



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

Sinteză

- Bugetul pe 2023 și Strategia Fiscal-Bugetară 2023-2025 sunt construite într-un context internațional extrem de complicat și complex, fără precedent după al doilea război mondial, ce este marcat și de invadarea Ucrainei.
- Contextul internațional este definit de consecințe economice și de securitate ale războiului din Ucraina, criza energetică generată de creșterea foarte mare a prețului relativ al energiei (o creștere exacerbată de Război), inflație înaltă persistentă, înăsprirea condițiilor financiare pe piețe, o criză alimentară, fragmentarea sistemului economic global și regionalizarea lanțurilor de aprovizionare și, nu în cele din urmă, efecte tot mai grave ale schimbărilor climatice.
- *Siguranța*, înțelesă în termeni tehnologici, militari și economici (ca furnizare de bunuri esențiale pentru viața cetățenilor), capătă întâietate în politica publică.
- Economiiile din UE revelează tot mai vizibil trăsături de „economii de război” și au loc creșteri de cheltuieli pentru apărare în numeroase state.
- Inflația „surpriză” a ajutat execuții bugetare în Europa și limitarea ca pondere în PIB a datorilor publice în 2022. Acest efect asupra echilibrului bugetar este limitat, iar o proiecție fiscal-bugetară pe termen mediu și lung trebuie să aibă în vedere consecințe negative ale persistenței posibile a unei inflații înalte.
- Pentru ca inflația să ajungă în câțiva ani aproape de ținte este necesar un *policy mix* adecvat: o politică monetară care să stăpânească expectații inflaționiste, politici bugetare prudente, măsuri de politică industrială care să sprijine producția.
- Nu este simplu de ajuns la un *policy mix* care să ducă inflația în jos în mod ferm, deoarece statele au presiuni mari pe bugete. Dacă deficitele bugetare nu sunt ținute sub control, politicile monetare sunt obligate să fie și mai strânse, ceea ce face creditul mai scump. Oricum piețele financiare externe reacționează la deficite mari, la proliferare de semne că datoriile nu sunt sustenabile și au loc atacuri speculative.
- România este de mai mulți ani în procedura de deficit excesiv și s-a angajat să ajungă cu deficitul bugetar la circa 3% din PIB în 2024. Este o misiune foarte grea în condițiile presiunilor pe buget și deteriorării severe a mediului internațional.



- Provocările actuale și viitoare tensionează bugetele publice mai ales în țările cu veniturile fiscale joase. România, cu venituri fiscale (inclusiv contribuții) în jur de 27% din PIB este la coada ierarhiei europene. CF reiterează necesitatea ca veniturile proprii ale bugetului public să crească.
- Este de salutat intenția, foarte ambițioasă, de a duce deficitul bugetar (*cash* și ESA) la 4,4% din PIB în 2023 și la sub 3% din PIB în 2024 (conform Strategiei Fiscal-Bugetare). Și tot salutar este dezideratul de a duce investițiile la peste 7% din PIB în 2023 având în vedere resursele europene disponibile.
- CF apreciază proiecția de PIB nominal a CNSP ca fiind realistă pe orizontul de timp considerat – cu o compensare între valorile posibil mai mari ale creșterii reale anticipate și cele aferente deflatorilor PIB. În privința pieței muncii, dacă anul 2023 oferă o perspectivă realistă, ultimii doi ani ai orizontului SFB (2024 și 2025) ar putea fi marcați, în opinia CF, de o supraestimare a dinamicii – în special în ceea ce privește numărul de angajați.
- Realizarea unui deficit bugetar de 4,4% în anul 2023 trebuie să surmonteze dificultăți importante ale construcției bugetului public, pe care CF le vede atât pe partea de venituri, cât și pe partea de cheltuieli.
- Construcția bugetară pentru anul 2023 are în vedere o țintă de deficit bugetar *cash* de 4,4% din PIB, reprezentând o diminuare de 1,34 pp față de nivelul proiectat de MF pentru anul 2022 (5,74% din PIB). Nivelul corespunzător al țintei de deficit bugetar ESA 2010 pe anul 2023 este tot de 4,4% din PIB și, comparativ cu nivelul estimat de MF pentru anul anterior (6,2% din PIB), reprezintă o reducere de 1,8 pp din PIB.
- Reducerea proiectată a deficitului *cash* în anul 2023 are loc prin majorarea veniturilor bugetare cu 0,9 pp din PIB, coroborată cu diminuarea cheltuielilor bugetare cu 0,44 pp din PIB.
- Factorii principali care influențează dinamica programată a veniturilor bugetare în termeni nominali în anul 2023 sunt reprezentați de cadrul macroeconomic proiectat pentru anul viitor, măsurile de politică fiscală adoptate, cuantumul sumelor luate în considerare având drept sursă îmbunătățirea eficienței colectării/reducerea evaziunii fiscale, proiectele PNRR.
- Privind includerea *ex-ante* în proiecția bugetară a unor sume suplimentare provenite din ameliorarea dorită a eficienței colectării, CF are rezerve în a le considera la acest moment, în virtutea principiului prudenței.
- Consiliul Fiscal apreciază drept probabilă încasarea unor venituri mai mici comparativ cu țintele asumate în proiectul de buget de circa 11,3 mld. lei, reprezentând circa 0,73% din PIB. Aceasta derivă din considerarea gradului de colectare (inferior cu 8,7 mld. lei în raport cu proiecția) și supraevaluarea cu 2,6 mld. lei a unor venituri fiscale.
- Reducerea în planificare a cheltuielilor bugetare, exprimate ca pondere în PIB, este rezultatul diminuării în termeni nominali a subvențiilor, precum și al unor ritmuri de creștere în termeni nominali moderate și substanțial inferioare dinamicii proiectate a



PIB nominal pentru cheltuielile de asistență socială, bunuri și servicii, personal și dobânzi. Această reducere este contrabalansată parțial de majorarea substanțială a cheltuielilor cu proiecte finanțate din fonduri europene, în special cele aferente PNRR, și a cheltuielilor de capital.

- CF apreciază ca probabil un necesar suplimentar de alocări bugetare de circa 5 mld. lei la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii, de cel puțin 2 mld. lei la nivelul cheltuielilor de asistență socială, respectiv de cel puțin 2 mld. lei la nivelul cheltuielilor cu dobânzile. Cumulat, CF estimează o sub-bugetare a cheltuielilor de cel puțin 0,58% din PIB.
- CF apreciază construcția bugetară pentru anul 2023 compatibilă cu un deficit *cash* în jurul valorii de 5,7% din PIB.
- Rectificările bugetare viitoare trebuie să identifice măsuri de ajustare în vederea apropierei de ținta de deficit bugetar pentru anul 2023.
- O constrângere suplimentară asupra bugetului public este generată de cheltuielile de investiții publice care nu au finanțare nerambursabilă, în special componenta cheltuielilor de capital, sub impactul majorării semnificative a cheltuielilor de apărare, și componenta de împrumut a PNRR. Atenuarea acestei constrângeri se poate face prin creșteri de venituri și/sau realocări de resurse. Problema este însă spațiul fiscal foarte limitat.
- 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 echilibrului macroeconomice, de ameliorare a ratingului de țară.
- Există în dezbaterea publică europeană ideea de a nu include cheltuieli suplimentare de investiții și de apărare în deficitul bugetar. Cel puțin pe termen scurt și mediu, impactul economic asupra deficitelor nu poate fi contrabalansat prin beneficii prezumate în viitorul mai îndepărtat. Orice cheltuială suplimentară, dacă este finanțată prin îndatorare, nu are cum să nu se reflecte în datorie publică și deficit.
- 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 are semne de întrebare privind realismul acestei abordări. În absența unor politici credibile care să sprijine realizarea consolidării fiscal-bugetare pe termen mediu și prin creșteri de venituri fiscale, balanța riscurilor este înclinată în direcția înregistrării unor deficite mai ridicate decât cele preconizate pentru anii următori.
- Consolidarea fiscală, chiar dacă grevează asupra creșterii economice viitoare, efect contracționist ce poate fi însă contracarat de absorbția masivă de fonduri europene, este o necesitate stringentă; amânarea realizării acesteia prin măsuri cu efect asupra deficitului structural, doar mizând pe continuarea evoluției ciclice favorabile a



economiei și pe efectul (pozitiv din punct de vedere fiscal) inflației, nereprezentând, în opinia CF, opțiuni viabile.

- Consolidarea fiscal-bugetară este esențială pentru aderarea la zona euro.
- Contextul de ansamblu foarte vitreg face ca, pentru România, fondurile europene (CFM și PNRR), să capete o importanță extraordinară: împreună cu resursele proprii, sau atrase, din buget (care finanțează cheltuieli de capital), banii europeni pot duce investițiile la peste 7% anual – ceea ce se vede în strategia fiscal-bugetară pentru anii 2023-2025. Banii europeni ajută și balanța externă a României, o protecție în plus la presiuni valutare, atacuri speculative.
- Apartenența la UE aduce avantaje incontestabile din perspectiva surselor de finanțare (bani europeni) și chiar a bonității financiare, dar nu poate fi un panaceu sau o garanție deplină.



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

În data de 30 noiembrie, Ministerul Finanțelor (MF) a transmis Consiliului Fiscal (CF), prin adresele 467618/29.11.2022 și 467619/29.11.2022, *proiectul Bugetului general consolidat pe anul 2023, proiectul Legii pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2023, împreună cu Expunerea de motive, Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2023-2025, Raportul privind situația macroeconomică pe anul 2023 și proiecția acesteia în perioada 2024-2026, proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2023, Expunerea de motive și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2023* solicitând, în baza art. 53, alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 (LRFB) republicată, opinia CF cu privire la acestea.

Potrivit art. 53, alin. (4) al LRFB, Guvernul și Parlamentul au obligația de a analiza opiniile și recomandările CF la elaborarea strategiei fiscal-bugetare, a legilor bugetare anuale, precum și la elaborarea altor măsuri determinate de aplicarea LRFB și, respectiv, la însușirea/aprobarea acestora.

1. Context internațional

Bugetul pe 2023 și Strategia Fiscal-Bugetară 2023-2025 sunt construite într-un context internațional extrem de complicat și complex, fără precedent după al doilea război mondial, ce este marcat și de invadarea Ucrainei în luna februarie.

Contextul internațional este definit de consecințe economice și de securitate ale războiului din Ucraina, criza energetică generată de creșterea foarte mare a prețului relativ al energiei (o creștere exacerbată de Război), inflație înaltă persistentă ce decurge din criza energetică și ruperea lanțurilor de aprovizionare, înăsprirea condițiilor financiare pe piețe, o criză alimentară care se simte mai acut în țările sărace, fragmentarea sistemului economic global și regionalizare a lanțurilor de aprovizionare și, nu în cele din urmă, efecte tot mai grave ale schimbărilor climatice.

Siguranța, înțeleasă în termeni tehnologici, militari și economici (ca furnizare de bunuri esențiale pentru viața cetățenilor), capătă întâietate în politica publică.

Economile din UE revelează tot mai vizibil trăsături de „economii de război”, cu bugete publice tensionate adânc și cu modificări în compoziția cheltuielilor, cu mai multe resurse alocate pentru apărare și alte urgente.



Flancul estic al NATO se întărește din punct de vedere militar, ceea ce reclamă noi resurse în acest scop. În Polonia sunt planuri de a duce cheltuielile pentru apărare spre 5% din PIB în câțiva ani, iar în țările baltice aceste cheltuieli sunt estimate la circa 2,5% din PIB în 2022 (date NATO citate de Bloomberg TV, 2 decembrie a.c.) – în timp ce media în UE este sub 1,5% din PIB; în UE, doar Grecia are un nivel al cheltuielilor de apărare peste 3,5% din PIB, ce ține de vechiul contencios cu Turcia. Germania a anunțat la rândul ei creșterea cheltuielilor militare (în prezent sunt 1,2-1,3% din PIB). În România, bugetul de stat pentru 2023 duce aceste cheltuieli la 2,3% din PIB. Pentru România, consolidarea bugetară (reducerea deficitului bugetar) trebuie să țină cont de creșterea cheltuielilor de apărare ca un cost permanent al bugetului public.

Statele devin mai active în economie, recurg la politici industriale axate pe vectori de putere militară/tehnologică și competitivitate. NGEU poate fi văzut pentru UE drept un cadru de politici industriale. În SUA, alături de alte măsuri, „The Inflation reduction act” este un pachet de politici industriale ce urmăresc tranziția verde și competitivitatea.

Bugetele publice ale statelor membre ale UE au alocat resurse pentru a atenua impactul crizei energetice și al războiului din Ucraina – cum s-a întâmplat și în Pandemie. Intervenția guvernelor este diferită însă, în funcție de puterea economică și resursele bugetare.

De-globalizarea, intrarea în prima linie a considerentelor geopolitice și de securitate, echivalează cu o fragmentare a lumii economice globale, cu mai mulți poli de putere și gravitație – deoarece economia globală va evolua nu ca simplu derivat al rivalității între SUA, ca sistem liberal, și China, ca sistem politic autocrat.

Contextul foarte complicat și tensionat este reflectat de inflație înaltă persistentă, încetinire economică și spectrul recesiunii pentru unele economii, cost al creditării în urcare rapidă, piețe financiare nervoase, sistem financiar non-bancar insuficient reglementat care amplifică riscuri sistemice etc. Banca Reglementelor Internaționale avertiza recent asupra riscurilor induse de datorii ascunse („*hidden leverage*”), ce rezultă din operațiuni cu derivative ale multor entități non-bancare. Episodul din octombrie a.c., de la Londra, privind fondurile de pensii, este elocvent.

În zona euro, inflația *headline* a ajuns în octombrie a.c. la peste 10%, în SUA la peste 8%. BCE și alte bănci centrale au ridicat ratele de politică monetară considerabil, chiar dacă acestea sunt încă negative în termeni reali. Băncile centrale au în vedere că șocurile sunt prevalent pe latura ofertei și că expectațiile inflaționiste nu arată a fi dezancorate. Piețele financiare se așteaptă ca Fed să ridice rata principală către 5% în 2023; BCE a crescut, de asemenea, ratele de bază în mod semnificativ, dar o face considerând inclusiv gradul foarte diferit de îndatorare a statelor membre. Fed și BCE au inițiat QT (*quantitative tightening*, ca proces invers față de QE, relaxarea cantitativă), absorbție de bază monetară din sistemul financiar, care însă poate accentua crize de lichiditate (*sudden stops*) pe anumite piețe. De aceea, probabil, BCE a anunțat un nou „instrument de protecție”.



Inflația în țările nou intrate în UE (după 2004) este substanțial mai ridicată decât în țările dezvoltate; aceste țări importă inflație având economii în general mici (cazul țărilor baltice, cu nivele între 20-27%) și sunt puternic dependente de aprovizionare de energie din exterior. Băncile centrale din țări din Europa centrală și de răsărit, care nu fac parte din zona euro, au urcat preventiv, în cadență rapidă, ratele de politică monetară, în încercarea de a ține sub control expectații inflaționiste și de a atenua șocuri venite de pe piețele de capital.

În UE se are în vedere reforma regulilor fiscale, care să țină cont de noi provocări și lecțiile crizei datorilor suverane – când s-a acționat prociclic și neglijându-se *spillover effects*¹. Pași înainte s-au făcut, se încearcă o adaptare a acestor reguli la circumstanțe naționale, o simplificare și, în același timp, o întărire a modalităților de conformare a execuțiilor bugetare cu norme de prudență fiscală și sustenabilitate a datorilor; nu s-a ajuns însă deocamdată la un consens privind o „capacitate fiscală” comună (idee susținută de Consiliul Fiscal European și FMI, de diverse centre de analiză), chiar dacă embrioni pentru acest instrument de stabilizare există în finanțarea planurilor naționale de redresare și reziliență prin emisiuni de obligațiuni comune.

Inflația „surpriză” a ajutat execuțiile bugetare în Europa și limitarea ca pondere în PIB a datorilor publice în 2022, iar acest lucru este posibil să se întâmple și în 2023. A avut loc însă o deteriorare importantă a termenilor schimburilor comerciale (*terms of trade*) în majoritatea țărilor din UE din cauza costului mult crescut al energiei și al altor mărfuri importate.

Pentru ca inflația să ajungă în câțiva ani aproape de ținte este necesar un *policy mix* adecvat: o politică monetară care să stăpânească expectații inflaționiste, politici bugetare prudente (care să nu alimenteze cererea agregată în mod periculos), măsuri de politică industrială care să sprijine producția.

Dar nu este simplu de ajuns la un *policy mix* care să ducă inflația în jos în mod ferm, deoarece statele au presiuni mari pe bugete din cauza crizelor multiple; există datorii publice și datorii private care au crescut mult după criza financiară. Odată cu înăsprirea politicilor monetare, condițiile de finanțare devin mai oneroase, mai ales pentru economii care au îndatorare totală (publică și privată) mai mare și operează un *trade-off* între controlul inflației și stabilitatea financiară. Fiindcă stăpânirea expectațiilor inflaționiste reclamă politici monetare strânse; dacă deficitele bugetare nu sunt ținute sub control, politicile monetare sunt obligate să fie și mai strânse, ceea ce face creditul mai scump – este ceea ce se numește un *policy mix* mult suboptim. Oricum piețele financiare externe reacționează la deficite mari, la proliferare de semne că datorile nu sunt sustenabile, chiar dacă 2022 a venit cu o „inflație surpriză”, ca o mană cerească pentru unele bugete.

¹ Se referă la efecte indesezirabile din perioada crizei datorilor suverane pe care măsuri adoptate într-o țară (analizele acestor efecte au privit în special zona euro) le au asupra altor țări din cauza integrării financiare adânci și a unei combinații de politici.



România este de mai mulți ani în procedura de deficit excesiv și și-a luat angajamentul de a ajunge cu deficitul bugetar la circa 3% din PIB în 2024. Este o misiune foarte grea în condițiile presiunilor pe buget și deteriorării severe a mediului internațional.

Provocările actuale și viitoare tensionează bugetele publice mai ales în țările cu veniturile fiscale joase. România, cu venituri fiscale (inclusiv contribuții) în jur de 27% din PIB este la coada ierarhiei în UE, mult chiar sub vecine din Europa centrală și de Răsărit – unde media este de 34-35% din PIB, în timp ce media în UE este de circa 41% din PIB.

CF reiterează necesitatea ca veniturile proprii ale bugetului public să crească. Numai cu resurse europene (UE) este greu de înfruntat șocuri adverse puternice. Este totodată necesar ca veniturile bugetului public să fie cât mai bine utilizate, investițiile să fie bine prioritizate și urmărite în executare, să crească eficiența utilizării banului public. Grijă față de banul public trebuie să fie cu atât mai mare cu cât vremurile sunt mai nefavorabile.

Venituri mai mari ar permite o finanțare mai bună a domeniilor ce sunt de mulți ani subfinanțate în raport cu standardele europene și nevoile cetățenilor.

Este de salutat efortul, foarte ambițios, de a duce deficitul bugetar (cash și ESA) la 4,4% din PIB în 2023 și la sub 3% din PIB în 2024 (conform Strategiei Fiscal-Bugetare), ceea ce ar permite României să iasă din procedura de deficit excesiv (EDP). Și tot salutar este efortul de a duce investițiile la peste 7% din PIB în 2023, având în vedere resursele europene disponibile.

Dar realizarea unui deficit bugetar de sub 4,5% în 2023 trebuie să surmonteze dificultăți ale bugetului pe care CF le vede atât pe partea de venituri, cât și pe partea de cheltuieli.

Efortul de ajustare față de 2022 (cu ținta programată după a doua rectificare la 5,74% din PIB) este de judecat având în vedere creșterea cheltuielilor de apărare cu 0,5% din PIB – la 2,28% din PIB în 2023, cum este prevederea în bugetul de stat, față de 1,66% în 2022. Este de notat că în 2023 cheltuielile de capital ar trebui să fie cu circa 0,5% mai mari decât în 2022 – 3,5% din PIB față de 3% din PIB, ceea ce este de presupus că privește resurse suplimentare alocate pentru apărare. Acest efort reclamă o sprijinire ținută a cetățenilor vulnerabili și a firmelor în suferință în aceste vremuri foarte dificile, o absorbție cât mai mare a fondurilor europene, o utilizare chibzuită a banului public.

Contextul foarte vitreg evocat mai sus face ca, pentru România, fondurile europene (CFM și PNRR), să capete o importanță extraordinară: împreună cu resursele proprii, sau atrase, din buget (care finanțează cheltuieli de capital), banii europeni pot duce investițiile la peste 7% anual – ceea ce se vede în strategia fiscal-bugetară pentru anii 2023-2025. Banii europeni ajută și balanța externă a României, o protecție în plus la presiuni valutare, atacuri speculative.

Cum s-a menționat și în alte documente ale CF, fondurile europene sunt singurul piston contraciclic de anvergură; cumulate, ele ajung la mai multe procente din PIB anual – în 2023



ar fi circa 18 mld. euro, inclusiv resurse din CFM precedent. Dar nu este simplu de atins dezideratul unei absorbții înalte a resurselor europene din cauza unor slăbiciuni instituționale.

