

România
Consiliul Fiscal

Raport anual

2022

Notă:

Raportul anual pe anul 2022 a fost aprobat de Președintele Consiliului Fiscal, conform prevederilor art. 56, alin (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010, în urma însușirii acestuia de membrii Consiliului prin vot, în ședința din data de 31 iulie 2023.

Reproducerea publicației este interzisă, iar utilizarea datelor în diferite lucrări este permisă numai cu indicarea sursei.

Consiliul Fiscal, Casa Academiei Române, Calea 13 Septembrie nr. 13, Sector 5, București
tel./fax. 0213184826
website: <http://www.consiliulfiscal.ro>

Versiune tipărită: ISSN 2344-6811
 ISSN-L 2344-6811
Versiune *online*: ISSN 2344-682X
 ISSN-L 2344-6811

Lista abrevierilor

ANAF	Agenția Națională de Administrare Fiscală
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BGC	Bugetul General Consolidat
BM	Banca Mondială
BNR	Banca Națională a României
CAS	Contribuții de asigurări sociale
CE	Comisia Europeană
CNIF	Centrul Național de Informații Financiare
CF	Consiliul Fiscal
CFM	Cadrul financiar multianual
CNSP	Comisia Națională de Strategie și Prognoză
DESI	Indicele economiei și societății digitale
ECE	Europa Centrală și de Est
ESA 2010	Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale 2010
ESA 95	Sistemul European de Conturi 95
FC	Fondul de Coeziune
FEADR	Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European pentru Dezvoltare Regională
FEGA	Fondul European de Garantare Agricolă
FEPAM	Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime
FMI	Fondul Monetar Internațional
FSE	Fondul Social European
HG	Hotărâre de Guvern
IAPC	Indicele armonizat al prețurilor de consum
IMM	Întreprinderi mici și mijlocii
INS	Institutul Național de Statistică
IPC	Indicele prețurilor de consum
LRFB	Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010
MIPE	Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene
MF	Ministerul Finanțelor
OTM	Obiectivul pe termen mediu
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
PDE	Procedura de deficit excesiv
PIB	Produsul Intern Brut
PNRR	Planul Național de Redresare și Reziliență
Pp	Puncte procentuale
PSC	Pactul de stabilitate și creștere
SFB	Strategia fiscal-bugetară

TSCG	Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernarea în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Compactul fiscal)
TVA	Taxa pe valoarea adăugată
UE	Uniunea Europeană

CUPRINS

I. Sinteza	9
II. Evoluții macroeconomice în anul 2022	18
III. Politica fiscal-bugetară în anul 2022	28
III.1. Trăsături ale politicii fiscal-bugetare în anul 2022	28
III.2. Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari.....	30
III.3. Soldul bugetar structural în România	46
III.4. Veniturile bugetare.....	50
III.4.1. TVA și accize	52
III.4.2. Impozite directe	55
III.4.3. Contribuții de asigurări sociale	57
III.5. Cheltuielile bugetare.....	59
III.5.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială.....	61
III.5.2. Cheltuieli cu bunuri și servicii	73
III.5.3. Cheltuieli de investiții publice.....	74
III.5.4. Fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului.....	83
III.5.5. Arieratele bugetului general consolidat.....	89
III.6. Datoria publică.....	91
IV. Absorbția fondurilor europene	98
V. Colectarea impozitelor și structura cheltuielilor bugetare – comparații internaționale ...	110
V.1. Colectarea impozitelor în România – comparații internaționale.....	110
V.2. Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate	118
VI. Anul 2023 – Perspective macroeconomice și fiscal-bugetare	123
VI.1. Cadrul macroeconomic.....	123
VI.2. Cadrul fiscal-bugetar	131
Bibliografie	135
Anexa 1 – Situația sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului în anul 2022	142
Anexa 2 – Glosar de termeni	149

Lista tabelelor

Tabelul 1: Principalii indicatori macroeconomici în 2022 (prognoză SFB versus realizări).....	266
Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și ale cheltuielilor de personal	39
Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare în anul 2022 (mld. lei)	41
Tabelul 4: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde cash (% din PIB)	43
Tabelul 5: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde ESA 2010, % PIB	44
Tabelul 6: Contribuții de asigurări sociale (mil. lei).....	59
Tabelul 7: Titluri executorii emise/plătite în contul hotărârilor judecătorești privind plata unor diferențe salariale pentru unele categorii de bugetari, mil. lei	63
Tabelul 8: Evoluția trimestrială a plăților restante (0-360 zile) ale BGC în anul 2022 (mil. lei).....	90
Tabelul 9: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale pentru perioada de programare 2014-2020 la nivelul lunii mai 2023 (mil. euro)	100
Tabelul 10: Absorbția fondurilor structurale pentru perioada de programare 2014-2020 – comparație cu alte state membre UE la nivelul lunii mai 2023	101

Lista graficelor

Graficul 1: Evoluția prognozelor de creștere economică pentru anul 2022	19
Graficul 2: Contribuții la creșterea reală a PIB	19
Graficul 3: Evoluția PIB real, a cererii interne și a soldului contului curent în perioada 2005-2022	23
Graficul 4: Deficitul structural, impulsul fiscal și excesul de cerere.....	47
Graficul 5: Venituri din TVA în anul 2022 (mld. lei).....	52
Graficul 6: Venituri din accize în anul 2022 (mld. lei).....	54
Graficul 7: Venituri din impozitul pe profit în anul 2022 (mld. lei)	55
Graficul 8: Venituri din impozitul pe venit și salarii în anul 2022 (mld. lei)	56
Graficul 9: Venituri din contribuții de asigurări sociale în anul 2022 (mld. lei)	58
Graficul 10: Evoluția trimestrială a veniturilor BGC în anul 2022 (mld. lei)	61
Graficul 11: Evoluția trimestrială a cheltuielilor BGC în anul 2022 (mld. lei).....	61

Graficul 12: Cheltuieli de personal în anul 2022 (mld. lei).....	62
Graficul 13: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public în perioada 2007-2022 (lei/lună).....	64
Graficul 14: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar în perioada 2005-2022	65
Graficul 15: Ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri bugetare în țările din UE27	66
Graficul 16: Asistența socială în anul 2022 (mld. lei)	67
Graficul 17: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale de stat (mld. lei)	68
Graficul 18: Evoluția numărului de pensionari versus numărul de salariați (mii persoane)	69
Graficul 19: Evoluția pensiei medii (lei) în perioada 2001-2022	71
Graficul 20: Ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri bugetare în țările din UE27.....	72
Graficul 21: Cheltuieli cu bunuri și servicii în anul 2022 (mld. lei)	73
Graficul 22: Evoluția cheltuielilor de investiții în perioada 2009-2022.....	76
Graficul 23: Evoluția cheltuielilor de capital în anul 2022 (mld. lei)	77
Graficul 24: Evoluția proiectelor cu finanțare din FEN post aderare în anul 2022 (mld. lei).....	78
Graficul 25: Evoluția cheltuielilor cu proiectele cu finanțare din sumele reprezentând asistența financiară nerambursabilă și împrumuturi aferente PNRR în anul 2022 (mld. lei)	79
Graficul 26: Cheltuieli de capital – în anul 2022 și medie 10 ani (% din PIB, ESA 2010)	80
Graficul 27: Total alocări din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului (mld. lei).....	85
Graficul 28: Număr hotărâri de Guvern privind alocările din fondul de rezervă	86
Graficul 29: Beneficiarii alocărilor din fondul de rezervă (% din total alocări)	88
Graficul 30: Curba randamentelor titlurilor de stat în lei în perioada 2014 - 20 iunie 2023	93
Graficul 31: Contribuții la modificarea ponderii datoriei publice în PIB în perioada 2009-2022	96
Graficul 32: Soldul primar în țările din UE, în 2021 și 2022 (% din PIB, în standarde ESA 2010).....	97
Graficul 33: Evoluția ratei de absorbție a fondurilor europene: România versus media UE, 2015 - mai 2023 (exercițiul financiar 2014-2020)	102
Graficul 34: Veniturile bugetare și veniturile fiscale în anul 2022 (% din PIB, ESA 2010).....	110
Graficul 35: Venituri din TVA în anul 2022 comparativ cu anul anterior (% din PIB)	112
Graficul 36: Deficitul de încasare a TVA (% din VTTL)	113

Graficul 37: Venituri din contribuții sociale în anul 2022 (% din PIB)	114
Graficul 38: Indicele compozit DESI pentru anul 2022.....	115
Graficul 39: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistența socială și salarii în total venituri bugetare (standarde ESA 2010, %)	119
Graficul 40: Ponderea cheltuielilor cu salariile și asistența socială (inclusiv pensii) în total venituri bugetare în UE27 și ECE în perioada 2005-2022	120
Graficul 41: Deficitul bugetelor de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate) și deficitul bugetar total – ESA 2010 (% din PIB).....	121
Graficul 42: Ponderea cheltuielilor cu investițiile în PIB și în total venituri bugetare (medie 2012-2022)	122
Graficul 43: Evoluția prognozelor de creștere economică în România pentru anul 2023	127

I. Sintează

Consiliul Fiscal (CF) este autoritate independentă, înființată în baza Legii responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 (LRFB), care sprijină activitatea Guvernului și a Parlamentului în procesul de elaborare și derulare a politicilor fiscal-bugetare și promovează transparența și sustenabilitatea finanțelor publice.

În conformitate cu LRFB, CF are printre atribuții publicarea unui raport anual care să analizeze derularea politicii fiscal-bugetare din anul precedent față de cea aprobată prin strategia fiscal-bugetară (SFB) și bugetul anual, să evalueze tendințele macroeconomice și bugetare cuprinse în SFB și în bugetul anual, precum și obiectivele, țintele și indicatorii stabiliți prin SFB și prin bugetul anual.

În 2022, economia României a înregistrat o creștere reală a PIB de 4,7%. În linie cu evoluțiile din anii precedenți, activitatea economică a fost susținută semnificativ de consumul gospodăriilor, temperat însă de ritmul negativ de creștere a salariului real. De asemenea, cheltuielile cu investițiile au avut o dinamică ascendentă, contribuția procentuală a formării brute de capital fix la creșterea economică fiind semnificativ mai mare decât în 2021.

Economia României a avut o creștere, în termeni reali, de 4,7%, în 2022. Cu toate că activitatea economică a decelerat în comparație cu 2021, când PIB real s-a majorat cu 5,8%, creșterea înregistrată a fost peste așteptări. Pe latura cererii, consumul gospodăriilor populației a avut cea mai mare contribuție la dinamica pozitivă a PIB real (cu 3,6 pp), urmat de formarea brută de capital fix (1,9 pp) și de consumul administrațiilor publice (0,5 pp). Impactul pozitiv al acestor elemente a fost diminuat de contribuția negativă a variației stocurilor (0,6 pp) și de cea a exportului net de bunuri și servicii (0,7 pp). Din perspectiva ofertei, valoarea adăugată din sectorul de informații și comunicații (contribuție de 1,3 pp la creșterea PIB), din comerțul cu amănuntul și ridicata (1,2 pp), din sectorul de activități profesionale, științifice și tehnice (0,9 pp), alături de valoarea adăugată din construcții (0,7 pp) și din tranzacții imobiliare (0,7 pp) au avut cele mai ridicate contribuții la creșterea PIB real. Efectul acestora a fost parțial contrabalansat de contribuția sectorului de agricultură, silvicultură și pescuit (-0,5 pp) și a industriei (-0,5 pp).

Anul 2022 a fost caracterizat de o inflație ridicată și de o majorare a deficitului de cont curent, care a atins nivelul de 9,3% din PIB la finalul anului. Astfel, media deficitelor externe înregistrate în ultimii 3 ani se situează semnificativ peste pragul de alertă de 4% stabilit de Tabloul de bord european. Economia românească este caracterizată de un nivel înalt al deficitelor gemene, care implică

Anul 2022 a fost caracterizat de o inflație înaltă, situată pe o traiectorie ascendentă, mai amplă în primul semestru. La finalul anului, rata inflației a atins un nivel de 16,35%. Și creșterea prețurilor, măsurată prin deflatorul PIB, s-a situat la un nivel net superior celui anticipat în SFB 2022-2024, respectiv la 13,4%, față de 5,8%. Deficitul de cont curent și-a continuat trendul ascendent, majorându-se la 9,3% în 2022 (+2,1 pp comparativ cu 2021), cu reducerea la 52,2% (de la 67% în 2021) a acoperirii sale prin fluxuri non-generatoare de datorie (soldul participațiilor la capital aferente investițiilor străine directe, inclusiv profitul reinvestit, și cel al fondurilor europene de natura transferurilor de capital). Trebuie menționat că media deficitelor de cont curent înregistrate

provocări foarte mari pentru stabilitatea economică a țării.

În ultimii 3 ani este de 7,2% din PIB, depășind cu mult pragul de alertă de 4% stabilit de Tabloul de bord european, ceea ce evidențiază un dezechilibru macroeconomic extern major și o vulnerabilitate ridicată în fața șocurilor. Totuși, trebuie să ținem cont de faptul că pandemia de Covid-19 a influențat major deficitele și dinamica economiilor din UE. Economia românească este caracterizată de un nivel înalt al deficitelor gemene, care implică provocări foarte mari pentru stabilitatea economică a țării și care reclamă consolidare fiscală.

Piața muncii a avut o evoluție pozitivă, numărul mediu de salariați crescând în 2022 cu 1,5% față de anul anterior, în timp ce rata șomajului BIM s-a menținut la valoarea de 5,6%. Câștigul salarial mediu brut a continuat evoluțiile ascendente din anii anteriori, înregistrând un avans nominal de 10,6%, față de anul 2021, însă, pe fondul inflației ridicate, câștigul salarial real a scăzut cu 2,2%.

Evoluția creditului neguvernamental a intrat pe o traiectorie descendentă, înregistrând o scădere de 3,6% în termeni reali comparativ cu anul precedent, pe seama diminuării componentei creditelor acordate în lei. Scăderea reală a creditului neguvernamental este explicată de scumpirea creditelor, în condițiile creșterii dobânzilor de referință pentru temperarea presiunilor inflaționiste. În anul 2022, datele privind piața muncii evidențiau un număr mediu de salariați de 5.170 de mii de persoane (+1,5% față de anul anterior), precum și o rată a șomajului BIM de 5,6%, valoare similară cu cea din 2021. Câștigul salarial mediu brut pe ansamblul economiei a fost de 6.120 lei (+10,6% față de 2021), câștigul salarial mediu net, de 3.801 lei (+11,3%), iar câștigul salarial real a înregistrat o scădere cu 2,2%, în condițiile unei inflații medii anuale de 13,8%.

Cele două rectificări bugetare operate pe parcursul anului 2022 au consemnat o majorare substanțială a veniturilor bugetare, pe fondul dinamicii mai alerte a PIB nominal, determinată de inflația peste așteptări, și al încasărilor suplimentare din suprataxarea producătorilor de energie electrică și gaze naturale. Cu toate acestea, veniturile suplimentare nu au condus la o diminuare a deficitului bugetar nominal, fiind alocate integral pentru majorări ale agregatelor de cheltuieli și chiar consemnându-se creșteri

Bugetul general consolidat pentru anul 2022 a fost fundamentat pe un scenariu de evoluție macroeconomică bazat pe o creștere în termeni reali a PIB de 4,6% și pe un deflator PIB de 5,8%. Având în vedere plasarea României în procedura de deficit excesiv, SFB 2022-2024 a proiectat revenirea deficitului bugetar în termeni ESA 2010 sub nivelul de referință de 3% din PIB până în anul 2024.

Cele două rectificări bugetare operate pe parcursul anului 2022 au consemnat o revizuire ascendentă substanțială – fără precedent în istoria rectificărilor evaluate de CF din 2010 până la acel moment – atât a veniturilor, cât și a cheltuielilor bugetare. Majorarea veniturilor bugetare a avut două surse principale: dinamica mai alertă a PIB nominal, comparativ cu estimările anterioare (pe fondul inflației ridicate), și încasările suplimentare din suprataxarea producătorilor de energie electrică și gaze naturale. Cu toate acestea, veniturile suplimentare nu au condus la o diminuare a deficitului bugetar nominal, fiind alocate integral pentru majorări

suplimentare ale cheltuielilor bugetare. Această situație a complicat procesul de consolidare bugetară, având în vedere că o parte a veniturilor suplimentare încasate în anul 2022 are un caracter temporar sau se datorează dinamicii ciclice favorabile a economiei, în timp ce o parte însemnată din sporul de cheltuieli constituie cheltuieli permanente.

ale agregatelor de cheltuieli și chiar consemnându-se creșteri suplimentare ale cheltuielilor bugetare, în special la nivelul agregatelor de asistență socială, alte transferuri, bunuri și servicii și dobânzi. Această situație a complicat procesul de consolidare bugetară, având în vedere că o parte a veniturilor suplimentare încasate în anul 2022 are un caracter temporar sau se datorează dinamicii ciclice favorabile a economiei, în timp ce o parte însemnată din sporul de cheltuieli constituie cheltuieli permanente.

Rezultatele execuției din anul 2022 au consemnat un deficit bugetar de 80,8 mld. lei (conform metodologiei naționale), cu 3,8 mld. lei peste ținta asumată în bugetul inițial (77 mld. lei). Ca pondere în PIB, deficitul *cash* a înregistrat un nivel marginal inferior celui programat inițial (5,72% comparativ cu 5,84%) datorită creșterii PIB nominal peste estimările luate în calcul la elaborarea proiectului de buget. Conform metodologiei europene, deficitul bugetar a fost de 6,2% din PIB, în apropierea nivelului proiectat în bugetul inițial (6,24% din PIB). Deși deficitul bugetar s-a diminuat cu circa 0,9 pp din PIB comparativ cu anul anterior, deficitul structural s-a redus cu doar 0,4 pp din PIB potențial, până la nivelul de 5,8%, confirmând tendința de alocare a unor venituri ciclice și/sau cu caracter temporar pentru finanțarea de cheltuieli permanente.

Cheltuielile de investiții au înregistrat în anul 2022 un nivel de 5,1% din PIB, cu 0,1 pp peste nivelul consemnat în anul anterior. Consiliul Fiscal apreciază că, printr-o absorbție ridicată a resurselor europene puse la dispoziția României, se poate menține un nivel înalt al investițiilor în următorii ani.

În anul 2022, cheltuielile de investiții au reprezentat 5,1% din PIB, cu 0,1 pp peste nivelul consemnat în anul anterior, dar în condițiile unei dinamici a PIB nominal de 19,3%. Creșterea nominală comparativ cu anul anterior a fost de 13,3 mld. lei, aceasta regăsindu-se la nivelul tuturor componentelor, astfel: proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare (+8,4 mld. lei), proiecte cu finanțare din sumele reprezentând asistență financiară nerambursabilă și împrumut aferente PNRR (+0,9 mld. lei), în timp ce sursele din economia internă s-au majorat cu circa 4 mld. lei față de anul 2021. În contextul volumului însemnat de fonduri europene destinate investițiilor de care beneficiază România, menținerea investițiilor publice la un nivel înalt, printr-o absorbție îmbunătățită a fondurilor UE, este esențială pentru a elimina decalajele de infrastructură, simultan cu creșterea calității programării și implementării proiectelor de investiții.

Consiliul Fiscal pledează pentru intensificarea eforturilor privind

Având în vedere înregistrarea unor progrese limitate privind reforma în domeniul managementului investițiilor publice,

implementarea măsurilor de reformă în domeniul investițiilor publice pentru a utiliza într-o proporție cât mai mare volumul însemnat de fonduri europene alocat prin PNRR și CFM 2021-2027. Resursele financiare europene pot avea un rol-cheie în atenuarea efectului contracționist al necesarei corecții a deficitului bugetar structural.

România are un nivel foarte scăzut al veniturilor bugetare și al veniturilor fiscale raportate la PIB, clasându-se pe penultimul loc din UE și în anul 2022, similar anilor 2016-2021.

Poziționarea României la coada clasamentului, în termeni de venituri bugetare ca pondere în PIB, din ultimii ani este și efectul unui aparat de administrare fiscală insuficient modernizat, cu reforme lente și, de multe ori, doar parțial implementate. Totodată, din perspectiva indicelui

Consiliul Fiscal pledează pentru creșterea transparenței și o mai bună priorizare a investițiilor publice, eficientizarea procesului de alocare și cheltuire a banilor publici, creșterea investițiilor în cercetare, dezvoltare și inovare, în infrastructura fizică și cea digitală. În acest sens, realizarea unei absorbții cât mai înalte a fondurilor europene alocate prin CFM 2021-2027 și PNRR constituie o premisă esențială pentru creșterea semnificativă a cheltuielilor de investiții publice în perioada următoare. Realizarea reformelor prevăzute prin PNRR poate susține dinamizarea procesului investițional, permițând un ritm mai înalt de creștere economică. Astfel, resursele financiare europene pot avea un rol-cheie în atenuarea efectului contracționist al necesarei corecții a deficitului bugetar structural, aspect reiterat de CF în analizele sale.

România a înregistrat în anul 2022, potrivit metodologiei ESA 2010, un nivel al ponderii în PIB a veniturilor bugetare de 33,5%, cu mult sub media europeană de 46,5% (ecart de 13 pp), unul din cele mai mici comparativ cu statele membre ale UE, fiind urmată doar de Irlanda. Nivelul veniturilor fiscale (inclusiv contribuții sociale) s-a menținut la 27,2% din PIB și în 2022, România situându-se tot pe penultimul loc, cu un ecart de 13,7 pp față de media UE (40,9% din PIB). Ponderea veniturilor fiscale (inclusiv contribuții) în PIB, înregistrată de România în anul 2022, este semnificativ sub cea a altor țări cu economii similare, precum Slovenia (36,4%), Polonia (35%), Cehia (34,7%) și Ungaria (34,5%). Comparativ cu Bulgaria, ponderea în PIB a veniturilor bugetare este mai mică cu 5 pp, iar cea a veniturilor fiscale, cu 3,4 pp. Această situație nefavorabilă este și efectul relaxării fiscale de amploare de după 2016, care s-a concretizat în reducerea ponderii în PIB a veniturilor bugetare în anul 2022 comparativ cu anul 2015 cu 2 pp (la nivelul UE27 aceasta s-a majorat cu 0,3 pp) și cea a veniturilor fiscale cu 0,8 pp (per ansamblul UE ponderea a crescut cu 0,5 pp).

Poziționarea României la coada clasamentului, în termeni de venituri bugetare ca pondere în PIB, din ultimii ani este și efectul unui aparat de administrare fiscală insuficient modernizat, cu reforme lente și, de multe ori, doar parțial implementate. Dacă la nivel central s-a reușit într-o oarecare măsură simplificarea și eficientizarea aparatului administrativ de colectare a impozitelor și taxelor, la nivel local trebuie încă depuse eforturi în această direcție. Reforma ANAF prin digitalizare, prevăzută în PNRR, pornește de la recunoașterea faptului că, pentru corectarea

economiei și societății digitale, România s-a menținut în anul 2021 pe ultima poziție între cele 27 de state membre ale UE.

Consiliul Fiscal apreciază că sunt necesare eforturi susținute în direcția amplificării investițiilor în infrastructura administrației fiscale, mai ales în cea digitală, acestea având potențialul de a îmbunătăți funcționarea instituțiilor publice, cu efect asupra creșterii veniturilor fiscale.

În anul 2022 se constată o relativă ameliorare a cadrului de utilizare a fondului de rezervă bugetară aflat la dispoziția Guvernului din perspectiva totalului cheltuielilor angajate. Astfel, comparativ cu anul precedent, alocările totale din fondul de rezervă s-au redus cu 20,8%, diminuare susținută de reducerea transferurilor către administrația locală (-36%), în timp de sumele alocate pentru administrația centrală au crescut cu 7,1%.

Consiliul Fiscal apreciază că se impune amendarea legislației care

deficitului bugetar, este nevoie de eficientizarea rapidă a activității de colectare a veniturilor publice și de îmbunătățirea relației cu contribuabilii. Planul de reformă este construit pe două direcții – creșterea conformării voluntare prin dezvoltarea serviciilor digitale și îmbunătățirea proceselor de administrare a impozitelor și taxelor, inclusiv prin implementarea managementului integrat al riscurilor. Din perspectiva indicelui economiei și societății digitale, conform Raportului elaborat de CE în anul 2022, România s-a menținut în 2021 pe ultima poziție între cele 27 de state membre ale UE. În structura celor 4 mari axe ale indicelui, România este clasată pe ultimul loc la servicii publice digitale (la fel ca în anul anterior), capital uman (în cădere de pe locul 26) și integrarea tehnologiei digitale (în cădere de pe locul 25), respectiv pe locul 15 în ceea ce privește conectivitatea (în cădere de pe locul 10). Consiliul Fiscal apreciază că sunt necesare eforturi susținute în direcția amplificării investițiilor în infrastructura administrației fiscale, mai ales în cea digitală, acestea având potențialul de a îmbunătăți funcționarea instituțiilor publice, cu efect asupra creșterii veniturilor fiscale.

Anul 2022 a fost marcat de războiul din Ucraina, cu repercusiuni atât în plan economic, dar și umanitar, multe dintre hotărârile de Guvern privind alocările din fondul de rezervă bugetară fiind destinate acordării de sprijin și asistență umanitară cetățenilor străini sau apatrizilor aflați în situații deosebite, proveniți din zona conflictului armat din Ucraina. Se observă însă continuarea utilizării unor sume din fondul de rezervă bugetară dincolo de cadrul statuat în Legea finanțelor publice nr. 500/2002, respectiv pentru cheltuieli care nu pot fi catalogate drept urgente sau neprevăzute și care ar fi trebuit luate în calcul la fundamentarea bugetului de stat și a bugetelor locale. În anul 2022, au fost alocați din fondul de rezervă bugetară 3,6 mld. lei (reprezentând 0,7% din cheltuielile totale ale bugetului general consolidat, respectiv 0,25% din PIB), din care 1,7 mld. lei către administrația centrală și 1,9 mld. lei către unitățile administrativ-teritoriale. Comparativ cu anul precedent, alocările totale din fondul de rezervă s-au redus cu 20,8%, diminuare susținută de reducerea transferurilor către administrația locală (-36%), în timp de sumele alocate pentru administrația centrală au crescut cu 7,1%.

Consiliul Fiscal apreciază că se impune amendarea legislației care reglementează modul de utilizare a fondului de rezervă, reiterând

reglementează modul de utilizare a fondului de rezervă.

În anul 2022, s-a consemnat o diminuare a raportului dintre cheltuielile cu salarii și asistență socială și veniturile bugetare ca urmare a încasării unor venituri peste așteptări determinate și de inflația înaltă. Trebuie menționat că susținerea cheltuielilor permanente cu venituri ciclice, temporare, comportă riscuri sporite la adresa sustenabilității și stabilității finanțelor publice.

În anul 2022, cheltuielile de personal și cu asistența socială au echivalat cu 85,3% din veniturile fiscale (inclusiv contribuții de asigurări). Reducerea deficitului bugetar structural necesită creșterea nivelului veniturilor fiscale, precum și prudență în ceea ce privește creșterea cheltuielilor permanente.

În 2023, tabloul macroeconomic indică o decelerare a activității

recomandarea privind specificarea explicită a cheltuielilor care pot fi angajate din fondul de rezervă, împreună cu o transparență mai ridicată, inclusiv prin raportarea periodică către Parlament a modului și nivelului de utilizare a fondului de rezervă.

Începând din anul 2016, odată cu implementarea noului Cod Fiscal care a condus la o relaxare fiscală de amploare (soldată cu reducerea veniturilor bugetare), s-a accentuat apelul la majorări discreționare de cheltuieli permanente, rezultând o rigidizare tot mai accentuată a structurii cheltuielilor bugetare. În anul 2022, s-a consemnat o diminuare a raportului dintre cheltuielile de personal și totalul veniturilor bugetare, de la 33,9% la 29,6%, România fiind devansată de Malta (30,8%), care trece astfel pe prima poziție la nivelul UE. Tot pe un trend descendent se află și raportul dintre cheltuielile cu asistența socială și veniturile bugetare, cu o scădere de 0,4 pp în 2022 față de 2021. Acest fapt se datorează încasării la buget a unor venituri peste așteptări determinate și de inflația înaltă din anul 2022. Este de menționat că susținerea cheltuielilor permanente cu venituri ciclice, temporare, comportă riscuri sporite la adresa sustenabilității și stabilității finanțelor publice, ținerea sub control a acestor cheltuieli rigide fiind imperios necesară.

După vârful atins în anul 2020, când cheltuielile de personal și cu asistența socială au echivalat cu 94,7% din veniturile fiscale (inclusiv contribuții de asigurări), respectiv 25,4% din PIB, în anul 2021 ponderea acestor cheltuieli în veniturile fiscale (inclusiv contribuții de asigurări), pe de o parte, și în PIB, pe de altă parte, s-a diminuat, atingând nivelul de 89,4% și, respectiv, 24,2%. Tendința a continuat și în 2022, când ponderea cheltuielilor de personal și cu asistența socială a scăzut la 85,3% din total venituri fiscale și la 23,2% din PIB. În 2022, această îmbunătățire a fost determinată de creșterea veniturilor fiscale (inclusiv contribuții de asigurări) cu circa 19,4%, în timp ce cheltuielile cu salariile și asistența socială au crescut doar cu 6%. Având în vedere că veniturile din anul 2022 au fost influențate de inflația peste așteptări și de încasările suplimentare din suprataxarea producătorilor de energie electrică și gaze naturale, reducerea deficitului bugetar structural necesită creșterea nivelului veniturilor fiscale, precum și prudență în ceea ce privește creșterea unor cheltuieli permanente.

În 2023, tabloul macroeconomic indică o decelerare a activității economice, în comparație cu anul precedent, în condițiile

economice, în comparație cu anul precedent, în condițiile persistenței unor efecte adverse. CE estimează pentru România o creștere economică de 3,2% în 2023, peste proiecția FMI de 2,4%. BNR anticipează o rată a inflației IPC la nivelul de 7,1% la finalul anului 2023.

Deși creșterea economică proiectată pentru anul 2023 era ușor supraestimată, aceasta este compensată de o subevaluare a deflatorului PIB pe orizontul de proiecție. În concluzie, proiecția PIB nominal pentru anul în curs are un nivel ridicat de plauzibilitate.

Proiectul de buget pe anul 2023 a avut în vedere o țintă de deficit bugetar de 4,4% din PIB atât conform metodologiei cash, cât și potrivit metodologiei europene. Având în vedere o evaluare prudentă a proiecțiilor de venituri și cheltuieli, CF a apreciat în opinia

persistenței unor efecte adverse. Războiul din Ucraina, cu efecte negative asupra prețurilor materiilor prime și energiei, rata inflației încă ridicată, dar și înrăutățirea condițiilor de finanțare pe plan internațional vor contribui la încetinirea activității economice. În prognoza sa de primăvară, publicată recent¹, Comisia Europeană anticipează pentru România o creștere economică de 3,2% în 2023 – peste prognoza FMI de 2,4%. Factorii determinanți ai traiectoriei ascendente a PIB sunt prevăzuți a fi consumul privat (sprijinit și de indexarea salariilor și pensiilor, precum și de schemele de sprijin guvernamentale, inclusiv din domeniul energiei) și formarea brută de capital fix (avansul investițiilor fiind sprijinit și de anticipata absorbție a fondurilor alocate de CE atât prin cadrul financiar multianual, cât și prin PNRR). Cele mai recente proiecții ale BNR plasează rata anuală a inflației IPC la nivelul de 7,1% la finalul anului 2023. Evoluția descendentă a ratei inflației se datorează unei temperaturi accelerate a prețurilor la energie, însoțită de o atenuare mai lentă a prețurilor aferente indicelui CORE2 ajustat.

În opinia emisă asupra proiectului de buget pe anul 2023 și a strategiei fiscal-bugetare 2023-2025, CF considera că valorile proiectate ale creșterii economice reale erau ușor supraestimate, agregându-se într-o evoluție de ansamblu optimistă, dar fiind compensate de o subevaluare a deflatorului PIB pe orizontul de proiecție. În concluzie, CF aprecia că proiecția PIB nominal avea un nivel ridicat de plauzibilitate. Această observație este întărită de ultimele date disponibile care arată că, pentru 2023, prognoza de creștere economică a Guvernului, de 2,8%, ar putea suferi revizuirii în contextul incertitudinii foarte ridicate, cu o probabilitate mai mare în sens descendent, în timp ce riscurile privind prognoza deflatorului PIB sunt ușor înclinate către valori mai ridicate.

Proiectul de buget pe anul 2023 a avut în vedere o țintă de deficit bugetar de 4,4% din PIB atât conform metodologiei cash, cât și potrivit metodologiei europene. Ajustarea deficitului era preconizată să se realizeze parțial prin creșterea veniturilor bugetare, datorată cadrului macroeconomic proiectat, măsurilor de politică fiscală adoptate, proiectelor PNRR și sumelor luate în considerare având drept sursă creșterea eficienței colectării/reducerea evaziunii fiscale (estimate de MF la 8,7 mld.

¹ European Economic Forecast - Spring 2023, Bruxelles, mai 2023.

sa cu privire la proiectul de buget pentru anul 2023 că acesta este compatibil cu un deficit cash de circa 5,7% din PIB, fiind necesar ca rectificările bugetare viitoare să identifice măsuri de ajustare în vederea apropierii de ținta de deficit.

Ajustarea deficitului bugetar pe termen mediu este proiectată a se realiza preponderent pe seama reducerii cheltuielilor bugetare, în timp ce pentru veniturile bugetare se estimează o creștere marginală. CF a pus sub semnul întrebării realismul acestei abordări, apreciind că, în lipsa unor măsuri credibile de creștere a veniturilor fiscale, balanța riscurilor este înclinată în direcția înregistrării unor deficite mai ridicate decât cele preconizate pe termen mediu. CF subliniază că procesul de consolidare fiscal-bugetară reclamă o creștere semnificativă a veniturilor fiscale, acest deziderat reprezentând o problemă de securitate economică și de solidaritate națională pentru ca bugetul public să poate face față la nevoi foarte mari actuale și viitoare.

lei), iar pe partea de cheltuieli prin diminuarea în termeni nominali a subvențiilor și prin ritmuri de creștere inferioare dinamicii proiectate a PIB nominal pentru cheltuielile de personal, cu bunuri și servicii, asistență socială și dobânzi. Având în vedere o evaluare prudentă a proiecțiilor de venituri și cheltuieli, CF a apreciat, în opinia sa cu privire la proiectul de buget pentru anul 2023, că acesta este compatibil cu un deficit *cash* de circa 5,7% din PIB. În aceste condiții, CF a subliniat că rectificările bugetare viitoare trebuie să identifice măsuri de ajustare în vederea apropierii de ținta de deficit, existând riscuri majore privind continuarea consolidării bugetare.

Ajustarea deficitului bugetar pe termen mediu (perioada 2024-2026) este determinată, potrivit proiecțiilor din Programul de Convergență, în principal de reducerea ponderii cheltuielilor bugetare în PIB cu 1,2 pp (de la 38,3%, în 2023, la 37,1%, în 2026), în timp ce ponderea veniturilor bugetare este proiectată să crească doar cu 0,3 pp din PIB (de la 33,9%, în 2023, la 34,2%, în 2026). În opinia sa asupra SFB 2023-2025, CF a pus sub semnul întrebării realismul acestei abordări, apreciind că, în lipsa unor măsuri credibile de creștere a veniturilor fiscale, balanța riscurilor este înclinată în direcția înregistrării unor deficite mai ridicate decât cele preconizate pe termen mediu.

CF reiterează că procesul de consolidare fiscal-bugetară reclamă o creștere semnificativă a veniturilor fiscale, care sunt la un nivel inadmisibil de jos în raport cu nevoile României și cu celelalte state membre ale UE. În acest sens, este necesară eliminarea exceptărilor și porțițelor din legislația actuală, precum și creșterea eficienței colectării prin descurajarea optimizărilor fiscale și reducerea evaziunii. Trebuie avut în vedere că asemenea măsuri au un impact distribuțional semnificativ, astfel că implementarea lor se poate confrunta cu dificultăți și cu opoziția unor grupuri de interese.

Creșterea veniturilor fiscale reprezintă însă o problemă de securitate economică și de solidaritate națională pentru ca bugetul public să poate face față la nevoi foarte mari actuale și viitoare. Ținând cont că sănătatea publică și educația sunt în mod cronic subfinanțate, că actualul context militar și geopolitic reclamă sporirea cheltuielilor de apărare, iar impactul sever al schimbărilor climatice impune intervenția statului în momente dificile, creșterea semnificativă a veniturilor fiscale reprezintă o necesitate stringentă, o prioritate în politica economică.

Având în vedere execuția bugetară pe primele șase luni ale anului 2023, care a consemnat un deficit bugetar de 2,3% din PIB, precum și măsurile adoptate ulterior elaborării proiectului de buget, inclusiv majorările salariale acordate, CF apreciază drept probabilă plasarea deficitului bugetar pe anul în curs la peste 6% din PIB, în absența unor măsuri de corecție a derapajului bugetar. Totodată, CF subliniază importanța adoptării rapide a unor asemenea măsuri, dat fiind timpul scurt în care mai pot produce efecte asupra execuției bugetare a anului 2023.

Execuția bugetară pe primele șase luni ale anului 2023 a consemnat un deficit bugetar de 2,3% din PIB, cu circa 0,63 pp mai ridicat față de aceeași perioadă a anului anterior, cauzat atât de dinamica mai lentă a unor categorii de venituri (în raport cu evoluția bazelor macroeconomice relevante, dar și față de nivelurile anticipate la elaborarea proiectului de buget), cât și de creșterea peste așteptări a unor categorii de cheltuieli în raport cu țintele din proiectul de buget. Trebuie menționat și că execuția din partea a doua a anului va fi afectată de majorările salariale acordate ulterior adoptării legilor bugetare anuale, în timp ce măsurile adoptate prin OUG 34/2023 apar drept insuficiente pentru a asigura continuitatea procesului de consolidare fiscal-bugetară.

În aceste condiții, comparativ cu evaluarea de la momentul opiniei asupra proiectului de buget, CF își revizuieste în sens ascendent proiecția de deficit pentru anul în curs, estimând că acesta se va situa probabil peste 6% din PIB, în absența unor măsuri de corecție a derapajului bugetar. Necesitatea adoptării unor măsuri de corecție a fost semnalată de CF încă din opinia sa asupra proiectului de buget, însă acum trebuie subliniată importanța adoptării rapide a acestora, având în vedere timpul scurt în care mai pot produce efecte asupra execuției bugetare a anului 2023.

II. Evoluții macroeconomice în anul 2022

Anul 2022 a fost dominat de o înlănțuire de evenimente cu impact economic ridicat. Creșterea fără precedent a ratei inflației la nivel global, amploarea tensiunilor geopolitice, dominate de declanșarea războiului din Ucraina, criza energetică și politica zero Covid-19 a Chinei au condus la amplificarea sentimentului de incertitudine în majoritatea economiilor. În contextul unor rate ale inflației peste țintele băncilor centrale și mult peste așteptări, autoritățile monetare au început un ciclu de înăsprire a dobânzilor de referință, încheind perioada condițiilor monetare acomodative, caracterizate de rate ale dobânzii apropiate de zero sau chiar negative și de programe de achiziții de active ale băncilor centrale. În aceste condiții, dinamica activității economice globale a fost modestă în 2022, cu o decelerare mai pronunțată în al doilea semestru, majoritatea economiilor dezvoltate înregistrând creșteri de dimensiuni reduse.

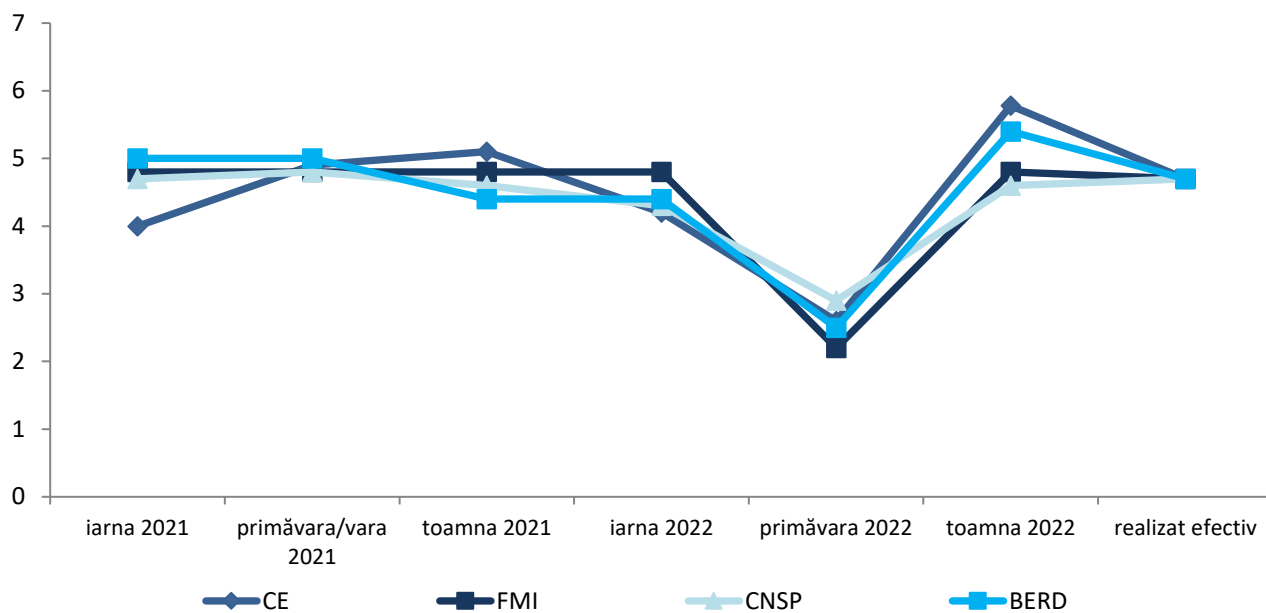
În România, în ciuda condițiilor externe nefavorabile, creșterea economică reală din anul 2022 a fost de 4,7%². Cu toate că activitatea economică a decelerat în comparație cu 2021, când PIB s-a majorat cu 5,8%, creșterea înregistrată a fost peste așteptări. În linie cu evoluțiile din anii precedenți, pe latura cererii, activitatea economică a fost susținută semnificativ de consumul gospodăriilor, temperat însă de ritmul anual negativ de creștere a salariului real. De asemenea, cheltuielile cu investițiile, realizate de sectorul privat și de cel public, au avut o dinamică ascendentă, contribuția procentuală a formării brute de capital fix la creșterea economică fiind semnificativ mai mare decât în 2021. Dinamica pozitivă a consumului gospodăriilor și investițiilor a fost parțial atenuată de contribuția negativă a exportului net și variației stocurilor. Pe latura ofertei, valoarea adăugată din sectorul de informații și comunicații și din comerțul cu amănuntul și ridicata au avut cele mai ridicate contribuții la creșterea PIB real, de peste 1 pp, în timp ce sectorul reprezentat de agricultură, silvicultură și pescuit, dar și industria au contribuit negativ la creșterea PIB.

La nivelul UE, Irlanda (9,4%), Malta (7,1%) și Portugalia (6,7%) au înregistrat cele mai ridicate rate ale creșterii economice, Germania (1,8%), Slovacia (1,7%), Finlanda (1,6%) și Luxemburg (1,5%) au avut o dinamică redusă a PIB real, în timp ce Estonia a avut o creștere economică negativă (-1,3%). România (4,7%) ocupă, conform criteriului creșterii reale din 2022, poziția 11 în rândul celor 27 de state ale UE, media creșterii PIB în blocul comunitar fiind de circa 3,7%, similar cu cea din Zona Euro³.

² Conform datelor privind PIB în trimestrul IV 2022 (date provizorii (2)), publicate de INS pe 7 aprilie 2023.

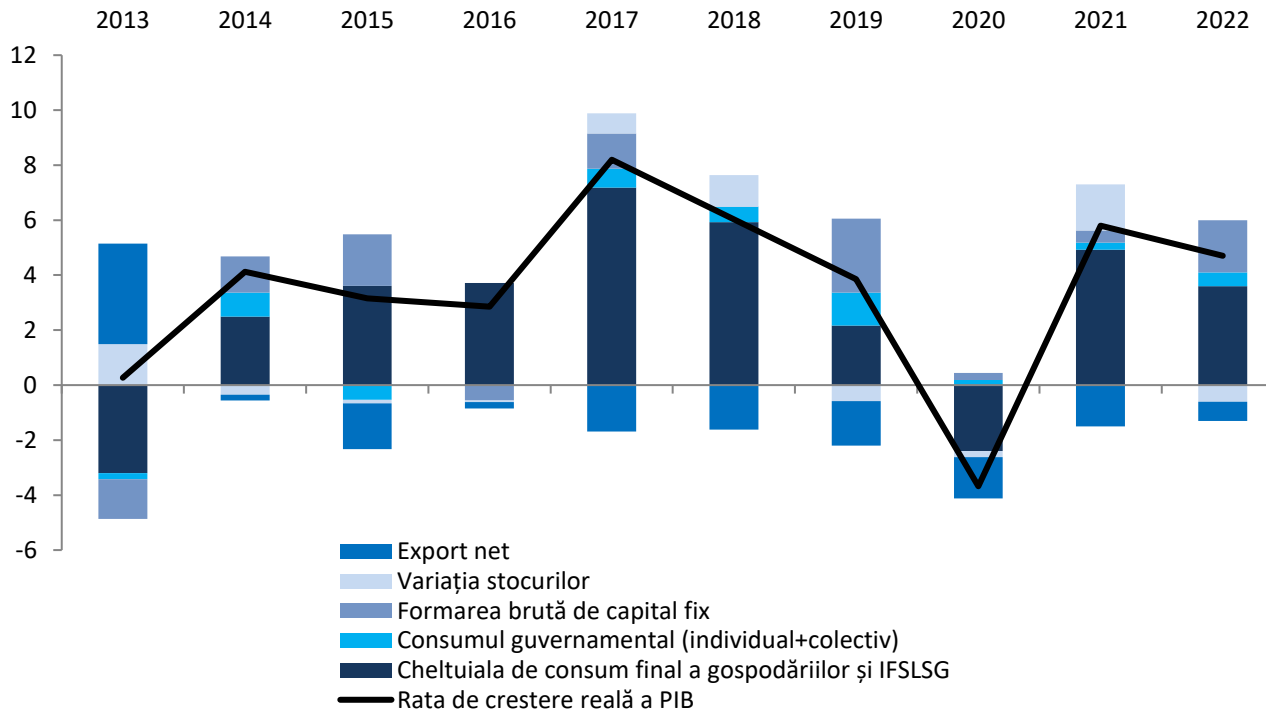
³ Conform datelor provizorii privind creșterea PIB real, publicate de Eurostat și accesate pe 25 iulie 2023.

Graficul 1: Evoluția prognozelor de creștere economică pentru anul 2022



Sursa: CE, FMI, CNSP, BERD

Graficul 2: Contribuții la creșterea reală a PIB



Sursa: Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

Din analiza [Graficului 1](#), reiese că prognozele instituțiilor financiare internaționale (CE, FMI și BERD), din anul 2021, anticipau pentru anul 2022 o creștere economică situată în intervalul 4-5,1%. Prognoza FMI indica o creștere de 4,8%, similar cu prognoza CNSP. Prognozele CE din 2021 indicau creșteri de 4,0% și,

ulterior, de 5,1%. În condițiile războiului din Ucraina, dar și creșterii peste așteptări a ratei inflației, la finalul primului semestru din 2022, prognozele au fost revizuite în sens descendent, valorile maxime ale creșterii prognozate de instituțiile financiare internaționale fiind situate între 2,2% și 2,9%. Pe măsură ce datele statistice aferente anului 2022 s-au acumulat, iar activitatea economică a surprins prin reziliența peste așteptări, prognozele au fost revizuite în sens ascendent, variind între 5,8% (prognoza CE) și 4,7% (prognoza CNSP). În final, rata de creștere a PIB a fost de 4,7%, apropiată de prognozele CNSP și FMI.

Pe latura cererii (vezi [Graficul 2](#)), consumul gospodăriilor populației a avut cea mai mare contribuție la dinamica pozitivă a activității economice (+3,6 pp), alături de formarea brută de capital fix (+1,9 pp) și de consumul guvernamental (+0,5 pp). De subliniat faptul că, în comparație cu 2021, contribuția consumului gospodăriilor populației la creșterea PIB s-a diminuat cu 1,3 pp. Această evoluție a fost determinată de ritmul anual negativ de creștere a salariului real, mai accentuat în a doua parte a anului, precum și de dobânzile în creștere, care au temperat ritmul de creștere al creditului neguvernamental. Temperarea consumului gospodăriilor a fost compensată de dinamica formării brute de capital fix, a cărei contribuție la creșterea PIB s-a majorat de la 0,4 pp, în 2021, la 1,9 pp, în 2022. Creșterea investițiilor publice a fost susținută de accelerarea investițiilor finanțate atât din fonduri naționale, cât și din fonduri externe nerambursabile. În perioada octombrie - decembrie 2022, investițiile finanțate din fonduri naționale și din fonduri externe nerambursabile au crescut cu 119% și, respectiv, 64%, față de ianuarie - septembrie 2022. Comparativ cu anul 2021, investițiile finanțate din fonduri naționale au crescut cu 15%, iar cele din fonduri externe nerambursabile, cu 30%. Variația stocurilor – caracterizată, din punct de vedere istoric, de modificări ample – a avut o contribuție negativă la creșterea economică (-0,6 pp). În linie cu tiparul din ultimii ani, exportul net de bunuri și servicii (-0,7 pp) și-a menținut contribuția negativă la creșterea economică.

Pe partea de ofertă, sectoarele economiei naționale au avut contribuții mixte. Astfel, pe de o parte, următoarele sectoare economice au susținut creșterea PIB:

- comerțul cu amănuntul și ridicata (+1,2 pp), cu o pondere în formare de circa 18,7%, pe fondul creșterii vânzărilor;
- sectorul informații și comunicații (+1,3 pp), cu o pondere în formare de circa 6,6%, în condițiile creșterii cu 20% a valorii adăugate create de acest sector, creștere susținută de accentuarea procesului de digitalizare;
- sectorul construcțiilor (+0,7 pp), cu o pondere în formare de circa 6,3%, pe fondul creșterii mai accentuate a segmentului de construcții inginerești;
- tranzacțiile imobiliare (+0,7 pp), cu o contribuție la partea de formare a PIB de circa 7,4%;
- activitățile profesionale, științifice și tehnice; activitățile de servicii administrative și activitățile de servicii suport au contribuit cu 0,9 pp la dinamica pozitivă a PIB, cu o pondere pentru anul 2022 de circa 7,1%;
- activitățile de spectacole, culturale și recreative; reparațiile de produse de uz casnic și alte servicii au contribuit cu 0,2 pp la creșterea PIB, cu o pondere în partea de formare a acestuia de circa 2,6%;

- impozitele nete pe produs au avut și ele o contribuție pozitivă, de aproximativ 0,5 pp, reprezentând, în ansamblul PIB, circa 9,0%;

În sens contrar, sectorul reprezentat de agricultură, silvicultură și pescuit, dar și industria au contribuit negativ la creșterea PIB. Mai exact:

- agricultura, silvicultura și pescuitul (-0,5 pp), cu o pondere de circa 4,5% pe partea de formare a PIB, pe fondul nivelului ridicat al prețurilor materiilor prime și condițiilor meteo nefavorabile;
- industria (-0,5 pp), cu o pondere în formarea PIB de circa 22,5%, în condițiile încetării activității economice în Germania, principalul partener comercial al României, și creșterii majore a prețurilor produselor energetice.

În anul 2022, presiunile inflaționiste au fost ridicate. Inflația a urmat o traiectorie ascendentă, mai puternică în primul semestru, de la o rată a inflației de 8,35% în ianuarie, la 15,05% în iunie. În a doua parte a anului, rata inflației s-a stabilizat în jurul valorilor de 15-16%. Astfel, în decembrie 2022, rata inflației a fost de 16,35%. Rata medie a inflației în anul 2022 a fost de 13,8%, comparativ cu 5,1%, în 2021, și mult peste ținta băncii centrale, de 2,5% plus/minus 1 pp, și peste așteptările populației.

Rata inflației, în cadrul SFB 2022-2024, era anticipată la 4,7%, în decembrie 2022, iar cea medie, la 6,5% pe întreg anul. Diferențele față de valorile înregistrate efectiv au fost de 11,65 pp și, respectiv, de 7,3 pp. Creșterea persistentă și peste așteptări a prețurilor își are cauzele în doi factori principali. În primul rând, în condițiile războiului din Ucraina și restricțiilor impuse Federației Ruse, prețurile din sectorul energetic au crescut accelerat⁴. În al doilea rând, în ultimele trei trimestre ale anului, rata inflației a fost influențată major de sporirea prețului la alimente, cauzată de războiul din Ucraina, dar și de condițiile meteo nefavorabile⁵. Efectul creșterilor de prețuri din sectorul energetic a fost parțial atenuat de schemele guvernamentale de sprijin. Pe măsură ce aceste creșteri au căpătat amplitudine și au devenit persistente, ele s-au reflectat în prețurile mărfurilor nealimentare și serviciilor, precum și în anticipațiile inflaționiste. În plus, cu toate că inflația ridicată a fost susținută de șocuri de ofertă, reziliența cererii a amplificat presiunile inflaționiste. Evoluții similare au fost înregistrate și la nivelul deflatorului PIB – care măsoară dinamica prețurilor la nivelul întregii economii, nu doar la nivelul bunurilor și serviciilor finale –, care a fost anticipat, pentru 2022, în SFB 2022-2024, la 3,9%, în timp ce valoarea efectivă a depășit cu mult previziunea, fiind de 13,5%.

⁴ În Europa, în 2022, variația anuală a cotației petrolului a fost în fiecare lună pozitivă, cu rate de creștere cuprinse între 12% și 81%, vârful fiind atins în mai 2022, când prețul a ajuns la 126 de dolari/ baril, în comparație cu 69 de dolari/ baril, în mai 2021. În aceste condiții, în România, în 2022, variația anuală a prețurilor combustibililor a atins un vârf de 54%, în iunie 2022, conform Raportului BNR asupra inflației, din februarie 2023.

⁵ Având în vedere faptul că Rusia și Ucraina dețin ponderi importante pe piața mondială de grâu, semințe și ulei de floarea soarelui, porumb și orz, la nivel global, în martie 2022, indicele global al prețului porumbului a crescut, an la an, cu 37%. Tendința a continuat pe parcursul anului 2020, cu un vârf de creștere, an la an, de 43%, în noiembrie. Similar, indicele global al prețului grâului a crescut, an la an, în martie 2022, cu 69%. În România, conform Raportului BNR asupra inflației, din februarie 2023, variația anuală a prețurilor agricole pe piața internă a avut, în 2022, rate de creștere cuprinse între 22% și 47%, cu un vârf atins aprilie 2022.

În prima parte a anului, rata inflației a urmat o traiectorie puternic ascendentă, atingând nivelul de 10,15% la finalul primului trimestru. Traiectoria ascendentă s-a păstrat și în al doilea trimestru, rata inflației ajungând, în luna iunie, la 15,05%. În ultimele două trimestre ale anului, ratele de creștere ale inflației au fost mai mici, fapt ce a indicat o temperare a presiunilor inflaționiste și atingerea unui platou. La finalul trimestrului III din 2022, inflația consemna o valoare apropiată de 15,9%, iar, la finalul anului, a atins valoarea de 16,4%. În prima jumătate a anului, criza energetică, amplificată de războiul dintre Rusia și Ucraina, și transmisă în costurile de producție, dar și tensiunile din piața agroalimentară au fost principalii factori determinanți ai inflației ridicate. De altfel, la finalul primului semestru, contribuția creșterii prețurilor la energie electrică, gaze naturale, combustibili și alimente la inflația totală a fost de circa 70%. Schemele de sprijin guvernamental au atenuat parțial efectele creșterii prețurilor din sectorul energetic⁶. Transmiterea efectelor acestor șocuri în costurile de producție a determinat o accelerare a presiunilor inflaționiste la nivelul economiei. Această tendință a fost mai vizibilă în ultimele două trimestre, când prețurile în sectorul energetic s-au temperat, însă prețurile produselor alimentare, non-alimentare și serviciilor au continuat să crească accelerat. În aceste condiții, se poate menționa că rata inflației Core2 ajustat a crescut susținut pe tot parcursul anului: 7,1% la finalul primului trimestru; 9,8% la finalul celui de-al doilea trimestru; 11,9% la finalul celui de-al treilea trimestru și 14,6% la finalul anului.

În condițiile accelerării presiunilor inflaționiste, BNR a continuat ciclul de înăsprire a condițiilor monetare, început în 2021. Astfel, în 2022, în toate cele opt ședințe ale Consiliului de Administrație, banca centrală a operat creșteri ale dobânzii de referință. În primele ședințe, pasul de creștere a fost de 0,25 pp, iar apoi de 0,50 pp. Pe măsură ce creșterile de prețuri s-au accentuat, politica monetară a devenit mai restrictivă, iar pasul de creștere a fost și de 1 pp, în ședința din iulie. Ultima ședință, din noiembrie, a adus o creștere cu 0,50 pp a dobânzii-cheie. În consecință, rata de politică monetară a crescut de la 1,75% la începutul anului, la 6,75% la finalul anului 2022. În ceea ce privește rata rezervelor minime obligatorii (RMO), aceasta a fost menținută la valoarea de 8% în cazul pasivelor în monedă națională, în timp ce pentru pasivele în valută rata RMO a fost de 5%.

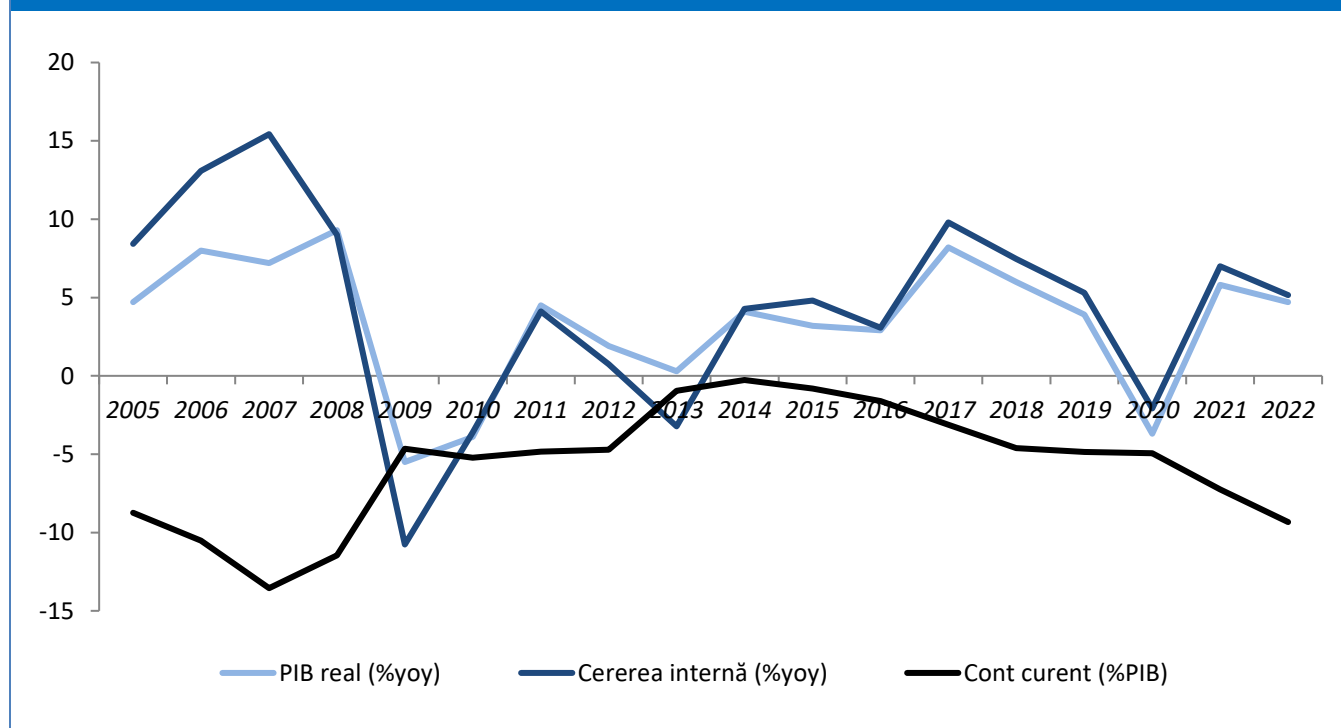
Deficitul de cont curent⁷, ca indicator al poziției externe a României, a înregistrat pe parcursul anului 2022 o creștere constantă, ajungând la 9,3% din PIB la finalul anului, un spor semnificativ, de +2,1 pp, față de anul anterior. Un rol important în această evoluție l-a avut deteriorarea raportului de schimb extern (*terms of trade*), probabil de ordinul a 1,5% din PIB, pe fondul creșterii mai accentuate a prețurilor importurilor comparativ cu cele ale exporturilor. Traiectoria de adâncire a deficitului de cont curent, pe parcursul ultimilor ani, ridică semne de întrebare privind evoluția dezechilibrelor externe și a gradului de competitivitate, tabloul de bord european stabilind un prag de alertă atunci când media deficitului de cont curent din ultimii 3 ani depășește 4% din PIB. În cazul României, această medie a atins nivelul de 7,2% din PIB în 2022, nivelul de 4% din PIB fiind depășit în fiecare din ultimii trei ani. Astfel, economia românească este caracterizată de un nivel înalt al deficitelor gemene, care ridică provocări importante pentru stabilitatea economică a țării. De menționat că, spre deosebire de anii în care deficitul bugetar a

⁶ În lipsa schemelor de sprijin guvernamental, conform calculelor BNR, la finalul celui de-al doilea trimestru, rata inflației ar fi fost 21%.

⁷ Sursa datelor: BNR, baza de date interactivă.

depășit deficitul de cont curent⁸, în 2022, deficitul de cont curent a fost mai mare cu circa 3,6 pp decât deficitul bugetar.

Graficul 3: Evoluția PIB real, a cererii interne și a soldului contului curent în perioada 2005-2022



Sursa: BNR, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

Creșterea deficitului de cont curent a fost generată, în principal, similar anului anterior, de adâncirea semnificativă a deficitului balanței bunurilor și serviciilor, de la 13,7 mld. de euro, în anul 2021, la 19,8 mld. de euro, în 2022 (echivalentul unei creșteri de 44,5%). Această dinamică a fost determinată exclusiv de evoluția nefavorabilă a balanței bunurilor, al cărei deficit s-a majorat cu 9,2 mld. euro, de la 23,1 mld. euro în 2021, la 32,3 mld. euro în 2022, în timp ce balanța serviciilor a acționat în direcția opusă, surplusul acesteia majorându-se cu 3,1 mld. euro, de la 9,4 mld. euro în 2021, la 12,5 mld. euro în 2022. În sensul măririi deficitului contului curent al balanței de plăți a acționat și balanța veniturilor primare, în timp ce balanța veniturilor secundare a fost excedentară. Astfel, balanța veniturilor primare arată o creștere a deficitului cu 3,9 mld. euro, de la 4,8 mld. euro în 2021, la 8,7 mld. euro în 2022. Balanța veniturilor secundare a înregistrat o creștere de 0,8 mld. euro, de la un surplus de 1,1 mld. euro în 2021, la unul de 1,9 mld. euro în 2022.

Analizând evoluția contului curent din perspectiva echilibrului economisire-investire, putem observa că, în 2022, rata de economisire, ca pondere în PIB, a scăzut cu 0,9 pp, ajungând la 17,4% din PIB, iar rata de investire s-a majorat cu 1,2 pp, la 26,7% din PIB, ceea ce explică majorarea deficitului contului curent cu 2,1 pp între 2021 și 2022, de la 7,2% la 9,3% din PIB.

⁸ Spre exemplu, în anii 2009-2010, 2013-2014, 2016, precum și în 2020.

În privința finanțării deficitului contului curent (de 26,6 mld. euro), aceasta s-a realizat, în cea mai mare parte, prin intermediul contului financiar al bilanței de plăți (16,2 mld. euro) și, într-o măsură mai redusă, prin aportul contului de capital (7,0 mld. euro). În cadrul contului financiar, investițiile directe (sub formă de participații la capital, inclusiv profitul net reinvestit, dar și instrumente de natura datoriei) au o pondere însemnată în finanțarea disponibilă. Astfel, investițiile directe s-au majorat, între 2021 și 2022, cu 0,8 mld. euro, de la 8,8 mld. euro la 9,6 mld. euro, reprezentând +9%. În acest context, în condițiile adâncirii deficitului de cont curent, acoperirea acestuia prin fluxuri non-generatoare de datorie (acestea fiind considerate a fi soldul contului de capital, iar, din contul financiar, doar „Participații la capital de natura investițiilor directe, inclusiv profituri reinvestite”) s-a redus la 52,2%, în 2022, de la 67%, în anul anterior.

În anul 2022⁹, datoria externă brută a României a crescut cu 5,8% față de anul anterior, la un nivel de circa 145 mld. euro la finele lunii decembrie. Ponderea acesteia în PIB s-a diminuat cu 6 pp față de luna decembrie a anului anterior, până la nivelul de 50,6%. De notat că ponderea datoriei externe în PIB s-a redus treptat în perioada 2013-2022 (cu excepția anului 2020, când ponderea a crescut cu 8,5 pp față de 2019), comparativ cu perioada 2010-2012, când indicatorul a atins un vârf de 73% în 2010. Pe de altă parte, este de așteptat ca tendința de accentuare a ritmului de creștere al datoriei externe, inițiată în anul 2020, să continue în următorii ani.

Analiza structurii pe scadențe arată faptul că, din totalul datoriei externe la finalul anului 2022, 67,5% era reprezentată de datoria pe termen lung, această categorie diminuându-se ușor în structură, de la nivelul de 71,4% atins anterior (înregistrând o creștere de numai 0,2%, de la aproximativ 97,5 mld. euro la 97,7 mld. euro). Un ritm mai accelerat de creștere poate fi observat pentru datoria externă pe termen scurt, care s-a majorat cu 7,8 mld. euro (+19,9%), ajungând la nivelul de 46,8 mld. euro, iar ponderea sa în totalul datoriei externe a crescut cu 3,8 pp, la 32,5%, în 2022. Astfel, se constată continuarea tendinței de reaşezare a datoriei externe pe maturități, manifestată prin reducerea ponderii datoriei pe termen lung (situată în jurul nivelului de 80% în perioada 2013-2014), în favoarea datoriei externe pe termen scurt, anul 2022 consemnând o pondere a datoriei externe pe termen lung sub nivelul de 70% și în scădere față de anul anterior.

Evoluția datoriei pe termen lung, în anul 2022, a fost determinată, în principal, de majorarea volumului împrumuturilor administrației publice (+2,9 mld. euro), precum și a volumului numerarului și depozitelor (+0,8 mld. euro) și titlurilor de natura datoriei (+1,3 mld. euro), deținute de societăți care acceptă depozite, exclusiv banca centrală. Aceste creșteri au fost balansate de scăderea volumului titlurilor de natura datoriei (-4,4 mld. euro).

Analiza structurii pe sectoare instituționale arată faptul că datoria publică externă directă a scăzut cu 1,5 mld. euro la finalul lui 2022, față de 2021, după o scădere a volumului emisiunilor de obligațiuni realizate de MF pe piețele externe. În consecință, ponderea datoriei publice externe în totalul datoriei externe s-a diminuat de la 61,6%, în 2021, la 58,3%, în 2022. În condițiile în care ponderea aferentă datoriei externe

⁹ Sursa datelor: BNR, baza de date interactivă.

a băncii centrale a rămas nemodificată în 2022, 3,5% din totalul datoriei externe, ponderea datoriei private externe, în totalul datoriei externe directe, a crescut de la 34,9%, în 2021, la 38,2%, în 2022.

