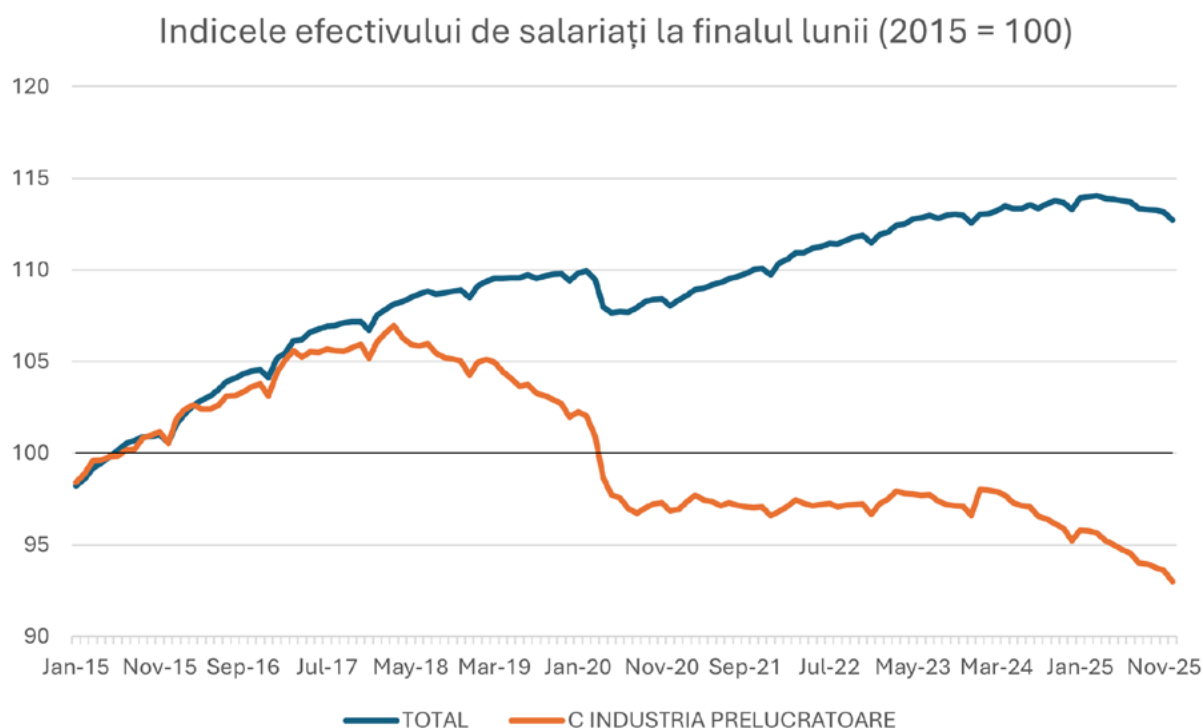
O mare parte a explicației, dincolo de factorii structurali și spațiali (problemele ruralului și ale locuirii), este că participarea foarte redusă este determinată și de regimul fiscal foarte regresiv: intrarea pe piața muncii se lovește de o barieră fiscală, impozitarea veniturilor reduse fiind, în termeni relativi, mult mai mare în raport cu veniturile medii și mari (OECD – OECD Survey România 2024 și 2026 – „tax wedge for low income earners” – locul 7 în UE27).

Datele rezumă clar această tranziție: în decembrie 2025, indicele efectivului de salariați din industria prelucrătoare este 93, cu 7% sub media anului 2015, în timp ce același indice la nivelul întregii economii este 112,7, cu 12,7% peste media din 2015. Cauzalitatea este relevantă pentru analiza macrofiscală: pe termen mediu, o economie în

care crește ocuparea în servicii cu productivitate mai scăzută, iar industria exportatoare pierde din forță, generează venituri fiscale mai volatile, un deficit extern mai mare și o bază mai fragilă a consolidării bugetare, mai ales în contextul unui sistem fiscal care se bazează pe taxarea muncii.

Criza din industria prelucrătoare

Figura 6



În 2015, lucrătorii din industria prelucrătoare reprezentau în medie 24% din totalul forței de muncă, înregistrând deja o tendință descrescătoare. La finalul anului 2025, cifra se apropie de 20%, iar în 2026 există șanse ca, pentru prima dată în istoria post-1989, indicatorul să coboare sub acest prag.

Impactul dificultăților din industria Germaniei

Piața industrială din România rămâne dependentă de Vest, în principal de Germania, unde ajung, în medie, 30% din totalul exporturilor. Industria de automobile din România este strâns legată de economia Germaniei, iar orice schimbare în cererea internă germană afectează și producția industrială din țară. Ca urmare a șocului dublu administrat de China (*China shock*) și a electrificării,

cererea mai mică de autovehicule noi a dus la o scădere a producției în Germania, care, la rândul ei, a micșorat cererea de componente, precum cablajele, volane, cutii de viteză sau plăcuțele de frâne, afectând direct numărul de salariați industriali din România. În iulie 2025, angajații fabricii de cablaje Sumitomo Bordnetze de la Târgu Jiu au aflat că voi fi concediați¹. La câteva luni distanță, angajații fabricii de volane din Brad, Hunedoara, au primit aceeași veste². Tendința a continuat cu valuri de concedieri colective la fabricile de piese și accesorii auto atât la Ploiești, cât și la Bistrița-Năsăud³.

Figurile 7-10 ilustrează mai clar sursa acestor probleme. Germania, principalul motor industrial al Europei și principalul partener comercial al României, pierde teren în fața Chinei exact în acele sectoare în care este integrată și

¹ <https://termene.ro/articole/o-noua-fabrica-din-romania-dispare-sumitomo-electric-bordnetze>

² <https://observatornews.ro/economic/fabrica-de-volane-din-brad-se-inchide-dupa-2-decenii-de-activitate-sute-de-hunedoreni-raman-faraloc-de-munca-633142.html>

³ <https://adevarul.ro/stiri-interne/societate/un-mare-producator-de-piese-si-accesorii-auto-2504533.html>

România prin lanțurile de producție: auto, componente, echipamente industriale, bunuri manufacturate. Prăbușirea exporturilor germane de automobile către China după 2022 și câștigurile sistematice de cotă de piață ale Chinei în sectoarele utilajelor, echipamentelor electrice și vehiculelor rutiere indică o schimbare structurală, nu o simplă încetinire ciclică. În paralel, dinamica ocupării din industria auto germană arată că șocul actual este mai sever decât cel administrat de criza financiară globală sau de pandemie. Nu este doar o corecție, ci o pierdere de poziție competitivă.

Pentru România, care exportă masiv componente și subansamble către Germania, această evoluție are un impact direct. O parte semnificativă a industriei românești nu produce pentru piața finală germană, fiind în schimb integrată în exporturile germane către piețe terțe, inclusiv China. Excedentul comercial al Germaniei pe segmentul auto în relația cu China crește constant până în 2022, după care, între 2023 și 2025, se prăbușește abrupt, semnalând pierderea unei piețe-cheie. În paralel, datele UNCTAD arată cum China câștigă cotă de piață față de Germania în sectoare strategice: în domeniul echipamentelor electrice și al bunurilor manufacturate avansul este susținut și

consistent, în cel al utilajelor și vehiculelor rutiere decalajul dispare sau se inversează, iar în cel sectorul chimic Germania pierde treptat avantajul. Nu este o variație temporară, ci o redistribuire a competitivității industriale. În același timp, dinamica ocupării în industria auto germană indică o scădere mai accentuată decât în timpul crizei financiare globale sau a pandemiei de COVID-19, asociată explicit șocului administrat de China. În plus, datele despre importurile Chinei arată o tendință de localizare accelerată: între 2021 și 2025, importurile de automobile și componente scad semnificativ, ceea ce confirmă reducerea dependenței de furnizorii externi. Împreună, graficele de mai jos sugerează contractarea simultană a cererii externe în industria germană și reconfigurarea lanțurilor globale de producție, un proces care afectează indirect furnizorii din Europa Centrală și de Est. Când Germania pierde piețe, comenzile la furnizorii din ECE scad în consecință. Asta înseamnă mai puține exporturi industriale românești, investiții mai prudente și presiune pe ocupare în sectoarele manufacturiere.

Dincolo de dependențele structurale, capitaliștii locali sunt, în mare parte, necompetitivi. Firmele autohtone sunt marcate de o structură a pasivului profund dezechilibrată,

Criza modelului german de exporturi

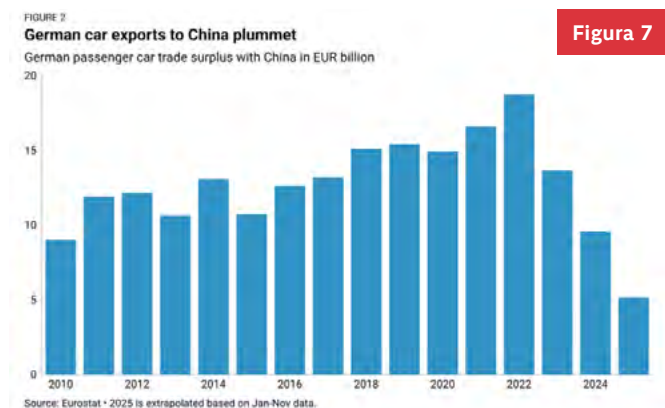


Figura 7

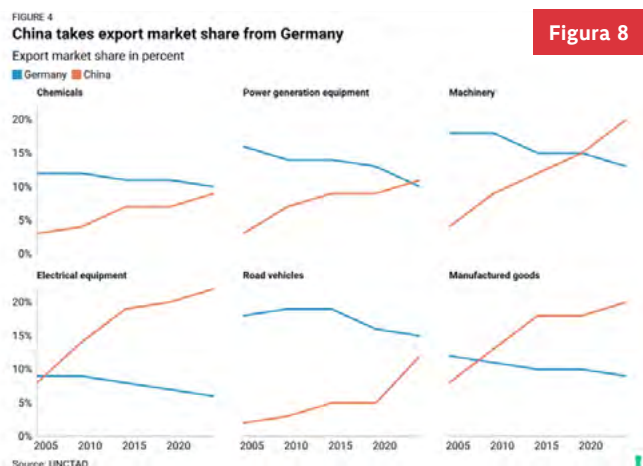


Figura 8

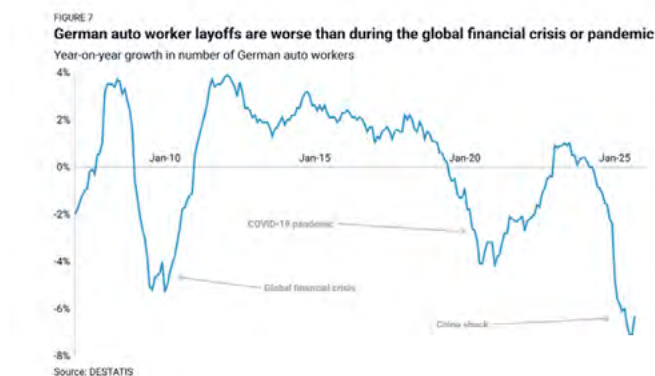


Figura 9

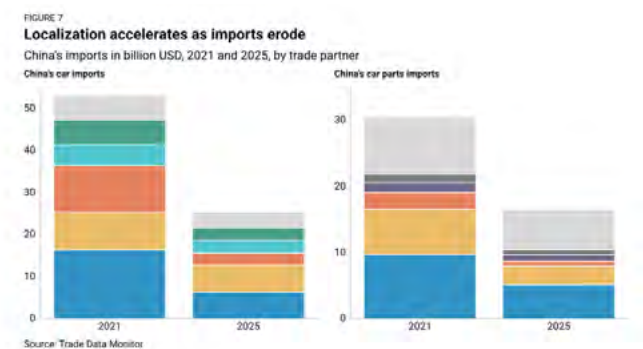
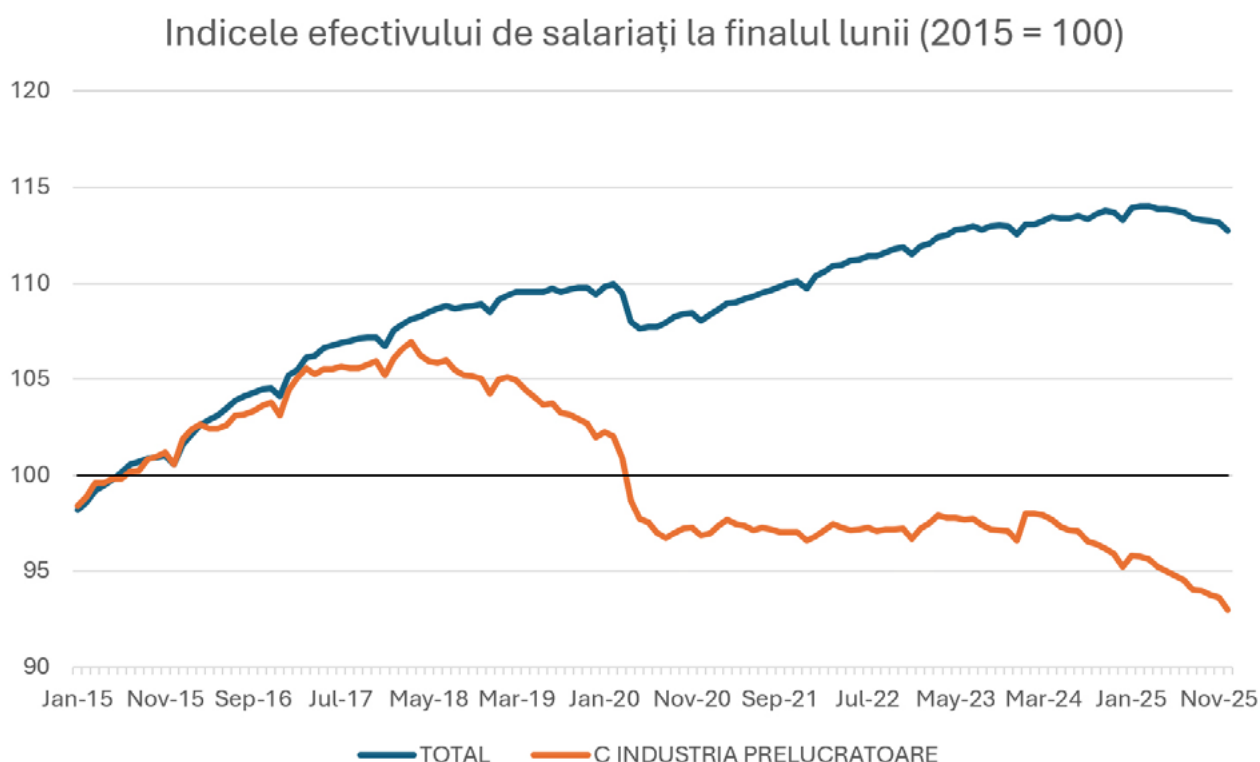


Figura 10

Sursa datelor: Rhodium Group.

Declinul efectivului de salariați din industria auto și din industria prelucrătoare



cu capitaluri proprii negative de circa 33 de miliarde de euro, acoperite aproape integral prin împrumuturi de la acționari, de peste 35 de miliarde de euro. Această dominanță a finanțării prin datorie, în absența capitalului permanent, limitează sever capacitatea de investiție și împiedică apropierea de frontiera posibilităților de producție, ceea ce se reflectă într-o competitivitate redusă, inclusiv la export.

În locul acumulării de capital și al investițiilor productive, multe firme operează printr-un model fragil, caracterizat de consum intermediar ridicat, recapitalizare informală prin împrumuturi ale acționarilor și, în unele cazuri, resetarea dezechilibrelor prin insolvență. În acest context, nu este surprinzător că doar aproximativ 2% dintre firme, în principal multinaționale și companii mari, susțin capitalul agregat pozitiv al economiei, în timp ce marea majoritate rămâne subcapitalizată, reflectând o problemă sistemică de profunzime.

Practic, prea multe firme românești sifonează veniturile printr-un consum intermediar extrem de ridicat și readuc banii în firmă prin împrumuturile acționarilor. Iar, din când în când, creditul fiscal pe care „trăiesc” este anulat prin procedura insolvenței.

Aici apare legătura cu criza fiscală. România are deja venituri publice mici ca pondere în PIB și un deficit bugetar mare. Dacă sectorul industrial orientat spre export încetinește, statul pierde venituri din impozitul pe profit, contribuții sociale și TVA asociat exporturilor și producției industriale. În același timp, o eventuală scădere a ocupării în industrie afectează direct încasările din contribuții și poate mări cheltuielile sociale ale statului. Toate acestea se întâmplă într-un context în care deficitul de cont curent este deja ridicat, ceea ce face economia dependentă de finanțare externă exact când statul are nevoie de împrumuturi pentru a-și acoperi propriul deficit.

Pe scurt, vulnerabilitatea fiscală a României nu e determinată doar de politicile bugetare interne prea relaxate, ci și de dependența modelului său industrial de un motor extern care își pierde din putere. Dacă Germania traversează o fază prelungită de ajustare industrială sub presiunea concurenței chineze și a tranziției tehnologice, România resimte efectele în exporturi, ocupare și venituri fiscale. Consolidarea bugetară devine astfel mai dificilă, pentru că trebuie făcută într-un mediu extern mai puțin favorabil decât cel care a susținut creșterea din anii 2014-2019.

Consecințele fiscale ale crizei modelului românesc de creștere

În figura 12 observăm evoluția veniturilor și a cheltuielilor guvernului, exprimate ca procent din PIB, pentru perioada 2008-2030, folosind atât date istorice, cât și proiecții ale FMI după 2024. Veniturile includ taxe, contribuții sociale, fonduri nerambursabile și alte surse de încasări ale administrației publice, în timp ce cheltuielile reflectă totalul plăților și achizițiilor de active nefinanciare realizate de stat. În general, toate țările analizate mențin niveluri relativ stabile ale veniturilor, de regulă între 40% și 50% din PIB, cu variații moderate în timp. Slovenia și Cehia rămân în partea superioară a distribuției, în timp ce România înregistrează constant *cele mai reduse venituri* raportate la PIB, plasându-se sub 33-34% în majoritatea anilor. Acest nivel structural inferior persistă și în proiecțiile până în 2030.

În privința cheltuielilor, diferențele sunt ceva mai mari, iar reacțiile la crize, în special din 2020 încoace, se văd în cazul tuturor țărilor, sub forma creșterilor semnificative. Pe întregul interval, România are *cel mai redus nivel de cheltuieli din regiune*, cu o diferență mare între venituri și cheltuieli însă, reflectând existența unor deficite bugetare persistente, dar și a unor așteptări publice care converg spre o impozitare redusă, deși

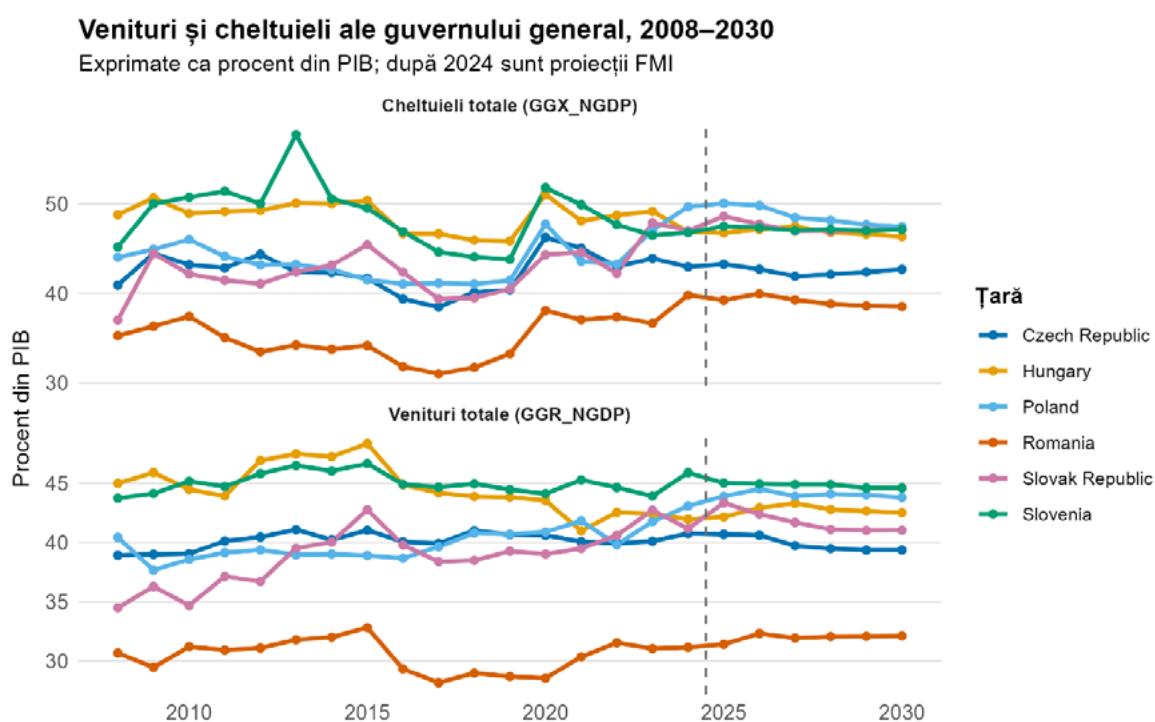
progresivă (a se vedea Bădescu et al. 2022 și Gog 2024), în conflict cu așteptările privind cheltuieli ridicate.

România investește cel mai puțin din UE27 în educație și sănătate, după cum arată graficele din finalul opiniei pe buget a Consiliului Fiscal și Studiul de Fundamentare Bugetară (pp. 83–84). Cheltuielile pentru infrastructura de transport, ca să nu mai vorbim de cele legate de reducerea sărăciei (Ban și Buciu 2025), rămân, de asemenea, reduse. Rezultatul este că nu produce suficiente bunuri publice tocmai în momentul în care acestea devin decisive: pe măsură ce venitul pe cap de locuitor, la paritatea puterii de cumpărare, se apropie de media europeană, calitatea infrastructurii, a educației și a sistemului sanitar devine factorul care diferențiază economiile competitive de cele blocate.

Proiecțiile FMI sugerează o ușoară convergență a cheltuielilor între țări după 2024, dar fără modificări semnificative ale pozițiilor relative. În cazul României, aceste valori, care indică un nivel scăzut istoric al veniturilor bugetare și poziționarea în zona inferioară din punct de vedere al cheltuielilor, confirmă diagnosticul de pauperitate fiscală. Pornind de la această realitate, vom simula scenariul B, bazat pe extinderea bazei fiscale și pe o incidență progresivă inspirată de modelele din Cehia și Slovenia.

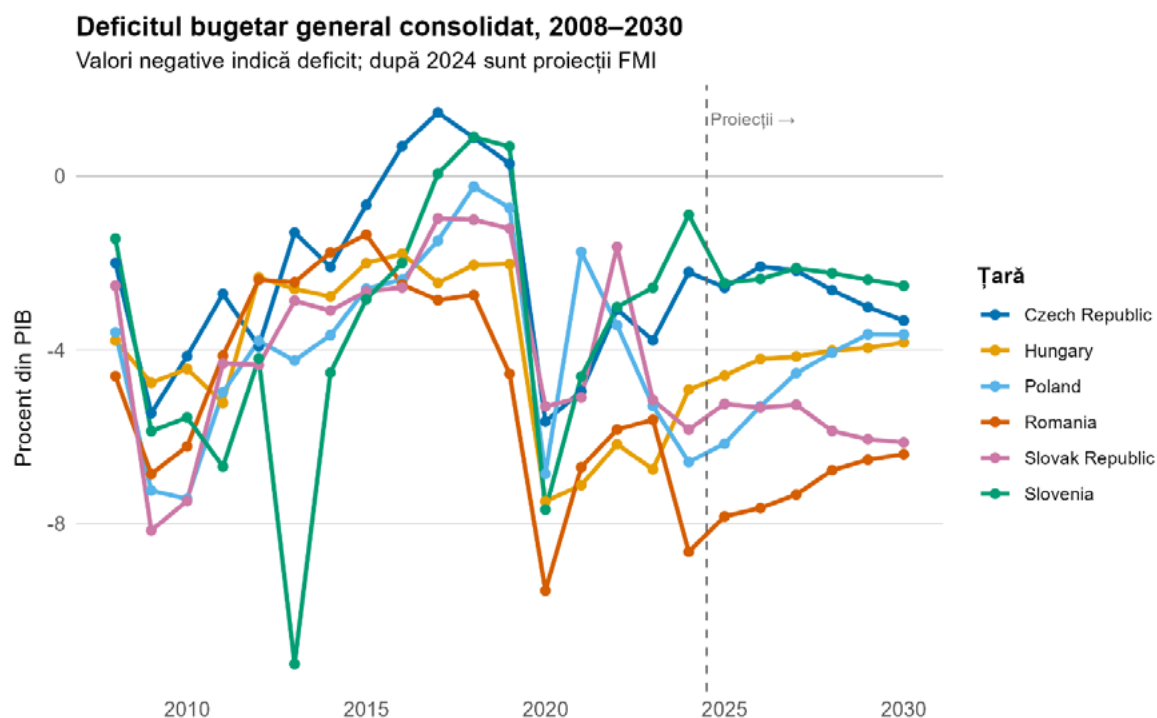
Figura 12

Evoluția procentuală a cheltuielilor și a veniturilor guvernului în țări selectate. Date observate și proiecții



Sursa datelor: World Economic Outlook Database, indicatori FMI: GGx_NGDP și GGR_NGDP, calculele autorilor.

Evoluția procentuală a deficitului bugetar în țări selectate. Date observate și proiecții



Sursa datelor: World Economic Outlook Database, indicatori FMI: GGXCNL_NGDP, calculele autorilor.

În figura 13, putem observa evoluția deficitului bugetar general consolidat ca procent din PIB pentru România și celelalte țări din Europa Centrală cuprinse în grafic, între 2008 și 2030, bazată atât pe valori reale, cât și pe proiecțiile FMI după 2024. Valorile negative indică deficite bugetare, în timp ce valorile pozitive corespund unor excedente. Pe întreaga perioadă analizată, deficitele sunt recurente în toate statele observate, însă magnitudinea și amplitudinea ciclurilor diferă considerabil.

În cazul României, deficitul atinge cele mai mari valori în anii de criză, în jurul anului 2009 și în 2020, când scăderea activității economice a fost însoțită de creșteri ale cheltuielilor publice. Comparativ cu țările vecine, România prezintă deficite și fluctuații mai pronunțate începând cu 2018, reflectând atât vulnerabilități structurale ale bugetului, cât și o dependență mai mare de măsuri prociclice în perioadele de stres economic. Analiza FMI sugerează o corecție graduală după 2024, însă nivelurile rămân mai mari decât în Cehia, Slovenia sau Polonia. Per ansamblu, graficul arată că, deși se preconizează o consolidare bugetară, cu sistemul său fiscal actual marcat de o precaritate structurală, România nu se poate aștepta la deficite sub 5% mai devreme de 2030, conform estimărilor Fondului. Este un nivel extrem de ridicat al

deficitului bugetar, cel mai probabil nesustenabil date fiind turbulențele externe. În absența unei „revoluții” la ANAF și a colectării mai bune a TVA și a impozitului pe profit, traiectoria deficitelor confirmă evaluarea din 2025 a Consiliului Fiscal, conform căreia pachetul de măsuri adoptat de Guvernul Bolojan acoperă doar o mică parte din ajustarea necesară pentru 2025-2026.

Analiza noastră acceptă că ajustarea fiscală din 2025–2026 trebuie înțeleasă, în primul rând, în logica constrângerilor de finanțare cu care s-a confruntat statul român. Nivelul ridicat al deficitului și riscul de refinanțare făceau probabilă o deteriorare rapidă a încrederii creditorilor, cu efecte asupra costurilor de finanțare și, în scenariul advers, chiar asupra accesului la piețe. În acest context, pachetul adoptat trebuie citit ca un răspuns de urgență, modelat simultan de presiunile piețelor, ale agențiilor de rating, ale Comisiei Europene și de jaloanele PNRR.

În astfel de condiții, este explicabil că autoritățile au privilegiat măsuri cu randament fiscal rapid, ușor de legiferat și de administrat, mai ales după o perioadă de instabilitate politică și într-un orizont de implementare foarte scurt, chiar dacă aceste măsuri sunt suboptimale din perspectiva designului fiscal de durată. Punctual, unele

măsurile cu impact fiscal foarte limitat, aplicate unor zone subfinanțate (educație, cercetare, categorii vulnerabile), ușor evitabile prin eliminarea unor cheltuieli de investiții cu efecte de multiplicare dubioase, sunt greu de înțeles și de susținut.

Pe această cale, nu considerăm convingătoare critica evaluării pachetului fiscal recent în raport cu un benchmark de echitate și reformă structurală pe termen lung, mai degrabă decât în raport cu un benchmark de management al crizei, pretins apolitic. Istoric, sistemele fiscale marcate de progresivitate și credibilitate au fost construite mai ales în vreme de criză fiscală, fiind mai ușor de legitimat democratic măsurile de reducere a deficitului în acest fel.

Problema fundamentală nu este doar una tehnică, de refinanțare și „hidraulică” a bugetului, ci și una de economie politică. Configurația actuală reflectă o echilibrare a unor preferințe politice incompatibile: PSD promovează politici de cheltuieli extinse fără a susține reforme fiscale progresive, în timp ce partidele de dreapta resping îmbunătățirea colectării și creșterea impozitării progresive pentru a-și proteja propriul electorat. Rezultatul este o configurație hibridă, paradoxală: social-democrată pe cheltuieli, libertariană pe venituri.

Această combinație produce deficite structurale cronice, menținute prin mituri economice larg discreditate: curba Laffer, aplicată dincolo de pragul empiric relevant, multiplicatori fiscali supraevaluați, care pretind autofinanțarea cheltuielilor, și alte construcții ideologice fără acoperire empirică. Politicile fiscale și bugetare românești nu sunt ancorate în pragmatism, calcule empirice sau agnosticism ideologic, ci în preferințele grupurilor de interese și în narativele ideologice care le servesc.

Acest echilibru politic blochează atât consolidarea fiscală prin colectare îmbunătățită, cât și reformele structurale care ar putea substitui veniturile fiscale pierdute. În absența unei coaliții politice capabile să impună fie disciplină fiscală pe cheltuieli, fie progresivitate pe venituri, sistemul perpetuează o traiectorie nesustenabilă: deficite cronice finanțate prin tăieri în investiții publice și servicii esențiale, menținând iluzia unui consens politic care satisface pe toată lumea pe termen scurt, în timp ce erodează capacitatea de dezvoltare pe termen lung.

Aceste evoluții pot fi mai bine înțelese dacă facem o comparație istorică a susținerii fiscale externe. Între 2014 și 2019, convergența rapidă a economiei românești a fost susținută, în mod decisiv, de factori conjuncturali, fondurile

europene jucând un rol central⁴. Potrivit raportului de țară al Comisiei Europene, între 2014 și 2020, fondurile de coeziune atrase de România, la care se adaugă cofinanțarea națională, au însumat circa 28,5 miliarde euro (echivalentul a 2,2% din PIB-ul cumulat al perioadei), un volum comparabil cu cel al investițiilor străine directe nete, de aproximativ 27 miliarde euro (2,1% din PIB) în același interval. Comparativ, Polonia a beneficiat de alocări mult mai ample: circa 80 de miliarde de euro pe întregul cadru financiar 2014-2020, cu absorbții anuale de 3-4% din PIB, ceea ce i-a permis să consolideze un nucleu industrial competitiv și să dezvolte infrastructuri critice la scară largă. Ungaria, deși cu o economie mai mică, a absorbit echivalentul a 4-5% din PIB-ul său anual, ceea ce explică în parte dinamica robustă a investițiilor și a infrastructurii sale de transport și de energie. La rândul ei, Bulgaria a reușit să canalizeze fondurile UE spre modernizarea agriculturii și a infrastructurii rutiere, atingând valori apropiate de 3% din PIB-ul anual.

În perioada 2020-2024, raportul s-a modificat vizibil însă: fondurile europene pentru coeziune și cofinanțarea au însumat aproximativ 36 miliarde de euro (3,1% din PIB), în timp ce investițiile străine nete au atins circa 46 miliarde de euro (4% din PIB). Această evoluție arată că, deși fondurile europene rămân un pilon esențial al finanțării dezvoltării, în a doua parte a epocii Iohannis, investițiile străine au devenit o sursă chiar mai importantă de capital, reflectând integrarea sporită a României în lanțurile de producție europene și globale. În paralel, România depășea Polonia atât la ponderea fondurilor europene în PIB în acest interval, cât și la ponderea investițiilor străine în PIB. În schimb, Ungaria condusă de suveraniști avea un sold negativ imens de -14%, reprezentând ponderea investițiilor străine în PIB, antrenând o dinamică ce va aduce în 2025 nivelul salariului minim brut în Ungaria sub cel din România⁵. În acest context, fondurile UE au suplinit resursele fiscale naționale sărăcicioase, finanțând investiții în infrastructură, agricultură și programe sociale. Ele au funcționat ca un mecanism de stabilizare macroeconomică și ca un stimul pe termen scurt al creșterii, fără a avea însă un efect cu adevărat transformator asupra structurii economice, din cauza fragmentării proiectelor și a întârzierilor de implementare.

