



Opinia Consiliului Fiscal privind Legea bugetului de stat, Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2021 și Strategia fiscal-bugetară 2021-2023

Sinteză

- Șocul economic al Pandemiei este mai puternic decât cel provocat de Marea Recesiune. Marea Închidere (*Lockdown*) a condus la o scădere dramatică, de două cifre, a PIB în cele mai multe țări din Uniunea Europeană (UE) în trimestrul II din 2020. Trimestrul III a consemnat o revenire puternică a activității economice. Pentru tot anul 2020 scăderea economică la nivelul UE este estimată de CE la circa 6,3% din PIB. Tot la nivelul UE redresarea activității economice este prognozată la 3,7% în 2021.
- Scăderea economică în România cauzată de Pandemie a fost de 3,9% din PIB, în timp ce creșterea PIB în 2021 este prognozată de CNSP la 4,3%. Având în vedere incertitudinile create de persistența Pandemiei, CF avansează o plajă de evoluție pozitivă a PIB între 4-5% pentru anul 2021.
- Măsurile de sprijinire a economiei în anul Pandemiei au fost constrânse de dimensiunea deficitului structural al bugetului public, de peste 5% din PIB potențial în anul 2019.
- Deși regulile fiscale au fost suspendate în UE în 2020 cu prelungire a derogării și în 2021, o corecție macroeconomică este inevitabilă în România pentru a controla deficitele în anii ce vin. Din acest punct de vedere, construcția bugetului pentru 2021, care țintește un deficit *cash* de 7,16% din PIB, semnalează o modificare de abordare a politicii fiscale/bugetare. Este drept că în perioada 2021-2022 politica bugetară continuă să fie pro-ciclică în raport cu *output gap*-ul economiei (distanța față de PIB potențial), dar această situație este inevitabilă în condițiile necesității de a limita deficitele. Pe intervalul 2021-2024, potrivit documentelor MF, se proiectează o corecție a deficitelor (*cash*, ESA, structural) și se intră într-o altă filozofie de construcție a bugetului public din perspectiva sustenabilității finanțelor publice, evitarea dezechilibrelor interne și externe majore.
- Corecția graduală a deficitului bugetar corespunde unei atitudini raționale, care permite consolidarea revenirii economiei ce a fost amorsată la finalul anului 2020. Corecția graduală a deficitului bugetar a fost susținută de CF în analizele și opiniile sale.

- Pasul relativ redus de reducere a deficitului bugetar potrivit metodologiei europene în anul 2021, justificat de fragilitatea economiei, trebuie accelerat începând cu anul 2022 în condițiile în care ecartul față de plafonul de 3% este ridicat.
- În privința evoluției principalelor variabile macroeconomice, PIB real este anticipat a accelera semnificativ, pe tot intervalul de prognoză, potrivit proiecțiilor CNSP. Se conturează o dinamică a variabilelor macroeconomice – relevante la nivelul proiecției fiscal-bugetare – excesiv de favorabilă consolidării fiscal-bugetare. Rezultă de aici necesitatea unor scenarii alternative precum și cea a unor măsuri tip *back-up* care să ajute corecția macroeconomică, dacă s-ar produce șocuri adverse.
- Din punct de vedere al deficitului structural, România înregistra cel mai ridicat nivel din UE încă dinaintea manifestării pandemiei COVID-19. Pe fondul evoluțiilor fiscal-bugetare din anul 2020, deficitul structural a avansat cu aproximativ 2,5 pp din PIB potențial.
- Un factor important ce a determinat evoluția ascendentă a deficitului structural este reprezentat de creșterea puternică a cheltuielilor de personal și a celor cu asistența socială pe parcursul ultimilor ani. În 2020 s-a atins un vârf din acest punct de vedere, cheltuielile de personal și cele cu asistența socială reprezentând 94,3% din veniturile fiscale (inclusiv contribuții de asigurări), respectiv 23,9% din PIB. Această situație nu este sustenabilă având în vedere că este localizată la nivelul categoriilor de cheltuieli permanente.
- Fragilitatea poziției finanțelor publice la finele anului 2020 este evidențiată și de nivelul redus al veniturilor fiscale, inclusiv contribuții de asigurări (25,3% din PIB), și al veniturilor bugetare (31% din PIB), aceste valori fiind printre cele mai mici consemnate la nivelul UE.
- CF estimează că veniturile bugetare potrivit metodologiei ESA 2010 au fost mai reduse în anul 2020 comparativ cu estimările MF cu circa 0,3 pp din PIB, estimarea CF de deficit pentru anul anterior fiind de 9,4% din PIB (față de 9,1% în estimarea MF). Astfel, punctul de plecare privind poziția finanțelor publice, potrivit metodologiei europene, din evaluarea CF este diferit comparativ cu cel al MF: -9,4% față de -9,1% din PIB.
- Construcția bugetară pentru anul 2021 are în vedere o țintă de deficit bugetar de 7,16% potrivit metodologiei *cash*, reprezentând o diminuare de 2,63 pp din PIB față de nivelul aferent anului 2020. Nivelul corespunzător al țintei de deficit bugetar pe anul 2021 potrivit ESA 2010 este de 8,23% din PIB, reducerea deficitului bugetar din anul 2021 față de nivelul estimat de MF pentru anul anterior fiind de 0,87 pp din PIB.
- Este de menționat faptul că reducerea deficitului *cash* din anul 2021 comparativ cu anul 2020 este sprijinită semnificativ de două elemente cu caracter excepțional, respectiv sumele preconizate să se încaseze în anul 2021 din obligațiile bugetare aferente anului 2020 amânate la plată de agenții economici și preconizata închiriere în anul 2021 a benzilor de frecvență 5G. Aceste elemente justifică o reducere importantă a deficitului *cash* în anul 2021 față de anul 2020 – nereprezentând însă măsuri de ajustare structurală –, în timp ce

soldul bugetar potrivit ESA 2010 se îmbunătățește semnificativ mai puțin decât cel conform metodologiei *cash*.

- CF nu are rezerve majore cu privire la nivelul propus al agregatelor de cheltuieli, dar apreciază că țintele, deși fezabile, implică un control strict al cheltuielilor.
- Cheltuielile de investiții au reprezentat în anul 2020 maximum ultimilor 5 ani, cu un procent de 5,1% din PIB și sunt prognozate să crească la 5,5% din PIB în anul 2021, simultan cu modificarea structurii în sensul creșterii ponderii cheltuielilor aferente proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile la circa 2,9% față de 2,0% în anul 2020.
- CF apreciază drept fezabilă atingerea țintei de deficit bugetar în anul 2021, atât potrivit metodologiei *cash*, cât și europene.
- CF apreciază că eventuala materializare a unor venituri suplimentare trebuie utilizată pentru reducerea deficitului bugetar, ușurând efortul de consolidare din anii următori.
- CF reiterează că procesul de consolidare fiscal-bugetară trebuie să aibă în vedere o restructurare a cheltuielilor bugetare, însă este absolut necesară creșterea veniturilor fiscale pentru a întări robustețea bugetului public având în vedere nevoi acute prezente, inclusiv în domeniul sănătății publice și educației publice ca și presiuni viitoare generate de schimbarea de climă și alte amenințări neconvenționale. Din această perspectivă este îngrijorător faptul că, potrivit SFB, veniturile bugetare sunt proiectate să rămână la nivelul de 31% din PIB la finalul intervalului 2021-2023.
- Reducerea deficitului bugetar potrivit metodologiei naționale în perioada 2022-2024 cu 4,4 pp din PIB (de la 7,2% la 2,9%) este previzionată de MF să se realizeze aproape exclusiv prin intermediul cheltuielilor bugetare. Mai precis, cea mai mare parte a ajustării are drept surse reducerea ponderii în PIB a cheltuielilor de personal (cu 1,9 pp), a celor cu bunuri și servicii (cu 0,8 pp) și a celor cu asistența socială (cu 1,3 pp).
- În opinia CF, o ajustare de 4 pp din PIB a deficitului bugetar pe seama celor trei categorii de cheltuieli menționate mai sus nu este realistă. CF apreciază că o ajustare efectuată numai pe partea de cheltuieli este foarte dificilă și este improbabil ca reducerea deficitului bugetar pe această cale să depășească 2,5 pp din PIB.
- Este dificil de imaginat realizarea consolidării bugetare în intervalul 2021-2024 în absența creșterii semnificative a veniturilor bugetare. Aceasta ar putea proveni din: îmbunătățirea eficienței colectării, lărgirea bazei de impozitare, îngustarea excepțiilor și portitelor care abat în sens negativ taxele plătite de unii contribuabili de la cotele standard, combaterea fermă a evaziunii fiscale și a concurenței fiscale neloiale și optimizarea ratelor de impozitare/taxare.
- CF apreciază că, în ipoteza unor politici fiscal-bugetare insuficient de clare, concrete, balanța riscurilor este înclinată în direcția înregistrării unor deficite substanțial mai ridicate decât cele preconizate de proiecția fiscală/bugetară pentru perioada 2022-2024.

- România se află în fața unei oportunități istorice, alocărilor de 31,35 mld. euro din cadrul politicii de coeziune aferente cadrului financiar multianual al UE pe perioada 2021-2027, adăugându-li-se 30,4 mld. euro (13,7 mld. euro granturi și 16,6 mld. euro sub formă de împrumuturi) prin facilitatea Mecanismului de Redresare și Reziliență (MRR). Șansa României constă într-o reușită a atragerii în proporție cât mai mare a acestor fonduri, care să conducă, pe latura stabilizării macroeconomice, la amplificarea contribuției factorului investițional la majorarea PIB potențial și real și la atenuarea impactului contracționist al corecției macro, iar pe latura economiei reale la implementarea reformelor structurale, susținând în mod direct și indirect procesul consolidării fiscale într-o perioadă de constrângeri ale cheltuielilor bugetare cu această destinație.

Opinia Consiliului Fiscal privind Legea bugetului de stat, Legea bugetului de asigurări sociale pentru anul 2021 și Strategia fiscal-bugetară 2021-2023

Consiliul Fiscal (CF) a primit în format electronic în data de 11 februarie 2021 de la Ministerul Finanțelor (MF) adresele nr. 462627 și 462628 datate 10 februarie 2021, prin care i se solicită, în baza art. 53, alin. 2 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 (LRFB) republicată, formularea opiniei sale cu privire la *proiectul Legii pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2021, Strategia fiscal-bugetară (SFB) 2021-2023 și Expunerea de motive aferentă acesteia, respectiv, Raportul privind situația macroeconomică pentru anul 2020 și proiecția acesteia în perioada 2022-2024, proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2021, proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pentru anul 2021 și Expunerea de motive aferentă acesteia.*

1. Considerații generale

Redresarea economică se produce în lume; s-a intrat într-o dinamică a recuperării economice, chiar dacă rămân incertitudini mari și diferențe majore între sectoare. În UE economiile își vor reveni în ansamblu cu circa 3,7%, nivelul din 2019 fiind așteptat să fie atins în 2022 când creșterea ar fi de 3,9% - conform datelor din prognoza de iarnă 2021 a Comisiei Europene.

În România Guvernul prognozează o creștere de 4,3% în 2021, o cifră realizabilă, dar care depinde de evoluția pandemiei.

Vaccinurile și vaccinarea în masă sunt marile noutăți ale anului 2021, întrucât permit protejarea mai bună a populației. Dar pandemia persistă și în acest an și există temeri legate de noi tulpini.

Este esențial ca cetățenii să respecte regulile de protecție individuală și colectivă în continuare.

Economiile sunt în perioada de refacere, de convalescență și guvernele și băncile centrale trebuie să continue măsuri de sprijin și în 2021. Trebuie spus însă că economiile sunt de asemenea în perioada de restructurare care va dura mai mulți ani fiindcă are în vedere și impactul noilor tehnologii, al necesității de a ține cont de schimbarea de climă.

După cum declară și oficialii ai CE, BCE, FMI și guvernelor, se așteaptă ca redresarea economică să fie mai vizibilă din a doua parte a anului. Pentru economia României contează mult cum își revin principalele economii din UE, cum se pune stavilă demantelării sistemului economic internațional bazat pe reguli.

Dobânzile scăzute în lume ajută revenirea economică. Dar aceste dobânzi joase nu înseamnă neglijarea deficitelor și datoriei publice, mai ales în economii emergente care au în atenție și evoluția cursului de schimb, a deficitelor externe.

În UE, fondurile europene provenind din *Next Generation EU* (NGEU) pot face o mare diferență, pot ajuta transformarea economiilor („înverzire” și digitalizare, susținerea unor reforme necesare), pregătirea pentru a face față la schimbarea de climă. NGEU vine și cu noutatea că este o formă de mutualizare a datoriei și un posibil instrument de stabilizare macro la nivelul UE; dovada este că cea mai mare parte a banilor din NGEU merg către economiile cele mai vulnerabile (Italia, Spania, Portugalia, economii emergente, între care și România). Este de notat că „înverzirea” (respectarea imperativelor și dezideratelor de ordin ecologic) și digitalizarea sunt mari obiective ale UE.

Pentru România surmontarea decalajelor de dezvoltare ca și un regim de tranziție privind schimbarea surselor de energie sunt vitale, mai cu seamă în condițiile în care este de realizat și corecția macroeconomică (a bugetului public) în perioada 2021-2024 și crearea premiselor pentru intrarea în MCS2 și, apoi, aderarea la zona euro.

Efectul Biden poate ajuta comerțul mondial și întărirea relațiilor economice între Europa și SUA.

2. Cadrul macroeconomic ce fundamentează Legea bugetului pentru 2021 și SFB 2021-2023

Cadrul bugetar actual (atât cel din Legea bugetului, cât și cel din SFB) are la baza proiecții macroeconomice, care, în acest exercițiu, sunt influențate de impactul pandemiei. Revenirea economiei, care are loc în toată Europa, este prognozată pentru anul 2021 în România printr-o dinamică PIB real de 4,3% și un deflator de 2,8%. Sporul numărului de salariați din economie este prognozat la 1,6% concomitent cu o creștere a câștigului salarial brut de 4,5%.

Datele macroeconomice au confirmat recuperarea, în trimestrul III al anului anterior (ultimul pentru care există date oficiale detaliate), a unei părți semnificative a contracției de amploare, de la nivelul activității economice, suferite în trimestrul II din anul 2020, aceasta reducându-și, astfel, declinul anual la -6%, de la -10,3% anterior. Această recuperare, ușor mai lentă decât cea care ar fi corespuns unei recuperări integrale a scăderii anterioare, se datorează, în cvasi-majoritatea sa, cererii interne – în principal consumului gospodăriilor populației, ce arată o revigorare bazată pe cumpărările de bunuri și servicii pe fondul unei ameliorări a situației pieței muncii și a unei evoluții favorabile a venitului disponibil real. Un alt factor care imprimă o dinamică pozitivă cererii interne este constituit de formarea brută de capital fix – atât cea privată (în sectorul construcțiilor spre exemplu), cât și cea guvernamentală. Atenuarea influenței acestor factori cu impact pozitiv se datorează evoluțiilor aferente variației stocurilor, consumului administrației publice și, în special, contribuției negative a exportului net, care își păstrează, astfel, orientarea, chiar dacă în ușoară reducere de ritm. Acest din urmă factor – deficitul în ceea ce privește exportul net de bunuri și servicii – acționează în sensul deteriorării deficitului de cont curent (care a atins, pentru întreg anul 2020 aproximativ 11 mld. euro, reprezentând aproximativ 5% din PIB, în creștere an pe an cu 4,8%); influența negativă a exportului net conjugându-se cu un deficit în creștere al balanței veniturilor primare – provenit din scăderea fluxului profiturilor reinvestite. În sens contrar, al reducerii deficitului extern, contrabalansând doar parțial însă factorii ce au determinat accentuarea acestui deficit, a acționat creșterea excedentului aferent veniturilor secundare.

Analiza ofertei interne, în cadrul datelor detaliate de PIB aferente trimestrului III din 2020, arată că, în afara agriculturii – care a avut o contribuție negativă la recuperarea economică, toate celelalte sectoare au susținut revirimentul economic – de menționat fiind sectorul industriei și al serviciilor, impozitele nete pe produs, dar și sectorul construcțiilor. Astfel, revenirea observată a economiei justifică dinamica favorabilă a proiecției principalelor variabile macroeconomice pentru anul 2021.

Se mai poate menționa că datele „semnal” privind dinamica PIB aferentă trimestrului IV din 2020, publicate de INS pe 16 februarie a.c., indică o contracție economică în anul 2020 mai mică, de doar 3,9%, în raport cu cea estimată în proiectul de buget (de 4,4%). Aceste date constituie un element ce poate întări probabilitatea unei creșteri economice mai mari în anul 2021 (decât cea de +4,3% în estimarea CNSP), totuși incertitudini rămânând în privința structurii acestei creșteri precum și, implicit, asupra caracterului predominant permanent sau temporar al acesteia.