Evoluția creditului neguvernamental¹⁰ a intrat pe o traiectorie descendentă, înregistrând, în decembrie 2022, o scădere de 3,6% în termeni reali, față de aceeași perioadă a anului precedent (în termeni nominali, creditul neguvernamental a crescut cu 12,1%). Componenta în lei a creditului neguvernamental a scăzut cu 8,4% în termeni reali, în timp ce creditele în valută, echivalent în lei, au accelerat semnificativ, înregistrând o creștere reală de 8,9%. Scăderea reală a creditului neguvernamental este explicată de scumpirea creditelor, în condițiile creșterii dobânzilor de referință pentru temperarea presiunilor inflaționiste. Creșterea creditelor în valută a fost determinată de cererea în creștere a sectorului nefinanciar, influențată de diferențialul de dobândă dintre moneda națională și euro și de faptul că Banca Centrală Europeană a inițiat ciclul de creștere a dobânzii de referință mai târziu, în comparație cu BNR. Programele guvernamentale au continuat să sprijine evoluția creditelor acordate sectorului nefinanciar, în condițiile în care ponderea creditelor cu garanție de stat în totalul creditelor acordate companiilor nefinanciare a crescut cu circa 7 pp față de anul precedent. În schimb, ponderea creditelor acordate prin programul „Noua Casă” în totalul creditelor ipotecare a continuat să scadă¹¹, în condițiile reducerii plafonului alocat programului la 1,5 mld. lei. Pe segmentul creditelor în lei acordate populației, evoluția acestora a relevat o scădere în termeni reali de 7,8% (în termeni nominali, +7,3%) în 2022. Creditele în valută acordate populației, exprimate în lei, au înregistrat, în aceeași perioadă, o scădere reală semnificativă, de 23,1%, ceea ce corespunde unei contracții în termeni nominali de 10,5%. Creditele în lei acordate societăților nefinanciare și instituțiilor financiare nemonetare s-au diminuat, în termeni reali, cu 9,3% (+5,6% în termeni nominali), iar cele în valută, exprimate în lei, au crescut, în termeni reali, cu 23,1% (+43,3% în termeni nominali).

Rata creditelor neperformante a continuat evoluția descendentă din anii anteriori, atingând valoarea de 2,65% în decembrie 2022, față de 3,35% în decembrie 2021. Gradul de acoperire cu provizioane a ajuns, la finalul anului 2022, la 68,2%, de la 68% în 2021 – cu mult peste nivelul mediu european de 43,4%. De asemenea, din punct de vedere macroprudencial, se poate constata o lichiditate confortabilă la nivelul sistemului bancar, indicatorul de acoperire a necesarului de lichiditate situându-se, la finele lui 2022, la 209,1%. Totodată, raportul credite pe depozite pentru populație și societăți nefinanciare s-a plasat la aproximativ 70% – reliefând probleme în absorbția creditului atât la nivelul firmelor, cât și la nivelul gospodăriilor. Pentru companii, factorul generator sunt problemele de decapitalizare ale sectorului real care conduc și la lipsa agenților economici bancabili din economie. La nivelul gospodăriilor, raportul puternic subunitar între credite și depozite reflectă inegalitatea ridicată în privința veniturilor – una dintre cele mai ridicate din UE –, care reduce și ea apetența pentru credite bancare, precum și bonitatea potențialilor debitori.

În anul 2022, datele privind piața muncii evidențiau un număr mediu de salariați în creștere ușoară la 5.170 de mii de persoane¹² (+1,5% față de anul anterior), precum și o rată a șomajului BIM de 5,6%,

¹⁰ Sursa datelor: BNR, baza de date interactivă.

¹¹ Conform Raportului asupra stabilității financiare al Băncii Naționale a României, decembrie 2022.

¹² Conform prognozei de primăvară a CNSP din mai 2023.

valoare similară cu cea din 2021. Câștigul salarial mediu brut pe ansamblul economiei a fost de 6.120 lei¹³ (+10,6% față de anul 2021). Câștigul salarial mediu net a fost de 3.801 lei (+11,3% față de anul precedent), iar câștigul salarial real a înregistrat o scădere cu 2,2%, în condițiile unei inflații medii anuale de 13,8%.

Având în vedere obligația Consiliului Fiscal de a include în raportul său anual o evaluare *ex post* a prognozelor macroeconomice și bugetare, cuprinse în strategia fiscal-bugetară care face obiectul raportului (conform art. 61 al LRFB), *Tabelul 1* prezintă principalele prognoze macroeconomice din SFB 2022-2024, în comparație cu valorile realizate efectiv la nivelul anului 2022, conform celor mai recente date disponibile. Este de subliniat că acuratețea prognozei din SFB trebuie evaluată având în vedere circumstanțele excepționale ale anului 2022, în care numeroase evenimente extreme s-au suprapus, iar incertitudinea a fost ridicată.

Tabelul 1: Principalii indicatori macroeconomici în 2022 (prognoză SFB versus realizări)

	SFB 2022-2024	Efectiv 2022
	modificare procentuală față de anul anterior, %	
Produsul intern brut		
Produsul intern brut (mil. lei)	1.317.267	1.409.784
Produsul intern brut real	4,6	4,7
Deflatorul PIB	5,8	13,4
Utilizarea PIB		
Consumul final	4,1	5,2
Cheltuiala pentru consumul privat	4,5	5,5
Cheltuiala pentru consumul guvernamental	2,7	4,3
Formare brută de capital fix	9,3	8,0
Exporturi de bunuri și servicii (volum)	5,4	9,6
Importuri de bunuri și servicii (volum)	7,2	9,9
Rata inflației		
Decembrie 2022	4,7	16,4
Medie anuală	6,5	13,8
Piața muncii		
Rata șomajului BIM (sf. per.)	5,1	5,6
Număr mediu salariați	2,0	1,5
Câștigul salarial mediu net	8,9	11,3

Sursa: CNSP, Eurostat, MF

Analiza diferențelor dintre valorile estimate în SFB 2022-2024 și valorile efectiv înregistrate arată că acestea au fost determinate, în principal, de creșterea ridicată și persistentă a prețurilor, mult peste așteptările autorităților. Astfel, în 2022, PIB nominal a fost mai mare cu circa 7% față de prognoza SFB 2022-2024, în condițiile unui deflator PIB și a unei inflații medii anuale semnificativ mai mari decât

¹³ Conform prognozei de primăvară a CNSP din mai 2023.

estimările inițiale, în timp ce creșterea economică reală s-a situat foarte aproape de nivelul estimat în SFB 2022-2024 (4,7% față de 4,6%). În privința principalelor componente ale PIB, se pot observa rate de creștere efective mai mari decât estimările pentru consumul final (+1,1 pp), exporturi de bunuri și servicii (+4,2 pp) și importuri de bunuri și servicii (+2,7 pp), respectiv mai mici pentru formarea brută de capital fix (-1,3 pp). La nivelul pieței muncii, diferențele dintre valorile estimate și cele realizate sunt mai reduse: +0,5 pp în cazul ratei șomajului BIM, -0,5 pp în cazul ritmului de creștere a numărului mediu de salariați, respectiv +2,4 pp în cazul dinamicii câștigului salarial net. Diferențele dintre valorile prognozate și valorile înregistrate efectiv, mai accentuate, în special, în cazul valorilor nominale, relevă încă o dată efectul inflației surpriză.

III. Politica fiscal-bugetară în anul 2022

III.1. Trăsături ale politicii fiscal-bugetare în anul 2022

După ce anul 2021 a consemnat o reducere a deficitului până la nivelul de 6,73% din PIB, potrivit metodologiei *cash*, respectiv 7,12% din PIB în termeni ESA, anul 2022 a fost marcat de câteva șocuri de mare amploare – debutul conflictului din Ucraina, evoluția prețurilor la energie și creșterea accelerată a inflației – care au ridicat provocări importante pentru politica fiscal-bugetară din România. În continuare, vor fi sintetizate principalele trăsături ale politicii fiscal-bugetare din anul 2022, acestea fiind detaliate ulterior în cadrul prezentului raport:

- Construcția bugetară pentru anul 2022 prevedea o țintă de deficit bugetar de 5,84% potrivit metodologiei *cash* (-0,89 pp față de anul precedent), respectiv de 6,24% din PIB potrivit metodologiei ESA 2010 (-0,88 pp față de anul anterior). Diminuarea proiectată a deficitului era sprijinită de următoarele elemente: majorarea veniturilor bugetare, în principal pe seama considerării *ex-ante* a unor sume în cuantum de 10,65 mld. lei provenind dintr-o preconizată creștere a eficienței colectării/reducere a evaziunii fiscale, la care se adăuga o diminuare a cheltuielilor bugetare pe fondul înghețării majorității salariilor din sectorul public și al unor ritmuri de creștere inferioare dinamicii PIB nominal pentru cheltuielile cu bunuri și servicii, asistență socială și cele privind alte transferuri. La acel moment, CF a apreciat că nu sunt suficiente măsuri credibile de ajustare bugetară care să conducă la atingerea țintei asumate și, pe baza unei abordări prudente a veniturilor și cheltuielilor, a evaluat construcția bugetară pentru anul 2022 drept compatibilă cu un deficit *cash* în jurul valorii de 7% din PIB (echivalent cu 7,5% din PIB conform metodologiei europene).
- Analiza proiecției bugetare pe termen mediu a arătat că procesul de consolidare fiscal-bugetară din perioada 2023-2024 era prevăzut a se realiza în mod covârșitor pe partea de cheltuieli bugetare. CF a ridicat semne de întrebare cu privire la realismul acestei abordări, subliniind că nu este posibil ca această consolidare să se realizeze numai prin restrângerea cheltuielilor publice, simultan cu furnizarea unei mase critice de bunuri publice esențiale.
- Proiectul primei rectificări bugetare din anul 2022 a prevăzut o majorare nominală substanțială – fără precedent în istoria rectificărilor evaluate de CF până la acel moment – atât a veniturilor (+31,7 mld. lei, reprezentând +7,2%), cât și a cheltuielilor bugetare totale (+34,9 mld. lei, reprezentând +6,8%), deficitul BGC situându-se cu 3,2 mld. lei peste ținta inițială. Exprimat ca procent în PIB, nivelul proiectat al deficitului BGC a fost menținut la 5,84%, ca urmare a majorării proiecției PIB nominal cu 55,2 mld. lei. Revizuirea de amploare a veniturilor bugetare a avut loc pe fondul revizuirii ascendente a dinamicii PIB nominal (sub impactul inflației peste așteptări) și al încasărilor suplimentare din suprataxarea producătorilor de energie electrică și gaze naturale. Majorarea cheltuielilor bugetare, comparativ cu parametrii aprobați prin proiectul de buget, a fost determinată în principal de suplimentarea cheltuielilor cu asistența socială, alte transferuri și dobânzi. Analizând coordonatele actualizate ale veniturilor și cheltuielilor, CF aprecia în opinia sa asupra primei rectificări că deficitul bugetar plauzibil a fi atins se situa la circa 7% din PIB.

- Cea de a doua rectificare bugetară din anul 2022 a avut loc în circumstanțe nefavorabile, cu implicații deosebit de severe asupra economiei românești: criza energetică, împletită cu procesul complicat de tranziție spre energia verde, dereglarea lanțurilor de producție și aprovizionare, inflația înaltă cvasi-generalizată, efecte exacerbate ale schimbărilor climatice, pandemia și, nu în cele din urmă, războiul din Ucraina. Comparativ cu parametrii bugetari aprobați anterior, această rectificare a avut în vedere o majorare de mică amploare atât a veniturilor, cât și a cheltuielilor totale ale BGC (+0,9 mld. lei, existând însă modificări importante în structura acestora), deficitul bugetar rămânând astfel nemodificat în termeni nominali. Exprimat ca procent în PIB, nivelul deficitului bugetar era anticipat să se diminueze la 5,74% din PIB, pe fondul majorării proiecției PIB nominal cu 23,7 mld. lei. În ceea ce privește nivelul veniturilor bugetare, a doua rectificare a consemnat o estimare apropiată de cea de la prima rectificare, în condițiile în care veniturile mult peste așteptările anterioare – în special cele nefiscale și impozit pe profit – au contrabalansat reducerile efectuate în cadrul altor categorii de venituri – cu precădere TVA și sume aferente PNRR. Pe partea de cheltuieli bugetare au fost confirmate aprecierile CF, formulate cu ocazia primei rectificări, privind insuficiența alocațiilor pentru cheltuielile cu bunuri și servicii și cele de asistență socială. Deși CF și-a menținut evaluarea anterioară cu privire la necesitatea unor alocări suplimentare la nivelul acestor agregate de cheltuieli, a apreciat că încadrarea în noua țintă propusă pentru deficitul bugetar este posibilă având în vedere sub-execuția semnificativă a cheltuielilor de investiții totale din primele 10 luni ale anului, care făcea improbabilă atingerea țintelor propuse pentru aceste cheltuieli, având însă un impact favorabil asupra soldului bugetar.
- Execuția bugetară a anului 2022, potrivit metodologiei *cash*, a consemnat un deficit de 5,72% din PIB, foarte apropiat de proiecția de la cea de a doua rectificare, respectiv de 6,2% din PIB potrivit metodologiei ESA 2010 (cu 0,04 pp sub ținta stabilită prin bugetul inițial). Aceste valori au confirmat evaluarea CF, exprimată cu ocazia opiniei sale asupra celei de a doua rectificări bugetare, privind îmbunătățirea perspectivei fiscale pentru anul 2022 pe fondul unei dinamici superioare celei anticipate a PIB nominal, care a implicat venituri fiscale (inclusiv contribuții de asigurări) mai ridicate, precum și al creșterii peste nivelurile bugetate a veniturilor nefiscale, în special ca urmare a evoluțiilor din sectorul energetic.
- Totodată, CF aprecia, în analizele sale, că procesul de consolidare bugetară este vital pentru România din rațiuni de stabilizare a nivelului datoriei publice, de reducere a vulnerabilităților interne și externe, de stabilitate a monedei naționale și de apărare a echilibrelor macroeconomice, de ameliorare a ratingului de țară. Amânarea realizării acestui proces prin măsuri cu efect asupra deficitului structural, doar mizând pe continuarea evoluției ciclice favorabile a economiei și pe efectul inflației (pozitiv din punct de vedere fiscal), nu reprezintă o opțiune viabilă.

III.2. Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari

Conform art. 61, alin. (2), din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69, republicată, raportul anual al Consiliului Fiscal trebuie să conțină „o analiză cu privire la derularea politicii fiscal-bugetare din anul precedent față de cea aprobată prin strategia fiscal-bugetară și bugetul anual” și să includă:

- a) evaluarea ex-post a prognozelor macroeconomice și bugetare cuprinse în strategia fiscal-bugetară și în bugetul anual din anul bugetar care face obiectul raportului, inclusiv semnalarea, dacă este cazul, a unor eventuale deviații persistente de același sens ale prognozelor macroeconomice față de datele efective, care s-au înregistrat pe o perioadă de cel puțin 4 ani consecutivi;
- b) evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor stabiliți prin strategia fiscal-bugetară și prin bugetul anual din anul bugetar care face obiectul raportului;
- c) evaluarea performanței Guvernului și a modului cum au fost respectate principiile și regulile prevăzute de prezenta lege în anul bugetar precedent;
- d) opiniile și recomandările Consiliului Fiscal în vederea îmbunătățirii politicii fiscal-bugetare în anul bugetar curent, în conformitate cu principiile și regulile prevăzute de prezenta lege.

În caracterizarea politicii fiscal-bugetare pentru anul 2022 vor fi analizate în continuare: proiectul de buget pe anul 2022, rectificările bugetare operate în cursul anului și execuția bugetului.

1. Proiectul de buget al anului 2022

Potrivit prevederii art. 26 alineatele (1) și (2) din LRFB, până la data de 31 iulie a fiecărui an, Ministerul Finanțelor are obligația de a înainta Guvernului strategia fiscal-bugetară pentru următorii 3 ani, însoțită de proiectul legii pentru aprobarea plafoanelor specificate în cadrul fiscal-bugetar. Strategia fiscal-bugetară aferentă perioadei 2022-2024 a fost trimisă simultan cu propunerea de buget¹⁴, ceea ce a implicat un cadru fiscal-bugetar identic pentru anul 2022 în cele două documente sus-menționate. În aceste condiții, obligația Consiliului Fiscal de a evalua în cadrul raportului anual obiectivele, țintele și indicatorii stabiliți prin strategia fiscal-bugetară și prin buget este redusă la o analiză exclusiv ex-post a proiecțiilor cuprinse în proiectul de buget, monitorizarea respectării ex-ante a regulilor cu privire la respectarea limitelor stabilite pentru indicatorii bugetari prevăzuți prin Legea plafoanelor fiind, similar situației din anii anteriori, irelevantă. Chiar dacă LRFB stipulează la art. 33 posibilitatea revizuirii cadrului fiscal-bugetar definit de SFB în situația modificării sferei de cuprindere a bugetului general consolidat, înrăutățirii semnificative a prognozei indicatorilor macroeconomici sau schimbării Guvernului, având în

¹⁴ În data de 17 și, respectiv, 19 decembrie 2021, Ministerul Finanțelor a transmis Consiliului Fiscal proiectul bugetului general consolidat pe perioada 2022-2025, raportul privind situația macroeconomică pentru anul 2022 și proiecția acesteia în perioada 2023-2025, strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2022-2024, proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2022, expunerea de motive și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2022, expunerea de motive și proiectul Legii pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2022.

vedere nerespectarea în mod repetat a calendarului legal de elaborare și aprobare a SFB în ultimii ani, Consiliul Fiscal notează că perpetuarea acestei situații reduce relevanța plafoanelor stabilite pentru indicatorii bugetari și subminează rolul de orientare pe care o strategie fiscal-bugetară pe termen mediu trebuie să îl aibă pentru buget, aceasta rămânând în mod recurent tributară unor obiective pe termen scurt.

SFB pentru perioada 2022-2024 a stabilit pentru anul 2022 un deficit bugetar *cash* de 5,84% din PIB, respectiv o diminuare de 1,29 pp din PIB față de nivelul de 7,13% din PIB, estimat la acea dată pentru anul 2021¹⁵. Exprimat în termeni ESA 2010, deficitul bugetar a fost estimat la 6,24% din PIB, în scădere cu 1,79 pp față de nivelul evaluat de MF pentru anul 2021. Nivelul ajustării structurale era de 1,6 pp, de la 7,31% la 5,71% din PIB potențial. Bugetul general consolidat pentru anul 2022 a fost fundamentat pe un scenariu de evoluție macroeconomică care a estimat o creștere în termeni reali a PIB de 4,6%, un deflator PIB de 5,8% și o rată medie anuală a inflației de 6,5%.

Pe termen mediu, având în vedere plasarea României în procedura de deficit excesiv (PDE)¹⁶, SFB a proiectat revenirea deficitului bugetar în termeni ESA 2010 sub nivelul de referință de 3% din PIB până în anul 2024 (și anume 2,9%)¹⁷.

În opinia sa¹⁸ cu privire la *Legea bugetului pe anul 2022*, CF a apreciat că modul de construire a proiectului de buget, precum și a cadrului bugetar pe termen mediu asociat acestuia indica o schimbare a conduitei politicii fiscal-bugetare puternic expansioniste din ultimii ani către o traiectorie sustenabilă a finanțelor publice. Dintre aspectele menționate de CF enumerăm:

- Potrivit metodologiei *cash*, diminuarea deficitului bugetar la 5,84% avea loc în planificarea bugetară pentru anul 2022 prin majorarea veniturilor bugetare cu 0,83 pp din PIB, concomitent cu reducerea cheltuielilor bugetare cu 0,46 pp din PIB.
- Sursa principală a majorării ponderii veniturilor fiscale în PIB era indicată ca fiind creșterea eficienței colectării/reducerea evaziunii fiscale, față de care CF a avut rezerve în a o considera la acel moment, în virtutea principiului prudenței. Astfel, CF estima un gol de venituri comparativ cu țintele asumate în proiectul de buget de circa 12,15 mld. lei (circa 0,92% din PIB).
- Reducerea ponderii în PIB a cheltuielilor în planificare viza înghețarea majorității salariilor din sectorul public și ritmuri de creștere în termeni nominali moderate și inferioare dinamicii PIB nominal pentru cheltuielile cu bunuri și servicii, cele de asistență socială, cele privind alte transferuri. CF estima un necesar suplimentar de alocări bugetare de 1,9 mld. lei la nivelul cheltuielilor de asistență socială și de cel puțin 2 mld. lei la nivelul cheltuielilor cu dobânzile (cumulat, o sub-bugetare a cheltuielilor de cel puțin 0,3% din PIB).

¹⁵ Execuția pe 2021 a indicat un deficit *cash* de 6,73% din PIB, pe baza datelor pentru PIB 2021 publicate de Eurostat în aprilie 2022.

¹⁶ Declanșată în aprilie 2020, urmare a depășirii în anul 2019 a nivelului de referință de 3% din PIB pentru deficitul bugetar exprimat în standarde europene.

¹⁷ Calendarul este stabilit de CE în cadrul PDE, în condițiile suspendării regulilor fiscale la nivelul UE în perioada 2021-2023.

¹⁸ <http://www.consiliulfiscal.ro/Opinie%20CF%20buget%202022.pdf>

- Se remarcă ținta ambițioasă asumată pentru cheltuielile de investiții (6,7% din PIB, maximul din 2009 până la acel moment), precum și ponderea pe care sumele din PNRR o aveau în totalul cheltuielilor de investiții (aproximativ 12% în anul 2022).
- Pe baza unei abordări prudente a veniturilor și cheltuielilor bugetare, CF aprecia construcția bugetară pentru anul 2022 compatibilă cu un deficit *cash* în jurul valorii de 7% din PIB (echivalent cu 7,5% din PIB conform metodologiei europene), neexistând suficiente măsuri credibile de ajustare bugetară care să conducă la atingerea țintei de 5,84% din PIB în proiectarea bugetului pe anul 2022.
- CF a subliniat faptul că principalele măsuri structurale de politică fiscal-bugetară adoptate de Guvern cu scopul reducerii deficitului au vizat cheltuielile bugetare, în timp ce creșterea veniturilor bugetare era proiectată doar pe seama anticipatei îmbunătățiri a eficienței colectării.

2. Cele două rectificări bugetare din cursul anului 2022

Prima rectificare bugetară (aprobată prin OUG nr. 19/2022) prevedea o majorare nominală substanțială – fără precedent în istoria rectificărilor evaluate de CF din 2010 până la acel moment – atât a veniturilor (+31,7 mld. lei, reprezentând +7,2%), cât și a cheltuielilor bugetare totale (+34,9 mld. lei, reprezentând +6,8%), deficitul BGC situându-se cu 3,2 mld. lei peste ținta inițială. Exprimat ca procent în PIB, nivelul proiectat al deficitului BGC rămânea neschimbat față de construcția bugetară inițială, și anume 5,84% din PIB, pe fondul majorării proiecției PIB nominal cu 55,2 mld. lei.

Revizuirea de amploare a veniturilor bugetare a avut două surse principale: revizuirea ascendentă a dinamicii PIB nominal (pe fondul inflației ridicate, proiecția deflatorului PIB fiind majorată de la 5,8% la 12,2%) și încasările suplimentare din suprataxarea producătorilor de energie electrică și gaze naturale.

Pe categorii de venituri bugetare, revizuirii pozitive ale nivelurilor proiectate în bugetul inițial (nete de impactul schemelor de tip *swap*) au survenit la marea majoritate a acestora, după cum urmează:

- *Venituri fiscale*: +21,2 mld. lei, cu principalele modificări la nivelul următoarelor componente:
 - *Impozit pe profit*: +4 mld. lei, revizuire ce a avut în vedere majorarea proiecției pentru dinamica PIB nominal de la +10,7% (la momentul elaborării proiectului de buget) la +16,2%;
 - *Impozit pe salarii și venit*: +1,7 mld. lei, revizuire ce a avut în vedere modificarea prognozei care a stat la baza elaborării bugetului inițial privind agregatele macroeconomice relevante, respectiv pentru numărul mediu de salariați de la +2% la +1,4% și pentru câștigul salarial mediu brut de la +8,7% la +10,4%, precum și impactul măsurilor referitoare la impozitul pe venit adoptate prin OG 16/2022, evaluat de MF la +0,3 mld. lei pentru anul 2022;
 - *Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital*: +0,13 mld. lei;
 - *Impozite și taxe pe proprietate*: -0,4 mld. lei;
 - *TVA*: +5,1 mld. lei, creștere proiectată pe seama îmbunătățirii colectării TVA (având în vedere că includerea *ex-ante* a unor sume suplimentare având drept sursă creșterea eficienței colectării nu este compatibilă cu principiul responsabilității fiscale, CF aprecia, în opinia

formulată cu ocazia primei rectificări bugetare pe anul 2022¹⁹, drept probabilă manifestarea unui gol de venituri de circa 5 mld. lei la nivelul încasărilor din TVA);

- *Accize*: -1,9 mld. lei, confirmând evaluarea CF de la momentul elaborării proiectului de buget, care indica o supradimensionare a acestui agregat bugetar (CF a apreciat și noul nivel proiectat ca fiind supradimensionat în raport cu execuția pe primul semestru, care a consemnat un grad de îndeplinire a țintei revizuite de numai 45,7%);
- *Alte impozite și taxe generale pe bunuri și servicii*: +11,1 mld. lei, majorare compatibilă cu evoluția încasărilor din impozitul pe veniturile suplimentare obținute ca urmare a dereglementării prețurilor din sectorul gazelor naturale, respectiv din impozitul aplicat asupra venitului suplimentar realizat de producătorii de energie electrică;
- *Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități*: +0,7 mld. lei, noua proiecție încorporând majorarea veniturilor din taxele pentru jocurile de noroc și menținerea estimărilor privind încasarea în anul 2022 a veniturilor aferente valorificării frecvențelor radio în noile benzi de frecvențe armonizate la nivel european pentru sisteme de comunicații mobile terestre de bandă largă 5G;
- *Impozitul pe comerț exterior și tranzacțiile internaționale*: +0,4 mld. lei;
- *Alte impozite și taxe fiscale*: +0,3 mld. lei.
- *Contribuții de asigurări*: +1,6 mld. lei, având drept bază macroeconomică relevantă masa salarială din economie, a cărei dinamică a fost revizuită de la +10,9% la +11,9% (noul nivel al contribuțiilor, propus prin proiectul de rectificare, era văzut de CF ca supradimensionat în raport cu execuția pe primul semestru, care a consemnat un grad de îndeplinire a țintei revizuite de numai 48,3%, CF estimând un gol de venituri de circa 1,5 mld. lei la nivelul acestui agregat bugetar);
- *Venituri nefiscale*: +7,2 mld. lei, revizuire ce încorporează evoluția ascendentă a redevențelor petroliere (pe fondul creșterii prețurilor la petrol și gaze naturale) și a dividendelor aferente exercițiului financiar al anului 2019 și 2020 efectuate de CEC BANK;
- *Venituri din capital*: +0,4 mld. lei;
- *Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și pre-finanțări aferente cadrului financiar 2014-2020*: +1 mld. lei, revizuire ce survine ca urmare a majorării sumelor care tranzitează bugetul general consolidat destinate prefinanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene, această creștere fiind contrabalansată în mare parte de diminuarea sumelor aferente fondurilor europene pentru agricultură (-2 mld. lei) și a sumelor din fonduri structurale și de coeziune (-1 mld. lei).

Majorarea cheltuielilor bugetare, comparativ cu parametrii aprobați prin proiectul de buget, era determinată în principal de suplimentarea cheltuielilor cu asistența socială, alte transferuri și dobânzi. Revizuirea ascendentă a estimărilor anterioare (sume nete de impactul schemelor de tip *swap*) a apărut la aproape toate categoriile principale de cheltuieli, după cum urmează:

- *Cheltuieli de personal*: +2,8 mld. lei, din această sumă 1,6 mld. lei reprezentând suplimentarea cheltuielilor de personal ale bugetului de stat, iar 1,2 mld. lei, suplimentarea cheltuielilor de personal ale bugetului general centralizat al unităților administrativ-teritoriale (majorarea

¹⁹ <http://www.consiliulfiscal.ro/Opinie%20R1%202022.pdf>

anvelopei cheltuielilor de personal nefiind neglijabilă, se cere un control strict al acestora, încadrarea în plafonul asumat în proiectul de rectificare comportând riscuri);

- *Bunuri și servicii*: +2,8 mld. lei, în principal ca urmare a suplimentării sumelor aferente bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate (+2 mld. lei) și bugetului general centralizat al unităților administrativ-teritoriale (+1,5 mld. lei), contrabalansate parțial de reducerea plafonului pentru cheltuielile cu bunuri și servicii la nivelul bugetului de stat (-0,5 mld. lei). Având în vedere că acest agregat bugetar s-a dovedit dificil de controlat în trecut, precum și ținând cont de execuția pe primul semestru al anului 2022, CF a estimat ca fiind probabil un necesar suplimentar de circa 3 mld. lei;
- *Dobânzi*: +4,4 mld. lei, suplimentare importantă survenită pe fondul creșterii datoriei publice și a ratelor de dobândă la care se contractează împrumuturile noi, evidențiind faptul că plafonul inițial era subdimensionat (aspect notat de CF în opinia sa asupra proiectului de buget);
- *Subvenții*: +2,9 mld. lei, în principal pentru finanțarea schemei de compensare/plafonare a prețurilor la energie electrică și gaze naturale (+2,5 mld. lei);
- *Transferuri între unități ale administrației publice*: +0,5 mld. lei;
- *Alte transferuri*: +6 mld. lei, în principal fiind suplimentate sumele aferente certificatelor verzi cu destinație specială (+1,7 mld. lei), alocările către Fondul pentru Mediu (+1,5 mld. lei), transferurile către întreprinderi în cadrul schemelor de ajutor de stat (+1,1 mld. lei), contribuția României la bugetul UE (+0,8 mld. lei) și transferurile către Compania Națională de Investiții (+0,7 mld. lei);
- *Asistență socială*: +10,9 mld. lei, majorare substanțială ca urmare, în principal, a suplimentării alocărilor pentru decontarea concediilor medicale (+2,5 mld. lei), acordării unui sprijin *one-off* în luna iulie în cazul pensiilor mai mici sau egale cu 2.000 lei (+2,3 mld. lei), suplimentării sumelor pentru compensarea prețurilor la energie electrică și gaze naturale (+1,5 mld. lei), respectiv suplimentării sumelor pentru plata pensiilor militare de stat (+0,4 mld. lei), evidențiind faptul că plafonul inițial era subdimensionat semnificativ (aspect notat de CF în opinia sa asupra proiectului de buget). Având în vedere execuția bugetară pe primul semestru al anului 2022, CF a apreciat în opinia sa cu privire la prima rectificare bugetară drept posibilă concretizarea unui necesar suplimentar de circa 3 mld. lei;
- *Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020*: +1,9 mld. lei, creștere survenită în principal din cauza revizuirii ascendente a sumelor care tranzitează bugetul general consolidat destinate prefinanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene (circa +4 mld. lei), contrabalansată parțial de diminuarea sumelor aferente fondurilor europene pentru agricultură (-2 mld. lei) și a sumelor din fonduri structurale și de coeziune (-0,1 mld. lei);
- *Alte cheltuieli*: +0,6 mld. lei;
- *Proiecte cu finanțare din sumele reprezentând asistența financiară nerambursabilă aferentă PNRR*: +0,1 mld. lei;
- *Proiecte cu finanțare din sumele aferente componentei de împrumut a PNRR*: +1 mld. lei;
- *Fonduri de rezervă*: +1 mld. lei;
- *Cheltuieli de capital*: +0,6 mld. lei.

Cheltuielile de investiții publice totale, din surse interne și externe, erau majorate în planificare cu 3,2 mld. lei (+3,7%) față de nivelul prevăzut în proiectul de buget (menținându-se la nivelul de 6,7% din PIB, în contextul revizuirii ascendente a proiecției PIB nominal), având ca sursă principală majorarea cheltuielilor de capital, a transferurilor de natura investițiilor și a sumelor aferente PNRR. În urma acestei majorări, nivelul programat al cheltuielilor de investiții era cu 37,8% mai mare (+25,1 mld. lei) față de nivelul din execuția aferentă anului 2021.

În opinia formulată de CF cu ocazia primei rectificări bugetare pe anul 2022, acesta aprecia pe partea de venituri bugetare probabilitatea de manifestare a unui gol de venituri comparativ cu țintele asumate în proiectul de rectificare bugetară de circa 9 mld. lei (0,66% din PIB), iar pe partea de cheltuieli bugetare, o subdimensionare de circa 6,2 mld. lei (0,45% din PIB) – în ipoteza în care datele transmise de MF privind impactul măsurilor din sectorul energetic arătau o dimensionare realistă a acestuia. În consecință, CF aprecia că deficitul bugetar plauzibil a fi atins, conform metodologiei *cash*, se situa la circa 7% din PIB (față de 5,84% din PIB în proiecția bugetară rectificată). Totodată, CF atrăgea atenția la momentul respectiv că o subdimensionare a impactului cheltuielilor privind schema de compensare în energie ar fi dus la o creștere considerabilă a deficitului.

A doua rectificare bugetară²⁰ (aprobată prin OUG nr. 160/2022) include, comparativ cu parametrii bugetari aprobați anterior, o majorare de mică amploare a veniturilor și a cheltuielilor totale ale BGC (+0,9 mld. lei fiecare), deficitul bugetar rămânând astfel neschimbat în termeni nominali (ca procent în PIB, deficitul bugetar era estimat a se diminua la 5,74% din PIB, pe fondul majorării proiecției PIB nominal cu 23,7 mld. lei).

Pe categorii de venituri bugetare, revizuirii mai importante ale nivelurilor proiectate în prima rectificare (nete de impactul schemelor de tip *swap*) s-au înregistrat la următoarele categorii:

- *Venituri fiscale*: -2,3 mld. lei, principalele modificări fiind:
 - *Impozit pe profit*: +1,6 mld. lei, revizuirea având în vedere majorarea proiecției pentru PIB nominal cu 23,7 mld. lei sau cu circa 1,7% față de estimarea din luna august 2022;
 - *TVA*: -1,6 mld. lei, noua țintă de colectare pentru 2022 fiind cu 22,5% mai mare față de sumele colectate în anul 2021;
 - *Accize*: -0,7 mld. lei, confirmând evaluarea anterioară a CF privind supraevaluarea acestui agregat bugetar (CF aprecia, în opinia asupra celei de-a doua rectificări bugetare pe anul 2022²¹, că și noul nivel proiectat era ușor supradimensionat, apreciind drept probabile încasări din accize mai reduse cu circa 0,5 mld. lei comparativ cu noua țintă);
 - *Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități*: -1,3 mld. lei, scăderea estimării de venituri fiind determinată de aprobarea H.G. nr. 1139/2022 prin care se prevedea încasarea în anul 2022 a 1,1 mld. lei venituri aferente valorificării

²⁰ Comparațiile au drept referință rectificarea bugetară aprobată de Guvern în luna august 2022, și nu proiectul de rectificare asupra căruia CF a emis opinie în luna august 2022, între cele două existând unele diferențe de mică amploare, respectiv venituri și cheltuieli totale mai ridicate cu circa 0,4 mld. lei în varianta de rectificare adoptată de Guvern.

²¹ <http://www.consiliulfiscal.ro/Opinie%20CF%20rectificare%20%202022%20extinsa%20final.pdf>

frecvențelor radio în noile benzi de frecvențe armonizate la nivel european pentru sisteme de comunicații mobile terestre de bandă largă 5G, față de estimarea inițială de 2,5 mld. lei;

- *Contribuții de asigurări*: -0,08 mld. lei, menținerea estimării apărând surprinzătoare, în condițiile în care ținta propusă echivala cu un ritm de creștere față de anul precedent de circa 11,1%, în timp ce execuția la 10 luni consemna un ritm de 10%;
- *Venituri nefiscale*: +6,7 mld. lei, sursa revizuirii fiind, potrivit MF, evoluția încasărilor din redevențe petroliere, dividende aferente exercițiului financiar 2021, venituri din dobânzi și vărsăminte din veniturile nete ale BNR. Trebuie remarcat că această revizuire a veniturilor nefiscale a reprezentat sursa principală a îmbunătățirii poziției fiscal-bugetare în anul 2022;
- *Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și pre-finanțări aferente cadrului financiar 2014-2020*: +1,95 mld. lei;
- *Sume aferente asistenței financiare nerambursabile alocate pentru PNRR*: -5,8 mld. lei, în condițiile întâzierilor în demararea proiectelor comparativ cu estimările inițiale.

Astfel, rectificarea a doua a consemnat o estimare apropiată de prima rectificare, în condițiile în care veniturile mult peste așteptările inițiale – în special, cele nefiscale și impozit pe profit – au contrabalansat reducerile operate în cadrul altor categorii de venituri – în special TVA și sume aferente PNRR. În opinia emisă referitor la cea de a doua rectificare bugetară, CF a apreciat drept probabilă materializarea unui gol de venituri de circa 3 mld. lei (0,21% din PIB), în scădere față de golul de venituri de 9 mld. lei estimat anterior.

Pe partea de cheltuieli bugetare, a avut loc o majorare cu circa 0,9 mld. lei, comparativ cu parametrii aprobați la prima rectificare, revizuirile la nivelul principalelor categorii de cheltuieli (nete de impactul schemelor de tip *swap*) fiind următoarele:

- *Cheltuieli de personal*: +0,3 mld. lei, în principal ca urmare a alocărilor suplimentare către Ministerul Educației;
- *Bunuri și servicii*: +1,5 mld. lei, în principal ca urmare a suplimentării sumelor aferente bugetului instituțiilor finanțate integral și/sau parțial din venituri proprii (+1,1 mld. lei), respectiv bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate (+0,5 mld. lei), la care s-a adăugat impactul reducerii schemei de compensare de tip *swap* (+0,5 mld. lei, efect asupra cheltuielilor nete de *swap*), aceste modificări fiind contrabalansate parțial de reducerea plafonului pentru cheltuielile cu bunuri și servicii la nivelul bugetului de stat (-0,5 mld. lei);
- *Dobânzi*: +4,5 mld. lei, majorarea fiind rezultatul a trei factori principali, și anume creșterea stocului de datorie publică, majorarea ratelor de dobândă la care se contractează împrumuturile noi, respectiv reluarea unor emisiuni mai vechi de titluri de stat prin oferirea unui discount față de valoarea nominală (pentru ca randamentul acestor emisiuni să reflecte noile rate de dobândă practicate pe piață);
- *Transferuri între unități ale administrației publice*: -0,4 mld. lei, în principal ca urmare a majorării schemei de compensare de tip *swap*;
- *Alte transferuri*: -0,5 mld. lei, diminuarea regăsindu-se preponderent la nivelul bugetului instituțiilor finanțate integral și/sau parțial din venituri proprii, respectiv al bugetului de stat;
- *Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile*: -0,1 mld. lei;

- *Asistență socială*: +1,7 mld. lei, în principal ca urmare a suplimentării alocațiilor pentru plata beneficiilor ce se acordă familiilor și copiilor (+1,1 mld. lei) și a celor către bugetul general centralizat al unităților administrativ-teritoriale (+0,6 mld. lei);
- *Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020*: -0,5 mld. lei, revizuire survenită din cauza diminuării în planificare a cheltuielilor aferente proiectelor finanțate din fonduri structurale și de coeziune (-1,8 mld. lei), contrabalansată parțial de revizuirea ascendentă a sumelor care tranzitează bugetul general consolidat destinate prefinanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene;
- *Alte cheltuieli*: +1,1 mld. lei, din care 0,5 mld. lei pentru acoperirea titlurilor de plată emise de Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților;
- *Proiecte cu finanțare din sumele reprezentând asistența financiară nerambursabilă aferentă PNRR*: -7 mld. lei; respectiv din *sumele aferente componentei de împrumut a PNRR*: -0,6 mld. lei, diminuări ce au apărut în contextul întâzierilor în demararea proiectelor comparativ cu estimările inițiale;
- *Fonduri de rezervă*: +0,9 mld. lei;
- *Cheltuieli de capital*: +1,3 mld. lei, majorare determinată în principal de suplimentarea alocațiilor către C.N.A.I.R. (+2,3 mld. lei), la care se adaugă impactul reducerii schemei de compensare de tip *swap* (+0,4 mld. lei, efect asupra cheltuielilor nete de *swap*), aceste modificări fiind parțial contrabalansate de diminuarea sumelor alocate la nivelul bugetului instituțiilor finanțate integral și/sau parțial din venituri proprii (-1,2 mld. lei) și al bugetului de stat (-0,2 mld. lei).

Cheltuielile de investiții publice totale, din surse interne și externe, au fost diminuate în planificare cu 4,6 mld. lei (circa -5%) față de nivelul estimat la prima rectificare, pe fondul reducerii sumelor alocate prin PNRR, compensate parțial de suplimentarea alocațiilor pentru proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare, a cheltuielilor de capital și a altor transferuri de natura investițiilor. În urma acestei diminuări, nivelul programat al cheltuielilor de investiții era mai scăzut cu circa 1,5% (-1,3 mld. lei) față de valoarea prevăzută în bugetul inițial, dar rămânea semnificativ mai ridicat (+20,6 mld. lei, reprezentând +30,9%) față de nivelul din execuția aferentă anului 2021.

Cea de a doua rectificare bugetară a confirmat aprecierile CF, formulate cu ocazia primei rectificări, privind insuficiența alocațiilor pentru cheltuielile cu bunuri și servicii și cele de asistență socială. CF și-a menținut evaluarea anterioară cu privire la necesitatea unor alocări suplimentare încă și mai ridicate la nivelul celor două agregate de cheltuieli de circa 2,5 mld. lei (0,18% din PIB). Cu toate acestea, CF a apreciat că este posibilă încadrarea în anvelopa proiectată pentru cheltuielile totale ale BGC, dată fiind sub-execuția semnificativă a cheltuielilor de investiții, fiind probabil ca sumele efectiv cheltuite să fie inferioare celor bugetate. Astfel, CF a evaluat drept posibilă încadrarea în noua țintă propusă pentru deficitul bugetar *cash* de 5,74% din PIB.

Totodată, CF a subliniat îmbunătățirea perspectivei fiscale pentru anul 2022, îmbunătățire ce a avut la bază atât dinamica superioară celei anticipate a PIB nominal, care implica venituri fiscale (inclusiv

contribuții de asigurări) mai ridicate, cât și creșterea foarte mare (față de nivelurile bugetate) a veniturilor nefiscale, în special ca urmare a evoluțiilor din sectorul energetic.

3. Conformarea cu regulile fiscale în procesul de programare bugetară

România face obiectul procedurii de deficit excesiv (PDE) demarate anterior²² declanșării clauzei de derogare temporară de la Pactul de Stabilitate și de Creștere (PSC), prin care regulile bugetare au fost suspendate în perioada 2020-2023²³ pentru a oferi statelor membre marja de manevră necesară implementării măsurilor adecvate gestionării situațiilor dificile generate de evoluția pandemiei, creșterea prețurilor energiei și războiul din Ucraina, cu consecințe bugetare importante.

În 18 iunie 2021, Consiliul a adoptat recomandarea din cadrul PDE care stabilea că România ar trebui să pună capăt situației de deficit excesiv cel mai târziu în 2024, noul termen pentru corectarea acestuia permițând un efort gradual și un echilibru între consolidarea bugetară și redresarea economică. Conform recomandării CE, pentru a respecta termenul limită, România ar trebui să parcurgă următoarea traiectorie de reducere graduală a deficitului: 8% din PIB în 2021, 6,2% din PIB în 2022, 4,4% din PIB în 2023 și 2,9% din PIB în anul 2024.

Având în vedere cele de mai sus, evaluarea conformării cu regulile fiscale se face exclusiv prin prisma modificării plafoanelor stabilite de Legea nr. 312/2021 prin derogările stabilite cu ocazia legilor de rectificare bugetară din cursul anului 2022.

De notat că Legea nr. 312 din 24 decembrie 2021 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2022 stabilea limita deficitului *cash* la 5,84% din PIB pentru anul 2022, corespunzător unui deficit în termeni *ESA* de 6,23% din PIB, apropiat de ținta pentru anul 2022 conform recomandării CE din luna iunie 2021 în cadrul PDE (6,2% din PIB). Prin derogare de la prevederile art. 6, 7 și ale art. 26 alin. (3) din LRFB, Legea nr. 312/2021 nu prevedea calea de ajustare către obiectivul bugetar pe termen mediu de -1% din produsul intern brut, precizându-se însă că ajustarea soldului structural se continua și în anul 2022, fiind estimat la -5,71% din PIB potențial, cu perspective de diminuare (-4,18% în 2023 și -2,88% în 2024, conform aceleiași legi²⁴).

În [Tabelul 2](#) se prezintă limitele principalilor indicatori stabiliți prin Legea nr. 312/2021 și, respectiv, prin cele două rectificări bugetare operate în cursul anului 2022. Cifrele în italic reprezintă valorile indicatorilor ca procent din PIB recalculat cu date PIB actualizate (Eurostat, aprilie 2023), respectiv 1.412,5 mld. lei, față de 1.317,3 mld. lei (nivel estimat în bugetul inițial).

²² Urmare a depășirii în anul 2019 a pragului de 3% din PIB, la recomandarea Comisiei din 4 martie 2020, Consiliul a decis în data de 3 aprilie 2020 aplicarea PDE României, cu recomandarea reducerii deficitului excesiv până în anul 2024.

²³ În mai 2022, CE a prelungit cu încă un an activarea clauzei derogatorii care permite depășirea temporară a limitelor prevăzute în PSC, din cauza contextului economic incert creat de războiul din Ucraina.

²⁴ În Programul de Convergență 2022-2025, estimările pentru soldul structural erau -5,4% (2022), -3,8% (2023), -2,6% (2024) și -2,8% (2025).

Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și ale cheltuielilor de personal

	Lege nr. 312/2021			OUG nr. 19/2022			OUG nr. 160/2022		
	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care:	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care:	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care:
			Cheltuieli de personal			Cheltuieli de personal			Cheltuieli de personal
<i>mil. lei</i>	-76.983,0	457.969,4	115.407,0	-80.154,0	491.765,6	118.156,9	-80.154,0	496.185,8	118.416,2
% din PIB proiect buget	-5,84%	34,8%	8,8%	-5,84%	35,8%	8,6%	-5,74%	35,5%	8,5%
% din PIB executie	-5,45%	32,4%	8,2%	-5,67%	34,8%	8,4%	-5,67%	35,1%	8,4%

**Exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori*

Sursa: MF, Eurostat

Cele două proiecte de rectificare bugetară au stipulat, prin derogare de la Legea plafoanelor, noi majorări ale plafoanelor nominale, față de proiectul de buget inițial, pentru cvasi-totalitatea indicatorilor specificați în cadrul fiscal-bugetar (în linie cu evoluția din cursul anului a agregatelor de venituri și cheltuieli).

Această practică reflectă persistența unor slăbiciuni majore în construcția bugetelor publice în România, consfințind arbitrariul în reorientarea alocării unor categorii de cheltuieli, în detrimentul unor reguli fiscale naționale ce pot fi astfel eludate cu ușurință, limitând rolul pe care acestea ar trebui să îl joace în orientarea pe termen mediu a politicii fiscal-bugetare. Se poate afirma, urmărind de-a lungul timpului rectificările bugetare prin care se fac derogări de la regulile fiscale instituite de LRFB și se redefinesc plafoanele agregatelor bugetare, că atunci când o regulă inițială este în pericol de a nu fi respectată, se modifică regula, nu comportamentul.

Așa cum se observă din tabelul de mai sus, *prima rectificare bugetară* (OUG nr. 19/2022) a adus cu sine creșterea plafonului nominal atât al *cheltuielilor totale (exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori)* (+33,8 mld. lei), cât și al *cheltuielilor de personal* (+2,8 mld. lei), în timp ce limita de *deficit bugetar* a crescut cu 3,2 mld lei, comparativ cu bugetul inițial pentru anul 2022. Ca pondere în PIB, deficitul bugetar s-a menținut la 5,84%, ca urmare a majorării proiecției PIB nominal în intervalul dintre proiectul de buget și prima rectificare. Ponderea cheltuielilor totale în PIB a crescut la 35,8%, de la 34,8%, pe când ponderea cheltuielilor de personal în PIB a cunoscut o ușoară scădere, de la 8,8% (cât era prevăzut în Legea plafoanelor 312/2021) la 8,6%, datorită reviziei în sus a PIB la momentul primei rectificări bugetare.

A *doua rectificare* (OUG nr. 160/2022), comparativ cu prima, a crescut plafonul *cheltuielilor totale (exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori)* cu 4,4 mld. lei, pe cel al *cheltuielilor de personal* cu aproximativ 0,3 mld. lei, menținând constant plafonul nominal pentru *deficitul bugetar* (80,2 mld. lei). Ca pondere în PIB, toți acești indicatori au înregistrat o ușoară scădere (generată de revizuirea pozitivă a PIB cu 23,7 mld. lei), și anume: cheltuielile totale (exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori) de la 35,8% la 35,5%, cheltuielile de personal de la 8,6% la 8,5%, respectiv deficitul bugetar de la 5,84% la 5,74%.

Dacă se recalculează indicatorii exprimați ca pondere în PIB considerând valoarea PIB actualizată în aprilie 2023 (ultimul rând din *Tabelul 2*, cu italic), se observă majorarea *deficitului bugetar* de la 5,45% din PIB în bugetul inițial, la 5,67% din PIB la prima și la a doua rectificare, respectiv creșterea succesivă a ponderii *cheltuielilor totale (exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori)* de la 32,4% (în proiectarea inițială) la 34,8% (prima rectificare) la 35,1% (a doua rectificare). Cheltuielile de personal ca pondere în PIB actualizat cresc de la 8,2% (în proiectarea inițială) la 8,4% (prima și a doua rectificare).

Plafonul nominal al deficitului primar s-a menținut la prima rectificare bugetară (57 mld. lei), diminuându-se la 51,4 mld. lei cu ocazia celei de-a doua rectificări bugetare pentru 2022. De notat că plafonul datoriei publice, exprimat ca pondere în PIB (gradul de îndatorare), a rămas nemodificat pe tot parcursul anului, și anume 49,8%, așa cum era prevăzut în Legea 312/2021.

Chiar dacă a fost prelungită clauza derogatorie până la finele anului 2023, aceasta nu suspendă procedurile PSC, ci permite abaterea de la cerințele bugetare care s-ar aplica în mod normal, iar angajamentele asumate de România față de CE privind reducerea deficitului bugetar sub nivelul de 3% din PIB (termeni ESA 2010) rămân valabile.

4. Execuția bugetară

Rezultatele execuției bugetare (inclusiv schema *swap*) indică un deficit bugetar de 80,8 mld. lei (conform metodologiei naționale), cu 3,8 mld. lei peste nivelul țintei asumate în bugetul inițial (77 mld. lei). Ca pondere în PIB, deficitul *cash* a înregistrat un nivel marginal inferior celui programat inițial (5,72% comparativ cu 5,84%). Conform metodologiei ESA, deficitul bugetar a fost de 6,2% din PIB, puțin sub nivelul proiectat în bugetul inițial (6,24% din PIB).

Diferența dintre nivelurile nominale ale deficitului bugetar potrivit celor două metodologii poate fi explicată de elemente care acționează în ambele sensuri, respectiv unele care afectează doar deficitul bugetar potrivit metodologiei naționale, iar altele doar pe cel conform metodologiei europene. Astfel, principalele elemente care explică ecartul dintre soldul bugetar potrivit ESA 2010 și cel potrivit metodologiei naționale au fost reprezentate de: diferențe în tratamentul cheltuielilor cu dobânzile (circa +12 mld. lei), diferențe între cheltuielile înregistrate și plățile efectuate în numele UE (+5 mld. lei), venituri din proprietate tratate ca super-dividende (-4,3 mld. lei), sume acordate Complexului Energetic Oltenia (-2,9 mld. lei), înregistrarea titlurilor de despăgubire ale ANRP (-2,3 mld. lei), diferențe *cash*-ESA între sumele acordate pentru compensarea facturilor aferente consumului de energie electrică și gaze naturale (-2,4 mld. lei), taxe și impozite amânate la plată (-1,2 mld. lei), diferențe între titluri executorii emise și plătite (-0,7 mld. lei), diferențe rezultate din operațiuni cu certificate de emisii de gaze (-0,3 mld. lei) etc.

Execuția anului 2022 (exclusiv schema tip *swap*²⁵) relevă că atât veniturile, cât și cheltuielile totale ale BGC au depășit semnificativ estimările din bugetul inițial. În *Tabelul 3* se prezintă evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2022 în standarde *cash*.

²⁵ În execuție acestea au fost de 1.058,21 mil. lei, peste nivelul proiectat inițial (850 mil. lei).

Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare în anul 2022 (mld. lei)				
	Program inițial	Prima rectificare	A doua rectificare	Execuție
Venituri totale	439,1	471,2	472,0	459,1
Venituri fiscale	210,6	231,9	229,6	230,1
Contribuții asigurări	139,5	141,2	141,1	139,3
Fonduri UE	59,0	60,5	56,9	48,4
Cheltuieli totale, din care:	516,1	551,3	552,2	539,9
Cheltuieli curente, din care	477,4	511,1	510,6	501,9
Proiecte din fonduri UE*	60,8	63,3	55,7	49,7
Cheltuieli de capital	38,7	40,3	41,6	40,5
Deficit bugetar	-77,0	-80,2	-80,2	-80,8

Sursa: MF

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare a obligațiilor restante față de buget de tip swap

* Sume fără componenta de împrumut a PNRR

Veniturile bugetare totale, nete de impactul schemelor de compensare de tip swap, au fost cu 20 mld. lei peste estimarea inițială. În structură, evoluții peste așteptări s-au înregistrat pentru *veniturile fiscale* (+19,5 mld. lei) și *veniturile nefiscale* (+10,6 mld. lei), pe fondul unui avans al economiei și al pieței muncii net superior prognozei pentru indicatorii macroeconomici care au fundamentat proiectul de buget și al încasărilor suplimentare din suprataxarea producătorilor de energie electrică și gaze naturale. Evoluții sub așteptările inițiale au fost înregistrate la nivelul *contribuțiilor de asigurări* (-0,2 mld. lei) și al *sumelor din fonduri europene* (inclusiv *sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență*, precum și *sume aferente asistenței financiare nerambursabile alocate pentru PNRR*), pentru care nerealizarea față de programul inițial a fost de 10,6 mld. lei.

În structura *veniturilor fiscale* au fost înregistrate creșteri semnificative comparativ cu prevederile inițiale la nivelul încasărilor din: *impozitul pe profit* (+5,1 mld. lei, ca efect al creșterii PIB nominal), *TVA* (+2,3 mld. lei, în principal pe fondul dinamicii favorabile a consumului în termeni nominali) și *impozitul pe salarii și venit* (+2,2 mld. lei, pe fondul evoluției peste estimările inițiale a indicatorilor pieței muncii).

Nivelul cheltuielilor bugetare a depășit cu 23,8 mld. lei valoarea programată inițial. Principalele agregate de cheltuieli care au înregistrat creșteri semnificative au fost: *asistența socială* (+13,9 mld. lei, pe seama bugetării inițiale insuficiente, dar și a unor măsuri *one-off* în cazul pensiilor mai mici sau egale cu 2.000 lei), *dobânzi* (+9,2 mld. lei, pe fondul creșterii datoriei publice și a ratelor de dobândă la care se contractează împrumuturile noi), *bunuri și servicii* (+5,9 mld. lei, urmare a sub-bugetării inițiale și parțial justificate de impactul creșterii peste așteptări a prețurilor), *subvenții* (+5,4 mld. lei, ca efect al schemelor de compensare/plafonare a prețurilor la energie electrică și gaze naturale), *cheltuieli de personal* (+2,3 mld. lei, urmare a alocărilor suplimentare pentru bugetul de stat și pentru bugetele locale), *cheltuieli de capital* (+1,8 mld. lei, în principal pentru suplimentarea alocărilor către C.N.A.I.R.). Au fost înregistrate reduceri semnificative la *cheltuieli aferente proiectelor cu finanțare din sumele reprezentând asistență*

financiară nerambursabilă aferentă PNRR (-10 mld. lei), cheltuieli aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (-4 mld. lei), cheltuieli aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020 (-1,1 mld. lei), precum și la alocări din fondul de rezervă (-1,2 mld. lei).

În [Tabelul 4](#) se prezintă evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare din perspectiva metodologiei naționale (*cash*), exprimate ca pondere în PIB. Comparativ cu anul precedent, în 2022 s-a consemnat reducerea deficitului bugetar în PIB cu 1,01 pp, explicată prin creșterea ponderii veniturilor bugetare în PIB cu 0,58 pp și diminuarea ponderii cheltuielilor bugetare în PIB cu 0,43 pp.

Veniturile BGC care au avut cea mai favorabilă evoluție au fost: *veniturile fiscale (+0,64 pp), veniturile nefiscale (+0,60 pp) și sumele primite de la UE în contul plăților efectuate (+0,09 pp)*, în timp ce scăderi au survenit la încasările din *contribuții de asigurări sociale (-0,84 pp)*.

La nivelul *veniturilor fiscale*, majorări comparativ cu anul precedent au fost înregistrate la *impozitul pe profit (+0,20 pp, dată fiind creșterea în termeni nominali a economiei) și impozitul pe salarii și venit (+0,02 pp, pe seama îmbunătățirii indicatorilor pieței muncii), impozitele și taxele pe proprietate* diminuându-se ca pondere în PIB (-0,07 pp). Referitor la impozitarea consumului, cea mai semnificativă scădere a fost la încasările din *accize (-0,40 pp)*, încasările din *TVA* reducându-se cu 0,02 pp, în timp ce la sub-componenta *alte impozite și taxe pe bunuri și servicii* a avut loc o creștere de 0,90 pp.

Pe partea de cheltuieli totale ale BGC, comparativ cu anul anterior, cea mai importantă reducere s-a înregistrat la *cheltuieli de personal (-1,09 pp din PIB, în condițiile menținerii unei politici salariale prudente în sectorul public, cu o creștere (+5,17%) sub dinamica PIB nominal (+19%). Agregatele bugetare care mai consemnează scăderi, ca pondere în PIB, sunt bunurile și serviciile (-0,25 pp) și cheltuielile cu asistența socială (-0,06 pp)*.

Creșteri raportate la anul 2021 au fost înregistrate pentru cheltuielile cu *dobânzi (+0,55 pp, urmare a creșterii necesarului de finanțare și a costurilor de împrumut), subvenții (+0,55 pp, creștere generată de schemele de compensare a prețurilor la energie), proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare (+0,11 pp) și cheltuieli de capital (+0,06 pp)*.

Tabelul 4: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde <i>cash</i> (% din PIB)										
	2009	2015	2016	2019	2020	2021	Buget inițial 2022	Execuție 2022	Buget inițial 2022-2021	Execuție 2022-2021
Venituri totale	29,6	32,8	29,4	30,3	30,4	31,9	31,1	32,5	0,3	0,58
Venituri fiscale (exclusiv contribuții)	16,4	19,4	17,8	14,8	14,2	15,7	14,9	16,3	0,6	0,64
Impozit pe venit	3,5	3,7	3,6	2,2	2,3	2,4	2,2	2,4	0,0	0,02
Impozit pe profit	2,0	1,9	2,0	1,7	1,5	1,7	1,5	1,9	0,1	0,20
Impozite și taxe pe proprietate	0,6	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,0	-0,07
TVA	6,5	8,0	6,8	6,2	5,7	6,7	6,5	6,6	0,6	-0,02
Accize	2,9	3,7	3,5	3,0	2,9	2,9	2,7	2,5	-0,1	-0,40
CAS	9,0	8,1	8,0	10,5	10,5	10,7	9,9	9,9	-0,3	-0,84
Venituri nefiscale	3,1	2,7	2,3	2,6	2,3	2,2	2,1	2,8	-0,2	0,60
Donații	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00
Sume primite de la UE în contul plăților efectuate	0,4	2,4	1,0	2,4	3,3	3,2	3,5	3,3	-0,2	0,09
Cheltuieli totale	36,6	34,2	31,6	34,9	40,0	38,7	36,5	38,2	-1,0	-0,43
Cheltuieli de personal	8,8	7,3	7,5	9,7	10,4	9,4	8,2	8,3	-1,1	-1,09
Bunuri și servicii	5,3	5,7	5,4	5,0	5,4	5,4	4,7	5,1	0,0	-0,25
Dobânzi	1,1	1,3	1,3	1,1	1,4	1,5	1,4	2,1	0,0	0,55
Subvenții	1,4	0,9	0,9	0,7	0,8	0,7	0,9	1,3	0,3	0,55
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare	0,5	3,4	0,8	2,6	3,3	3,5	4,7	3,6	0,5	0,11
Asistență socială	12,0	10,7	10,7	10,8	13,1	12,4	11,4	12,3	-0,7	-0,06
Cheltuieli de capital	4,1	2,6	2,5	2,9	3,1	2,8	2,7	2,9	0,2	0,06
Sold bugetar	-6,95	-1,45	-2,2	-4,59	-9,61	-6,73	-5,45	-5,72	1,32	1,01

Sursa: MF, calcule CF

Notă: Sume fără impactul schemelor de compensare a obligațiilor restante față de buget de tip swap

În *Tabelul 5* se prezintă evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde ESA 2010²⁶, exprimate ca procente din PIB.

Tabelul 5: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde ESA 2010, % PIB								
	2009	2015	2016	2019	2020	2021	2022	Modificări 2022 față de 2021
Total venituri	30,4	35,5	32,5	31,6	32,3	32,7	33,5	0,8
Impozite indirecte, din care:	10,2	13,3	11,5	10,5	10,3	10,7	10,7	0,0
TVA	6,3	8,1	6,5	6,2	6,1	6,4	6,7	0,3
Accize + taxe vamale	3,9	5,2	5,0	4,3	4,2	4,3	4,0	-0,3
Impozite directe, din care:	5,9	6,6	6,5	4,8	4,7	5,1	5,9	0,8
impozit pe venit	3,3	3,7	3,7	2,3	2,4	2,4
impozit pe profit	2,3	2,3	2,3	2,1	1,9	2,2
CAS	9,7	8,1	8,9	11,2	11,8	11,3	10,6	-0,7
Alte venituri curente	1,5	2,0	1,6	1,8	1,8	1,5	1,9	0,4
Sume primite de la UE	0,4	2,7	1,4	1,1	1,6	1,9	2,3	0,4
Total cheltuieli	39,9	36,0	35,0	36,0	41,5	39,8	39,7	-0,1
Consum intermediar	6,0	5,9	5,7	5,6	5,9	6,1	5,8	-0,3
Remunerarea salariaților	10,3	7,8	9,1	11,2	12,1	11,1	9,9	-1,2
Dobânzi	2,0	1,6	1,4	1,0	1,2	1,1	1,2	0,1
Asistență socială	12,7	11,5	11,7	11,8	13,4	13,2	13,4	0,2
Subvenții	1,1	0,4	0,3	0,4	1,0	0,5	1,2	0,7
Alte cheltuieli curente	1,7	2,4	1,4	1,4	2,1	2,3	2,0	-0,3
Formarea brută de capital fix	5,8	5,2	3,7	3,5	4,6	4,2	4,2	0,0
Sold bugetar	-9,5	-0,5	-2,5	-4,3	-9,2	-7,1	-6,2	0,9

Sursa: Eurostat

Consolidarea fiscală inițiată în anul 2010 în vederea corectării dezechilibrelor majore existente la nivelul poziției finanțelor publice a fost caracterizată de un ritm alert, România reușind într-o perioadă de timp relativ scurtă reducerea deficitului bugetar potrivit ESA 2010 de la 9,5% din PIB în anul 2009 la 0,5% din

²⁶ Datele cuprinse în acest tabel nu sunt deplin comparabile cu cele din Tabelul 4, diferențele provin din sfera de cuprindere diferită în cele două standarde, ESA 2010 și standardul național.

PIB în 2015. În anii 2016-2019 politica fiscală laxă a condus la inversarea acestui trend, înregistrându-se o creștere importantă a deficitului bugetar față de anul 2015, pe fondul scăderii masive a veniturilor (cu 3,9 pp în anul 2019). Astfel, anul 2019 a marcat depășirea pragului de 3% din PIB (deficitul înregistrat a fost de 4,3%), România fiind plasată în PDE în aprilie 2020. Măsurile fiscale luate în anul 2020 pentru atenuarea efectelor sociale și economice în contextul declanșării pandemiei au pus presiune suplimentară pe buget, deficitul BGC situându-se în apropierea nivelului atins în 2009. Anul 2021 a marcat revenirea economică pe fondul măsurilor de sprijin guvernamental și ameliorării situației sanitare, iar comparativ cu anul precedent veniturile bugetare au avansat marginal (+0,4 pp din PIB), în timp ce cheltuielile totale s-au redus cu 1,7 pp din PIB, consemnându-se un deficit de 7,1% din PIB, cu 2,1 pp din PIB sub nivelul atins în 2020.

În anul 2022, veniturile bugetare au înregistrat o pondere de 33,5% din PIB. Cele mai semnificative creșteri, față de anul 2021, s-au consemnat pentru încasările din: *impozitul pe venit și pe profit* (+0,8 pp din PIB), *alte venituri curente și sumele din fonduri europene* (+0,4 pp fiecare). Încasările din TVA au avansat cu 0,3 pp din PIB, creștere „anulată” de scăderea cu aceeași mărime (-0,3 pp) a încasărilor din *accize și taxe vamale*, ceea ce s-a tradus prin menținerea ponderii impozitelor indirecte în PIB la nivelul anului 2021, și anume 10,7%. Observăm, totodată, reducerea ponderii *contribuțiilor sociale* (-0,7 pp, majorarea PIB depășind creșterea fondului de salarii din economie).

Ponderea cheltuielilor bugetare în 2022 a fost de 39,7% din PIB, mai puțin cu 0,1 pp față de anul anterior. Diminuarea cea mai semnificativă s-a înregistrat la *remunerarea salariaților* (-1,2 pp din PIB, în condițiile unui ritm de creștere nominal al cheltuielilor de personal semnificativ inferior celui al PIB nominal), urmată de scăderea *consumului intermediar și a altor cheltuieli curente* (-0,3 pp din PIB fiecare). Creșteri au înregistrat cheltuielile cu *subvențiile* (+0,7 pp), cheltuielile cu *asistența socială* (+0,2 pp) și cheltuielile cu plata *dobânzilor* la împrumuturile contractate (+0,1 pp). *Formarea brută de capital fix* a cunoscut o stagnare în perioada 2021-2022, aceasta având în fiecare dintre cei doi ani o pondere în PIB de 4,2%.

Situația bugetară a țării noastre este una deosebit de complicată. Pe de o parte, războiul din Ucraina (ce presupune nevoi sporite de finanțare pentru apărare), provocările ce derivă din tranziția energetică și schimbările climatice pun presiuni suplimentare asupra bugetului public, iar, pe de altă parte, este absolut necesar ca România să continue procesul de consolidare bugetară, din rațiuni de stabilizare a nivelului datoriei publice, de reducere a vulnerabilităților interne și externe, de stabilitate a monedei naționale și de apărare a echilibrelor macroeconomice, de ameliorare a ratingului de țară.