Merită menționat că la originea actualei configurații a finanțelor publice românești se află relaxarea fiscală amplă din primăvara lui 2014, centrată pe reducerea TVA de la 23% la 19% și pe extinderea cotelor reduse de impozitare. Contextul electoral indică un impuls clar pro-ciclic, implementat în două etape, în 2015 și 2016. A urmat, în 2017-2018, un nou episod expansionist, de această dată

⁴ Datele privind fondurile de coeziune și cofinanțarea provin din Comisia Europeană (2024, Country Report Romania – Cohesion Policy Funds Mid-Term Review; CE 2022, Press Release on Cohesion Policy 2021-2027; Eurostat, Cohesion Policy Indicators). Estimările comparative pentru Bulgaria, Polonia și Ungaria sunt din wiiw (2020) și Bruegel (2023). Datele despre investițiile străine directe (ISD) ca pondere din PIB provin din Banca Mondială (*World Development Indicators*, 2024), TradingEconomics (România, Ungaria, Polonia), TheGlobalEconomy și Lloyds Bank (Bulgaria).

⁵ Estimările privind ponderea fondurilor UE în PIB-ul Bulgariei, Poloniei și Ungariei provin din analiza Institutului pentru Studii Economice Internaționale din Viena (wiiw) pentru 2014-2020, folosite ca reper orientativ pentru structura bugetară; pentru 2020-2024 nu există încă date consolidate oficiale de la Eurostat/CE.

dominat de creșterea cheltuielilor, în special prin legea salarizării în sectorul public, dar și de ajustări pe partea de venituri, care au consolidat o serie de regimuri preferențiale: de la impozitarea veniturilor persoanelor fizice până la tratamentul microîntreprinderilor și reducerea unor taxe specifice.

În 2020, expansiunea bugetară capătă un caracter contraciclic, în contextul pandemiei. Între 2023 și 2024, logica prociclică re apare însă, sub forma creșterilor semnificative ale cheltuielilor, în special prin noua lege a pensiilor și majorările salariale din sectorul public, adoptate într-un cadru marcat de opacitate și de abatere vizibilă de la regulile anterioare. În paralel, măsurile de consolidare pe partea de venituri, inclusiv cele asumate prin Planul Național de Redresare și Reziliență, precum majorarea impozitării proprietății sau restrângerea regimurilor preferențiale, au fost amânate în mod repetat sau implementate doar parțial în perioada 2022-2024.

Privită în ansamblu, această succesiune de decizii sugerează că echilibrul bugetar a rămas o preocupare secundară, subordonată unor obiective politico-electorale pe termen scurt. Există, în același timp, indicii că decidenții nu au conștientizat pe deplin implicațiile dezechilibrelor bugetare persistente. În mod paradoxal, fluxurile consistente de fonduri europene par să fi distorsionat percepția constrângerilor fiscale, ceea ce a dus la o relativă desconsiderare a efectelor deficitelor ridicate pe termen mediu și lung.

Așadar, în condițiile în care formarea brută de capital fix finanțată din surse interne a rămas modestă, afectată de reducerea taxelor, fondurile UE accesate au contribuit semnificativ la dinamica investițiilor publice. Ele au dat un impuls macroeconomic, alimentând investiții publice în infrastructură (drumuri, rețele, construcții) exact când cererea internă își pierde elanul. De asemenea, au susținut programe în agricultură, infrastructură și incluziune socială, având mai degrabă un efect de stabilizare și stimulare pe termen scurt, decât de transformare structurală. Prin ponderea lor, fondurile europene au constituit unul din principalii factori de creștere economică, cu o contribuție comparabilă sau chiar superioară celei a investițiilor publice finanțate din surse interne. Spre deosebire de investițiile private, care au fost concentrate în câteva sectoare, finanțarea UE a fost direcționată în special către infrastructură, agricultură și programe sociale, acționând ca un impuls conjunctural și un mecanism de stabilizare macroeconomică.

Un alt aspect care merită subliniat ține de arhitectura instituțională a politicilor publice și a investițiilor. Încă din perioada de preaderare, guvernele României, cu acordul Comisiei Europene, au operat cu două sisteme paralele de fundamentare a politicilor și de planificare bugetară a

investițiilor publice, fiecare cu standarde, criterii și proceduri distincte. Pe de o parte, investițiile finanțate din fonduri europene au fost supuse unor exigențe mult mai ridicate, de unde și efectele de multiplicare mai consistente. Pe de altă parte, investițiile finanțate din surse naționale au rămas ancorate în cadre metodologice mai permissive, cu randamente tot mai scăzute pe măsură ce nevoile de bază de infrastructură au fost treptat acoperite. Această dualitate instituțională a persistat și în 2025 și constituie o problemă structurală de guvernanta publică. În loc să adopte un cadru integrat de politici și strategii, care să combine coerent surse diverse de finanțare, de la fonduri naționale și europene la credite ale instituțiilor financiare internaționale, cu standarde comune și un sistem unitar de management al investițiilor publice, România a continuat să funcționeze pe acest model cu două circuite paralele, slab coordonate între ele. Efectele acestei fragmentări sunt semnificative. Pe lângă incoerența strategică, ea favorizează risipa de resurse și amplifică oportunitățile de extragere a rentelor necuvenite (*rent-seeking*), cu implicații directe asupra eficienței cheltuielilor publice și, implicit, asupra dinamicii deficitului bugetar.

În noiembrie 2020, președintele Klaus Iohannis anunța că România va beneficia de 80 de miliarde de euro din partea Uniunii Europene în următorii nouă ani, în urma unor „negocieri intense și complicate”, prezentând această sumă drept fundamentul unui nou model de dezvoltare bazat pe investiții, inovare și competitivitate și subliniind că era „momentul cel mai bun să ne asumăm reforme ambițioase”. La cinci ani distanță, însă, realitatea contrazicea aceste promisiuni: din cele 28,5 miliarde de euro alocate inițial prin Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), România mai dispunea doar de 21,6 miliarde (fonduri nerambursabile de 13,57 miliarde în integralitate și un împrumut diminuat la 8 miliarde), iar guvernul condus de Ilie Bolojan avertiza în legătură cu un „risc fiscal sistemic” generat de supracontractarea masivă. Renegocierea PNRR, la câteva luni de la expirarea programului, cu reducerea componentei de împrumuturi cu minimum 7 miliarde de euro și un coeficient de absorbție curent de aproximativ 40–50%, în funcție de metodologia de calcul, ridică semne de întrebare serioase asupra capacității administrative de implementare. Chiar și la nivel european, unde absorbția PNRR a fost problematică, România se situează în coada clasamentului. Aceasta sugerează nu doar dificultăți tehnice, ci și o lipsă de prioritizare politică a proiectelor finanțate.

Realitatea⁶ e că România și-a luat angajamentele din PNRR în condițiile unei structuri de implementare fragmentate, ale unei instabilități a priorităților și ale unei supracontractări cu risc fiscal. Până la finele lui 2024, a primit prefinanțări și două plăți care însumau aproximativ 9,4 miliarde de euro, la care s-a adăugat, în iunie 2025, un nou transfer de circa 1,3 miliarde de euro. Partea bazată pe

⁶ Comisia Europeană (2024, 2025), Consiliul Fiscal (2022-2024), Reuters (2024), MIPE (2024-2025).

împrumuturi a fost alocată în întregime, deși contrazicea capacitatea fiscală a statului de a le rambursa. Raportarea independentă a Consiliului Fiscal confirmă acumularea lentă a plăților în 2021-2024 și presiunea pe calendarul de execuție, în timp ce Comisia nota chiar blocaje punctuale pe jaloane. Pierderile au afectat direct sectoare vitale: spitalele au fost private de 770 de milioane de euro din fondurile nerambursabile, infrastructura feroviară a pierdut 1,5 miliarde și a rămas cu doar o treime din finanțarea promisă, educația a suferit o diminuare de 718 milioane, iar proiectele verzi au fost drastic reduse. În loc să devină motorul modernizării post-pandemie, implementarea PNRR a suferit consecințele a cinci ani de reforme amânate, de supracontractare haotică și de politici populiste care au împins datoria publică a României la niveluri record.

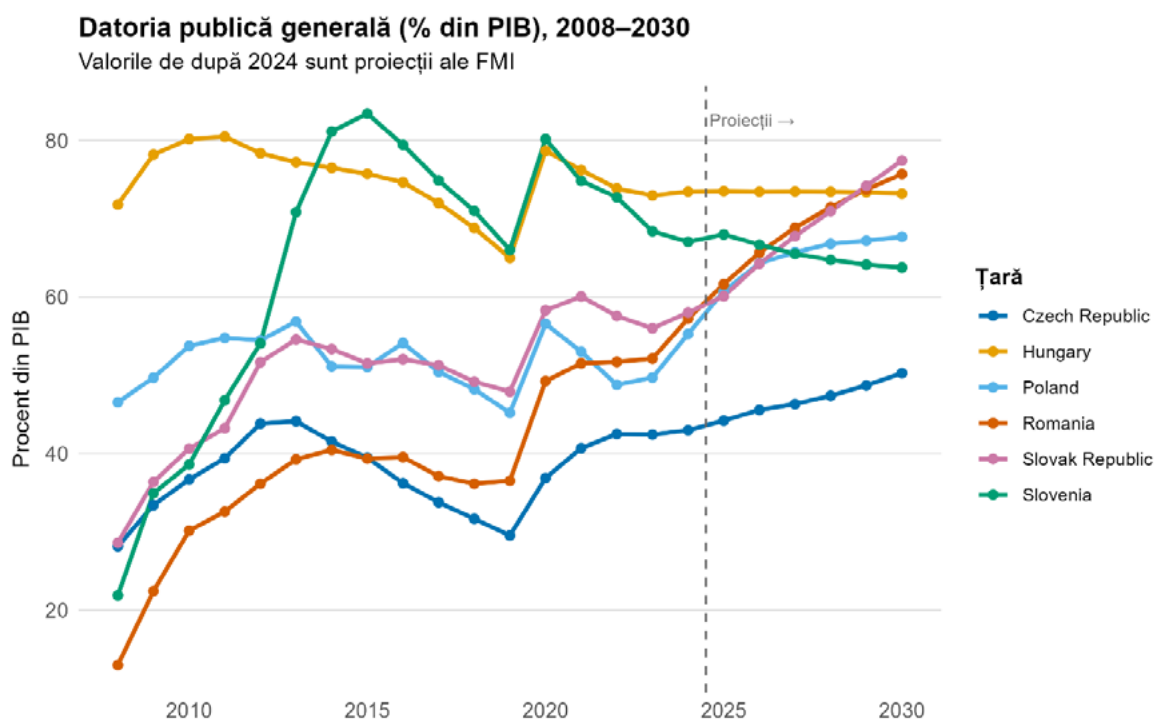
Pe scurt, în epoca Iohannis, România a trăit din „banii europeni” care au funcționat ca un *stimul keynesian permanent*, acoperind golurile de investiții interne și ținând economia pe linia de plutire chiar și în momente de criză. Totuși, acest flux nu a fost ușor de integrat: fondurile s-au dovedit mai degrabă un mecanism de stabilizare și, întrucâtva, de redistribuire (transformarea infrastructurii rurale este remarcabilă în județele mai bine administrate), și nu un motor de transformare structurală și durabilă. Dacă Polonia și-a construit autostrăzi și clustere industriale, iar Ungaria a folosit masiv fondurile pentru infrastructură și sectorul energetic,

România a reușit să facă acest lucru într-o mai mică măsură din cauza unei combinații de factori: absorbția fragmentată a fondurilor europene, supracontractarea și amânarea reformelor. În acest context, banii europeni au funcționat ca mecanism de stabilizare mai degrabă decât ca motor de transformare structurală, confirmând observația că, în modelele de creștere bazate pe dependență, expansiunea conjuncturală tinde să se îmbine cu vulnerabilități de fond. Captivă într-un model de dezvoltare dependent, cu reziliență conjuncturală, dar fără fundații solide pentru convergență structurală, România a ajuns să înregistreze cea mai mare rată de creștere a datoriei publice generale (în tandem cu Slovacia), așa cum vedem mai jos în figura 14.

De unde, în 2008, România a pornit cu cel mai redus nivel al datoriei din grupul de state selectate, în jur de 10-15% din PIB, începând cu 2013, a înregistrat o creștere aproape continuă până la aproximativ 40%. După o scurtă perioadă de stabilizare, datoria a făcut un nou salt în 2020, în timpul pandemiei de COVID-19, menținându-se ulterior în intervalul 50-55% din PIB. A urmat o creștere suplimentară a datoriei după 2024, România atingând treptat niveluri de 70-75% din PIB spre finalul orizontului de prognoză al FMI, apropiindu-se astfel de nivelurile mai ridicate de îndatorare ale Ungariei și Slovaciei. Prin comparație, Cehia a rămas, pe întreaga perioadă, țara cu cea mai mică datorie raportată la PIB,

Figura 14

Evoluția procentuală a datoriei publice în țări selectate. Date observate și proiecții



Sursa datelor: World Economic Outlook Database, indicatori FMI: GGXWDG_NGDP, calculele autorilor.

în timp ce Polonia și Slovenia au oscilat în intervalul 50-70%, cu o tendință ușor descendentă sau de stabilizare în proiecții. Pe scurt, graficul arată un proces de creștere treptată a datoriei publice românești, de la un nivel foarte scăzut la unul comparabil cu cele mai îndatorate economii din regiune.

Proiecțiile ascendente legate de datoria publică sunt integrate în simularea scenariilor din acest studiu: scenariul A are ca premisă traiectoria ascendentă prevăzută de Consiliul Fiscal, iar celelalte două pornesc de la aplicarea unor măsuri guvernamentale care să stabilizeze datoria în intervalul 55-60% din PIB, un nivel similar cu al statelor de referință, ceea ce presupune, conform economiștilor BNR, un surplus primar. Calculele din cadrul Direcției de Stabilitate și Analiză din Consiliul Fiscal, incluse în opinia Consiliului Fiscal, arată traiectorii probabile și niveluri de surplus primar necesare pentru readucerea datoriei publice la 60% din PIB. Chiar și cu traiectoria de ajustare agreată cu Comisia Europeană, reversarea trendului va necesita timp considerabil. Inerția indicatorului datorie/PIB este foarte mare, iar acest lucru înseamnă că efectele ajustării fiscale se vor materializa

lent, iar efortul bugetar susținut va trebui menținut pe o perioadă îndelungată pentru a produce rezultate vizibile.

Tabelul 1 prezintă sintetic poziționarea României în raport cu un grup de economii comparabile, în perioada 2024-2030, scoțând în evidență profilul său mixt. Pe partea de creștere economică, România se află în zona superioară a eșantionului (2,5% pe an în medie), sub Polonia, dar peste Cehia și Slovacia. Situația pieței muncii este însă mai puțin bună: rata medie a șomajului e aproape dublă față de cea din Cehia și semnificativ peste cea din Polonia, ceea ce situează România în jumătatea superioară a distribuției.

La investiții, România se remarcă prin cel mai ridicat nivel mediu din grup (aproape 27% din PIB), sugerând un efort investițional considerabil conform proiecțiilor FMI. Profilul mai include însă și cel mai mare deficit extern, de -7,3% din PIB, în timp ce celelalte țări se mențin în jurul unor valori de echilibru, cu puține excepții, în jur de -4%. Mai mult, deși volumul investițiilor publice este mare, calitatea lor lasă de dorit la nivelul impactului, al efectului de multiplicare în economie, iar în multe cazuri putem vorbi de o risipă semnificativă de resurse sau chiar de furt.

Tabelul 1. Sinteza evoluției indicatorilor economici între 2024 și 2030 – proiecții ale Fondului Monetar Internațional

Proiecții FMI 2024-2030	Cehia	Ungaria	Polonia	România	Slovacia	Slovenia
Media creșterii PIB-ului (%/an)	1,8	2,2	3	2,5	2	2,2
Media șomajului (% din forța de muncă)	2,5	4,1	3,1	5,1	5,7	4
Media investițiilor (% din PIB)	25,5	23,6	18,3	26,8	20,6	21,6
Media soldului contului curent (% din PIB)	-0,1	1,4	-0,8	-7,1	-1,7	3,2
Media veniturilor publice (% din PIB)	40	42,6	43,9	31,9	41,7	45
Media cheltuielilor publice (% din PIB)	42,6	46,9	48,7	39,2	47,4	47,1

Sursa datelor: World Economic Outlook Database, indicatori FMI selectați, calculele autorilor.

Pe parte fiscală, România are atât cele mai mici venituri publice (circa 28,8% din PIB în 2024, fără fondurile europene), cât și cele mai reduse cheltuieli (circa 39% din PIB, cu fondurile europene), mult sub nivelurile altor state central-europene. Per ansamblu, tabelul prezintă o prognoză de creștere relativ bună, un șomaj moderat, un nivel ridicat al investițiilor necesare, combinate însă

cu deficite externe mari și „pauperitate fiscală” pronunțată. Tabelul 1 constituie un punct de referință pentru scenariile dezvoltate în acest studiu, conform metodei din Ban și Buciu (2023), concluzia fiind că performanța relativă a României stabilește limitele realiste ale consolidării și justifică nevoia unui scenariu alternativ progresiv.

Tabelul 2. Evoluția indicatorilor fiscali, macroeconomici și sociali (Eurostat), medii 2015-2019 vs. 2020-2024 și diferențe între perioade⁷

	Perioada	Cehia	Ungaria	Polonia	România	Slovacia	Slovenia
PIB/locuitor SPC (UE27=100)	P1: 2015-2019	91,6	70,6	71	62,4	72,2	84
	P2: 2020-2024	91,6	76,2	78,6	74,8	73,6	89,6
Diferență P2-P1 %		0,00	5,60	7,60	12,40	1,40	5,60
Venituri totale (% PIB)	P1: 2015-2019	40,5	45	39,7	32,5	39,3	45,2
	P2: 2020-2024	40,3	42,4	41,5	33,6	41,1	44,7
Diferență P2-P1 %		-0,2	-2,6	1,8	1,1	1,8	-0,5
Sold bugetar ESA (% PIB)	P1: 2015-2019	0,5	-2,1	-1,5	-2,5	-1,7	-0,6
	P2: 2020-2024	-3,9	-6,5	-4,7	-7,8	-4,6	-3,8
Diferență P2-P1 %		-4,4	-4,4	-3,2	-5,3	-2,9	-3,2
Taxe pe consum (% PIB)	P1: 2015-2019	12	18	13,5	11,2	11,7	14,9
	P2: 2020-2024	10,9	17,6	14,2	10,8	11,9	13,2
Diferență P2-P1 %		-1,1	-0,4	0,7	-0,4	0,2	-1,7
Taxe pe venit și avere (% PIB)	P1: 2015-2019	8,1	6,8	7,4	5,8	7,2	7,6
	P2: 2020-2024	8	6,8	7,8	5,5	7,8	8,1
Diferență P2-P1 %		-0,1	0,0	0,4	-0,3	0,6	0,5
Contribuții sociale (% PIB)	P1: 2015-2019	14,8	12,7	13,8	9,8	14,6	15,9
	P2: 2020-2024	15,6	10,4	14,2	11,3	15,5	16,7
Diferență P2-P1 %		0,8	-2,3	0,4	1,5	0,9	0,8
Coeficient Gini	P1: 2015-2019	24,5	28	29,2	35	23	24
	P2: 2020-2024	24,4	27,8	26,7	31,8	21,4	23,4
Diferență P2-P1 %		-0,1	-0,2	-2,5	-3,2	-1,6	-0,6

Sursa datelor: Eurostat, indicatori selecțai, calculele autorilor.

Tabelul 2 compară principalele agregate fiscale, structurale și sociale ale României și țărilor de referință, conform Eurostat, în perioada 2015-2019, respectiv 2020-2024. Analistii economici evidențiază o deteriorare generalizată a soldului bugetar ESA în perioada de după 2020, în ton cu tendințele din regiune, dar mai pronunțată în cazul României. Însă, așa cum am arătat, deteriorarea soldului bugetar precede anul 2020: România intrase deja în decembrie 2019 în procedură de deficit excesiv. Pandemia și războiul din 2022 nu au făcut decât să adâncească și mai mult criza bugetară la care „se construia” încă din 2014.

Soldul bugetar ESA reprezintă diferența dintre veniturile și cheltuielile administrației publice măsurată în contabilitatea națională, conform standardului ESA, în funcție de angajamente, nu de fluxuri de numerar. Este

indicatorul utilizat în cadrul procedurilor UE (deficit/supraveghere fiscală) și poate diferi de soldul raportat pe execuție cash. Veniturile totale ale administrației publice (% PIB) rămân constant cele mai reduse din eșantion, cu o creștere moderată de la o perioadă la alta, insuficientă însă pentru a reduce decalajul față de state precum Slovenia, Cehia sau Ungaria. Structura veniturilor fiscale arată un nivel scăzut al taxelor și impozitelor pe venit și avere, precum și al contribuțiilor sociale, confirmând că ponderea redusă a resurselor publice provine în principal din sub-impozitarea cronică a muncii și a capitalului. Potrivit datelor Consiliului Fiscal, media ponderată efectivă a TVA-ului înainte de ajustările din 2025 se situa la puțin peste 14%, cu cel puțin două puncte procentuale sub nivelul mediu al țărilor din regiune. În același interval, Ungaria aplica o rată efectivă semnificativ mai ridicată, în jur de

⁷ Indicatorii din Tabelul 2 sunt calculați pe baza datelor Eurostat. PIB pe cap de locuitor în standarde de putere de cumpărare (PIB/locuitor în SPC) (UE27=100) provine din setul „Purchasing Power Parities and Related Economic Indicators” (cod online: prc_ppp_ind). Veniturile totale ale administrației publice, cheltuielile totale și soldul bugetar ESA (net lending/borrowing) sunt preluate din „Main National Accounts Tax Aggregates (Revenue, Expenditure and Main Balances)” (cod: gov_10a_main, sector S13, unitate: procent din PIB). Structura veniturilor fiscale, cum ar fi taxe pe consum (taxe pe producție și importuri), impozite pe venit și pe avere și contribuții sociale, este extrasă din „Main National Accounts Tax Aggregates” (cod: gov_10a_taxag, sector S13, unitate: procent din PIB). Coeficientul Gini pentru venitul disponibil pe adult-echivalent este preluat din „Gini Coefficient of Equivalised Disposable Income” (cod: ilc_di12).

20%. În acest context, se poate argumenta că sub-impozitarea consumului a fost prezentă și pe componenta de TVA, contribuind la o stimulare relativ excesivă a cererii interne. În ceea ce privește accizele, imaginea este mai puțin clară și ar necesita o analiză separată.

Indicatorii sociali și structurali completează imaginea: PIB/locuitor în SPC (standarde de putere de cumpărare) arată un avans al României, dar cu menținerea unui decalaj semnificativ față de media grupului, în timp ce coeficientul Gini rămâne unul dintre cele mai ridicate, semnalând distribuția inegală a veniturilor.

Pentru a evita confuziile de interpretare, este important să nu amestecăm cele două cadre de măsurare. Tabelul 2 folosește indicatori Eurostat, calculați conform standardului ESA, care fac posibilă comparația între țări și țin de logica regulilor fiscale europene. Tabelul 3a și Tabelul 3b de mai jos au la bază date de execuție bugetară (cash), din bugetul general consolidat, care ne permit înțelegerea mecanismelor concrete ale veniturilor și cheltuielilor în România. Cele două seturi de date sunt complementare, dar nu sunt interschimbabile: nivelurile și dinamica pot diferi tocmai din cauza metodologiei (ESA *versus* cash) și a modului de înregistrare.

Casetă metodologică: metodologie cash vs. ESA în analiza deficitului bugetar

Datele privind execuția bugetară utilizate în Tabelele 3A și 3B sunt raportate pe metodologie cash, conform practicii curente a Ministerului Finanțelor pentru monitorizarea lunară și anuală a bugetului general consolidat. Metodologia cash înregistrează veniturile și cheltuielile la momentul efectuării efective a plăților și a încasărilor, fiind adecvată pentru analiza fluxurilor de lichiditate, a ritmului execuției și a presiunilor imediate pe finanțarea statului. În schimb, cadrul de supraveghere fiscală al Uniunii Europene (Procedura de Deficit Excesiv) utilizează metodologia ESA 2010 (European System of Accounts), care se bazează pe principiul angajamentelor (accrual). Conform metodologiei ESA, veniturile și cheltuielile sunt înregistrate la momentul apariției obligației economice, indiferent de momentul plății efective. Această abordare permite o evaluare mai cuprinzătoare a poziției fiscale structurale și a impactului politicilor publice pe termen mediu.

Diferențele dintre cele două metodologii pot fi semnificative în perioade de inflație ridicată, ajustări rapide ale politicilor sau modificări ale calendarului de plată. În cazul României, diferența dintre deficitul cash și cel ESA a fost de aproximativ un punct procentual din PIB în 2024, deficitul ESA fiind mai ridicat decât cel raportat pe cash. Prin urmare, comparațiile directe între valori cash și ținte ESA pot conduce la interpretări eronate ale amplitudinii ajustării fiscale. În acest raport, datele cash sunt utilizate pentru a analiza dinamica și structura ajustării bugetare (cine suportă costurile și prin ce instrumente se realizează corecția), nu pentru a evalua în ce măsură sunt respectate regulile fiscale europene. Astfel, interpretarea rezultatelor trebuie să țină cont de faptul că o parte a îmbunătățirii indicatorilor cash poate semnală efecte temporare sau de calendar, care nu se traduc automat într-o consolidare structurală măsurată de metodologia ESA.

Scenarii de reformă fiscală

Scop și context

Acest studiu prezintă două scenarii alternative de reformă fiscală pentru România, în completarea scenariului actual al Guvernului Bolojan. Obiectivul este definirea a două traiectorii fiscale fezabile: (a) una care stabilizează finanțele publice în contextul pachetului de măsuri Bolojan și (b) o alternativă bazată pe un sistem progresiv, inspirată de structurile de impozitare din Cehia și Slovenia. Ambele scenarii răspund preocupărilor privind sustenabilitatea fiscală, formulate în evaluarea cadrului bugetar pe 2025 realizată de Consiliul Fiscal, precum și cerințelor Comisiei Europene privind traiectoria corectivă a cheltuielilor pentru 2025-2026.

Ajustarea bugetară în 2025-2026 era inevitabilă, date fiind potențialele probleme de refinanțare. Încă din 2024, structura bugetului public era un foarte constrângătoare. Cheltuielile cu salariile din sectorul public reprezentau aproximativ 9,3% din PIB, iar cele cu protecția socială, în principal pensiile, ajungeau la 12,7% din PIB. La acestea, se adăugau 2,1% din PIB pentru plata dobânzilor aferente datoriei publice. Din cauză că veniturile fiscale ale României sunt relativ reduse ca pondere în PIB, aceste trei categorii însumau aproximativ 88,6% din totalul încasărilor fiscale. În 2025, povara dobânzilor a crescut la circa 2,6% din PIB, ceea ce a comprimat și mai mult spațiul bugetar disponibil pentru alte tipuri de cheltuieli. Cu alte cuvinte, aproape nouă din zece lei colectați din taxe și contribuții au mers către componente de cheltuieli greu de ajustat pe termen scurt. Salariile bugetare pot fi reduse doar prin reforme administrative costisitoare politic și social, pensiile sunt protejate prin legislație și considerente de echitate socială, iar plata dobânzilor este o obligație contractuală. Spațiul pentru manevră discreționară devenise, astfel, extrem de limitat.

Concentrarea discuției pe bugetari pune în umbră faptul că blocul social beneficiar al modelului de creștere centrat pe consum stimulat fiscal are o puternică componentă de afaceri. Prin trecerea de la modelul de creștere bazat pe exporturi la cultivarea acumulării de capital pe baza consumului claselor mijlocii și superioare s-a urmărit împăcarea capitalului străin de export și a „claselor populare”, de exemplu, prin subvenții la energie. Analiza

economistului-șef al BNR, Valentin Lazea, mută corect accentul de pe explicația simplificatoare, centrată pe sectorul public, pe o explicație structurală care include explicit mediul de afaceri, sector care a profitat din plin în ultimii zece ani de creșterea economică record. Lazea afirmă că: „sectorul de stat nu este singurul (și nici măcar principalul) vinovat pentru deteriorarea finanțelor publice în ultimul deceniu”⁸.

Până în 2025, o serie întreagă de ramuri ale economiei, de la IT la construcții, au fost complet scutite de impozitul pe salarii și de plata contribuțiilor sociale. Definiția microîntreprinderii era atât de largă, încât aproape oricine s-a putut încadra, beneficiind de un regim fiscal extrem de avantajos. Ratele de impozitare au rămas printre cele mai mici din regiune: chiar și după majorările din 2025, România taxează mai puțin decât Polonia prin impozitul pe venit, pe profit, pe dividende și CAS. În paralel, aproximativ o treime din firmele active pe piață au funcționat fără să îndeplinească cerințele de capital minim prevăzute de lege și fără ca cineva să tragă semnalul de alarmă. În plus, evaziunea fiscală, mai ales prin neplata TVA-ului, a fost tolerată sistematic, an după an.

Orice economie poate crește în modul acesta hidraulic. Trebuie doar să aibă posibilitatea de a finanța pe datorie o astfel de relaxare fiscală. Dacă nu o are, în momentul în care crește prima de risc a țării și vine austeritatea, urmează ani de dezvoltare sub potențial, cu adâncirea din nou a decalajelor față de media UE. Soluțiile nu pot viza doar reducerea cheltuielilor publice sau reformarea sectorului bugetar, ci trebuie să includă și revizuirea arhitecturii fiscale care a favorizat bula fiscală în care a trăit capitalul privat.

În aceste condiții, menținerea modelului de creștere din perioada 2015-2024, bazat în mare măsură pe stimularea consumului intern și pe deficite bugetare ridicate, ar fi devenit din ce în ce mai riscantă. Persistența unor deficite mari ar fi alimentat neîncrederea creditorilor în sustenabilitatea finanțelor publice. O eventuală retragere masivă a investițiilor în titlurile de stat ar fi împins costurile de finanțare la niveluri foarte ridicate, măbind rapid cheltuielile cu dobânzile. Într-un astfel de scenariu,

⁸ Valentin Lazea, ianuarie 2026, „Despre onestitate în dezbateră economică”, <https://cursdeguvernare.ro/valentin-lazea-bnr-onestitate-dezbatere-economica-consolidare-fiscala-crestere-pib.html>.

ajustarea nu ar mai fi fost graduală, ci abruptă: restrângere severă a creditării, comprimarea consumului, scăderea investițiilor și un risc crescut de recesiune. Din cazul Greciei, am văzut că pierderea accesului la finanțare ieftină a condus la un colaps al salariului real care nu și-a revenit nici azi.

Este relevant însă că, după adoptarea majorității măsurilor de consolidare bugetară în 2025, impactul asupra consumului individual a fost limitat, cu o scădere de doar 0,1% în acel an. Această scădere trebuie pusă în context: consumul privat a crescut anual între 2,6% și 11,6%, iar,

cumulat, între 2015 și 2024, chiar luând în calcul contracția din 2020, majorarea totală a fost de aproximativ 29,27%. Este de așteptat ca în 2026 impactul să fie mai mare, deși nu major în raport cu creșterea consumului din ultimii zece ani.

Imaginea de ansamblu este cea a unei economii care a beneficiat de un ciclu lung de creștere a cererii interne, dar care, pe fondul unei baze fiscale reduse și al creșterii obligațiilor fixe, a ajuns într-un punct în care continuarea pe aceeași traiectorie ar fi presupus riscuri macroeconomice semnificative.

Scenariul A:

Pachetele de măsuri ale Guvernului Bolojan

Imagine de ansamblu

Pachetele de măsuri fiscal-bugetare și administrative adoptate de Guvernul Bolojan, după instalarea în iulie 2025, reprezintă încercarea guvernului de a răspunde cerințelor de corecție pe termen scurt conform procedurii de deficit excesiv (PDE). Este o consolidare bugetară construită în principal pe taxare indirectă și înghețări nominale ale cheltuielilor, nu pe reforme structurale ale bazei fiscale.

În condițiile unui risc imediat legat de dificultățile de refinanțare a datoriei publice, recurgerea la creșterea impozitării indirecte a reprezentat instrumentul cel mai rapid și cel mai ușor disponibil pentru autorități. Deși această opțiune a avut efecte inflaționiste și un caracter regresiv din punct de vedere al distribuției sarcinii fiscale, ea a contribuit la o ameliorare relativ rapidă a dezechilibrelor bugetare pe termen scurt. Cu toate acestea, așa cum vom argumenta ulterior, reducerea cheltuielilor în domenii esențiale pentru creșterea economică sustenabilă, precum educația și cercetarea, generează câștiguri fiscale limitate chiar și pe termen scurt și implică costuri economice semnificative pe termen lung, prin afectarea capacității de relansare a regimului de creștere al economiei românești.