Creșterea economică reală, anticipată de CNSP la +4,3% în 2021, este în zona mediană a unui interval de variație cuprins între 4,0-5,0%, considerat plauzibil de CF, care are în vedere incertitudini legate de evoluția pandemiei și datele aferente trimestrului IV 2020 mai favorabile. Acest nivel de 4,3% este compensat, la nivelul dinamicii PIB nominal, de proiecția mai lentă a dinamicii ansamblului prețurilor din economie – reflectată de deflatorul PIB – care este anticipat

a avea un avans de 2,8%. Aceste elemente conturează, pentru 2021, proiecția unui PIB nominal realist.

În privința pieței muncii – care are o influență considerabilă asupra dinamicii principalelor categorii de venituri fiscal-bugetare – CF opinează că proiecția dinamicii numărului mediu de salariați și a câștigului salarial mediu brut lunar arată o compensare relativ similară, la nivelul anvelopei salariale din economie, cu cea de la nivelul PIB nominal. Astfel, numărul mediu de salariați este anticipat să crească cu 1,3% în 2021, iar câștigul salarial brut cu 4,5%. Evoluția posibil mai rapidă a primului indicator este compensată de o evoluție posibil mai lentă, în realitate, a celui de-al doilea, ambele evoluții fiind judecate pe baza așteptărilor CF în această privință. Aceste elemente coroborate conturează un tablou macroeconomic, pentru anul 2021, considerat plauzibil de către CF în lumina datelor macroeconomice recente și din punctul de vedere al proiecțiilor unor instituții economice specializate în prognoză.

În intervalul 2022-2024, ce fundamentează tendințele și evoluțiile surprinse în SFB, pentru perioada 2021-2023, proiecțiile macroeconomice ale Comisiei Naționale de Strategie și Prognoză (CNSP) relevă, în raport cu prognoza pentru anul 2021, un grad de optimism mai pronunțat în privința principalelor variabile macroeconomice. Sunt de reliefat, în privința intervalului 2022-2024, câteva aspecte în construcția prognozei fiscal-bugetare și a celei macroeconomice ce necesita lămuriri.

Astfel, în privința evoluției principalelor variabile macroeconomice, PIB real este anticipat a accelera semnificativ, pe tot intervalul de prognoză, de la o creștere de +4,3% în 2021, la +5,0% în 2023, iar deflatorul PIB urmează, și el, o evoluție similară, de la +2,8% în 2021, la +3,0% în 2023. În privința acestor dinamici prognozate este de menționat că, deși deflatorul este într-un interval ce poate fi considerat a fi probabil în viziunea CF, acestea se conjugă cu o dinamică a PIB real aflată într-o zonă superioară a unui interval de variație plauzibil ceea ce duce, pe ansamblu, la o rată de creștere a PIB nominal relativ ridicată, pe tot intervalul prognozat de CNSP. La aceasta se poate adăuga observația că aceste rate de evoluție se cumulează pe orizontul de prognoză, nivelul PIB nominal din anul 2024 fiind, spre exemplu, rezultanta tuturor ratelor nominale din fiecare an al intervalului preconizat. Astfel, posibilele ecarturi pozitive sistematice ale ratelor de creștere se potențează reciproc, conducând, astfel, în final, la un nivel nominal al PIB mai mare, favorabil sub aspectul dinamicii variabilelor fiscal-bugetare. Dar, din punctul de vedere al probabilităților de materializare a unui astfel de scenariu, considerarea unor valori aflate în extremitatea superioară a unor intervale de variație plauzibile la nivel anual, conduce la generarea unui scenariu cumulat pe cei 3 ani ai proiecției cu o probabilitate mai redusă de materializare, în raport cu, spre exemplu, agregarea scenariilor mediane din fiecare an. Această observație este validă nu doar la nivelul proiecției PIB nominal, ci și la nivelul dinamicii pieței muncii, precum și a probabilității de materializare a proiecțiilor aferente acesteia, fiind demonstrată de dinamicile rapide ale

numărului de salariați din economie (ce accelerează, similar dinamicii PIB, de la +1,3% în 2021, la +2,4% în 2023) și de avansul semnificativ al câștigului salarial brut, care are și el o traiectorie în intensificare (de la +4,5% în 2021, la +6,7% în 2023). Coroborate, toate aceste elemente conturează o dinamică a variabilelor macroeconomice – relevante la nivelul proiecției fiscal-bugetare – excesiv de favorabilă atât veniturilor fiscale, cât și unor niveluri de PIB nominal relativ elevate, ce pot acomoda, la nivelul raportului nivelului variabilelor fiscal-bugetare în PIB, dinamici generoase ale acestora; de aici decurg riscuri privind realizarea consolidării fiscal-bugetare potrivit proiecțiilor din SFB. Totodată, rezultă necesitatea unor scenarii alternative precum și cea a unor măsuri tip *back-up* care să ajute corecția macroeconomică.

În privința unor corelații discutabile în cadrul proiecției macroeconomice, precum și la nivelul interdependenței acestora cu cea fiscal-bugetară, putem remarca următoarele:

(i) accelerarea economică la nivelul majorității variabilelor semnificative pentru dinamicile din sectorul public (PIB nominal, piața muncii etc.) este prognozată a avea loc pe fondul unei corecții fiscale de amploare, care, indiferent de modul de măsurare (metodologie *cash*, metodologie europeană, printr-o modalitate de evidențiere a deficitului structural sau ajustat ciclic) înseamnă o compresie semnificativă a cererii agregate, în doar câțiva ani, determinată de sectorul public, de aproximativ 7 puncte procentuale de PIB (realizată, conform SFB, aproape în totalitate, pe partea de cheltuieli bugetare). Această corecție fiscală importantă și necesară nu pare să aibă corespondent la nivelul dinamicii macroeconomice, care, continuă pe o traiectorie ce apare, astfel, cu atât mai optimistă. Numai o absorbție foarte intensă de resurse europene suplimentare ar putea contrabalansa, și aceasta numai parțial, impactul contracționist al corecției fiscal-bugetare. Este de notat că optimismul la nivelul variabilelor macroeconomice nu se reflectă într-o creștere a ponderii veniturilor bugetare în PIB, acestea, până la finalul orizontului SFB, rămânând la un nivel aproximativ egal cu cel atins în anul 2020; veniturile fiscale (ce includ contribuțiile de asigurări sociale) ar fi de 25,8% din PIB în 2024 față de 25,9% în 2021;

(ii) accelerarea economică din proiecția CNSP ar putea avea ca sursă o absorbție superioară a fondurilor europene – cu atât mai mult cu cât acestea sunt augmentate în mod considerabil cu cele nou alocate pentru combaterea efectelor pandemiei și crizei economice (*Next Generation EU*). Totuși, este de remarcat că proiecțiile bugetare actuale, trimise spre analiză CF, nu cuprind decât în mică măsură o creștere a absorbției de fonduri europene (de aproximativ 1 pp de PIB în 2021, urmată de o revenire treptată la fluxurile anuale ante-pandemice). Această absorbție suplimentară, cuprinsă în documente bugetare, nu este însă de natură să justifice accelerarea semnificativă la nivelul principalelor variabile macroeconomice. Pe de altă parte, conform mențiunii din SFB (pag 22-23), privind prinderea într-o rectificare bugetară ulterioară aprobării PNRR – de către Comisia Europeană din perioada imediat următoare –, a unei absorbții semnificativ mai mari de fonduri europene – care să susțină activitatea economică și transformări

structurale în economie – aceasta ar putea reprezenta factorul determinant al traiectoriei în accelerare a variabilelor macroeconomice deja prezent în strategia fiscal-bugetară curentă.

(iii) Corecția fiscală de amploare (realizată pe partea de cheltuieli) poate atenua creșterea deficitului de cont curent. Dar o creștere economică impulsionată de absorbția de resurse europene, de o creștere a absorbției interne, bazată în mai largă măsură pe investiții este în contrast cu dinamica soldului contului curent al balanței de plăți, care se ajustează de la un deficit de 5,0% din PIB în 2020, la doar 4,1 și, respectiv, 3,9% din PIB în 2023 și 2024. Aceasta situație apare problematică pentru că:

(iii.a) ajustarea deficitului contului curent nu se corelează cu o creștere economică care accelerează, în principal, pe partea de absorbție internă/cerere internă, în special în ceea ce privește formarea brută de capital fix precum și remunerarea salariaților din economie. În plus, această creștere economică bazată covârșitor pe absorbția internă, care ar putea fi mai bogată în venituri fiscale (un posibil efect de structură a creșterii economice), ridică întrebări suplimentare în privința veniturilor fiscale, ce rămân nemodificate ca raport în PIB pe orizontul proiecției, și/sau asupra ajustării contului curent al balanței de plăți, subliniind, totodată, optimismul proiecției macroeconomice;

(iii.b) situația din anul 2020, în care un surplus al economisirii față de investirea internă la nivelul sectorului privat (de aproximativ 5% din PIB), a compensat un deficit aproape dublu al sectorului public, ceea ce a condus la un deficit extern de doar 5% din PIB, apare a fi un fenomen care nu se poate repeta continuu în intervalul de proiecție, deoarece fluxurile de venituri, la nivelul sectorului privat, care să permită o astfel de evoluție/acumulare de economisire netă vor fi în schimbare în cadrul prognozei macroeconomice. Mai mult, acest excedent de economisire care s-a localizat atât în numerar (un plus de aproape 2 pp de PIB în 2020 față de 2019), cât și în depozite (aproximativ +4 pp de PIB în același interval) și care, în contextul unei relaxări a restricțiilor, a creșterii încrederii în economie, implicit a sporirii absorbției interne, reflectată atât în consum, cât și în investiții, toate stimulate de evoluția vaccinării, va face ca acest decalaj pozitiv anterior (economisire privată internă mai mare decât investirea) să se resoarbă treptat – fie și parțial – pe orizontul proiecției. De subliniat că proiecția actuală a CNSP conține, implicit, o accentuare a acestui decalaj în fiecare an, fluxurile suplimentare de economisire mai mari decât investirea determinând dezechilibre externe mai mici decât cele de la nivelul sectorului public. Aceasta face ca, în proiecția CNSP, corecția deficitului extern să se bazeze pe factori care nu transpar din setul de indicatori publicați.

Elementele prezentate mai sus susțin aprecierea CF cu privire la evoluția macroeconomică deosebit de favorabilă programată în SFB și care, astfel, fundamentează o evoluție, în mod simetric favorabilă, a deficitelor (metodologie *cash*, metodologie europeană, ajustate ciclic, structurale) raportate la PIB.

În privința corecției fiscal-bugetare, CF remarcă că aceasta este relativ moderată în 2021 (în special ajustând prognoza deficitelor cu veniturile amânate la plată, cu alte măsuri temporare precum și ajustând pentru impactul ciclului economic) și considerabil mai accentuată în intervalul 2022-2024.

Această corecție graduală corespunde unei atitudini raționale a autorităților, care permite, astfel, consolidarea revenirii economiei ce a fost amorsată la finalul anului 2020. Pentru corecția macroeconomică graduală, CF a pledat în analizele și opiniile sale. Pasul relativ redus de reducere a deficitului bugetar potrivit metodologiei europene în anul 2021, justificat de fragilitatea economiei, trebuie accelerat începând cu anul 2022 în condițiile în care ecartul față de plafonul de 3% este ridicat.

Totuși, la nivel macroeconomic, consolidarea fiscală așa cum este evidențiată de proiecțiile CNSP este însoțită de o traiectorie a deficitului extern problematică sub aspectul factorilor determinanți ai acestuia precum și din punctul de vedere al resorbirii decalajelor temporare economisire-investire generate anterior. Aceste elemente fac ca proiecția macroeconomică să încorporeze, în viziunea CF, riscuri semnificative chiar fără considerarea unor evoluții adverse la nivel intern și/sau internațional.

În concluzie, transpare că, pentru anul 2021, riscurile la adresa scenariului macroeconomic sunt considerate de către CF a fi echilibrate, însă, pentru restul orizontului de prognoză macroeconomică (2022-2024), aceste riscuri înclină către un scenariu mai puțin favorabil sub raportul dinamicii variabilelor macroeconomice. Traiectoria economică asumată în SFB necesită, consideră CF, și elaborarea unor scenarii alternative și detalierea măsurilor de *back-up*, precum și lămurirea neclarităților care apar din relația creștere economică asumată – bazată pe cererea internă – și dinamica balanței externe precum și în privința determinațiilor accelerării economice asumate.

3. Procedura de deficit excesiv și conformarea cu regulile fiscale prevăzute de LRFB

Începând cu anul 2020 România se află sub incidența Procedurii de Deficit Excesiv (PDE) ca urmare a plasării deficitului bugetar aferent anului 2019 la un nivel de circa 4,4%, semnificativ peste pragul de 3% statuat de Pactul de Stabilitate și Creștere (PSC). Circumstanțele speciale ale declanșării pandemiei COVID-19 și ale impactului sever al acesteia au determinat activarea clauzei derogatorii generale a PSC de către CE, prin care regulile fiscale ale cadrului bugetar european au fost suspendate temporar în 2020, cu prelungire și în anul 2021.

În noiembrie 2020, CE a actualizat poziția sa privind situația fiscală din România, precizând că, deocamdată, nu poate lua nici o decizie cu privire la măsurile aferente PDE, inclusiv în privința unei

proiecții credibile pentru politica fiscală, având în vedere incertitudinea excepțională creată de pandemia COVID-19. Astfel, situația bugetară a României, inclusiv riscurile fiscale, urmează să fie reevaluată în primăvara anului 2021, pe baza rezultatelor execuției bugetare din 2020, a bugetului pe 2021 și a prognozei de primăvară a CE.

În contextul în care România se află sub incidența PDE, regula relevantă cu privire la deficitul bugetar ar fi reprezentată de atingerea țintei agreate cu CE în cadrul traiectoriei de reducere a deficitului bugetar la niveluri inferioare pragului de 3%. Însă, circumstanțele determinate de pandemia COVID-19 au condus la întârzierea formalizării acestei traiectorii. Documentele programatice elaborate de MF și supuse opiniei CF au în vedere o reducere cu 0,87 pp din PIB a deficitului bugetar potrivit metodologiei ESA 2010 în anul curent față de cel anterior (la -8,3% din PIB) și revenirea la deficite bugetare inferioare pragului de 3% din PIB la orizontul anului 2024.

Alte reguli care ar putea face obiectul evaluării CF în contextul analizei asupra proiectului de buget pe anul 2021 și Strategiei fiscal-bugetare pentru perioada 2021-2023 sunt reprezentate de conformitatea propunerilor din buget cu plafoanele prevăzute în *Legea pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2021*. Însă, având în vedere că *SFB pentru perioada 2021-2023* și *Legea privind plafoanele unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2021* au fost elaborate și trimise spre analiză CF simultan cu proiectul de buget pe anul 2021, verificarea respectării plafoanelor stabilite devine un demers pur formal, în mod evident neînregistrându-se neconcordanțe între proiectul de buget și legea privind plafoanele. Trebuie însă subliniat că, deși situația de față poate fi justificată de prevederile art. 33 (c) din LRFB (potrivit căruia cadrul fiscal-bugetar poate fi revizuit în cazul schimbării Guvernului), 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. În contextul PDE, care presupune un plan credibil de reducere a deficitului bugetar întins pe mai mulți ani, elaborarea SFB 2022-2024 este de dorit să se facă la termenul prevăzut de LRFB.

4. Cadrul fiscal-bugetar – context

Execuția bugetară aferentă anului 2020 potrivit metodologiei *cash* a consemnat un deficit de 9,79% din PIB, superior cu circa 0,7 pp din PIB estimării MF din cea de-a treia rectificare bugetară operată în noiembrie 2020. Această evoluție, în linie cu anticipările CF, a fost determinată de venituri bugetare mai mici cu circa 1,5% din PIB și cheltuieli bugetare mai reduse cu aproximativ 0,9% din PIB comparativ cu estimările MF. Pe partea de venituri, principalele agregate care au consemnat un ecart negativ față de estimări au fost veniturile fiscale (circa -0,8%

din PIB, incluzând aici și încasările din contribuții de asigurări), veniturile nefiscale (-0,12% din PIB), sume primite de la UE (circa -0,6%, incluzând și sumele neîncasate din granturile UE destinate rambursării unor cheltuieli ocazionate de lupta contra pandemiei COVID-19). Pe partea de cheltuieli s-a înregistrat o sub-execuție la nivelul cheltuielilor curente (circa 1,15% din PIB, din care 0,5% la nivelul proiectelor finanțate din fonduri europene), la care se adaugă plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul 2020 în cuantum de 0,17% din PIB, compensate de un nivel peste țintă al cheltuielilor de capital de 0,4% din PIB. Se poate aprecia că, pe partea de cheltuieli bugetare, execuția bugetară a fost mai favorabilă decât estimările anterioare prin prisma faptului că sub-execuția a fost localizată la nivelul cheltuielilor permanente, în timp ce sumele cheltuite în plus s-au regăsit la nivelul unor categorii cu caracter discreționar, respectiv cheltuieli de capital.