PNRR poate ajuta economia românească să devină mai robustă, mai competitivă, să se însereze mai avantajos în lanțuri de producție regională.

Trebuie subliniat că incertitudinile și volatilitatea sunt foarte mari în spațiul global și că toate evaluările, prognozele pot fi ușor infirmate de evoluții ulterioare.

2. Consolidarea bugetară, procedura de deficit excesiv și conformarea cu regulile fiscale prevăzute de LRFB

Deși circumstanțele speciale ale declanșării pandemiei COVID-19 și ale impactului sever al acestora au determinat, în martie 2020, activarea clauzei derogatorii generale a PSC de către Comisia Europeană², prin care regulile fiscale ale cadrului bugetar european au fost suspendate temporar în 2020 și 2021, suspendarea fiind prelungită ulterior până la finele anului 2023, începând din luna aprilie 2020, România se află sub incidența Procedurii de Deficit Excesiv (PDE), ca urmare a înregistrării unui deficit bugetar de 4,4% din PIB în anul 2019, semnificativ peste pragul de 3% statuat de PSC, situație anterioară declanșării pandemiei.

În iunie 2021, Consiliul UE a adoptat o recomandare adresată României privind corecția situației de deficit excesiv până cel târziu în anul 2024, în condițiile consolidării fiscale prin reforme comprehensive care să asigure succesul strategiei fiscal-bugetare pe termen mediu. Recomandarea Consiliului prevedea o traiectorie de ajustare graduală a deficitului bugetar în standarde ESA 2010 cu respectarea următoarelor ținte, exprimate ca procent din PIB: 8% în 2021, 6,2% în 2022, 4,4% în 2023 și 2,9% în 2024.

În baza raportului transmis în octombrie 2021 de autoritățile române, privind măsurile luate ca răspuns la recomandarea Consiliului menționată, în evaluarea sa din noiembrie 2021, CE a apreciat că deficitul bugetar pentru anul 2021 este de așteptat să se încadreze în ținta prevăzută³. Într-adevăr, execuția bugetară a anului 2021 s-a încheiat cu un deficit de 7,12% din PIB în termeni ESA, respectiv 6,76% din PIB în termeni *cash*.

Documentele programatice ale MF și proiectul de buget pentru anul 2022 au avut în vedere continuarea procesului de consolidare fiscală în linie cu angajamentele de încadrare în calendarul și țintele recomandate de CE, prevăzându-se o țintă a deficitului ESA de 6,2% din

² European Commission (2020). *Communication from the Commission to the Council on the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact*, COM(2020) 123 final, Brussels, 20.3.2020.

³ European Commission (2021). *Assessment of action taken by Romania in response to the Council Recommendation of 18 June 2021 with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Romania*, COM(2021) 915 final, Brussels, 24.11.2021.



PIB. Între cele trei recomandări de țară ale CE pe marginea Programului Național de Reforme și a Programului de Convergență ale României publicate în mai 2022⁴, prima se referă, în mod explicit, la continuarea politicilor fiscale și a consolidării bugetare în anii următori, conform recomandării Consiliului UE din iunie 2021, pentru a corecta situația de deficit excesiv corespunzător calendarului și țintelor asumate, cu menționarea impactului creșterii prețurilor la energie și materii prime, precum și ale războiului din Ucraina asupra cadrului macroeconomic și a proiecțiilor bugetare din 2022, apreciindu-se ca realiste așteptările privind atingerea țintei de deficit bugetar, în condițiile unei creșteri puternice a PIB nominal. Raportul atrage însă atenția că procesul de consolidare fiscală este prevăzut a se realiza, în principal, pe latura cheltuielilor, iar în lipsa unor măsuri sau a unor rezultate sub cele scontate ale reformelor întreprinse, inclusiv celor susținute prin PNRR (de exemplu digitalizarea ANAF) în scopul creșterii veniturilor fiscale, România este expusă riscului de nerespectare a țintei de deficit bugetar în anul 2023, stabilită, conform Strategiei fiscal-bugetare pentru perioada 2023 – 2025 la nivelul de 4,4% din PIB, în termeni ESA. În opinia CF, acest risc este amplificat de circumstanțele economice actuale din Europa. Având în vedere că România se află sub incidența PDE, o eventuală depășire a țintei de deficit ESA de 4,4% din PIB pentru anul 2023 ar echivala cu nerespectarea țintelor agreeate cu CE în cadrul traiectoriei de reducere a deficitului bugetar la niveluri inferioare pragului de 3% (4,4% în 2023 și 2,9% în 2024).

Importanța creșterii veniturilor fiscale în contextul respectării angajamentelor asumate în calendarul consolidării bugetare și al revenirii deficitului bugetar sub pragul de 3% în anul 2024, respectiv ieșirii României din EDP este pusă în evidență și de recomandările FMI în urma consultării cu autoritățile române privind Art. IV (cadrul macroeconomic) conținute în raportul publicat în septembrie 2022⁵. Astfel, având în vedere flexibilitatea limitată de acțiune în privința cheltuielilor, pentru refacerea spațiului fiscal, se recomandă reforma taxării veniturilor și proprietății, reducerea stimulentei fiscale, lărgirea bazei de impozitare, întărirea administrației fiscale ș.a. – o parte din acestea regăsindu-se în OG 16/2022 – astfel încât sistemul fiscal să devină mai eficient și mai just. În acest context, se subliniază că în susținerea acestor reforme, fondurile din PNRR reprezintă o importantă oportunitate, dar și o provocare semnificativă pentru absorbția acestora. Privind regândirea regimului fiscal, CF a pledat în mod constant (a se vedea și analiza *Consolidarea bugetară și creșterea veniturilor fiscale – necesitate vitală pentru stabilitatea și securitatea economică a României*, mai 2022).

Alte reguli care pot (ar putea) face obiectul evaluării CF cu privire la proiectul de buget pe anul 2023 și la Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2023-2025 sunt reprezentate de conformitatea propunerilor din buget cu plafoanele prevăzute în Legea pentru aprobarea

⁴ European Commission (2022). *Recommendation on the 2022 National Reform Programme of Romania and delivering a Council opinion on the 2022 Convergence Programme of Romania*, COM (2022) 624 final, Brussels, 23.5.2022.

⁵ International Monetary Fund (2022). *Romania. 2022 Article IV Consultation - Staff Report and Statement by the Executive Director for Romania*, IMF Country Report no. 22/310, Press release, September.



plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2023. Însă, având în vedere că SFB pentru perioada 2023-2025 și Legea privind plafoanele unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2023 au fost elaborate și trimise spre analiză CF simultan cu proiectul de buget pe anul 2023, verificarea respectării plafoanelor stabilite devine un demers pur formal, proiectul de buget fiind în concordanță cu plafoanele stabilite. Trebuie subliniat că această practică s-a perpetuat pe parcursul ultimilor ani, SFB fiind publicată concomitent cu proiectul de buget și nu în iulie-august, termenul prevăzut în LRFB. În aceste condiții, monitorizarea respectării *ex-ante* a regulilor fiscale referitoare la plafoane devine irelevantă, erodând rolul pe care SFB ar trebui să îl aibă în orientarea politicii fiscal-bugetare pe termen mediu. Mai mult, în contextul PDE, care presupune o traiectorie de reducere a deficitului bugetar întinsă pe mai mulți ani, elaborarea și respectarea strategiei fiscal-bugetare pe termen mediu capătă o importanță deosebită.

Consolidarea bugetară și ratingul suveran

În evaluarea ratingului suveran realizată de principalele agenții de profil, procesul de consolidare bugetară are o importanță foarte mare.

În luna octombrie 2022, principalele agenții de rating au confirmat calificativele acordate anterior României: Standard & Poor's la „BBB-” cu perspectivă stabilă⁶; Moody's la „Baa3” cu perspectivă stabilă⁷; FitchRatings la „BBB-”, cu perspectivă negativă⁸.

Menținerea ratingului suveran al României în categoria *investment grade* este bazată pe câteva ancore: apartenența țării la UE, fondurile europene din CFM 2021-2027 și PNRR, derularea PDE și efectul acesteia asupra disciplinei bugetare, așteptările pozitive privind respectarea calendarului de consolidare fiscală și implementarea unor reforme credibile în domeniul sistemului de pensii și al administrației publice.

Cu toate acestea, evaluările agențiilor de rating atrag atenția cu privire la existența unor riscuri și vulnerabilități ale economiei românești, între care, cele induse de războiul din Ucraina și criza europeană a energiei asupra performanțelor economice și fiscale, precum și de condițiile tot mai dificile de finanțare externă, agravate de persistența dezechilibrelor macroeconomice, inclusiv de nivelul tot mai înalt al deficitului comercial, care arată o problemă de competitivitate, la care se adaugă incertitudinea privind implementarea de politici care să abordeze deficitul structural pe termen mediu, în ciuda progreselor din acest an.

⁶ Standard and Poor's (2022). *Romania 'BBB-/A-3' Ratings Affirmed; Outlook Stable*, Press Release, October 14.

⁷ Moody's Investor Service (2022). *Government of Romania - Baa3 stable*. Regular update, Press Release, October 18.

⁸ FitchRatings (2022). *Fitch Affirms Romania at 'BBB-'; Outlook Negative*, Press Release, October 7.



Din perspectiva evaluării de către aceste agenții a factorilor care pot conduce la o ameliorare a calificativelor acordate României, respectiv la o deteriorare a acestora, este relevant că majoritatea lor au în vedere, în mod direct sau indirect, mersul procesului de consolidare fiscală/bugetară.

Astfel, pe sensul *upgrade*, o consolidare fiscală bazată pe lărgirea bazei de impozitare și majorarea gradului de colectare, corespunzător reformei fiscale aprobate prin OG 16/2022, care vizează reducerea facilităților și portitelor fiscale, pe reforma pensiilor și a salarizării în sectorul public, conform angajamentelor din PNRR, care să conducă la creșterea gradului de soliditate și predictibilitate a cadrului fiscal. De asemenea, se apreciază că o creștere economică bazată pe investiții, inclusiv prin contribuția fondurilor europene, în special a celor din CFM 2021-2027 și PNRR, contribuie semnificativ la atingerea țintelor de deficit bugetar prevăzute în calendarul ajustării fiscale. Pe latura externă, s-ar avea în vedere argumente cum sunt diminuarea deficitului de cont curent și creșterea rezilienței la condiții de finanțare restrictive și la riscurile geopolitice și energetice.

Pe sensul *downgrade* acționează eventualul eșec în realizarea unei reduceri susținute a dezechilibrelor bugetare cu impact asupra consolidării fiscale, diminuarea încrederii în impactul strategiei fiscale a guvernului asupra reducerii deficitului bugetar și stabilizării datoriei publice pe termen mediu, creșterea costurilor de finanțare externă și reducerea fluxurilor financiare negenerative de datorie, nereușita eforturilor de realizare a unui grad cât mai înalt de absorbție a fondurilor europene, scăderea excesivă a rezervelor internaționale. La acestea se poate adăuga un șoc macroeconomic advers, potențial cauzat de criza energetică europeană, care ar afecta perspectivele de creștere economică pe termen mediu în țările UE.

3. Cadrul macroeconomic ce fundamentează Legea bugetului pe 2023 și SFB 2023-2025

Consiliul Fiscal evaluează plauzibilitatea prevederilor din actuala Lege bugetară, aferentă anului 2023, și din Strategia Fiscal Bugetară pe intervalul 2023-2025 pornind de la cadrul macroeconomic intern și extern care stă la baza acestora. Considerațiile formulate au în vedere, între altele, „Proгноza pe termen mediu 2021-2025” publicată de Comisia Națională de Strategie și Prognoză (CNSP) – în octombrie 2022 – și Nota care o însoțește.

Nolle coordonate macroeconomice au în vedere, pe de o parte, *pattern*-ul creșterii economice reale din 2022⁹, care plasează o parte semnificativă a sa în prima jumătate a anului; datele pe trimestrul II aduc, în plus, clarificări și corecții în privința contribuțiilor la rata de creștere. Pe de altă parte, datele semnal aferente trimestrului III, publicate pe 15 noiembrie a.c., schimbă

⁹ Revelată de date publicate de Institutul Național de Statistică (INS) aferente primelor două trimestre ale acestui an – vezi Comunicatul INS privind produsul intern brut (provizoriu 2) pe trimestrul II din 12 octombrie 2022.



semnificativ date istorice privind PIB – doar seria de date ajustate sezonier – ceea ce modifică, implicit, și creșterea economică pentru anul curent și, implicit, pentru tot orizontul de prognoză¹⁰.

Revizuirea realizată de CNSP în privința creșterii reale prognozate pentru anul 2022, de la 3,5% în prima rectificare din acest an, la 4,6% în proiecția macroeconomică din a doua rectificare, aduce proiecției o notă de realism în plus și o face compatibilă cu ultimele date statistice publicate.

Pentru anul 2023 creșterea (PIB) real este proiectată la 2,8%, în decelerare față de anul anterior, ca urmare a unor factori precum: (i) efectul de bază puternic din 2022, (ii) erodarea absorbției interne sub efectul inflației ridicate (pensile și salariile reale indică rate negative de creștere a acestora deja de mai multe luni), (iii) condițiile monetare din ce în ce mai restrictive, atât pe plan intern, cât și pe plan internațional – care urmăresc să combată inflația înaltă, aflată mult peste țintele asumate, (iv) încetinirea cererii externe (spre exemplu, în prognoza de toamnă a CE creșterea economică pe 2023, în Germania, este anticipată a fi negativă, de -0,6%, pentru Franța, Italia și Spania este în intervalul 0-1% iar pentru regiune – Bulgaria, Grecia, Ungaria, Cehia, Polonia – este tot într-un interval de 0-1%) cu efecte (prin „tracțiunea” exercitată) asupra producției interne, (v) încetinirea, deja conturată la nivelul indicatorilor cu frecvență mai mare, a dinamicii economice interne (în special în industrie, agricultură, energie), (vi) utilizarea de către populație a economisirii din perioada pandemică (în special în valută), (vii) evoluțiile de pe piețele de materii prime și energie – ce consemnează prețuri încă elevate pentru acestea, marcate și de aprecierea dolarului față de principalele monede, (viii) modificările în privința fluxurilor de aprovizionare și producție – ce sunt complicate de prețurile mari la materiile prime și afectate de tensiunile geopolitice, și (ix) imposibilitatea continuării măsurilor de sprijin guvernamental la același nivel în anii ce vin, atât sub impactul cerințelor de ajustare a deficitului, cât și sub presiunea finanțării mai scumpe, mai selectivă în privința riscului și mai reduse ca volum disponibil. Toate acestea arată că încetinirea ratei de creștere economică pentru 2023, în proiecția CNSP, are temelii – și, în plus, poate fi coroborată și cu cea din proiecții recente ale instituțiilor internaționale (ex.: prognoza de toamnă a CE). În privința structurii creșterii economice – care este la fel de importantă în privința impactului fiscal ca nivelul acesteia – putem observa continuarea tendințelor curente, care plasează centrul de greutate al creșterii economice în aria consumului privat și formării brute de capital fix. Și acest element aduce, în opinia CF, un nivel suplimentar de realism proiecției realizate de CNSP.

¹⁰ Datele pe primul semestru indicau, în lipsa unei contracții (nerelevată de alte date – precum cele cu frecvență mai mare) în trimestrul III și/sau IV, și, totodată, în lipsa revizuirii datelor istorice, posibilitatea unei creșteri economice reale ușor inferioară valorii de 7%. Revizuirea datelor istorice, realizată în estimările „semnal” aferente trimestrului III, aduce (în sensul unei probabilități ridicate) ritmul creșterii economice la un nivel inferior bornei de 5% așa cum este ultima estimare a CNSP.



Pentru ultimii doi ani ce fundamentează SFB 2023-2025, CNSP anticipează revenirea creșterii economice către nivelul său potențial (aflat, probabil, în vecinătatea unei dinamici pozitive de 4%) anticipând evoluții, în 2024 și 2025, în privința PIB real, de +4,8% și, respectiv, +5,0%. În privința structurii creșterii economice în anii 2024-2025, în proiecția CNSP se constată accentul în reducere pe consum privat și creșterea rolului formării brute de capital fix; totodată, pe sectoare, se constată o contribuție în creștere a „Construcțiilor” și „Serviciilor” și o reducere a ponderii „Agriculturii” – elemente care au un nivel de plauzibilitate ridicat.

În privința nivelurilor proiectate pentru creșterea economică reală, pe tot orizontul de proiecție, efectul cumulat poate fi considerat a fi sensibil apropiat de marginea superioară a unui interval probabil de evoluție, dacă avem în vedere factorii expuși anterior. Din aceste motive, CF apreciază că prognoza PIB real pentru intervalul 2023-2025 este marcată de un ușor optimism, fiind dependentă de un grad înalt de absorbție a fondurilor europene și de ne-materializarea unei recesiuni severe în economia mondială – în special în economia Uniunii Europene. Mai putem remarca faptul că aceste creșteri ușor mai înalte în fiecare an se potențează reciproc, acumulând, către finalul proiecției, aceste ecarteri 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.

CF apreciază, așa cum a făcut-o și în opinia pe a doua rectificare bugetară din acest an, că rata proiectată de creștere a deflatorului PIB, de 13% în 2022, revizuită ascendent de la 12,2% în proiecția macroeconomică anterioară a CNSP este prudentă, aceasta putând fi, în scenariul plauzibile, chiar mai ridicată. Este de notat că rata inflației IPC, publicate de INS pentru octombrie 2022, a fost de 15,3%¹¹ (an pe an), iar rata inflației prețurilor producției industriale pentru octombrie 2022 a fost de 41,1% (an pe an). Această caracteristică a prognozei deflatorului PIB se regăsește și la nivelul anului 2023, nivelul anticipat, de +8,2% pentru variația acestuia apărând a fi foarte prudentă. Și pentru anii de la finalul orizontului de proiecție (2024 și 2025) CNSP vede valori ale deflatorului de +5,3% și, respectiv, +3,2%, și ele aflate, foarte probabil, în zona de minim a unui interval de proiecție plauzibil (fapt demonstrat și de comparația cu proiecții recente ale unor instituții interne și internaționale). Toate acestea conduc la concluzia opusă, formulată 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. Totuși, 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

¹¹ Aproape o jumătate din aceasta (15,3%) fiind determinată de evoluția prețurilor exogene (7,4 pp) și, din acestea, de evoluția prețurilor la energie, ce are un aport consistent (4,2 pp – aproape o treime din total rata inflației IPC). Direct și indirect, prețurile la energie afectează dinamica tuturor celorlalte prețuri.



la momentul actual. Astfel PIB nominal este anticipat a crește cu 11,2% în 2023 (după o sporire prognozată de 18,2% în 2022) și cu 10,4% și 8,4% în 2024 și, respectiv, 2025 – valori ridicate care contribuie pe ambele canale descrise anterior (cel al veniturilor fiscale suplimentare și cel al efectului de numitor) la reducerea dezechilibrelor fiscale/bugetare exprimate ca ponderi în PIB.

Proгноza ratei inflației IPC (an pe an, sfârșit de perioadă), în 2022, la 15,2% (în revizuire ascendentă de la 12,2% în proiecția CNSP anterioară), precum și a unei inflații medii de 13,5% (în revizuire ascendentă de la 12,6% anterior) este prudentă – din perspectiva bazelor fiscale – ultimul Raport asupra inflației (din noiembrie a.c.) al BNR indicând prognoze de 16,3% pentru inflația IPC în decembrie 2022¹². CF apreciază că, în privința punctului de plecare al proiecției multianuale pentru inflație, reprezentat de anul 2022, este posibilă materializarea unei inflații la finalul anului 2022 mai ridicată decât cea proiectată. Aceasta are deja efecte asupra construcției bugetare – inflația medie din T-2 fiind cea relevantă pentru indexarea pensiilor în 2024 (alături de ½ din creșterea salariului real, la același moment în timp). Un alt efect este asupra inflației proiectate în 2023, un nivel mai mare în 2022 acționând, prin efectul de bază, în sens negativ pentru 2023. Nivelul inflației sfârșit de perioadă și al celei medii din 2023, anticipate de CNSP la valorile de 8% și, respectiv, 9,6% apar cu riscuri de evoluție la valori mai înalte, putându-se înregistra valori ale inflației mai ridicate, inclusiv în acest an, mai ales sub impactul dinamicii prețurilor produselor energetice și alimentare (ce încep să aibă efecte de antrenare pe lanțurile de producție). Pentru intervalul 2024-2025 ratele inflației sfârșit de perioadă și medii, ce fundamentează dinamica agregatelor fiscale din SFB, sunt proiectate de CSNP a se plasa la 3,7% și 5,7% în 2024 și la 2,9% și 3,2% în 2025.

Dinamica economiei naționale și structura acestora (cu accent pe absorbție internă) este ilustrată și de dimensiunea dezechilibrelor externe în creștere rapidă – deficitul balanței comerciale, conform ultimelor date ale INS, din septembrie 2022, arătând o lărgire a acestuia, în euro, cumulat pe primele 9 luni ale anului față de perioada similară a anului trecut, cu 8,3 mld. euro, echivalent cu un ritm de +49,6%. În mod similar, datele balanței de plăți, publicate de BNR pe 14 noiembrie a.c., arată o creștere a deficitului de cont curent pe primele 9 luni cumulate ale anului față de perioada similară a anului trecut, cu 7,5 mld. euro, echivalent cu un spor de 59,7% (principalii determinanți fiind deficitul în comerțul cu bunuri, precum și deficitul aferent veniturilor primare).

