

România  
**Consiliul Fiscal**

**Raport anual**

**2021**

**Notă:**

Raportul anual pe anul 2021 a fost aprobat de Președintele Consiliului Fiscal, conform prevederilor art. 56, alin (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010, în urma însușirii acestuia de către membrii Consiliului prin vot, în ședința din data de 27 iulie 2022.

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

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

Versiune tipărită:	ISSN 2344-6811
	ISSN-L 2344-6811
Versiune <i>online</i> :	ISSN 2344-682X
	ISSN-L 2344-6811

## Lista abrevierilor

ANAF	Agenția Națională de Administrare Fiscală
BERD	Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare
BGC	Bugetul General Consolidat
BM	Banca Mondială
BNR	Banca Națională a României
CAS	Contribuții de asigurări sociale
CE	Comisia Europeană
CNIF	Centrul Național de Informații Financiare
CF	Consiliul Fiscal
CNSP	Comisia Națională de Strategie și Prognoză
DESI	Indicele economiei și societății digitale
ECE	Europa Centrală și de Est
ESA 2010	Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale 2010
ESA 95	Sistemul European de Conturi 95
FC	Fondul de Coeziune
FEADR	Fondul European pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală
FEDR	Fondul European pentru Dezvoltare Regională
FEGA	Fondul European de Garantare Agricolă
FEPAM	Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime
FESI	Fonduri Europene Structurale și de Investiții
FMI	Fondul Monetar Internațional
FSE	Fondul Social European
HG	Hotărâre de Guvern
IAPC	Indicele armonizat al prețurilor de consum
ICG	Indicele Competitivității Globale
IFSLSG	Instituții fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației
IMM	Întreprinderi mici și mijlocii
INS	Institutul Național de Statistică
IPC	Indicele prețurilor de consum
LRFB	Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010
MIPE	Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene
MF	Ministerul Finanțelor
OTM	Obiectivul pe termen mediu
OUG	Ordonanță de Urgență a Guvernului
PIB	Produsul Intern Brut
PNDL	Programul Național de Dezvoltare Locală
PNRR	Programul Național de Redresare și Reziliență
POAD	Programul Operațional Ajutorarea Persoanelor Dezavantajate
POPAM	Programul Operațional pentru Pescuit și Afaceri Maritime

pp	Puncte procentuale
PSC	Pactul de stabilitate și creștere
SFB	Strategia fiscal-bugetară
TSCG	Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (Compactul fiscal)
TVA	Taxa pe valoarea adăugată
UE	Uniunea Europeană

## CUPRINS

<b>I. Sinteza</b> .....	<b>9</b>
<b>II. Evoluții macroeconomice în anul 2021</b> .....	<b>18</b>
<b>III. Politica fiscal-bugetară în anul 2021</b> .....	<b>26</b>
III.1. Trăsături ale politicii fiscal-bugetare în anul 2021.....	26
III.2. Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari.....	28
III.3. Soldul bugetar structural în România .....	43
III.4. Veniturile bugetare.....	46
III.4.1. TVA și accize .....	48
III.4.2. Impozite directe .....	51
III.4.3. Contribuții de asigurări sociale .....	53
III.5. Cheltuielile bugetare.....	55
III.5.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială.....	57
III.5.2. Cheltuieli cu bunuri și servicii .....	67
III.5.3. Cheltuieli de investiții publice.....	69
III.5.4. Fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului.....	78
III.5.5. Arieratele bugetului general consolidat.....	83
III.6. Datoria publică.....	85
<b>IV. Absorbția fondurilor europene</b> .....	<b>91</b>
<b>V. Colectarea taxelor și structura cheltuielilor bugetare – comparații internaționale</b> .....	<b>100</b>
V.1.. Colectarea taxelor în România – comparații internaționale .....	100
V.2. Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate .....	109
<b>VI. Anul 2022 – Perspective macroeconomice și fiscal-bugetare</b> .....	<b>114</b>
VI.1. Cadrul macroeconomic.....	114
VI.2. Cadrul fiscal-bugetar.....	121
<b>Bibliografie</b> .....	<b>125</b>
<b>Anexa 1 - Situația sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului în anul 2021</b> .....	<b>129</b>
<b>Anexa 2 - Glosar de termeni</b> .....	<b>133</b>

## Lista tabelelor

Tabelul 1: Principalii indicatori macroeconomici în 2021 (prognoză SFB versus realizări).....	25
Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și ale cheltuielilor de personal .....	36
Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare în anul 2021 (mld. lei) .....	38
Tabelul 4: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde cash (% din PIB) .....	40
Tabelul 5: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde ESA 2010, % PIB .....	41
Tabelul 6: Contribuții de asigurări sociale (mil. lei).....	55
Tabelul 7: Titluri executorii emise/plătite în contul hotărârilor judecătorești privind plata unor diferențe salariale pentru unele categorii de bugetari, mil. lei .....	59
Tabelul 8: Evoluția trimestrială a plăților restante (0-360 zile) ale BGC în anul 2021 (mil. lei).....	84
Tabelul 9: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale pentru perioada de programare 2014-2020 (mil. euro) .....	93
Tabelul 10: Absorbția fondurilor structurale pentru perioada de programare 2014-2020.....	94

## Lista graficelor

Graficul 1: Evoluția prognozelor de creștere economică pentru anul 2021 .....	19
Graficul 2: Contribuții la creșterea reală a PIB .....	19
Graficul 3: Evoluția PIB real, a cererii interne și a soldului contului curent în perioada 2005-2021 .....	22
Graficul 4: Deficitul structural, impulsul fiscal și excesul de cerere.....	44
Graficul 5: Venituri din TVA în anul 2021 (mld. lei).....	48
Graficul 6: Venituri din accize în anul 2021 (mld. lei).....	50
Graficul 7: Venituri din impozitul pe profit în anul 2021 (mld. lei) .....	51
Graficul 8: Venituri din impozitul pe venit în anul 2021 (mld. lei) .....	52
Graficul 9: Venituri din contribuții de asigurări sociale în anul 2021 (mld. lei) .....	54
Graficul 10: Evoluția trimestrială a veniturilor BGC în anul 2021 (mld. lei) .....	57
Graficul 11: Evoluția trimestrială a cheltuielilor BGC în anul 2021 (mld. lei).....	57

Graficul 12: Cheltuieli de personal în anul 2021 (mld. lei) .....	58
Graficul 13: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public în perioada 2007-2021 (lei/lună).....	60
Graficul 14: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar în perioada 2005-2021.....	61
Graficul 15: Ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri bugetare în țările din UE27 .....	61
Graficul 16: Asistența socială în anul 2021 (mld. lei) .....	62
Graficul 17: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului de asigurări sociale de stat (mld. lei) .....	63
Graficul 18: Evoluția numărului de pensionari versus numărul de salariați (mii persoane).....	65
Graficul 19: Evoluția pensiei medii (lei) în perioada 2001-2021 .....	66
Graficul 20: Ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri bugetare în țările din UE27.....	67
Graficul 21: Cheltuieli cu bunuri și servicii în anul 2021 (mld. lei) .....	67
Graficul 22: Evoluția cheltuielilor de investiții în perioada 2009-2021.....	70
Graficul 23: Evoluția cheltuielilor de capital în anul 2021 (mld. lei) .....	71
Graficul 24: Evoluția proiectelor cu finanțare din FEN post aderare în anul 2021 (mld. lei).....	72
Graficul 25: Cheltuieli de capital – în anul 2021 și medie 10 ani (% din PIB, ESA 2010) .....	74
Graficul 26: Nivelul de governanță a infrastructurii (%) .....	75
Graficul 27: Total alocări din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului (mld. lei).....	79
Graficul 28: Număr hotărâri de Guvern privind alocările din fondul de rezervă .....	80
Graficul 29: Beneficiarii alocărilor din fondul de rezervă (% din total alocări) .....	81
Graficul 30: Curba randamentelor titlurilor de stat în lei în perioada 2014-2021.....	86
Graficul 31: Evoluția ratei de absorbție a fondurilor europene: România versus media UE, 2015 – martie 2022 (exercițiul financiar 2014-2020) .....	95
Graficul 32: Veniturile bugetare și veniturile fiscale în anul 2021 (% din PIB, ESA 2010).....	100
Graficul 33: Venituri din TVA în anul 2021 comparativ cu anul anterior (% din PIB).....	102
Graficul 34: Deficitul de încasare la TVA (% din VTTL) .....	103
Graficul 35: Venituri din contribuții sociale în anul 2021 (% din PIB) .....	104
Graficul 36: Indicele compozit DESI pentru anul 2021 .....	107

Graficul 37: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistența socială și salarii în total venituri bugetare (standarde ESA 2010, %) .....	110
Graficul 38: Ponderea cheltuielilor cu salariile și asistența socială (inclusiv pensii) în total venituri bugetare în UE27 și ECE în perioada 2005-2021 .....	111
Graficul 39: Deficitul bugetelor de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate) și deficitul bugetar total – ESA 2010 (% din PIB).....	112
Graficul 40: Ponderea cheltuielilor cu investițiile în PIB și în total venituri bugetare (medie 2009-2021) .....	113
Graficul 41: Evoluția prognozelor de creștere economică în România pentru anul 2022 .....	118



## I. Sinteză

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

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

**În anul 2021 activitatea economică din România a înregistrat o creștere reală a PIB de 5,9%, marcând un proces de revenire rapidă către nivelurile pre-pandemie. Redresarea economică a fost impulsionată de consumul populației, contribuția pozitivă a variației stocurilor, a formării brute de capital fix și a consumului guvernamental, parțial contrabalansate de contribuția negativă a exportului net. Anul 2021 a fost caracterizat de o evoluție ascendentă a inflației și de o majorare a deficitului de cont curent care a atins nivelul de 7% din PIB la finalul anului. Astfel, media deficitelor externe înregistrate în ultimii 3 ani a depășit pragul de alertă de 4% stabilit de Tabloul de bord european. Economia românească este caracterizată de un nivel înalt al deficitelor gemene care implică provocări foarte mari pentru stabilitatea economică a țării.**

Economia României a avut o creștere, în termeni reali, de 5,9%, atât pe fondul efectului de bază (contractie de 3,9% în 2020), cât și datorită impactului măsurilor fiscale guvernamentale, precum și a revenirii încrederii consumatorilor și operatorilor economici, care și-au utilizat economisirea forțată din perioada pandemiei. Pe latura cererii, consumul gospodăriilor populației a avut cea mai mare contribuție la dinamica pozitivă a PIB real (cu 4,7 pp), urmat de consumul administrațiilor publice (+0,8 pp) și formarea brută de capital fix (+0,6 pp). Contribuția pozitivă a variației stocurilor (+1,6 pp) a fost compensată de cea a exportului net de bunuri și servicii (-1,8 pp, pe fondul perturbării lanțurilor de aprovizionare globală). Din perspectiva ofertei, avansul PIB a fost determinat de aproape toate ramurile economiei naționale, în special de comerțul cu amănuntul și ridicata (+1,8 pp), industrie (+1,1 pp), sectorul informații și comunicații și impozitele nete pe produs (cu câte +0,8 pp fiecare), iar în sens contrar, dar cu ponderi marginale, sectorul construcțiilor și cel al intermediarilor financiare și al asigurărilor.

În anul 2021, în contrast cu anul 2020 caracterizat de rate ale inflației reduse, aceasta a înregistrat o recrudescență către finalul anului – de la 3,0% în ianuarie la 8,2% în decembrie 2021. Și creșterea prețurilor, măsurată prin deflatorul PIB, s-a situat la un nivel net superior celui anticipat în SFB 2021-2023, respectiv la 5,4%, față de 2,8%. Deficitul de cont curent și-a continuat trendul ascendent, majorându-se la 7% în 2021 (+2 pp comparativ cu 2020), cu reducerea la 65,5% (de la 70,7% în 2020) a acoperirii sale prin fluxuri non-generatoare de datorie (soldul participațiilor la capital aferente investițiilor străine directe, inclusiv profitul reinvestit și cel al fondurilor europene de natura transferurilor de capital). Trebuie menționat că media deficitelor de cont curent înregistrate în ultimii

3 ani este de 5,6% din PIB, fiind depășit pragul de alertă de 4% stabilit de Tabloul de bord european, ceea ce evidențiază un dezechilibru macroeconomic extern major și o vulnerabilitate ridicată în fața șocurilor. Economia românească este caracterizată de un nivel înalt al deficitelor gemene, care implică provocări foarte mari pentru stabilitatea economică a țării și care reclamă consolidare fiscală.

***Piața muncii a avut o evoluție pozitivă, numărul mediu de salariați crescând cu 1,5% față de anul anterior, ceea ce corespunde unei reduceri cu 0,5 pp a ratei șomajului BIM. Câștigul salarial mediu brut a continuat evoluțiile ascendente din anii anteriori, înregistrând un avans de 7% față de anul 2020.***

Dinamica creditului neguvernamental s-a menținut pe o traiectorie ascendentă, înregistrând o creștere de 6,1% în termeni reali comparativ cu anul precedent, pe seama majorării componentei creditelor acordate în lei. Programele create în cursul anului 2020 pentru a combate consecințele pandemiei (IMM Invest cu subprogramul AGRO IMM Invest) au fost prelungite și în prima jumătate a anului 2021, exercitând astfel un efect pozitiv asupra dinamicii creditării. În anul 2021 datele privind piața muncii evidențiau un număr mediu de salariați de 5.105 mii persoane (+1,5% față de anul anterior), precum și o rată a șomajului BIM de 5,6% (-0,5 pp față de anul 2020). Câștigul salarial mediu brut pe ansamblul economiei a fost de 5.577 lei (+7,0% față de 2020), câștigul salarial mediu net de 3.448 lei (+7,2%), iar câștigul salarial real a înregistrat o creștere cu 2%, în condițiile unei inflații medii anuale de 5,1%.

***Cele două rectificări bugetare operate pe parcursul anului 2021 au consemnat o amplă revizuire ascendentă a veniturilor bugetare, pe fondul recuperării peste așteptările inițiale a impozitelor amânate la plată de către companii în anul precedent, precum și sub impactul evoluțiilor macroeconomice mai favorabile decât se anticipase la elaborarea proiectului de buget. Cu toate acestea, cele două rectificări nu au prevăzut, cum ar fi fost necesar, o diminuare a deficitului bugetar țintit, veniturile suplimentare fiind alocate integral pentru majorări ale agregatelor de cheltuieli și***

Bugetul general consolidat pentru anul 2021 (elaborat în februarie 2021) a fost fundamentat pe un scenariu de evoluție macroeconomică bazat pe o creștere în termeni reali a PIB de 4,3% și pe un deflator PIB de 2,8%. Având în vedere plasarea României în procedura de deficit excesiv, SFB 2021-2023 a programat pe termen mediu revenirea deficitului bugetar în termeni ESA 2010 sub nivelul de referință de 3% din PIB în anul 2024.

Cele două rectificări bugetare operate pe parcursul anului 2021 au consemnat o amplă revizuire ascendentă a veniturilor bugetare, pe fondul recuperării peste așteptările inițiale a impozitelor amânate la plată de către companii în anul precedent, precum și sub impactul evoluțiilor macroeconomice mai favorabile decât se anticipase la elaborarea proiectului de buget. Cu toate acestea, cele două rectificări nu au prevăzut, cum ar fi fost necesar, o diminuare a deficitului bugetar țintit, veniturile suplimentare fiind alocate integral pentru majorări ale agregatelor de cheltuieli și chiar consemnându-se creșteri suplimentare ale cheltuielilor bugetare.

*chiar consemnându-se creșteri suplimentare ale cheltuielilor bugetare. Această situație a complicat procesul de consolidare bugetară, cu atât mai mult cu cât o parte din veniturile suplimentare încasate în anul 2021 sunt temporare sau se datorează dinamicii ciclice favorabile a economiei, în timp ce o parte și mai însemnată din sporul de cheltuieli a fost generată de cheltuieli permanente.*

Această situație a complicat procesul de consolidare bugetară, CF subliniind în Opiniile sale că este obligatoriu ca un control riguros al cheltuiii banului public (cheltuieli care să asigure bunuri publice de bază pentru cetățeni și care concomitent să țină cont de constrângerile impuse de consolidarea bugetară) să fie combinat cu creșterea semnificativă a veniturilor fiscale. Majorarea veniturilor fiscale a devenit o problemă de securitate economică națională, având în vedere urgențe economice actuale și provocări viitoare foarte mari pentru România.

Rezultatele execuției bugetare din anul 2021 au consemnat un deficit *cash* de 6,8% din PIB (inferior celui programat inițial de 7,2%), în principal datorită creșterii PIB nominal peste estimările luate în calcul la elaborarea proiectului de buget. Potrivit metodologiei europene, deficitul a fost de 7,1% din PIB, semnificativ sub nivelul de 8,2% proiectat în bugetul inițial. Deși deficitul bugetar s-a diminuat cu 2,2 pp din PIB comparativ cu anul anterior, deficitul structural s-a redus cu doar 1,5 pp din PIB potențial până la nivelul de 6,3%. Această situație rezultă din faptul că o parte din veniturile suplimentare încasate în anul 2021 sunt temporare sau se datorează dinamicii ciclice favorabile a economiei, în timp ce o parte și mai însemnată din sporul de cheltuieli este generată de creșteri de cheltuieli permanente care afectează soldul bugetar structural.

*Cheltuielile de investiții au înregistrat în anul 2021 un nivel de 5% din PIB, similar celui înregistrat în anul anterior, când s-a consemnat un revirement investițional. Consiliul Fiscal apreciază că, prin accesarea la un nivel ridicat a resurselor europene puse la dispoziția României, se poate obține dinamizarea investițiilor în următorii ani.*

În anul 2021, cheltuielile de investiții ca procent din PIB au fost de 5% din PIB, nivel similar celui înregistrat în anul anterior, dar în condițiile unei dinamici a PIB nominal de 11,6%. Creșterea nominală comparativ cu anul anterior a fost de 6,1 mld. lei, avansul fiind datorat proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post aderare (+6,9 mld. lei), sursele din economia internă fiind mai mici cu cca. 1,3 mld. lei față de anul 2020. În contextul volumului însemnat de fonduri europene destinate investițiilor de care beneficiază România, creșterea investițiilor publice printr-o absorbție îmbunătățită a fondurilor UE este esențială pentru a elimina decalajele de infrastructură, simultan cu creșterea calității programării și implementării proiectelor de investiții.

*Consiliul Fiscal pledează pentru accelerarea eforturilor privind implementarea măsurilor de*

Având în vedere înregistrarea unor progrese limitate privind reforma în domeniul managementului investițiilor publice, Consiliul Fiscal pledează pentru creșterea transparenței și o mai

**reformă în domeniul investițiilor publice pentru a utiliza într-o proporție cât mai mare volumul însemnat de fonduri europene alocat prin PNRR și CFM.**

bună prioritizare a investițiilor publice, eficientizarea procesului de alocare și cheltuire a banilor publici, creșterea investițiilor în cercetare, dezvoltare și inovare, în infrastructura fizică și cea digitală. În acest sens, realizarea unei absorbții mult mai bune a fondurilor europene din exercițiul financiar 2021-2027 și atragerea resurselor suplimentare prin Mecanismul de Redresare și Reziliență<sup>1</sup>, constituie premise pentru creșterea semnificativă a cheltuielilor de investiții publice în perioada următoare. Realizarea reformelor prevăzute prin Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR) poate susține dinamizarea procesului investițional, permițând un ritm mai înalt de creștere economică în paralel cu ajustarea deficitului bugetar conform angajamentului României din cadrul PDE, precum și realizarea consolidării bugetare.

**România are un nivel foarte scăzut al veniturilor bugetare și al veniturilor fiscale raportate la PIB, clasându-se pe penultimul loc din UE în anul 2021, similar anilor 2016-2020.**

România a înregistrat în anul 2021, potrivit metodologiei ESA 2010, un nivel al veniturilor bugetare raportate la PIB de 32,8% (cu 14,1 pp sub media europeană), printre cele mai mici din UE27, fiind urmată doar de Irlanda. Nivelul veniturilor fiscale (impozite și contribuții sociale) a fost de 27,2% din PIB, România situându-se tot pe penultimul loc, cu un ecart de 14 pp față de media UE27. Ponderea veniturilor fiscale (inclusiv contribuții) în PIB în România a fost semnificativ sub cea înregistrată de: Slovenia (37,9%), Polonia (37,6%), Cehia (34,9%), Ungaria (33,6%), sau Bulgaria (31,8%) în anul 2021. Această situație este și rezultatul relaxării fiscale de amploare de după 2016 care s-a concretizat în reducerea ponderii veniturilor bugetare (inclusiv venituri nefiscale și fonduri europene) în PIB cu 2,7 pp în anul 2021 comparativ cu anul 2015, și a veniturilor fiscale cu 0,8 pp din PIB, în timp ce, pe ansamblul UE27 ponderea acestora s-a majorat cu 0,7 și, respectiv, cu 0,8 pp din PIB.

**Privind eficiența și simplificarea aparatului administrativ de colectare a taxelor, reforma inițiată în România în acest domeniu pare să stagneze, cu rezultate nesatisfăcătoare din perspectiva încasărilor bugetare**

Poziționarea României la coada clasamentului din perspectiva colectării veniturilor bugetare ca pondere în PIB în ultimii 6 ani este și efectul unei administrații fiscale insuficient modernizate, reformele inițiate în acest sens în urmă cu 10 ani realizându-se fie într-un ritm lent, fie au fost anulate, cum este cazul *Proiectului de modernizare a administrației fiscale* (inițiat în anul 2013 și la care s-a renunțat în 2019) un program similar celui derulat de Bulgaria în

---

<sup>1</sup> Suma celor două resurse este de circa 80 mld. euro: 29,2 mld. euro prin Mecanismul de Redresare și Reziliență (MRR) și circa 51 mld. euro prin Cadrul Financiar Multianual (CFM) 2021-2027, ce include 31,5 mld. euro din politica de coeziune și circa 20 mld. euro fonduri pentru agricultură și dezvoltare rurală.

*raportată la obligația reducerii deficitului bugetar, urmare a plasării țării noastre în PDE și a susținerii obligațiilor care derivă din necesitatea menținerii pe o traiectorie sustenabilă a finanțelor publice în condiții geopolitice și economice tensionate.*

*Consiliul Fiscal apreciază că sunt necesare eforturi susținute în direcția amplificării investițiilor în infrastructura administrației fiscale și, mai ales în tehnologia digitală pentru a asigura transformarea digitală a economiei.*

*În anul 2021 se constată o relativă ameliorare a cadrului de utilizare a fondului de rezervă bugetară aflat la dispoziția Guvernului, atât din perspectiva totalului cheltuielilor angajate, cât și din cea a numărului hotărârilor de Guvern adoptate în vederea alocării unor sume din acest fond. Comparativ cu anul precedent, alocările totale din fondul de rezervă s-au diminuat cu 42,7%, transferurile către administrația centrală cu 64,8%, iar cele către autoritățile locale cu doar 12,8%.*

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

perioada 2002-2008 cu rezultate în creșterea veniturilor bugetare. Lansarea în anul 2019 a programului *Consolidarea capacității ANAF de a susține inițiativele de modernizare*, cu introducerea de servicii publice electronice orientate către mediul de afaceri, respectiv, lansarea în martie 2021 a *Strategiei ANAF 2021-2024* și a *Strategiei digitale 2021-2025* cu un plan de măsuri ambițios vizând modernizarea și digitalizarea administrației fiscale, finanțat prin PNRR pot sprijini o reformă reală a ANAF. De notat că, din perspectiva indicelui economiei și societății digitale, conform Raportului elaborat de CE în anul 2021, România se situa în anul 2020 pe ultimul loc în UE27. Consiliul Fiscal apreciază că sunt necesare eforturi susținute în direcția amplificării investițiilor în infrastructura administrației fiscale și, mai ales în cea digitală. Din experiența autorităților din state membre UE și OCDE care au avansat în transformarea digitală, s-a dovedit că aceste investiții au îmbunătățit funcționarea instituțiilor publice, conducând la creșterea veniturilor fiscale.

În condițiile în care anul 2021 a fost marcat de revenirea economiei după impactul pandemiei COVID-19 în anul 2020, se constată o relativă ameliorare a cadrului de utilizare a fondului de rezervă atât din perspectiva totalului cheltuielilor angajate, cât și din cea a numărului hotărârilor de Guvern adoptate în vederea alocării unor sume din acest fond. Cu toate acestea, excluzând acele cheltuieli generate de combaterea efectelor social-economice induse de valurile pandemiei, o parte însemnată din fondul de rezervă bugetară a fost destinată unor cheltuieli care nu pot fi considerate neprevăzute și, în consecință, ar fi trebuit luate în calcul la fundamentarea bugetului de stat. Astfel, în anul 2021 au fost alocate din fondul de rezervă bugetară circa 4,6 mld. lei (1% din cheltuielile totale, respectiv, 0,4% din PIB), din care 1,6 mld. lei către administrația centrală și aproape 3 mld. lei către unitățile administrativ-teritoriale. Comparativ cu anul precedent, alocările totale din fondul de rezervă s-au diminuat cu 42,7%, transferurile către administrația centrală cu 64,8%, iar cele către autoritățile locale cu doar 12,8%.

Consiliul Fiscal apreciază că se impune amendarea legislației care reglementează modul de utilizare a fondului de rezervă, reiterând recomandarea privind specificarea explicită a cheltuielilor care pot fi angajate din fondul de rezervă împreună cu o transparență mai



ridicată, inclusiv prin raportarea periodică către Parlament a modului și nivelului de utilizare a fondului de rezervă.

**Începând cu anul 2016, aplicarea unor majorări discreționare de cheltuieli permanente, a determinat o rigidizare tot mai accentuată a structurii cheltuielilor bugetare. Diminuarea raportului dintre cheltuielile cu salarii și asistență socială și veniturile bugetare s-a realizat în anul 2021 ca urmare a încasării unor venituri temporare. Susținerea cheltuielilor permanente cu astfel de venituri comportă riscuri sporite la adresa sustenabilității și stabilității finanțelor publice.**

Începând din anul 2016, odată cu implementarea noului Cod Fiscal care a condus la o relaxare fiscală de amploare, (soldată cu reducerea veniturilor bugetare), s-a accentuat apelul la majorări discreționare de cheltuieli permanente, rezultând o rigidizare tot mai accentuată a structurii cheltuielilor bugetare. De notat că majorarea în ritm alert a cheltuielilor cu salariile în sectorul public a determinat ca, din anul 2018, România să ocupe primul loc în UE privind raportarea acestora la total venituri bugetare, deși este de notat scăderea acesteia de la 37% în 2020, la 33,8% în 2021. Tot pe un trend descendent se află și raportul dintre cheltuielile cu asistența socială și veniturile bugetare, cu o scădere de 0,8 pp în 2021 față de 2020. Acest fapt se datorează evoluției economiei și încasării la bugetul statului a unor sume provenite din impozitele amânate la plată în anul 2021. Este de menționat că susținerea cheltuielilor permanente cu venituri ciclice, temporare, comportă riscuri sporite la adresa sustenabilității și stabilității finanțelor publice, ținerea sub control a acestor cheltuieli rigide fiind imperios necesară.

**În anul 2021 cheltuielile de personal și cu asistența socială au echivalat cu 87,4% din veniturile fiscale (inclusiv contribuții de asigurări). Reducerea deficitului bugetar structural necesită creșterea nivelului veniturilor fiscale, precum și prudență în ceea ce privește creșterea unor cheltuieli permanente.**

După vârful atins în anul 2020 când cheltuielile de personal și cu asistența socială au echivalat cu 94,3% din veniturile fiscale (inclusiv contribuții de asigurări), respectiv 23,9% din PIB, în anul 2021 raportul dintre aceste cheltuieli și veniturile fiscale (inclusiv contribuții de asigurări) s-a ameliorat, atingând nivelul de 87,4%, respectiv 21,4% din PIB. Această îmbunătățire nu se datorează unor măsuri de corecție, ci încasării unor venituri ciclice și de tip *one-off*, acest fapt fiind demonstrat de evoluția veniturilor fiscale (inclusiv contribuții de asigurări), respectiv +10,1% în 2021 față de 2020, pe când cheltuielile cu salariile și asistența socială au crescut doar cu 1,6%. Reducerea deficitului bugetar structural necesită creșterea nivelului veniturilor fiscale, precum și prudență în ceea ce privește creșterea unor cheltuieli permanente.

**Anul 2022 a debutat într-un context macroeconomic marcat de mari incertitudini, iar războiul din Ucraina a indus noi șocuri pe lanțurile de aprovizionare și producție, contribuind la**

Revenirea de amploare a cererii, simultan cu problemele apărute în lanțurile de aprovizionare și producție, criza energetică, au condus la un tablou macroeconomic marcat de mari incertitudini în ceea ce privește evoluția viitoare a economiei globale. Războiul din Ucraina a indus noi șocuri inclusiv pe lanțurile de aprovizionare, producție și distribuție, accentuând majorarea prețurilor la materii prime și

**încetinirea creșterii economice. CE estimează pentru România o creștere economică de 3,9% în 2022, peste proiecția FMI de 2,2%. BNR anticipează o creștere a inflației IPC la nivelul de 12,5% la finalul anului 2022.**

energie, ce au accelerat dinamica celorlalte prețuri, contribuind la încetinirea creșterii economice.

În prognoza sa de vară, publicată recent<sup>2</sup>, Comisia Europeană anticipează pentru România o creștere economică de 3,9% în 2022 (peste estimarea FMI de 2,2%), factorii determinanți ai acesteia fiind consumul privat și formarea brută de capital fix, mersul investițiilor fiind sprijinit și de prognozată absorbție a fondurilor alocate de CE atât prin cadrul financiar multianual, cât și prin PNRR. Cele mai recente proiecții ale BNR plasează rata anuală a inflației IPC la nivelul de 12,5% la finalul anului 2022, pe seama evoluției prețurilor exogene, îndeosebi a celor la bunuri energetice, combustibili, fructe, legume, ouă, alcool și tutun.

**Având în vedere nivelul ridicat al inflației și, implicit, al deflatorului, creșterea PIB nominal în 2022 ar putea apare ca fiind subestimată. O asemenea evoluție ar putea conduce, în condițiile unei dinamici mai alerte a economiei, și a unei reflectări a acesteia în taxe și impozite, la înregistrarea unor venituri bugetare mai ridicate.**

În opinia emisă asupra proiectului de buget pe anul 2022 și a strategiei fiscal-bugetare 2022-2024, Consiliul Fiscal considera că inflația mare ar putea să greveze asupra creșterii reale viitoare. Pe de altă parte, efectul fiscal este favorabil pe termen scurt deoarece, în condițiile unei evoluții mult mai rapide a deflatorului, creșterea PIB nominal în 2022 ar putea apare ca fiind subestimată. O asemenea evoluție ar putea conduce, în condițiile unei dinamici mai alerte a economiei, și a unei reflectări a acesteia în taxe și impozite, la înregistrarea unor venituri bugetare mai ridicate. Aceste aprecieri se bazează pe ipoteza unui parcurs fără modificări bruște al economiei, ce nu are și nu poate avea în vedere evoluțiile rapide, de amploare, determinate de contextul geopolitic în modificare, de schimbarea condițiilor de finanțare, de evenimente care să afecteze absorbția de fonduri europene.

**Proiectul de buget pe anul 2022 a avut în vedere o țintă de deficit de 5,9% din PIB, potrivit metodologiei cash, respectiv de 6,2% din PIB, potrivit metodologiei europene. Având în vedere o evaluare prudentă a proiecțiilor de venituri și cheltuieli, CF a apreciat în Opinia sa cu privire la proiectul de buget pentru anul 2022 că acesta este compatibil cu un deficit cash de**

Proiectul de buget pe anul 2022 a avut în vedere o țintă de deficit de 5,9% din PIB, potrivit metodologiei cash, respectiv de 6,2% din PIB, potrivit metodologiei europene. Ajustarea deficitului era preconizată să se realizeze parțial prin creșterea veniturilor bugetare (în principal prin creșterea eficienței colectării/reducerea evaziunii fiscale) și parțial prin înghețarea majorității salariilor din sectorul public, respectiv prin ritmuri de creștere inferioare dinamicii PIB nominal pentru cheltuielile cu bunuri și servicii, asistență socială și alte transferuri. Având în vedere o evaluare prudentă a proiecțiilor de venituri și cheltuieli, CF a apreciat în Opinia sa cu privire la proiectul de buget pentru anul 2022 că acesta

---

<sup>2</sup> European Economic Forecast - Summer 2022, Bruxelles, iulie 2022.

*circa 7% din PIB, îngreunând procesul de consolidare bugetară, deoarece nu au fost identificate suficiente măsuri de ajustare care să susțină atingerea țintei de deficit din buget. Mai mult, ulterior elaborării proiectului de buget au fost adoptate o serie de măsuri cu impact suplimentar asupra cheltuielilor bugetare și, implicit, asupra deficitului.*

*Ajustarea pe termen mediu este explicată parțial de reducerea ponderii cheltuielilor bugetare în PIB, coroborată cu creșterea ponderii veniturilor bugetare. În acest sens, CF a considerat că este nevoie de o combinație de măsuri macroeconomice care să încerce să evite intrarea în recesiune ceea ce implică implementarea graduală, dar fermă a procesului de consolidare bugetară. Astfel, creșterea veniturilor fiscale reprezintă o problemă de securitate economică și de solidaritate națională pentru ca bugetul public să poate face față la nevoi foarte mari actuale și viitoare.*

este compatibil cu un deficit *cash* de circa 7% din PIB (echivalent cu 7,5% din PIB conform metodologiei europene), îngreunând procesul de consolidare bugetară, deoarece nu au fost identificate suficiente măsuri de ajustare care să susțină atingerea țintei de deficit din buget. Mai mult, ulterior elaborării proiectului de buget au fost adoptate o serie de măsuri cu impact suplimentar asupra cheltuielilor bugetare și, implicit, asupra deficitului, dintre care se pot menționa: măsuri de sprijin pentru protejarea populației și economiei prin plafonarea prețurilor la energie electrică și gaze naturale, programul „Sprijin pentru România” care include măsuri de susținere a economiei și măsuri sociale de protejare a populației, acordarea de creșteri salariale pentru angajații din diferite sectoare etc.

Ajustarea deficitului bugetar pe termen mediu (perioada 2023-2025) este explicată, potrivit proiecțiilor din Programul de Convergență, de reducerea ponderii cheltuielilor bugetare în PIB cu 1,7 pp, coroborată cu creșterea ponderii veniturilor bugetare cu 1,6 pp. În acest sens, CF a considerat că, dat fiind contextul internațional complicat și suprapunerea de crize cu care se confruntă atât România, cât și UE, este nevoie de o combinație de măsuri macroeconomice care să încerce să evite intrarea în recesiune, ceea ce implică implementarea graduală, dar fermă a procesului de consolidare bugetară.

CF subliniază că ajustarea macroeconomică, consolidarea fiscală, au nevoie de o creștere semnificativă a veniturilor fiscale, care sunt la un nivel inacceptabil de jos în raport cu nevoile României și comparativ cu reperatele UE. În acest sens, este necesară eliminarea exceptărilor și porțițelor din legislația actuală, precum și creșterea eficienței colectării prin descurajarea optimizărilor fiscale și reducerea evaziunii. Trebuie avut în vedere că asemenea măsuri au un impact distribuțional semnificativ, astfel că aplicarea lor se poate confrunța cu dificultăți, cu opoziția unor grupuri de interese. Totuși, interesul de ansamblu al economiei, al societății, trebuie să primeze și să prevaleze.

Procesul de consolidare bugetară nu poate fi realizat numai prin restrângerea cheltuielilor, creșterea veniturilor fiscale reprezentând o problemă de securitate economică și de solidaritate națională pentru ca bugetul public să poate face față la nevoi foarte mari actuale și viitoare. Ținând cont că sănătatea publică și educația sunt în mod cronic sub-finanțate, un context militar și geopolitic ce



reclamă sporirea cheltuielilor de apărare și securitate, impactul foarte sever al schimbărilor climatice care impune intervenția statului în momente dificile, creșterea semnificativă a veniturilor fiscale reprezintă o necesitate stringentă, o prioritate în politica economică.

O consolidare fiscal-bugetară prea lentă crește riscurile la adresa finanțării neproblematică a dezechilibrelor extern și intern, precum și în ceea ce privește condițiile de finanțare. Realizarea consolidării fiscale într-un climat de politici contracționiste este mult mai dificilă. Tocmai de aceea, utilizarea finanțării puse la dispoziție de UE, care să înlocuiască cât mai mult folosirea resurselor bugetare proprii, este esențială pentru stabilitatea economiei românești.

***CF apreciază, având în vedere măsurile de politică fiscal-bugetară nou-adoptate sau anunțate și aglomerarea de cheltuieli bugetare în partea a doua a anului, că ținta de deficit pentru anul 2022, în pofida execuției bugetare din primul semestru, este dificil de atins, fiind mai probabilă plasarea deficitului bugetar potrivit metodologiei cash în intervalul 6,3-6,8% din PIB și a celui potrivit metodologiei europene în intervalul 6,6-6,9%.***

Execuția bugetară din primul semestru al anului curent arată un deficit de 1,7% din PIB, în largă măsură influențat de evoluția PIB nominal. Având în vedere însă măsurile de politică fiscal-bugetară nou-adoptate sau anunțate, aglomerarea unor cheltuieli în partea a doua a anului, CF consideră că ținta de deficit bugetar pentru anul 2022 este în continuare dificil de atins, fiind mai probabilă plasarea deficitului potrivit metodologiei cash în intervalul 6,3-6,8% din PIB și a celui potrivit metodologiei europene în intervalul 6,6-6,9%. CF și-a revizuit favorabil evaluările privind deficitul bugetar pentru anul în curs comparativ cu cele de la momentul Opiniei asupra proiectului de buget. Această reevaluare este atribuibilă în special majorării semnificative a proiecției PIB nominal pentru anul în curs care este de natură să conducă la venituri suplimentare importante.

Este nevoie de măsuri ferme de consolidare fiscal/bugetară în perioada care vine, în anii următori, care să permită României menținerea accesului la finanțare (internă și externă) la costuri care să nu copleșească bugetul public. Aceste măsuri pot fi aplicate prin prisma unei corecții macroeconomice graduale, care să aibă în vedere contextul internațional foarte complicat, întărirea politicilor monetare în lume, implicații nefaste ale războiului din Ucraina.

Resursele europene (PNRR și CFM) sunt o pârgie vitală, singura cu acțiune contra-ciclică în condițiile actuale; ele pot impulsiona reforme structurale, ajuta tranziția energetică și ameliora competitivitatea economiei autohtone.

## II. Evoluții macroeconomice în anul 2021

În anul 2021 activitatea economică din România s-a înscris într-un proces de revenire rapidă către nivelurile pre-pandemice, aferente anului 2019 și primului trimestru din anul 2020. Procesul de recuperare rapidă – creștere reală de 5,9%<sup>3</sup> – își are determinanții atât într-un efect de bază – localizat, în special, la nivelul celui de-al doilea trimestru al anului 2021 –, cât și în impactul pozitiv al măsurilor fiscale guvernamentale, precum și o revenire a încrederii la nivelul operatorilor economici, care și-au utilizat, astfel, economisirea forțată din perioada pandemică (*pent-up demand*).

Cheltuielile pentru consumul gospodăriilor populației au contribuit<sup>4</sup> la revenirea economică, în cea mai mare măsură, cu 4,7 pp – și pe fondul reducerii majore din perioada pandemică. Pe latura ofertei, valoarea adăugată din comerțul cu amănuntul și ridicata (contribuție de 1,8 pp la creșterea PIB de 5,9%), împreună cu valoarea adăugată din sectoarele informației și comunicații (0,8 pp) precum și din industrie (1,1 pp), la care se adaugă evoluția pozitivă a valorii adăugate din agricultură (contribuție de 0,4 pp) au dus, toate, la revenirea rapidă a PIB real. Traectoria economiei românești s-a înscris în tendințele constatate la nivel global și european, țările din UE cu o revenire mai rapidă fiind Irlanda (13,5%), Croația (10,2%) și Malta (9,3%). România ocupă, conform criteriului creșterii reale din anul 2021, o poziție mediană în rândul celor 27 de state ale UE – poziția a 13-a –, media creșterii PIB fiind, atât în cadrul blocului comunitar cât și în cadrul zonei euro, de aproximativ 5,4%. Produsul intern brut real al României a depășit, în trimestrul II din 2021, valoarea maximă pre-pandemică, confirmând, astfel, prognoza în acest sens a Comisiei Europene realizată în cursul anului trecut.

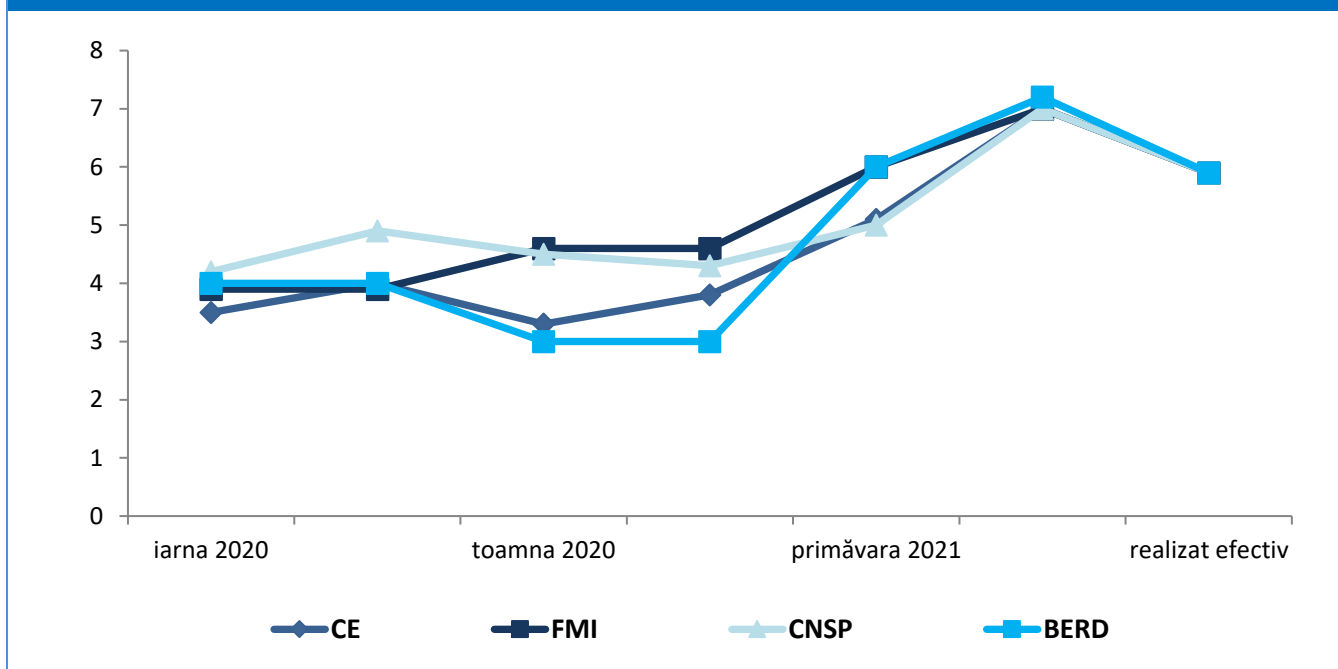
Din analiza [Graficului 1](#), reiese că prognozele instituțiilor financiare internaționale (CE, FMI și BERD) din anul 2020 anticipau, pentru anul 2021, o creștere economică situată într-un interval de 3-4,6%. Prognoza CNSP era mai optimistă, fiind situată într-un interval de 4,2-4,9%. Ulterior, pe măsură ce datele statistice aferente anului 2021 s-au acumulat, prognozele au fost revizuite progresiv în sens ascendent, valorile maxime ale creșterii PIB prognozate de instituțiile financiare internaționale fiind de aproximativ 7-7,2%. CNSP a urmat acest trend, prognozele realizate pe parcursul anului 2021, privind creșterea în același an, atingând valoarea de 7% în imediata apropiere temporală a publicării datelor. În final, rata de creștere a PIB a fost mai redusă în raport cu ultimele variante ale proiecțiilor (cu aproximativ 1 pp), în principal din cauza unei evoluții mai lente decât cea scontată în ultimul trimestru al anului 2021, pe fondul multiplelor probleme și șocuri adverse cu care s-a confruntat economia mondială dar și cea națională – de la blocaje în cadrul lanțurilor de aprovizionare, la prețurile ridicate ale *input*-urilor de producție. Un element specific României a fost reprezentat de performanța slabă a sectorului agricol în ultimul trimestru al anului însoțită de cea a unor sectoare precum intermediari financiare și asigurări, construcții și industrie.