În aceste condiții, este absolut necesar ca procesul de consolidare bugetară să includă și măsuri de creștere a veniturilor fiscale, acestea fiind la un nivel inadmisibil de jos în raport cu nevoile României, precum și comparativ cu reperele UE, corecția bugetară neputând fi realizată exclusiv prin reducerea cheltuielilor publice.

Implementarea unui plan multianual riguros de consolidare fiscală și utilizarea eficientă a fondurilor europene puse la dispoziția României constituie bazele unei ajustări graduale, care să minimizeze costurile economice și sociale asociate și să impulsioneze o creștere economică sustenabilă în acord cu

programele UE în domeniul digitalizării, promovării economiei circulare, reducerii dependenței de sursele de energie convențională în demersul comun de a asigura „înverzirea” economiilor europene.

III.3. Soldul bugetar structural în România

Semnarea și ratificarea de România a Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (TSCG) în anul 2012 a statuat un cadru fiscal-bugetar bazat pe reguli, având drept obiectiv în cazul României o țintă de deficit structural de maxim 1% din PIB potențial²⁷. Prevederile TSCG și ale Directivei nr. 85/2011 au fost încorporate în legislația națională prin amendarea Legii nr. 69/2010 (LRFB) în decembrie 2013, astfel încât planificarea bugetară pe termen mediu a fost constrânsă de noua regulă pentru deficitul bugetar structural²⁸, prevăzută de TSCG, începând cu elaborarea bugetului pentru anul 2015. Teoretic, odată cu atingerea obiectivului pe termen mediu (OTM) în anul 2015, procesul de consolidare fiscală inițiat în România în anul 2010 putea fi considerat încheiat. Însă, această constrângere nu a mai funcționat ulterior, **începând cu anul 2016 având loc o abatere deliberată și de amploare de la regula privind nivelul maxim de 1% al deficitului structural. În perioada 2017-2019 România a făcut de două ori obiectul Procedurii de deviație semnificativă de la OTM – brațul preventiv al PSC, din martie 2020 fiind și singura țară din UE plasată în procedura de deficit excesiv – brațul corectiv al PSC.** Recomandarea CE este ca România să se plaseze pe o traiectorie de ajustare credibilă și sustenabilă prin atingerea unui deficit bugetar de 4,4% din PIB în 2023 și de 2,9% din PIB în 2024²⁹.

Trebuie avut în vedere că definirea țintei în termeni de deficit structural implică un obiectiv de deficit efectiv ajustat în funcție de poziția economiei în cadrul ciclului economic, astfel că la intrarea deviației PIB (engl. *output gap*) în teritoriu pozitiv, respectarea țintei de deficit structural de 1% din PIB necesită niveluri ale deficitului efectiv inferioare acestuia (componenta ciclică³⁰ a soldului bugetar fiind pozitivă). Soldul bugetar structural, deși reflectă mai fidel poziția fiscală a unei economii, prezintă o serie de dezavantaje, cel mai important fiind legat de incertitudinile asociate estimării acestuia. Astfel, valoarea soldului structural este dependentă de nivelul deviației PIB, aceasta fiind calculată în raport cu nivelul PIB potențial – o mărime neobservabilă deseori supusă unor revizuri mai mult sau mai puțin semnificative, în funcție de actualizarea datelor statistice și metodologia folosită. De exemplu, estimarea deviației PIB pentru România, prezentată în Raportul anual al CF pe anul 2021, a fost revizuită de la

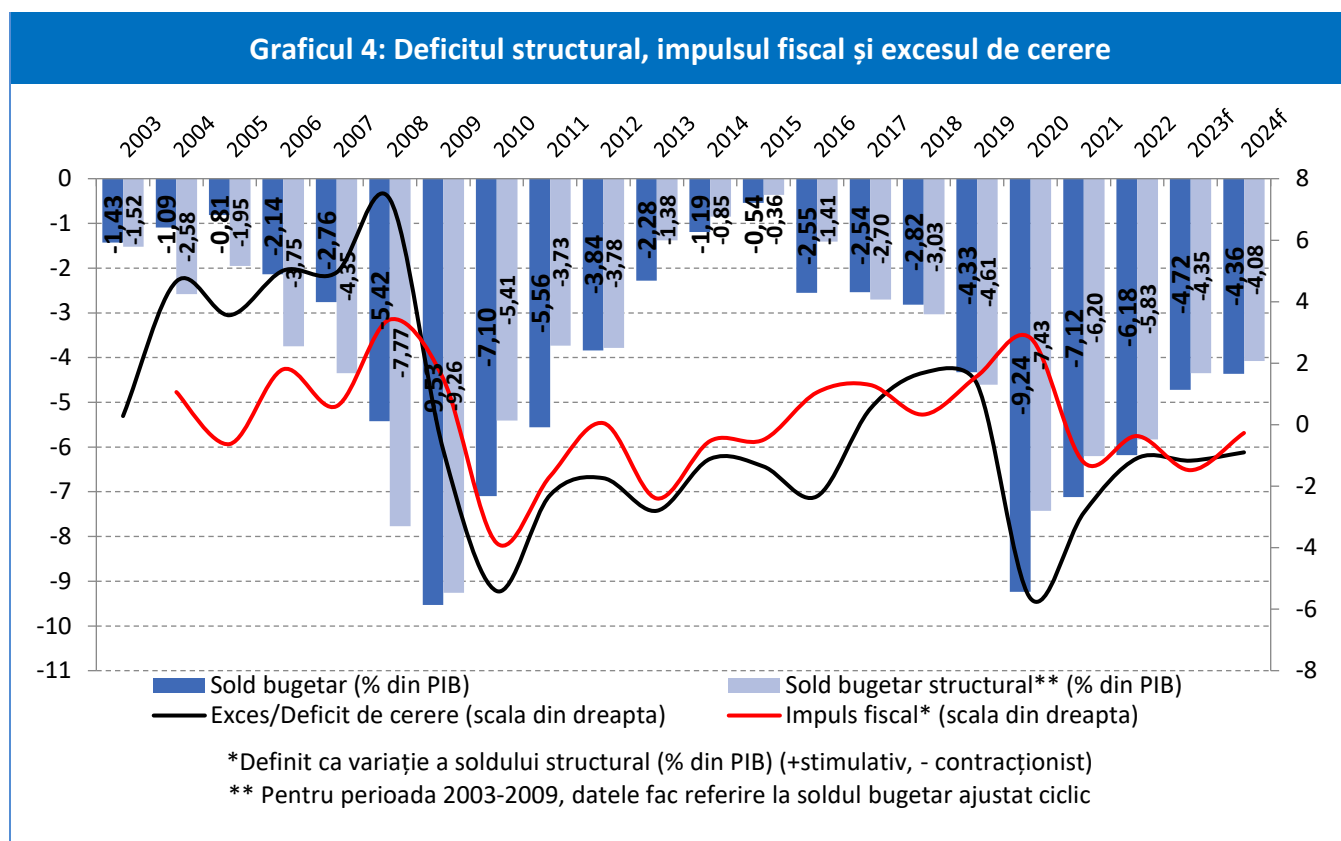
²⁷ TSCG obligă părțile contractante să asigure convergența către OTM specific fiecărei țări (conform PSC), cu o limită a deficitului structural de 0,5%, respectiv 1% din PIB pentru statele membre cu o datorie publică semnificativ sub 60% din PIB (cazul României). Atingerea OTM ar trebui să asigure o marjă de siguranță privind respectarea limitei de 3% din PIB pentru deficitul bugetar ESA și spațiu fiscal suficient pentru unele măsuri discreționare.

²⁸ Se calculează scăzând din soldul bugetar efectiv componenta ciclică a deficitului bugetar și măsurile *one-off* și temporare. Pentru detalii, vezi <http://consiliulfiscal.ro/Raport2011.pdf>, pag. 48-59.

²⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52021DC0530>

³⁰ Componenta ciclică a soldului bugetar = *output gap* * ϵ , unde ϵ reprezintă semielasticitatea deficitului bugetar la modificarea volumului activității economice.

-4,76% pentru 2020, -2,52% pentru 2021 și -3% pentru anul 2022 (AMECO, iunie 2022) la -5,65% pentru 2020, -2,86% pentru 2021 și -1,09% pentru anul 2022 (AMECO, iunie 2023).



Sursa: AMECO, calcule Consiliul Fiscal

Evoluția deficitului structural, impulsului fiscal și excesului de cerere (prezentată în [Graficul 4](#)) ilustrează cum, în perioada 2003-2022, România a practicat preponderent o politică fiscal-bugetară prociclică³¹. Politica discreționară de stimulare intensă, dar inutilă și contraproductivă a economiei în perioade de expansiune pre-criză (2006-2008 și 2017-2019), respectiv de frânare în perioada când a operat sub potențial (2010-2015 și 2021-2022), a contribuit la amplificarea fluctuațiilor ciclului economic prin caracterul său pro-ciclic pronunțat, acțiunea automată, benefică și stabilizatoare a stabilizatorilor automați, fiind astfel anulată.

În perioada 2009-2015, deficitul bugetar structural s-a redus de la 9,3% din PIB potențial în anul 2009, la 0,4% în 2015, cu un ritm mediu de ajustare de 1,5 pp pe an. Nivelul de pornire fiind foarte ridicat în raport cu constrângerile de finanțare, s-a impus adoptarea rapidă a unor măsuri radicale în anii 2010 și 2011, consolidarea fiscală fiind realizată cu un pas mediu de ajustare de 3 pp anual, în principal pe partea de cheltuieli. Acest proces a fost însă brusc inversat începând cu anul 2016, în urma intrării în vigoare a noului Cod Fiscal, care a adus o amplă relaxare fiscală, concomitent cu legiferarea unor majorări importante de cheltuieli permanente (salarii și pensii³²). Menținerea caracterului expansionist al politicii fiscale în condițiile unei deviații PIB pozitive începând cu anul 2017, precum și eludarea deliberată a

³¹ Exceptând anii 2005, 2009, 2012, 2016 și 2020.

³² Începând cu anul 2017 s-au legiferat creșteri ad-hoc ale punctului de pensie (+65% între 2017-2020).

regulilor instituite de TSCG și LRFB privind menținerea țintei de deficit structural au contribuit la deteriorarea rapidă a poziției finanțelor publice, execuția bugetară a anului 2019 încheindu-se cu un deficit ESA de 4,3% din PIB, semnificativ peste limita admisă de 3%. Astfel, România a intrat sub incidența procedurii de deficit excesiv din martie 2020, aceasta fiind menținută chiar și în contextul activării clauzei derogatorii generale a PSC.

Declanșarea pandemiei COVID-19 a survenit în condițiile în care, în 2019, România avea un deficit structural de circa 4,6% din PIB potențial, cel mai ridicat din UE, care a limitat mult spațiul de manevră în combaterea efectelor generate de aceasta, anul 2020 încheindu-se cu un deficit structural de 7,4%³³ din PIB potențial. În condițiile evoluției ciclice adverse³⁴ cauzate de pandemie, politica fiscal-bugetară din anul 2020 a fost contra-ciclică, având un caracter puternic stimulat (impuls fiscal de 2,8 pp), pe fondul măsurilor de sprijinire a economiei, populației și sectorului de sănătate, la care s-au adăugat creșteri de cheltuieli (majorări ale punctului de pensie și ale alocațiilor pentru copii) și reduceri de taxe și impozite decise anterior declanșării pandemiei (eliminarea supra-accizei și a taxei pe activele bancare).

Anul 2021 a consemnat o reducere a deficitului bugetar potrivit metodologiei ESA 2010 până la nivelul de 7,1% din PIB, pe fondul redresării cadrului macroeconomic și al recuperării peste așteptări a obligațiilor bugetare aferente anului 2020 care fuseseră amânate la plată de agenții economici. Aceste evoluții favorabile ar fi permis o reducere mai amplă a deficitului bugetar față de nivelul efectiv înregistrat, însă veniturile suplimentare au fost alocate integral pentru majorări ale agregatelor de cheltuieli, fiind chiar consemnate creșteri suplimentare ale cheltuielilor bugetare. Astfel, deși deficitul bugetar s-a diminuat cu 2,1 pp în 2021 față de anul precedent, pasul de ajustare al deficitului structural a fost de doar 1,2 pp, de la 7,4% în 2020, la 6,2% în 2021.

În anul 2022, a continuat procesul de consolidare a deficitului bugetar, care s-a redus, conform metodologiei ESA 2010, la 6,2%. Totuși, în comparație cu 2021, magnitudinea reducerii deficitului bugetar a fost mai mică (2,1 pp în 2021, comparativ cu 0,9 pp în 2022), iar pasul de ajustare a deficitului structural a fost de numai 0,4 pp, de la 6,2% la 5,8%. Similar anului 2021, impulsul fiscal contracționist s-a suprapus unui deficit de cerere. Temperarea consolidării fiscale a fost determinată, în principal, de contextul complicat din anul 2022 marcat de criza energetică, menținerea tensiunilor în lanțurile de aprovizionare, războiul din Ucraina, precum și de inflația înaltă și persistentă. În acest sens, anul 2022 a consemnat o revizuire ascendentă substanțială a veniturilor bugetare, față de bugetul inițial, pe seama inflației peste așteptări și a încasărilor suplimentare din suprataxarea producătorilor de energie electrică și gaze naturale. Acest surplus de venituri a fost însă depășit de suplimentarea cheltuielilor bugetare, în special a celor cu asistența socială, dobânzi, alte transferuri, bunuri și servicii.

Construcția bugetară pentru anul 2023 are în vedere o țintă de deficit bugetar de 4,4% din PIB conform metodologiei ESA 2010, fiind proiectată o traiectorie de revenire sub pragul de 3% din PIB începând cu anul 2024. Această evoluție este compatibilă, potrivit MF, cu o reducere a deficitului structural cu 2,9 pp

³³ Conform bazei de date AMECO. De notat că nivelul deficitului structural este identic în evaluarea CE cu cel al deficitului ajustat ciclic.

³⁴ Conform CE, de la un exces de cerere de 1,3% din PIB potențial în 2019, la un deficit de cerere de 5,65% în 2020.

din PIB potențial până în anul 2026, la finele orizontului de prognoză persistând o deviație de 1,7 pp de la obiectivul pe termen mediu³⁵. În 2023, în viziunea MF, procesul de consolidare este susținut pe partea de venituri prin măsurile de politică fiscală adoptate, majoritatea acționând în direcția restrângerii excepțiilor și porțișelor de optimizare din regimul fiscal, prin considerarea *ex-ante* a unor sume suplimentare având drept sursă creșterea eficienței colectării și prin accelerarea absorbției fondurilor europene (în special cele alocate prin PNRR). Pe partea de cheltuieli, procesul de consolidare este rezultatul diminuării în termeni nominali a subvențiilor și al unor ritmuri de creștere în termeni nominali inferioare dinamicii proiectate a PIB nominal pentru cheltuielile de asistență socială, bunuri și servicii, personal și dobânzi. În ceea ce privește consolidarea bugetară pe termen mediu, aceasta este proiectată însă să se realizeze preponderent pe seama cheltuielilor bugetare.

În analizele sale, CF a subliniat situația fiscală deosebit de dificilă în care se află România, ilustrată prin nivelul insuficient al veniturilor bugetare în raport cu cheltuielile, precum și prin mărimea deficitului structural și a deficitelor externe. Dat fiind contextul internațional complicat și suprapunerea de crize cu care se confruntă atât România, cât și UE, este nevoie de o combinație de măsuri macroeconomice care să încerce să evite intrarea în recesiune, ceea ce implică implementarea graduală a procesului de consolidare bugetară. CF a subliniat că această consolidare nu poate fi realizată numai pe latura cheltuielilor bugetare, deoarece domenii critice (precum sănătatea publică și educația) sunt în mod cronic sub-finanțate, conflictul militar de la graniță reclamă creșterea cheltuielilor de apărare și securitate, inflația ridicată e erodat semnificativ puterea de cumpărare, cu efecte mai ample pentru persoanele cu venituri reduse, iar impactul schimbărilor climatice și tranziția energetică necesită întărirea capacității de intervenție a statului în momente foarte complicate.

Astfel, consolidarea bugetară prin creșterea veniturilor fiscale reprezintă o problemă de securitate economică și de solidaritate națională pentru ca bugetul public să poată face față la nevoi foarte mari actuale și viitoare. În acest sens, CF apreciază că România poate obține un spor considerabil de venituri bugetare printr-o colectare mai bună și prin reducerea multitudinii de excepții și porțișe existente în regimul fiscal actual³⁶.

³⁵ Conform Programului de Convergență 2023-2026.

³⁶ Pentru o analiză mai aprofundată privind necesitatea creșterii veniturilor fiscale în România și căutarea de soluții pentru atingerea acestui deziderat, poate fi consultat studiul „Consolidarea bugetară și creșterea veniturilor fiscale – Necesitate vitală pentru stabilitatea și securitatea economică a României” realizat de un Grup de lucru sub coordonarea Consiliului Fiscal (http://www.consiliulfiscal.ro/Analiza_sistem_fiscal_RO.pdf).

III.4. Veniturile bugetare

Veniturile BGC, nete de impactul schemelor de compensare a obligațiilor restante față de buget de tip *swap* (în sumă de 1,06 mld. lei), au crescut în anul 2022 cu 21,1% (+80,5 mld. lei) față de anul precedent sub impactul creșterii semnificative a PIB nominal, pe fondul inflației ridicate din anul 2022 (deflatorul PIB atingând nivelul de 13,4%), al încasărilor realizate din suprataxarea producătorilor de energie electrică și gaze naturale și al creșterii veniturilor nefiscale (în special pe seama redevențelor petroliere și a dividendelor încasate, inclusiv cele plătite de CEC BANK aferente exercițiilor financiare 2019 și 2020). Astfel, veniturile bugetare s-au situat la un nivel de 459,1 mld. lei (reprezentând circa 32,5% din PIB), care consemnează o creștere cu 0,6 pp față de nivelul de 31,9% din PIB înregistrat în anul 2021. Această evoluție a fost susținută de creșterea ponderii *veniturilor fiscale* (+0,6 pp), a *veniturilor nefiscale* (+0,6 pp) și a *sumelor primite de la UE* (+0,2 pp), contrabalansate parțial de evoluția *contribuțiilor de asigurări sociale* (-0,8 pp).

Veniturile fiscale au înregistrat creșteri cu precădere la nivelul *altor impozite și taxe pe bunuri și servicii* (+0,9 pp, pe fondul încasărilor din suprataxarea producătorilor de energie electrică și gaze naturale) și al *impozitului pe profit* (+0,2 pp, încasările fiind susținute de dinamica PIB nominal), impactul acestora fiind parțial contrabalansat de diminuarea ponderii *accizelor* (-0,4 pp) și al *impozitelor și taxelor pe proprietate* (-0,1 pp). În ceea ce privește *contribuțiile de asigurări sociale* (-0,8 pp), scăderea ponderii acestora în PIB reflectă dinamica mai rapidă a PIB nominal (+18,7% față de anul 2021) comparativ cu cea a masei salariale din economie (circa +13% față de anul 2021). Nu în ultimul rând, evoluția *sumelor primite de la UE* (+0,2 pp) reflectă majorarea sumelor aferente cadrului financiar multianual 2014-2020 cu 3,8 mld. lei, a asistenței financiare nerambursabile alocate prin PNRR cu 0,2 mld. lei și a prefinanțărilor acordate sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene cu 6,1 mld. lei, în timp ce fondurile destinate agriculturii³⁷ s-au diminuat cu 2,3 mld. lei. Trebuie menționat că ultimele două categorii reprezintă fonduri europene al căror destinatar este sectorul privat, cu un impact simetric pe venituri și cheltuieli, acestea doar tranzitând bugetul general consolidat.

Comparativ cu proiecția bugetară inițială, veniturile BGC încasate în anul 2022, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, au consemnat o creștere substanțială cu circa 20 mld. lei (reprezentând +1,4 pp din PIB). Această evoluție favorabilă s-a datorat unor depășiri semnificative ale proiecțiilor inițiale în cazul *veniturilor fiscale* (+1,4 pp) și al *veniturilor nefiscale* (+0,8 pp), contrabalansate parțial de neîndeplinirea nivelului programat pentru *sumele primite de la UE* (-0,8 pp), în timp ce ponderea *contribuțiilor de asigurări sociale* a înregistrat un nivel apropiat de cel prevăzut în bugetul inițial. Trebuie menționat că depășirea țintelor de încasări propuse prin proiectul de buget se datorează, în principal, aceluiași factori menționați anterior: revizuirea ascendentă a dinamicii PIB nominal (ca urmare a inflației mai ridicate decât proiecțiile inițiale, bugetul fiind construit pe ipoteza unui deflator de 5,8%, mult sub nivelul înregistrat efectiv de 13,4%), încasări suplimentare din suprataxarea producătorilor de energie electrică și gaze naturale și realizarea unor venituri nefiscale peste așteptări

³⁷ Sume acordate prin Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA), prin Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) și prin Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime (FEPAM).

(evoluția mai favorabilă a redevențelor petroliere fiind justificată de creșterea prețurilor la petrol și gaze naturale, iar în cazul dividendelor și de distribuirea de CEC BANK a peste 85% din profitul net aferent anilor 2019 și 2020, în conformitate cu acordul privind majorarea capitalului social al băncii).

În cazul *veniturilor fiscale*, situarea peste proiecția inițială se datorează în principal încasărilor din *alte impozite și taxe pe bunuri și servicii* (+1 pp, ca urmare a încasărilor suplimentare din suprataxarea producătorilor de energie electrică și gaze naturale), la care se adaugă depășiri la nivelul *impozitului pe profit* (+0,4 pp, pe fondul creșterii PIB nominal peste estimările inițiale), *impozitului pe salarii și venit* (+0,2 pp, acest agregat beneficiind și de o evoluție mai favorabilă a pieței muncii în raport cu estimările inițiale) și *TVA* (+0,2 pp, în condițiile unei dinamici mai alerte a consumului populației față de proiecția de la momentul elaborării proiectului de buget). Neîndepliniri ale ponderii în PIB stabilite prin bugetul inițial s-au înregistrat cu precădere la nivelul *accizelor* (-0,2 pp, CF avertizând în opinia sa asupra proiectului de buget pe anul 2022 că acest agregat era supradimensionat), al *taxei pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități* (-0,1 pp, ca urmare a diminuării sumelor încasate în anul 2022 din valorificarea frecvențelor radio de bandă largă 5G) și al *impozitelor și taxelor pe proprietate* (-0,1 pp). Categoria de venituri care a consemnat cea mai amplă neîndeplinire a țintei propuse prin bugetul pe anul 2022 este reprezentată de *sumele primite de la UE* (-0,8 pp), în principal ca urmare a nerealizării sumelor aferente asistenței financiare nerambursabile alocate prin PNRR (-8,6 mld. lei, în condițiile înregistrării de întârzieri în demararea proiectelor).

III.4.1. TVA și accize

Încasările din **TVA**, în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, au înregistrat în anul 2022 un nivel de 93,9 mld. lei, situându-se cu 2,3 mld. lei peste nivelul prevăzut în proiectul inițial de buget. În graficul alăturat este prezentată evoluția încasărilor și a schemelor de compensare programate în proiectul de buget și cu ocazia rectificărilor bugetare, comparativ cu valorile efectiv înregistrate în execuția bugetară.

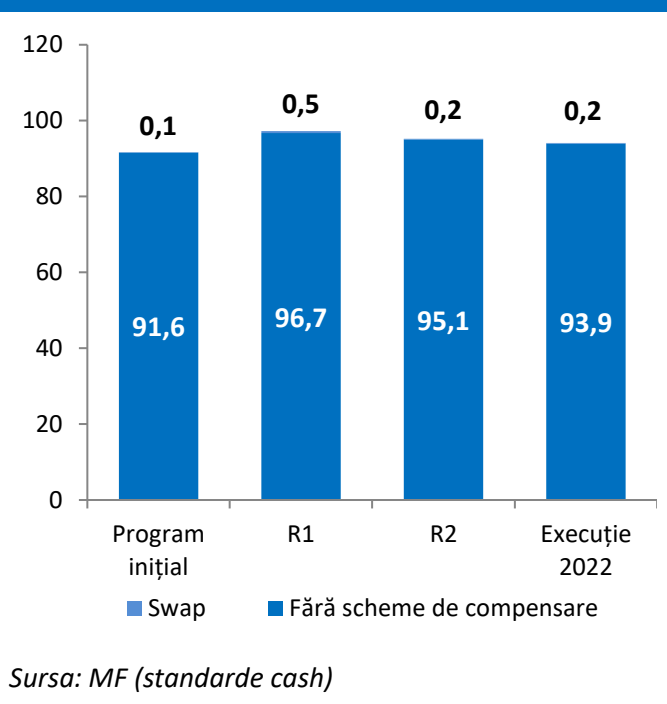
Prima rectificare bugetară a operat o revizuire pozitivă de amploare a acestui agregat bugetar (+5,1 mld. lei), principalii factori care ar fi putut să o justifice fiind reprezentați de majorarea prognozei pentru consumul final al gospodăriilor populației, comparativ cu estimările inițiale, și ținta de 1 mld. lei prevăzută de MF pentru îmbunătățirea colectării TVA. În opinia sa asupra

primei rectificări bugetare, CF a considerat că elementele menționate mai sus nu erau suficiente pentru a justifica revizuirea operată și a apreciat drept probabilă manifestarea unui gol de venituri la nivelul încasărilor din TVA.

Cea de a doua rectificare bugetară a confirmat evaluarea CF de la prima rectificare, operând o diminuare a încasărilor din TVA cu 1,6 mld. lei. Având însă în vedere execuția bugetară de la acel moment, precum și prognozele macroeconomice disponibile, CF a apreciat că încasările din TVA continuau să fie supraevaluate cu circa 1 mld. lei. Execuția finală a anului 2022 a confirmat opinia CF, nivelul veniturilor din TVA fiind cu 1,2 mld. lei mai redus decât estimările de la cea de a doua rectificare.

Având în vedere că nivelul programat în bugetul inițial pentru încasările din TVA includea și suma de 7,2 mld. lei pe seama unei scontate creșteri a eficienței colectării, trebuie menționat că depășirea nivelului programat de execuția acestui agregat bugetar nu atestă materializarea țintei de creștere a eficienței colectării. Principalul factor care a impulsionat evoluția încasărilor din TVA în anul 2022 a fost creșterea cu mult peste estimările inițiale a bazei macroeconomice relevante (reprezentată de consumul final al populației, exclusiv componenta de autoconsum și piață țărănească). Astfel, pe fondul inflației înalte, baza macroeconomică relevantă a crescut în 2022 cu 21,2%, depășind cu mult dinamica de 10,9% estimată la momentul elaborării proiectului de buget, fapt ce ar fi justificat o majorare a încasărilor din TVA cu circa 8-9 mld. lei față de nivelul programat. În consecință, faptul că execuția încasărilor din TVA s-a situat cu doar 2,3 mld. lei peste nivelul programat în proiectul de buget arată neîndeplinirea țintei de 7,2 mld. lei venituri suplimentare din creșterea eficienței colectării.

Graficul 5: Venituri din TVA în anul 2022 (mld. lei)

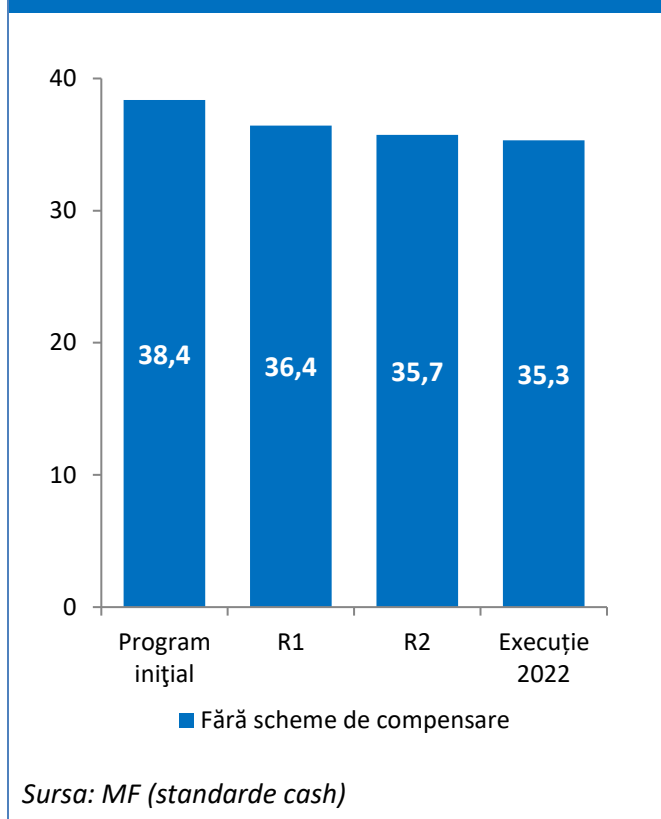


Trebuie menționat că CF a atras atenția în numeroase rânduri că nu este prudentă includerea *ex-ante* în construcția bugetară a unor venituri suplimentare având drept sursă creșterea eficienței colectării. Cuantificarea *ex-ante* a eventualelor venituri generate de eforturile de creștere a colectării taxelor și impozitelor nu este posibilă, neexistând un istoric de performanță care să poată fundamenta asemenea calcule. De altfel, analiza execuțiilor bugetare din ultimii ani arată că nu au fost niciodată atinse țintele de creștere a eficienței colectării asumate în bugetele inițiale sau cu ocazia rectificărilor bugetare. Prin urmare, veniturile suplimentare din îmbunătățirea colectării pot fi incluse *ex-post* în construcția bugetară, însă doar după ce quantumul acestora poate fi evaluat cu un grad ridicat de încredere și există suficiente indicii ale apariției unui trend în reducerea evaziunii fiscale, ceea ce ar echivala cu un caracter de permanență al acestor venituri.

Comparativ cu anul precedent, nivelul încasărilor corespunzătoare acestui agregat bugetar, nete de impactul schemelor de tip *swap*, a crescut cu 18,6% (+14,7 mld. lei). Pentru a investiga performanța încasărilor din TVA, a fost realizată o proiecție *ex-post* a acestui agregat bugetar în vederea comparării cu realizările efective. Astfel, pornind de la execuția bugetară pe anul 2021 a veniturilor din TVA (ajustată cu volumul obligațiilor amânate la plată de agenții economici în 2020 și rambursate în 2021), s-a aplicat creșterea cu 21,2% a cheltuielilor cu consumul final al populației (exclusiv componenta de autoconsum și piață țărănească) și s-a ținut cont de efectul negativ al unor măsuri de politică fiscală implementate în anul 2022 (creșterea plafonului pentru aplicarea cotei de TVA de 5% la achiziția de locuințe, reducerea TVA la energie termică și lemne de foc, cu un impact total estimat de MF la circa -0,9 mld. lei). Sub impactul acestor factori, proiecția *ex-post* a încasărilor din TVA pentru anul 2022 se situează la circa 91-92 mld. lei, în timp ce execuția efectivă a consemnat un nivel de 93,9 mld. lei. Aceste rezultate confirmă existența unei diferențe favorabile de circa 2-3 mld. lei care ar putea sugera o îmbunătățire a colectării veniturilor din TVA, însă mult sub nivelul programat prin bugetul pe anul 2022.

Veniturile colectate din **accize**, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, au însumat 35,3 mld. lei în anul 2022, acest nivel fiind cu circa 3,1 mld. lei mai redus decât estimările avute în vedere la fundamentarea proiectului de buget. Astfel, programul inițial prevedea venituri din accize în valoare de 38,4 mld. lei, avându-se în vedere o creștere prognozată a bazei macroeconomice (consumul final al populației în termeni reali) de 4,6%. În opinia sa asupra proiectului de buget, CF a apreciat că nivelul programat al încasărilor din accize era supradimensionat în raport cu evoluția prognozată a bazei macroeconomice relevante. Prima rectificare bugetară a confirmat evaluarea CF, revizuind descendent nivelul estimat inițial cu circa 1,9 mld. lei, concomitent cu adoptarea unor măsuri de creștere a accizelor la tutun și alcool (impact estimat de MF la 0,5 mld. lei pentru anul 2022) și cu stabilirea unei ținte de 1 mld. lei pentru îmbunătățirea colectării accizelor. Având în vedere

Graficul 6: Venituri din accize în anul 2022 (mld. lei)



execuția bugetară de la acel moment, CF a apreciat că nivelul programat al încasărilor din accize încă era supradimensionat. Cea de a doua rectificare bugetară a confirmat din nou evaluarea CF, operând o diminuare cu 0,7 mld. lei a acestui agregat bugetar, în timp ce execuția efectivă a consemnat un nivel al veniturilor din accize cu 0,4 mld. lei mai redus decât proiecția de la a doua rectificare.

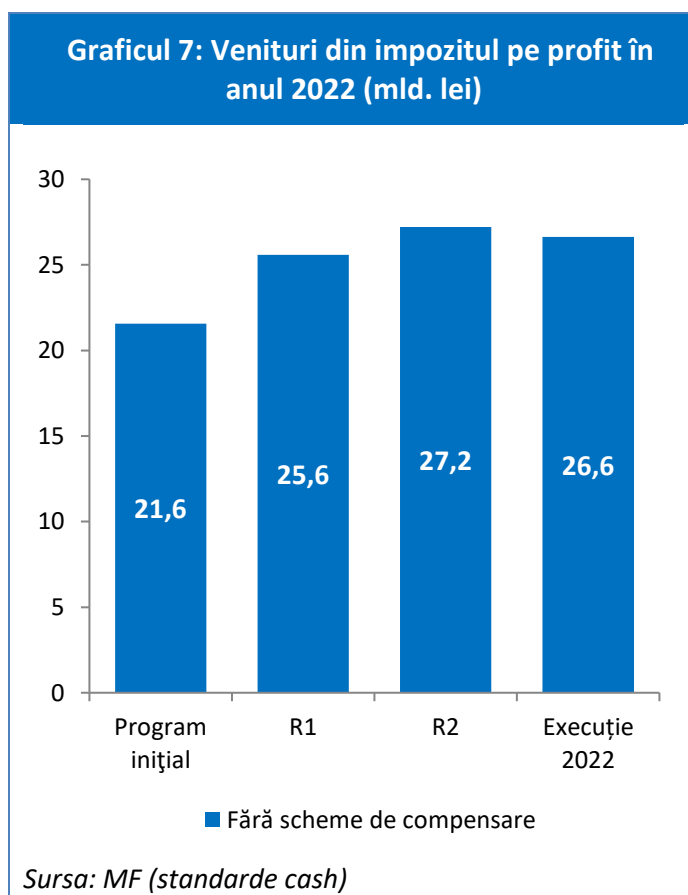
Față de anul precedent, nivelul veniturilor colectate din accize a crescut cu doar 0,8 mld. lei (+2,4%) în contextul unui avans de 6,8% al consumului final al populației în termeni reali și al majorării, de la 1 august 2022, a nivelului accizei la produsele din alcool și tutun (de la 563,97 lei/1.000 de țigarete la 594,97 lei/1.000 țigarete). Având în vedere că accizele sunt prezentate în mod agregat în construcția bugetară, ceea ce nu permite studierea impactului modificării unei singure categorii, este de interes realizarea unei analize a structurii încasărilor din accize. Astfel, cu o pondere de 50,1% din încasări (similară anului anterior), accizele la produsele energetice continuă să reprezinte cea mai importantă componentă a încasărilor din accize, în timp ce accizele la produsele din tutun se situează pe locul al doilea, cu o pondere în total încasări de 45,3% (în scădere marginală față de nivelul de 45,6% înregistrat în anul anterior). Încasările din accize la alcool, distilate și băuturi alcoolice s-au menținut la o pondere de circa 4,5% din totalul încasărilor, în timp ce restul categoriilor au continuat să se situeze la sub 1%.

Analizând modificările înregistrate față de anul 2021 la nivelul fiecărei categorii de produse, se constată că încasările din accize la produsele energetice s-au majorat cu doar 2,4% (+0,4 mld. lei), un ritm semnificativ inferior dinamicii bazei macroeconomice relevante (+6,8%), la care se adaugă actualizarea cu creșterea prețurilor de consum comunicată de INS (+3,6%, pentru perioada octombrie 2020 -

septembrie 2021). Și încasările din accize la produsele din tutun au crescut cu doar 1,9% (+0,3 mld. lei), creștere inferioară estimărilor MF privind impactul majorării accizelor la produsele din tutun și alcool, în timp ce accizele la alcool, distilate și băuturi alcoolice au crescut cu doar 2,6% (+0,04 mld. lei), la rândul său un ritm semnificativ inferior dinamicii bazei macroeconomice relevante cumulată cu actualizarea pentru creșterea prețurilor de consum. În concluzie, având în vedere că toate categoriile principale de accize au înregistrat creșteri mult mai reduse decât ar fi fost de așteptat conform evoluțiilor macroeconomice și măsurilor de politică fiscală adoptate, se constată o deteriorare a performanței încasărilor din accize în cursul anului 2022, ceea ce poate sugera o diminuare a eficienței colectării în acest domeniu.

III.4.2. Impozite directe

Încasările din **impozitul pe profit** în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare, au fost în cuantum de 26,6 mld. lei, reprezentând o creștere cu 6,6 mld. lei (+33%) față de anul 2021, dar și o depășire cu circa 5 mld. lei a estimărilor din bugetul adoptat pentru anul 2022. Astfel, programul inițial prevedea încasări din impozitul pe profit în valoare de 21,6 mld. lei, în contextul în care se anticipa o creștere a bazei macroeconomice relevante (PIB nominal) cu 10,7%. Această valoare a fost revizuită ascendent cu ocazia ambelor rectificări bugetare (+4 mld. lei la prima rectificare, respectiv +1,6 mld. lei la a doua rectificare), pe fondul majorării proiecției PIB nominal peste estimările inițiale, în contextul inflației înalte înregistrate în anul 2022. În opinia sa asupra proiectului celei de a doua rectificări bugetare CF a apreciat, având în vedere execuția bugetară de la acel moment, că era probabilă



materializarea unui gol de venituri de circa 0,5 mld. lei. Execuția finală a acestui agregat bugetar a confirmat evaluarea CF, consemnând o valoare cu 0,6 mld. lei mai redusă decât nivelul estimat la cea de a doua rectificare.

Evoluția puternic ascendentă a încasărilor din impozitul pe profit față de anul anterior (+33%, reprezentând +6,6 mld. lei) a fost semnificativ mai accentuată decât dinamica bazei macroeconomice relevante (PIB nominal, care a crescut cu doar 18,7%). Astfel, pornind de la execuția bugetară pe anul 2021 a încasărilor din impozitul pe profit (ajustată cu volumul obligațiilor amânate la plată de agenții economici în 2020 și rambursate în 2021), s-a aplicat creșterea cu 18,7% a PIB nominal și s-a ținut cont de efectul negativ al unor măsuri de politică fiscală implementate în anul 2022 (majorarea limitei de

deducere a ajustărilor pentru deprecierea creanțelor înregistrate potrivit reglementărilor contabile, cu un impact total estimat de MF la circa -0,3 mld. lei). Sub impactul acestor factori, proiecția *ex-post* a încasărilor din impozitul pe profit pentru anul 2022 se situează la circa 22-23 mld. lei (execuția efectivă consemnând un nivel de 26,6 mld. lei), ceea ce ar putea sugera o îmbunătățire a gradului de colectare.

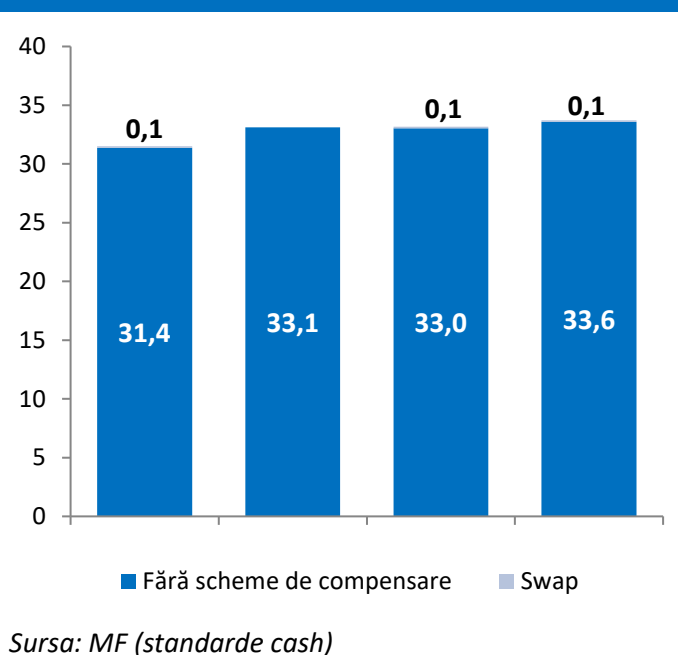
O analiză a structurii încasărilor aferente acestui agregat bugetar arată că cel mai mare impact a fost exercitat de evoluția impozitului pe profit plătit de agenții economici din sectorul nefinanciar (acesta reprezentând componenta principală a veniturilor din impozitul pe profit, cu circa 92,5% din totalul încasărilor), care a crescut cu 5,6 mld. lei (+29,3%) față de anul anterior. Pe de altă parte, încasările din impozitul pe profit plătit de băncile comerciale s-au majorat cu circa 1 mld. lei (+106,1%), ca urmare a înregistrării unor profituri foarte mari în sistemul bancar, pe fondul inflației înalte care a cauzat creșterea ratelor de dobândă. Având în vedere că și încasările din impozitul pe profit plătit de agenții economici din sectorul nefinanciar (categorie ce reprezintă majoritatea covârșitoare a încasărilor din impozitul pe profit) au crescut accelerat, depășind cu mult dinamica PIB nominal, se confirmă concluziile formulate mai sus privind posibilitatea îmbunătățirii eficienței colectării pentru acest agregat bugetar în anul 2022.

Încasările din **impozitul pe venit și salarii**, după standarde *cash*, au fost de 33,6 mld. lei, ceea ce reprezintă o depășire cu 2,2 mld. lei a nivelului bugetat la începutul anului 2022. Astfel, programul inițial prevedea încasări de 31,4 mld. lei pe seama unei creșteri estimate a numărului mediu de salariați de 2%, respectiv al unui avans de 8,7% al salariului mediu brut. Acest nivel a fost revizuit ascendent cu ocazia primei rectificări bugetare (+1,7 mld. lei), fiind avute în vedere evoluțiile mai favorabile ale pieței muncii, comparativ cu estimările inițiale. În opiniile sa asupra primei rectificări bugetare, CF a apreciat că revizuirea operată era plauzibilă ținând cont și de execuția bugetară din primul semestru al anului 2022. Cea de a doua rectificare a operat o

diminuare marginală a acestui agregat (-0,1 mld. lei), în timp ce execuția finală a încasărilor din impozitul pe venit și salarii s-a situat la un nivel cu 0,6 mld. lei mai ridicat decât estimările de la cea de a doua rectificare.

Față de anul anterior, încasările din impozitul pe venit și salarii s-au majorat cu 20,1% (+5,6 mld. lei), dinamica acestei categorii depășind creșterea masei salariale din economie (de circa 12,3%). Astfel, pornind de la execuția bugetară a anului 2021 (ajustată cu volumul obligațiilor amânate la plată de agenții economici în 2020 și rambursate în 2021), extrapolând cu dinamica numărului mediu de salariați și a salariului mediu brut în anul 2022 (+1,5%, respectiv +10,6% conform ultimelor date disponibile) și având în vedere efectul negativ al unor măsuri de politică fiscală implementate în anul 2022 (estimată de MF la

Graficul 8: Venituri din impozitul pe venit și salarii în anul 2022 (mld. lei)



circa -0,1 mld. lei), apare drept justificat un nivel al încasărilor din impozitul pe venit și salarii de circa 31 mld. lei, în timp ce execuția efectivă a fost de 33,6 mld. lei. Se constată, deci, un surplus de venituri la nivelul acestui agregat de circa 2-3 mld. lei.

Pentru a investiga mai amănunțit sursa acestui surplus, s-a procedat la o analiză a structurii încasărilor din impozitul pe venit și salarii pe principalele componente. Astfel, impozitul pe salarii (care reprezintă 67,6% din încasările aferente acestui agregat bugetar) a avut o dinamică mai lentă decât masa salarială din economie, consemnând o creștere cu doar 10,5% (+2,1 mld. lei) față de anul anterior, ceea ce nu pare să indice o creștere a eficienței colectării. Surplusul de venituri evidențiat mai sus este rezultatul ritmului mai alert de creștere al altor componente ale acestui agregat bugetar. Astfel, încasările din impozitul pe venitul din dividende (pondere de 13,5% în total încasări) au crescut cu aproape 80% (+2 mld. lei) și ca un efect al distribuirilor masive de dividende înaintea majorării cotei de impozitare de la 5% la 8%, începând cu 1 ianuarie 2023. Și încasările din impozitul pe veniturile din pensii (pondere de 7,4% în total încasări) s-au majorat cu 25,1% (+0,5 mld. lei), respectiv încasările din impozitul pe venit stabilit pe baza declarației unice (pondere de 7,9% în total încasări) cu 32,3% (+0,6 mld. lei) contribuind la creșterea încasărilor la nivelul întregului agregat. Concluzionând analiza realizată la nivelul principalelor componente ale impozitului pe salarii și venit, se constată că dinamica încasărilor este mai degrabă rezultatul evoluției impozitului pe venitul din dividende și al altor impozite componente, nefiind observate indicii de îmbunătățire a eficienței colectării.

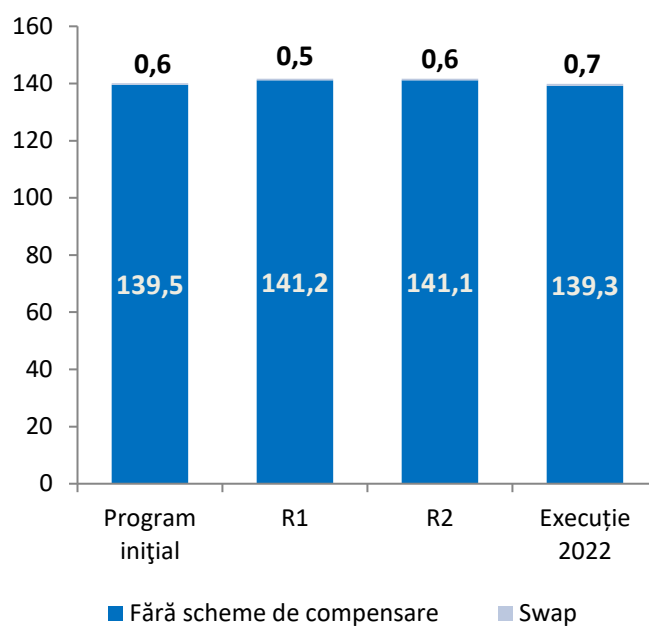
III.4.3. Contribuții de asigurări sociale

Veniturile din **CAS** în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare, s-au situat la finalul anului 2022 la un nivel de 139,3 mld. lei, cu circa 0,2 mld. lei sub estimările din proiectul de buget, în condițiile în care numărul mediu de salariați a crescut cu 1,5%, comparativ cu proiecția inițială de +2%, iar salariul mediu brut s-a majorat cu 10,6%, comparativ cu proiecția inițială de +8,7%. Trebuie menționat că sumele bugetate inițial includeau impactul favorabil al măsurilor de politică fiscală adoptate (reținerea CASS pentru pensionarii cu venituri lunare de peste 4.000 lei³⁸, cu un impact total estimat de MF la circa 0,6 mld. lei), dar și o țintă de 2,5 mld. lei pentru îmbunătățirea eficienței colectării. Pe de altă parte, trebuie avute în vedere și titlurile executorii plătite pe parcursul anului 2022, acestea incluzând Legea 85/2016 privind plata diferențelor salariale convenite personalului didactic din învățământul de stat pentru perioada octombrie 2008 - 13 mai 2011, OUG 114/2018 privind plata unor drepturi de natură salarială stabilite în favoarea personalului din instituțiile și autoritățile publice, devenite executorii în perioada ianuarie 2019 - decembrie 2021, precum și OUG 75/2020 privind recalcularea salariilor de funcție aflate în plată pentru polițiști din structurile Ministerului Afacerilor Interne și pentru personalul militar în activitate. Valoarea planificată a titlurilor executorii pentru anul 2022 a fost de circa 2,5 mld. lei, în timp ce plățile efective au fost de doar 1,7 mld. lei, ceea ce a condus la o diminuare a încasărilor din CAS față de nivelul programat cu aproape 0,3 mld. lei.

³⁸ Măsura a fost declarată neconstituțională de CCR, la finele anului 2022, sumele reținute urmând a fi restituite în tranșe lunare în perioada 1 martie 2023 - 28 februarie 2024 (conform OUG 4/2023).

Analizând proiecția veniturilor din CAS pe parcursul anului 2022, prima rectificare bugetară a revizuit pozitiv, cu 1,7 mld. lei, această categorie de venituri, pe fondul dinamicii mai alerte a masei salariale din economie față de estimările inițiale, precum și al măsurilor adoptate privind modificarea modalității de calcul al contribuțiilor sociale pentru contractele individuale de muncă cu timp parțial, respectiv scăderea vărsămintelor de la persoane juridice pentru persoane cu handicap neîncadrate. Cea de a doua rectificare a operat o diminuare marginală (-0,1 mld. lei) a încasărilor din CAS. În ambele sale opinii asupra proiectelor de rectificare, CF a apreciat că execuția bugetară a acestui agregat era inferioară țintelor propuse și a apreciat drept probabilă manifestarea unui gol de venituri la nivelul încasărilor din CAS. Execuția bugetară de la finele

Graficul 9: Venituri din contribuții de asigurări sociale în anul 2022 (mld. lei)



Sursa: MF (standarde cash)

anului 2022 a confirmat evaluările CF, consemnând un nivel al încasărilor din CAS mai redus cu 1,8 mld. lei față de cel estimat la a doua rectificare.

Comparativ cu anul anterior, încasările din CAS, nete de impactul schemelor de compensare, s-au majorat cu 12,2 mld. lei (+9,6%) în 2022, în principal pe seama evoluției pozitive a masei salariale din economie. Pentru o analiză mai detaliată a performanței încasărilor aferente acestui agregat bugetar, se va proceda la o proiecție *ex-post* al cărei punct de pornire este reprezentat de execuția bugetară de la nivelul anului 2021 (ajustată cu volumul obligațiilor amânate la plată de agenții economici în 2020 și rambursate în 2021). Indexând punctul de pornire cu dinamica efectiv înregistrată de bazele macroeconomice relevante în anul 2022 (+1,5% numărul mediu de salariați, respectiv +10,6% salariul mediu brut pe economie) și ținând cont de măsurile de politica fiscală adoptate (considerând atât măsurile incluse în bugetul inițial, cât și pe cele implementate în cursul anului, impactul total este de circa +0,7 mld. lei, conform estimărilor MF), apare drept justificat un nivel al încasărilor de circa 140-141 mld. lei, care este ușor mai mare decât cel consemnat în execuția bugetară efectivă a anului 2022 (139,3 mld. lei). Având în vedere identificarea unei diferențe de magnitudine redusă, nu există indicii clare care să sugereze o înrăutățire a colectării în cazul veniturilor din CAS pe parcursul anului 2022.

Pentru a reflecta mai fidel dinamica CAS pe parcursul perioadei 2019-2022, în tabelul de mai jos se regăsește seria ajustată a acestui agregat bugetar³⁹, precum și seria sa brută obținută prin eliminarea ajustărilor referitoare la schemele de compensare de tip *swap* și la transferurile către Pilonul II.

³⁹ Preluată din execuția bugetară a fiecărui an.

Tabelul 6: Contribuții de asigurări sociale (mil. lei)

		Execuție 2019	Execuție 2020	Execuție 2021	Execuție 2022
Seria ajustată	1	111.473,5	112.250,7	127.493,4	139.920,2
<i>Swap</i>	2	464,3	552,4	396,6	664,8
Pilon II	3	8.487,3	8.912,2	9.768,6	10.986,6
Seria brută*	4=1-2+3	119.496,5	120.610,5	136.865,4	150.241,9
*din care titluri executorii		668,0	537,9	461,5	577,5

Sursa: APAPR, MF, calcule Consiliul Fiscal

Astfel, dacă se ia în considerare seria brută, se observă că în anul 2022 veniturile din CAS au fost în cuantum de circa 150 mld. lei, depășind încasările din anul 2021 cu 9,77% (+13,4 mld. lei), dinamica fiind ușor mai alertă decât creșterea veniturilor CAS din execuția bugetară (+9,75%), deoarece seria brută include și transferurile către Pilonul II, care au avut un avans mai accelerat (+12,5%). Eliminând impactul titlurilor executorii din seria brută, încasările din CAS au crescut în 2022 față de anul precedent cu 9,72% (+13,3 mld. lei), pe fondul creșterii marginale a plăților aferente acestei categorii.

III.5. Cheltuielile bugetare

Cheltuielile bugetare, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap* (în sumă de 1,06 mld. lei), au consemnat un avans de 17,6% comparativ cu anul anterior (+80,9 mld. lei), ajungând la sfârșitul anului 2022 la aproape 540 mld. lei. În condițiile creșterii semnificative a PIB nominal (+18,7%, pe fondul unui deflator de 13,4%), ponderea cheltuielilor bugetare în PIB s-a diminuat cu circa 0,5 pp, respectiv de la 38,7% la 38,2% din PIB. În anul 2022, toate agregatele de cheltuieli au înregistrat dinamici ascendente semnificative: *proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile* (+442,7%), *subvenții* (+108,2%), *dobânzi* (+61,8%), *plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent* (+47,9%), *cheltuieli de capital* (+21,5%), *alte cheltuieli* (+21,0%), *proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020* (+19,6%), *asistență socială* (+18,4%), *bunuri și servicii* (+13,4%), *alte transferuri* (+6,2%), *cheltuieli de personal* (+5,2%).

Diminuarea ponderii cheltuielilor bugetare în PIB a fost determinată în principal de scăderea ponderii *cheltuielilor curente* (-0,5 pp) și a *altor transferuri* (-0,2 pp). La nivelul cheltuielilor curente, cele mai ample reduceri ale ponderii în PIB au fost consemnate de *cheltuielile de personal* (-1,1 pp) și de *cheltuielile cu bunuri și servicii* (-0,3 pp), care au înregistrat rate de creștere inferioare PIB nominal. Evoluția acestor agregate a fost contrabalansată parțial de dinamica *cheltuielilor cu dobânzile* (+0,5 pp, în contextul creșterii volumului datoriei publice și a ratelor de dobândă la care au fost contractate împrumuturile noi) și a *subvențiilor* (+0,5 pp, în principal pentru finanțarea schemei de compensare/plafonare a prețurilor la energie electrică și gaze naturale). Pe de altă parte, celelalte agregate de cheltuieli au înregistrat modificări marginale ale ponderii în PIB față de execuția anului 2021.

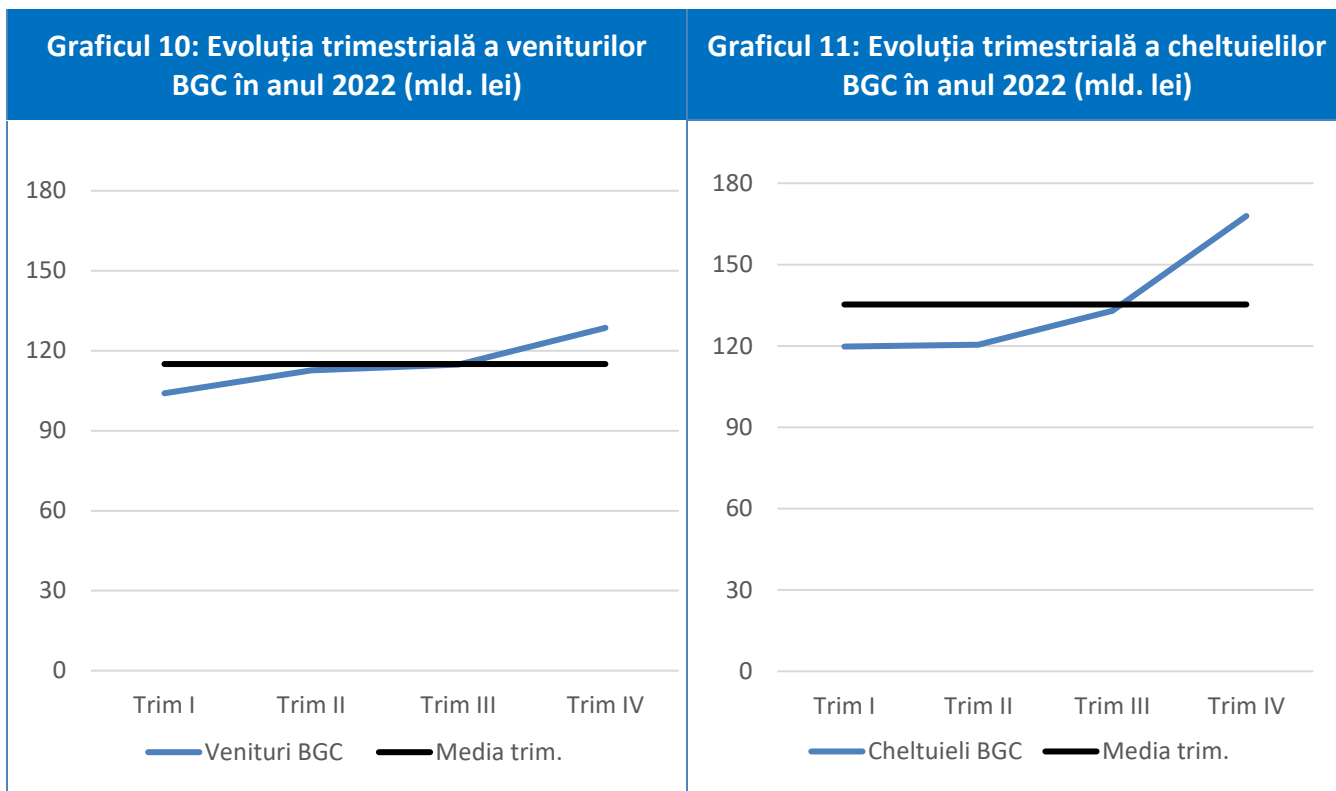
În raport cu alocările stabilite prin proiectul de buget pe anul 2022, cheltuielile bugetare s-au situat la un nivel net superior, fiind mai ridicate cu 23,8 mld. lei (+4,6%), respectiv cu 1,7 pp din PIB, depășiri ale sumelor bugetate inițial fiind consemnate la nivelul majorității agregatelor de cheltuieli: *asistență socială*

(+1,0 pp), *dobânzi* (+0,6 pp), *bunuri și servicii* (+0,4 pp), *subvenții* (+0,4 pp), *alte transferuri* (+0,2 pp), *cheltuieli de personal* (+0,2 pp), *alte cheltuieli* (+0,1 pp) și *cheltuieli de capital* (+0,1 pp). Trebuie menționat că, deși rectificările bugetare operate pe parcursul anului 2022 au consemnat o amplă revizuire în sus a veniturilor, fără precedent în istoria rectificărilor evaluate de CF, acestea au fost alocate integral pentru majorări ale agregatelor de cheltuieli, fiind chiar consemnate creșteri suplimentare ale cheltuielilor bugetare. O parte a acestor majorări a fost reclamată de insuficiența sumelor alocate prin bugetul inițial pentru unele categorii de cheltuieli, aspect subliniat de CF în opinia sa asupra proiectului de buget pe anul 2022. Pe de altă parte, principala categorie de cheltuieli care a înregistrat o neîndeplinire a nivelurilor prevăzute în bugetul pe anul 2022 este reprezentată de *proiectele cu finanțare din sumele reprezentând asistență financiară nerambursabilă aferentă PNRR* (-0,7 pp), situație nefavorabilă cauzată de întâzieri în demararea proiectelor care au condus la o absorbție mai redusă a fondurilor alocate prin PNRR comparativ cu planificarea inițială.

Similar anilor anteriori, și în anul 2022 analiza execuției trimestriale a cheltuielilor BGC⁴⁰ arată o concentrare a acestora în ultimul trimestru, ponderea trimestrului IV în total an fiind totuși în ușoară scădere comparativ cu anul 2021 (31% față de 31,5%). Astfel, cheltuielile totale în trimestrul IV 2021 au însumat aproximativ 167,9 mld. lei (comparativ cu 145 mld. lei în trimestrul IV din 2021, respectiv o majorare substanțială cu circa 15,8%), fiind superioare cu 26,3% nivelului din trimestrul precedent (față de o majorare cu 38,8% a cheltuielilor efectuate în trimestrul IV comparativ cu trimestrul III din anul 2021).

Analizând evoluția structurii cheltuielilor din trimestrul IV al anului 2022 față de trimestrul precedent, se remarcă accelerarea de proporții a *cheltuielilor de capital* (+143,2%, respectiv o contribuție de 35,9% din creșterea totală trimestrul IV/III), a *proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile aferente cadrului financiar 2014-2020* (+99,6%, respectiv o contribuție de 31,9% din creșterea totală trimestrul IV/III), a celor aferente *proiectelor cu finanțare din fonduri externe rambursabile* (+54,1%, respectiv o contribuție de 0,2% din creșterea totală trimestrul IV/III) și a *cheltuielilor cu bunuri și servicii* (+34,6%, respectiv o contribuție de 17,2% din creșterea totală trimestrul IV/III). Celelalte categorii de cheltuieli bugetare au avut o contribuție însumată de doar 14,9% la majorarea cheltuielilor totale din trimestrul IV comparativ cu trimestrul anterior, putând fi menționate *cheltuielile de personal* cu o contribuție de 4,1% (+4,9% față de trimestrul III), *subvențiile* cu o contribuție de 3,3% (+20,6% față de trimestrul III) și *dobânzile* cu o contribuție de 0,9% (+4,1% față de trimestrul III).

⁴⁰ Inclusiv schema tip *swap*.



Sursa: MF (standarde cash)

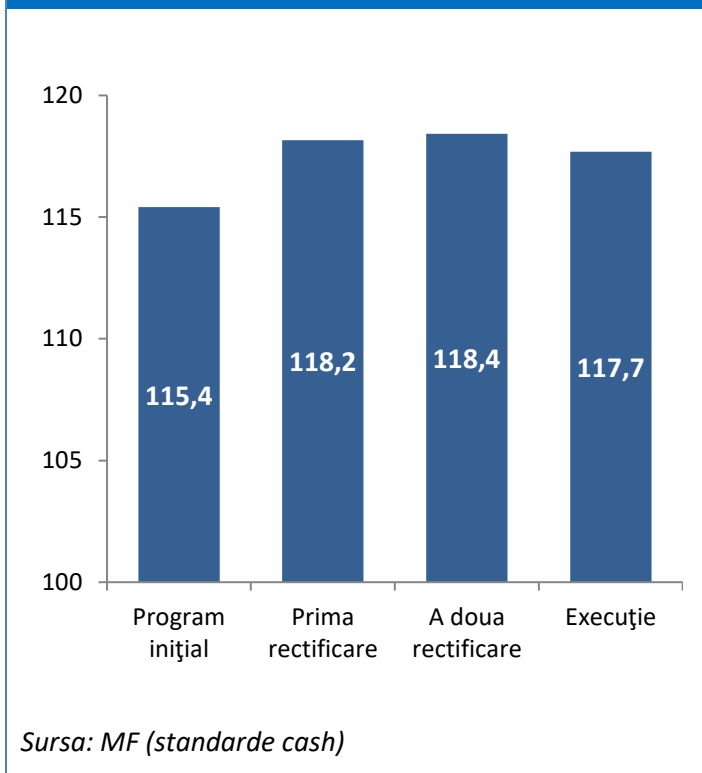
Concentrarea cheltuielilor în ultimul trimestru al anului evidențiază curențe serioase în procesul de programare bugetară, mai ales pentru cheltuielile de investiții publice (cheltuieli de capital și fonduri europene), chiar dacă principiul prudenței ar putea justifica parțial amânarea unor cheltuieli până în momentul în care proiecția încasărilor bugetare are un grad mai redus de incertitudine. Pe de altă parte, în anul 2022, evoluția trimestrială a veniturilor bugetare indică faptul că acestea s-au realizat în cea mai mare parte în ultimul trimestru al anului, dar totuși într-o proporție ușor mai scăzută comparativ cu anul anterior (cu o pondere în total an de 28% comparativ cu 28,8% în 2021, respectiv o creștere față de trimestrul anterior cu circa 12%, comparativ cu 16,3% în 2021). Consiliul Fiscal reiterează recomandarea din anii precedenți privind reducerea volatilității trimestriale a execuției cheltuielilor bugetare.

III.5.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială

Execuția cheltuielilor de **personal** a consemnat o creștere de 2,3 mld. lei față de nivelul avut în vedere la elaborarea proiectului de buget pentru anul 2022. Estimate inițial la un nivel de 115,4 mld. lei, valoarea finală a acestor cheltuieli a fost de 117,7 mld. lei, respectiv 8,3% din PIB.

Evoluția prognozată pe parcursul anului 2022 pentru cheltuielile de personal a consemnat o depășire față de plafoanele definite prin Legea nr. 312/2021 pentru aprobarea unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2022. Astfel, cu ocazia primei rectificări bugetare, nivelul prevăzut pentru acest agregat de cheltuieli a fost majorat cu circa 2,75 mld. lei (+2,4%), în timp ce PIB nominal a fost revizuit în creștere cu 55,2 mld. lei (+4,2%) comparativ cu estimările folosite la construcția bugetară inițială. La cea de a doua rectificare bugetară cheltuielile de personal au crescut cu 0,26 mld. lei (+0,22%) comparativ cu iterația bugetară anterioară și cu 3 mld. lei (+2,61%) față de proiectul de buget. Totodată, nivelul PIB nominal a fost cu 78,9 mld. lei (+5,99%) peste cel estimat la momentul stabilirii bugetului inițial.

Graficul 12: Cheltuieli de personal în anul 2022 (mld. lei)



Cu ocazia primei rectificări bugetare, Consiliul Fiscal a arătat că sumele suplimentare alocate cheltuielilor de personal au fost direcționate în principal pentru plata drepturilor salariale stabilite prin hotărâri judecătorești și acte administrative, respectiv pentru acordarea majorărilor salariale din învățământ. Mai mult, având în vedere că majorarea anvelopei cheltuielilor de personal nu era neglijabilă, CF sublinia necesitatea unui control strict al acestora, încadrarea în plafonul asumat în proiectul de rectificare comportând riscuri.

La cea de a doua rectificare bugetară, CF a arătat că suplimentarea cheltuielilor de personal a fost determinată de alocările suplimentare către Ministerul Educației, compensate parțial de reducerea alocărilor către alte ministere.

Comparativ cu anul 2021, cheltuielile de personal au crescut cu 5,8 mld. lei, respectiv cu 5,17%. În anul 2022, se observă o creștere a sumelor plătite în contul hotărârilor judecătorești privind plata unor diferențe salariale pentru unele categorii de bugetari. Astfel, remarcăm faptul că în 2022 titlurile executorii plătite (1.687 mil. lei) au fost mai mari decât cele plătite în anul precedent (1.348 mil. lei). Și la nivelul titlurilor executorii nou-emise se observă o creștere de 98,87% în 2022 (2.460,6 mil. lei) față de 2021 (1.237,3 mil. lei), astfel că suma înregistrată în anul 2022 va continua să afecteze execuția cash din anii următori.