Este de notat însă că lărgirea deficitelor externe este cauzată în mod semnificativ de deteriorarea raportului de schimb (*terms of trade*), așa cum s-a constatat în multe țări din UE, determinat, la rândul său, de creșterea prețurilor la combustibili și materii prime esențiale pe principalele piețe internaționale. Această evoluție este de judecat dat fiind că finanțarea acestui deficit se face în din ce în ce mai mică măsură prin fluxuri negenerative de datorie (acestea fiind considerate a fi soldul contului de capital precum și, din contul financiar, doar

¹² În toate proiecțiile privind prețurile, detaliile legislației privind compensarea și plafonarea prețurilor la gaze și energie electrică au un impact semnificativ – implicit și în prognoza CNSP și cea a BNR.



„participațiile la capital”), pe primele 9 luni cumulat ale acestui an ponderea acestora fiind de doar 40,6% în total deficit de cont curent (8,2 mld. euro din 20,2 mld. euro), față de 56,2% în perioada similară din 2021 (7,1 mld. euro din 12,6 mld. euro). Pentru intervalul 2023-2025, potrivit prognozei oficiale a Guvernului, soldul contului curent este anticipat a se situa pe o traiectorie descendentă, dar la nivele încă ridicate – de 8,5% în 2023 și 7,9% și 7,3% în 2024 și 2025 – toate valorile peste pragul de 4% din Procedura de Dezechilibre Macroeconomice a CE. Aceste niveluri prognozate au în vedere un deficit pentru anul 2022 proiectat la 8,8% din PIB pentru contul curent al balanței de plăți.

Se mai poate remarca faptul că acest deficit extern, până acum, este determinat, aproape în totalitate, de deficitul sectorului public iar în proiecție, deficitul sectorului public începe să contribuie cu mai puțin de 50% din deficitul extern doar din anul 2024. Totuși această ajustare pune în lumină și trecerea sectorului privat în poziția unui deficit economisire-investire, ceea ce ridică problema finanțării acestuia (alături de deficitul public) din surse autonome – într-un mediu macroeconomic și financiar intern și internațional în deteriorare.

Pe piața muncii¹³, conform prognozei CNSP se va înregistra un spor al numărului mediu de salariați, în 2022 – ce reprezintă punctul de plecare al proiecției aferente bugetului pe 2023 și SFB 2023-2025 –, cu 1,6% (de la 1,4% în prognoza ce fundamenta prima rectificare) și o creștere a câștigurilor salariale medii brute de 10,6% (față de 10,4% anterior). Rata șomajului se menține în apropierea valorilor prognozate anterior, fiind de 5,4% – rata șomajului BIM (identică cu runda de proiecție anterioară a CNSP) și 2,9% – rata șomajului înregistrat la finalul anului¹⁴ (de la 2,5% în prognoza anterioară). Aceste noi coordonate, ușor mai favorabile pe ansamblu din punctul de vedere al bazelor macroeconomice fiscale, indică, similar aprecierilor din opiniile anterioare, o proiecție plauzibilă a agregatelor pieței muncii. Pentru anul 2023 numărul mediu de salariați este anticipat a crește cu 1,5% iar câștigul salarial mediu brut cu 10,9%, coroborate cu o rată a șomajului de 5,3% (BIM) sau 2,7% (șomajul înregistrat oficial). Aceasta plasează dinamica pieței muncii, în special în privința numărului de salariați, la un nivel ușor mai optimist decât în cazul unei proiecții foarte prudente (ce ar putea avea în vedere, așa cum s-a prezentat anterior, o viteză a creșterii economice reale ușor mai reduse), având, totuși, un nivel înalt de plauzibilitate – consideră CF.

În anii 2024 și 2025, sporirea numărului de salariați accelerează, în viziunea CNSP, la +2,5% și +2,6%, iar dinamica câștigului salarial brut mediu este de 10,2% și, respectiv, 7,9%. În cazul acestor date CF apreciază că ele se plasează în zona (imediat) superioară a unui interval de plauzibilitate a evoluțiilor viitoare, ceea ce face ca prognoza lor agregată la nivelul anvelopei salariale din economie și cumulat la nivelul celor doi ani (abaterile cumându-se și potențându-și efectul) să indice riscuri de supraestimare a acestor baze macroeconomice

¹³ Importantă prin bazele macroeconomice aferente impozitului pe salarii, contribuțiilor sociale, unor elemente de cheltuieli, precum ajutoarele de șomaj și transferurile sociale, toate cu un impact semnificativ asupra valorii deficitului.

¹⁴ Conform datelor ANOFM.



pentru venituri fiscale ca nivel și pondere – adăugându-se, astfel, ca elemente de risc la adresa proiecției fiscale din 2024 și 2025. În privința ratei șomajului din 2024 și 2025, în metodologia BIM acestea sunt de 4,8% și 4,5%, iar în metodologia națională de 2,6% și 2,4%.

Coroborarea informațiilor și datelor economice recente cu dinamica variabilelor macroeconomice relevante proiectate de CNSP (PIB real, deflator PIB, inflație, coordonate ale pieței muncii) conduce la concluzia unei traiectorii plauzibile a acestor agregate pentru anul 2023, cu o compensare între proiecția ratei de creștere a PIB real și deflatorul PIB. Însă pentru anii 2024 și 2025, dacă la nivelul PIB nominal – ca urmare a compensării descrise anterior între viteza de creștere a PIB real, posibil mai mare, și cea a deflatorului, posibil mai mică – putem considera proiecția ca fiind plauzibilă, la nivelul coordonatelor pieței muncii aceasta ar putea, în opinia CF, să beneficieze de o sporire a gradului de prudență, materializată în creșteri mai lente ale anvelopei salariale din economie. Aceasta ar face și proiecția veniturilor fiscale (în special impozitul pe salarii și CAS), consideră CF, să fie mai adecvată cu o prognoză conservatoare, prudentă a evoluțiilor viitoare – din ultimii doi ani de proiecție.

Circumstanțele economice actuale mai evidențiază câteva probleme/riscuri la adresa proiectului de buget pe 2023 și a SFB 2023-2025:

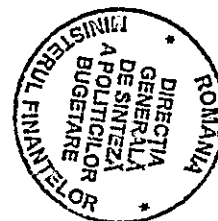
- Nivelul ridicat al inflației, ca „inflație surpriză” și, deci, și al PIB nominal, are un efect echivalent unei ajustări a poziției fiscale a sectorului public, determinând indicatori bugetari mai reduși ca pondere în PIB – atât ca urmare a unor venituri mai mari, consecință a unor baze fiscale mai mari pentru principalele taxe și impozite, cât și ca urmare a unui efect de numitor. Totuși acest efect – care este cvasi-identificabil unei ajustări a deficitului structural – este limitat la un orizont mai îndepărtat, inflația înaltă având și un efect în sens contrar celui menționat. Aceasta rezidă în efectul asupra puterii de cumpărare asociate absorbției interne, a cărei restrângere va marca dinamica economică viitoare și, deci, și deficitul fiscal viitoare, în sensul lărgirii acestora, ca urmare și a unei componente ciclice mai puțin generoase. Totodată, inflația mare va determina, într-un viitor previzibil – regulile de indexare a pensiilor, spre exemplu, având ca referință inflația și ½ din dinamica salariului real înregistrate de statistica oficială cu doi ani înainte anului curent – sporirea cheltuielilor bugetare. Aceste aspecte subliniază că efectul pozitiv al inflației mari curente asupra echilibrului bugetar este limitat, iar o proiecție fiscal-bugetară pe un termen mediu și lung trebuie să aibă în vedere efecte negative ale persistenței posibile a unei inflații înalte. Efectele contrare menționate accentuează importanța unei ajustări a dezechilibrului fiscal intern bazată pe măsuri de reformă în special la nivelul veniturilor fiscale, întrucât cheltuielile publice din România și, implicit nivelul bunurilor publice (foarte redus cantitativ și calitativ conform statisticilor interne și internaționale), nu pot acomoda ajustări în mod repetat. În plus, intervin posibile cheltuieli suplimentare ce decurg din provocări actuale și viitoare.



- Neconcretizarea unui plan de consolidare fiscală/bugetară multi-anuală, care să ia în considerare și vicile flagrante ale regimului fiscal existent (regresivitate/așezare defectuoasă pe categorii de contribuabili, colectare redusă etc. – aspecte subliniate de CF în mod constant) implică riscuri la nivelul sustenabilității viitoare a finanțelor publice. Din păcate, există nu puține voci în societatea românească nedornice să accepte această realitate și care ignoră interesul public.
- Nevoia de ajustare este reliefată și de magnitudinea și dinamica dezechilibrului extern – al cărui principal determinant se regăsește în deficitul sectorului public – ceea ce este posibil să determine probleme în finanțarea acestuia, cu atât mai mult cu cât perspectivele macroeconomice și financiare interne și internaționale se deteriorează accentuat. Creșterea dobânzilor cerute de piețele internaționale dar și de cea internă – pe fondul inflației mari și a politicilor monetare restrictive – însoțită de reducerea volumelor de finanțare disponibilă și creșterea aversiunii față de risc accentuează și ele nevoia de ajustare și riscurile pe care le incumbă nerealizarea acesteia. Abateri posibile de la scenariile analizate anterior, o viteză redusă a corecției fiscale, pot conduce la dinamici mai puțin favorabile din punct de vedere macroeconomic și chiar către o zonă de echilibru precară a economiei. O astfel de situație ar împleti asupra stabilității urmărite prin consolidarea fiscală¹⁵ și prin restul de politici economice, culminând chiar cu evoluții non-lineare ale indicatorilor economico-financiar. Evoluția economică prognozată depinde de asigurarea finanțării, aceasta, la rândul său, fiind condiționată de păstrarea angajamentelor de ajustare fiscală agreeate cu Comisia Europeană, ce implică un calendar de reforme (inclusiv fiscale/în privința colectării) dar și un volum de finanțare substanțial, în condiții deosebit de favorabile, atât prin cadrul bugetar european multianual, cât și prin PNRR. Atingerea țintelor condiționează accesul la piețele de capital internaționale¹⁶, accentuând și problema sustenabilității datoriei publice în contextul mai larg al asigurării refinanțării datoriei externe totale a României (publice și private).
- O eventuală dinamică mai lentă a economiei mondiale și/sau a celei europene, eventuale turbulențe mari pe piețele financiare, accentuează riscul unor evoluții fiscal/bugetare mai nefavorabile decât cele prognozate. CF remarcă că România are spațiu fiscal extrem de mic pentru a le acomoda – chiar și din punctul de vedere al datoriei publice țara noastră fiind aproape de limita de datorie publică sustenabilă aferentă unei țări având caracteristicile economiei românești. Totodată o nevoie de finanțare (chiar) mai ridicată – ca urmare a acestor evoluții nefavorabile – va fi greu de acoperit într-un mediu financiar internațional din ce în ce mai restrictiv.
- Apartenența la UE aduce avantaje incontestabile din perspectiva surselor de finanțare (bani europeni) și chiar a bonității financiare, dar nu poate fi un panaceu universal. De aceea, consolidarea fiscală, chiar dacă grevează asupra creșterii economice viitoare –

¹⁵ Această zonă de echilibru precară ar echivala cu un echilibru fragil, cum o asemenea stare este întâlnită în literatura de specialitate.

¹⁶ Esențiale pentru finanțarea și refinanțarea deficitului și datoriei.



efect contracționist ce poate fi însă contracarat de absorbția masivă de fonduri europene – este o necesitate stringentă; amânarea realizării acestora 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) nereprezentând, în opinia CF, opțiuni macroeconomice viabile.

4. Cadrul fiscal-bugetar – context

Punctul de plecare al proiecției bugetare pentru anul 2023 este reprezentat de nivelul veniturilor și cheltuielilor bugetare pentru anul 2022 avute în vedere la cea de a doua rectificare bugetară din anul curent.

Trebuie remarcat faptul că, pe parcursul anului 2022, proiecțiile agregatelor de venituri și cheltuieli au cunoscut cele mai ridicate modificări în sens ascendent pe parcursul anului din istoria construcțiilor bugetare evaluate de Consiliul Fiscal. Aceasta, datorita unei inflații foarte înalte, care a depășit mult ipoteza din construcția bugetului. Astfel, la cea de a doua rectificare veniturile bugetare erau prognozate la un nivel cu circa 33 mld. lei (+7,5%) mai ridicat față de proiectul de buget, în timp ce cheltuielile bugetare erau așteptate să fie mai mari cu 36,2 mld. lei (+7%) față de proiectul de buget. Deficitul bugetar proiectat, deși mai ridicat în termeni absoluți cu circa 3,2 mld. lei, scade marginal ca procent în PIB la 5,74% de la 5,84% inițial, pe fondul majorării prognozei de PIB nominal de la 1.317,3 mld. lei în proiectul de buget la 1.396,2 mld. lei la a doua rectificare bugetară.

În esență, revizuirea de amploare a veniturilor bugetare operată pe parcursul anului 2022 are două surse principale: revizuirea în sus a dinamicii PIB nominal pe seama inflației mai ridicate (+6%, respectiv 78,9 mld. lei); încasările suplimentare din suprataxarea producătorilor de energie electrică și gaze naturale (+12,8 mld. lei, explicând astfel circa 2,9 pp din dinamica de 7% a veniturilor bugetare față de cele avute în vedere la elaborarea proiectului de buget).

Acest plus de venituri de o dimensiune foarte mare din anul 2022 a fost însă depășit de suplimentarea cheltuielilor bugetare de 36,2 mld. lei provenind în principal din alocările în plus pentru: asistență socială (+12,1 mld. lei), dobânzi (+8,9 mld. lei), alte transferuri (+5,2 mld. lei), cheltuieli cu bunuri și servicii (+4,6 mld. lei), cheltuieli de personal (+3 mld. lei), cheltuieli de capital (+2,9 mld. lei), subvenții (+2,7 mld. lei), în timp ce diminuări relevante ale cheltuielilor au avut loc în cazul proiectelor cu finanțare din sumele reprezentând asistența financiară nerambursabilă aferentă PNRR (-7 mld. lei).

În opinia cu privire la cea de a doua rectificare bugetară pe anul 2022, pe partea de venituri bugetare, CF a apreciat drept probabilă materializarea unor venituri bugetare mai mici, în raport cu țintele asumate de circa 3 mld. lei (la nivelul TVA 1 mld. lei, la nivelul contribuțiilor de asigurări 1 mld. lei, la nivelul impozitului pe profit 0,5 mld. lei, la nivelul accizelor 0,5 mld. lei). Pe partea de cheltuieli bugetare, CF identifică un necesar suplimentar de cheltuieli în raport cu sumele bugetate de circa 2,5 mld. lei (la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii 1,5



mld. lei, la nivelul cheltuielilor cu asistența socială 1 mld. lei). Aceste probabile nerealizări de venituri și depășiri ale cheltuielilor bugetare se vor transla în anul 2023, afectând construcția bugetară. Pentru anul 2022 însă, încadrarea în ținta propusă pentru deficitul bugetar *cash* de 5,74% din PIB este posibilă având în vedere sub-execuția semnificativă a cheltuielilor de investiții totale (cheltuieli de capital și proiecte europene) din primele 10 luni ale anului, care face improbabilă atingerea țăntelor propuse pentru aceste cheltuieli, dar care are impact favorabil asupra soldului bugetar.

Obiective și ținte ale politicii fiscal-bugetare în perioada 2023-2026

Construcția bugetară pentru anul 2023 are în vedere o țintă de deficit bugetar de 4,4% din PIB, potrivit metodologiei *cash*, reprezentând o diminuare de 1,34 pp din PIB față de nivelul proiectat de MF pentru anul 2022 (5,74% din PIB). Nivelul corespunzător al țintei de deficit bugetar pe anul 2023, potrivit metodologiei ESA 2010, este tot de 4,4% din PIB și, comparativ cu nivelul estimat de MF pentru anul anterior (6,2% din PIB), reprezintă o reducere de 1,8 pp din PIB. Această evoluție este compatibilă, potrivit MF, cu o reducere a deficitului structural cu 2,03 pp din PIB potențial, de la 5,88% la 3,85%.

Reducerea deficitului *cash* din anul 2023, cu 1,34 pp față de anul anterior, este proiectată a avea loc prin majorarea veniturilor bugetare cu 0,9% din PIB, coroborată cu diminuarea cheltuielilor bugetare cu 0,44% din PIB. În structura veniturilor bugetare, majorări mai însemnate au loc la nivelul veniturilor fiscale (+0,21 pp din PIB), contribuțiilor de asigurări (+0,31 pp din PIB) și sumelor atrase de la UE (+0,52 pp din PIB), în timp ce veniturile nefiscale sunt proiectate să se diminueze cu 0,11 pp din PIB. În cadrul veniturilor fiscale, majorări semnificative sunt estimate la nivelul încasărilor din TVA (+0,5 pp din PIB), din impozitul pe profit (+0,18 pp din PIB) și din impozite și taxe pe proprietate (+0,14 pp din PIB), contrabalansate parțial de diminuarea altor categorii de venituri, reduceri mai însemnate fiind proiectate la nivelul altor impozite și taxe pe bunuri și servicii (-0,45 pp din PIB). În structura cheltuielilor bugetare, reduceri mai importante sunt proiectate să aibă loc la nivelul cheltuielilor de asistență socială (-0,7 pp din PIB), subvenții (-0,37 pp din PIB), bunuri și servicii (-0,28 pp din PIB), personal (-0,26 pp din PIB) și dobânzi (-0,19 pp din PIB), în timp ce majorări semnificative sunt estimate pentru proiectele finanțate din fonduri UE (+1,09 pp din PIB), respectiv pentru cheltuielile de capital (+0,52 pp din PIB). În esență, dincolo de o accelerare anticipată a veniturilor și cheltuielilor legate de fondurile UE (în special cele aferente PNRR), bugetul are în vedere – considerând valori exprimate ca procent în PIB –, pe partea de venituri, o creștere ușoară a veniturilor fiscale (inclusiv contribuții de asigurări) simultan cu o reducere, pe partea de cheltuieli, în special la nivelul cheltuielilor de asistență socială, a celor cu bunuri și servicii și a celor de personal.

Cadrul fiscal-bugetar aferent perioadei 2024-2026 țintește plasarea și menținerea deficitului bugetar, atât potrivit metodologiei *cash*, cât și celei europene, la un nivel inferior pragului de 3% (statuat de brațul corectiv al Pactului de Stabilitate și Creștere) pe parcursul întregului



interval. Mai precis, deficitul potrivit metodologiei naționale este preconizat să se reducă cu 1,45 pp din PIB în anul 2024 și cu încă 0,05 pp din PIB în anul 2025 până la un nivel de 2,9% din PIB, care se anticipează că va fi menținut și în anul 2026. Valorile proiectate pentru deficitul calculat conform metodologiei ESA 2010 sunt identice cu cele aferente deficitului *cash*. În ceea ce privește deficitul structural, potrivit MF, acesta este preconizat să se diminueze cu 1,08 pp din PIB potențial în 2024, urmând ca apoi să se majoreze cu 0,25 pp din PIB potențial în 2025 și cu încă 0,05 pp din PIB potențial în 2026, până la nivelul de 3,07% din PIB potențial care denotă o deviație de la obiectivul pe termen mediu – reprezentat de un deficit structural de 1% din PIB potențial – de 2,07 pp.

Evaluarea construcției bugetare pentru anul 2023

Construcția bugetară pentru anul 2023 are în vedere reducerea deficitului bugetar potrivit metodologiei naționale la 4,4% din PIB, respectiv cu 1,34 pp din PIB față de nivelul proiectat pentru anul 2022. Această diminuare are loc în planificarea bugetară prin majorarea veniturilor bugetare cu 0,9 pp din PIB, concomitent cu reducerea cheltuielilor bugetare cu 0,44 pp din PIB.

I. Veniturile bugetare

Veniturile bugetare potrivit metodologiei *cash* sunt preconizate să se majoreze în anul 2023 față de anul 2022 în termeni nominali cu circa 14,1% sau cu 66,6 mld. lei, ponderea acestora în PIB fiind anticipată să crească cu 0,9 pp. Modificări mai importante ale categoriilor de venituri bugetare ca pondere în PIB sunt anticipate la nivelul: sumelor aferente asistenței financiare nerambursabile alocate pentru PNRR (+0,53 pp), TVA (+0,5 pp), contribuțiilor de asigurări (+0,3 pp), impozitului pe profit (+0,18 pp), impozitelor și taxelor pe proprietate (+0,14 pp), altor impozite și taxe pe bunuri și servicii (-0,45 pp), veniturilor nefiscale (-0,11 pp), altor impozite pe venit, profit și câștiguri din capital (-0,09 pp).