---

<sup>3</sup> Conform datelor privind PIB în trimestrul I 2022 (date provizorii 2), publicate de INS pe 8 iulie 2022, calculele contribuțiilor utilizând ponderile nominale ale componentelor în PIB.

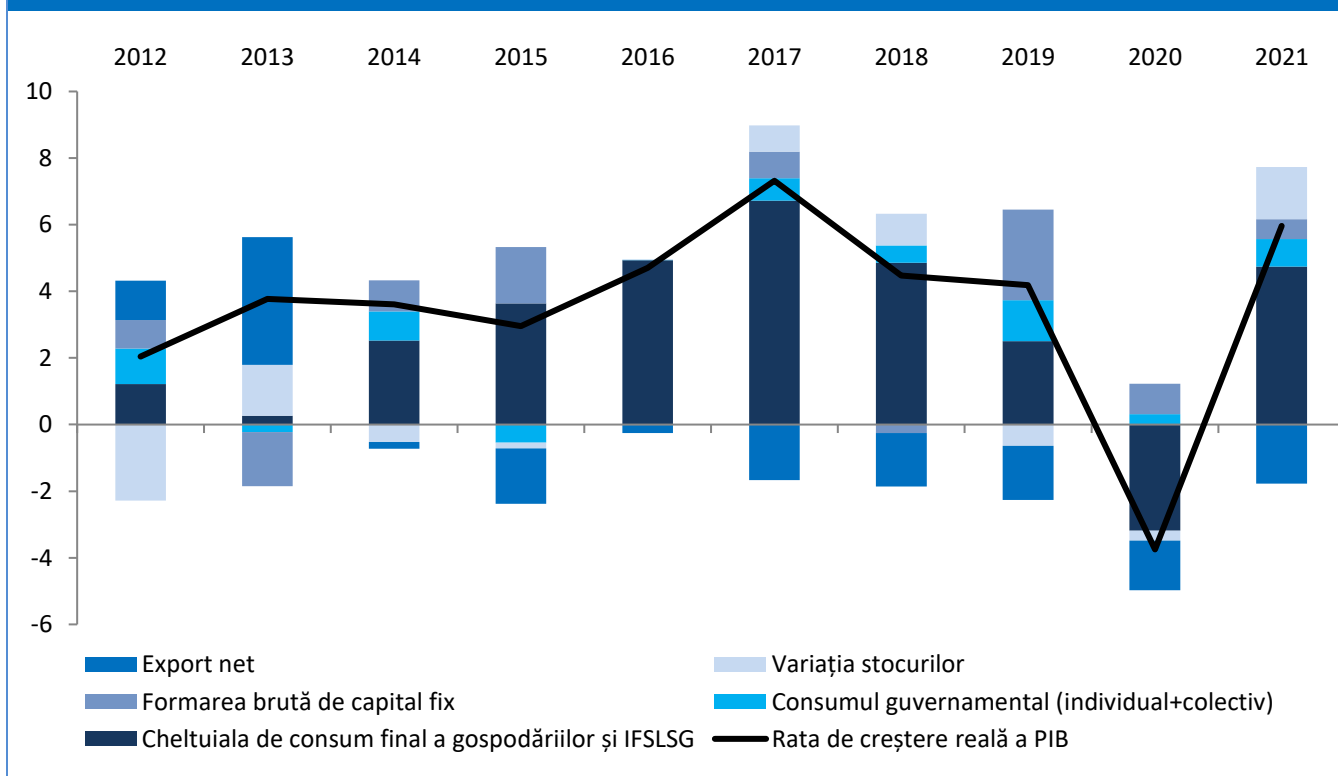
<sup>4</sup> Contribuțiile la dinamica PIB au fost calculate de CF pe baza datelor INS.

**Graficul 1: Evoluția prognozelor de creștere economică pentru anul 2021**



Sursa: Comisia Europeană (CE), Fondul Monetar Internațional (FMI), Comisia Națională de Strategie și Prognoză (CNSP), Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (BERD)

**Graficul 2: Contribuții la creșterea reală a PIB**



Sursa: Eurostat, calcule Consiliul Fiscal pe baza acestor date

Pe latura cererii (vezi [Graficul 2](#)), consumul gospodăriilor populației a avut cea mai mare contribuție la dinamica pozitivă a PIB (+4,7 pp) însoțit fiind de consumul administrațiilor publice și formarea brută de capital fix (cu o contribuție de 0,8 pp și, respectiv, 0,6 pp). Aceasta confirmă, astfel, revenirea anticipațiilor și încrederii populației și, deci, o utilizare a *economisirii forțate* (din timpul pandemiei) pentru satisfacerea consumului reprimat însoțită și de investiții realizate atât de sectorul privat, cât și de cel public. În plus, programele guvernamentale de sprijin al economiei alături de investițiile publice duc la o contribuție pozitivă a acestui sector la creșterea economică anuală. Variația stocurilor – caracterizată, din punct de vedere istoric, de modificări foarte ample – are o contribuție pozitivă la creșterea economică (+1,6 pp) supracompensată însă de contribuția negativă a exportului net de bunuri și servicii (-1,8 pp). Aceasta din urmă se datorează atât unei dinamici mai accelerate a importurilor în raport cu exporturile în anul analizat, cât și a unei ponderi în PIB, la momentul inițial, mai mari a importurilor în raport cu cea a exporturilor.

Pe partea de ofertă, revenirea rapidă a PIB este explicată de contribuțiile pozitive ale majorității sectoarelor economiei naționale, astfel:

- comerțul cu amănuntul și ridicata (+1,8 pp), cu o pondere în formare de 19%, pe fondul creșterii vânzărilor în contextul revenirii încrederii;
- industrie (+1,1 pp), pe fondul relansării economice, având o pondere de 21,2%;
- sectorul informației și comunicații (+0,8 pp), cu o pondere în formarea PIB de 6,3%;
- impozitele nete pe produs au avut și ele o contribuție pozitivă, de aproximativ 0,8 pp, reprezentând, în ansamblul PIB, 9,7%;
- activități de spectacole, culturale și recreative; reparații de produse de uz casnic și alte servicii au contribuit cu 0,4 pp la creșterea PIB, cu o pondere în partea de formare a acestuia de 3%;
- activitățile profesionale, științifice și tehnice; activități de servicii administrative și activități de servicii suport au contribuit cu 0,4 pp la dinamica pozitivă a PIB, cu o pondere pentru anul 2021, de 7,1%;
- agricultura, silvicultura și pescuitul au contribuit cu 0,3 pp la avansul PIB, având, cumulativ, o pondere de 4,3% pe partea de formare a acestuia.

În sens contrar au acționat dinamica sectorului intermediarilor financiare și asigurări, precum și a sectorului construcțiilor, ambele însă cu valori marginale ale contribuțiilor la dinamica PIB.

În anul 2021, în contrast cu anul 2020 – când inflația a evoluat pe o traiectorie descendentă, de la 3,6% în ianuarie 2020, la 2,1% în decembrie 2020, deci, în linii mari, în intervalul țintit de către banca centrală, de 2,5% plus/minus 1 pp –, se înregistrează o recrudescență a inflației în special către finalul anului – de la o rată a inflației de 3,0% în ianuarie la 8,2% în decembrie 2021. Rata medie a inflației în anul 2021 a fost de 5,1% comparativ cu 2,6% - media pe anul anterior. Factorul determinant al acestei creșteri generalizate a prețurilor l-a constituit, în principal<sup>5</sup>, majorarea prețurilor la energie – combustibili, energie electrică și gaze naturale – și transmiterea acestor majorări pe lanțurile de producție și distribuție. Rata inflației în cadrul SFB 2021-2023 era anticipată la 2,5% în decembrie 2021 și 2,4% în

---

<sup>5</sup> Majorarea acestor prețuri explicând, indiferent de perioadă, mai mult de 50% din variația acestora pe ansamblu.

medie pe întreg anul, diferențele față de valorile înregistrate efectiv fiind de +5,7 pp și, respectiv, +2,7 pp. Creșterea de amploare și neanticipată a prețurilor își are cauzele în sporirea prețurilor la materiile prime energetice, alimente, dar și la materii prime non-energetice. În plus revenirea bruscă, generalizată și sincronizată a cererii, în majoritatea economiilor lumii, a dus la probleme persistente pe lanțurile globale de valoare adăugată ceea ce amplificat și accelerat transmisia multiplelor șocuri de ofertă la nivelul bunurilor de consum. Evoluții similare au fost înregistrate și la nivelul deflatorului PIB – care măsoară dinamica prețurilor la nivelul întregii economii, nu doar la nivelul bunurilor și serviciilor finale – care a fost anticipat, pentru 2021, în SFB 2021-2023, la 2,8%, dar valoarea efectivă a depășit cu mult previziunea, fiind de 5,4%.

Inflația a urmat o traiectorie ascendentă de-a lungul anului 2021, depășind în luna mai (cu 3,75% variație an pe an a IPC) limita superioară a intervalului țintit de BNR – de 3,5%. La finalul trimestrului II din 2021, inflația consemna o valoare apropiată de 4%, iar la finalul următoarelor două trimestre valori de 6,3% și, respectiv, 8,2%. Șocurile pe partea ofertei, din partea prețurilor exogene influenței politicii monetare (prețuri administrate, la energie electrică, gaze, combustibili, fructe, legume și ouă, tutun și alcool), au fost determinantul principal al acestei evoluții, contribuția acestora la inflația totală depășind două treimi în ultimele două trimestre ale anului. Este de consemnat și faptul că sporurile de creșteri ale prețurilor la gaze și energie electrică (la finalul lui 2021 acestea fiind de aproximativ șapte ori și, respectiv, de patru ori mai mari decât la finalul anului 2020) au început să fie transmise, către finalul anului 2021, pe lanțurile de producție și celorlalte prețuri din economie, înregistrându-se, subsecvent, și o deteriorare a anticipațiilor inflaționiste pe termen scurt. Se poate menționa și că rata inflației CORE3 s-a situat marginal sub valoarea de 3% în primele două trimestre ale anului (2,8% și, respectiv, 2,9%) și a părăsit intervalul de variație aferent țintei staționare a BNR (2,5% plus/minus 1 punct procentual) începând cu trimestrul III din 2021 – valoarea înregistrată fiind de 3,6% – iar în trimestrul următor de 4,7%.

Ca urmare a acestor evoluții ascendente ale inflației, concentrate în special către finalul anului 2021, BNR a operat două creșteri de dobândă în 2021, ambele de 0,25 pp, de la 1,25% rată de politică monetară la începutul anului 2021 la 1,50% (în octombrie) și, apoi, 1,75% (în noiembrie). În ceea ce privește rata rezervelor minime obligatorii (RMO), acestea au fost menținute la valoarea de 8% în cazul pasivelor în monedă națională, în timp ce pentru pasivele în valută rata RMO a fost de 5%.

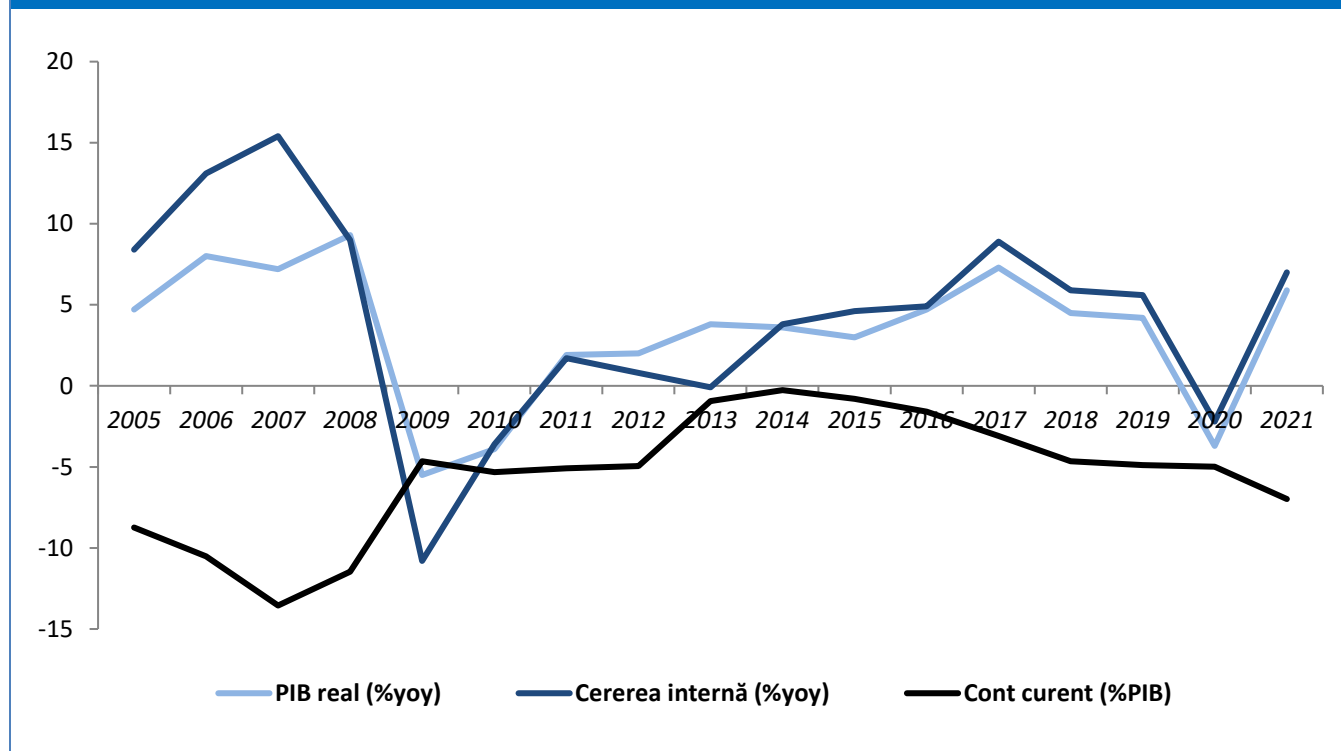
Deficitul de cont curent<sup>6</sup>, ca indicator al poziției externe a României, a înregistrat pe parcursul anului 2021 o creștere constantă, ajungând la 7% din PIB la finalul anului, un spor semnificativ, de +2 pp, față de valoarea din anul anterior. Traectoria de adâncire a deficitului de cont curent pe parcursul ultimilor ani ridică semne de întrebare privind evoluția dezechilibrelor externe și gradul de competitivitate, Tabloul de bord european stabilind un prag de alertă atunci când media deficitului de cont curent din ultimii 3 ani depășește 4% din PIB. În cazul României, această medie a atins nivelul de 5,6% din PIB în 2021, fiind astfel depășit acest prag în fiecare an din ultimii trei, economia românească fiind, astfel, caracterizată de un nivel înalt al deficitelor gemene care ridică provocări importante pentru stabilitatea

---

<sup>6</sup> Sursa datelor: BNR, baza de date interactivă.

economică a țării. Mai poate fi menționat că deficitul bugetar, în unii ani<sup>7</sup>, chiar depășește deficitul contului curent al balanței de plăți, ceea ce îl indică drept sursa principală a dezechilibrului extern și implică necesitatea obiectivă a ajustării poziției fiscale.

**Graficul 3: Evoluția PIB real, a cererii interne și a soldului contului curent în perioada 2005-2021**



Sursa: BNR, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

Creșterea deficitului de cont curent a fost determinată, în principal, în mod similar anului anterior, de adâncirea semnificativă a deficitului balanței bunurilor și serviciilor, de la 9,5 mld. euro în anul 2020 la 13,6 mld. euro în 2021 (echivalentul unei creșteri de 43,2%), aceasta fiind determinată de evoluția nefavorabilă a balanței bunurilor, al cărei deficit s-a majorat cu 4,2 mld. euro, de la 19 mld. euro în 2020 la 23,2 mld. euro în 2021, în timp ce balanța serviciilor a acționat doar marginal în direcția opusă, surplusul acesteia majorându-se cu 0,1 mld. euro, de la 9,4 mld. euro în 2020 la 9,5 mld. euro. În sensul măririi deficitului contului curent al balanței de plăți au acționat atât balanța veniturilor primare, cât și balanța veniturilor secundare. Astfel, balanța veniturilor primare arată o creștere a deficitului cu 0,9 mld. euro (echivalentul a +26%), de la 3,3 mld. euro în 2020 la 4,2 mld. euro în 2021, iar balanța veniturilor secundare a înregistrat un surplus mai redus cu 0,9 mld. euro, de la un rezultat pozitiv de 1,9 mld. euro în 2020 la doar 1,1 mld. euro în 2021 (echivalentul a -46%).

Analizând evoluția contului curent din perspectiva echilibrului economisire-investire putem observa că rata de economisire, ca pondere în PIB, s-a redus cu 0,5 pp, iar rata de investire s-a majorat cu 1,5 pp, ceea ce explică majorarea deficitului contului curent cu 2 pp între 2020 și 2021, de la 5% la 7% din PIB. În comparație cu anul 2007, ce a marcat cel mai mare deficit ca pondere în PIB al contului curent al

<sup>7</sup> Spre exemplu în anii 2009-2010, 2013-2014, 2016 precum și în 2020-2021.

balanței de plăți, de 13,6%, ajustarea către nivelul actual, de 7% din PIB, a survenit ca urmare a unei reduceri cu 5,4 pp a ratei de investire și a unei creșteri cu 1,1 pp a ratei de economisire.

În privința finanțării deficitului contului curent (de 16,8 mld. euro) aceasta s-a realizat, în cea mai mare parte, prin intermediul contului financiar al balanței de plăți (13 mld. euro) și, într-o măsură mai redusă, prin aportul contului de capital (5,2 mld. euro). În cadrul contului financiar investițiile directe (sub formă de participații la capital dar și instrumente de natura datoriei) explică majoritatea finanțării disponibile. Astfel, investițiile directe s-au majorat, între 2020 și 2021, cu 4,3 mld. euro, de la 3,0 mld. euro la 7,3 mld. euro, reprezentând +147%. Aceasta arată o revenire semnificativă a investițiilor directe după perioada pandemiei la un nivel superior valorilor acestora din perioada pre-pandemică. Cu toate acestea, în condițiile deteriorării deficitului de cont curent, acoperirea acestuia prin fluxuri non-generatoare de datorie (acestea fiind considerate a fi soldul contului de capital, iar din contul financiar, doar „participațiile la capital”) s-a redus la 65,5% la finalul anului 2021, de la 70,7% în anul anterior.

În anul 2021<sup>8</sup>, datoria externă brută a României a crescut cu 6,2% față de anul anterior, la un nivel de circa 135 mld. euro la finele lunii decembrie, ponderea acesteia în PIB diminuându-se cu 2,0 pp față de luna decembrie a anului anterior, până la nivelul de 56,4%. De notat că, anterior anului 2021 s-a redus treptat ponderea datoriei externe în PIB comparativ cu perioada 2010-2012, când indicatorul se situa în jurul valorii de 75%. Pe de altă parte, este de așteptat ca tendința de accentuare a ritmului de creștere al datoriei externe, inițiată în anul 2020, să continue în următorii ani.

Din totalul datoriei externe la finalul anului 2021, 72,2% era reprezentată de datoria pe termen lung, această categorie diminuându-se ușor în structură, de la nivelul de 73,8% atins anterior (înregistrând însă o creștere de 3,9%, de la aproximativ 93,5 mld. euro la 97,1 mld. euro). În același sens a evoluat și datoria externă pe termen scurt, care s-a majorat cu 4,2 mld. euro (+12,6%), ajungând la nivelul de 37,5 mld. euro, iar ponderea sa în totalul datoriei externe a crescut cu 1,6 pp, la 27,8% în 2021. Astfel, se constată întreruperea tendinței de reasezare a datoriei externe pe maturități manifestată prin reducerea continuă a ponderii datoriei pe termen lung (situată în jurul nivelului de 80% în perioada 2013-2014) în favoarea datoriei externe pe termen scurt, anul 2021 consemnând o pondere a datoriei externe pe termen lung peste nivelul de 70%, dar în scădere față de anul anterior. Mai mult, tendința recentă de mărire a ponderii datoriei pe termen lung pare că s-a oprit și chiar inversat, anul 2021 consemnând o primă scădere a ponderii ei în total.

Evoluția datoriei pe termen lung în anul 2021 a fost determinată în principal de majorarea volumului creditelor comerciale și a avansurilor (+2 mld. euro) precum și a creșterii valorii drepturilor speciale de tragere deținute de banca centrală (+2,2 mld. euro). Datoria publică externă directă a crescut cu doar 0,7 mld. euro la finalul lui 2021 față de 2020, după o evoluție mai semnificativă în anul anterior – și ca urmare a emisiunilor de obligațiuni realizate de MF pe piețele externe.

---

<sup>8</sup> Sursa datelor: BNR, baza de date interactivă

Dinamica creditului neguvernamental<sup>9</sup> s-a menținut pe o traiectorie ascendentă, înregistrând în decembrie 2021 o creștere de 6,1% în termeni reali față de aceeași perioadă a anului precedent. Componenta în lei a creditului neguvernamental s-a majorat cu 10,5% în termeni reali, în timp ce creditele în valută au continuat să piardă teren, în termeni relativi, cu o creștere a acestora de doar 2,2% în echivalent euro. Programele care au fost create pentru a combate consecințele pandemiei, în cursul anului 2020 – spre exemplu IMM Invest cu subprogramul AGRO IMM Invest – au fost prelungite și în prima jumătate a anului 2021, exercitând, astfel, un efect pozitiv asupra dinamicii creditării. Un aport la creșterea creditului, chiar dacă în scădere față de perioada anterioară, a exercitat și programul „Noua Casă”. Pe segmentul creditelor acordate populației în lei, dinamica acestora și-a continuat ritmul alert, accelerându-și creșterea în anul 2021 (+15,3%, echivalentul a +6,6% în termeni reali). Creditele în valută acordate populației au înregistrat, în aceeași perioadă de timp, o scădere semnificativă nominală, de 11,9%, ceea ce corespunde unei contracții în termeni reali de 18,6%. Creditele acordate societăților nefinanciare și instituțiilor financiare nemonetare au continuat să-și accelereze creșterea, atât în lei (+26,2% în termeni nominali și +16,6% în termeni reali), cât și în valută (+12,8%, echivalentul a +4,3% în termeni reali).

Rata creditelor neperformante a continuat evoluția descendentă din anii anteriori, atingând valoarea de 3,34% în decembrie 2021, față de 3,71% în decembrie 2020. Gradul de acoperire cu provizioane a ajuns la finalul anului 2021 la 66,1% de la 62,75% în 2020 – cu mult peste nivelul mediu european de 44,5%. De asemenea, din punct de vedere macroprudential se poate constata o lichiditate confortabilă la nivelul sistemului bancar, indicatorul de acoperire a necesarului de lichiditate situându-se, la finele lui 2021, la 238,8%. Totodată, raportul credite pe depozite pentru populație și societăți nefinanciare s-a plasat la aproximativ 64% - reliefând probleme în absorbția creditului atât la nivelul firmelor, cât și la nivelul gospodăriilor. Pentru companii, factorul generator sunt problemele de decapitalizare ale sectorului real, ce conduc și la lipsa agenților economici bancabili din economie (doar aproximativ 9,2 mii din aproximativ 700 mii firme). La nivelul gospodăriilor, raportul puternic subunitar între credite și depozite, reflectă, de asemenea, și inegalitatea ridicată în privința veniturilor – una din cele mai ridicate din UE – care reduce și ea apetența pentru credite bancare, precum și bonitatea potențialilor debitori.

În anul 2021 datele privind piața muncii evidențiau un număr mediu de salariați ce a crescut ușor la 5105<sup>10</sup> mii persoane (+1,5% față de anul anterior), precum și o rată a șomajului BIM ce a scăzut, cu 0,5 pp față de anul 2020, la 5,6%. Câștigul salarial mediu brut pe ansamblul economiei a fost de 5.577 lei<sup>11</sup> (+7,0% față de anul 2020). Câștigul salarial mediu net a fost de 3.448 lei (+7,2% față de anul precedent), iar câștigul salarial real a înregistrat o creștere cu 2%, în condițiile unei inflații medii anuale de 5,1%.

Având în vedere obligația Consiliului Fiscal de a include în raportul său anual o evaluare *ex post* a prognozelor macroeconomice și bugetare cuprinse în strategia fiscal-bugetară care face obiectul raportului (conform art. 61 al LRFB), [Tabelul 1](#) prezintă principalele prognoze macroeconomice din SFB 2021-2023 în comparație cu valorile realizate efectiv la nivelul anului 2021, conform celor mai recente

---

<sup>9</sup> Sursa datelor: BNR, baza de date interactivă.

<sup>10</sup> Conform prognozei de primăvară a CNSP din aprilie 2022.

<sup>11</sup> Conform prognozei de primăvară a CNSP din aprilie 2022.



date disponibile. Este de subliniat că acuratețea prognozei din SFB trebuie evaluată și având în vedere circumstanțele excepționale ale perioadei post-pandemice.

**Tabelul 1: Principalii indicatori macroeconomici în 2021 (prognoză SFB versus realizări)**

	<b>SFB 2021-2023</b>	<b>Efectiv 2021</b>
	<b>modificare procentuală față de anul anterior, %</b>	
<b>Produsul intern brut</b>		
Produsul Intern Brut (mil. lei)	1.116.837	1.181.917,9
Produsul Intern Brut real	4,3	5,9
Deflatorul PIB	2,8	5,4
<b>Utilizarea PIB</b>		
Consumul final	3,5	6,6
Cheltuiala pentru consumul privat	3,7	7,9
Cheltuiala pentru consumul guvernamental	3,0	0,4
Formare brută de capital fix	6,5	2,3
Exporturi de bunuri și servicii (volum)	8,1	12,5
Importuri de bunuri și servicii (volum)	10,6	14,6
<b>Rata inflației</b>		
Decembrie 2021	2,5	8,2
Medie anuală	2,4	5,1
<b>Piața muncii</b>		
Rata șomajului BIM (sf. per.)	4,5	5,6
Număr mediu salariați	1,3	1,5
Câștigul salarial mediu net	4,5	7,2

Sursa: CNSP, Eurostat, MF

## III. Politica fiscal-bugetară în anul 2021

### III.1. Trăsături ale politicii fiscal-bugetare în anul 2021

După ce anul 2020 a consemnat o adâncire substanțială a deficitului bugetar până la nivelul de 9,8% din PIB în standarde *cash*, respectiv 9,4% din PIB conform metodologiei ESA 2010 (pe fondul efectelor generate de pandemia COVID-19 care au determinat o contracție cu 3,9% a PIB real), anul 2021 a ridicat provocări importante pentru politica fiscal-bugetară din România având în vedere necesitatea stringentă de a iniția o corecție macroeconomică pentru a controla deficitele din anii următori. În continuare vor fi sintetizate principalele trăsături ale politicii fiscal-bugetare din anul 2021, acestea fiind detaliate ulterior în cadrul prezentului raport:

- Construcția bugetului pentru anul 2021 și traiectoria ulterioară de corecție a deficitelor (*cash*, ESA, structural) proiectată prin SFB 2021-2023 au semnalat, în opinia de la acel moment a CF, o modificare de abordare a politicii fiscal-bugetare și intrarea într-o altă filozofie de construcție a bugetului din perspectiva sustenabilității finanțelor publice. Astfel, proiectul de buget pe anul 2021 prevedea o țintă de deficit de 7,16% din PIB potrivit metodologiei *cash* (-2,6 pp față de anul anterior), respectiv de 8,23% din PIB potrivit metodologiei ESA 2010 (-1,2 pp față de anul anterior). Reducerea proiectată a deficitului era sprijinită semnificativ de două elemente cu caracter excepțional: 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. Acest elemente nu reprezintă însă măsuri de ajustare structurală, justificând reducerea de mai mică amploare a deficitului calculat conform metodologiei europene. La acel moment, CF a apreciat drept fezabilă atingerea țintei de deficit și a recomandat ca eventuala materializare a unor venituri suplimentare să fie utilizată pentru reducerea deficitului bugetar, ușurând efortul de consolidare din anii următori.
- Analiza proiecției bugetare pe termen mediu a relevat că traiectoria de ajustare a deficitului era preconizată să se realizeze aproape exclusiv pe latura cheltuielilor bugetare, veniturile fiind prognozate să rămână la nivelul de 31% din PIB la finalul intervalului 2021-2023. În acest context, CF a avertizat că procesul de consolidare fiscal-bugetară trebuie să aibă în vedere o restructurare a cheltuielilor bugetare, însă este dificil de realizat în absența creșterii semnificative a veniturilor.
- Prima rectificare bugetară pe anul 2021 a ajustat marginal proiecția deficitului *cash* la nivelul de 7,13% din PIB în condițiile unei revizuirii de amploare a veniturilor bugetare (+17,6 mld. lei, pe fondul încorporării recuperării impozitelor amânate la plată de către companii în prognoza de venituri și a revizuirii favorabile a cadrului macroeconomic) contrabalansate de o majorare de proporții a cheltuielilor bugetare (+21,4 mld. lei, exprimând în fapt incapacitatea de a ține cheltuielile sub control, o sub-bugetare în construcția bugetară inițială și creșteri de prețuri peste așteptări la bunuri și servicii achiziționate de stat). Această rectificare bugetară este singulară în istoria celor evaluate de CF prin magnitudinea rectificării pozitive a veniturilor și cheltuielilor bugetare, fiind de subliniat că sume mai mari decât sporul veniturilor programate au fost alocate

cheltuielilor. CF a apreciat că prima rectificare din anul 2021 a slăbit procesul de consolidare bugetară în condițiile în care o parte a surplusului de venituri era temporară (în special cele amânate la plată din 2020), iar o altă parte era datorată dinamicii ciclice favorabile a economiei, acest surplus de venituri fiind redirecționat pentru finanțarea într-o proporție importantă a majorărilor de cheltuieli bugetare permanente, ceea ce accentuează riscurile aferente sustenabilității procesului de consolidare bugetară și a poziției fiscale a sectorului public.

- Cea de a doua rectificare bugetară din anul 2021 a avut loc în condiții mai complicate decât cele anticipate anterior determinate de încetinirea puternică a dinamicii economiei, manifestarea unui puseu inflaționist (cauzat de șocul prețurilor la energie și dereglări în lanțurile de aprovizionare), precum și de recrudescența pandemiei. Această rectificare a consemnat o nouă revizuire ascendentă a veniturilor bugetare (+5,2 mld. lei, ca urmare a majorării peste așteptările anterioare a prognozei PIB nominal și a comportamentului firmelor care au rambursat într-o proporție însemnată impozitele și taxele amânate la plată în anul anterior), contrabalansată de majorări și mai ample ale cheltuielilor bugetare (+6,3 mld. lei, pe fondul suplimentărilor de cheltuieli curente – cu precădere cele de personal, bunuri și servicii, asistență socială – parțial compensate de diminuarea cheltuielilor de investiții). În aceste condiții, cea de a doua rectificare bugetară a menținut ținta de deficit potrivit metodologiei *cash* la nivelul de 7,13% din PIB. Astfel, deși rectificările operate pe parcursul anului 2021 au consemnat o amplă revizuire în sus a veniturilor, aceste evoluții nu au determinat o diminuare a deficitului bugetar țintit, veniturile suplimentare fiind alocate integral pentru majorări ale agregatelor de cheltuieli și chiar consemnând creșteri suplimentare ale cheltuielilor bugetare. Această situație complică procesul de consolidare bugetară, CF subliniind că este obligatoriu ca un control riguros al cheltuirii banului public, cheltuieli care să asigure bunuri publice de bază pentru cetățeni (sănătate, educație etc.) și care concomitent să țină cont de constrângerile impuse de consolidarea bugetară, să fie combinat cu creșterea veniturilor fiscale.
- Execuția bugetară a anului 2021, potrivit metodologiei *cash*, a consemnat un deficit de 6,8% din PIB, cu circa 0,4 pp sub proiecția de la a doua rectificare, în principal ca urmare a neîndeplinirii țintelor bugetate pentru sumele primite de la UE, contrabalansată preponderent prin economii realizate la nivelul cheltuielilor cu investițiile, dar și pe fondul unui ritm mai lent al creșterii economice comparativ cu prognoza de la a doua rectificare.
- Pasul insuficient de consolidare fiscal-bugetară în anul 2021 face ca fereastra de oportunitate pentru aceasta să fie în restrângere. Totodată, procesul de consolidare nu poate fi realizat concomitent cu furnizarea unei mase critice de bunuri publice esențiale, numai prin restrângerea cheltuielilor bugetare. Dimpotrivă, ținând cont că sănătatea publică și educația sunt în mod cronic sub-finanțate, contextul militar și geopolitic reclamă sporirea cheltuielilor de apărare și securitate, iar impactul schimbărilor climatice necesită intervenția statului în momente critice, creșterea semnificativă a veniturilor bugetare reprezintă o necesitate stringentă.
- Utilizarea finanțării puse la dispoziție de UE, care să înlocuiască pe cât posibil folosirea resurselor bugetare proprii, este esențială pentru un parcurs favorabil al economiei românești pe un orizont de timp mediu și lung. PNRR, alături de resursele disponibile prin cadrul financiar multianual, poate fi un instrument vital pentru facilitarea consolidării bugetare, prin susținerea unui nivel

mai ridicat al activității economice decât cel indus de un impuls fiscal negativ și înăsprirea politicii monetare – pentru evitarea intrării într-o zonă de echilibrare precară sau chiar de instabilitate a economiei.

## III.2. Evaluarea obiectivelor, țintelor și indicatorilor bugetari

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

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

În caracterizarea politicii fiscal-bugetare pentru anul 2021 vor fi analizate în continuare: proiectul de buget pe anul 2021, rectificările bugetare operate în cursul anului și execuția bugetului.

### 1. Proiectul de buget al anului 2021

Potrivit prevederii art. 26 alineatul (1) din LRFB, până la data de 31 iulie a fiecărui an, Ministerul Finanțelor (MF) are obligația de a înainta Guvernului strategia fiscal-bugetară pentru următorii 3 ani însoțită de proiectul legii pentru aprobarea plafoanelor specificate în cadrul fiscal-bugetar. Strategia fiscal-bugetară (SFB) aferentă perioadei 2021-2023 a fost trimisă simultan cu propunerea de buget<sup>12</sup>, ceea ce a implicat un cadru fiscal-bugetar identic pentru anul 2021 în cele două documente sus-menționate. În aceste condiții, obligația Consiliului Fiscal (CF) de a evalua în cadrul Raportului anual obiectivele, țintele și indicatorii stabiliți prin strategia fiscal-bugetară și prin buget este redusă la o analiză exclusiv *ex-post* a proiecțiilor cuprinse în proiectul de buget, monitorizarea respectării *ex-ante* a regulilor cu privire la respectarea limitelor stabilite pentru indicatorii bugetari prevăzuți prin Legea plafoanelor fiind, similar situației din anii anteriori, irelevantă. Chiar dacă LRFB stipulează la art. 33, lit. c) posibilitatea revizuirii cadrului fiscal-bugetar definit de SFB în situația schimbării Guvernului, având în

---

<sup>12</sup> SFB a fost primită de CF în data de 11 februarie 2021, odată cu proiectul *Legii pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2021 și proiectul bugetului pe anul 2021*.

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

SFB pentru perioada 2021-2023 a stabilit pentru anul 2021 un deficit bugetar *cash* de 7,16% din PIB, respectiv, o diminuare de 2,63 pp din PIB față de nivelul de 9,79% din PIB estimat la acea dată pentru anul 2020<sup>13</sup>. Exprimat în termeni ESA 2010 deficitul bugetar a fost estimat la 8,23% din PIB, în scădere cu 0,87 pp față de nivelul evaluat de MF pentru anul 2020. Nivelul ajustării structurale era de 0,34 pp, de la 7,76% la 7,42% din PIB potențial. Bugetul general consolidat pentru anul 2021 a fost fundamentat pe un scenariu de evoluție macroeconomică care a estimat o creștere în termeni reali a PIB de 4,3% și un deflator PIB de 2,8%.

Pe termen mediu, având în vedere plasarea României în procedura de deficit excesiv<sup>14</sup> (PDE), SFB a proiectat revenirea deficitului bugetar în termeni ESA 2010 sub nivelul de referință de 3% din PIB până în anul 2024<sup>15</sup>.

În Opinia sa<sup>16</sup> cu privire la *Legea bugetului pe anul 2021*, CF a apreciat că modul de construire a proiectului de buget, precum și a cadrului bugetar pe termen mediu asociat acestuia indică o schimbare a conduitei politicii fiscal-bugetare puternic expansioniste din ultimii ani către o traiectorie sustenabilă a finanțelor publice. Dintre aspectele menționate de CF enumerăm:

- reducerea semnificativă a deficitului *cash* din anul 2021 comparativ cu 2020 se baza majoritar pe două elemente cu caracter excepțional: sumele estimate a fi încasate din obligațiile bugetare amânate la plată de agenții economici aferente anului 2020 și preconizata închiriere a benzilor de frecvență 5G, și nu pe măsuri de ajustare structurală, fapt evidențiat de diminuarea mai redusă a deficitului exprimat în standarde europene;
- dimensiunea măsurilor de tip *one-off* destinate sprijinirii economiei în contextul impactului pandemiei COVID-19 mai redusă comparativ cu anul 2020 reprezenta o sursă de ajustare a deficitului bugetar (cu cca. 0,4% din PIB);
- evaluarea MF pentru veniturile bugetare aferente anului 2021 era considerată drept conservatoare, respectiv un quantum al obligațiilor bugetare amânate la plată în anul 2020 și recuperate în 2021 mai mic comparativ cu cel estimat de CF pe baza datelor transmise de MF cu cca 5,5 mld. lei;
- CF considera că eventuala materializare a unor venituri suplimentare în 2021 ar trebui utilizată exclusiv pentru reducerea deficitului bugetar, ușurând efortul de consolidare din anii următori;

---

<sup>13</sup> Ultimele date pentru PIB publicate de Eurostat (aprilie 2021) indică un deficit *cash* de 9,61% din PIB pentru 2020.

<sup>14</sup> Declanșată în aprilie 2020 urmare a depășirii în anul 2019 a nivelului de referință de 3% din PIB pentru deficitul bugetar exprimat în standarde europene.

<sup>15</sup> Calendarul este stabilit de CE în cadrul PDE, în condițiile suspendării regulilor fiscale la nivelul UE în perioada 2021-2023.

<sup>16</sup> <http://consiliulfiscal.ro/Opinie%20CF%20buget%202021%20si%20SFB.pdf>.

- CF considera drept fezabilă atingerea țintei de deficit bugetar în anul 2021, atât potrivit metodologiei *cash*, cât și celei europene;
- CF evalua corecția graduală a deficitului bugetar pe termen mediu ca fiind o atitudine rațională ce permite consolidarea revenirii economiei; cu toate acestea, reducerea deficitului bugetar potrivit metodologiei naționale cu 4,4 pp din PIB pe termen mediu (2022-2024) aproape exclusiv prin intermediul cheltuielilor bugetare (cheltuieli de personal, cu bunuri și servicii și cu asistența socială) era apreciată de CF ca nerealistă;
- CF considera drept insuficient ca procesul de consolidare fiscal-bugetară să aibă în vedere doar restructurarea cheltuielilor bugetare, iar veniturile bugetare să rămână la nivelul de 31% din PIB la finalul intervalului 2021-2023, 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;
- CF a menționat drept posibile surse de creștere a veniturilor bugetare pe termen mediu: 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, a concurenței fiscale neloiale și a optimizării ratelor de impozitare/taxare.

## 2. Cele două rectificări bugetare din cursul anului 2021

**Prima rectificare bugetară** (aprobată prin OUG nr. 97/2021) s-a caracterizat prin amploarea fără precedent în istoria rectificărilor bugetare din trecutul recent a majorărilor operate la nivelul veniturilor și cheltuielilor totale ale BGC (+17,2 mld. lei, respectiv, +21,0 mld. lei), Deficitul bugetar în termeni nominali a fost cu 3,8 mld. lei peste ținta inițială, iar ca procent în PIB de 7,13%, ușor sub nivelul din construcția bugetară inițială (7,16% din PIB), pe fondul majorării proiecției PIB cu 58,1 mld. lei. Revizuirea de proporții a veniturilor bugetare a avut două surse principale: încorporarea recuperării impozitelor amânate la plată de către companii în prognoza de venituri neluate în considerare în bugetul inițial și revizuirea favorabilă a cadrului macroeconomic – creștere economică fiind estimată la 7% față de prognoza inițială de 4,3%.

Pe categorii de venituri, estimările din bugetul inițial, considerând valori nete de *swap*<sup>17</sup>, au fost majorate semnificativ la nivelul:

- *Veniturilor fiscale*, cu 9,8 miliarde lei, pe fondul unor realizări peste așteptările inițiale în primul semestru al anului (confirmând estimările Consiliului Fiscal din Opinia sa privind bugetul inițial), majorării semnificative a indicatorilor macroeconomici care fundamentează baza de impozitare a principalelor categorii de impozite și taxe, precum și din recuperarea unor sume de încasat în contul anului 2020 urmare a apelului la facilitatea de amânare la plată a obligațiilor către BGC ale agenților economici. Din acestea au fost majorate estimările pentru: încasările din *impozitul pe profit* (+0,9 mld. lei); din *impozitul pe salarii și venit* (+1,3 mld. lei); din *TVA* (+4,4 mld. lei și din *accize* (+1,6 mld. lei);

---

<sup>17</sup> Majorate cu 413,8 mil. lei comparativ cu estimarea din bugetul inițial.