În acest context, este relevant de subliniat că ajustările operate asupra bugetului educației reprezintă doar aproximativ 14% din pierderile anuale asociate necolectării impozitului pe profit, chiar și în raport cu niveluri de colectare observate în economii comparabile din regiune, precum Ungaria. Analiza acestui impozit oferă, de altfel, o ilustrare clară a problemei structurale de colectare. România înregistrează anual venituri publice de aproximativ 7 miliarde de euro din impozitul pe profit. La prima vedere, această sumă poate părea adecvată. Totuși, estimările Comisiei Europene, bazate pe evaluarea bazei fiscale potențiale și pe comparații internaționale, indică că așteptările sunt ca nivelul de colectare să fie situat între 11,5 și 12 miliarde de euro. Diferența, de aproximativ 4,5–4,7 miliarde de euro anual, reflectă un decalaj semnificativ de colectare.

Dacă acest decalaj ar fi redus de la aproximativ 38% la un nivel comparabil cu cel al Ungariei, în jur de 10%, veniturile suplimentare ar atinge circa 3,2 miliarde de euro anual, echivalentul a aproximativ 0,9% din PIB. Prin comparație, cheltuielile publice pentru educație se

situează în jur de 2,8% din PIB, adică aproximativ 10 miliarde de euro. Această comparație indică faptul că o îmbunătățire a colectării impozitului pe profit, fără modificări de cote, ar putea acoperi aproximativ o treime din bugetul educației. Prin urmare, subfinanțarea acestui sector nu poate fi explicată exclusiv prin constrângeri bugetare inevitabile, ci reflectă în mod direct deficiențe ale capacității de colectare fiscală.

Dimensiunea problemei devine și mai evidentă atunci când includem și veniturile din taxa pe valoarea adăugată. În anul 2024, acestea sunt estimate la aproximativ 6,9% din PIB. Dacă presupunem un decalaj de colectare de 30%, rezultă că statul încasează doar 70% din potențialul teoretic al TVA. Astfel, venitul potențial total ar fi de aproximativ 9,9% din PIB, iar pierderea anuală se ridică la circa 3% din PIB. Raportat la un PIB de 350 de miliarde de euro, aceasta înseamnă aproximativ 10,4 miliarde de euro necolecți anual din TVA.

Agregând această pierdere cu cea aferentă impozitului pe profit, de aproximativ 0,9% din PIB în scenariul unei convergențe parțiale, rezultă un total de aproximativ 3,9% din PIB, echivalentul a 13,5–13,6 miliarde de euro anual. Această sumă depășește bugetul total al educației și evidențiază dimensiunea structurală a problemei fiscale. Cu alte cuvinte, o îmbunătățire substanțială a colectării în aceste două domenii ar permite mobilizarea unor resurse superioare celor alocate în prezent unor sectoare-cheie ale statului.

Implicațiile pentru dinamica deficitului bugetar sunt, de asemenea, semnificative. În condițiile unui deficit de aproximativ 8,7% din PIB, reducerea decalajelor de colectare la TVA și impozitul pe profit până la niveluri comparabile cu cele din statele din Europa Centrală ar putea conduce la o diminuare a acestuia la circa 4,8% din PIB. O asemenea ajustare ar modifica substanțial cadrul macroeconomic, reducând presiunea asupra finanțării externe și limitând necesitatea unor măsuri de austeritate cu efecte economice și sociale adverse.

Măsurile luate de guvern privind veniturile bugetare (Consiliul Fiscal 2025, pp. 2-3, 12-13):

→ Cota standard de TVA a crescut de la 19 la 21%, iar majoritatea cotelor reduse au fost cantonate la 11%.

- Accizele au fost majorate cu aproximativ 10% la alcool și produse energetice și cu 5% la tutunul procesat.
- A fost introdusă o contribuție CASS pentru pensiile ce depășesc 3.000 de lei, iar taxa pe cifra de afaceri a băncilor a crescut de la 2 la 4% (cu excepția instituțiilor mici).
- Taxele pe jocuri de noroc și tarifele rutiere au fost majorate modest, contribuind în plus cu aproximativ 0,1% din PIB.
- Pentru 2026, impozitul pe dividende crește de la 10 la 16%.

Măsurile luate de guvern privind cheltuielile bugetare (Consiliul Fiscal 2025, pp. 2, 12)

- Guvernul a operat tăieri ținute ale indemnizațiilor administrative și a restricționat utilizarea tichetelor de masă în sectorul public.
- Ajustări minore au fost aplicate bugetelor de educație și sănătate, în principal economii administrative.
- Concediile medicale au fost reformate pentru a reduce costurile asociate absenteismului.

- Pentru 2026, fondul de salarii bugetare și majoritatea beneficiilor sociale, inclusiv pensiile publice, sunt înghețate la nivelul din decembrie 2025.

Impactul estimat

Ministerul Finanțelor și Consiliul Fiscal estimează un efect combinat al pachetelor de măsuri ale Guvernului Bolojan de 0,6% din PIB în 2025 și 3,35% în 2026, componenta de venit contribuind cu aproximativ 1,75% din PIB. În pofida acestor măsuri, deficitul a rămas aproape de 8% din PIB în 2025, dat fiind dezechilibrul inițial. Fără o consolidare suplimentară, proiecțiile Consiliului Fiscal arată o creștere a datoriei publice de la 60% din PIB în 2025 la peste 100% în 2032 în absența unor noi politici (Consiliul Fiscal 2025, p. 5).

Pachetele de măsuri adoptate de Guvernul Bolojan se aliniază cerinței Comisiei Europene privind o traiectorie mai strictă a cheltuielilor nete (Consiliul Fiscal 2025, pp. 1, 9). Totuși, ponderea impozitelor și taxelor în PIB nu crește semnificativ, și nici nu corectează dezechilibrul structural dintre impozitele indirecte și cele directe. Consiliul Fiscal concluzionează că sunt necesare măsuri suplimentare, mai ales reforme structurale de lărgire a bazei de impozitare și o îmbunătățire a conformării, pentru a asigura sustenabilitatea pe termen lung.

Tabelul 3A. Structura veniturilor bugetului general consolidat (% din PIB), 2024-2025

Notă: Δ reprezintă diferența în puncte procentuale (pp) din PIB

Indicator	2024 (% PIB)	2025 (% PIB)	Δ 2024-2025 (pp)
Total	32,56	34,71	2,15
Impozite directe (total)	5,14	5,50	0,35
Impozit pe venit (IVPF)	2,78	3,08	0,30
Impozit pe profit (IP)	2,04	2,15	0,11
Impozite pe bunuri și servicii (total)	10,71	10,67	-0,04
TVA	6,85	7,01	0,16
Accize	2,63	2,53	-0,09
Contribuții sociale	10,74	10,90	0,16
Venituri nefiscale	2,78	2,82	0,04
Fonduri UE (total)	0,04	0,17	0,13
PNRR (total)	0,48	1,20	0,72

Sursa datelor: Ministerul Finanțelor, Bugetul general consolidat pe 2024 și 2025, indicatori selectați, calculele autorilor.

Tabelul 3B. Veniturile bugetului general consolidat (mld lei), 2024-2025

Notă: valorile sunt nominale.

Indicator	2024 (mld lei)	2025 (mld lei)	Δ 2025-2024 (mld lei)
Total	574,599	662,698	88,099
Impozite directe (total)	90,777	104,954	14,178
Impozit pe venit (IVPF)	49,045	58,822	9,777
Impozit pe profit (IP)	35,979	41,012	5,032
Impozite pe bunuri și servicii (total)	189,060	203,774	14,714
TVA	120,946	133,901	12,955
Accize	46,328	48,320	1,992
Contribuții sociale	189,510	208,034	18,524
Venituri nefiscale	49,063	53,812	4,748
Fonduri UE (total)	687	3,267	2,580
PNRR (total)	8,448	22,931	14,483

Sursa datelor: Ministerul Finanțelor, Bugetul general consolidat pe 2024 și 2025, indicatori selectați, calculele autorilor.

În 2025, veniturile bugetului general consolidat au crescut atât nominal, cât și ca pondere în PIB. Totalul veniturilor a urcat de la 574,6 mld de lei la 662,7 mld de lei (+88,1 mld lei), iar ca pondere în PIB de la 32,6% la 34,7% (+2,15 pp). Structura arată o contribuție importantă a veniturilor din impozitarea muncii și a taxelor directe: impozitele directe au crescut cu +0,35 pp din PIB (de la 5,14% la 5,50%), în principal prin creșterea impozitului pe venit (+0,30 pp) și, mai modest, a impozitului pe profit (+0,11 pp). Contribuțiile sociale au crescut, de asemenea, cu +0,16 pp (de la 10,7% la 10,9%), sugerând o dinamică robustă a bazei salariale și/sau a colectării.

Impozitele pe bunuri și servicii au o pondere totală constantă (-0,04 pp), însă în interiorul categoriei se observă o creștere a contribuției TVA-ului (+0,16 pp) compensată de o scădere a celei a accizelor (-0,09 pp). Veniturile nefiscale au avut o creștere modestă (+0,04 pp). O schimbare vizibilă a apărut la fondurile externe: veniturile asociate cu UE au crescut de la 0,04% la 0,17% din PIB (+0,13 pp), iar veniturile legate de PNRR au crescut de la 0,48% la 1,20% (+0,72 pp), ceea ce indică un rol mult mai pronunțat al finanțărilor europene în structura veniturilor în 2025.

Tabelul 4. Structura cheltuielilor bugetului general consolidat (% din PIB), 2024-2025

Indicator	2024 (% PIB)	2025 (% PIB)	Δ 2025-2024 (pp)
Personal	9,33	8,79	-0,54
Bunuri și servicii	5,31	5,27	-0,04
Dobânzi	2,06	2,65	0,59
Asistență socială	12,7	13,1	0,45
Subvenții și transferuri	3,14	2,77	-0,37
Investiții (capital)	3,63	3,35	-0,27
Fonduri UE (non- PNRR)	2,65	3,22	0,57
PNRR	0,73	0,72	-0,01
Operațiuni financiare și datorie	0,15	0,25	0,10
Alte cheltuieli	0,94	0,7	-0,24

Sursa datelor: Ministerul Finanțelor, Bugetul general consolidat pe 2024 și 2025, indicatori selectați, calculele autorilor.

Datele privind execuția bugetară (metodologie cash) arată că ajustarea fiscală din 2025 nu s-a realizat printr-o retragere generală a statului, ci printr-o reorganizare internă a cheltuielilor și prin erodarea reală a unor componente-cheie. Cheltuielile de personal au scăzut cu 0,54 puncte procentuale din PIB, iar subvențiile și transferurile, cu 0,37 pp, indicând o consolidare realizată prin înghețare nominală într-un context de inflație ridicată. Această combinație echivalează cu tăieri reale, fără a fi prezentate explicit ca atare, transferând costurile ajustării către salariații din sectorul public și către beneficiarii de plăți sociale. În paralel, cheltuielile cu bunuri și servicii au rămas relativ stabile, sugerând că povara ajustării a fost concentrată selectiv, nu distribuită uniform în aparatul public.

În schimb, componentele asupra cărora statul are mai puțin control au înregistrat creșteri semnificative. Cheltuielile cu dobânzile au crescut cu 0,59 pp din PIB, reflectând deteriorarea condițiilor de finanțare și semnalând că o parte tot mai mare a spațiului fiscal este ocupată de costul datoriei. Protecția socială a crescut ușor ca pondere în PIB (+0,45 pp), dar această evoluție reflectă mai degrabă inerții și efecte de bază decât o extindere reală a protecției sociale. Investițiile finanțate din bugetul intern s-au comprimat (-0,27 pp), fiind compensate parțial de o creștere a cheltuielilor din fonduri europene fără legătură cu PNRR (+0,57 pp), în timp ce cele din PNRR au rămas practic constante. Privit în ansamblu, tabloul sugerează o consolidare fiscală bazată pe erodare reală și pe reorientarea finanțării către surse externe, cu rezultate contabile pe termen scurt, dar cu implicații sociale regresive și cu riscuri persistente pentru credibilitatea fiscală pe termen mediu.

Analizate împreună, tabelele 2, 3A, 3B și 4 conturează un tipar coerent al consolidării fiscale recente din România, caracterizat printr-o combinație de constrângeri structurale și decizii de politică fiscală cu implicații distributive clare. Comparativ cu economiile din regiune (tabelul 2), România a intrat în perioada de ajustare cu un nivel scăzut al veniturilor publice raportate la PIB, o bază fiscală redusă și o structură a veniturilor axată preponderent pe impozitarea consumului și a muncii, dublate de o taxare modestă a capitalului și a averii. Această configurație a limitat semnificativ spațiul de manevră pentru o consolidare bazată pe venituri progresive.

Datele privind execuția bugetară (metodologie cash) pentru 2024-2025 (tabelele 3A și 3B) indică o creștere semnificativă a veniturilor în termeni nominali, atât ca pondere în PIB, cât și ca valori absolute. Dinamica este susținută de majorări ale încasărilor din impozitul pe venit, impozitul pe profit și TVA, precum și de o accelerare vizibilă a absorbției fondurilor europene, inclusiv cele din PNRR. Această evoluție reflectă însă, în mare măsură, efecte nominale (inflație ridicată, baze salariale majorate anterior) și o intensificare a colectării, nu o transformare structurală a arhitecturii fiscale. În absența unei largiri semnificative a

bazei de impozitare sau a unei reorientări către surse mai progresive de venit, creșterea veniturilor rămâne vulnerabilă și dificil de susținut pe termen mediu.

Pe partea de cheltuieli bugetare (tabelul 4), ajustarea s-a realizat predominant prin reducerea cheltuielilor curente. Reducerea cheltuielilor de personal și a subvențiilor, combinată cu înghețări nominale într-un context de inflație încă ridicată, a produs o erodare reală a veniturilor salariaților din sectorul public și ale beneficiarilor de transferuri sociale. În paralel, cheltuielile cu dobânzile au crescut rapid, reflectând costurile mai mari de finanțare ale statului, iar investițiile publice au fost menținute în principal prin aportul fondurilor europene.

Din perspectivă distributivă, rezultatul a fost o consolidare fiscală care transferă povara ajustării în mod disproporționat pe muncă, consum și venituri fixe, în timp ce capitalul și marile averi sunt relativ puțin afectate. Consolidarea se dovedește astfel eficientă contabil pe termen scurt, dar rămâne fragilă din punct de vedere economic și social, în lipsa unor reforme care să modifice structura de bază a veniturilor publice și să distribuie mai echitabil costurile ajustării.

Evaluarea din perspectivă social-democrată

Împărțirea poverii fiscale între muncă și capital în pachetele de ajustare este principala problemă: după diferite calcule aproximativ 90–95% din impactul măsurilor este suportat de veniturile din muncă, în timp ce doar 5–10% revine veniturilor din capital. Aceste pachete se bazează în principal pe înghețarea salariilor și pensiilor și pe creșterea TVA și a accizelor. Primele două măsuri nu pot fi repetate la infinit, cu atât mai mult cu cât inflația depășește 10%, iar creșterea TVA este profund regresivă, accentuând atât rata de taxare a salariilor mici, cât și decalajul de impozitare muncă–capital, firmele putând, în anumite condiții, să deconteze TVA.

Chiar și înainte de ajustare, România sub-taxează capitalul și supra-taxează munca: conform oricărui raport Taxation Trends al Comisiei Europene, în ce privește taxarea muncii pe angajat suntem pe locul 9 în UE27, iar la taxarea capitalului pe locul 25 sau 26 din 27, în funcție de an.

Introducerea unei impozitări progresive aplicate veniturilor globalizate devine necesară pentru a reechilibra distribuția poverii ajustării fiscale. Actuala configurație fiscală, cu un decalaj de 25 de puncte procentuale între taxarea muncii și a capitalului (OECD Economic Survey România 2024, Box 2.6, p. 46) și cea mai mare asimetrie din UE27 după Letonia, face ca povara consolidării fiscale să cadă pe muncă, prin înghețări salariale, tăieri de pensii și creșteri de TVA, în timp ce veniturile din capital rămân aproape neafectate.

Globalizarea veniturilor cu cote progresive ar egaliza taxarea muncii și a capitalului, reducând stimulentele

pentru arbitraj fiscal și pentru transformarea autofinanțării în consum în loc de investiții. Fără această reechilibrare structurală, ajustarea fiscală va continua să erodeze veniturile celor care depind de salarii și pensii, menținând intactă malformația fundamentală a sistemului fiscal românesc: un PIB cu centrul de greutate pe veniturile din capital sub-taxat, în locul veniturilor din muncă, în contrast cu restul Europei.

Măsurile care au redus distribuția inegală a poverii fiscale între muncă și capital

Printre măsurile incluse în pachetele Guvernului Bolojan există și unele care se încadrează într-o logică social-democrată, având în vedere că au corectat tratamente fiscale preferențiale care au favorizat disproporționat veniturile mai ridicate. *Reducerea pragului pentru regimul microîntreprinderilor* de la 500.000 de euro la 250.000 de euro în 2025 și la 100.000 de euro în 2026 este deosebit de importantă în acest sens. Pragul corect este cel al limitei de TVA (care este de cca 84 000 euro la cursul de la aderarea la UE). Ar trebui să fie exact pragul utilizat pentru TVA/ declararea ca contribuabil în ceea ce privește TVA, pentru a elimina arbitrajul fiscal. Oricum, pragul anterior, foarte ridicat în raport cu standardele europene, a permis unui număr mare de lucrători cu venituri ridicate, inclusiv din sectoare precum IT, consultanță sau servicii profesionale, să își declare veniturile din muncă drept venituri din capital sau venituri corporative, beneficiind de o impozitare semnificativ mai redusă. Acest regim a favorizat în mod disproporționat unele segmente ale clasei mijlocii superioare și ale celor cu venituri mari, erodând baza fiscală și mutând sarcina relativă pe salariații impozitați integral (Ban și Buciu 2024). Reducerea pragului a limitat acest tip de arbitraj fiscal, a crescut neutralitatea sistemului și a contribuit la o distribuție mai echilibrată a poverii fiscale între muncă și capital. În acest sens, măsura nu este doar o dovadă de responsabilitate fiscală, prin creșterea veniturilor structurale, ci respectă și principiul echității fiscale verticale.

În mod similar, introducerea *taxei pe cifra de afaceri a băncilor*, majorată la 4% în 2026, și aplicarea unui impozit *marilor întreprinderi* reflectă o încercare de a crește contribuția unor sectoare cu capacitate fiscală ridicată și de a reduce dependența consolidării bugetare de impozitarea muncii. Impozitul minim pe cifra de afaceri (IMCA) a fost redus la jumătate în bugetul pentru 2026 și se preconizează să fie eliminat în 2027. În jurul acestei măsuri s-a conturat o dezbatere intensă. Partidul Social Democrat, alături de curente suveraniste, susține taxa ca instrument de impozitare suplimentară a corporațiilor multinaționale, despre care consideră că sunt insuficient taxate în raport cu profiturile generate local. În schimb, criticii măsurii argumentează că cele care cad efectiv sub incidența taxei sunt companiile românești de dimensiuni medii și mari, care operează cu marje mai reduse și sunt mai puțin capabile de optimizare fiscală. De aceea, presiunea

mediului de afaceri autohton în sensul eliminării IMCA a fost semnificativă și constantă.

Pe fond, trebuie avut în vedere observația unor economiști conform căreia băncile sunt printre cele mai puțin rentabile afaceri din punct de vedere istoric, doar utilitățile înregistrează un ROE mediu mai scăzut. Intermedierea financiară în România este redusă: 22% raport credite/PIB și 55% active bancare/PIB, de trei până la cinci ori mai mică decât în țările din jur și din restul UE27. Fără credit adecvat, convergența reală nu poate funcționa. În condiții de represiune financiară și dobânzi reale negative, decapitalizarea sectorului bancar prin taxe suplimentare poate acționa împotriva interesului național pe termen lung, cu atât mai mult cu cât, dat fiind nivelul foarte ridicat al datoriei globale totale, represiunea financiară este printre puținele soluții de reducere a raportului datorie totală/PIB, ceea ce înseamnă că sectorul bancar va continua să suporte presiuni structurale.

Mai mult, piața unică de capital, bancară și financiară la nivel european va pune entitățile românești în competiție directă cu alte instituții, iar un nivel relativ ridicat al impozitării băncilor va crea un handicap competitiv semnificativ. Sectorul bancar este afectat de șocul tehnologic al inteligenței artificiale, iar instituțiile mici, fără capital adecvat, nu au capacitatea de a investi în tehnologie și, în timp, vor dispărea.

Taxarea suplimentară a profiturilor excepționale, rezultate în mare parte din reversarea provizioanelor care nu s-au materializat și din circumstanțe nerecurente, accentuează această problemă structurală. În condițiile unui sector real decapitalizat, după cum arată datele Raportului de Stabilitate Financiară al BNR (doar 2,7% firme performante/bancabile și o treime cu capital negativ), dacă și sistemul financiar este slăbit, mecanismul de alocare a resurselor în economie poate fi complet blocat.

Deși FMI și-a exprimat rezerve privind caracterul potențial distorsionant al taxelor pe cifra de afaceri, instituția a subliniat în mod constant necesitatea reducerii arbitrajului fiscal și a creșterii veniturilor din capital și din sectoarele insuficient impozitate. Din această perspectivă, direcția generală a reformei adoptate de guvern este compatibilă cu obiectivul creșterii echității fiscale, chiar dacă instrumentele specifice pot face obiectul unor dezbateri privind eficiența lor economică.

La fel, *majorarea impozitului pe dividende* de la 10% la 16% reprezintă un pas în direcția corectării impozitării insuficiente a capitalului și a alinierii tratamentului fiscal al diferitelor tipuri de venituri. Sunt cele mai mici niveluri din UE27, inclusiv la media istorică 1995–2023 (vezi pp. 83–84 din opinia Consiliului Fiscal privind bugetul pe 2026 și SFB 2026–2028). Mediul de afaceri și consultanții fiscali invocă argumentul dublei impuneri, impozit pe profit de 16%, urmat de impozit pe dividende de 16%, ca obiecție

principală împotriva globalizării veniturilor cu progresivitate.

Această critică ignoră însă raționamentul economic fundamental al impozitării dividendelor: stimularea reinvestirii profiturilor în firmă, în locul distribuirii acestora către acționari. Mai important, în contextul românesc, dividendele neimpozitate sau impozitate minimal servesc adesea ca mecanism de evitare a fiscalității prin substituirea salariilor, menținând remunerațiile declarate la nivelul minim pe economie pentru a reduce contribuțiile sociale.

Această practică contribuie direct la decalajul semnificativ de colectare, 43% la impozitul pe profit, 30% la TVA, și la ecartul de 25 de puncte procentuale între taxarea muncii și a capitalului, identificat de OECD. Impozitarea progresivă a dividendelor în cadrul veniturilor globalizate nu reprezintă o dublă impunere arbitrară, ci un instrument necesar pentru reducerea arbitrajului fiscal între muncă și capital, care distorsionează în mod semnificativ alocarea resurselor în economia românească.

Măsuri care au accentuat distribuția inegală a poverii fiscale între muncă și capital

Măsurile de austeritate a cheltuielilor bugetare din pachetele Guvernului Bolojan au avut, în general, un caracter regresiv și pro-ciclic, întrucât au vizat în mod disproporționat componente ale cheltuielilor cu impact semnificativ asupra capitalului uman și asupra veniturilor medii și mici, evitând în același timp o corecție structurală comparabilă în zona impozitării proprietății, capitalului și a veniturilor mari.

În primul rând, *reducerea reală a finanțării în învățământ și cercetare* afectează direct unul dintre principalii determinanți ai creșterii economice pe termen lung și ai bazei fiscale viitoare. Dintr-o perspectivă social-democrată, această alegere este problematică deoarece, în loc să concentreze povara ajustării pe bazele fiscale insuficient utilizate, precum capitalul și proprietatea, o concentrează pe domenii care susțin mobilitatea socială și convergența economică. Cheltuielile pentru cercetare și dezvoltare în România se situau deja la aproximativ 0,5% din PIB, printre cele mai scăzute niveluri din Uniunea Europeană. Reducerea sau înghețarea acestor cheltuieli publice în termeni reali produce economii bugetare imediate limitate, în schimb generează costuri fiscale cumulate ridicate prin reducerea productivității, a capacității de inovare și a atractivității economiei pentru investiții cu valoare adăugată ridicată.

În al doilea rând, *ajustările care au afectat veniturile reale ale angajaților din sectorul public, în special din educație și alte servicii publice*, au distribuit o parte semnificativă a efortului de consolidare pe veniturile din muncă, în detrimentul veniturilor fiscale provenite din capital sau din avere. În condițiile în care veniturile fiscale totale ale

României sunt de aproximativ 27-28% din PIB, mult sub media europeană de peste 40%, o consolidare bazată pe comprimarea cheltuielilor, și nu pe extinderea bazei fiscale riscă să perpetueze această structură fiscală dezechilibrată. În practică, această strategie reduce cererea internă și afectează disproporționat gospodăriile dependente de venituri salariale, în timp ce veniturile din capital, care sunt concentrate la niveluri superioare ale distribuției veniturilor, rămân relativ mai puțin afectate.

În al treilea rând, *reducerea sau limitarea unor cheltuieli sociale* într-un context caracterizat de o deficiență structurală a colectării fiscale și un grad mare al sărăciei (Ban și Buciuc 2024) reflectă o decizie de politică fiscală care prioritizează ajustarea prin reducerea rolului redistributiv al statului și nu prin corectarea subimpozitării capitalului și proprietății. România pierde anual aproximativ 9 miliarde de euro din TVA-ul necolectat, iar din impozite pe proprietate colectează doar aproximativ 0,5% din PIB, comparativ cu peste 1,5% în Uniunea Europeană, un nivel la care se va ajunge cu greu și după recente mări. În absența unor corecții echivalente pe aceste dimensiuni, consolidarea prin reducerea cheltuielilor sociale și a investițiilor în capital uman transferă povara ajustării asupra grupurilor care depind predominant de venituri din muncă și servicii publice.

Pentru 2026, impozitele pe proprietate au crescut semnificativ, cu peste 80%, fără a fi însoțite însă de o reformă structurală a modului de calcul. Amânată în mod repetat în ultimii ani, această reformă este planificată pentru 2027 și ar urma să introducă impozitarea pe baza valorii de piață a proprietăților. O astfel de schimbare ar corecta caracterul regresiv al sistemului actual, în care sarcina fiscală tinde să fie relativ mai ridicată pentru apartamente modeste din marile orașe și mai redusă pentru proprietăți valoroase situate în zonele periurbane ale acestora. Această situație derivă din metodologia existentă, unde impozitul este determinat în funcție de suprafața construită și de o serie de coeficienți administrativi care țin de tipul clădirii, rangul localității, stabilit în principal după populație, și poziționarea proprietății în interiorul acesteia. Reforma preconizată ar înlocui acest sistem cu unul mai apropiat de valorile de piață, cu implicații potențial importante atât pentru echitate, cât și pentru veniturile bugetare.

Reforma necesară pe acest palier este îngreunată de faptul că procesul de realizare a cadastrului în România rămâne incomplet și avansează lent, în pofida importanței sale pentru funcționarea eficientă a sistemului fiscal. Date anterioare indicau un grad de acoperire de aproximativ 6%, ceea ce reflectă o capacitate instituțională limitată și o implicare redusă la nivel local.

În acest context, autoritățile locale nu par să aibă stimulente puternice pentru accelerarea acestui proces, întrucât absența cadastrului împiedică implementarea unui sistem coerent și echitabil de impozitare a proprietăților.

Mai mult, există indicii că interesele unor actori locali, inclusiv ale celor cu dețineri semnificative de terenuri și proprietăți imobiliare, favorizează menținerea actualelor grile de impozitare, care sunt slab corelate cu valorile reale de piață și, prin urmare, generează o bază fiscală suboptimală și, în realitate, mențin încă o formă de perpetuare a caracterului regresiv al sistemului fiscal în ansamblu.

Evaluarea din perspectiva doctrinei fiscale a FMI

În raportul de țară din noiembrie 2025 (art. IV, 24-294)⁹, FMI considera că ajustarea veniturilor rămâne incompletă și că există loc pentru o corecție mai amplă a bazei fiscale. România pornește de la unul dintre cele mai reduse niveluri de venituri fiscale din Uniunea Europeană, aproximativ 27-28% din PIB, mult sub media europeană.

FMI a subliniat explicit că alte instrumente, precum reforma impozitării proprietății prin raportare la valoarea de piață, impozitul progresiv pe venit și reducerea excepțiilor fiscale, ar putea crește veniturile într-un mod mai sustenabil și mai echitabil. Din punct de vedere structural, una dintre cele mai importante lacune rămâne *impozitarea insuficientă a proprietății*. Veniturile din impozitele recurente pe proprietate au reprezentat aproximativ 0,5% din PIB – comparativ cu peste 1,5%, media Uniunii Europene –, iar FMI estimează că reforma impozitării proprietății prin alinierea valorilor impozabile la prețurile pieței și reducerea excepțiilor fiscale ar putea genera venituri suplimentare de 0,1-0,2% din PIB anual. Această recomandare este relevantă deoarece impozitarea proprietății este considerată una dintre cele mai puțin distorsionante forme de impozitare și una dintre cele mai stabile surse de venituri fiscale. În același timp, dintr-o perspectivă de echitate fiscală, impozitarea proprietății permite creșterea contribuției deținătorilor de averi, reducând presiunea asupra celor care obțin exclusiv venituri din muncă.

Nu în ultimul rând, Fondul Monetar Internațional a susținut că regimul actual de impozitare pe venit cu cotă unică limitează capacitatea fiscală a României, într-un moment în care presiunile asupra cheltuielilor publice cresc structural. În evaluarea realizată de FMI, introducerea unui impozit progresiv pe venitul personal, cu mai multe trepte de impozitare, ar reprezenta în primul rând un instrument de mobilizare a veniturilor bugetare. Un sistem gradual ar putea genera venituri suplimentare de cel puțin 0,5% din PIB, un câștig semnificativ într-o țară al cărei raport dintre veniturile fiscale și PIB rămâne printre cele mai scăzute din Uniunea Europeană. Acest deficit fiscal structural limitează capacitatea statului de a finanța bunuri publice, protecție socială și investiții în

infrastructură la niveluri comparabile cu cele ale partenerilor europeni.

Dincolo de considerentele strict bugetare, FMI prezintă impozitarea progresivă și ca pe o chestiune de echitate distributivă. Într-un sistem cu cotă unică, modul efectiv de aplicare a sarcinii fiscale diferitelor categorii de venituri nu corectează în mod substanțial inegalitățile generate de piață. Un sistem cu rate marginale mai ridicate pentru veniturile mari ar consolida echitatea verticală, asigurându-se astfel că persoanele cu o capacitate mai mare de plată contribuie proporțional mai mult. Într-un context marcat de disparități persistente de venit și de elemente regresive integrate în contribuțiile sociale, o astfel de reformă este prezentată ca un mecanism de recalibrare a contractului social. În același timp, Fondul recunoaște riscul ca majorarea ratelor marginale să mărească sarcina fiscală pe muncă și să afecteze stimulentele pentru ocupare, în special în rândul persoanelor cu venituri reduse. Pentru a limita acest efect, recomandă măsuri compensatorii, precum reducerea contribuțiilor la sănătate, majorarea deducerilor personale de bază sau introducerea unor beneficii condiționate de muncă. Obiectivul este menținerea sau chiar consolidarea participării pe piața muncii, în paralel cu creșterea progresivității la vârful distribuției veniturilor. În această logică, echitatea și eficiența sunt tratate ca obiective compatibile.

Notăm cu această ocazie că o parte a mediului de afaceri și a consultanților fiscali susține, într-o manieră cel puțin discutabilă, că impozitarea de tip „cotă unică” („*flat tax*”) nu este, în fapt, aplicată în România. Afirmatia este corectă în sens strict formal, însă omite faptul că sistemul actual are un caracter pronunțat regresiv, tocmai din cauza numeroaselor excepții și tratamente preferențiale.

În același timp, aceiași actori argumentează că ar trebui acordată o „șansă reală” unei impozitări proporționale înainte de a lua în considerare introducerea unui sistem progresiv, o poziție care ridică semne de întrebare în contextul distorsiunilor deja existente. În mod substanțial, o reformă fiscală credibilă ar trebui să înceapă cu eliminarea acestor porțițe și cu îmbunătățirea semnificativă a colectării TVA.

În absența unor astfel de corecții, introducerea impozitării progresive riscă să genereze un sentiment legitim de frustrare în rândul contribuabililor conformi, care ar putea percepe reforma ca pe o suprataxare a celor care deja plătesc, în timp ce evaziunea și optimizarea fiscală agresivă rămân insuficient sancționate.

În fine, FMI plasează reforma impozitării într-un cadru mai larg al convergenței europene. Nevoile de cheltuieli publice sunt în creștere, în domenii precum sănătatea, pensiile, educația și infrastructura, pe măsură ce România

⁹ <https://www.imf.org/en/-/media/files/publications/cr/2025/english/1rouea2025001-source-pdf.pdf>

încearcă să se apropie de media Uniunii Europene. Fără o bază de venituri mai solidă și mai elastică, sustenabilitatea fiscală devine vulnerabilă. Impozitarea progresivă este astfel prezentată nu doar ca un instrument redistributiv, ci ca o reformă structurală menită să alinieze arhitectura fiscală a României la standardele europene de protecție socială și stabilitate macroeconomică.