Factorii principali care influențează dinamica prognozată de MF pentru veniturile bugetare în termeni nominali în anul 2023 sunt reprezentați de cadrul macroeconomic proiectat pentru anul viitor, măsurile de politică fiscală adoptate, cuantumul sumelor luate în considerare având drept sursă îmbunătățirea eficienței colectării/reducerea evaziunii fiscale, demararea proiectelor finanțate prin PNRR.

În ceea ce privește dinamica indicatorilor macroeconomici luați în calcul la fundamentarea veniturilor bugetare, așa cum s-a arătat mai sus, CF o apreciază drept prudentă.

Măsurile de politică fiscală adoptate care afectează traiectoria veniturilor bugetare se referă în principal la modificările aduse Codului Fiscal în iulie a.c. (majorarea cotei impozitului pe dividende, de la 5% la 8%; reducerea plafonului veniturilor obținute în anul precedent de



microîntreprinderi, de la 1.000.000 euro la 500.000 euro; instituirea condiției ca microîntreprinderile să alibă cel puțin un salariat; reducerea plafonului până la care se acordă facilitățile fiscale în domeniul construcțiilor, sectorul agricol și industria alimentară, de la 30.000 lei lunar la 10.000 lei lunar; revizuirea sistemului de acordare a deducerilor personale pentru contribuabilii care realizează venituri din salarii; modificarea taxării jocurilor de noroc; modificarea bazei impozabile pentru CAS și CASS pentru salariații cu contract de muncă cu timp parțial; modificarea cotelor de impunere aplicabile la valoarea tranzacției pentru transferul dreptului de proprietate asupra construcțiilor și terenurilor, precum și eliminarea plafonului neimpozabil de 450.000 lei; excluderea, începând cu data de 1 ianuarie 2023, din sfera de aplicare a facilității cotei reduse de TVA de 9%, a băuturilor nealcoolice care conțin adaos de zahăr sau alți îndulcitori sau aromatizate; aplicarea, începând cu data de 1 ianuarie 2023, a cotei reduse de TVA de 9%, atât pentru livrarea de alimente destinate consumului uman și animal, cât și pentru serviciile de restaurant și de *catering* și pentru activitățile de cazare hotelieră; instituirea unui nou calendar privind nivelul accizelor la produsele supuse regimului accizelor armonizate). Este de notat că o majoritate covârșitoare a acestor măsuri acționează în direcția reducerii excepțiilor și portitelor de optimizare din regimul fiscal, abordare în favoarea căreia CF a pledat în mai multe rânduri, luând în considerare atât echitatea fiscală, cât și necesitatea de creștere a veniturilor fiscale.

Potrivit MF, impactul bugetar pentru anul 2023 al măsurilor de politică fiscală de mai sus este de circa 9,7 mld. lei (0,62% din PIB), estimare asupra căreia CF nu are obiecții. Este important de menționat faptul că între modificările Codului Fiscal adoptate prin OG în iulie a.c. se număra și stabilirea unui nou mod de calcul al valorii impozabile pentru clădirile rezidențiale/nerezidențiale și introducerea unor reguli suplimentare privind determinarea impozitului pe clădiri, măsură previzionată să genereze încasări bugetare suplimentare de peste 3 mld. lei. În acest moment, informațiile disponibile indică o amânare a acestei măsuri dincolo de orizontul anului 2023.

Potrivit informațiile transmise CF de către MF, la fundamentarea veniturilor bugetare pentru anul 2023 au fost luate în considerare sume în cuantum de 8,7 mld. lei provenind din creșterea eficienței colectării/reducerea evaziunii fiscale. În structura veniturilor bugetare, cele 8,7 mld. lei sunt distribuite astfel: TVA (+5,2 mld. lei), contribuții de asigurări (+2,5 mld. lei), accize (+1 mld. lei).

În legătură cu considerarea *ex-ante* a unor sume suplimentare având drept sursă creșterea eficienței colectării/reducerea evaziunii fiscale, CF a arătat în numeroase rânduri că o astfel de abordare nu este prudentă. Principiul responsabilității fiscale statuat de art. 4 al LRFB impune Guvernului „să gestioneze politica fiscal-bugetară în mod prudent”, iar o cuantificare *ex-ante* a eventualelor venituri suplimentare generate de reforma instituțională a ANAF nu este posibilă – nu există un istoric de performanță care să poată fundamenta asemenea calcule. Fără îndoială că există potențialul obținerii de venituri suplimentare dintr-o mai bună colectare – de altfel, Consiliul Fiscal a subliniat în analizele sale această perspectivă, însă



existența acestui potențial nu înseamnă că este rezonabilă ori prudentă presupunerea *ex-ante* a materializării acestuia, mai ales într-un quantum însemnat și pe termen scurt.

Îmbunătățirea colectării are loc, de regulă, în contextul unor reforme profunde ale administrației fiscale care necesită schimbări legislative, precum și resurse financiare, umane și de timp însemnate. Ținând cont de aceste aspecte, CF nu va lua în considerare sumele având drept sursă creșterea eficienței colectării în evaluarea sa de la acest moment.

Un argument pentru prudență este dat și de experiența anului 2022 care a inclus în proiecția veniturilor bugetare sume având drept sursă creșterea eficienței colectării. Cea mai mare parte a acestora (7,2 mld. lei dintr-un total de 10,65 mld. lei) s-a regăsit la TVA, aceste sume majorând proiecția de încasări din TVA suplimentar față de ceea ce ar fi fost justificat de evoluția bazei macroeconomice relevante (consumul final al gospodăriilor populației, exclusiv autoconsumul și plața țărănească). Având în vedere execuția la zi pentru anul 2022, cel mai probabil dinamica încasărilor din TVA pentru a.c. se va situa la un nivel foarte apropiat de cea a dinamicii consumului gospodăriilor populației, ceea ce este de natură să indice o neameliorare a gradului de colectare. Deși sumele încasate în anul 2022 din TVA vor fi probabil mai ridicate decât cele din bugetul inițial cu circa 4 mld. de lei, această evoluție este atribuibilă unei majorări nominale estimate în prezent de 21,3% a consumului final al gospodăriilor populației comparativ cu prognoza de 11% din momentul elaborării proiectului de buget.

Dincolo de rezervele exprimate mai sus asupra sumelor provenind din creșterea eficienței colectării (8,7 mld. lei reprezentând 0,56% din PIB), evaluarea de către CF a proiecțiilor de venituri¹⁷ conduce spre un quantum mai redus al încasărilor bugetare cu circa 2,6 mld. lei sau 0,17% din PIB, având drept sursă încasările prognozate din impozite și taxe pe proprietate. Astfel, încasările din taxe pe proprietate sunt preconizate să se majoreze cu circa 3 mld. de lei în anul 2023 pe baza unei noi modalități de calcul, însă din informațiile disponibile la acest moment o astfel de decizie nu a fost adoptată pentru anul 2023. Având în vedere acestea, CF apreciază drept plauzibilă o majorare a încasărilor din impozite și taxe pe proprietate cu 5,1% (rata inflației aferentă anului 2021 utilizată în mecanismul de indexare), rezultând o creștere de circa 0,4 mld. lei comparativ cu cele 3 mld. lei luate în considerare în proiectul de buget.

În ceea ce privește evoluția prognozată a veniturilor bugetare pentru anul 2023, este de notat și diminuarea ponderii în PIB cu 0,45 pp a categoriei alte impozite și taxe pe bunuri și servicii (diminuare în termeni nominali față de anul 2022 cu circa 5,25 mld. lei), în principal ca urmare a faptului că începând cu luna octombrie a.c., sumele din supraimpozitarea actorilor de pe plața energiei electrice se contabilizează în afara BGC – în Fondul de Tranzitie Energetică. CF apreciază că un asemenea fond face parte dintr-o interpretare extinsă a BGC. Totodată, CF apreciază drept surprinzătoare plasarea în afara bugetului a sumelor din supraimpozitarea

¹⁷ Evaluarea CF a luat în considerare un punct de pornire mai redus pentru anul 2022 cu circa 3 mld. de lei așa cum a fost detaliat anterior – 1 mld. de lei la TVA, 1 mld. de lei la contribuții de asigurări, 0,5 mld. de lei la impozit pe profit, 0,5 mld. de lei la accize.



actorilor de pe piața energiei electrice și pledează pentru transparență atât în ceea ce privește sumele strânse în acest fond, cât și destinațiile acestor fonduri.

Concluzionând, pe baza unei abordări prudente, Consiliul Fiscal apreciază drept probabilă manifestarea unor venituri mai mici cu circa 11,3 mld. lei, reprezentând circa 0,73% din PIB, față de țintele asumate în proiectul de buget.

II. Cheltuielile bugetare

Cheltuielile bugetare potrivit metodologiei naționale, eliminând impactul schemelor de compensare de tip *swap*, sunt proiectate să se majoreze în anul 2023 față de anul 2022 în termeni nominali cu circa 9,94% (reprezentând +54,9 mld. lei), ponderea acestora în PIB fiind preconizată să se diminueze cu 0,44 pp. În planificare, principalele surse de ajustare sunt reprezentate de cheltuielile de asistență socială (-0,7 pp din PIB), subvenții (-0,37 pp), bunuri și servicii (-0,28 pp din PIB), personal (-0,26 pp din PIB), dobânzi (-0,19 pp din PIB), alte transferuri (-0,13 pp din PIB), alte cheltuieli (-0,1 pp din PIB), în sens opus acționând proiectele finanțate din fonduri UE (+1,09 pp din PIB, cumulat pe toate categoriile de cheltuieli bugetare aferente relației cu UE) și cheltuielile de capital (+0,52 pp din PIB, în condițiile majorării cheltuielilor de apărare).

În esență, reducerea în planificare a cheltuielilor bugetare, exprimate ca pondere în PIB, este rezultatul diminuării în termeni nominali a subvențiilor (cu circa 4 mld. lei în contextul trecerii la o piață reglementată pentru energia electrică care elimină sumele plătite de la buget pentru compensare) și al unor ritmuri de creștere în termeni nominali moderate și substanțial inferioare dinamicii proiectate a PIB nominal pentru cheltuielile de asistență socială, bunuri și servicii, personal și dobânzi. Această reducere este contrabalansată parțial de majorarea substanțială a cheltuielilor cu proiecte finanțate din fonduri europene (în special cele aferente PNRR, reprezentând +1 pp din PIB) și a cheltuielilor de capital.

Cheltuielile de personal se majorează în planificare cu circa 7,77%, reprezentând +9,2 mld. lei, față de anul 2021, în contextul majorării salariilor personalului plătit din fonduri publice cu 10% față de nivelul acordat pentru luna decembrie 2022, fără a se depăși valoarea nominală pentru anul 2022 stabilită potrivit anexelor la Legea-cadru nr. 153/2017, cu modificările și completările ulterioare. Astfel, pentru multe categorii de personal bugetar majorările vor fi sub 10%. CF nu are obiecții cu privire la încadrarea cheltuielilor de personal în anvelopa proiectată pentru anul 2023.

Cheltuielile cu bunuri și servicii se majorează în planificare cu 4,95% sau 3,5 mld. lei, dinamică inferioară atât celei proiectate a PIB nominal de 11,17%, cât și inflației medii anticipate pentru anul 2023 de 9,6%. O asemenea programare comportă riscuri în condițiile în care în anii anteriori acest agregat bugetar s-a dovedit deosebit de dificil de controlat. Spre exemplu, în anul 2022 bugetul inițial prevedea alocări mai ridicate cu 5,8% sau 3,65 mld. lei față de anul anterior, nivelul prevăzut pentru această categorie fiind stabilit la a doua rectificare bugetară



din anul 2022 la un nivel mai ridicat cu 4,6 mld. față de cel din bugetul inițial, reprezentând o creștere de 7,1 mld. lei sau 11,1% față de sumele cheltuite în anul 2021. Evoluția pandemiei și accelerarea peste așteptări a inflației reprezintă explicații parțiale pentru această situație. În plus, în opinia cu privire la cea de a doua rectificare bugetară CF nota că plafonul stabilit prin cea de a doua rectificare este insuficient, apreciind drept probabil un necesar suplimentar de circa 1,5 mld. lei dată fiind execuția pe primele 10 luni din a.c. – care consemna o majorare a acestor cheltuieli de circa 16,8% față de aceeași perioadă din anul precedent. O abordare prudentă, în lipsa unor informații cu privire la o reducere relevantă a cantităților de bunuri și servicii achiziționate de stat reclamă o majorare a acestor cheltuieli cel puțin cu inflația medie prognozată pentru anul 2023. Astfel, pornind de la o estimare mai ridicată a necesarului de cheltuieli pentru bunuri și servicii pentru anul în curs, precum și considerând inflația medie prognozată pentru anul 2023, CF evaluează nivelul propus în construcția bugetară pentru anul viitor drept insuficient, apreciind ca probabil un necesar suplimentar de circa 5 mld. lei. Pe termen mediu, o reducere a ponderii în PIB a acestei categorii de cheltuieli ar fi posibilă, în contextul unor reforme profunde ale sistemului de achiziții publice și a unor progrese în direcția creșterii eficienței acestei categorii de cheltuieli.

Cheltuielile cu dobânzile sunt planificate să se majoreze în anul 2023 cu circa 1%, în condițiile în care dinamica estimată pentru anul 2022 față de anul precedent este estimată la circa 60%. În aceste condiții, ponderea cheltuielilor cu dobânzile în PIB este planificată să se diminueze în anul 2023 cu circa 0,19 pp din PIB. Majorarea substanțială a acestei categorii de cheltuieli din anul 2022 este rezultatul a trei factori principali: 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). Potrivit metodologiei *cash*, valoarea acestui discount este înregistrată integral la momentul emisiunii, având un impact mai pronunțat asupra cheltuielilor cu dobânzile, în timp ce metodologia europeană ESA 2010 va înregistra o creștere mai redusă a acestor cheltuieli, valoarea discount-ului fiind repartizată eşalonat pe întreaga perioadă a împrumutului. Acest din urmă factor a contribuit probabil cel mai mult la evoluția din anul 2022 a cheltuielilor cu dobânzile. Chiar dacă este rezonabilă la acest moment ipoteza potrivit căreia emisiunile de titluri noi din anul 2023 nu se vor face cu oferirea unui discount mai mare față de anul 2022, majorarea stocului de datorie publică – urmare a deficitelor bugetare ridicate - ar reclama cheltuieli cu dobânzile mai ridicate. În acest moment, CF estimează un necesar suplimentar de resurse de cel puțin 2 mld. lei pentru această categorie de cheltuieli, în absența unei scăderi a randamentelor la care se împrumută statul. Evoluția viitoare a acestor cheltuieli este învăluită de multă incertitudine și volatilitate.

În ceea ce privește cheltuielile de asistență socială, acestea sunt planificate să se majoreze în anul 2023 față de anul 2022 cu circa 4,9% sau 8,5 mld. lei, ceea ce este echivalent cu o reducere a ponderii acestora în PIB cu 0,7 pp – constituind astfel o sursă importantă de consolidare fiscală. Această evoluție are loc în contextul majorării punctului de pensie în anul



2023 cu 12,5% (ceea ce determină creșterea cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale de stat cu 12,1 mld. lei), diminuării măsurilor de sprijin de tip *one-off* finanțate din bugetul de stat (în cuantum de 5,6 mld. lei în anul 2023 comparativ cu circa 8,7 mld. lei în anul 2022, cheltuielile de asistență socială finanțate de la bugetul de stat fiind prevăzute să se diminueze în anul 2023 cu circa 1,7 mld. lei), reducerii sumelor planificate a fi plătite pentru concedii medicale cu 2,2 mld. lei în contextul situației curente a pandemiei de COVID-19. CF apreciază nivelul ținut pentru acest agregat bugetar luând în considerare mai multe aspecte: cheltuielile de asistență socială finanțate de la bugetul de stat nete de impactul măsurilor de sprijin de tip *one-off* se majorează doar cu 2,7%, nivel inferior ratei inflației de 5,1% utilizată pentru majorarea multor categorii de cheltuieli (alocații pentru copii; pensii militare; etc); bugetul asigurărilor sociale de stat nu ia în considerare faptul că cei care intră în pensie în anul 2023 au pensii ușor mai ridicate comparativ cu pensionarii existenți; reducerea cheltuielilor pentru concediile medicale de 37,3% față de anul precedent apare drept ambițioasă. Având în vedere cele de mai sus, CF apreciază drept probabil un necesar suplimentar de resurse pentru anul 2023 la nivelul cheltuielilor de asistență socială de cel puțin 2 mld. lei.

Cheltuielile de investiții publice totale, din surse interne și externe, sunt programate să se majoreze în anul 2023 față de nivelul estimat de MF pentru anul 2022 cu 24,9 mld. lei (+28,6%, fiind proiectate să ajungă la 7,2% din PIB, ceea ce reprezintă +1 pp față de anul anterior), această creștere fiind susținută în principal de bugetarea sumelor pentru proiectele cu finanțare din sumele reprezentând asistența financiară nerambursabilă și împrumut aferentă PNRR (aproape +16 mld. lei), la care se adaugă majorarea semnificativă a cheltuielilor de capital (+13,5 mld. lei, pe fondul suplimentării importante a cheltuielilor de apărare) și o creștere de dimensiuni reduse a cheltuielilor aferente programelor cu finanțare rambursabilă (aproape +0,4 mld. lei). Pe de altă parte, sunt operate diminuări ale altor transferuri de natura investițiilor (-2,6 mld. lei) și ale proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare (-2,4 mld. lei).

Este de remarcat ținta ambițioasă asumată pentru cheltuielile de investiții (7,2% din PIB conform proiectului de buget), aceasta reprezentând maximum din 2009 până în prezent, precum și faptul că investițiile sunt proiectate a rămâne la un nivel ridicat și pe termen mediu, anticipându-se atingerea unui nivel de 7,7% din PIB în 2026. De asemenea, este de apreciat și intenția de a finanta o parte importantă a cheltuielilor de investiții publice din fonduri externe (având în vedere nivelul foarte jos al veniturilor fiscale din România), sumele aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare, împreună cu cele aferente PNRR, reprezentând circa 54% în 2023, 44% în 2024, 50% în 2025, respectiv 53% în 2026 din totalul cheltuielilor de investiții.

Pe de altă parte, având în vedere contextul intern și internațional complicat, precum și necesitatea de a continua procesul de consolidare bugetară, cheltuieli de investiții programate la niveluri semnificativ mai ridicate creează provocări majore. Pe lângă utilizarea fondurilor externe, acestea vor antrena și un volum sporit de finanțare din resurse bugetare, aspect vizibil în creșterea semnificativă a cheltuielilor de capital proiectată pentru anul 2023,



punând presiune asupra deficitului bugetar. Un impact suplimentar asupra deficitului este 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. Compensarea acestor presiuni se poate face prin creșteri de venituri și/sau realocări de resurse. O constrângere foarte mare este însă spațiul fiscal actual foarte limitat.

Pentru anul 2023 incertitudinile cu privire la impactul bugetar al măsurilor adoptate pe piața energiei s-au diminuat simțitor în contextul trecerii la o piață reglementată pentru energia electrică, în timp ce sumele de plătit de la buget în contul gazelor naturale ar trebui să fie acoperite de suprataxarea producătorilor. Persistă însă incertitudini cu privire la impactul bugetar al schemelor de compensare aplicabile în anul 2022 atât prin prisma deficitelor bugetare *cash* pentru anii 2022 și 2023 (pentru plățile care mai rămân de efectuat), cât și din prisma deficitului bugetar pentru anul 2022 potrivit metodologiei europene ESA 2010. În absența unor informații suficiente care să tranșeze aceste chestiuni, CF nu va considera la acest moment al analizei un impact bugetar al schemelor diferit de ceea ce se regăsește în construcțiile bugetare curente pentru anii 2022 și 2023.

Este de notat faptul că în structura cheltuielilor bugetare se regăsesc și unele cu caracter nerecurrent (*one-off*) în cuantum de 6,8 mld. lei, reprezentând 0,4% din PIB.

În concluzie, pe partea de cheltuieli bugetare, CF identifică un necesar suplimentar de alocări la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii, cu asistența socială și celor cu dobânzile, în cuantum total de cel puțin 9 mld. lei, reprezentând 0,58% din PIB.

Considerând cele expuse mai sus, pe baza unei abordări prudente a veniturilor și cheltuielilor bugetare, CF apreciază construcția bugetară pentru anul 2022 drept compatibilă cu un deficit *cash* în jurul valorii de 5,7% din PIB (echivalent cu același nivel conform metodologiei europene ESA2010). În aceste condiții, CF vede riscuri majore cu privire la continuitatea procesului de consolidare bugetară, potrivit construcției bugetare actuale.

Investiții mai mari se justifică având în vedere situația economiei românești și resursele europene disponibile. Totodată se justifică resurse mai mari alocate apărării având în vedere situația geopolitică și războiul din Ucraina. Dar spațiul fiscal actual este foarte limitat și de aceea sunt necesare eforturi de a crește veniturile proprii ale bugetului public.