Tabelul 7: Titluri executorii emise/plătite în contul hotărârilor judecătorești privind plata unor diferențe salariale pentru unele categorii de bugetari, mil. lei

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Titluri executorii emise, inclusiv Legea nr. 85/2016	Adm. centrală (buget de stat)	3,8	82,3	1599,4	67,4	996,9	1461,6	2812,3	1163,3	2340,5	11067,6
	Adm. Locale	1614,4	1064,1	2094,3	20,3	0,0	0,0	10,3	74,0	117,1	6442,7
	Buget asigurări sociale	5,5	12,2	7,6	1,2	0,0	0,9	0,0	0,0	3,0	73,3
	Total	1623,6	1158,5	3701,2	88,9	996,9	1462,5	2822,6	1237,3	2460,6	15123,0
Titluri executorii plătite, inclusiv Legea nr. 85/2016	Adm. centrală (buget de stat)	1531,7	1234,6	363,1	476,2	80,8	999,7	1551,5	1314,6	1652,9	9678,4
	Adm. Locale	2447,2	2806,1	544,6	705,0	79,2	947,7	17,5	31,4	33,8	8071,5
	Buget asigurări sociale	59,3	0,0	0,6	0,6	0,6	4,2	2,4	2,3	0,5	167,2
	Total	4038,2	4040,7	908,4	1181,8	160,6	1951,6	1571,5	1348,3	1687,2	16229,9

Sursa: MF

Salariul mediu brut (*Graficul 13*) în sistemul public a ajuns, în anul 2022, la 7.297 lei/lună, cu 4,18% mai mare decât în anul 2021, depășindu-l cu 17,4% pe cel din mediul privat, care s-a situat la 6.216 lei/lună (în creștere cu 13,52% comparativ cu cel din anul precedent). Considerând medii trimestriale, salariul mediu brut lunar în sectorul public aferent trimestrului IV al anului 2022 a înregistrat un nivel de 7.377 lei, cu 3,69% mai mult decât în aceeași perioadă din anul 2021, în timp ce salariul din sistemul privat a fost de 6.594 lei, în creștere cu 14,8% față de trimestrul IV al anului 2021.

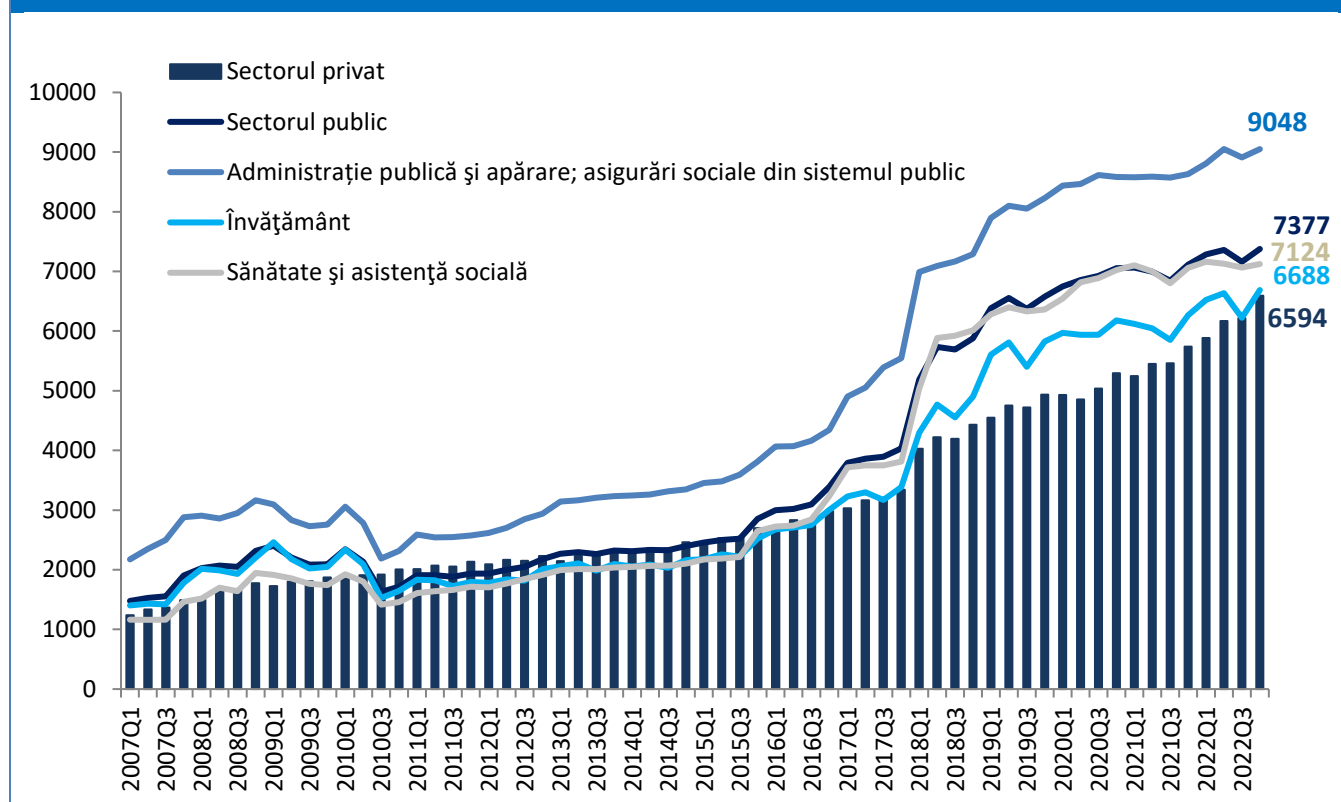
Ținând cont de domeniile de activitate ale sectorului public, cele mai importante trei ca pondere au avut următoarea evoluție a salariului mediu brut în trimestrul IV al anului 2022 față de trimestrul IV al anului 2021: în administrație publică și apărare dinamica înregistrată a fost de 4,82%, în învățământ majorarea a fost de 6,72%⁴¹, iar în sănătate, de 0,89%.

Ulterior creșterii cu 165.600 de persoane înregistrată în perioada 2005-2008, numărul total de angajați în sectorul guvernamental a scăzut cu 119.534 de persoane, în intervalul decembrie 2008 - decembrie 2022, până la un nivel de 1,28 mil. (*Graficul 14*). Practic, cea mai mare parte a reducerii de personal a avut loc în perioada 2009-2011, când numărul de salariați din sectorul bugetar a scăzut cu circa 180 de mii, în timp ce în perioada 2012-2014 diminuarea a fost de circa 9.540 de posturi. Ajustarea înregistrată în perioada 2009-2022 s-a produs în special la nivelul autorităților executive locale (-34.395 posturi ocupate), Ministerului Afacerilor Interne (-21.287 posturi ocupate), alte instituții finanțate integral din venituri proprii (-12.353 posturi ocupate), Ministerului Finanțelor (-8.886 posturi ocupate), Ministerului

⁴¹ Această creștere provine în principal ca urmare a acordării unor drepturi salariale restante în învățământ, în urma unor erori în calculul sumelor datorate salariaților din acest sector.

Apărării Naționale (-6.256 posturi ocupate), Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Regionale (-4.865 posturi ocupate). Pe de altă parte, în aceeași perioadă au fost înregistrate creșteri la nivelul sistemului sanitar, inclusiv Ministerul Sănătății (+28.379 posturi ocupate), Ministerului Justiției (+3.137 posturi ocupate), Secretariatului General al Guvernului (+2.167 posturi ocupate), Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene (+1.560 posturi ocupate) și Ministerului Muncii și Solidarității Sociale (+1.108 posturi ocupate).

Graficul 13: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public în perioada 2007-2022 (lei/lună)



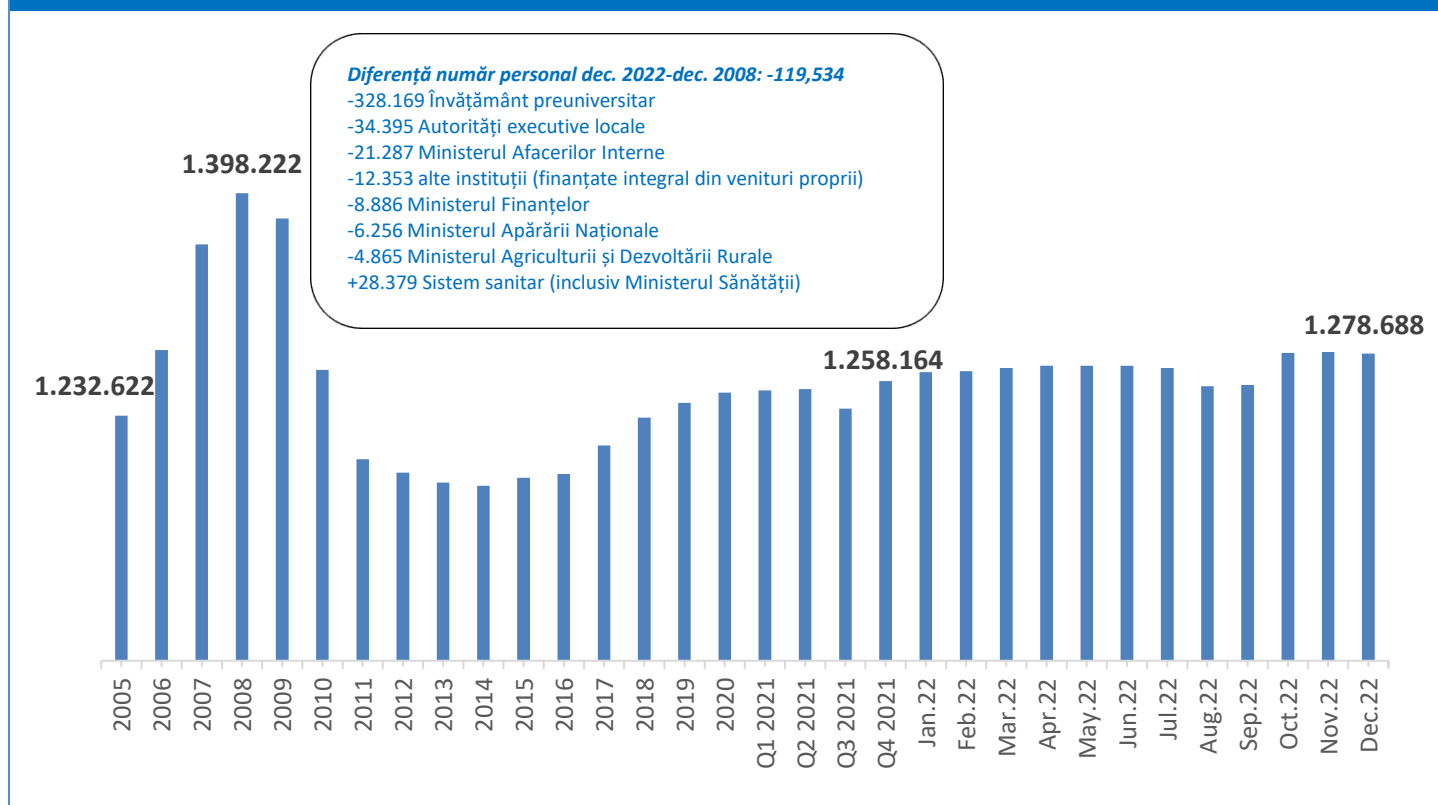
Sursa: INS, calcule Consiliul Fiscal

Totodată, trebuie menționat faptul că, în 2022, rata de creștere a numărului de angajați a fost mai mare față de cea înregistrată în anul precedent, respectiv 1,3% (+16.370 persoane) comparativ cu 1,02% (+12.694 persoane). Majorările de personal s-au înregistrat în special la nivelul sistemului sanitar, inclusiv Ministerul Sănătății (+6.109 posturi ocupate), Ministerului Educației (+4.331 posturi ocupate), Ministerului Afacerilor Interne (+4.046 posturi ocupate) și Ministerului Finanțelor (+446 posturi ocupate). De cealaltă parte, cele mai importante reduceri de personal au fost înregistrate la nivelul Ministerului Apărării Naționale (-2.445 posturi ocupate) și instituțiilor finanțate integral din bugetele asigurărilor sociale (-973 posturi ocupate).

Ajustarea din perioada 2009-2012 a fost preponderent rezultatul aplicării regulii de „1 salariat nou la 7 plecări”, în condițiile în care cea mai mare parte a ieșirilor din sistem s-au realizat prin plecări voluntare sau pensionare. Abandonarea acestei reguli începând cu anul 2013 a fost menită să diminueze selecția adversă și să permită operarea unor modificări în structura personalului angajat. Astfel, reducerea operată în perioada 2009-2012 a fost realizată doar într-o mică măsură pornind de la criteriile calitative,

cum ar fi diminuarea personalului acolo unde se identifică un excedent de salariați concomitent cu noi angajări în zonele deficitare pe baza unor standarde de cost riguros definite și prin stabilirea unui nivel optim de funcționare. Consiliul Fiscal apreciază drept adecvată această abordare și recomandă ca noile angajări să fie făcute în zonele deficitare identificate, chiar prin transfer de posturi din zonele cu excedent de personal către cele cu deficit, având în vedere în același timp și încadrarea strictă în anvelopa salarială aprobată anterior.

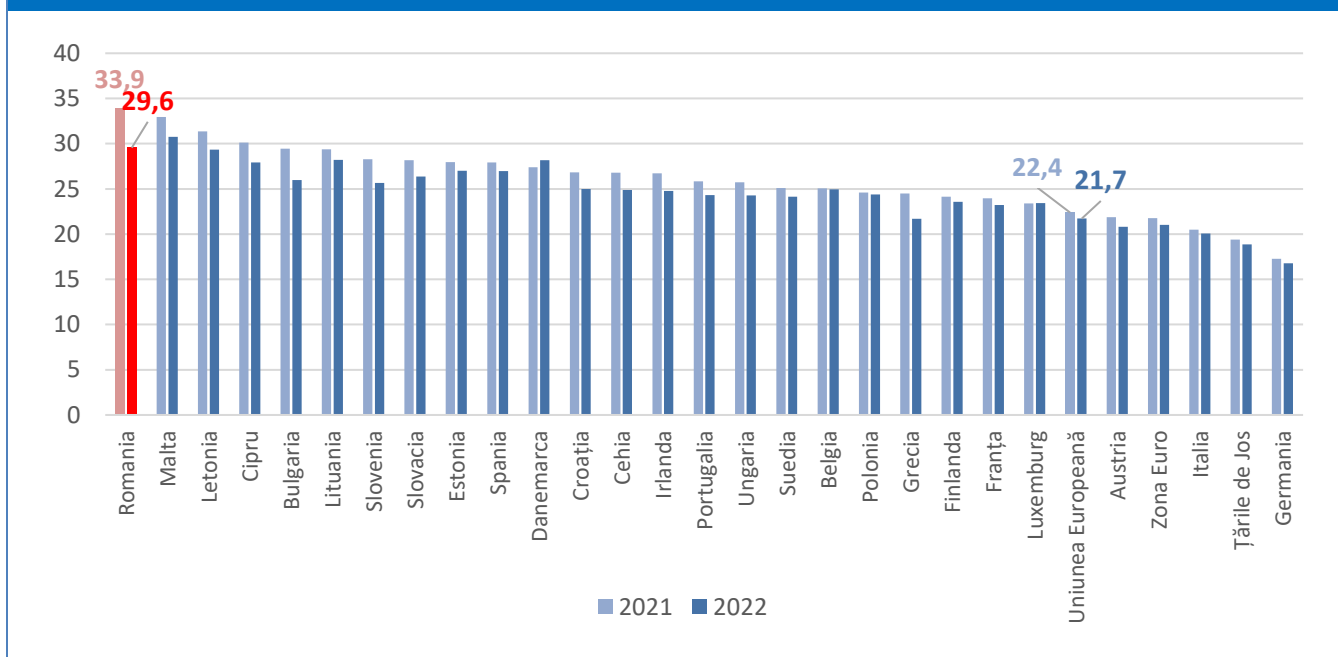
Graficul 14: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar în perioada 2005-2022



Sursa: MF

În ceea ce privește raportul dintre cheltuielile cu salariile din sectorul bugetar și total venituri încasate (*Graficul 15*), conform standardelor ESA 2010, în anul 2022 se constată o diminuare a acestui indicator comparativ cu anul anterior, România fiind devansată de Malta (30,8%), care trece astfel pe prima poziție la nivelul UE. Analizând datele din ultimii ani, România s-a situat pe prima poziție în clasamentul celor 27 de țări din UE în perioada 2018-2021. Dacă până în 2009 România era plasată în prima jumătate a clasamentului în ceea ce privește raportarea cheltuielilor cu salariile la total venituri (pe poziția a opta în anul 2008 și a zecea în anul 2009), în anul 2011, ca urmare a măsurilor de consolidare fiscală inițiate la jumătatea anului 2010, România a coborât pe poziția 19 din 27. În anul 2013 România ajunsese pe poziția 17 în acest clasament, pe fondul recuperărilor salariale și al majorării salariilor unor categorii de bugetari, iar în anul 2015 ocupa locul 20 din 27, în contextul unei ușoare creșteri a veniturilor încasate la buget și a menținerii cheltuielilor cu salariile ca procent în PIB. Începând cu anul 2016 situația s-a schimbat și România a urcat abrupt pe locul 10, ajungând în anul 2017 pe al doilea loc, iar din 2018 ocupând prima poziție.

Graficul 15: Ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri bugetare în țările din UE27

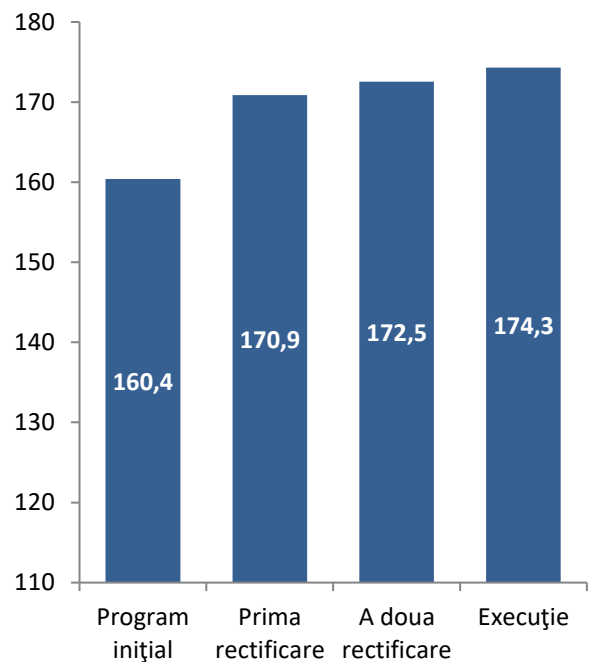


Sursa: Eurostat

Notă: Având în vedere modificarea tratamentului statistic al pensiilor speciale de Eurostat, acestea sunt incluse în veniturile din contribuții de asigurări și în cheltuielile de personal fără a avea loc o încasare/plată efectivă. În consecință, pentru a evita dubla înregistrare, cheltuielile cu pensiile speciale au fost eliminate din veniturile din contribuții de asigurări și din cheltuielile de personal.

Cheltuielile cu **asistența socială** au înregistrat în 2022 un nivel superior celui avut în vedere în proiectul de buget, fiind revizuite în creștere cu ocazia ambelor rectificări bugetare, în principal din cauza subdimensionării inițiale în proiectul de buget, precum și a suplimentării alocațiilor pentru decontarea concediilor medicale, a acordării unui sprijin *one-off* în luna iulie în cazul pensiilor mai mici sau egale cu 2.000 de lei, a suplimentării sumelor pentru compensarea prețurilor la energie electrică și gaze naturale, precum și a suplimentării sumelor pentru plata pensiilor militare de stat. Deși estimate în propunerea de buget pentru anul 2022 la un nivel de 160,4 mld. lei, execuția efectivă a cheltuielilor cu asistența socială, netă de impactul schemelor de compensare, a fost de 174,3 mld. lei, cu 8,7% (echivalentul a circa 13,9 mld. lei) mai mult decât în programul inițial.

Graficul 16: Asistența socială în anul 2022 (mld. lei)



Sursa: MF (standarde cash)

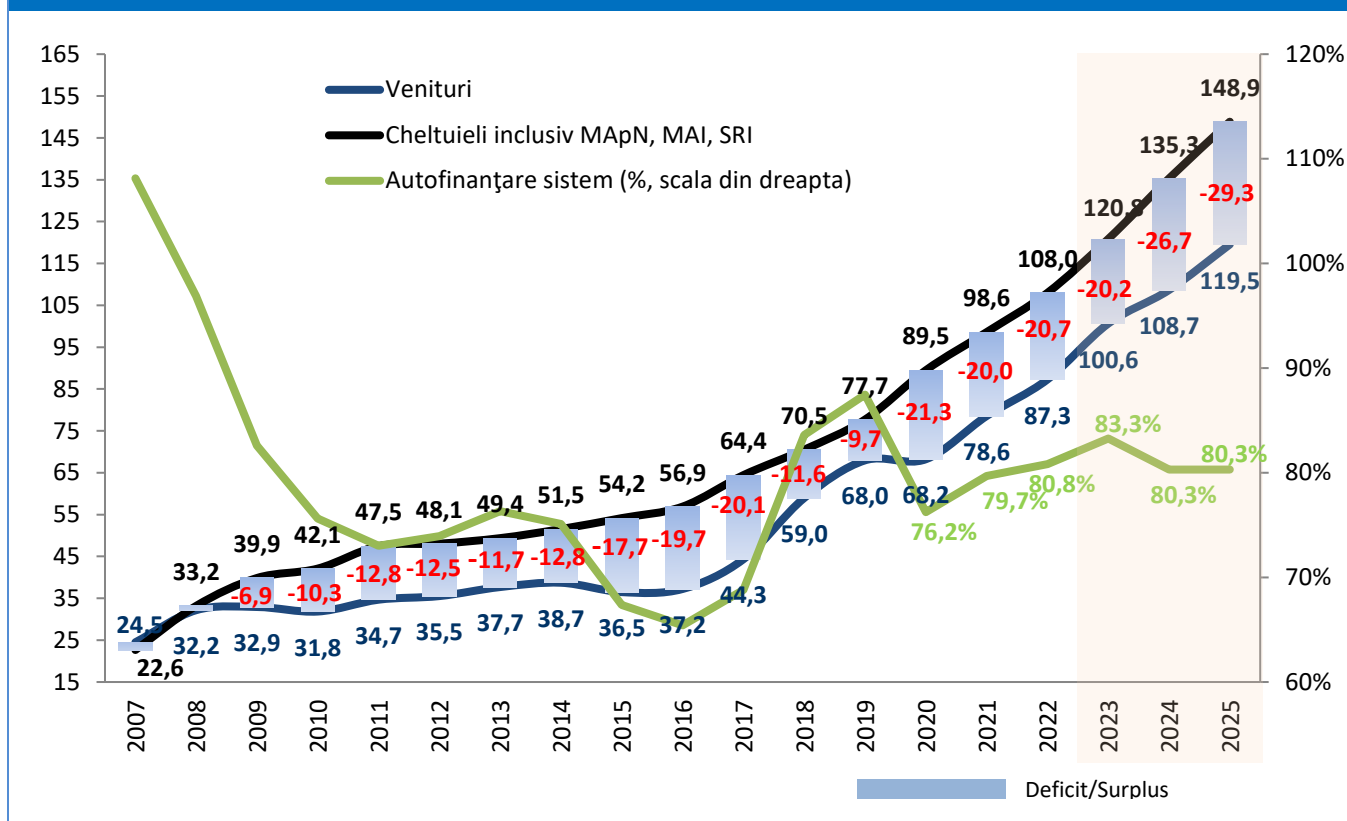
Începând cu anul 2009, deficitul bugetului de asigurări sociale, considerând și pensiile speciale/de serviciu, s-a adâncit semnificativ, atingând nivelul de 20,7 mld. lei în 2022 (*Graficul 17*). În anul 2018 acesta se redusese semnificativ, ajungând la nivelul de 11,6 mld. lei, în principal ca urmare a adoptării măsurilor fiscale privind reșezarea structurii de impozitare a veniturilor din salarii, pensii, activități independente și drepturi de autor prin transferul contribuțiilor de la angajator la angajat.

Astfel, deși totalul cotelor de contribuții s-a diminuat aparent de la 39,25% la 37,25%, transferul contribuțiilor de la angajator la angajat a determinat o creștere semnificativă a salariului brut, conducând practic la o majorare a nivelului impozitării prin contribuții de asigurări cu circa 13,9%. Pe lângă majorarea impozitării muncii prin CAS, reducerea deficitului în 2018 este explicată și de reducerea cotei de contribuții către Pilonul II de pensii (de la 5,1% în 2017 la 3,75% în 2018). În anul 2019, deficitul bugetului de asigurări sociale a continuat să scadă, ajungând la valoarea de 9,7 mld. lei, ca urmare a creșterii numărului de salariați din economie. Însă, în anul 2020, deficitul bugetului de asigurări sociale s-a adâncit semnificativ atât pe seama majorării pensiilor, cât și din cauza evoluției nefavorabile a veniturilor, ca urmare a recesiunii generate de pandemie.

Estimările pentru anii următori, conform datelor din strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2023-2025, arată că deficitul bugetului de asigurări sociale va scădea ușor în 2023, înregistrând un nivel de 20,2 mld. lei, urmând să se adâncească semnificativ în următorii doi ani, până la 29,3 mld. lei în 2025. În opinia cu privire la proiectul de buget pentru anul 2023, Consiliul Fiscal a atras atenția asupra faptului că în continuare persistă riscuri cu privire la acest agregat de cheltuieli, din cauza pensiilor mai ridicate ale celor care se pensionează în anul 2023, comparativ cu cei pensionați anterior. Totodată, cheltuielile

sociale (salarii, pensii și alte beneficii sociale), care în context european, ca procent în PIB, nu par excesive, raportate la veniturile fiscale autohtone pot fi copleșitoare.

Graficul 17: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale de stat (mld. lei)



Sursa: MF (standarde cash)

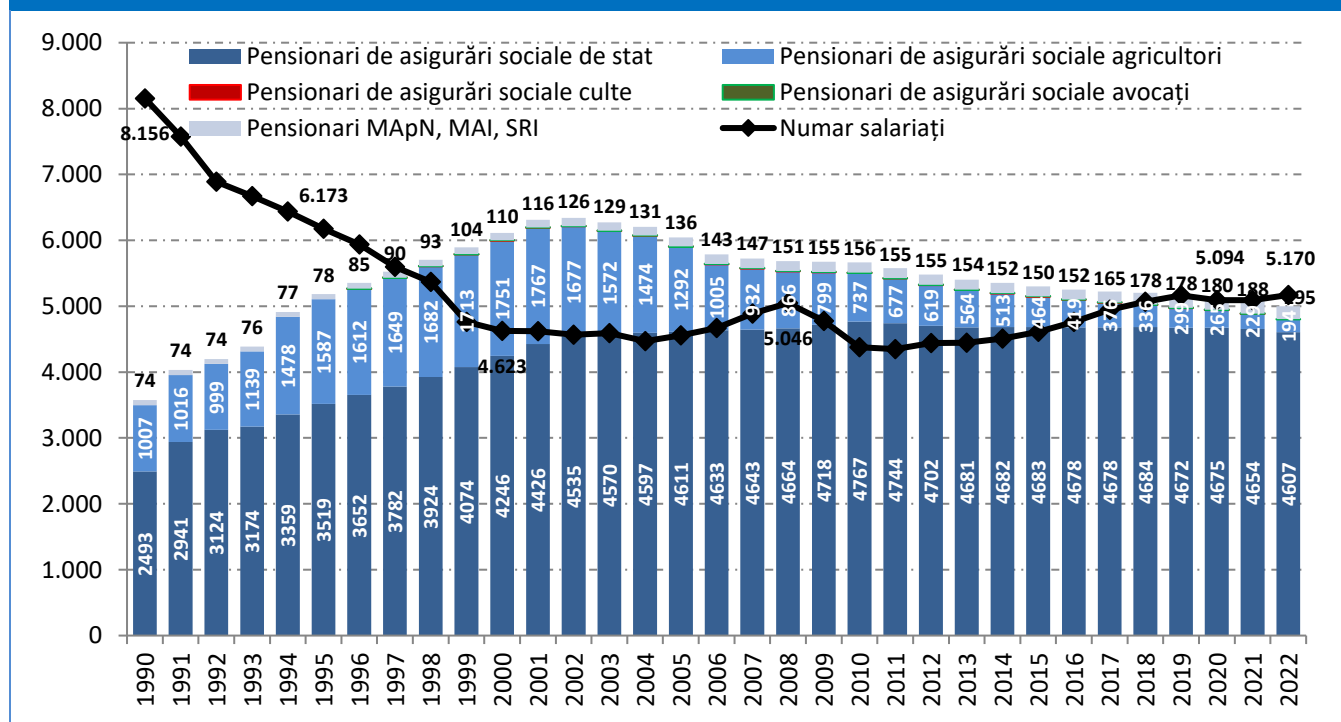
Notă: Pe lângă cheltuielile bugetului de asigurări sociale de stat, pentru perioada 2016-2023 au fost incluse și cheltuielile cu pensiile militare de stat. Conform Legii nr. 223/2015, de la 1 ianuarie 2016, fondurile necesare pentru plata pensiilor militare de stat și a altor drepturi de asigurări sociale cuvenite pensionarilor militari se asigură de la bugetul de stat, prin bugetele instituțiilor: Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne și Serviciul Român de Informații.

Din perspectiva exprimării deficitului ca procent în PIB, realizările indică o diminuare a acestuia de la 2,29% în anul 2011 la 1,92% în anul 2014, urmată de o nouă creștere în anul 2015 la 2,48%, apoi de o scădere semnificativă în anul 2018, când a ajuns la 1,20% din PIB, și în anul 2019, când a atins 0,92%. Trendul descendent al deficitului ca pondere în PIB a fost inversat în anul 2020, nivelul acestuia ajungând la 1,99% din PIB, în contextul contracției economice determinate de pandemia COVID-19, dar și al creșterii importante a agregatului de cheltuieli cu asistența socială, cu 15,15%, în timp ce veniturile încasate au rămas relativ constante în comparație cu 2019. În anul 2021, valoarea deficitului ca pondere în PIB a intrat pe un trend ușor descendent, ajungând la 1,69%, care s-a menținut și în anul 2022, acesta ajungând la 1,47%, iar proiecția pentru anul viitor indică o continuare a reducerii deficitului la nivelul de

1,27%. În anul 2024 se așteaptă o creștere a acestuia, urmată de o relativă stagnare în 2025⁴² (1,52% și 1,53%).

Intrarea pe deficit a bugetului asigurărilor sociale de stat a avut loc pe seama majorării excesive a cheltuielilor acestui buget din perioada 2007-2009 (+75,8%) și în contextul unei dinamici favorabile a încasărilor din contribuții în perioada premergătoare crizei financiare, ca urmare a *boom*-ului economic, dar și anticipând menținerea acestui trend în viitor. Însă, o parte semnificativă din majorarea veniturilor din contribuții s-a dovedit a fi ciclică, evoluțiile ulterioare infirmând prognozele optimiste care au stat la baza creșterii substanțiale a punctului de pensie. Autofinanțarea sistemului a scăzut abrupt din anul 2006 (de la 111,8%) până în anul 2011 (la 73,02%), ajungând la minimul istoric din anul 2016 (65,4%) și s-a menținut la o valoare apropiată în anul 2017 (68,84%). În 2018, capacitatea de autofinanțare a înregistrat o ușoară revenire, ajungând la 83,6%, iar creșterea a continuat în anul 2019, când s-a înregistrat valoarea de 87,5%. În anul 2020 s-a înregistrat o reducere semnificativă a gradului de autofinanțare a sistemului, valoarea acestuia fiind de 76,24%, urmată de o creștere ușoară la nivelul de 79,68% în 2021 și apoi la 80,83% în 2022. Estimările pentru anul 2023 sunt mai optimiste, acest indicator fiind proiectat la 83,27%, în vreme ce pentru anii următori (2024 și 2025) se preconizează o scădere, urmată de o menținere la valoarea de 80,3%.

Graficul 18: Evoluția numărului de pensionari versus numărul de salariați (mii persoane)



Sursa: INS, mai puțin număr salariați 2021 și 2022, pentru care sursa este CNSP, Prognostic de primăvară 2023

⁴² Conform ipotezelor de creștere prezentate de Ministerul Finanțelor în strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2023-2025.

Decizia de majorare a unor cheltuieli permanente, cum sunt cele aferente pensiilor, ar trebui să aibă în vedere trendul încasărilor din contribuții, precum și prognozele privind raportul salariați-pensionari, mai ales că, în contextul accentuării fenomenului de îmbătrânire demografică, la 1 ianuarie 2018 populația vârstnică de 65 de ani și peste a depășit numeric populația tânără de 0-14 ani (3.596 mii față de 3.042 mii persoane), conform datelor INS. Totodată, a devenit evidentă necesitatea de a găsi o regulă de indexare care să asigure sustenabilitatea pe termen lung a bugetului de asigurări sociale în locul abordării discreționare din trecut.

Raportul dintre numărul de contribuabili și numărul de beneficiari (*Graficul 18*) a scăzut foarte puternic în ultimii 30 de ani, de la 2,28 salariați la un pensionar în anul 1990 la doar 1,03 în anul 2022, numărul de pensionari de asigurări sociale de stat având o tendință crescătoare, în timp ce numărul de salariați a avut o tendință descrescătoare, în special până în anii 1999-2002. Proiecțiile Comisiei Europene⁴³ estimează că acest raport se va reduce la 0,74 salariați la un pensionar până în anul 2050.

Anul 2022 a marcat evoluții semnificative ale agregatului de cheltuieli cu asistența socială, cu ocazia ambelor rectificări bugetare. La prima rectificare bugetară, agregatul a fost majorat cu 10,5 mld. lei, această creștere datorându-se în special: suplimentării alocațiilor pentru decontarea concediilor medicale, acordării unui sprijin *one-off* în luna iulie în cazul pensiilor mai mici sau egale cu 2.000 lei, suplimentării sumelor pentru compensarea prețurilor la energie electrică și gaze naturale, respectiv suplimentării sumelor pentru plata pensiilor militare de stat. CF semnalase încă din opinia cu privire la proiectul de buget pe anul 2022 că plafonul inițial pentru acest agregat bugetar era subdimensionat semnificativ. La cea de a doua rectificare bugetară pentru anul 2022, suplimentarea cheltuielilor cu asistența socială a fost de 1,6 mld. lei, în principal ca urmare a majorării alocațiilor pentru plata beneficiilor ce se acordă familiilor și copiilor și a celor către bugetul general centralizat al unităților administrativ-teritoriale.

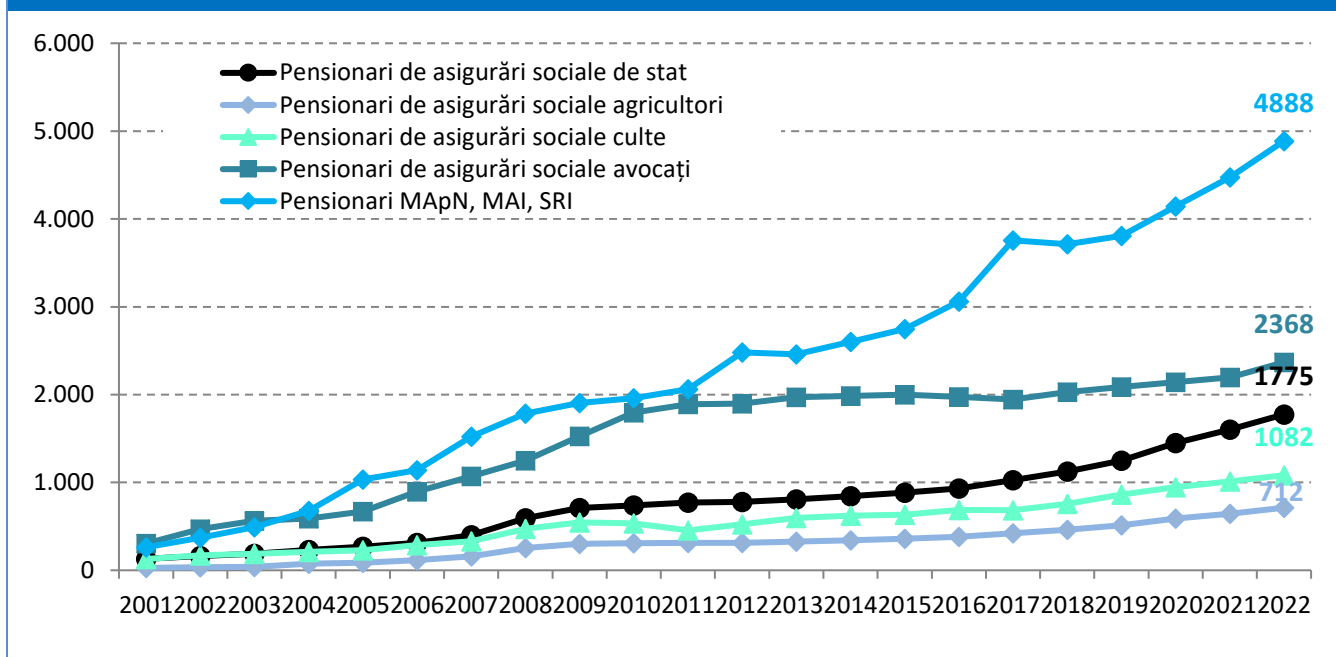
CF apreciază că depășirile recurente și de amploare ale sumelor prevăzute pentru acest agregat bugetar semnaleză deficiențe în programarea bugetară și o lipsă de control în gestionarea cheltuielilor cu asistența socială.

Conform raportărilor INS, în anul 2022, pensia medie lunară (*Graficul 19*) a fost de 1.855 lei, în creștere cu 11,3% față de anul precedent, și pe fondul majorării punctului de pensie la 1.586 lei în ianuarie 2022, de la 1.442 lei. Pensiile plătite din bugetul de asigurări sociale s-au situat la un nivel mediu de 1.775 lei, iar cele corespunzătoare pensionarilor agricultori au fost în medie de 712 lei. Totodată, pensiile acordate militarilor au atins un nivel mediu lunar de 4.888 lei, în creștere cu 413 lei (9,2%) față de nivelul din 2021. Pensia medie lunară corespunzătoare beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională a înregistrat o creștere de aproximativ 150% în intervalul 2010-2022. În aceeași

⁴³ Conform *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en#files

perioadă, pensia medie lunară a beneficiarilor de pensie de la bugetul asigurărilor sociale de stat a crescut cu circa 140%.

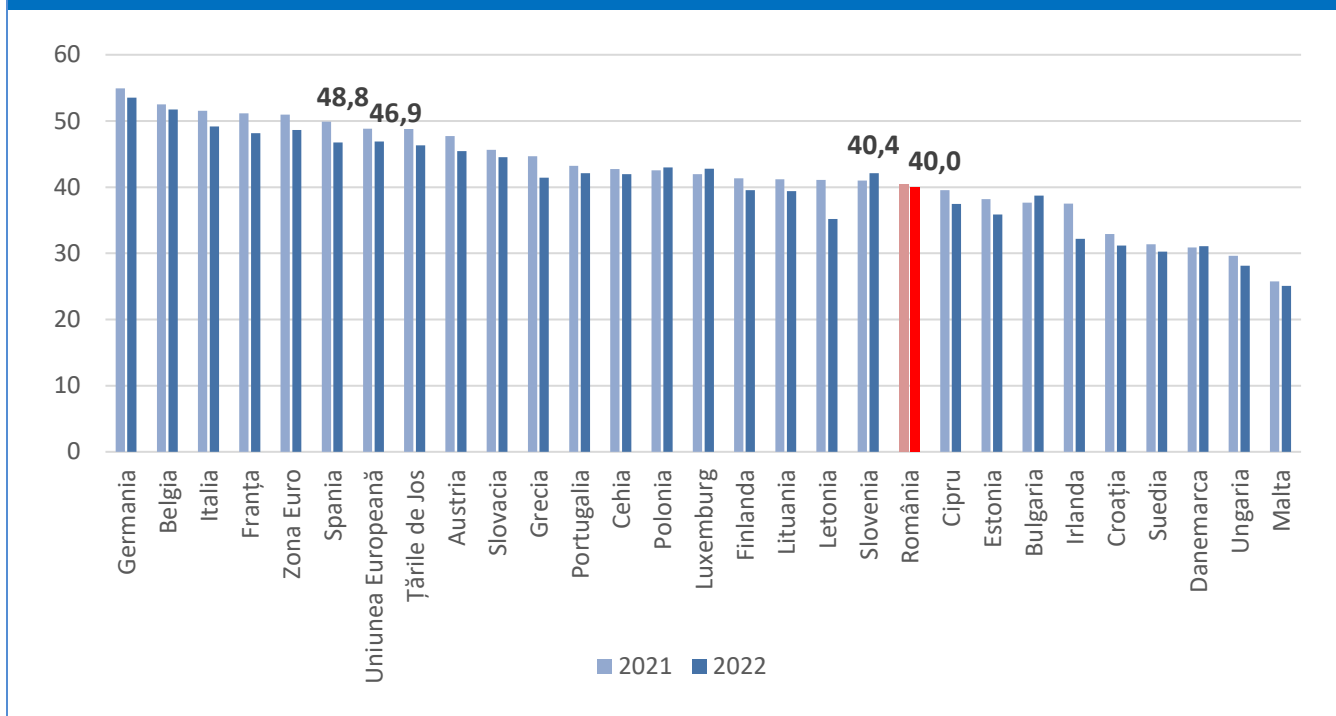
Graficul 19: Evoluția pensiei medii (lei) în perioada 2001-2022



Sursa: INS

La nivelul anului 2022, România s-a situat cu 3 poziții mai sus în clasamentul statelor membre UE după ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri (*Graficul 20*), respectiv poziția a 17-a, în 2021 ocupând poziția 20. În anul 2022, ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri bugetare a scăzut cu 0,4 pp față de anul anterior, scădere determinată de ritmul de creștere mai lent al acestei categorii de cheltuieli comparativ cu ritmul de creștere al veniturilor bugetare.

Graficul 20: Ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri bugetare în țările din UE27

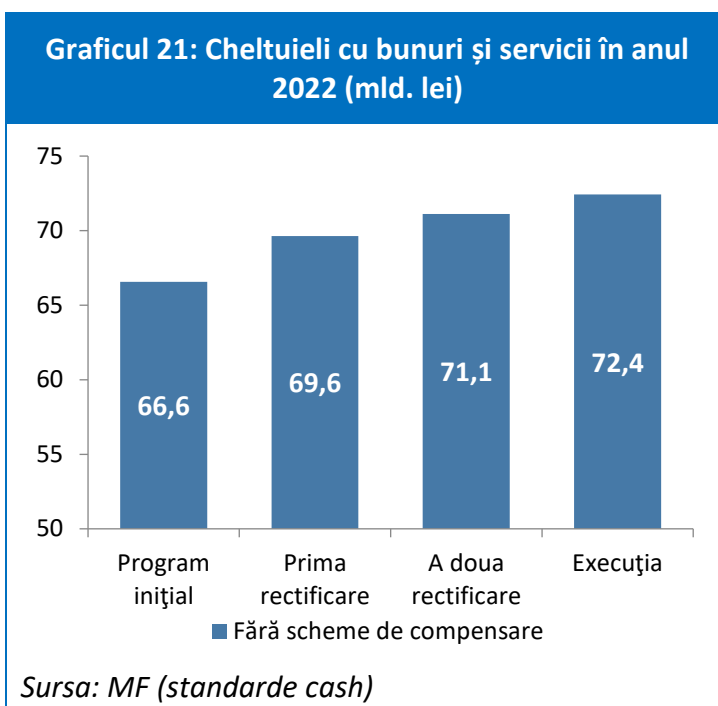


Sursa: Eurostat

Notă: Având în vedere modificarea tratamentului statistic al pensiilor speciale de Eurostat, acestea sunt incluse în veniturile din contribuții de asigurări și în cheltuielile de personal fără a avea loc o încasare/plată efectivă. În consecință, pentru a evita dubla înregistrare, cheltuielile cu pensiile speciale au fost eliminate din veniturile din contribuții de asigurări și din cheltuielile de personal.

III.5.2. Cheltuieli cu bunuri și servicii

Execuția cheltuielilor cu **bunuri și servicii** a consemnat un nivel mai ridicat, atât comparativ cu cel avut în vedere în proiectul de buget (+5,8 mld. lei), cât și față de valorile proiectate cu prilejul celor două rectificări bugetare operate în cursul anului, pe fondul inflației ridicate din anul 2022, dar și ca urmare a măsurilor de combatere a efectelor pandemiei. Proiectată inițial la 66,6 mld. lei, execuția finală a acestui agregat a atins un nivel de 72,4 mld. lei, fiind cu 2,8 mld. lei mai mare decât valoarea estimată la prima rectificare bugetară și cu 1,3 mld. lei mai mare decât valoarea programată la a doua rectificare bugetară.



Exprimate ca pondere în PIB, cheltuielile cu bunuri și servicii s-au diminuat cu 0,3 pp comparativ cu anul 2021, ajungând la nivelul de 5,1% din PIB. Prin raportare la execuția anului 2021 (63,9 mld. lei), această categorie de cheltuieli (nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*) a fost proiectată, în varianta inițială a bugetului, la un nivel superior cu circa 2,7 mld. lei.

Pe parcursul anului 2022, alocarea bugetară a fost majorată cu ocazia fiecăreia dintre cele două rectificări operate. La prima rectificare bugetară, operată în luna august 2022, quantumul agregatului de cheltuieli cu bunuri și servicii a fost revizuit în creștere cu 3 mld. lei, respectiv cu 9,3% peste nivelul nominal al acestui agregat din 2021 (ritmul de creștere din 2021 față de 2020 fiind de 12,5%, iar în 2020 față de 2019 de 7,2%). În primele șase luni ale anului 2022, ritmul de creștere al acestui agregat bugetar era de 14,3% față de aceeași perioadă a anului trecut. CF remarca majorarea substanțială a acestei categorii de cheltuieli, justificată parțial de accelerarea peste așteptări a inflației, dar și de insuficiența sumelor alocate prin bugetul inițial, însă aprecia că revizuirea operată era insuficientă, fiind probabil un necesar suplimentar de circa 3 mld. lei. De altfel, CF notase încă din opinia sa asupra proiectului de buget că încadrarea în nivelul propus pentru anul 2022 ar fi fost posibilă doar în condițiile unui control adecvat al cheltuielilor cu bunuri și servicii, control care nu funcționase eficient în anul 2021.

Cu ocazia celei de a doua rectificări bugetare, cheltuielile cu bunuri și servicii au fost iarăși revizuite în creștere. Majorarea succesivă a cheltuielilor cu bunurile și serviciile, cu ocazia ambelor rectificări, deși justificată parțial de inflația ridicată din anul 2022, a confirmat riscurile semnalate de CF în opiniile sale. Mai mult, având în vedere execuția pe primele 10 luni, plafonul stabilit prin cea de a doua rectificare apărea ca fiind insuficient, CF apreciind drept probabil un necesar suplimentar de circa 1,5 mld. lei.

Execuția finală a cheltuielilor cu bunuri și servicii a confirmat evaluarea CF de la a doua rectificare bugetară, consemnând un nivel de 72,6 mld. lei, cu 1,5 mld. lei mai mare decât valoarea proiectată la a

doua rectificare. Din nota care însoțește execuția bugetului general consolidat pe anul 2022⁴⁴, pentru acest agregat bugetar s-a constatat o creștere cu 17,1% la bugetele locale și cu 9,3% la bugetul Fondului Național Unic de Asigurări Sociale de Sănătate față de anul precedent.

Și în anii anteriori, agregatul de cheltuieli cu bunuri și servicii s-a dovedit a fi dificil de controlat. Astfel, în perioadele 2011-2013 și 2017-2021, nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii (nete de impactul schemelor de compensare) consemnat în execuțiile bugetare a fost superior celui bugetat inițial sau chiar celor revizuite ascendent cu prilejul rectificărilor bugetare, în timp ce perioada 2014-2016 a fost caracterizată de o situație diferită, execuția finală înregistrând un nivel mai redus al cheltuielilor comparativ cu ultima iterație bugetară.

Consiliul Fiscal remarcă o lipsă cronică de transparență în proiecția acestui agregat de cheltuieli, privind ipotezele care fundamentează traiectoria sa, motivația revizuirilor de amploare operate pe parcursul anului nefiind explicată în documentele care însoțesc iterațiile succesive ale bugetului. Aceste explicații sunt cu atât mai necesare cu cât modificările sunt adesea substanțiale, având potențialul de a influența atingerea țintei de deficit bugetar sau respectarea regulilor fiscale. Consiliul Fiscal pledează pentru o programare bugetară care să aibă în vedere includerea tuturor cheltuielilor din cadrul acestui capitol în interiorul proiectului de buget, împreună cu o detaliere corespunzătoare a destinației fondurilor, precum și pentru explicații cuprinzătoare cu ocazia rectificărilor bugetare în legătură cu sursele potențialelor majorări ale acestei categorii de cheltuieli. Un plus de transparență ar putea constitui un bun punct de pornire în eficientizarea cheltuielilor cu bunurile și serviciile, acesta fiind însă necesar a fi însoțit de o reformă amplă a sistemului de achiziții publice.

III.5.3. Cheltuieli de investiții publice

Cheltuielile de investiții cuprind, conform clasificății bugetare, *cheltuieli de capital* (active nefinanciare), *proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare*, *cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă*, *transferuri de capital*, *alte transferuri de natura investițiilor* și, începând cu anul 2022, și agregatele reprezentând *proiectele cu finanțare din sumele reprezentând asistență financiară nerambursabilă aferentă PNRR*, respectiv *proiectele cu finanțare din sumele aferente componentei de împrumut a PNRR*. În cuprinsul acestui capitol analiza în structură a acestui agregat bugetar respectă definiția de mai sus.

În construcția bugetară inițială a anului 2022, cheltuielile de investiții, în standarde *cash*, au fost estimate semnificativ peste valoarea din programul anului 2021 (cu 26,4 mld. lei, respectiv la 88,4 mld. lei, inclusiv sumele aferente schemei de compensare tip *swap*). Structura de finanțare a fost proiectată în favoarea surselor interne de finanțare (*cheltuieli de capital* și *alte transferuri de natura investițiilor* acumulând 54% din total, cu 6 pp peste ponderea din bugetul inițial al anului 2021), surselor externe revenindu-le 46% din total (comparativ cu ponderea de 52% din bugetul inițial al anului 2021). Această evoluție poate fi explicată și de faptul că anul 2022 este penultimul în care pot fi atrase sume prin CFM 2014-2020, ceea ce reclamă cheltuieli suplimentare legate de cofinanțarea proiectelor aflate în derulare. Consiliul Fiscal

⁴⁴ Notă privind execuția bugetului general consolidat – decembrie 2022.

susține în mod consecvent dezideratul creșterii ponderii surselor de finanțare a investițiilor publice din fonduri europene, având în vedere și contextul economic general caracterizat de incertitudine, care reclamă sporirea eficienței în alocarea fondurilor interne.

În execuție, creșterea comparativ cu anul anterior a fost de 13,3 mld. lei (la un nivel de 72,5 mld. lei), respectiv o majorare de 22% în termeni nominali⁴⁵. În structură, comparativ cu anul anterior, avansul s-a realizat pe seama tuturor componentelor, respectiv: *proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post aderare* (+8,4 mld. lei), *proiecte cu finanțare din sumele reprezentând asistență financiară nerambursabilă și împrumut aferente PNRR*⁴⁶ (+0,9 mld. lei), în vreme ce sursele din economia internă au fost mai mari cu circa 4 mld. lei față de anul 2021. Astfel, în 2022 raportul dintre sursele interne și externe⁴⁷ de finanțare a cheltuielilor de investiții ale statului a devenit din nou supraunitar, după ce în anul precedent a fost pentru prima dată din anul 2015 subunitar⁴⁸.

Ponderea cheltuielilor cu investiții în PIB a atins 5,1% în 2022, cu 0,1 pp peste nivelul consemnat în anul anterior (5%), reprezentând un avans de aproximativ 1,5 pp comparativ cu media anilor 2016-2019, dar încă sub media anilor 2009-2015 (5,8% din PIB) cu 0,7 pp.

Evoluția acestui agregat bugetar din perspectiva comparației dintre realizările efective și valorile planificate în bugetul inițial sau stabilite cu ocazia rectificărilor bugetare este ilustrată în [Graficul 22](#) pentru perioada 2017-2022, fiind prezentate și rezultatele execuției pentru anii 2009-2016. Se observă în ultimii ani o volatilitate ridicată a prognozelor din cursul anului privind cheltuielile de investiții publice, rezultatele execuțiilor fiind de regulă inferioare estimărilor din bugetele inițiale (excepție făcând anul 2020) și, fără excepție, celor estimate în rectificări.

Evoluția din anul 2022 nu se abate de la această tendință, cu un decalaj între execuție și nivelul programat în bugetul inițial de 15,9 mld. lei, din care cea mai mare nerealizare, de 9,7 mld. lei, a fost la sumele aferente PNRR, urmată de proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare (-3,4 mld. lei) și de sumele aferente fondurilor proprii și împrumutate (-2,7 mld. lei). Comparativ cu estimarea din prima rectificare bugetară, diferența a fost de -19,2 mld. lei, pe fondul unei nerealizări de proporții a investițiilor din sumele aferente PNRR de 10,8 mld. lei, urmată de o neexecutare la nivelul fondurilor proprii și împrumutate de circa 5 mld. lei, respectiv de 3,4 mld. lei la nivelul fondurilor externe nerambursabile postaderare. Între execuție și nivelul propus în a doua rectificare, operată în luna noiembrie, *gap*-ul s-a diminuat comparativ cu prima rectificare, dar a rămas la cote alarmante (-14,6 mld. lei, aproximativ 1% din PIB), generat în principal de neîndeplinirea țintei pentru proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare (-5,96 mld. lei), urmate de fondurile proprii și împrumutate (-5,5 mld. lei) și sumele aferente PNRR (-3,2 mld. lei). Consiliul Fiscal

⁴⁵ Mai mult decât avansul PIB în termeni nominali, care a fost de circa 19,3%.

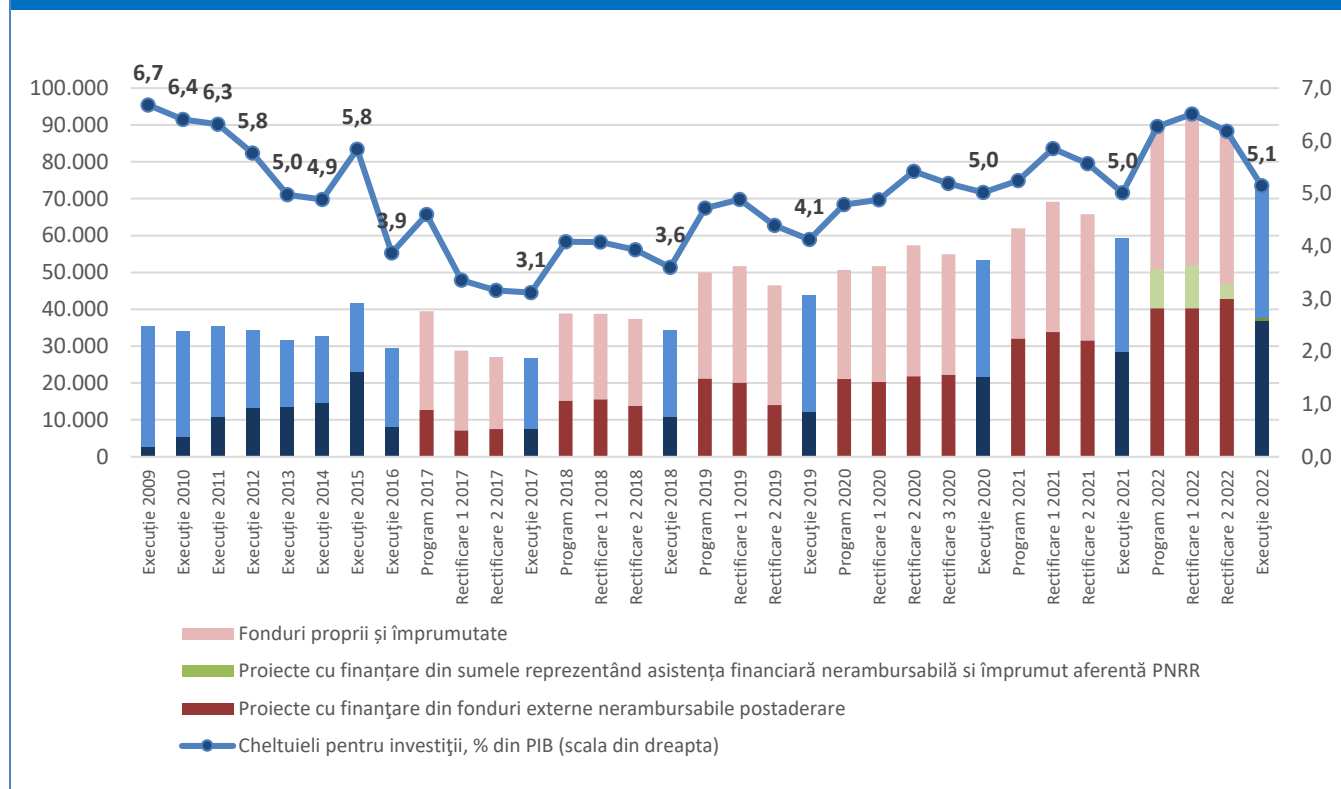
⁴⁶ Acest agregat apare pentru prima oară în anul 2022.

⁴⁷ Începând cu acest an, în această categorie intră și agregatul *proiecte cu finanțare din sumele reprezentând asistență financiară nerambursabilă și împrumut aferentă PNRR*.

⁴⁸ Respectiv de 108% de la 99% în 2021, 134% în 2020 și 235% în 2019. În 2015, anul unui grad maxim de absorbție a fondurilor europene (exercițiul 2007-2014), raportul a fost de 74%.

apreciază intenția de a finanța o parte importantă a cheltuielilor de investiții publice din fonduri externe (având în vedere nivelul foarte jos al veniturilor fiscale din România), dar nerealizări majore ale țintelor de investiții (de peste 1 pp din PIB), precum cele din 2022, arată curențe în procesul de bugetare, care pot face dificilă misiunea de consolidare bugetară, având în vedere nevoia de prioritizare, dată de constrângerea spațiului fiscal actual.

Graficul 22: Evoluția cheltuielilor de investiții în perioada 2009-2022



Sursa: MF (standarde cash)

Și distribuția trimestrială a ponderii cheltuielilor de investiții în total execuție indică o volatilitate ridicată, aceasta fluctuând de la 11,1% în primul trimestru, la 17,4% în trimestrul al doilea, la 24,5% în al treilea trimestru și la 47,1% în ultimul trimestru.

Practic, în ultimele 3 luni ale anului, cheltuielile de investiții au fost de 2,7 ori mai mari decât media celor trei trimestre precedente. Având în vedere faptul că și în anii anteriori s-a manifestat în mod sistematic același tipar, această practică pune sub semnul întrebării eficiența procesului de programare bugetară din perspectiva modului de gestionare a proiectelor de investiții și al stabilirii criteriilor de realizarea a acestora în acord cu importanța și utilitatea lor.

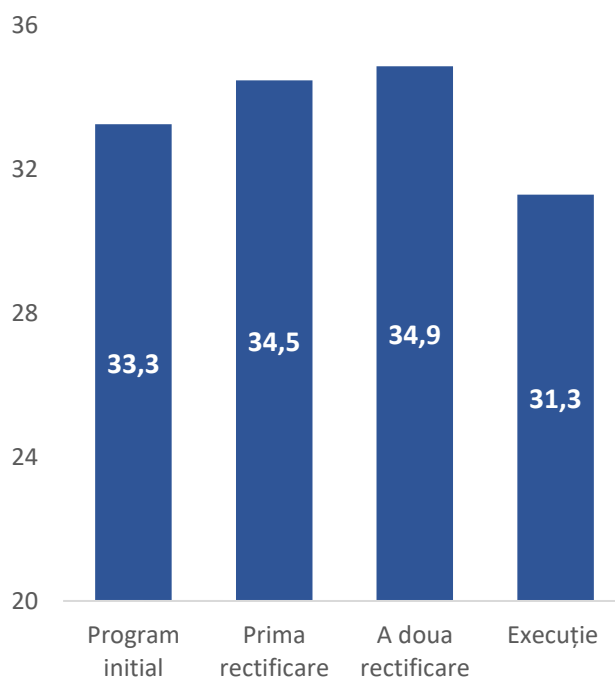
În continuare, este prezentată evoluția principalelor componente ale cheltuielilor de investiții în cursul anului 2022 (însurate, acestea reprezintă circa 95% din total) prin compararea nivelurilor din execuție cu cele programate în bugetul inițial și în cele două rectificări bugetare, ilustrată în [Graficele 23, 24 și 25](#).

În anul 2022, *cheltuielile de capital* destinate investițiilor publice ⁴⁹ au fost proiectate în bugetul inițial la un nivel de 33,3 mld. lei, excluzând impactul schemelor de compensare de tip *swap*. Comparativ cu sumele efectiv realizate în anul 2021, această categorie de cheltuieli a fost majorată cu 5,1 mld. lei.

Execuția finală a consemnat un nivel cu 2 mld. lei sub programul stabilit în bugetul inițial al anului 2022 (-6%).

Cele două rectificări bugetare din cursul anului au propus creșteri succesive ale cheltuielilor de capital (+1,2 mld. lei, respectiv +0,4 mld. lei), spre deosebire de cheltuielile de investiții publice, care s-au majorat cu ocazia primei rectificări (+3,3 mld. lei), dar s-au micșorat cu ocazia celei de a doua rectificări cu 4,5 mld. lei.

Graficul 23: Evoluția cheltuielilor de capital în anul 2022 (mld. lei)



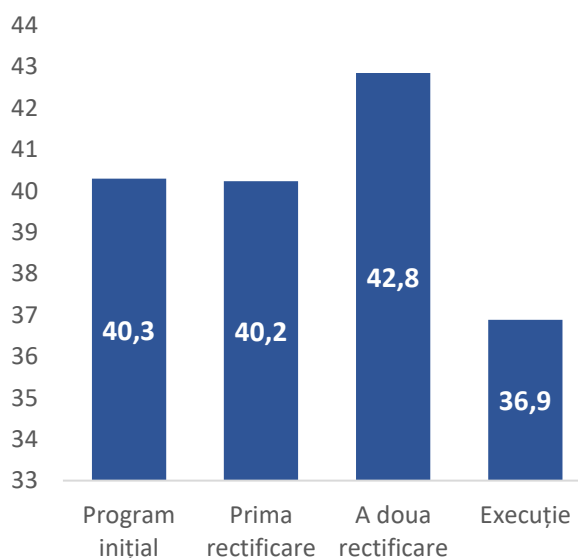
Sursa: MF (standarde cash)

În opinia sa cu privire la prima rectificare bugetară, Consiliul Fiscal a notat că majorarea acestei categorii de cheltuieli se regăsește cu precădere la nivelul bugetului de stat, respectiv al unităților administrativ-teritoriale. În opinia sa cu privire la cea de a doua rectificare, Consiliul Fiscal a precizat că majorarea este determinată în principal de suplimentarea alocărilor către C.N.A.I.R., la care se adăuga impactul reducerii schemei de compensare de tip *swap*, aceste modificări fiind parțial contrabalansate de diminuarea sumelor alocate la nivelul bugetului instituțiilor finanțate integral și/sau parțial din venituri proprii și al bugetului de stat.

⁴⁹ Acestea reprezintă componenta principală a cheltuielilor de capital din BGC (care mai includ transferuri de capital și stocuri).

Proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare destinate finanțării investițiilor publice au fost estimate în bugetul inițial al anului 2022 la un nivel net superior celui din programul anului anterior (+8,2 mld. lei), respectiv cu 11,8 mld. lei peste nivelul înregistrat în execuția 2021. Execuția finală a anului 2022 a consemnat o nerealizare de 3,4 mld. lei față de nivelul programat inițial, gradul de realizare a programului fiind de 91,5%, însă în creștere față de anul anterior, când fusese de 88,7%. Comparativ cu execuția din anul 2021 a proiectelor FEN destinate investițiilor publice, în 2022 s-a înregistrat o depășire cu 8,4 mld. lei. La nivelul sumelor totale aferente cadrului financiar 2014-2020, majorarea față de anul 2021 a fost de circa 8,12 mld. lei.

Graficul 24: Evoluția proiectelor cu finanțare din FEN postaderare în anul 2022 (mld. lei)



Sursa: MF (standarde cash)

Caseta 1: Modificarea în anii 2016-2022 a sferei de cuprindere a veniturilor și cheltuielilor bugetare aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile

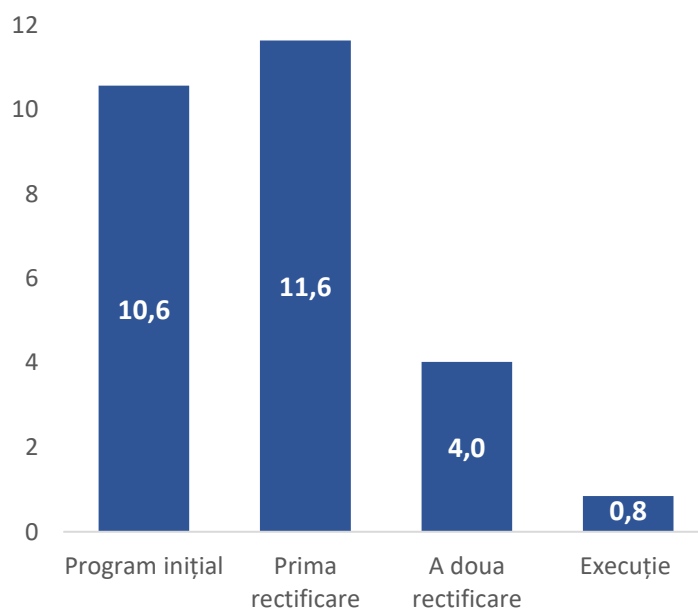
Începând cu 2016, agregatul *proiecte cu finanțare din FEN postaderare* (din care cea mai mare parte, destinată investițiilor) include și fonduri destinate agriculturii, care în anii anteriori nu erau incluse în FEN, pe considerentul că aceste fonduri nu tranzitează bugetul de stat, fiind destinate sectorului privat. Din 2017, pe lângă fondurile destinate agriculturii, s-au inclus, conform art. 10 din OUG nr. 40/2015, și sume tranzitorii reprezentând *fonduri destinate pre-finanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene* (FIT). Astfel, în 2022, din totalul de 60,4 mld. lei aferent proiectelor cu finanțare din FEN postaderare 2014-2020, 21,7 mld. lei au fost alocate plăților pentru agricultură (respectiv FEAGA și FEPAM aferente exercițiului financiar 2014-2020) și 7,9 mld. lei pentru FIT. Din diferența de 38,7 mld. lei reprezentând fonduri structurale și de coeziune al căror beneficiar final este statul (FSC), au fost alocate cheltuielilor de investiții 36,9 mld. lei (95% din FSC). În 2015, an de maxim pentru atragerea sumelor aferente exercițiului 2007-2013, FEN au însumat 24,6 mld. lei (din care, 0,5 mld. lei aferente exercițiului 2014-2020), fiind alocate 23 mld. lei pentru cheltuieli de investiții (94% din total FEN postaderare). Notăm că, din perspectiva metodologiei ESA10 sunt relevante doar fondurile structurale al căror beneficiar final este statul, sumele destinate agriculturii și pre-finanțările acordate sectorului neguvernamental nefiind incluse în sectorul administrației publice. Mai mult, tranzitarea BGC de sumele reprezentând fonduri destinate agriculturii și FIT face practic imposibilă, la nivel agregat, comparabilitatea datelor din execuția bugetară pentru 2016-2022 cu fluxurile de fonduri europene din exercițiul financiar 2007-2013.