Așa cum a anticipat și CF, în opinia sa cu privire la cea de-a treia rectificare bugetară a anului 2020, veniturile fiscale au fost mai reduse decât estimările ca urmare a apelului la facilitatea de amânare la plată a obligațiilor către BGC ale agenților economici pentru perioada martie-octombrie. Este de notat că facilitatea a avut o aplicabilitate extinsă, nefiind limitată la firmele a căror activitate a fost sever afectată de pandemia COVID-19. Guvernul a oferit posibilitatea eșalonării pe 12 luni a obligațiilor fiscale restante prin depunerea unei cereri până la 31 martie 2021 (inițial până la finele anului trecut), facilitatea implicând și plata unei dobânzi de circa 3,65% pe an.

Facilitatea de amânare la plată a obligațiilor către BGC ale agenților economici – benefică pentru firmele a căror activitate a fost afectată sever de pandemia COVID-19 – induce însă o incertitudine ridicată a estimărilor de venituri pentru anul 2020 și a proiecțiilor de încasări pentru anul 2021, presupunând totodată și un tratament contabil diferit în metodologia *cash* comparativ cu cea europeană ESA 2010. Mai precis, aceste sume amânate la plată vor figura ca venituri aferente anului 2020 în execuția ESA 2010, indiferent de momentul când vor fi încasate efectiv, în timp ce execuția *cash* va cuprinde aceste sume doar la reglarea lor. De aici rezultă un deficit *cash* mai ridicat în anul 2020 corespunzător sumelor amânate la plată, ecartul inversându-se (deficit *cash* mai mic) în anii 2021-2022 pe măsură ce aceste sume sunt recuperate. Dincolo de aceste clarificări metodologice persistă incertitudini majore în legătură cu cuantumul acestor obligații bugetare amânate la plată de către agenții economici, cu atât mai mult cu cât firmele pot depune cereri de eșalonare până la 31 martie 2021, sumele urmând să fie cunoscute cu o precizie mai ridicată la acel moment. În prezent, potrivit informațiilor transmise CF de către MF, sumele amânate la plată considerate în execuția bugetară ESA 2010 ca venituri aferente anului 2020 sunt în cuantum de 9 mld. lei, mizându-se pe recuperarea a 7,3 mld lei în anul 2021 și respectiv a 1,7 mld. lei în anul 2022. Trebuie menționat faptul că această estimare reprezintă un element cheie al proiecției fiscale, iar o modificare ulterioară a acestei estimări are potențialul de a genera diferențe relevante față de evaluările curente.

Estimarea MF pentru deficitul bugetar potrivit metodologiei europene ESA 2010 aferent anului 2020 este de 9,1%, incluzându-se aici pe venituri cele 9 mld. lei obligații către BGC amânate la plată de către agenții economici și 2,2 mld. lei venituri suplimentare față de execuția *cash* din TVA în contul rambursărilor accelerate de TVA efectuate de stat pentru a ajunge „la zi” cu rambursările (se apreciază că această sumă de 2,2 mld. lei se va regăsi în veniturile bugetare începând cu anul 2021, diminuând doar excepțional încasările din anul 2020). CF este de acord cu evaluarea de 2,2 mld. lei în ceea ce privește rambursările accelerate de TVA, însă, în ceea ce privește obligațiile bugetare amânate la plată de agenții economici evaluarea sa este una diferită, respectiv de circa 6,2 mld. lei. Această evaluare are la bază veniturile care s-ar fi obținut în anul 2020 în absența acestei facilități considerând evoluția estimată în prezent a bazelor macroeconomice relevante. Pe cale de consecință, CF estimează că veniturile bugetare potrivit metodologiei ESA 2010 au fost mai reduse în anul 2020 comparativ cu estimările MF cu circa 0,3 pp din PIB, estimarea CF de deficit pentru anul anterior fiind de 9,4% din PIB (față de 9,1% în estimarea MF). Astfel, punctul de plecare privind poziția finanțelor publice, potrivit metodologiei europene, din evaluarea CF este diferit comparativ cu cel al MF: -9,4% față de -9,1% din PIB.

Din punct de vedere al deficitului structural, România înregistra cel mai ridicat nivel din UE (5,09% din PIB potențial în anul 2019, conform estimărilor MF) încă dinaintea manifestării pandemiei COVID-19, fapt ce a limitat spațiul de manevră al Guvernului în combaterea efectelor acesteia. Pe fondul evoluțiilor fiscal-bugetare din anul 2020, deficitul structural a avansat la nivelul de 7,76% potrivit MF, astfel că, deși execuția bugetară aferentă anului anterior cuprinde și unele elemente de tip *one-off*, cea mai mare parte a deficitului bugetar înregistrat în anul 2020 este de natură structurală și se va manifesta și în viitor. Un factor important ce a determinat evoluția ascendentă a deficitului structural este reprezentat de creșterea puternică a cheltuielilor de personal și a celor cu asistența socială pe parcursul ultimilor ani. În 2020 s-a atins un vârf din acest punct de vedere, cheltuielile de personal și cele cu asistența socială reprezentând 94,3% din veniturile fiscale (inclusiv contribuții de asigurări), respectiv 23,9% din PIB. Această situație nu este sustenabilă având în vedere că este localizată la nivelul categoriilor de cheltuieli permanente. Totodată, fragilitatea poziției finanțelor publice la finele anului 2020 este evidențiată și de nivelul redus al veniturilor fiscale, inclusiv contribuții de asigurări (25,3% din PIB), și al veniturilor bugetare (31% din PIB), aceste valori fiind printre cele mai mici consemnate la nivelul UE.

CF reiterează că procesul de consolidare fiscal-bugetară trebuie să aibă în vedere o restructurare a cheltuielilor bugetare, însă este absolut necesară creșterea veniturilor fiscale pentru a întări robustețea bugetului public având în vedere nevoi acute prezente, inclusiv în domeniul sănătății publice și educației publice ca și presiuni viitoare generate de schimbarea de climă și alte amenințări neconvenționale. Din această perspectivă este îngrijorător faptul că, potrivit SFB, veniturile bugetare sunt proiectate să rămână la nivelul de 31% din PIB la finalul intervalului 2021-2023.

4.1 Obiective și ținte ale politicii fiscal-bugetare în perioada 2021-2024

Construcția bugetară pentru anul 2021 are în vedere o țintă de deficit bugetar de 7,16% potrivit metodologiei *cash*, reprezentând o diminuare de 2,63 pp din PIB față de nivelul estimat pentru anul 2020 (9,79% din PIB). Nivelul corespunzător al țintei de deficit bugetar pe anul 2021 potrivit ESA 2010 este de 8,23% din PIB, reducerea deficitului bugetar din anul 2021 față de nivelul estimat de MF pentru anul anterior fiind de 0,87 pp din PIB. Această evoluție este compatibilă, potrivit MF, cu o reducere a deficitului structural cu 0,34 pp din PIB potențial, de la 7,76% la 7,42%.

Este de menționat faptul că reducerea deficitului *cash* din anul 2021 comparativ cu anul 2020 este sprijinită semnificativ de două elemente cu caracter excepțional, respectiv sumele preconizate să se încaseze în anul 2021 din obligațiile bugetare aferente anului 2020 amânate la plată de agenții economici (evaluate de MF la 7,3 mld. lei, deși, așa cum se va arăta mai jos, proiecția bugetară pare să nu încorporeze o parte însemnată din această estimare) și preconizata închiriere în anul 2021 a benzilor de frecvență 5G pentru următorii 10 ani de către operatorii de telefonie mobilă de la care se așteaptă încasări bugetare de circa 2,5 mld lei. Aceste elemente justifică o reducere importantă a deficitului *cash* în anul 2021 față de anul 2020 – nereprezentând însă măsuri de ajustare structurală –, în timp ce soldul bugetar potrivit ESA 2010 se îmbunătățește semnificativ mai puțin decât cel conform metodologiei *cash*.

Potrivit construcției bugetare aferente anului 2021, reducerea deficitului *cash* de circa 2,6 pp față de anul anterior are loc prin majorarea veniturilor bugetare cu aproximativ 1,7% din PIB și diminuarea cheltuielilor bugetare cu 0,9% din PIB. În structura veniturilor bugetare, majorări mai însemnate au loc la nivelul sumelor atrase de la UE (+1,02% din PIB). Veniturile fiscale și contribuțiile de asigurări sociale cresc cu 0,66% din PIB, din care 0,23% sumele aferente închirierii benzilor de frecvență, iar restul privește inversarea efectului negativ asupra veniturilor bugetare al măsurilor de amânare la plată/rambursare accelerată de TVA adoptate în cursul anului 2020. În structura cheltuielilor bugetare, reduceri mai însemnate au loc la nivelul cheltuielilor de personal (-0,76% din PIB), bunuri și servicii (-0,48% din PIB), a celor de capital (-0,52% din PIB), asistență socială (-0,51% din PIB), în timp ce majorări au loc la nivelul proiectelor finanțate din fonduri UE (+1,01%), alte transferuri (+0,32% din PIB, ca urmare a majorării contribuției României la bugetul UE). În esență, dincolo de o accelerare anticipată a veniturilor și cheltuielilor legate de fonduri europene, bugetul are în vedere – considerând valori exprimate ca procent în PIB –, pe partea de venituri, o ușoară creștere provenită din inversarea unor măsuri cu impact negativ temporar asupra încasărilor adoptate în anul 2020, iar pe partea de cheltuieli o reducere a cheltuielilor de personal, a celor cu bunurile și serviciile și a celor de capital. De altfel, măsurile de diminuare a categoriilor de cheltuieli menționate mai sus pot fi apreciate ca măsuri structurale de reducere a deficitului și reprezintă baza ajustării deficitului potrivit metodologiei europene.

Cadrul fiscal-bugetar aferent perioadei 2022-2024 țintește plasarea deficitului bugetar la finele intervalului, la un nivel inferior pragului de 3% statuat de brațul corectiv al Pactului de Stabilitate și Creștere, atât potrivit metodologiei *cash*, cât și celei europene. Mai precis, deficitul potrivit metodologiei naționale este preconizat să se reducă cu 1,32 pp din PIB în anul 2022, cu 1,47 pp din PIB în anul 2023 și respectiv cu 1,48 pp din PIB în anul 2024, până la un nivel de 2,89% din PIB. Deficitul conform metodologiei ESA 2010 este anticipat să se diminueze cu 1,87 pp din PIB în anul 2022, cu 1,68 pp din PIB în anul 2023 și respectiv cu 1,78 pp din PIB în anul 2024, până la un nivel de 2,9% din PIB. În termeni structurali, potrivit MF, ajustarea deficitului din perioada 2022-2024 reprezintă 4,03 pp din PIB potențial, la finalul anului 2024 persistând o deviație de la obiectivul pe termen mediu – reprezentat de un deficit structural de 1% din PIB potențial – de 2,39 pp.

4.2 Evaluarea construcției bugetare pentru anul 2021

O primă observație cu privire la proiectul de buget pentru anul 2021 este reprezentată de faptul că acesta indică o schimbare a conduitei politicii fiscal-bugetare puternic expansioniste din ultimii ani – care a presupus deficite bugetare și în creștere –, semnalizând o schimbare de direcție către o traiectorie sustenabilă a finanțelor publice. Pentru prima dată în ultimii 6 ani soldul bugetar este proiectat să se îmbunătățească într-un cuantum important, însă punctul de pornire este reprezentat de un nivel foarte ridicat al deficitului bugetar. În condițiile în care CNSP estimează prezența unui decalaj recesionist în economie (*output gap* negativ) pe parcursul perioadei 2021-2022, politica fiscal-bugetară va fi pro-ciclică – va avea efect contracționist ce va fi contracarat de revenirea aproape organică a economiei și creșterea investițiilor/absorbției de fonduri europene. Însă, având în vedere poziția finanțelor publice de la finele anului 2020, o astfel de conduită este necesară pentru asigurarea sustenabilității finanțelor publice. Încă o dată CF subliniază sub-optimalitatea politicilor fiscal-bugetare pre-pandemie care au stimulat economia atunci când aceasta creștea deja peste potențial, epuizând spațiul fiscal care ar fi putut fi utilizat în perioadele de recesiune, așa cum este cea curentă.

Ieșirea din capcana unor politici pro-ciclice este dificilă și de durată, provocări majore fiind atât rezolvarea dezechilibrului bugetar de amploare din prezent, dar și practicarea unor politici fiscal-bugetare prudente în viitoarea fază de expansiune.

O a doua observație are în vedere diminuarea incertitudinilor cu privire la traiectoria viitoare a unor agregate de cheltuieli cu pondere mare în total – în special cele privind asistența socială –, noul Guvern semnalând o politică mai predictibilă în această privință. Anterior, aceste cheltuieli au reprezentat o incertitudine majoră pentru construcțiile bugetare din următorii ani, având potențialul de a contribui suplimentar și semnificativ la deteriorarea soldului bugetar, caracterizat

deja de un dezechilibru ridicat. Este de notat aici și intenția de a se reveni la o regulă de creștere a punctului de pensie, la o indexare în raport cu rata inflației și creșterea salariului real.

Veniturile bugetare

Veniturile bugetare potrivit metodologiei naționale sunt preconizate să se majoreze în anul 2021 față de anul 2020 în termeni nominali cu circa 13,1%, ponderea acestora în PIB fiind anticipată să crească cu 1,7 pp. Sumele provenind din fonduri europene explică circa 1 pp din majorarea ponderii în PIB a veniturilor bugetare, în timp ce creșterea veniturilor fiscale și din contribuții de asigurări explică circa 0,66 pp. Dacă pentru sumele atrase de la UE, acestea cresc firesc în contextul apropierei punctului limită de atragere a banilor europeni aferenți exercițiului financiar 2014-2020 (proiecțiile curente nu includ deocamdată sumele care vor fi absorbite prin Mecanismul de redresare și reziliență), asupra proiecției de încasări din venituri fiscale și contribuții de asigurări este necesară o evaluare mai aprofundată.

Veniturile fiscale și din contribuții de asigurări sunt preconizate să se majoreze cu circa 10%, ritm de creștere superior celui de 7,3% al PIB nominal. Se remarcă majorarea cu 0,4 pp din PIB a veniturilor din TVA și cu 0,23 pp din PIB a veniturilor din „Taxe pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități” (justificată de sumele așteptate să se încaseze din închirierea benzilor de frecvență 5G), celelalte venituri din această categorie fiind caracterizate de modificări relativ reduse din perspectiva ponderii în PIB.

Așa cum s-a menționat în cadrul secțiunii privind contextul fiscal-bugetar, elementul cheie al judecării proiecției de venituri este reprezentat de evaluarea cuantumului obligațiilor bugetare amânate la plată de agenții economici în anul 2020 și a măsurii în care aceste sume se recuperează în anul 2021. De asemenea, deosebit de importante sunt și chestiunile legate de evaluarea impactului rambursării accelerate a TVA care a avut loc la nivelul anului 2020 și preconizată îmbunătățire a eficienței colectării pe baza căreia ANAF anticipează venituri suplimentare în anul 2021.

Pe baza documentelor publicate de MF aferente proiectului de buget pe anul 2021 și Strategiei fiscal-bugetare 2021-2023 și a informațiilor suplimentare transmise CF la solicitarea acestuia, a rezultat că MF a avut în vedere la fundamentarea proiecției de încasări următoarele: obligații bugetare amânate la plată în anul 2020 în cuantum de 9 mld. lei, din care 7,3 mld. lei se recuperează în anul 2021, iar restul de 1,7 mld. lei în anul 2022; sume în plus la nivelul TVA în anul 2021 din îmbunătățirea eficienței colectării în cuantum de circa 2,5 mld. lei; sume în minus în anul 2020 la nivelul veniturilor din TVA ca urmare a rambursărilor accelerate pentru a ajunge „la zi” cu acestea și care nu mai afectează negativ execuția bugetară începând cu anul 2021 în cuantum de 2,2 mld. lei.

Evaluarea CF cu privire la sumele considerate în plus în proiecția veniturilor bugetare din sursele detaliate în paragraful de mai sus este diferită de cea a MF, așa cum se va detalia mai jos. Mai mult, CF nu identifică în proiecția de venituri aferentă proiectului de buget considerarea acestor venituri la valoarea nominală declarată.

Mai exact, evaluarea CF din acest moment cu privire la obligațiile bugetare amânate la plată este de 6,2 mld. lei (3,5 mld. lei la nivelul contribuțiilor de asigurări, 2,3 mld. lei la nivelul TVA, 0,4 mld. lei la nivelul impozitului pe venit). Această estimare are la bază comparația dintre veniturile bugetare care ar fi existat anul trecut în absența facilității considerând evoluția bazelor macroeconomice relevante și presupunând neschimbată eficiența colectării și veniturile efectiv înregistrate în execuția bugetară aferentă anului 2020. Păstrând ipoteza MF de recuperare a acestor sume în anii 2020 și 2021, rezultă că din cele 6,2 mld. lei estimate de CF obligații bugetare amânate la plată circa 5 mld. lei ar putea fi recuperate în anul 2021 și 1,2 mld. lei în anul 2022. Trebuie precizat că, în condițiile acestei ipoteze, veniturile anului 2021 ar include, pe de o parte, cele 6,2 mld. lei care în acest an nu mai sunt amânate la plată și reflectă taxe aferente activității economice curente și, pe de altă parte, cele 5 mld. lei care se recuperează în contul obligațiilor aferente anului 2020 amânate la plată. De asemenea, trebuie subliniat că o ipoteză care presupune considerarea unui quantum mai redus al obligațiilor de plată implică venituri bugetare aferente anului 2020 potrivit metodologiei europene ESA 2010 mai reduse cu această diferență, motiv pentru care estimarea CF de deficit bugetar pentru anul trecut conform acestei metodologii este de circa 9,4%.