- *Contribuțiilor de asigurări*, cu 3,9 mld. lei (din care 3,6 mld. lei prin considerarea sumelor recuperate din obligațiile bugetare amânate la plată).
- *Veniturilor nefiscale*, cu 0,9 mld. lei prin încorporarea sumelor suplimentare aferente certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră alocate proiectelor de investiții<sup>18</sup>.

Au fost majorate sumele primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și pre-finanțări aferente cadrului financiar 2014-2020: +2,25 mld. lei, în principal prin creșterea estimărilor pentru sumele care tranzitează bugetul general consolidat destinate pre-finanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene (+1 mld. lei), sumele aferente fondurilor europene pentru agricultură (+ 0,76 mld. lei), și a celor din fonduri structurale și de coeziune (+0,5 mld. lei).

CF a apreciat drept plauzibilă prognoza pentru majoritatea veniturilor fiscale și a contribuțiilor sociale (considerată în linie cu cadrul macroeconomic actualizat), mai puțin cea pentru sumele provenind din închirierea benzilor de frecvență (2,5 mld. lei, respectiv 0,21% din PIB), prin prisma existenței unor riscuri relevante ca acestea să nu se materializeze. De asemenea, CF a subliniat caracterul temporar al quantumului ridicat al sumelor recuperate din impozitele anului anterior amânate la plată de agenții economici (circa 10 mld. lei încasate în contul anului 2021), care nu se va mai regăsi în anii următori.

Revizuirea cheltuielilor totale a marcat o creștere de proporții (+21 miliarde lei) comparativ cu parametrii aprobați prin proiectul de buget, următoarele categorii de cheltuieli fiind majorate:

- *Cheltuieli de personal*, cu 1,7 mld. lei, destinate plății cadrelor medicale din linia întâi în lupta cu pandemia COVID-19, primele acordate acestora fiind finanțate prin fonduri europene.
- *Bunuri și servicii*, cu 3,9 mld. lei, CF apreciind că majorarea substanțială a fost doar parțial justificată de inflația mai ridicată sau necesitățile suplimentare pentru lupta cu pandemia.
- *Alte transferuri*: +3,9 mld. lei (din care +2 mld. lei aferente certificatelor de emisii de gaze cu efect de seră alocate proiectelor de investiții, +0,7 mld. lei pentru reîntregirea veniturilor rezultate din privatizare utilizate pentru acordarea unei finanțări sub formă de grant Societății "Complexul Energetic Oltenia" - S.A, +0,6 mld. lei suplimentarea contribuției României la bugetul UE, +0,5 mld. lei transferuri către întreprinderi în cadrul schemelor de ajutor de stat).
- *Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020*: +2,4 mld. lei.
- *Asistență socială* +1,2 mld. lei, ca urmare a suplimentării sumelor aferente *bugetului asigurărilor pentru șomaj* (+0,6 mld. lei) și *fondului național unic de asigurări de sănătate (FNUASS)* (+0,8 mld. lei). Dată fiind execuția bugetară la zi, CF aprecia drept insuficientă această revizuire, și identifica un necesar suplimentar de circa 3,5 mld. lei sau 0,3% din PIB (din care, 2 mld. lei la bugetul de stat).
- *Cheltuieli de capital* cu 5,8 mld. lei. Din această suplimentare, unităților administrativ teritoriale (UAT) le-au revenit 3,9 mld. lei, din care 2 mld. lei pentru PNDL1 și PNDL2, CF exprimându-și rezerve în privința modului de alocare a acestor resurse.

---

<sup>18</sup> Acestea având impact simetric și asupra cheltuielilor bugetare la categoria *alte transferuri*.

CF a notat în Opinia sa manifestarea unui derapaj major pe partea de cheltuieli bugetare având drept cauze principale, pe lângă creșterea peste așteptări a prețurilor unor bunuri și servicii, incapacitatea de a ține sub control cheltuielile curente și o sub-bugetare în construcția bugetară inițială.

Considerând stringența consolidării bugetare, CF își exprima îngrijorarea relativ la amânarea traiectoriei agreeate cu CE privind reducerea deficitului bugetar la sub 3% din PIB în anul 2024 prin construcția bugetară propusă la rectificare prin care venituri în mare parte fără caracter permanent, finanțau, într-o proporție importantă, cheltuieli bugetare permanente, cu potențialul de a accentua riscurile aferente sustenabilității poziției fiscale a sectorului public. În condițiile evoluției mai favorabile a economiei și a cuantumului mai ridicat comparativ cu proiecția inițială a veniturilor provenind din recuperarea impozitelor amânate la plată, un nivel optim și realizabil al țintei de deficit bugetar ar fi trebuit să fie, în opinia CF, semnificativ sub 7% din PIB - în jurul valorii de 6,5% din PIB.

**A doua rectificare bugetară**<sup>19</sup> (aprobată prin OUG nr. 122/2021), a majorat comparativ cu parametrii bugetari aprobați la prima rectificare, atât veniturile cât și cheltuielile totale ale BGC<sup>20</sup> cu 5,2 mld. lei, respectiv, cu 6,3 mld. lei, deficitul bugetar adâncindu-se cu încă 1,1 mld. lei. Exprimat ca procent în PIB, nivelul estimat al deficitului bugetar a fost menținut la 7,13% din PIB, pe fondul majorării proiecției PIB nominal cu 15,4 mld. lei peste nivelul avut în vedere anterior. Revizuirea în sus a veniturilor bugetare totale a fost efectul atât al majorării prognozei pentru PIB nominal pe seama majorării deflatorului PIB<sup>21</sup>, cât și a rambursării de către firme a impozitelor și taxelor amânate la plată în anul anterior substanțial peste nivelul estimat cu ocazia primei rectificări operate în luna august.

În structura veniturilor totale ale BGC, revizuirii pozitive ale estimărilor anterioare au fost operate la cvasitotalitatea veniturilor dependente de dinamica PIB nominal, evoluții de sens contrar înregistrându-se în cazul sumelor provenind din fonduri europene și al celor având drept sursă închirierea benzilor de frecvență 5G, după cum urmează:

- *Veniturile fiscale* au fost majorate cu 6,1 miliarde lei (+3,4%), din care: *impozit pe profit* +1,75 mld. lei, în linie cu execuția pe primele 10 luni), *impozit pe salarii și venit* (+0,6 mld. lei, în linie cu noua prognoză privind evoluția numărului mediu de salariați din economie și a câștigului salarial mediu brut, precum și a sumelor amânate la plată și recuperate în contul anului precedent), *alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital* (+0,2 mld. lei); *TVA* (+5 mld. lei, în linie cu încasările pe primele zece luni, pe fondul unei dinamicii mai favorabile a consumului în termeni nominali, cât și recuperării unei părți însemnate din sumele amânate la plată), *impozite și taxe pe*

---

<sup>19</sup> Propunerea de rectificare a fost transmisă CF în data de 24 noiembrie 2021, pentru care CF a emis în regim de urgență o Opinie preliminară (26 noiembrie 2021, <http://www.consiliulfiscal.ro/Opinie%20preliminara%20CF%20rectificare%20%202021.pdf>). Deoarece între forma publicată în MO și cea trimisă inițial erau diferențe, la cererea CF, MF a completat și actualizat setul de informații, CF emițând o Opinie completă și actualizată în data de 7 decembrie 2021 (<http://www.consiliulfiscal.ro/Opinie%20CF%20rectificare%20%202021.pdf>).

<sup>20</sup> Sumele aferente schemei de compensare în lanț a arieratelor către BGC de tip *swap*, cu impact simetric pe venituri și cheltuieli au fost menținute la același nivel ca la prima rectificare (1,26 mld. lei).

<sup>21</sup> De la 4% estimat în august la 5,4% ca efect al creșterii peste anticipări a prețurilor la nivelul întregii economii – mai ales la energie electrică, gaze naturale și combustibili.



*proprietate* (+0,25 mld. lei). Reduceri au fost operate la nivelul *taxei pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități* (-2,1 mld. lei<sup>22</sup>) prin eliminarea veniturilor aferente valorificării frecvențelor radio în noile benzi de frecvențe armonizate la nivel european pentru sisteme de comunicații mobile terestre de bandă largă 5G (-2,5 mld. lei, confirmând rezerva exprimată de CF în august) compensată în mică măsură de majorarea veniturilor din taxe pentru jocurile de noroc (+0,2 mld. lei).

- *Contribuții de asigurări*: +1,1 mld. lei, CF considerând majorarea în linie cu reevaluarea cadrului macroeconomic și încasările la zi, inclusiv o realizare a sumelor estimate a fi recuperate în contul anului trecut.
- *Venituri nefiscale*: +1,3 mld. lei, la nivelul veniturilor din dividende și vărsăminte din profitul net al regiilor autonome, conform Memorandumului nr. 679681/2021<sup>23</sup>.
- *Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și pre-finanțări aferente cadrului financiar 2014-2020*: -3,4 mld. lei, din care sumele din fonduri structurale și de coeziune au fost reduse cu circa 2,3 mld. lei (confirmând rezerva exprimată de CF în Opinia cu privire la prima rectificare).

Consiliul Fiscal a apreciat în Opinia privind cea de a doua rectificare că noul nivel al veniturilor era compatibil cu ultima prognoză macroeconomică a CNSP și cu execuția bugetară, dar a subliniat caracterul temporar al unei mari părți a încasărilor din primele 10 luni, determinat de o dinamică ciclică favorabilă a economiei și de o încasare peste așteptări a sumelor recuperate din impozitele și taxele aferente anului anterior amânate la plată de către agenții economici.

Cheltuielile bugetare au fost majorate cu 6,3 mld. lei comparativ cu parametrii aprobați la prima rectificare, în principal datorită suplimentărilor de *cheltuieli curente* (în special la agregatele: *bunuri și servicii și asistență socială*, confirmând avertizarea CF din august privind subevaluarea acestora), parțial compensate de diminuarea *cheltuielilor de investiții*. Au fost operate următoarele revizuri comparativ cu estimările anterioare :

- *Cheltuieli de personal*: +1,2 mld. lei, în principal pentru plata drepturilor de natură salarială stabilite prin hotărâri judecătorești pentru personalul din sistemul judiciar.
- *Bunuri și servicii*: +3,1 mld. lei. CF a notat în Opinia privind cea de a doua rectificare că majorarea, deși justificată parțial de inflația mai ridicată comparativ cu estimarea inițială pentru anul 2021 și de necesitățile suplimentare pentru lupta cu pandemia (+1,8 mld. lei pentru FNUASS), reflecta concretizarea riscurilor semnalate anterior, fiind și consecința lipsei unui control adecvat al cheltuielilor cu bunuri și servicii.

---

<sup>22</sup> Această nerealizare de venituri în 2021 va afecta în mică măsură execuția bugetară potrivit metodologiei ESA2010, conform căreia veniturile asociate închirierii benzilor de frecvență sunt distribuite pe întreaga durată a contractelor.

<sup>23</sup> Prin care s-a aprobat repartizarea a minimum 90% din profitul net realizat sub formă de vărsăminte la bugetul de stat, în cazul regiilor autonome, sau dividende, în cazul societăților naționale, companiilor naționale și societăților cu capital integral sau majoritar de stat; din acestea, conform MF, 0,9 mld. lei reprezentau dividende de plătit de către CEC.

- *Dobânzi*: +1,5 mld. lei, pe fondul creșterii datoriei publice și a ratelor de dobândă la împrumuturi noi.
- *Subvenții*: +1,1 mld. lei, în principal sub efectul schemelor de sprijin introduse ca răspuns la evoluțiile de pe piața energiei.
- *Asistență socială*: +3,6 mld. lei, confirmând evaluările CF din Opinia asupra primei rectificări bugetare care identificau un necesar suplimentar de circa 3,5 mld. lei pentru acest agregat. Au fost suplimentate: *bugetul de stat* (+2,4 mld. lei) pentru compensarea facturilor la energie electrică și gaze potrivit schemelor adoptate, plata unor drepturi de asistență socială<sup>24</sup>, *bugetul asigurărilor sociale de stat* (+0,5 mld. lei, necesar suplimentar de fonduri pentru plata pensiilor), *bugetele unităților administrativ-teritoriale* (+0,4 mld. lei) și *FNUASS* (+0,2 mld. lei).
- *Cheltuieli de capital*: -1,2 mld. lei. Au fost reduse sumele alocate instituțiilor finanțate integral/parțial din venituri proprii (-0,8 mld. lei) și unităților administrativ-teritoriale (-0,6 mld. lei), contrabalansate într-o mică măsură de majorarea sumelor alocate C.N.A.I.R.
- *Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile aferente cadrului financiar 2014-2020*: -3,6 mld. lei, din care *cheltuielilor aferente proiectelor finanțate din fonduri structurale și de coeziune* (-2,5 mld. lei, incluzând o diminuare a cofinanțării naționale cu 0,2 mld. lei).

*Cheltuielile destinate investițiilor publice*, din surse interne și externe, au fost diminuate cu 3,4 mld. lei față de nivelul estimat la prima rectificare, în principal prin reducerea sumelor alocate proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare (-2,25 mld. lei). CF a remarcat cu această ocazie, că nivelul în continuare ridicat al investițiilor din noul program ar fi impus creșterea acestora în ultimele 2 luni ale anului cu o medie de 3,6 ori mai mare ca cea din primele 10 luni, subliniind că permanentizarea tendinței de accelerare a investițiilor în ultima parte a anului, manifestă în ultimii ani, pune sub semnul întrebării eficiența procesului de programare bugetară atât din perspectiva modalității de gestionare a proiectelor de investiții, cât și din cea a stabilirii criteriilor de prioritizare în acord cu importanța și utilitatea investițiilor.

În esență, privind cele două rectificări bugetare operate pe parcursul anului 2021, Consiliul Fiscal, a apreciat că amplificarea derapajului pe partea de cheltuieli, parțial justificată de condiții adverse (inflație mai ridicată, valuri succesive ale pandemiei, măsuri de protecție socială pentru a contracara creșterea abruptă a prețurilor energiei), sau de sub-bugetarea inițială a unor agregate de cheltuieli, exprimă incapacitatea de a le ține sub control și implicit, o probabilitate redusă de realizare a procesului de consolidare bugetară în perioada următoare exclusiv prin limitarea cheltuielilor bugetare.

---

<sup>24</sup> Plata indemnizațiilor acordate la întreruperea activității în condițiile pandemiei, a alocațiilor de stat pentru copii, a drepturilor persoanelor cu handicap, a indemnizației de creștere a copilului și plății integrale a pensiilor, indemnizațiilor și a ajutorului de încălzire.

### 3. Conformarea cu regulile fiscale în procesul de programare bugetară

România face obiectul Procedurii de deficit excesiv (PDE) demarate anterior<sup>25</sup> declanșării clauzei de derogare temporară de la Pactul de Stabilitate și de Creștere (PSC), prin care regulile bugetare au fost suspendate în perioada 2020-2023<sup>26</sup> pentru a oferi statelor membre marja de manevră necesară implementării măsurilor adecvate gestionării situațiilor dificile generate de evoluția Pandemiei, creșterea prețurilor energiei, războiul din Ucraina, cu consecințe bugetare importante.

În 18 iunie 2021 Consiliul a adoptat recomandarea din cadrul PDE care stabilea că România ar trebui să pună capăt situației de deficit excesiv cel mai târziu în 2024, noul termen pentru corectarea acestuia permițând un efort gradual și un echilibru între consolidarea bugetară și redresarea economică. Conform recomandării CE, pentru a respecta termenul limită, România ar trebui să atingă o țintă de deficit de 8,0% din PIB în 2021, de 6,2 % din PIB în 2022, de 4,4% din PIB în 2023 și de 2,9 % din PIB în anul 2024.

Având în vedere cele de mai sus, evaluarea conformării cu regulile fiscale se face exclusiv prin prisma modificării plafoanelor stabilite de Legea nr. 14/2021 prin derogările stabilite cu ocazia legilor de rectificare bugetară din cursul anului.

De notat că Legea nr. 14/2021 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2021 stabilea limita deficitului *cash* de 7,16% din PIB pentru anul 2021 corespunzător unui deficit în termeni ESA de 8,2% din PIB, apropiat de ținta pentru anul 2021 conform recomandării CE din luna iunie 2021 în cadrul PDE (8,0% din PIB). Legea includea derogarea de la prevederile art. 14 alin (1) din LRFB privind calea de ajustare către obiectivul bugetar pe termen mediu de 1% din PIB potențial, având în vedere valoarea înaltă de pornire a deficitului structural (estimată la 7,4% din PIB potențial) și abordarea unei ajustări graduale (până la 4,8% din PIB potențial în 2023), conform SFB 2021-2023.

În [Tabelul 2](#) se prezintă limitele principalilor indicatori stabiliți prin Legea nr. 14/2021 și, respectiv, prin cele două rectificări bugetare operate în cursul anului. Cifrele în italic reprezintă valorile indicatorilor ca procent din PIB recalculat cu date PIB actualizate (EUROSTAT, mai 2022), respectiv, 1.189,1 mld. lei, față de 1.116,8 mld. lei (nivel estimat în bugetul inițial).

---

<sup>25</sup> Urmare a depășirii în anul 2019 a pragului de 3% din PIB (deficit estimat la 3,8% din PIB), la recomandarea Comisiei din 4 martie 2020, Consiliul a decis în data de 3 aprilie 2020 aplicarea PDE României cu recomandarea reducerii deficitului excesiv până în anul 2024.

<sup>26</sup> În mai 2022, CE a prelungit cu încă un an activarea clauzei derogatorii care permite depășirea temporară a limitelor prevăzute în PSC, din cauza contextului economic incert creat de războiul din Ucraina.

Tabelul 2: Plafoane nominale ale soldului BGC, cheltuielilor totale și ale cheltuielilor de personal									
	Lege nr. 14/2021			OUG nr. 97/2021			OUG nr. 122/2021		
	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care:	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care:	Soldul BGC	Cheltuieli totale*	din care:
			Cheltuieli de personal			Cheltuieli de personal			Cheltuieli de personal
<i>mil. lei</i>	-80.000,0	397.515,3	109.511,7	-83.800,0	416.733,2	111.231,2	-84.905,1	425.438,2	112.324,5
% din PIB proiect buget	-7,16%	35,6%	9,8%	-7,1%	35,5%	9,5%	-7,1%	35,7%	9,4%
% din PIB executie	-6,77%	33,6%	9,3%	-7,1%	35,3%	9,4%	-7,2%	36,0%	9,5%

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

Sursa: MF, Eurostat

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

Această practică reflectă persistența unor slăbiciuni majore în construcția bugetelor publice în România, consfințind arbitrariul în reorientarea alocării unor categorii de cheltuieli, în detrimentul unor reguli fiscale naționale ce pot fi astfel eludate cu ușurință, limitând rolul pe care acestea ar trebui să îl joace în orientarea pe termen mediu a politicii fiscal-bugetare. De altfel, similar situației din anii anteriori, Ordonanțele Guvernului privind rectificarea bugetului de stat pe anul 2021 (OUG nr. 97/2021 și, respectiv, OUG nr. 122/2021) au stipulat derogările necesare de la regulile fiscale instituite de LRFB și redefinirea plafoanelor agregatelor bugetare în concordanță cu noile niveluri ale acestora.

Indicatorii exprimați ca pondere în PIB s-au menținut în limitele prevăzute inițial prin Legea nr. 14/2021 (7,16% din PIB în cazul *deficitului BGC*, respectiv 9,8% din PIB în cazul *cheltuielilor de personal ale BGC*), ca urmare a majorărilor succesive ale proiecției PIB nominal cu ocazia celor două rectificări bugetare, respectiv la 1174,9 mld. lei estimat la prima rectificare și la 1190,3 mld. lei la a doua rectificare bugetară față de 1116,8 mld. lei în bugetul inițial.

Dacă se recalculează indicatorii exprimați ca pondere în PIB considerând valoarea PIB actualizată în mai 2022 (al doilea rând din [Tabelul 2](#), se observă majorarea *deficitului bugetar* de la 6,77% din PIB în bugetul inițial, la 7,2% din PIB la a doua rectificare, respectiv creșterea ponderii *cheltuielilor de personal* de la 9,3% la 9,5% din PIB, în timp ce ponderea *cheltuielilor totale exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori* s-a majorat de la 33,6% la 36% din PIB.

Este de subliniat faptul că, deși rectificările bugetare au consemnat cea mai amplă revizuire ascendentă a veniturilor din istoria construcțiilor bugetare evaluate de CF, veniturile suplimentare au fost alocate integral pentru majorări ale agregatelor de cheltuieli, în condițiile în care o parte din veniturile suplimentare încasate în anul 2021 au fost temporare (având drept sursă principală impozite și taxe amânate la plată în anul anterior) sau datorate dinamicii ciclice favorabile a economiei, în timp ce o parte și mai însemnată din sporul de cheltuieli a fost generată de creșteri de cheltuieli permanente.

Chiar dacă a fost prelungită clauza derogatorie până la finele anului 2023, aceasta nu suspendă procedurile PSC, ci permite abaterea de la cerințele bugetare care s-ar aplica în mod normal, iar angajamentele asumate de România cu CE privind reducerea deficitului bugetar sub nivelul de 3% din PIB (termeni ESA 2010) rămân valabile, fiind reiterate și în Programul de Convergență 2022-2025.

#### 4. Execuția bugetară

Pe parcursul anului 2021, politica fiscal-bugetară s-a menținut expansionistă, cu scopul susținerii redresării activității economice și promovării investițiilor. Rezultatele execuției bugetare (inclusiv schema *swap*) indică un deficit bugetar de 80 mld. lei (conform metodologiei naționale), nivel similar țintei asumate în bugetul inițial. Ca pondere în PIB deficitul *cash* a înregistrat un nivel inferior celui programat inițial (6,8% comparativ cu 7,16%) pe fondul avansului PIB nominal cu 65,1 mld. lei. Conform metodologiei ESA, deficitul bugetar a atins 84 mld. lei, respectiv, 7,1% din PIB, semnificativ sub nivelul proiectat în bugetul inițial (8,2% din PIB).

Diferența dintre nivelurile nominale ale deficitului bugetar potrivit celor două metodologii poate fi explicată de elemente care acționează în ambele sensuri, respectiv unele care afectează doar deficitul bugetar potrivit metodologiei naționale, iar altele doar pe cel conform metodologiei europene. Astfel, principalele elemente care explică ecartul de 4 mld. lei între deficitul potrivit ESA 2010 și cel potrivit metodologiei naționale au fost reprezentate de:

- taxe și impozite amânate la plată în anul 2020 încasate în 2021 (+10,9 mld. lei);
- sume de încasat din taxe, impozite și contribuții sociale ca diferențe dintre încasările din taxe și contribuții sociale potrivit ESA și *cash* (-6,2 mld. lei)<sup>27</sup>;
- venituri din proprietate tratate ca super-dividende (+2,3 mld. lei)<sup>28</sup>;
- achitarea de avansuri pentru cumpărarea de echipamente militare care urmează să fie recunoscute în standarde ESA 2010 doar la livrare (ecart: -0,7 mld. lei);
- plata de sume în contul Legii 85/2016 deja înregistrate în execuția ESA în anul 2016 (decizii judecătorești în valoare de 1,31 mld. lei, plăți efectuate în sumă de 1,38 mld. lei, rezultând un ecart de +0,07 mld. lei);
- diferențe în tratamentul cheltuielilor cu dobânzile (- 1,9 mld. lei);
- venituri din operațiuni cu certificate de emisii de gaze (ecart de -2,4 mld. lei);
- contribuția companiilor de stat consolidate în sectorul administrației publice (-0,48 mld. lei).

---

<sup>27</sup> Sume aferente lunii ianuarie 2022, majoritatea din TVA și impozit pe venitul suplimentar realizat de producătorii de energie electrică.

<sup>28</sup> Respectiv, din rezerve acumulate anterior de companiile de stat și de la BNR; decizia de a obliga distribuirea de dividende suplimentare din rezervele acumulate în anii precedenți nu influențează deficitul bugetar potrivit metodologiei europene.

Execuția anului 2021 (exclusiv schema tip *swap*<sup>29</sup>) relevă că atât veniturile, cât și cheltuielile totale ale BGC au depășit semnificativ estimările din bugetul inițial. În *Tabelul 3* se prezintă evoluția principalelor agregate bugetare pe parcursul anului 2021 în standarde *cash*.

<b>Tabelul 3: Evoluția principalelor agregate bugetare în anul 2021 (mld. lei)</b>				
	<b>Program inițial</b>	<b>Prima rectificare</b>	<b>A doua rectificare</b>	<b>Execuție</b>
<b>Venituri totale, din care:</b>	<b>364,1</b>	<b>381,3</b>	<b>386,5</b>	<b>379,0</b>
Venituri fiscale	168,6	178,4	184,5	185,8
Contribuții asigurări	120,3	124,2	125,3	127,1
Fonduri UE	47,4	49,6	46,3	38,4
<b>Cheltuieli totale, din care:</b>	<b>444,1</b>	<b>465,1</b>	<b>471,4</b>	<b>459,0</b>
Cheltuieli curente, din care:	414,2	429,4	436,9	427,2
Proiecte din fonduri UE	48,7	51,1	47,5	41,4
Cheltuieli de capital	29,9	35,7	34,5	33,5
<b>Deficit bugetar</b>	<b>-80,00</b>	<b>-83,80</b>	<b>-84,91</b>	<b>-80,02</b>

Sursa: MF

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

Veniturile bugetare totale, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, au fost cu 14,9 mld. lei peste estimarea inițială. În structură, evoluții peste așteptări s-au înregistrat pentru *venituri fiscale* (+17,2 mld. lei) și *contribuții de asigurări* (+6,8 mld. lei) pe fondul unui avans al economiei și al pieței muncii net superior prognozei pentru indicatorii macroeconomici care au fundamentat proiectul de buget și a recuperării în proporție mai mare comparativ cu proiecția inițială a sumelor amânate la plată în anul 2020. Evoluții sub așteptările inițiale au fost înregistrate la nivelul *veniturilor nefiscale* (-0,8 mld. lei) și a *sumelor rambursate de Uniunea Europeană în contul plăților efectuate și donații* (inclusiv *sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență*) pentru care nerealizarea față de programul inițial a atins 9 mld. lei.

În structura *veniturilor fiscale* au fost înregistrate creșteri semnificative comparativ cu prevederile inițiale la nivelul încasărilor din: *TVA* (+9,6 mld. lei, în principal, pe fondul dinamicii favorabile a consumului în termeni nominali și recuperării unei părți însemnate din sumele amânate la plată în 2020), *impozit pe profit* (+2,6 mld. lei, ca efect al relansării activității economice), *accize* (+1,4 mld. lei, avans susținut și de majorarea accizei la țigarete), *impozit pe salarii și venit* (+1,8 mld. lei, pe fondul evoluției peste estimările inițiale a indicatorilor pieței muncii).

Nivelul cheltuielilor bugetare a depășit cu 14,9 mld. lei valoarea programată inițial. Principalele agregate de cheltuieli care au înregistrat creșteri semnificative au fost: *bunuri și servicii* (+8,4 mld. lei, urmare a

<sup>29</sup> În execuție acestea au fost de 658 mil. lei, sub nivelul proiectat inițial (850 mil. lei)

sub-bugetării inițiale și parțial justificate de impactul creșterii mult peste așteptările inițiale a prețurilor și de necesitățile suplimentare pentru lupta cu noile variante ale coronavirusului), *asistența socială* (+4,3 mld. lei, pe seama bugetării inițiale insuficiente, dar și a unor măsuri active destinate atenuării efectelor pandemiei în sumă de cca. 2 mld. lei), *cheltuieli de capital* (+3,6 mld. lei, pentru susținerea proiectelor de investiții publice în contextul reducerii fondurilor externe față de programarea inițială), *cheltuieli de personal* (+2,4 mld. lei, în principal pentru personalul medical și plăți decise prin hotărâri judecătorești), *subvenții* (+1,7 mld. lei, ca efect al schemelor de sprijin introduse ca răspuns la evoluțiile de pe piața energiei). Au fost operate reduceri semnificative la *cheltuieli aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post aderare 2014-2020* (-7,35 mld. lei, în linie cu nerealizarea de 6,6 mld, lei a *fondurilor europene aferente cadrului financiar 2014-2020*).

În [Tabelul 4](#) se prezintă evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare din perspectiva metodologiei naționale (*cash*), exprimate ca pondere în PIB. Punctele de referință pentru anul 2021 sunt anul 2020 și anul 2009, care a marcat vârful perioadei de recesiune.

Comparativ cu anul precedent, în contextul ameliorării efectelor pandemiei și a revenirii economiei, în anul 2021 s-a consemnat reducerea deficitului bugetar, cu 2,84 pp din PIB, veniturile bugetare au înregistrat o creștere cu 1,70 pp din PIB, având ca reper baza redusă din anul 2020 (cu circa 12 mld, lei reprezentând sume amânate la plată de către agenții economici), iar cheltuielile bugetare, au fost mai mici cu 1,1 pp din PIB.

Veniturile BGC care au avut cea mai favorabilă evoluție au fost: *veniturile fiscale* (+1,50 pp din PIB), încasările din *contribuții de asigurări sociale* (+0,21 pp din PIB) și *sumele primite de la UE în contul plăților efectuate* (+0,08 pp din PIB), iar *veniturile nefiscale* s-au redus cu 0,1 pp din PIB.

La nivelul *veniturilor fiscale*, majorări semnificative comparativ cu anul precedent au fost înregistrate la încasările din *TVA* (+0,97 pp, pe fondul avansului consumului populației și al sumelor recuperate în contul celor amânate la plată de către agenții economici în anul 2020), *impozit pe profit* (+0,21 pp, evoluție susținută de efectul relansării activității economice), *impozit pe salarii și venit* (+0,08 pp, pe seama îmbunătățirii indicatorilor pieței muncii).

Pe partea de cheltuieli totale ale BGC, comparativ cu anul anterior pentru următoarele agregate bugetare s-au înregistrat reduceri semnificative: *cheltuieli de personal* (-0,92 pp din PIB în condițiile menținerii unei politici salariale prudente în sectorul public, cu o creștere (+1,8%) mult sub cea a PIB nominal - de 11,6%), *cheltuieli cu asistența socială* (-0,63 pp din PIB, dinamica acestora, respectiv +9,6%, pe fondul majorării punctului de pensie și creșterii succesive a alocațiilor de stat pentru copii fiind inferioară dinamicii PIB nominal) și *cheltuieli de capital* (-0,3 pp din PIB).

Creșteri raportate la anul 2020 au fost consemnate pentru: *proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare* (+0,2 pp din PIB) și *cheltuieli cu dobânzi* (+0,2 pp din PIB, urmare a creșterii necesarului de finanțare și a costurilor de împrumut).

Comparativ cu anul 2009, în anul 2021 deficitul bugetar *cash* a fost mai mare cu 0,18 pp din PIB, veniturile bugetare fiind superioare cu 2,44 pp din PIB, iar cheltuielile totale cu 2,27 pp din PIB.

**Tabelul 4: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde cash ( % din PIB)**

	2009	2015	2019	2020	Buget inițial 2021	Execuție 2021	Buget inițial 2021- 2020	Execuție 2021- 2020	Execuție 2021- 2009
<b>Venituri totale</b>	<b>29,6</b>	<b>32,8</b>	<b>30,3</b>	<b>30,4</b>	<b>30,8</b>	<b>32,1</b>	<b>0,4</b>	<b>1,7</b>	<b>2,4</b>
Venituri fiscale (exclusiv contribuții)	16,4	19,4	14,8	14,2	14,3	15,7	0,0	1,5	-0,7
Impozit pe venit	3,5	3,7	2,2	2,3	2,2	2,4	-12,0	0,1	-1,1
Impozit pe profit	2,0	1,9	1,7	1,5	1,5	1,7	0,0	0,2	-0,3
Impozite și taxe pe proprietate	0,6	0,8	0,6	0,6	0,5	0,6	0,0	0,0	-0,1
TVA	6,5	8,0	6,2	5,7	5,9	6,7	0,2	1,0	0,2
Accize	2,9	3,7	3,0	2,9	2,8	2,9	-0,1	0,0	0,0
CAS	9,0	8,1	10,5	10,5	10,2	10,8	-0,4	0,2	1,7
Venituri nefiscale	3,1	2,7	2,6	2,3	2,3	2,2	0,0	-0,1	-0,9
Donații	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,6
Sume primite de la UE în contul plăților efectuate	0,4	2,4	2,4	3,2	4,0	3,2	0,8	0,1	2,8
<b>Cheltuieli totale</b>	<b>36,6</b>	<b>34,2</b>	<b>34,9</b>	<b>40,0</b>	<b>37,6</b>	<b>38,8</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,1</b>	<b>2,3</b>
Cheltuieli de personal	8,8	7,3	9,7	10,4	9,3	9,5	-1,1	-0,9	0,6
Bunuri și servicii	5,3	5,7	5,0	5,4	4,7	5,4	-0,7	0,0	0,1
Dobânzi	1,1	1,3	1,1	1,4	1,4	1,5	0,1	0,2	0,4
Subvenții	1,4	0,9	0,7	0,8	0,6	0,7	-0,2	0,0	-0,6
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare	0,5	3,4	2,6	3,3	4,1	3,5	0,8	0,2	3,0
Asistență socială	12,0	10,7	10,8	13,1	12,1	12,5	-1,0	-0,6	0,4
Cheltuieli de capital	4,1	2,6	2,9	3,1	2,5	2,8	-0,6	-0,3	-1,3
<b>Sold bugetar</b>	<b>-6,95</b>	<b>-1,45</b>	<b>-4,59</b>	<b>-9,61</b>	<b>-6,77</b>	<b>-6,77</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>0,2</b>

Sursa: MF, calcule CF

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

În [Tabelul 5](#) se prezintă evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde ESA 2010<sup>30</sup>, exprimate ca procente din PIB. Analiza anului 2021 este făcută comparativ cu evoluțiile din anul anterior și, respectiv din anul 2009.

<sup>30</sup> Datele cuprinse în acest tabel nu sunt deplin comparabile cu cele din Tabelul 4, diferențele provin din sfera de cuprindere diferită în cele două standarde, ESA2010 și standardul național.



**Tabelul 5: Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în standarde ESA 2010, % PIB**

	2009	2015	2016	2019	2020	2021	Modificări 2021/2020	Modificări 2021/2009
<b>Total venituri, din care:</b>	<b>30,3</b>	<b>35,5</b>	<b>32,0</b>	<b>31,9</b>	<b>32,7</b>	<b>32,8</b>	<b>0,1</b>	<b>2,5</b>
Impozite indirecte, din acestea:	10,2	13,3	11,3	10,6	10,4	10,7	0,3	0,5
TVA	6,3	8,1	6,4	6,2	6,1	6,5	0,4	0,2
Accize + taxe vamale	3,9	5,2	4,9	4,4	4,3	4,2	-0,1	0,3
Impozite directe, din care:	5,9	6,6	6,4	4,9	4,7	5,1	0,4	-0,8
Impozit pe venit	3,3	3,7	3,7	2,3	2,4	...	...	...
Impozit pe profit	2,3	2,3	2,2	2,1	1,9	...	...	...
Alte venituri curente	1,4	2,0	1,6	1,9	1,9	1,6	-0,3	0,2
CAS	9,7	8,1	8,8	11,3	11,9	11,4	-0,5	1,7
Sume primite de la UE	0,5	2,8	1,3	1,1	1,7	2,0	0,3	1,5
<b>Total cheltuieli, din care:</b>	<b>39,4</b>	<b>36,1</b>	<b>34,6</b>	<b>36,2</b>	<b>42,0</b>	<b>39,9</b>	<b>-2,1</b>	<b>0,5</b>
Consum intermediar	6,0	5,9	5,6	5,6	6,0	5,9	-0,1	-0,1
Remunerarea salariaților	10,3	7,8	9,0	11,3	12,1	11,1	-1,0	0,8
Dobânzi	1,4	1,6	1,5	1,1	1,4	1,4	0,0	0,0
Asistență socială	12,7	11,5	11,5	11,8	13,4	13,2	-0,2	0,5
Subvenții	1,1	0,4	0,3	0,4	1,0	0,6	-0,4	-0,5
Alte cheltuieli curente	1,7	2,3	1,3	1,4	2,0	2,2	0,2	0,5
Formarea brută de capital fix	5,8	5,2	3,7	3,5	4,6	4,2	-0,4	-1,6
<b>Sold bugetar</b>	<b>-9,1</b>	<b>-0,6</b>	<b>-2,6</b>	<b>-4,3</b>	<b>-9,3</b>	<b>-7,1</b>	<b>2,2</b>	<b>2,0</b>

Sursa: Eurostat

Consolidarea fiscală inițiată în anul 2010 în vederea corectării dezechilibrelor majore existente la nivelul poziției finanțelor publice a fost caracterizată de un ritm alert, România reușind într-o perioadă de timp relativ scurtă, reducerea deficitului bugetar potrivit ESA 2010 de la 9,1% din PIB în anul 2009 la 0,6% din PIB în 2015. În anii 2016-2019 politica fiscală laxă a condus la inversarea acestui trend, înregistrându-se o creștere importantă a deficitului bugetar față de anul 2015, pe fondul scăderii masive a veniturilor (cu 3,7 pp în anul 2019). Astfel, anul 2019 a marcat depășirea pragului de 3% din PIB, România fiind plasată în PDE în aprilie 2020. Impactul măsurilor fiscale luate în anul 2020 pentru atenuarea efectelor sociale și economice în contextul declanșării Pandemiei a accentuat suplimentar dezechilibrul bugetar, deficitul BGC plasându-se cu 0,2 pp din PIB peste nivelul record atins în 2009. Anul 2021 a marcat revenirea economică pe fondul măsurilor de sprijin guvernamental și ameliorării situației sanitare și comparativ cu anul precedent veniturile bugetare au avansat marginal (+0,1 pp din PIB), în timp ce cheltuielile totale s-au redus cu 2,1 pp din PIB, consemnându-se un deficit de 7,1% din PIB, cu 2,2 pp din PIB sub nivelul atins în 2020.

În anul 2021 veniturile bugetare au înregistrat o pondere de 32,8% din PIB. Cele mai semnificative creșteri față de anul 2020 s-au consemnat pentru încasările din: *impozitul pe venit și pe profit* (+0,4 pp

din PIB, impozitele *pe producție și import* (+0,3 pp din PIB, în principal pe seama încasărilor din TVA care au avansat cu 0,4 pp din PIB), și sumele din *fonduri europene* (+0,3 pp din PIB). S-a redus ponderea încasărilor în PIB pentru agregatul *alte venituri curente* (-0,3 pp datorită diminuării veniturilor din proprietate) și *contribuții sociale* (-0,5 pp, majorarea PIB depășind creșterea fondului de salarii din economie).

Comparativ cu anul 2009, veniturile totale înregistrate în anul 2021 s-au majorat cu 2,5 pp din PIB, în principal pe seama *contribuțiilor sociale* (+1,7 pp din PIB, urmare transferului contribuțiilor sociale de la angajator la angajat din anul 2018), a sumelor din *fonduri europene* (+1,5 pp din PIB) și impozitelor *indirecte* (+0,5 pp din PIB). Impozitele *directe* au fost cu 0,8 pp din PIB mai mici, ca urmare a reducerii cotei de impozitare a veniturilor personale de la 16% la 10% începând cu anul 2018.

Ponderea cheltuielilor bugetare în 2021 a fost de 39,9% din PIB, mai puțin cu 2,1 pp față de anul anterior. Diminuarea a fost localizată la majoritatea componentelor, acestea consemnând un ritm moderat de creștere, sub dinamica PIB nominal. *Formarea brută de capital fix* și cheltuielile cu *subvențiile* s-au redus cu câte 0,4 pp, , cheltuielile cu *asistența socială* cu 0,2 pp din PIB, iar *remunerarea salariaților* cu 1 pp din PIB, în condițiile unui ritm de creștere nominal al cheltuielilor de personal semnificativ inferior celui al PIB nominal.

Comparativ cu anul 2009, cheltuielile bugetare au fost cu 0,5 pp din PIB mai mari, majorări fiind înregistrate la nivelul următoarelor componente: *remunerarea salariaților* (+0,8 pp din PIB), *alte cheltuieli curente* și *asistență socială* (cu câte +0,5 pp din PIB). În contrast, s-a redus semnificativ ponderea în PIB pentru componentele: *formarea brută de capital fix* (-1,6 pp), *subvenții* (-0,5 pp) și *consum intermediar* (-0,1 pp).

De notat că ajustarea fiscală în perioada 2009-2015 s-a realizat preponderent la nivelul cheltuielilor de investiții, de personal și asistența socială, procesul fiind inversat în perioada 2016-2021 prin creșterea accentuată a cheltuielilor de natură permanentă, respectiv *remunerarea salariaților* (+3,3 pp din PIB în anul 2021 comparativ cu 2015, susținută de dinamici salariale alerte și de modificarea de tratament fiscal al contribuțiilor sociale începând din anul 2018) și *asistența socială* (+1,7 pp din PIB).

CF consemnează persistența unor riscuri privind amplificarea deteriorării poziției fiscale structurale, pe partea de cheltuieli permanente (cheltuieli de personal, asistență socială). O posibilă materializare a acestora este de natură să complice suplimentar situația bugetului public având în vedere contextul actual complicat de războiul din Ucraina și de continuarea escaladării creșterii prețurilor la energie, materii prime, precum și de necesitatea continuării procesului de consolidare bugetară în anii următori în condițiile respectării calendarului angajat de România în cadrul PDE.

În cazul României, se manifestă și o constrângere suplimentară, legată de dimensiunea relativ ridicată a datoriei publice raportat la cea a sectorului financiar intern, cu o capacitate limitată de absorbție a unui stoc suplimentar de datorie publică.

CF subliniază că, în contextul unor necesități mari de finanțare și în următorii ani, ținând cont de aversiunea piețelor financiare la risc, respectiv, la niveluri înalte ale deficitului bugetar pentru o perioadă îndelungată, chiar dacă regulile fiscale în UE rămân suspendate și în perioada 2021-2023 o corecție care să conducă pe termen mediu la niveluri mai reduse ale deficitului bugetar și care să ancoreze așteptările

creditorilor către o traiectorie sustenabilă a politicii fiscal-bugetare este obligatorie. Mai mult, trebuie avute în vedere mari provocări pentru economie ce derivă din tranziția energetică, schimbarea de climă, nevoi sporite de finanțare pentru apărare (anunțate a crește la 2,5% din PIB), implicații ale contextului geopolitic. CF subliniază că această corecție are nevoie de o creștere semnificativă a veniturilor fiscale, care sunt la un nivel inadmisibil de jos în raport cu nevoile României, precum și comparativ cu reperele UE. Implementarea unui plan multianual riguros de consolidare fiscală și utilizarea eficientă a fondurilor europene puse la dispoziția României constituie bazele unei ajustări graduale, care să minimizeze costurile economice și sociale asociate și să impulsioneze o creștere economică sustenabilă în acord cu programele UE în domeniul digitalizării, promovării economiei circulare, reducerii dependenței de sursele de energie convențională în demersul comun de a asigura „înverzirea” economiilor europene.