Proiectele cu finanțare din sumele reprezentând asistență financiară nerambursabilă și împrumut aferentă PNRR au fost estimate în bugetul inițial al anului 2022 la un nivel de 10,6 mld. lei.

Cu ocazia primei rectificări, aceste sume au fost majorate până la nivelul de 11,6 mld. lei, componenta de împrumut având cel mai important aport la majorare (circa 1 mld. lei).

La a doua rectificare din anul 2022, acest agregat a fost diminuat semnificativ, cu 7,6 mld. lei, pe fondul întârzierilor în demararea proiectelor comparativ cu estimările inițiale, astfel că, pe măsură ce proiectele vor fi implementate, sumele aferente PNRR vor fi înregistrate atât pe latura veniturilor, cât și pe cea a cheltuielilor.

Graficul 25: Evoluția cheltuielilor cu proiectele cu finanțare din sumele reprezentând asistență financiară nerambursabilă și împrumut aferentă PNRR în anul 2022 (mld. lei)

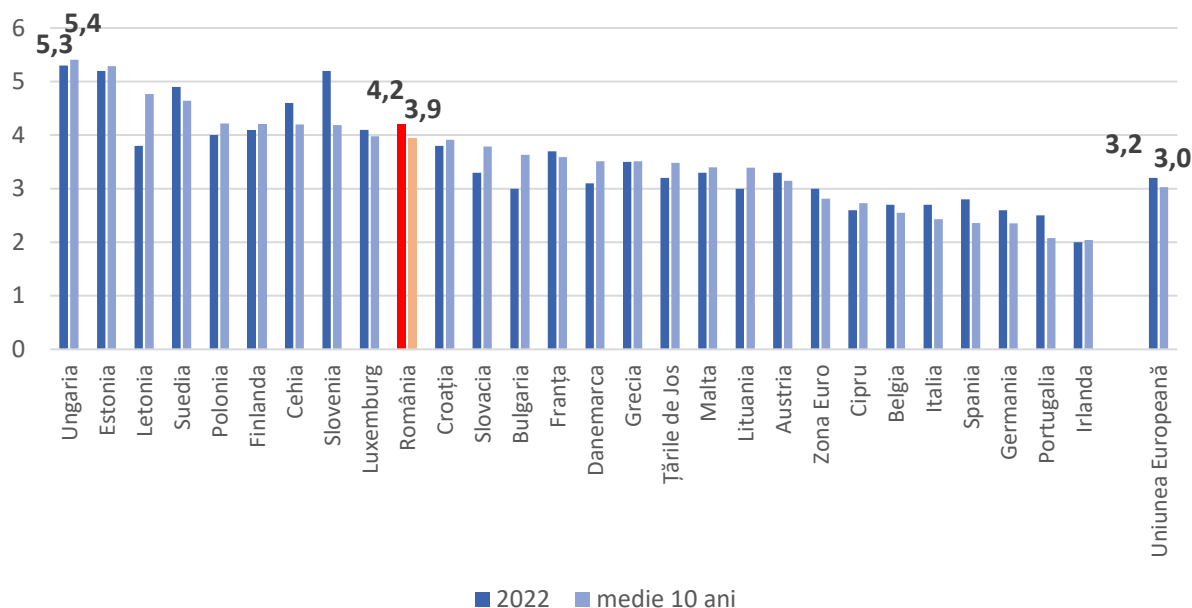


Sursa: MF (standarde cash)

Conform datelor privind execuția BGC, cheltuielile cu proiectele cu finanțare din sumele reprezentând asistență financiară nerambursabilă și împrumut aferentă PNRR au fost de 0,8 mld. lei, aproximativ 7,5% din suma bugetată inițial. Consiliul Fiscal atrage atenția asupra faptului că un impact suplimentar asupra deficitului poate fi exercitat și de sumele aferente componentei de împrumut a PNRR, în măsura în care nu se reușește acomodarea acestora prin restrângerea altor categorii de cheltuieli și/sau prin creșterea veniturilor bugetare. O constrângere importantă este însă reprezentată de spațiul fiscal actual foarte limitat.

O analiză a eficienței cheltuielilor de investiții pe ansamblul ultimilor 10 ani relevă un rezultat nesatisfăcător pentru țara noastră raportat la evoluția indicatorului în alte state membre UE. În condițiile în care România a avut, în ultimul deceniu, una dintre cele mai ridicate ponderi în PIB a cheltuielilor de capital raportat la media UE, infrastructura este insuficientă, atât în termeni de cantitate, cât și de calitate, semn al unei eficiențe scăzute a cheltuielilor publice de investiții. Astfel, în perioada 2013-2022, ponderea în PIB a cheltuielilor de capital (*Graficul 26*) a plasat România în prima jumătate a clasamentului (locul 10 în UE27), respectiv cu o medie pe 10 ani de 3,9% din PIB, cu aproximativ 1 pp peste media UE27. Raportat la prima clasată, Ungaria, decalajul este de 1,5 pp, și față de a doua clasată, Estonia, de 1,4 pp. Decalajul se micșorează la nivelul anului 2022 (-1,1 pp comparativ cu Ungaria și -1 pp raportat la Estonia).

Graficul 26: Cheltuieli de capital – în anul 2022 și medie 10 ani (% din PIB, ESA 2010)



Sursa: Eurostat

Analizele elaborate în ultimii ani de CE și diverse instituții financiare internaționale⁵⁰ arată că, în mod sistematic, calitatea infrastructurii în România este printre cele mai scăzute la nivel european, în special în sectoarele critice, precum infrastructura rutieră, feroviară și energetică, din cauza performanțelor modeste înregistrate de majoritatea întreprinderilor de stat – principalii furnizori de infrastructură în aceste domenii – și lipsei unor progrese în sensul restructurării întreprinderilor care înregistrează pierderi. Conform celei mai recente analize a CF⁵¹ privind performanța companiilor de stat, rata investițiilor noi (% din total active) din aceste companii a avut o evoluție fluctuantă în cursul timpului și, deși în creștere în ultimii ani (7,2 % în 2021, 5,3% în 2020, 5,8% în 2019 comparativ cu 1,3% în 2018 sau 4,7% în 2015), se situează încă la un nivel mult sub media din perioada pre-criză (circa 12%).

În *Raportul de țară* elaborat de CE⁵², se precizează că disparitățile regionale rămân ridicate, în special ca urmare a unui decalaj de productivitate a muncii între acestea. Totodată, se precizează și faptul că regiunilor mai puțin dezvoltate le este mai greu să recupereze decalajele de dezvoltare, având în vedere că le lipsesc atuuri importante, precum infrastructura de transport adecvată sau forța de muncă înalt calificată, confruntându-se și cu fenomenul de de-populare. În ceea ce privește tranziția către o economie verde, raportul CE arată că se înregistrează progrese în privința implementării reformelor legate de un transport sustenabil, decarbonizare sau siguranța pe șosele. Tot în acest raport este făcută referire și la studiul *EIB Investment Survey*⁵³ din anul 2022, prin care se precizează că, în România, 71%

⁵⁰ De exemplu, *Evaluarea guvernancei infrastructurii* (Banca Mondială, 2020), *Raportul Competitivității globale* (World Economic Forum, 2019), *Romania Diagnostic* (Milatovic și Szczurek, 2020) etc.

⁵¹ <http://www.consiliulfiscal.ro/SOE%202021%20RO%20final.pdf>

⁵² https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/RO_SWD_2023_623_en.pdf

⁵³ <https://www.eib.org/en/publications/online/investment-survey-european-union>

dintre respondenți consideră că mediul de afaceri autohton este negativ influențat de calitatea infrastructurii de transport, spre deosebire de 48% dintre respondenți la nivelul UE.

Și *Raportul elaborat de OCDE* în anul 2022⁵⁴ a menționat starea precară a infrastructurii de transport, calitatea acesteia fiind la un nivel foarte scăzut. Studiul arată că, în comparație cu țări care au aranjamente instituționale similare (un model centralizat), dificultățile în dezvoltarea infrastructurii din România denotă probleme în implementarea unor proiecte de investiții specifice. Raportul OCDE semnalează drept factori care au contribuit la această situație: gradul redus de absorbție al fondurilor europene (împreună cu depășiri substanțiale de timp și costuri), calitatea scăzută a pregătirii proiectelor de investiții cu impact economic, ineficiența în pregătirea, prioritizarea și implementarea proiectelor, schimbări frecvente ale legislației și calitatea slabă a guvernantei întreprinderilor de stat din domeniu.

Anul 2022 a continuat revirimentul investițional din ultimii doi ani, ponderea investițiilor publice în PIB fiind peste media ultimilor 10 ani, respectiv 5,1% față de o medie de 4,5% din PIB (dar încă sub valoarea înregistrată în 2015, de 5,8% din PIB). Față de o medie pe 10 ani a ponderii investițiilor în venituri bugetare de 14,4%, în anul 2022 acestea au reprezentat 15,7% (comparativ cu 17,8% în anul 2015, singura valoare mai ridicată decât cea din 2022 în ultimii 10 ani). În contextul volumului însemnat de fonduri europene de care beneficiază România⁵⁵, creșterea investițiilor publice printr-o absorbție îmbunătățită a acestora este esențială pentru a elimina decalajele de infrastructură, simultan cu creșterea calității programării și implementării proiectelor de investiții.

Având în vedere că rezervele de eficiență privind modalitatea de cheltuire a fondurilor publice alocate investițiilor sunt ridicate, Guvernul a inițiat în perioada 2013 - martie 2014 un proces de reformă privind managementul investițiilor publice⁵⁶.

- În acest sens, s-a semnat cu BM un contract de asistență tehnică privind „*Îmbunătățirea managementului investițiilor publice*”, cu scopul îmbunătățirii procesului de pregătire, selecție și prioritizare strategică a proiectelor de investiții publice, care a fost finalizat în decembrie 2015, în cursul anului 2016 fiind implementate recomandările pentru îmbunătățirea procesului de selecție a investițiilor publice și întărirea rolului Unității de evaluare a investițiilor publice în legislația aferentă (OUG nr. 88/2013⁵⁷, HG nr. 225/2014).
- Din anul 2017 se aplică prevederile *Hotărârii nr. 907/2016* privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de

⁵⁴ *OECD Economic Surveys: Romania 2022*.

⁵⁵ 31 mld. euro din politica de coeziune aferentă cadrului financiar multianual 2021-2027, la acestea adăugându-se resursele PNRR: 12,1 mld. euro granturi și 15 mld. euro sub formă de împrumuturi.

⁵⁶ În conformitate cu cerințele noului cadru legal, înainte de aprobarea bugetului, MF este obligat să prezinte Guvernului lista proiectelor de investiții publice semnificative prioritizate care urmează să fie finanțate prin bugetul de stat, acestea fiind selectate în funcție de oportunitate, justificare economică și socială, suportabilitate financiară, perioada rămasă până la finalizare, angajamentele asumate de România cu instituțiile financiare internaționale.

⁵⁷ Amendată în anul 2015 în vederea alinierii procesului de prioritizare a proiectelor semnificative la calendarul bugetar.

investiții finanțate din fonduri publice, în vederea eliminării deficiențelor semnalate în derularea procesului investițional, a optimizării finanțării și realizării obiectivelor de investiții și a creșterii eficienței utilizării fondurilor publice.

- Prin *Hotărârea nr. 363/2018 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice privind prioritizarea proiectelor de investiții publice* s-au adus noi clarificări procedurii de priorizare a investițiilor noi, dar sunt necesare eforturi pentru ierarhizarea în funcție de priorități a proiectelor de investiții publice și a pregătirii acestora.
- *Master Planul General de Transport (MPGT) al României*, adoptat în 2016, a reprezentat un pas important în direcția îmbunătățirii realizării investițiilor strategice în infrastructura de transport rutier și cale ferată, *Strategia de implementare a MPGT* pentru perioada 2014-2030 constituind cadrul general de priorizare și implementare a proiectelor de infrastructură. Până în prezent, aplicarea *MPGT* înregistrează un progres foarte lent.
- *Planul Național de Redresare și Reziliență al României (PNRR)*, aprobat de CE în septembrie 2021, reprezintă o ancoră pentru consolidarea potențialului de creștere economică, prin implementarea pachetului de investiții și reforme realizate în acord cu recomandările specifice de țară, fiind coordonat la nivel național de Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene. *PNRR* se bazează pe șase piloni (tranziția verde, transformare digitală, creștere inteligentă, coeziune socială și teritorială, sănătate și reziliență instituțională și politici pentru generația următoare) și include măsuri privind transportul durabil, educația, sănătatea, renovarea clădirilor și digitalizarea administrației publice. Reformele din *PNRR* includ modificări normative menite să stimuleze transportul rutier cu emisii zero, să îmbunătățească siguranța rutieră și să încurajeze transferul modal către căile ferate și căile navigabile interioare.

Experiența revirimentului investițional din anul 2020, care, în contextul opririi temporare a unor capacități de producție și al unui nivel extrem de ridicat al gradului de incertitudine, a contribuit semnificativ la atenuarea contracției economice, a arătat efectul pozitiv al unei dinamici susținute a investițiilor productive. Având în vedere acest lucru, Consiliul Fiscal pledează pentru accelerarea eforturilor privind implementarea măsurilor de reformă reală în domeniul investițiilor publice pentru a profita la maxim de oportunitatea accesării fondurilor europene alocate prin CFM 2021-2027 și prin PNRR pentru realizarea reformelor care adresează priorități investiționale acute ale României.

Consiliul Fiscal pledează în favoarea aplicării ferme a cadrului legal privind managementul investițiilor publice și apreciază că s-au făcut progrese extrem de limitate privind reforma în acest domeniu, fiind necesari pași decisivi pentru creșterea transparenței în procesul de priorizare a investițiilor publice și eficientizarea procesului de alocare și cheltuire a banilor publici. Aici se pot enumera: eficientizarea procesului privind achizițiile publice, reluarea reformei privind guvernanta corporativă în companiile de stat, planificare strategică în domeniul investițiilor, cu direcționarea acestora către domeniile-cheie de politică și consolidarea ierarhizării în funcție de priorități a proiectelor de investiții publice, consultarea mediului privat în adoptarea unor măsuri cu impact asupra acestuia și crearea unui cadru instituțional legal pentru evaluarea impactului reglementărilor legislative în domeniu.

Consiliul Fiscal apreciază că o bună prioritizare a investițiilor, orientarea acestora spre activitatea de cercetare, dezvoltare și inovare în domenii strategice, în infrastructura fizică și cu precădere în cea digitală pot contribui la reducerea disparităților regionale și la îmbunătățirea productivității și a creșterii pe termen lung a economiei românești.

În acest sens, o absorbție mai bună a fondurilor europene alocate prin CFM 2021-2027 și accesarea la un nivel maxim a resurselor disponibile prin PNRR constituie premise ca trendul investițional ascendent din ultimii ani să se accentueze semnificativ pe termen mediu, permițând un ritm înalt de creștere economică, în paralel cu ajustarea deficitului bugetar, conform angajamentului României din cadrul PDE.

III.5.4. Fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului

În conformitate cu art. 30 din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, în bugetul de stat se includ **fondul de rezervă bugetară** la dispoziția Guvernului și **fondul de intervenție** la dispoziția Guvernului.

Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar. Alocarea de sume din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului, pentru bugetele locale, se face prin majorarea sumelor defalcate din unele venituri ale bugetului de stat sau a transferurilor de la bugetul de stat către bugetele locale pentru investiții finanțate parțial din împrumuturi externe, după caz.

Cadrul legal oferit de Legea nr. 500/2002 precizează însă doar generic tipul de alocări permise din fondul de rezervă (respectiv pentru situații „neprevăzute sau urgente”), fără a stabili explicit categoriile de cheltuieli care pot fi angajate din fondul de rezervă sau quantumul sumelor alocate, ceea ce oferă spațiu pentru alocări discreționare și netransparente. În acest sens, Consiliul Fiscal își menține solicitarea privind clarificarea din punct de vedere legislativ a destinațiilor alocărilor permise din fondul de rezervă bugetară și a modului de utilizare a acestuia.

Utilitatea unui fond de rezervă (engl. *contingency reserve fund*) constă în flexibilitatea pe care o conferă Guvernului în executarea bugetului anual, în special pentru acoperirea unor cheltuieli neprevăzute sau urgente. Oportunitatea includerii în buget a unui fond de rezervă este confirmată de literatura de specialitate privind programarea bugetară care, totodată, subliniază necesitatea identificării unui echilibru privind dimensiunea unui astfel de fond. Prin urmare, un nivel prea scăzut al fondului de rezervă ar putea fi insuficient pentru a acoperi în mod operativ cheltuielile neprevăzute, în timp ce supradimensionarea acestuia ar putea conferi o autoritate prea mare Executivului în angajarea unor cheltuieli în exces, fără aprobarea Parlamentului.

Fondul de intervenție la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate. Spre deosebire de destinațiile posibile ale alocărilor din fondul de rezervă bugetară, care lasă loc de interpretări, în cazul fondului de intervenție acestea sunt clar precizate în textul de lege,

oportunitatea existenței unui astfel de fond fiind justificată. Pe parcursul unui an, acest fond poate fi majorat cu sume din fondul de rezervă, în funcție de necesitățile privind asigurarea sumelor necesare pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale.

Prezenta secțiune din raport studiază utilizarea celor două fonduri pe parcursul anului 2022, pe baza hotărârilor de Guvern publicate în Monitorul Oficial al României, prin care se alocă sume pe ordonatori de credite și destinații.

Dacă anul 2021 arăta o revenire a economiei după impactul de mare amplitudine pe plan economic și social asociat declanșării în 2020 a pandemiei provocate de virusul SARS-CoV-2, anul 2022 este marcat de războiul din Ucraina, cu repercusiuni atât în plan economic, dar și umanitar, multe dintre hotărârile de Guvern privind alocările din **fondul de rezervă bugetară** la dispoziția Guvernului fiind destinate acordării de sprijin și asistență umanitară cetățenilor străini sau apatrizilor aflați în situații deosebite, proveniți din zona conflictului armat din Ucraina.

Se observă însă continuarea utilizării unor sume din fondul de rezervă dincolo de cadrul statuat în Legea finanțelor publice nr. 500/2002, respectiv pentru cheltuieli care nu pot fi catalogate drept urgente sau neprevăzute și ar fi trebuit luate în calcul la fundamentarea bugetului de stat și a bugetelor locale, precum:

- plata cheltuielilor curente și de capital pentru unele unități administrativ-teritoriale;
- organizarea și desfășurarea celei de-a 21-a ediții a Conferinței Plenipotențiarilor Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor la București;
- măsuri pentru funcționarea sistemelor centralizate de alimentare cu energie termică a populației;
- achitarea drepturilor de natură salarială stabilite prin titluri executorii în favoarea personalului din Înalta Curte de Casație și Justiție;
- asigurarea plății drepturilor de asigurări sociale din sistemul public de pensii care se suportă din bugetul asigurărilor sociale de stat;
- achiziționarea unui imobil în municipiul Timișoara pentru desfășurarea activității Inspectoratului Școlar Județean Timiș și a Casei Corpului Didactic.

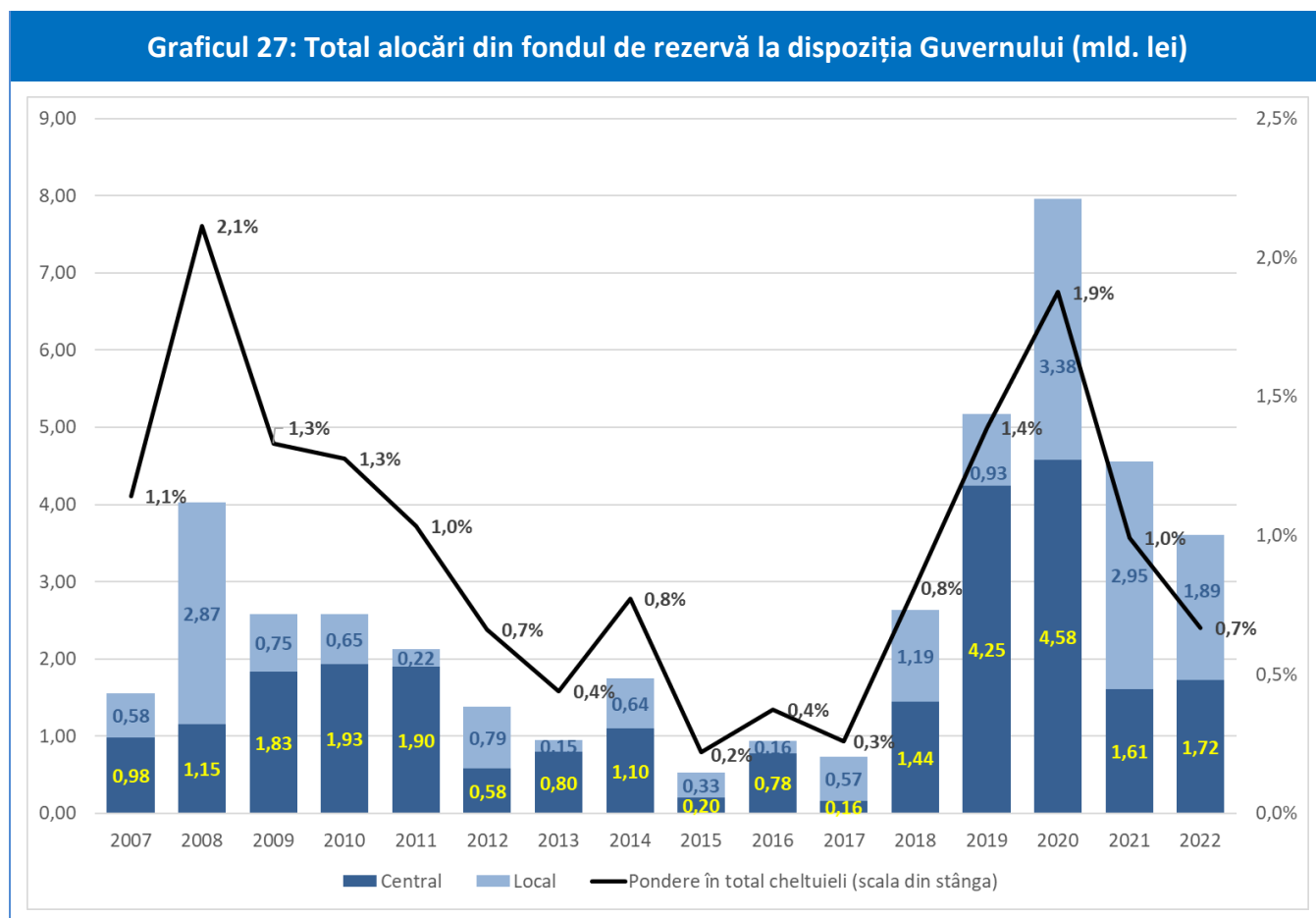
În anul 2022, au fost alocați din fondul de rezervă bugetară 3.611 mil. lei, reprezentând 0,7% din cheltuielile totale ale bugetului general consolidat, respectiv 0,25% din PIB. Din acestea, au fost alocați 1.725 mil. lei către administrația centrală și 1.886 mil. lei către unitățile administrativ-teritoriale.

Comparativ cu anul precedent, se remarcă o diminuare a alocărilor totale din fondul de rezervă (-20,79%), diminuare susținută de reducerea transferurilor către administrația locală (-36%), în timp de sumele alocate pentru administrația centrală au crescut cu 7,07%.

Astfel, anul 2022 consemnează o scădere cu 0,3 pp a ponderii sumelor utilizate din fondul de rezervă bugetară în totalul cheltuielilor bugetare comparativ cu anul anterior (de la 1% în 2021 la 0,7% în 2022), scădere rezultată, pe de o parte, din diminuarea alocărilor, iar, pe de altă parte, din creșterea cheltuielilor totale (efect de numitor). Raportându-ne la media perioadei 2013-2022 (10 ani), de 0,8%, observăm o îmbunătățire, iar în 2022 ponderea alocărilor din fondul de rezervă în total cheltuieli

bugetare este mai aproape de minimul intervalului (0,2% în 2015) decât de maximum acestuia (1,9% în 2020).

Evoluția sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului și a ponderii acestora în totalul cheltuielilor bugetare este redată în *Graficul 27*.



Sursa: calcule Consiliul Fiscal pe baza datelor din hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului

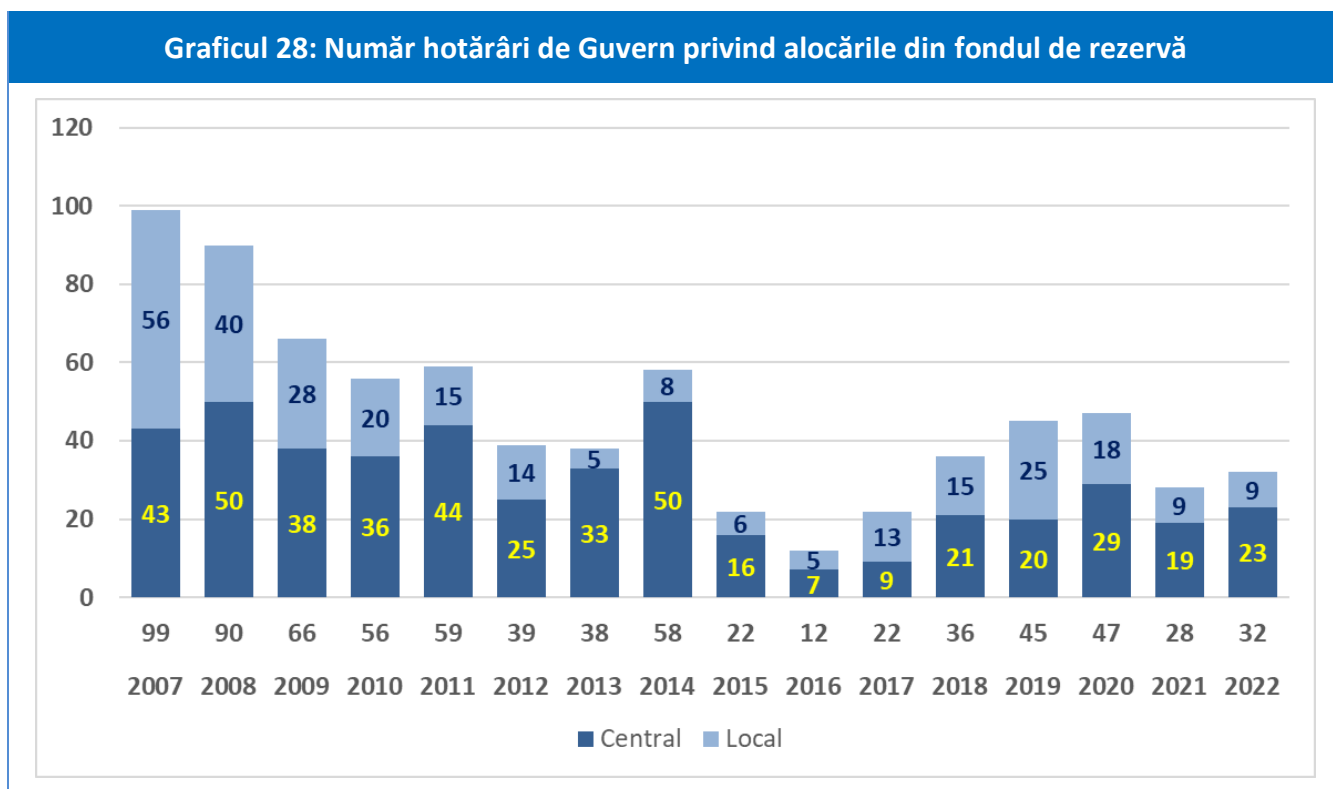
În anul 2022 au fost adoptate 32 de hotărâri de Guvern în vederea alocării unor sume din fondul de rezervă, comparativ cu 28 de hotărâri în anul 2021 (vezi *Graficul 28*).

Se remarcă menținerea tendinței din anii anteriori de a angaja aproape jumătate din totalul cheltuielilor din fondul de rezervă bugetară spre final de an, 9 dintre cele 32 de hotărâri fiind aprobate în luna decembrie, alocând sume în cuantum de 1.652,4 mil. lei, reprezentând aproximativ 46% din alocările întregului an (această practică face dificilă urmărirea sumelor cheltuite din fondul de rezervă bugetară și constituie un argument în plus cu privire la menținerea caracterului discreționar al constituirii și utilizării acestui fond).

6 dintre cele 9 hotărâri de Guvern adoptate în luna decembrie au fost pentru alocări către administrația centrală, în sumă de 624 mil. lei, din care 498 mil. lei au avut ca destinație Ministerul Muncii și Solidarității Sociale (beneficiarul principal, de altfel, al fondului de rezervă bugetară în anul 2022), pentru asigurarea plății drepturilor de asigurări sociale din sistemul public de pensii care se suportă din bugetul

asigurărilor sociale de stat și pentru asigurarea plății ajutoarelor pentru încălzirea locuinței și a suplimentului pentru energie aferente consumului de combustibili solizi și/sau petrolieri.

Cele 3 hotărâri de Guvern adoptate în luna decembrie pentru alocări din fondul de rezervă bugetară către administrația locală au constituit suplimentarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale (aprox. 1.029 mil. lei).



Sursa: calcule Consiliul Fiscal pe baza datelor din hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă

În anul 2022, principalul beneficiar al fondului de rezervă bugetară a rămas *autoritatea locală* (Graficul 29), căreia i-au fost alocați 1.886,67 mil. lei, și anume 52,2% din total, o proporție în scădere comparativ cu anul trecut, când unitățile administrativ-teritoriale au primit 64,7% din total (în sumă absolută, 2.948,36 mil. lei). Raportul de alocare s-a modificat în favoarea administrației centrale, aceasta beneficiind de sume din fondul de rezervă mai mari cu 113,82 mil. lei. Prin urmare, către administrația centrală se repartizează 47,8% din total, în comparație cu 35,3% din total în anul anterior.

Din perspectiva destinațiilor alocărilor din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului în anul 2022, direcționate către autoritatea centrală, principalii beneficiari au fost:

- *Ministerul Muncii și Solidarității Sociale*, 13,8% din totalul alocărilor (497,9 mil. lei), căruia, prin două hotărâri de Guvern, ambele date în luna decembrie, i-a fost suplimentat bugetul pentru asigurarea plății drepturilor de asigurări sociale din sistemul public de pensii care se suportă din bugetul asigurărilor sociale de stat (196 mil. lei) și pentru asigurarea plății ajutoarelor pentru încălzirea locuinței și a suplimentului pentru energie aferente consumului de combustibili solizi și/sau petrolieri (301,9 mil. lei);

- *Ministerul Afacerilor Interne*, 12,3% din total (442,6 mil. lei), suplimentările de buget fiind în principal pentru acordarea de sprijin și asistență umanitară cetățenilor străini sau apatrizilor aflați în situații deosebite, proveniți din zona conflictului armat din Ucraina și pentru decontarea cheltuielilor de hrană și cazare pentru persoanele fizice care găzduiesc cetățeni străini sau apatrizi aflați în situații deosebite, proveniți din zona conflictului armat din Ucraina;
- *Ministerul Transporturilor și Infrastructurii*, 5,9% din total (214,3 mil. lei), cea mai mare parte din sumă, și anume 200 mil. lei, fiind direcționată pentru lucrări de reparații și întreținere a infrastructurii feroviare publice aflată în incinta Portului Constanța;
- *Ministerul Afacerilor Externe*, 4,2% din total (152,5 mil. lei), 50 mil. lei fiind folosiți acordarea unei asistențe financiare nerambursabile către Republica Moldova, iar restul având ca destinație plata tranșelor aferente cotizației anuale a României la bugetul Instrumentului European pentru Pace (EPF), pilonul II;
- *Secretariatul General al Guvernului*, 4% din total (143,3 mil. lei), pentru despăgubiri civile; transferuri către instituții publice; încălzit, iluminat și forță motrică;
- *Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației*, 3,9% din total (140 mil. lei), pentru măsuri privind funcționarea sistemelor centralizate de alimentare cu energie termică a populației.

De notat faptul că Ministerul Sănătății, care în 2021 primea 23,5% din totalul alocațiilor din fondul de rezervă bugetară (1.071,5 mil. lei), în 2022 nu mai este printre principalii beneficiari, bugetul său fiind suplimentat o singură dată din fondul de rezervă, cu suma de 1,5 mil. lei.

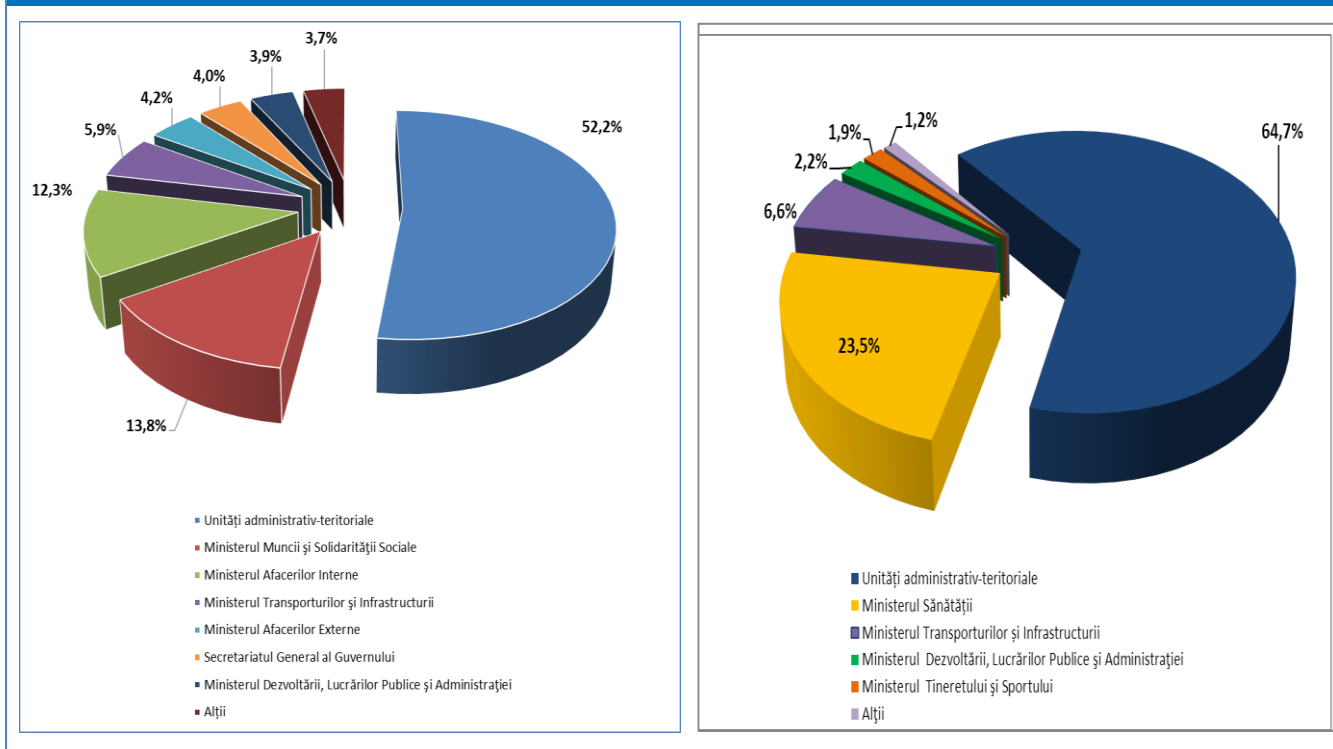
Pentru autoritățile locale, alocațiile din fondul de rezervă bugetară în anul 2022 s-au făcut în toate cazurile prin majorarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată, iar destinația de bază a fost echilibrarea bugetelor locale. În rest, 66,8 mil. lei au fost direcționați către finanțarea Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolarii și elevii din 150 de unități de învățământ preuniversitar de stat, în semestrul al II-lea al anului școlar 2021-2022, iar 2,8 mil. lei, pentru finanțarea unor lucrări de primă urgență pentru punerea în siguranță a barajului lacului de acumulare Tăul Mare.

Similar situației din anii anteriori, Consiliul Fiscal notează lipsa de transparență a destinației alocațiilor din acest fond, inexistența unor criterii clare de clasificare a cheltuielilor care pot fi finanțate din fondul de rezervă bugetară, lipsa unui control din partea Parlamentului, inexistența unor criterii și proceduri clare de utilizare a acestuia, exclusiv pentru destinațiile conform legii. Astfel, având în vedere evoluția din ultimii ani a sumelor cheltuite din acest fond care nu sunt destinate unor situații urgente sau neprevăzute, Consiliul Fiscal pledează ferm pentru modificarea legislației care stabilește modul de utilizare a fondului de rezervă, în sensul stabilirii unor criterii și proceduri clare de utilizare a acestuia, exclusiv pentru destinații care țin de imprevizibilitatea și urgența unor situații care nu pot fi prevăzute în procesul de stabilire a alocațiilor bugetare.

Graficul 29: Beneficiarii alocărilor din fondul de rezervă (% din total alocări)

2022

2021



Sursa: calcule Consiliul Fiscal pe baza datelor din hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă

Considerând cele mai bune practici pe plan internațional în domeniu, precum și concluziile formulate de Curtea de Conturi în Rapoartele sale anuale⁵⁸, Consiliul Fiscal reiterează recomandarea din rapoartele precedente privind identificarea explicită a cheltuielilor care pot fi angajate din fondul de rezervă, împreună cu o mult mai mare transparență, inclusiv prin raportarea periodică către Parlament a modului și nivelului de utilizare a fondului de rezervă bugetară, inclusiv a sumelor alocate efectiv cheltuite.

Este de remarcat că, în pofida recomandărilor formulate de Curtea de Conturi pentru combaterea apelului la utilizarea în mod recurent a unei ponderi semnificative din fondul de rezervă pentru cheltuieli determinate în mare parte de subevaluarea necesarului de credite bugetare la momentul întocmirii proiectelor de buget ale ordonatorilor principali și care nu sunt destinate unor situații urgente sau neprevăzute⁵⁹, în Legea nr. 317/2022 a bugetului de stat se consfințește utilizarea prin derogare de la prevederile art. 30 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 a unor sume în cursul anului 2022 din acest fond pentru:

⁵⁸ <https://www.curteadeconturi.ro/publicatii/rapoarte-publice-anuale>

⁵⁹ În *Raportul public pe anul 2021* Curtea de Conturi notează că prevederile bugetare inițiale ale fondului de rezervă bugetară au fost majorate de 8,5 ori pe parcursul exercițiului bugetar, iar 87,3% din alocări au fost făcute prin derogare de la lege (comparativ cu 66,8% în 2020). Din totalul fondului de rezervă bugetară, 15,6 mil. lei au rămas neutilizați.

- finanțarea Programului Național de Dezvoltare Locală, inclusiv etapa a II-a (beneficiar – Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației);
- finanțarea compensării consumului de energie electrică și gaze naturale (beneficiar – Ministerul Energiei);
- finanțarea unor cheltuieli curente și de capital aferente obligațiilor de plată care nu pot fi asigurate din bugetul aprobat (beneficiar – ministere nou-înființate);
- organizarea și desfășurarea celei de-a 21-a ediții a Conferinței Plenipotențiarilor Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor la București, în perioada 26 septembrie - 14 octombrie 2022 (beneficiar – ordonatori principali de credite ai bugetului de stat);
- stimularea ocupării forței de muncă și plata creanțelor salariale (beneficiar – Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, către bugetul asigurărilor pentru șomaj).

În anul 2022, alocările din **fondul de intervenție** au fost mult mai mici ca în anul precedent, și anume 11,2 mil. lei, comparativ cu 563,8 mil. lei în 2021. Destinațiile acestora, stabilite conform prevederilor Legii finanțelor publice nr. 500/2002, au fost pentru efectuarea unor lucrări de refacere a infrastructurii locale afectate de calamitățile naturale și pentru decontarea cheltuielilor necesare înlăturării stării de risc cauzate de situația hidrologică critică actuală prin executarea în regim de urgență a unor operațiuni de dragare a fluviului Dunărea și a altor lucrări specifice. De notat că ambele hotărâri de Guvern ce au avut ca scop utilizarea fondului de intervenție au presupus suplimentarea acestuia din fondul de rezervă bugetară.

În *Anexa 1* se regăsește lista detaliată a hotărârilor de Guvern privind alocările din fondul de rezervă și cele din fondul de intervenție la dispoziția Guvernului.

III.5.5. Arieratele bugetului general consolidat

La finele anului 2022, an marcat de multiple șocuri – criza energetică, dereglarea lanțurilor de producție și aprovizionare, inflația înaltă cvasi-generalizată, efecte exacerbate ale schimbărilor climatice, pandemia și, nu în cele din urmă, războiul din Ucraina –, nivelul *arieratelor BGC*⁶⁰ s-a situat la 282,6 mil. lei, nivel superior cu 110,5 mil. lei celui înregistrat în decembrie 2021 (172,1 mil. lei).

În ceea ce privește situația *plăților restante totale ale BGC cu o întârziere mai mică de 90 de zile*, care nu se încadrează la categoria arierate potrivit Legii finanțelor publice nr. 500/2002, după ce în anul anterior acestea au înregistrat o diminuare, până la un nivel de 1.238,2 mil. lei, în anul 2022 acestea s-au majorat până la un nivel de 2.185,0 mil. lei (+946,7 mil. lei sau +76,5%).

Plățile restante totale ale BGC (0-360 zile) la finalul lunii decembrie 2022 au înregistrat valoarea de 2.467,5 mil. lei, comparativ cu 1.410,3 mil. lei la finele anului anterior. Creșterea față de anul 2021 a fost localizată preponderent la nivelul bugetului de asigurări sociale (+614,4 mil. lei, respectiv o creștere cu 210%) și al bugetelor locale (+401,3 mil. lei, respectiv o creștere cu 44,4%). De altfel, plățile restante

⁶⁰ Potrivit Legii finanțelor publice nr. 500/2002 cu modificările și completările ulterioare, sunt considerate *arierate plățile restante cu o vechime mai mare de 90 de zile*, calculată de la data scadenței.

totale ale BGC se regăsesc cu precădere la nivelul bugetelor locale (1.305,8 mil. lei, reprezentând 52,9% din total) și al bugetului de asigurări sociale (907,0 mil. lei, reprezentând 36,8% din total).

Arieratele BGC (90-360 zile) către firmele din sectorul privat s-au situat la nivelul de 276,7 mil. lei, comparativ cu 168,9 mil. lei la finele anului precedent (+107,8 mil. lei, respectiv +63,8%), fiind localizate, preponderent, la nivelul bugetelor locale.

În tabelul următor se prezintă evoluția trimestrială a stocului de plăți restante totale ale BGC (arierate și plăți restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile) per total și în structură: buget de stat, bugete locale și bugetul asigurărilor sociale, comparativ cu finele anului anterior.

Tabelul 8: Evoluția trimestrială a plăților restante (0-360 zile) ale BGC în anul 2022 (mil. lei)					
	Trim. IV 2021	Trim. I 2022	Trim. II 2022	Trim. III 2022	Trim. IV 2022
Buget de stat	213,2	136,4	181,0	204,7	254,7
Sub 90 zile	190,1	113,3	163,6	187,3	236,7
Peste 90 zile	4,3	6,9	2,2	3,1	3,8
Peste 120 zile	9,6	6,4	4,2	3,4	4,4
Peste 360 zile	9,1	9,8	10,9	10,9	9,8
Bugete locale	904,5	912,4	1009,8	1569,2	1305,8
Sub 90 zile	755,5	760,1	824,3	1.274,0	1.041,3
Peste 90 zile	56,3	57,1	69,7	120,6	62,7
Peste 120 zile	57,8	54,3	68,9	130,9	163,4
Peste 360 zile	34,9	40,9	46,8	43,7	38,5
Bugete asigurări sociale	292,6	14,8	8,8	31,6	907,0
Sub 90 zile	292,6	14,8	8,8	31,6	907,0
Între 90 și 360 zile	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total plăți restante	1.410,3	1.063,6	1.199,6	1.805,4	2.467,5
Sub 90 zile	1.238,2	888,2	996,8	1.492,9	2.185,0
Peste 90 zile	60,6	64,0	72,0	123,7	66,4
Peste 120 zile	67,4	60,8	73,1	134,2	167,8
Peste 360 zile	44,0	50,7	57,7	54,6	48,3
Total arierate (90-360 zile)	172,1	175,4	202,8	312,5	282,6

Sursa: MF

Per ansamblu, se remarcă o reducere considerabilă a arieratelor BGC (90-360 zile) către mediul privat în ultimii 9 ani (de la 3,8 mld. lei în anul 2012 la sub 0,3 mld. lei în anul 2022), care este explicată, în principal, de implementarea Directivei UE nr. 7/2011 privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale (transpusă în legislația națională prin Legea nr. 72/2013), precum și de efectul pozitiv al altor măsuri legislative care au vizat reducerea stocului de arierate: OUG nr. 29/2011 pentru reglementarea acordării eșalonărilor la plată, OUG nr. 3/2013 care a restricționat posibilitatea

autorităților locale de a contracta noi împrumuturi strict pentru stingerea de arierate și OUG nr. 12/2013 care a introdus un mecanism de stingere a obligațiilor de plată reciprocă.

Din perspectiva îngrijorătoare a actualei situații economice la nivel mondial, caracterizată de o inflație încă înaltă și de instabilitate la nivel geopolitic, Consiliul Fiscal consideră că este necesară o atenție sporită privind posibila creștere a stocului de arierate în condițiile situației fiscal-bugetare în deteriorare, la care se adaugă presiunile impuse de creșterea cheltuielilor de apărare și de costurile adaptării la schimbările climatice.

III.6. Datoria publică

Cheltuielile cu dobânzile, în standarde *cash*, au înregistrat, în anul 2022, o creștere cu aproape 11,1 mld. lei (+61,8%) față de anul precedent. În condițiile creșterii cu 18,7% a PIB nominal, ponderea acestora în PIB s-a majorat de la 1,5% la 2,06%. Această evoluție survine, pe de o parte, pe fondul unei creșteri accelerate a stocului de datorie publică în ultimii ani (+31,7% în 2020, +18 % în 2021 și +17% în 2022), în contextul creșterii nevoilor de finanțare ale României, inclusiv ca urmare a șocului indus de pandemia COVID-19, și, pe de altă parte, pe fondul majorării semnificative a ratelor de dobândă.

Datoria publică, măsurată conform metodologiei europene ESA 2010, a crescut cu 89,1 mld. lei (+15,4%) în 2022 față de anul precedent, iar ponderea acesteia în PIB s-a diminuat cu 1,4 pp, de la 48,6% la 47,2%. Din perspectiva metodologiei naționale⁶¹, datoria publică a crescut cu circa 125,6 mld. lei (+18%). În condițiile creșterii mai mari a PIB nominal, ponderea sa în PIB s-a diminuat cu 0,4 pp, de la 58,8% în 2021, la 58,4% în 2022. Traectoria ușor descrescătoare a datoriei publice a fost sprijinită și de evoluția deficitului bugetar care, deși aflat încă la un nivel înalt (5,72% din PIB, conform metodologiei naționale), a fost ajustat cu 1 pp din PIB pe parcursul anului 2022.

Dobânda medie plătită în contul datoriei publice⁶², conform metodologiei naționale, a avut o evoluție ascendentă în 2022, după o scădere cu 0,7 pp în 2021, crescând de la 3,1% în 2021, la aproape 4,2% în 2022. Trendul ascendent a fost determinat de creșterea semnificativă a ratelor de dobândă, în condițiile în care, în contextul inflației ridicate și persistente, băncile centrale au inițiat un ciclu de creștere a dobânzilor-cheie în 2022.

Din perspectiva metodologiei ESA 2010, cheltuielile cu dobânzile au înregistrat o creștere de dimensiuni mai reduse față de anul anterior (+3,6 mld. de lei, reprezentând +26,8%), în comparație cu metodologia națională. Diferența dintre cele două abordări poate fi explicată de redeschiderea unor emisiuni de titluri

⁶¹ Datoria publică, potrivit metodologiei naționale, include, în plus față de cea conform metodologiei europene, datoria garantată de Guvern, rambursată din sursele proprii ale beneficiarilor de garanție, precum și împrumuturile din contul general al Trezoreriei Statului.

⁶² Calculată ca raport între cheltuielile cu dobânzile din anul curent și soldul datoriei publice de la finalul anului precedent.

de stat mai vechi cu un discount mare la valoarea nominală⁶³, care, în standarde *cash*, se înregistrează integral în valoarea cheltuielilor cu dobânzile, în timp ce, în metodologia ESA, se amortizează treptat pe parcursul întregii durate de viață a împrumutului.

Costul atragerii de noi împrumuturi în monedă națională (vezi [Graficul 30](#)) a cunoscut o serie de evoluții pozitive în perioada 2014-2016, pe fondul includerii, începând cu luna iulie 2014, a obligațiunilor emise de statul român în calculul seriei de indici GBI-EM Global Diversified de JP Morgan, al prelungirii maturității medii a datoriei publice, al măsurilor de relaxare a politicii monetare adoptate de BNR, al obținerii *rating*-ului BBB- din partea agenției Standard & Poor's în mai 2014⁶⁴ și al unei lichidități excedentare pe piețele financiare. Însă, începând cu anul 2017, s-a constatat o inversare a acestui trend manifestată printr-o creștere a costului atragerii de împrumuturi noi în monedă națională, traiectoria ascendentă accentuându-se considerabil în cursul anului 2018 pe fondul creșterii puternice a inflației. Anul 2019 a marcat o ușoară reducere (situată între 0,1 și 0,4 pp) a costului atragerii de împrumuturi noi în monedă națională pentru majoritatea maturităților considerate, tendință manifestată și în 2020, reducerile situându-se în medie la 0,5 pp. În 2020, reducerea dobânzilor a fost influențată semnificativ de politicile monetare cantitative implementate de băncile centrale, reflectate, în special, prin reducerea semnificativă a dobânzilor de referință, injectarea de lichiditate în sistemul bancar și prin achiziții de active. În anul 2021, s-a consemnat o nouă diminuare a costului atragerii de resurse în monedă națională, pentru majoritatea maturităților considerate, în medie cu 0,5 pp, cele mai mari reduceri (cu 1 pp) fiind înregistrate pentru maturitățile de 6 și 12 luni, în timp ce costul a crescut cu circa 0,5 pp pentru maturitățile de 5 și 10 ani. Și în 2021, condițiile monetare acomodative au ancorat randamentele suverane: banca centrală a continuat să injecteze lichiditate prin intermediul operațiunilor repo, a achiziționat, prin două intervenții, titluri de stat de pe piața secundară și a menținut dobânda-cheie la 1,25% în primele trei trimestre. În ultimul trimestru din 2021, pe fondul creșterii inflației, banca centrală a operat două modificări succesive de 25 de puncte de bază fiecare, fapt ce a condus și la o creștere a randamentelor suverane. Trendul descrescător al randamentului, manifestat pe parcursul ultimilor ani, a fost puternic inversat în 2022, costul atragerii de împrumuturi noi în monedă națională majorându-se în medie cu circa 5 pp pentru titlurile cu scadență la 12 luni, 2 ani, 3 ani și 4 ani, și cu circa 3,5 pp la maturitățile de 5 și 10 ani.

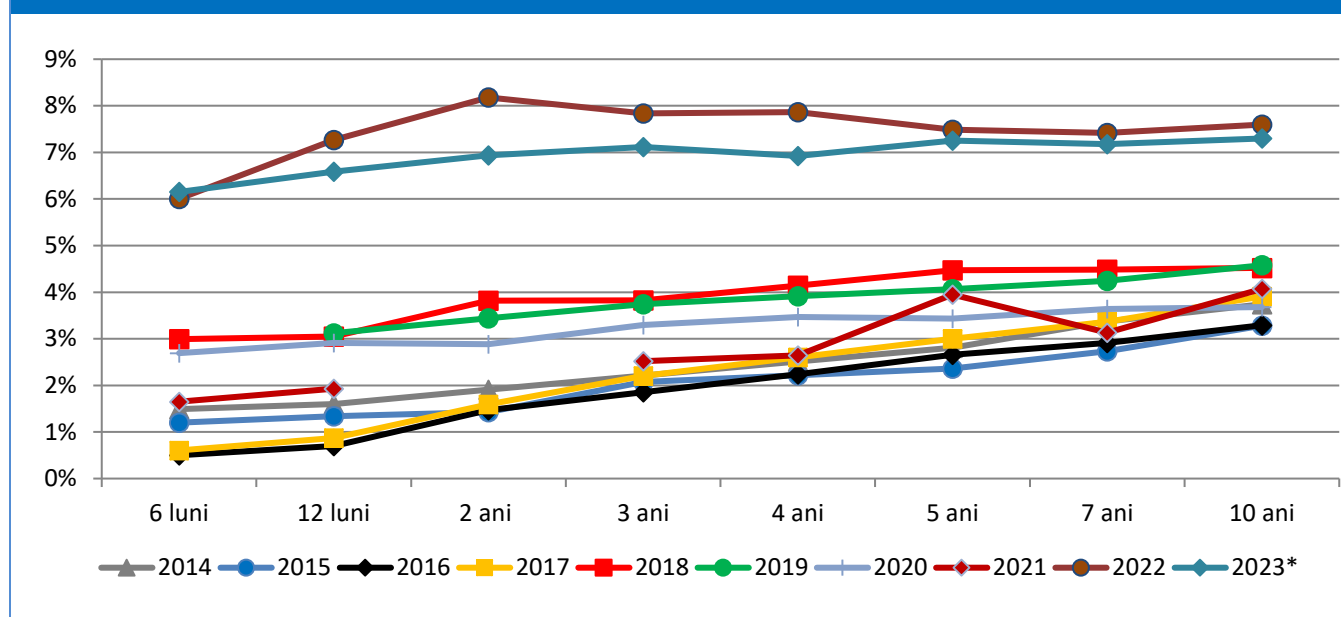
Evoluția costului atragerii de noi împrumuturi în monedă națională a fost influențată major de creșterea rapidă a ratei inflației și de persistența acesteia, precum și de incertitudinea geopolitică ridicată. În decembrie 2022, rata anuală a inflației a atins 16,35%, în comparație cu 8,2%, în decembrie 2021. În aceste condiții, banca centrală a crescut dobânda-cheie cu 5 pp, de la 1,75%, la începutul anului, la 6,75%, la finalul anului. Lichiditatea a rămas acomodativă, în contextul în care, în primele trei trimestre ale

⁶³ Discount-uri la valoarea nominală a titlurilor de stat se acordă la redeschiderea unor emisiuni mai vechi, care au asociate randamente mai mici decât randamentul de piață din momentul redeschiderii, pentru a egaliza randamentul de piață.

⁶⁴ Unii investitori au restricții în a investi în titluri de datorie ale unor țări care nu sunt încadrate în categoria celor recomandate pentru investiții.

anului, BNR a întreprins operațiuni repo⁶⁵. De asemenea, banca centrală a intervenit, în martie și mai, pe piața secundară, pentru a achiziționa titluri de stat⁶⁶.

Graficul 30: Curba randamentelor titlurilor de stat în lei, în perioada 2014 - 31 iulie 2023



Sursa: BNR (* 31 iulie 2023)

În 2022, contractarea de datorie pe piețele externe a avut o tendință ascendentă, atât în dinamică, cât și din perspectiva costului de împrumut. În 2022, au fost lansate patru emisiuni în euro, în valoare cumulată de 6,1 mld. de euro și patru emisiuni în dolari, în valoare cumulată de 4,45 mld. de dolari, în comparație cu patru emisiuni în euro, în valoare de 7 mld. de euro, în 2021. Costurile de împrumut pentru resursele în valută atrase de pe piețele externe au crescut, în condițiile politicilor monetare restrictive și înăsprii climatului pe piețele financiare internaționale. Astfel, în 2022, randamentul emisiunii în euro, cu maturitatea la 12 ani, singura emisiune din 2022, cu scadență și valută comparabilă cu cele din 2021 a avut valoarea de 3,8%, comparativ cu 2,1%, în anul anterior. Creșterile de randament au fost mai accentuate pentru emisiunile lansate în ultimele trei trimestre ale anului. De exemplu, randamentele emisiunilor în euro, cu scadență la 4 și 7 ani au fost de 5,1% și, respectiv, 6,7%.

În ceea ce privește structura datoriei publice⁶⁷, în anul 2022, ponderea datoriei administrației publice centrale a crescut ușor (97,5% din total, față de 97,3% în anul anterior), în detrimentul datoriei publice locale (2,5% din total, față de 2,7% în anul anterior). Obligațiunile de stat și-au menținut poziția de principal instrument al datoriei publice guvernamentale, cumulând 32,8% din total (față de 35,4%, în 2021), fiind urmate de euroobligațiuni cu 30,6% (față de 31,3%, în 2021), împrumuturi de stat (16,5%,

⁶⁵ Operațiunile repo sunt o categorie a operațiunilor de piață monetară la dispoziția BNR destinate injectării de lichiditate, în cadrul cărora BNR cumpără active eligibile pentru tranzacționare de la instituțiile de credit, cu angajamentul acestora de a răscumpăra activele respective la o dată ulterioară și la un preț stabilit la data tranzacției.

⁶⁶ Conform Buletinului BNR pe luna ianuarie 2023.

⁶⁷ Conform metodologiei naționale, informațiile fiind disponibile pe site-ul MF.

față de 14,4%, în 2021), obligațiuni pentru populație prin Programul Tezaur (3,3%, în comparație cu 2,5% în 2021) și certificate de trezorerie (0,6%, în comparație cu 0,9%, în 2021), în timp ce împrumuturile din contul general al Trezoreriei Statului s-au majorat ușor (12,8% față de 12,0%, în 2021). Structura pe valute relevă o creștere marginală a ponderii aferente împrumuturilor în monedă națională de la 52,7%, în 2021, la 53,8%, în 2022, dar și a ponderii împrumuturilor contractate în dolari americani, care a crescut de la 6,3%, în 2021, la 6,8%, în 2022, și o contractare a ponderii datoriei în euro de la 38,1%, în 2021, la 36,7%, în 2022.

Valoarea titlurilor de stat în monedă națională emise pe piața internă a crescut în anul 2022 cu circa 22,3% față de anul 2021. În ceea ce privește structura pe scadențe a titlurilor de stat în monedă națională emise pe piața internă în anul 2022, se constată o consolidare a tendinței de atragere de resurse pe termene mai îndelungate, înregistrându-se o majorare la nivelul obligațiunilor cu scadența peste 10 ani și o diminuare a finanțării atrase pe termen scurt. Astfel, certificatele de trezorerie cu scadențe de până la 1 an au reprezentat 6,8% din valoarea împrumuturilor noi contractate în 2022, în scădere față de ponderea de 15,4%, înregistrată la nivelul anului 2021. Se poate observa că ponderea finanțării pe perioade mai lungi a avansat semnificativ, față de perioada 2009-2012 (ponderea certificatelor de trezorerie cu scadența de până la 1 an fiind de 65%, în anul 2009). Obligațiunile cu scadența cuprinsă între 1 și 5 ani au reprezentat 26,8% din valoarea împrumuturilor noi contractate în 2022 (o scădere ușoară față de valoarea de 28,3%, din anul 2021), cele cu scadența între 5 și 10 ani au avut o pondere de 52,7% în 2022 (o creștere față de nivelul de 44,8%, consemnat în 2021), iar cele cu scadența peste 10 ani au avut o pondere de 13,7% în 2022 (reprezentând un avans de 2,2 pp față de valoarea de 11,5%, înregistrată în 2021). În 2022, maturitatea medie reziduală a titlurilor de stat în monedă națională nou emise pe piața internă a crescut la 7 ani, în comparație cu 5,9 ani în 2021 și 5,1 ani în 2020. Se poate observa astfel o consolidare a tendinței de orientare a datoriei publice guvernamentale către maturități mai lungi care permite o reducere a vulnerabilității față de evoluțiile pe termen scurt ale ratei dobânzii, precum și față de eventualele dificultăți întâmpinate în procesul de refinanțare a împrumuturilor scadente.

În contextul încheierii condițiilor monetare acomodative, raportul dintre valoarea subscrisă și cea adjudecată pentru titlurile de stat emise în monedă națională (engl. *bid-to-cover ratio*) a scăzut de la 1,75, în 2021, la 1,55, în 2022, reflectând o diminuare a cererii. Cu toate acestea, valoarea raportului a rămas ridicată. Scăderea a fost mai pronunțată pentru scadențele pe termen scurt (raportul pentru certificatele de trezorerie a scăzut de la 1,89, în 2021, la 1,58, în 2022) și mediu (raportul pentru obligațiunile cu scadență între 1 an și 5 ani a scăzut de la 1,71, în 2021, la 1,48, în 2022), în timp ce raportul s-a menținut constant (1,73) la obligațiunile cu scadența peste 10 ani.

Evoluția datoriei publice, din perspectiva exprimării acesteia ca procent în PIB, poate fi analizată pornind de la următoarea relație⁶⁸, derivată din identitatea bugetară:

⁶⁸ Cafiso, G. (2012), „A guide to public debt equations”, disponibil online: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1975710. Un model relativ similar este prezentat și de Escolano, J. (2010), „A

$$\frac{d_t}{y_t} = (1 + \lambda_t) \times \frac{d_{t-1}}{y_{t-1}} + \frac{pb_t}{y_t} + sfa_t$$

unde d_t este stocul datoriei publice în momentul t , y_t desemnează PIB nominal la momentul t , pb_t reprezintă deficitul primar al perioadei t , sfa_t – ajustările stoc-flux în perioada t , iar

$$1 + \lambda_t = \frac{1 + i_t}{(1 + \pi_t) * (1 + \gamma_t)}$$

unde γ_t – rata de creștere a PIB real în perioada t , i_t – rata dobânzii la momentul t , iar π_t – inflația în perioada t măsurată prin deflatorul PIB.

În esență, relația ne arată faptul că ponderea datoriei publice în PIB la momentul t depinde de ponderea din perioada precedentă multiplicată cu diferența dintre rata reală a dobânzii și creșterea economică, la care se adaugă deficitul primar al BGC exprimat ca procent din PIB. În condițiile unei rate de creștere economică superioare ratei reale a dobânzii la datoria publică, ponderea datoriei publice exprimată ca procent din PIB va avea o tendință de scădere chiar și în condițiile unui deficit primar. Este posibilă reducerea datoriei publice ca procent din PIB în situația în care soldul deficitului BGC înregistrează un surplus primar inferior nivelului cheltuielilor cu dobânzile dacă rata de creștere economică este mai mare decât rata reală a dobânzii aferentă datoriei publice. Astfel, coeficientul λ_t poate fi interpretat ca rată reală a dobânzii ajustată cu creșterea economică.

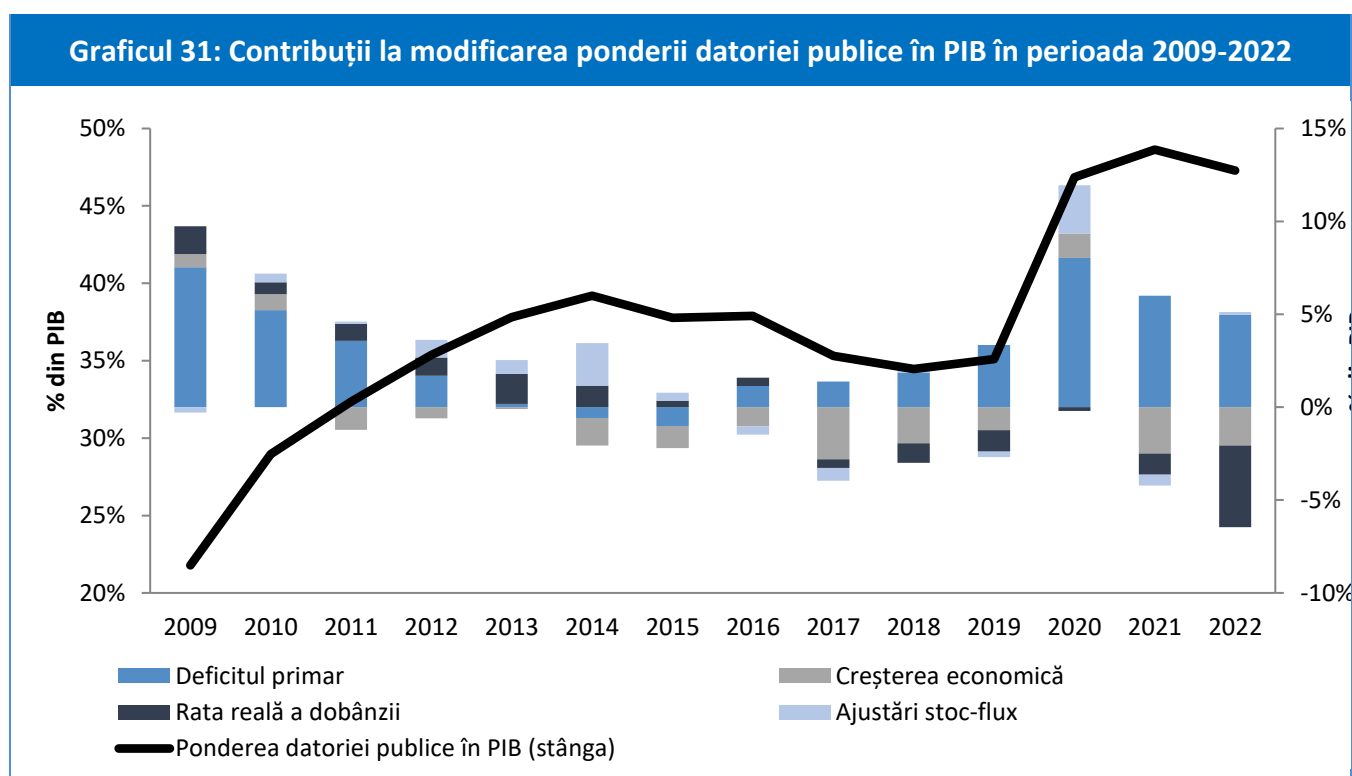
Anul 2022 a consemnat o diminuare moderată (-1,4 pp) a ponderii datoriei publice ca procent în PIB (vezi [Graficul 31](#)). Utilizând ecuația de dinamică prezentată anterior, se constată că deficitul primar ridicat este principalul factor care a acționat în sensul majorării ponderii datoriei publice în PIB (+5 pp), în timp ce ajustarea stoc-flux (+0,1 pp)⁶⁹ a contribuit marginal la creșterea ponderii datoriei publice în PIB. Ceilalți factori au inversat însă efectul deficitului primar și ajustării stoc-flux: creșterea economică reală (-2,1 pp, în condițiile menținerii unei creșteri economice solide) și rata reală a dobânzii (-4,4 pp, în contextul creșterii accelerate a inflației). Astfel, deficitul primar a avut cea mai importantă contribuție la dinamica datoriei publice în contextul unui sold bugetar de -6,2% din PIB, manifestat pe fondul măsurilor de sprijin adoptate pentru diminuarea efectelor negative generate de creșterea prețurilor la energie. De altfel, din

Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates”, IMF Technical report, disponibil online: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1002.pdf>.