Deși, proiectul de buget țintește un deficit *cash* de 4,4% din PIB, CF apreciază că sunt insuficiente măsuri de ajustare bugetară care să conducă la atingerea acestei ținte. CF apreciază că nu este prudentă includerea *ex-ante* în proiecțiile de venituri a unor sume suplimentare având drept sursă creșterea eficienței colectării/reducerea evaziunii fiscale și, prin urmare, nu le poate considera în acest moment. La această situație se adaugă venituri mai mici din impozite și taxe pe proprietate (în condițiile renunțării la schimbarea modalității de calcul) și un necesar de alocări suplimentare la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii, dobânzi și al celor cu asistența socială identificate de CF.



După cum CF a pledat în mod repetat, procesul de consolidare bugetară este vital pentru România din mai multe considerente: din rațiuni de stabilizare a nivelului datoriei publice (având în vedere faptul că deficitul primar este factorul principal pentru aducerea acesteia către o traiectorie sustenabilă), de reducere a vulnerabilităților externe (prin ținerea sub control a deficitului extern, aflat la un nivel relativ înalt și singular în regiune), de stabilitate a monedei naționale (conservând spațiul de acțiune al politicii monetare) și de apărare a echilibrelor macroeconomice.

În judecarea situației macroeconomice intervine și obiectivul asumat de aderare la zona euro, acest deziderat reclamând un deficit bugetar mic, precum și deficite externe neprimejdioase. Totodată, necesitatea consolidării trebuie considerată și în corelație cu *standing*-ul financiar al României, angajamentul ferm în direcția unui plan credibil de consolidare fiscal-bugetară constituind premisa esențială pentru menținerea ratingului de țară și a încrederii investitorilor de pe piețele internaționale. Nu în ultimul rând, corectarea deficitului bugetar reprezintă o obligație legală din perspectiva regulilor fiscale europene și naționale, fiind necesară respectarea țințelor de reducere graduală a deficitului stabilite în cadrul PDE.

O chestiune de principiu privind bugetul și cheltuielile de apărare

Există în dezbaterile publice europene ideea de a nu adăuga cheltuieli suplimentare de apărare la deficitul bugetar. Unii oficiali europeni au în minte o logică apropiată cu referire la investiții publice ce facilitează tranziția energetică și competitivitatea. Există sens într-o asemenea idee, dar, cel puțin pe termen scurt și mediu, impactul economic asupra deficitelor nu poate fi contrabalansat prin beneficii prezumate în viitorul mai îndepărtat. Orice cheltuială suplimentară, dacă este finanțată prin îndatorare, nu are cum să nu se reflecte în datorie publică și deficit.

Dacă unele cheltuieli suplimentare ar fi temporare (așa cum s-a întâmplat în Pandemie și se întâmplă în criza energetică de acum) se pot accepta derogări temporare de la reguli fiscale așa cum s-a și procedat în UE. Odată cu terminarea acestor cheltuieli, impactul pe deficit și datorie s-ar dovedi temporar. Dar dacă însă cheltuieli noi devin permanente, cum este cazul la apărare și asumând alte condiții neschimbate, impactul pe buget durează. Iar neincluderea în deficit devine un simplu artificiu. Este de repetat însă că, o creștere de cheltuieli prin îndatorare poate aduce beneficii economice într-o perspectivă nu imediată. Numai dacă cheltuieli suplimentare de apărare ar fi finanțate în comun dintr-un fond european care să urmărească întărirea capacității de apărare a flancului estic al UE, impactul pe deficit ar fi mic.



5. Perspective fiscal-bugetare pe termen mediu – construcția bugetară dincolo de orizontul 2023

Cadrul fiscal-bugetar aferent perioadei 2024-2026 prevede reducerea deficitului bugetar, potrivit metodologiei naționale, cu 1,5 pp din PIB, de la o țintă de 4,4% din PIB în 2023, la un nivel proiectat de 2,9% din PIB în 2026. Trebuie menționat că deficitul bugetar este preconizat a se menține la un nivel inferior pragului de 3% (statuat de brațul corectiv al Pactului de Stabilitate și Creștere) începând cu anul 2024, în conformitate cu recomandarea Consiliului UE din iunie 2021, emisă în cadrul PDE.

Ajustarea deficitului este previzionată a se realiza exclusiv pe seama cheltuielilor bugetare (-3,5 pp din PIB), evoluția acestora fiind parțial contrabalansată de reducerea veniturilor bugetare (-2 pp din PIB). Diminuarea veniturilor este determinată în principal de evoluția descendentă a sumelor primite de la UE (-1,9 pp din PIB, pe fondul încheierii CFM 2014-2020 și al debutului tradițional mai lent al CFM următor) și a veniturilor nefiscale (-0,2 pp din PIB), contribuțiile de asigurări fiind proiectate a-și menține ponderea în PIB, iar veniturile fiscale crescând doar cu 0,1 pp din PIB. Pe partea de cheltuieli, ajustarea se realizează preponderent la nivelul cheltuielilor de personal (-1,1 pp din PIB) și al proiectelor finanțate din fonduri UE (-0,8 pp din PIB, în contextul încheierii CFM 2014-2020 și al debutului mai lent al CFM următor, efectul fiind compensat parțial de impactul componentei de împrumut a PNRR). Pe lângă acestea, sunt proiectate diminuări de dimensiuni mai reduse ale altor transferuri (cu 0,6 pp), ale cheltuielilor cu bunuri și servicii (cu 0,4 pp) și ale cheltuielilor cu asistența socială (cu 0,3 pp). În condițiile în care aproape toate agregatele de cheltuieli enumerate mai sus se majorează în termeni nominali (cu excepția altor transferuri, al căror nivel estimat pentru anul 2026 este cu circa 2,6 mld. lei mai mic față de cel bugetat pentru anul 2023), reducerea ponderii lor în PIB are loc pe fondul unei creșteri mai rapide a PIB nominal, estimate la 28,7% pentru perioada 2024-2026 (corespunzând unui ritm mediu anual de creștere de circa 9,6%).

În ceea ce privește cheltuielile de personal, nivelurile proiectate pentru perioada 2024-2026 presupun o creștere nominală inferioară sau similară ratelor medii anuale ale inflației estimate pentru aceeași perioadă: creștere de 5,5% față de o inflație medie de 5,7% în 2024, creștere de 3% față de o inflație medie de 3,2% în 2025, respectiv o creștere de 2,9% (similară inflației medii) în 2026. O asemenea evoluție ar putea fi posibilă prin înghețarea salariilor în sectorul bugetar sau printr-o combinație între reducerea numărului de personal și o majorare moderată a salariilor, însă dintr-o perspectivă istorică și având în vedere și considerente de ordin social, încadrarea cheltuielilor de personal în nivelurile proiectate este improbabilă.

Pe de altă parte, ajustarea propusă la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii ar conduce la un nivel de 4,4% din PIB în 2026. Acesta ar reprezenta un minim absolut al perioadei 2008-2026, situat mult sub media cheltuielilor cu bunuri și servicii de circa 5,5% din PIB pentru perioada 2008-2021, respectiv sub nivelul proiectat la cea de a doua rectificare din 2022 de 5,1% din PIB (nivel considerat drept insuficient de către CF în Opinia sa). O astfel de evoluție pare cu atât mai improbabilă, având în vedere că ritmul mediu anual de creștere a cheltuielilor cu



bunuri și servicii din ultimii ani (2018-2021) a fost de circa 12,1% în termeni nominali (iar execuția pe primele 10 luni ale anului 2022 indică un avans de 16,8% față de aceeași perioadă a anului trecut), în timp ce pentru perioada 2024-2026 se proiectează o decelerare considerabilă a acestui agregat: creștere nominală de 6,2% în 2024, de 4,6% în 2025, respectiv de 5,4% în 2026. CF are rezerve în legătură cu posibilitatea încadrării cheltuielilor cu bunuri și servicii în nivelurile proiectate pe termen mediu, chiar și în condițiile unei reforme profunde a sistemului de achiziții publice.

Problematică este și încadrarea cheltuielilor de asistență socială în nivelurile prevăzute pentru perioada 2024 -2026, având în vedere că ritmul mediu anual de creștere a acestora din ultimii ani (2018-2021) a fost de circa 12,4% în termeni nominali, iar execuția pe primele 10 luni ale anului 2022 indică un avans de 17,9% față de aceeași perioadă a anului trecut. În acest context, decelerarea semnificativă proiectată pentru perioada 2024-2026 (creștere nominală de 8,5% în 2024, de 9% în 2025, respectiv de 6,2% în 2026) este improbabil a se materializa.

Având în vedere argumentele menționate mai sus, precum și istoricul rectificărilor bugetare din anii precedenți, care a consemnat suplimentarea repetată a cheltuielilor bugetare (în special cele cu bunurile și serviciile, de asistență socială și de personal), CF apreciază că ajustarea deficitului bugetar pe termen mediu preponderent prin restricționarea cheltuielilor este puțin probabilă.

CF a subliniat în opiniile și analizele sale că ajustarea macroeconomică și consolidarea fiscală au nevoie de o creștere semnificativă a veniturilor fiscale, care sunt la un nivel inadmisibil de jos în raport cu nevoile României și comparativ cu repere 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.

Chiar dacă, așa cum a arătat în numeroase rânduri, CF consideră drept lipsită de prudență includerea în proiecția fiscală a veniturilor rezultate din îmbunătățirea eficienței colectării înainte de materializarea efectivă a acestora, o reformă profundă a administrației fiscale care să conducă la creșterea veniturilor din această sursă este stringentă.

În concluzie, CF apreciază că, în absența unor politici suficient de concrete și credibile care să sprijine realizarea consolidării fiscal-bugetare pe termen mediu, balanța riscurilor este înclinată în direcția înregistrării unor deficite mai ridicate decât cele preconizate de cadrul fiscal-bugetar pentru perioada 2024-2026.

Concluzii

- Bugetul pe 2023 și Strategia Fiscal-Bugetară 2023-2025 sunt construite într-un context internațional extrem de complicat și complex, fără precedent după al doilea război mondial, ce este marcat și de invadarea Ucrainei.



- Contextul internațional este definit de consecințe economice și de securitate ale războiului din Ucraina, criza energetică generată de creșterea foarte mare a prețului relativ al energiei (o creștere exacerbată de Război), inflație înaltă persistentă, înăsprirea condițiilor financiare pe piețe, o criză alimentară, fragmentarea sistemului economic global și regionalizarea lanțurilor de aprovizionare și, nu în cele din urmă, efecte tot mai grave ale schimbărilor climatice.
- *Siguranța*, înțeleasă în termeni tehnologici, militari și economici (ca furnizare de bunuri esențiale pentru viața cetățenilor), capătă întâietate în politica publică.
- Economii din UE revelează tot mai vizibil trăsături de „economii de război” și au loc creșteri de cheltuieli pentru apărare în numeroase state.
- Inflația „surpriză” a ajutat execuții bugetare în Europa și limitarea ca pondere în PIB a datoriei publice în 2022. Acest efect asupra echilibrului bugetar este limitat, iar o proiecție fiscal-bugetară pe termen mediu și lung trebuie să aibă în vedere consecințe negative ale persistenței posibile a unei inflații înalte.
- Pentru ca inflația să ajungă în câțiva ani aproape de ținte este necesar un *policy mix* adecvat: o politică monetară care să stăpânească expectații inflaționiste, politici bugetare prudente, măsuri de politică industrială care să sprijine producția.
- Nu este simplu de ajuns la un *policy mix* care să ducă inflația în jos în mod ferm, deoarece statele au presiuni mari pe bugete. Dacă deficitele bugetare nu sunt ținute sub control, politicile monetare sunt obligate să fie și mai strânse, ceea ce face creditul mai scump. Oricum piețele financiare externe reacționează la deficite mari, la proliferare de semne că datoriile nu sunt sustenabile și au loc atacuri speculative.
- România este de mai mulți ani în procedura de deficit excesiv și s-a angajat să ajungă cu deficitul bugetar la circa 3% din PIB în 2024. Este o misiune foarte grea în condițiile presiunilor pe buget și deteriorării severe a mediului internațional.
- Provocările actuale și viitoare tensionează bugetele publice mai ales în țările cu veniturile fiscale joase. România, cu venituri fiscale (inclusiv contribuții) în jur de 27% din PIB este la coada ierarhiei europene. CF reiterează necesitatea ca veniturile proprii ale bugetului public să crească.
- Este de salutat intenția, foarte ambițioasă, de a duce deficitul bugetar (*cash* și ESA) la 4,4% din PIB în 2023 și la sub 3% din PIB în 2024 (conform Strategiei Fiscal-Bugetare). Și tot salutar este dezideratul de a duce investițiile la peste 7% din PIB în 2023 având în vedere resursele europene disponibile.
- CF apreciază proiecția de PIB nominal a CNSP ca fiind realistă pe orizontul de timp considerat – cu o compensare între valorile posibil mai mari ale creșterii reale anticipate și cele aferente deflatorilor PIB. În privința pieței muncii, dacă anul 2023 oferă o perspectivă realistă, ultimii doi ani ai orizontului SFB (2024 și 2025) ar putea fi marcați, în opinia CF, de o supraestimare a dinamicii – în special în ceea ce privește numărul de angajați.



- Realizarea unui deficit bugetar de 4,4% în anul 2023 trebuie să surmonteze dificultăți importante ale construcției bugetului public, pe care CF le vede atât pe partea de venituri, cât și pe partea de cheltuieli.
- Construcția bugetară pentru anul 2023 are în vedere o țintă de deficit bugetar *cash* de 4,4% din PIB, reprezentând o diminuare de 1,34 pp față de nivelul proiectat de MF pentru anul 2022 (5,74% din PIB). Nivelul corespunzător al țintei de deficit bugetar ESA 2010 pe anul 2023 este tot de 4,4% din PIB și, comparativ cu nivelul estimat de MF pentru anul anterior (6,2% din PIB), reprezintă o reducere de 1,8 pp din PIB.
- Reducerea proiectată a deficitului *cash* în anul 2023 are loc prin majorarea veniturilor bugetare cu 0,9 pp din PIB, coroborată cu diminuarea cheltuielilor bugetare cu 0,44 pp din PIB.
- Factorii principali care influențează dinamica programată a veniturilor bugetare în termeni nominali în anul 2023 sunt reprezentați de cadrul macroeconomic proiectat pentru anul viitor, măsurile de politică fiscală adoptate, cuantumul sumelor luate în considerare având drept sursă îmbunătățirea eficienței colectării/reducerea evaziunii fiscale, proiectele PNRR.
- Privind includerea *ex-ante* în proiecția bugetară a unor sume suplimentare provenite din ameliorarea dorită a eficienței colectării, CF are rezerve în a le considera la acest moment, în virtutea principiului prudenței.
- Consiliul Fiscal apreciază drept probabilă încasarea unor venituri mai mici comparativ cu țintele asumate în proiectul de buget de circa 11,3 mld. lei, reprezentând circa 0,73% din PIB. Aceasta derivă din considerarea gradului de colectare (inferior cu 8,7 mld. lei în raport cu proiecția) și supraevaluarea cu 2,6 mld. lei a unor venituri fiscale.
- Reducerea în planificare a cheltuielilor bugetare, exprimate ca pondere în PIB, este rezultatul diminuării în termeni nominali a subvențiilor, precum și al unor ritmuri de creștere în termeni nominali moderate și substanțial inferioare dinamicii proiectate a PIB nominal pentru cheltuielile de asistență socială, bunuri și servicii, personal și dobânzi. Această reducere este contrabalansată parțial de majorarea substanțială a cheltuielilor cu proiecte finanțate din fonduri europene, în special cele aferente PNRR, și a cheltuielilor de capital.
- CF apreciază ca probabil un necesar suplimentar de alocări bugetare de circa 5 mld. lei la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii, de cel puțin 2 mld. lei la nivelul cheltuielilor de asistență socială, respectiv de cel puțin 2 mld. lei la nivelul cheltuielilor cu dobânzile. Cumulat, CF estimează o sub-bugetare a cheltuielilor de cel puțin 0,58% din PIB.
- CF apreciază construcția bugetară pentru anul 2023 compatibilă cu un deficit *cash* în jurul valorii de 5,7% din PIB.
- Rectificările bugetare viitoare trebuie să identifice măsuri de ajustare în vederea apropierii de ținta de deficit bugetar pentru anul 2023.



- O constrângere suplimentară asupra bugetului public este generată de cheltuielile de investiții publice care nu au finanțare nerambursabilă, în special componenta cheltuielilor de capital, sub impactul majorării semnificative a cheltuielilor de apărare, și componenta de împrumut a PNRR. Atenuarea acestei constrângeri se poate face prin creșteri de venituri și/sau realocări de resurse. Problema este însă spațiul fiscal foarte limitat.
- 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.
- Există în dezbaterile publice europene ideea de a nu include cheltuieli suplimentare de investiții și de apărare în deficitul bugetar. Cel puțin pe termen scurt și mediu, impactul economic asupra deficitelor nu poate fi contrabalansat prin beneficii prezumate în viitorul mai îndepărtat. Orice cheltuială suplimentară, dacă este finanțată prin îndatorare, nu are cum să nu se reflecte în datorie publică și deficit.
- 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 are semne de întrebare privind realismul acestei abordări. În absența unor politici credibile care să sprijine realizarea consolidării fiscal-bugetare pe termen mediu și prin creșteri de venituri fiscale, balanța riscurilor este înclinată în direcția înregistrării unor deficite mai ridicate decât cele preconizate pentru anii următori.
- Consolidarea fiscală, chiar dacă grevează asupra creșterii economice viitoare, efect contracționist ce poate fi însă contracarat de absorbția masivă de fonduri europene, este o necesitate stringentă; amânarea realizării acestora prin măsuri cu efect asupra deficitului structural, doar mizând pe continuarea evoluției ciclice favorabile a economiei și pe efectul (pozitiv din punct de vedere fiscal) inflației, nereprezentând, în opinia CF, opțiuni viabile.
- Consolidarea fiscal-bugetară este esențială pentru aderarea la zona euro.
- Contextul de ansamblu foarte vitreg face ca, pentru România, fondurile europene (CFM și PNRR), să capete o importanță extraordinară: împreună cu resursele proprii, sau atrase, din buget (care finanțează cheltuieli de capital), banii europeni pot duce investițiile la peste 7% anual – ceea ce se vede în strategia fiscal-bugetară pentru anii 2023-2025. Banii europeni ajută și balanța externă a României, o protecție în plus la presiuni valutare, atacuri speculative.
- Apartenența la UE aduce avantaje incontestabile din perspectiva surselor de finanțare (banii europeni) și chiar a bonității financiare, dar nu poate fi un panaceu sau o garanție deplină.



Opiniile și recomandările formulate mai sus de CF au fost aprobate de Președintele Consiliului Fiscal, conform prevederilor art. 56, alin (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010 republicată, în urma însușirii acestora de către membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 8 decembrie 2022.