### III.3. Soldul bugetar structural în România

Semnarea și ratificarea de către România a Tratatului privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernanța în cadrul Uniunii Economice și Monetare (TSCG) în anul 2012 a statuat un cadru fiscal-bugetar bazat pe reguli, având drept obiectiv în cazul României o țintă de deficit structural de maxim 1% din PIB potențial<sup>31</sup>. Prevederile TSCG și ale Directivei nr. 85/2011 au fost încorporate în legislația națională prin amendarea Legii nr. 69/2010 (LRFB) în decembrie 2013, astfel încât planificarea bugetară pe termen mediu a fost constrânsă de noua regulă pentru deficitul bugetar structural<sup>32</sup>, prevăzută de TSCG, începând cu elaborarea bugetului pentru anul 2015. Teoretic, odată cu atingerea OTM în anul 2015, procesul de consolidare fiscală inițiat în România în anul 2010 putea fi considerat încheiat. Însă, această constrângere nu a mai funcționat ulterior, **începând cu anul 2016 având loc o abatere deliberată și de amploare de la regula privind nivelul maxim de 1% al deficitului structural. În perioada 2017-2019 România a făcut de două ori obiectul Procedurii de deviație semnificativă de la OTM - brațul preventiv al PSC, din martie 2020 fiind și singura țară din UE plasată în Procedura de deficit excesiv – brațul corectiv al PSC.**

Trebuie avut în vedere că definirea țintei în termeni de deficit structural implică un obiectiv de deficit efectiv ajustat în funcție de poziția economiei în cadrul ciclului economic, astfel că la intrarea deviației PIB (engl. *output gap*) în teritoriu pozitiv, respectarea țintei de deficit structural de 1% din PIB necesită niveluri ale deficitului efectiv inferioare acestuia (componenta ciclică<sup>33</sup> a soldului bugetar fiind pozitivă). Soldul bugetar structural, deși reflectă mai fidel poziția fiscală a unei economii, prezintă o serie de

---

<sup>31</sup> TSCG obligă părțile contractante să asigure convergența către OTM specific fiecărei țări (conform PSC), cu o limită a deficitului structural de 0,5%, respectiv 1% din PIB pentru statele membre cu o datorie publică semnificativ sub 60% din PIB (cazul României). Atingerea OTM ar trebui să asigure o marjă de siguranță privind respectarea limitei de 3% din PIB pentru deficitul bugetar ESA și spațiu fiscal suficient pentru unele măsuri discreționare.

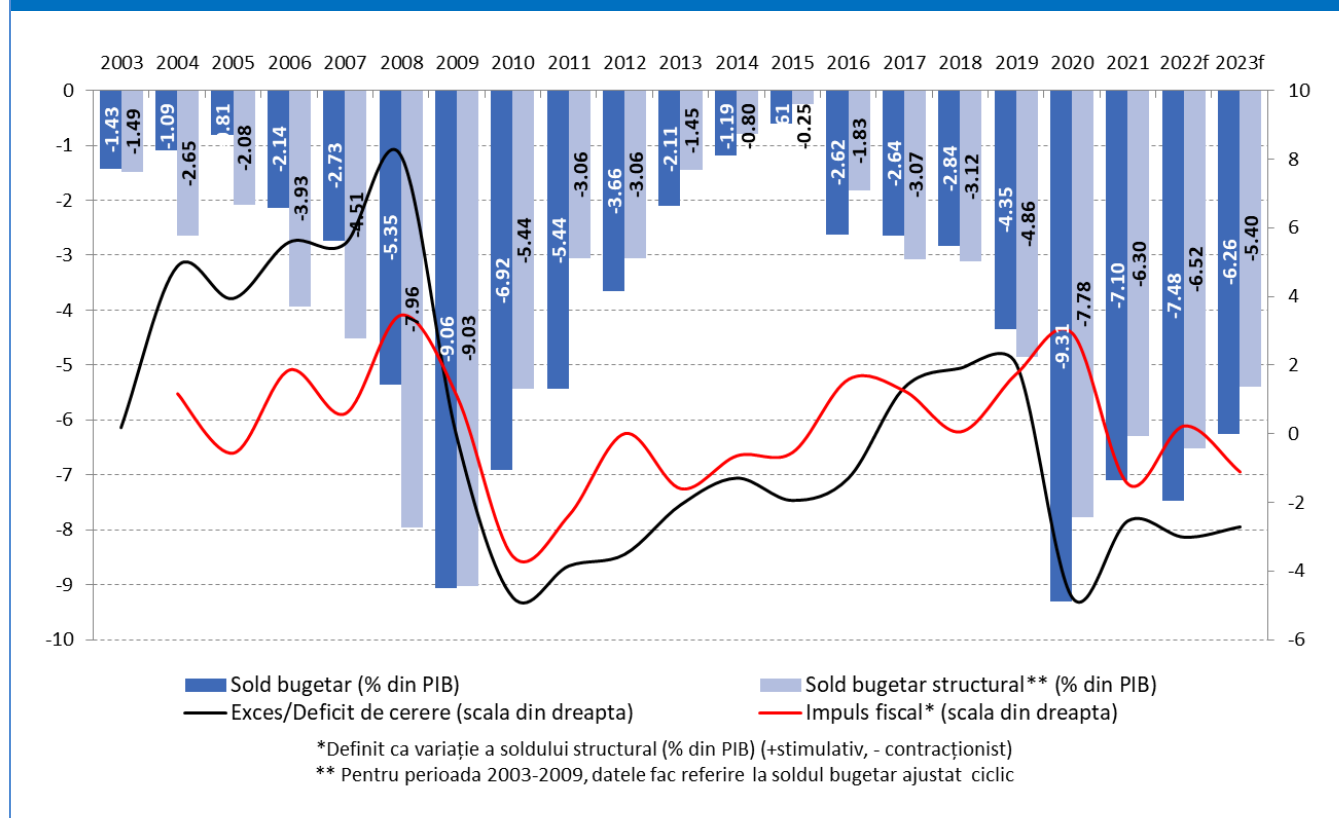
<sup>32</sup> Se calculează scăzând din soldul bugetar efectiv componenta ciclică a deficitului bugetar și măsurile *one-off* și temporare. Pentru detalii, vezi <http://consiliulfiscal.ro/Raport2011.pdf>, pag. 48-59.

<sup>33</sup> Componenta ciclică a soldului bugetar = *output gap* \*  $\epsilon$ , unde  $\epsilon$  reprezintă semielasticitatea deficitului bugetar la modificarea volumului activității economice.

dezavantaje, cel mai important fiind legat de incertitudinile asociate estimării acestuia. Astfel, valoarea soldului structural este dependentă de nivelul deviației PIB, aceasta fiind calculată în raport cu nivelul PIB potențial - o mărime neobservabilă deseori supusă unor revizuirii mai mult sau mai puțin semnificative, în funcție de actualizarea datelor statistice și metodologia folosită. De exemplu, estimarea deviației PIB pentru România, prezentată în Raportul anual al CF pe anul 2020, a fost revizuită de la 1,59% pentru 2019, -5,34% pentru 2020 și -3,64% pentru anul 2021 (AMECO, mai 2021) la 2,04% pentru 2019, -4,76% pentru 2020 și -2,52% pentru anul 2021 (AMECO, iunie 2022).

Evoluția deficitului structural, impulsului fiscal și excesului de cerere (prezentată în *Graficul 4*) ilustrează cum în perioada 2003-2021 România a practicat preponderent o politică fiscal-bugetară prociclică<sup>34</sup>. Politica discreționară de stimulare intensă, dar inutilă și contraproductivă a economiei în perioada de expansiune pre-criză (2006-2008), respectiv de frânare în perioada când a operat sub potențial (2010-2015), a contribuit la amplificarea fluctuațiilor ciclului economic prin caracterul său pro-ciclic pronunțat, acțiunea automată, benefică și stabilizatoare a stabilizatorilor automați fiind astfel anulată.

**Graficul 4: Deficitul structural, impulsul fiscal și excesul de cerere**



Sursa: AMECO, calcule Consiliul Fiscal

În perioada 2010-2015, deficitul bugetar structural s-a redus de la 9% din PIB potențial în anul 2009 la 0,3%, cu un ritm mediu de ajustare de 1,5 pp pe an. Nivelul de pornire fiind foarte ridicat în raport cu constrângerile de finanțare, s-a impus adoptarea rapidă a unor măsuri radicale în anii 2010 și 2011,

<sup>34</sup> Exceptând anii 2005, 2009, 2016 și 2020.

consolidarea fiscală fiind realizată cu un pas mediu de ajustare de 3 pp anual, în principal pe partea de cheltuieli. Acest proces a fost însă brusc inversat începând cu anul 2016, în urma intrării în vigoare a noului Cod Fiscal care a adus o amplă relaxare fiscală concomitent cu legiferarea unor majorări importante de cheltuieli permanente (salarii și pensii<sup>35</sup>). Menținerea caracterului expansionist al politicii fiscale în condițiile unei deviații PIB pozitive începând cu anul 2017, precum și eludarea deliberată a regulilor instituite de TSCG și LRFB privind menținerea țintei de deficit structural, au contribuit la deteriorarea rapidă a poziției finanțelor publice, execuția bugetară a anului 2019 încheindu-se cu un deficit ESA de -4,4% din PIB, semnificativ peste limita admisă de 3%. Astfel, România a intrat sub incidența Procedurii de Deficit Excesiv din martie 2020, aceasta fiind menținută chiar și în contextul activării clauzei derogatorii generale a PSC.

Declanșarea pandemiei COVID-19 a survenit în condițiile în care România avea un deficit structural de aproape 5% din PIB potențial, cel mai ridicat din UE, care a limitat mult spațiul de manevră în combaterea efectelor generate de aceasta, anul 2020 încheindu-se cu un deficit structural de 7,8%<sup>36</sup> din PIB potențial. În condițiile evoluției ciclice adverse<sup>37</sup> cauzate de pandemie, politica fiscal-bugetară din anul 2020 a fost anti-ciclică, având un caracter puternic stimulat (impuls fiscal de 2,9 pp), pe fondul măsurilor de sprijinire a economiei, populației și sectorului de sănătate la care s-au adăugat creșteri de cheltuieli (majorări ale punctului de pensie și ale alocațiilor pentru copii) și reduceri de taxe și impozite decise anterior declanșării pandemiei (eliminarea supra-accizei și a taxei pe activele bancare).

Anul 2021 a consemnat o reducere a deficitului bugetar potrivit metodologiei ESA 2010 până la nivelul de 7,1% din PIB pe fondul redresării cadrului macroeconomic și al recuperării peste așteptări a obligațiilor bugetare aferente anului 2020 care fuseseră amânate la plată de agenții economici. Aceste evoluții favorabile ar fi permis o reducere mai amplă a deficitului bugetar față de nivelul efectiv înregistrat, însă veniturile suplimentare au fost alocate integral pentru majorări ale agregatelor de cheltuieli fiind chiar consemnate creșteri suplimentare ale cheltuielilor bugetare. Această situație complică perspectiva procesului de consolidare bugetară pe termen mediu deoarece o parte din veniturile suplimentare încasate în anul 2021 sunt temporare sau se datorează dinamicii ciclice favorabile a economiei, în timp ce o parte și mai însemnată din sporul de cheltuieli a fost generată de creșteri de cheltuieli permanente care afectează soldul bugetar structural. Astfel, deși deficitul bugetar s-a diminuat cu 2,2 pp în 2021 față de anul precedent, pasul de ajustare al deficitului structural a fost de doar 1,5 pp, de la 7,8% în 2020 la 6,3% în 2021.

Construcția bugetară pentru anul 2022 a avut în vedere o țintă de deficit bugetar de 6,2% din PIB conform metodologiei ESA 2010, fiind proiectată o traiectorie de revenire sub pragul de 3% din PIB începând cu anul 2024. Această evoluție este compatibilă, potrivit MF, cu o reducere a deficitului structural cu 3,6 pp din PIB potențial până în anul 2025, la finele orizontului de prognoză persistând o

---

<sup>35</sup> Începând cu anul 2017 s-au legiferat creșteri ad-hoc ale punctului de pensie (+65% între 2017-2020).

<sup>36</sup> Conform bazei de date AMECO. De notat că nivelul deficitului structural este identic în evaluarea CE cu cel al deficitului ajustat ciclic.

<sup>37</sup> Conform CE, de la un exces de cerere de 2% din PIB potențial în 2019, la un deficit de cerere de 4,8% în 2020.

deviație de 1,8 pp de la obiectivul pe termen mediu<sup>38</sup>. Procesul de consolidare este susținut, în viziunea MF, pe partea de venituri prin creșterea eficienței colectării și accelerarea absorbției fondurilor europene (din CFM și PNRR), iar pe partea de cheltuieli prin înghețarea majorității salariilor din sectorul public și prin ritmuri de creștere în termeni nominali inferioare dinamicii PIB nominal pentru cheltuielile cu bunuri și servicii și cele cu asistența socială. Totodată, este de remarcat că procesul de consolidare bugetară pe termen mediu este proiectat în mod substanțial pe partea de cheltuieli.

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

Astfel, consolidarea bugetară prin creșterea veniturilor fiscale reprezintă o problemă de securitate economică și de solidaritate națională pentru ca bugetul public să poată face față la nevoi foarte mari actuale și viitoare. În acest sens, CF apreciază că România poate obține un spor considerabil de venituri bugetare printr-o colectare mai bună și prin reducerea multitudinii de excepții și porțițe existente în regimul fiscal actual<sup>39</sup>.

### III.4. Veniturile bugetare

Veniturile BGC, nete de impactul schemelor de compensare a obligațiilor restante față de buget de tip *swap* (în sumă de 0,66 mld. lei), au crescut în anul 2021 cu 17,9% (+57,5 mld. lei) față de anul precedent sub impactul a doi factori principali: recuperarea obligațiilor bugetare aferente anului 2020 care fuseseră amânate la plată de agenții economici și redresarea cadrului macroeconomic, PIB real înregistrând un ritm de creștere de 5,9%. Astfel, veniturile bugetare s-au situat la un nivel de aproape 379 mld. lei (reprezentând circa 32,1% din PIB) ce consemnează o creștere cu 1,7 pp față de nivelul de 30,4% din PIB înregistrat în anul 2020. Această evoluție a fost determinată în principal de creșterea ponderii *veniturilor fiscale* (+1,5 pp), celelalte categorii înregistrând modificări mai reduse: *contribuții de asigurări sociale*

---

<sup>38</sup> Conform Programului de Convergență 2022-2025.

<sup>39</sup> Pentru o analiză mai aprofundată privind necesitatea creșterii veniturilor fiscale în România și căutarea de soluții pentru atingerea acestui deziderat, poate fi consultat studiul „Consolidarea bugetară și creșterea veniturilor fiscale – Necesitate vitală pentru stabilitatea și securitatea economică a României” realizat de un Grup de lucru sub coordonarea Consiliului Fiscal ([http://www.consiliulfiscal.ro/Analiza\\_sistem\\_fiscal\\_RO.pdf](http://www.consiliulfiscal.ro/Analiza_sistem_fiscal_RO.pdf)).

(+0,2 pp), *sume primite de la UE* (+0,1 pp), respectiv *venituri nefiscale* (-0,1 pp). Așa cum s-a menționat mai sus, trebuie avut în vedere că execuția *cash* a veniturilor fiscale și a contribuțiilor de asigurări sociale, aferente anului 2021, a fost influențată în mod favorabil de recuperarea obligațiilor amânate la plată de agenții economici în anul anterior. Acest surplus de venituri, cu impact semnificativ asupra execuției bugetare aferente anului 2021, are un caracter excepțional și temporar, astfel că nu este de așteptat ca evoluții similare să survină și în anii următori.

*Veniturile fiscale* au înregistrat creșteri la nivelul majorității agregatelor componente, cele mai ample fiind consemnate în cazul veniturilor din: *TVA* (+1 pp, și pe fondul creșterii consumului final al gospodăriilor populației cu 13,9%), *impozitul pe profit* (+0,2 pp), *taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități* (+0,1 pp), și *impozitul pe salarii și venit* (+0,1 pp, susținute de dinamica pozitivă a câștigului salarial mediu brut și a numărului mediu de salariați, acești factori exercitând un impact favorabil și asupra încasărilor din *contribuții de asigurări sociale*). În ceea ce privește *veniturile nefiscale* (-0,1 pp), scăderea ponderii acestora în PIB reflectă o dinamică mai rapidă a PIB nominal (care a crescut cu 11,6%, pe fondul unui deflator de 5,4%) față de dinamica acestui agregat bugetar care s-a majorat cu 1,6 mld. lei, reprezentând un avans de doar 6,6%. Nu în ultimul rând, evoluția *sumelor primite de la UE* reflectă, în afară de sumele destinate luptei cu pandemia COVID-19, și impactul fondurilor destinate agriculturii<sup>40</sup> și prefinanțările acordate sectorului neguvernamental care nu reprezintă venituri efective ale administrației publice. Astfel, sumele aferente cadrului financiar 2014-2020 s-au majorat cu circa 5,9 mld. lei față de anul 2020 (creșterea fiind de aproximativ 5 mld. lei dacă se elimină impactul fondurilor destinate agriculturii), în timp ce absorbția efectivă de fonduri structurale, calculată pe baza rambursărilor CE, a avansat cu aproape 13,9 mld. lei<sup>41</sup>.

Comparativ cu proiecția bugetară inițială, veniturile BGC încasate în anul 2021, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, au consemnat o creștere de amploare, cu 14,9 mld. lei (reprezentând +1,3 pp din PIB). Această evoluție favorabilă s-a datorat unor depășiri semnificative ale proiecțiilor inițiale în cazul *veniturilor fiscale* (+1,5 pp) și al *contribuțiilor de asigurări* (+0,6 pp), contrabalansate parțial de minusurile înregistrate la *sumele primite de la UE* (-0,8 pp) și *venituri nefiscale* (-0,1 pp). Trebuie menționat că depășirea țintelor de încasări propuse prin proiectul de buget se datorează, în principal, următorilor factori: evoluțiile macroeconomice mai favorabile decât cele anticipate la momentul elaborării proiectului de buget și comportamentul firmelor care au rambursat într-o proporție însemnată impozitele și taxele amânate la plată în anul 2020, peste nivelul estimat în bugetul inițial.

În cazul *veniturilor fiscale*, situarea peste proiecția inițială se datorează în principal încasărilor din: *TVA* (+0,8 pp), *impozit pe profit* (+0,2 pp), *impozit pe salarii și venit* (+0,2 pp, acest agregat beneficiind și de o evoluție mai favorabilă a pieței muncii în raport cu estimările inițiale), *accize* (+0,1 pp) și *alte impozite și taxe pe bunuri și servicii* (+0,1 pp), în timp ce ținta pentru încasările din *taxa pe utilizarea bunurilor*,

---

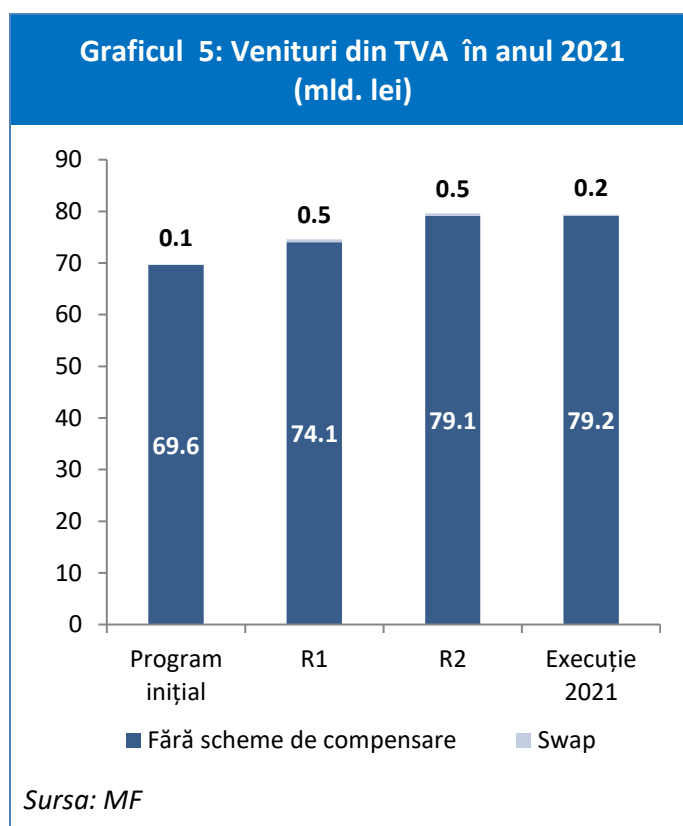
<sup>40</sup> Sume acordate prin Fondul European de Garantare Agricolă (FEGA), prin Fondul European Agricol pentru Dezvoltare Rurală (FEADR) și prin Fondul European pentru Pescuit și Afaceri Maritime (FEPAM).

<sup>41</sup> Conform stadiului absorbției la 31 decembrie 2020, respectiv la 31 decembrie 2021, publicat de Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE).

autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități (-0,1 pp) nu a fost îndeplinită din cauza amânării licitației pentru închirierea benzilor de frecvență 5G de către operatorii de telefonie mobilă. Depășirea încasărilor programate din contribuții de asigurări se datorează și evoluției mai favorabile a pieței muncii în raport cu estimările inițiale, în timp ce minusul înregistrat de veniturile nefiscale reflectă neîndeplinirea nivelului prognozată al încasărilor din dividende plătite de companiile de stat sau încasarea cu întârziere a acestora. Categoria de venituri care a consemnat cea mai amplă neîndeplinire a țintei propuse prin bugetul pe anul 2021 este reprezentată de sumele primite de la UE, execuția tuturor elementelor componente ale acestui agregat situându-se semnificativ sub proiecțiile inițiale, după cum urmează: fondurile destinate agriculturii (-3,5 mld. lei față de bugetul inițial), fondurile structurale (-3,1 mld. lei), respectiv alte sume primite de la UE (-2,4 mld. lei).

### III.4.1. TVA și accize

Încasările din TVA în standarde cash, nete de impactul schemelor de compensare de tip swap, au înregistrat în anul 2021 un nivel de 79,2 mld. lei, situându-se cu 9,6 mld. lei peste nivelul prevăzut în proiectul inițial de buget. În graficul alăturat este prezentată evoluția încasărilor și a schemelor de compensare programate în proiectul de buget și cu ocazia rectificărilor bugetare, comparativ cu valorile efectiv înregistrate în execuția bugetară. Astfel, ambele rectificări bugetare au operat revizuirii pozitive de amploare ale acestui agregat bugetar (+4,4 mld. lei, respectiv +5 mld. lei) ca urmare a faptului că agenții economici au rambursat peste așteptări impozitele și taxele amânate la plată în anul 2020, dar și pe fondul evoluțiilor macroeconomice mai favorabile decât cele anticipate inițial.



În opiniile sale asupra proiectelor de rectificare bugetară CF nu a exprimat rezerve cu privire la nivelurile propuse pentru încasările din TVA, considerând că acestea sunt justificate de cei doi factori menționați mai sus. Execuția finală a anului 2021 a confirmat revizuirile pozitive operate pe parcurs, nivelul veniturilor din TVA depășind cu 0,1 mld. lei estimările de la cea de a doua rectificare.

Trebuie menționat că depășirea semnificativă (+9,6 mld. lei) a nivelului programat al încasărilor din TVA survine în contextul manifestării următorilor factori:

- La momentul realizării proiectului de buget, MF a fundamentat prognoza de venituri în baza unei abordări conservatoare care a reflectat doar parțial recuperarea unor sume amânate la plată de agenții



- economici. Astfel, ajustând punctul de plecare al proiecției (încasările din TVA din anul 2020) cu volumul obligațiilor referitoare la TVA amânate la plată de agenții economici (de peste 5 mld. lei) și cu rambursările accelerate de TVA realizate în anul 2020 (de aproximativ 2,2 mld. lei, reprezentând un element cu caracter excepțional), și aplicând creșterea de 6,1%, prognozată la acel moment de CNSP pentru consumul final al gospodăriilor populației, exclusiv componenta de autoconsum și IFSLSG<sup>42</sup> (baza macroeconomică relevantă<sup>43</sup> pentru încasările din TVA), reiese că acest agregat era subestimat în bugetul inițial cu circa 2-3 mld. lei, fără a lua în calcul sumele preconizate a se recupera în anul 2021;
- Ultimele date disponibile indică o creștere efectivă a bazei macroeconomice relevante cu aproximativ 13,9%, fapt ce justifică o majorare a încasărilor din TVA cu circa 5 mld. lei față de nivelul programat;
  - Nu în ultimul rând, execuția bugetară a anului 2021 indică o recuperare peste așteptări a obligațiilor amânate la plată de agenții economici în anul anterior, în cazul încasărilor din TVA fiind înregistrat un plus de venituri de circa 4 mld. lei.

Cumulând efectele tuturor factorilor menționați anterior, se constată că aceștia justifică o majorare a încasărilor din TVA față de nivelul prevăzut în bugetul inițial situată cel mai probabil între 11 și 12 mld. lei. În acest context, depășirea cu doar 9,6 mld. lei a nivelului programat pentru încasările din TVA poate sugera o înrăutățire a colectării acestui agregat bugetar.

Comparativ cu anul precedent, nivelul încasărilor corespunzătoare acestui agregat bugetar, nete de impactul schemelor de tip *swap*, a crescut cu 30,5% (+18,5 mld. lei). Pentru a fundamenta rezultatele analizei realizate mai sus, se poate investiga performanța încasărilor din TVA și prin realizarea unei proiecții *ex-post* a acestui agregat bugetar și compararea sa cu realizările efective. Astfel, pornind de la execuția bugetară pe anul 2020 a veniturilor din TVA (ajustată, așa cum s-a menționat anterior, cu volumul obligațiilor amânate la plată de agenții economici și cu valoarea rambursărilor accelerate de TVA), s-a aplicat creșterea cu 13,9% a cheltuielilor cu consumul final al populației (exclusiv componenta de autoconsum și IFSLSG) și apoi au fost adăugate sumele recuperate din obligațiile referitoare la TVA amânate la plată în 2020 (estimate la circa 4 mld. lei). Sub impactul acestor factori, proiecția *ex-post* a încasărilor din TVA pentru anul 2021 se situează la 81-82 mld. lei, în timp ce execuția efectivă a consemnat un nivel de 79,2 mld. lei. Aceste rezultate confirmă existența unei diferențe nefavorabile care poate sugera o înrăutățire a colectării în cazul veniturilor din TVA.

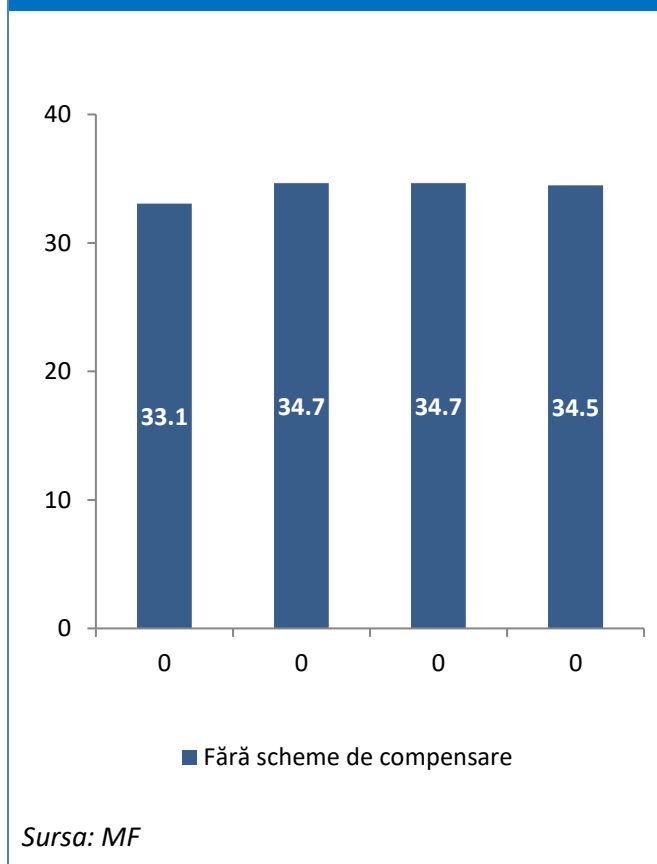
---

<sup>42</sup> Instituții fără scop lucrativ aflate în serviciul gospodăriilor populației.

<sup>43</sup> Agregat macroeconomic de care depind încasările dintr-o anumită categorie de venituri bugetare.

Veniturile colectate din **accize**, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap*, au însumat 34,5 mld. lei în anul 2021, acest nivel fiind cu circa 1,4 mld. lei mai mare decât estimările avute în vedere la fundamentarea proiectului de buget. Astfel, programul inițial prevedea venituri din accize în valoare de 33,1 mld. lei, avându-se în vedere o creștere prognozată a bazei macroeconomice (consumul final al populației în termeni reali) de 3,7%, precum și obținerea unui spor de încasări de circa 1.1 mld. lei ca urmare a majorării nivelului accizei la produsele din tutun. Prima rectificare bugetară a revizuit ascendent nivelul estimat inițial cu 1,6 mld. lei pe fondul unei evoluții mai favorabile a bazei macroeconomice relevante, comparativ cu estimările din proiectul de buget. Cea de a doua rectificare bugetară nu a operat modificări asupra țintei de încasări pentru acest agregat bugetar, iar execuția efectivă a consemnat un nivel al veniturilor din accize de 34,5 mld. lei, cu 0,2 mld. lei mai puțin decât proiecția de la prima rectificare.

**Graficul 6: Venituri din accize în anul 2021 (mld. lei)**



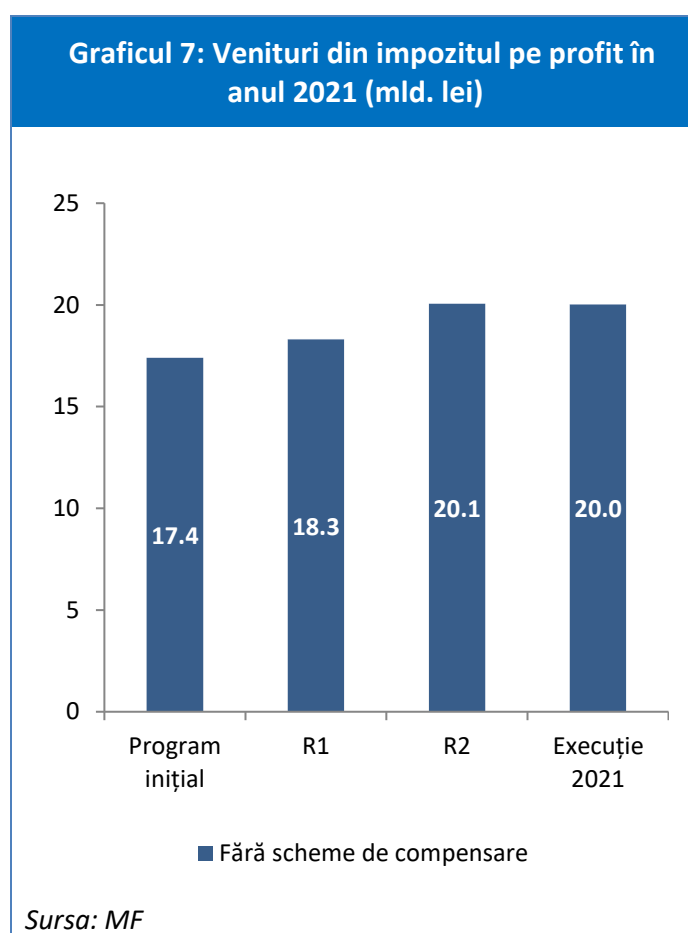
Față de anul precedent, nivelul veniturilor colectate din accize a crescut cu 3,8 mld. lei (+12,4%) în contextul unui avans de 8,3% al consumului final al populației (exclusiv componenta de autoconsum și IFSLSG) în termeni reali și al majorării nivelului accizei la produsele din tutun în două etape pe parcursul anului 2021 (de la 533,97 lei/1.000 de țigarete, la 546,21 lei/1.000 de țigarete începând cu 1 ianuarie, urmată de o nouă creștere la 563,97 lei/1.000 de țigarete începând cu 1 aprilie). Având în vedere că accizele sunt prezentate în mod agregat în construcția bugetară, ceea ce nu permite studierea impactului modificării unei singure categorii, este de interes realizarea unei analize a structurii încasărilor din accize. Astfel, cu o pondere de 50,1% din încasări (față de 49,5% în anul anterior), accizele la produsele energetice continuă să reprezinte cea mai importantă componentă a încasărilor din accize chiar dacă eliminarea supra accizei la carburanți în anul 2020 a avut un impact semnificativ asupra acestora, ponderea în total încasări diminuându-se semnificativ față de anul 2019 când se situa în jurul valorii de 55%. Pe de altă parte, deși accizele la produsele din tutun s-au majorat pe parcursul anului 2021, ponderea acestei categorii în total încasări s-a diminuat la 45,6% de la 46,8% în 2020. Încasările din accize la alcool, distilate și băuturi alcoolice s-au menținut la o pondere de circa 4% din totalul încasărilor, în timp ce restul categoriilor au continuat să se situeze sub 1%.

Analizând modificările înregistrate față de anul 2020 la nivelul fiecărei categorii de produse, se constată că încasările din accize la produsele energetice s-au majorat cu 13,6% (+2,1 mld. lei), depășind dinamica bazei macroeconomice relevante (+8,3%) la care se adaugă actualizarea cu creșterea prețurilor de consum comunicată de INS (+3%, pentru perioada octombrie 2019-septembrie 2020). Încasările din

accize la produsele din tutun au crescut cu 9,36% (+1,3 mld. lei), depășind estimările privind materializarea unui spor de încasări de circa 1,1 mld. lei ca urmare a majorării nivelului acestor accize. Cea de a treia categorie, reprezentată de accizele la alcool, distilate și băuturi alcoolice, a crescut cu 19,6% (+0,3 mld. lei), depășind și ea semnificativ dinamica bazei macroeconomice relevante cumulată cu actualizarea pentru creșterea prețurilor de consum, însă datorită ponderii reduse în total, impactul acestei categorii de accize la nivelul întregului agregat bugetar nu este unul semnificativ. În consecință, având în vedere că volumul obligațiilor referitoare la accize amânate la plată de agenții economici este unul redus (evaluat la circa 0,1 mld. lei) și nu explică integral evoluția peste așteptări a încasărilor pentru aproape toate categoriile de accize, se poate concluziona că performanța încasărilor din accize s-a îmbunătățit în cursul anului 2021, ceea ce poate sugera o creștere a eficienței colectării în acest domeniu.

### III.4.2. Impozite directe

Încasările din **impozitul pe profit** în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare, au fost în cuantum de circa 20 mld. lei, reprezentând o creștere cu 4,3 mld. lei (+27,7%) față de anul 2020, dar și o depășire cu 2,6 mld. lei a estimărilor din bugetul adoptat pentru anul 2021. Astfel, programul inițial prevedea încasări din impozitul pe profit în valoare de 17,4 mld. lei, în contextul în care se anticipa o creștere a bazei macroeconomice relevante (PIB nominal) cu 7,3%. Această valoare a fost revizuită ascendent cu ocazia rectificărilor bugetare (+0,9 mld. lei la prima rectificare, respectiv +1,8 mld. lei la a doua rectificare) fiind avute în vedere evoluțiile mai favorabile ale cadrului macroeconomic, comparativ cu estimările inițiale, precum și situația la zi a încasărilor care reflecta o recuperare peste așteptări a obligațiilor amânate la plată în anul 2020.



În analiza sa asupra proiectelor de rectificare bugetară, CF a apreciat că revizuirile operate sunt plauzibile, fapt confirmat de execuția finală a acestui agregat bugetar care a consemnat o valoare foarte apropiată de nivelul estimat la cea de a doua rectificare (diferență de doar -29 mil. lei).

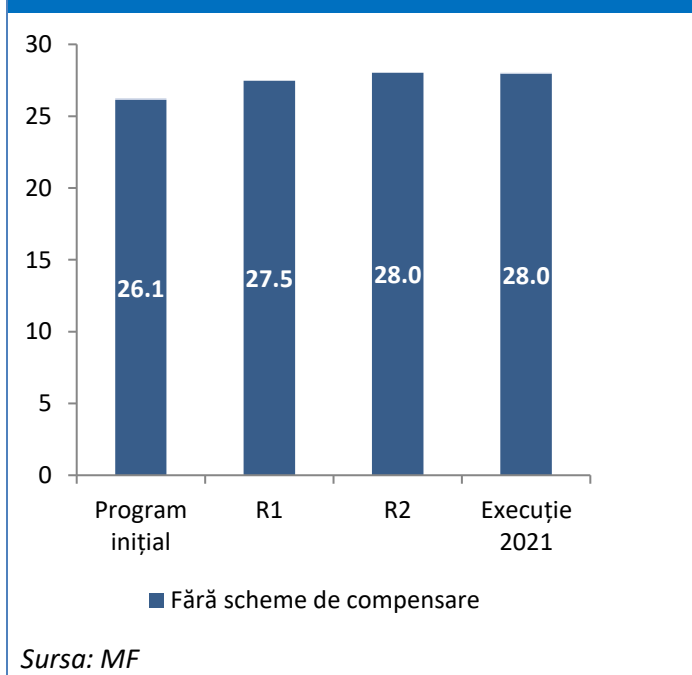
Evoluția puternic ascendentă a încasărilor din impozitul pe profit față de anul anterior (+27,7%, reprezentând +4,3 mld. lei) a fost cu mult mai accentuată decât dinamica bazei macroeconomice relevante (PIB nominal, care a crescut cu doar 11,6%). Chiar și ținând cont de volumul obligațiilor privind

impozitul pe profit amânate la plată de agenții economici (evaluate la circa 0,5 mld. lei) și presupunând un grad ridicat de recuperare a acestora, reiese un potențial spor de venituri de circa 1-1,5 mld. lei care ar putea fi justificat de o îmbunătățire a gradului de colectare.

O analiză a structurii încasărilor aferente acestui agregat bugetar arată că cel mai mare impact a fost exercitat de evoluția impozitului pe profit plătit de agenții economici din sectorul nefinanciar (acesta reprezentând componenta principală a veniturilor din impozitul pe profit cu peste 95% din totalul încasărilor) care a crescut cu 4,2 mld. lei (+28,5%) față de anul anterior. Pe de altă parte, încasările din impozitul pe profit plătit de băncile comerciale s-au diminuat cu 0,2 mld. lei (-16%), ceea ce reprezintă o atenuare a volatilității care a caracterizat această categorie în ultimii ani (creștere de peste 70% în 2019, urmată de o scădere cu 44% în 2020<sup>44</sup>) și care a influențat semnificativ evoluția întregului agregat bugetar. Diferența de 0,3 mld. lei a fost cauzată de diminuarea schemei de compensare de tip *swap* în 2021 față de 2020. În consecință, evoluția puternic crescătoare a încasărilor din impozitul pe profit plătit de agenții economici din sectorul nefinanciar, categorie ce reprezintă majoritatea covârșitoare a încasărilor din impozitul pe profit, confirmă concluziile formulate mai sus privind perspectiva îmbunătățirii eficienței colectării pentru acest agregat bugetar în 2021.

Încasările din **impozitul pe venit și salarii**, după standarde *cash*, au fost de circa 28 mld. lei, ceea ce reprezintă o depășire cu 1,8 mld. lei a nivelului bugetat la începutul anului 2021. Astfel, programul inițial prevedea încasări de 26,1 mld. lei pe seama unei creșteri estimate a numărului mediu de salariați de 1,3%, respectiv al unui avans de 4,5% al salariului mediu brut. Acest nivel a fost revizuit ascendent cu ocazia rectificărilor bugetare (+1,3 mld. lei la prima rectificare, respectiv +0,6 mld. lei la a doua rectificare) fiind avute în vedere evoluțiile mai favorabile ale pieței muncii, comparativ cu estimările inițiale, precum și recuperarea peste așteptări a sumelor reprezentând obligații amânate la plată în anul 2020. În opiniile sale asupra proiectelor de rectificare bugetară, CF a apreciat că revizuirile

**Graficul 8: Venituri din impozitul pe venit în anul 2021 (mld. lei)**



<sup>44</sup> Evoluția volatilă a încasărilor din impozitul pe profit plătit de băncile comerciale a survenit pe fondul deciziei din iunie 2019 a Înaltei Curți de Casație și Justiție în litigiul dintre Curtea de Conturi și băncile de economisire-creditare în domeniul locativ care a determinat constituirea unor provizioane consistente pentru litigiul sau pentru riscul de-credit, precum și al impactului taxei pe activele financiare. În cazul băncilor, potrivit Codului Fiscal, baza de impozitare pentru impozitul pe profit plătit în anul curent este reprezentată de profitul obținut în anul precedent, acestea făcând plăți anticipate pe baza impozitului pe profit din anul trecut (actualizat cu inflația), care se regularizează în anul următor.

operate sunt plauzibile, fapt confirmat de execuția finală a acestui agregat bugetar care a consemnat o valoare a încasărilor foarte apropiată de nivelul estimat la cea de a doua rectificare (diferență de doar -57 mil. lei).

Față de anul anterior, încasările din impozitul pe venit și salarii s-au majorat cu 15,5% (+3,7 mld. lei), dinamica acestei categorii de venituri bugetare fiind în concordanță cu evoluția bazelor macroeconomice relevante pe parcursul anului 2021. Astfel, pornind de la execuția bugetară a anului 2020 (ajustată pentru a ține cont de volumul obligațiilor amânate la plată de agenții economici, evaluat la circa 0,7 mld. lei) și extrapolând cu dinamica numărului mediu de salariați și a salariului mediu brut în anul 2021 (+1,5%, respectiv +7% conform ultimelor date disponibile), apare drept justificat un nivel al încasărilor de peste 27 mld. lei. Adăugând și recuperarea într-o proporție ridicată a obligațiilor amânate la plată în anul 2020, proiecția *ex-post* a încasărilor pentru acest agregat se regăsește în apropierea nivelului efectiv din execuția bugetară de 28 mld. lei, nefiind aparent un surplus semnificativ de venituri ce ar putea rezulta dintr-o îmbunătățire a colectării.