⁶⁹ În ceea ce privește ajustarea stoc-flux, se poate observa o contribuție nefavorabilă, dar de dimensiuni reduse, a acestui indicator în sensul creșterii ponderii datoriei publice în PIB. Această contribuție este rezultatul mai multor factori cu impact semnificativ, care au acționat în sensuri contrare. Astfel, creșterea rezervelor de lichidități disponibile în Trezoreria Statului, sumele împrumutate în plus pentru finanțarea proiectelor din fonduri UE, până la primirea efectivă a fondurilor, încasarea în anul următor a unor contribuții aferente anului curent, precum și înregistrarea unor cheltuieli mai mari cu dobânzile, în condițiile reluării unor emisiuni mai vechi de obligațiuni guvernamentale, au condus la creșterea datoriei publice. Aceste elemente au fost parțial contrabalansate de acordarea de superdividende plătite de companiile de stat, de balanța fondurilor de la UE, dar și de certificatele de emisii vândute, dar nedistribuite.

perspectiva soldului primar, România înregistrează o contraperformanță în UE, având, în 2022, cel mai mare deficit primar în rândul statelor membre ale UE (vezi [Graficul 32](#)). Mai mult, în 2022, România a redus soldul primar cu numai 1 pp (de la -6% din PIB, în 2021, la -5% din PIB, în 2022), fiind cel mai mic pas de reducere, în rândul statelor membre ale UE cu sold primar negativ.

În anul 2022, creșterea economică de 4,7% s-a suprapus unei rate reale a dobânzii negative (-10,4%, în condițiile unei inflații ridicate și persistente), fapt ce a condus la o valoare negativă a coeficientului λ_t și, implicit, la un impact favorabil asupra dinamicii datoriei publice exprimate ca procent în PIB. Astfel, efectul deficitului bugetar ridicat a fost contracarat de rata reală de creștere economică, coroborată cu înregistrarea unei rate reale a dobânzii negative.

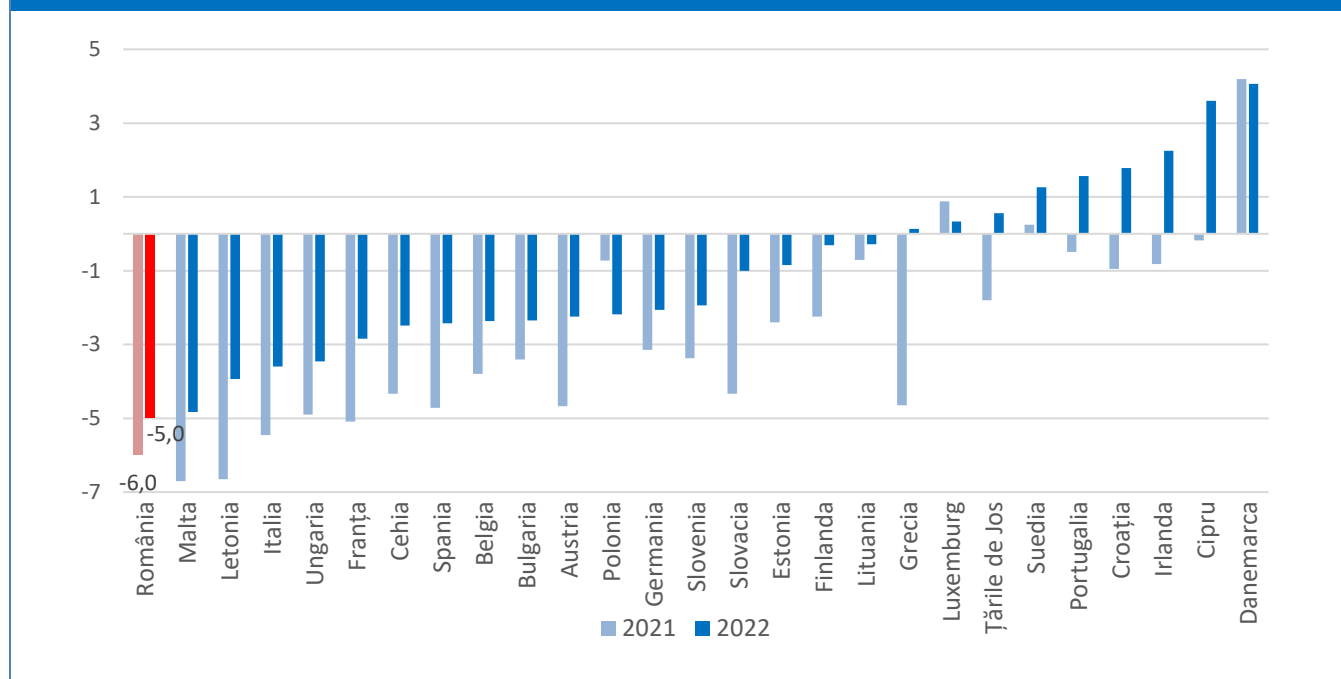


Sursa: Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

Analizând nivelul datoriei publice la finalul anului 2022, trebuie remarcat că aceasta s-a menținut peste pragul de alertă de 45% din PIB, stabilit de LRFB, fiind necesar ca MF să prezinte un raport privind justificarea creșterii datoriei publice și propuneri pentru menținerea sa la un nivel sustenabil. Justificarea nu este o problemă în condițiile în care, pe fondul pandemiei COVID-19, ponderea datoriei publice în PIB a crescut cu 11,7 puncte procentuale în 2020, față de 2019, și cu circa 1,8 pp, în 2021 față de 2020, dar semnalul de alertă are relevanță având în vedere deficitul bugetar structural mare. Totuși, un aspect pozitiv este faptul că ponderea datoriei publice în PIB s-a diminuat în 2022 față de 2021 (cu 1,4 pp). În situația în care țintele de deficit bugetar de 4,4% (pentru anul 2023) și 2,95% (pentru anul 2024) ar fi atinse și în condițiile menținerii unui diferențial favorabil între rata reală de creștere economică și costul finanțării, reprezentat de rata reală a dobânzii, este de așteptat ca ponderea datoriei publice în PIB să își mențină trendul descendent. Totuși, evenimentele adverse din ultimii ani au demonstrat că impactul unor șocuri severe suprapuse, cu riscuri care se pot materializa simultan, pot conduce la o creștere

accelerată a datoriei publice ca urmare a inversării bruște a raportului dintre creșterea economică și rata reală a dobânzii.

Graficul 32: Soldul primar în țările din UE, în 2021 și 2022 (% din PIB, în standarde ESA 2010)



Sursa: Eurostat

O constrângere suplimentară este legată de dimensiunea ridicată a datoriei publice comparativ cu adâncimea sectorului financiar intern și de capacitatea limitată de absorbție a unui stoc suplimentar de datorie publică la nivelul actual de intermediere financiară. Astfel, la finalul anului 2022, raportul datorie publică a României la total active bancare era de circa 95% (față de aproximativ 90%, în anul anterior), iar expunerea față de sectorul guvernamental raportată la activele băncilor locale (acestea fiind principalul deținător de datorie publică pe piața internă) este de circa 21% (în scădere față de 25% în 2021), nivelurile acestor indicatori fiind printre cele mai ridicate din UE. Această situație are potențialul de a conduce la o dependență crescută față de investitorii nerezidenți, căreia i se asociază o vulnerabilitate în creștere la șocuri de dobândă și de curs valutar, la modificări ale apetitului de risc pe piețele financiare globale, precum și la o eventuală modificare de *rating* suveran.

IV. Absorbția fondurilor europene

Cadrul financiar multianual al Uniunii Europene pentru perioada 2021-2027 (1.074 mld. euro) și instrumentul *Next Generation EU* (750 mld. euro)⁷⁰, însumând 1.824 mld. euro, reprezintă cel mai mare pachet financiar din istoria Uniunii. Acesta este menit să susțină redresarea economiilor statelor membre după șocul pandemiei din 2020, precum și atingerea obiectivelor prioritare ale UE pe termen lung, în principal tranziția verde și cea digitală.

Este vorba despre un buget pentru vremuri excepționale, marcate nu numai de pandemie, devenită o amenințare recurentă, dar și, în partea a doua a anului 2021, de o majorare fără precedent a prețurilor la energie, combustibili și materii prime, cu un impact accentuat în 2022 de izbucnirea războiului din Ucraina, cu puternice efecte inflaționiste la scara economiei globale, a căror persistență, deși de o amploare mai redusă, se resimte și în anul 2023.

Acest context internațional nefavorabil, aflat sub presiunea unor crize multiple, la cote maxime de incertitudine și instabilitate privind chiar viitorul apropiat, pune la grea încercare politicile economice, monetare, fiscale și sociale ale guvernelor, inclusiv în spațiul UE.

Pentru România, fondurile europene reprezintă o resursă financiară cheie a dezvoltării economice și sociale, prin prisma strategiei investiționale, ca și a sustenabilității finanțelor publice. Este de o importanță vitală ca România să valorifice această oportunitate istorică, beneficiind din partea Uniunii Europene de alocări de aproape 80 mld. euro (31 mld. euro din Politica de Coeziune⁷¹ și circa 20 mld. euro din Politica Agricolă Comună aferente cadrului financiar multianual al UE pe perioada 2021-2027, la acestea adăugându-se 12,1 mld. euro granturi și 15 mld. euro sub formă de împrumuturi, prin Mecanismul de Redresare și Reziliență – MRR, cea mai importantă facilitare financiară din cadrul NGEU).

Învățămintele extrase din experiența exercițiilor financiare precedente – soldate cu realizarea unor rate relativ scăzute de absorbție comparativ cu alte state membre UE –, eforturile concertate pentru creșterea capacității administrative la nivel central și local reprezintă premise esențiale ale atragerii în proporție cât mai mare a fondurilor europene în perioada 2023-2027.

Această reușită ar conduce, pe latura stabilizării macroeconomice, la amplificarea contribuției factorului investițional la majorarea PIB potențial și real și la menținerea echilibrului financiar interne și externe, iar pe latura economiei reale la implementarea reformelor structurale, susținând în mod direct și indirect progresul consolidării fiscale, într-o perioadă în care România se confruntă cu provocări majore generate de impactul factorilor externi și al volatilității cadrului economic, financiar și geopolitic internațional. Resursele financiare europene pot avea un rol-cheie în atenuarea efectului contracționist al necesarei corecții a deficitului bugetar structural. CF a reiterat în numeroase analize acest aspect esențial.

⁷⁰ Documente aprobate de Parlamentul European în decembrie 2020, respectiv februarie 2021.

⁷¹ European Commission (2022). *EU Cohesion Policy: €31.5 billion for Romania's economic, social and territorial cohesion, competitiveness and green and digital transition in 2021-2027*, EC Press Release, Brussels, 25 iulie 2022.

Absorbția fondurilor structurale și de coeziune din CFM 2014-2020

Politica de coeziune a UE urmărește atenuarea disparităților economice și sociale între regiuni, sprijină convergența între statele membre, susține creșterea competitivității acestora și a gradului de ocupare a forței de muncă.

În exercițiul financiar multianual 2014-2020, României i-au fost alocate fonduri structurale și de coeziune de circa 24,1 mld. euro, structurate pe șase programe operaționale (PO): PO Regional, PO Infrastructură Mare, PO Competitivitate, PO Capital Uman, PO Capacitate Administrativă și PO Asistență Tehnică. Trebuie menționat că inițial fuseseră definite șapte programe operaționale (cele de mai sus și PO Inițiativa pentru IMM-uri), însă în octombrie 2018 a fost aprobată integrarea programului destinat IMM-urilor în cadrul PO Regional, acesta beneficiind și de o realocare de peste 150 de milioane de euro⁷².

Analizând datele disponibile la nivelul lunii mai 2023 (vezi [Tabelul 9](#)), se constată o îmbunătățire a ratei de absorbție a fondurilor europene față de rezultatele consemnate de Consiliul Fiscal în luna martie 2022⁷³. Astfel, comparativ cu situația de la acel moment, rata de absorbție (incluzând prefinanțările acordate) a crescut cu 26 pp, de la 53% la 79% din totalul fondurilor structurale și de coeziune alocate pentru perioada de programare 2014-2020. La nivelul programelor operaționale se constată că media ratelor de creștere este de 24 puncte procentuale, cu o tendință de egalizare a ratelor de absorbție între acestea.

Cele mai importante recuperări la nivelul ratelor de absorbție au avut loc în cazul PO Competitivitate (de la 31,6% în 2022 la 71% în 2023) și PO Capital Uman (de la 54,6% în 2022 la 85,3% în 2023), în timp ce rata de absorbție la nivelul PO Asistență Tehnică a crescut cel mai puțin în ultimul an (de la 72,8% în 2022 la 81,2% în 2023), pe fondul unui grad de absorbție deja ridicat în anul precedent.

La nivelul celorlalte trei programe operaționale s-a înregistrat o creștere peste medie în cazul PO Infrastructură Mare (de la 56,3% în 2022 la 84,3% în 2023), în timp ce pentru PO Regional (de la 54% în 2022 la 70,7% în 2023) și PO Capacitate Administrativă (de la 52,1% în 2022 la 72,8% în 2023) creșterile au fost sub media ratei de absorbție a celorlalte programe.

⁷² https://ec.europa.eu/romania/news/20181017_modificare_program_operational_regional_utilizare_fonduri_ue_romania_ro

⁷³ Vezi *Raportul anual al Consiliului Fiscal 2021*, iulie 2022.
<http://www.consiliulfiscal.ro/RA%20CF%202021.pdf>

Tabelul 9: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale pentru perioada de programare 2014-2020 la nivelul lunii mai 2023 (mil. euro)

	Total alocări 2014-2020 (cumulat)	Plăți 2023			Rată absorbție 2023	Rată absorbție exclusiv prefinanțări 2023
		Total, din care:	Prefinanțări	Rambursări UE		
Regional	6.860,0	4.853,1	397,6	4.455,5	70,7%	64,9%
Infrastructură Mare	9.338,6	7.872,0	804,3	7.067,7	84,3%	75,7%
Competitivitate	2.379,8	1.689,5	378,2	1.311,2	71,0%	55,1%
Capital Uman	4.596,1	3.922,4	413,3	3.509,1	85,3%	76,3%
Capacitate Administrativă	563,6	410,1	46,8	363,3	72,8%	64,5%
Asistență Tehnică	332,8	270,3	16,4	253,9	81,2%	76,3%
Total	24.070,8	19.017,3	2.056,6	16.960,7	79,0%	70,5%

Sursa: CE, calcule Consiliul Fiscal

Tabelul 10 prezintă o analiză a situației din România comparativ cu celelalte state membre UE din Europa Centrală și de Est pe baza datelor disponibile la nivelul lunii mai 2023. Marea majoritate a acestor state (inclusiv România) a primit pentru perioada 2014-2020⁷⁴ alocări de fonduri structurale și de coeziune mai mari în comparație cu exercițiul financiar anterior, excepțiile fiind reprezentate de Cehia (22,7 mld. euro comparativ cu 26,5 mld. euro), Slovenia (3,3 mld. euro față de 4,1 mld. euro) și Ungaria (22,5 mld. euro față de 24,9 mld. euro). Este de menționat cazul Letoniei, care, în urma alocărilor suplimentare din anul 2021 pentru exercițiul financiar 2014-2020, a depășit alocările din exercițiul multianual precedent (4,6 mld. euro față de 4,5 mld. euro).

Pe de altă parte, raportând alocările primite la numărul de locuitori⁷⁵, se constată că România se poziționează pe penultimul loc, cu aproximativ 1.207 euro/locuitor, devansând doar Bulgaria (1.098 euro/locuitor). La polul opus, opt dintre cele unsprezece state analizate au alocări de peste 2.000 euro/locuitor, cele mai ridicate valori fiind înregistrate de Estonia (2.814 euro/locuitor) și Slovacia (2.638 euro/locuitor).

⁷⁴ Față de edițiile precedente ale raportului anual al Consiliului Fiscal, alocarea pentru exercițiul financiar 2014-2020 a fost revizuită, ca urmare a alocărilor suplimentare prin *React-EU*.

⁷⁵ Populația la 1 ianuarie 2014 (începutul Cadrului Financiar Multianual 2014-2020), conform datelor furnizate de Eurostat.

Tabelul 10: Absorbția fondurilor structurale pentru perioada de programare 2014-2020 – comparație cu alte state membre UE la nivelul lunii mai 2023

	Total alocări 2014-2020	Plăți 2023	Rată absorbție 2023	Total alocări 2014- 2020/locuitor	Total plăți/locuitor 2023
	mld. euro	mld. euro	%	euro	euro
Bulgaria	8,0	6,0	75,2	1.098,4	825,7
Cehia	22,7	20,0	88,1	2.157,1	1.901,4
Croația	9,1	6,0	65,7	2.146,3	1.409,4
Estonia	3,7	3,5	94,4	2.813,6	2.656,4
Letonia	4,6	3,6	78,5	2.318,6	1.819,6
Lituania	7,0	6,6	94,0	2.389,5	2.245,3
Polonia	78,8	72,6	92,2	2.072,6	1.910,0
România	24,1	19,0	79,0	1.206,7	953,4
Slovacia	14,3	10,7	74,8	2.638,2	1.973,4
Slovenia	3,3	3,0	89,4	1.619,0	1.446,6
Ungaria	22,5	19,9	88,3	2.280,9	2.014,3

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

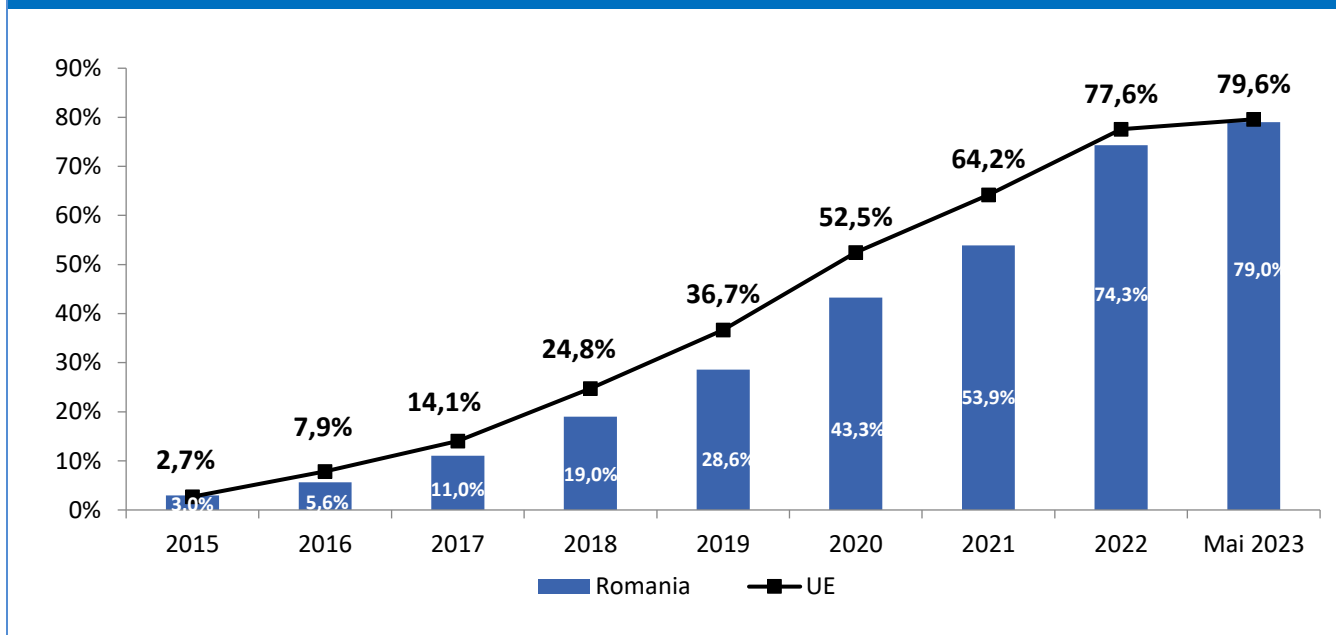
Notă: Rata de absorbție este calculată pe baza plăților intermediare și a prefinanțărilor.

Din perspectiva ratelor de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune consemnate la nivelul lunii mai 2023, România a urcat trei poziții față de anul precedent, până pe poziția a 7-a, cu o rată de absorbție de 79%, devansând Croația (65,7%), Slovacia (74,8%), Bulgaria (75,2%) și Letonia (78,5%), media pentru întregul eșantion fiind de 83,6%. Statele cu cele mai mari rate de absorbție incluse în analiză sunt Estonia (94,4%), Lituania (94%), Polonia (92,2%) și Slovenia (89,4%). Un aspect important de precizat în cazul României este recuperarea importantă pe care a înregistrat-o în ultimul an, clasându-se pe prima poziție în ceea ce privește dimensiunea relativă a creșterii, respectiv 26 puncte procentuale, următoarele state fiind Estonia cu 18,9 puncte procentuale și Cehia cu 18,8 puncte procentuale.

Reducerea decalajului față de statele UE se poate observa și din analiza evoluției ratelor de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune în România comparativ cu media UE⁷⁶ (vezi [Graficul 33](#)). Astfel, exercițiul financiar multianual 2014-2020 a demarat cu dificultate atât în România, cât și la nivelul UE, pe fondul definitivării cu întârziere a cadrului legislativ, instituțional și funcțional aferent. În consecință, primii ani ai perioadei au consemnat rate de absorbție reduse, România situându-se în proximitatea mediei înregistrate la nivel european. Însă, începând cu anul 2016 s-a creat un decalaj nefavorabil față de media UE, care a continuat să se accentueze până în anul 2021, când ajunsese la aproape 10,3 pp. În ultimii doi ani însă, decalajul față de media UE s-a redus semnificativ, astfel încât, în luna mai 2023, acesta înregistra doar 0,6 pp.

⁷⁶ În anii 2021, 2022 și 2023, exclusiv Regatul Unit.

Graficul 33: Evoluția ratei de absorbție a fondurilor europene: România versus media UE, 2015 - mai 2023 (exercițiul financiar 2014-2020)



Sursa: CE, calcule Consiliul Fiscal

Totuși, în contextul în care fondurile structurale și de coeziune alocate pentru perioada 2014-2020 pot fi cheltuite până la finalul anului 2023, conform regulii n+3, rezultatele privind rata de absorbție a acestora, atât în raport cu media UE, cât și cu statele membre din regiune, ridică semne de întrebare privind remanența dificultăților în absorbția fondurilor europene de către România în primii ani ai exercițiilor financiare multianuale și eventualul impact al acestora asupra exercițiului financiar multianual 2021-2027.

Politica de coeziune din Cadrul Financiar Multianual 2021-2027

Absorbția de fonduri europene nerambursabile din CFM 2021-2027 constituie un obiectiv prioritar de maxim interes național pe termen scurt, mediu și lung, reprezentând o resursă financiară esențială pentru dezvoltarea sustenabilă a economiei, printr-o serie de efecte pozitive și de antrenare, precum: reducerea disparităților dintre regiuni, a sărăciei și a excluziunii sociale, tranziția verde și digitală, dezvoltarea unei rețele durabile de transport și realizarea de investiții în infrastructură, promovarea competitivității firmelor, precum și a capacității de cercetare și inovare, îmbunătățirea calității sistemului de învățământ și sănătate, îmbunătățirea sistemelor de gestionare a apei și deșeurilor etc.

Politica de coeziune a Uniunii Europene pentru perioada 2021-2027 urmărește cinci obiective prioritare, respectiv:

- **O Europă mai inteligentă**, prin inovare, digitalizare, transformare economică și sprijinirea IMM;
- **O Europă mai verde**, fără emisii de carbon, prin investiții în tranziția energetică, dezvoltarea energiei din surse regenerabile și combaterea schimbărilor climatice;
- **O Europă mai conectată**, prin dezvoltarea de rețele strategice de transport și digitale;

- **O Europă mai socială**, prin susținerea calității locurilor de muncă, a învățământului, a competențelor, a incluziunii sociale și a accesului egal la sistemul de sănătate;
- **O Europă mai apropiată de cetățenii săi**, prin strategii de dezvoltare conduse la nivel local și o dezvoltare urbană durabilă.

În cadrul Politicii de Coeziune a Uniunii Europene 2021-2027, României i-au fost alocate fonduri europene însumând circa 31 mld. euro (la care se adaugă 13,6 mld. euro contribuție națională). Potrivit Acordului de Parteneriat cu UE pentru perioada de programare 2021-2027 adoptat de Comisia Europeană abia în iulie 2022⁷⁷ (întârziere cauzată, în principal, de impactul pandemiei la nivelul UE, dar și de prelungirea negocierii cu CE a versiunilor preliminare ale Acordului transmise de autoritățile din România), sunt finanțate **8 programe operaționale naționale** (PO Dezvoltare Durabilă, PO Transport, PO Creștere Inteligentă, Digitalizare și Instrumente Financiare, PO Incluziune și Demnitate Socială, PO Sănătate, PO Educație și Ocupare, PO Asistență Tehnică, PO Tranziție Justă), precum și **8 programe operaționale regionale**.

În contextul parcursului dificil al calendarului de consolidare fiscală în perioada 2022-2024, convenit cu CE în cadrul procedurii de deficit excesiv, precum și al presiunii exercitate, în special din partea factorilor externi, asupra stabilității economice și financiare a țării, importanța absorbției fondurilor europene devine și mai pregnantă pentru a reduce gradul de încordare a bugetului public. Având în vedere evoluția nefavorabilă a ratelor de absorbție în exercițiile financiare precedente, mai ales în primii ani ai perioadei de programare, atenuată parțial de regula n+3, intensificarea ritmului de absorbție a fondurilor europene reprezintă o necesitate stringentă a implementării CFM 2021-2027⁷⁸.

Ținând seama de progresul limitat înregistrat în aplicarea recomandărilor de țară ale Comisiei Europene – inclusiv a celor lansate de CE în mai 2023⁷⁹ –, eforturile de îmbunătățire a absorbției fondurilor europene trebuie să vizeze, în principal: eficientizarea guvernării economice, planificarea strategică a investițiilor în domenii-cheie, creșterea capacității administrative de gestionare a proiectelor, prioritizarea proiectelor de mari dimensiuni și accelerarea implementării acestora, îmbunătățirea eficienței sistemului de achiziții publice și asigurarea predictibilității cadrului legislativ și instituțional.

⁷⁷ European Commission, *EU Cohesion Policy: €31.5 billion for Romania's economic, social and territorial cohesion, competitiveness and green and digital transition in 2021-2027*, Press release, Brussels, 25 July 2022.

⁷⁸ Execuția fondurilor structurale și de coeziune (FSC) aferente CFM 2021-2022 a fost de numai 3,27 mil. euro la data 31.05.2023 (rambursări din FSC, exclusiv avansuri), care ar reprezenta o rată de absorbție practic egală cu zero, cu precizarea că exercițiul financiar multianual curent a demarat abia în partea a doua a anului 2022 (Ministerul Finanțelor, *Evoluția fluxurilor financiare dintre România și Uniunea Europeană*, 31.05.2023).

https://mfinante.gov.ro/documents/35673/920747/BFN_2023_05_31.pdf

⁷⁹ European Commission, *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2023 National Reform Programme of Romania and delivering a Council opinion on the 2023 Convergence Programme of Romania*, COM(2023) 623 final, Brussels, 24.5.2023.

Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR)

Așa cum s-a menționat, pentru contracararea impactului economic și social extrem de sever al șocului indus de pandemia COVID-19, Uniunea Europeană a lansat planul *Next Generation EU*, incluzând facilitatea Mecanismului de Redresare și Reziliență (MRR) aprobat la nivel european pe 12 februarie 2021, care a pus la dispoziția statelor membre granturi de până la 312,5 mld. euro și împrumuturi de până la 360 mld. euro în sprijinul reformelor și al investițiilor⁸⁰.

Schimbarea contextului geopolitic în primăvara anului 2022 prin invadarea Ucrainei de Rusia și impactul economic al exacerbării prețurilor la energie au adus în prim-plan importanța securității energetice a UE. Pentru a răspunde acestei provocări majore și a reduce dependența de importul de gaze, cărbune și petrol din Federația Rusă, Comisia Europeană a lansat în luna mai 2022 planul *REPowerEU* care să acopere necesarul de resurse financiare pentru investițiile suplimentare, în valoare de 210 mld. euro, prin complementaritatea măsurilor cu cele finanțate din MRR⁸¹, respectiv includerea acestora în planurile naționale de redresare și reziliență⁸².

⁸⁰ Trebuie precizat că, spre deosebire de Politica de Coeziune, proiectele finanțate prin MRR nu se pot extinde după finalul perioadei și nici nu se pot faza, fiind astfel necesară finalizarea lor până în august 2026.

⁸¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en

⁸² Toate statele membre UE trebuie să-și revizuiască PNRR prin includerea unui nou capitol privind reformele și investițiile aferente *REPowerEU* și să transmită CE planurile revizuite, ce pot conține și alte propuneri de modificări/finanțări. În perioada ianuarie-iunie 2023, un număr de 12 țări au transmis la Bruxelles planurile naționale revizuite, 7 dintre acestea fiind deja validate de CE. În cazul României, pe lângă capitolul privind *REPowerEU*, revizuirea PNRR implică negocieri dificile cu CE legate de reducerea granturilor cu 2,1 mld. euro, ajustarea prețurilor la investiții și proiecte de infrastructură ca urmare a creșterilor de preț la materiale și manoperă (evaluate la circa 2,2 mld. euro), precum și modificări de jaloane și ținte în baza invocării circumstanțelor obiective în care se încadrează discutarea eliminării/inlocuirii plafonului de 9,4% din PIB al cheltuielilor cu pensiile (pentru ultimele informații oficiale disponibile pe site-ul MIPE privind stadiul negocierilor cu UE la jumătatea lunii mai 2023, vezi : <https://mfe.gov.ro/concluziile-vizitei-de-lucru-la-bruxelles-ce-a-obtinut-ministrul-marcel-bolos-in-urma-discutiilor-cu-reprezentantii-comisiei-europene/>).

Astfel, România se găsește în fața unor oportunități de excepție, alocările de 31 mld. euro din cadrul politicii de coeziune aferente CFM 2021-2027 fiind suplimentate cu 27 mld. euro prin facilitatea MRR, din care 12,1 mld. euro fiind sub formă de granturi⁸³, iar 14,9 mld. euro, sub formă de împrumuturi⁸⁴.

Accesarea facilității MRR de România se face prin **Planul Național de Redresare și Reziliență** (PNRR), document strategic ce fundamentează prioritățile de reformă și domeniile de investiții la nivel național, aprobat de Consiliul UE în octombrie 2021. Principiile-cheie în elaborarea PNRR au fost reprezentate de prioritățile stabilite statelor membre în cadrul semestrului european (Recomandările Specifice de Țară). Conform regulilor UE, minim 37% din totalul sumelor aferente PNRR au fost alocate măsurilor pentru îndeplinirea obiectivelor climatice și, respectiv, minim 20% pentru realizarea obiectivelor digitalizării.

În cazul României, PNRR a aliniat obiectivele naționale la prioritățile Uniunii Europene printr-un pachet de investiții publice și reforme având șase piloni:

- (i) **Tranziția verde – 15,314 mld. euro** (Componenta 1: Managementul sistemului de apă și canalizare – 1,462 mld. euro; Componenta 2: Împădurim România și protejăm biodiversitatea – 1,173 mld. euro; Componenta 3: Managementul deșeurilor – 1,239 mld. euro; Componenta 4: Transport sustenabil – 7,620 mld. euro; Componenta 5: Fondul pentru Valul Renovării – 2,200 mld. euro; Componenta 6: Energie – 1,620 mld. euro);

⁸³ Potrivit Art. 11(1) din Regulamentul de instituire a MRR (The European Parliament and the Council of the EU, *REGULATION (EU) 2021/241 of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility*, L 57/17, Official Journal of the European Union, 18.2.2021), alocarea granturilor pe fiecare țară membră UE s-a calculat conform unei metodologii prin care 70% din cuantum pe baza populației și a raportului de proporționalitate inversă cu PIB-ul *per capita*, iar 30% luându-se în considerare variația PIB real în 2020 și variația agregată a PIB real în perioada 2020-2021, pe baza previziunilor Comisiei din toamna anului 2020. Potrivit Art. 11(2) din Regulament, alocările pe fiecare țară membră UE urmau a fi recalulate (până la finele lunii iunie 2022) pe baza estimărilor Comisiei din primăvara anului 2022 privind rezultatele efective ale variației PIB real în 2020 și 2021. În aceste condiții, suma alocată inițial României prin granturi nerambursabile din MRR a fost de 14,2 mld. euro, calculată pe baza estimării de Comisia Europeană a unei contracții a PIB real de 5,2% în 2020 și a unei redresări de 3,3% în 2021 (European Commission, *European Economic Forecast Autumn 2020*, November 2020), respectiv o situație în care declinul PIB cauzat de pandemie nu ar fi fost recuperat în anul succesiv. Rezultatele efective în cazul României au arătat o performanță mai bună decât cea anticipată, scăderea cu 3,7% a PIB real în 2020 fiind inferioară estimărilor CE, iar creșterea economică de 5,9% înregistrată în 2021 asigurând recuperarea declinului (European Commission, *European Economic Forecast Spring 2022*, May, 2022). Așa cum se anticipa (Darvas Z., *How has growth changed what countries get from the European recovery fund?*, Bruegel Blog, 17 February 2022), în cazul României, aplicarea prevederilor Art. 11(2) din Regulament a condus la diminuarea sumei corespunzătoare cotei de 30% de la 4 mld. euro la 1,9 mld. euro, respectiv a sumei totale alocate României din granturi de la 14,2 mld. euro la 12,1 mld. euro (European Commission, *RRF: Update of the maximum financial contribution*, Commission note to the Council and European Parliament, 30 June 2022).

⁸⁴ La care s-ar adăuga 1,4 mld. euro din *REPowerEU*, după finalizarea și includerea acestui capitol în PNRR, lansat în consultare publică încă din luna martie 2023 (<https://mfe.gov.ro/consolidarea-sistemului-energetic-national-mipe-lanseaza-in-consultare-publica-capitolul-repowerEU-care-va-aduce-romaniei-14-miliarde-de-euro-pentru-independenta-energetica/>).

- (ii) **Transformare digitală – 1,884 mld. euro** (Componenta 7: *Cloud* guvernamental și sisteme publice digitale – 1,884 mld. euro);
- (iii) **Creștere inteligentă, sustenabilă și favorabilă incluziunii – 3,014 mld. euro** (Componenta 8: Reforme fiscale și reforma sistemului de pensii – 0,456 mld. euro; Componenta 9: Suport pentru sectorul privat, cercetare, dezvoltare și inovare – 2,558 mld. euro);
- (iv) **Coeziune socială și teritorială – 2,549 mld. euro** (Componenta 10: Fondul local pentru tranziția verde și digitală – 2,1 mld. euro; Componenta 11: Turism și cultură – 0,449 mld. euro);
- (v) **Sănătate și reziliență instituțională – 2,811 mld. euro** (Componenta 12: Sănătate – 2,450 mld. euro; Componenta 13: Reforme sociale – 0,196 mld. euro; Componenta 14: Reforma sectorului public, creșterea eficienței justiției și întărirea capacității partenerilor sociali – 0,165 mld. euro);
- (vi) **Politici pentru generația următoare, copii și tineret, cum ar fi educația și competențele – 3,605 mld. euro** (Componenta 15: Educație – 3,605 mld. euro).

Deși au existat întârzieri în operaționalizarea structurilor organizatorice necesare pentru inițierea implementării PNRR (care să asigure funcțiile de evaluare, de management și control, de contractare, de autorizare și plată de cheltuieli), respectiv în încheierea contractelor de finanțare cu beneficiarii, la finele lunii mai 2022, MIPE a transmis Comisiei Europene prima cerere de plată din cadrul PNRR, în valoare de aproape 3 mld. euro, din care circa 2 mld. euro granturi și 0,9 mld. euro împrumuturi⁸⁵. Această cerere de plată a inclus toate documentele justificative privind îndeplinirea celor 21 jaloane/ținte aferente trimestrului IV 2021, referitoare, în principal, la reforme și investiții în domeniile eficienței energetice, transformării digitale, justiției și combaterii corupției, sprijinului acordat sectorului privat, sistemului de audit și control legat de MRR. În urma examinării acestor documente, precum și a clarificărilor suplimentare solicitate, în luna septembrie 2022 Comisia Europeană a publicat evaluarea preliminară pozitivă a cererii de plată⁸⁶ și, după obținerea avizului din partea Comitetului Economic și Financiar, în luna octombrie 2022 a autorizat plata primei tranșe a sprijinului financiar – exclusiv prefinanțările aferente – în sumă de 2,6 mld. euro (1,8 mld. euro din componenta granturi și 0,8 mld. euro din componenta împrumuturi)⁸⁷.

La mijlocul lunii decembrie 2022, cu o întârziere de circa două luni, MIPE a transmis Comisiei Europene cea de-a doua cerere de plată, în cuantum de 3,2 mld. euro (2,6 mld. euro excluzând prefinanțările)⁸⁸, conținând peste trei mii de documente justificative vizând îndeplinirea unui număr de 51 jaloane și ținte aferente trimestrelor I și II ale anului 2022, referitoare la reforme și investiții în domeniile pieței electricității, eficienței energetice a clădirilor, digitalizării, decarbonizării, bunei guvernante,

⁸⁵ <https://mfe.gov.ro/pnrr-a-fost-transmisa-comisiei-europene-prima-cerere-de-plata-in-valoare-de-3-miliarde-euro/>

⁸⁶ https://commission.europa.eu/system/files/2022-09/c_2022_6711_1_annexe_en.pdf

⁸⁷ https://economy-finance.ec.europa.eu/news/commission-disburses-first-payment-eu26-billion-romania-under-recovery-and-resilience-facility-2022-10-27_en

⁸⁸ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_22_7792

interoperabilității bazelor de date pentru reducerea birocrăției, *cloud*-ului guvernamental, mobilității durabile.

Deși, în principiu, perioada de evaluare a cererilor de plată din partea Comisiei Europene este de circa două luni, CE a făcut publică evaluarea sa preliminară a celei de-a doua cereri de plată depuse de România abia la finele lunii iunie 2023⁸⁹, procesul de validare a unor jaloane (în principal, jaloanele 97, 114, 129, 133, 430, 213, cotate ca nefiind realizate satisfăcător) fiind îngreunat de timpul de răspuns la clarificările cerute de experții CE, precum și de solicitarea unor dovezi suplimentare în cadrul consultărilor tehnice inter-servicii. În urma acestor consultări și discuții cu serviciile Comisiei, autoritățile române au operat unele corecturi și ajustări, inclusiv prin adoptarea în regim de urgență a unor acte normative ce intrau sub incidența acestor jaloane⁹⁰. Constatând că jaloanele 129 și 133 (din domeniul energiei, referitoare la construirea unor capacități noi de electroliză, respectiv de cogenerare de înaltă eficiență pe gaz natural) nu au fost îndeplinite satisfăcător, evaluarea CE este doar parțial pozitivă, activându-se procedura de suspendare a plăților pentru aceste două jaloane (sumă evaluată preliminar la circa 53 mil. euro), fiind acordat un interval de 6 luni pentru a le duce la îndeplinire, timp în care Comisia se va angaja într-un dialog activ cu autoritățile române. Ca urmare, CE a transmis evaluarea sa preliminară Comitetului Economic și Financiar care, în termen de patru săptămâni, emite un aviz, după primirea acestuia, prin intermediul comitetului de comitologie, CE adoptând decizia finală privind plata tranșei către România (mai puțin plățile aferente celor două jaloane nerealizate). Având în vedere timpul de derulare a acestor proceduri de CE la nivelul statelor membre UE⁹¹, durata medie între publicarea evaluării preliminare și a deciziei finale privind autorizarea și efectuarea plății este de circa două luni. Ca urmare, în cazul României, transferul sumei de 2,6 mld. euro corespunzând cererii de plată nr. 2 este de așteptat să se producă în luna august sau, mai probabil, abia în septembrie 2023.

În aceste condiții, cea de a 3-a cerere de plată, în valoare de 3,1 mld. euro aferentă îndeplinirii a 79 jaloane și ținte cu termenele de realizare în trimestrele III și IV din anul 2022 (cu precizarea că la data de 19 iunie 2023 un număr de 16 jaloane nu fuseseră îndeplinite⁹²), nu a fost depusă până la finele lunii iunie 2023, conform calendarului inițial. Această amânare – condiționată și de finalizarea revizuirii PNRR și a includerii capitolului *RePowerEU* – pentru, cel mai probabil, luna septembrie 2023 va conduce la decalaje în procesul de evaluare preliminară din partea CE, precum și în avizarea cererii de Comitetul Economic și Financiar. Astfel, este de așteptat ca autorizarea și efectuarea plății celei de a treia tranșe să nu se producă până la finele anului 2023, urmând a fi decalată pentru 2024, privând astfel România

⁸⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3496

⁹⁰ Spre exemplu, Jalonul 114 se referă la adoptarea unei Legi a decarbonizării care să prevadă eliminarea etapizată a centralelor electrice pe bază de lignit și huiilă. Pentru a fi considerat jalon îndeplinit, Comisia Europeană a solicitat introducerea în OUG 108/2022 a unei excepții în privința amânării scoaterii din exploatare a 660 MW de capacități de producere a energiei electrice pe bază de lignit și trecerea acestora în conservare pe o perioadă de 3 ani, începând cu luna iunie 2023, Guvernul României adoptând în acest sens OUG 14/2023.

⁹¹ https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resiliencescoreboard/timeline.html?lang=en

⁹² <https://economediamedia.ro/exclusiv-cate-jaloane-a-indeplinit-romania-din-cererile-de-plata-nr-3-si-4-din-pnrr-care-trebuie-depuse-in-acest-an-cele-mai-importante-restante-noua-lege-a-salarizarii-unitare-noua-lege-a-pensi.html>

de un influx valutar important pentru acest an, ce ar fi putut contribui semnificativ, nu numai la încadrarea în calendarul asumat în PNRR, dar și la acoperirea necesarului de finanțare externă, precum și la ameliorarea parametrilor fiscal-bugetari din 2023.

Mai mult, aplicarea regulii consecutivității în cazul României, care înseamnă ca cererea de plată nr. 4, în valoare de 2,8 mld. euro aferentă îndeplinirii a 49 jaloane cu termene de realizare în trimestrele I și II din 2023⁹³, cu termen inițial de transmitere în luna decembrie 2023, să nu poată fi depusă decât după decizia finală a CE privind plata celei de a 3-a tranșe, probabil nu mai devreme de prima parte a anului 2024, pune în pericol încadrarea în termenele ulterioare de transmitere/validare a îndeplinirii jaloanelor și țintelor prevăzute în PNRR⁹⁴, respectiv în cerințele de implementare a planului până în august 2026. O asemenea situație ar dereglă întregul calendar al fluxurilor financiare aferente PNRR, expunând România și altor riscuri de suspendări temporare de plăți⁹⁵, cu efecte directe și colaterale asupra stabilității financiar-bugetare a României, a costurilor de finanțare a dezechilibrelor interne și externe, pe fondul constrângerilor previzibile impuse de intrarea în vigoare a noului cadru de guvernare economică și fiscală al UE în anul 2024⁹⁶.

Asupra unor asemenea riscuri atrage atenția și Comisia Europeană în raportul de țară privind România în contextul semestrului european – pachetul de primăvară 2023, publicat la finele lunii mai a.c. În condițiile în care agențiile de rating cotează România la cea mai joasă treaptă din clasa *investment grade*⁹⁷, subliniind considerabila importanță macroeconomică a PNRR, precum și a îndeplinirii integrale și la termen a măsurilor prevăzute, inclusiv pentru atenuarea vulnerabilităților externe și fiscale, ca și pentru reducerea costurilor de finanțare a deficitelor, raportul notează că, din cauza slabei guvernare și a capacității limitate a administrației publice, există riscul unor întâzieri semnificative în

⁹³ Din care, până la data de 19 iunie 2023 fuseseră îndeplinite doar 5, între restanțe figurând și jaloanele 201 și 202, referitoare la finalizarea analizei cheltuielilor în sectoarele sănătății și educației, respectiv adoptarea unei strategii multianuale și a unui calendar pentru o analiză sistematică a cheltuielilor în toate sectoarele.

⁹⁴ <https://gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern/briefing-de-presa-la-finalul-edintei-de-guvern-sustinut-de-ministrul-investitiilor-i-proiectelor-europene-marcel-bolo-i-de-purtatorul-de-cuvant-al-guvernului-dan-carbunaru-briefingul-va-fi-transmis-pe-canalele-oficiale-ale-guvernului>

⁹⁵ Pentru Metodologia suspendării de plăți conform reglementărilor MRR, vezi: European Commission Recovery and Resilience Facility: *Two years on. A unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation*, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2023) 99 final, Brussels, 21.2.2023.

⁹⁶ În Raportul Ministerului Finanțelor privind *Execuția bugetară pe primul trimestru al anului 2023* publicat la finele lunii aprilie a.c. se precizează că cea mai mare discrepanță între nivelul programat și plăți s-a înregistrat la proiectele finanțate din PNRR atât din componenta granturi, cât și din cea de împrumut, specificându-se ca ordonatorii principali de credite să depună toate eforturile pentru accelerarea implementării proiectelor și recuperarea decalajului înregistrat.

⁹⁷ European Commission, *In-depth review for Romania*, 2023 European Semester – Spring Package, Commission Staff Working Document, SWD(2023) 642 final, Brussels, 24.5.2023.

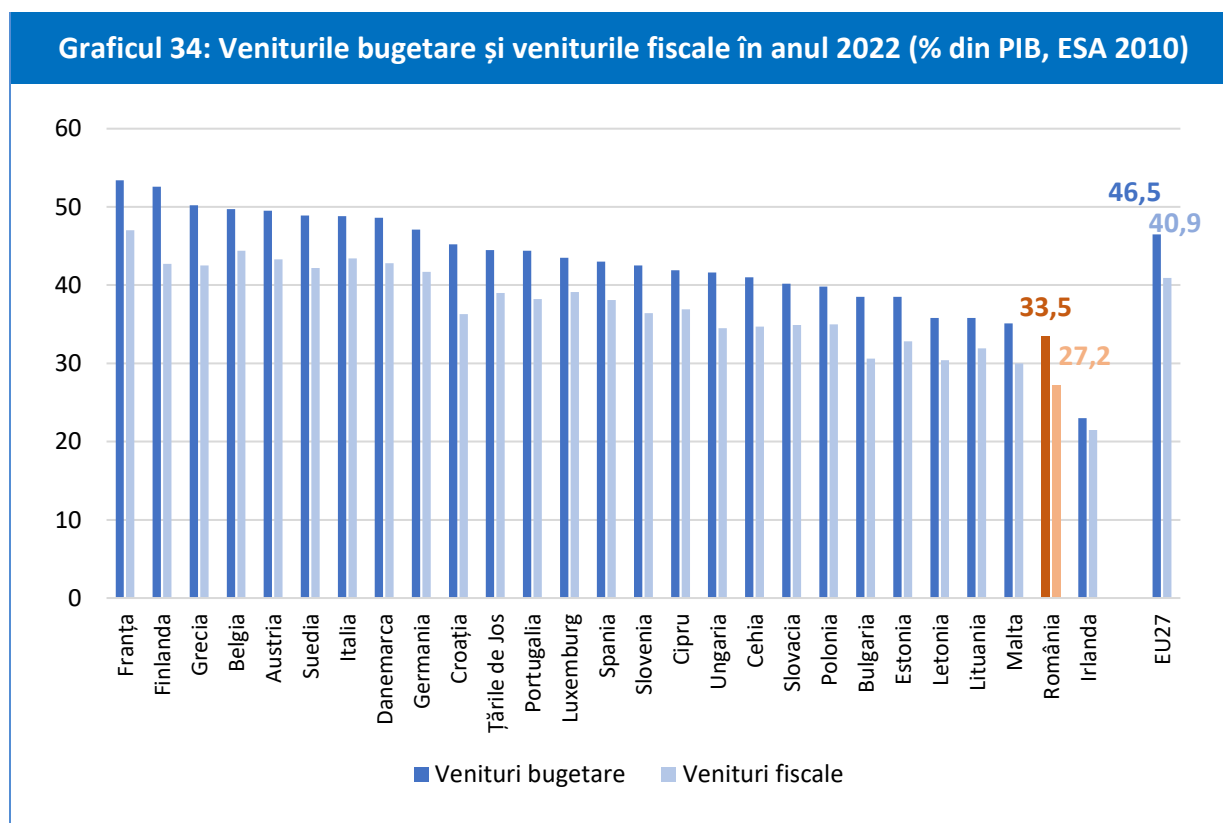
implementarea planului, cu referiri explicite la cele generate de prelungirea evaluării celei de a doua cereri de plată și, respectiv, a revizuirii PNRR⁹⁸.

⁹⁸ European Commission, *2023 Country Report – Romania*, Commission Staff Working Document SWD(2023) 623 final, Brussels, 24.5.2023.

V. Colectarea impozitelor și structura cheltuielilor bugetare – comparații internaționale

V.1. Colectarea impozitelor în România – comparații internaționale

România a înregistrat în anul 2022, potrivit metodologiei ESA 2010, un nivel al ponderii în PIB a veniturilor bugetare de 33,5%, cu mult sub media europeană de 46,5% (ecart de 13 pp), unul din cele mai mici comparativ cu statele membre ale UE, fiind urmată doar de Irlanda. Nivelul veniturilor fiscale (impozite și contribuții sociale) s-a menținut la 27,2% din PIB și în 2022, România situându-se tot pe penultimul loc, cu un ecart de 13,7 pp față de media UE (40,9% din PIB). Analizând evoluția acestor indicatori comparativ cu anul anterior, ecartul care ne separă de media UE27 a cunoscut o ușoară diminuare, atât în cazul veniturilor bugetare (de la 14,1 pp în 2021 la 13 pp în 2022), cât și în cazul veniturilor fiscale (de la 14 pp la 13,7 pp).



Sursa: Eurostat

Notă: Veniturile fiscale includ și CAS

Ponderea veniturilor fiscale în PIB înregistrată de România în anul 2022 este semnificativ sub cea a altor țări cu economii similare, precum Slovenia (36,4%), Polonia (35%), Cehia (34,7%) și Ungaria (34,5%). Comparativ cu Bulgaria, ponderea în PIB a veniturilor bugetare este mai mică cu 5 pp, iar cea a veniturilor fiscale, cu 3,4 pp.

Această evoluție nefavorabilă este și efectul relaxării fiscale de amploare care a debutat în 2012 prin aplicarea noului Cod Fiscal, care s-a concretizat în reducerea ponderii în PIB a veniturilor bugetare în anul 2022 comparativ cu anul 2015 cu 2 pp (la nivelul UE27 aceasta s-a majorat cu 0,3 pp) și cea a veniturilor fiscale cu 0,8 pp (per ansamblul UE ponderea a crescut cu 0,5 pp).

Din perspectiva structurii veniturilor fiscale, ponderea încasărilor din impozite indirecte în veniturile fiscale în România se menține și în 2022 la un nivel superior mediei europene (39,3% față de 32,8%), dar sub nivelul înregistrat de Ungaria (51,6%), Bulgaria (51,6%) sau Croația (51,2%).

Ponderea contribuțiilor de asigurări sociale în veniturile fiscale a atins un nivel de 39%, peste media UE (de 34,2%) – observăm o apropiere de media UE, ecartul diminuându-se de la 7 pp în 2021 la 4,8 pp în 2022. Pe baza acestui indicator, România se situează pe locul șase din UE27 (față de locul 4 în 2021), după Cehia (46,1%), Slovenia (43,4%), Slovacia (42,7%), Germania (41,2%) și Polonia (39,1%).

În ce privește impozitele directe, România are una din cele mai mici ponderi în veniturile fiscale din UE⁹⁹, aceasta crescând totuși la 21,7% în 2022 față de 18,8% în 2021, fiind acum cu 11,3 pp sub media UE27, comparativ cu 13,5 pp în 2021.

Structura veniturilor bugetare în România este orientată preponderent spre impozitele indirecte și venituri din contribuții sociale – însumate acestea reprezintă 78,3% din veniturile fiscale, locul 6 în UE, depășită fiind de Cehia (78,7%), Slovenia (78,8%), Bulgaria (79,1%), Ungaria (80%) și Croația (81,3%). În schimb, observăm că la nivel european se manifestă tendința de echilibrare a ponderii impozitelor directe, indirecte și a celor din contribuții de asigurări sociale (respectiv o medie UE de 33%, 32,8% și 34,2%).

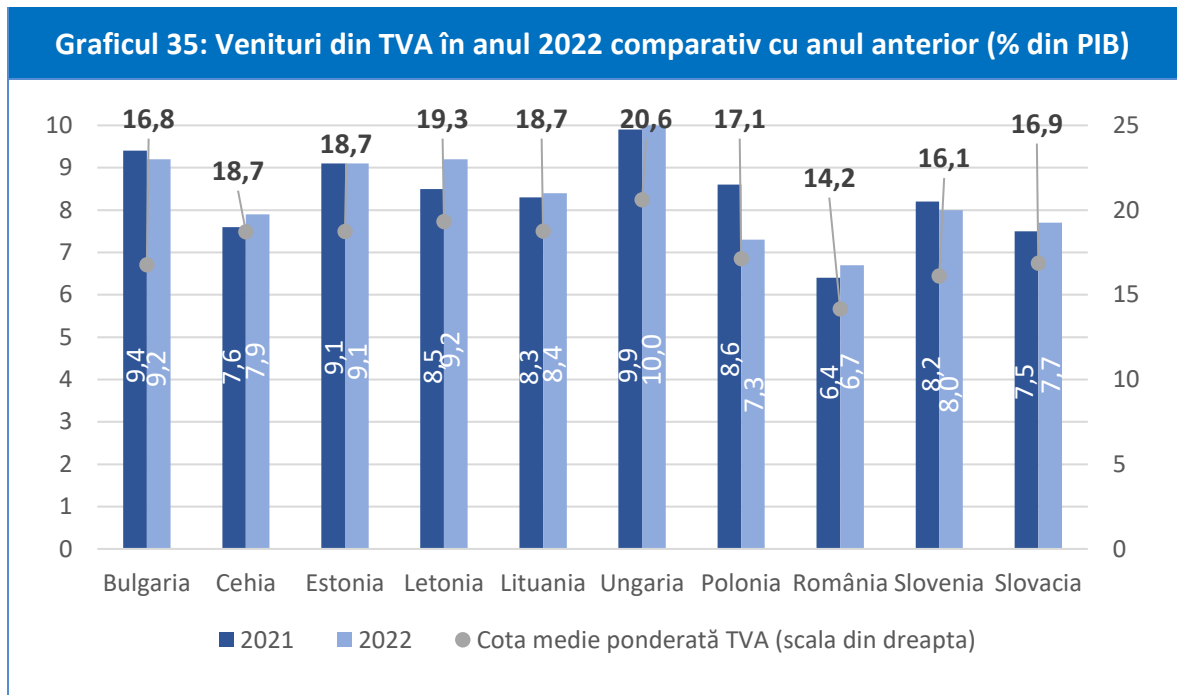
Conform unui studiu din 2022¹⁰⁰, nivelul redus al veniturilor fiscale din România comparativ cu economii similare din UE poate fi atribuit următorilor trei factori: (i) grad scăzut de colectare; (ii) exceptări și scutiri ce diminuează baza impozabilă și regimuri preferențiale în anumite sectoare de activitate / categorii de contribuabili; (iii) cote de impozitare în unele cazuri sub cele din UE.

În continuare se prezintă o analiză succintă din perspectiva colectării veniturilor din TVA și din contribuții de asigurări sociale în România comparativ cu statele ECE.

Raportat la economii similare din Europa Centrală și de Est, se poate aprecia că România are un grad nesatisfăcător de colectare a veniturilor din TVA raportate la PIB (*Graficul 35*) – într-adevăr, și nivelul cotei medii ponderate de TVA este cel mai redus din ECE. Similar anilor anteriori, și în anul 2022, din perspectiva încasărilor din TVA raportate la PIB și a nivelului cotei medii ponderate de TVA, România s-a situat pe ultimul loc între statele ECE.

⁹⁹ La acest rezultat a contribuit reducerea impozitului pe venit de la 16% la 10% în anul 2018.

¹⁰⁰ *Consolidarea bugetară și creșterea veniturilor fiscale – necesitate vitală pentru stabilitatea și securitatea economică a României* (2022, http://www.consiliulfiscal.ro/Analiza_sistem_fiscal_RO.pdf).



Sursa: CE, Eurostat

La o cotă medie ponderată de TVA de 14,2% (față de o cotă legală de 19%), România a încasat din TVA circa 6,7% din PIB, la distanță de 1,3 pp din PIB de Slovenia, care a colectat 8% din PIB la un nivel al cotei medii ponderate de TVA de 16,1% – am ales drept termen de comparație Slovenia, deoarece, din grupul țărilor ECE, este cea mai apropiată de noi din punct de vedere al cotei medii ponderate de TVA.

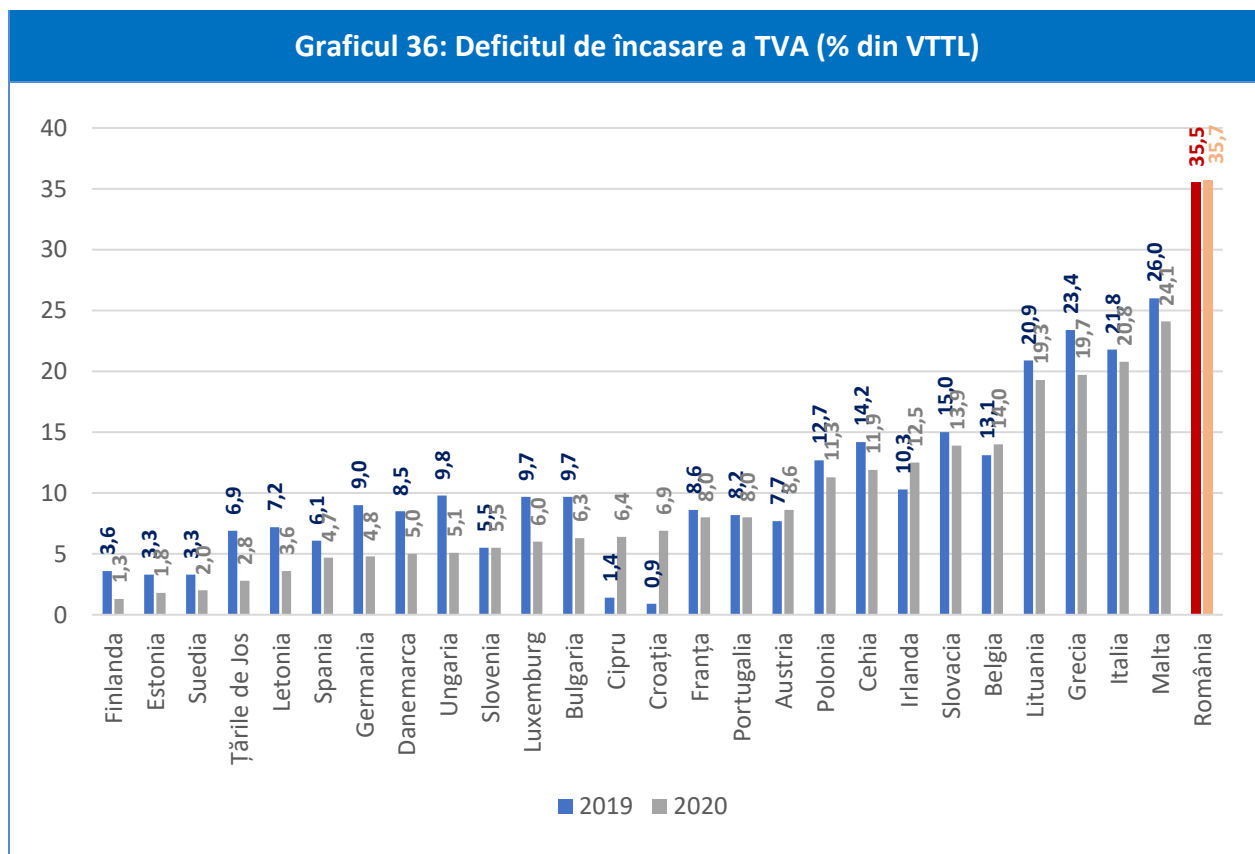
De remarcat performanța foarte bună a Bulgariei, cu o structură a economiei relativ similară cu cea a țării noastre și o cotă medie ponderată de TVA de 16,8%, care a colectat 9,2% din PIB, fiind întrecută doar de Ungaria cu 10% din PIB – dar la o cotă medie ponderată de TVA mult mai mare (20,6%) –, situându-se la egalitate cu Letonia – dar la o cotă medie ponderată de 19,3%, a doua cea mai mare după Ungaria, în rândul țărilor analizate – și depășind țări care beneficiază de o cotă medie de TVA superioară, precum Lituania, Estonia sau Cehia.

Încasările modeste din TVA raportate la statele ECE sunt și rezultatul unui nivel extrem de înalt al deficitului de încasare a TVA¹⁰¹ (engl. *VAT gap*), indicator care măsoară eficacitatea măsurilor de asigurare a conformității și a respectării legislației în materie de TVA. Este calculat ca diferența dintre veniturile din TVA estimate teoretic a fi încasate (VTTL, sume datorate de agenții economici, în condiții de conformare deplină) și cele încasate efectiv de administrația fiscală. Conform celor mai recente evaluări (decembrie 2022) din studiul anual al Comisiei Europene¹⁰² cu privire la acest indicator, pentru

¹⁰¹ Calculul deficitului de încasare a TVA este bazat pe o metodologie comună pentru toate statele UE. Se determină în raport cu sumele rămase la buget după efectuarea rambursărilor și amnistiiilor fiscale, incluzând accesoriile. Include: neconformarea la plată, fraudă fiscală, evaziunea fiscală, optimizarea fiscală, erorile de înregistrare. Nu include influența politicii fiscale (deficitul rezultat din aplicarea cotelor reduse și a regimului scutirilor).

¹⁰² <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/030df522-7452-11ed-9887-01aa75ed71a1>

anul 2020 s-a estimat în cazul României un nivel al deficitului de încasare a TVA de 7,4 mld. euro, respectiv o pondere de 35,7% din veniturile teoretice a fi încasate, cea mai mare valoare din UE și ECE (*Graficul 36*). Față de anul anterior, deficitul în România s-a adâncit cu 0,2 pp, iar pe ansamblul UE acesta s-a redus cu 1,9 pp (la 9,1% de la 11%). Estonia a înregistrat un deficit de încasare raportat la VTTL de doar 1,8% (de la 3,3% în 2019), Bulgaria de 6,3% (de la 9,7% în 2019), Ungaria de 5,1% (de la 9,8% în 2019), Polonia de 11,3% (de la 12,7% în 2019), Cehia de 11,9% (de la 14,2% în 2019) și Slovacia de 13,9% (de la 15% în 2019).



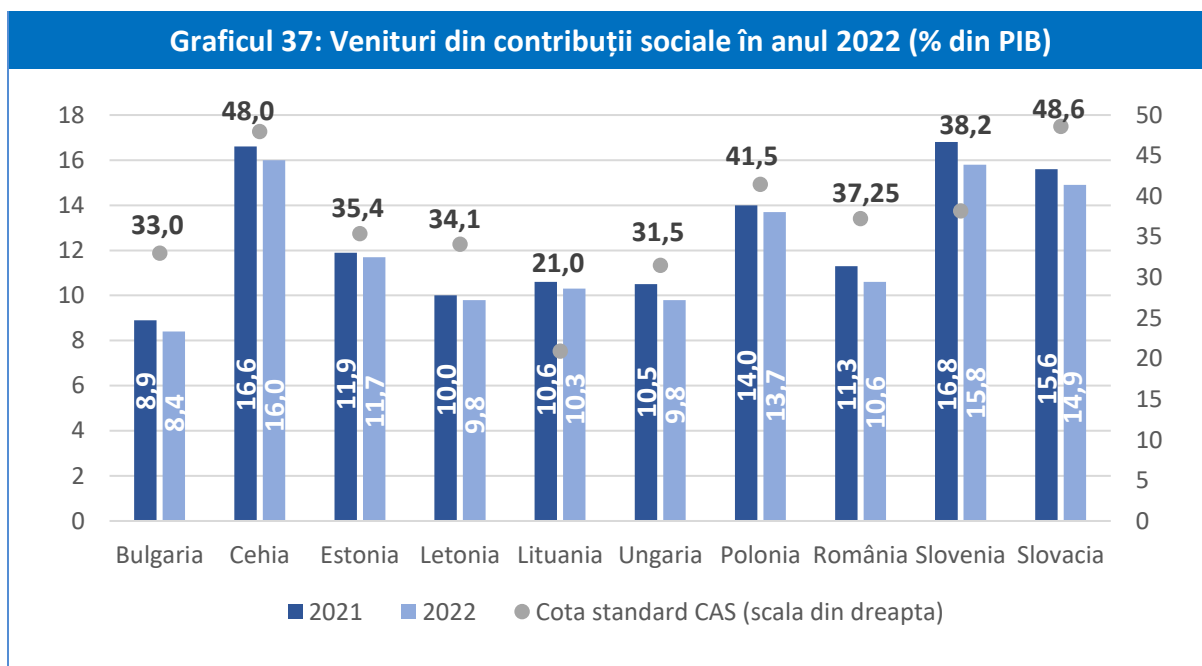
Sursa: CE, VAT Gap in the EU Report 2022

Deficitul uriaș de încasare a TVA în România (de aproape 4 ori mai mare decât media UE) este determinat în special de slaba informatizare a ANAF. Soluții moderne, specifice transformării digitale, care sunt aplicate de mulți ani de majoritatea statelor UE, au fost implementate în România doar parțial și cu mari întâzieri (conectarea caselor de marcat la serverele CNIF sau e-Factura de abia în anul 2021).

Și din perspectiva veniturilor încasate din contribuții de asigurări sociale (CAS) plătite de angajați și angajatori (exprimate ca pondere în PIB), comparativ cu același set de țări, România se poziționează spre coada clasamentului, cu un grad redus de colectare raportat la nivelul cotei legale de contribuții sociale (*Graficul 37*).

În anul 2022 încasările din CAS s-au diminuat comparativ cu anul anterior (-0,7 pp de PIB), înregistrând un nivel de 10,6% din PIB, dar la o cotă legală echivalentă de 44,7%¹⁰³ (nivel corespunzător cotei legale de 37,25% ajustate cu creșterea bazei de impozitare pentru a face posibilă comparația cu celelalte țări).

În condițiile în care această cotă echivalentă de impozitare este a treia ca mărime între statele analizate (după Slovacia și Cehia), veniturile colectate sunt superioare doar Lituaniei (încasări de 10,3% din PIB, în contextul unei cote legale de doar 21%), Ungariei (9,8% din PIB, dar la o cotă legală de 31,5%), Letoniei (cu 9,8% din PIB, la o cotă legală de 34,1%) și Bulgariei (8,4% din PIB, dar la o cotă legală de 33%).



Sursa: CE, Eurostat

Pe de altă parte, Slovenia (încasări de 15,8% din PIB) și Estonia (11,7% din PIB) au depășit România, în condițiile în care cotele legale de contribuții de asigurări sociale sunt mai mici.

Față de Polonia, care a încasat din CAS circa 13,7% din PIB, cota echivalentă legală din România este superioară cu 3,2 pp, iar comparativ cu Cehia, lidera acestui clasament cu venituri din CAS de 16% din PIB, cota legală echivalentă în România este cu 3,3 pp mai mică.