Și în logica recomandărilor FMI, care în ultimii ani au pus un accent mai mare pe echitate și sustenabilitate,

rămâne un spațiu semnificativ pentru aprofundarea ajustării, în special prin reformarea impozitării proprietății și reducerea excepțiilor fiscale. Deși direcția reformei e compatibilă cu obiectivul unei consolidări fiscale mai echitabile și mai sustenabile, amploarea ajustării rămâne insuficientă pentru a corecta pe deplin deficitul structural de capacitate fiscală al statului român. Toate aceste critici fundamentează reformele propuse în scenariile B și C de mai jos.

Scenariul B

Consolidarea moderat-progresivă

Baza de comparație: Europa Centrală (grupul țărilor Vișegrad)

Decalajul fiscal față de statele comparabile din Europa Centrală și de Est se explică prin sub-impozitarea structurală dublată de capacitatea administrativă redusă de colectare. Statele din grupul de la Vișegrad colectează aproximativ 34-36% din PIB sub forma taxelor și contribuțiilor, în timp ce România colectează doar 27-29% din PIB. Diferența de aproximativ 7 puncte procentuale, echivalentul a circa 27 de miliarde de euro anual – raportat la un PIB de circa 385 de miliarde de euro –, nu are legătură cu dimensiunea economiei, ci cu nivelurile mai scăzute ale impozitării efective și ale conformării fiscale.

Cel mai mare decalaj individual apare la TVA. România pierde aproximativ 9 miliarde de euro anual din TVA-ul necollectat, cel mai ridicat nivel din Uniunea Europeană, ceea ce indică o problemă majoră de administrare fiscală. În paralel, diferențe importante apar în ce privește impozitarea veniturilor și a muncii. Statele din Grupul de la Vișegrad colectează 4,5-6% din PIB din impozitul pe venit, față de aproximativ 2,7% în România, adică o diferență de 8-12 miliarde de euro anual, situație care se datorează, conform consensului specialiștilor intervievați, numeroaselor excepții. La contribuțiile sociale, diferența este similară: 13-14% din PIB în cazul țărilor Vișegrad față de 10-11% în România, adică încă 8-12 miliarde euro anual. Impozitele pe proprietate adaugă un decalaj suplimentar de 2-5 miliarde euro anual, România colectând circa 0,6% din PIB, comparativ cu 1,2-1,8% în statele comparabile. În cazul impozitului pe profit, diferența este mai redusă, aproximativ 2-4 miliarde euro anual.

În contextul analizei, este util să deosebim între decalajul de politici și cel de conformare. Decalajul de politici se referă la niveluri efective de impozitare mai reduse și o bază impozabilă mai restrânsă, consecințe ale unor cote scăzute, ale excepțiilor numeroase și ale impozitării limitate a veniturilor și a proprietății. Decalajul de conformare reflectă incapacitatea administrației fiscale de

a colecta integral taxele existente, fenomen ilustrat cel mai clar de TVA (*VAT gap*), dar prezent și în cazul impozitelor pe profit și pe venit. Deoarece taxele indirecte au o pondere mare în veniturile totale, deficitul de colectare are un impact macro-fiscal comparabil cu sub-impozitarea în zona impozitelor directe. Interacțiunea dintre cele două decalaje este responsabilă pentru nivelul scăzut al veniturilor publice.

Convergența fiscală necesită intervenții simultane pe ambele direcții. Ajustările de politică fiscală au impact limitat dacă administrația nu poate colecta eficient taxele existente, iar îmbunătățirea colectării produce efecte parțiale dacă baza impozabilă rămâne restrânsă. Experiența statelor din regiune arată că nivelurile veniturilor fiscale cresc atunci când se largesc bazele impozabile în paralel cu îmbunătățirea capacității administrative.

În prezent, întârzierea reformelor structurale în România menține dependența de ajustări cantitative, prin care se obține o stabilizare temporară a veniturilor, fără modificarea mecanismului care generează pierderile fiscale. Problemele principale rămân deficitul mare în ce privește colectarea TVA-ului și eficiența redusă a colectării, care reflectă limite instituționale. Digitalizarea, facturarea electronică și raportarea în timp real pot diminua problemele de conformare doar dacă sunt integrate într-un sistem analitic de management al riscului. Experiența altor state arată că impactul real apare atunci când datele sunt utilizate pentru controale țintite, nu pentru acumularea pasivă de informații. Fără această transformare operațională, digitalizarea rămâne infrastructură formală, iar efectul asupra veniturilor se plasează sub potențialul tehnologic.

O reformă fiscală coerentă trebuie, așadar, să atace simultan sub-impozitarea și lipsa de conformare. În absența acestei duble corecții, diferența structurală de aproximativ 27 miliarde euro anual față de economiile comparabile din regiune va continua să limiteze capacitatea statului român de a finanța investiții, servicii publice și stabilitate macroeconomică.

Diagnostic in 3 puncte majore:

- *Capacitate instituțională fiscală insuficientă pentru a identifica și impozita profitul real*
România are cel mai mare deficit de colectare a TVA-ului din UE (30%, aproximativ 9 miliarde de euro anual), nu din cauza legislației sau a bazei economice, ci din cauza capacității limitate a ANAF de a identifica, analiza și impozita eficient fluxurile reale de venit, în special în cazul firmelor complexe și al grupurilor multinaționale. Așa cum notă un specialist intervievat: „Este remarcabil că în termeni relativi avem premiul I la mare distanță, iar la valoarea absolută a gapului de TVA suntem pe locul 5 (după Germania, Franța, Italia, Polonia, care au gapuri relative mult mai mici, dar economii de 11-9-7-3 ori mai mari).”
- *Subdezvoltarea capacității analitice și operaționale de utilizare a datelor fiscale și a auditului fiscal avansat*
Deși statul colectează volume mari de date prin sisteme digitale, acestea nu sunt utilizate sistematic pentru a realiza analize de risc, audituri ale prețurilor de transfer și a identifica evaziunea fiscală, din cauza deficitului de expertiză specializată, a metodologiilor operaționale incomplete și a lipsei unei capacități instituționale mature de analiză fiscală.
- *Fragmentare instituțională și deficit structural de competențe digitale și analitice în administrația publică*
Lipsa coordonării între instituțiile responsabile de competențele digitale și absența unei strategii integrate de recrutare și reținere a personalului cu abilități analitice limitează capacitatea statului de a valorifica digitalizarea și de a o transforma într-o capacitate reală de intelligence fiscal, perpetuându-se, în schimb, modelul administrativ reactiv, cu eficiență redusă în colectarea veniturilor.

Reducerea decalajului de conformare fiscală prin reforma ANAF

Problema de fond

Datele oficiale ale Comisiei Europene confirmă că România are de departe cel mai mare decalaj de TVA din regiune și din Uniunea Europeană. Potrivit Comisiei Europene, în 2021 România nu a reușit să colecteze 30% din TVA-ul datorat, adică peste o treime din veniturile teoretice din TVA. Prin comparație, Bulgaria a avut un decalaj de doar 4,9%, Polonia 4,3%, Ungaria 4,4%, Cehia 7,0%, iar Slovacia 7,8%. Cu alte cuvinte, România colectează, proporțional, de aproximativ cinci până la opt ori mai puțin TVA decât Bulgaria sau Polonia și de circa patru până la cinci ori mai puțin decât Cehia sau Slovacia. Diferențele sunt la fel de mari și în termeni absoluți: România pierde anual aproximativ 9 miliarde de euro din TVA necolectat, în timp ce Bulgaria pierde sub 0,4 miliarde de euro, iar Ungaria sub 1 miliard de euro. Această discrepanță nu reflectă o bază economică mai slabă, deoarece România are un sector industrial și comercial comparabil sau mai mare decât ale Bulgariei, ci indică o capacitate administrativă fiscală semnificativ mai redusă și niveluri mai ridicate de neconformare fiscală. În ansamblu, România este un caz excepțional negativ în regiune, diferența față de țările din grupul Vișegrad și Bulgaria fiind nu una de grad marginal, ci una structurală.

În esență, așa cum reliefa un expert din Consiliul Fiscal care ne-a oferit feedback, România are un cadru fiscal care încurajează arbitrajul între impozitarea muncii și cea a

capitalului. Diferența semnificativă dintre sarcina fiscală aplicată veniturilor din muncă și cea aferentă veniturilor din capital, estimată la aproximativ 25 de puncte procentuale în raportările OCDE din 2024, creează stimulente puternice pentru reconfigurarea artificială a formelor de remunerare.

În practică, o parte a firmelor reușește să minimizeze plata TVA, fie prin mecanisme de deducere, fie prin recurgerea repetată la proceduri de insolvență, în timp ce sarcina fiscală efectivă se concentrează pe impozitul pe cifra de afaceri (de exemplu, 3%), impozitul pe dividende (16%) și contribuția la sănătate (10%), aceasta din urmă fiind uneori evitată prin aranjamente formale de angajare la niveluri minime.

Prin contrast, veniturile din muncă sunt supuse unei poveri fiscale totale considerabil mai ridicate, care poate depăși 60% atunci când sunt incluse toate taxele și contribuțiile relevante. Această asimetrie fiscală subminează echitatea și eficiența sistemului, favorizând strategiile de optimizare fiscală și erodând baza de impozitare a muncii.

Cu privire strict la capacitatea ANAF-ului, un raport din 2023 al Comisiei Europene identifica mai multe slăbiciuni structurale ale acestei instituții, în special în domeniul auditului marilor contribuabili și al utilizării datelor fiscale. În primul rând, raportul arată că administrației fiscale române „i-ar putea lipsi experiența practică în identificarea și abordarea corectă a potențialelor abuzuri în domeniul prețurilor de transfer”, de unde capacitatea redusă de a detecta transferurile artificiale de profit în interiorul

grupurilor multinaționale, un risc fiscal major într-o economie integrată în lanțurile valorice globale¹⁰. În al doilea rând, Comisia constata deficiențe în utilizarea analitică a datelor fiscale existente, subliniind necesitatea dezvoltării unor instrumente de extragere a datelor (*data mining*) și a unor modele analitice care să permită identificarea sistematică a riscurilor fiscale, deoarece datele colectate nu erau utilizate în mod integrat și strategic. În al treilea rând, raportul evidențiază lipsa unor metodologii operaționale consolidate, inclusiv ghiduri standardizate și manuale de audit dedicate structurilor fiscale complexe ale marilor contribuabili, și constata necesitatea dezvoltării acestor instrumente cu asistență tehnică externă. În al patrulea rând, Comisia identifica absența unui model instituțional de conformare voluntară, însemnând că interacțiunea cu marile corporații era dominată de controale ex post, și nu de monitorizare continuă și prevenție. Concluzia generală a raportului era că principala vulnerabilitate a ANAF nu este lipsa cadrului legal sau a datelor, ci capacitatea instituțională limitată de a valorifica aceste resurse folosind analiza avansată, expertiza specializată și mecanismele moderne de administrare fiscală.

La nivelul instituțiilor statului român cu care am discutat, este bine cunoscut următorul fapt: capacitatea operațională a ANAF este limitată de o serie de constrângeri instituționale și organizaționale care îi afectează eficiența.

În plan procedural, coordonarea între nivelul central și cel teritorial este deficitară: planurile județene de control nu sunt integrate într-un cadru strategic coerent la nivel central, iar inițiativele de inspecție ale autorității centrale sunt supuse unor obligații de notificare care le reduc caracterul operativ. La acestea se adaugă probleme structurale de resurse umane, precum îmbătrânirea forței de muncă și deficitul de competențe în domenii emergente, inclusiv utilizarea instrumentelor digitale avansate.

În același timp, cadrul legal și administrativ limitează capacitatea instituției de a atrage specialiști IT competitivi din sectorul privat, în condițiile în care ocuparea posturilor este condiționată de statutul de funcționar public, iar nivelul de salarizare rămâne necorelat cu complexitatea sarcinilor. Eficiența controalelor este, de asemenea, afectată de procedurile de notificare a contribuabililor, care pot facilita comportamente oportuniste, inclusiv recurgerea la insolvență pentru evitarea obligațiilor fiscale.

În fine, regimul sancționator relativ lax reduce efectul de descurajare al controalelor fiscale, contribuind la perpetuarea evaziunii.

În plus, OCDE arată că arhitectura instituțională a României pentru dezvoltarea capacităților digitale în sectorul public este fragmentată de mandate suprapuse, coordonare slabă și absența unei autorități strategice clare. Autoritatea pentru Digitalizarea României (ADR), mandatată prin lege să dezvolte competențele digitale la nivel guvernamental, are responsabilitatea de a elabora și implementa un plan național de consolidare a acestor capacități, însă această funcție se suprapune parțial cu atribuțiile Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP), care deține competența formală asupra politicilor de resurse umane, recrutării și dezvoltării carierei în administrația publică.

Din lipsa unei coordonări reale între ADR și ANFP, nu a existat un leadership strategic clar, respectiv o entitate cu autoritate clară care să definească profilurile de competențe digitale, să stabilească standarde unitare și să articuleze o strategie coerentă pentru forța de muncă din sectorul bugetar. În consecință, deși dezvoltarea competențelor digitale este recunoscută ca prioritate strategică, România nu dispune de un cadru integrat pentru atragerea, formarea continuă și reținerea personalului cu competențe digitale, iar constrângerile structurale, inclusiv nivelurile salariale necompetitive și rigiditatea condițiilor de angajare comparativ cu sectorul IT privat, limitează capacitatea statului de a concura pentru aceste resurse umane. Absența unor instrumente flexibile de angajare, precum telemunca sau traiectorii profesionale alternative, accentuează aceste vulnerabilități.

Unul dintre experții pe care i-am consultat sublinia că rolul Agenției Naționale a Funcționarilor Publici (ANFP) rămâne unul secundar, în condițiile în care digitalizarea s-a blocat, de fapt, din alte cauze. Problema centrală este fragmentarea instituțională. Autoritatea pentru Digitalizarea României (ADR) se află formal în subordinea ministerului de resort, dar funcționează în practică cu un grad ridicat de autonomie, ceea ce generează frecvent tensiuni cu ministerele de linie, care încearcă să își dezvolte propriile soluții digitale, în absența unei coordonări reale. Din această perspectivă, poziția ADR și ANFP în cadrul guvernului ar trebui regândită, având în vedere caracterul transversal al politicilor pe care le gestionează. O astfel de mutare ar putea fi consolidată prin desemnarea unui viceprim-ministru cu atribuții explicite de coordonare digitală, de tip *Chief Information Officer* (CIO), capabil să impună standarde comune și interoperabilitate la nivelul întregii administrații.

Pe lângă aceste tensiuni, se observă și o suprapunere instituțională între ADR și alte structuri cu atribuții în zona tehnologică și de securitate, precum Serviciul de Telecomunicații Speciale sau Directoratul Național de Securitate Cibernetică, mai apropiate de sectorul serviciilor secrete. Rezultatul este un cadru instituțional fragmentat, marcat de o capacitate limitată de coordonare orizontală, de

10 Comisia Europeană (2023), Implementation of New Approaches and Tools for Improving Tax Compliance of Large Taxpayers in Romania: Analytical Report on Transfer Pricing Audits in Romania, Bruxelles, https://reform-support.ec.europa.eu/document/download/885a6c55-b57b-45f8-8cf3-14a278b0c536_en

o autonomie excesivă a ministerelor și de o ingerință semnificativă a structurilor de securitate în domenii care țin de guvernanța digitală civilă.

Acest deficit strategic este amplificat de o abordare *legalistă și tehnologică* a transformării digitale, care privilegiază conformarea și infrastructura în detrimentul dezvoltării capitalului uman, menținând izolarea instituțiilor publice din punct de vedere organizațional și limitând coordonarea orizontală. În plus, statul nu dispune de o evaluare comprehensivă a nevoilor de competențe digitale, ceea ce împiedică planificarea strategică. Deși inițiative precum programele de formare finanțate din fonduri europene prin ANFP sau proiectele societății civile, precum *Together in a Digital Romania*, contribuie la consolidarea capacităților administrative, acestea rămân concentrate pe competențe tehnice, și nu abordează deficitele mai largi de leadership, capacitate strategică și proiectare de servicii, elemente esențiale pentru susținerea transformării digitale la toate nivelurile administrației.

Experții pe care i-am consultat au arătat că digitalizarea presupune un grad ridicat de stabilitate instituțională și, mai ales, definirea riguroasă a procedurilor pentru etapele de fundamentare și implementare. Aceste condiții sunt în mare măsură absente în România, unde producția legislativă este foarte consistentă, dar frecvent decuplată de la analize solide de politici publice. Rezultatul este un cadru normativ cu o calitate inegală, atât din punctul de vedere de vedere al tehnicii juridice, cât și al conținutului propriu-zis al politicilor.

Amplificarea capacității analitice a ANAF

Problema României nu are de-a face cu lipsa taxelor. De fapt, statul român încă nu are capacitatea instituțională de a vedea clar unde sunt profiturile reale și de a le impozita eficient. ANAF a început să construiască instrumentele moderne necesare, dar se află încă într-o fază de tranziție: are date, dar nu are încă pe deplin capacitatea analitică de a le transforma sistematic în venituri fiscale. Experiența țărilor din regiune arată că diferența nu o face legislația, ci capacitatea administrației fiscale de a funcționa ca o instituție analitică sofisticată, capabilă să urmărească fluxurile reale de profit într-o economie dominată de corporații complexe. Fără această transformare instituțională, digitalizarea riscă să rămână o infrastructură subutilizată, iar România va continua să piardă anual miliarde de euro care, în alte țări cu economii similare, ajung la bugetul public.

În acest context, reforma ANAF este concepută în acest studiu ca o transformare structurală a administrației fiscale într-o instituție cu capacitate analitică avansată, capabilă să investigheze structuri de venit complexe. ANAF a dezvoltat

o funcție mai avansată de analiză de risc fiscal. Instituția utilizează algoritmi și modele statistice pentru a clasifica contribuabilii în funcție de riscul de neconformare și pentru a prioritiza controalele fiscale. Aceasta reprezintă o schimbare importantă față de modelul anterior, bazat în mare măsură pe controale reactive sau pe selecție administrativă. Reforma a inclus și reorganizarea instituțională, cu centralizarea funcțiilor de analiză de risc și crearea unor structuri dedicate contribuabililor mari, care sunt responsabili pentru cea mai mare parte a veniturilor fiscale din impozitul pe profit. În plus, digitalizarea serviciilor fiscale – de care ține și extinderea Spațiului Privat Virtual – a îmbunătățit colectarea datelor și conformarea voluntară. Însă OCDE subliniază și că utilizarea acestor instrumente nu este complet dezvoltată.

Elementul central al reformei propuse de Ban și Rusu (2021) este dezvoltarea unei capacități de cercetare fiscală aprofundată, care să permită ANAF să reconstruiască fluxurile reale de profit din interiorul grupurilor multinaționale. Altfel, este dificilă identificarea exactă a canalelor prin care veniturile impozabile sunt reduse artificial. ANAF ar trebui să dezvolte unități specializate capabile să analizeze microdate contabile, să investigheze structura financiară a firmelor și să identifice discrepanțele dintre performanța economică reală a acestora și profitul raportat fiscal.

Un domeniu prioritar al acestei reforme îl reprezintă consolidarea expertizei în auditarea prețurilor de transfer, identificată în toate țările OCDE drept unul dintre principalele mecanisme prin care multinaționalele își reduc baza impozabilă. Acest lucru implică capacitatea de a analiza tranzacțiile intra-grup, de a compara prețurile utilizate cu repere internaționale și de a identifica situațiile în care bunurile, serviciile sau activele sunt transferate între filiale la valori care nu reflectă realitatea economică. Reforma presupune nu doar creșterea numărului de controale, ci și dezvoltarea unei expertize economice și contabile sofisticate în interiorul ANAF, comparabilă cu cea utilizată de marile firme internaționale de consultanță fiscală. Aceasta include accesul la baze de date internaționale privind marjele de profit și structurile de cost, precum și capacitatea de a analiza structuri corporative complexe care implică mai multe jurisdicții. În același timp, subliniem necesitatea dezvoltării capacității de analiză a structurilor financiare intra-grup, inclusiv utilizarea strategică a datoriei, transferul activelor generatoare de venituri și reorganizarea internă a grupurilor pentru minimizarea obligațiilor fiscale.

Literatura OCDE și FMI privind administrațiile fiscale arată că eficiența auditului prețurilor de transfer depinde de integrarea sistematică a datelor, de resursele umane specializate și de utilizarea analizei economice avansate în managementul riscului fiscal.¹¹ În Danemarca, analiza

11 OECD (2019), *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*. Paris: OECD Publishing. OECD (2023), *Tax Administration 2023: Comparative Information Series*. Paris: OECD Publishing. IMF (2015), *Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance*. Washington, DC. OECD (2017), *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*. Paris: OECD Publishing.

prețurilor de transfer este integrată într-un sistem fiscal complet digitalizat, care combină documentația fiscală standardizată, raportările *Country-by-Country* și schimbul automat de informații internaționale, permițând construirea unor profiluri de risc detaliate pentru grupurile multinaționale și identificarea discrepanțelor între activitatea economică și profitul raportat. În România, deși introducerea SAF-T și e-Factura a crescut semnificativ volumul de date disponibile, utilizarea acestor date pentru reconstrucția sistematică a fluxurilor intra-grup este mai recentă și mai limitată instituțional. În plus, OCDE subliniază că auditul eficient al prețurilor de transfer necesită echipe extinse de economiști și specialiști în finanțe corporative, iar administrațiile fiscale nordice au investit mai devreme și mai consistent în această expertiză. În România, constrângerile de personal calificat și capacitatea analitică mai redusă limitează amploarea și profunzimea auditului, fiind necesare investiții mari în acest sens.

În cazul specific al României, OCDE¹² subliniază că digitalizarea administrațiilor fiscale presupune integrarea datelor, automatizarea raportării și utilizarea sistemelor informatice pentru conformare și analiză, dar acest proces este gradual și necesită schimbări organizaționale profunde. În cazul României, evaluările OCDE privind digitalizarea sectorului public arată că statul a introdus instrumente digitale importante și a început să construiască infrastructura necesară, însă se află într-un moment critic în care este necesară o abordare mai coerentă și integrată pentru a transforma digitalizarea într-un sistem funcțional complet. Aceasta înseamnă că instrumentele există, dar integrarea lor într-un model instituțional matur este incompletă.

Mai concret, OCDE arată că administrațiile fiscale moderne trebuie să primească date automat din sistemele contribuabililor, să utilizeze identități digitale, să implementeze facturarea electronică și să integreze aceste date în procese de conformare și analiză de risc. Totuși, OCDE subliniază că transformarea digitală nu se reduce la colectarea datelor, ci necesită dezvoltarea capacității instituționale, a competențelor analitice și a guvernantei digitale pentru a utiliza aceste date eficient. În plus, digitalizarea administrației fiscale face parte dintr-un proces mai amplu de transformare a statului, care necesită coordonare strategică, personal calificat și integrarea sistemelor informatice la nivel guvernamental. Reforma

propusă implică, de asemenea, dezvoltarea unei funcții puternice de analiză de risc fiscal. În loc să se bazeze predominant pe controale reactive sau aleatorii, ANAF ar trebui să utilizeze analize econometrice și statistice pentru a identifica firmele și sectoarele cu probabilitate ridicată de evitare a obligațiilor fiscale. Aceasta presupune integrarea datelor din surse multiple, inclusiv declarații fiscale, bilanțuri contabile, date comerciale și informații macroeconomice, pentru a identifica tipare suspecte. De exemplu, discrepanțele sistematice dintre creșterea valorii adăugate și stagnarea veniturilor fiscale sau diferențele persistente între profitabilitatea economică și profitul impozabil raportat ar trebui să declanșeze investigații aprofundate.

România a introdus instrumente și programe pentru digitalizarea administrației, inclusiv *cloud* guvernamental, fonduri UE pentru IT și sisteme de evaluare a proiectelor, însă impactul rămâne limitat din cauza fragmentării și a slabei coordonări. Prioritară este integrarea acestor inițiative într-un cadru strategic coerent, cu roluri clar definite, proceduri standardizate și monitorizare eficientă. Este necesară din acest punct de vedere și consolidarea competențelor digitale în sectorul public. În paralel, modernizarea ANAF vizează transformarea instituției într-un actor de *intelligence* fiscal, susținut de sisteme precum SAF-T, e-Factura și e-Transport, care îmbunătățesc colectarea și reduc evaziunea. Reformele structurale rămân, totuși, incomplete.

Folosind SAF-T, Polonia a redus *gap*-ul de TVA de la peste 24% în 2015 la aproximativ 4-5% în câțiva ani, iar Ungaria și Bulgaria au ajuns la niveluri similare. Literatura OCDE și rapoartele Comisiei Europene arată că în aceste cazuri cheia succesului nu a fost creșterea sancțiunilor, ci digitalizarea tranzacțiilor și capacitatea administrației fiscale de a utiliza datele pentru a detecta rapid și sistematic lipsa de conformare fiscală. Polonia a implementat SAF-T începând cu 2016¹³ și l-a utilizat sistematic pentru audituri bazate pe date, iar Ungaria a introdus raportarea în timp real a facturilor încă din 2018,¹⁴ ceea ce a permis autorității fiscale să detecteze discrepanțele imediat. România, în schimb, a început implementarea SAF-T abia în 2022 pentru marii contribuabili și ulterior pentru firmele mijlocii, iar e-Factura a devenit obligatorie în mod generalizat abia în 2024.¹⁵ Aceasta înseamnă că administrația fiscală română are acces la date comparabile abia de curând și are nevoie

¹² OECD (2023), *Digital Government Review of Romania: Towards a Digitally Mature Government*. OECD Publications Centre.

¹³ Pentru Polonia, SAF-T (numit JPK – *Jednolity Plik Kontrolny*) a devenit obligatoriu pentru marii contribuabili în iulie 2016 și a fost extins la toate firmele până în 2018, conform OECD, care notează că Polonia a introdus „raportarea obligatorie prin intermediul fișierului standard de control fiscal (SAF-T) începând din 2016, extinsă ulterior la toți contribuabilii” (OECD, *Tax Administration* 2019, p. 96).

¹⁴ Pentru Ungaria, sistemul de raportare în timp real a facturilor (*Online Számla*) a fost introdus la 1 iulie 2018 pentru facturile peste un anumit prag și extins ulterior la aproape toate tranzacțiile B2B și B2C. Acest lucru este documentat de OECD: „Ungaria a introdus în 2018 obligația de raportare în timp real a facturilor, punând la dispoziția autorităților fiscale date la nivel de tranzacție în foarte scurt timp” (OECD, *Tax Administration Digitalisation and Digital Transformation Initiatives*, 2023, p. 41).

¹⁵ În România, SAF-T (Declarația D406) a devenit obligatoriu pentru marii contribuabili abia la 1 ianuarie 2022, iar pentru contribuabilii mijlocii în 2023, conform ANAF și OECD (*OECD Digital Government Review of Romania*, 2023, p. 162). Sistemul e-Factura a devenit obligatoriu generalizat pentru tranzacțiile B2B începând cu 1 ianuarie 2024, conform legislației fiscale adoptate prin OUG 120/2021 și extinderile ulterioare confirmate de Comisia Europeană (*VAT in the Digital Age – Romania Country Fiche*, 2024). ANAF (2021), Ordin nr. 1783/2021 privind natura informațiilor pe care contribuabilul trebuie să le declare prin fișierul standard de control fiscal (SAF-T). Guvernul României (2021), OUG nr. 120/2021 privind administrarea, funcționarea și implementarea sistemului național privind factura electronică.

de timp pentru a le integra în modele eficiente de analiză și control. Literatura OCDE subliniază că impactul acestor reforme nu apare instantaneu, ci după câțiva ani, odată ce administrația fiscală dezvoltă capacitatea analitică necesară, își adaptează procesele și acumulează experiență operațională. Primele date sugerează deja o

reducere modestă a *gap*-ului de TVA în România după introducerea acestor sisteme, dar nivelul rămâne mult peste cel al țărilor care au implementat digitalizarea mai devreme, semn ca digitalizarea fără angajarea și concentrarea în divizii analitice de elită nu își produce efectul scontat.

Decalog reformist:

- Crearea unei divizii centrale de intelligence fiscal în ANAF, specializată în analiza microdatelor contabile și reconstrucția fluxurilor reale de profit.
- Consolidarea expertizei în auditul prețurilor de transfer, prin recrutarea de economiști specializați și acces la baze de date internaționale privind marjele și structurile corporative.
- Integrarea completă a sistemelor SAF-T, e-Factura și e-Transport într-o platformă analitică unificată pentru selecția automată a riscului fiscal.
- Dezvoltarea unei funcții avansate de analiză de risc bazată pe modele econometrice și integrarea datelor fiscale, contabile și comerciale.
- Recrutarea și retenția de personal analitic de înalt nivel, inclusiv economiști, analiști financiari și specialiști în date.
- Crearea unui depozit național integrat de date fiscale care să permită analiza consolidată a contribuabililor și a grupurilor economice.
- Operaționalizarea unor unități dedicate marilor contribuabili și grupurilor multinaționale, cu capacitate de analiză financiară aprofundată.
- Trecerea la un model de audit predominant bazat pe selecție algoritmică de risc, concentrând controalele asupra zonelor cu impact fiscal major.
- Investiții în infrastructură analitică avansată, inclusiv instrumente big data și software specializat pentru investigații fiscale.
- Consolidarea cooperării internaționale și utilizarea sistematică a schimbului de informații fiscale pentru identificarea transferului de profit și a evitării fiscale transfrontaliere.

Întărirea acțiunii asupra marilor contribuabili

Programul de conformare voluntară dedicat marilor contribuabili indică faptul că administrația fiscală din România începe să adopte instrumente specifice sistemelor fiscale performante. Totuși, în forma actuală de proiect pilot, impactul său rămâne limitat. Problema ține de ritmul și amploarea implementării. România se află într-un punct de cotitură: nu mai este vorba despre ce trebuie făcut, ci despre voința administrativă de a aplica aceste reforme la scară largă. Menținerea programului la nivel experimental va avea efecte marginale asupra veniturilor bugetare. Extinderea sa sistematică ar putea însă marca tranziția către un model de administrare fiscală orientat spre

prevenție, bazat pe detectarea timpurie a riscurilor de neconformare. Programul a fost dezvoltat în urma unui proiect de asistență tehnică finanțat de Comisia Europeană prin Instrumentul de Sprijin Tehnic, implementat între 2021 și 2023 cu sprijinul Ministerului Finanțelor din Austria. Acesta a urmărit consolidarea capacității analitice a ANAF și introducerea unor metode moderne de utilizare a datelor fiscale. Rezultatul a fost lansarea, în ianuarie 2024, a unui program pilot bazat pe dialog preventiv și monitorizare continuă, în contrast cu modelul tradițional reactiv.

Experiența internațională arată că eficiența acestui tip de instrument depinde de aplicarea sa la scară largă și de integrarea în funcționarea curentă a administrației fiscale.

În absența unei extinderi rapide și a unei instituționalizări ferme, există riscul ca progresele realizate să rămână limitate, iar potențialul de creștere a conformării și a veniturilor bugetare să fie doar parțial valorificat.

Triptic reformist:

- *Extinderea rapidă a programului de conformare voluntară de la faza pilot la toți marii contribuabili și integrarea sa în administrarea curentă a ANAF.*
- *Dezvoltarea capacității analitice și utilizarea sistematică a datelor integrate și a instrumentelor de data mining pentru monitorizarea preventivă a riscurilor fiscale.*
- *Instituționalizarea modelului preventiv de conformare, inclusiv prin formare profesională continuă și cooperare internațională pentru transfer de expertiză.*

Impactul acestor reforme calitative nu poate fi calculat cu precizie, însă insistența noastră referitoare la aceste reforme este motivată de obiecția previzibilă conform căreia trepte mai înalte de impozitare vor amplifica fenomenul economiei la negru și gri, reducând conformarea. Această obiecție este rezonabilă, dar puterea ei se reduce în condițiile reformelor de mai sus, care vor face mult mai costisitor comportamentul de evitare a plăților impozitelor și taxelor. Exemplul Bulgariei, unde reforma ANAF a mărit semnificativ colectarea, este esențial în acest sens.

Eficiența investițiilor locale

Investițiile publice au urmat un trend ascendent în ultimii ani, evoluție care, în principiu, este pozitivă. Investițiile locale pot susține dezvoltarea, însă doar în măsura în care sunt ancorate într-o bază fiscală realistă, într-un proces riguros de selecție a proiectelor și într-un cadru de disciplină bugetară capabil să limiteze hazardul moral, așa cum subliniază și OCDE (2021).

Astfel, așa cum arată un analist consultat de autori pentru acest studiu,¹⁶ stimulentele instituționale și fiscale au încurajat expansiunea investițiilor locale fără o bază solidă de venituri proprii, generând vulnerabilități bugetare recurente la nivel local prin patru lanțuri cauzale.

Primul lanț cauzal pornește de la baza fiscală extrem de redusă. În numeroase comune mici, veniturile din impozite și taxe locale, împreună cu cota defalcată din impozitul pe venit, ajung la aproximativ 2 milioane de lei anual. În aceste condiții, 80% dintre comunele sub 2.000 de locuitori și 66% dintre cele între 2.000 și 5.000 de locuitori nu își pot acoperi nici măcar cheltuielile salariale din venituri proprii.

Acest lucru înseamnă că orice proiect de investiții, chiar și cu o cofinanțare formală de doar 1-2%, implică un efort financiar disproporționat raportat la fluxurile curente de numerar.