8 decembrie 2022

Președintele Consiliului Fiscal

Acad. Daniel Dălanu



Anexa I	Execuție 2022	Swap execuție 2022	Execuție 2022 (fără swap)	Buget initial 2023	Swap planificat at 2023	Buget 2023 (fără swap)	Proiect Buget 2023 Execuție 2022	Proiect Buget 2023 Execuție 2022 (fără swap)	Proiect Buget 2023 Execuție 2022 (%)	Proiect Buget 2023 Execuție 2022 (fără swap) (%)	Proiect Buget 2023 (fără swap) (% din PIB)	Execuție 2022 (fără swap) (% din PIB)	Proiect Buget 2023 Execuție 2022 (fără swap) (% din PIB)
	1	2	3 = 1-2	4	5	6 = 4-5	7 = 4 - 1	8 = 6-3	9 = 7/1	10 = 8/3	11	12	13 = 11-12
VENITURI TOTALE	473.003,20	960,70	472.042,50	539.631,38	850,00	538.781,38	68.628,18	66.738,68	14,09%	14,14%	34,71%	33,81%	0,90%
Venituri curente	414.576,18	980,70	413.614,48	468.952,97	850,00	468.102,97	52.377,79	52.488,49	12,63%	12,69%	30,03%	29,82%	0,41%
Venituri fiscale	230.008,58	381,40	229.627,18	258.796,29	292,00	258.504,29	28.787,71	28.877,11	12,52%	12,58%	18,66%	18,45%	0,21%
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	65.142,88	139,80	65.003,08	74.594,43	208,00	74.386,43	9.451,55	9.383,35	14,51%	14,44%	4,79%	4,66%	0,14%
Impozitul pe profit	27.228,38	18,60	27.211,78	33.105,84		33.105,84	5.877,48	5.894,06	21,59%	21,66%	2,13%	1,95%	0,18%
Impozitul pe salarii și venit	33.168,16	123,20	33.044,96	37.569,30	208,00	37.361,30	4.401,15	4.318,35	13,27%	13,05%	2,41%	2,37%	0,04%
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	4.748,35		4.746,35	3.919,29		3.919,29	-827,06	-827,06	-17,43%	-17,43%	0,25%	0,34%	-0,09%
Impozite și taxe pe proprietate	6.920,70		6.920,70	9.907,50		9.907,50	2.988,80	2.988,80	43,16%	43,16%	0,84%	0,50%	0,14%
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	154.449,34	181,80	154.257,54	170.511,62	84,00	170.427,62	16.062,28	16.170,08	10,40%	10,48%	10,98%	11,05%	-0,07%
TVA	95.232,58	154,20	95.078,38	113.595,61	84,00	113.511,61	18.383,03	18.433,23	19,28%	19,38%	7,31%	6,81%	0,50%
Accize	35.776,32	37,60	35.737,72	38.510,35		38.510,35	2.735,02	2.772,62	7,64%	7,76%	2,48%	2,56%	-0,08%
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	16.155,25		16.155,25	10.902,66		10.902,66	-5.252,60	-5.252,60	-32,51%	-32,51%	0,70%	1,16%	-0,45%
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	7.286,19		7.286,19	7.503,01		7.503,01	216,83	216,83	2,98%	2,98%	0,48%	0,52%	-0,04%
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	2.125,12		2.125,12	2.382,42		2.382,42	237,29	237,29	11,17%	11,17%	0,15%	0,15%	0,00%
Alte impozite și taxe fiscale	1.370,54	49,80	1.320,74	1.420,32		1.420,32	49,78	99,58	3,63%	7,54%	0,09%	0,09%	0,00%
Contribuții de asigurări	141.660,18	579,30	141.080,86	162.193,80	558,00	161.635,80	20.533,64	20.554,94	14,49%	14,57%	10,41%	10,10%	0,31%
Venituri nefiscale	42.908,44		42.908,44	45.962,88		45.962,88	3.058,45	3.058,45	7,12%	7,12%	2,98%	3,07%	-0,11%
Venituri din capital	1.458,65		1.456,65	1.379,13		1.379,13	-77,62	-77,62	-5,32%	-5,32%	0,09%	0,10%	-0,02%
Donații	37,43		37,43	11,16		11,16	-28,27	-28,27	-70,19%	-70,19%	0,00%	0,00%	0,00%
Sume primite de la UE în contul plăților efectuate 2021-2028	5.014,24		5.014,24	4.718,64		4.718,64	-295,61	-295,61	-5,90%	-5,90%	0,30%	0,36%	-0,06%
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat / în curs de distribuire			0,00			0,00	0,00	0,00			0,00%	0,00%	0,00%
Alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență	702,63		702,63			0,00	-702,63	-702,63	-100,00%	-100,00%	0,00%	0,05%	-0,05%

Sume primite de la UE/alți donatori în contul plășilor efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020	48.088,12		48.088,12	54.926,67		54.926,67	6.838,55	6.838,55	14,22%	14,22%	3,54%	3,44%	0,09%
Sume aferente asistenței financiare nerambursabile alocate pentru PNRR	3.128,95		3.128,95	11.642,81		11.642,81	8.513,86	8.513,86	272,10%	272,10%	0,75%	0,22%	0,53%
CHELTUIELI TOTALE	553.157,20	960,80	552.186,40	607.923,76	850,00	607.073,76	54.768,66	54.677,36	9,90%	9,84%	139,11%	39,65%	-0,44%
Cheltuieli curente	511.517,75	887,20	510.630,55	553.712,50	850,00	552.862,50	42.184,75	42.231,95	8,25%	8,27%	35,62%	36,57%	-0,95%
Cheltuieli de personal	118.416,17		118.416,17	127.618,34		127.618,34	9.202,16	9.202,16	7,77%	7,77%	8,22%	8,48%	-0,26%
Bunuri și servicii	71.163,93	37,20	71.126,73	74.689,89		74.689,89	3.525,98	3.563,18	4,95%	5,01%	4,81%	5,09%	-0,28%
Dobânzi	28.802,09		28.802,09	29.084,46		29.084,46	282,37	282,37	0,98%	0,98%	1,87%	2,06%	-0,19%
Subvenții	16.327,26		15.327,26	11.323,03		11.323,03	-4.004,24	-4.004,24	-26,12%	-26,12%	0,73%	1,10%	-0,37%
Transferuri - Total	276.142,76	850,00	275.292,76	309.060,74	850,00	308.210,74	32.917,97	32.917,97	11,92%	11,96%	19,86%	19,72%	0,14%
Transferuri între unități ale administrației publice	2.630,91	850,00	1.780,91	2.512,48	850,00	1.662,48	-118,45	-118,45	-4,50%	-6,65%	0,11%	0,13%	-0,02%
Alte transferuri	29.475,24		29.475,24	30711,377		30711,377	1.236,14	1.236,14	4,19%	4,19%	1,98%	2,11%	-0,13%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2021-2027	5.186,59		5.186,59	6.591,12		6.591,12	1.404,52	1.404,52	27,08%	27,08%	0,42%	0,37%	0,05%
Asistență socială	172.539,74		172.539,74	181.005,90		181.005,90	8.466,18	8.466,16	4,91%	4,91%	11,66%	12,36%	-0,70%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	52.442,41		52.442,41	58.927,08		58.927,08	6.484,67	6.484,67	12,37%	12,37%	3,80%	3,76%	0,04%
Alte cheltuieli	9.848,64		9.848,64	9.343,00		9.343,00	-505,64	-505,64	-5,13%	-5,13%	0,60%	0,71%	-0,10%
Proiecte cu finanțare din sumele reprezentând asistență financiară nerambursabile aferentă PNRR	3.295,37		3.295,37	14.278,82		14.278,82	10.983,44	10.983,44	333,30%	333,30%	0,92%	0,24%	0,68%
Proiecte cu finanțare din sumele aferente componentei de împrumut a PNRR	723,86		723,86	5.690,99		5.690,99	4.967,13	4.967,13	686,20%	686,20%	0,37%	0,05%	0,31%
Fonduri de rezervă	1.094,01		1.094,01	1.000,00		1.000,00	-94,01	-94,01	-8,59%	-8,59%	0,06%	0,08%	-0,01%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	571,51		571,51	936,05		936,05	364,53	364,53	63,78%	63,78%	0,06%	0,04%	0,02%
Cheltuieli de capital	41.639,46	73,60	41.565,86	54.211,27		54.211,27	12.571,81	12.645,41	30,19%	30,42%	3,49%	2,98%	0,52%
Plăți efectuate în anul precedent și recuperate în anul curent			0,00			0,00	0,00	0,00			0,00%	0,00%	0,00%
EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)	-50.164,00		-50.164,00	-58.292,38	0,00	-58.292,38	11.661,62	11.631,62	-14,00%	-14,10%	-4,40%	-3,74%	1,52%

Sursa: MF, calcule CF



Anexa II	Proiecție SFB 2023 (mil. lei)	Proiecție SFB 2024 (mil. lei)	Proiecție SFB 2024 - Proiecție SFB 2023 (mil. lei)	Proiecție SFB 2024 Proiecție SFB 2023 (%)	Proiecție SFB 2023 (% din PIB)	Proiecție SFB 2024 (% din PIB)	Proiecție SFB 2024 Proiecție SFB 2023 (% din PIB)
	1	2	3=2-1	4 3/1	5	6	7 6-5
VENITURI TOTALE	539.631,4	557.992,4	20.361,0	3,3%	34,8%	33,1%	-4,4%
Venituri curente	468.953,0	511.453,8	44.500,8	9,5%	30,1%	29,8%	-0,24%
Venituri fiscale	258.798,3	285.970,5	27.174,2	10,5%	18,7%	18,7%	0,01%
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	74.594,4	84.085,8	9.491,4	12,7%	4,8%	4,9%	0,10%
Impozitul pe profit	33.105,8	36.858,6	3.752,8	11,3%	2,1%	2,2%	0,02%
Impozitul pe salarii și venit	37.569,3	42.900,6	5.331,3	14,2%	2,4%	2,5%	0,08%
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	3.919,3	4.326,6	407,3	10,4%	0,3%	0,3%	0,00%
Impozite și taxe pe proprietate	8.807,5	10.839,0	1.031,5	10,4%	0,6%	0,6%	0,00%
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	170.511,6	188.822,2	16.310,6	9,6%	11,0%	10,9%	-0,08%
TVA	113.595,6	124.462,6	10.866,9	9,6%	7,3%	7,3%	-0,06%
Accize	38.510,3	42.847,8	4.337,4	11,3%	2,5%	2,5%	0,02%
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	10.902,7	11.433,8	531,2	4,9%	0,7%	0,7%	-0,04%
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	7.503,0	8.078,1	575,1	7,7%	0,5%	0,5%	-0,01%
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	2.382,4	2.608,4	246,0	10,4%	0,2%	0,2%	0,00%
Alte impozite și taxe fiscale	1.420,3	1.515,1	94,8	6,7%	0,1%	0,1%	0,00%
Contribuții de asigurări	162.193,8	176.839,9	14.446,1	8,9%	10,4%	10,3%	-0,14%
Venituri nefiscale	45.982,9	48.843,4	2.860,5	6,3%	3,0%	2,9%	-0,11%
Venituri din capital	1.379,1	1.484,4	75,3	5,5%	0,1%	0,1%	0,00%
Donații	11,2	3,9	-7,2	-64,8%	0,0%	0,0%	0,00%
Sume de la UE în contul plăților efectuate 2021-2027	4.718,6	35.960,1	31.249,5	662,3%	0,3%	2,1%	1,79%
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat / în curs de distribuire	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență	0,0	238,0	238,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,01%



Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020	54.926,7	2.014,9	-52.911,7	-96,3%	3,5%	0,1%	-3,42%
Sume aferente asistenței financiare nerambursabile alocate pentru PNRR	11.642,8	16.859,3	5.216,5	44,8%	0,8%	1,0%	0,23%
CHELTUIELI TOTALE	667.923,8	818.548,5	10.622,8	1,7%	39,2%	39,1%	-5,07%
Cheltuieli curente	653.712,5	657.766,6	4.044,1	0,7%	35,7%	32,5%	-3,13%
Cheltuieli de personal	127.618,3	134.677,4	7.059,1	5,5%	8,2%	7,9%	-0,36%
Bunuri și servicii	74.689,9	79.345,3	4.655,4	6,2%	4,8%	4,6%	-0,18%
Dobânzi	29.084,5	30.140,9	1.056,4	3,6%	1,9%	1,8%	-0,12%
Subvenții	11.323,0	11.752,9	429,9	3,8%	0,7%	0,7%	-0,04%
Transferuri - Total	309.080,7	297.402,9	-11.657,8	-3,8%	19,9%	17,4%	-2,56%
Transferuri între unități ale administrației publice	2.512,5	2.698,4	186,0	7,4%	0,2%	0,2%	0,00%
Alte transferuri	30.711,4	25.750,9	-4.960,4	-16,2%	2,0%	1,5%	-0,48%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2021-2027	6.591,1	30.851,4	24.260,2	368,1%	0,4%	1,8%	1,38%
Asistență socială	181.005,9	196.442,1	15.436,2	8,5%	11,7%	11,5%	-0,20%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	58.927,1	2.244,6	-56.682,5	-96,2%	3,8%	0,1%	-3,67%
Alte cheltuieli	9.343,0	10.309,2	966,2	10,3%	0,6%	0,8%	0,00%
Proiecte cu finanțare din sumele reprezentând asistență financiară nerambursabile aferentă PNRR	14.278,8	20.888,8	6.610,0	46,3%	0,9%	1,2%	0,30%
Proiecte cu finanțare din sumele aferente componentei de împrumut a PNRR	5.691,0	8.217,5	2.526,5	44,4%	0,4%	0,5%	0,11%
Fonduri de rezervă	1.000,0	2.500,0	1.500,0	150,0%	0,1%	0,1%	0,08%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	936,0	1.937,3	1.001,2	107,0%	0,1%	0,1%	0,05%
Cheltuieli de capital	54.211,3	60.789,9	6.578,6	12,1%	3,5%	3,5%	0,05%
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Plăți efectuate în anul precedent și recuperate în anul curent	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)	-68.292,4	-50.554,2	17.738,2	-26,0%	-4,4%	-3,0%	1,45%

Sursa: MF, calcule CF



Anexa III	Proiectie SFB 2024 (mil. lei)	Proiectie SFB 2025 (mil. lei)	Proiectie SFB 2025 - Proiectie SFB 2024 (mil. lei)	Proiectie SFB 2025 Proiectie SFB 2024 (%)	Proiectie SFB 2024 (% din PIB)	Proiectie SFB 2025 (% din PIB)	Proiectie SFB 2025 Proiectie SFB 2024 (% din PIB)
	1	2	3=2-1	4=3/1	5	6	7=6/5
VENITURI TOTALE	867.992,4	614.626,4	45.033,7	8,2%	33,1%	33,1%	-0,06%
Venituri curente	511.453,8	557.440,6	45.986,8	9,0%	29,8%	30,0%	0,15%
Venituri fiscale	285.970,5	311.693,5	25.723,0	9,0%	16,7%	16,8%	0,09%
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	84.085,8	92.369,4	8.283,6	9,9%	4,9%	5,0%	0,08%
Impozitul pe profit	36.858,6	39.961,3	3.102,7	8,4%	2,2%	2,2%	0,00%
Impozitul pe salarii și venit	42.900,6	47.717,2	4.816,6	11,2%	2,5%	2,6%	0,06%
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	4.326,6	4.690,9	364,4	8,4%	0,3%	0,3%	0,00%
Impozite și taxe pe proprietate	10.939,0	11.861,4	922,4	8,4%	0,6%	0,6%	0,00%
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	186.822,2	203.047,2	16.225,0	8,7%	10,9%	10,9%	0,03%
TVA	124.462,6	134.957,3	10.494,7	8,4%	7,3%	7,3%	0,00%
Accize	42.847,8	47.355,7	4.507,9	10,5%	2,5%	2,5%	0,05%
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	11.433,8	11.948,7	514,8	4,5%	0,7%	0,6%	-0,02%
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	8.078,1	8.785,6	707,5	8,8%	0,5%	0,5%	0,00%
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	2.608,4	2.828,3	219,9	8,4%	0,2%	0,2%	0,00%
Alte impozite și taxe fiscale	1.515,1	1.587,1	72,0	4,8%	0,1%	0,1%	0,00%
Contribuții de asigurări	176.639,9	193.257,1	16.617,2	9,4%	10,3%	10,4%	0,09%
Venituri nefiscale	48.843,4	52.490,0	3.646,6	7,5%	2,9%	2,8%	-0,03%
Venituri din capital	1.454,4	1.481,3	26,9	1,8%	0,1%	0,1%	-0,01%
Donații	3,9	2,8	-1,1	-27,8%	0,0%	0,0%	0,00%
Sume de la UE în contul plăților efectuate 2021-2027	36.968,1	37.681,7	1.713,6	4,8%	2,1%	2,0%	-0,07%
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat / în curs de distribuire	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență	238,0	255,0	17,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%



Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020	2.014,9	59,2	-1.955,8	-97,1%	0,1%	0,0%	-0,11%
Sume aferente asistenței financiare nerambursabile alocate pentru PNRR	16.859,3	17.905,6	1.046,3	6,2%	1,0%	1,0%	-0,02%
CHELTUIELI TOTALE	618.546,6	658.713,9	50.167,4	8,1%	33,1%	33,0%	-0,11%
Cheltuieli curente	657.766,6	598.652,7	40.798,0	7,3%	32,5%	32,2%	-0,34%
Cheltuieli de personal	134.677,4	138.880,9	4.003,5	3,0%	7,9%	7,5%	-0,40%
Bunuri și servicii	79.345,3	83.015,7	3.670,4	4,6%	4,6%	4,5%	-0,16%
Dobânzi	30.140,9	32.046,3	1.905,5	6,3%	1,8%	1,7%	-0,03%
Subvenții	11.752,9	11.865,5	112,6	1,0%	0,7%	0,6%	-0,05%
Transferuri - Total	297.402,9	331.249,9	33.847,0	11,4%	17,4%	17,8%	0,47%
Transferuri între unități ale administrației publice	2.698,4	2.778,1	77,7	2,9%	0,2%	0,1%	-0,01%
Alte transferuri	25.750,9	28.029,9	2.278,9	8,8%	1,5%	1,5%	0,01%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2021-2027	30.851,4	30.809,9	-41,5	-0,1%	1,8%	1,7%	-0,14%
Asistență socială	196.442,1	214.082,4	17.640,3	9,0%	11,5%	11,5%	0,06%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	2.244,6	301,0	-1.943,6	-86,6%	0,1%	0,0%	-0,11%
Alte cheltuieli	10.309,2	10.626,9	317,7	3,1%	0,6%	0,6%	-0,03%
Proiecte cu finanțare din sumele reprezentând asistență financiară nerambursabile aferentă PNRR	20.888,8	22.654,3	1.765,5	8,5%	1,2%	1,2%	0,00%
Proiecte cu finanțare din sumele aferente componentei de împrumut a PNRR	8.217,5	21.969,6	13.752,1	167,4%	0,5%	1,2%	0,70%
Fonduri de rezervă	2.500,0	500,0	-2.000,0	-80,0%	0,1%	0,0%	-0,12%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	1.937,3	1.194,3	-743,0	-38,4%	0,1%	0,1%	-0,05%
Cheltuieli de capital	60.789,9	70.161,2	9.371,3	15,4%	3,5%	3,8%	0,23%
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Plăți efectuate în anul precedent și recuperate în anul curent	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)	-50.554,2	-53.687,0	-3.333,7	6,6%	-3,0%	-2,8%	0,05%

Sursa: MF, calcule CF



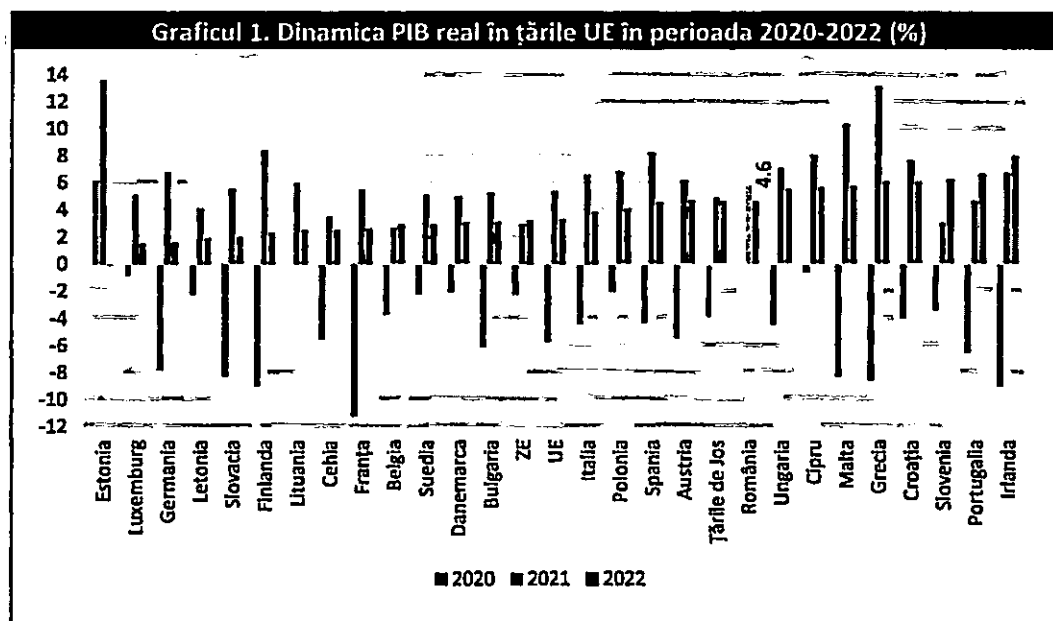
Anexa IV	Proiecție SFB 2025 (mil. lei)	Proiecție SFB 2026 (mil. lei)	Proiecție SFB 2026 - Proiecție SFB 2025 (mil. lei)	Proiecție SFB 2026 - Proiecție SFB 2025 (%)	Proiecție SFB 2025 (% din PIB)	Proiecție SFB 2026 (% din PIB)	Proiecție SFB 2026 - Proiecție SFB 2025 (% din PIB)
	1	2	3=2-1	4: 3/1	5	6	7=6-5
VENITURI TOTALE	614.826,1	655.119,5	40.293,4	6,5%	33,1%	32,8%	-0,30%
Venituri curente	557.440,6	599.347,8	41.907,2	7,5%	30,0%	30,0%	-0,01%
Venituri fiscale	311.693,5	335.396,6	23.703,1	7,6%	16,8%	16,8%	0,01%
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	92.369,4	100.393,1	8.023,7	8,7%	5,0%	5,0%	0,05%
Impozitul pe profit	39.961,3	42.969,6	3.008,3	7,5%	2,2%	2,2%	0,00%
Impozitul pe salarii și venit	47.717,2	52.379,2	4.662,0	9,8%	2,6%	2,6%	0,05%
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	4.690,9	5.044,3	353,4	7,5%	0,3%	0,3%	0,00%
Impozite și taxe pe proprietate	11.861,4	12.755,7	894,3	7,5%	0,6%	0,6%	0,00%
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	203.047,2	217.547,6	14.500,4	7,1%	10,9%	10,9%	-0,04%
TVA	134.957,3	145.132,5	10.175,2	7,5%	7,3%	7,3%	0,00%
Accize	47.355,7	50.928,1	3.570,4	7,5%	2,5%	2,5%	0,00%
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	11.948,7	12.108,0	159,3	1,3%	0,6%	0,6%	-0,04%
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	8.785,6	9.381,0	595,5	6,8%	0,5%	0,5%	0,00%
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	2.828,3	3.041,6	213,2	7,5%	0,2%	0,2%	0,00%
Alte impozite și taxe fiscale	1.587,1	1.658,7	71,5	4,5%	0,1%	0,1%	0,00%
Contribuții de asigurări	193.257,1	207.944,0	14.686,9	7,6%	10,4%	10,4%	0,01%
Venituri nefiscale	52.490,0	56.007,1	3.517,2	6,7%	2,8%	2,8%	-0,02%
Venituri din capital	1.481,3	1.524,6	43,3	2,9%	0,1%	0,1%	0,00%
Donații	2,8	2,8	0,0	0,5%	0,0%	0,0%	0,00%
Sume de la UE în contul plăților efectuate 2021-2027	37.681,7	37.083,3	-598,3	-1,6%	2,0%	1,9%	-0,17%
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat / în curs de distribuție	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență	255,0	297,0	42,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%

Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020	59,2	2,6	-56,6	-95,6%	0,0%	0,0%	0,00%
Sume aferente asistenței financiare nerambursabile alocate pentru PNRR	17.905,6	16.861,4	-1.044,2	-5,8%	1,0%	0,8%	-0,12%
CHELTUIELI TOTALE	668.713,9	713.070,2	44.356,3	6,6%	36,0%	35,7%	-0,30%
Cheltuieli curente	598.552,7	640.024,6	41.471,9	6,9%	32,2%	32,0%	-0,18%
Cheltuieli de personal	138.680,9	142.651,0	3.970,1	2,9%	7,5%	7,1%	-0,32%
Bunuri și servicii	83.015,7	87.461,7	4.446,0	5,4%	4,5%	4,4%	-0,09%
Dobânzi	32.046,3	33.708,2	1.661,9	5,2%	1,7%	1,7%	-0,04%
Subvenții	11.865,5	12.274,8	409,3	3,4%	0,6%	0,6%	-0,02%
Transferuri - Total	331.249,9	362.707,6	31.457,6	9,5%	17,8%	18,2%	0,32%
Transferuri între unități ale administrației publice	2.776,1	2.655,2	79,1	2,8%	0,1%	0,1%	-0,01%
Alte transferuri	28.029,9	28.100,0	70,1	0,3%	1,5%	1,4%	-0,10%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2021-2027	30.809,9	31.199,5	389,6	1,3%	1,7%	1,6%	-0,10%
Asistență socială	214.082,4	227.258,4	13.176,0	6,2%	11,5%	11,4%	-0,15%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	301,0	203,6	-97,4	-32,3%	0,0%	0,0%	-0,01%
Alte cheltuieli	10.626,9	10.399,7	-227,2	-2,1%	0,6%	0,5%	-0,05%
Proiecte cu finanțare din sumele reprezentând asistență financiară nerambursabile aferentă PNRR	22.654,3	20.963,2	-1.691,1	-7,5%	1,2%	1,0%	-0,17%
Proiecte cu finanțare din sumele aferente componentei de împrumut a PNRR	21.969,6	41.728,0	19.758,5	89,9%	1,2%	2,1%	0,91%
Fonduri de rezervă	500,0	500,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	1.194,3	721,3	-473,0	-39,6%	0,1%	0,0%	-0,03%
Cheltuieli de capital	70.161,2	73.045,7	2.884,4	4,1%	3,8%	3,7%	-0,12%
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Plăți efectuate în anul precedent și recuperate în anul curent	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
EXCEDENT(+) / DEFICIT(-)	-53.887,8	-57.950,7	-4.062,9	7,5%	-2,9%	-2,9%	0,00%

Sursa: MF, calcule CF

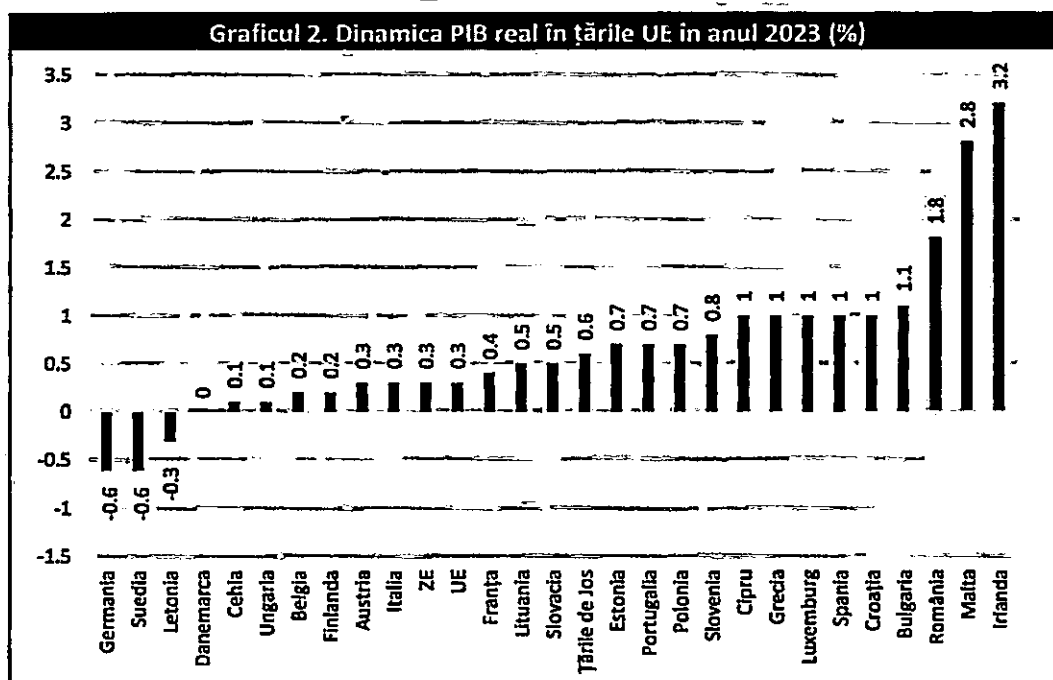


Anexa V



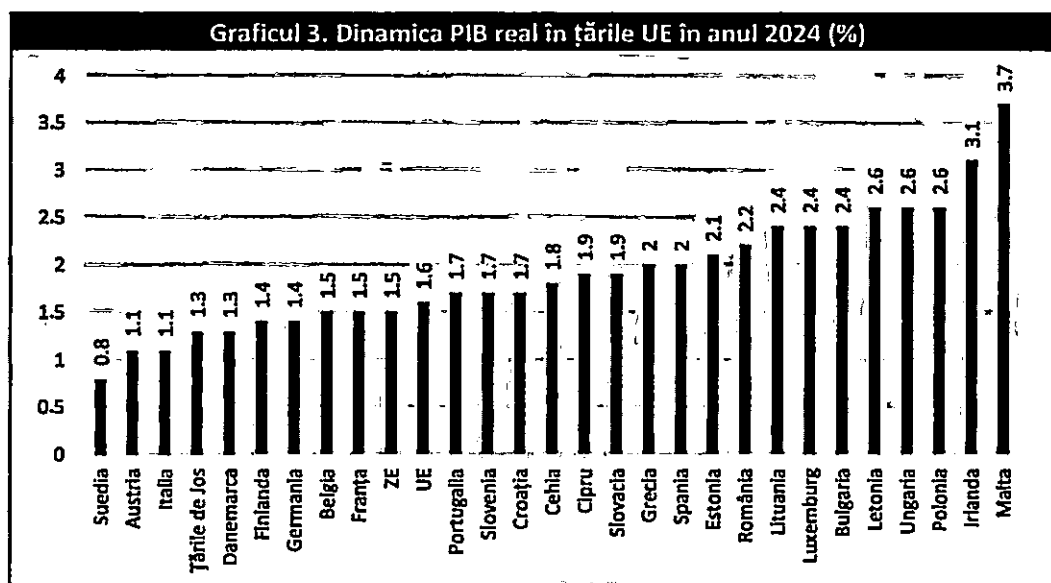
Sursa: CE, CNSP

Notă: În cazul României, dinamica PIB real reflectă cele mai recente estimări ale CNSP.



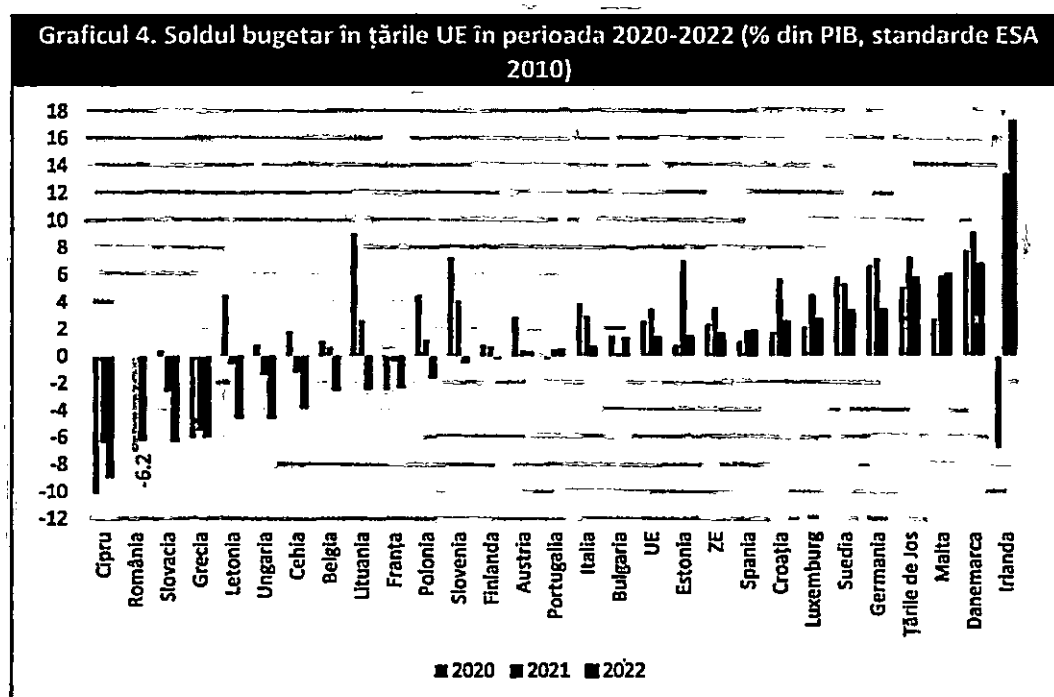
Sursa: CE

Notă: În cazul României, CNSP prevede o creștere de 2,8%.



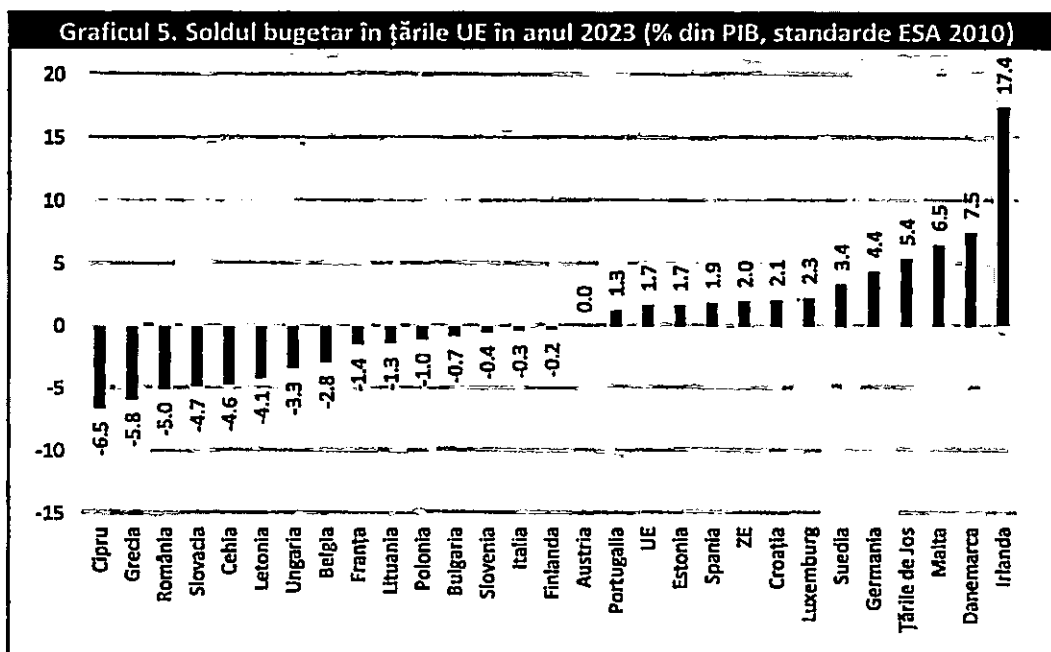
Sursa: CE

Notă: În cazul României, CNSP prevede o creștere de 4,8%.



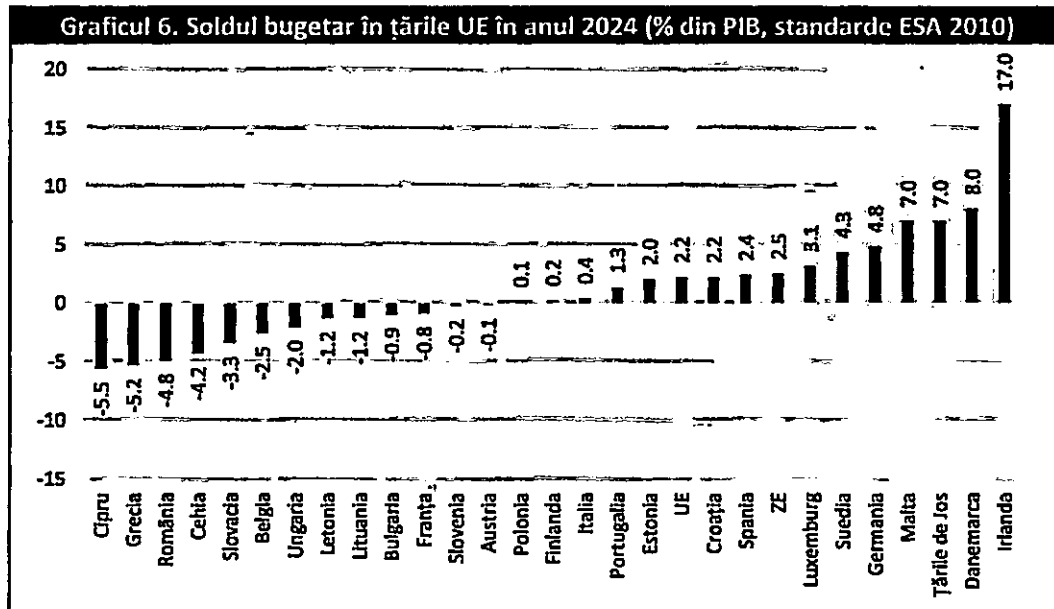
Sursa: AMECO, MF

Notă: În cazul României, nivelul soldului bugetar este cel estimat de MF.



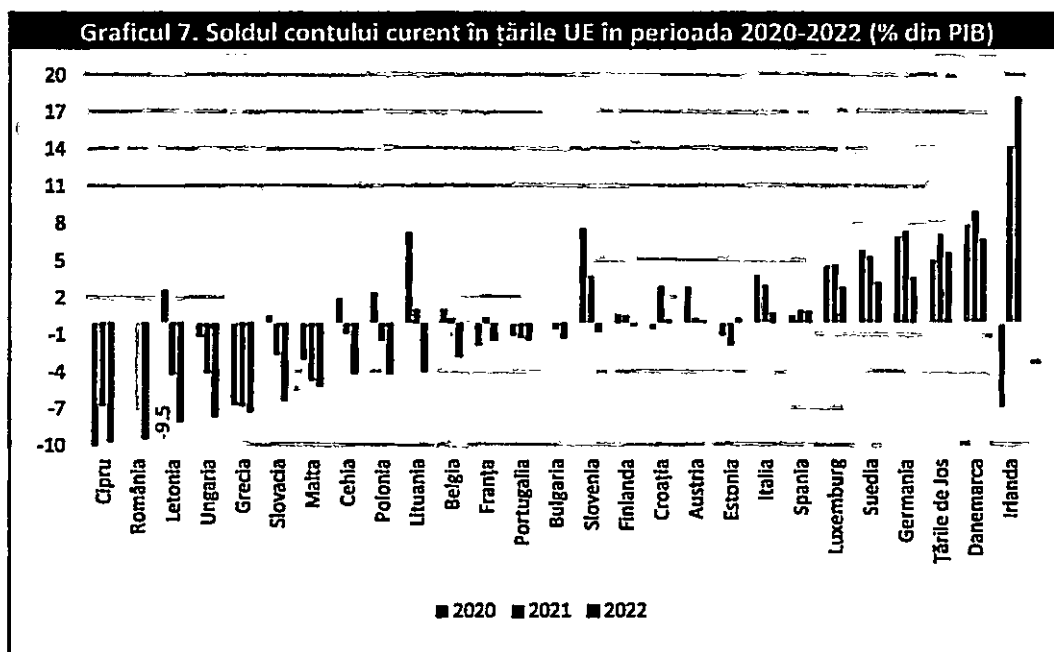
Sursa: AMECO

Notă: În cazul României, nivelul soldului bugetar prognozat de MF este de -4,4%.



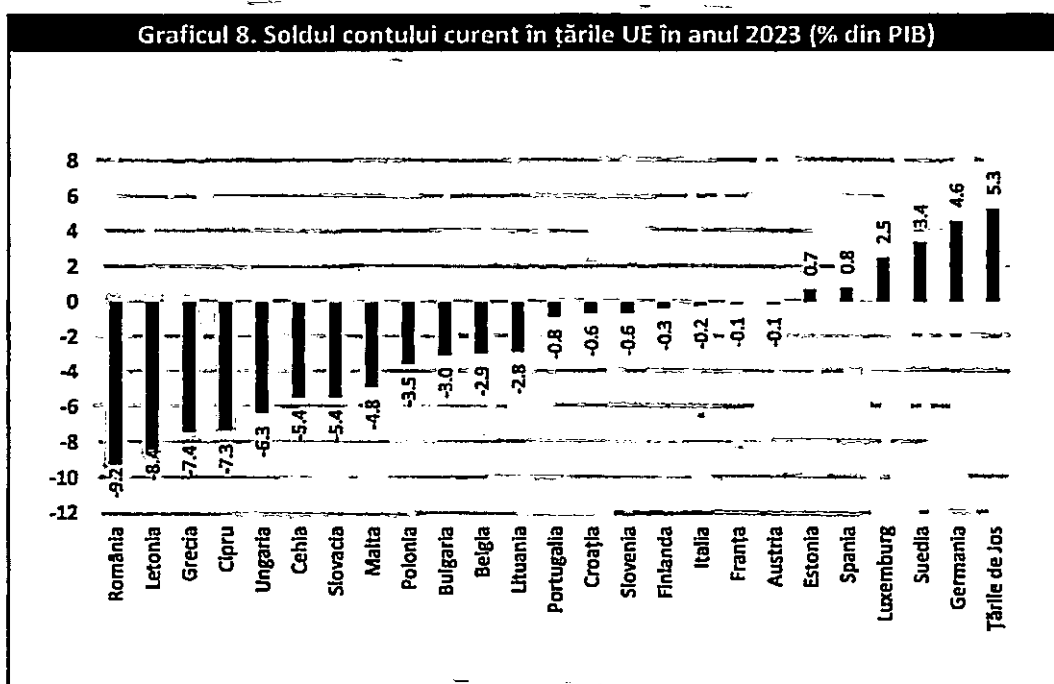
Sursa: AMECO, MF

Notă: În cazul României, nivelul soldului bugetar prognozat de MF este de -3,0%.



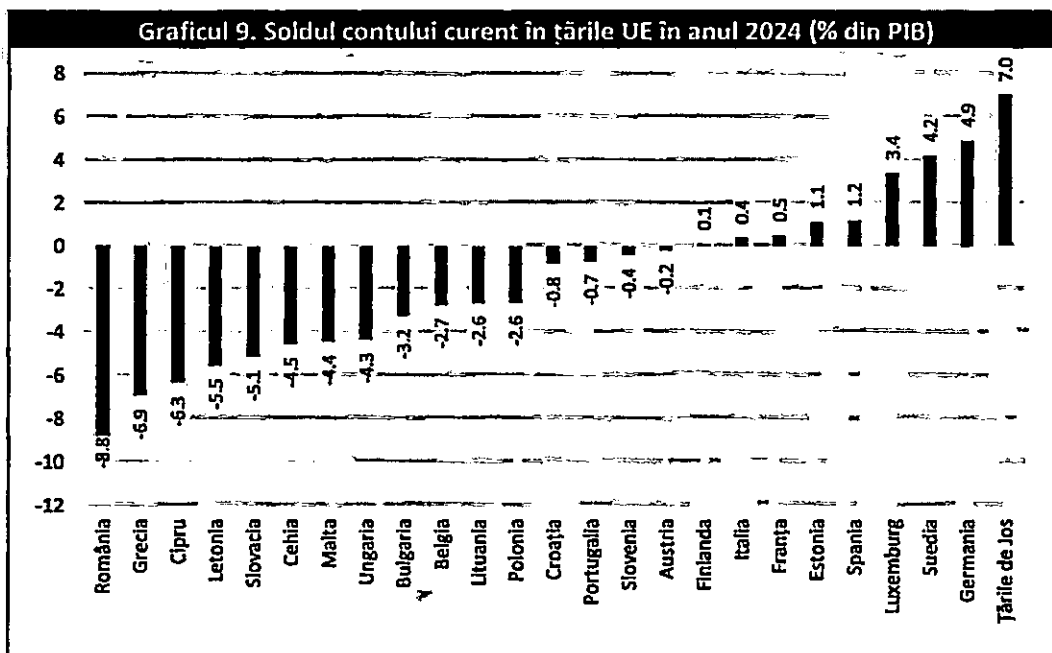
Sursa: AMECO

Notă: În cazul României, prognoza CNSP pentru soldul contului curent este de -8,8%.