Pentru a investiga mai detaliat evoluția încasărilor din impozitul pe venit și salarii s-a procedat la o analiză a structurii acestora pe principalele componente. Astfel, impozitul pe salarii (care reprezintă 73,7% din încasările aferente acestui agregat bugetar) a avut o dinamică ușor mai alertă decât cea a bazelor macroeconomice relevante, consemnând o creștere cu 10,8% (+2 mld. lei) față de anul anterior. Această evoluție ar justifica o recuperare parțială a sumelor reprezentând obligații bugetare amânate la plată în anul 2020 însă nu indică existența unui surplus de venituri care să sugereze o eficiență mai mare a colectării. Ritmul mai alert de creștere pe ansamblul încasărilor din impozitul pe venit și salarii (+15,5% față de anul anterior) a fost atins ca urmare a contribuțiilor favorabile aduse de celelalte componente principale ale sale: încasările din impozitul pe venitul din dividende (pondere de 9,1% în total încasări) au crescut cu 32% (+0,6 mld. lei), încasările din impozitul pe veniturile din pensii (pondere de 7,1% în total încasări) s-au majorat cu 38,6% (+0,5 mld. lei), iar încasările din impozitul pe venit stabilit pe baza declarației unice (pondere de 7,2% în total încasări) au crescut cu 18,8% (+0,3 mld. lei). Concluzionând analiza realizată la nivelul principalelor componente ale impozitului pe salarii și venit, se constată că dinamica acestora confirmă recuperarea peste așteptări a obligațiilor amânate la plată de agenții economici în anul 2020, însă nu se observă indicii privind posibilitatea unei îmbunătățiri a eficienței colectării.

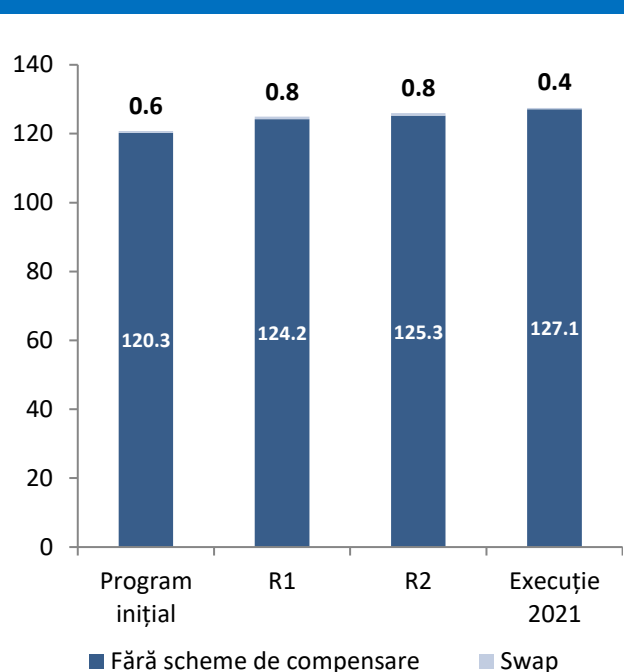
### III.4.3. Contribuții de asigurări sociale

Veniturile din **CAS** în standarde *cash*, nete de impactul schemelor de compensare, s-au situat la finalului anului 2021 la un nivel de 127,1 mld. lei, depășind cu 6,8 mld. lei estimările din proiectul de buget în condițiile în care numărul mediu de salariați a crescut cu 1,5%, comparativ cu proiecția inițială de +1,3%, iar salariul mediu brut s-a majorat cu 7%, comparativ cu proiecția inițială de +4,5%. Depășirea nivelului programat al încasărilor pentru acest agregat bugetar s-a produs și în contextul în care execuția efectivă include recuperarea în mare măsură (aproape 4 mld. lei) a obligațiilor aferente CAS amânate la plată de agenții economici în anul 2020 (evaluate la circa 4,7 mld. lei). Pe de altă parte, trebuie avute în vedere și

titlurile executorii plătite pe parcursul anului 2020, acestea incluzând Legea 85/2016 privind plata diferențelor salariale cuvenite personalului didactic din învățământul de stat pentru perioada octombrie 2008 - 13 mai 2011, precum și OUG 75/2020 privind recalcularea salariilor de funcție aflate în plată pentru polițiști din structurile Ministerului Afacerilor Interne și pentru personalul militar în activitate. Valoarea planificată a titlurilor executorii pentru anul 2021 a fost de circa 1,2 mld. lei, în timp ce plățile efective au reprezentat aproximativ 1,3 mld. lei, ceea ce a condus la o majorare marginală a încasărilor din CAS față de nivelul programat cu aproximativ 38 mil. lei.

Analizând proiecția veniturilor din CAS pe parcursul anului 2021, se observă că ambele rectificări bugetare au operat revizuirii pozitive ale acestei categorii de venituri (+3,9 mld. lei la prima rectificare, respectiv +1,1 mld. lei la cea de a doua rectificare) în condițiile unei evoluții mai favorabile a pieței muncii, comparativ cu estimările inițiale, precum și ale recuperării peste așteptări a sumelor reprezentând obligații amânate la plată în anul 2020. În opiniile sale asupra proiectelor de rectificare, CF a apreciat că revizuirile operate sunt în concordanță cu evoluția cadrului macroeconomic și a situației încasărilor bugetare la momentele respective de timp. Execuția bugetară de la finele anului 2021 a consemnat un nivel al încasărilor din CAS mai ridicat cu 1,8 mld. lei față de cel estimat la a doua rectificare.

**Graficul 9: Venituri din contribuții de asigurări sociale în anul 2021 (mld. lei)**



Sursa: MF

Comparativ cu anul anterior, încasările din CAS, nete de impactul schemelor de compensare, s-au majorat cu 15,4 mld. lei (+13,4%) în 2021, în principal pe seama evoluției pozitive a masei salariale din economie și a recuperării unei părți importante din obligațiile amânate la plată de agenții economici în anul 2020. Pentru o analiză mai detaliată a performanței încasărilor aferente acestui agregat bugetar se va proceda la o proiecție *ex-post* al cărui punct de pornire este reprezentat de execuția bugetară de la nivelul anului 2020 (ajustată prin includerea obligațiilor aferente CAS amânate la plată de agenții economici, evaluate la circa 4,7 mld. lei). Indexând punctul de pornire cu dinamica efectiv înregistrată de bazele macroeconomice relevante în anul 2021 (+1,5% numărul mediu de salariați, respectiv +7% salariul mediu brut pe economie) și adăugând sumele recuperate (circa 4 mld. lei) din obligațiile amânate la plată în anul anterior, apare drept justificat un nivel al încasărilor de aproximativ 130 mld. lei, care este superior celui consemnat în execuția bugetară efectivă a anului 2021 (127,1 mld. lei). Aceste rezultate indică existența unei diferențe nefavorabile care ar putea sugera o înrăutățire a colectării în cazul veniturilor din CAS pe parcursul anului 2021.

Pentru a reflecta mai fidel dinamica CAS pe parcursul perioadei 2018-2021, în tabelul de mai jos se regăsește seria ajustată a acestui agregat bugetar<sup>45</sup>, precum și seria sa brută obținută prin eliminarea ajustărilor referitoare la schemele de compensare de tip *swap* și la transferurile către Pilonul II:

<b>Tabelul 6: Contribuții de asigurări sociale (mil. lei)</b>					
		Execuție 2018	Execuție 2019	Execuție 2020	Execuție 2021
<b>Seria ajustată</b>	<b>1</b>	<b>98.101,1</b>	<b>111.473,5</b>	<b>112.250,7</b>	<b>127.493,4</b>
<i>Swap</i>	2	490,9	464,3	552,4	396,6
Pilon II	3	7.717,8	8.487,3	8.912,2	9.768,6
<b>Seria brută*</b>	<b>4=1-2+3</b>	<b>105.327,9</b>	<b>119.496,5</b>	<b>120.610,5</b>	<b>136.865,4</b>
*din care titluri executorii		55,0	668,0	537,9	461,5

Sursa: APAPR, MF, calcule Consiliul Fiscal

Astfel, dacă se ia în considerare seria brută, se observă că în anul 2021 veniturile din CAS au fost în cuantum de aproape 137 mld. lei, depășind încasările din anul 2020 cu 13,5% (+16,3 mld. lei), dinamica fiind ușor mai lentă decât creșterea veniturilor CAS din execuția bugetară (+13,6%), deoarece seria brută include și transferurile către Pilonul II care au avut un avans mai redus (+9,6%). Eliminând impactul titlurilor executorii din seria brută, încasările din CAS au crescut în 2021 față de anul precedent cu circa 13,6% (+16,3 mld. lei) pe fondul diminuării marginale a plăților aferente acestei categorii.

## II.5. Cheltuielile bugetare

Cheltuielile bugetare, nete de impactul schemelor de compensare de tip *swap* (în sumă de 0,66 mld. lei), au consemnat un avans de 8,4% comparativ cu anul anterior (+35,7 mld. lei), ajungând la sfârșitul anului 2021 la aproape 459 mld. lei. În condițiile creșterii semnificative a PIB nominal (+11,6%, pe fondul unui deflator de 5,4%), ponderea cheltuielilor bugetare în PIB s-a diminuat cu circa 1,1 pp, respectiv de la 40% la 38,9% din PIB. Dintre agregatele de cheltuieli care au înregistrat o dinamică ascendentă se disting *transferurile între unități ale administrației publice* (+113,7%), *alte transferuri* (+33,5%), *dobânzi* (+23,9%), *proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020* (+19%), *bunuri și servicii* (+12,5%), *asistență socială* (+6,3%) și *subvenții* (+6,2%). Pe de altă parte, unele agregate de cheltuieli au înregistrat o dinamică descendentă, printre acestea fiind *proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile* (-44,5%), *cheltuielile aferente programelor cu finanțare rambursabilă* (-9,4%), respectiv *plățile efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent* (-7%).

Diminuarea ponderii cheltuielilor bugetare în PIB a fost determinată în principal de scăderea ponderii *cheltuielilor curente* (-0,8 pp) și a *cheltuielilor de capital* (-0,3 pp). La nivelul cheltuielilor curente, cele mai ample reduceri ale ponderii în PIB au fost consemnate de *cheltuielile de personal* (-0,9 pp) și de cele cu *asistența socială* (-0,6 pp) care au înregistrat rate de creștere inferioare PIB nominal în contextul

<sup>45</sup> Preluată din execuția bugetară a fiecărui an.

relansării activității economice pe parcursul anului 2021. Evoluția acestor agregate a fost contrabalansată parțial de dinamica *altor transferuri* (+0,4 pp, pe fondul creșterii contribuției României la bugetul UE și a sumelor pentru certificate de emisii de gaze cu efect de seră alocate proiectelor de investiții), *a proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020* (+0,2 pp, pe fondul intensificării absorbției de fonduri europene) și *a cheltuielilor cu dobânzile* (+0,2 pp, în contextul creșterii volumului de datorie publică și a înăsprii treptate a climatului pe piețele financiare internaționale). Pe de altă parte, celelalte agregate de cheltuieli au înregistrat modificări marginale ale ponderii în PIB față de execuția anului 2020.

În raport cu alocările stabilite prin proiectul de buget pe anul 2021, cheltuielile bugetare s-au situat la un nivel net superior, fiind mai ridicate cu 14,9 mld. lei (+3,4%), respectiv cu 1,3 pp din PIB, depășiri ale sumelor bugetate inițial fiind consemnate la nivelul majorității agregatelor de cheltuieli: *bunuri și servicii* (+0,7 pp), *asistență socială* (+0,4 pp), *cheltuieli de capital* (+0,3 pp), *cheltuieli de personal* (+0,2 pp), *subvenții* (+0,1 pp), *alte transferuri* (+0,1 pp), *alte cheltuieli* (+0,1 pp) și *dobânzi* (+0,1 pp). Trebuie menționat că, deși rectificările bugetare operate pe parcursul anului 2021 au consemnat o amplă revizuire în sus a veniturilor, acestea au fost alocate integral pentru majorări ale agregatelor de cheltuieli fiind chiar consemnate creșteri suplimentare ale cheltuielilor bugetare. Chiar dacă inflația mai ridicată, cheltuielile medicale suplimentare destinate luptei cu pandemia COVID-19 și necesitatea de a reacționa în fața situației de pe piața energiei, au justificat parțial suplimentarea cheltuielilor bugetare, derapajul înregistrat a fost alimentat și de incapacitatea de a ține sub control cheltuielile. Această situație este cu atât mai problematică, cu cât majorările au avut loc la nivelul unor categorii de cheltuieli permanente, care se vor regăsi și în anii ce vin. Principala categorie de cheltuieli care a înregistrat o neîndeplinire a nivelurilor prevăzute în bugetul pe anul 2021 este reprezentată de *proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020* (-0,6 pp), situație nefavorabilă cauzată de o absorbție mai redusă a fondurilor europene comparativ cu planificarea inițială.

Similar anilor anteriori, și în anul 2021 analiza execuției trimestriale a cheltuielilor BGC<sup>46</sup> arată o concentrare a acestora în ultimul trimestru, ponderea trimestrului IV în total an fiind în creștere comparativ cu anul 2020 (31,5% față de 30,5%). Astfel, cheltuielile totale în trimestrul IV 2021 au însumat aproximativ 145 mld. lei (comparativ cu 129,4 mld. lei în trimestrul IV din 2020, respectiv o majorare cu circa 12%), fiind superioare cu 38,8% nivelului din trimestrul precedent (față de o majorare cu 24,9% a cheltuielilor efectuate în trimestrul IV comparativ cu trimestrul III din anul 2020).

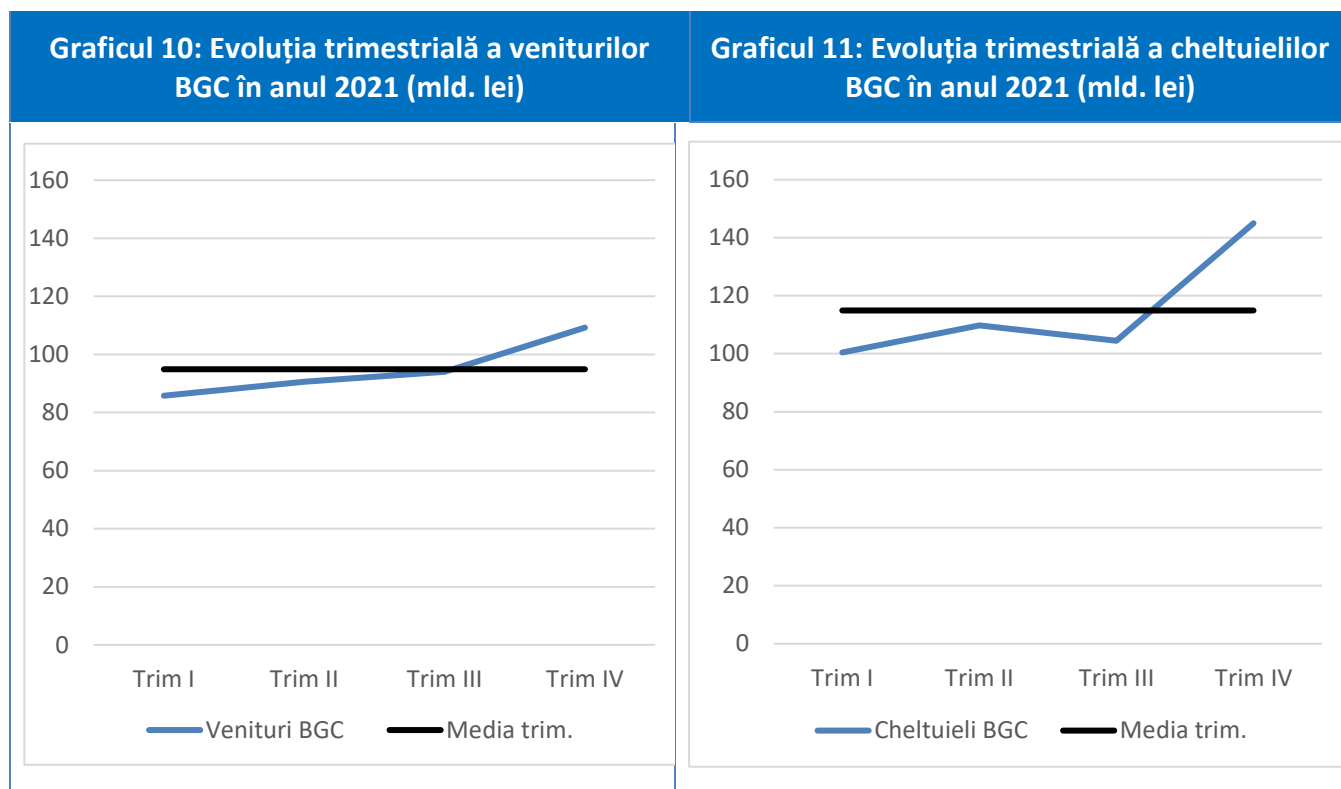
Analizând evoluția structurii cheltuielilor din trimestrul IV al anului 2021 față de trimestrul precedent se remarcă accelerarea de proporții a *proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile aferente cadrului financiar 2014-2020* (+180,5%, respectiv o contribuție de 32,4% din creșterea totală trimestrul IV/III), *a cheltuielilor de capital* (+183,7%, respectiv o contribuție de 27,1% din creșterea totală trimestrul IV/III), *a cheltuielilor cu bunuri și servicii* (+44%, respectiv o contribuție de 16,3% din creșterea totală trimestrul IV/III) și *a altor transferuri* (+73,3%, respectiv o contribuție de 9,3% din creșterea totală trimestrul IV/III). Celelalte categorii de cheltuieli bugetare au avut o contribuție însumată de doar 14,9%

---

<sup>46</sup> Inclusiv schema tip *swap*.



la majorarea cheltuielilor totale din trimestrul IV comparativ cu trimestrul anterior, putând fi menționate *cheltuielile de personal* cu o contribuție de 5,3% (+8% față de trimestrul III), *subvențiile* cu o contribuție de 4,8% (+114,6% față de trimestrul III) și *dobânzile* cu o contribuție de 3% (+31,1% față de trimestrul III).



Sursa: MF

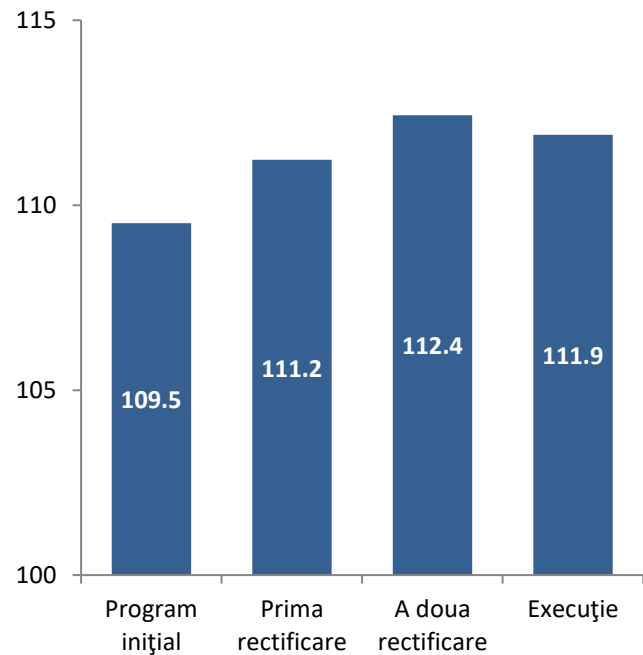
Concentrarea cheltuielilor în ultimul trimestru al anului evidențiază carențe serioase în procesul de programare bugetară, mai ales pentru cheltuielile de investiții publice (finanțate din cheltuieli de capital și fonduri europene), chiar dacă principiul prudenței ar putea justifica parțial amânarea unor cheltuieli până în momentul în care proiecția încasărilor bugetare are un grad mai redus de incertitudine. Pe de altă parte, în anul 2021, evoluția trimestrială a veniturilor bugetare indică faptul că acestea s-au realizat în cea mai mare parte în ultimul trimestru al anului, însă într-o proporție mai scăzută comparativ cu anul anterior (cu o pondere în total an de 28,8% comparativ cu 29,4% în 2020, respectiv o creștere față de trimestrul anterior cu circa 16,3%, comparativ cu 16,4% în 2020). Consiliul Fiscal reiterează recomandarea din anii precedenți privind reducerea volatilității trimestriale a execuției cheltuielilor bugetare.

### III.5.1. Cheltuieli de personal și de asistență socială

Execuția cheltuielilor de **personal** a consemnat o creștere de 2,4 mld. lei față de nivelul avut în vedere la elaborarea proiectului de buget pentru anul 2021. Estimate inițial la un nivel de 109,5 mld. lei, valoarea finală a acestor cheltuieli a fost de 111,9 mld. lei, respectiv 9,5% din PIB.

Evoluția prognozată pe parcursul anului 2021 pentru cheltuielile de personal a consemnat o încadrare față de plafoanele definite prin Legea nr. 14/2021 privind aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal bugetar pe anul 2021. Astfel, cu ocazia primei rectificări bugetare nivelul prevăzut pentru acest agregat de cheltuieli a fost crescut cu circa 1,7 mld. lei (+1,55%), în timp ce PIB nominal a fost revizuit în creștere cu 58,1 mld. lei (+5,2%) comparativ cu estimările folosite la construcția bugetară inițială. La cea de a doua rectificare bugetară cheltuielile de personal au crescut cu 1,2 mld. lei (+1,08%) comparativ cu iterația bugetară anterioară și cu 2,9 mld. lei (+2,65%) față de proiectul de buget. Totodată, nivelul PIB nominal a fost cu 73,5 mld. lei (+6,58%) peste cel estimat la momentul stabilirii bugetului inițial.

**Graficul 12: Cheltuieli de personal în anul 2021 (mld. lei)**



Sursa: MF

Cu ocazia primei rectificări bugetare, Consiliul Fiscal a arătat că sumele suplimentare alocate cheltuielilor de personal au fost direcționate către plata personalului din unitățile sanitare publice, pentru acordarea stimulentei de risc, sporuri pentru condiții de pericol deosebite și pentru plata orelor suplimentare, aceste cheltuieli fiind finanțate din fonduri europene. Mai mult, având în vedere că majorarea anvelopei cheltuielilor de personal față de cea avută în vedere cu ocazia proiectului de buget nu este neglijabilă și a avut loc în condițiile înghețării salariilor, CF a atras atenția asupra faptului că ar fi necesare explicații suplimentare privind această creștere, precum și un control strict al acestor cheltuieli. Totodată, încadrarea în plafonul propus cu ocazia acestei rectificări comporta riscuri.

La cea de a doua rectificare bugetară, CF a arătat că suplimentarea cheltuielilor de personal a fost destinată în principal pentru plata drepturilor de natură salarială stabilite prin hotărâri judecătorești pentru personalul din sistemul judiciar.

Comparativ cu anul 2020, cheltuielile de personal au crescut cu 1,93 mld. lei, respectiv cu 1,75%. În anul 2021, se observă pentru al doilea an consecutiv o reducere a sumelor plătite în contul hotărârilor judecătorești privind plata unor diferențe salariale pentru unele categorii de bugetari. Astfel, remarcăm faptul că pentru 2021, titlurile executorii plătite (1.348 mil. lei) au fost mai mici decât cele plătite în anul precedent (1.571,5 mil. lei). La nivelul titlurilor executorii nou-emise, se observă o reducere de 56,17% în 2021 (1.237,3 mil. lei) față de 2020 (2.822,6 mil. lei), totuși, suma din înregistrată în anul 2021 va continua să afecteze execuția *cash* din anii următori.

**Tabelul 11: Titluri executorii emise/plătite în contul hotărârilor judecătorești privind plata unor diferențe salariale pentru unele categorii de bugetari, mil. lei**

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Titluri executorii emise, inclusiv Legea nr. 85/2016	Adm. centrală (buget de stat)	3239,5	531,7	8,5	3,8	82,3	1599,4	67,4	996,9	1461,6	2812,3	1163,3	11966,6
	Adm. locale	3059,6	580,7	867,6	1614,4	1064,1	2094,3	20,3	0,0	0,0	10,3	74,0	9385,2
	Buget asigurări sociale	115,6	14,5	28,6	5,5	12,2	7,6	1,2	0,0	0,9	0,0	0,0	185,9
	<b>Total</b>	<b>6414,7</b>	<b>1126,8</b>	<b>904,7</b>	<b>1623,6</b>	<b>1158,5</b>	<b>3701,2</b>	<b>88,9</b>	<b>996,9</b>	<b>1462,5</b>	<b>2822,6</b>	<b>1237,3</b>	<b>21537,7</b>
Titluri executorii plătite, inclusiv Legea nr. 85/2016	Adm. centrală (buget de stat)		162,0	311,3	1531,7	1234,6	363,1	476,2	80,8	999,7	1551,5	1314,6	8025,5
	Adm. locale		153,0	306,0	2447,2	2806,1	544,6	705,0	79,2	947,7	17,5	31,4	8037,7
	Buget asigurări sociale	5,8	24,2	72,6	59,3	0,0	0,6	0,6	0,6	4,2	2,4	2,3	172,5
	<b>Total</b>	<b>5,8</b>	<b>339,2</b>	<b>689,8</b>	<b>4038,2</b>	<b>4040,7</b>	<b>908,4</b>	<b>1181,8</b>	<b>160,6</b>	<b>1951,6</b>	<b>1571,5</b>	<b>1348,3</b>	<b>16235,7</b>

Sursa: MF

Proiectul de buget pentru anul 2021 a vizat înghețarea salariilor din sectorul public și renunțarea la acordarea voucherelor de vacanță, acestea reprezentând unele dintre cele mai importante măsuri structurale luate de către Guvern cu scopul reducerii deficitului bugetar și al începerii consolidării bugetare.

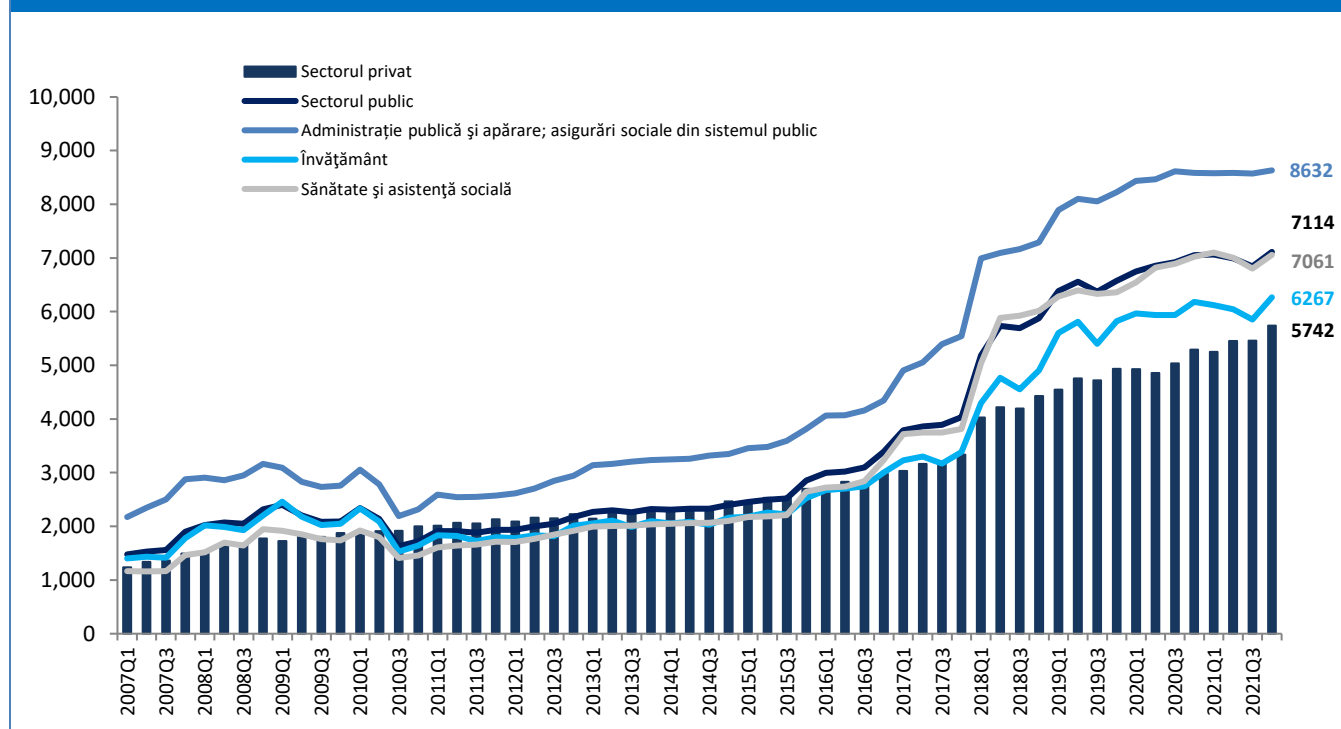
Salariul mediu brut în sistemul public a ajuns în anul 2021 la 7.004 lei/lună, cu 1,59% mai mare decât în anul 2020, depășindu-l cu 27,91% pe cel din mediul privat care s-a situat la 5.476 lei/lună (în creștere cu 8,89% comparativ cu cel din anul precedent). Considerând medii trimestriale, salariul mediu brut lunar în sectorul public aferent trimestrului IV al anului 2021 a înregistrat un nivel de 7.114 lei, cu 0,88% mai mult decât în aceeași perioadă din anul 2020, în timp ce salariul din sistemul privat a fost de 5.742 lei, în creștere cu 8,5% față de trimestrul IV al anului 2020.

Ținând cont de domeniile de activitate ale sectorului public, cele mai importante trei ca pondere au avut următoarea evoluție a salariului mediu brut în trimestrul IV al anului 2021 față de trimestrul IV al anului 2020: în administrație publică și apărare dinamica înregistrată a fost de 0,79%, în învățământ majorarea a fost de 1,09%, iar în sănătate s-a înregistrat cea mai mare creștere, de 2,54%. Această din urmă dinamică este în principal atribuibilă acordării de sporuri personalului medical din prima linie împotriva luptei cu pandemia COVID-19.

Ulterior creșterii cu 165.600 de persoane înregistrată în perioada 2005-2008, numărul total de angajați în sectorul guvernamental a scăzut cu 135.904 persoane în intervalul decembrie 2008 - decembrie 2021, până la un nivel de 1,26 mil. (*Graficul 14*). Practic, cea mai mare parte a reducerii de personal a avut loc în perioada 2009-2011, când numărul de salariați din sectorul bugetar a scăzut cu circa 180 de mii, în timp ce în perioada 2012-2014 diminuarea a fost de circa 9.540 de posturi. Ajustarea înregistrată în perioada 2009-2021 s-a produs în special la nivelul autorităților executive locale (-34.261 posturi ocupate), Ministerului Afacerilor Interne (-25.333 posturi ocupate), alte instituții finanțate integral din venituri proprii (-11.744 posturi ocupate), Ministerului Finanțelor (-9.332 posturi ocupate), Ministerului Agriculturii și Dezvoltării Regionale (-4.898 posturi ocupate), Ministerului Apărării Naționale (-3.811

posturi ocupate). Pe de altă parte, în aceeași perioadă au fost înregistrate creșteri la nivelul Ministerului Justiției (+3.368 posturi ocupate), Secretariatul General al Guvernului (+2.201 posturi ocupate), Ministerul Economiei, Antreprenoriatului și Turismului (+1.347 posturi ocupate), Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene (+1.334 posturi ocupate), Ministerului Muncii și Justiției Sociale (+1.066 posturi ocupate) și Ministerului Public (+976 posturi ocupate).

**Graficul 13: Câștigul mediu brut în sectorul privat și public în perioada 2007-2021 (lei/lună)**



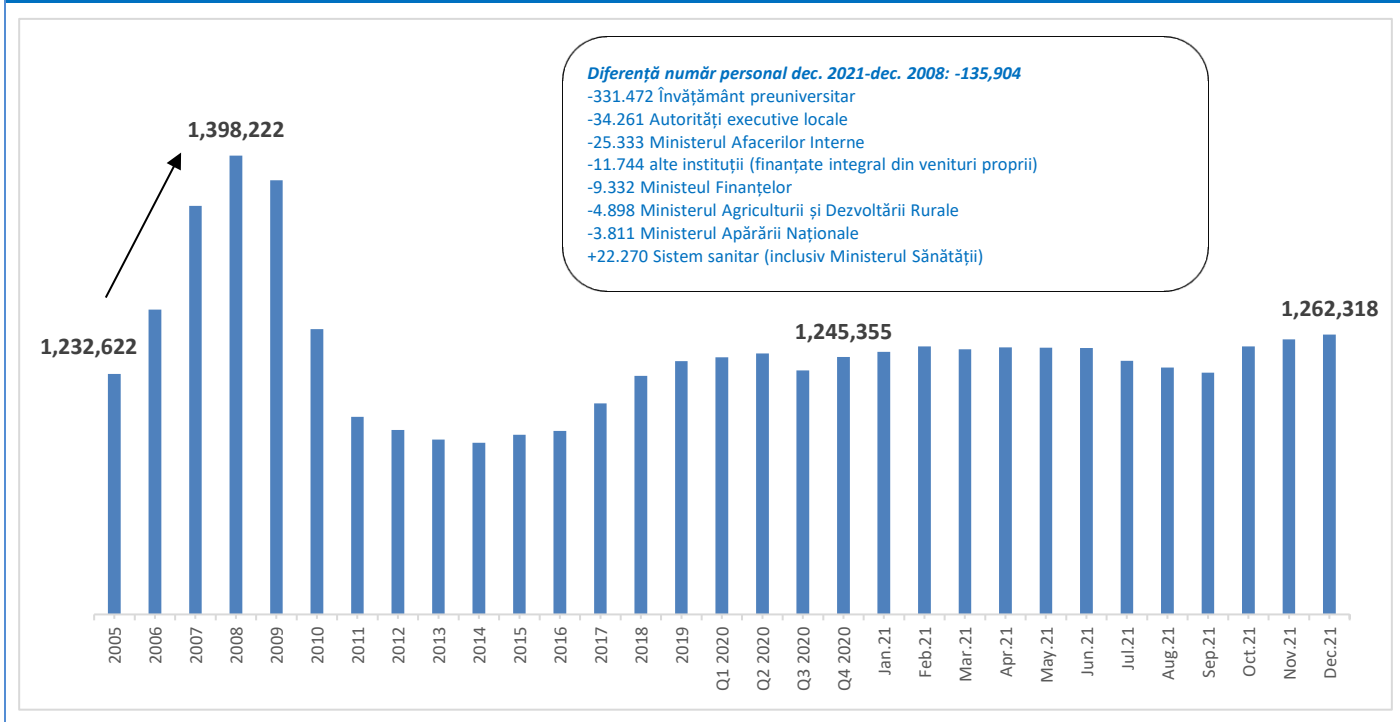
Sursa: INS, calcule Consiliul Fiscal

Totodată, trebuie menționat faptul că în 2021, rata de creștere a numărului de angajați a fost mai mare față de cea înregistrată anul precedent, respectiv 1,02% (+12.694 persoane) comparativ cu 0,6% (+7.515 persoane). Majorările de personal s-au înregistrat în special la nivelul sistemului sanitar, inclusiv Ministerul Sănătății (+10.870 posturi ocupate), Ministerul Apărării Naționale (+2.050 posturi ocupate), autorităților executive locale (+1.706 posturi ocupate), Ministerul Educației (+1.040 posturi ocupate) și Secretariatul General al Guvernului (+452 posturi ocupate). De cealaltă parte, cele mai importante reduceri de personal au fost înregistrate la nivelul Ministerul Afacerilor Interne (-4.859 posturi ocupate) și unităților de învățământ superior de stat (-1.643 posturi ocupate).

Ajustarea din perioada 2009-2012 a fost preponderent rezultatul aplicării regulii de „1 salariat nou la 7 plecări” în condițiile în care cea mai mare parte a ieșirilor din sistem s-au realizat prin plecări voluntare sau pensionare. Abandonarea acestei reguli începând cu anul 2013 a fost menită să diminueze selecția adversă și să permită operarea unor modificări în structura personalului angajat. Astfel, reducerea operată în perioada 2009-2012 a fost realizată doar într-o mică măsură pornind de la criteriile calitative, cum ar fi diminuarea personalului acolo unde se identifică un excedent de salariați concomitent cu noi angajări în zonele deficitare pe baza unor standarde de cost riguros definite și prin stabilirea unui nivel optim de funcționare. Consiliul Fiscal apreciază drept adecvată această abordare și recomandă ca noile

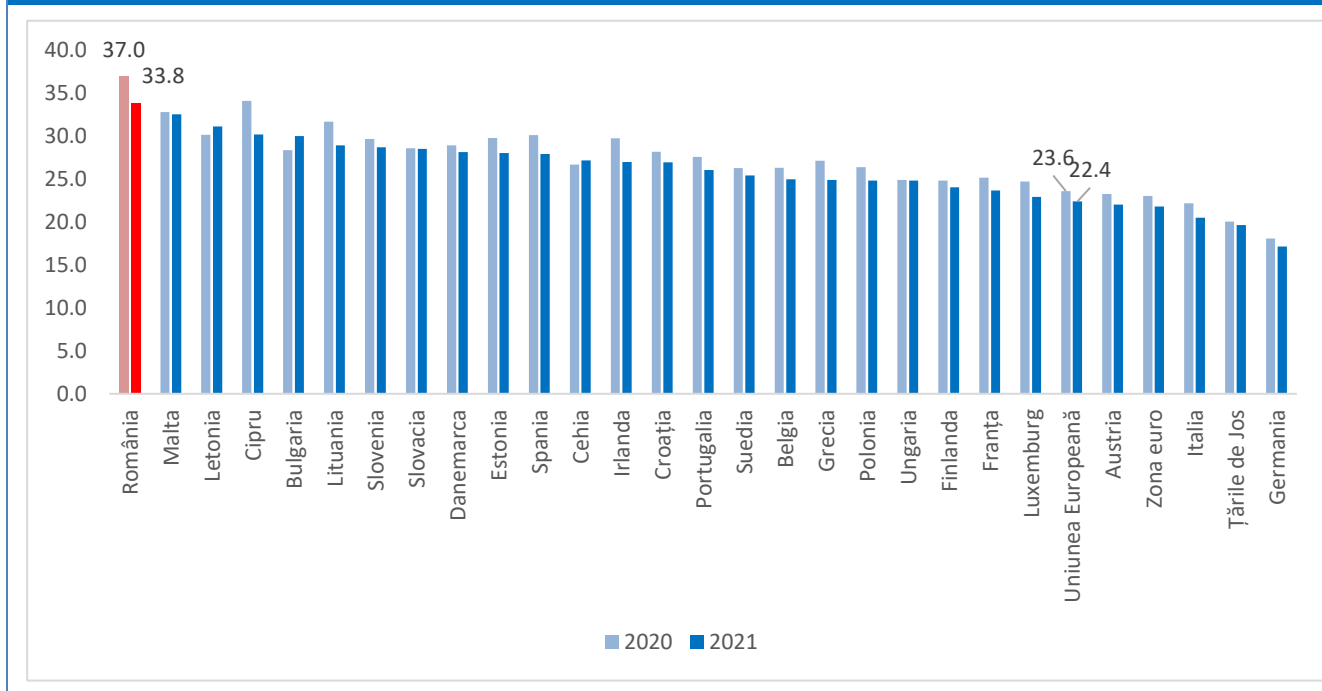
angajări să fie făcute în zonele deficitare identificate, chiar prin transfer de posturi din zonele cu excedent de personal către cele cu deficit, având în vedere în același timp și încadrarea strictă în anvelopa salarială aprobată anterior.

**Graficul 14: Evoluția numărului de personal în sectorul bugetar în perioada 2005-2021**



Sursa: MF

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



Sursa: Eurostat

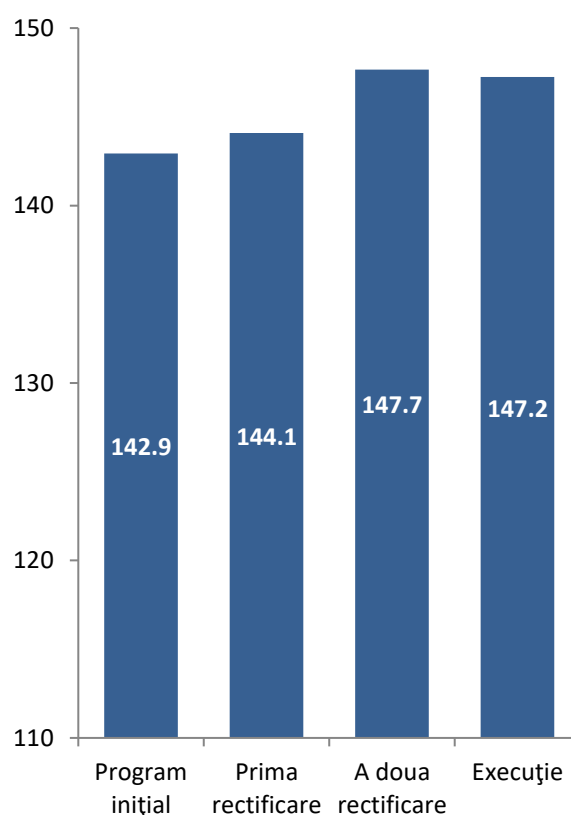
*Notă: Având în vedere modificarea tratamentului statistic al pensiilor speciale de către Eurostat, acestea sunt incluse în veniturile din contribuții de asigurări și în cheltuielile de personal fără a avea loc o încasare/plată efectivă. În consecință, pentru a evita dubla înregistrare, cheltuielile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

În ceea ce privește raportul dintre cheltuielile cu salariile din sectorul bugetar și total venituri încasate, conform standardelor ESA 2010, România s-a situat în anul 2021 pe prima poziție în clasamentul celor 27 de țări din UE, la fel ca în anul anterior. Dacă până în 2009 România era plasată în prima jumătate a clasamentului în ceea ce privește raportarea cheltuielilor cu salariile la total venituri (pe poziția a opta în anul 2008 și a zecea în anul 2009), în anul 2011 ca urmare a măsurilor de consolidare fiscală inițiate la jumătatea anului 2010, România a coborât pe poziția 19 din 27. În anul 2013 România a ajuns pe poziția 17 în acest clasament, pe fondul recuperărilor salariale și al majorării salariilor unor categorii de bugetari, în anul 2015 ocupând locul 20 din 27, pe baza unei ușoare creșteri a veniturilor încasate la buget și a menținerii cheltuielilor cu salariile ca procent în PIB. Începând cu anul 2016 însă situația se modifică și România urcă abrupt pe locul 10, ajungând în anul 2017 pe al doilea loc, iar în 2018 ocupând prima poziție. În anul 2021 se constată o **tendință de încetinire a ritmului de creștere a cheltuielilor de personal comparativ cu anul anterior.**

Cheltuielile cu **asistența socială** au înregistrat în 2021 un nivel superior celui avut în vedere în proiectul de buget, fiind revizuite în creștere cu ocazia celor două rectificări bugetare în principal din cauza evoluției Pandemiei și a nevoii de susținere din partea statului pentru angajații din sectoarele afectate de aceasta. Deși estimate în propunerea de buget pentru anul 2021 la un nivel de 142,9 mld. lei, execuția efectivă a cheltuielilor cu asistența socială, netă de impactul schemelor de compensare, a fost de 147,2 mld. lei, cu 3% (echivalentul a circa 4,3 mld. lei) mai mult decât în programul inițial.