Al doilea lanț cauzal ține de structura finanțării. Deși granturile europene sau naționale acoperă majoritatea costurilor, autoritățile locale trebuie să asigure prefinanțarea cheltuielilor până la decontare. În lipsa lichidităților, ele contractează împrumuturi bancare sau de la Trezorerie. Aceste împrumuturi sunt purtătoare de dobândă și, în multe cazuri, nu sunt incluse integral în plafonul de îndatorare, ceea ce reduce percepția de risc. Rezultatul este o acumulare de datorie pe termen scurt care, în condițiile unor venituri proprii foarte mici, poate produce rapid blocaje de cash-flow și crize bugetare locale.

Al treilea mecanism este legat de selecția proiectelor. În special în cazul fondurilor naționale, criteriile au favorizat adesea distribuția politică sau absorbția rapidă, nu impactul economic. Investițiile în infrastructură locală de mică amploare, săli de sport, cămine culturale sau drumuri cu trafic redus au avut efecte limitate asupra bazei economice locale. Prin urmare, ele nu au generat creșteri semnificative ale veniturilor din taxe locale sau din impozitul pe venit. Se creează astfel un cerc vicios: investiții mari finanțate temporar prin datorie, dar fără efect multiplicator asupra bazei fiscale.

Al patrulea factor este hazardul moral. Disponibilitatea statului de a interveni *ad hoc* pentru a salva autoritățile locale aflate în dificultate a redus costul anticipat al deciziilor riscante. Dacă actorii locali anticipează sprijin necondiționat, disciplina bugetară este slăbită. În termeni economici, costul de oportunitate al supra-angajării în investiții devine artificial scăzut.

Decizia guvernului Bolojan de a crește semnificativ impozitele și taxele locale și de a majora nivelul cofinanțării încearcă să corecteze aceste probleme prin trei canale: consolidarea bazei de venituri proprii, creșterea responsabilității în selecția proiectelor și internalizarea mai bună a costurilor reale ale investițiilor. O cofinanțare mai ridicată obligă autoritățile locale să evalueze mai riguros rentabilitatea economică a proiectelor, iar venituri proprii mai mari reduc dependența de împrumuturi-punte. Pe scurt, este vorba de o abordare mai cooperativă între guvernul central și autoritățile locale.

Exemple europene de bune practici:

Spania. După criza datoriilor suverane, guvernul de la Madrid a introdus în 2012 Legea stabilității bugetare și sustenabilității financiare (Ley Orgánica 2/2012), care a

¹⁶ Profit.ro (2026), „Consilier al premierului Bolojan: majoritatea comunelor din România nu produc suficiente venituri pentru a-și plăti măcar salariile”. 7 feb. 2026. <https://www.profit.ro/stiri/social/consilier-al-premierului-bolojan-majoritatea-comunelor-din-romania-nu-produc-suficiente-venituri-pentru-a-si-plati-macar-salariile-22338464>.

impus plafoane de deficit și reguli stricte privind îndatorarea pentru comunitățile autonome și municipalități, corelate cu capacitatea reală de rambursare. A fost creat și Fondul de lichiditate pentru autoritățile teritoriale (FLA), dar accesul la el a fost condiționat de planuri de ajustare fiscală și monitorizare centrală.

Link: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-5730>

Polonia. După reforma administrativă din 1999, Polonia a consolidat treptat cadrul fiscal local prin două instrumente cheie: reguli de îndatorare legate de capacitatea reală de rambursare și întărirea bazei de venituri proprii (cote defalcate din impozitul pe venit plus taxe locale).

În 2014 a fost introdus un indicator individual de îndatorare (*indywidualny wskaźnik zadłużenia*), care limitează serviciul datoriei în funcție de media excedentului operațional din anii precedenți. Practic, o municipalitate nu poate contracta datorii dacă nu demonstrează capacitate reală de plată din venituri proprii.

Link (Ministerul Finanțelor – reguli privind datoria locală):¹⁷ <https://www.gov.pl/web/finanse/finanse-samorzadow>

Portugalia. În 2013, Legea finanțelor locale (Lei n.º 73/2013) a revizuit regulile privind îndatorarea municipalităților, introducând un plafon raportat la veniturile curente și un mecanism de alertă timpurie pentru depășiri. Reforma a fost însoțită de programe de ajustare municipală (PAEL), care au condiționat sprijinul financiar de consolidare fiscală și îmbunătățirea colectării taxelor locale.

Link: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/73-2013-499236>

Impozitul progresiv pe venit

Motivație teoretică și empirică

În paralel cu reforma ANAF, în acest scenariu propunem renunțarea la cota unică de impozitare pe venit, împreună cu echilibrarea poverii fiscale între muncă și capital, asumându-ne în acest sens o preferință distributivă puternică. România are una dintre cele mai ridicate inegalități din Uniunea Europeană, dar și unele dintre cele mai slabe instrumente redistributive din UE. Studiul FES pe tema impozitării (Ban și Buciu, 2023) arată că raportul dintre veniturile celor mai bogați 10% și cele ale jumătății celei mai sărace a populației este cel mai mare din Uniune, atât înainte, cât și după taxare. Deși venitul celor mai bogați 1% scade într-o oarecare măsură după taxare, problema reală se află la nivelul celor mai bogați 8-10%, segment care este, comparativ, mai favorizat fiscal decât în alte țări europene. Același raport arată că impozitul pe venit reprezenta, la

începutul anilor 2020, doar aproximativ 16,5% din totalul veniturilor fiscale, cea mai mică pondere din UE.

Reducerea cotei unice de la 16% la 10% a dus la o scădere semnificativă a încasărilor ca procent din PIB și a accentuat decalajul față de statele vecine. Teoria conform căreia reducerea cotelor ar fi generat venituri suplimentare prin efecte de tip Laffer nu s-a confirmat în cazul României, dincolo de impulsul inițial. La scurt timp după adoptarea taxei unice de către România, consensul internațional s-a deplasat clar în favoarea impozitării progresive moderate. Studii ale FMI (Keen et al., 2006), ale Comisiei Europene (Barrios et al., 2020) și ale unor cercetători independenți, dar și renunțarea la cota unică de către țările din regiune care au adoptat-o inițial arată că introducerea unui sistem progresiv în țările cu cotă unică ar crește veniturile fiscale și ar reduce inegalitatea, afectând negativ doar gospodăriile cele mai bogate. Renunțarea la cota unică este susținută de numeroase studii. Literatura empirică independentă despre trecerea de la sisteme progresive la cote unice în Europa sugerează un bilanț relativ modest în termeni de eficiență și problematic în termeni distributivi. Studiile de simulare pentru țări europene realizate de Decoster et al (2008), González-Torrabadella și Pijoan-Mas (2006) sau Caminada și Goudswaard (2001) arată că reformele de tip *flat tax* au generat câștiguri de eficiență limitate, fiind asociate în același timp cu creșteri ale inegalității. Promisiunea clasică a unei expansiuni semnificative a bazei fiscale prin stimulente mai puternice pentru muncă și investiții nu a fost confirmată robust în aceste analize.

Impactul asupra inegalității este însă mai nuanțat. Duncan și Sabirianova Peter (2016) arată că progresivitatea reduce inegalitatea veniturilor observate, dar efectul este mai mic atunci când inegalitatea este măsurată prin indicatori bazați pe consum, iar diferența este mai pronunțată în țările cu instituții slabe. Aceasta sugerează că design-ul instituțional și capacitatea administrativă sunt esențiale pentru efectele redistributive reale. În mod similar, Horvath et al. (2019), analizând scenariile de reintroducere a progresivității în Slovacia, concluzionează că efectele macroeconomice și fiscale ale unor reforme moderate ar fi limitate; doar reforme radicale ar produce pierderi semnificative de *output* și ocupare a forței de muncă. Pe plan mai larg, Keen et al. (2006) pun sub semnul întrebării sustenabilitatea pe termen lung a sistemelor *flat tax*, în special în contextul mobilității crescute a capitalului și al presiunilor bugetare. În același timp, creșterea accentuată a inegalității în țările din Europa Centrală și de Est după tranziție, documentată de Lakner și Milanovic (2016), a reaprins dezbateră privind rolul sistemelor fiscale în atenuarea șocurilor și în menținerea stabilizatorilor

¹⁷ <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Poland-Fiscal-Powers.aspx>.

automați, așa cum discută Fuest et al. (2008), Tóth (2013) și Comisia Europeană (2017).

La nivel teoretic, dezbaterea este veche și depinde puternic de ipoteze privind preferințele firmelor și gospodăriilor, elasticitatea ofertei de muncă și ratele de actualizare a prețurilor, așa cum arată Stokey și Rebelo (1993), Mendoza et al. (1997) și Altig et al. (2001). Literatura mai recentă, inclusiv Diamond și Saez (2011) sau Heathcote et al. (2017), subliniază că sistemele progresive pot genera câștiguri de bunăstare, dar acestea depind de condiții precise: acceptabilitate socială, simplitate administrativă și limitarea efectelor negative asupra stimulentei pentru muncă. În special Diamond și Saez (2011) recomandă compensarea potențialelor descurajări prin credite fiscale sau subvenții pentru veniturile mici, astfel încât progresivitatea să fie compatibilă cu ocuparea și creșterea economică.

În cazul României, simulările indică faptul că o structură în două sau trei trepte de impozitare ar aduce venituri suplimentare fără a afecta semnificativ segmentul inferior al clasei de mijloc. FMI (2022; 2025) a exprimat explicit susținerea pentru o astfel de reformă, argumentând că România trebuie să împartă povara fiscală mai echitabil, având în vedere nivelul ridicat al inegalității și sprijinul insuficient oferit celor de la baza distribuției veniturilor. Instituția subliniază că un sistem în care veniturile sunt impozitate la o rată minimă foarte redusă, în timp ce contribuțiile sociale sunt printre cele mai mari din UE, generează subfinanțare bugetară, inegalitate între muncă și capital și presiune pentru excepții sectoriale care erodează și mai mult baza fiscală.

Impozitarea progresivă nu este însă doar un instrument redistributiv, ci și unul macroeconomic (Barrios et al., 2020). Inegalitatea excesivă reduce coeziunea socială, slăbește cererea internă și amplifică instabilitatea politică. În contextul pauperității fiscale cronice și al nevoilor crescânde de investiții publice, revenirea la progresivitate este o reformă rațională, echitabilă și compatibilă cu practicile europene.

Un studiu Deloitte cu date Eurofound¹⁸ arată că România se plasează pe locul 3 între țările cu cea mai mică inegalitate Gini raportată la salarii din UE. Inegalitatea însă explodează și România ajunge de pe locul 3 pe locul 21 dacă sunt incluse în calcul toate tipurile de venit ale unei persoane fizice: PFA-uri, chirii, dividende etc. Studiul accentuează că „inegalitatea ridicată în România nu provine din salarii, ci din alte forme de venit, pentru care impozitarea este mai degrabă regresivă.” (p. 119). În privința clasei de mijloc, „majoritatea statelor UE au înregistrat scăderi, însă România a avut cea mai mare creștere (+ peste 5 pp) în perioada 2007-2022.” Acesta înseamnă că

introducerea unui sistem de impozitare progresivă a veniturilor globalizate, nu doar a salariilor, este direcția ideală. Impozitarea progresivă doar a salariilor este în aceste condiții doar o soluție de compromis. Evident, însă, din punctul de vedere al complexității, un sistem de impozitare progresivă a venitului globalizat al persoanelor fizice este mult mai dificil de implementat și necesită un ANAF mult mai performant.

Vedere generală asupra stării de fapt actuale din România

Susținem opinia unor membri ai Consiliului Fiscal potrivit căreia România trebuie să rezolve mai multe probleme structurale fundamentale: (i) ecartul uriaș între taxarea muncii și a capitalului — 25 de puncte procentuale, conform *OECD Economic Survey Romania 2024* (Box 2.6, p. 46), plasând România pe locul doi (în sens negativ) din UE27; (ii) participarea foarte redusă a forței de muncă active la piața muncii; (iii) un PIB potențial redus în perspectivă și dezechilibrul fiscal, care risipește inutil resurse și oportunități.

Soluția constă în introducerea cotei progresive cu globalizarea veniturilor, adică aplicarea progresivității nu doar asupra veniturilor din muncă, ci asupra tuturor surselor de venit, inclusiv chirii, capital, dobânzi și dividende, așa cum funcționează în Europa de Vest. Conform discuțiilor cu un ministru de finanțe, ANAF și direcțiile financiare locale dețin deja aceste date, iar cota progresivă s-ar putea implementa în aproximativ 1–2 luni. Globalizarea ar viza circa 20% din contribuabili, restul având o singură sursă de venit, și s-ar putea implementa cu un decalaj de un an. Acest sistem ar reduce cota marginală maximă necesară la un nivel nu foarte diferit de cel actual, baza de impozitare fiind mult mai largă, FMI propunând adăugarea unui prag suplimentar de 10% pentru veniturile globalizate mari.

Globalizarea cu progresivitate ar egaliza taxarea muncii și a capitalului, reducând motivația economică a evaziunii prin firme, care este greu sau imposibil de controlat în România, având în vedere colectarea deficitară la toate categoriile de venituri corporative: un *gap* de TVA de 30% (circa 9 miliarde de euro, conform ultimului raport al Comisiei Europene), un *gap* de 43% la impozitul pe profit (publicația CE *Mind the Gap*) și o economie subterană de 29% (al treilea cel mai mare nivel din UE27).

Ea ar permite, prin deduceri, reducerea sarcinii fiscale relative pentru veniturile joase, stimulând intrarea tinerilor pe piața muncii, participarea vârstnicilor și oferind stimulente pentru tinerele mame (un studiu FMI identifică calitatea redusă a grădinițelor, a creșelor și a programelor

¹⁸ Eurofound (2024), *Developments in Income Inequality and the Middle Class in the EU*. Publications Office of the EU. V. și Deloitte, *Studiu cu privire la Impozitarea muncii în România*, octombrie 2025.

after-school drept o barieră în participarea femeilor tinere la piața muncii). Deducerile pentru investiții, educație, sănătate și fonduri de pensii ar aborda parțial decalajul major de investiții acumulat în peste 30 de ani de subfinanțare cronică a educației și a sănătății.

O colectare mai bună nu se poate realiza doar „polițienește”, prin verificări metodice. Fără reducerea stimulentei pentru arbitraj fiscal între muncă și capital, exodul dinspre muncă spre capital continuă, iar fără progresivitate și globalizare, reducerea *gap*-ului la TVA sau la impozitul pe profit este imposibilă.

Faptul că PIB-ul are centrul de greutate pe veniturile din capital, în detrimentul celor din muncă, invers față de restul Europei, indică o malformație fiscală: capitalul este sub-taxat, munca supra-taxată, iar resursele firmelor, în loc să fie investite, sunt disipate prin consum intermediar și transformate în resurse ale acționarilor orientate spre consum, cu așteptarea ca economisirea externă netă să finanțeze investițiile productive, pe care însă legislația fiscală, contabilă și a insolvenței le transformă, în practică, în consum și nu în capital.

În prezent, **din cauza lipsei de voință politică de a reforma ANAF pentru a aplica impozitarea globală, la modelarea impozitării progresive nu putem avea în vedere decât salariile.** Aici, sistemul românesc de impozitare a muncii are o cotă unică de 10% și este încărcat la nivel de contribuții sociale: 25% CAS și 10% CASS. Problema nu este doar nivelul, ci și distribuția: salariile mici și medii suportă aceeași structură proporțională precum cele mari, ceea ce limitează progresivitatea efectivă a sistemului.

Indicatorii standard, precum coeficientul Gini, tind să sugereze că România se situează relativ favorabil în cadrul UE27, însă această imagine este înșelătoare dacă ne limităm la veniturile salariale declarate. O parte semnificativă a veniturilor ridicate din muncă este reconfigurată fiscal sub forma veniturilor din capital, prin intermediul firmelor, în timp ce o proporție importantă a salariilor este concentrată în jurul nivelului minim, uneori completată informal.

În consecință, distribuția veniturilor din muncă apare artificial comprimată, iar inegalitatea reală este subestimată. Dacă sunt luate în considerare toate sursele de venit, devine evident că inegalitatea a crescut, pe fondul acestui proces de „recalificare” a veniturilor din muncă în venituri de tip capital, stimulat de tratamentul fiscal preferențial. Acest fenomen distorsionează nu doar indicatorii de distribuție, ci și agregatele macroeconomice, inclusiv structura PIB-ului.

În acest context, o reformă eficientă trebuie să combine măsuri de natură administrativă, cu rol de întărire a capacității de control, și o aliniere a tratamentului fiscal aplicat muncii și capitalului, pentru a elimina oportunitățile

de arbitraj. Globalizarea veniturilor într-un sistem progresiv ar contribui la o impozitare mai echitabilă și mai coerentă. Totuși, implementarea unei astfel de reforme este condiționată de consolidarea capacității administrative a ANAF, care, în prezent, întâmpină dificultăți în a identifica și trata adecvat aceste forme hibride de venit.

Pentru a înțelege dezbaterile privind supraimpozitarea muncii în România, până la realizarea capacității de globalizare a veniturilor, este util să explicăm structura concretă a taxării salariilor. Sistemul este formal bazat pe o cotă unică a impozitului pe venit de 10%, dar povara fiscală totală asupra muncii este dată în principal de contribuțiile sociale, nu de impozitul pe venit în sine. În prezent, pentru un contract standard de muncă, salariatul plătește 25% contribuție la pensii (CAS) și 10% contribuție la sănătate (CASS), aplicate la salariul brut. După deducerea acestor contribuții, se aplică impozitul pe venit de 10% asupra bazei rămase (așadar nu o cotă de 35 la sută!). Angajatorul mai plătește separat o contribuție asiguratorie pentru muncă de 2,25%.

De exemplu, pentru un salariu mediu brut de aproximativ 8.000 de lei pe lună în România, structura taxării arată astfel: din salariul brut se rețin 25% contribuție la pensii, adică 2.000 de lei, și 10% contribuție la sănătate, adică 800 de lei. După aceste rețineri, baza impozabilă rămâne 5.200 lei, asupra căreia se aplică impozitul pe venit de 10%, respectiv 520 lei. Salariul net rezultat este de aproximativ 4.680 de lei. În paralel, angajatorul mai plătește o contribuție asiguratorie pentru muncă de 2,25%, adică aproximativ 180 lei. Diferența dintre costul total al muncii și venitul net primit de angajat este de circa 3.500 de lei, ceea ce înseamnă un *tax wedge* de peste 40%. Acest exemplu ilustrează de ce dezbaterile despre impozitarea muncii se referă mai ales la nivelul și structura contribuțiilor sociale, care apasă proporțional pe salariile mici și medii, în absența unor mecanisme semnificative de compensare.

Foarte multă lume în România spune că munca este supraimpozitată. Argumentul este doar parțial corect. În primul rând, taxarea este proporțională, nu progresivă. Cota de impozit pe venit este aceeași indiferent dacă vorbim despre un salariu apropiat de minim sau despre unul foarte ridicat. Contribuțiile sociale sunt și ele aplicate, în practică, într-o manieră aproape proporțională până la anumite plafoane. Acest lucru înseamnă că salariile mici și medii suportă o povară relativ ridicată raportată la nivelul venitului disponibil. În al doilea rând, România are un nivel ridicat al *tax wedge*, adică al diferenței dintre costul total suportat de angajator și venitul net primit de angajat, în special pentru veniturile mici și medii. În lipsa unor deduceri generoase sau a unor mecanisme de deductibilitate (*in-work benefits*) pentru salariile reduse, povara fiscală relativă poate descuraja formalizarea muncii sau poate alimenta presiunea pentru munca la gri. Pe de altă parte, veniturile mari nu sunt impozitate progresiv prin cote mai ridicate de impozit pe venit. Astfel, sistemul

românesc tinde să fie mai apăsător pentru salariile mici și medii și mai favorabil pentru veniturile foarte ridicate, comparativ cu sistemele progresive.

Problema este și structura impozitării. România colectează relativ puțin din impozitele pe proprietate și pe capital, dar relativ mult din taxarea muncii. Această asimetrie pune presiune pe salariați și pe costul forței de muncă. O discuție echilibrată despre reformă fiscală ar trebui să distingă între reducerea poverii pentru veniturile mici și medii și eventuala creștere a contribuției relative a veniturilor mari sau a altor baze fiscale, astfel încât sistemul să fie mai echitabil și mai favorabil ocupării formale.

Impozit pe venit cu trei cote

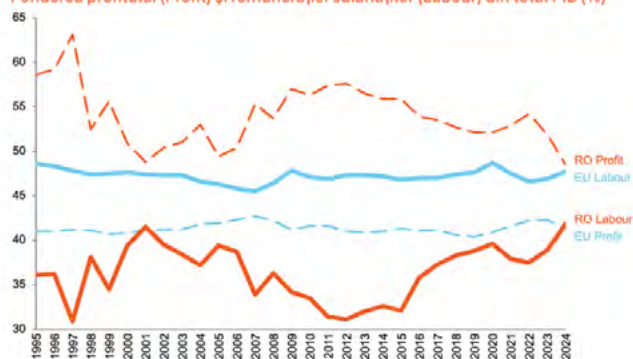
Filosofia unui sistem moderat în trei trepte progresive pornește de la trei obiective de politici publice: echitate, sustenabilitate fiscală și suportabilitate economică. Echitatea presupune ca povara fiscală să crească odată cu capacitatea de plată, nu să fie proporțional identică pentru

toate nivelurile de venit. Sustenabilitatea fiscală înseamnă lărgirea bazei de venituri fără a afecta excesiv ocuparea și conformarea. Suportabilitatea este esențială într-un context precum cel din România, unde contribuțiile sociale sunt deja ridicate și unde percepția asupra calității serviciilor publice influențează opiniile referitoare la impozitare. Principiul echității este cu atât mai urgent în România, unde munca are o pondere mai redusă în PIB față de câteva grupuri de referință relevante. Conform multor experți intervievați pentru acest studiu, ponderea profitului este supraevaluată în România din cauza existenței nișelor fiscale caracteristice pentru microîntreprinderi care au transformat – din motive de optimizare fiscală – venituri care în realitate sunt de natură salarială în venituri din profit. Acest fapt oferă un motiv în plus pentru care subliniem sugestia aplicării unui sistem progresiv pe veniturile totale și eliminarea acestor nișe.

Un model de impozitare în trei trepte simple poate introduce progresivitate reală fără a produce un șoc fiscal. Principiul este următorul: se păstrează CAS și CASS la nivelurile actuale, pentru stabilitate și predictibilitate, iar progresivitatea se introduce prin impozitul pe venit

Muncă și capital în România

Ponderea profitului (Profit) și remunerației salariaților (Labour) din total PIB (%)



avocatnet.ro

Figura 14

Ponderea remunerației salariaților din total PIB (%)

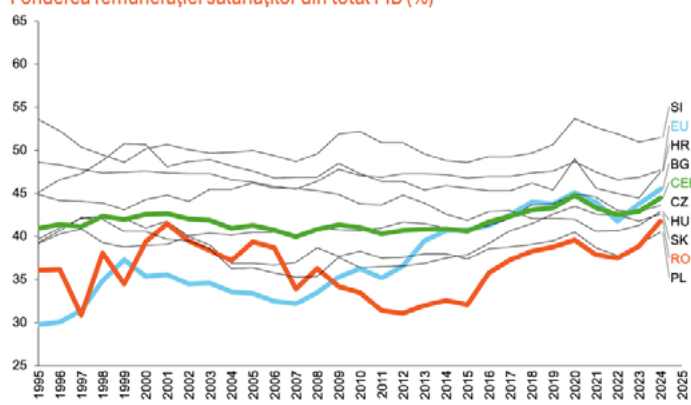


Figura 15

Ponderea remunerației salariaților din total PIB (%)

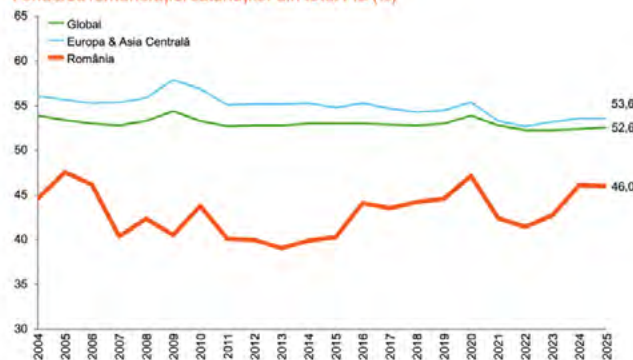


Figura 16

Ponderea remunerației salariaților din total PIB (%)

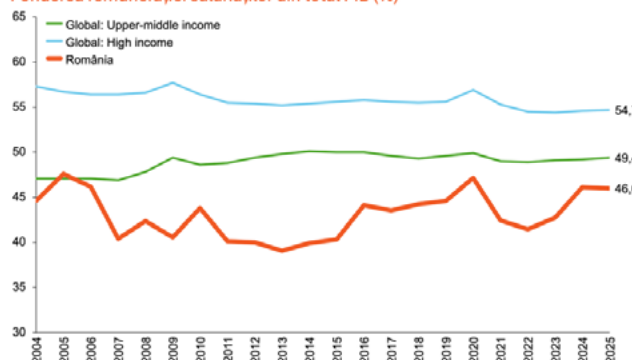


Figura 17

Sursa: Eurostat, date prelucrate de Radu Stoichiță

aplicat la baza rămasă după contribuții. Scenariul păstrează situația neschimbată pentru salariile mici, cere o contribuție mai mare de la veniturile medii și foarte mari (urcând impozitul pe venit al clasei mijlocii la vechea cotă unică de 16%), dar fără să împingă povara marginală totală peste un prag care ar declanșa optimizări fiscale masive și, în final, ar subția baza de impozitare.

Soluția coerentă este să fie păstrate treptele de impozit pe venit exact cum au fost formulate, dar să se calibreze CASS pe tranșele superioare printr-un mecanism de credit sau reducere de cotă, astfel încât suma CAS + CASS + impozit să fie plafonată la 50%. Practic, se păstrează CAS 25% peste tot (pentru stabilitatea finanțării pensiilor), iar CASS devine ușor diferențiat pe tranșe: 10% până la 10.000 lei brut lunar, 9% pentru partea dintre 10.000 și 150.000 lei și 4% pentru partea peste 150.000 lei. Astfel, pe tranșa de mijloc ai $25\% + 9\% + 16\% = 50\%$, iar pe tranșa de sus ai $25\% + 4\% + 21\% = 50\%$. În paralel, impozitul pe venit rămâne progresiv și simplu: 10% până la 10.000 de lei brut, 16% între 10.000 și 150.000 de lei, 21% peste 150.000 de lei, aplicat la baza de calcul după deducerea contribuțiilor sociale, ca și acum.

Mai jos sunt trei români ipotetici, aleși să se încadreze clar în fiecare categorie. Pentru conversie în euro, am folosit cursul de referință al BCE, 1 euro = 5,0978 lei.

Primul exemplu este Elena, angajată în domeniul serviciilor, cu 8.000 de lei brut pe lună (aprox. 1.569 de euro). În sistemul actual, ea plătește CAS 2.000 de lei și CASS 800 de lei, rămâne cu o bază de 5.200 de lei, cu impozit 10%, adică 520 de lei, iar netul este 4.680 de lei (aprox. 918 euro). În sistemul propus, Elena rămâne în prima treaptă, iar la ea nu se schimbă nimic: CASS rămâne 10% și impozitul rămâne 10% pe bază. Netul rămâne 4.680 lei. Câștigul sau pierderea față de azi este 0 lei, exact cum cere principiul „nu schimbi situația salariului mic”.

Al doilea exemplu este Mihai, specialist, cu 15.000 de lei brut (aprox. 2.943 de euro). Azi el plătește CAS 3.750 lei și CASS 1.500 lei, baza este 9.750 lei, cu impozit 10%,

adică 975 lei, iar netul este 8.775 lei (aprox. 1.722 euro). După reformă, CAS rămâne 3.750 de lei. CASS este 10% pe primii 10.000 de lei (1.000 de lei) și 9% pe următorii 5.000 de lei (450 de lei), deci 1.450 de lei în total. Baza devine 15.000 minus 3.750 minus 1.450, adică 9.800 lei, împărțită pe tranșe: pe partea corespunzătoare primilor 10.000 lei brut, baza este 6.500 lei și se impozitează cu 10% (650 lei), iar pe partea dintre 10.000 și 15.000 lei brut, baza este 3.300 lei și se impozitează cu 16% (528 lei). Impozitul total este 1.178 lei, iar netul este 8.622 lei (aprox. 1.691 euro). Mihai pierde 153 lei pe lună (aprox. 30 euro). Aceasta este o creștere moderată, calibrată tocmai ca să nu împingă rata marginală peste 50% și să nu creeze stimulente mari pentru migrare spre PFA, microîntreprinderi sau remunerare prin dividende.

Al treilea exemplu este Radu, director, cu 200.000 de lei brut lunar (aprox. 39.233 de euro). Azi el plătește CAS 50.000 lei și CASS 20.000 lei, baza este 130.000 lei, impozit 10%, adică 13.000 lei, iar netul este 117.000 lei (aprox. 22.952 euro). După reformă, CAS rămâne la 50.000 de lei. CASS devine 10% pe 10.000 de lei (1.000 de lei), 9% pe 140.000 de lei (12.600 de lei) și 4% pe 50.000 de lei (2.000 de lei), în total 15.600 de lei. Baza totală crește la 134.400 lei, iar impozitul devine progresiv: 10% pe baza aferentă primilor 10.000 lei brut (650 lei), 16% pe baza aferentă tranșei 10.000–150.000 lei brut (73.920 lei bază, impozit 11.827 lei) și 21% pe baza aferentă tranșei peste 150.000 lei brut (39.830 lei bază, impozit 8.364 lei). Impozitul total este aproximativ 20.841 lei, iar netul este 111.511 lei (aprox. 21.876 euro). Radu pierde 5.489 lei pe lună (aprox. 1.077 euro). Important pentru designul de *policy* este faptul că, pe ultimii lei câștigați peste prag, rata marginală totală este plafonată la 50%: 25% CAS + 4% CASS + 21% impozit.

În această calibrare, progresivitatea există, dar este gestionată: cei cu salarii mici rămân pe loc, clasa medie superioară contribuie puțin mai mult, iar povara relevantă se mută spre vârf, fără să treci de 50% la rata marginală, ceea ce e o condiție minimă dacă urmărești conformare și stabilitate pe termen mediu.

Boxa 1: România-Polonia

O comparație simplificată între impozitarea muncii în România și Polonia, pentru trei niveluri identice de venit brut lunar de 1.000 de euro, 2.000 de euro și 4.000 de euro, produce un rezultat relevant pentru orice dezbateră despre reformă fiscală. Deși Polonia aplică un impozit progresiv pe venit, iar România utilizează o cotă unică de 10%, în toate cele trei scenarii contribuabilul rămâne cu un venit net mai mare în sistemul polonez. La 1.000 de euro brut, diferența de venit net este de aproximativ 95 de euro în favoarea Poloniei. La 2.000 de euro brut, diferența crește la aproximativ 191 de euro. La 4.000 de euro brut, chiar dacă progresivitatea poloneză începe să afecteze mai puternic prin aplicarea cotei superioare asupra unei părți din venit, diferența rămâne pozitivă, în jur de 100 de euro. Concluzia empirică este că progresivitatea nu implică automat o povară totală mai mare pentru contribuabili, iar arhitectura contribuțiilor sociale joacă un rol decisiv.

Explicația acestei diferențe este că, în România, contribuția la pensii de 25% domină sistemul de taxare a muncii. CASS de 10% și impozitul pe venit de 10% se aplică peste o bază deja diminuată, dar nivelul inițial al contribuției la pensii determină o povară totală ridicată la toate nivelurile salariale. În Polonia, contribuțiile sociale ale angajatului însumează în jur de 13-14%, aproape la jumătate față de România. Impozitul progresiv pe venit intervine ulterior, cu o cotă de bază relativ apropiată de cea românească și o cotă superioară aplicată doar segmentului de venit care depășește un anumit prag. Astfel, economia realizată prin contribuții sociale mai mici depășește, pentru majoritatea contribuabililor, costul suplimentar generat de progresivitate.

Rezultatul este că România este formal proporțională, dar regresivă în structură, deoarece povara este concentrată în contribuții procentuale ridicate aplicate uniform. Polonia este progresivă în ceea ce privește impozitul pe venit, dar combină acest element cu o taxare mai redusă a muncii prin contribuții sociale. Prin urmare, la niveluri mici și medii de venit, salariații pot fi simultan taxați progresiv și pot rămâne cu mai mulți bani net. Diferența se reduce pe măsură ce venitul crește, dar nu dispăre în scenariile analizate.

Dacă un sistem precum cel românesc ar introduce progresivitate și ar reduce contribuțiile sociale, dar ar dori să evite situația în care toate categoriile de venit rămân cu mai mulți bani net, este tentant să se propună ca ajustarea să fie structurală, nu marginală. În contextul României, o astfel de abordare necesită prudență, având în vedere dezechilibrul structural generat de un model de creștere alimentat excesiv de consum. O reformă fiscală de tip progresiv, dacă este concepută neadecvat, riscă să amplifice aceste vulnerabilități, mai ales în condițiile în care poate fi instrumentalizată de actori politici cu agende prociclice.