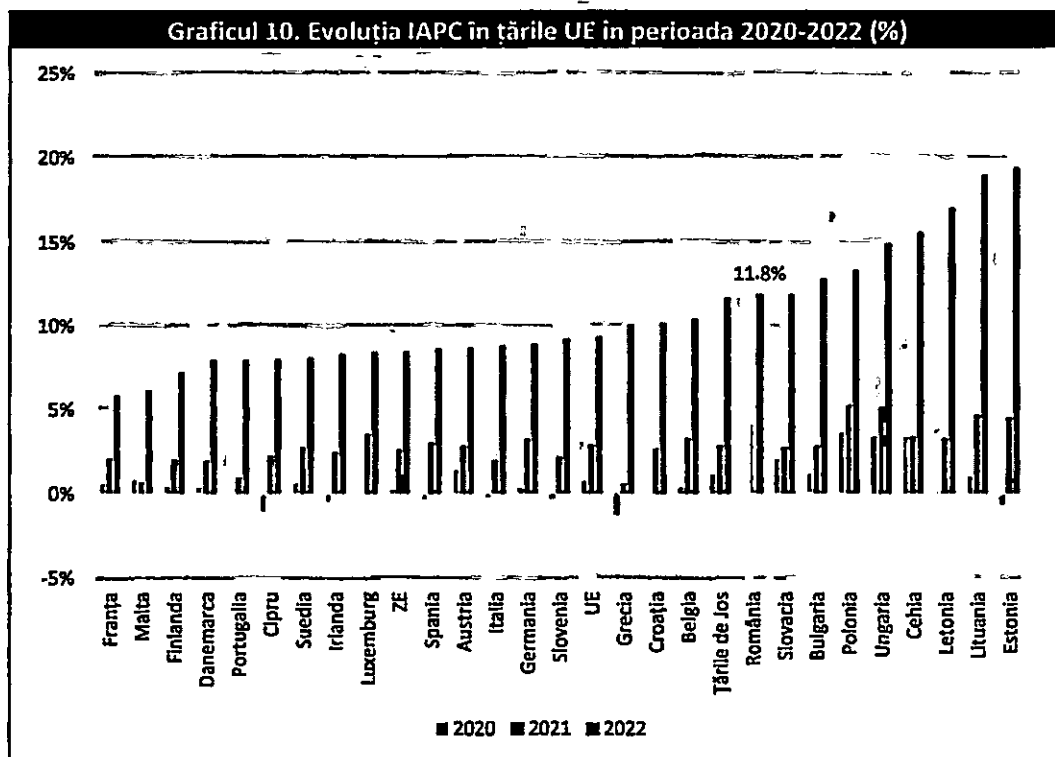
Sursa: AMECO

Notă: În cazul României, prognoza CNSP pentru soldul contului curent este de -8,5%.



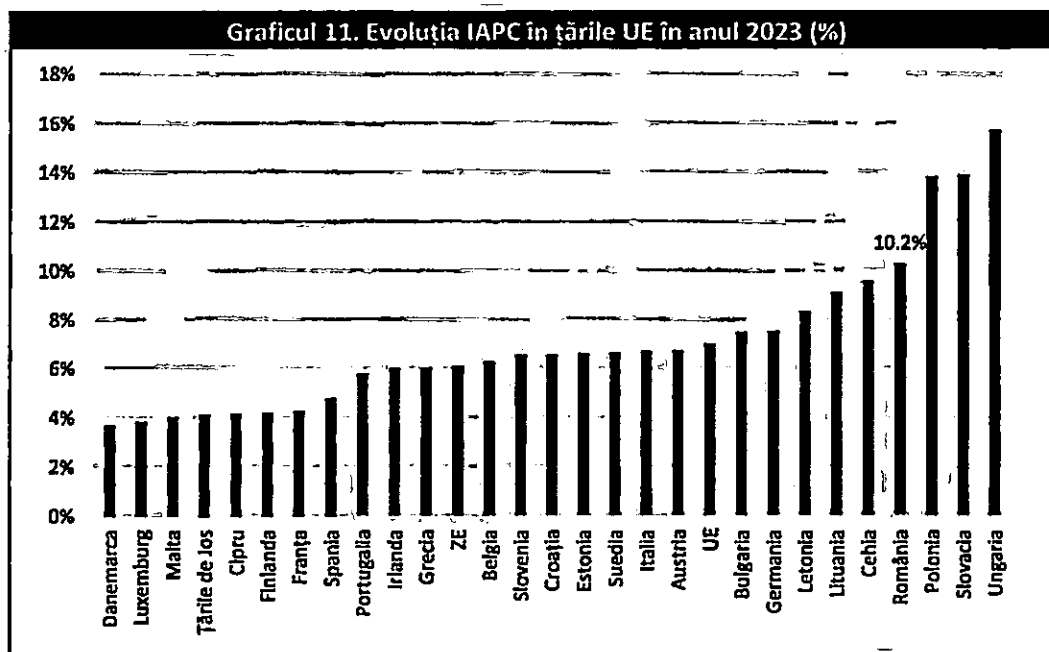
Sursa: AMECO

Notă: În cazul României, prognoza CNSP pentru soldul contului curent este de -7,9%.



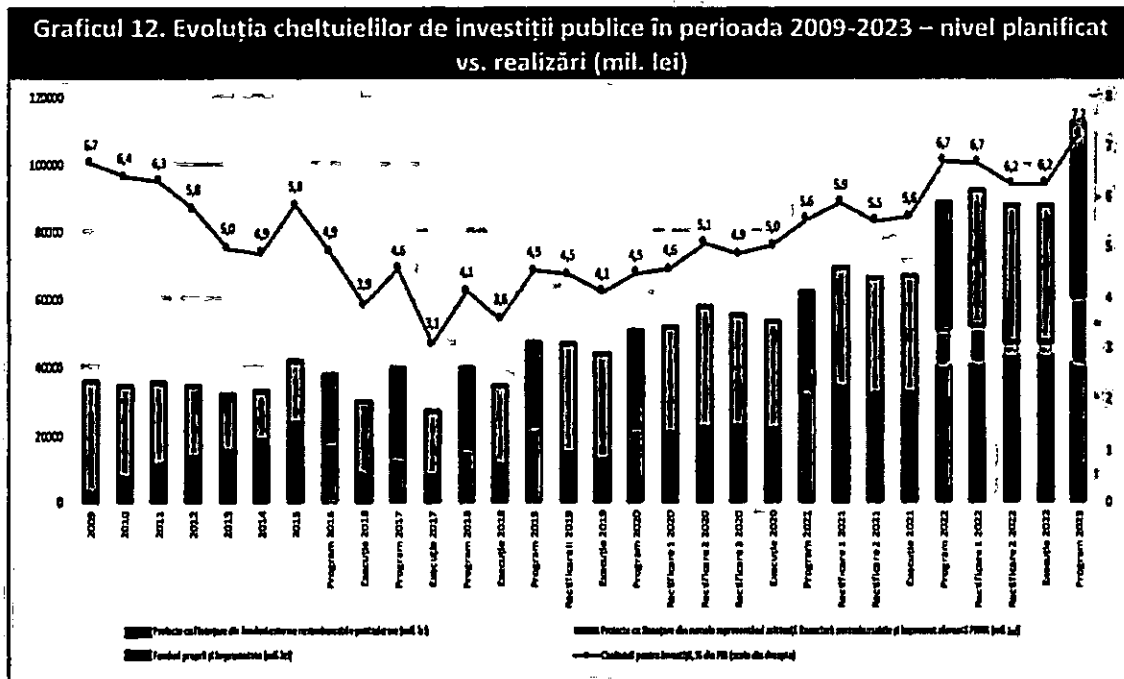
Sursa: AMECO





Sursa: AMECO

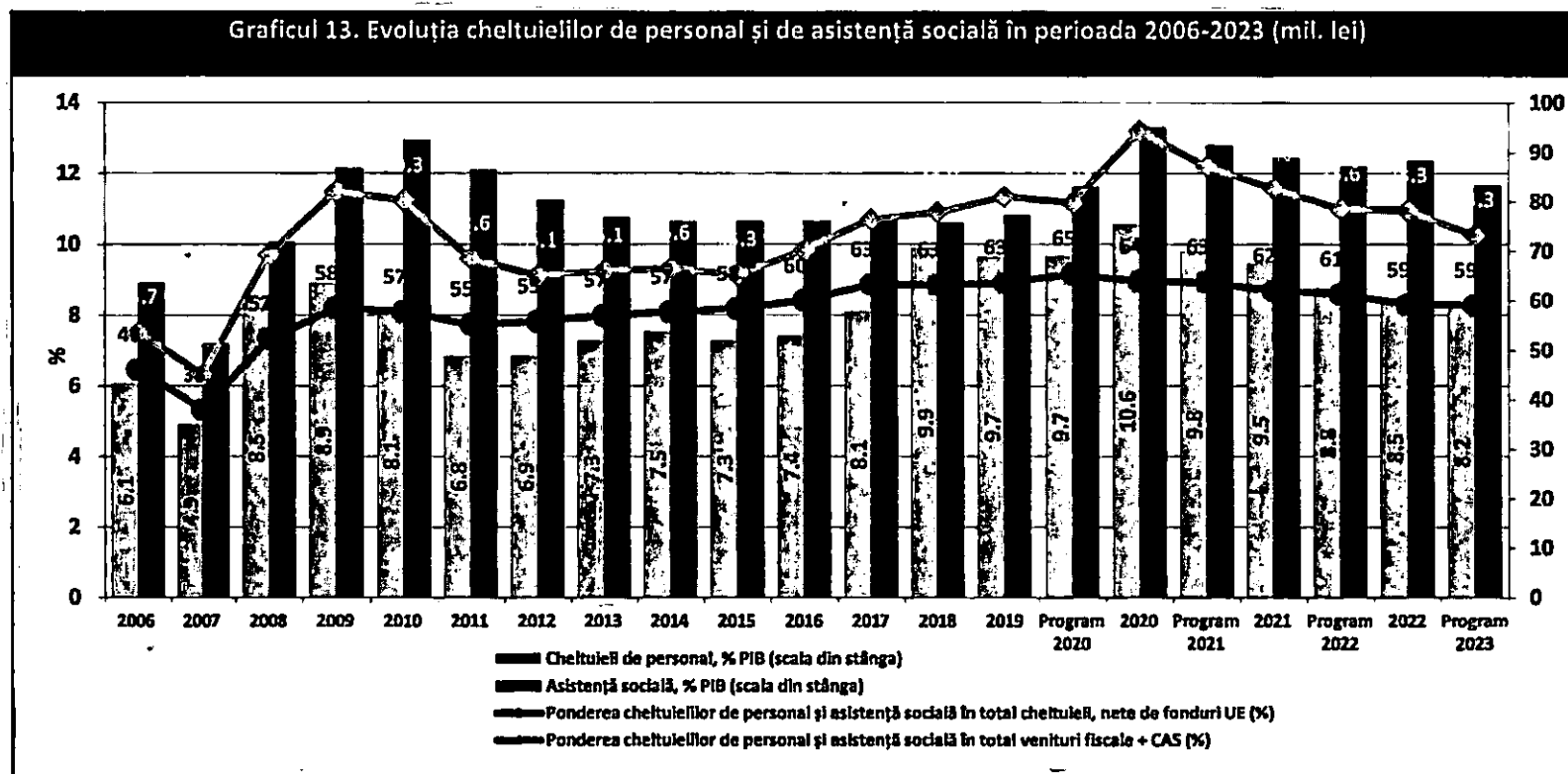
Anexa VI



Sursa: MF, calcule CF



Anexa VII



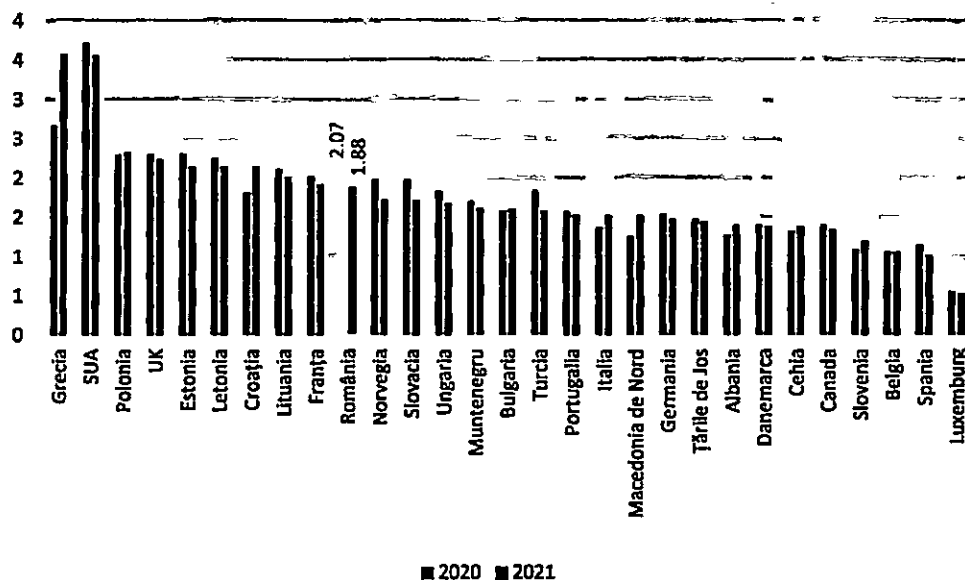
Sursa: MF, calcule CF

Notă: Începând cu execuția anului 2022, în calculul cheltuielilor cu fondurile europene intră și cheltuielile pentru proiecte cu finanțare din sume reprezentând asistența financiară nerambursabilă aferentă PNRR, cheltuielile pentru proiectele cu finanțare din sumele aferente componentei de împrumut a PNRR și proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2021-2027.



Anexa VIII

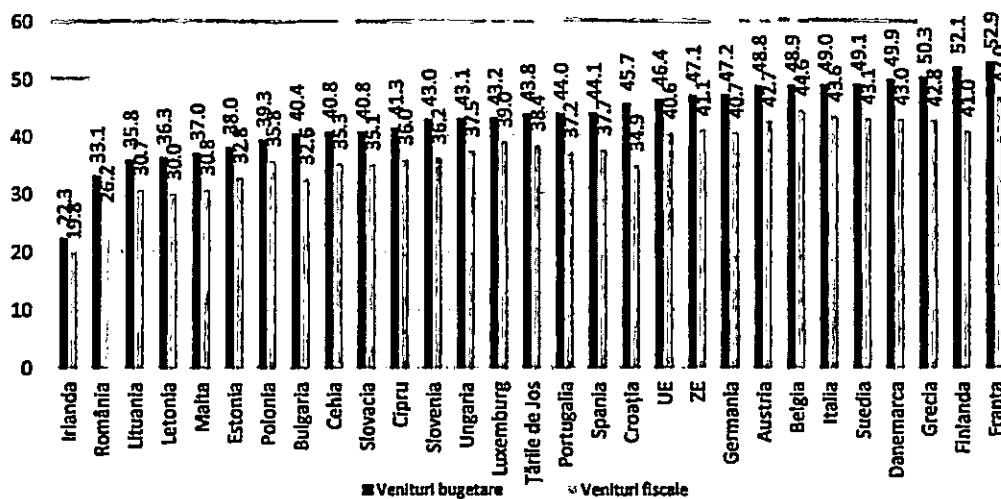
Graficul 14. Cheltuielile destinate apărării în țările membre NATO în anul 2020 și 2021 (% din PIB, calculat pe baza prețurilor și a cursului de schimb din 2015)



Sursa: NATO, rapoartele anuale ale Secretarului General 2020 și 2021

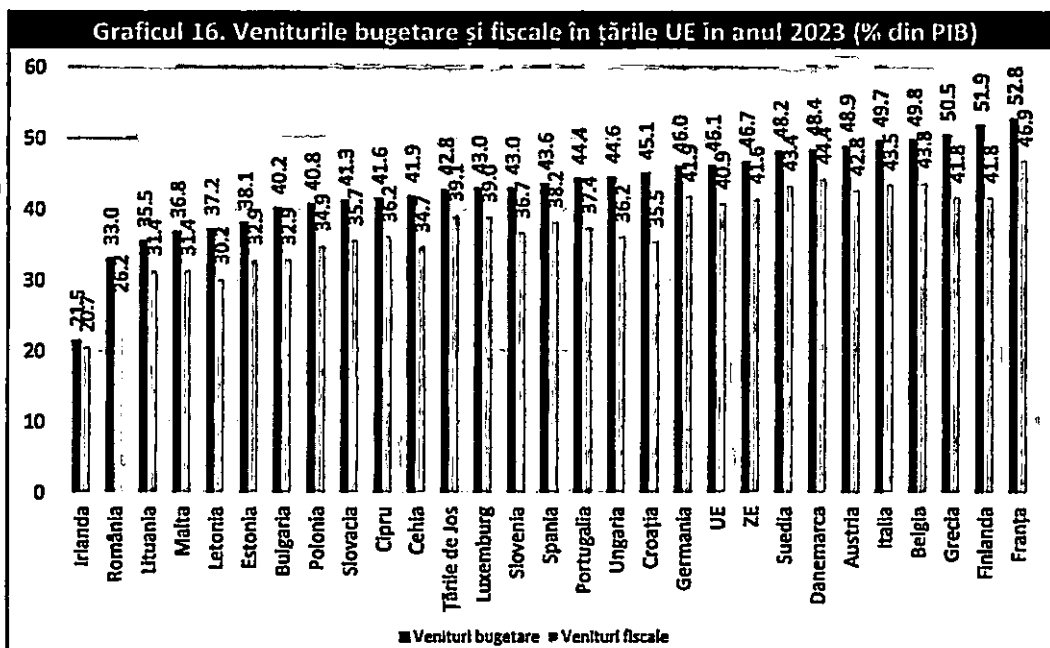
Anexa IX

Graficul 15. Veniturile bugetare și fiscale în țările UE în anul 2022 (% din PIB)



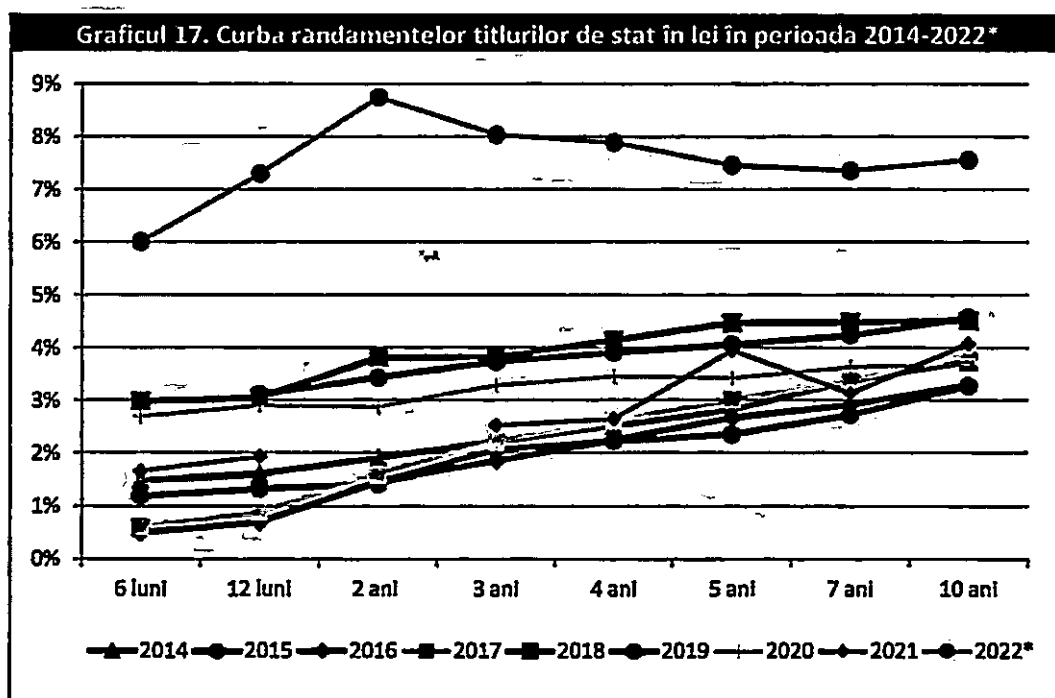
Sursa: AMECO





Sursa: AMECO

Anexa X



Sursa: BNR

Notă: Pentru anul 2022 datele au fost extrase de pe site-ul BNR în data de 05.12.2022.