Începând cu anul 2009, deficitul bugetului de asigurări sociale, considerând și pensiile speciale/de serviciu, s-a adâncit semnificativ, atingând nivelul de 20,03 mld. lei în 2021. În anul 2018 acesta s-a redus semnificativ, ajungând la nivelul de 11,6 mld. lei, în principal ca urmare a adoptării măsurilor fiscale privind reșezarea structurii de impozitare a veniturilor din salarii, pensii, activități independente și drepturi de autor prin transferul contribuțiilor de la angajator la angajat.

**Graficul 16: Asistența socială în anul 2021 (mld. lei)**

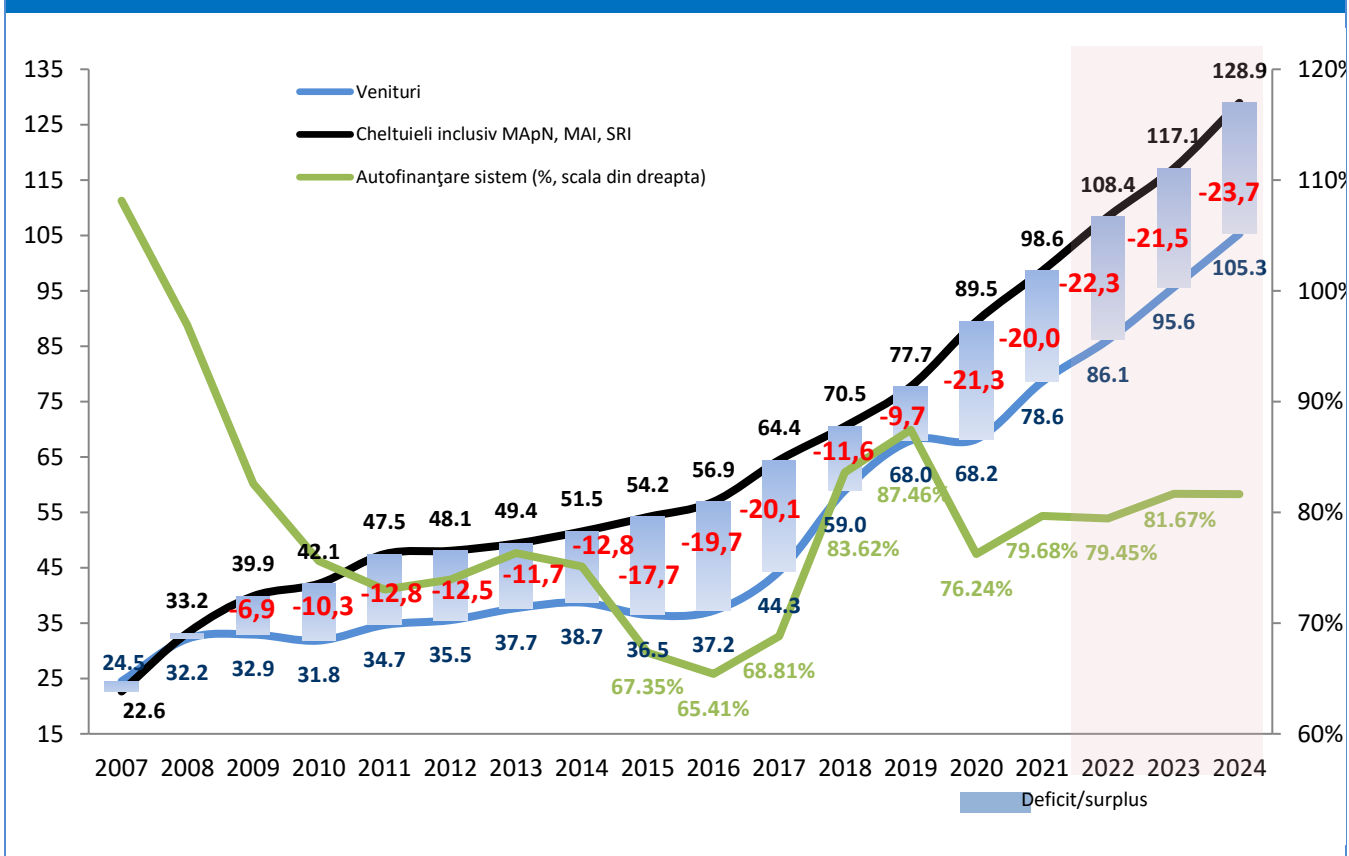


Sursa: MF

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

Estimările pentru anii următori, conform datelor din strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2022-2024, arată că deficitul bugetului de asigurări sociale va rămâne pe un trend ascendent în anul 2022, înregistrând o creștere până la nivelul de 22,3 mld. lei, după care urmează o descreștere moderată la 21,5 mld. în 2023 și o creștere la 23,7 mld. lei în 2024. În Opinia cu privire la proiectul de buget pentru anul 2022, Consiliul Fiscal a atras atenția asupra faptului că în continuare persistă riscuri cu privire la acest agregat de cheltuieli, din cauza pensiilor mai ridicate ale celor care se pensionează în anul 2022, comparativ cu cei pensionați anterior. Totodată, cheltuielile sociale (salarii, pensii și alte beneficii sociale), care în context european ca procent în PIB nu par excesive, raportate la veniturile fiscale autohtone pot fi copleșitoare.

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



Sursa: MF, date după standarde cash

*Notă: Pe lângă cheltuielile bugetului de asigurări sociale de stat, pentru perioada 2016-2022 au fost incluse și cheltuielile cu pensiile militare de stat. Conform Legii nr. 223/2015, de la 1 ianuarie 2016, fondurile necesare pentru plata pensiilor militare de stat și a altor drepturi de asigurări sociale cuvenite pensionarilor militari se asigură de la bugetul de stat, prin bugetele instituțiilor: Ministerul Apărării Naționale, Ministerul Afacerilor Interne și Serviciul Român de Informații.*

Din perspectiva exprimării deficitului ca procent în PIB, realizările indică o diminuare a acestuia de la 2,29% în anul 2011 la 1,92% în anul 2014, urmată de o nouă creștere în anul 2015 la 2,48%, o scădere semnificativă în anul 2018, când a ajuns la 1,21% din PIB și în anul 2019, când a atins 0,92%. Trendul descendent al deficitului ca pondere în PIB a fost inversat în 2020, nivelul acestuia ajungând la 2,01% din PIB pe baza contracției economice determinate de pandemia COVID-19, dar și a creșterii importante a agregatului de cheltuieli cu asistența socială, cu 15,15%, în timp ce veniturile încasate au rămas relativ constante în comparație cu 2019. În anul 2021, valoarea deficitului ca pondere în PIB a intrat pe un trend ușor ascendent, ajungând la 1,69%, iar proiecția pentru anul viitor indică același nivel pentru acest indicator. În anul 2023 se așteaptă o scădere a acestuia, urmată de o ușoară creștere în anul 2024<sup>47</sup> (1,49% și 1,52%).

Intrarea pe deficit a bugetului asigurărilor sociale de stat a avut loc pe seama majorării excesive a cheltuielilor bugetului de asigurări sociale din perioada 2007-2009 (+75,8%) și în contextul unei dinamici favorabile a încasărilor din contribuții în perioada premergătoare crizei financiare, ca urmare a boom-ului economic, dar și anticipând menținerea acestui trend în viitor. Însă, o parte semnificativă din majorarea veniturilor din contribuții s-a dovedit a fi ciclică, evoluțiile ulterioare infirmând prognozele optimiste care au stat la baza creșterii substanțiale a punctului de pensie. Autofinanțarea sistemului a scăzut abrupt din anul 2006 (de la 111,8%) până în anul 2011 (73,02%), ajungând la minimul istoric din anul 2016 (65,4%) și s-a menținut la o valoare apropiată în anul 2017 (68,84%). În 2018, capacitatea de autofinanțare a înregistrat o ușoară revenire ajungând la 83,6%, iar creșterea a continuat în anul 2019 când s-a înregistrat valoarea de 87,5%. Pentru anul 2020 s-a înregistrat o reducere a gradului de autofinanțare a sistemului, valoarea acestuia fiind de 76,24%. În anul 2021, capacitatea de autofinanțare s-a aflat pe un trend ușor ascendent, ajungând la valoarea de 79,68%. Estimările arată o valoare asemănătoare și pentru anul 2022, fiind proiectat un nivel de 79,45%. Premisele pentru anii 2023 și 2024 sunt mai optimiste, acest indicator fiind proiectat la 81,67% în 2023 și 81,65% în 2024.

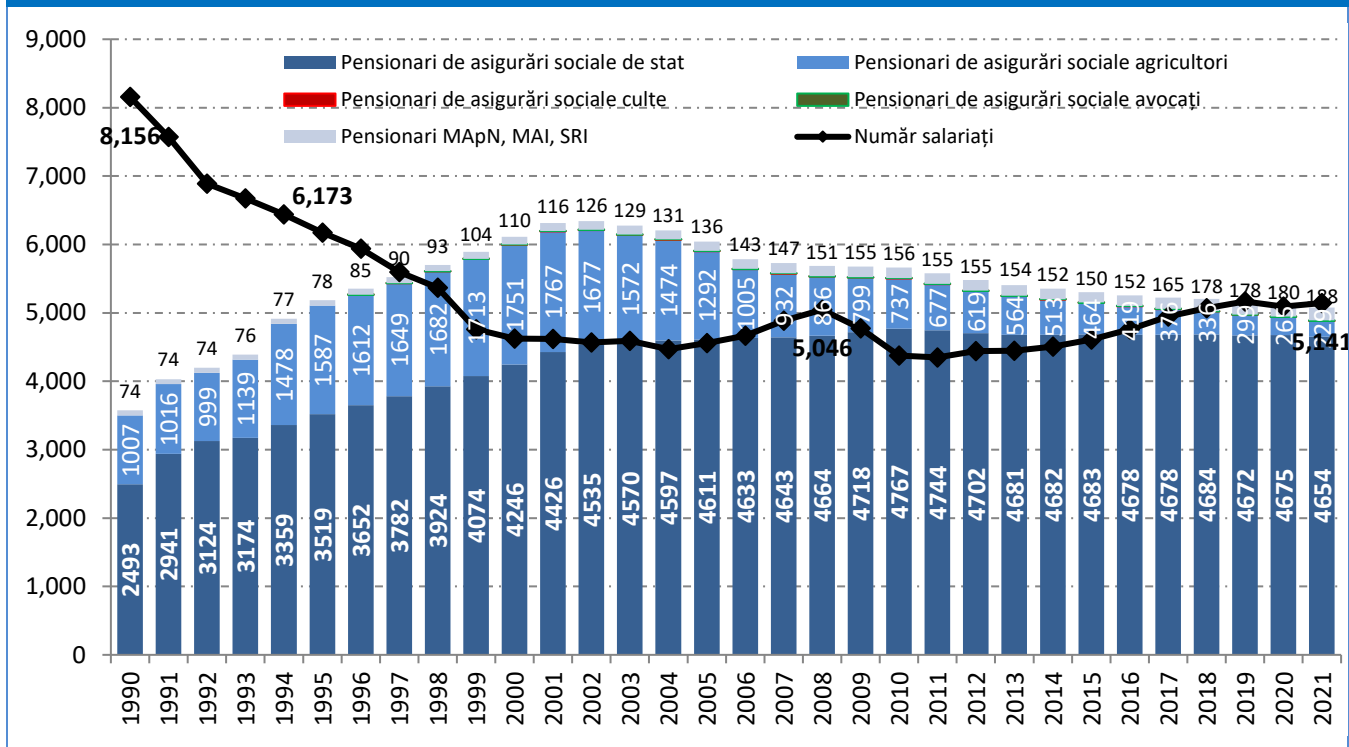
Decizia de majorare a unor cheltuieli permanente, cum sunt cele aferente pensiilor, ar trebui să aibă în vedere trendul încasărilor din contribuții, precum și prognozele privind raportul salariați-pensionari, mai ales că, în contextul accentuării fenomenului de îmbătrânire demografică, la 1 ianuarie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

---

<sup>47</sup> Conform ipotezelor de creștere prezentate de Ministerul Finanțelor în strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2022-2024.



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



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

Raportul dintre numărul de contribuabili și numărul de beneficiari a scăzut foarte puternic în ultimii 30 de ani, de la 2,28 salariați la un pensionar în anul 1990 la doar 1,01 în anul 2021, numărul de pensionari de asigurări sociale de stat având o tendință crescătoare, în timp ce numărul de salariați a avut o tendință descrescătoare, în special până în anii 1999-2002. Proiecțiile Comisiei Europene<sup>48</sup> indică că acest raport se va reduce de la 1,1 salariați la un pensionar în 2019 la 0,74 în anul 2050.

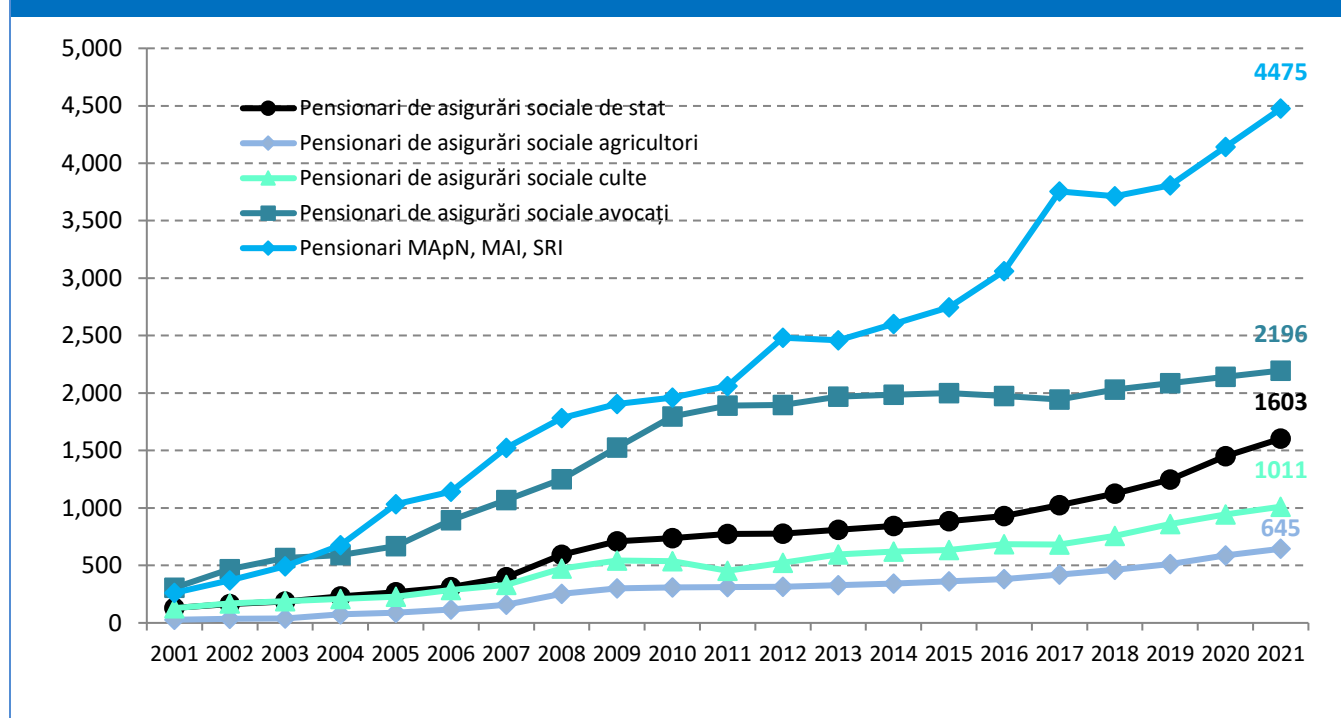
Anul 2021 a marcat evoluții semnificative din punct de vedere al agregatului de cheltuieli cu asistența socială, cu ocazia celei de-a doua rectificări bugetare, din perspectiva: suplimentării sumelor aferente bugetului de stat (+2,4 mld. lei) pentru compensarea facturilor la energie electrică și gaze, plata indemnizațiilor acordate la întreruperea activității în condițiile pandemiei, a alocațiilor de stat pentru copii, a drepturilor persoanelor cu handicap, a indemnizației de creștere a copilului și plății integrale a pensiilor, indemnizațiilor și a ajutorului de încălzire; suplimentării sumelor aferente bugetului asigurărilor sociale de stat (+0,5 mld. lei, pentru acoperirea necesarului suplimentar de fonduri pentru plata pensiilor); suplimentării bugetelor unităților administrativ-teritoriale (+0,4 mld. lei); suplimentării bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate (+0,2 mld. lei).

<sup>48</sup> Conform *The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*, [https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070\\_en#files](https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en#files).

CF apreciază că depășiri substanțiale la nivelul acestui agregat bugetar semnaleză deficiențe în programarea bugetară și o lipsă de control în gestionarea acestei categorii de cheltuieli.

Conform raportărilor INS, în anul 2021, pensia medie lunară a fost de 1.666 lei, în creștere cu 11% față de anul precedent, valoarea punctului de pensie menținându-se la nivelul din septembrie 2020, de 1.442 lei. Pensiile plătite din bugetul de asigurări sociale s-au situat la un nivel mediu de 1.603 lei, iar cele corespunzătoare pensionarilor agricultori au fost în medie de 645 lei. Totodată, pensiile acordate militarilor au atins un nivel mediu lunar de 4.475 lei, în creștere cu 334 lei (8%) față de nivelul din 2020. Pensia medie lunară corespunzătoare beneficiarilor proveniți din sistemul de apărare, ordine publică și siguranță națională a înregistrat o creștere de aproximativ 128% în intervalul 2010-2021. În aceeași perioadă, pensia medie lunară a beneficiarilor de pensie de la bugetul asigurărilor sociale de stat a crescut cu 117%.

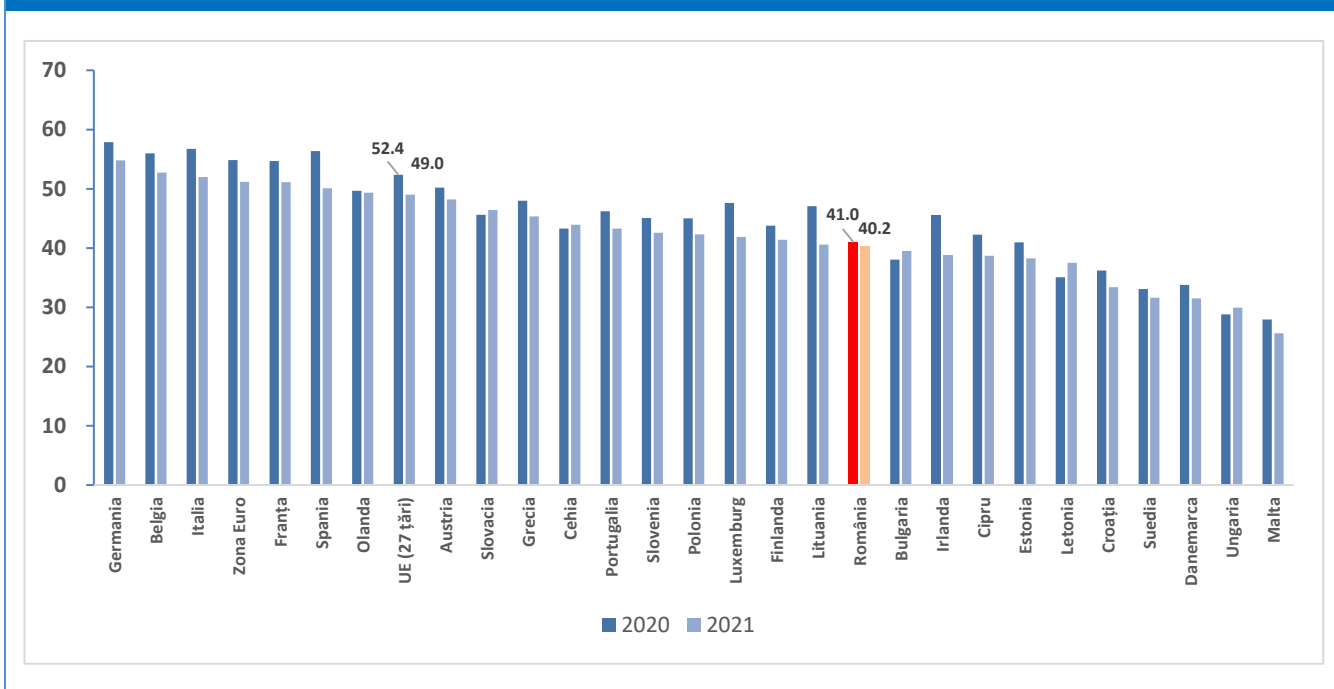
**Graficul 19: Evoluția pensiei medii (lei) în perioada 2001-2021**



Sursa: INS

La nivelul anului 2021, România s-a situat cu 2 poziții mai sus în clasamentul statelor membre UE după ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri, respectiv poziția a 19-a, în 2020 ocupând poziția 21. În anul 2021, ponderea cheltuielilor cu asistența socială în total venituri bugetare a scăzut cu 0,73 pp față de anul anterior. Această scădere a fost determinată și de ritmul de creștere mai lent al acestei categorii de cheltuieli comparativ cu ritmul de creștere al veniturilor bugetare în PIB.

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



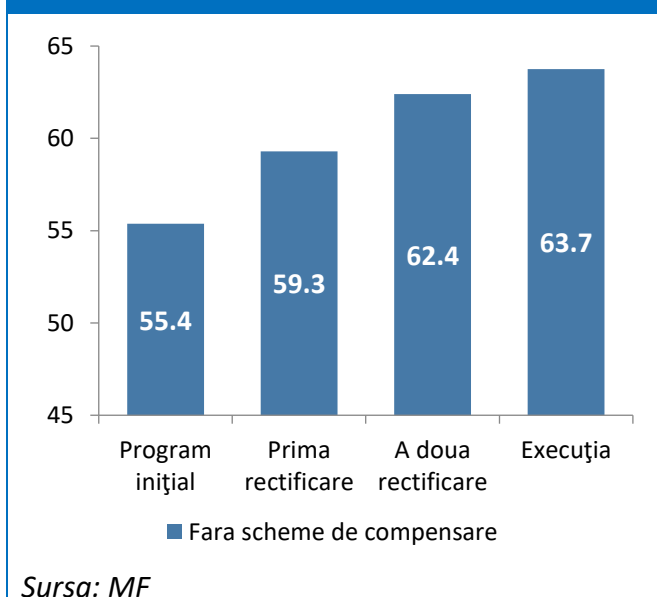
Sursa: Eurostat

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

### III.5.2. Cheltuieli cu bunuri și servicii

Execuția cheltuielilor cu **bunuri și servicii** a consemnat un nivel mult mai ridicat, atât comparativ cu cel avut în vedere în proiectul de buget (+8,4 mld. lei), cât și față de valorile proiectate cu prilejul celor două rectificări bugetare operate în cursul anului în principal ca urmare a măsurilor luate de autorități în vederea combaterii efectelor pandemiei. Proiectată inițial la 55,4 mld. lei, execuția finală a acestui agregat a atins un nivel de 63,7 mld. lei, fiind cu 4,4 mld. lei mai mare decât valoarea estimată în prima rectificare bugetară și cu 1,3 mld. lei mai mare decât valoarea programată la a doua rectificare bugetară.

**Graficul 21: Cheltuieli cu bunuri și servicii în anul 2021 (mld. lei)**



Sursa: MF

Exprimate ca pondere în PIB, cheltuielile cu bunuri și servicii s-au majorat cu 0,03 pp comparativ cu anul 2020, ajungând la nivelul de 5,4% din PIB. Prin raportare la execuția anului 2020 (56,7 mld. lei), această categorie de cheltuieli (nete de impactul schemelor de compensare de tip swap) a fost proiectată, în varianta inițială a bugetului, la un nivel inferior cu circa 1,3 mld. lei.

Pe parcursul anului 2021 alocarea bugetară a fost majorată cu ocazia fiecăreia dintre cele două rectificări bugetare operate. La prima rectificare bugetară, operată în luna aprilie 2020, cuantumul agregatului de cheltuieli cu bunuri și servicii a fost revizuit în creștere cu 3,9 mld. lei, respectiv cu 4,6% peste nivelul nominal al acestui agregat din 2020 (ritmul de creștere din 2020 față de 2019 fiind de 8,1%, iar în 2019 față de 2018 de 8%). În primele șase luni ale anului 2021, ritmul de creștere al acestui agregat bugetar era de 8,3% față de aceeași perioadă a anului trecut. CF remarca majorarea substanțială a acestei categorii de cheltuieli, justificată parțial de inflația mai ridicată din anul 2021, precum și de necesitățile suplimentare date de lupta cu pandemia. CF a notat încă din opinia pe buget că ținta din anul 2021 pentru această categorie de cheltuieli este ambițioasă și dificil de atins în absența unor reforme profunde în sistemul de achiziții publice.

Cu ocazia celei de-a doua rectificări bugetare, cheltuielile cu bunuri și servicii au fost revizuite în creștere. Majorarea considerabilă a acestei categorii de cheltuieli cu ocazia celei de-a doua rectificări, deși justificată parțial de inflația mai ridicată din anul 2021 și de necesitățile suplimentare pentru lupta cu pandemia (1,8 mld. lei fiind alocate suplimentar pentru Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate), reflecta concretizarea riscurilor semnalate de CF atât cu ocazia proiectului de buget, cât și cu ocazia primei rectificări, însă magnitudinea acestei majorări (+3,1 mld. lei față de prima rectificare și +7 mld. lei față de programul inițial) a depășit anticipările anterioare, fiind și consecința lipsei unui control adecvat al cheltuielilor cu bunuri și servicii.

Din nota care însoțește execuția bugetului general consolidat pe anul 2021<sup>49</sup>, principala explicație asupra faptului că acest agregat a fost majorat cu ocazia fiecărei rectificări bugetare care a avut loc pe parcursul anului 2021 se referă la nevoia de susținere a sistemului medical în lupta cu pandemia COVID-19. Astfel, conform datelor comunicate de ordonatorii principali de credite, 7,85 mld. lei din totalul cheltuielilor cu acest agregat bugetar au reprezentat plăți pentru medicamente, materiale sanitare, reactivi și alte produse necesare diagnosticării și tratării pacienților infectați cu coronavirusul SARS-CoV-2, precum și plata pentru vaccinuri împotriva COVID-19. Pentru acest agregat bugetar se constată o creștere cu 21,1% la bugetul de stat și de 11,4% la bugetul Fondului Național Unic de Asigurări Sociale de Sănătate față de anul precedent.

Majorările cumulate operate în contextul rectificărilor bugetare ale alocărilor aferente acestui agregat de cheltuieli, precum și execuția finală au confirmat observațiile Consiliului Fiscal privind necesitatea unor alocări suplimentare comparativ cu sumele programate la momentul respectiv.

În anii precedenți, agregatul de cheltuieli cu bunuri și servicii s-a dovedit a fi dificil de controlat. Astfel, în perioadele 2011-2013 și 2017-2020, nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii (nete de impactul

---

<sup>49</sup> Notă privind execuția bugetului general consolidat- decembrie 2021

schemelor de compensare) consemnat în execuțiile bugetare a fost superior celui bugetat inițial sau chiar celor revizuite ascendent cu prilejul rectificărilor bugetare, în timp ce perioada 2014-2016 a fost caracterizată de o situație diferită, execuția finală înregistrând un nivel mai redus al cheltuielilor comparativ cu ultima iterație bugetară.

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

### III.5.3. Cheltuieli de investiții publice

Cheltuielile de investiții cuprind, conform clasificății bugetare, *cheltuieli de capital* (active nefinanciare), *proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare*, *cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă*, *transferuri de capital* și *alte transferuri de natura investițiilor*. În cuprinsul acestui capitol analiza în structură a acestui agregat bugetar respectă definiția de mai sus.

În construcția bugetară inițială a anului 2021, cheltuielile de investiții, în standarde *cash*, au fost estimate semnificativ peste valoarea din programul anului 2020 (cu 11,3 mld. lei, respectiv la 62 mld. lei, inclusiv sumele aferente schemei de compensare tip *swap*). Structura de finanțare a fost proiectată în favoarea surselor externe de finanțare (52% din total comparativ cu ponderea de 42% din programul anului 2020), sursele interne (*cheltuieli de capital* și *alte transferuri de natura investițiilor*) acumulând 48% din total, cu 10 pp sub ponderea din construcția inițială a anului anterior), în linie cu dezideratul creșterii ponderii surselor de finanțare a investițiilor publice din fonduri europene, susținut în mod consecvent și de Consiliul Fiscal.

În execuție, creșterea comparativ cu anul anterior a fost de 6,1 mld. lei (la un nivel de 59,3 mld. lei), respectiv, o majorare de 11,5% în termeni nominali<sup>50</sup>, sau de 5,8%<sup>51</sup> în termeni reali. În structură, comparativ cu anul anterior, avansul s-a realizat exclusiv pe seama *proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post aderare* (+6,9 mld. lei), sursele din economia internă fiind mai mici cu cca.

---

<sup>50</sup> Similar avansului în termeni nominali al PIB.

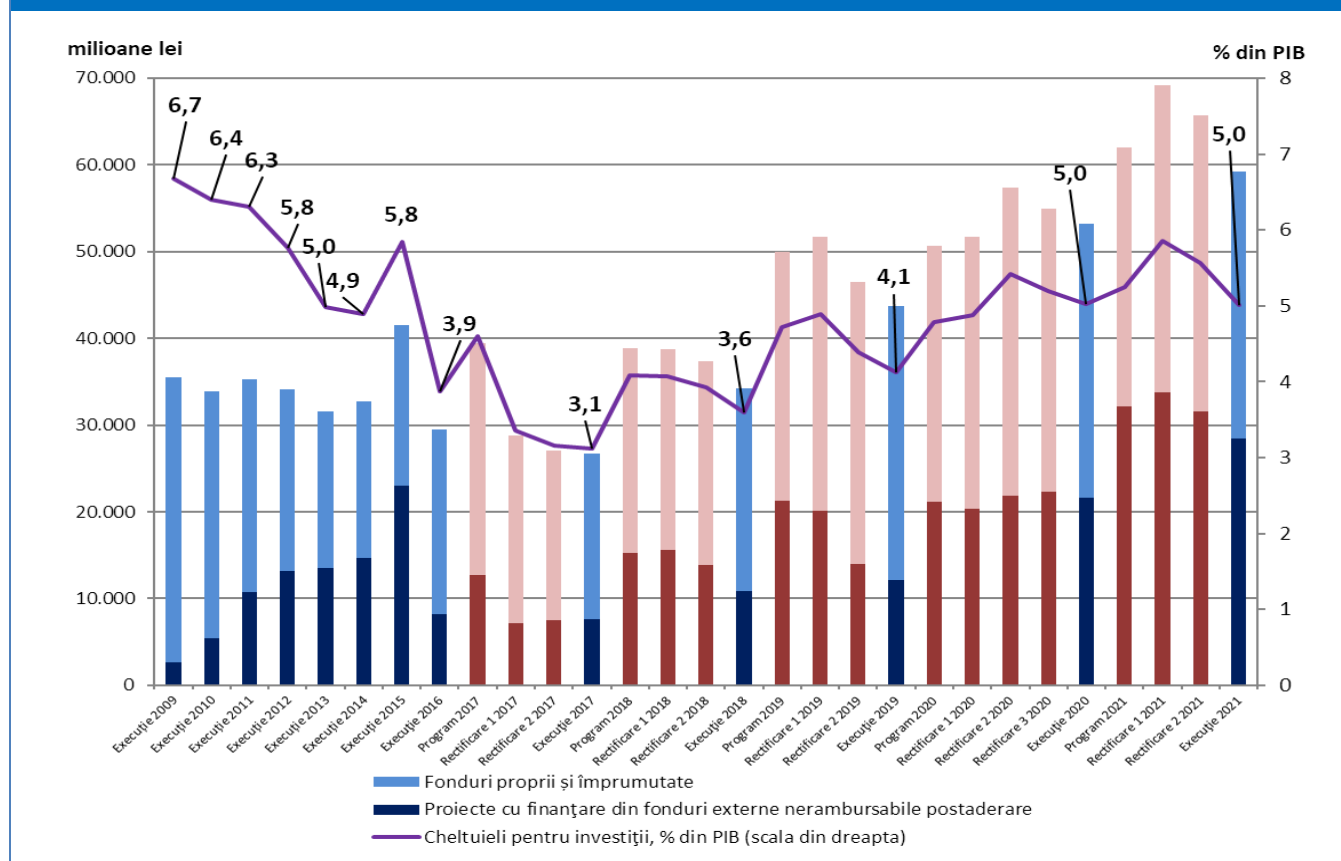
<sup>51</sup> Folosind deflatorul PIB ca indice de preț. Dacă se utilizează deflatorul FBCF, creșterea în raport cu anul 2020 este de doar 1,2%.

1,3 mld. lei față de anul 2020. Astfel, în 2021 raportul dintre sursele interne și externe de finanțare a cheltuielilor de investiții ale statului a devenit, pentru prima dată din anul 2015, subunitar<sup>52</sup>.

Ponderea cheltuielilor cu investiții în PIB a fost de 5% în 2021, nivel similar celui înregistrat în anul anterior, când s-a consemnat un reviriment investițional<sup>53</sup> (+9,4 mld. lei față de anul 2019), confirmând un avans de 1,34 pp comparativ cu media anilor 2016-2019, dar încă sub media anilor 2009-2015 (5,8% din PIB).

Evoluția acestui agregat bugetar din perspectiva comparației dintre realizările efective și valorile planificate în bugetul inițial sau stabilite cu ocazia rectificărilor bugetare este ilustrată în *Graficul 22* pentru perioada 2017-2021 (și execuție pentru anii 2009-2016). Se observă în ultimii 5 ani o volatilitate ridicată a prognozelor din cursul anului privind cheltuielile de investiții publice, rezultatele execuțiilor fiind de regulă inferioare estimărilor din bugetele inițiale (excepție anul 2020) și fără excepție celor estimate în rectificări.

**Graficul 22: Evoluția cheltuielilor de investiții în perioada 2009-2021**



Sursa: MF

Evoluția din anul 2021 nu se abate de la această tendință, cu un decalaj dintre execuție și nivelul programat în bugetul inițial de 2,7 mld. lei (din care, o nerealizare de 3,6 mld. lei din fonduri europene,

<sup>52</sup> Respectiv, de 99% de la 134% în 2020 și 235% în 2019

<sup>53</sup> Contribuind decisiv la atenuarea scăderii economice din prima parte a anului 2020

compensată parțial de majorarea cheltuielilor de capital). Comparativ cu estimarea din prima rectificare bugetară diferența a atins un nivel record (-9,9 mld. lei), pe fondul unei nerealizări de proporții atât a investițiilor din fonduri externe nerambursabile, cât și a celor din surse interne. Între execuție și nivelul propus în a doua rectificare operată în luna noiembrie, s-a înregistrat un decalaj de -6,5 mld. lei respectiv, un minus de 3,1 mld. lei la nivelul investițiilor finanțate din fonduri europene și de 3,5 mld. lei din surse interne.

Și distribuția trimestrială a ponderii cheltuielilor de investiții în total execuție indică o volatilitate ridicată, aceasta fluctuând de la 13,6% în primul trimestru, la 22,4% în trimestrul al doilea, 20,9% în al treilea trimestru și 43,1% în ultimul trimestru, aproximativ în linie cu evoluția trimestrială a sumelor din fonduri externe nerambursabile.

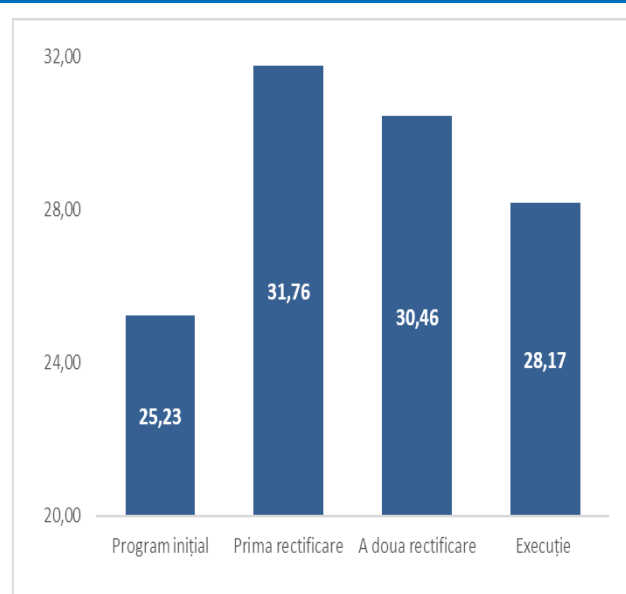
Practic, în ultimele 3 luni ale anului cheltuielile de investiții au fost de 2,3 ori mai mari ca media celor trei trimestre anterioare, și chiar dacă incertitudinea în contextul pandemiei, ar justifica parțial (ca și în anul 2020) concentrarea acestora în ultima parte a anului, faptul că și în anii anteriori s-a manifestat în mod sistematic același tipar, pune sub semnul întrebării eficiența procesului de programare bugetară din perspectiva modului de gestionare a proiectelor de investiții și al stabilirii criteriilor de realizare a acestora în acord cu importanța și utilitatea lor.

În continuare se prezintă evoluția principalelor componente ale cheltuielilor de investiții în cursul anului 2021 (însurate, acestea reprezintă peste 95% din total) prin compararea nivelurilor din execuție cu cele programate în bugetul inițial și în cele două rectificări bugetare, ilustrată în [Graficele 23 și 24](#).

În anul 2021, *cheltuielile de capital* destinate investițiilor publice<sup>54</sup> au fost proiectate în bugetul inițial la un nivel cu 1,7 mld. lei inferior celui prevăzut în programul inițial al anului anterior. Comparativ cu sumele efectiv realizate în anul 2020, decalajul negativ a fost semnificativ mai mare, cu 3,8 mld. lei, mizându-se pe o mai bună absorbție a fondurilor europene, așa cum a arătat și Consiliul Fiscal în opiniile sale.

Execuția finală a consemnat un nivel cu 2,9 mld. lei peste programul stabilit în bugetul inițial al anului 2021 (+11,6%), și a compensat parțial nerealizarea la parametrii programați a sumelor destinate finanțării investițiilor prin proiecte din fonduri externe nerambursabile.

**Graficul 23: Evoluția cheltuielilor de capital în anul 2021 (mld. lei)**



Sursa: MF

<sup>54</sup> Acestea reprezintă componenta principală a cheltuielilor de capital din BGC (care mai includ transferuri de capital și stocuri).

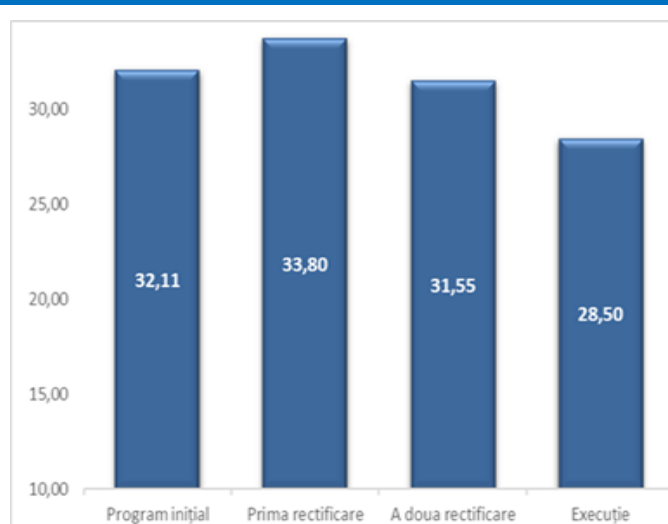
Cele două rectificări bugetare din cursul anului au propus creșteri semnificative ale cheltuielilor de capital (+6,5 mld. lei, respectiv +5,2 mld. lei), aproximativ în linie cu majorarea cheltuielilor de investiții publice (+7,2 mld. lei, respectiv +3,8 mld. lei).

De notat că în Opinia sa privind prima rectificare bugetară, Consiliul Fiscal a exprimat rezerve față de alocarea unei părți importante din majorarea cheltuielilor de capital către PNDL1 și PNDL2 (cca. 2 mld. lei din sumele suplimentate) având în vedere caracterul necoordonat, lipsa unei prioritizări bine fundamentate a proiectelor finanțate prin PNDL și, în consecință, o eficiență mai redusă a investițiilor din această sursă în raport cu necesitățile investiționale, cu posibile efecte negative asupra obiectivului de a realiza consolidarea bugetară propusă.

*Proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) post aderare* destinate finanțării investițiilor publice, au fost estimate în bugetul inițial al anului 2021 la un nivel net superior celui din programul anului anterior (+11 mld. lei), respectiv cu 11,2 mld. lei peste nivelul înregistrat în execuția anului 2020.

Execuția finală a anului 2021 a consemnat o nerealizare de 3,6 mld. lei față de nivelul programat inițial (-11,2%); comparativ cu execuția din anul 2020 a proiectelor FEN destinate investițiilor publice, s-a înregistrat o depășire de 7,5 mld. lei.

**Graficul 24: Evoluția proiectelor cu finanțare din FEN post aderare în anul 2021 (mld. lei)**



Sursa: MF

Din perspectiva gradului de realizare a programului, în 2021 acesta a atins un nivel de 88,7%, inferior celui din anul anterior, pentru care execuția raportată la programul inițial a fost de 99,2%<sup>55</sup>.

La nivelul sumelor totale aferente cadrului financiar 2014-2020 majorarea față de anul 2020 a fost de circa 5 mld. lei (exclusiv impactul fondurilor destinate agriculturii).

<sup>55</sup> Acesta fiind și ultimul an în care s-au depus proiecte aferente exercițiului financiar 2014-2020.