Din această perspectivă, rolul impozitării progresive nu ar trebui să fie stimularea cererii agregate fără nuanțe, ci corectarea distribuției acesteia. Mai precis, o astfel de reformă ar trebui calibrată astfel încât să tempereze consumul claselor cu venituri ridicate, unde propensitatea marginală spre consum este mai redusă și unde dezechilibrele externe sunt adesea alimentate, menținând în același timp capacitatea de consum a gospodăriilor cu venituri mici, pentru care acesta are un rol esențial în bunăstare.

O asemenea diferențiere ar permite o ajustare mai echilibrată a cererii interne, fără a accentua inegalitățile sociale.

Dacă obiectivul politic este ca tranziția să fie finanțată predominant de partea superioară a distribuției, atunci prima intervenție vizează structura treptelor. Un sistem cu două trepte nu mobilizează suficient venit din zona superioară fără a crea salturi abrupte. O arhitectură mai eficientă presupune patru sau cinci trepte, cu praguri calibrate astfel încât cota superioară să nu fie rezervată doar unui segment extrem de îngust, ci să includă o parte relevantă a decilei a noua, iar o

cotă foarte înaltă să fie aplicată exclusiv decilei a zecea. Baza de contribuabili din partea superioară trebuie lărgită pentru a asigura randament fiscal.

A doua intervenție este creșterea cotelor marginale în zona superioară. Dacă reducerea contribuțiilor sociale generează un avantaj net semnificativ pentru veniturile mari, atunci o cotă marginală de 32% poate fi insuficientă pentru a compensa diferența. Introducerea unei trepte de 40-45% pentru segmentul superior sau a unei suprataxe de solidaritate aplicate peste un prag înalt poate echilibra sistemul. O astfel de măsură poate fi justificată prin obiective de consolidare fiscală și poate fi calibrată astfel încât să afecteze doar partea superioară a distribuției.

O a treia dimensiune este contribuția la sănătate pentru veniturile mari. În locul unei creșteri generale a contribuțiilor sociale, se poate introduce o contribuție suplimentară peste un anumit prag sau se pot elimina eventuale plafonări care reduc povara în zona de vârf. Această soluție protejează veniturile mici și medii și concentrează ajustarea acolo unde capacitatea de plată este mai ridicată. Totuși, pentru a evita optimizarea fiscală, ea trebuie corelată cu regimul aplicabil veniturilor din capital.

De aici decurge o a patra intervenție esențială. Dacă impozitarea muncii în zona superioară crește, iar dividendele și câștigurile de capital rămân semnificativ mai puțin taxate, migrarea bazei este inevitabilă. Alinierea parțială a impozitării capitalului la treptele superioare ale muncii sau introducerea unei suprataxe pentru dividende peste un prag anual sunt instrumente frecvent utilizate pentru a menține coerența sistemului. În absența acestei alinieri, progresivitatea în cazul muncii devine instabilă.

În cele din urmă, plafonarea și retragerea graduală a deducerilor pentru veniturile mari completează arhitectura. Un sistem cu cote înalte, dar cu deduceri generoase neplafonate, își erodează propria bază. Deducerile trebuie concentrate în zona veniturilor mici și medii, iar în partea superioară ar trebui reduse sau eliminate gradual.

Concluzia este că nu se poate combina o reducere substanțială a contribuțiilor sociale cu menținerea aceleiași poveri fiscale la toate nivelurile de venit. Dacă munca este taxată mai puțin la bază, diferența trebuie compensată printr-o progresivitate reală și coerentă în partea superioară a distribuției și printr-o aliniere a taxării capitalului. Dacă România ar introduce un sistem progresiv cu trei trepte de 10%, 16% și 25%, efectul real al reformei ar depinde mult mai puțin de nivelul nominal al cotelor și semnificativ mai mult de interacțiunea acestora cu contribuțiile sociale existente. În prezent, arhitectura fiscală este dominată de contribuția la pensii de 25% și de contribuția la sănătate de 10%. Impozitul pe venit de 10% joacă un rol secundar în determinarea poverii totale. Prin urmare, chiar dacă introduci trepte progresive de 10-16-25%, dar lași contribuțiile sociale neschimbate, impactul asupra venitului

net la nivelurile mici și medii va fi limitat. Sistemul va deveni mai progresiv formal, însă în România nu se va reduce semnificativ diferența față de Polonia în ceea ce privește taxarea muncii.

Într-un asemenea scenariu, veniturile mici ar rămâne aproximativ la același nivel net ca în prezent, deoarece cota de 10% ar continua să se aplice pe o bază deja diminuată de contribuții mari. Veniturile medii ar suporta o creștere moderată a impozitului, iar veniturile mari ar suporta o creștere mai accentuată. Progresivitatea ar crește, dar povara structurală asupra muncii ar rămâne ridicată, deoarece componenta dominantă – contribuția la pensii de 25% – nu este atinsă. Cu alte cuvinte, reforma ar avea efect redistributiv, dar nu ar schimba competitivitatea fiscală a muncii prin comparație cu Polonia.

Dacă obiectivul este să te apropii de rezultatele nete poloneze pentru veniturile mici și medii, trebuie intervenit asupra contribuțiilor sociale. Diferența dintre cele două sisteme provine în primul rând din faptul că în Polonia contribuțiile angajatului sunt semnificativ mai mici. O reducere a CAS de la 25% spre 20-22% ar produce un impact mult mai puternic asupra venitului net decât orice ajustare a cotei de impozit pe venit cu câteva puncte procentuale. Fără o asemenea ajustare, sistemul 10-16-25 nu va putea depăși modelul polonez la bază. Reducerea contribuțiilor sociale creează însă imediat o problemă bugetară. Pentru a o compensa, trebuie ca partea superioară a distribuției să contribuie mai mult. Aici intervine calibrarea pragurilor și a cotei superioare. Dacă treapta de 25% se aplică doar unui segment foarte restrâns, randamentul fiscal va fi redus. Pentru a genera venit suplimentar semnificativ, pragul de intrare în cota de 25% trebuie coborât astfel încât să-i includă nu doar pe cei mai bogați 1%, ci și o parte consistentă a decilei a noua. În plus, o cotă de 25% poate fi insuficientă pentru a compensa reducerea contribuțiilor sociale. În practică, multe sisteme europene folosesc cote marginale superioare de peste 30%, uneori chiar de peste 40%, pentru segmentul de vârf. Dacă obiectivul este redistribuirea clară și finanțarea relaxării la bază, o a patra treaptă de peste 30% ar putea fi necesară.

În practică, s-ar putea obiecta că un sistem de impozitare progresivă în România ar trebui să rămână relativ simplu, cu cel mult trei trepte, atât din considerente administrative, cât și de acceptabilitate politică. O dificultate importantă apare însă din distribuția veniturilor: decila a noua are venituri încă

relativ modeste, sub pragul de aproximativ 12.000 de lei, ceea ce face problematică includerea acestora într-o treaptă superioară de impozitare, care ar trebui, în mod normal, să vizeze doar segmentul cu adevărat înstărit.

O astfel de încadrare riscă să penalizeze un grup care nu poate fi considerat „bogat” în sens substanțial, mai ales în contextul costurilor de trai din marile orașe. Prin urmare, designul cotelor și al pragurilor trebuie calibrat cu atenție, astfel încât progresivitatea să fie reală, dar să evite suprainpozitarea veniturilor medii superioare, concentrând sarcina fiscală suplimentară asupra vârfului distribuției.

O altă dimensiune esențială este baza de impozitare. Dacă introduci progresivitate pe veniturile salariale, dar menții impozitarea dividendelor și a câștigurilor de capital la niveluri mult mai scăzute, contribuabilii din partea superioară a distribuției vor avea un stimulent să își reconfigureze structura veniturilor. Pentru a evita erodarea bazei, este necesară o aliniere parțială a impozitării capitalului la noua arhitectură progresivă sau introducerea unei suprataxe aplicate veniturilor totale peste un anumit prag anual, indiferent de sursă. Fără această coerență, progresivitatea pe muncă devine instabilă. În paralel, suma neimpozabilă și deducerile pot juca un rol important. Dacă dorești să protejezi veniturile mici și să le apropii de netul polonez fără a reduce drastic contribuțiile sociale, introducerea unei deduceri de bază mai generoase poate fi eficientă. Aceasta reduce impozitul efectiv la bază și îmbunătățește progresivitatea implicită a sistemului. În schimb, deducerile pentru veniturile mari ar trebui plafonate sau eliminate gradual pentru a menține randamentul fiscal.

Pe scurt, un sistem 10-16-25 reprezintă un pas către progresivitate, dar nu este suficient pentru a modifica fundamental poziția relativă a României față de Polonia în ceea ce privește taxarea muncii. Dacă obiectivul este apropierea de rezultatele poloneze la niveluri mici și medii, reducerea contribuțiilor sociale este inevitabilă. Dacă obiectivul este menținerea veniturilor bugetare și redistribuirea prin mutarea poverii fiscale mai mult pe partea superioară a piramidei veniturilor, atunci pragurile și cotele superioare trebuie calibrate mai ambițios, iar impozitarea capitalului trebuie integrată în aceeași logică. Reforma nu poate fi parțială, fiind mai degrabă vorba de o alegere de arhitectură sistemică privind echilibrul dintre competitivitatea muncii și progresivitatea fiscală.

Boxa 2: România-Cehia

O comparație simplificată între impozitarea muncii în România și Cehia, pentru trei niveluri identice de venit brut lunar de 1.000 de euro, 2.000 de euro și 4.000 de euro, întărește acest argument. Cehia aplică formal o cotă unică de 15% pe venitul standard și o cotă superioară de 23% pentru segmentul care depășește un prag relativ înalt, combinată cu contribuții sociale semnificative. România utilizează o cotă unică de 10%, dar cu contribuții sociale mai ridicate, în special CAS (25%) și CASS (10%). În practică, diferențele dintre cele două sisteme sunt mai echilibrate decât în comparație cu Polonia, iar la anumite niveluri de venit povara totală poate fi chiar mai ridicată în Cehia.

În cazul veniturilor mici, sistemul ceh beneficiază de credite fiscale personale relativ generoase, care reduc impozitul efectiv pe venit. Totuși, contribuțiile sociale cumulate sunt consistente. România are contribuții mai ridicate pentru angajat, dar impozit pe venit mai scăzut. Rezultatul net depinde de structura exactă a deducerilor și de statutul familial. În multe scenarii, diferența de venit net între România și Cehia la niveluri de 1.000-2.000 de euro brut este modestă, fără avantaj sistemic clar în comparație cu cel observat în cazul Poloniei.

La venituri mai ridicate, sistemul ceh devine progresiv prin aplicarea cotei de 23% peste un anumit prag anual. Totuși, acest prag este relativ înalt, ceea ce înseamnă că majoritatea contribuabililor rămân în zona de 15%. În România, chiar și cu o cotă unică de 10%, povara totală rămâne ridicată din cauza contribuțiilor sociale. În absența unui plafon superior strict al contribuțiilor sau a unor deduceri consistente, diferența netă între cele două țări la un venit de 4.000 euro brut nu este dramatică. În unele cazuri, contribuabilul român poate rămâne cu un venit net apropiat sau ușor superior celui ceh, în funcție de aplicarea exactă a cotelor și a plafonărilor.

Explicația structurală ține de faptul că atât România, cât și Cehia taxează munca intens prin contribuții sociale, însă arhitectura este diferită de la o țară la alta. România concentrează povara pe contribuția la pensii a angajatului, în timp ce în Cehia contribuțiile sunt distribuite diferit între angajat și angajator, iar impozitul pe venit are un rol mai important în general. În plus, Cehia utilizează un sistem de credite fiscale personale care reduce povara efectivă la bază, dar nu diminuează semnificativ sarcina totală la niveluri medii și superioare.

Comparativ cu Polonia, unde contribuțiile sociale mai reduse au un rol decisiv, în cazul Cehiei diferența față de România nu este generată de un singur parametru dominant. De aceea, România nu „pierde” competitivitate fiscală în același mod clar. Totuși, ambele sisteme rămân caracterizate de o taxare relativ ridicată a muncii, în special pentru nivelurile medii de venit.

Pentru România, această comparație sugerează o concluzie diferită față de cazul polonez. Introducerea unui sistem progresiv de tip 10-16-25 nu ar modifica radical poziția relativă față de Cehia, în cazul în care contribuțiile sociale rămân la nivelul actual. Deoarece ambele țări utilizează contribuții sociale semnificative, diferența ar fi dată în principal de structura deducerilor și de pragurile pentru cotele superioare. În absența unei reduceri a CAS, competitivitatea taxării muncii nu se schimbă fundamental.

Dacă obiectivul este apropierea de modelul ceh, România ar trebui să acorde mai multă atenție creditelor fiscale și deducerilor la bază, eventual prin introducerea unui mecanism de credit fiscal personal mai transparent și

mai generos pentru venituri mici. Dacă obiectivul este redistribuirea prin partea superioară a distribuției, atunci calibrul cotei de 25% trebuie analizat în raport cu pragurile cehe și cu nivelul de 23% aplicat peste pragul superior. În practică, o cotă maximă de 25% este apropiată de nivelul ceh și nu reprezintă o creștere radicală în context european.

Impozitarea capitalului

Experiența statelor din Europa Centrală și de Est¹⁹ arată că impozitarea capitalului este o componentă structurală a sistemelor fiscale care colectează venituri de 34-36% din PIB, comparativ cu 27-28% în România. Așa cum am arătat mai sus, cea mai mare parte a acestui decalaj între România și țările grupului de la Vișegrad se datorează unei colectări mai bune, un proces esențial, dar care va lua mai mult timp decât o permite situația de urgență legată de refinanțarea datoriei publice din România.

Introducerea unui sistem de impozitare progresivă, combinat cu globalizarea veniturilor, ar avea potențialul de a reduce distorsiunile actuale dintre impozitarea muncii și cea a capitalului, apropiind tratamentul fiscal al acestora și limitând oportunitățile de arbitraj. În același timp, o astfel de reformă ar putea corecta caracterul regresiv al sistemului existent, în care gospodăriile cu venituri reduse suportă, în termeni relativi, o povară fiscală mai ridicată.

Prin agregarea tuturor surselor de venit la nivel individual și aplicarea unor cote progresive bine calibrate, sarcina fiscală ar putea fi redistribuită mai echitabil, reducând presiunea asupra veniturilor mici și medii, în timp ce ar crește

19 OECD (2025), *Tax Policy Reforms 2025*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/09/tax-policy-reforms-2025_0e3a30a3/de648d27-en.pdf; OECD (2025), *OECD Economic Surveys: Poland 2025*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/02/oecd-economic-surveys-poland-2025_3d6f79bd/483d3bb9-en.pdf; PwC (2025), *Worldwide Tax Summaries: Poland – Individual Income Tax*. <https://taxsummaries.pwc.com/poland>; Tax Foundation (2024), *Capital Gains Tax Rates in Europe*. <https://taxfoundation.org/data/all/eu/capital-gains-tax-rates-in-europe-2024/>; Tax Foundation (2025), *Dividend Tax Rates in Europe*. <https://taxfoundation.org/data/all/eu/dividend-tax-rates-europe/>.

contribuția efectivă a celor aflați în vârful distribuției veniturilor.

Alternativ, se poate ținti o mai mare impozitare a capitalului. Majorarea impozitului pe dividende la 16% începând cu 2026 reprezintă un prim pas în direcția alinierii impozitării veniturilor din capital, în paralel cu impozitarea dobânzilor, a redevențelor și a câștigurilor de capital la niveluri apropiate dividendelor, eliminarea regimului microîntreprinderilor pentru firmele cu venituri peste 100.000 de euro și introducerea unui impozit minim efectiv pe profit de 15% conform Pilonului 2 OCDE. Impactul combinat al acestor măsuri este estimat la 0,5-0,6% din PIB (CF 2025, pp. 12-13; Ban și Buciu 2023, pp. 14-15).

Această constrângere deschide calea convergenței spre țările grupului de la Vișegrad, măbind cotele de impozitare a capitalului. În România, câștigurile de capital sunt definite ca venituri din transferul titlurilor de valoare și din operațiuni cu instrumente financiare derivate, realizate atunci când activele sunt vândute la un preț superior celui de achiziție. În plan fiscal, acest tip de venit este tratat diferențiat. Pentru tranzacțiile realizate prin intermediari rezidenți, se aplică un regim simplificat de impozitare prin reținere la sursă, care prevedea până recent cote de 1% pentru dețineri peste un an și 3% pentru dețineri sub un an, majorate prin pachetul de consolidare fiscală din 2025 la 3%, respectiv 6%. Aceste cote reduse, aplicate pe fiecare tranzacție și fără posibilitatea compensării pierderilor, explică nivelul aparent scăzut al impozitării pe segmentul bursier. În paralel, pentru alte tipuri de tranzacții sau în afara acestui regim, câștigurile de capital sunt impozitate conform regimului standard al veniturilor din investiții, la o cotă de 10%, cu o tendință de convergență spre 16% la impozitul pe dividende în urma reformelor recente.²⁰ Această arhitectură duală face ca România să combine un nucleu de impozitare redusă pentru tranzacțiile bursiere cu o aliniere progresivă la nivelurile de impozitare a capitalului din Europa Centrală

Comparativ, Polonia aplică o cotă uniformă de 19% asupra câștigurilor de capital, indiferent de durata deținerii sau de tipul intermediarului, ceea ce indică un regim mai coerent și mai ridicat de impozitare a capitalului. Astfel, România menține un segment bursier subimpozitat, în timp ce restul veniturilor din capital converg deja spre niveluri apropiate de cele din Europa Centrală.

În acest context, o convergență realistă pentru România, care să rămână sub nivelul polonez, dar să reducă discrepanța actuală, ar implica **creșterea impozitului pe toate câștigurile de capital la 16%** pe termen mediu, comparativ cu 1-6% în prezent pentru tranzacțiile prin brokeri rezidenți și 10% prin intermediari externi.

Impozitarea progresivă a proprietății

Impozitarea proprietății reprezintă una dintre cele mai subutilizate surse de venit fiscal din România, în ciuda existenței unui spațiu fiscal substanțial demonstrat de comparațiile europene. În 2024-2025, România colectează un derizoriu 0,5% din PIB din impozite pe proprietate, comparativ cu o medie a Uniunii Europene de peste 1,5% din PIB și peste 1% din PIB în multe state din Europa Centrală și de Est. Această diferență de cel puțin 0,5-1 punct procentual din PIB reflectă subevaluarea sistematică a valorilor cadastrale și menținerea unor cote efective scăzute, nu o bază economică mai redusă. Ca rezultat, statul român subutilizează o bază fiscală stabilă, puțin volatilă și dificil de evitat, ceea ce limitează capacitatea de a crește veniturile fără a majora impozitarea muncii sau a consumului.

Principiul central al unei reforme eficiente a impozitării proprietății este alinierea impozitării la capacitatea economică reală, evitând în același timp penalizarea securității locative a gospodăriilor cu venituri medii și mici. Acest aspect este esențial în România, unde aproximativ 91% dintre gospodării sunt proprietate ale locuinței, una dintre cele mai ridicate rate din Europa, ca rezultat al privatizării locuințelor din perioada post-socialistă. În aceste condiții, o impozitare uniformă ar avea efecte regresive, afectând gospodării cu venituri limitate, dar cu active imobiliare dobândite în alte condiții economice. Din acest motiv, o reformă eficientă trebuie să fie progresivă și selectivă, concentrată asupra proprietăților de valoare ridicată, a proprietăților multiple și a activelor imobiliare utilizate ca investiții, nu asupra locuinței principale.

Experiența statelor din regiune confirmă rolul central al impozitării proprietății în consolidarea veniturilor fiscale.²¹ Polonia oferă un exemplu relevant al utilizării impozitării capitalului și a proprietății pentru consolidarea fiscală, combinând impozitarea câștigurilor de capital cu 19% și taxarea transferurilor de drepturi patrimoniale cu 1% în afara piețelor reglementate, în paralel cu impozitarea proprietății la niveluri mai apropiate de valorile reale de piață. Estonia utilizează sisteme bazate pe evaluări cadastrale actualizate periodic și baze de date digitale integrate, care permit alinierea impozitării la valoarea de piață și reduc evaziunea. Aceste sisteme au contribuit la creșterea veniturilor fiscale și la reducerea dependenței de impozitarea muncii și a consumului.

→ Reforma trebuie să pornească de la **reevaluarea cadastrală completă și digitalizarea registrului de proprietate**, ceea ce ar permite alinierea bazei

²⁰ Legea pentru stabilirea unor măsuri de redresare și eficientizare a resurselor publice și pentru modificarea și completarea unor acte normative (PL-x 246/2025).

²¹ OECD. *Tax on Property Indicator*.
<https://www.oecd.org/en/data/indicators/tax-on-property.html>
OECD (2022), *Housing Taxation in OECD Countries*.
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/07/housing-taxation-in-oecd-countries_1ee79763/03dfe007-en.pdf

impozabile la valorile reale și ar genera venituri suplimentare estimate la 0,4-0,6% din PIB în al treilea an.

→ Introducerea unui **sistem progresiv** de taxare a proprietății ar permite diferențierea între utilizarea rezidențială și acumularea de avere. De exemplu, prima locuință ar putea fi impozitată la 0,08-0,1% din valoarea impozabilă actualizată la piață, a doua la 0,2%, iar de la a treia proprietate în sus, cota ar putea crește gradual la 0,3-0,5%, în funcție de valoarea totală a activelor imobiliare deținute. Alternativ, se poate aplica o majorare progresivă pentru fiecare proprietate suplimentară.

Notă: Impozitarea diferențiată în funcție de numărul de proprietăți impune condiții instituțional-tehnice prealabile de îndeplinit. Ar fi deci nevoie ca această interconectare să fie efectivă și eficientă. Apoi, trebuie stabilită regula după care se declară prima, a doua, a treia proprietate, mai ales în unități administrativ-teritoriale diferite: accentul poate fi pus fie pe ordinea anilor obținerii, fie pe declarație pe propria răspundere, fie pe regula domiciliului. În acest moment, nici oficialii specializați nu știu cum va funcționa sistemul cu impozitare pe baza valorii de piață din 2027.

Taxa pe carbon

O suprataxă modestă pe carbon și energie în afara sectoarelor ETS, însoțită de compensații forfetare pentru cele 40% mai vulnerabile gospodării și granturi pentru IMM-uri, ar genera **0,2-0,3% din PIB** și ar alinia politica la Green Deal (CF 2025, pp. 4-5). În țările UE care au astfel de taxe, nivelul mediu era de peste 57 € per tonă CO₂ în 2025, iar cel mai mare se regăsește în Suedia, cu peste 130 € per tonă.

Dacă obiectivul este introducerea unei taxe pe carbon în afara ETS fără a afecta direct gospodăriile obișnuite, aceasta ar trebui concentrată pe sectoare comerciale și activități cu emisii ridicate, nu pe consumul de bază al populației. O soluție prudentă ar fi aplicarea suprataxei asupra transportului rutier de marfă și a flotelor comerciale, asupra aviației interne și a zborurilor private, asupra exploatareilor agricole mari și a utilizării intensive de fertilizatori, precum și asupra clădirilor comerciale și de birouri cu consum energetic ridicat. De asemenea, pot fi incluse anumite procese industriale non-ETS peste un prag minim de emisii, astfel încât microîntreprinderile să fie excluse. În schimb, ar trebui evitată inițial taxarea gazului pentru încălzirea rezidențială, a energiei electrice pentru consum casnic și a carburanților utilizați de populație pentru transport personal. Un astfel de design limitează impactul direct asupra coșului zilnic al cetățenilor și mută semnalul de preț către segmentele cu capacitate mai mare de

ajustare, iar veniturile colectate pot fi utilizate pentru compensații forfetare destinate gospodăriilor vulnerabile și pentru finanțarea investițiilor în eficiență energetică.

Impact fiscal agregat și traiectorie

Scenariul evită înghețările generalizate și introduce indexare de tip IPC-X pentru pensii și beneficii, precum și testarea mijloacelor pentru transferurile necontributive. Aceste reforme aduc economii de **0,5-0,8% din PIB**. Rezultatul reproduce corecția fiscală din scenariul de bază referitor la 2026 (circa 1% din PIB).

O reformă fiscală în acest scenariu aduce **venituri de 2,5-3,5% din PIB după doi ani**, cu o distribuție mai echitabilă a poverii. Deficitul se poate reduce de la 8,5% din PIB în 2024 la circa 5% în 2026 și sub 3% în 2029, presupunând o scădere moderată a costurilor de finanțare odată cu redobândirea credibilității. Datoria se stabilizează la circa 58% din PIB până în 2030, comparativ cu 65-70% în scenariul de bază.

Totuși, este important să clarificăm că o îmbunătățire semnificativă a colectării fiscale nu poate fi obținută prin măsuri izolate, ci doar printr-un pachet coerent și simultan de reforme. În absența unei asanări a sectorului real, care să includă revizuirea cadrului privind capitalizarea firmelor, regulile contabile, legislația insolvenței, disciplina plăților și, eventual, mecanisme de tip „blacklist” pentru acționarii recurenți în insolvențe, introducerea impozitării progresive și a globalizării veniturilor riscă să aibă efecte limitate.

Acestea ar trebui însoțite de o digitalizare substanțială a administrației fiscale și de un regim sancționator mai sever pentru evaziune și fraudă. În lipsa unei astfel de abordări integrate, sistemul va continua să funcționeze ca un ansamblu de vase comunicante: presiunea fiscală se va redistribui către verigile cele mai slabe, iar slaba colectare va persista, chiar dacă își va schimba formele de manifestare.

Secvențiere instituțională

Urmând accentul pus de Ban și Buciu (2023, pp. 11-13) pe fezabilitatea administrativă, reformele sunt etapizate pentru a întări legitimitatea:

- Anul 1 (2025-26): eliminarea excepțiilor sectoriale, unificarea regimurilor de impozitare a profitului, extinderea aplicării digitale.
- Anul 2 (2026-27): implementarea taxelor pe avere și mediu, plus reinvestiții sociale vizibile.
- Anul 3 (2027-28): introducerea treptelor progresive de IVG și reevaluarea cadastrală.

Tabel 5. Impact estimat al reformei fiscale asupra deficitului bugetar (scenarii alternative, 2025)

Scenariu	Impozitare progresivă muncă (% PIB)	Impozitare capital și profit (% PIB)	Impozitare proprietate și avere (% PIB)	Impact total venituri (% PIB)	Deficit inițial 2025 (% PIB)	Deficit estimat (% PIB)	Reducere deficit (pp)
Prudent (scăzut)	1,44	0,5	0,4	~2,34	-7,65	~ - 5,31	2,34
Central	1,92	0,55	0,5	~2,97	-7,65	~ - 4,68	2,97
Optimist (ridicat)	2,39	0,6	0,6	~3,59	-7,65	~ - 4,03	3,59

Sursa: Institutul Național de Statistică și Ministerul Finanțelor (Bugetul general consolidat 01.01-31.12.2025), modelarea autorilor

Casetă metodologică

Terminologie

Modelarea impactului fiscal pornește de la Execuția Bugetului General Consolidat 2025 (metodologie cash), utilizând categoriile existente în execuție și agregându-le analitic în trei componente: Muncă, Capital și profit și Proprietate și avere. Componenta „Muncă” este modelată pe baza veniturilor din impozitul pe salarii și venit. Distribuția salariaților pe tranșe de venit brut provine din datele INS pentru octombrie 2022; în absența unei distribuții oficiale pentru 2025, s-a presupus stabilitatea proporțională a structurii și s-au actualizat nivelurile salariale la salariul mediu brut estimat pentru 2025 (9.238 lei). Pragurile progresive sunt definite ca multipli ai acestuia (1×, 3× și 8× salariul mediu), în concordanță cu designul propus. Pentru a evita supraestimarea randamentului fiscal, a fost introdus un coeficient de conformare (k) care reflectă ajustări comportamentale și optimizări fiscale. Au fost construite trei scenarii: prudent (k=0,65), central (k=0,70) și optimist (k=0,75), scenariul central fiind utilizat drept referință principală.

Componenta „Capital și profit” agregă impozitul pe profit și veniturile din capital financiar, iar componenta „Proprietate și avere” pornește de la impozitele recurente existente. Pentru aceste două componente, nu a fost realizată o microsimulare separată, impactul fiind estimat prin intervale prudente de randament fiscal integrate ca ipoteze de lucru în modelul agregat.

Estimările sunt statice (first-round effect) și aplică modificări de cote asupra bazelor existente, fără integrarea reacțiilor comportamentale dinamice sau a ajustărilor structurale ale bazei impozabile. Nu sunt utilizate microdate fiscale individuale, iar modelul nu captează diferențe sectoriale detaliate, schimbări de formă juridică sau migrarea veniturilor între muncă și capital. Pentru proprietate și avere, în lipsa unei mapări cadastrale complete și a distribuției micro a activelor financiare, randamentele reprezintă intervale prudente de politici, nu rezultate ale unei simulări pe declarații fiscale individuale. Rezultatele trebuie interpretate ca un exercițiu de fezabilitate fiscală ancorat în datele oficiale din 2025, care indică ordinea de mărime a impactului potențial, nu o prognoză exactă a încasărilor viitoare.

Tabelul 5 arată faptul că o combinație de impozitare progresivă a muncii, aliniere a impozitării capitalului și recalibrare a impozitelor pe proprietate și avere ar putea genera venituri suplimentare între aproximativ 2,3 și 3,6 puncte procentuale din PIB, în funcție de scenariul de conformare. În scenariul central (k=0,70), impactul total este estimat la aproximativ 3% din PIB (circa 55-57 miliarde de lei), ceea ce ar reduce deficitul bugetar cash din 2025 de la 7,65% din PIB la aproximativ 4,7% din PIB. În termeni

nominali, deficitul s-ar diminua de la aproximativ 146 miliarde de lei la circa 90 miliarde de lei. Scenariul prudent ar reduce deficitul la aproximativ 5,3% din PIB, iar cel optimist l-ar putea coborî în jurul valorii de 4% din PIB. Chiar și în ipoteza prudentă, reforma ar acoperi o parte substanțială a dezechilibrului actual.

Compozițional, contribuția principală provine din reforma impozitării muncii (1,4-2,4 pp PIB), urmată de impozitarea

capitalului (0,5-0,6 pp PIB) și de impozitarea proprietății și averii (0,4-0,6 pp PIB). Ajustarea rezultată ar fi concentrată predominant în segmentul superior al distribuției veniturilor și a averii, reducând dependența consolidării de comprimarea cheltuielilor curente sau de erodarea reală a veniturilor salariale.

Estimarea pentru scenariul central ($\approx 1,9$ pp PIB din muncă)

este compatibilă cu structura distribuției veniturilor. Datele recente WID arată că cei mai bogați 10% concentrează aproximativ 41% din venitul național înainte de impozitare, iar cei mai bogați 1% circa 14,5%. Având în vedere ponderea masei salariale în PIB și faptul că progresivitatea se aplică întregului segment superior al distribuției, nu exclusiv celor mai bogați 1%, randamentul estimat este aritmetic coerent cu distribuția observată.

Tabel 6A. Impactul estimat asupra veniturilor bugetare – arhitectura reformei (2025)
(pp PIB și miliarde lei)

Impact exprimat ca % din PIB						
Scenariu IVPF	Variantă capital+proprietate	IVPF	IP 18%	Capital non-IP	Proprietate & avere	Total venituri
Prag = mediană	Prudent	0,68	0,27	0,20	0,30	1,45
Prag = mediană	Central	0,68	0,27	0,30	0,45	1,70
Prag = mediană	Optimist	0,68	0,27	0,40	0,60	1,95
Prag = medie	Prudent	0,59	0,27	0,20	0,30	1,36
Prag = medie	Central	0,59	0,27	0,30	0,45	1,61
Prag = medie	Optimist	0,59	0,27	0,40	0,60	1,86
Impact exprimat în miliarde lei						
Scenariu IVPF	Variantă	IVPF	IP 18%	Capital non-IP	Proprietate & avere	Total venituri (mld lei)
Prag = mediană	Prudent	13,0	5,1	3,8	5,7	27,6
Prag = mediană	Central	13,0	5,1	5,7	8,6	32,4
Prag = mediană	Optimist	13,0	5,1	7,6	11,5	37,2
Prag = medie	Prudent	11,2	5,1	3,8	5,7	25,9
Prag = medie	Central	11,2	5,1	5,7	8,6	30,7
Prag = medie	Optimist	11,2	5,1	7,6	11,5	35,5

Sursa: Institutul Național de Statistică și Ministerul Finanțelor (Bugetul general consolidat 01.01-31.12.2025), modelarea autorilor

Tabelul 6B. Impactul estimat asupra deficitului bugetar (2025)
Deficit inițial 2025: 7,65% din PIB (≈ 146 mld lei)

Scenariu IVPF	Variantă	Total venituri (mld lei)	Deficit nou (mld lei)	Deficit nou (% PIB)
Prag = mediană	Prudent	27,6	118	6,20%
Prag = mediană	Central	32,4	114	5,95%
Prag = mediană	Optimist	37,2	109	5,70%
Prag = medie	Prudent	25,9	120	6,29%
Prag = medie	Central	30,7	115	6,04%
Prag = medie	Optimist	35,5	111	5,79%

Sursa: Institutul Național de Statistică și Ministerul Finanțelor (Bugetul general consolidat 01.01-31.12.2025), modelarea autorilor

Casetă metodologică

Modelarea impactului unei reforme fiscale progresive asupra deficitului bugetar (2025)

Estimările prezentate în Tabelele 6A și 6B pornesc de la datele oficiale ale Execuției Bugetului General Consolidat pentru anul 2025 (metodologie cash), care indică un deficit de aproximativ 146 miliarde de lei, echivalent cu 7,65% din PIB, la un PIB nominal de aproximativ 1.910 miliarde de lei. Componenta privind impozitarea muncii este modelată prin modificarea impozitului pe venitul personal în arhitectura 10%-16%-23%. Distribuția veniturilor salariale este aproximată utilizând structura salariaților pe grupe de venit brut furnizată de Institutul Național de Statistică (octombrie 2022). Structura procentuală a fost menținută constantă, iar nivelurile salariale au fost actualizate proporțional, astfel încât media ponderată să corespundă salariului mediu brut estimat pentru 2025 (9.238 lei). Mediana brută lunară a fost estimată prin interpolare în cadrul distribuției pe intervale, rezultând aproximativ 8.129 lei (echivalent 2025). Au fost simulate două variante pentru pragul treptei intermediare:

→ **Scenariul „prag = mediană”**, în care cota de 16% se aplică peste salariul median;

→ **Scenariul „prag = medie”**, în care cota de 16% se aplică peste salariul mediu.