În ceea ce privește sumele în minus în anul 2020 la nivelul veniturilor din TVA ca urmare a rambursărilor accelerate pentru a ajunge „la zi” cu acestea, evaluarea CF este apropiată de cea a MF și are la bază preponderent sumele rambursate în prima parte a anului 2020 care, în contextul scăderii abrupte a economiei au susținut lichiditatea agenților economici. În plus, rambursarea la timp a sumelor datorate de stat către firme este o chestiune firească cu mențiunea că procedurile de verificare a sumelor solicitate la rambursare trebuie urmate riguros. Din perspectiva proiecției de încasări pentru anul 2021, considerând faptul că rambursarea „la zi” a TVA va rămâne practica uzuală, iar sumele rambursate în plus anul trecut au reprezentat un element excepțional care nu are motive să se repete, aceste sume în quantum de 2,2 mld. lei vor fi considerate în prognoza de încasări din TVA pentru anul în curs. Diferența față de situația obligațiilor bugetare amânate la plată este că nu se va presupune însă și recuperarea acestor sume (altfel spus se iau în considerare o singură dată).

În legătură cu considerarea *ex-ante* a unor sume suplimentare având drept sursă creșterea eficienței colectării, CF a arătat în numeroase rânduri că o astfel de abordare este lipsită de prudență. CF este de acord cu includerea *ex-post* a veniturilor suplimentare din îmbunătățirea colectării în construcția bugetară, însă doar după ce quantumul acestora poate fi evaluat cu un

grad ridicat de încredere și există suficiente indicii ale apariției unui trend în reducerea evaziunii fiscale – ceea ce ar echivala cu un caracter de permanență al acestor venituri. Mai mult, 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.

Având în vedere cele de mai sus, evaluarea CF cu privire la proiecția de încasări bugetare pentru anul 2021 indică venituri fiscale și din contribuții de asigurări mai ridicate decât cele considerate de MF în cuantum de 5,5 mld. lei sau 0,45 pp din PIB. Altfel spus, admițând proiecția curentă privind cadrul macroeconomic a CNSP, estimarea MF pentru veniturile bugetare aferente anului 2021 apare drept conservatoare, CF apreciind drept probabilă o evoluție mai favorabilă a încasărilor *cash*. CF nu identifică în proiecția de venituri aferentă anului 2021 a MF sumele suplimentare prevăzute a fi încasate de ANAF, precum și cele aferente rambursărilor accelerate de TVA la valoare nominală, ci într-un cuantum mult mai scăzut. Aceste evaluări depind însă fundamental de valoarea reală a obligațiilor bugetare amânate la plată de agenții economici, asupra căreia planează o incertitudine ridicată în acest moment.

Cheltuielile bugetare

Cheltuielile bugetare potrivit metodologiei naționale, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, sunt proiectate să se majoreze în anul 2021 față de anul 2020 în termeni nominali cu circa 4,9%, ponderea acestora în PIB fiind preconizată să se diminueze cu 0,9 pp. Principalele surse de ajustare sunt reprezentate de cheltuielile de personal (-0,76 pp din PIB), bunuri și servicii (-0,48 pp din PIB), asistență socială (-0,51 pp din PIB), cheltuieli de capital (-0,52 pp din PIB), în sens opus acționând proiectele finanțate din fonduri UE (+1,01 pp din PIB, având corespondent în creșterea absorbției de fonduri UE), alte transferuri (+0,32 pp din PIB, ca urmare a unei contribuții mai ridicate a României către UE), dobânzi (+0,12 pp din PIB, ca urmare a creșterii stocului datoriei publice).

În esență, pe partea de cheltuieli, reducerea ponderii în PIB a acestora are loc prin înghețarea salariilor în sectorul public și renunțarea la acordarea de vouchere de vacanță, cheltuieli cu bunuri și servicii asociate pandemiei mai reduse decât în anul 2020 și o substituție a cheltuielilor de investiții din surse interne cu investiții finanțate din fonduri UE. Trebuie subliniat faptul că principalele măsuri structurale de politică fiscal-bugetară adoptate de către noul Guvern cu scopul reducerii deficitului bugetar au vizat cheltuielile bugetare, în timp ce creșterea de venituri bugetare are loc ca urmare a expirării unor măsuri temporare de amânare la plată a obligațiilor bugetare.

În ceea ce privește cheltuielile de asistență socială, scăderea ponderii acestora în PIB este atribuibilă în principal scăderii măsurilor de sprijin pentru piața muncii finanțate din bugetul asigurărilor de șomaj (ale cărui cheltuieli scad ca pondere în PIB cu 0,53 pp) și într-o mai mică măsură diminuării cheltuielilor cu concediile medicale (-0,1 pp din PIB, în condițiile în care în 2020 s-au plătit concedii medicale restante). În schimb, principala componentă a acestei categorii de cheltuieli, pensiile de stat, își majorează ponderea în PIB cu 0,17 pp ca urmare a efectului propagat pe întreg anul 2021 al majorării punctului de pensie cu 14%, operată începând cu 1 septembrie 2020. De asemenea, ponderea cheltuielilor de asistență socială aferente bugetului de stat rămâne relativ constantă ca procent în PIB, creșterea nominală de circa 2,7 mld. lei fiind explicată în principal de majorarea alocațiilor pentru copii.

Este de menționat faptul că măsurile de tip one-off destinate sprijinirii economiei în contextul impactului pandemiei COVID-19 cuprinse în proiectul de buget pe anul 2021 sunt în cuantum de 12,88 mld. lei, respectiv 1,15% din PIB (sumele consemnate în raportul la buget au fost diminuate cu 1,5 mld. lei ca urmare a reducerii bugetului programului de sprijin pentru firmele din HORECA), din care 0,35 pp din PIB sunt estimate a se rambursa din fonduri UE. Prin urmare, impactul net asupra deficitului bugetar din anul 2021 determinat de măsurile de tip one-off este de 0,8% din PIB. Având în vedere că în anul 2020 măsurile de sprijin au însumat, potrivit evaluării CF, circa 1,6% din PIB, din care 0,4 au fost rambursate din fonduri UE, se poate observa că dimensiunea acestor măsuri pentru anul 2021 este mai redusă, reprezentând o sursă de ajustare a deficitului bugetar de aproximativ 0,4% din PIB.

Cheltuielile pentru investiții din bugetul propus pentru anul 2021 sunt prognozate să se majoreze semnificativ, cu 15,7%, respectiv cu 0,4 pp din PIB, față de nivelul estimat de MF pentru anul 2020, exclusiv pe baza creșterii cheltuielilor de investiții finanțate prin fonduri UE (+0,9 pp din PIB), în timp ce investițiile finanțate din surse interne se diminuează cu 0,5 pp din PIB. Astfel, prin substituția investițiilor finanțate din resurse interne cu investiții finanțate prin intermediul fondurilor UE se eliberează resurse. Cheltuielile de investiții au reprezentat în anul 2020 maximum ultimilor 5 ani, cu un procent de 5,1% din PIB și sunt prognozate să crească la 5,5% din PIB în anul 2021, simultan cu modificarea structurii în sensul creșterii ponderii cheltuielilor aferente proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile la circa 2,9% față de 2,0% în anul 2020. Mai mult, cheltuielile de investiții au potențialul de a fi încă și mai ridicate având în vedere faptul că proiecțiile curente nu includ deocamdată sumele care vor fi absorbite prin Mecanismul de redresare și reziliență. CF apreciază intenția Guvernului de a majora cheltuielile de investiții, chiar și în condițiile inițierii procesului de consolidare bugetară.

CF nu are rezerve majore cu privire la nivelul propus al agregatelor de cheltuieli, dar apreciază că țintele, deși fezabile, implică un control strict al cheltuielilor. În opinia CF, riscuri de depășire există la nivelul cheltuielilor cu bunurile și serviciile care sunt previzionate a scădea în termeni nominali cu 2,2%, considerând sume nete de impactul schemelor de compensare de tip swap. Chiar dacă

reducerea cheltuielilor este justificată prin diminuarea costurilor directe asociate pandemiei comparativ cu anul 2020, nivelul propus, mai mare doar cu 3,8% față de anul 2019 – dinamică inferioară creșterii prețurilor – este unul ambițios. Riscuri persistă și asupra categoriei cheltuieli de asistență socială, în pofida înghețării punctului de pensie și a pensiilor speciale, în condițiile în care tendința de ușoară creștere a pensiei medii (independent de majorarea punctului de pensie) observată în anii anteriori va continua și în anul 2021 (în cazul pensiilor de stat, tendința este explicată și de formula de calcul care este favorabilă celor care se pensionează în anul curent).

Considerând cele expuse mai sus, CF apreciază drept fezabilă atingerea țintei de deficit bugetar, atât potrivit metodologiei *cash*, cât și europene, și mai mult CF apreciază că ar putea exista și unele rezerve, în cuantum de 0,45 pp din PIB pe metodologia națională și de 0,3 pp din PIB pe metodologia europeană. Aceste rezerve provin din probabila înregistrare a unor venituri bugetare mai ridicate decât cele prognozate de MF. CF apreciază că eventuala materializare a acestor venituri suplimentare ar trebui utilizată pentru reducerea deficitului bugetar, ușurând efortul de consolidare din anii următori. Din această perspectivă sunt relevante și prevederile art. 24 din LRFB potrivit căruia „cheltuielile totale ale bugetului general consolidat, excluzând asistența financiară din partea UE și a altor donatori, pot fi suplimentate cu ocazia rectificărilor bugetare numai pentru plata serviciului datoriei publice și pentru plata contribuției României la bugetul UE”.

CF subliniază că aceste estimări mai favorabile decât cele ale MF cu privire la soldul bugetar depind fundamental de cuantumul obligațiilor fiscale amânate la plată de către companii, cuantum caracterizat de o incertitudine ridicată în sine, ca și de persistența unor mari incertitudini în economia națională și în cea europeană. Această situație ar putea explica abordarea conservatoare a MF în elaborarea prognozei de venituri bugetare.

5. Importanța fondurilor europene: Planul Național de Redresare și Reziliență

După cum se precizează în SFB 2021-2023, România se află în fața unei oportunități istorice, alocărilor de 31,35 mld. euro din cadrul politicii de coeziune aferente cadrului financiar multianual al UE pe perioada 2021-2027, adăugându-li-se 30,4 mld. euro (13,7 mld. euro granturi și 16,6 mld. euro sub formă de împrumuturi) prin facilitatea Mecanismului de Redresare și Reziliență (MRR).

Șansa României constă într-o reușită a atragerii în proporție cât mai mare a acestor fonduri, care să conducă, pe latura stabilizării macroeconomice, la amplificarea contribuției factorului investițional la majorarea PIB potențial și real și la atenuarea impactului contracționist al corecției macro, iar pe latura economiei reale la implementarea reformelor structurale, susținând în mod direct și indirect procesul consolidării fiscale într-o perioadă de constrângeri ale cheltuielilor bugetare cu această destinație.

Agențiile de rating apreciază că acordul șefilor de stat și de guvern din 10 decembrie 2020 privind bugetul multianual pentru perioada 2021-2027 și instrumentul *Next Generation EU* – aprobate de Parlamentul European în 17 decembrie 2020, respectiv 10 februarie 2021 –, va conduce, prin implementarea pachetului de 1800 miliarde euro, la sprijinirea puternică a redresării economiilor statelor membre după șocul pandemiei din 2020 și la atingerea obiectivelor prioritare ale UE pe termen lung, urmând a se reflecta pozitiv asupra ratingului suveran al principalelor țări beneficiare ale suportului financiar, în primul rând cele din Europa Centrală și de Sud-Est, inclusiv România.

Accesarea facilității MRR se face prin Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), ce trebuie transmis Comisiei Europene până la finele lunii aprilie 2021, integrat cu Planul Național de Reformă și odată cu Programul de Convergență, urmând ca PNRR să fie analizat și aprobat pe baza unei grile de evaluare complexe.

Principiile-cheie ce fundamentează elaborarea PNRR sunt reprezentate de prioritățile stabilite statelor membre în cadrul Semestrului European din 2020 (Recomandările Specifice de Țară)¹. În cazul României, principalele recomandări se referă la aplicarea unei strategii de consolidare fiscală care să corecteze deficitul excesiv, pentru al cărei succes este important ca aceasta să fie susținută de reforme structurale ample, precum și la promovarea unor proiecte mature de investiții, atât publice cât și private, concentrate pe tranziția verde și digitală².

Un aspect esențial al cadrului analitic și de evaluare a PNRR constă în alinierea obiectivelor naționale la prioritățile Uniunii Europene, respectiv printr-un pachet coerent de investiții publice și reforme având șase piloni: tranziția spre o economie verde; transformarea digitală; creșterea economică, locuri de muncă și coeziune; coeziunea socială și teritorială; sănătate și reziliență economică, socială și instituțională; politici pentru *Next Generation EU*.

Pentru România, pe lângă includerea în bugetul de stat pe 2021, la următoarea rectificare, a fluxurilor financiare aferente proiectelor finanțate din MRR susceptibile să producă modificări ale țintelor asumate, este extrem de importantă finalizarea cât mai rapidă a negocierilor cu UE privind documentele de programare pentru perioada 2021-2027 (Acordul de Parteneriat și Programele Operaționale).

Principala problemă a proiectelor de investiții incluse în PNRR constă în asigurarea consistenței cu inițiativele de reformă, precum și a complementarității finanțărilor din MRR cu cele provenind

¹ European Commission, *Annual Sustainable Growth Strategy 2021*, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, COM(2020) 575 final, Brussels, 17.9.2020.

² European Commission, *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2020 National Reform Programme of Romania and delivering a Council opinion on the 2020 Convergence Programme of Romania*, COM(2020) 523 final, Brussels, 20.5.2020.

din alte politici/programe/fonduri/instrumente ale UE, inclusiv *Just Transition Fund*, a armonizării calendarului de implementare a acestora și a țintelor de atins, a coordonării tuturor actorilor implicați. Statele membre pot solicita asistență tehnică din partea Comisiei Europene, atât în faza de concepție, cât și pe parcursul derulării PNRR, ceea ce pentru România reprezintă o oportunitate pe care a și început să o exploateze în domeniul infrastructurii feroviare.

Stringența elaborării de către România a PNRR în total acord cu cerințele Comisiei Europene decurge din necesitatea aprobării acestuia într-un timp cât mai scurt, pentru a beneficia de alocarea imediată a prefinanțării de 13% din totalul sumei alocate încă de la jumătatea acestui an³, dar și pe seama mecanismului de accesare, 70% din valoarea granturilor trebuind să fie contractată până la finele anului 2022, iar diferența de 30% în anul 2023. De asemenea, pentru atingerea priorităților UE, din totalul sumelor aferente MRR de 672,5 mld. euro, s-a stabilit o alocare de minim 37% investiții pentru tranziția verde și respectiv 20% investiții pentru transformarea digitală.

Din punctul de vedere al impactului fondurilor europene din facilitatea MRR – componenta granturi – asupra investițiilor în perioada 2021-2023, CF apreciază că, în ipoteza absorbției lor în **proporție de 80%, acesta este semnificativ, putând contribui la majorarea ponderii investițiilor publice în PIB cu 1-1,5 puncte procentuale, conducând-o către niveluri record de 6,5-7% din PIB.**

Deși considerată ipoteză, nivelurile anterioare și actuale ale gradului de absorbție a fondurilor europene FESI de către România fiind relativ reduse, sub 50% în perioada exercițiului financiar⁴ (ameliorat ulterior în precedentele exerciții prin aplicarea regulii n+3 până spre 80-90%), realizarea unui grad ridicat de absorbție (contractare) a granturilor din facilitatea MRR, de cel puțin 80% în perioada 2021-2023, este de maximă importanță din perspectiva majorării contribuției anuale a statelor membre la bugetul UE cu 0,6% din GNI (*Gross National Income*)⁵ pentru acoperirea costului rambursării sumelor împrumutate de pe piețele internaționale de capital în vederea finanțării MRR prin emiterea de obligațiuni ale Uniunii Europene și asumarea datoriei aferente la nivelul UE⁶.

³ European Commission, *Commission welcomes European Parliament's approval of Recovery and Resilience Facility*, Press Release, Brussels, 10 February 2021.

⁴ Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene, *Stadiul absorbției pentru programele finanțate din fondurile FESI la data de 29 ianuarie 2021*.

⁵ The Council of the European Union, COUNCIL DECISION (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020 on the system of own resources of the European Union and repealing Decision 2014/335/EU, Euratom, Official Journal of the European Union L 424/1, 15.12.2020.