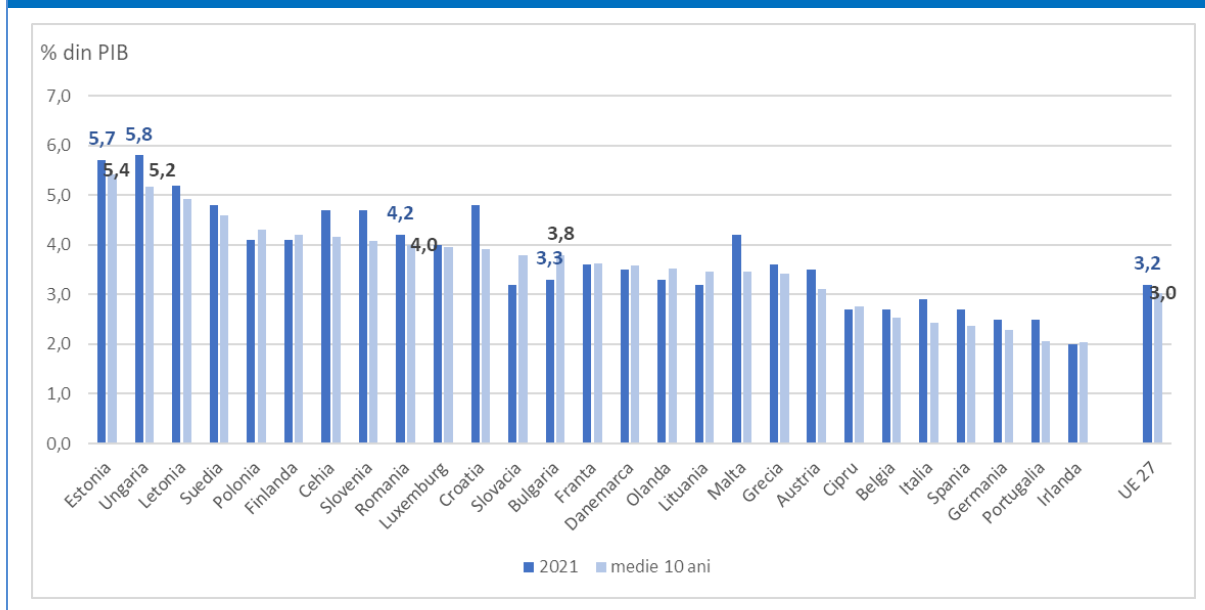
### Caseta 1: Modificarea în anii 2016-2021 a sferei de cuprindere a veniturilor și cheltuielilor bugetare aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile

Începând din anul 2016 agregatul *proiectele cu finanțare din FEN post aderare* (din care cea mai mare parte destinată investițiilor) include și fonduri destinate agriculturii, care în anii anteriori nu erau incluși în FEN, pe considerentul că aceste fonduri nu tranzitează bugetul de stat, fiind destinate sectorului privat. Din anul 2017, pe lângă fondurile destinate agriculturii s-au inclus, conform art. 10 din OUG nr. 40/2015, și sume tranzitorii reprezentând *fonduri destinate pre-finanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene* (FIT). Astfel, în anul 2021 din totalul de 49,6 mld. lei aferent plăților aferente proiectelor cu finanțare din FEN post aderare 2014-2020, 16,2 mld. lei au fost alocate plăților pentru agricultură (respectiv FEAGA și FEPAM aferente exercițiului financiar 2014-2020) și 1,8 mld. lei pentru FIT. Din diferența de 31,6 mld. lei reprezentând fonduri structurale și de coeziune al căror beneficiar final este statul (FSC), au fost alocate cheltuielilor de investiții 28,5 mld. lei (90% din FSC). În anul 2015, an de maxim pentru atragerea sumelor aferente exercițiului 2007-2013, FEN au însumat 24,6 mld. lei (din care, 0,5 mld. lei aferente exercițiului 2014-2020), fiind alocate 23 mld. lei pentru cheltuieli de investiții (94% din total FEN post aderare). Menționăm că, din perspectiva metodologiei ESA10 sunt relevante doar fondurile structurale al căror beneficiar final este statul, sumele destinate agriculturii și pre-finanțările acordate sectorului neguvernamental nefiind incluse în sectorul administrației publice. Mai mult, tranzitarea BGC de către sumele reprezentând fonduri destinate agriculturii și FIT face practic imposibilă, la nivel agregat, comparabilitatea datelor din execuția bugetară pentru anii 2016 - 2021 cu fluxurile de fonduri europene din exercițiul financiar 2007-2013.

O analiză a eficienței cheltuielilor de investiții<sup>56</sup> pe ansamblul ultimilor 10 ani relevă un rezultat nesatisfăcător pentru țara noastră raportat la evoluția indicatorului în alte state membre UE, în condițiile în care România a avut, în ultimul deceniu, una dintre cele mai ridicate ponderi în PIB a cheltuielilor de capital raportat la media UE, infrastructura este insuficientă atât în termeni de cantitate cât și de calitate, semn al unei eficiențe scăzute a cheltuielilor publice de investiții. Astfel, în perioada 2012-2021 ponderea în PIB a cheltuielilor de capital (*Graficul 25*) a plasat România în prima jumătate a clasamentului (locul 9 în UE 27), respectiv cu o medie pe 10 ani de 4% din PIB, cu 1 pp peste media UE27. Raportat la prima clasată, Estonia decalajul este de 1,4 pp, și față de a doua clasată, Ungaria de 1,2 pp. Decalajul se adâncește la nivelul anului 2021 (-1,5 pp comparativ cu Estonia și -1,6 pp raportat la Ungaria).

<sup>56</sup> Pentru comparabilitate cu alte țări se folosește indicatorul formarea brută de capital în sectorul guvernamental, standarde ESA 2010.

**Graficul 25: Cheltuieli de capital – în anul 2021 și medie 10 ani (% din PIB, ESA 2010)**



Sursa: Eurostat

Analizele elaborate de CE și diverse instituții financiare internaționale (FMI, BM, OCDE, BERD) din ultimii ani arată că infrastructura din România, din punct de vedere al calității, este printre cele mai scăzute la nivel european, în special în sectoarele critice, precum infrastructura rutieră, feroviară și energie din cauza performanțelor extrem de modeste înregistrate de majoritatea întreprinderilor de stat - principalii furnizori de infrastructură în aceste domenii - și lipsa unor progrese în sensul restructurării întreprinderilor care înregistrează pierderi. Conform unei analize recente a CF<sup>57</sup>, rata investițiilor noi (% din total active) din companiile de stat a avut o evoluție fluctuantă în cursul timpului și, deși în ușoară creștere în ultimii doi ani (5,3% în 2020, 5,8% în 2019 comparativ cu 1,3% în 2018 sau 4,7% în 2015) se situează încă la un nivel mult sub media din perioada pre-criză (circa 12%).

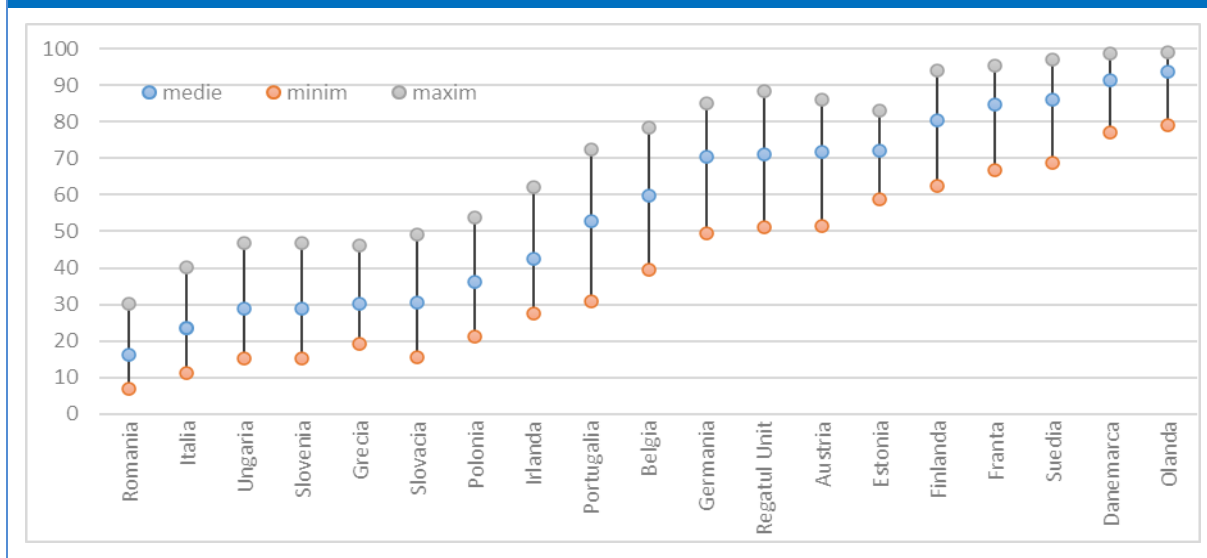
Impactul calității guvernantei asupra dezvoltării infrastructurii este evidențiat și de studiul *Evaluarea guvernantei infrastructurii* elaborat în decembrie 2020 de Banca Mondială<sup>58</sup>. România este poziționată din perspectiva nivelului de guvernare a infrastructurii<sup>59</sup> pe ultimul loc în UE, cu o medie de 16%, comparativ cu 29% Ungaria, 31% Slovacia, 46% Polonia, 70% Germania, 72% Estonia, 85% Franța și 94% Olanda (*Graficul 26*). Acest rezultat indică pentru România o guvernanță foarte slabă a infrastructurii, și este în mare măsură determinat de ineficiența practicilor de planificare a investițiilor și procedurilor privind achizițiilor publice.

<sup>57</sup> <http://www.consiliulfiscal.ro/SOE%202020%20RO.pdf>

<sup>58</sup> <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/96550c14d62154355b6edc367d4d7f33-0080012021/infrastructure-governance-assessment-framework-december-2020>

<sup>59</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-romania-2022\\_e2174606-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-romania-2022_e2174606-en)

Graficul 26: Nivelul de guvernanță a infrastructurii (%)



Sursa: Banca Mondială, Hertie School of Governance

Această corespondență dintre calitatea guvernanței și a infrastructurii este confirmată de o serie de indicatori calculați de BM în diverse publicații și atestă slaba capacitate a României de a cheltui în mod adecvat fondurile destinate investițiilor publice. Astfel, calitatea slabă a infrastructurii (în special a celei de transport rutier) ne plasa, conform Raportului Competitivității Globale pentru anul 2019<sup>60</sup>, pe ultima poziție din UE. Din perspectiva indicelui de performanță pentru serviciile de logistică, România era plasată pe un loc codaș<sup>61</sup> în anul 2018 (ultimul an pentru care raportul este disponibil), calitatea sub standardele europene a infrastructurii fiind factorul direct responsabil pentru eficiența scăzută cu care România poate livra mărfurile sale și conecta producătorii cu consumatorii comparativ cu principalii săi parteneri comerciali din UE, cu efect în accentuarea disparităților regionale și limitarea integrării în lanțul valoric al pieței europene.

Un studiu recent publicat de BERD<sup>62</sup> arată că, în pofida investițiilor publice semnificative, infrastructura de transport a României este într-o stare precară, mult în urma standardelor UE atât în ceea ce privește calitatea, cât și acoperirea, dezvoltarea lentă a rețelei de drumuri fiind determinată de capacitatea instituțională slabă. Chiar dacă ponderea transportului feroviar de mărfuri în România era în 2017 de 30%, mult peste media UE28 de 17%, traficul (măsurat pe km de căi ferate) era mai mic decât în majoritatea țărilor similare din regiune - Slovenia, Slovacia, Polonia, Ungaria și Cehia.

De altfel, în *Raportul de țară* elaborat de CE<sup>63</sup>, se reiterează, similar rapoartelor din anii anteriori, că în pofida unui nivel relativ ridicat al cheltuielilor publice pentru investiții, România se caracterizează prin o infrastructură de transport insuficient dezvoltată și învechită cu impact negativ asupra conectării la

<sup>60</sup> Din anul 2021 publicația a fost sistată.

<sup>61</sup> Indicator elaborat de Banca Mondială. Conform Raportului pentru anul 2018 România era pe locul 51, la mare distanță de Germania (locul 1), Franța (13) și Italia (19).

<sup>62</sup> Romania Diagnostic, Milatovic, J. and M. Szczurek (2020)

<sup>63</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-european-semester-country-report-romania\\_ro.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-european-semester-country-report-romania_ro.pdf)

principalele coridoare de transport, mobilității forței de muncă, ceea ce adâncește disparitățile teritoriale și subminează prosperitatea economică.

Și Raportul elaborat de OCDE în anul 2022<sup>64</sup> menționează starea precară a infrastructurii de transport, calitatea acestuia fiind la un nivel foarte scăzut. Studiul arată că în comparație cu țări care au aranjamente instituționale similare (un model centralizat) dificultățile în dezvoltarea infrastructurii în România denotă probleme în implementarea unor proiecte de investiții specifice.

Similar CE și raportul OCDE semnalează drept factori care au contribuit la această stare: gradul redus de absorbție al fondurilor europene, împreună cu depășiri substanțiale de timp și costuri; calitate scăzută a pregătirii proiectelor de investiții cu impact economic, ineficiența în pregătirea, prioritizarea și implementarea proiectelor, schimbări frecvente ale legislației, calitate slabă a guvernancei întreprinderilor de stat din domeniu.

Anul 2021 a continuat revirimentul investițional inițiat din anul anterior, ponderea investițiilor publice în PIB fiind peste media ultimilor 10 ani, respectiv, 4,2% față de o medie de 4,0% din PIB (dar sub valoarea înregistrată în 2015, de 5,2% din PIB). Față de o medie pe 10 ani a ponderii investițiilor în venituri bugetare de 12,1%, în anul 2021 acestea au reprezentat 12,8% (comparativ cu 14,6% în anul 2015). În contextul volumului însemnat de fonduri europene alocate României<sup>65</sup>, creșterea investițiilor publice printr-o absorbție îmbunătățită a fondurilor UE este esențială pentru a elimina decalajele de infrastructură, simultan cu creșterea calității programării și implementării proiectelor de investiții.

Având în vedere că rezervele privind eficiența cheltuirii fondurilor publice alocate investițiilor sunt ridicate, Guvernul a inițiat în perioada 2013 - martie 2014 un proces de reformă privind managementul investițiilor publice<sup>66</sup>.

- În acest sens s-a semnat cu BM un contract de asistență tehnică privind „*Îmbunătățirea managementului investițiilor publice*”, cu scopul îmbunătățirii procesului de pregătire, selecție și prioritizare strategică a proiectelor de investiții publice, care a fost finalizat în decembrie 2015, în cursul anului 2016 fiind implementate recomandările pentru îmbunătățirea procesului de selecție a investițiilor publice și întărirea rolului Unității de evaluare a investițiilor publice în legislația aferentă (OUG nr. 88/2013<sup>67</sup>, HG nr. 225/2014).

---

<sup>64</sup> OECD Economic Surveys: Romania 2022

<sup>65</sup> Fondurile politicii de coeziune pentru perioada 2021-2027 pentru realizarea unor obiective de dezvoltare pe termen lung prin investiții de 32,4 mld. euro, plus 985,3 mil. euro prin Mecanismul pentru interconectarea Europei, pentru proiecte specifice privind rețelele strategice de transport, și Orizont 2020, cu 299,8 mil. euro. La acestea începând cu anul 2022 se adaugă resursele PNRR.

<sup>66</sup> În conformitate cu cerințele noului cadru legal, înainte de aprobarea bugetului, MF este obligat să prezinte Guvernului lista proiectelor de investiții publice semnificative prioritizate care urmează să fie finanțate prin bugetul de stat, acestea fiind selectate în funcție de oportunitate, justificare economică și socială, suportabilitate financiară, perioada rămasă până la finalizare, angajamentele asumate de România cu instituțiile financiare internaționale.

<sup>67</sup> Amendată în anul 2015 în vederea alinierii procesului de prioritizare a proiectelor semnificative la calendarul bugetar.

- Din anul 2017 se aplică prevederile *Hotărârii nr. 907/2016* privind etapele de elaborare și conținutul-cadru al documentațiilor tehnico-economice aferente obiectivelor/proiectelor de investiții finanțate din fonduri publice, în vederea eliminării deficiențelor semnalate în derularea procesului investițional, a optimizării finanțării și realizării obiectivelor de investiții și a creșterii eficienței utilizării fondurilor publice.
- Prin *Hotărârea nr. 363/2018 pentru modificarea și completarea Normelor metodologice privind prioritizarea proiectelor de investiții publice*, s-au adus noi clarificări procedurii de priorizare a investițiilor noi, dar sunt necesare eforturi pentru ierarhizarea în funcție de priorități a proiectelor de investiții publice și a pregătirii acestora.
- *Master Planul General de Transport (MPGT) al României* adoptat în 2016, a reprezentat un pas important în direcția îmbunătățirii realizării investițiilor strategice în infrastructura de transport rutier și cale ferată, *Strategia de implementare a MPGT* pentru perioada 2014—2030, constituind cadrul general de priorizare și implementare a proiectelor de infrastructură. Până în prezent aplicarea *MPGT* înregistrează un ritm foarte lent al progreselor.

Experiența revirimentului investițional din anul 2020, care, în contextul opririi temporare a unor capacități de producție și al unui nivel extrem de ridicat al gradului de incertitudine, a contribuit semnificativ la atenuarea contracției economice, a arătat efectul pozitiv al unei dinamici susținute a investițiilor productive. Având în vedere acest aspect, Consiliul Fiscal pledează pentru accelerarea eforturilor privind implementarea măsurilor de reformă reală în domeniul investițiilor publice pentru a profita la maxim de oportunitatea accesării unor fonduri europene de peste 80 mld. euro pentru realizarea reformelor care adresează priorități investiționale acute ale României.

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

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

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

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

În conformitate cu art. 30, alin. (2) din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente sau neprevăzute apărute în timpul exercițiului bugetar.

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

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

Prezenta secțiune din raport studiază **utilizarea fondului de rezervă bugetară** la dispoziția Guvernului pe parcursul anului 2021, pe baza hotărârilor de Guvern publicate în Monitorul Oficial al României prin care se alocă sume din fondul de rezervă bugetară, pe ordonatori de credite și destinații.

În condițiile în care anul 2021 a fost marcat de revenirea economiei după impactul de mare amplitudine pe plan economic și social asociat declanșării în 2020 a pandemiei provocate de virusul SARS-CoV-2, se constată o relativă ameliorare a tendinței privind emiterea în cursul anului a unui mare număr de hotărâri de guvern prin care se stabilesc utilizări ale sumelor din fondul de rezervă dincolo de cadrul statuat în Legea finanțelor publice nr. 500/2002, respectiv pentru cheltuieli care nu pot fi catalogate drept urgente sau neprevăzute.

Cu toate acestea, excluzând acele cheltuieli generate de combaterea efectelor social-economice induse de valuri succesive ale pandemiei, utilizarea unei părți însemnate din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului care a fost aprobată în cursul anului 2021 prin derogare de la prevederile art. 30 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 a fost destinată unor cheltuieli care nu pot fi considerate neprevăzute și ar fi trebuit luate în calcul la fundamentarea bugetului de stat, precum:

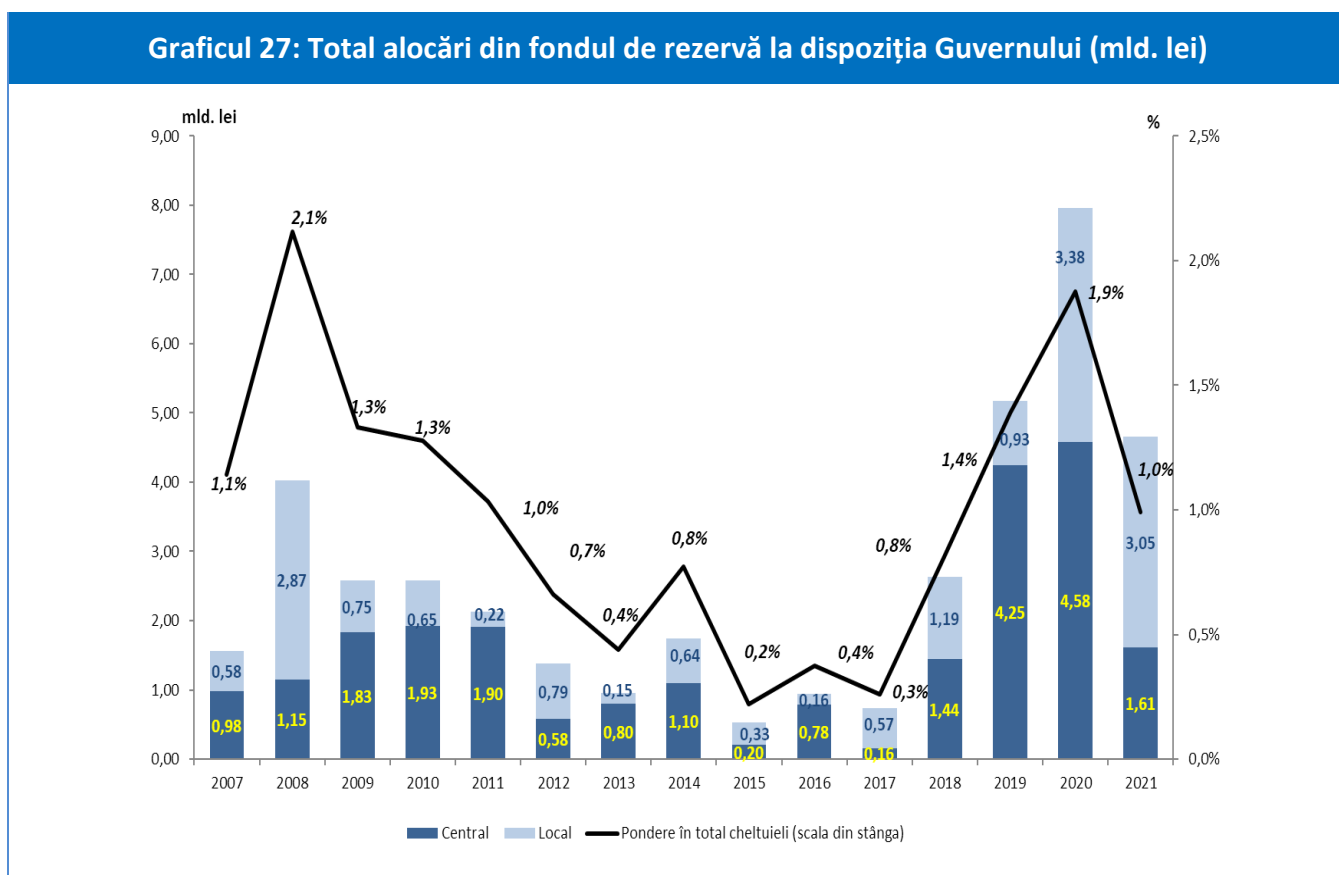
- plata cheltuielilor curente și de capital pentru unele unități administrativ-teritoriale;
- finanțarea Programului Național de Dezvoltare Locală, etapele I și II;
- asigurarea continuității serviciului public de alimentare cu energie termică;

- plata unor creanțe salariale și a creanțelor aferente unor titluri executorii în dosare care vizează obiective de investiții de infrastructură rutieră derulate în cadrul programelor finanțate prin fonduri europene;
- plata arieratelor către bugetul general consolidat;
- cheltuieli necesare pregătirii și desfășurării alegerilor locale parțiale;
- organizarea și desfășurarea unor campionate sportive sau festivaluri, etc.

În anul 2021, au fost alocate din fondul de rezervă bugetară 4.559,2 mil. lei, reprezentând 1% din cheltuielile totale, respectiv, 0,4% din PIB. Din acestea, au fost alocate 1610,8 mil. lei către administrația centrală și 2948,4 mil. lei către unitățile administrativ-teritoriale.

Comparativ cu anul precedent, se remarcă o diminuare considerabilă a alocărilor totale din fondul de rezervă (-42,7%), realizată majoritar la nivelul transferurilor către administrația centrală (-64,8%), în timp ce sumele alocate administrației locale s-au redus cu doar 12,8%. Astfel, anul 2021 consemnează o scădere cu 0,9 pp a ponderii sumelor utilizate din fondul de rezervă bugetară în totalul cheltuielilor bugetare comparativ cu anul anterior (1,9%), situându-se la nivelul mediei perioadei 2007-2019 (1% în total cheltuieli bugetare).

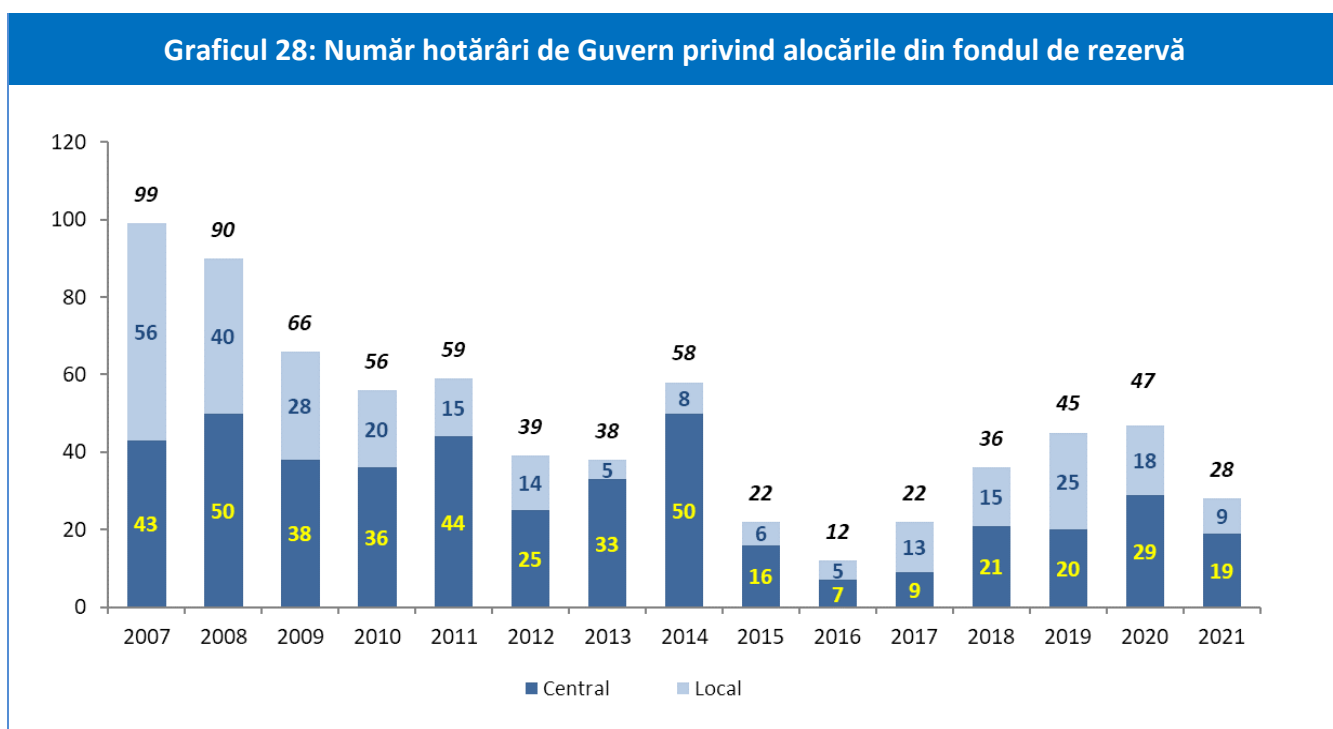
Evoluția sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului și a ponderii sumelor utilizate din fondul de rezervă în totalul cheltuielilor bugetare este redată în *Graficul 27*.



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

În anul 2021 au fost adoptate 28 de hotărâri de Guvern în vederea alocării unor sume din fondul de rezervă, comparativ cu 47 de hotărâri în anul anterior, caracterizat de manifestarea unor circumstanțe excepționale determinate de Pandemie (vezi *Graficul 28*).

Se remarcă menținerea tendinței din anii anteriori de a angaja majoritatea cheltuielilor din fondul de rezervă spre final de an, 7 dintre cele 28 de hotărâri fiind aprobate în luna decembrie, respectiv în cuantum de 1.889,7<sup>68</sup> mil. lei, reprezentând peste 41% din alocările întregului an. Această practică face dificilă urmărirea sumelor cheltuite din fondul de rezervă bugetară și constituie un argument în plus cu privire la menținerea caracterului discreționar al constituirii și utilizării acestui fond. CF admite totuși că situații de urgență multiple pun presiune mare pe folosirea fondului de urgență. De aceea, se impune o precizare mai clară a condițiilor generate de asemenea situații.



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

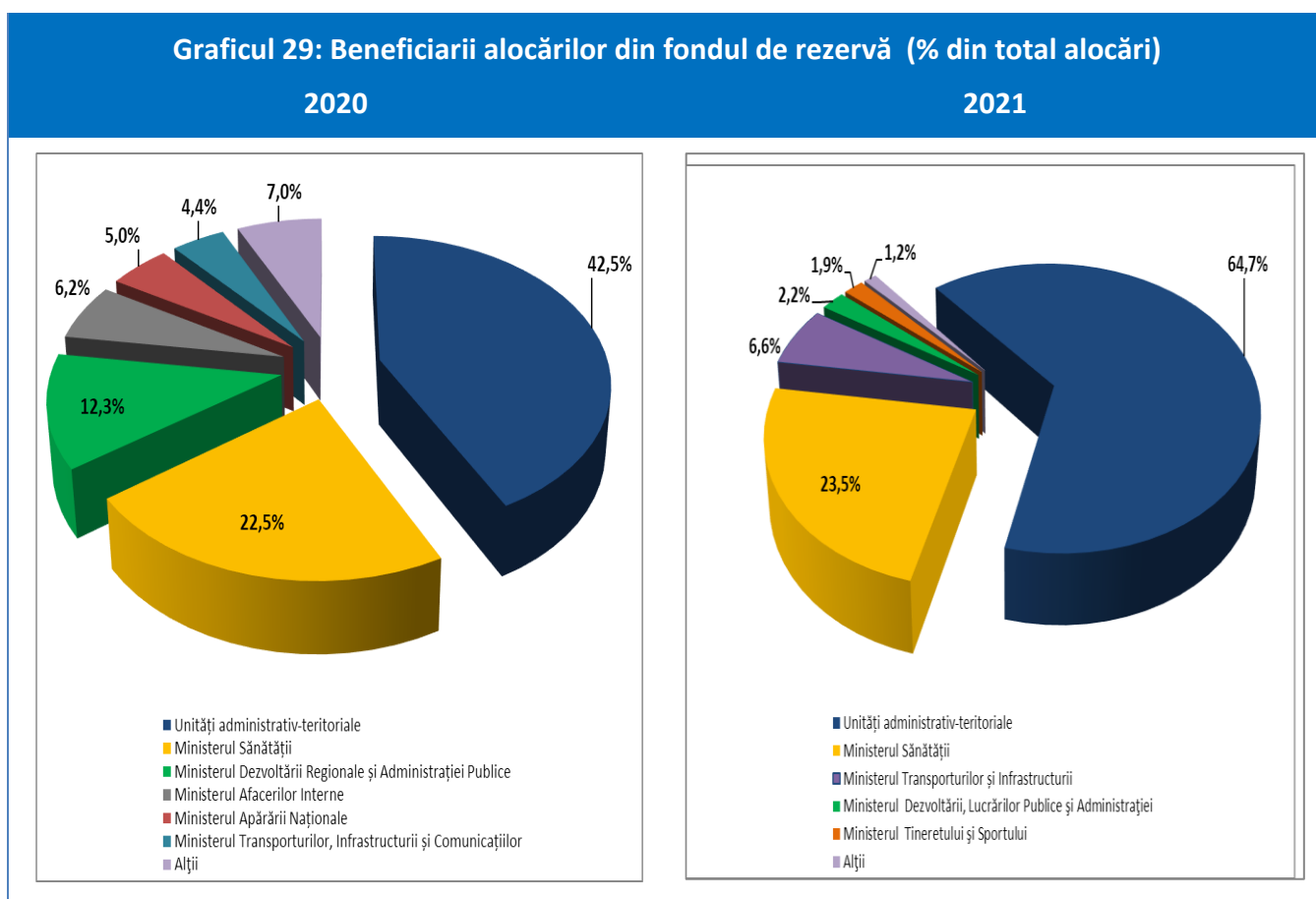
Comparând sumele alocate din fondul de rezervă în ultimii doi ani (*Graficul 29*), se observă faptul că principalul beneficiar din anul 2021 este reprezentat de autoritatea locală care a primit 2.948,36 mil. lei (cu 434,2 mil. lei sub anul 2020), acumulând o pondere de 64,7% din total, în timp ce autoritatea centrală a beneficiat de 1610,80 mil. lei (cu 2.967,4 mil. lei mai puțin ca în anul precedent), cu o pondere de 35,3% din total. În anul 2020 fondurile de rezervă au fost direcționate în proporție de 57,5% către autoritatea

<sup>68</sup> Din aceste sume, la nivel local 1.589,7 mil. lei (54% din totalul alocat autorităților locale) pentru plata unor cheltuieli curente și de capital, susținerea aeroporturilor regionale în vederea depășirii dificultăților financiare în context pandemic, iar la nivelul central, 300 mil. lei, din care 67% cheltuieli destinate suplimentării bugetului Ministerului Transporturilor și Infrastructurii pentru plata unor arierate la buget și restul suplimentării PNDL.



centrală (4.245,3 mil. lei), iar unitățile administrativ-teritoriale au primit 3.382,5 mil. lei, respectiv 42,5% din sumele alocate din fondul de rezervă.

Din perspectiva destinațiilor alocațiilor din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului în anul 2021, direcționate către autoritatea centrală, principalii beneficiari au fost: Ministerul Sănătății cu 23,5%<sup>69</sup> din totalul alocațiilor din fondul de rezervă bugetară la nivel central și local, care au fost destinate preponderent achiziționării medicamentelor necesare pentru tratamentul bolnavilor cu COVID-19, dispozitivelor medicale și materialelor de protecție individuală pentru personalul medico-sanitar, Ministerul Transporturilor și Infrastructurii cu 6,6%<sup>70</sup> din total alocații, Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației cu 2,2%<sup>71</sup> și Ministerul Tineretului și Sportului cu 1,9%<sup>72</sup> din totalul sumelor alocate din fondul de rezervă.



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

<sup>69</sup> Respectiv, în sumă de 1.071,5 mil. lei, reprezentând 66,5% din sumele alocate autorității centrale.

<sup>70</sup> Respectiv, 300 mil. lei, sau 18,6% din sumele alocate autorității centrale pentru plata unor creanțe aferente unor investiții de infrastructură rutieră de interes național, precum și plata unor arierate la bugetul de stat.

<sup>71</sup> Respectiv, în sumă de 100 mil. lei, circa 6,2% din sumele alocate autorității centrale, destinate finanțării Programului Național de Dezvoltare Locală etapele I și II.

<sup>72</sup> Respectiv, 84,8 mil. lei, sau 5,3% din sumele alocate autorității centrale, destinate organizării unor campionate sportive și recompensării sportivilor participanți la Olimpiada de la Tokio.

Autoritățile locale au beneficiat în anul 2021 de aproape două treimi din totalul alocațiilor din fondul de rezervă. O pondere semnificativă din acestea a fost destinată finanțării unor cheltuieli curente și de capital (86%) și asigurării continuității serviciului public de alimentare cu energie termică în sistem centralizat a populației (11%). Pentru combaterea efectelor pandemiei au fost alocate din fondul de rezervă circa 3% reprezentând compensarea pierderilor unor aeroporturi regionale.

Consiliul Fiscal constată pentru anul 2021 că, exceptând alocațiile pentru combaterea efectelor generate de pandemia provocată de variantele virusului SARS-CoV-2 și de șocul energetic, se continuă regresul evidențiat de analizele anuale privind cadrul de utilizare a fondului de rezervă din perspectiva destinației alocațiilor, respectiv, a modului de utilizare a sumelor din fondul de rezervă prin derogare de la prevederile Legii finanțelor publice nr. 500/2002.

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

Considerând cele mai bune practici pe plan internațional în domeniu, precum și concluziile formulate de Curtea de Conturi în Rapoartele sale anuale<sup>73</sup>, Consiliul Fiscal reiterează recomandarea din rapoartele precedente privind identificarea explicită a cheltuielilor care pot fi angajate din fondul de rezervă împreună cu o mult mai mare transparență, inclusiv prin raportarea periodică către Parlament a modului și nivelului de utilizare a fondului de rezervă bugetară, inclusiv a sumelor alocate efectiv cheltuite.

Este de remarcat că, în pofida recomandărilor formulate de Curtea de Conturi pentru combaterea apelului la utilizarea în mod recurent a unei ponderi semnificative din fondul de rezervă pentru cheltuieli determinate în mare parte de subevaluările necesarului de credite bugetare la momentul întocmirii proiectelor de buget ale ordonatorilor principali și care nu sunt destinate unor situații urgente sau neprevăzute<sup>74</sup>, în Legea nr. 317/2021 a bugetului de stat pe anul 2022 se consfințește utilizarea prin derogare de la prevederile art. 30 alin. (2) din Legea nr. 500/2002 a unor sume în cursul anului 2022 din acest fond pentru finanțarea PNDL (inclusiv etapa a II-a), compensarea consumului de energie electrică

---

<sup>73</sup> Ultimele rapoarte publicate în primăvara acestui an pe site-ul instituției sunt *Raportul public pe anul 2020 și Constatările misiunilor de audit la autoritățile și instituțiile din administrația publică centrală pe anul 2020*.

<sup>74</sup> În *Raportul public pe anul 2020* Curtea de Conturi notează că prevederile bugetare inițiale ale Fondului de rezervă bugetară au fost majorate de 10 ori pe parcursul exercițiului bugetar iar 66,8% din alocații au fost făcute prin derogarea de la lege. Chiar și la nivelul Ministerului Sănătății 40,8% din alocații nu au fost utilizate, dar nici restituite.

și gaze naturale, potrivit Legii nr. 259/2021, precum și a unor cheltuieli curente și de capital care nu pot fi asigurate din bugetul aprobat.

În conformitate cu art. 30, alin. (4) din Legea finanțelor publice nr. 500/2002, **fondul de intervenție** la dispoziția Guvernului se repartizează unor ordonatori principali de credite ai bugetului de stat și ai bugetelor locale, pe bază de hotărâri ale Guvernului, pentru finanțarea unor cheltuieli urgente în vederea înlăturării efectelor unor calamități naturale și sprijinirii persoanelor fizice sinistrate. Spre deosebire de destinațiile posibile ale alocațiilor din fondul de rezervă bugetară care lasă loc de interpretări, în cazul fondului de intervenție acestea sunt clar precizate în textul de lege, oportunitatea existenței unui astfel de fond fiind justificată. Pe parcursul unui an, acest fond poate fi majorat cu sume din fondul de rezervă, în funcție de necesitățile privind asigurarea sumelor necesare pentru înlăturarea efectelor calamităților naturale. În anul 2021, alocațiile din fondul de intervenție au fost în sumă de 563,8 mil. lei, cu 264,3 mil. lei (32%) mai puțin ca în anul precedent, destinațiile fiind conforme cu prevederile Legii finanțelor publice nr. 500/2002.

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

### III.5.5. Arieratele bugetului general consolidat

Evoluția stocului de arierate ale BGC<sup>75</sup> către mediul privat indică faptul că acestea nu mai reprezintă în prezent o problemă majoră, în ultimii ani având loc un proces constant de îmbunătățire a disciplinei financiare atât la nivel central cât și local. La finele anului 2021, an marcat în continuare de manifestarea efectelor pandemiei cu SARS-COV-2, prin apariția unor noi variante ale virusului, nivelul arieratelor s-a situat la 168,9 mil. lei, nivel inferior cu 57,4 mil. lei celui înregistrat în decembrie 2020 (226,4 mil. lei).

În ceea ce privește situația plăților restante totale ale BGC cu o întârziere mai mică de 90 de zile, care nu se încadrează la categoria arierate potrivit Legii finanțelor publice nr. 500/2002, după ce în anul anterior acestea au avut o creștere semnificativă, până la un nivel de 1.843 mil. lei, în anul 2021 acestea s-au diminuat până la un nivel de 1.238,2 mil. lei (-575,4 mil. lei, sau -31,7%). Comparativ cu anul 2020, reducerea arieratelor a fost localizată la nivelul bugetelor locale (-509,3 mil. lei, respectiv, o scădere cu 36%) și al bugetului de asigurări sociale (cu 172,8 mil. lei, sau -37,1%). Majorări ale plăților restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile s-au înregistrat pentru bugetul de stat (+49,1 mil. lei, respectiv, +29,9%).

Plățile restante totale ale BGC (0-360 zile) la finalul lunii decembrie 2021 au înregistrat 1.410,3 mil. lei, comparativ cu 2.043,2 mil. lei la finele anului anterior, consemnate în proporție covârșitoare către firmele din sectorul privat (1.402,4 mil. lei) care au înregistrat o scădere cu circa 624 mil. lei față de nivelul atins în decembrie 2020 (2.026,2 mil. lei). Această diminuare a plăților restante totale ale BGC (0-360 zile) către firmele din sectorul privat s-a realizat în principal la nivelul plăților restante cu o întârziere

---

<sup>75</sup> Potrivit Legii finanțelor publice nr. 500/2002 cu modificările și completările ulterioare sunt considerate arierate plățile restante cu o vechime mai mare de 90 de zile, calculată de la data scadenței.

mai mică de 90 de zile, care la nivel agregat au înregistrat 1.233,4 mil. lei (comparativ cu circa 1.800 mil. lei la 31 decembrie 2020). În structură, reducerea cu 566,4 mil. lei (-31,5%), a fost localizată la nivelul bugetelor locale (-443,2 mil. lei) și al bugetului asigurărilor sociale (-172,8 mil. lei), în timp ce bugetul de stat a consemnat o majorare cu circa 50 mil. lei a plăților restante totale ale BGC către mediul privat.

Arieratele BGC (90-360 zile) către firmele din sectorul privat s-au redus cu 57,4 mil. lei, respectiv cu 25,4%, și sunt localizate la nivelul bugetelor locale.

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

<b>Tabelul 8: Evoluția trimestrială a plăților restante (0-360 zile) ale BGC în anul 2021 (mil. lei)</b>					
	<b>Trim. IV 2020</b>	<b>Trim. I 2021</b>	<b>Trim. II 2021</b>	<b>Trim. III 2021</b>	<b>Trim. IV 2021</b>
<b>Buget de stat</b>	<b>164,1</b>	<b>127,5</b>	<b>157,9</b>	<b>189,2</b>	<b>213,2</b>
Sub 90 zile	141,0	105,0	141,3	170,6	190,1
Peste 90 zile	3,1	3,3	2,3	3,3	4,3
Peste 120 zile	7,7	7,0	3,1	5,1	9,6
Peste 360 zile	12,3	12,1	11,0	10,2	9,1
<b>Bugete locale</b>	<b>1.413,8</b>	<b>1.140,6</b>	<b>1.082,5</b>	<b>1.580,5</b>	<b>904,5</b>
Sub 90 zile	1.207,2	903,8	841,2	1.366,6	755,5
Peste 90 zile	68,7	81,6	56,7	73,2	56,3
Peste 120 zile	102,9	84,8	105,0	95,4	57,8
Peste 360 zile	35,1	70,4	79,7	45,3	34,9
<b>Bugete asigurări sociale</b>	<b>465,4</b>	<b>13,6</b>	<b>10,4</b>	<b>4,2</b>	<b>292,6</b>
Sub 90 zile	461,1	12,9	10,2	4,2	271,6
Între 90 și 360 zile	4,3	0,7	0,2	0,0	21,0
<b>Total plăți restante</b>	<b>2.043,2</b>	<b>1.281,7</b>	<b>1.250,8</b>	<b>1.773,9</b>	<b>1.410,3</b>
<b>Sub 90 zile</b>	<b>1.813,6</b>	<b>1.022,5</b>	<b>993,0</b>	<b>1.541,4</b>	<b>1.238,2</b>
Peste 90 zile	71,8	84,9	59,0	76,5	60,6
Peste 120 zile	110,6	91,8	108,1	100,5	67,4
Peste 360 zile	47,4	82,5	90,7	55,5	44,0
<b>Total arierate (90-360 zile)</b>	<b>234,0</b>	<b>259,2</b>	<b>257,8</b>	<b>232,5</b>	<b>172,1</b>

Sursa: MF

Per ansamblu se remarcă o reducere considerabilă a plăților restante ale BGC (90-360 zile) către mediul privat în ultimii 9 ani (de la 3,8 mld. lei în anul 2012 la sub 0,2 mld. lei în anul 2021), care este explicată, în principal, de implementarea Directivei UE nr. 7/2011 privind combaterea întârzierii în efectuarea plăților în tranzacțiile comerciale (transpusă în legislația națională prin Legea nr. 72/2013), precum și de efectul pozitiv al altor măsuri legislative care au vizat reducerea stocului de arierate: OUG nr. 29/2011 pentru reglementarea acordării eșalonărilor la plată, OUG nr. 3/2013 care a restricționat posibilitatea

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

De altfel, este de notat efectul măsurilor aduse de art. 21 din *OUG nr. 122/26 noiembrie 2021 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2021* privind asigurarea continuării achitării plăților restante înregistrate de bugetele locale la data de 31 octombrie 2021, pentru care au fost alocate 785 mil. lei, fapt evidențiat în *Tabelul 8* de reducerea *plăților restante totale ale BGC (0-360 zile)*, la nivelul bugetelor locale în decembrie față de septembrie 2021 cu 676 mil. lei (din care 611 mil. lei aferente *plăților restante cu o întârziere mai mică de 90 de zile*).