Cota marginală superioară de 23% este calibrată astfel încât, împreună cu contribuțiile sociale (CAS și CASS), să conducă la o rată marginală totală de aproximativ 50%. Pentru impozitarea profiturilor companiilor s-a modelat creșterea impozitului pe profit de la 16% la 18%, aplicată proporțional asupra bazei observate în execuția 2025 (aproximativ 41 miliarde lei încasări la 16%). Rezultă un plus estimat de aproximativ 5,1 miliarde de lei ($\approx 0,27$ pp PIB). Componenta „capital non-IP” (dividende, câștiguri de capital, aliniere cote) și componenta „proprietate și avere” (reevaluare cadastrală și taxarea activelor nete mari) sunt introduse sub formă de intervale de randament fiscal (0,2-0,4 pp PIB pentru capital non-IP și 0,3-0,6 pp PIB pentru proprietate), generând trei variante agregate: prudent, central și optimist. Impactul asupra deficitului este calculat static (efect de primă rundă), prin scăderea veniturilor suplimentare estimate din deficitul cash observat în 2025.

Sub-modelare: reducerea CAS/CASS pentru salariile mici și medii

Ca exercițiu suplimentar, am testat impactul unei reduceri țintite a contribuțiilor sociale pentru salariile mici și medii în Scenariile B și C. Reducerea a fost modelată ca scădere relativă a cotelor CAS și CASS cu 25% pentru salariile până la nivelul salariului minim brut și cu 10% pentru salariile între salariul minim și salariul mediu brut. În termeni de cote, aceasta înseamnă o reducere a CAS de la 25% la 18,75% și a CASS de la 10% la 7,5% pentru salariile minime, respectiv o reducere a CAS la 22,5% și a CASS la 9% pentru salariile medii. Pentru veniturile peste salariul mediu, cotele CAS și CASS rămân neschimbate.

Impactul net a fost calculat în două etape. Mai întâi, a fost estimată pierderea brută de contribuții sociale rezultată din reducerea cotelor. Apoi, s-a estimat recuperarea parțială prin impozitul pe venitul personal, deoarece reducerea contribuțiilor sociale mărește baza impozabilă asupra căreia se aplică IVPF. Pe baza distribuției salariale utilizate în modelarea principală, pierderea brută este de aproximativ 8,4 miliarde de lei, recuperarea prin IVPF este de aproximativ 0,84–0,85 miliarde de lei, iar costul net este de aproximativ 7,55 miliarde de lei, echivalent cu circa 0,40% din PIB.

Tabelul 6C. Scenariul B cu reducere CAS/CASS pentru salariile mici și medii

Scenariu	Variantă	Total venituri inițial (% din PIB)	Cost net reducere CAS/CASS (% PIB)	Total net venituri (% PIB)	Deficit nou cu reducere CAS/CASS (% PIB)	Total net venituri (mld lei)	Deficit nou (mld lei)
Prag = mediană	Prudent	1,45	0,40	1,05	6,60	20,1	125,9
Prag = mediană	Central	1,70	0,40	1,30	6,35	24,9	121,1
Prag = mediană	Optimist	1,95	0,40	1,55	6,10	29,7	116,3
Prag = medie	Prudent	1,36	0,40	0,96	6,69	18,3	127,7
Prag = medie	Central	1,61	0,40	1,21	6,44	23,1	122,9
Prag = medie	Optimist	1,86	0,40	1,46	6,19	27,9	118,1

Sursa: Institutul National de Statistica și Ministerul Finanțelor (Bugetul general consolidat 01.01-31.12.2025), modelarea autorilor

Prin introducerea reducerii CAS/CASS, randamentul net al Scenariului B scade cu aproximativ 0,40 pp PIB. În varianta centrală cu prag median, impactul net se reduce de la 1,70% la aproximativ 1,30% din PIB, iar deficitul estimat crește de la 5,95% la aproximativ 6,35% din PIB. Brut, scenariul B generează 1,36–1,95 pp PIB. După introducerea reducerii CAS/CASS pentru salariile mici și medii, impactul net scade la aproximativ 0,96–1,55 pp PIB. Măsura reduce, așadar, capacitatea de consolidare bugetară pe termen scurt, dar îmbunătățește distribuția reformei, deoarece o parte din veniturile suplimentare este redirecționată către salariații cu venituri mici și medii prin reducerea poverii fiscale pe muncă (adică a diferenței dintre costul total al angajării și salariul net).

Limite de interpretare

Estimările sunt de tip static și nu includ reacții comportamentale detaliate (optimizare fiscală, schimbarea formei de remunerare, ajustări ale ofertei de muncă sau relocare de capital). Modelarea IVPF utilizează distribuție pe intervale salariale, nu microdate fiscale individuale. Pentru capital și proprietate nu există o mapare micro a activelor sau a bazei impozabile efective. În cazul IP, simularea presupune stabilitatea bazei impozabile și nu modelează elasticități ale investițiilor sau modificări de planificare fiscală. Pentru proprietate și avere, estimările reprezintă un potențial fiscal de politici publice, nu rezultate ale unei simulări pe registre cadastrale sau declarații patrimoniale individuale. Rezultatele trebuie interpretate ca estimări de ordin de mărime privind fezabilitatea fiscală, nu ca proiecții bugetare exacte.

Interpretare și ancorare distributivă

Tabelele 6A și 6B arată impactul brut al Scenariului B, înainte de introducerea componentei compensatorii privind reducerea CAS/CASS. Reforma fiscală

moderat-progresivă ar genera venituri suplimentare între 1,36% și 1,95% din PIB, echivalentul a aproximativ 25,9–37,2 miliarde de lei anual, în funcție de combinația dintre pragul IVPF și scenariul pentru capital și proprietate. În varianta centrală cu prag la salariul median, impactul brut este de 1,70% din PIB, ceea ce ar reduce deficitul cash de la 7,65% la aproximativ 5,95% din PIB. În varianta optimistă, deficitul ar coborî spre 5,7% din PIB, iar în varianta prudentă s-ar situa în jur de 6,2–6,3% din PIB.

Componenta cea mai importantă în Scenariul B este impozitarea progresivă a veniturilor personale, dar contribuția ei rămâne moderată: aproximativ 0,59–0,68 pp PIB, în funcție de pragul ales. Diferența dintre pragul median și pragul mediu este redusă, de aproximativ 0,09 pp PIB, ceea ce arată că randamentul suplimentar nu provine din taxarea zonei mediane, ci din partea superioară a distribuției salariale. Această concluzie este compatibilă cu datele World Inequality Database, care indică o concentrare ridicată a veniturilor în partea superioară a distribuției, unde cei mai bogați 10% concentrează aproximativ 41% din venitul național pre-tax, iar cei mai bogați 1% aproximativ 14,5%. În acest context, un randament de aproximativ 0,6–0,7 pp PIB din IVPF este plauzibil dacă progresivitatea afectează în principal decila superioară și partea superioară a acesteia, nu zona mediană sau sub-mediană.

Tabelul 6C introduce o sub-modelare suplimentară, în care reforma este combinată cu o reducere țintită a CAS/CASS pentru salariile mici și medii. Această componentă are un cost net de aproximativ 0,40 pp PIB, după luarea în calcul a recuperării parțiale prin IVPF. Prin urmare, impactul net al Scenariului B scade la aproximativ 0,96–1,55% din PIB. În varianta centrală cu prag median, impactul net se reduce de la 1,70% la aproximativ 1,30% din PIB, iar deficitul estimat crește de la 5,95% la aproximativ 6,35% din PIB. Pentru varianta centrală cu prag la salariul mediu, impactul net este de 1,21% din PIB, iar deficitul ajunge la aproximativ 6,44% din PIB.

Această reducere a randamentului nu trebuie interpretată ca o slăbire a logicii reformei, ci ca prețul fiscal al unei componente redistributive explicite. Scenariul B nu urmărește doar creșterea veniturilor bugetare, ci și rebalansarea poverii fiscale, pentru că o parte a veniturilor suplimentare obținute din progresivitate, capital și proprietate este folosită pentru reducerea *tax wedge*-ului asupra salariilor mici și medii. Astfel, scenariul devine mai puțin eficient ca măsură strictă de consolidare pe termen scurt, dar mai coerent din perspectiva echității fiscale și a protejării veniturilor din partea inferioară și mediană a distribuției salariale.

În ansamblu, Scenariul B arată că există spațiu pentru o ajustare fiscală moderat-progresivă, dar nu suficientă pentru a aduce deficitul aproape de pragul de 3% din PIB. În varianta brută, reducerea deficitului este de aproximativ 1,4–2,0 pp PIB; după reducerea CAS/CASS, impactul net scade la aproximativ 1,0–1,6 pp PIB. Scenariul reduce dependența consolidării de înghețări nominale, comprimări de cheltuieli sociale sau majorări uniforme de taxe indirecte, dar trebuie completat cu alte măsuri de venituri, colectare și prioritzare a cheltuielilor pentru a produce o corecție fiscală integrală.

C. Scenariul social-democrat

Principiul progresivității sistemului fiscal

Principiul central al sistemului fiscal social-democrat este progresivitatea ajustată pentru condițiile unei economii dependente de semiperiferie (Ban și Adascalitei 2023). Obiectivul nu este copierea mecanică a nivelurilor din statele nordice contemporane (Swank 2000; Green-Pedersen și van Kersbergen 2002; Ganghof 2007; Esping-Andersen 1990, 1999), ci apropierea graduală de structura lor fiscală, menținând cote cu aproximativ 20% sub aceste repere, astfel încât să fie redus riscul relocării capitalului dintr-o țară cu infrastructura, calitatea administrativă și densitatea rețelelor de aprovizionare precum România. Evident că acest scenariu presupune mărirea corelativă a calității actului de guvernare și administrare, și mai ales calitatea serviciilor publice, pentru a obține legitimitatea publică necesară.

În practică, scenariul C presupune mutarea parțială a poverii fiscale de pe muncă și consum către capital, rente și proprietate, domenii în care România rămâne mult sub nivelurile economiilor europene comparabile. Reperele sunt țările nordice, dar și Slovenia, o țară din Est cu o remarcabilă distribuție echilibrată a veniturilor (Milijk 2020; IMAD 2024). Alte puncte de comparație sunt țările din care provin marile investiții directe în România. Evaluarea riscurilor de supraestimare arată că randamentul efectiv ar fi probabil inferior valorii brute estimate, ceea ce confirmă caracterul său exploratoriu. Totuși, Scenariul C are și un conținut programatic social-democrat asumat în acest sens.

Mărirea unor cote la impozitele existente

Într-un sistem de impozitare progresivă bazat pe globalizarea veniturilor, nu ar mai fi necesare regimuri fiscale speciale pentru diferite tipuri de venit, întrucât acestea ar fi agregate și impozitate unitar la nivelul persoanei. O astfel de abordare ar permite integrarea veniturilor din capital alături de cele din muncă, reducând semnificativ diferențele de tratament fiscal și limitând oportunitățile de arbitraj.

În absența unei combinații între progresivitate și globalizare, este dificil de conceput o convergență reală a impozitării muncii și capitalului. În același timp, globalizarea veniturilor nu implică neapărat o creștere a birocrăției. Experiența anterioară a României sugerează că un astfel de sistem

poate fi administrat relativ eficient: doar o minoritate a contribuabililor, aproximativ 20%, ar trebui să completeze declarații suplimentare, în timp ce pentru majoritatea, cu o singură sursă de venit, obligațiile fiscale pot fi automatizate. Prin urmare, un design adecvat ar putea combina echitatea fiscală cu simplitatea administrativă.

În absența unui astfel de design, alternativele sunt impozitele speciale.

1. Impozitarea dividendelor

În România, impozitul pe dividende ajunge în 2025 la 16%, semnificativ sub nivelurile europene comparabile. Slovenia aplică o cotă de 25%, Finlanda una de 30-34%, Suedia una de aproximativ 30%, iar Danemarca una de 27% până la un prag de venit dat și de 42% peste prag. Stabilirea unei cote de 25% ar alinia România la nivelul sloven, păstrând-o sub nivelurile țărilor nordice și eliminând tratamentul preferențial excesiv al veniturilor derivate din capital față de veniturile provenite din muncă. În țările din care provin investițiile directe către România (Germania, Olanda, Austria, Franța), impozitul pe dividende este de peste 25%.

2. Impozitarea câștigurilor de capital: 20%

În prezent, câștigurile de capital sunt impozitate în România la niveluri extrem de reduse, între 1% și 10%, în funcție de intermediar și durata de deținere. În Slovenia, cota de impozitare este de 25%, în Finlanda de 30-34%, iar în Danemarca ea se plasează între 27% și 42%. Stabilirea unei cote de 20% ar menține România sub aceste niveluri, dar ar reduce distorsiunea majoră care favorizează adesea conversia veniturilor salariale în venituri derivate din capital.

3. Impozitarea dobânzilor: 20%

Dobânzile sunt impozitate în România la o cotă de 10%, în timp ce Slovenia aplică 25%, iar Finlanda 30-34%. O cotă de 20% ar reprezenta o convergență moderată, menținând România sub nivelurile nordice, dar reducând diferența actuală foarte mare și tratamentul preferențial al veniturilor financiare. Măsura s-ar putea adăuga de la un prag situat deasupra economisirii medii și ar avea avantajul suplimentar de a încuraja depunerea economiilor în fonduri de investiții.

4. Impozitarea veniturilor din chirii: 15-20%

Veniturile din chirii în România sunt în prezent impozitate efectiv la aproximativ 10%. Stabilirea unui interval de 20-25% ar alinia România la nivelul sloven, menținând în același timp o distanță față de nivelurile nordice și reducând avantajul fiscal al investițiilor imobiliare speculative. Cota minimă de 15% (ca în Ungaria) s-ar putea aplica pentru sume situate la nivelul chiriei medii, iar cea de 20% la cele peste acest prag.

5. Impozitarea câștigurilor din vânzarea proprietăților altele decât reședința principală: 15%

Câștigurile din diferența de valoare la transferul proprietăților sunt asimilate câștigurilor derivate din capital și sunt impozitate la niveluri reduse în România. În Europa, impozitul pe câștigurile din vânzarea proprietăților imobiliare pentru persoane fizice se situează cel mai frecvent într-un interval de 15-20%, iar această rată este considerată un reper de politică fiscală echitabilă și antispeculativă în multe jurisdicții. Locuința principală este, de regulă, exceptată total sau parțial de la impozitare. Germania scutește câștigurile dacă imobilul a fost reședința proprie sau a fost deținut o perioadă suficient de lungă (10 ani). Franța exonerează complet locuința principală, dar taxează sever proprietățile secundare. Spania permite scutirea dacă suma este reinvestită într-o altă locuință principală. Polonia și Cehia aplică mecanisme similare, condiționate de durata deținerii sau de reinvestire. În Suedia, câștigurile de capital sunt impozitate la 30%, iar în Finlanda la 30-34%. Stabilirea unei cote de 15-20% în funcție de valoare ar rămâne sub aceste repere, dar ar reduce stimulentele pentru acumularea speculativă și rotația rapidă a activelor imobiliare. Modelul european protejează mobilitatea rezidențială a gospodăriilor și taxează în principal investițiile speculative sau proprietățile suplimentare.

În România, impozitarea câștigurilor din transferul proprietăților imobiliare este în general mai redusă și mai puțin progresivă, iar tratamentul favorabil se aplică mai larg, nu doar strict reședinței principale. În prezent, diferența mare dintre impozitul pe muncă (aproximativ 10% pentru unele venituri, dar cu contribuții sociale ridicate) și impozitul pe câștigurile de capital creează distorsiuni. O rată de 15-20% ar face sistemul mai neutru și mai echitabil din perspectiva alocării resurselor între muncă și capital.

Introducerea unor impozite noi

1. Introducerea unui sistem diferențiat pentru veniturile mari din capital: 20% până la prag și 25% peste prag

Impozitarea progresivă a veniturilor foarte mari din capital este justificată de faptul că aceste venituri sunt concentrate în mod disproporționat în partea superioară a distribuției și beneficiază de mecanisme de acumulare care nu depind direct de muncă curentă, ci de deținerea anterioară de active. În absența unei impozitări adecvate, sistemul fiscal ajunge să taxeze relativ mai mult munca decât capitalul, ceea ce reduce progresivitatea și limitează capacitatea statului de a colecta venituri din segmentele cu cea mai mare capacitate contributivă. Impozitarea progresivă a capitalului nu are rolul de a penaliza investițiile productive, ci de a reduce tratamentul preferențial al veniturilor foarte mari derivate din capital și de a alinia contribuția fiscală a acestora cu cea a veniturilor salariale ridicate.

Danemarca oferă un exemplu clar de aplicare a acestui principiu. Veniturile din capital provenite din acțiuni, care includ dividendele și câștigurile de capital pe acțiuni, sunt impozitate progresiv cu două praguri. Există o cotă de 27%, aplicabilă până la 61.000 de coroane daneze anual, echivalentul a aproximativ 8.200 de euro, ea crescând la 42% pentru veniturile care depășesc acest nivel. Pentru cuplurile căsătorite, pragul este dublu, respectiv 122.000 de coroane daneze (aproximativ 16.400 de euro), iar veniturile peste acest nivel sunt de asemenea impozitate cu 42%. Aceste cote se aplică exclusiv veniturilor din capital și sunt distincte de impozitarea veniturilor salariale. Sistemul reflectă principiul conform căruia veniturile mari din capital trebuie să contribuie proporțional mai mult, fără a afecta veniturile mici sau medii din economisire.²²

Aplicarea directă a acestor praguri în România nu ar fi realistă, deoarece nivelul veniturilor și structura distribuției sunt diferite. Pragul danez pentru cota superioară este relativ redus în termeni absoluți, deoarece veniturile medii și nivelul general de impozitare sunt mult mai ridicate. În România, pentru a viza același segment relativ al distribuției, respectiv partea superioară a veniturilor din capital, pragul trebuie ajustat la niveluri mult mai ridicate. Un prag realist ar fi de ordinul 300.000-500.000 de euro anual venit din capital, nivel care corespunde aproximativ segmentului superior al distribuției și exclude clasa medie. O structură coerentă pentru România ar putea implica o cotă de bază de aproximativ 20% pentru veniturile din capital sub acest prag și o cotă superioară de aproximativ 25% pentru veniturile care depășesc acest nivel. Aceste cote ar rămâne sub nivelurile aplicate în Danemarca, dar ar introduce același principiu de progresivitate și ar reduce discrepanța actuală dintre impozitarea muncii și cea a capitalului.

22 <https://skat.dk/en-us/individuals/shares-and-securities/buying-and-selling-shares-and-securities>

2. Impozitarea averilor financiare foarte mari: 0,5% anual peste 1 milion de euro

Motivul impozitării averilor mari în social-democrație este corectarea dezechilibrului dintre capital și muncă și prevenirea concentrării excesive a averii. Avea generează venituri recurente fără a fi impozitată proporțional, în timp ce munca este taxată constant. Impozitarea moderată a averilor mari extinde baza fiscală fără a afecta majoritatea populației și permite reducerea presiunii asupra muncii și consumului. În același timp, această măsură limitează acumularea intergenerațională excesivă și finanțează bunuri publice precum educația și sănătatea, care susțin creșterea economică. În acest model, impozitarea averii nu penalizează succesul economic, ci asigură sustenabilitatea fiscală și echilibrul social pe termen lung. România nu aplică în prezent un impozit general pe moșteniri.

Impozitarea averii financiare de peste 2 milioane de euro vizează partea extrem superioară a distribuției averii, unde activele generează venituri recurente semnificative fără a fi impozitate în mod proporțional cu capacitatea economică reală. Avea financiară include depozite bancare, portofolii de acțiuni, obligațiuni, fonduri de investiții și alte instrumente financiare nete de datorii. Introducerea unei cote moderate – de exemplu, 0,5% anual peste pragul de 2 milioane de euro – nu afectează capitalul productiv în mod direct, deoarece reprezintă o fracțiune mică din randamentele tipice ale acestor active, care în mod normal au o valoare de 4-8% anual pe termen lung.

Pragul de 2 milioane de euro limitează măsura la aproximativ 1-2% din populație, excluzând clasa medie și majoritatea antreprenorilor mici și mijlocii. Din acest motiv, impactul asupra consumului și investițiilor agregate este redus, dar impactul asupra veniturilor fiscale este stabil și previzibil. În plus, această formă de impozitare contribuie la echilibrarea structurii fiscale, permițând o presiune mai mică asupra muncii.

Această măsură vizează exclusiv partea superioară a distribuției averii și rămâne sub nivelurile aplicate în unele economii nordice. Ea permite extinderea bazei fiscale asupra acumulărilor foarte mari de capital fără a afecta majoritatea gospodăriilor. Această măsură are precedent direct în mai multe economii europene dezvoltate, în special în cele din modelul nordic. Cel mai relevant exemplu este Norvegia, care aplică un impozit anual pe avere (*wealth tax*) de aproximativ 0,7% la nivel municipal și 0,3% la nivel național, adică aproximativ 1,0% cumulativ, pentru averile nete peste un prag de aproximativ 1,7 milioane coroane norvegiene pentru persoane singure (echivalent cu aproximativ 150.000 euro, prag mai ridicat pentru gospodării). Acest impozit se aplică activelor financiare, inclusiv acțiuni, obligațiuni, depozite și alte active nete, după deducerea datoriilor. Elveția aplică de asemenea un impozit anual pe avere la nivel cantonal, cu cote care variază în funcție de canton, dar care ajung

frecvent între 0,3% și 1,0% din avea netă, măsura fiind o componentă stabilă a veniturilor publice locale. Spania aplică un impozit pe avere (*Impuesto sobre el Patrimonio*) cu cote progresive între 0,2% și 3,5%, cu scutiri până la un prag ridicat (în general de aproximativ 700.000 de euro, plus scutirea locuinței principale până la 300.000 de euro).

Această măsură este ținută strict asupra segmentului superior al distribuției averii în România. Simularea noastră operează cu praguri relativ conservatoare:

- o avere financiară netă de 2 milioane euro ar genera un impozit anual de 5.000 euro (0,5% aplicat doar peste pragul de 1 milion euro);
- o avere de 5 milioane euro ar genera 20.000 euro anual;
- o avere de 10 milioane euro ar genera 45.000 euro anual.

3. Impozitarea moștenirilor și a donațiilor mari

Introducerea unei cote de 10-15% pentru transferurile foarte mari s-ar păstra sub nivelurile aplicate în statele nordice, dar ar reduce avantajele fiscale asociate acumulării intergeneraționale de avere.

România nu aplică în prezent un impozit general pe moșteniri între membri ai familiei apropiate, ceea ce reprezintă o excepție în comparație cu multe economii europene dezvoltate. Majoritatea sistemelor social-democrate utilizează impozitarea moștenirilor pentru a limita concentrarea intergenerațională a averii, pentru a stimula antreprenoriatul și a extinde baza fiscală fără a afecta veniturile din muncă. De exemplu, Finlanda aplică un impozit progresiv pe moșteniri între aproximativ 7% și 33%, în funcție de valoare și gradul de rudenie, cu cote mai ridicate pentru transferurile mari. Danemarca aplică o cotă de bază de aproximativ 15% pentru moștenirile către descendenți direcți și de până la aproximativ 36% pentru moștenitorii fără legături directe, combinând o cotă standard cu o suprataxă suplimentară pentru anumite categorii. Slovenia aplică o cotă progresivă care poate ajunge până la aproximativ 39% pentru beneficiarii fără legături familiale apropiate, deși transferurile între rude apropiate sunt tratate mai favorabil.

Prin comparație cu aceste niveluri, introducerea în România a unui impozit de 10-15% aplicat exclusiv moștenirilor foarte mari, de exemplu, de peste 500.000 de euro sau 1 milion de euro, ar rămâne semnificativ sub nivelurile maxime aplicate în statele nordice și în Slovenia. O astfel de cotă ar viza strict partea superioară a distribuției averii și nu ar afecta majoritatea gospodăriilor, deoarece moștenirile de dimensiuni moderate ar putea rămâne scutite sau impozitate la niveluri foarte reduse.

De exemplu:

- o moștenire de 1 milion de euro ar genera un impozit de aproximativ 100.000-150.000 de euro, aplicat o singură dată la transfer;
- o moștenire de 5 milioane de euro ar genera aproximativ 500.000-750.000 de euro;
- moștenirile sub pragul stabilit ar putea rămâne neimpozitate, protejând transferurile familiale obișnuite.

Politic și cultural, anticipăm că în România acesta ar fi cel mai controversat și discutat impozit, pornind de la ideea că se impozitează ceva acumulat și deja impozitat. Și dividendele se află în această situație, dar acolo se schimbă natura venitului: din venit net al unei companii, acesta devine venit privat al unei persoane fizice proprietare, iar schimbarea aceasta arbitrează între investiții/capitalizarea companiei sau consum (deseori de prestigiu) al proprietarilor. În schimb, la impozitarea moștenirii ar trebui clarificat cum se impozitează acțiunile/proprietatea unei companii în cazul transferului prin moștenire.

În ansamblu, cu cât ne-am apropia mai mult de Scenariul C, cu atât se mută gradual centrul de greutate al impozitării către capital, rente și proprietate, menținând în același timp cote sub nivelurile statelor nordice și apropiate de modelul sloven. Această abordare este compatibilă cu statutul României de economie de periferie: nu reproduce nivelurile maxime ale economiilor mai bogate, dar elimină discrepanțele extreme existente în prezent. Rezultatul este un sistem fiscal mai echilibrat, în care capitalul contribuie proporțional mai mult la finanțarea statului, reducând presiunea asupra muncii și consolidând sustenabilitatea veniturilor publice pe termen lung.

Impactul estimat al scenariului C

Tabelul 7A arată că Scenariul C nu se bazează pe o majorare suplimentară a poverii fiscale asupra muncii față de Scenariul B. Componenta IVPF este modelată identic cu Scenariul B, într-o arhitectură 10%-16%-23%, și generează venituri suplimentare de aproximativ 0,59-0,68% din PIB, respectiv 11,2-13,0 miliarde de lei. Diferența specifică Scenariului C provine din componentele de capital, proprietate și avere. Capitalul non-IP este estimat la 0,6-1,0% din PIB, iar proprietatea și averea la 0,8-1,4% din PIB, în funcție de varianta prudentă, centrală sau optimistă. Prin urmare, Scenariul C trebuie interpretat ca o reformă care menține progresivitatea moderată pe muncă, dar extinde semnificativ baza fiscală asupra capitalului, a rentelor, a proprietății și a averii.

În ansamblu, Tabelul 7A indică venituri suplimentare brute între 2,26% și 3,35% din PIB, echivalentul a aproximativ 43-64 miliarde de lei anual. În varianta centrală cu prag median, impactul total este de 2,85% din PIB, adică 54,4 miliarde de lei. Din această sumă, 0,68 pp PIB provin din IVPF, 0,27 pp PIB din majorarea impozitului pe profit la 18%, 0,80 pp PIB din capital non-IP și 1,10 pp PIB din proprietate și avere. Compoziția arată că elementul distinctiv al Scenariului C nu este taxarea suplimentară a muncii, ci mutarea mai clară a efortului fiscal către capital și avere.

Tabelul 7B arată efectul asupra deficitului bugetar. Pornind de la un deficit cash de 7,65% din PIB, Scenariul C ar reduce deficitul la aproximativ 5,3% din PIB în varianta prudentă cu prag median, la 4,8% în varianta centrală și la 4,3% în varianta optimistă. Pentru varianta cu prag la salariul mediu, rezultatele sunt foarte apropiate: deficitul s-ar situa între 4,39% și 5,39% din PIB. Prin urmare, Scenariul C nu elimină deficitul și nu aduce automat România la pragul european de 3%, dar produce o corecție bugetară substanțială, mai amplă decât în Scenariul B, cu o distribuție mai progresivă a poverii fiscale.

Tabelul 7C introduce o componentă compensatorie: reducerea CAS/CASS pentru salariile mici și medii. Această măsură are un cost net de aproximativ 0,40% din PIB, respectiv 7,5-7,6 miliarde de lei. După includerea acestei reduceri, impactul net al Scenariului C scade la 1,86-2,95% din PIB, iar deficitul rezultat se situează între aproximativ 4,7% și 5,8% din PIB. În varianta centrală cu prag median, impactul net este de 2,45% din PIB, iar deficitul ajunge la aproximativ 5,2% din PIB. Aceasta înseamnă că Scenariul C nu funcționează ca o soluție de aducere imediată a deficitului la 3%, ci ca o reformă structurală care combină consolidarea fiscală cu reducerea poverii contribuțiilor sociale asupra salariilor mici și medii.

Raportat la Scenariul B, valoarea adăugată a Scenariului C este tocmai această rebalansare: o parte mai mare a veniturilor suplimentare provine din capital, proprietate și avere, iar o parte din randament poate fi folosită pentru reducerea *tax wedge*-ului la baza și mijlocul distribuției salariale. În acest sens, Scenariul C este mai puțin o „creștere generală de taxe” și mai mult o modificare a structurii poverii fiscale.

Compararea acestor valori cu dimensiunea *gap*-ului de TVA sugerează că reforma fiscală și reforma administrativă a colectării nu trebuie tratate ca alternative exclusive. O reducere substanțială a neconformării la TVA ar putea genera venituri comparabile cu unele componente ale Scenariului C. Totuși, cele două tipuri de reformă au funcții diferite: îmbunătățirea colectării crește randamentul sistemului existent, în timp ce Scenariul C modifică distribuția legală a poverii fiscale între muncă, consum, capital și avere.

**Tabel 7A. Impactul estimat al reformei progresive asupra veniturilor bugetare
(pp PIB și miliarde lei)**

Impact exprimat ca % din PIB						
Scenariu IVPF	Variantă capital+proprietate	IVPF	IP 18%	Capital non-IP	Proprietate & avere	Total venituri
Prag = mediană	Prudent	0,68	0,27	0,60	0,80	2,35
Prag = mediană	Central	0,68	0,27	0,80	1,10	2,85
Prag = mediană	Optimist	0,68	0,27	1,00	1,40	3,35
Prag = medie	Prudent	0,59	0,27	0,60	0,80	2,26
Prag = medie	Central	0,59	0,27	0,80	1,10	2,76
Prag = medie	Optimist	0,59	0,27	1,00	1,40	3,26

Impact exprimat în miliarde lei

Scenariu IVPF	Variantă	IVPF	IP 18%	Capital non-IP	Proprietate & avere	Total venituri (mld lei)
Prag = mediană	Prudent	13,0	5,1	11,5	15,3	44,9
Prag = mediană	Central	13,0	5,1	15,3	21,0	54,4
Prag = mediană	Optimist	13,0	5,1	19,1	26,7	63,9
Prag = medie	Prudent	11,2	5,1	11,5	15,3	43,1
Prag = medie	Central	11,2	5,1	15,3	21,0	52,6
Prag = medie	Optimist	11,2	5,1	19,1	26,7	62,1

Sursa: Institutul Național de Statistică și Ministerul Finanțelor (Bugetul general consolidat 01.01-31.12.2025), modelarea autorilor

**Tabelul 7B. Impactul estimat al reformei progresive asupra deficitului bugetar (2025)
Deficit inițial 2025: 7,65% din PIB (≈146 mld lei)**

Scenariu IVPF	Variantă	Total venituri (% PIB)	Total venituri (mld lei)	Deficit nou (mld lei)	Deficit nou (% PIB)
Prag = mediană	Prudent	2,35	44,9	101,1	5,30%
Prag = mediană	Central	2,85	54,4	91,6	4,80%
Prag = mediană	Optimist	3,35	63,9	82,1	4,30%
Prag = medie	Prudent	2,26	43,1	103,0	5,39%
Prag = medie	Central	2,76	52,6	93,4	4,89%
Prag = medie	Optimist	3,26	62,1	83,9	4,39%

Sursa: Institutul Național de Statistică și Ministerul Finanțelor (Bugetul general consolidat 01.01-31.12.2025), modelarea autorilor

Tabelul 7C. Scenariul C cu reducere CAS/CASS pentru salariile mici și medii

Scenariu IVPF	Variantă	Total venituri inițial (% din PIB)	Cost net reducere CAS/CASS (% PIB)	Total net venituri (% PIB)	Deficit nou cu reducere CAS/CASS (% PIB)	Total net venituri (mld lei)	Deficit nou (mld lei)
Prag = mediană	Prudent	2,35	0,40	1,95	5,70	37,4	109,0
Prag = mediană	Central	2,85	0,40	2,45	5,20	46,9	99,1
Prag = mediană	Optimist	3,35	0,40	2,95	4,70	56,4	89,6
Prag = medie	Prudent	2,26	0,40	1,86	5,79	35,5	110,0
Prag = medie	Central	2,76	0,40	2,36	5,29	45,0	101,0
Prag = medie	Optimist	3,26	0,40	2,86	4,79	54,5	91,5

Sursa: Institutul Național de Statistică și Ministerul Finanțelor (Bugetul general consolidat 01.01-31.12.2025), modelarea autorilor

Casetă metodologică

Estimarea impactului Scenariului C pornește de la Execuția Bugetului General Consolidat 2025, raportată pe metodologie cash, care indică un deficit de aproximativ 146 de miliarde de lei, echivalent cu 7,65% din PIB, la un PIB nominal de circa 1.910 miliarde de lei. Modelarea este de tip *first-round effect*, în care modificările de cote și baze sunt aplicate asupra structurii fiscale observate în execuția bugetară.