⁶ Eurostat, Methodological note. *Draft guidance note on the statistical recording of the recovery and resilience facility*, Directorate - Government Finance Statistics, 17 November 2020.

Astfel, alocarea pentru România a celor 13,7 mld. euro granturi din facilitatea MRR implică o contribuție suplimentară a țării la bugetul UE de circa 1,1 mld. euro anual, ceea ce obligă la realizarea unui grad de absorbție cât mai ridicat a acestora.

6. Problema sustenabilității datoriei publice și a finanțării deficitului bugetar

Deși datoria publică se situa la un nivel relativ confortabil de 35,3% din PIB la sfârșitul anului 2019, aceasta s-a majorat până la 47,7% din PIB la finalul anului 2020, potrivit datelor MF, pe fondul deficitului bugetar ridicat (care s-a concretizat într-un deficit primar evaluat de MF la 7,6% din PIB conform metodologiei europene), dar și ca urmare a contractării de datorii pentru prefinanțarea necesităților de resurse ale anului 2021 și pentru consolidarea rezervei în valută la dispoziția Trezoreriei statului (influențe manifestate sub forma unei ajustări stoc-flux pozitive de circa 2,6 pp din PIB). Această evoluție a datoriei publice devoalează slăbiciunile identificate în mod repetat de CF în rapoartele sale anuale prin care atrăgea atenția că efectele politicii fiscal-bugetare expansioniste, concretizată prin deficite primare mari, au fost ocluate de situația macroeconomică favorabilă din anii anteriori, caracterizată de creștere economică și rate reale ale dobânzii negative. Inversarea abruptă a diferențialului dintre rata de creștere economică și costul finanțării, ca urmare a efectelor pandemiei COVID-19, a condus la o creștere rapidă și de proporții a datoriei publice în anul 2020.

Conform SFB 2021-2023, deși este preconizată o ameliorare treptată a deficitului bugetar primar (6,6% din PIB în 2021, 4,8% din PIB în 2022, respectiv 3,2% din PIB în 2023), datoria publică este proiectată pe o traiectorie ascendentă pentru întregul orizont de previziune. Menținerea acesteia este cauzată de nivelurile încă înalte ale deficitului primar care nu pot fi contracarate în totalitate de efectul favorabil al creșterii economice prognozate pentru intervalul 2021-2023. Pentru 2023 se estimează un nivel al datoriei publice de 54,3% din PIB. Un asemenea nivel al datoriei publice nu este amenințător dacă se va realiza corecția macroeconomică graduală necesară. O corecție credibilă este cea care va da și costul finanțării deficitului și refinanțării datoriei publice.

Mai mult, spre deosebire de economiile dezvoltate, România nu poate susține un nivel ridicat al datoriei publice având în vedere capacitatea limitată de finanțare pe piața internă, precum și nivelul redus al veniturilor bugetare (reprezentând în medie 31,7% din PIB pe perioada 2021-2023, potrivit estimărilor din SFB). Pe de altă parte, finanțarea pe piețele internaționale poate accentua dependența față de investitorii nerezidenți, căreia i se asociază o vulnerabilitate în creștere la șocuri de dobândă și de curs valutar, precum și o serie de incertitudini cu privire la disponibilitatea finanțării în condițiile unei eventuale creșteri a aversiunii la risc și/sau deteriorării ratingului suveran al României.

În acest context, readucerea datoriei publice pe o traiectorie sustenabilă trebuie să reprezinte un obiectiv principal al politicii fiscal-bugetare pe termen mediu și lung. Această necesitate este susținută și de raportul CE privind sustenabilitatea datoriei publice pe anul 2020⁷ care plasează riscul aferent datoriei publice a României la un nivel „înalt” pentru toate orizonturile considerate (scurt, mediu și lung). Având în vedere că deficitul primar este factorul determinant pentru evoluția datoriei publice pe parcursul intervalului 2021-2023, readucerea acesteia pe o traiectorie sustenabilă depinde în mod decisiv de succesul procesului de consolidare fiscal-bugetară din următorii ani. Totodată, pe măsură ce nivelul datoriei crește, costurile de finanțare exercită o influență mai importantă asupra evoluției sale viitoare. În acest sens, ratele de dobândă de pe piața internă au scăzut în ultima perioadă, iar cele de la nivel european au înregistrat valori reduse pe parcursul ultimei decade, fiind de așteptat ca această politică să continue pe termen mediu, astfel ca există condiții pentru obținerea unor costuri de finanțare rezonabile ale datoriei publice. Nu în ultimul rând, angajamentul ferm în direcția unui plan credibil de consolidare fiscal-bugetară constituie premisa esențială pentru menținerea ratingului de țară și a încrederii investitorilor de pe piețele internaționale.

Dincolo de impactul asupra ponderii datoriei publice în PIB, nivelurile înalte ale deficitelor bugetare exercită o presiune ridicată asupra necesarului de finanțare. Potrivit analizei CF, după atingerea unui maxim de 149 mld lei (14,3% din PIB) în anul 2020, se estimează o reducere graduală a necesarului de finanțare al României pe fondul consolidării fiscal-bugetare programate prin SFB 2021-2023 după cum urmează: 129,7 mld. lei (11,6% din PIB) în 2021, 127,8 mld. lei (10,6% din PIB) în 2022, respectiv 119,6 mld. lei (9,2% din PIB) în 2023. Astfel, se estimează că necesarul de finanțare a sectorului guvernamental exprimat ca pondere în PIB va reveni la nivelurile pre-pandemie (9% din PIB în 2019) abia în anul 2023.

7. Perspective fiscal-bugetare pe termen mediu – construcția bugetară dincolo de orizontul 2021

Similar strategiilor fiscal-bugetare din anii precedenți, iterația curentă a proiecției fiscal-bugetare pe termen mediu relevă faptul că autoritățile sunt preocupate de primul an acoperit de aceasta, fără a acorda suficientă atenție proiecțiilor fiscal-bugetare pe termen mediu, fiind manifestată tendința de a genera consolidare fiscală/bugetară pe termen mediu în lipsa unei fundamentări riguroase a veniturilor și cheltuielilor și a unor detalii concrete asupra ipotezelor ce fundamentează traiectoriile agregatelor de venituri și cheltuieli. Această asimetrie de atenție este cu atât mai importantă pentru consolidarea necesară, inevitabilă, care trebuie să aibă loc în perioada 2021-2024.

⁷ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip143_en.pdf

Astfel, reducerea deficitului bugetar potrivit metodologiei naționale în perioada 2022-2024 cu 4,4 pp din PIB (de la 7,2% la 2,9%) este previzionată să se realizeze aproape exclusiv prin intermediul cheltuielilor bugetare. Mai precis, cea mai mare parte a ajustării are drept surse reducerea ponderii în PIB a cheltuielilor de personal (cu 1,9 pp), a celor cu bunuri și servicii (cu 0,8 pp) și a celor cu asistența socială (cu 1,3 pp).

În condițiile în care agregatele bugetare descrise mai sus se majorează lent în termeni nominali, reducerea ponderii lor în PIB are loc în contextul unei creșteri a PIB nominal în perioada 2022-2024 de 25,7% (corespunzător unui ritm mediu anual de creștere de circa 8%), asupra căruia CF și-a manifestat deja rezerve apreciindu-l drept prea optimist. Prin urmare, aceasta este o primă sursă de îndoială în legătură cu posibilitatea unei ajustări de asemenea amploare a agregatelor de cheltuieli mai sus menționate.

În al doilea rând, menținerea constantă a cheltuielilor de personal pe perioada 2021-2024 este posibilă fie prin înghețarea salariilor în sectorul bugetar pentru această perioadă, fie printr-o combinație între reducerea numărului de personal și o majorare moderată a salariilor. MF nu precizează ipotezele care fundamentează traiectoria cheltuielilor de personal pe perioada respectivă. Dintr-o perspectivă istorică și având în vedere și considerente de ordin social, o astfel de evoluție este improbabilă. Admițând o menținere constantă a salariilor în termeni reali în perioada 2022-2024, și aceasta dificil de realizat, dimensiunea ajustării avute în vedere de MF pe filiera cheltuielilor de personal se diminuează cu 0,5 pp din PIB.

În al treilea rând, ajustarea propusă la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii, concretizată într-o diminuare a ponderii acestora în PIB cu 0,8 pp în perioada 2022-2024 ar conduce la un nivel al acestora ca pondere în PIB de 4,1% în ultimul an al acestui interval, ceea ce ar reprezenta un minim absolut al perioadei 2008-2024, mult sub media de circa 5,5% din PIB din perioada 2008-2021, ori sub minimul de 4,7% din PIB aferent aceleiași perioade. CF are rezerve în legătură cu posibilitatea materializării unei astfel de evoluții, chiar și în condițiile unei reforme profunde a sistemului de achiziții publice.

În ceea ce privește majorarea moderată în termeni nominali a cheltuielilor de asistență socială din perioada 2022-2024, aceasta este posibilă doar în contextul practicării unei reguli de indexare a beneficiilor precum cea propusă în prezent pentru pensiile de stat (care ar presupune o majorare cumulată în perioada 2022-2024, conform prognozelor actuale, de circa 12,7%) și fără a lua în considerare cheltuieli suplimentare care ar putea proveni, spre exemplu, dintr-o corectare a inechităților care caracterizează în prezent pensiile de stat. Din punct de vedere legislativ această regulă de indexare este prevăzută doar pentru pensiile de stat, nu și pentru celelalte beneficii care intră în sfera asistenței sociale.

În concluzie, în opinia CF, o ajustare de 4 pp din PIB a deficitului bugetar pe seama celor trei categorii de cheltuieli menționate mai sus nu este realistă. CF apreciază că, în condițiile adoptării de reforme, se poate realiza o ajustare prin intermediul acestor categorii, dar este dificil și improbabil ca reducerea deficitului bugetar din aceste surse să depășească 2,5 pp din PIB.

Este dificil de imaginat realizarea consolidării bugetare în absența creșterii veniturilor bugetare.

Aceasta ar putea proveni din: îmbunătățirea eficienței colectării, lărgirea bazei de impozitare, îngustarea excepțiilor și porțițelor care abat în sens negativ taxele plătite de unii contribuabili de la cotele standard, combaterea fermă a evaziunii fiscale și a concurenței fiscale neloiale și optimizarea ratelor de impozitare/taxare.

Chiar dacă, așa cum a arătat în numeroase rânduri, CF consideră lipsită de prudență includerea în proiecția fiscală a acestor venituri până la materializarea efectivă a acestora, o reformă profundă a administrației fiscale care să conducă la creșterea eficienței colectării este imperios necesară, existând mult loc de îmbunătățiri în această direcție. Experiențele din Polonia și Bulgaria demonstrează că se poate!

Având în vedere cele de mai sus, precum și caracterul extrem de favorabil al traiectoriei de creștere economică proiectate pe termen mediu, CF apreciază că, în ipoteza unor politici fiscal-bugetare nemodificate, balanța riscurilor este înclinată covârșitor în direcția înregistrării unor deficite substanțial mai ridicate decât cele preconizate de proiecția fiscală/bugetară pentru perioada 2022-2024.

Concluzii

- Scăderea economică în România cauzată de Pandemie a fost de 3,9% din PIB, în timp ce creșterea PIB în 2021 este prognozată de CNSP la 4,3%. Având în vedere incertitudinile existente, CF avansează o plajă de evoluție a PIB între 4-5% pentru anul 2021.
- Construcția bugetului pentru 2021, care țintește un deficit *cash* de 7,16% din PIB semnalează o modificare de abordare a politicii fiscale/bugetare. Este drept că în perioada 2021-2022 politica bugetară continuă să fie pro-ciclică în raport cu *output gap*-ul economiei (distanța față de PIB potențial), dar această situație este inevitabilă în condițiile necesității de a limita deficitele.
- Corecția graduală a deficitului bugetar corespunde unei atitudini raționale, care permite consolidarea revenirii economiei ce a fost amorsată la finalul anului 2020. Corecția graduală a deficitului bugetar a fost susținută de Consiliul Fiscal în analizele și opiniile sale.
- Pentru anul 2021, riscurile la adresa scenariului macroeconomic sunt considerate de către CF a fi echilibrate, însă, pentru restul orizontului de prognoză macroeconomică

(2022-2024), aceste riscuri înclină către un scenariu mai puțin favorabil sub raportul corelațiilor macroeconomice.

- Din punct de vedere al deficitului structural, România înregistra cel mai ridicat nivel din UE încă dinaintea manifestării pandemiei COVID-19. Pe fondul evoluțiilor fiscal-bugetare din anul 2020, deficitul structural a avansat cu aproximativ 2,5 pp din PIB potențial.
- Un factor ce a determinat evoluția ascendentă a deficitului structural este reprezentat de creșterea puternică a cheltuielilor de personal și a celor cu asistența socială pe parcursul ultimilor ani. În 2020 s-a atins un vârf din acest punct de vedere, cheltuielile de personal și cele cu asistența socială reprezentând 94,3% din veniturile fiscale (inclusiv contribuții de asigurări), respectiv 23,9% din PIB. Această situație nu este sustenabilă având în vedere că este localizată la nivelul categoriilor de cheltuieli permanente.
- Fragilitatea poziției finanțelor publice la finele anului 2020 este evidențiată de nivelul redus al veniturilor fiscale, inclusiv contribuții de asigurări (25,3% din PIB), și al veniturilor bugetare (31% din PIB), aceste valori fiind printre cele mai mici din UE.
- CF estimează că veniturile bugetare potrivit metodologiei ESA 2010 au fost mai reduse în anul 2020 comparativ cu estimările MF cu circa 0,3 pp din PIB, estimarea CF de deficit pentru anul anterior fiind de 9,4% din PIB (față de 9,1% în estimarea MF). Astfel, punctul de plecare privind poziția finanțelor publice, potrivit metodologiei europene, din evaluarea CF este diferit comparativ cu cel al MF: -9,4% față de -9,1% din PIB.
- Construcția bugetară pentru anul 2021 are în vedere o țintă de deficit bugetar de 7,16% potrivit metodologiei *cash*, reprezentând o diminuare de 2,63 pp din PIB față de nivelul estimat pentru anul 2020. Nivelul corespunzător al țintei de deficit bugetar pe anul 2021 potrivit ESA 2010 este de 8,23% din PIB, reducerea deficitului bugetar din anul 2021 față de nivelul estimat de MF pentru anul anterior fiind de 0,87 pp din PIB.
- Reducerea deficitului *cash* din anul 2021 comparativ cu anul 2020 este sprijinită semnificativ de două elemente cu caracter excepțional, respectiv sumele preconizate să se încaseze în anul 2021 din obligațiile bugetare aferente anului 2020 amânate la plată de agenții economici și preconizata închiriere în anul 2021 a benzilor de frecvență 5G. Aceste elemente justifică o reducere importantă a deficitului *cash* în anul 2021 față de anul 2020 – nereprezentând însă măsuri de ajustare structurală.
- Evaluarea CF cu privire la proiecția de încasări bugetare pentru anul 2021 indică venituri fiscale și din contribuții de asigurări mai ridicate decât cele considerate de MF în cuantum de 5,5 mld. lei sau 0,45 pp din PIB. Aceste evaluări depind însă fundamental, pe de o parte, de valoarea reală a obligațiilor bugetare amânate la plată de agenții economici, asupra căreia planează o incertitudine ridicată, și, pe de altă parte, de persistența unor mari incertitudini în economia națională și cea internațională.