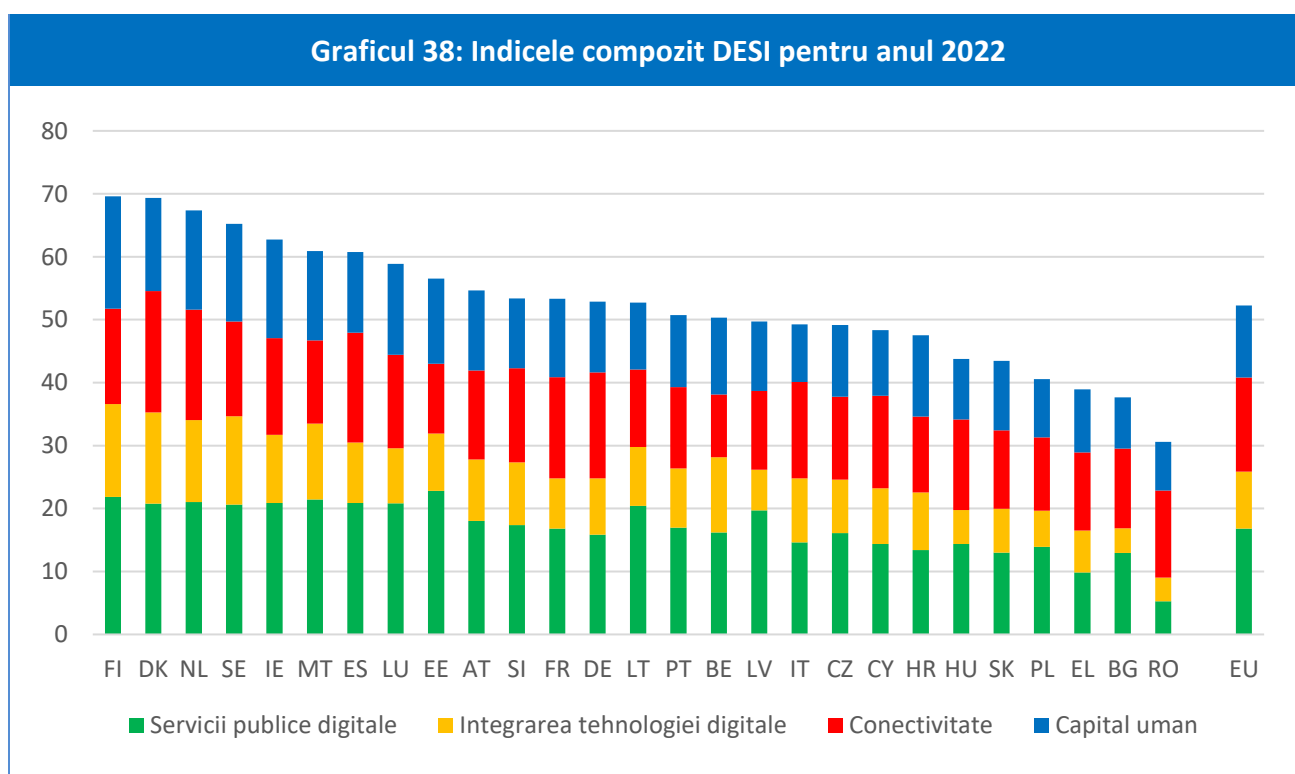
Poziționarea la coada clasamentului, în termeni de venituri bugetare ca pondere în PIB, din ultimii ani este atât efectul unei politici fiscale expansioniste, cât și al unui aparat de administrare fiscală insuficient modernizat, cu reforme lente și parțiale. Dacă la nivel central s-a reușit într-o oarecare măsură simplificarea și eficientizarea aparatului administrativ de colectare a impozitelor și taxelor, la nivel local trebuie încă depuse eforturi în această direcție.

Reforma ANAF, prin digitalizare prevăzută în PNRR, pornește de la recunoașterea faptului că, pentru corectarea deficitului bugetar, este nevoie de eficientizarea rapidă a activității de colectare a veniturilor

¹⁰³ Nivel calculat pentru a corecta rata legală cu creșterea salariilor brute urmare a trecerii contribuțiilor sociale din sarcina angajatorului în cea a angajatului începând cu anul 2018.

publice și de îmbunătățirea relației cu contribuabilii. Planul de reformă este construit pe două direcții – creșterea conformării voluntare prin dezvoltarea serviciilor digitale (interacțiunea prioritar digitală, prin intermediul SPV (Spațiul Privat Virtual) și prin utilizarea formularelor pre-completate, acolo unde este posibil; crearea mecanismului de evaluare a satisfacției contribuabililor în relația cu ANAF și consultarea permanentă a acestora) și îmbunătățirea proceselor de administrare a impozitelor și taxelor, inclusiv prin implementarea managementului integrat al riscurilor (reducerea nivelului de neconformare, printre altele, prin interconectarea sistemelor IT din Ministerul Finanțelor/ANAF cu cele corespunzătoare ale Comisiei Europene și cu cele ale administrațiilor fiscale din statele membre).

Din perspectiva indicelui economiei și societății digitale (DESI, vezi *Caseta 2*), conform Raportului elaborat de CE în anul 2022¹⁰⁴, România s-a menținut pe ultima poziție între cele 27 de state membre ale UE. În structura celor 4 mari axe ale indicatorului compozit DESI (*Graficul 38*), România este clasată pe ultimul loc la *servicii publice digitale* (la fel ca în anul anterior), *capital uman* (în cădere de pe locul 26) și *integrarea tehnologiei digitale* (în cădere de pe locul 25), respectiv pe locul 15 în ceea ce privește *conectivitatea* (în cădere de pe locul 10).



Sursa: CE, *Indicele economiei și societății digitale (DESI) 2022*

¹⁰⁴ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/ro/policies/desi>. Datele sunt pentru anul 2021.

Caseta 2: Indicele economiei și societății digitale (DESI)

Raportul DESI monitorizează performanța digitală globală din UE, urmărind progresele înregistrate de statele membre în direcția unei economii și societăți digitale, fiind instrumentul de analiză pentru evoluția competitivității digitale în cadrul semestrului european. Din anul 2021 indicele compozit DESI are 4 axe majore (în loc de 5 axe în perioada 2014-2020), în linie cu două inițiative de politică cu impact major asupra transformării digitale în următorii ani: Mecanismul de Redresare și Reziliență și Busola pentru deceniul digital.

Cele 4 axe principale, precum și sub-componentele lor, sunt:

- *capital uman* (competențe digitale cel puțin de bază, competențe digitale peste nivelul elementar, competențe cel puțin de bază în materie de conținut digital, specialiști în domeniul TIC, femei specialiste în domeniul TIC, întreprinderi care oferă formare în domeniul TIC, absolvenți în domeniul TIC);

- *conectivitate* (rata globală de utilizare a serviciilor în bandă largă fixă, utilizarea serviciilor în bandă largă fixă de cel puțin 100 Mbps, utilizarea serviciilor de cel puțin 1 Gbps, acoperirea de bandă largă de mare viteză (NGA), acoperirea rețelelor de foarte mare capacitate fixe (VHCN), acoperirea rețelelor de fibră optică până în interiorul clădirii (Fibre to the Premises – FTTP), spectrul 5G, acoperire 5G, utilizarea benzii largi mobile, indicele prețurilor serviciilor în bandă largă);

- *integrarea tehnologiei digitale* (IMM-uri care au cel puțin un nivel de bază de intensitate digitală, schimb electronic de informații, platforme de comunicare socială, volume mari de date, tehnologia de tip *cloud*, IA, TIC pentru durabilitatea mediului, facturi electronice, IMM-uri care fac vânzări online, cifra de afaceri a comerțului electronic, vânzări online transfrontaliere);

- *servicii publice digitale* (utilizatori ai soluțiilor de e-guvernare, formulare precompletate, servicii publice digitale pentru cetățeni, servicii publice digitale pentru întreprinderi, date deschise).

De notat că, în Raportul DESI 2022, 11 dintre aceste sub-componente măsoară obiectivele stabilite în deceniul digital.

Raportul DESI 2022 include o analiză detaliată a politicilor digitale la nivelul fiecărui stat membru, furnizând o imagine de ansamblu asupra progreselor în domeniul digitalizării economiei și identificând domeniile de acțiune prioritară, în condițiile în care, pentru realizarea unei dezvoltări sustenabile, o bună performanță a guvernării electronice reprezintă un element-cheie.

Analizând structura axei *servicii publice digitale*, România prezintă în mod constant o performanță scăzută comparativ cu statele membre, toți indicatorii din acest domeniu fiind cu mult sub media UE. Astfel, un procent de 17% dintre utilizatorii *online* români interacționează activ cu serviciile de *e-guvernare*, comparativ cu media UE de 65%, iar punctajul pentru indicatorul *formulare precompletate* este 19, față de media UE de 64. În ceea ce privește serviciile publice digitale pentru cetățeni, punctajul este de 44 (media UE: 75), iar pentru întreprinderi este de 42 (media UE: 82). Raportul evidențiază pentru țara noastră că lipsa de interoperabilitate a sistemelor IT din administrația publică reprezintă o problemă cronică, în pofida avansului din perioada pandemiei. Pentru sub-componenta *date deschise* observăm o

apropiere a punctajului de media europeană (România – 76%, UE – 81%).

Privind structura axei *capital uman*, România are un punctaj sub media UE27 pentru majoritatea sub-indicilor, cu două excepții: *numărul de absolvenți în domeniul TIC* (6,7% față de media europeană de 3,9% – aici datele se referă la anul 2020) și *numărul femeilor specialiste în TIC* (26% față de media europeană de 19,1%). Pe de altă parte, deficitul de *specialiști TIC* (valoare sub-indice de 2,6% comparativ cu media UE de 4,5%) și numărul foarte mic de *întreprinderi care oferă formare în domeniul TIC* (valoare indicator de 6% față de media UE de 20% – și aici datele se referă la anul 2020) limitează capacitatea țării de a inova și profita de avantajele transformării digitale. Și din perspectiva *competențelor cel puțin elementare în materie de cunoștințe digitale și de software*, România este departe de media UE, cu o valoare de 9% (media UE: 26%).

Analizând axa *integrarea tehnologiei digitale de întreprinderi*, o mare parte din indicatori se situează cu mult sub media UE: 22% din IMM-uri au cel puțin un *nivel de bază de intensitate digitală* (media UE: 55%), 17% din întreprinderi emit *facturi electronice* (media UE: 32%) – aici datele se referă la anul 2020–, 11% utilizează servicii de tip *cloud* (media UE: 34%) și doar 5% din întreprinderi analizează *volum mari de date* – aici, la sub-componenta volume mari de date, datele se referă la anul 2020. Peste media UE ne plasăm doar la procentul *întreprinderilor care utilizează TIC pentru durabilitate* (68%, respectiv 66% media UE).

În ceea ce privește domeniul *conectivitate*, România este peste media UE în ceea ce privește: *utilizarea serviciilor în bandă largă fixă de cel puțin 100 Mbps* (57% dintre gospodării, față de 41% dintre gospodării în UE), *utilizarea serviciilor de cel puțin 1 Gbps* (8,98% dintre gospodării, față de 7,58% dintre gospodării în UE), *acoperirea de bandă largă de mare viteză (NGA)* (93% dintre gospodării, față de 90% dintre gospodării în UE), *acoperirea rețelelor de foarte mare capacitate fixe (VHCN)* (87% dintre gospodării, față de 70% dintre gospodării în UE) și *acoperirea rețelelor de fibră optică până în interiorul clădirii (Fibre to the Premises – FTTP)* (87% dintre gospodării, față de 50% dintre gospodării în UE). Indicatorul *prețuri pentru conexiunea în bandă largă* ne plasează pe primul loc în UE, cu un scor de 97, față de 73, media UE – din maximum 100 puncte, unde 100 înseamnă prețurile cele mai scăzute. România, Lituania, Polonia și Bulgaria au cele mai scăzute prețuri pentru conexiunea în bandă largă, la polul opus, cu cele mai ridicate prețuri, situându-se Belgia (cel mai scump stat din acest punct de vedere), Croația și Grecia.

Autoritatea pentru Digitalizarea României (ADR) a identificat următoarele bariere în calea digitalizării sectorului public¹⁰⁵: lipsa unei arhitecturi IT eficiente și eficace, lipsa sistemelor IT pentru instituțiile publice centrale, numărul redus de specialiști în *e-guvernare* și absența unui cadru legislativ și procedural coordonat și eficient. La 3 iunie 2021, ADR a adoptat politica publică în domeniul *e-guvernării* pentru perioada 2021-2030, al cărei obiectiv general este creșterea numărului și calității serviciilor publice electronice din România, cu impact, printre altele, asupra gradului de colectare a impozitelor și taxelor.

În PNRR sunt incluse măsuri pentru emiterea unui număr de 8,5 milioane de cărți de identitate

¹⁰⁵ <https://www.adr.gov.ro/wp-content/uploads/2021/04/ADR-Barierile-Digitalizarii-mediului-public-si-privat-din-Romania.pdf>

electronice (ce vor permite, pe de o parte, autentificarea pentru utilizarea serviciilor publice online, iar, pe de altă parte, semnătura electronică), cu o sumă alocată de 200 de milioane euro – în România neexistând un sistem de identificare electronică, esențială pentru interacțiunile online. Investițiile finanțate prin PNRR urmăresc, totodată, și furnizarea online de servicii publice esențiale și dezvoltarea unui cadru unitar pentru *cloud*-ul guvernamental¹⁰⁶.

În concluzie, administrația fiscală se află într-un stadiu incipient în materie de digitalizare, cu rezultate nefavorabile din perspectiva încasărilor bugetare, care ne situează pe penultima poziție din UE. Situația este cu atât mai problematică dacă ne raportăm nu doar la obligația reducerii deficitului bugetar prevăzută de PDE în actualele condiții de instabilitate geo-politică (războiul din Ucraina, criza energetică etc.), dar și la provocările legate de trecerea la un nou tip de economie, care să răspundă problemelor legate de exodul de capital uman, de tranziția energetică și de modificările climatice.

Așa cum CF a subliniat în repetate rânduri, sunt necesare eforturi intense pentru creșterea investițiilor în infrastructura fiscală și, mai ales, în tehnologia digitală. Accesul la resursele puse la dispoziția României prin Mecanismul de Redresare și Reziliență reprezintă oportunitatea prin care acestea se pot realiza în următorii ani, permițând valorificarea noilor modele economice inovatoare pentru a face față viitoarelor provocări care derivă din necesitatea corecției bugetare asumate prin procedura de deficit excesiv, ameliorării bonității financiare și asigurării sustenabilității finanțelor publice.

V.2. Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate

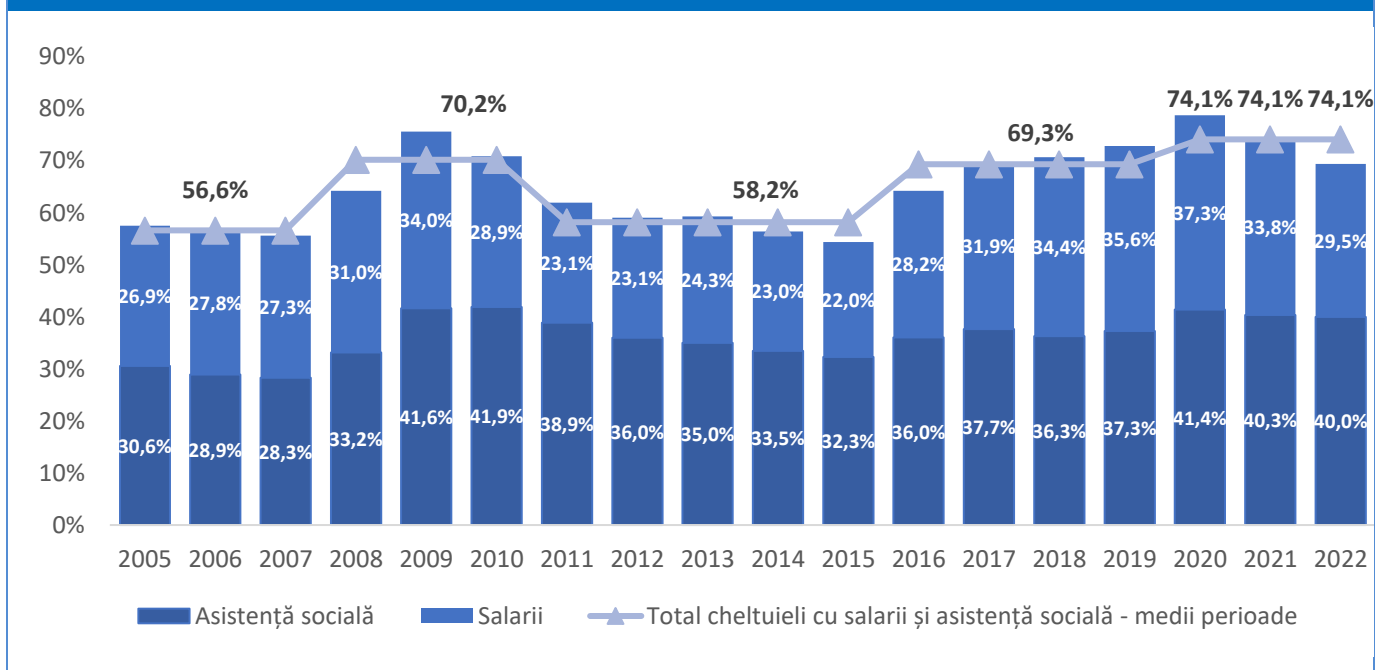
Structura cheltuielilor bugetare în România este caracterizată de preponderența cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială (pensii, ajutoare sociale etc.). Deși importanța relativă a acestora s-a redus semnificativ între anii 2011-2015, ca urmare a procesului de consolidare fiscală, anul 2015 reprezentând minimul perioadei analizate, în perioada 2016-2020 s-a consemnat inversarea puternică a acestei evoluții (*Graficul 39*). Astfel, la finalul anului 2020, ponderea cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială în veniturile bugetare a fost mai mare cu circa 24 de pp față de anul 2015. De altfel, nivelul înregistrat în 2020, de 78,7%, a reprezentat maximum perioadei analizate. Începând cu anul 2021, putem observa o tendință de scădere a ponderii cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială în totalul veniturilor bugetare. Astfel, în 2021, ponderea acestora în total venituri bugetare a scăzut cu 4,5 pp față de vârful din 2020. În anul 2022, acest trend s-a menținut, iar ponderea cheltuielilor cu asistența socială și salarii în total venituri bugetare a consemnat o scădere cu 4,8 pp, față de anul anterior, ajungând la valoarea de 69,4%.

Această evoluție poate fi explicată prin faptul că, deși aceste categorii de cheltuieli au înregistrat o majorare nominală, comparativ cu anul precedent, cu 6% în cazul cheltuielilor de personal și 21% în cazul cheltuielilor cu asistența socială, veniturile bugetare au crescut într-un ritm mai accentuat, cu 22%. Putem remarca faptul că ajustarea ponderii cheltuielilor cu salariile și asistența socială în totalul veniturilor bugetare s-a datorat, în principal, ritmului redus de creștere a cheltuielilor cu salariile, diferența între ritmul de creștere al veniturilor și al cheltuielilor cu asistența socială fiind minoră. În

¹⁰⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-romania>

aceste condiții, se remarcă faptul că ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri bugetare la nivelul anului 2022 (29,5%) este sub media perioadei 2008-2010 (31,4%), în timp ce ponderea cheltuielilor cu asistența socială (40,0%) se plasează peste media perioadei 2008-2010 (39%). În comparație cu perioada de consolidare fiscală dintre 2011 și 2015, ponderile cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială în total venituri bugetare sunt peste mediile de 23,1% și, respectiv, 35,1% din acea perioadă, politica fiscală expansionistă din perioada 2016-2020 anulând astfel efectul ajustărilor la nivelul cheltuielilor cu salariile și asistența socială din perioada 2011-2015. Mai ales în ceea ce privește asistența socială, diminuarea ponderii acestei categorii de cheltuieli în total venituri bugetare în 2021 și 2022 a fost de mică amploare. Față de anul 2021, raportul cheltuielilor cu asistența socială în total încasări bugetare s-a diminuat cu 0,3 pp, în timp ce ponderea cheltuielilor cu salariile a înregistrat o scădere de 4,3 pp.

Graficul 39: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistența socială și salarii în total venituri bugetare (standarde ESA 2010, %)



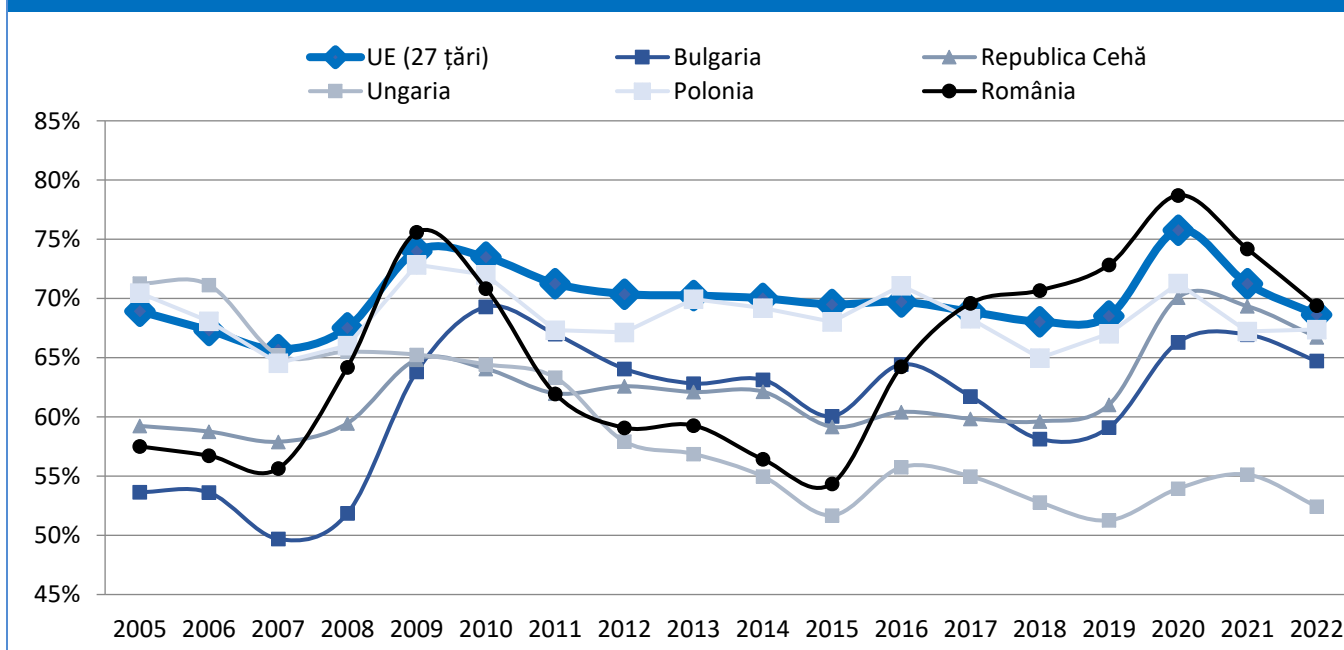
Sursa: Eurostat

Notă: Având în vedere modificarea tratamentului statistic al pensiilor speciale de Eurostat, acestea sunt incluse în veniturile din contribuții de asigurări și în cheltuielile de personal fără a avea loc o încasare/plată efectivă. În consecință, pentru a evita dubla înregistrare, cheltuielile cu pensiile speciale au fost eliminate din veniturile din contribuții de asigurări și din cheltuielile de personal.

Începând cu anul 2018, modificarea regimului de impozitare a câștigurilor salariale prin transferul contribuțiilor de la angajator la angajat a determinat o creștere semnificativă a salariului brut, ceea ce a echivalat cu creșterea contribuției la sistemul de asigurări sociale. Aceste măsuri, la care se adaugă reducerea cotei transferate către Pilonul II, au contribuit la îmbunătățirea substanțială a capacității de autofinanțare a sistemului în ultimii doi ani. Pe de altă parte, ponderea acestei categorii de cheltuieli în total venituri rămâne încă foarte ridicată raportat la alte state membre UE. De aceea, din punct de vedere al asigurării sustenabilității pe termen mediu și lung a finanțelor publice, este important ca

eventualele creșteri ale cheltuielilor cu salariile din sectorul bugetar în anii următori să se facă doar în linie cu evoluția activității economice și, în special, cu câștigurile de productivitate. În acest sens, în perioada 2016-2020 se poate ușor observa o tendință de majorare rapidă a cheltuielilor de personal ale statului, cu rate semnificativ superioare avansului PIB nominal și, mai ales, comparativ cu ritmul de creștere a veniturilor bugetare totale din această perioadă. În mod pozitiv, această tendință este inversată în 2021 și 2022, când cheltuielile cu personalul au crescut într-un ritm inferior creșterii veniturilor bugetare, însă ponderea lor în total venituri rămâne ridicată.

Graficul 40: Ponderea cheltuielilor cu salariile și asistența socială (inclusiv pensii) în total venituri bugetare în UE27 și ECE în perioada 2005-2022



Sursa: Eurostat

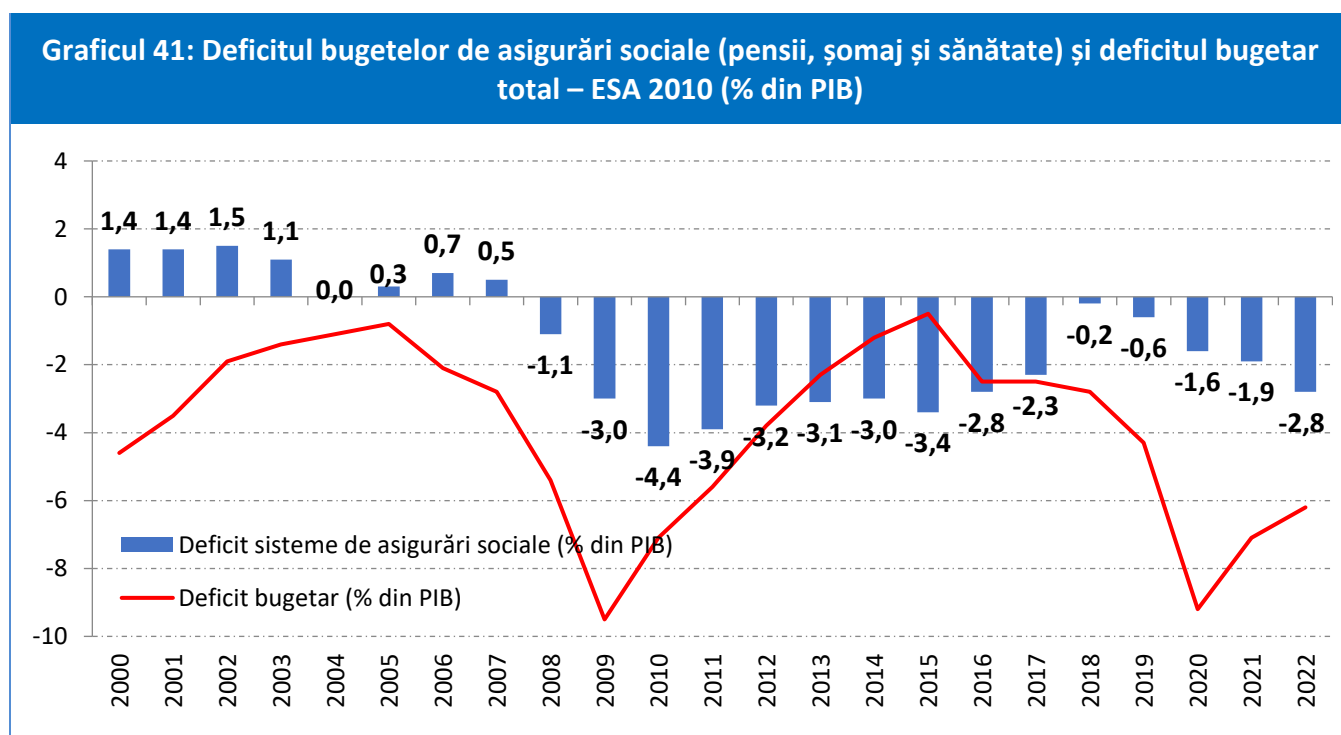
Notă: Având în vedere modificarea tratamentului statistic al pensiilor speciale de Eurostat, acestea sunt incluse în veniturile din contribuții de asigurări și în cheltuielile de personal fără a avea loc o încasare/plată efectivă. În consecință, pentru a evita dubla înregistrare, cheltuielile cu pensiile speciale au fost eliminate din veniturile din contribuții de asigurări și din cheltuielile de personal.

După o evoluție relativ stabilă raportat la veniturile bugetare înainte de 2007, cheltuielile cu salariile și pensiile au avansat într-un ritm alert în perioada 2008-2009¹⁰⁷, cu un maxim de 75,6% în anul 2009, România înregistrând, în acel an, cea mai mare pondere a cheltuielilor cu salariile și asistența socială în total venituri bugetare la nivelul țărilor din ECE, depășind chiar și media UE27 (Graficul 40). Ulterior implementării programului de consolidare fiscală, ponderea acestora s-a diminuat semnificativ în 2013-2015, reducându-se la un nivel inferior țărilor din ECE, cu excepția Ungariei. Însă, începând cu anul 2016, România a inversat acest trend, iar pe fondul unor creșteri agresive ale salariilor din sectorul bugetar și ale pensiilor, în perioada 2018-2020, s-au consemnat, din nou, cele mai ridicate valori din regiune ale cheltuielilor cu salariile și asistența socială raportate la veniturile bugetare (70,7% în 2018, 72,8% în 2019

¹⁰⁷ Respectiv o medie a ponderii acestora în total venituri bugetare de 70%.

și 78,7% în 2020), totodată, fiind depășită și media UE27. Din 2021, putem observa un trend de scădere a ponderii cheltuielilor cu salariile și asistența socială în total venituri. Astfel, în 2021, această pondere a scăzut la 74,2%, iar, în 2022, la 69,4%. Cu toate acestea, România rămâne țara cu cea mai mare pondere a cheltuielilor cu salariile și asistența socială în total venituri bugetare din rândul statelor din ECE, cu 2 pp peste următoarea țară clasată, Polonia, și cu 17 pp peste ultima țară clasată, Ungaria. În plus, acest indicator se situează cu 0,8 pp peste media UE27, care a atins nivelul de 68,6% în 2022.

În ceea ce privește evoluția bugetelor de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate, vezi [Graficul 41](#)) se observă că, dacă în perioada 2000-2007 acestea erau caracterizate de un sold relativ echilibrat sau chiar excedentar, după anul 2008 au trecut pe deficit și chiar au ajuns să reprezinte o componentă importantă a deficitului total, respectiv între 62% și 92% în intervalul 2010-2017. În anul 2019, deficitul sistemelor de asigurări sociale a reprezentat 14% din deficitul bugetar total, după ce în 2018 acesta s-a redus considerabil ca urmare a măsurilor fiscale de reșezare a impozitării, concretizate în majorarea impozitării prin contribuții de asigurări (ajungând la 7% din deficitul bugetar total). În anul 2020, acesta a crescut cu 1 pp față de anul 2019, reprezentând 17% din deficitul bugetar total. Trendul de creștere a deficitului sistemelor de asigurări sociale s-a manifestat și în anul 2021 și 2022, când acesta a atins valoarea de 1,9% și, respectiv, 2,8% din PIB. În aceste condiții, în 2022, deficitul bugetelor de asigurări sociale a ajuns la o pondere de 45% din deficitul bugetar total, în creștere cu 18 pp față de anul anterior. Este de menționat faptul că, în 2022, deși soldul bugetar s-a corectat cu 0,9 pp din PIB în termeni ESA, soldul bugetelor de asigurări sociale s-a înrăutățit cu 0,9 pp din PIB, ceea ce semnalează o problema sistemică pentru România, accentuată de persistența sporului demografic natural negativ și de continuarea tendinței de emigrare a populației.

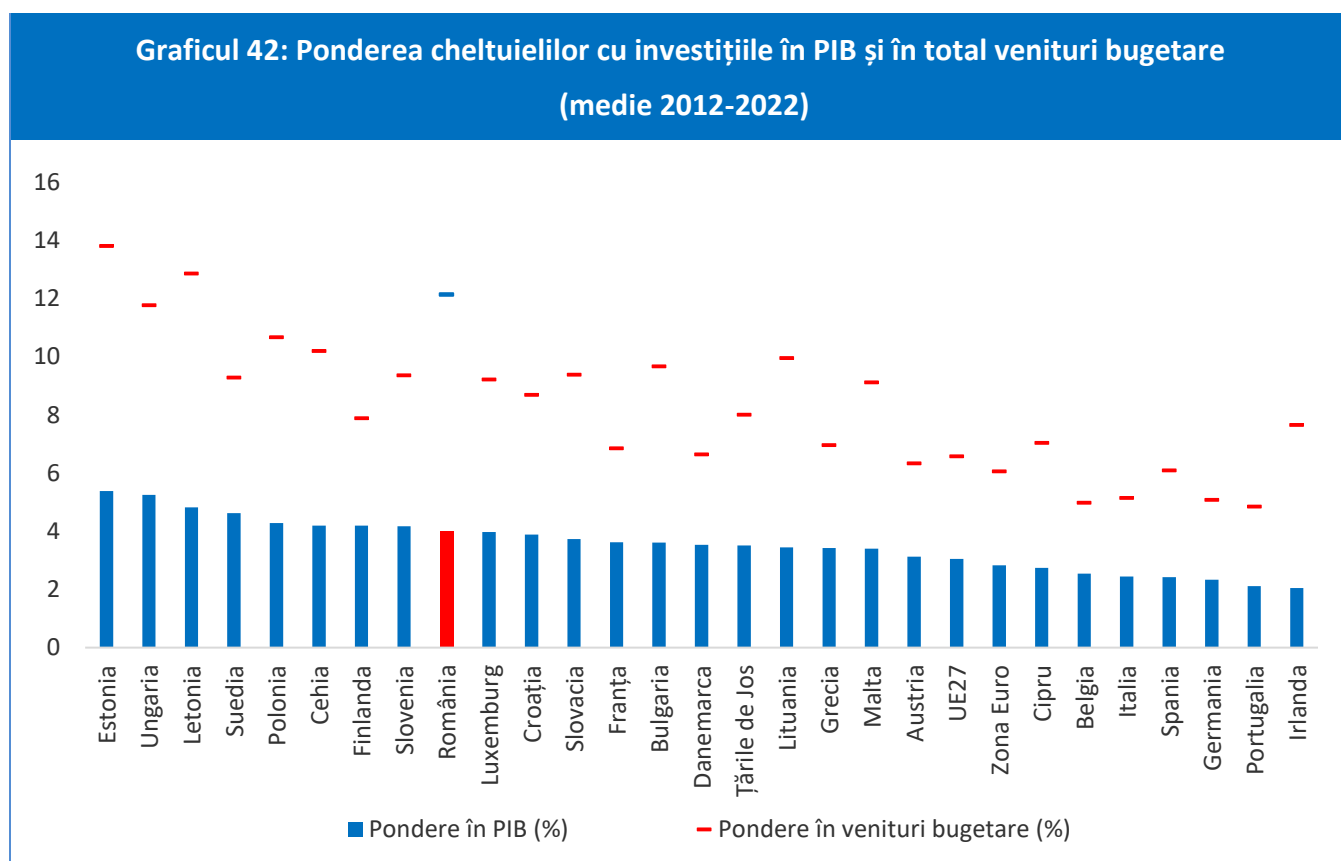


Sursa: Eurostat

Notă: Date potrivit ESA 2010 – diferențele față de cifrele din rapoartele pentru anii 2010-2015 se datorează trecerii de la metodologia ESA 95 la ESA 2010.

În 2022, cheltuielile de investiții s-au menținut la același nivel, 4,2% din PIB, ca în anul precedent. Față de anul 2020, când cheltuielile cu investițiile au atins un vârf după anul 2015, procentul este mai mic cu 0,4 pp. Raportat la anul 2015¹⁰⁸, cheltuielile cu investițiile publice ca procent în PIB se situează la un nivel cu 19,2% mai mic, respectiv cu 1 pp. Din perspectiva alocărilor cu această destinație ca procent în PIB, România a ocupat, în anul 2022, locul 6 în UE27 (în comparație cu locul 8, în 2021) și o poziție intermediară în rândul țărilor din ECE, înaintea Bulgariei (locul 19) și Poloniei (locul 9), dar în spatele Ungariei (locul 1) și Cehiei (locul 5).

Raportate la veniturile bugetare, cheltuielile cu investițiile publice au fost mai mici cu 0,5 pp, comparativ cu anul anterior, și mai mici cu 2,1 pp față de 2015. În 2022, în UE27, din perspectiva ponderii investițiilor în veniturile bugetare, România a ocupat locul 3, după Estonia și Ungaria, poziție similară cu locul ocupat, dacă luăm în calcul media cheltuielilor cu investițiile din perioada 2012-2022 (*Graficul 42*). În contextul marcat de creșterile de preț la materiile prime și de nevoile de dezvoltare ale României, este de așteptat ca alocarea pentru acest agregat bugetar să fie susținută și de atragerea sumelor alocate prin PNRR și CFM.



Sursa: Eurostat

¹⁰⁸ Anul 2015 a reprezentat primul an după anul 2008 în care cheltuielile cu investițiile publice au fost în creștere ca procent în PIB față de anul anterior, în condițiile în care acest an a reprezentat termenul limită pentru atragerea fondurilor europene aferente exercițiului financiar 2007-2013.

VI. Anul 2023 – Perspective macroeconomice și fiscal-bugetare

VI.1. Cadrul macroeconomic

În anul 2022, economia României a avut o creștere economică în termeni reali de circa 4,7%, pe fondul continuării revenirii economiei din anul 2021, marcate de creșterea încrederii consumatorilor și investitorilor în economie, fapt evidențiat de majorarea contribuției atât a consumului final (4,1 puncte procentuale la creșterea economică), cât și, în special, a formării brute de capital fix (1,9 puncte procentuale la creșterea economică)¹⁰⁹. Printre factorii care au contribuit la aceste evoluții putem enumera politica monetară încă relaxată – deși rata dobânzii de politică monetară a crescut, ea rămâne pe un palier real-negativ – și o politică fiscală laxă și ea, fapt vizibil în dimensiunea deficitului – în ciuda ușoarei ajustării fiscale structurale din anul trecut. Totodată, cererea externă în ameliorare a contribuit și ea la evoluția economică pozitivă, România fiind, alături de alte țări din centrul și estul Europei (CEE), printre cele mai deschise economii în raport cu schimburile externe. Alți factori determinanți ai evoluțiilor favorabile ale valorii adăugate brute din economie sunt reprezentați de: (i) atenuarea relativă a disfuncțiilor din lanțurile de aprovizionare și producție, (ii) reducerea relativă a prețurilor la materiile prime (spre exemplu, petrol, gaz, energie electrică, metale, mărfuri agroalimentare) atât pe piețele internaționale, cât și pe piața internă, (iii) relocarea unor activități de producție din alte zone geografice în Europa, (iv) și, cu o contribuție semnificativă, fondurile europene aferente bugetului multianual, dar și PNRR – conjugate cu preocuparea și politicile de facilitare a tranziției verzi, (v) precum și condițiile de finanțare, care, deși în înrăutățire – creștere a costului, reducere a volumelor și selectivitate mai mare la risc –, au continuat să fie relativ favorabile inclusiv față de economiile emergente – precum este și cea a României –, marcate suplimentar de unele dezechilibre și vulnerabilități.

La nivelul economiei mondiale, cea mai recentă prognoză a Fondul Monetar Internațional (FMI)¹¹⁰ apreciază că produsul intern brut va crește cu 2,8% în termeni reali pe parcursul anului 2023, dinamică aflată însă într-o încetinire semnificativă atât în raport cu anul anterior, când avansul real al economiilor a fost de 3,4%, cât și față de proiecția anterioară de 2,9% (actualizarea WEO din ianuarie 2023) – în special ca urmare a șocurilor adverse persistente determinate de: războiul din Ucraina (mai ales în ceea ce privește prețurile materiilor prime și energiei, dar și perturbărilor în privința comerțului), efectele

¹⁰⁹ Creșterea de 4,7% fiind, pe partea de **utilizare**, determinată de **consumul final** (4,1 pp), **formarea brută de capital fix** (1,9 pp), **exportul net** (-0,7 pp) și **variația stocurilor** (-0,6 pp). Pe partea de **formare**, creșterea economică anuală de 4,7% este atribuibilă: sectorului **serviciilor** – care au o contribuție cumulată de 2 pp – în special activități profesionale, științifice și tehnice, precum și tranzacții imobiliare; sectorului **IT** (1,3 pp), **comerț** (1,2 pp), **construcții** (0,7 pp) și **impozite nete pe produs** (0,5 pp), parțial compensate de contribuții negative în **agricultură și industrie** (-0,5 pp fiecare).

¹¹⁰ World Economic Outlook – aprilie 2023,

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023>

noilor variante de COVID în unele economii și înrăutățirii condițiilor de finanțare pe plan internațional, și ca răspuns al băncilor centrale la inflația aflată departe de ținte și în creștere. Structura acestei creșteri pe țări, în prognoza FMI, arată tendințe și un potențial diferit, pe ansamblu creșterea fiind anticipată a fi lentă și inegală; cea mai mare parte a țărilor dezvoltate (90% din ele) se anticipează că vor înregistra creșteri economice mai mici în 2023 față de anul anterior (1,3% față de 2,7% în 2022), pe când țările emergente și în dezvoltare păstrează, în linii mari, ritmul din anul anterior (creștere în 2023 de 3,9% de la 4,0% în anul trecut). Dintre țările dezvoltate, cele mai dinamice sunt prognozate a fi SUA, Canada și Japonia (cu dinamici de 1,6%, 1,5% și 1,3%), în contrast cu Zona Euro (ZE), marcată de o sporire prognozată a PIB în 2023 de doar 0,8% (față de o sporire a PIB de 3,5% în anul anterior). Economii emergente și în dezvoltare datorează, în bună măsură, ritmul înalt de creștere economică prognozată evoluțiilor din China și India (creșteri ale PIB real de 5,3% și 5,2%), compensate într-o mică măsură de evoluții mai lente atât ale unor țări precum Rusia, Brazilia, Mexic (creșteri de 0,7%, 0,9% și, respectiv, 1,8%), cât și țărilor din Orientul Mijlociu și Nordul Africii (în general, mari producătoare de materii prime, în special energetice) – care prezintă variații ale PIB agregat de 3,1%.

FMI anticipează pentru anul 2024 o viteză de creștere a PIB real relativ similară, deși ușor mai mare, în raport cu cea prognozată pentru anul curent – de 3% –, cu o distribuție diferită, determinată de o accelerarea ușoară a creșterii atât în țările dezvoltate (la 1,4%), cât și în cele emergente (la 4,2%). În Uniunea Europeană și Zona Euro creșterea urmează un trend puternic ascendent, în 2024 acestea fiind proiectate a avea creșteri economice de 1,6% (de la 0,7% în 2023) și, respectiv, de 1,4% (de la 0,8% în 2023) – țările din Centrul și Estul Europei urmând a avea o dinamică mult mai rapidă (la 2,5% în 2024 de la 1,2% în 2023). Totuși, prognoza FMI remarcă gradul mare și în creștere de incertitudine al prognozelor, fiind construite scenarii de risc adverse – în special în ceea ce privește condițiile de finanțare –, acestea fiind considerate pertinente și relativ plauzibile.

Cea mai recentă prognoză a Comisiei Europene – cea de primăvară aferentă anului 2023¹¹¹, publicată în luna mai a.c. – estimează o creștere a PIB real de 1% la nivelul UE27¹¹² și de 1,1% la nivelul Zonei Euro (de la o creștere, pentru ambele, de 3,5% în anul 2022), cu o accelerare a ritmului de creștere în 2024 la 1,6% în UE27 și de 1,7% la nivelul Zonei Euro. Față de prognoza provizorie de iarnă a CE din 2023 – publicată în cursul lunii februarie a.c. –, creșterea economică din ultima prognoză este, în 2023, mai mare atât pentru UE, cât și pentru ZE (acestea se plasau la nivelele de 0,8% și, respectiv, de 0,9%, fiind, deci, în prognoza actuală cu 0,2 pp mai mari). Scenariul economic și ipotezele care îl fundamentează au în vedere: (i) un punct de pornire mai favorabil, reprezentat de creșterea economică mai bună decât cea așteptată pe primul trimestru din 2023 și o contracție mai mică pe ultimul trimestru al anului trecut, (ii) prețuri mai reduse la energie, (iii) constrângeri în atenuare pe partea de ofertă, (iv) creșterea încrederii mediului de afaceri și a (v) efectului planurilor de redresare și reziliență promovate de UE – reflectate în investiții în creștere, în ciuda condițiilor monetare mai restrictive anticipate, și (vi) o piață a

¹¹¹ European Economic Forecast, Spring 2023, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/spring-2023-economic-forecast-improved-outlook-amid-persistent-challenges_en, 14 mai 2023.

¹¹² Exclusiv Marea Britanie (UK).

muncii relativ încordată, precum și (vii) o îmbunătățire a termenilor schimbului (*terms of trade*; ca efect al reducerii prețurilor la materii prime) care inversează efectul istoric negativ de la nivelul anului anterior, (viii) o revenire a consumului în anul 2024, după dispărarea șocului inflaționist, care erodează în prezent puterea de cumpărare, această revenire a consumului reflectând și termeni ai schimbului în îmbunătățire, precum și (ix) menținerea pieței muncii pe coordonatele actuale – marcate de o încordare elevată a acesteia, din cauza cererii de forță de muncă mari și decalajului semnificativ între nivelul de specializare al ofertei în raport cu cererea. Aceste ipoteze, cu un efect în general favorabil, sunt însoțite și de alte evoluții anticipate/incorporate ca ipoteze în proiecție: (x) ajustarea fiscală în 2023 și 2024, ce va reduce cererea agregată, determinată de reducerea nivelului sprijinului acordat economiilor pentru a depăși criza energetică, dar și de moderarea inflației – ce aduce, *caeteris paribus*, venituri fiscale mai mari – echivalente observațional cu o ajustare structurală, (xi) consolidare fiscală compensată, în unele state, într-o anumită măsură, de cheltuieli mai mari determinate de indexarea cu inflația trecută, (xii) un mediu economic internațional mai favorabil, reprezentat de revenirea activității economice în Asia, în special, ce va duce la îmbunătățirea soldului contului curent al balanțelor de plăți din țările UE27.

Deși modificările în proiecția de primăvară a CE față de cea de iarnă sunt relativ reduse la nivelul principalelor variabile, lucrurile stau diferit în ceea ce privește riscurile. Astfel, acestea sunt văzute a fi mai probabile și cu un mai pregnant efect negativ: (i) persistența inflației este unul din determinații riscurilor negative, (ii) creșterea aversiunii la risc pe piețele internaționale de capital și o politică monetară mai restrictivă ar putea duce la evoluții economice mai lente, (iii) politici fiscale mai expansioniste decât cele proiectate ar putea reînflama inflația, ceea ce ar duce la un răspuns mai puternic al politicii monetare, și (iv) prețuri la materii prime (energetice) mai mici ar putea ajuta la reducerea inflației, cu efecte pozitive asupra cererii agregate reale, iar (v) războiul declanșat de Rusia în Ucraina ar putea mări, prin consecințele sale, incertitudinea persistentă a proiecțiilor macroeconomice actuale. Comisia Europeană apreciază că actuala balanță a riscurilor este înclinată către scenariile mai adverse decât cel de bază, în prognoza anterioară (din februarie) riscurile fiind judecate a fi mai puțin defavorabile.

În ceea ce privește prognozele de creștere pentru statele membre UE27, pentru anul curent CE estimează, în prognoza de primăvară, rate de creștere mai rapide pentru țări precum Irlanda (5,5%), Malta (3,9%), România (3,2%), Grecia și Portugalia (2,4%, fiecare) și Cipru (2,3%). Cele mai reduse dinamici ale PIB sunt anticipate a se înregistra în țări precum Suedia (contractie de 0,5%), Estonia (contractie de 0,4%), Cehia, Germania și Finlanda (0,2%) și Danemarca (cu 0,3%). Proiecția arată că gradul de dispersie al PIB pe locuitor în euro în țările europene s-ar putea mări, în contextul unor puncte de plecare diferite și în ciuda convergenței ratelor de creștere economică, ceea ce este prognozat a mări ecartul dintre țări și regiuni în cadrul orizontului de proiecție. Viteza creșterii economice în 2024 este anticipată a se majora sau a rămâne ridicată în majoritatea țărilor europene (cu o dinamică agregată de 1,7%, mai mare cu 0,7 pp față de anul anterior), în special în Irlanda (creșterea se reduce cu 0,5 pp la 5%), Malta (la 4,1%, în creștere cu 0,2 pp), România (la 3,5%, în creștere față de 2023 cu 0,3 pp), Estonia (la 3,1%, în creștere cu 3,5 pp) și Ungaria (la 2,8%, în sporire cu 2,3 pp față de anteriorul an al proiecției). Țările cu cea mai redusă dinamică economică prognozată în 2024 sunt Italia (1,1%, în reducere cu 0,1 pp față de anul anterior), Suedia (tot cu 1,1%, dar în majorare cu 1,6 pp față de 2023), Olanda (cu 1,2%, în

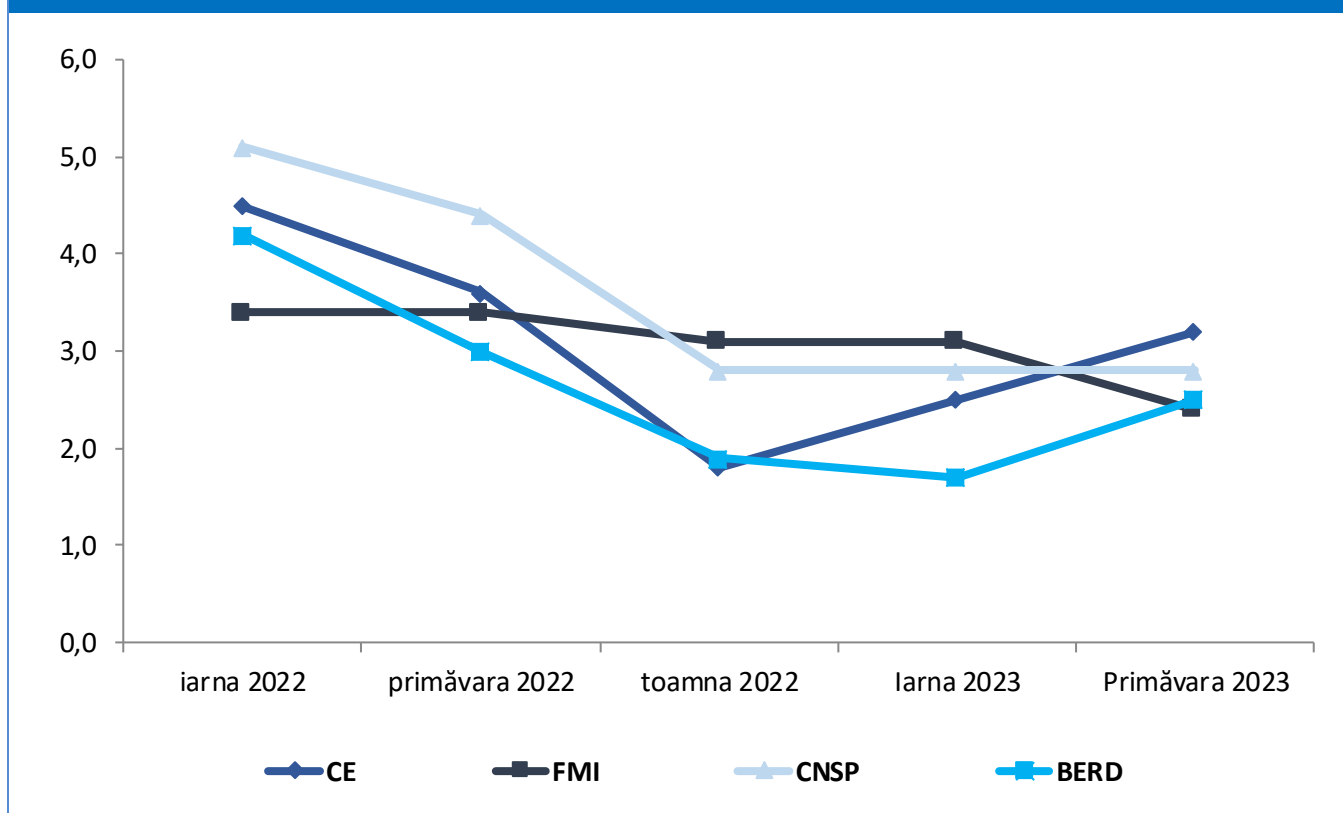
decelerare cu 0,6 pp), Germania (creștere de 1,4%, cu 1,2 pp mai mare față de 2023) și Belgia (tot cu 1,4%, dar cu o dinamică anuală în sporire cu doar 0,1 pp). Evaluările CE privind creșterea economică viitoare trebuie să fie judecate în raport cu incertitudinile elevate din această rundă de prognoză.

În anul 2023, din perspectiva evoluției inflației, exprimată prin indicele armonizat al prețurilor de consum (IAPC), se estimează, în concordanță cu relațiile macroeconomice uzuale, că aceasta se va plasa la valori foarte ridicate, de 6,7% pentru UE27 și 5,8% la nivelul Zonei Euro, atât în raport cu nivelul inflației din anul anterior (3,1% în UE27 și 2,8% în Zona Euro) sau din perspectiva datelor istorice, cât și în raport cu ținta de inflație a Zonei Euro, dar și cu țintele specifice ale fiecărei țări nemembre ale acesteia. Este de remarcat că și în actuala prognoză țările emergente aflate în interiorul Zonei Euro, dar, cu precădere, cele din afara acesteia au nivele IAPC superioare celorlalte state – diferențele provenind atât dintr-un impact mai puternic al șocurilor adverse, în mare parte de ofertă, asupra prețurilor în cadrul fiecărei țări, cât și din politici și structuri economice diferite (inclusiv în ceea ce privește regimul de curs de schimb și gradul de transmitere al variațiilor acestuia), ceea ce diferențiază țările și din punct de vedere al rezilienței din perspectiva echilibrului intern – reprezentat (și) de dinamica prețurilor. Din perspectiva inflației IAPC, cea mai mare diferență, între țările UE27, este, în prognozele privind anul curent, între inflația anticipată pentru Ungaria (16,4%), Cehia (11,9%), Polonia (11,7%), Slovacia (10,9%) și România (9,7%), pe de o parte, și cea proiectată pentru Luxemburg (3,2%), Belgia (3,4%), Cipru (3,8%), Spania (4%) și Grecia (4,2%), pe de altă parte.

Din perspectiva ritmului de creștere economică pentru România, CE anticipează în prognoza de primăvară un avans de 3,2% în 2023 – peste prognoza FMI de 2,4% –, urmat de o accelerare a ritmului la 3,5% în anul următor (3,7% în proiecția FMI). Factorii determinanți ai traiectoriei ascendente a PIB în următorii doi ani sunt prevăzuți a fi consumul privat (sprijinit și de indexarea salariilor și pensiilor, precum și de schemele de sprijin guvernamentale, inclusiv din domeniul energiei) și formarea brută de capital fix (avansul investițiilor fiind sprijinit și de anticipata absorbție a fondurilor alocate de CE atât prin cadrul financiar multianual, cât și prin PNRR). Exportul net este anticipat a avea o contribuție negativă la creșterea economică cu toată ajustarea lentă prognozată a dezechilibrului extern (reprezentat de deficitul comercial și cel al contului curent al balanței de plăți – acesta din urmă fiind anticipat a rămâne la aproximativ 8% din PIB pe orizontul proiecției). Ajustarea deficitelor externe se produce și ca urmare a unui climat extern (cerere externă) în îmbunătățire, dar și ca efect al fondurilor europene și alocărilor din cadrul NGEU. Pe de o parte, inflația încă ridicată în 2023 este prognozată a reduce puterea de cumpărare a gospodăriilor și moderează creșterea economică, iar, pe de altă parte, atenuarea prognozată a nivelului inflației în 2024 va contribui la un ritm al economiei în accelerare. Creșterea dobânzilor și efectul incertitudinii pot fi supracompensate de evoluția investițiilor din resurse europene (bugetul multianual și PNRR). Riscurile în cadrul proiecției sunt apreciate a fi înclinate către valori mai joase ale creșterii economice (ce ar putea fi determinate, la rândul lor, de o absorbție mai lentă și amânări ale fondurilor din PNRR și cadrul multianual și, deci, de investiții mai reduse), inflația ar putea fi mai mare (sub impactul unor presiuni salariale semnificative), iar deficitul bugetar ar putea crește sub impactul alocărilor superioare specifice super-ciclului electoral din 2024.

Pentru anul 2023, prognozele inițiale ale CE, FMI și BERD vizau o creștere economică peste potențial a României, ce urma să accentueze excesul de cerere internă. Evoluția descendentă a acestor prognoze, la un nivel aflat în imediata vecinătate a potențialului sau chiar sub acesta, se produce sub impactul unor condiții externe în deteriorare (atât din perspectiva cererii externe, cât și a condițiilor de finanțare), dar și din cauza întăririi politicii monetare, a inflației mari care erodează puterea de cumpărare și a anticipațiilor optimiste în privința ajustării fiscale.

Graficul 43: Evoluția prognozelor de creștere economică în România pentru anul 2023



Sursa: CE, FMI, CNSP, BERD

Materializarea acestor prognoze în înrăutățire, pentru anul 2023, poate fi observată în datele privind PIB aferente trimestrului I din 2023, varianta provizorie (2). Astfel, datele noi confirmă un nivel al creșterii economice an-pe-an de 2,4% (aproximativ jumătate din ritmul aferent trimestrului anterior – trimestrul 4 din 2022, de 4,7%), iar creșterea PIB în trimestrul curent (primul din 2023) față de cel anterior (ultimul din 2022) a fost de doar 0,2% – marcând o cvasi-stagnare a economiei. Aceste date confirmă prognozele în înrăutățire semnificativă din toamna anului 2022. Totuși, structura datelor (în această încetinire, spre exemplu, pe partea de utilizare, variația stocurilor este cel mai important factor, acesta fiind, din punct de vedere istoric, un *proxy* pentru evoluții care, ulterior, sunt alocate altor componente – precum consumul, investițiile, exportul net) nu oferă suficiente informații pentru a aprecia dacă factorii pe care prognozele menționate i-au avut în vedere s-au reflectat în cadrul datelor publicate.

În condițiile unor deficite gemene semnificative (deficit de cont curent al balanței de plăți de 9,3% și deficit fiscal de 6,2% în metodologie europeană, în 2022), economia României este deosebit de

vulnerabilă la schimbări în atitudinea finanțatorilor, reflectate de piețele financiare. Această atitudine, la rândul ei, depinde, în bună măsură, de performanțele sectorului public, de înscrierea sa pe o traiectorie de consolidare, care ar fi de natură să restrângă și deficitul extern mare.

Din perspectiva ajustării fiscale necesare din 2023 relevante sunt următoarele elemente: (i) PIB nominal nu va crește atât de rapid în 2023, comparativ cu anul 2022, iar inflația (ce are efecte identice observațional cu o ajustare structurală), atât prin efectul de numitor, cât și cel al sporirii bazelor macroeconomice, nu va mai ajuta, în aceeași măsură, la reducerea deficitului, (ii) creșterea economică mai mică din 2023, deja observabilă în datele pe trimestrul I 2023, va închide excesul de cerere la un orizont de timp mediu, ceea ce va expune, prin dispariția componentei ciclice (care ajustează deficitul *headline*), deficitul structural foarte mare, (iii) execuția la 6 luni relevă un deficit, în metodologie națională, relativ mare, de 2,3% din PIB, care ridică problema materializării opiniei CF de la momentul aprobării bugetului pe 2023 (și strategiei fiscal-bugetare) în ceea ce privește un deficit mai mare decât cel proiectat – iar ecartul între ținta de deficit și prognoze recente pare a arăta implauzibilitatea deficitului țintit în lipsa unor măsuri de consolidare clare, ferme, adoptate rapid (pentru a avea efect în ultima parte a anului 2023), (iv) ajustările pe cheltuieli, pentru atingerea țintei de deficit, nu mai sunt posibile la nivelul din anii anteriori, pentru că agregatele de cheltuieli sunt sub presiunea inflației și indexărilor inerente, sub presiunea anului electoral 2024 și constrânse a rămâne semnificative în ceea ce privește investițiile – pentru a absorbi banii din PNRR și având în vedere că suntem în anul T+3 al exercițiului bugetar multianual în ceea ce privește fondurile europene –, acesta fiind anul în care România absoarbe, din punct de vedere istoric, majoritatea fondurilor europene alocate pe cei 5 ani – și, deci, nu se pot reduce cheltuielile de cofinanțare, (v) măsurile adoptate până la acest moment (OUG 34 din 15 mai 2023) sunt insuficiente pentru a garanta o traiectorie de ajustare fiscală în acest an și în cei care urmează.

În privința prognozelor deficitului extern (contul curent al balanței de plăți) și celui bugetar, ultima prognoză a CE anticipează traiectorii de ajustare pentru ambele, contul curent al balanței de plăți urmând a coborî la un deficit de 7,6% din PIB în 2023 și 7,4% în 2024, pe măsură ce deficitul sectorului public este anticipat a atinge 4,7% și, respectiv, 4,4% în 2023 și 2024 – ambele în metodologie europeană.

Conform Raportului asupra inflației, publicat de BNR în mai 2023, rata anuală a inflației IPC¹¹³ va atinge nivelul de 7,1% la finalul anului 2023, evoluând continuu descendent, de la un vârf de 15,1% la finalul lunii februarie a.c. La finalul anului 2024, valoarea proiectată este de 4,2%. Traiectoria descendentă a inflației *headline* se datorează unei temperări accelerate a prețurilor la energie („în special pe seama unor efecte de bază substanțiale, asociate scumpirilor din aceeași perioadă a anului trecut – ocazionate în principal de izbucnirea războiului din Ucraina –, și, într-o mai mică măsură, ca urmare a schemelor de plafonare și compensare a tarifelor la energie electrică și gaze naturale”), însoțită de o atenuare mai lentă a prețurilor aferente indicelui CORE2 ajustat, ce reflectă atât o persistență sporită a acestuia, cât și efectul lent al politicii monetare mai restrictive, care răspunde doar efectelor de runda a 2-a, de angrenare ale celorlalte prețuri asupra prețurilor aferente indicelui CORE2. Raportul asupra inflației

¹¹³ Calculată conform metodologiei naționale. Este diferită de rata inflației IAPC, calculată conform metodologiei europene.

apreciază că „după doi ani în care prețurile energiei au consemnat dinamici deosebit de ample, acestea vor înregistra o rată anuală negativă la sfârșitul anului curent, echivalentul unei corecții de aproximativ 4,5 puncte procentuale a contribuției lor la inflația anuală IPC față de decembrie 2022. În aceste condiții, ritmul dezinflației la nivelul IPC va fi deosebit de alert în trimestrul II 2023, iar ulterior se va mai tempera”. Proiecția inflației CORE2 ajustat pentru anul 2023 reflectă evoluțiile descrise mai sus, atingând un nivel de 9,3% la finalul anului. Moderarea valorii inflației de bază la 4,8% către finalul anului 2024, nivel în reducere, dar încă ridicat al acesteia, reflectă „persistența presiunilor inflaționiste asociate majorărilor ample ale costurilor de producție ale companiilor care au debutat încă din 2021 și, ulterior, s-au amplificat pe parcursul anului 2022 (în special cele cu energia și alte materii prime, precum și cu forța de muncă), transmisia acestora în prețurile finale ale bunurilor fiind facilitată inclusiv de condițiile de cerere încă deosebit de favorabile. Una din consecințe a fost și menținerea marjelor de profit ale companiilor la niveluri ridicate pe parcursul ultimilor doi ani”. Raportul precizează și că deviația pozitivă a PIB se resoarbe doar lent, către sfârșitul intervalului de prognoză, și acesta fiind unul din factorii dezinflației lente a indicelui CORE2 ajustat – prin intermediul relației funcționale reprezentate de curba Phillips. Totodată, raportul precizează că „reflectând influența tuturor determinanților menționați anterior, pornind de la niveluri ridicate, așteptările inflaționiste vor consemna o traiectorie descendentă până la orizontul proiecției. O reducere relativ mai rapidă a presiunilor inflaționiste, în special în 2024, este anticipată în cazul prețurilor bunurilor din import, ce va reflecta dinamica proiectată a inflației IAPC exclusiv energie din Zona Euro”.

Cele mai recente date statistice publicate de Institutul Național de Statistică (INS), respectiv cele pentru trimestrul I al anului 2023, indică o creștere trimestru pe trimestru (date ajustate sezonier) de 0,2%, în decelerare rapidă de la 1% în fiecare din trimestrele 3 și 4 din 2022. Această evoluție mai lentă este explicată, pe partea de formare, de dinamica industriei (aflată în contracție), agricultura cu o contribuție nulă la dinamica economică, restul sectoarelor având contribuții pozitive, dar reduse ca amplitudine. Pe partea de utilizare, dinamica puternică din primul trimestru al anului în ceea ce privește consumul final și formarea brută de capital fix, precum și exportul net de bunuri și servicii care revine la o contribuție pozitivă la PIB sunt parțial contrabalansate de evoluția negativă a variației stocurilor (care, din punct de vedere istoric, este alocată celorlalte componente ale PIB în revizuirile de date subsecvente). Dinamica economiei are ca principal determinant consumul și, doar în mai mică măsură, investițiile și exportul net. Acest fapt este confirmat și de nivelul ridicat al deficitului contului curent al balanței de plăți (8,3 mld. euro la 5 luni cumulat, în 2023), deși în ajustare față de aceeași perioadă a anului anterior (reducere de 16,7%). Ajustarea este explicată în mare parte de surplusul contului de servicii (care crește, pe primele 5 luni cumulat din 2023 față de aceeași perioadă din 2022, cu 40,4%) și, doar parțial, de ajustarea deficitului la capitolul bunuri – de doar 9,7%, ambele compensate, în mică măsură, de deficitul mai mare al contului de venituri primare (+37,4%) și de surplusul mai redus al contului de venituri secundare (-24%). Evoluția salariului real în economie (+4,6% an pe an în mai 2023¹¹⁴) și a pensiei reale în primul

¹¹⁴ Comunicat INS nr. 177/12 iulie 2023.

trimestru al anului (+10,5% an pe an¹¹⁵), precum și evoluțiile pozitive din comerț și servicii¹¹⁶ și construcții¹¹⁷ confirmă, și ele, structura creșterii economice menționate mai sus.

În opinia emisă în cazul proiectului de buget pe 2023 și strategiei fiscal-bugetare 2023-2025, CF considera că valorile proiectate ale creșterii reale sunt ușor supraestimate („sensibil apropiat de marginea superioară a unui interval probabil de evoluție”) și ele se agregă într-o evoluție de ansamblu optimistă („aceste creșteri ușor mai înalte în fiecare an se potențează reciproc, acumulând, către finalul proiecției, aceste ecarturi pozitive sistematice, care duc, astfel, la un nivel de PIB mai mare – contribuind la venituri bugetare mai mari, dar și la un efect de numitor asupra ponderilor în PIB ale indicatorilor fiscali (deficit, datorie etc.) – ambele, deci, cu efecte favorabile asupra agregatelor fiscal-bugetare”), dar sunt compensate de o subevaluare a deflatorului PIB pe orizontul de proiecție (atât în 2023, cât și în intervalul 2024-2025; „toate acestea conduc la concluzia opusă în ceea ce privește deflatorul, celei formulate anterior în privința PIB real, în acest caz, posibilele erori sistematice negative agregându-se pentru a duce, în final, *caeteris paribus*, la un nivel al PIB nominal mai mic”). „Având în vedere dimensiunea acestor deviații sistematice (pozitive pentru PIB real și negative pentru deflatorul său), putem considera că atât la nivelul fiecărui an, cât și pe ansamblul intervalului, aceste posibile deviații sistematice se compensează, ceea ce conduce la concluzia unei proiecții de PIB nominal – apreciază CF – cu un nivel ridicat de plauzibilitate, având în vedere toate informațiile economice disponibile la momentul actual”.