Componenta privind impozitarea muncii este modelată identic cu Scenariul B. Impozitul pe venitul personal (IVPF) este simulat într-o arhitectură progresivă 10%–16%–23%, utilizând distribuția salariaților pe intervale de venit brut furnizată de INS pentru octombrie 2022. Structura procentuală a salariaților pe grupe de venit a fost menținută constantă, iar nivelurile salariale au fost actualizate proporțional astfel încât media ponderată să corespundă salariului mediu brut estimat pentru 2025, de 9.238 lei. Mediana brută lunară pentru 2025 a fost estimată prin interpolare și ajustare proporțională, rezultând aproximativ 8.129 lei. Au fost simulate aceleași două variante ca în Scenariul B: aplicarea cotei de 16% peste salariul median și aplicarea cotei de 16% peste salariul mediu. Cota marginală superioară de 23% este calibrată astfel încât, împreună cu CAS și CASS, rata marginală totală să fie de aproximativ 50%. Prin urmare, diferența dintre Scenariul B și Scenariul C nu provine dintr-o modelare mai agresivă a IVPF, ci din ipoteze mai ambițioase privind impozitarea capitalului, a proprietății și a averii.

Pentru impozitarea profiturilor companiilor, s-a păstrat ipoteza creșterii impozitului pe profit (IP) de la 16% la 18%, aplicată proporțional asupra bazei observate în execuția 2025, de aproximativ 41 miliarde lei încasări la cota de 16%. Rezultă un plus estimat de aproximativ 5,1 miliarde lei, echivalent cu 0,27 pp PIB.

Componenta „capital non-IP” include dividende, dobânzi, câștiguri de capital, chirii și alte venituri financiare. Din cauza nivelului de agregare al execuției BGC, aceste categorii nu pot fi modelate separat pe baze fiscale individuale. Cotele propuse pentru dividende, dobânzi, câștiguri de capital și chirii definesc arhitectura fiscală a Scenariului C, însă randamentul lor este introdus ca interval agregat de potențial fiscal. În Scenariul C, acest interval este estimat la 0,6–1,0 pp PIB pentru capital non-IP, în funcție de varianta prudentă, centrală sau optimistă. Acest randament presupune nu doar modificări de cote, ci și lărgirea bazei, reducerea regimurilor preferențiale și îmbunătățirea conformării.

Componenta „proprietate și avere” include recalibrarea impozitelor recurente pe proprietate, taxarea anuală moderată a averilor financiare foarte mari și impozitarea moștenirilor și a donațiilor mari. Întrucât nu există o mapare completă a bazei cadastrale și a distribuției micro a activelor financiare, această componentă este modelată tot prin intervale de randament, estimate între 0,8 și 1,4 pp PIB. Aceste valori nu reprezintă o microsimulare pe registre cadastrale sau declarații patrimoniale individuale, ci un exercițiu de ordin de mărime privind potențialul fiscal al unei extinderi mai ambițioase a bazei de impozitare.

Ca sub-modelare suplimentară, a fost estimat și costul unei reduceri țintite a contribuțiilor sociale pentru salariile mici și medii. Reducerea CAS și CASS a fost modelată ca scădere relativă a cotelor cu 25% pentru salariile până la nivelul salariului minim brut și cu 10% pentru salariile între salariul minim și salariul mediu brut. Costul net este calculat ca diferență între pierderea brută de contribuții sociale și recuperarea parțială prin impozitul pe venitul personal, deoarece reducerea contribuțiilor mărește baza impozabilă. Rezultă un cost net de aproximativ 7,5–7,6 miliarde lei, echivalent cu aproximativ 0,40 pp PIB.

Modelarea este statică și presupune stabilitatea bazei impozabile în urma modificării cotelor. Nu sunt incluse reacții comportamentale explicite, precum optimizarea fiscală, modificarea forme de remunerare, restructurări societare, relocări de capital sau ajustări ale ofertei de muncă. Distribuția salarială este aproximată pe intervale agregate, nu pe microdate individuale ANAF. Componenta averii este estimată pe baza potențialului fiscal agregat, nu pe date detaliate privind distribuția stocurilor de active financiare sau imobiliare. Deficitul analizat este cel în termeni cash; diferențele față de metodologia ESA nu sunt modelate aici. Rezultatele trebuie interpretate ca estimări statice de fezabilitate fiscală și de ordin de mărime, nu ca proiecții bugetare oficiale sau predicții dinamice.

Implicații

Scenariul C reprezintă o reconfigurare mai ambițioasă a arhitecturii fiscale, dar nu printr-o creștere suplimentară a impozitării muncii față de Scenariul B. Componenta IVPF rămâne modelată în aceeași arhitectură 10%–16%–23%, iar diferența față de scenariul moderat provine din impozitarea mai sistematică a capitalului, a proprietății, a averii și a transferurilor patrimoniale mari. Această structură este mai coerentă cu principiul social-democrat enunțat la începutul scenariului: reducerea dependenței de impozitarea consumului și a muncii medii și extinderea contribuției fiscale a capitalului și a activelor. Rezultatele nu indică o corecție automată a deficitului la 3% din PIB. Înainte de reducerea CAS/CASS, deficitul ar scădea în varianta centrală la aproximativ 4,8% din PIB, iar după introducerea componentei compensatorii pentru salariile mici și medii la aproximativ 5,2% din PIB. Aceasta este o consolidare importantă, dar nu suficientă pentru a închide integral dezechilibrul bugetar. Scenariul C trebuie astfel interpretat ca o strategie de reducere substanțială și mai echitabil distribuită a deficitului, nu ca o soluție completă de corecție fiscală imediată.

Importanța scenariului este în primul rând distributivă și structurală. El arată că o parte semnificativă a ajustării poate fi mutată de la taxe indirecte, înghețări nominale și comprimări de cheltuieli către impozitarea capitalului, proprietății și a averii. În același timp, introducerea reducerii CAS/CASS pentru salariile mici și medii schimbă profilul social al reformei: veniturile suplimentare nu sunt utilizate exclusiv pentru reducerea deficitului, ci și pentru diminuarea poverii fiscale asupra muncii slab și mediu remunerate.

Din perspectiva politicii fiscale, Scenariul C este mai ambițios decât Scenariul B, dar și mai dependent de capacitatea administrativă a statului. Randamentele estimate pentru capital non-IP și proprietate/avere

presupun nu doar creșteri de cote, ci și lărgirea bazei, reducerea regimurilor preferențiale, îmbunătățirea conformării și construirea unor registre administrative mai robuste. În absența acestor reforme instituționale, randamentul efectiv ar putea fi mai redus decât estimarea statică.

Elementul distinctiv al Scenariului C este mutarea efortului fiscal către capital, proprietate și avere, nu o intensificare a impozitării muncii. În al doilea rând, Scenariul C include explicit un sub-scenariu de reducere a contribuțiilor sociale pentru salariile mici și medii. Conform Tabelului 7C, această măsură reduce *tax wedge*-ul la baza și în zona mediană a distribuției salariale, cu un cost net estimat de aproximativ 0,40% din PIB. Prin urmare, scenariul nu doar că nu agravează problema semnalată, ci oferă și un mecanism de corecție. Din această perspectivă, Scenariul C poate fi interpretat ca o combinație între progresivitate pe partea de venit global și o reformă de tip IVPF – contribuții sociale, în care o parte din veniturile suplimentare generate prin lărgirea bazei de impozitare a capitalului și a proprietății este utilizată pentru a reduce povara asupra muncii slab remunerate. Este adevărat că analiza nu dezvoltă un scenariu IVPF – contribuții sociale separat și complet calibrat, dar direcția de politică este deja prezentă în arhitectura scenariului. O extindere utilă ar fi, într-adevăr, modelarea mai explicită a unui astfel de scenariu ca *benchmark* comparativ.

Prin urmare, Scenariul C nu trebuie prezentat ca o variantă care „rezolvă” deficitul, ci ca o alternativă de consolidare mai progresivă și mai echilibrată. El reduce deficitul mai mult decât Scenariul B și permite simultan o reducere țintită a contribuțiilor sociale pentru salariile mici și medii, dar rămâne complementar unei strategii mai largi de consolidare fiscală, care poate include îmbunătățirea colectării TVA, prioritizarea cheltuielilor și reforme administrative.

Discuție finală

Estimările prezentate în Scenariile B și C sunt rezultate ale unui model static de tip *first-round effect*, aplicat asupra bazelor fiscale observate în Execuția Bugetului General Consolidat 2025. Din acest motiv, ele reflectă potențialul contabil imediat al modificărilor de cote și baze, nu randamentul fiscal net după reacții comportamentale sau ajustări administrative. Evaluarea riscului de supraestimare diferă însă pe componente.

În cazul impozitării muncii (IVPF), principala sursă de incertitudine derivă din elasticitatea comportamentală a segmentului superior al distribuției salariale. Modelul presupune stabilitatea bazei și aplică progresivitatea asupra distribuției salariale estimate pe baza structurii INS (octombrie 2022), actualizată proporțional la nivelul salariului mediu brut din 2025. În practică, o parte din veniturile mari pot migra către forme alternative de remunerare (PFA, microîntreprinderi, dividende), iar reacțiile cresc neliniar odată cu majorarea ratei marginale. În Scenariul B (progresivitate moderată), riscul de supraestimare este mediu (aprox. 10-15%), deoarece ratele marginale rămân în zona comparabilă de la nivelul european. În Scenariul C, componenta IVPF este modelată identic cu Scenariul B, astfel încât riscul de supraestimare al impozitării muncii rămâne de același ordin. Rata marginală totală se apropie de 50% în treapta superioară, ceea ce poate genera optimizare fiscală în segmentul de venituri înalte, dar acest risc nu este specific Scenariului C, ci arhitecturii IVPF comune celor două scenarii. Diferența de incertitudine dintre B și C provine mai ales din componentele de capital non-IP și proprietate/avere, unde bazele sunt mai greu observabile și mobilitatea fiscală este mai mare.

Pentru impozitul pe profit (IP), majorarea de la 16% la 18% are un impact estimat proporțional asupra bazei observate în 2025. Riscul de supraestimare este mai redus decât la IVPF, deoarece creșterea de cotă este moderată, însă rămâne prezent prin posibile ajustări de planificare fiscală, amânări de distribuire a profitului sau optimizare contabilă. În mod realist, randamentul efectiv ar putea fi cu 10-20% sub estimarea statică.

Componenta privind veniturile din capital (dividende, câștiguri de capital, dobânzi) este mai incertă. Capitalul este structural mai mobil decât munca, iar mecanismele de optimizare sunt mai variate. Estimările de 0,2-0,4 pp PIB (Scenariul B) și 0,3-0,4 pp PIB (Scenariul C) reprezintă potențial contabil brut. Ajustarea realistă pentru comportament și administrare ar putea reduce randamentul

cu 20-40%, în funcție de gradul de conformare și de capacitatea de control fiscal.

În cazul impozitării proprietății și a averii, incertitudinea este și mai ridicată, deoarece modelarea nu se bazează pe microdate cadastrale sau pe distribuția efectivă a activelor financiare individuale, ci pe intervale de potențial fiscal compatibile cu structura averii indicată de World Inequality Database (WID). Implementarea administrativă, gradul de raportare și posibilele ajustări patrimoniale pot reduce randamentul estimat cu 25-50% față de valoarea statică. Aceasta este componenta cu cea mai mare variabilitate structurală.

Componenta privind veniturile din capital este una dintre cele mai incerte ale modelării. În Scenariul B, randamentul este introdus ca interval de 0,2-0,4 pp PIB, iar în Scenariul C ca interval mai ambițios de 0,6-1,0 pp PIB. Această diferență reflectă extinderea măsurilor de impozitare a dividendelor, a dobânzilor, a câștigurilor de capital și a chiriilor, dar și ipoteze privind lărgirea bazei și îmbunătățirea conformării. Întrucât execuția BGC nu permite descompunerea completă pe aceste categorii, valorile trebuie interpretate ca intervale de potențial fiscal, nu ca rezultate ale unei microsimulări. Riscul de supraestimare este ridicat, în special în absența unor măsuri administrative care să limiteze optimizarea și conversia veniturilor.

Pentru proprietate și avere, incertitudinea este de asemenea ridicată. Scenariul B utilizează un interval de 0,3-0,6 pp PIB, în timp ce Scenariul C presupune un interval mai ambițios de 0,8-1,4 pp PIB. Componenta superioară a acestui interval nu poate fi derivată doar din impozitele recurente actuale pe proprietate, ci presupune reevaluare cadastrală, extinderea bazei, taxarea activelor financiare foarte mari și impozitarea transferurilor patrimoniale mari. În lipsa microdatelor cadastrale și patrimoniale, aceste valori trebuie tratate ca estimări de ordin de mărime, cu risc ridicat de supraestimare dacă implementarea administrativă este slabă.

Bibliografie

- Anghel, R. G., Botezat, A., Coșciug, A., Manafi, I., & Roman, M. (2016). *International migration, return migration, and their effects: A comprehensive review on the Romanian case*. IZA Discussion Paper No. 10445. Bonn: Institute of Labor Economics.
- Altig, D., Auerbach, A., Kotlikoff, L., Smetters, K., & Walliser, J. (2001). Simulating fundamental tax reform in the United States. *American Economic Review*, 91(3), 574-595.
- Baccaro, L., & Hadziabdic, S. (2024). Operationalizing growth models. *Quality & Quantity*, 58(2), 1325–1360. <https://doi.org/10.1007/s11135-023-01685-w>.
- Ban C., Adascalitei D. (2022) The FDI-led growth models of the east-central and south-eastern European periphery. In: Baccaro L, Blyth M, Pontusson J, et al. (eds) *Diminishing Returns: The New Politics of Growth and Stagnation*. New York: Oxford University Press, 189–211.
- Ban, C. (2019). Dependent development at a crossroads? Romanian capitalism and its contradictions. *West European Politics*, 42(5), 1041–1068.
- Ban, C., & Volintiru, C. (2022). A tale of two peripheries: The euro accession in Bulgaria and Romania. In K. Arató, B. Koller, & A. Pelle (eds.), *The Political Economy of the Eurozone in Central and Eastern Europe: Why In, Why Out?* (pp. 255–274). Abingdon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429261411-15>.
- Ban, C. & Buciu, P. (2023). *Reforma Fiscală. Propunere pe termen scurt*. București: Friedrich-Ebert-Stiftung, Iunie 2023.
- Ban, C. & Buciu, P. (2024). The Political (macro) economy of poverty in Romania (1990-2023). In Vincze E., Ban C., Gog S. and Friberg J. H. (eds.), *The Political Economy of Extreme Poverty in Eastern Europe. A Comparative Historical Perspective of Romanian Roma*. Abingdon: Routledge, 102-132.
- Barrios, S., Ivaškaitė-Tamošiūnė, V., Maftei, A., Narazani, E., & Varga, J. (2020). Progressive tax reforms in flat tax countries. *Eastern European Economics*, 58(2), 83–107. <https://doi.org/10.1080/00128775.2019.1671201>.
- Bădescu, G. Gog, S. & Tuفی, C. (2022). *Atitudini și Valori de tip progresist în România*. București: Friedrich-Ebert-Stiftung, Mai 2022.
- Caminada, K., & Goudswaard, K. (2001). Does a flat rate individual income tax reduce tax progressivity? A simulation for the Netherlands. *Public Finance and Management*, 1(4), 471–500.
- Consiliul Fiscal (2022). *Raport anual 2021*. București: Consiliul Fiscal.
- Consiliul Fiscal (2023). *Raport anual 2022*. București: Consiliul Fiscal.
- Consiliul Fiscal (2024). *Raport anual 2023*. București: Consiliul Fiscal.
- Consiliul Fiscal (2025). *Raport anual 2024*. București: Consiliul Fiscal.
- Consiliul Fiscal (2021). *Opinia Consiliului Fiscal privind Legea bugetului de stat pe anul 2022, Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2022 și Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2022–2024*. București: Consiliul Fiscal.
- Consiliul Fiscal (2023). *Opinia Consiliului Fiscal privind Legea bugetului de stat pe anul 2024, Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2024 și Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2024–2026*. București: Consiliul Fiscal.
- Consiliul Fiscal (2024). *Opinia Consiliului Fiscal cu privire la proiectul primei rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2024*. București: Consiliul Fiscal.
- Decoster, A., De Swert, K., & Orsini, K. (2008). A Belgian flat income tax: Effects on labour supply and income distribution. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven, Center for Economic Studies, Discussion Paper Series DPS08.20.
- Diamond, P., & Saez, E. (2011). The case for a progressive tax: From basic research to policy recommendations. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 165–190.
- Duncan, D., & Sabirianova Peter, K. (2016). Unequal inequalities: Do progressive taxes reduce income inequality? *International Tax and Public Finance*, 23(4), 762–783. <https://doi.org/10.1007/s10797-016-9412-5>.
- Eurofound (2024), *Developments in Income Inequality and the Middle Class in the EU*. Publications Office of the EU.
- V. și Deloitte, *Studiu cu privire la Impozitarea muncii în România*, octombrie 2025.
- European Commission. (2017). *Tax policies in the European Union: 2017 Survey*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2022). *EU cohesion policy: Commission adopts €1.3 billion Partnership Agreement with Austria for 2021-2027*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2726, ultima accesare 05.05.2025.
- European Commission (2023), *Implementation of New Approaches and Tools for Improving Tax Compliance of Large Taxpayers in Romania: Analytical Report on Transfer Pricing Audits in Romania*, Bruxelles, https://reform-support.ec.europa.eu/document/download/885a6c55-b57b-45f8-8cf3-14a278b0c536_en. Ultima accesare 05.05.2025.
- European Commission (2024). *2024 Country Report – Romania. Commission Staff Working Document, SWD(2024) 623 final*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2024). *Recommendation for a Council Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Romania. COM(2024) 623 final*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2025). *2025 Country Report – Romania. Commission Staff Working Document, SWD(2025) 223 final*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2025). *Recommendation for a Council Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Romania. COM(2025) 223 final*. Brussels: European Commission.
- Eurostat (2024). *Cohesion policy indicators*. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/130610.pdf>, ultima accesare 05.05.2025.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fuest, C., Peichl, A., & Schaefer, T. (2008). Is a flat tax reform feasible in a grown-up welfare state? A simulation study for Germany. *International Tax and Public Finance*, 15(5), 620–636.
- Ganghof, S. (2006). Tax mixes and the size of the welfare state: Causal mechanisms and policy implications. *Journal of European Social Policy*, 16(4), 360–373.
- Gog, S. (2024). Legitimation crisis of capitalism in Romania: Social dynamics and ideologized knowledge production. *Studia UBB Sociologia*, 69 (LXIX), 1, 2024, pp. 5-38. DOI: 10.2478/subbs-2024-0001.
- González-Torrabadella, M., & Pijoan-Mas, J. (2006). Flat tax reforms: A general equilibrium evaluation for Spain. *Investigaciones Económicas*, 30(2), 317–351.
- Green-Pedersen, C., & Haverland, M. (2002). The new politics and scholarship of the welfare state. *Journal of European Social Policy*, 12(1), 43–51.
- Heathcote, J., Storesletten, K., & Violante, G. (2017). Optimal tax progressivity: An analytical framework. *Quarterly Journal of Economics*, 132(4), 1693–1754.
- Horváth, M., Senaj, M., Siebertová, Z., Švarda, N., & Valachyová, J. (2019). The end of the flat tax experiment in Slovakia: An evaluation using behavioural microsimulation in a dynamic macroeconomic framework. *Economic Modelling*, 80, 171–184. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2018.10.009>.
- IMAD. (2024). *Development Report 2024*. Ljubljana: Institute of Macroeconomic Analysis and Development. https://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/razvoj_slovenije/2024/angleski/A_POR_2024.pdf. Ultima accesare 05.05.2026.
- IMF (2015), *Current Challenges in Revenue Mobilization: Improving Tax Compliance*. Washington, DC.
- IMF (2019). *Fiscal policies for Paris climate strategies – From principle to practice*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- IMF (2023). *Fiscal monitor: Climate crossroads – Fiscal policies in a warming world*. Washington, DC: International Monetary Fund.

- IMF (2025). Romania. 2025 Article IV Consultation - Press release; Staff report; and Statement by the executive director for Romania. <https://www.imf.org/en/-/media/files/publications/cr/2025/english/1rouea2025001-source-pdf.pdf>. Ultima accesare 05.05.2026.
- Keen, M., Kim, Y., & Varsano, R. (2006). *The „flat tax(es)”: Principles and evidence*. IMF Working Paper 06/218.
- Knežević, K. (2024). *BRUEGEL ANNUAL REPORT 2023*, https://www.bruegel.org/system/files/2024-05/Annual%20Report%202023_0.pdf, ultima accesare 05.05.2026.
- Lakner, C., & Milanovic, B. (2016). Global income distribution: From the fall of the Berlin Wall to the Great Recession. *World Bank Economic Review*, 30(2), 203–232.
- Lazea, V. (2026). *Despre onestitate în dezbateră economică*. <https://cursdegovernare.ro/valentin-lazea-bnr-onestitate-dezbateră-economica-consolidare-fiscala-crestere-pib.html>. Ultima accesare 05.05.2026.
- Lloyds Bank (2026). *Foreign direct investment (FDI) in Bulgaria*. Lloyds Bank Trade. <https://www.lloydsbanktrade.com/en/market-potential/bulgaria/investment>. Ultima accesare 05.05.2026.
- Mazilu, C. (2026). *Un mare producător de piese și accesorii auto anunță concedieri masive: sute de angajați trimiși în șomaj în 2026*. <https://adevarul.ro/stiri-interne/societate/un-mare-producator-de-piese-si-accesorii-auto-2504533.html>, ultima accesare 05.05.2026.
- Mendoza, E. G., Milesi-Ferretti, G. M., & Asea, P. (1997). On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger's superneutrality conjecture. *Journal of Public Economics*, 66(1), 99–126. [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(97\)00011-X](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(97)00011-X).
- Milijić, P. (2020). Income inequality in Slovenia from 1963 onwards. *Teorija in praksa*, 57(3), 887–909.
- Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene. (2024). *Planul Național de Redresare și Reziliență: stadiul implementării*. București: MIPE.
- Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene. (2025). *Planul Național de Redresare și Reziliență: stadiul implementării*. București: MIPE.
- Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene. (2025). *Dashboard PNRR România*. București: MIPE.
- OECD (2017). *Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2018). *Effective carbon rates 2018: Pricing carbon emissions through taxes and emissions trading*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2019). *Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2021). *Effective carbon rates 2021: Pricing carbon emissions through taxes and emissions trading*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2022). *Housing Taxation in OECD Countries*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/07/housing-taxation-in-oecd-countries_1ee79763/03dfe007-en.pdf.
- OECD (2023). *Tax Administration 2023: Comparative Information Series*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2023). *Digital Government Review of Romania: Towards a Digitally Mature Government*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2025). *Tax Policy Reforms 2025*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/09/tax-policy-reforms-2025_0e3a30a3/de648d27-en.pdf.
- OECD (2025). *OECD Economic Surveys: Poland 2025*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/02/oecd-economic-surveys-poland-2025_3d6f79bd/483d3bb9-en.pdf.
- Păvălașc, M. (2025). *O nouă fabrică din România dispăre*. <https://termene.ro/articole/o-noua-fabrica-din-romania-dispare-sumitomo-electric-bordnetze>, ultima accesare 05.05.2026.
- Petrovici, N., & Ban, C. (2025). Peri-urban tides and archipelagos: Labour flows and aggregate demand in Romania's foreign investment-driven spatial economy. *Cities*, 167, Article 106330. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2025.106330>.
- Profit.ro (2026). *Consilier al premierului Bolojan: majoritatea comunelor din România nu produc suficiente venituri pentru a-și plăti măcar salariile*. <https://www.profit.ro/stiri/social/consilier-al-premierului-bolojan-majoritatea-comunelor-din-romania-nu-produc-suficiente-venituri-pentru-a-si-plati-macar-salariile-22338464>. Ultima accesare 05.05.2026.
- PwC (2025). *Worldwide Tax Summaries: Poland – Individual Income Tax*. <https://taxsummaries.pwc.com/poland>.
- Redacția Observator (2025). *Fabrica de volane din Brad se închide după 2 decenii de activitate. Sute de hunedoreni rămân fără loc de muncă*. <https://observatornews.ro/economic/fabrica-de-volane-din-brad-se-inchide-dupa-2-decenii-de-activitate-sute-de-hunedoreni-raman-faraloc-de-munca-633142.html>, ultima accesare 05.05.2026.
- Reuters (2024, March 20). *European Commission warns Romania that reform delays put recovery funds at risk*. Reuters.
- Reuters.(2024, October 25). *Romanian firms wary of post-election shock therapy to cut budget deficit*. Reuters.
- Reuters (2024, November 26). *Romania's seven-year fiscal plan may test markets, says budget watchdog*. Reuters.
- Reuters (2024, December 29). *Romania's government to decree tax hikes and spending cuts to reduce deficit*. Reuters.
- Reuters (2025, July 31). *Romania cuts EU-funded recovery funds package to 21.6 billion euros*. Reuters.
- Swank, D. (2002). *Global Capital, Political Institutions, and Policy Change in Developed Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stokey, N., & Rebelo, S. (1995). Growth effects of flat-rate taxes. *Journal of Political Economy*, 103(3), 519-550.
- Tax Foundation (2024). *Capital Gains Tax Rates in Europe*. <https://taxfoundation.org/data/all/eu/capital-gains-tax-rates-in-europe-2024/>.
- Tax Foundation (2025). *Dividend Tax Rates in Europe*. <https://taxfoundation.org/data/all/eu/dividend-tax-rates-europe/>.
- TheGlobalEconomy. (2026). *Foreign Direct Investment, percent of GDP – Country rankings*. https://www.theglobaleconomy.com/rankings/foreign_direct_investment/. Ultima accesare 05.05.2026.
- TheGlobalEconomy. (2026). *Bulgaria: Foreign Direct Investment, percent of GDP*. https://www.theglobaleconomy.com/Bulgaria/Foreign_Direct_Investment. Ultima accesare 05.05.2026.
- Tóth, I. G. (2013). *Time series and cross country variation of income inequalities in Europe on the medium run: Are inequality structures converging in the past three decades?* GINI Policy Paper No. 3. Amsterdam: Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies.
- Trading Economics. (2026). *Romania – Foreign direct investment, net inflows (% of GDP)*. Trading Economics. <https://tradingeconomics.com/romania/foreign-direct-investment-net-inflows-percent-of-gdp-wb-data.html>. Ultima accesare 05.05.2026.
- Trading Economics. (2026). *Poland – Foreign direct investment, net inflows (% of GDP)*. Trading Economics. <https://tradingeconomics.com/poland/foreign-direct-investment-net-inflows-percent-of-gdp-wb-data.html>. Ultima accesare 05.05.2026.
- Trading Economics. (2026). *Bulgaria – Foreign direct investment, net inflows (% of GDP)*. Trading Economics. <https://tradingeconomics.com/bulgaria/foreign-direct-investment-net-inflows-percent-of-gdp-wb-data.html>. Ultima accesare 05.05.2026.
- Van Kersbergen, K. (2002). The politics of welfare state reform. *Swiss Political Science Review*, 8(2), 1–19. <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2002.tb00392.x>.
- World Bank. (2023). *State and trends of carbon pricing 2023*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank. (2024). *World Development Indicators: Foreign direct investment, net inflows (% of GDP) [BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS]*. World Bank DataBank. <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS>. Ultima accesare 05.05.2026.
- UNCTAD. (2024). *World Investment Report 2024: Investment facilitation and digital government*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development. <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2024>. Ultima accesare 05.05.2026.
- Wiiw (2020). *Handbook of Statistics 2020: Central, East and Southeast Europe*. The Vienna Institute for International Economic Studies. <https://wiiw.ac.at/wiiw-handbook-of-statistics-2020-central-east-and-southeast-europe-dlp-5492.pdf>, ultima accesare 05.05.2026.
- Economists' Statement on Carbon Dividends. (2019). *Wall Street Journal* (declarație publică semnată de peste 3.500 de economiști).

Despre autori:

Cornel Ban este profesor de economie politică internațională la Copenhagen Business School și cercetător nerezident la Centrul de Politici de Dezvoltare Globale de la Universitatea Boston. În anii 2010 a predat la Universitatea Brown și Universitatea Boston din Statele Unite. A publicat trei cărți și peste 30 de articole de cercetare în reviste științifice internaționale, primind premiul pentru cea mai bună carte în 2017 din partea Asociației Britanice de Studii Internaționale și premiul statului danez prin Danish Society for Education and Business (DSEB) în 2025 pentru cercetare, educație și impact public. Actualmente agenda sa de cercetare se ocupă de politica industrială europeană și chineză.

Cristian Pop este sociolog, cadru didactic la Facultatea de Sociologie și Asistență Socială a Universității Babeș-Bolyai, unde predă statistică și metodologie cantitativă, și cercetător la Academia Română. Cercetările sale pornesc de la analiza sistemelor de stratificare și mobilitate socială, cu accent pe mecanismele prin care inegalitățile sociale sunt produse și reproduse, temă asupra căreia a publicat o carte de autor și mai multe studii. În ultimii ani, această agendă s-a extins către relațiile de muncă din sectorul cultural și către legătura dintre consumul cultural, evaluarea culturală și bunăstarea subiectivă, direcție în care a coordonat sau co-semnat alte trei volume și a publicat mai multe articole.

Cum reconstruim bugetul?

România se confruntă cu un paradox fiscal greu de ignorat: are o economie care a crescut mai repede decât a multor state din Europa Centrală și de Est, dar veniturile bugetare abia ating pragul de 32% din PIB, nivel la care majoritatea vecinilor se aflau acum douăzeci de ani. Acest lucru se datorează faptului că România a mizat pe un model de dezvoltare bazat pe impozite și taxe mici, pe un buget subfinanțat și expus puseurilor de acumulare a datoriilor, sperând că investițiile și împrumuturile externe vor înlocui o bază fiscală solidă. Rezultatele sunt evidente în grafice: deficite cronice, creșterea rapidă a datoriei publice, din cauza căreia agențiile internaționale de rating plasează România puțin deasupra categoriei „junk”, și un cont curent care pare blocat pe roșu. Această fragilitate fiscală extremă devine și mai dramatică în contextul crizelor geopolitice și al ambițiilor statului român de a aloca 3,5% din PIB apărării.

Pe acest fundal, studiul analizează trei scenarii, trei feluri de a reimagina contractul fiscal dintre stat și contribuabili: scenariul A coincide cu pachetele de măsuri ale Guvernului Bolojan. Acestea au avut un caracter regresiv, afectând în mai mare măsură veniturile mici și medii, precum și domenii publice esențiale (educație, cercetare, asistență socială), fără a aduce o corecție similară a impozitării capitalului, a proprietății sau a veniturilor mari; scenariul B propune o consolidare fiscală moderat-progresivă, inspirată de modelele fiscale ale economiilor industriale din regiune (țările din grupul Vișegrad), care ar presupune introducerea unor măsuri precum un impozit progresiv pe venit în trei trepte, lărgirea bazei de impozitare a capitalului, impozite progresive pe proprietate și, mai ales, reforma ANAF, care ar reduce cel mai mult presiunea pe buget; ultimul și cel mai ambițios este scenariul C, inspirat de modelele social-democrate nordice și al Sloveniei și care propune o progresivitate a impozitării care să vizeze în mai mare măsură capitalul și veniturile financiare mari, inclusiv marile averi. Adoptarea unui astfel de scenariu ar putea aduce deficitul aproape de pragul european de 3% din PIB, fără a recurge la măsuri de austeritate, prin redistribuirea mai echitabilă a sarcinii fiscale.