- CF nu are rezerve majore cu privire la nivelul propus al agregatelor de cheltuieli, dar apreciază că țintele, deși fezabile, implică un control strict al cheltuielilor.
- Cheltuielile de investiții au reprezentat în 2020 maximul ultimilor 5 ani fiind 5,1% din PIB și sunt prognozate să crească la 5,5% din PIB în 2021, simultan cu modificarea structurii în sensul creșterii ponderii cheltuielilor aferente proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile la circa 2,9% față de 2,0% în anul 2020.
- CF apreciază drept fezabilă atingerea țintei de deficit bugetar în anul 2021, atât potrivit metodologiei *cash*, cât și europene.
- CF apreciază că eventuala materializare a unor venituri suplimentare trebuie utilizată pentru reducerea deficitului bugetar, ușurând efortul de consolidare din anii următori.
- CF reiterează că procesul de consolidare fiscal-bugetară trebuie să aibă în vedere o restructurare a cheltuielilor bugetare, însă este absolut necesară creșterea veniturilor fiscale pentru a întări robustețea bugetului public având în vedere nevoi acute prezente, inclusiv în domeniul sănătății publice și educației publice ca și presiuni viitoare generate de schimbarea de climă și alte amenințări neconvenționale. Din această perspectivă este îngrijorător faptul că, potrivit SFB, veniturile bugetare sunt proiectate să rămână la nivelul de 31% din PIB la finalul intervalului 2021-2023.
- Reducerea deficitului bugetar potrivit metodologiei naționale în perioada 2022-2024 cu 4,4 pp din PIB (de la 7,2% la 2,9%) este previzionată de MF să se realizeze aproape exclusiv prin intermediul cheltuielilor bugetare. Mai precis, cea mai mare parte a ajustării are drept surse reducerea ponderii în PIB a cheltuielilor de personal (cu 1,9 pp), a celor cu bunuri și servicii (cu 0,8 pp) și a celor cu asistența socială (cu 1,3 pp).
- În opinia CF, o ajustare de 4 pp din PIB a deficitului bugetar pe seama celor trei categorii de cheltuieli menționate mai sus nu este realistă. CF apreciază că o ajustare efectuată numai pe partea de cheltuieli este foarte dificilă și este improbabil ca reducerea deficitului bugetar pe această cale să depășească 2,5 pp din PIB.
- Este dificil de imaginat realizarea consolidării bugetare în intervalul 2021-2024 în absența creșterii semnificative a veniturilor bugetare. Aceasta ar putea proveni din: îmbunătățirea eficienței colectării, lărgirea bazei de impozitare, îngustarea excepțiilor și portitelor care abat în sens negativ taxele plătite de unii contribuabili de la cotele standard, combaterea fermă a evaziunii fiscale și a concurenței fiscale neloiale și optimizarea ratelor de impozitare/taxare.
- România se află în fața unei oportunități istorice, alocărilor de 31,35 mld. euro din cadrul politicii de coeziune aferente cadrului financiar multianual al UE pe perioada 2021-2027, adăugându-li-se 30,4 mld. euro (13,7 mld. euro granturi și 16,6 mld. euro sub formă de împrumuturi) prin facilitatea Mecanismului de Redresare și Reziliență (MRR).

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 17 februarie 2021.

17 februarie 2021

Președintele Consiliului Fiscal

Acad. Daniel Dăianu

Anexa I - Comparații Buget 2021 - Execuție 2020	Execuție 2020	Swap execuție 2020	Execuție 2020 (fără swap)	Buget inițial 2021	Swap planificat 2021	Buget 2021 (fără swap)	Proiect Buget 2021 - Execuție 2020	Proiect Buget 2021 - Execuție 2020 (fără swap)	Proiect Buget 2021 - Execuție 2020 (%)	Proiect Buget 2021 - Execuție 2020 (fără swap) (%)	Proiect Buget 2021 (fără swap) (% din PIB)	Execuție 2020 (fără swap) (% din PIB)	Proiect Buget 2021 - Execuție 2020 (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	322.518,1	1.180,9	321.337,2	364.907,1	850,0	364.057,1	42.389,0	42.720,0	13,1%	13,3%	32,6%	30,9%	1,7
Venituri curente	288.184,9	1.180,9	287.004,0	316.694,4	850,0	315.844,4	28.509,5	28.840,4	9,9%	10,0%	28,3%	27,6%	0,7
Venituri fiscale	151.279,2	628,6	150.650,7	168.899,1	293,0	168.606,1	17.619,9	17.955,4	11,6%	11,9%	15,1%	14,5%	0,6
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	43.476,1	411,1	43.065,0	47.067,6	129,0	46.938,6	3.591,4	3.873,6	8,3%	9,0%	4,2%	4,1%	0,1
Impozitul pe profit	15.988,1	295,8	15.692,2	17.408,8	9,0	17.399,8	1.420,7	1.707,6	8,9%	10,9%	1,6%	1,5%	0,1
Impozitul pe salarii și venit	24.333,8	115,3	24.218,5	26.245,2	120,0	26.125,2	1.911,4	1.906,7	7,9%	7,9%	2,3%	2,3%	0,0
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	3.154,2	-	3.154,2	3.413,6	-	3.413,6	259,4	259,4	8,2%	8,2%	0,3%	0,3%	0,0
Impozite și taxe pe proprietate	5.935,9	-	5.935,9	6.105,1	-	6.105,1	169,2	169,2	2,9%	2,9%	0,5%	0,6%	0,0
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	99.824,5	157,0	99.667,6	113.658,8	121,0	113.537,8	13.834,3	13.870,2	13,9%	13,9%	10,2%	9,6%	0,6
TVA	60.816,9	123,8	60.693,1	69.698,4	84,0	69.614,4	8.881,5	8.921,3	14,6%	14,7%	6,2%	5,8%	0,4
Accize	30.715,3	33,1	30.682,1	33.095,6	37,0	33.058,6	2.380,3	2.376,5	7,7%	7,7%	3,0%	2,9%	0,0
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	4.523,2	-	4.523,2	4.214,4	-	4.214,4	-308,8	-308,8	-6,8%	-6,8%	0,4%	0,4%	-0,1
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	3.769,1	-	3.769,1	6.650,3	-	6.650,3	2.881,3	2.881,3	76,4%	76,4%	0,6%	0,4%	0,2
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	1.119,6	-	1.119,6	1.131,9	-	1.131,9	12,3	12,3	1,1%	1,1%	0,1%	0,1%	0,0
Alte impozite și taxe fiscale	923,2	60,5	862,7	935,8	43,0	892,8	12,6	30,1	1,4%	3,5%	0,1%	0,1%	0,0
Contribuții de asigurări	112.250,7	552,4	111.698,3	120.825,6	557,0	120.268,6	8.574,9	8.570,3	7,6%	7,7%	10,8%	10,7%	0,0
Venituri nefiscale	24.655,0	-	24.655,0	26.969,7	-	26.969,7	2.314,7	2.314,7	9,4%	9,4%	2,4%	2,4%	0,0
Venituri din capital	776,0	-	776,0	820,9	-	820,9	44,9	44,9	5,8%	5,8%	0,1%	0,1%	0,0
Donații	2,1	-	2,1	8,3	-	8,3	6,2	6,2	303,5%	303,5%	0,0%	0,0%	0,0
Sume de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări	32,9	-	32,9	0,1	-	0,1	-32,8	-32,8	-99,7%	-99,7%	0,0%	0,0%	0,0
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat / in curs de distribuire	0,0	-	0,0	0,0	-	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0%	0,0%	0,0

Alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență	1.247,0	-	1.247,0	2.679,4	-	2.679,4	1.432,4	1.432,4	114,9%	114,9%	0,2%	0,1%	0,1
Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020	32.275,1	-	32.275,1	44.704,0	-	44.704,0	12.429,0	12.429,0	38,5%	38,5%	4,0%	3,1%	0,9
CHELTUIELI TOTALE	424.434,8	1.180,9	423.253,9	444.907,1	850,0	444.057,1	20.472,3	20.803,2	4,8%	4,9%	39,8%	40,7%	-0,9
Cheltuieli curente	393.039,6	1.180,9	391.858,7	415.035,2	-	415.035,2	21.995,5	23.176,5	5,6%	5,9%	37,2%	37,6%	-0,5
Cheltuieli de personal	109.978,2	-	109.978,2	109.511,4	-	109.511,4	-466,9	-466,9	-0,4%	-0,4%	9,8%	10,6%	-0,8
Bunuri și servicii	57.045,1	417,9	56.627,3	55.382,2	-	55.382,2	-1.662,9	-1.245,1	-2,9%	-2,2%	5,0%	5,4%	-0,5
Dobânzi	14.510,3	-	14.510,3	16.864,5	-	16.864,5	2.354,3	2.354,3	16,2%	16,2%	1,5%	1,4%	0,1
Subvenții	8.140,2	-	8.140,2	6.963,9	-	6.963,9	-1.176,3	-1.176,3	-14,5%	-14,5%	0,6%	0,8%	-0,2
Transferuri - Total	202.609,0	763,1	201.845,9	224.865,0	-	224.865,0	22.256,0	23.019,1	11,0%	11,4%	20,1%	19,4%	0,7
Transferuri între unități ale administrației publice	1.501,0	763,1	737,9	1.975,0	850,0	1.125,0	474,0	387,1	31,6%	52,5%	0,1%	0,1%	0,0
Alte transferuri	19.065,5	-	19.065,5	24.039,6	-	24.039,6	4.974,1	4.974,1	26,1%	26,1%	2,2%	1,8%	0,3
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	269,8	-	269,8	184,7	-	184,7	-85,1	-85,1	-31,6%	-31,6%	0,0%	0,0%	0,0
Asistență socială	138.552,9	-	138.552,9	142.939,5	-	142.939,5	4.386,6	4.386,6	3,2%	3,2%	12,8%	13,3%	-0,5
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	34.862,8	-	34.862,8	48.726,8	-	48.726,8	13.864,0	13.864,0	39,8%	39,8%	4,4%	3,3%	1,0
Alte cheltuieli	8.357,0	-	8.357,0	6.999,4	-	6.999,4	-1.357,5	-1.357,5	-16,2%	-16,2%	0,6%	0,8%	-0,2
Fonduri de rezervă	0,0	-	0,0	701,0	-	701,0	701,0	701,0	-	-	0,1%	0,0%	0,1
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	756,8	-	756,8	747,2	-	747,2	-9,6	-9,6	-1,3%	-1,3%	0,1%	0,1%	0,0
Cheltuieli de capital	33.208,0	-	33.208,0	29.872,0	-	29.872,0	-3.336,1	-3.336,1	-10,0%	-10,0%	2,7%	3,2%	-0,5
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	-1.812,8	-	-1.812,8	0,0	-	0,0	1.812,8	1.812,8	-100,0%	-100,0%	0,0%	-0,2%	0,2
EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)	-101.916,7	0,0	-101.916,7	-80.000,0	0,0	-80.000,0	21.916,7	21.916,7	-21,5%	-21,5%	-7,2%	-9,8%	2,6

Sursa: MF, calcule CF

Anexa II - Evoluția agregatelor bugetare în perioada 2021-2022	Proiecție SFB 2021 (mil. lei)	Proiecție SFB 2022 (mil. lei)	Proiecție SFB 2022 - Proiecție SFB 2021 (mil. lei)	Proiecție SFB 2022 - Proiecție SFB 2021 (%)	Proiecție SFB 2021 (% din PIB)	Proiecție SFB 2022 (% din PIB)	Proiecție SFB 2022 - Proiecție SFB 2021 (% din PIB)
	1	2	3=2-1	4=3/1	5	6	7=6-5
VENITURI TOTALE	364.907,1	378.157,5	13.250,4	3,6%	32,7%	31,4%	-1,3
Venituri curente	316.694,4	335.700,2	19.005,8	6,0%	28,4%	27,9%	-0,5
Venituri fiscale	168.899,1	176.977,4	8.078,3	4,8%	15,1%	14,7%	-0,4
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	47.067,6	49.956,9	2.889,3	6,1%	4,2%	4,1%	-0,1
Impozitul pe profit	17.408,8	17.787,9	379,1	2,2%	1,6%	1,5%	-0,1
Impozitul pe salarii și venit	26.245,2	28.488,6	2.243,4	8,5%	2,4%	2,4%	0,0
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	3.413,6	3.680,4	266,8	7,8%	0,3%	0,3%	0,0
Impozite și taxe pe proprietate	6.105,1	6.558,2	453,1	7,4%	0,5%	0,5%	0,0
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	113.658,8	118.253,8	4.595,0	4,0%	10,2%	9,8%	-0,4
TVA	69.698,4	74.120,7	4.422,2	6,3%	6,2%	6,2%	-0,1
Accize	33.095,6	35.573,2	2.477,6	7,5%	3,0%	3,0%	0,0
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	4.214,4	4.345,1	130,7	3,1%	0,4%	0,4%	0,0
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	6.650,3	4.214,9	-2.435,5	-36,6%	0,6%	0,4%	-0,2
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	1.131,9	1.141,1	9,3	0,8%	0,1%	0,1%	0,0
Alte impozite și taxe fiscale	935,8	1.067,4	131,6	14,1%	0,1%	0,1%	0,0
Contribuții de asigurări	120.825,6	130.595,2	9.769,6	8,1%	10,8%	10,8%	0,0
Venituri nefiscale	26.969,7	28.127,5	1.157,9	4,3%	2,4%	2,3%	-0,1
Venituri din capital	820,9	884,3	63,4	7,7%	0,1%	0,1%	0,0
Donații	8,3	1,2	-7,1	-85,2%	0,0%	0,0%	0,0
Sume de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări	0,1	0,0	-0,1	-100,0%	0,0%	0,0%	0,0
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0
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%	0,0

Alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență	2.679,4	0,0	-2.679,4	0,0%	0,2%	0,0%	-0,2
Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020	44.704,0	41.571,8	-3.132,2	-7,0%	4,0%	3,5%	-0,6
CHELTUIELI TOTALE	444.907,1	448.533,1	3.626,0	0,8%	39,8%	37,2%	-2,6
Cheltuieli curente	415.035,2	411.534,4	-3.500,8	-0,8%	37,2%	34,2%	-3,0
Cheltuieli de personal	109.511,4	109.514,0	2,7	0,0%	9,8%	9,1%	-0,7
Bunuri și servicii	55.382,2	55.555,0	172,8	0,3%	5,0%	4,6%	-0,3
Dobânzi	16.864,5	17.992,8	1.128,3	6,7%	1,5%	1,5%	0,0
Subvenții	6.963,9	7.810,7	846,8	12,2%	0,6%	0,6%	0,0
Transferuri - Total	224.865,0	219.705,2	-5.159,8	-2,3%	20,1%	18,2%	-1,9
Transferuri între unități ale administrației publice	1.975,0	2.027,7	52,7	2,7%	0,2%	0,2%	0,0
Alte transferuri	24.039,6	20.856,6	-3.183,0	-13,2%	2,2%	1,7%	-0,4
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	184,7	40,3	-144,4	-78,2%	0,0%	0,0%	0,0
Asistență socială	142.939,5	147.904,0	4.964,5	3,5%	12,8%	12,3%	-0,5
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	48.726,8	42.418,9	-6.308,0	-12,9%	4,4%	3,5%	-0,8
Alte cheltuieli	6.999,4	6.457,7	-541,7	-7,7%	0,6%	0,5%	-0,1
Fonduri de rezervă	701,0	100,0	-601,0	-85,7%	0,1%	0,0%	-0,1
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	747,2	856,6	109,4	14,6%	0,1%	0,1%	0,0
Cheltuieli de capital	29.872,0	36.998,8	7.126,8	23,9%	2,7%	3,1%	0,4
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0
EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)	-80.000,0	-70.375,6	9.624,4	-12,0%	-7,2%	-5,8%	1,3