Ultimele informații arată că, pentru anul 2023, prognoza de creștere economică a Guvernului, de 2,8%, atât în proiectul de buget inițial, cât și în prognoza de iarnă a CNSP (publicată pe 26 ianuarie a.c.) și în prognoza de primăvară (publicată pe 5 mai a.c.), este prudentă, dar ar putea suferi revizuirii în contextul incertitudinii foarte ridicate – cu o probabilitate mai mare în sens descendent. Prognoza de deflator al PIB în 2023, ce era de 8,2% în prognoza de toamnă a CNSP, a fost majorată succesiv la 9,1% (în prognoza de iarnă 2023) și apoi la 9,7% în prognoza de primăvară. Riscurile la adresa evoluției acestui indicator pot fi considerate a fi ușor înclinate – în lumina tuturor informațiilor disponibile – către valori ușor mai ridicate. Aceasta face ca evoluția PIB nominal să prezinte riscuri care se contrabalansează reciproc.

Și pentru anii următori prognoza combinată a CNSP privind creșterea economică reală și dinamica deflatorului rămâne, în ciuda unei accelerări considerabile față de 2023, și a unor valori relativ ridicate ale indicatorilor, relativ plauzibilă. Aceste aprecieri pornesc de la un parcurs fără modificări bruște al economiei, ce nu au în vedere și care nu pot avea în vedere evoluțiile rapide, de amploare, determinate de contextul geopolitic în modificare, de schimbarea condițiilor de finanțare, de evenimente care să afecteze fluxurile de fonduri europene și a acelor aferente PNRR. În plus, chiar și în lipsa acestor șocuri, prognoza actualizată a CNSP ar putea beneficia – în mod similar observațiilor anterioare ale CF – de un plus de transparență în privința determinațiilor creșterii economice pe viitor (inclusiv prin lămurirea coordonatelor asumate în privința atragerii fondurilor aferente PNRR) și, implicit, a corelațiilor

¹¹⁵ Comunicat INS nr. 146/14 iunie 2023.

¹¹⁶ Comunicat INS nr. 185/19 iulie 2023.

¹¹⁷ Comunicat INS nr. 184/19 iulie 2023.

economisire internă - balanță externă detaliate pe sector public-privat, conexe cu evoluția condițiilor de finanțare.

VI.2. Cadrul fiscal-bugetar

Execuția bugetară a anului 2022 a consemnat un deficit al BGC de 5,72% din PIB (conform metodologiei *cash*), respectiv de 6,2% din PIB (conform metodologiei ESA 2010), în condițiile în care bugetul de la începutul anului prevăzuse o țintă de deficit de 5,84% din PIB potrivit metodologiei *cash*, respectiv de 6,24% din PIB potrivit metodologiei ESA 2010. Rezultatele sunt marginal pozitive în raport cu planificarea inițială, dar trebuie menționat că rectificările operate pe parcursul anului 2022 au prevăzut o modificare nominală majoră atât a veniturilor, cât și a cheltuielilor bugetare, în condițiile inflației peste așteptări, veniturilor suplimentare din suprataxarea sectorului energetic și, respectiv, creșterii cheltuielilor cu asistența socială, dobânzi, subvenții, bunuri și servicii. Astfel, situarea deficitului bugetar, exprimat ca procent în PIB, sub ținta inițială nu se datorează reducerii valorii nominale a acestuia, ci ritmului de creștere mai rapid al PIB nominal.

CF a subliniat în opiniile și analizele sale, ce au însoțit rectificările operate pe parcursul anului 2022, că procesul de consolidare fiscală nu poate fi realizat doar prin evoluția ciclică favorabilă a economiei și prin inflație și că nivelul redus al ponderii veniturilor fiscale în PIB nu este suficient pentru a susține o dezvoltare sustenabilă și pentru a asigura furnizarea unor bunuri publice esențiale. În plus, în mod inevitabil, inflația ridicată va duce la erodarea puterii de cumpărare, cu efect negativ asupra activității economice, și va necesita majorarea cheltuielilor bugetare, exercitând presiuni suplimentare asupra bugetului.

România se află într-o situație fiscală foarte dificilă, caracterizată, conform datelor din 2022, de un nivel insuficient al veniturilor bugetare (aproximativ 33,5% din PIB comparativ cu o medie de circa 46,5% din PIB în UE), de cel mai jos nivel al veniturilor fiscale din UE cu excepția Irlandei (27,2% din PIB în România față de o medie de 40,9% în UE), și de o mărime ridicată a deficitului structural (5,8% din PIB potențial), dar și a deficitului extern (deficit al contului curent de 9,3% din PIB).

În acest context, proiectul de buget pe anul 2023 a avut în vedere o țintă de deficit bugetar de 4,4% din PIB, potrivit metodologiei *cash*, reprezentând o diminuare cu 1,32 pp față de nivelul înregistrat în anul precedent. Ținta de deficit, potrivit metodologiei ESA 2010, era tot de 4,4% din PIB, aceasta reprezentând o reducere cu 1,8 pp față de nivelul consemnat în anul 2022. Diminuarea planificată a deficitului a fost preconizată să se realizeze parțial prin creșterea veniturilor bugetare, datorată cadrului macroeconomic proiectat, modificărilor de politică fiscală, proiectelor PNRR și sumelor luate în considerare având drept sursă creșterea eficienței colectării/reducerea evaziunii fiscale (estimate de MF la 8,7 mld. lei), iar pe partea de cheltuieli, prin diminuarea în termeni nominali a subvențiilor și prin ritmuri de creștere inferioare dinamicii proiectate a PIB nominal pentru cheltuielile de personal, cu bunuri și servicii, asistență socială și dobânzi. În opinia sa cu privire la proiectul de buget pe anul 2023 și la SFB 2023-2025, CF a notat următoarele aspecte principale:

- Elaborarea documentelor de programare fiscal-bugetară a avut loc într-un context intern și extern complicat, marcat de războiul din Ucraina, criza energetică, inflația înaltă și persistentă, înăsprirea

condițiilor de finanțare, dar și menținerea tensiunilor pe lanțurile de aprovizionare. În acest climat, caracterizat de decelerarea activității economice și de amplificarea sentimentului de incertitudine, fundamentarea politicilor economice reclamă mobilizare de resurse, alocare pe priorități, solidaritate și responsabilitate.

- CF a subliniat faptul că inflația surpriză a sprijinit favorabil execuția bugetară din anul 2022 și a limitat ponderea în PIB a datoriei publice, însă acest efect este temporar. În lipsa unei politici fiscale prudente, efectul inflației ridicate se va inversa și va influența negativ bugetul.
- În aceste condiții, pentru a asigura o dezvoltare economică sustenabilă, CF a subliniat faptul că este nevoie de un mix de politici adecvat: de o politică monetară restrictivă, care să ancoreze anticipațiile inflaționiste, de o politică fiscală prudentă, axată pe consolidare bugetară, și de politici economice, care să sprijine producția.
- Mai mult, în condițiile în care România este, de mai mulți ani, în procedura de deficit excesiv și s-a angajat să reducă deficitul bugetar sub 3% din PIB în 2024, procesul de consolidare bugetară este inevitabil.
- În urma analizei proiectului de buget pentru anul 2023, pe baza unei abordări prudente, CF a apreciat drept probabilă încasarea unor venituri mai mici cu circa 11,3 mld. lei față de țintele asumate, reprezentând circa 0,7% din PIB. Pe partea de cheltuieli, CF a identificat un necesar suplimentar de alocări în cuantum total de cel puțin 9 mld. de lei, reprezentând circa 0,6% din PIB.
- Având în vedere evaluarea proiecțiilor de venituri și cheltuieli, CF a apreciat că bugetul elaborat pentru anul 2023 este compatibil cu un deficit situat în jurul valorii de 5,7%. În aceste condiții, CF a subliniat că rectificările bugetare viitoare trebuie să identifice măsuri de ajustare în vederea apropierei de ținta de deficit, existând riscuri majore privind continuarea consolidării bugetare.
- Pentru a limita aceste riscuri, este necesară o creștere semnificativă a veniturilor fiscale, care să fie susținută de eliminarea exceptărilor și portitelor din legislația actuală și de creșterea eficienței colectării prin descurajarea optimizărilor fiscale și reducerea evaziunii.
- Conform cadrului fiscal-bugetar proiectat pe termen mediu, consolidarea bugetară în perioada 2024-2026 este previzionată a se realiza preponderent pe seama cheltuielilor bugetare, însă CF a ridicat semne de întrebare cu privire la realismul acestei abordări. În absența unor politici credibile care să sprijine realizarea consolidării fiscal-bugetare pe termen mediu și prin creștere de venituri fiscale, CF a apreciat că balanța riscurilor este înclinată în direcția înregistrării unor deficite mai ridicate decât cele preconizate pentru anii următori.
- CF a evidențiat că impulsul fiscal negativ al consolidării bugetare poate fi contracarat de absorbția masivă de fonduri europene. Astfel, PNRR, alături de resursele disponibile prin CFM, capătă o importanță extraordinară, deoarece poate fi un instrument vital pentru facilitarea consolidării fiscal-bugetare, prin susținerea unui nivel mai ridicat al activității economice decât cel indus de

un impuls fiscal negativ și de înăsprirea politicii monetare, precum și pentru echilibrarea balanței externe a României.

Execuția bugetară pe primele șase luni ale anului 2023 a relevat un deficit bugetar relativ ridicat (de 2,3% din PIB, cu circa 0,63 pp mai ridicat față de aceeași perioadă a anului anterior), cauzat atât de dinamica mai lentă a unor categorii de venituri (în raport cu evoluția bazelor macroeconomice relevante, dar și față de nivelurile anticipate la elaborarea proiectului de buget), cât și de creșterea peste așteptări a unor categorii de cheltuieli în raport cu țintele din proiectul de buget. Trebuie menționat și că execuția din partea a doua a anului va fi afectată de majorările salariale acordate în unele domenii (precum educația, sănătatea, apărarea etc.), cu un impact bugetar pentru anul 2023 estimat de MF la circa 4 mld. lei, în timp ce măsurile adoptate prin OUG 34/2023 apar drept insuficiente pentru a asigura continuitatea procesului de consolidare fiscal-bugetară.

În pofida acestor evoluții, cele mai recente estimări ale MF, regăsite în Programul de Convergență 2023-2026, mențin ținta de deficit bugetar pentru anul 2023 la 4,4% din PIB, atât conform metodologiei *cash*, cât și conform metodologiei europene, fără a fi însă prezentate măsuri suplimentare de ajustare care să permită respectarea acestei ținte. Astfel, Programul de Convergență 2023-2026 stipulează că ținta de deficit va fi atinsă ca urmare a diminuării ponderii cheltuielilor permanente în PIB, coroborată cu creșterea ponderii veniturilor, pe baza absorbției accelerate a fondurilor europene. CE, în Prognoza de primăvară 2023, proiectează deficitul pentru anul în curs la un nivel ușor mai înalt, de 4,7% din PIB, în comparație cu ținta asumată în Programul de Convergență. Ecartul dintre proiecțiile CE și MF pentru anul 2024 este chiar mai mare (1,4 pp), MF anticipând un deficit ESA în scădere accelerată la 3% din PIB, în timp ce prognoza CE este de 4,4% din PIB. În ceea ce privește soldul bugetar structural, MF preconizează un pas de ajustare structurală de 2,1 pp din PIB potențial în anul 2023 și de 1,3 pp din PIB potențial în anul 2024. Pe de altă parte, CE estimează o diminuare cu 1,5 pp din PIB potențial a deficitului bugetar structural în 2023, urmată de o ajustare cu 0,2 pp din PIB potențial în anul 2024.

Pe termen mediu (perioada 2024-2026), ajustarea deficitului bugetar, de la 4,4% din PIB la 2,9% din PIB, este determinată, potrivit proiecțiilor din Programul de Convergență, în principal de reducerea ponderii cheltuielilor bugetare în PIB cu 1,2 pp (de la 38,3%, în 2023, la 37,1%, în 2026), în timp ce ponderea veniturilor bugetare este proiectată să crească doar cu 0,3 pp din PIB (de la 33,9%, în 2023, la 34,2%, în 2026). În opinia sa asupra SFB 2023-2025, CF a pus sub semnul întrebării realismul acestei abordări, apreciind că, în lipsa unor măsuri credibile de creștere a veniturilor fiscale, balanța riscurilor este înclinată în direcția înregistrării unor deficite mai ridicate decât cele preconizate pe termen mediu.

Trebuie menționat că execuția bugetară pe primele șase luni ale anului 2023 a confirmat evaluarea CF de la momentul opiniei asupra proiectului de buget, care plasa deficitul *cash* pe anul în curs la circa 5,7% din PIB, deși ținta asumată era de 4,4% din PIB. Mai mult, având în vedere evoluția nefavorabilă a execuției bugetare și plecând de la ipoteza neadoptării unor măsuri de corecție a derapajului bugetar, CF își revizuieste în sens ascendent proiecția de deficit pentru anul în curs, estimând că acesta se va situa probabil peste 6% din PIB. Necesitatea adoptării unor măsuri de consolidare a fost semnalată de CF încă din opinia sa asupra proiectului de buget, însă acum trebuie subliniată importanța adoptării rapide a

acestora, având în vedere timpul scurt în care mai pot produce efecte asupra execuției bugetare a anului 2023.

Procesul de consolidare fiscal-bugetară este vital și stringent pentru România, iar amânarea realizării acestuia prin adoptarea unor măsuri de reducere a deficitului structural, mizându-se în continuare pe evoluția ciclică favorabilă a economiei și pe efectul, pozitiv din punct de vedere fiscal, al inflației, nu reprezintă o opțiune viabilă. CF subliniază, așa cum a făcut-o în majoritatea opiniilor și în alte analize ale sale¹¹⁸, că procesul de consolidare fiscal-bugetară reclamă o creștere semnificativă a veniturilor fiscale, care sunt la un nivel inadmisibil de jos în raport cu nevoile actuale și viitoare ale României și cu celelalte state membre ale UE. În acest sens, este necesară eliminarea exceptărilor și porțișelor din legislația actuală, precum și creșterea eficienței colectării prin descurajarea optimizărilor fiscale și reducerea evaziunii. Trebuie avut în vedere că asemenea măsuri au un impact distribuțional semnificativ, astfel că implementarea lor se poate confrunta cu dificultăți și cu opoziția unor grupuri de interese.

¹¹⁸ A se vedea și studiul „Consolidarea bugetară și creșterea veniturilor fiscale – Necesitate vitală pentru stabilitatea și securitatea economică a României”, realizat de un Grup de lucru sub coordonarea Consiliului Fiscal (http://www.consiliulfiscal.ro/Analiza_sistem_fiscal_RO.pdf).

Bibliografie

- Autoritatea pentru Digitalizarea României.** 2021. Barierele Digitalizării mediului public și privat din România, aprilie, <https://www.adr.gov.ro/wp-content/uploads/2021/04/ADR-Barierele-Digitalizarii-mediului-public-si-privat-din-Romania.pdf>
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.** 2021a. Regional Economic Prospects. Recovery gathering pace, iunie, <https://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/rep.html>
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.** 2021b. Regional Economic Prospects. Bittersweet recovery, noiembrie, <https://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/rep.html>
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.** 2022a. Regional Economic Prospects. In the shadow of the war: The economic fallout from the war on Ukraine, martie, <https://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/rep.html>
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.** 2022b. Regional Economic Prospects. The return of runaway prices – dealing with expensive food and energy, mai, <https://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/rep.html>
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.** 2022c. Regional Economic Prospects. A cold winter ahead? Confronting the energy crunch, septembrie, <https://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/rep.html>
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.** 2023a. Regional Economic Prospects. Not out of the woods yet, februarie, <https://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/rep.html>
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.** 2023b. Regional Economic Prospects. Getting by: High inflation weighs on purchasing power of households, mai, <https://www.ebrd.com/what-we-do/economic-research-and-data/rep.html>
- Banca Națională a României.** 2022a. Raport asupra inflației, februarie, Anul XVIII, nr. 67, București, <https://www.bnr.ro/PublicationDocuments.aspx?icid=3922>
- Banca Națională a României.** 2022b. Raport asupra inflației, mai, Anul XVIII, nr. 68, București, <https://www.bnr.ro/PublicationDocuments.aspx?icid=3922>
- Banca Națională a României.** 2022c. Raport asupra inflației, august, Anul XVIII, nr. 69, București, <https://www.bnr.ro/PublicationDocuments.aspx?icid=3922>
- Banca Națională a României.** 2022d. Raport asupra inflației, noiembrie, Anul XVIII, nr. 70, București, <https://www.bnr.ro/PublicationDocuments.aspx?icid=3922>
- Banca Națională a României.** 2022e. Raport asupra stabilității financiare, decembrie, Anul VII (XVII), nr. 13 (23), București, <https://www.bnr.ro/PublicationDocuments.aspx?icid=19966>
- Banca Națională a României.** 2023a. Raport asupra inflației, februarie, Anul XIX, nr. 71, București, <https://www.bnr.ro/PublicationDocuments.aspx?icid=3922>
- Banca Națională a României.** 2023b. Raport asupra inflației, mai, Anul XIX, nr. 72, București, <https://www.bnr.ro/PublicationDocuments.aspx?icid=3922>

Banca Națională a României. 2023c. Buletin lunar, ianuarie, Anul XXXI, nr. 351, București, <https://www.bnr.ro/PublicationDocuments.aspx?icid=19966>

Banca Națională a României. 2023d. Buletin lunar, februarie, Anul XXXI, nr. 352, București, <https://www.bnr.ro/PublicationDocuments.aspx?icid=19966>

Cafiso, G. 2012. A guide to public debt equations, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1975710

Comisia Europeană. 2020. European Economic Forecast, Autumn 2020, Bruxelles, noiembrie, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2020-11/ip136_en_2.pdf

Comisia Europeană. 2021a. European Economic Forecast, Winter 2021, Bruxelles, februarie, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-02/ip144_en_1.pdf

Comisia Europeană. 2021b. European Economic Forecast, Spring 2021, Bruxelles, mai, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-05/ip149_en.pdf

Comisia Europeană. 2021c. The 2021 Ageing Report – Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), Luxembourg: Publications Office of the European Union, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-10/ip148_en.pdf

Comisia Europeană. 2021d. European Economic Forecast, Autumn 2021, Bruxelles, noiembrie, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2021-11/ip160_en_0.pdf

Comisia Europeană. 2021e. Recommendation for a Council recommendation to end the excessive deficit situation, Bruxelles, iunie, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/06/18/excessive-deficit-procedure-council-adopts-recommendation-for-romania/>

Comisia Europeană. 2022a. The Digital Economy and Society Index (DESI), Bruxelles, iulie, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/digital-economy-and-society-index-desi-2022>

Comisia Europeană. 2022b. European Economic Forecast, Winter 2022, Bruxelles, februarie, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-02/ip169_en.pdf

Comisia Europeană. 2022c. European Economic Forecast, Spring 2022, Bruxelles, mai, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-05/ip173_en.pdf

Comisia Europeană. 2022d. RRF: Update of the maximum financial contribution Commission note to the Council and European Parliament, iunie, <https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/2022%2006%2030%20update%20maximum%20financial%20contribution%20RRF%20grants.pdf>

Comisia Europeană. 2022e. EU Cohesion Policy: €31.5 billion for Romania's economic, social and territorial cohesion, competitiveness and green and digital transition in 2021-2027, iulie, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2022/07/25-07-2022-eu-cohesion-policy-eur31-5-billion-for-romania-s-economic-social-and-territorial-cohesion-competitiveness-and-green-and-digital-transition-in-2021-2027#:~:text=Romania%20will%20receive%20a%20total%20of%20%E2%82%AC31.5%20billion,its%20regions%20and%20its%20green%20and%20digital%20transition

Comisia Europeană. 2022f. Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the first payment request submitted by Romania on 31 May 2022, transmitted to

the Economic and Financial Committee by the European Commission, septembrie, https://commission.europa.eu/system/files/2022-09/c_2022_6711_1_annexe_en.pdf

Comisia Europeană. 2022g. Commission disburses first payment of €2.6 billion to Romania under the Recovery and Resilience Facility, octombrie, https://economy-finance.ec.europa.eu/news/commission-disburses-first-payment-eu26-billion-romania-under-recovery-and-resilience-facility-2022-10-27_en

Comisia Europeană. 2022h. European Economic Forecast, Autumn 2022, Bruxelles, noiembrie, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/autumn-2022-economic-forecast-eu-economy-turning-point_en

Comisia Europeană. 2023a. Recovery and Resilience Facility: Two years on A unique instrument at the heart of the EU's green and digital transformation, februarie, https://commission.europa.eu/system/files/2023-02/COM_2023_99_1_EN.pdf

Comisia Europeană. 2023b. Debt Sustainability Monitor 2022, Institutional Paper 199, Bruxelles, aprilie, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-06/ip199_en_UPD.pdf

Comisia Europeană. 2023c. European Economic Forecast, Winter 2023, Bruxelles, februarie, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-02/ip194_en_1.pdf

Comisia Europeană. 2023d. European Economic Forecast, Spring 2023, Bruxelles, mai, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/ip200_en_1.pdf

Comisia Europeană. 2023e. Council recommendation on the 2023 National Reform Programme of Romania and delivering a Council opinion on the 2023 Convergence Programme of Romania, mai, https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/COM_2023_623_1_EN.pdf

Comisia Europeană. 2023f. 2023 Country Report – Romania, Bruxelles, mai, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023SC0623>

Comisia Europeană. 2023g. In-Depth Review 2023 – Romania, mai, https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2023-05/ip222_en.pdf

Comisia Europeană. 2023h. NextGenerationEU: European Commission endorses a partially positive preliminary assessment of Romania's second payment request under the Recovery and Resilience Facility, iunie, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3496

Comisia Națională de Strategie și Prognoză. 2021a. Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2020-2024, Prognoza de iarnă, ianuarie, https://cnp.ro/wp-content/uploads/2021/07/Prognoza_iarna_proiect_buget_2021.pdf

Comisia Națională de Strategie și Prognoză. 2021b. Proiecția principalilor indicatori macroeconomici – 2021-2024, Prognoza de primăvara, aprilie, https://cnp.ro/wp-content/uploads/2021/07/RO_Prognoza_de_PRIMAVARA_2021_UNIT.pdf

Comisia Națională de Strategie și Prognoză. 2021c. Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2021-2025, Prognoza de toamnă, noiembrie, https://cnp.ro/wp-content/uploads/2021/11/Prognoza_de-toamna_2021-.pdf

Comisia Națională de Strategie și Prognoză. 2022a. Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2021-2025, Prognoza de iarnă, februarie, https://cnp.ro/wp-content/uploads/2022/02/Prognoza_2021_2025_varianta_de_iarna_2022-1.pdf

Comisia Națională de Strategie și Prognoză. 2022b. Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2022-2025, Prognoza de primăvară, aprilie, <https://cnp.ro/wp-content/uploads/2022/04/Prognoza-2022-2025-varianta-de-primavara-2022.pdf>

Comisia Națională de Strategie și Prognoză. 2022c. Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2022-2026, Prognoza de toamnă, octombrie, <https://cnp.ro/wp-content/uploads/2022/10/Prognoza-de-TOAMNA-2022-2026.pdf>

Comisia Națională de Strategie și Prognoză. 2023a. Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2022-2026, Prognoza de iarnă, ianuarie, https://cnp.ro/wp-content/uploads/2023/01/Prognoza_2022_2026_varianta_de_iarna_2023.pdf

Comisia Națională de Strategie și Prognoză. 2023b. Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2023-2026, Prognoza de primăvară, mai, <https://cnp.ro/wp-content/uploads/2023/05/Prognoza-de-primavara-2023-2026-1.pdf>

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, decembrie, <http://www.consiliulfiscal.ro/Opinie%20CF%20buget%202022.pdf>

Consiliul Fiscal (coord.). 2022a. Consolidarea bugetară și creșterea veniturilor fiscale – necesitate vitală pentru stabilitatea și securitatea economică a României, mai, http://www.consiliulfiscal.ro/Analiza_sistem_fiscal_RO.pdf

Consiliul Fiscal. 2022b. Raport Anual 2021, iulie, <http://www.consiliulfiscal.ro/RA%20CF%202021.pdf>

Consiliul Fiscal. 2022c. Opinia Consiliului Fiscal cu privire la proiectul primei rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2022, august, <http://www.consiliulfiscal.ro/Opinie%20R1%202022.pdf>

Consiliul Fiscal. 2022d. Opinia Consiliului Fiscal cu privire la cea de a doua rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2022, noiembrie, <http://www.consiliulfiscal.ro/Opinie%20CF%20rectificare%20%202022%20extinsa%20final.pdf>

Consiliul Fiscal. 2022e. Opinia Consiliului Fiscal privind Legea bugetului de stat pe anul 2023, Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023 și Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2023-2025, decembrie, http://www.consiliulfiscal.ro/Opinie%20CF%20Buget%202023%208%20dec_final.pdf

Consiliul Fiscal. 2023. Analiza performanței economico-financiare a companiilor de stat din România în anul 2021, martie, <http://www.consiliulfiscal.ro/SOE%202021%20RO%20final.pdf>

Curtea de Conturi. Raportul public pe anul 2021, https://www.curteadeconturi.ro/uploads/f237ae55/bb032124/7643fb82/b3b55cdb/07c4e309/2731affa/c0c72e70/3a7f8609/Raportul_public_al_Curtii_de_Conturi_pe_anul_2021.pdf

Darvas Z. 2022. How has growth changed what countries get from the European recovery fund?, Bruegel Blog, 17 February 2022, <https://www.bruegel.org/blog-post/how-has-growth-changed-what-countries-get-european-recovery-fund>

Deacu, E. 2023. Câte jaloane a îndeplinit România din cererile de plată nr. 3 și 4 din PNRR, care trebuie depuse în acest an / Cele mai importante restanțe: noua lege a salarizării unitare, noua lege a pensiilor, modificările la codul fiscal pentru reducerea stimulentei, iulie, <https://economedia.ro/exclusiv-cate->

[jaloane-a-indeplinit-romania-din-cererile-de-plata-nr-3-si-4-din-pnrr-care-trebuie-depuse-in-acest-an-
cele-mai-importante-restante-noua-lege-a-salarizarii-unitare-noua-lege-a-pensi.html](#)

Escolano, J. 2010. A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1002.pdf>

European Investment Bank. 2023. EIB Investment Survey 2022: European Union overview, https://www.eib.org/attachments/lucalli/20220219_econ_eibis_2022_eu_en.pdf

Fondul Monetar Internațional. 2021a. World Economic Outlook – Managing divergent recoveries, aprilie, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/03/23/world-economic-outlook-april-2021>

Fondul Monetar Internațional. 2021b. World Economic Outlook – Recovery during a pandemic. Health concerns, supply disruptions, and price pressures, octombrie, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2021/10/12/world-economic-outlook-october-2021>

Fondul Monetar Internațional. 2022a. World Economic Outlook – War sets back the global recovery, aprilie, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>

Fondul Monetar Internațional. 2022b. World Economic Outlook – Countering the cost-of-living crisis, octombrie, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/10/11/world-economic-outlook-october-2022>

Fondul Monetar Internațional. 2023. World Economic Outlook – A rocky recovery, aprilie, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023>

Guvernul României. 2022. Programul de convergență 2022-2025, București, mai, https://sgg.gov.ro/1/wp-content/uploads/2022/05/PC-Editia-2022_Final.pdf

Guvernul României. 2023a. Briefing de presă la finalul ședinței de Guvern susținut de ministrul Investițiilor și Proiectelor Europene, Marcel Boloș, și de purtătorul de cuvânt al Guvernului, Dan Cărbunaru, martie, <https://gov.ro/ro/guvernul/sedinte-guvern/briefing-de-presa-la-finalul-edintei-de-guvern-sustinut-de-ministrul-investitiilor-i-proiectelor-europene-marcel-bolo-i-de-purtatorul-de-cuvant-al-guvernului-dan-carbunaru-briefingul-va-fi-transmis-pe-canalele-oficiale-ale-guvernului#null>

Guvernul României. 2023b. Programul de Convergență 2023-2026, București, mai, https://commission.europa.eu/system/files/2023-05/2023-Romania-CP_ro.pdf

Legea finanțelor publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, <https://mfinante.gov.ro/documents/35673/173369/LEGE500.pdf>

Legea responsabilității fiscal-bugetare Nr. 69 din 16 aprilie 2010 Republicată, https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/legislatie/L_69_2010R.pdf

Legea nr. 312 din 24 decembrie 2021 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2022, <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/249906>

Ministerul Finanțelor. 2021. Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2022-2024, București, decembrie, <https://mfinante.gov.ro/domenii/bugetul-de-stat-/startegia-fiscal-bugetara>

Ministerul Finanțelor. 2022a. Raport privind execuția bugetară – trimestrul I 2022, <https://mfinante.gov.ro/domenii/bugetul-de-stat/informatii-executie-bugetara>

Ministerul Finanțelor. 2022b. Raport privind execuția bugetară – trimestrul II 2022, <https://mfinante.gov.ro/domenii/bugetul-de-stat/informatii-executie-bugetara>

Ministerul Finanțelor. 2022c. Raport privind execuția bugetară – trimestrul III 2022, <https://mfinante.gov.ro/domenii/bugetul-de-stat/informatii-executie-bugetara>

Ministerul Finanțelor. 2022d. Strategia de administrare a datoriei publice guvernamentale 2022-2024, Direcția Generală Trezorerie și Datorie Publică, București, <https://www.mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/buletin/executii/Strategiadeadministrareadatpubguv2022-2024RO.pdf>

Ministerul Finanțelor. 2022e. Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2023-2025, București, decembrie, <https://mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/buget/sitebuget/SFB2023-2025.pdf>

Ministerul Finanțelor. 2023a. Evoluția fluxurilor financiare dintre România și Uniunea Europeană, https://mfinante.gov.ro/documents/35673/920747/BFN_2023_05_31.pdf

Ministerul Finanțelor. 2023b. Raport privind execuția bugetară finală a anului 2022, <https://mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/buletin/executii/Raportan2022.docx>

Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene. 2022. PNRR: A fost transmisă Comisiei Europene prima cerere de plată în valoare de 3 miliarde euro, mai, <https://mfe.gov.ro/pnrr-a-fost-transmisa-comisiei-europene-prima-cerere-de-plata-in-valoare-de-3-miliarde-euro/>

Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene. 2023a. Consolidarea sistemului energetic național: MIPE lansează în consultare publică capitolul REPowerEU, care va aduce României 1,4 miliarde de euro pentru independența energetică, martie, <https://mfe.gov.ro/consolidarea-sistemului-energetic-national-mipe-lanseaza-in-consultare-publica-capitolul-repowerEU-care-va-aduce-romaniei-14-miliarde-de-euro-pentru-independenta-energetica/>

Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene. 2023b. Concluziile vizitei de lucru la Bruxelles. Ce a obținut ministrul Marcel Boloș în urma discuțiilor cu reprezentanții Comisiei Europene, mai, <https://mfe.gov.ro/concluziile-vizitei-de-lucru-la-bruxelles-ce-a-obtinut-ministrul-marcel-bolos-in-urma-discutiilor-cu-reprezentantii-comisiei-europene/>

OCDE. 2022. Economic Surveys: Romania 2022, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/e2174606-en/index.html?itemId=/content/publication/e2174606-en>

Secretariatul General al Guvernului. 2021. Politica publică în domeniul e-guvernării, pentru perioada 2021-2030, a fost adoptată, 3 iunie 2021, <https://sgg.gov.ro/1/03-06-2021-comunicat-de-presa-politica-publica-in-domeniul-e-guvernarii-pentru-perioada-2021-2030-a-fost-adoptata/>

Agencia Națională de Administrare Fiscală, <https://www.anaf.ro/>

AMECO database, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-research-and-databases/economic-databases/ameco-database_en

Asociația pentru Pensile Administrate Privat din România, <https://apapr.ro/>

Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare, <https://www.ebrd.com/home>

Banca Mondială, <https://www.worldbank.org/en/home>

Banca Națională a României, <https://bnr.ro/Home.aspx>

Cohesion open data platform, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>

Comisia Europeană, Documents related to the Excessive Deficit Procedure for Romania, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/ongoing-excessive-deficit-procedures/romania_en

Comisia Europeană, European Semester documents for Romania, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester/european-semester-your-country/romania/european-semester-documents-romania_en

Comisia Europeană, REACT-EU, https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/react-eu_en?wt-search=yes

Comisia Europeană, REPowerEU – Affordable, secure and sustainable energy for Europe, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en

Comisia Europeană, Shaping Europe’s digital future – Romania in the Digital Economy and Society Index, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-romania>

Comisia Europeană, Timeline, https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/timeline.html

Comisia Europeană, Indicele economiei și societății digitale (DESI), <https://digital-strategy.ec.europa.eu/ro/policies/desi>

Comisia Națională de Strategie și Prognoză, <https://www.cnp.ro/>

Curtea de Conturi, Rapoarte publice anuale, <https://www.curteadeconturi.ro/publicatii/rapoarte-publique-anuale>

Digital Economy and Society Index, <https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/>

Eurostat database, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/home>

Fondul Monetar Internațional, <https://www.imf.org/en/Home>

Institutul Național de Statistică, <https://insse.ro/cms/>

Ministerul Finanțelor, <https://mfinante.gov.ro/ro/web/site>

Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), <https://mfe.gov.ro/pnrr/>

Publication Office of the European Unit, VAT gap in the EU, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/030df522-7452-11ed-9887-01aa75ed71a1>

Stadiu absorbție fonduri europene, <https://www.fonduri-ue.ro/>

Anexa 1 – Situația sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului în anul 2022

FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ	SUMA (mii lei)
TOTAL ADMINISTRAȚIE	3.611.293
TOTAL ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ	1.724.623
TOTAL ADMINISTRAȚIE LOCALĂ	1.886.670

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ – DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărârea nr. 315/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne (acordarea de sprijin și asistență umanitară de statul român cetățenilor străini sau apatrizilor aflați în situații deosebite, proveniți din zona conflictului armat din Ucraina)	05.03.2022	207.890
2	Hotărârea nr. 494/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne (decontarea cheltuielilor cu hrană și cazare pentru persoanele fizice care găzduiesc cetățeni străini sau apatrizi aflați în situații deosebite, proveniți din zona conflictului armat din Ucraina)	08.04.2022	45.000
3	Hotărârea nr. 497/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor și Infrastructurii (lucrări de reparații și întreținere a infrastructurii feroviare publice aflată în incinta Portului Constanța)	14.04.2022	200.000
		suplimentarea bugetului Secretariatului General al Guvernului (despăgubiri civile; transferuri către instituții publice; încălzit, iluminat și forță motrică)		143.270
		suplimentarea bugetului Consiliului Național al Audiovizualului (mașini, echipamente și mijloace de transport; alte active fixe)		5.000
		suplimentarea bugetului Consiliului Economic și Social (cheltuieli de personal)		1.435
4	Hotărârea nr. 608/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății (organizarea și desfășurarea celei de-a 21-a ediții a Conferinței Plenipotențiarilor Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor la București, în perioada 26 septembrie - 14 octombrie 2022)	04.05.2022	1.500
		suplimentarea bugetului Ministerului Antreprenoriatului și Turismului (organizarea și desfășurarea celei de-a 21-a ediții a Conferinței Plenipotențiarilor Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor la București, în perioada 26 septembrie - 14 octombrie 2022)		2.500

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUCETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ – DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
		suplimentarea bugetului Ministerul Culturii (organizarea și desfășurarea celei de-a 21-a ediții a Conferinței Plenipotențiarilor Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor la București, în perioada 26 septembrie - 14 octombrie 2022)		8.988
		suplimentarea bugetului Societății Române de Televiziune (organizarea și desfășurarea celei de-a 21-a ediții a Conferinței Plenipotențiarilor Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor la București, în perioada 26 septembrie - 14 octombrie 2022)		22.567
		suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne (organizarea și desfășurarea celei de-a 21-a ediții a Conferinței Plenipotențiarilor Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor la București, în perioada 26 septembrie - 14 octombrie 2022)		8.022
		suplimentarea bugetului Serviciului de Telecomunicații Speciale (organizarea și desfășurarea celei de-a 21-a ediții a Conferinței Plenipotențiarilor Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor la București, în perioada 26 septembrie - 14 octombrie 2022)		12.040
		suplimentarea bugetului Serviciului de Protecție și Pază (organizarea și desfășurarea celei de-a 21-a ediții a Conferinței Plenipotențiarilor Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor la București, în perioada 26 septembrie - 14 octombrie 2022)		5.980
5	Hotărârea nr. 799/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne (acordarea de sprijin și asistență umanitară de statul român cetățenilor străini sau apatrizilor aflați în situații deosebite, proveniți din zona conflictului armat din Ucraina)	23.06.2022	95.000
6	Hotărârea nr. 826/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Sportului (premierea sportivului David Popovici pentru rezultatele obținute la Campionatul Mondial de Natație – Înot Seniori, desfășurat la Budapesta)	27.06.2022	1.000
7	Hotărârea nr. 833/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Sportului (premierea sportivului David Popovici pentru rezultatele obținute la Campionatul Mondial de Natație – Înot Seniori, desfășurat la Budapesta)	29.06.2022	500
8	Hotărârea nr. 858/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Apărării Naționale (transferuri între unități ale administrației publice)	06.07.2022	149
9	Hotărârea nr. 890/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Externe (acordarea unei asistențe financiare nerambursabile către Republica Moldova)	13.07.2022	50.000
10	Hotărârea nr. 1033/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne (acordarea de sprijin și asistență umanitară de statul român)	18.08.2022	30.000

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUCETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ – DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
		cetățenilor străini sau apatrizilor aflați în situații deosebite, proveniți din zona conflictului armat din Ucraina)		
11	Hotărârea nr. 1100/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor și Infrastructurii (suportarea costurilor pentru repatrierea unor cetățeni români afectați de suspendarea zborurilor operatorului de transport aerian BlueAir, precum și acordarea unui ajutor financiar de urgență)	07.09.2022	5.000
12	Hotărârea nr. 1157/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Economiei (asigurarea sumelor necesare activităților de întreținere, conservare, reparații și pază a capacităților de producție din industria de apărare și a altor activități specifice)	21.09.2022	25.000
13	Hotărârea nr. 1158/2022	suplimentarea bugetului Înaltei Curți de Casație și Justiție (achitarea drepturilor de natură salarială stabilite prin titluri executorii în favoarea personalului din Înalta Curte de Casație și Justiție)	21.09.2022	21.225
14	Hotărârea nr. 1187/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Externe (plata unei tranșe aferente cotizației anuale a României la bugetul Instrumentului European pentru Pace (EPF), pilonul II)	03.10.2022	5.650
15	Hotărârea nr. 1313/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Externe (plata unei tranșe aferente cotizației anuale a României la bugetul Instrumentului European pentru Pace (EPF), pilonul II)	28.10.2022	53.601
16	Hotărârea nr. 1360/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Public (bunuri și servicii)	09.11.2022	9.800
17	Hotărârea nr. 1427/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației (măsuri pentru funcționarea sistemelor centralizate de alimentare cu energie termică a populației)	29.11.2022	140.000
18	Hotărârea nr. 1451/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor și Infrastructurii (crearea/creșterea capacităților de transport rutier din zona vămilelor cu Ucraina și Republica Moldova)	12.12.2022	9.338
19	Hotărârea nr. 1472/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Muncii și Solidarității Sociale (asigurarea plății drepturilor de asigurări sociale din sistemul public de pensii care se suportă din bugetul asigurărilor sociale de stat)	14.12.2022	196.000
20	Hotărârea nr. 1475/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Externe (plata unei tranșe aferente cotizației anuale a României la bugetul Instrumentului European pentru Pace (EPF), pilonul II)	14.12.2022	43.273
21	Hotărârea nr. 1507/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Muncii și Solidarității Sociale (asigurarea plății ajutoarelor pentru încălzirea	19.12.2022	301.869

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ – DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
		locuinței și a suplimentului pentru energie aferente consumului de combustibili solizi și/sau petrolieri)		
22	Hotărârea nr. 1511/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Educației (achiziționarea imobilului situat în strada Dr. Liviu Gabor nr. 1, municipiul Timișoara, județul Timiș, pentru desfășurarea activității Inspectoratului Școlar Județean Timiș și a Casei Corpului Didactic)	19.12.2022	16.326
23	Hotărârea nr. 1551/2022	suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne (acordarea de sprijin și asistență umanitară de statul român cetățenilor străini sau apatrizilor aflați în situații deosebite, proveniți din zona conflictului armat din Ucraina)	28.12.2022	56.700
TOTAL ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ				1.724.623

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE LOCALĂ – DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărârea nr. 185/2022	alocarea unei sume din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru unele unități/subdiviziuni administrativ-teritoriale (suplimentarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată – finanțarea Programului-pilot de acordare a unui suport alimentar pentru preșcolarii și elevii din 150 de unități de învățământ preuniversitar de stat, în semestrul al II-lea al anului școlar 2021-2022)	11.02.2022	66.812
2	Hotărârea nr. 717/2022	alocarea unei sume din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru unele unități administrativ-teritoriale (suplimentarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale)	30.05.2022	54.344
3	Hotărârea nr. 975/2022	alocarea unei sume din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru unele unități administrativ-teritoriale (suplimentarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale – efectuarea unor cheltuieli necesare organizării și desfășurării celei de-a 21-a ediții a Conferinței Plenipotențiarilor Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor la București în perioada 26 septembrie - 14 octombrie 2022)	03.08.2022	829
4	Hotărârea nr. 1200/2022	alocarea unei sume din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru unele unități administrativ-teritoriale (suplimentarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale)	05.10.2022	6.425
5	Hotărârea nr. 1305/2022	alocarea unei sume din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru comuna Roșia Montană, județul Alba (suplimentarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale – finanțarea unor lucrări de primă urgență pentru punerea în siguranță a barajului lacului de acumulare Tăul Mare)	25.10.2022	2.782
6	Hotărârea nr. 1306/2022	alocarea unei sume din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru unele unități administrativ-teritoriale (suplimentarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale)	26.10.2022	726.600
7	Hotărârea nr. 1508/2022	alocarea unei sume din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru unele unități administrativ-teritoriale (suplimentarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale)	19.12.2022	924.362
8	Hotărârea nr. 1510/2022	alocarea unei sume din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru unele unități administrativ-teritoriale (suplimentarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale)	19.12.2022	99.268

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE LOCALĂ – DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
9	Hotărârea nr. 1550/2022	alocarea unei sume din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru unele unități administrativ-teritoriale (suplimentarea sumelor defalcate din taxa pe valoarea adăugată pentru echilibrarea bugetelor locale)	28.12.2022	5.248
TOTAL ADMINISTRAȚIE LOCALĂ				1.886.670

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE INTERVENȚIE – DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărârea nr. 952/2022	alocarea sumei de 1.711 mii lei bugetelor locale ale unităților administrativ-teritoriale (pentru efectuarea unor lucrări de refacere a infrastructurii locale afectate de calamitățile naturale), urmare a suplimentării fondului de intervenție din fondul de rezervă bugetară	27.07.2022	1.711
2	Hotărârea nr. 1003/2022	alocarea sumei de 9.500 mii lei în bugetul Ministerului Transporturilor și Infrastructurii (decontarea cheltuielilor necesare înlăturării stării de risc cauzate de situația hidrologică critică actuală prin executarea în regim de urgență, pe sectoarele de Dunăre cuprinse între km 610-km 375, a unor operațiuni de dragare a fluviului Dunărea și a altor lucrări specifice), urmare a suplimentării fondului de intervenție din fondul de rezervă bugetară	10.08.2022	9.500
TOTAL				11.211

Anexa 2 – Glosar de termeni

Acciză – taxă specială de consum aplicată produselor din țară și din import, suportată de consumatori și inclusă în prețul de vânzare al unor mărfuri determinate.

Ajustare ciclică a veniturilor bugetare – eliminarea componentei veniturilor publice care este generată de excesul/deficitul de cerere (corespunzător fazei de expansiune/contractie a ciclului economic), prin eliminarea fluctuațiilor față de trend; nivelul veniturilor publice ajustate ciclic este nivelul veniturilor încasate dacă PIB ar fi la nivelul său potențial.

Ajustare stoc-flux a datoriei publice – procedeu care asigură consistența între variația stocului de datorie și fluxul de împrumuturi nete. Acesta ia în considerare acumularea de active financiare, modificări ale valorii datoriei denominate în valută și ajustări statistice.

Aranjament Stand-by – aranjament prin care o țară membră FMI este asigurată că va putea efectua trageri din Contul General de Resurse al Fondului până la un anumit nivel și pe o anumită perioadă, de obicei unul sau doi ani, cu condiția respectării angajamentelor prevăzute în aranjamentele de sprijinire ale economiei (a se vedea și **Condiționalități**).

Arierate ale bugetului general consolidat – împrumuturi sau datorii bănești care au devenit restante pentru mai mult de 90 de zile în urma nerespectării condițiilor contractuale dintre unitățile economice și stat.

Balanță bugetară ajustată ciclic – soldul bugetului general consolidat (engl. *Cyclically adjusted budget balance* – CABB), net de componenta ciclică. CABB reprezintă o măsură a tendinței fundamentale a soldului bugetar.

Balanță bugetară structurală – se determină deducând din balanța bugetară ajustată ciclic elementele singulare/temporare (*one-off*).

Balanță comercială – parte a balanței de plăți ce prezintă diferența dintre exporturile și importurile de bunuri și servicii realizate într-o anumită perioadă de timp.

Bază macroeconomică relevantă – agregat macroeconomic de care depind încasările dintr-o anumită categorie de venituri bugetare.

Balanță de plăți – situație statistică ce prezintă tranzacțiile realizate de o țară cu exteriorul, într-o anumită perioadă de timp.

Buffer – rezervă constituită de MF în Trezorerie („rezervă tampon”) destinată acoperirii în avans a necesarului de finanțare și care are rolul de protecție împotriva manifestării unor condiții adverse pe piețele financiare.

Buget general consolidat – ansamblul bugetelor (prevăzute la art. 1 alin. (2) din Legea 500 privind finanțele publice, la care se adaugă bugetele locale), agregate și consolidate pentru a forma un întreg.

Cerere agregată – cheltuielile totale efectuate de utilizatorii interni și externi pentru achiziționarea bunurilor și serviciilor finale produse într-o economie. Se determină ca sumă între cererea internă și exporturile de bunuri și servicii.

Clasificație economică – gruparea cheltuielilor după natura și efectul lor economic.

Clasificație funcțională – gruparea cheltuielilor după destinația lor, pentru a evalua alocarea fondurilor publice unor activități sau obiective care definesc necesitățile publice.

Compactul fiscal european – parte a TSCG (Tratatul privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în cadrul Uniunii Economice și Monetare), noul tratat pe care l-au semnat pe 2 martie 2012 toate statele UE, cu excepția Regatului Unit și a Cehiei. Tratatul vizează consolidarea disciplinei fiscale prin introducerea unor sancțiuni aplicate într-un mod mai automat și a unei supravegheri mai stricte. Noul tratat include cerința ca bugetele naționale să fie echilibrate sau în surplus. Această cerință va fi îndeplinită dacă deficitul structural anual nu va depăși 0,5% din PIB. Dacă datoria publică este semnificativ sub 60% din PIB și riscurile la adresa sustenabilității finanțelor publice pe termen lung sunt reduse, deficitul structural maxim poate ajunge la 1% din PIB.

Componentă a soldului bugetar de tip one-off – componentă de venituri sau cheltuieli de natură temporară.

Componenta ciclică a balanței bugetare – parte a modificării balanței bugetare determinate de evoluțiile ciclice ale economiei.

Condiționalități – politici economice pe care țările membre urmează să le aplice ca o condiție pentru utilizarea resurselor FMI. Acestea sunt, de cele mai multe ori, exprimate sub forma criteriilor de performanță (de exemplu: ținte monetare și bugetare), în scopul asigurării faptului că utilizarea finanțării FMI este temporară și respectă programul de ajustare menit să corecteze dezechilibrele balanței de plăți.

Conformare voluntară la plată – principiu conform căruia contribuabilii vor respecta legile fiscale și, mai important, vor raporta cu acuratețe veniturile și deducerile de care beneficiază, fără constrângere directă din partea autorităților abilitate în acest sens.

Consolidare – operațiunea de eliminare a transferurilor de sume dintre două bugete componente ale bugetului general consolidat, în vederea evitării dublei evidențieri a acestora.

Consolidare fiscală – politica ținută către reducerea deficitelor bugetare și a acumulării de datorie publică.

Consum final – componentă a cererii interne care cuprinde consumul privat și cheltuielile guvernamentale cu bunuri și servicii publice.

Cont de capital – fluxul de transferuri de capital și de achiziții/vânzări de active nefinanciare și nemateriale.

Cont financiar – fluxul de tranzacții asociate cu schimbarea dreptului de proprietate asupra activelor sau pasivelor externe ale unei țări și cuprinde investițiile străine directe, investițiile de portofoliu, derivatele financiare, alte investiții de capital și activele de rezervă.

Contagiune – reprezintă transmisia unor șocuri la nivel inter-sectorial, pe plan intern și internațional, independent de interconexiunile structurale sau de perturbările curente.

Contribuție – prelevare obligatorie a unei părți din veniturile persoanelor fizice și juridice, cu sau fără posibilitatea obținerii unei contraprestații.

Convergență reală – atingerea unui grad ridicat de similitudine și coeziune a structurilor economiilor țărilor candidate; deși Tratatul de la Maastricht nu menționează criteriile de convergență reală, aceasta poate fi sintetizată printr-o serie de indicatori precum PIB pe locuitor, gradul de deschidere al economiei, ponderea comerțului cu țările membre în totalul comerțului exterior, structura economiei.

Criterii de convergență nominală (Maastricht) – cele patru criterii prevăzute de Articolul 140(1) al Tratatului privind Funcționarea UE care trebuie îndeplinite de fiecare stat membru al UE înainte ca acesta să adopte moneda euro, și anume: 1) rata inflației nu trebuie să depășească cu mai mult de 1,5 pp media celor mai performante trei țări din UE la acest capitol; 2) rata dobânzii nominale pe termen lung nu trebuie să depășească cu mai mult de 2 pp media ratei dobânzii în primele trei state membre cu cele mai bune performanțe din perspectiva stabilității prețurilor; 3) deficitul bugetar trebuie să fie mai mic de 3% din PIB; ponderea datoriei publice în PIB să nu fie mai mare de 60% din PIB; 4) fluctuațiile cursului de schimb trebuie să nu fie mai mari de +/-15 procente în ultimii doi ani premergători examinării.

Datorie publică directă – datoria publică totală, mai puțin datoria publică garantată.

Datorie publică garantată – împrumuturi garantate de MF și autoritățile administrației publice locale.

Deficit bugetar structural – deficitul bugetar care s-ar înregistra dacă PIB ar fi la nivelul său potențial; este acea mărime a deficitului care s-ar înregistra în lipsa influențelor ciclului economic.

Deficit bugetar primar structural – deficit bugetar structural net de componenta „nediscreționară” a politicii bugetare - cheltuieli cu dobânzi aferente datoriei publice; este utilizat în analiza sustenabilității politicii fiscale.

Deficit cvasi-fiscal – reprezintă cheltuielile înregistrate în sectorul public, dar necontabilizate în buget; este vorba îndeosebi despre pierderi în activitatea întreprinderilor de stat neperformante, care se regăsesc sub forma obligațiilor restante către bugetele și utilitățile publice.

Deficit de cont curent – apare atunci când importurile totale de bunuri, servicii și transferuri ale unei țări sunt mai mari decât exporturile de bunuri, servicii și transferuri ale acelei țări; în această situație, țara respectivă devine un debitor net pentru restul lumii.

Deflator PIB – indicator ce reflectă modificarea prețurilor bunurilor și serviciilor din componența PIB; se calculează ca raport între PIB în prețurile anului curent și PIB în prețurile anului de bază.

Deviație PIB – indicator ce măsoară diferența dintre PIB efectiv al unei economii și PIB potențial; se mai folosește și termenul de *output-gap*.

Dezangajare automată – o parte din angajamentul bugetar este dezangajat automat de Comisia Europeană dacă rămâne neutilizat sau dacă nu s-a primit nicio cerere de plată până la sfârșitul celui de-al treilea an de la asumarea angajamentului bugetar. Diferența dintre cele două valori (cea alocată și cea transmisă spre rambursare la Comisie) se pierde prin aplicarea procedurii de dezangajare automată.

Dezinflație – proces de reducere a ratei inflației.

Economie subterană – activitate economică legală, dar ascunsă autorităților publice pentru a evita plata impozitelor și taxelor, a contribuțiilor sociale sau pentru a evita respectarea standardelor legale de pe piața muncii și a altor proceduri administrative.

Eurosistem – sistemul bancar central al Zonei Euro. Cuprinde Banca Centrală Europeană și băncile centrale naționale ale acelor state membre ale UE a căror monedă este euro.

Fondul de Coeziune (FC) – instrumentul financiar care sprijină investițiile în domeniul infrastructurii de transport și mediu.

Fondul de rezervă bugetară la dispoziția guvernului – sume la dispoziția guvernului ce se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar.

Fondul European de Garantare Agricolă (FEAGA) – fonduri europene de implementare a măsurilor de sprijin pentru producătorii agricoli.

Fondul European pentru Dezvoltare Regională (FEDR) – Fondul Structural care sprijină regiunile mai puțin dezvoltate, prin finanțarea de investiții în sectorul productiv, infrastructură, educație, sănătate, dezvoltare locală și întreprinderi mici și mijlocii.

Fondul Social European (FSE) – Fondul Structural destinat politicii sociale a UE, care sprijină măsuri de ocupare a forței de muncă și de dezvoltare a resurselor umane.

Impozit – prelevare obligatorie, fără contraprestație imediată, directă și nerambursabilă, pentru satisfacerea necesităților de interes general.

Impuls fiscal – impactul politicii fiscale discreționare asupra cererii agregate. Acesta se calculează ca variație a balanței structurale față de perioada anterioară; o valoare pozitivă corespunde unei politici fiscale expansioniste, în timp ce o valoare negativă corespunde unei politici fiscale restrictive.

Indice armonizat al prețurilor de consum – indice de prețuri de consum a cărui metodologie a fost armonizată între țările din UE; pe baza acestui indice se exprimă obiectivul de inflație al Băncii Centrale Europene și se determină rata inflației în Zona Euro.

Indice de eficiență a impozitării – indice pe baza căruia se măsoară eficiența colectării taxelor și impozitelor. Se determină ca raport între rata implicită de impozitare și cota legală de impozitare.

Inflație – reflectă creșterea persistentă și generalizată a prețurilor și se măsoară, de regulă, prin intermediul indicelui prețurilor de consum.

Mecanismul Cursului de Schimb II (MCS II) – aranjamentul privind cursul de schimb instituit la 1 ianuarie 1999, care constituie cadrul cooperării în domeniul politicii cursului de schimb între Eurosistem și statele membre ale UE a căror monedă nu este euro. Deși participarea la MCS II este voluntară, statele membre cu derogare trebuie să participe la acest mecanism. Aceasta înseamnă stabilirea parității centrale între cursul de schimb al respectivei monede naționale față euro și a unei marje de fluctuație față de paritatea centrală. Marja standard de fluctuație este plus/minus 15%, dar, la cerere, se poate conveni o marjă mai îngustă.

Obiectivul pe termen mediu (OTM) – reprezintă obiectivul pe termen mediu privind poziția bugetară și diferă pentru fiecare stat membru UE. Pentru statele ce au adoptat moneda euro sau se află în Mecanismul Cursului de Schimb II, acesta este -1% din PIB sau surplus bugetar. Reevaluarea obiectivelor pe termen mediu se face o dată la patru ani sau atunci când se adoptă o reformă structurală majoră.

Metodologie cash – presupune înregistrarea veniturilor în momentul în care acestea sunt efectiv primite și a cheltuielilor la momentul efectuării plății.

Metodologie ESA 2010 (*European System of National and Regional Accounts*) – Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale reprezintă un cadru de raportare contabilă folosit la nivel internațional pentru descrierea sistematică și detaliată a unei economii (a unei regiuni, a unei țări sau a unui grup de țări), a componentelor sale și a relațiilor sale cu alte economii; Standardul ESA 2010 are ca principale diferențe față de metodologia națională (*cash*) înregistrarea veniturilor și cheltuielilor în sistem *accrual* (pe bază de angajamente, nu de plăți efective, precum în sistemul *cash*). Metodologia ESA 2010 înlocuiește metodologia ESA 95, fiind adoptată în anul 2013.

Ofertă agregată – reprezintă ansamblul bunurilor și serviciilor oferite pe piața națională de toți agenții economici, autohtoni și străini. Altfel spus, oferta agregată reprezintă producția totală internă de bunuri economice plus oferta străinătății (importurile).

Pactul de stabilitate și creștere (PSC) – constă din două regulamente ale Consiliului UE: primul, referitor la „întărirea supravegherii pozițiilor bugetare și întărirea supravegherii și coordonării politicilor economice”, și al doilea, referitor la „accelerarea și clarificarea aplicării procedurii deficitului excesiv”, precum și dintr-o rezoluție a Consiliului European privind PSC adoptată la întâlnirea la nivel înalt de la Amsterdam din data de 17 iunie 1997. Mai exact, se solicită poziții bugetare aproape echilibrate sau în surplus ca obiectiv pe termen mediu al statelor membre, deoarece aceasta le-ar permite să facă față fluctuațiilor ciclice normale și să mențină deficitul bugetar sub valoarea de referință de 3% din PIB. Conform PSC, țările care participă la Uniunea Economică și Monetară trebuie să prezinte programe anuale de stabilitate, în timp ce țările neparticipante trebuie să prezinte programe anuale de convergență.

Pactul Euro Plus – este cunoscut și ca Pactul pentru Competitivitate și are ca obiectiv stabilitatea Zonei Euro, statele membre angajându-se să ia măsuri pentru stimularea competitivității, a angajării forței de muncă și consolidarea finanțelor publice.

Plafon anual de cheltuieli – sumă maximă, stabilită prin lege, ce poate fi alocată pentru o anumită categorie de cheltuielile guvernamentale în decursul unui an.

Pilonul 1 de pensii – denumire dată sistemului de pensii administrate de stat; deține un caracter obligatoriu și se bazează pe redistribuirea banilor încasați pe parcursul unui exercițiu bugetar, sistem de tip „*pay as you go*” (angajații plătesc acum pentru pensionarii de acum).

Pilonul 2 de pensii – denumire dată sistemului de pensii administrate privat; deține un caracter obligatoriu pentru angajații cu o vârstă mai mică de 35 de ani de la momentul introducerii sale (2007) și are ca scop asigurarea unei pensii private, care suplimentează pensia acordată de sistemul public. Contribuțiile la fondurile de pensii private sunt nominale și, imediat după ce sunt virate în contul salariatului, devin proprietatea acestuia.

PIB potențial – nivelul PIB real care poate fi produs de economie fără a genera presiuni inflaționiste; PIB potențial este determinat pe termen lung de factori fundamentali: organizarea economiei, capacitatea productivă a economiei determinată de tehnologie și factori demografici ce afectează forța de muncă etc.

PIB real – reprezintă valoarea bunurilor și serviciilor finale, produse într-o economie, într-o anumită perioadă, ajustată cu creșterea prețurilor. Dinamica PIB real este folosită pentru a măsura creșterea economică a unei țări.

Politică bugetară – politica financiară a statului în materie de cheltuieli publice; politica de alocare a resurselor publice.

Politică fiscală – politica prin care se dorește influențarea economiei folosind ca instrument sistemul de taxe și impozite.

Politică fiscală anticiclică – conduită a politicii fiscale care are rol de stabilizator al ciclului economic și care contribuie la diminuarea fluctuațiilor ciclice și a presiunilor inflaționiste din partea excesului de cerere.

Politică fiscală expansionistă – conduită a politicii fiscale care are ca efect accelerarea ritmului de creștere a cererii agregate și posibila amplificare a presiunilor inflaționiste.

Politică fiscală prociclică – conduită a politicii fiscale care nu își îndeplinește rolul de stabilizator al ciclului economic, ci, dimpotrivă, contribuie la amplificarea fluctuațiilor ciclice și a presiunilor inflaționiste din partea excesului de cerere.

Politică monetară expansionistă – conduită a politicii monetare care are ca efect stimularea cererii agregate și o posibilă amplificare a presiunilor inflaționiste.

Politică monetară restrictivă – conduită a politicii monetare care constrânge cererea agregată în scopul scăderii inflației.

Prima de risc de țară – randament suplimentar solicitat de un investitor pentru a compensa riscul sporit pe care îl presupune efectuarea unui anumit plasament într-o țară. Aceasta este reflectată în cotațiile CDS care măsoară costul asigurării contra riscului de faliment.

Procedura de deficit excesiv (engl. *Excessive Deficit Procedure - EDP*) – componenta corectivă a Pactul de stabilitate și creștere, care impune sancțiuni în caz de necorectare promptă a deficitelor publice excesiv de ridicate (superioare valorii de referință de 3% din PIB la prețurile pieței) sau a datoriei publice excesiv de ridicată (peste 60% din PIB sau care nu se diminuează într-un ritm satisfăcător, respectiv de 1/20 din diferența dintre nivelul datoriei publice și pragul de 60%, ca o medie pe ultimii trei ani).

Program de ajustare – program economic detaliat, de obicei susținut prin utilizarea resurselor FMI, bazat pe o analiză a problemelor economice ale țării în cauză și care prezintă politicile implementate deja și cele care urmează a fi implementate în vederea stabilizării în domeniile monetar, fiscal, al balanței de plăți, precum și la nivelul politicilor structurale, ca bază pentru o economie stabilă și a unei creșteri economice sustenabile.

Proxy – variabilă care estimează/aproximează și care înlocuiește o altă variabilă neobservabilă.

Punct de bază – unitate de măsură a ratelor de dobândă echivalentă cu 0,01%.

Rata dobânzii de politică monetară – reprezintă rata dobânzii utilizată pentru principalele operațiuni de piață monetară ale BNR. Actualmente, acestea sunt operațiunile repo pe termen de o săptămână, derulate prin licitație la rată fixă de dobândă.

Rata dobânzii de referință – începând cu 1 septembrie 2011, rata dobânzii de referință a Băncii Naționale a României este rata dobânzii de politică monetară, stabilită prin hotărâre a Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României.

Rată implicită de impozitare – reprezintă raportul dintre veniturile colectate pentru un anumit tip de impozit și baza aferentă de impozitare a acestuia.

Regulă fiscală – o constrângere pe termen lung asupra politicii fiscale prin limite numerice privind agregatele bugetare. Regulile fiscale au ca scop evitarea presiunilor generate de stimulente și cheltuieli în exces, mai ales în faza ascendentă a ciclului economic, astfel încât să se asigure responsabilitatea în gestiunea finanțelor publice și sustenabilitatea datoriei publice.

Redevență – remunerația plătită în schimbul obținerii folosinței sau a dreptului de folosință asupra obiectului unui drept de proprietate.

Rectificare bugetară – operațiune prin care se modifică bugetul în cursul exercițiului bugetar.

SO – indicator compozit, de avertizare timpurie, care surprinde sustenabilitatea pe termen scurt a finanțelor publice (până la 1 an) prin intermediul analizei de tip semnale.

S1 – indicator al *gap* de sustenabilitate care arată creșterea impozitelor sau reducerea cheltuielilor (ca procent din PIB) necesară pentru a atinge un nivel de 60% din PIB la sfârșitul perioadei analizate.

S2 – indicator al *gap* de sustenabilitate care indică nivelul efortului fiscal (pondere în PIB) necesar pentru a fi îndeplinită constrângerea bugetară intertemporală pe un orizont de timp infinit.

Semestrul european – reprezintă un instrument adițional de supraveghere preventivă a politicilor economice și fiscale ale statelor membre; reprezintă un ciclu anual de coordonare a politicilor economice și bugetare, care are loc în primele șase luni ale anului, cu scopul de a identifica dezechilibrele apărute sau iminente care ar încălca normele stabilite de Pactul de stabilitate și creștere.

Sezonalitate – tiparul fluctuațiilor în evoluția unei variabile economice care apar sistematic în anumite perioade ale anului.

Soldul bugetului general consolidat – indicator ce arată diferența între veniturile bugetare totale și cheltuielile totale.

Soldul primar al bugetului general consolidat – diferența dintre veniturile și cheltuielile bugetului general consolidat, din care au fost deduse plățile de dobânzi aferente datoriei publice.

Spațiu fiscal – 1. reprezintă diferența dintre nivelul datoriei publice curente și un nivel limită al datoriei publice, nivel ce nu implică creșterea costului de finanțare a deficitului și care ține cont de evoluția istorică a ajustării fiscale; 2. resursele financiare disponibile pentru cheltuieli suplimentare necesare în vederea realizării proiectelor de dezvoltare.

Stabilizatori automați – instrumente de autoreglare a economiei, având scopul reducerii fluctuațiilor economice; de exemplu: impozitarea în cote procentuale proporționale, ajutoarele sociale pentru șomaj.

Strategie fiscal-bugetară – documentul de politică publică ce stabilește obiectivele și prioritățile în domeniul fiscal-bugetar, țintele veniturilor și cheltuielilor bugetului general consolidat și ale bugetelor componente ale bugetului general consolidat, precum și evoluția soldului bugetului general consolidat pe o perioadă de trei ani.

Sustenabilitate fiscală – un set de politici este sustenabil în cazul în care statul debitor este capabil să onoreze plățile aferente serviciului datoriei sale, fără a fi necesară în viitor o corecție abruptă a soldului bugetului general consolidat.

Swap – schemă de compensare în lanț a obligațiilor restante față de BGC; operațiune prin care se realizează stingerea obligațiilor bugetare restante, cu impact echivalent pe venituri și pe cheltuieli.

Taxă – reprezintă suma plătită de o persoană fizică sau juridică, de regulă, pentru serviciile prestate acesteia de un operator economic, o instituție publică sau un serviciu public.

Taxa clawback – impozit aplicat în industria farmaceutică ce presupune ca toți producătorii de medicamente să contribuie la finanțarea sistemului public de sănătate cu o parte din profitul realizat în

urma vânzărilor de medicamente compensate care depășesc suma alocată acestora de la Fondul Național Unic de Asigurări Sociale de Sănătate.

Țintă de inflație – obiectivul de inflație asumat de băncile centrale care au adoptat strategia de țintire directă a inflației. Ținta se poate exprima printr-un nivel fix al inflației și/sau printr-un interval de variație. În România, BNR își stabilește ținta de inflație sub forma unui interval de variație de +/-1 punct procentual în jurul țintei.

Variabile nominale – variabile exprimate în prețuri curente.

Variabile reale – variabile exprimate în prețuri constante (în prețurile unui an de bază).

Venituri fiscale – reprezintă veniturile colectate de stat prin impozitare; în componența acestora, sunt incluse: impozitul pe venit, profit și câștiguri din capital, impozitele și taxele pe proprietate, impozitele și taxe pe bunuri și servicii, taxele pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități, impozitul pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale, alte impozite și taxe fiscale, contribuțiile la asigurările sociale.

Venituri nefiscale – reprezintă resursele bănești care provin din alte surse decât impozitarea, cum ar fi: redevențe, viramente din profitul companiilor de stat, amenzi, tarife etc.