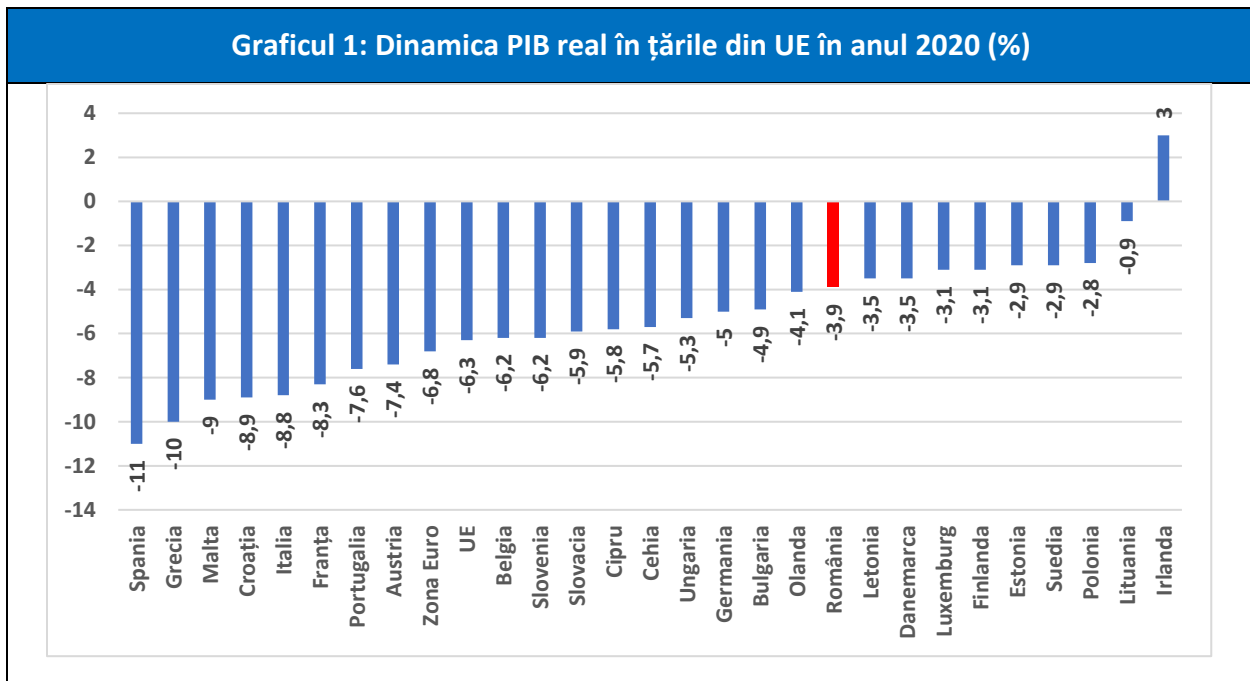
Sursa: MF, calcule CF

Anexa III - Evoluția agregatelor bugetare în perioada 2022-2023	Proiecție SFB 2022 (mil. lei)	Proiecție SFB 2023 (mil. lei)	Proiecție SFB 2023 - Proiecție SFB 2022 (mil. lei)	Proiecție SFB 2023 - Proiecție SFB 2022 (%)	Proiecție SFB 2022 (% din PIB)	Proiecție SFB 2023 (% din PIB)	Proiecție SFB 2023 - Proiecție SFB 2022 (% din PIB)
	1	2	3=2-1	4=3/1	5	6	7=6-5
VENITURI TOTALE	378.157,5	402.976,3	24.818,8	6,6%	31,4%	31,0%	-0,4
Venituri curente	335.700,2	364.230,6	28.530,5	8,5%	27,9%	28,0%	0,1
Venituri fiscale	176.977,4	191.069,6	14.092,3	8,0%	14,7%	14,7%	0,0
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	49.956,9	54.124,8	4.167,9	8,3%	4,1%	4,2%	0,0
Impozitul pe profit	17.787,9	19.226,7	1.438,8	8,1%	1,5%	1,5%	0,0
Impozitul pe salarii și venit	28.488,6	30.920,3	2.431,8	8,5%	2,4%	2,4%	0,0
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	3.680,4	3.977,8	297,4	8,1%	0,3%	0,3%	0,0
Impozite și taxe pe proprietate	6.558,2	7.058,3	500,1	7,6%	0,5%	0,5%	0,0
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	118.253,8	127.593,1	9.339,3	7,9%	9,8%	9,8%	0,0
TVA	74.120,7	80.115,8	5.995,1	8,1%	6,2%	6,2%	0,0
Accize	35.573,2	38.446,2	2.873,0	8,1%	3,0%	3,0%	0,0
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	4.345,1	4.480,1	134,9	3,1%	0,4%	0,3%	0,0
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	4.214,9	4.551,1	336,2	8,0%	0,4%	0,3%	0,0
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	1.141,1	1.150,4	9,3	0,8%	0,1%	0,1%	0,0
Alte impozite și taxe fiscale	1.067,4	1.143,1	75,7	7,1%	0,1%	0,1%	0,0
Contribuții de asigurări	130.595,2	142.278,5	11.683,3	8,9%	10,8%	10,9%	0,1
Venituri nefiscale	28.127,5	30.882,4	2.754,9	9,8%	2,3%	2,4%	0,0
Venituri din capital	884,3	954,8	70,5	8,0%	0,1%	0,1%	0,0
Donații	1,2	1,3	0,0	3,8%	0,0%	0,0%	0,0
Sume de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări	0,0	0,0	0,0	-	0,0%	0,0%	0,0
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat / in curs de distribuire	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0

Alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0
Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020	41.571,8	37.789,6	-3.782,2	-9,1%	3,5%	2,9%	-0,5
CHELTUIELI TOTALE	448.533,1	459.916,8	11.383,6	2,5%	37,2%	35,3%	-1,9
Cheltuieli curente	411.534,4	421.545,3	10.011,0	2,4%	34,2%	32,4%	-1,8
Cheltuieli de personal	109.514,0	110.065,6	551,6	0,5%	9,1%	8,5%	-0,6
Bunuri și servicii	55.555,0	56.612,9	1.057,9	1,9%	4,6%	4,3%	-0,3
Dobânzi	17.992,8	18.947,9	955,0	5,3%	1,5%	1,5%	0,0
Subvenții	7.810,7	7.921,6	110,9	1,4%	0,6%	0,6%	0,0
Transferuri - Total	219.705,2	226.955,2	7.250,0	3,3%	18,2%	17,4%	-0,8
Transferuri între unități ale administrației publice	2.027,7	2.112,9	85,2	4,2%	0,2%	0,2%	0,0
Alte transferuri	20.856,6	21.564,6	708,0	3,4%	1,7%	1,7%	-0,1
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	40,3	37,5	-2,8	-6,9%	0,0%	0,0%	0,0
Asistență socială	147.904,0	155.826,7	7.922,7	5,4%	12,3%	12,0%	-0,3
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	42.418,9	40.695,9	-1.723,0	-4,1%	3,5%	3,1%	-0,4
Alte cheltuieli	6.457,7	6.717,5	259,8	4,0%	0,5%	0,5%	0,0
Fonduri de rezervă	100,0	100,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	856,6	942,2	85,6	10,0%	0,1%	0,1%	0,0
Cheltuieli de capital	36.998,8	38.371,4	1.372,6	3,7%	3,1%	2,9%	-0,1
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,0
EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)	-70.375,6	-56.940,4	13.435,2	-19,1%	-5,8%	-4,4%	1,5

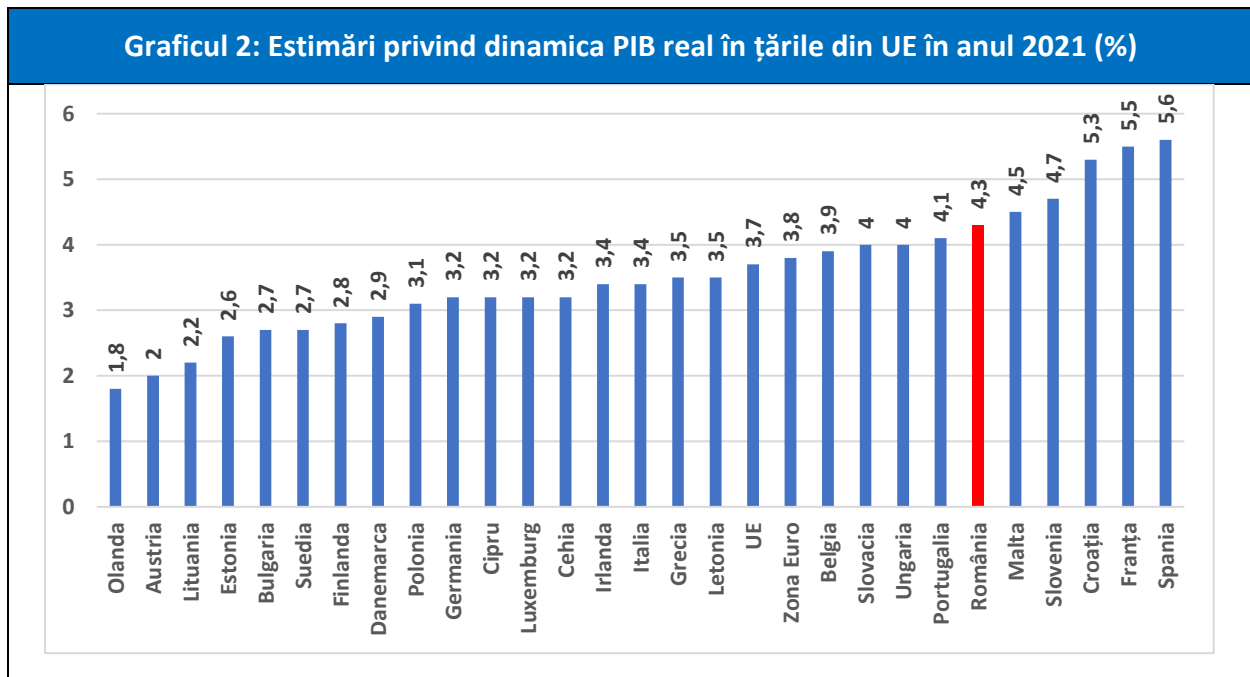
Sursa: MF, calcule CF

Anexa IV



Sursa: CE, INS

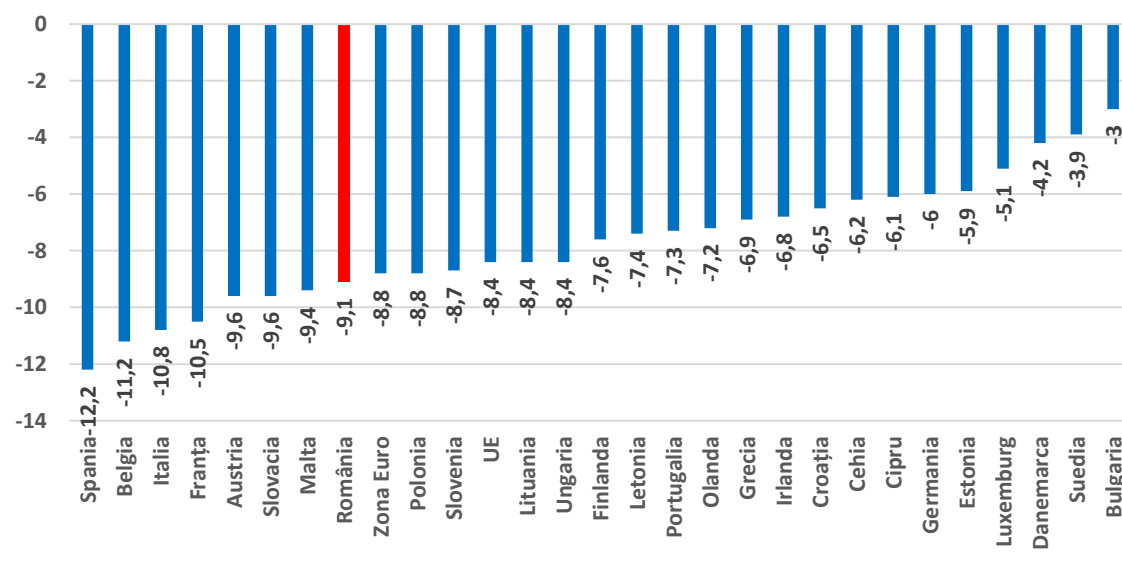
Notă: În cazul României, dinamica PIB real reflectă cele mai recente estimări ale INS



Sursa: CE, CNSP

Notă: În cazul României, dinamica PIB real este cea estimată de CNSP care a stat la baza proiectului de buget pe anul 2021

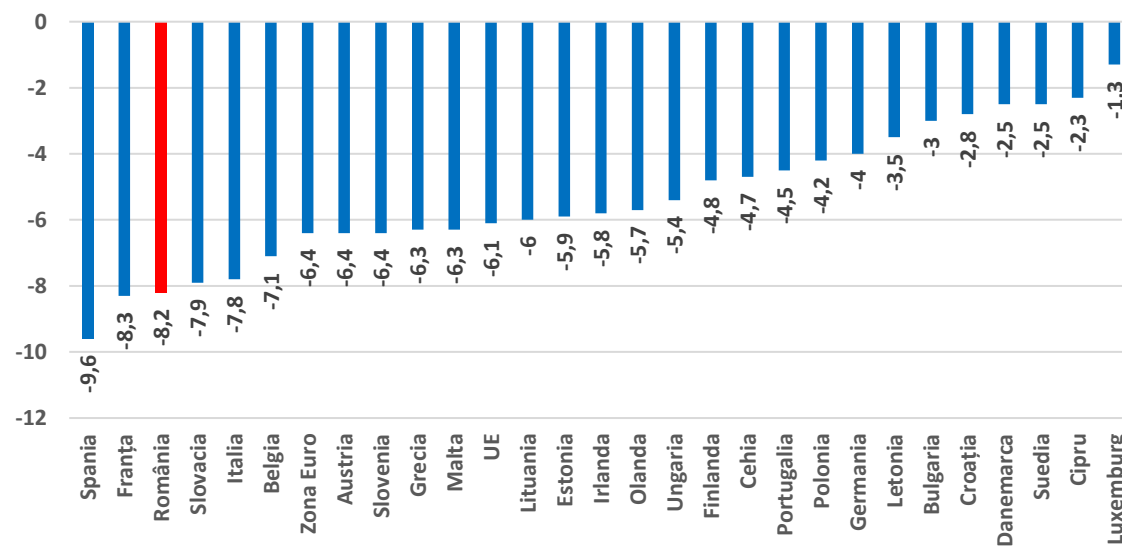
Graficul 3: Soldul bugetar în țările din UE în anul 2020 (% din PIB, standarde ESA 2010)



Sursa: Ameco, MF

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

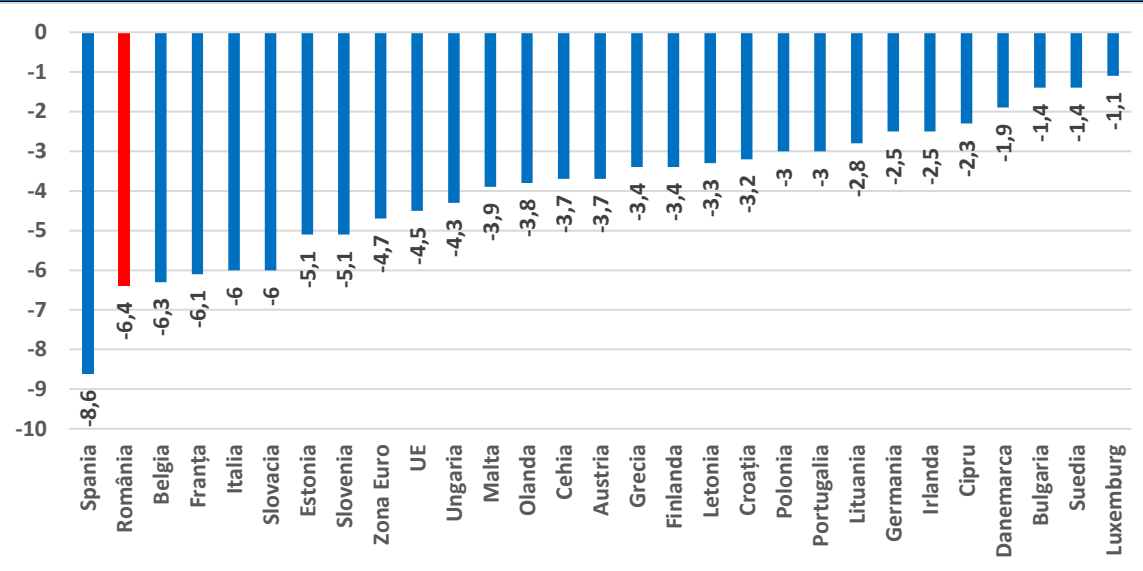
Graficul 4: Soldul bugetar estimat pentru țările din UE în anul 2021 (% din PIB, standarde ESA 2010)



Sursa: Ameco, MF

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

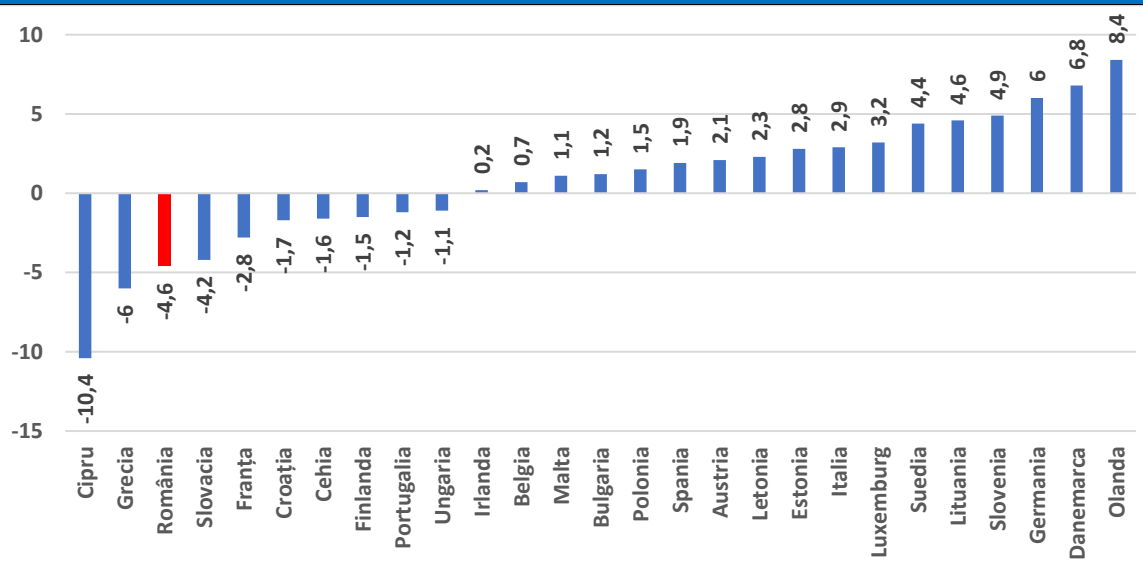
**Graficul 5: Soldul bugetar estimat pentru țările din UE în anul 2022
(% din PIB, standarde ESA 2010)**



Sursa: Ameco, MF

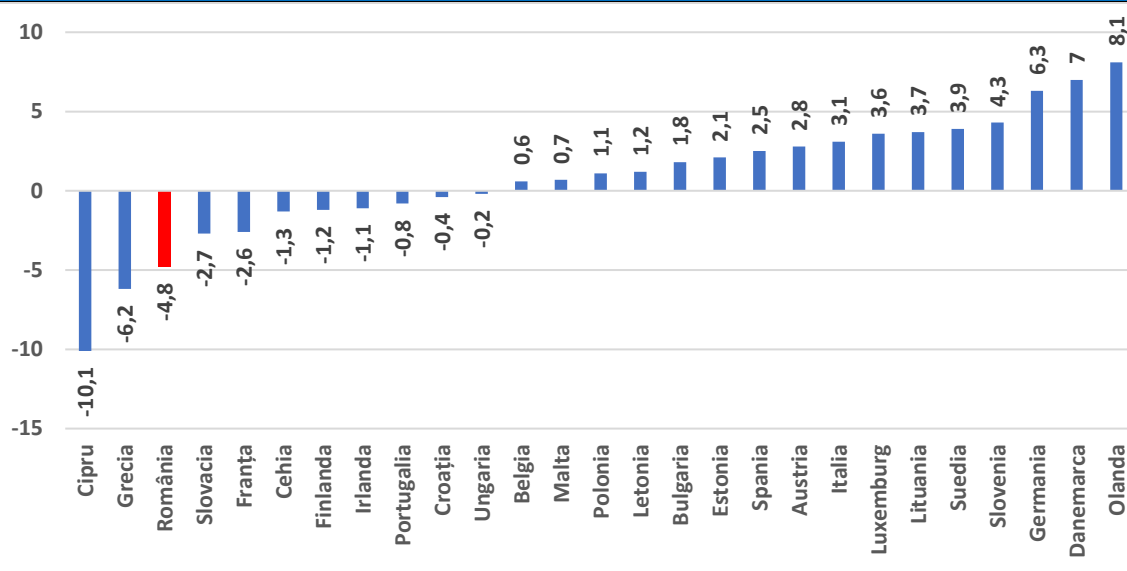
Notă: În cazul României, nivelul deficitului bugetar este cel estimat de MF

Graficul 6: Soldul contului curent în țările din UE în anul 2020 (% din PIB)



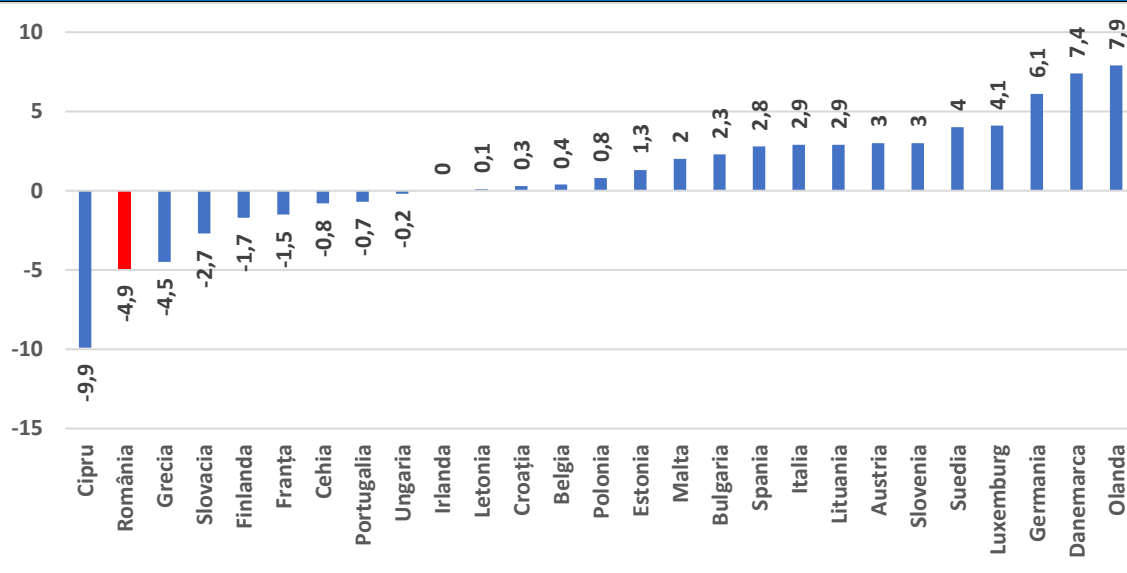
Sursa: Ameco

**Graficul 7: Soldul contului curent estimat pentru țările din UE în anul 2021
(% din PIB)**



Sursa: Ameco

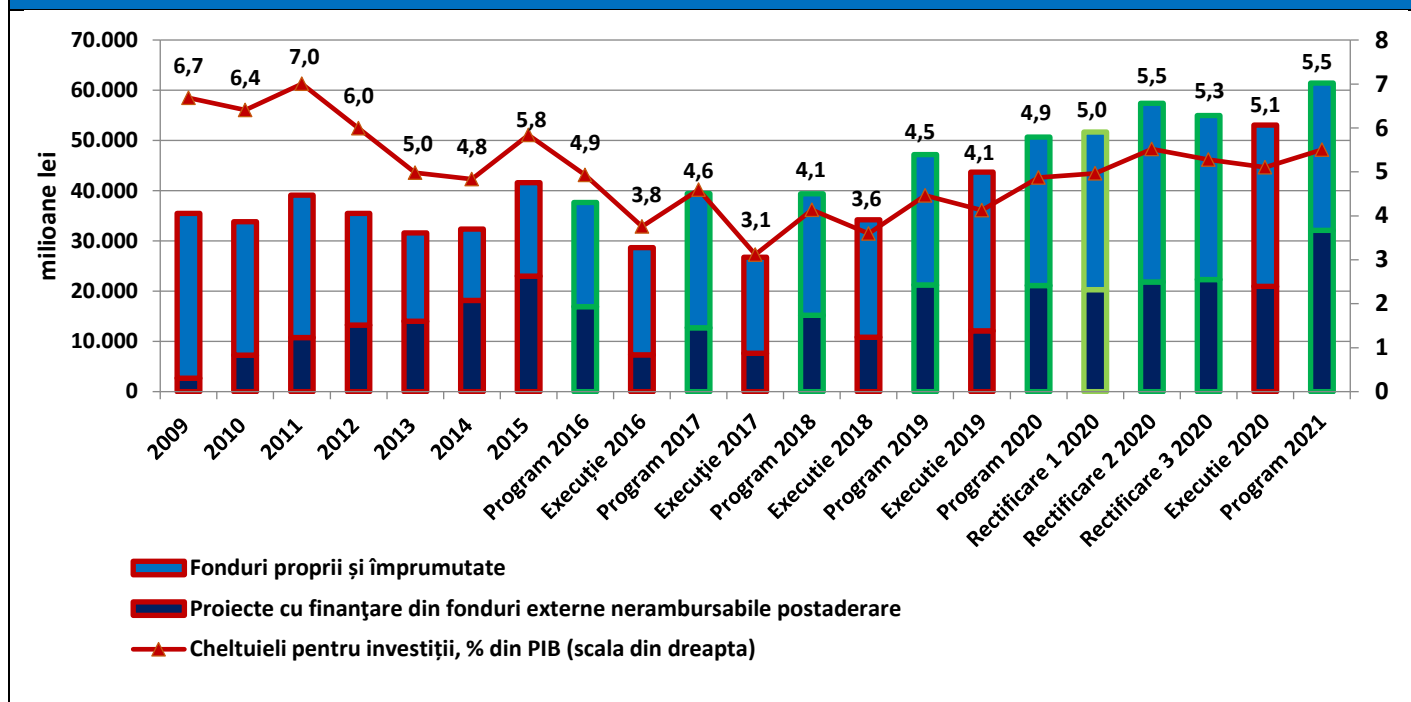
**Graficul 8: Soldul contului curent estimat pentru țările din UE în anul 2022
(% din PIB)**



Sursa: Ameco

Anexa V

Graficul 9: Evoluția cheltuielilor de investiții publice în perioada 2009-2021 – nivel planificat vs. realizări (mil. lei)



Sursa: MF, calcule CF

FONDURI UE	Execuție 2020 (mil. lei)			Estimări 2021 (mil. lei)			Estimări 2022 (mil. lei)		
	Structurale	Agricultură	Sume potrivit art. 10 lit. a) din OUG nr. 40/2015	Structurale	Agricultură	Sume potrivit art. 10 lit. a) din OUG nr. 40/2015	Structurale	Agricultură	Sume potrivit art. 10 lit. a) din OUG nr. 40/2015
Intrări de fonduri UE	15.145,3	17.129,8	1.040,8	23.266,7	21.437,3	1.200,0	22.964,1	18.607,7	1.963,0
Cheltuieli fonduri UE	24.515,3	17.129,8	1.040,8	34.704,2	21.437,3	1.200,0	36.383,1	18.607,7	1.963,0
Cofinanțare națională și cheltuieli neeligibile	9.370,0	0,0	0,0	11.437,5	0,0	0,0	13.419,1	0,0	0,0

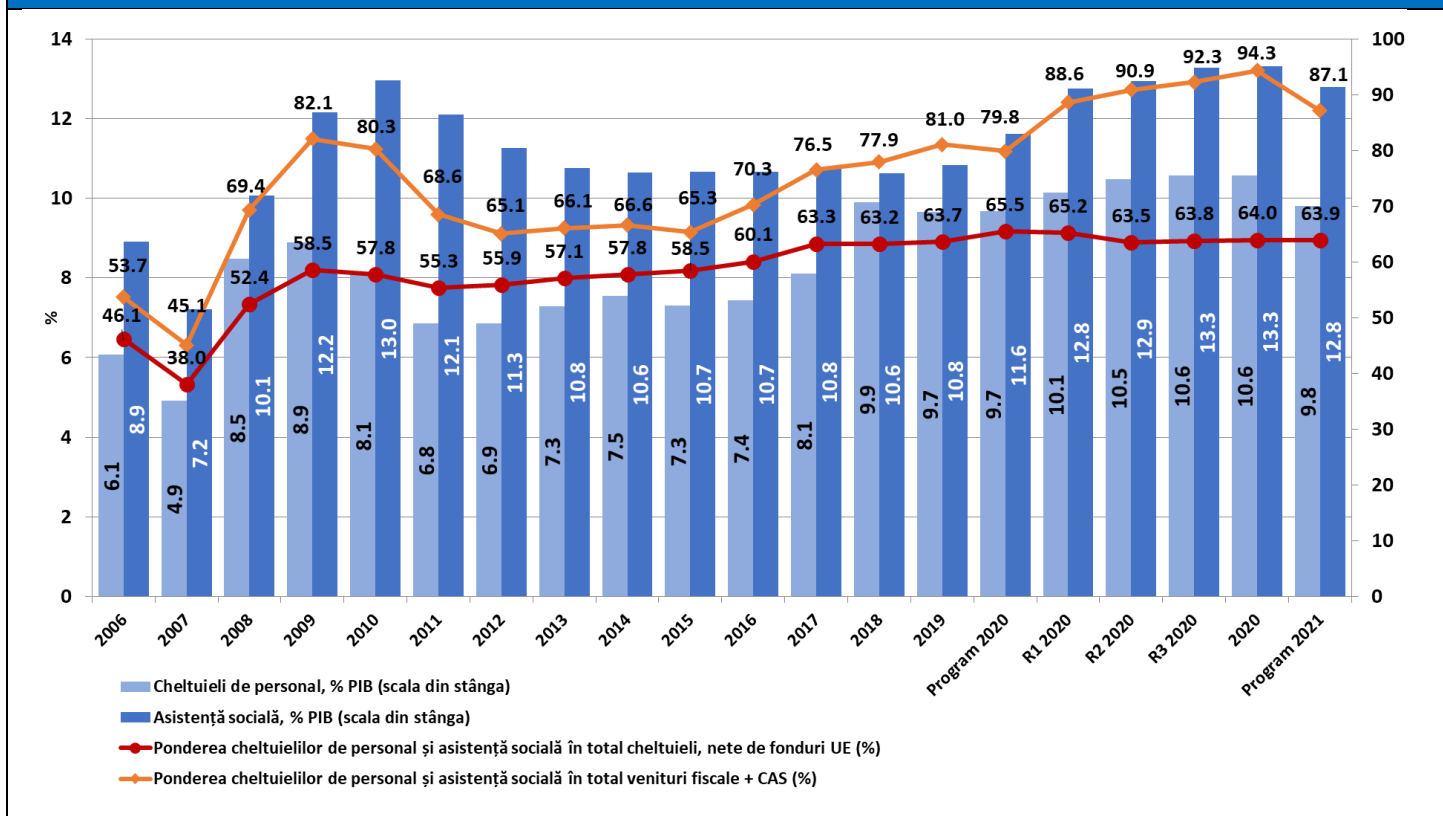
Sursa: MF, calcule CF

FONDURI UE - continuare -	Estimări 2023 (mil. lei)			Estimări 2024 (mil. lei)		
	Structurale	Agricultură	Sume potrivit art. 10 lit. a) din OUG nr. 40/2015	Structurale	Agricultură	Sume potrivit art. 10 lit. a) din OUG nr. 40/2015
Intrări de fonduri UE	18.636,0	18.743,6	2.239,6	19.190,2	18.535,5	2.049,7
Cheltuieli fonduri UE	30.027,0	18.743,6	2.239,6	30.514,8	18.535,5	2.049,7
Cofinanțare națională și cheltuieli neeligibile	11.391,0	0,0	0,0	11.324,5	0,0	0,0

Sursa: MF, calcule CF

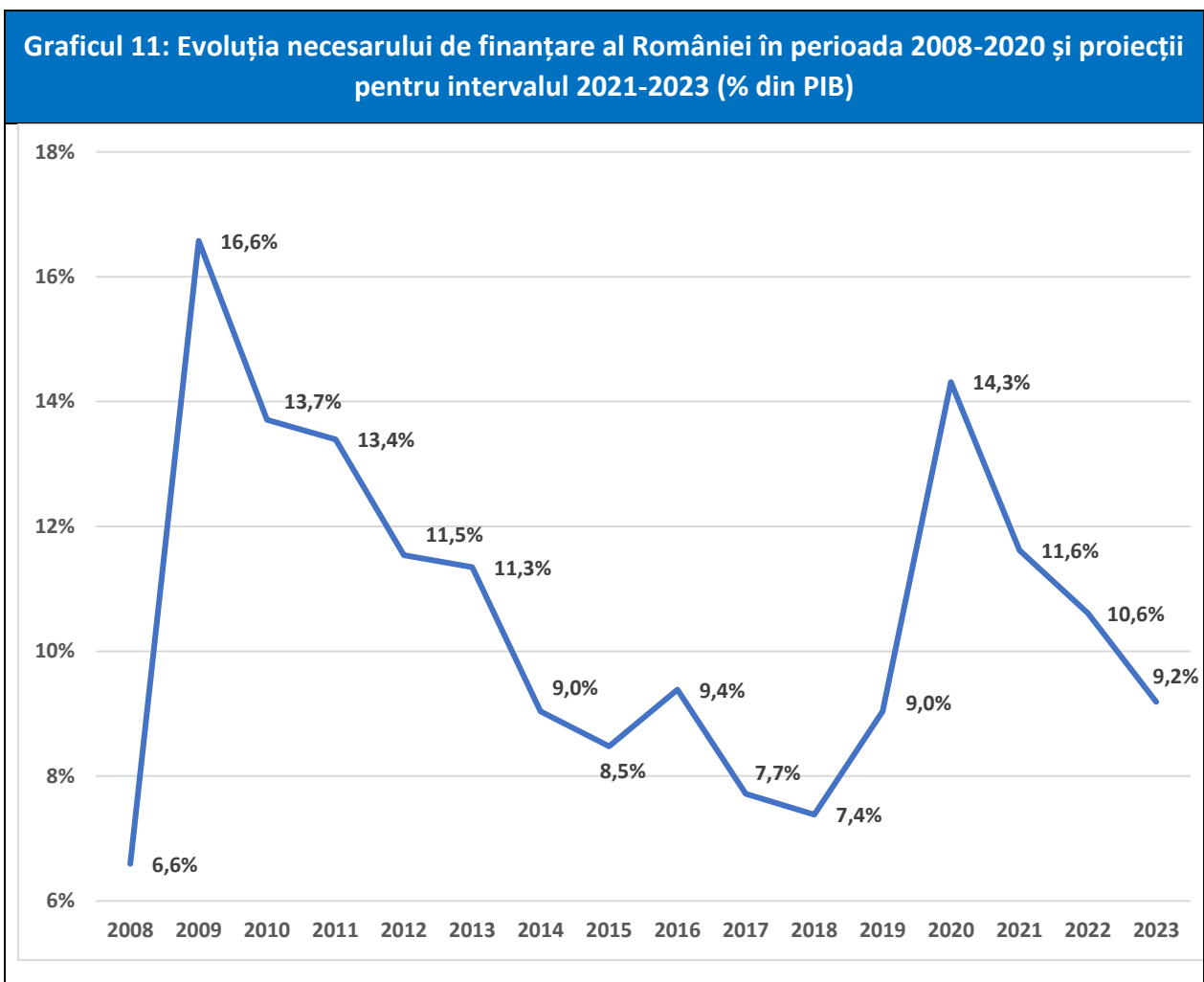
Anexa VI

Graficul 10: Evoluția cheltuielilor de personal și de asistență socială în perioada 2006-2021



Sursa: MF, calcule CF

Anexa VII



Sursa: MF