Din perspectiva îngrijorătoare a actualei situații economice la nivel mondial (creșteri abrupte ale prețurilor la energie, materii prime, alimente) și instabilitate la nivel geopolitic (războiul din Ucraina) Consiliul Fiscal consideră că este necesară o atenție sporită privind o posibilă creștere a stocului de arierate în condițiile prelungirii contextului economic dificil și ale situației fiscal-bugetare în deteriorare dat fiind cadrul macroeconomic din acest an, precum și în perspectiva noilor măsuri impuse de creșterea cheltuielilor de apărare și costurile aduse de adaptarea la schimbările climatice.

### III.6. Datoria publică

Cheltuielile cu dobânzile în standarde *cash* au înregistrat în anul 2021 o creștere cu aproape 3,5 mld. lei (+23,9%) față de anul precedent și, pe fondul creșterii cu 11,4% a PIB nominal, ponderea acestora în PIB s-a majorat de la 1,4% la 1,5%. Această evoluție survine pe fondul unei creșteri accelerate a stocului de datorie publică în ultimii ani (+33,8% în 2020, respectiv +15,5% în 2021), în contextul creșterii nevoilor de finanțare ale României inclusiv ca urmare a șocului indus de pandemia COVID-19.

Datoria publică, măsurată conform metodologiei europene ESA 2010, a crescut cu 77,3 mld. lei (+15,5%) în 2021 față de anul precedent, iar ponderea acesteia în PIB s-a majorat cu 1,6 pp de la 47,2% la 48,8%. Pe de altă parte, din perspectiva metodologiei naționale<sup>76</sup>, datoria publică a crescut cu circa 105,6 mld. lei (+17,9%), iar ponderea sa în PIB s-a majorat cu 2,9 pp, de la 55,9% în 2020 la 58,7% în 2021. Această evoluție crescătoare marchează totuși o decelerare față de anul 2020 în contextul în care deficitul bugetar, deși aflat încă la un nivel înalt (7,1% din PIB, conform metodologiei ESA 2010), a fost ajustat cu 2,2 pp din PIB pe parcursul anului 2021.

Dobânda medie plătită în contul datoriei publice<sup>77</sup> a avut o evoluție descrescătoare în 2021, după o creștere cu 0,5 pp pe parcursul ultimilor 2 ani, reducându-se de la 3,9% în 2020 la aproape 3,2% în 2021.

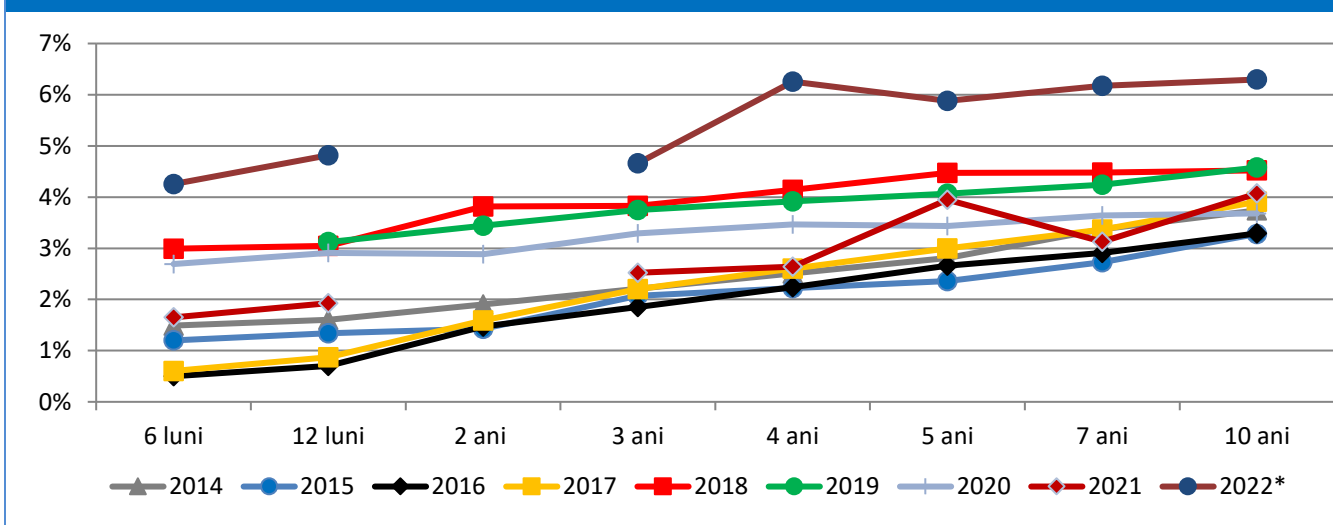
---

<sup>76</sup> Datoria publică, potrivit metodologiei naționale, include, în plus față de datoria publică conform metodologiei europene, datoria garantată de Guvern, rambursată din sursele proprii ale beneficiarilor de garanție, precum și împrumuturile din contul general al Trezoreriei Statului.

<sup>77</sup> Calculată ca raport între cheltuielile cu dobânzile din anul curent și soldul datoriei publice de la finalul anului precedent.

Evoluția descendentă s-a manifestat în contextul menținerii dobânzilor scăzute de pe piețele internaționale prin prisma programelor de relaxare cantitativă întreprinse de băncile centrale. Din perspectiva metodologiei ESA 2010, cheltuielile cu dobânzile au înregistrat o creștere de dimensiuni mai reduse față de anul anterior (+1,7 mld. lei, reprezentând +11,9%). Diferența dintre rezultatele celor două abordări ar putea fi explicată de tratamentul diferențiat al primelor de emisiune, aferente reluării unor emisiuni anterioare de obligațiuni guvernamentale, care sunt incluse integral în valoarea cheltuielilor cu dobânzile conform standardelor *cash*, în timp ce metodologia ESA 2010 le amortizează treptat pe parcursul întregii durate de viață a împrumutului.

**Graficul 30: Curba randamentelor titlurilor de stat în lei în perioada 2014-30 iunie 2022<sup>78</sup>**



Sursa datelor: BNR

Costul atragerii de noi împrumuturi în monedă națională (vezi [Graficul 30](#)) a cunoscut o serie de evoluții pozitive în perioada 2014-2016 pe fondul includerii, începând cu luna iulie 2014, a obligațiunilor emise de statul român în calculul seriei de indici GBI-EM Global Diversified de către JP Morgan, a prelungirii maturității medii a datoriei publice, a măsurilor de relaxare a politicii monetare adoptate de BNR, a obținerii *rating*-ului BBB- din partea agenției Standard & Poor's în mai 2014<sup>79</sup> și a unei lichidități excedentare pe piețele financiare. Însă, începând cu anul 2017 s-a constatat o inversare a acestui trend manifestată printr-o creștere a costului atragerii de împrumuturi noi în monedă națională, traiectoria ascendentă accentuându-se considerabil în cursul anului 2018 pe fondul creșterii puternice a inflației. Anul 2019 a marcat o ușoară reducere (situată între 0,1 și 0,4 pp) a costului atragerii de împrumuturi noi în monedă națională pentru majoritatea maturităților considerate, tendință manifestată și în 2020, reducerile situându-se în medie la 0,5 pp. În anul 2021 s-a consemnat o nouă diminuare a costului atragerii de resurse în monedă națională, pentru majoritatea maturităților considerate, în medie cu 0,5 pp: cele mai mari reduceri (cu 1 pp) fiind înregistrate pentru maturitățile de 6 și 12 luni, în timp ce costul

<sup>78</sup> În perioada 1 ianuarie 2021 – 30 iunie 2022 nu au fost atrase împrumuturi noi în monedă națională cu maturități între 12 și 24 de luni.

<sup>79</sup> Unii investitori au restricții în a investi în titluri de datorie ale unor țări care nu sunt încadrate în categoria celor recomandate pentru investiții.

a crescut cu circa 0,5 pp pentru maturitățile de 5 și 10 ani. Trendul descrescător manifestat pe parcursul ultimilor ani a fost puternic inversat în prima jumătate a lui 2022, costul atragerii de împrumuturi noi în monedă națională majorându-se pentru toate maturitățile considerate, în medie cu 2,3 pp.

Evoluția costului atragerii de noi împrumuturi în monedă națională a fost susținută de lichiditatea din piață și de măsurile de intervenție adoptate de BNR. Aceasta a diminuat rata dobânzii de politică monetară de la 1,5% la 1,25% (în luna ianuarie) dar apoi, pe fondul creșterii inflației, a operat două majorări succesive la 1,5% (în luna octombrie), respectiv la 1,75% (în luna noiembrie), acest nivel fiind menținut până la finalul anului. Totodată, BNR a mai întreprins operațiuni repo<sup>80</sup> și de cumpărare de titluri de stat în lei de pe piața secundară<sup>81</sup>, deși amploarea acestora a fost mult mai redusă comparativ cu anul 2020.

În cazul costului atragerii de resurse noi în valută de pe piețele externe<sup>82</sup>, s-a observat o evoluție crescătoare pe fondul înăsprii treptate a climatului pe piețele financiare internaționale. Astfel, randamentele emisiunilor de titluri de stat au avut valoarea de 1,8% pentru maturitatea de 9 ani (comparativ cu 1,5% în anul anterior), de 2,1% pentru maturitatea de 12 ani (comparativ cu 2% în anul anterior), respectiv de 2,8% și 3% pentru maturitatea de 20 de ani (comparativ cu 2,7% în anul anterior), creșterile fiind mai evidente în cazul emisiunilor realizate în luna iulie 2021, față de cele din luna aprilie.

În ceea ce privește structura datoriei publice<sup>83</sup>, în anul 2021 a continuat extinderea treptată a datoriei administrației publice centrale (97,4% din total, față de 97% în anul anterior) în detrimentul datoriei publice locale (2,6% din total, față de 3% în anul anterior). Obligațiunile de stat și-au menținut poziția de principal instrument al datoriei publice guvernamentale, cumulând 36,4% din total (față de 40,4% în 2020), fiind urmate de euroobligațiuni cu 32,2% (față de 30,9% în 2020), împrumuturi de stat (14,7% față de 14,6% în 2020), obligațiuni pentru populație prin Programul Tezaur (2,5% în comparație cu 1,8% în 2020) și certificate de trezorerie (care s-au menținut la o pondere de 1%), în timp ce împrumuturile din contul general al Trezoreriei Statului s-au majorat ușor (12,3% față de 11,3% în 2020). Structura pe valute relevă o creștere marginală a ponderii aferente împrumuturilor în monedă națională de la 53,8% în 2020 la 54,2% în 2021, în timp ce ponderea împrumuturilor contractate în dolari americani s-a diminuat de la 7% în 2020 la 6,5% în 2021, iar a celor contractate în euro s-a menținut aproape nemodificată (39,1% în 2021, față de 39% în 2020).

În ceea ce privește structura pe scadențe a titlurilor de stat în monedă națională emise pe piața internă în anul 2021, se constată o revenire la trendul de atragere de resurse pe termene mai îndelungate,

---

<sup>80</sup> Operațiunile repo sunt o categorie a operațiunilor de piață monetară la dispoziția BNR destinate injectării de lichiditate, în cadrul cărora BNR cumpără de la instituțiile de credit active eligibile pentru tranzacționare, cu angajamentul acestora de a răscumpăra activele respective la o dată ulterioară și la un preț stabilit la data tranzacției.

<sup>81</sup> Conform Buletinului BNR pe luna decembrie 2021.

<sup>82</sup> Pe parcursul anului 2021, România a atras finanțări de pe piețele externe prin mai multe emisiuni de euroobligațiuni, realizate în lunile aprilie și iulie, cu valoarea totală de 7 mld. euro și scadențe de 9, 12, respectiv 20 de ani.

<sup>83</sup> Conform metodologiei naționale, informațiile fiind disponibile pe site-ul MF.

inversat temporar în 2020, înregistrându-se o majorare la nivelul obligațiunilor cu scadența între 5 și 10 ani, contrabalansată parțial de o creștere de dimensiuni mai reduse a finanțării pe termen scurt. Astfel, certificatele de trezorerie cu scadențe de până la 1 an au reprezentat 15,4% din valoarea împrumuturilor noi contractate în 2021, în creștere față de ponderea de 9,7% înregistrată la nivelul anului 2020. Totuși, se constată că ponderea finanțării pe perioade mai lungi a avansat semnificativ față de perioada 2009-2012 (ponderea certificatelor de trezorerie cu scadența de până la 1 an fiind de 65% în anul 2009). Obligațiunile cu scadența cuprinsă între 1 și 5 ani au reprezentat 28,3% din valoarea împrumuturilor noi contractate în 2021 (în scădere abruptă față de valoarea de 53,6% înregistrată în 2020), cele cu scadența între 5 și 10 ani au avut o pondere de 44,8% în 2021 (în creștere accentuată față de nivelul de 26,3% consemnat în 2020), iar cele cu scadența peste 10 ani au avut o pondere de 11,5% în 2021 (reprezentând un avans de 1,2 pp față de valoarea de 10,3% înregistrată în 2020). Ca rezultat al creșterii volumului de resurse atrase pe termene mai îndelungate (cu precădere pe maturități între 5 și 10 ani), maturitatea medie reziduală a titlurilor de stat în monedă națională nou emise pe piața internă s-a majorat de la 5,1 ani în 2020 la 5,9 ani în 2021, depășind și nivelul de 5,6 ani consemnat în 2019. S-a revenit astfel la o traiectorie de orientare a datoriei publice guvernamentale către maturități mai lungi care permite o reducere a vulnerabilității față de evoluțiile pe termen scurt ale ratei dobânzii, precum și față de eventualele dificultăți întâmpinate în procesul de refinanțare a împrumuturilor scadente.

Evoluția datoriei publice, din perspectiva exprimării acesteia ca procent în PIB, poate fi analizată pornind de la următoarea relație<sup>84</sup>, derivată din identitatea bugetară:

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

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

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

unde  $\gamma_t$ - rata de creștere a PIB real în perioada  $t$ ,  $i_t$  - rata dobânzii la momentul  $t$ , iar  $\pi_t$  - inflația în perioada  $t$  măsurată prin deflatorul PIB.

În esență, relația ne arată faptul că ponderea datoriei publice în PIB la momentul  $t$  depinde de ponderea din perioada precedentă multiplicată cu diferența dintre rata reală a dobânzii și creșterea economică, la care se adaugă deficitul primar al BGC exprimat ca procent din PIB. În condițiile unei rate de creștere economică superioare ratei reale a dobânzii la datoria publică, ponderea datoriei publice exprimată ca procent din PIB va avea o tendință de scădere chiar și în condițiile unui deficit primar egal cu 0. Este posibilă reducerea datoriei publice ca procent din PIB în situația în care soldul deficitului BGC

<sup>84</sup> Cafiso, G., (2012), „A guide to public debt equations”, disponibil online: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1975710](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1975710). Un model relativ similar este prezentat și de Escolano, J., (2010), „A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates”, IMF Technical report, disponibil online: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1002.pdf>.



înregistrează un surplus primar inferior nivelului cheltuielilor cu dobânzile dacă rata de creștere economică este mai mare decât rata reală a dobânzii aferentă datoriei publice. Astfel, coeficientul  $\lambda_t$  poate fi interpretat ca rată reală a dobânzii ajustată cu creșterea economică.

Anul 2021 a consemnat o creștere moderată (+1,6 pp) a ponderii datoriei publice ca procent în PIB. Utilizând ecuația de dinamică prezentată anterior, se constată că deficitul primar ridicat este singurul factor care a acționat în sensul majorării ponderii datoriei publice în PIB (+5,7 pp), în timp ce restul factorilor au contrabalansat parțial efectul deficitului primar: creșterea economică reală (-2,6 pp, pe fondul revenirii economiei după șocul cauzat de măsurile de *lockdown* întreprinse în anul 2020 pentru combaterea pandemiei COVID-19), rata reală a dobânzii (-1 pp, în contextul creșterii accelerate a inflației, mai ales în cea de a doua jumătate a anului) și ajustarea stoc-flux (-0,4 pp). Astfel, deficitul primar a avut cea mai importantă contribuție în contextul unui sold bugetar de -7,1% din PIB, manifestat pe fondul eforturilor de combatere a pandemiei și al măsurilor de sprijinire a economiei. În ceea ce privește ajustarea stoc-flux, se poate observa o contribuție favorabilă, dar de dimensiuni relativ reduse, a acestui indicator în sensul diminuării ponderii datoriei publice în PIB. Această evoluție a fost influențată în principal de recuperarea în anul 2021 a circa 10,9 mld. lei din obligațiile bugetare amânate la plată de agenții economici în anul anterior (care sunt înregistrate la veniturile anului 2020, conform metodologiei ESA 2010) și de diferențele favorabile înregistrate între valoarea de emisiune și valoare nominală a titlurilor de stat (evaluate la 0,5 mld. lei), contracarate parțial de aprecierea monedelor străine în care este denominată o parte importantă din stocul de datorie publică a României (în special euro și USD) care a antrenat o creștere a datoriei cu 4,4 mld. lei.

Trebuie menționat că în anul 2021 s-a revenit la situația din perioada 2017-2019, creșterea economică de 5,9% suprapunându-se unei rate reale a dobânzii negative (-2,3%, pe fondul inflației în creștere), fapt ce a condus la o valoare negativă a coeficientului  $\lambda_t$  și, implicit, la un impact favorabil asupra dinamicii datoriei publice exprimate ca procent în PIB. Astfel, efectul deficitului bugetar ridicat a fost în mare parte contracarat de rata reală de creștere economică, coroborată cu înregistrarea unei rate reale a dobânzii negative. În anul 2020, sub impactul pandemiei COVID-19, acest diferențial se inversase temporar, declinul PIB real (-3,7%) survenind în contextul unei rate reale a dobânzii pozitive (0,1%), fapt ce a condus la o valoare pozitivă a coeficientului  $\lambda_t$ , ce reclama un surplus primar pentru stabilizarea datoriei publice.

Analizând nivelul datoriei publice la finalul anului 2021, trebuie remarcat că aceasta este superioară pragului de alertă de 45% din PIB, stabilit de LRFB, MF fiind nevoit să prezinte un raport privind justificarea creșterii datoriei publice și propuneri pentru menținerea sa la un nivel sustenabil. Justificarea nu este o problemă în condițiile pandemiei COVID-19, dar semnalul de alertă are relevanță având în vedere deficitul bugetar structural mare. Nivelul datoriei este foarte sensibil la evoluția viitoare a diferențialului dintre rata reală de creștere economică și costul finanțării, reprezentat de rata reală a dobânzii. Deși acest diferențial a fost unul favorabil în 2021 și pe parcursul perioadei 2017-2019 (când a permis menținerea unui nivel relativ stabil al ponderii datoriei publice în PIB chiar și pe fondul înregistrării de deficite bugetare), pandemia a demonstrat că impactul unor șocuri severe poate conduce la o creștere accelerată a datoriei publice ca urmare a inversării raportului dintre creșterea economică și rata reală a dobânzii, în anul 2020 ponderea datoriei publice în PIB majorându-se cu 11,9 pp.

O constrângere suplimentară este legată de dimensiunea ridicată a datoriei publice comparativ cu adâncimea sectorului financiar intern și de capacitatea limitată de absorbție a unui stoc suplimentar de datorie publică la nivelul actual de intermediere financiară. Astfel, la finalul anului 2021, raportul datorie publică a României la total active bancare era de circa 83% (față de aproximativ 82% în anul anterior), iar expunerea față de sectorul guvernamental raportată la activele băncilor locale (acestea fiind principalul deținător de datorie publică pe piața internă) a ajuns la aproape 25% (față de 24% în 2020), nivelurile acestor indicatori fiind printre cele mai ridicate din UE. Această situație are potențialul de a conduce la o dependență crescută față de investitorii nerezidenți, căreia i se asociază o vulnerabilitate în creștere la șocuri de dobândă și de curs valutar<sup>85</sup>, la modificări ale apetitului de risc pe piețele financiare globale, precum și la o eventuală modificare de *rating* suveran.

---

<sup>85</sup> Și CE apreciază, în Raportul său asupra sustenabilității fiscale (ediția 2021), că România prezintă un risc ridicat în ce privește dependența de investitorii nerezidenți și nivelul datoriei publice denumite în valută.

## IV. Absorbția fondurilor europene

Bugetul multianual al Uniunii Europene pentru perioada 2021-2027 (1.074 mld. euro) și instrumentul Next Generation EU (750 mld. euro)<sup>86</sup>, ce însumează în total 1.824 mld. euro, reprezentând cel mai mare pachet de asistență financiară din istoria Uniunii, este menit să susțină redresarea economiilor statelor membre după șocul pandemiei din 2020, precum și atingerea obiectivelor prioritare ale UE pe termen lung, în principal pentru tranziția verde și cea digitală.

Un buget excepțional pentru vremuri excepționale, marcate nu numai de pandemie, devenită o amenințare recurentă, dar și, în partea a doua a anului 2021, de o majorare fără precedent a prețurilor la energie, combustibili și materii prime, cu un impact accentuat în 2022 de izbucnirea războiului din Ucraina, având puternice efecte inflaționiste la scara economiei globale.

În acest context internațional puțin favorabil, aflat sub presiunea unor crize multiple, la cote maxime de incertitudine și instabilitate privind chiar viitorul apropiat, ce pun la grea încercare politicile economice, monetare, fiscale, sociale ale guvernelor, inclusiv în spațiul UE, fondurile europene reprezintă o resursă financiară cheie pentru dezvoltarea economică și socială a României, prin prisma strategiei investiționale, ca și a sustenabilității bugetare. Este de o importanță vitală pentru România să valorifice această oportunitate istorică, beneficiind din partea Uniunii Europene de alocări de circa 80 mld. euro (31,5 mld. euro din politica de coeziune<sup>87</sup> și circa 20 mld. euro din Politica Agricolă Comună aferente cadrului financiar multianual al UE pe perioada 2021-2027, la acestea adăugându-se 14,2 mld. euro granturi și 15 mld. euro sub formă de împrumuturi, prin Mecanismul de Redresare și Reziliență-MRR, cea mai importantă facilitare financiară din cadrul NGEU).

Șansa României trebuie să se bazeze pe învățămintele extrase din experiența exercițiilor financiare precedente, soldate cu realizarea unor rate relativ scăzute de absorbție, precum și pe eforturi concertate pentru creșterea capacității administrative la nivel central și local, constă într-o reușită a atragerii în proporție cât mai mare a fondurilor europene în perioada 2022-2027. Aceasta va conduce, pe latura stabilizării macroeconomice, la amplificarea contribuției factorului investițional la majorarea PIB potențial și real, la contracararea impactului contracționist al corecției macro și la menținerea echilibrelor financiare interne și externe, iar pe latura economiei reale la implementarea reformelor structurale, susținând în mod direct și indirect progresul consolidării fiscale în condițiile restrictive ale cheltuielilor bugetare, într-o perioadă în care România se confruntă cu provocări majore generate de impactul factorilor externi și al volatilității cadrului economic, financiar și geopolitic internațional.

---

<sup>86</sup> Documente aprobate de Parlamentul European în decembrie 2020, respectiv februarie 2021.

<sup>87</sup> European Commission (2022). *EU Cohesion Policy: €31.5 billion for Romania's economic, social and territorial cohesion, competitiveness and green and digital transition in 2021-2027*, EC Press Release, Brussels, 25 iulie 2022.

## Absorbția fondurilor structurale și de coeziune din CFM 2014-2020

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

În exercițiul financiar multianual 2014-2020, așa cum reiese din datele furnizate de Ministerul Investițiilor și Proiectelor Europene (MIPE)<sup>88</sup>, pentru atingerea obiectivelor politicii de coeziune României i-au fost alocate fonduri structurale și de coeziune de circa 24,1 mld. euro. Aceste instrumente financiare au fost alocate către șase programe operaționale (PO): PO Regional, PO Infrastructură Mare, PO Competitivitate, PO Capital Uman, PO Capacitate Administrativă și PO Asistență Tehnică. Trebuie menționat că inițial fuseseră definite șapte programe operaționale (cele de mai sus și PO Inițiativa pentru IMM-uri), însă în octombrie 2018 a fost aprobată integrarea programului destinat IMM-urilor în cadrul PO Regional, acesta beneficiind și de o realocare de peste 150 de milioane de euro<sup>89</sup>.

Analizând datele disponibile la nivelul lunii martie 2022 (vezi *Tabelul 9*), se observă o îmbunătățire a ratei de absorbție a fondurilor europene față de rezultatele consemnate de Consiliul Fiscal în luna martie 2021<sup>90</sup>. Astfel, comparativ cu situația de la acel moment, rata de absorbție (incluzând prefinanțările<sup>91</sup> acordate) a crescut cu aproape 10 pp de la 43,7% la 53% din totalul fondurilor structurale și de coeziune alocate pentru perioada de programare 2014-2020. La nivelul programelor operaționale se constată că, spre deosebire de PO Competitivitate (31,6% față de 28,1% în martie 2021), PO Capital Uman (54,6% față de 48,0% în martie 2021) și PO Asistență Tehnică (+72,8% față de 63,9%), rata de absorbție pentru toate celelalte PO a crescut cu peste 10 pp: PO Regional (54,0% față de 41,9%), PO Infrastructură Mare (56,3 față de 45,6%) și PO Capacitate Administrativă (52,1% față de 41,9%). Astfel, cu excepția PO Competitivitate (în cazul căruia se înregistrează un nivel mult mai redus al indicatorului) și PO Asistență Tehnică (în cazul căruia se înregistrează un nivel mult mai ridicat al indicatorului) se poate constata o tendință de egalizare a ratelor de absorbție pe cele șase programe operaționale, chiar dacă la un nivel relativ scăzut.

---

<sup>88</sup> Conform stadiului absorbției pentru programele finanțate din FESI la data de 4 martie 2022.

<sup>89</sup> [https://ec.europa.eu/romania/news/20181017\\_modificare\\_program\\_operational\\_regional\\_utilizare\\_fonduri\\_ue\\_romania\\_ro](https://ec.europa.eu/romania/news/20181017_modificare_program_operational_regional_utilizare_fonduri_ue_romania_ro)

<sup>90</sup> Vezi Raportul anual al Consiliului Fiscal pe anul 2020.

<sup>91</sup> Conform OUG nr. 64/2009, prefinanțarea este acea sumă transferată din instrumente structurale către beneficiari, prin plată directă ori prin plată indirectă, în stadiul inițial, pentru susținerea începerii derulării proiectelor și/sau pe parcursul implementării acestora, în condițiile prevăzute în contractul/decizia/ordinul de finanțare încheiat între un beneficiar și Autoritatea de management/organismul intermediar responsabil/responsabil, în vederea asigurării derulării corespunzătoare a proiectelor finanțate în cadrul programelor operaționale.

**Tabelul 9: Situația absorbției fondurilor structurale pe programe operaționale pentru perioada de programare 2014-2020 (mil. euro)**

	Total alocări 2014-2020 (cumulat)	Plăți martie 2022			Rată absorbție martie 2022	Rată absorbție exclusiv prefinanțări martie 2022
		Total, din care:	Prefin.	Rambursări UE		
<b>Regional</b>	6.860,0	3.707,5	534,8	3.172,7	54,0%	46,2%
<b>Infrastructură Mare</b>	9.338,6	5.253,5	797,4	4.456,2	56,3%	47,7%
<b>Competitivitate</b>	2.379,8	752,1	180,2	571,9	31,6%	24,0%
<b>Capital Uman</b>	4.596,1	2.510,1	328,3	2.181,7	54,6%	47,5%
<b>Capacitate Administrativă</b>	563,6	293,4	46,8	246,6	52,1%	43,8%
<b>Asistență Tehnică</b>	332,8	242,3	18,7	223,6	72,8%	67,2%
<b>Total</b>	<b>24.070,8</b>	<b>12.758,9</b>	<b>1.906,2</b>	<b>10.852,7</b>	<b>53,0%</b>	<b>45,1%</b>

Sursa: CE, calcule Consiliul Fiscal

*Tabelul 10* prezintă o analiză a situației din România comparativ cu celelalte state membre UE din Europa Centrală și de Est pe baza datelor disponibile la nivelul lunii martie 2022. Marea majoritate a acestor state (inclusiv România) a primit pentru perioada 2014-2020<sup>92</sup> alocări de fonduri structurale și de coeziune mai mari în comparație cu exercițiul financiar anterior, excepțiile fiind reprezentate de Cehia (22,7 mld. euro comparativ cu 26,5 mld. euro), Slovenia (3,3 mld. euro față de 4,1 mld. euro) și Ungaria (22,4 mld. euro față de 24,9 mld. euro). Este de menționat cazul Letoniei, care în urma alocărilor suplimentare din anul 2021 pentru exercițiul financiar 2014-2020, a depășit alocările din exercițiul multi-anual precedent (4,6 mld. euro față de 4,5 mld. euro). Pe de altă parte, raportând alocările primite la numărul de locuitori<sup>93</sup>, se constată că România se poziționează pe penultimul loc cu aproximativ 1.207 euro/locuitor, devansând doar Bulgaria (1.082 euro/locuitor). La polul opus, șapte dintre cele unsprezece state analizate au alocări de peste 2.000 euro/locuitor, cele mai ridicate valori fiind înregistrate de Estonia (2.791 euro/locuitor) și Slovacia (2.615 euro/locuitor).

<sup>92</sup> Față de edițiile precedente ale Raportului Anual al Consiliului Fiscal, alocarea pentru exercițiul financiar 2014-2020 a fost revizuită, ca urmare a alocărilor suplimentare prin *React EU*.

<sup>93</sup> Populația la 1 ianuarie 2014 (începutul Cadrului Financiar Multianual 2014-2020), conform datelor furnizate de Eurostat.

**Tabelul 10: Absorbția fondurilor structurale pentru perioada de programare 2014-2020  
– comparație cu alte state membre UE**

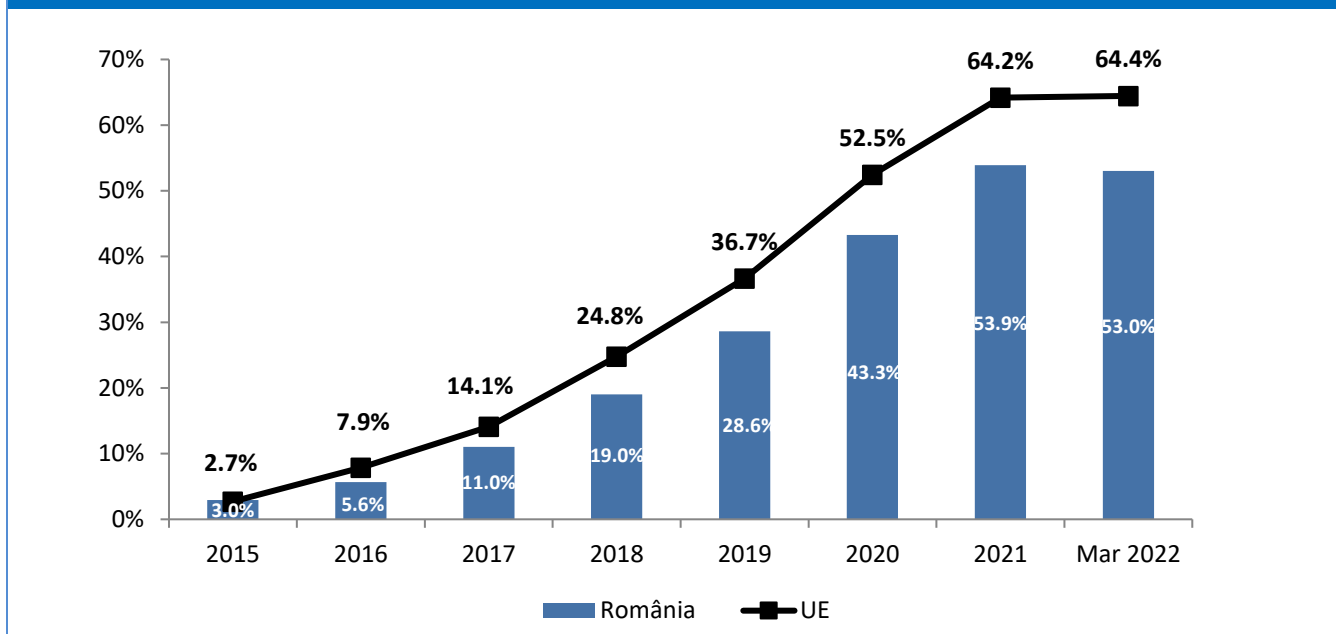
	Total alocații 2014-2020 mld. euro	Plăți în martie 2022 mld. euro	Rata absorbției martie 2022 %	Total alocații 2014-2020 /locuitor euro	Total plăți/locuitor martie 2022 euro
Bulgaria	7,8	4,9	62,1	1.081,7	672,2
Cehia	22,7	15,7	69,3	2.157,1	1.493,9
Croația	9,0	4,5	49,5	2.122,5	1.049,7
Estonia	3,7	2,8	75,5	2.791,0	2.107,4
Letonia	4,6	3,0	65,2	2.309,4	1.506,8
Lituania	7,0	5,3	75,3	2.372,4	1.786,5
Polonia	78,6	59,6	75,8	2.067,8.	1.566,4
<b>România</b>	<b>24,1</b>	<b>12,8</b>	<b>53,0</b>	<b>1.206,7</b>	<b>639,6</b>
Slovacia	14,2	8,0	56,8	2.615,1	1.486,3
Slovenia	3,3	2,5	75,0	1.611,4	1.208,7
Ungaria	22,4	16,7	74,5	2.270,4	1.691,7

Sursa: CE, Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

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

Din perspectiva ratelor de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune consemnate la nivelul lunii martie 2022, România și Croația continuă să ocupe ultimele poziții din clasament, țara noastră rămânând pe penultimul loc (cu o rată de absorbție de 53%) în condițiile păstrării unui ușor avans față de Croația (cu o rată de absorbție de 49,5%). Cu excepția Slovaciei (56,8%), toate celelalte state incluse în analiză au atins rate de absorbție de peste 60%, cele mai ridicate fiind consemnate în cazul Poloniei (75,8%), Estoniei (75,5%), Lituaniei (75,3%) și Sloveniei (75%). Astfel, deși România a înregistrat un avans de aproape 10 pp comparativ cu luna martie 2021, ritmul de creștere este inferior față de majoritatea statelor membre din Europa Centrală și de Est, iar decalajul față de acestea se menține și chiar se majorează în raport cu evoluțiile din anii anteriori. În acest sens, trebuie remarcat că media ratei de absorbție a statelor incluse în analiză (excluzând România și Croația care se plasează pe ultimele două locuri) este de 66,5%, reliefând un decalaj nefavorabil de 13,5 pp în cazul țării noastre.

**Graficul 31: Evoluția ratei de absorbție a fondurilor europene: România versus media UE, 2015 – martie 2022 (exercițiul financiar 2014-2020)**



Sursa: CE, calcule Consiliul Fiscal

Apariția și adâncirea acestui decalaj se pot observa și din analiza evoluției ratelor de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune în România comparativ cu media UE<sup>94</sup> (vezi *Graficul 31*). Astfel, exercițiul financiar multianual 2014-2020 a demarat cu dificultate atât în România, cât și la nivelul UE, pe fondul definitivării cu întârziere a cadrului legislativ, instituțional și funcțional aferent. În consecință, primii ani ai perioadei au consemnat rate de absorbție reduse, România situându-se în proximitatea mediei înregistrate la nivel european. Însă, începând cu anul 2016 s-a creat un decalaj nefavorabil față de media UE, care a continuat să se accentueze în fiecare an, astfel că în luna martie 2022 ajunsese la aproape 11,4 pp.

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

### Politica de coeziune din Cadrul Financiar Multianual 2021-2027

Absorbția de fonduri europene nerambursabile din CFM 2021-2027 constituie un obiectiv prioritar de maxim interes național pe termen scurt, mediu și lung, reprezentând o resursă financiară esențială pentru dezvoltarea sustenabilă a economiei, printr-o serie de efecte pozitive și de antrenare, precum: reducerea disparităților dintre regiuni, a sărăciei și a excluziunii sociale, dezvoltarea unei rețele durabile de transport și realizarea de investiții în infrastructură, promovarea competitivității firmelor, precum și

<sup>94</sup> În anul 2021 și martie 2022, exclusiv Regatul Unit.

a capacității de cercetare și inovare, îmbunătățirea calității sistemului de învățământ și sănătate, îmbunătățirea sistemelor de gestionare a apei și deșeurilor etc.

Noua politică de coeziune a Uniunii Europene pentru perioada 2021-2027 a fundamentat cinci obiective prioritare, respectiv:

- **O Europă mai inteligentă**, prin inovare, digitalizare, transformare economică și sprijinirea IMM;
- **O Europă mai verde**, fără emisii de carbon, prin investiții în tranziția energetică, dezvoltarea energiei din surse regenerabile și combaterea schimbărilor climatice;
- **O Europă mai conectată**, prin dezvoltarea de rețele strategice de transport și digitale;
- **O Europă mai socială**, prin susținerea calității locurilor de muncă, a învățământului, a competențelor, a incluziunii sociale și a accesului egal la sistemul de sănătate;
- **O Europă mai apropiată de cetățenii săi**, prin strategii de dezvoltare conduse la nivel local și o dezvoltare urbană durabilă.

În cadrul Politicii de Coeziune a Uniunii Europene 2021-2027, României i-au fost alocate fonduri europene însumând 31,1 mld. euro (la care se adaugă 13,6 mld. euro contribuție națională). În urma negocierilor asupra versiunilor preliminare de Acord de Parteneriat cu UE<sup>95</sup> pentru aceasta perioadă de programare, au rezultat următoarele programe operaționale: **PO Dezvoltare Durabilă, PO Transport, PO Creștere Inteligentă, Digitalizare și Instrumente Financiare, PO Incluziune și Demnitate Socială, PO Sănătate, PO Educație și Ocupare, PO Asistență Tehnică, PO Tranziție Justă**, precum și **8 Programe Operaționale Regionale**, prin care vor fi sprijinite domeniile cheie prin folosirea tuturor resurselor materiale, umane și financiare disponibile.

În contextul angajamentelor României în cadrul PDE privind parcursul de consolidare fiscală în perioada 2022-2024 și al presiunii exercitate, în special din partea factorilor externi, asupra stabilității economice și financiare a țării, importanța absorbției fondurilor europene devine și mai pregnantă pentru a reduce gradul de încordare a bugetului public. Având în vedere evoluția nefavorabilă a ratelor de absorbție în exercițiile financiare precedente, decalajele față de media UE, respectiv față de statele membre din regiune persistând de la un an la altul, intensificarea ritmului de absorbție a fondurilor europene reprezintă o necesitate stringentă a implementării CFM 2021-2027.

În acest sens, ținând cont de progresul limitat înregistrat în aplicarea recomandărilor CE, eforturile de îmbunătățire a absorbției fondurilor europene trebuie să vizeze, în principal: planificarea strategică a investițiilor în domenii-cheie, creșterea capacității administrative de gestionare a proiectelor,

---

<sup>95</sup> La finele lunii iunie 2022, Guvernul a aprobat varianta actualizată a Acordului de parteneriat 2021-2027 care integrează observațiile Comisiei Europene pe marginea documentului transmis inițial de România. Toate cele 16 programe operaționale au fost trimise spre aprobare Comisiei Europene <https://mfe.gov.ro/romania-a-finalizat-documentatia-pentru-accesarea-celor-peste-44-de-miliarde-de-euro-din-politica-de-coeziune>



prioritizarea proiectelor de mari dimensiuni și accelerarea implementării acestora, îmbunătățirea eficienței sistemului de achiziții publice și asigurarea predictibilității cadrului legislativ și instituțional.

### **Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR)**

România se găsește în fața unei oportunități extraordinare, alocărilor de 31,1 mld. euro din cadrul politicii de coeziune aferente cadrului financiar multianual al UE pe perioada 2021-2027, adăugându-li-se inițial 29,2 mld. euro prin facilitatea Mecanismului de Redresare și Reziliență (MRR), 14,3 mld. euro fiind sub formă de granturi, iar 14,9 mld. euro sub formă de împrumuturi. MRR, care a fost aprobat la nivel european pe 12 februarie 2021, pune la dispoziția statelor membre UE granturi de până la 312,5 mld. euro și împrumuturi de până la 360 mld. euro în sprijinul reformelor și al investițiilor. Acest mecanism este elementul central al Instrumentului de redresare al Uniunii Europene *Next Generation EU*, planul menit să permită UE să contracareze consecințele negative ale șocului indus de pandemia COVID-19. Este important de menționat faptul că 70% din valoarea granturilor trebuie să fie contractată până la finele anului 2022, iar diferența de 30% până la 31 decembrie 2023. **Spre deosebire de Politica de Coeziune, proiectele din PNRR nu se pot extinde după finalul perioadei și nici nu se pot faza, fiind astfel imperios necesară finalizarea lor până în 2026.**

Accesarea facilității MRR de către România se face prin **Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR)**, document strategic ce fundamentează prioritățile de reformă și domeniile de investiții la nivel național, aprobat de Consiliul UE în octombrie 2021. Principiile-cheie în elaborarea PNRR sunt reprezentate de prioritățile stabilite statelor membre în cadrul Semestrului European din 2019 și 2020 (Recomandările Specifice de Țară). 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 digitală. Astfel, investițiile și reformele prevăzute în PNRR trebuie să contribuie la consolidarea potențialului de creștere economică, a creării de locuri de muncă și a rezilienței economice și sociale. Conform regulilor UE, minim 37% din totalul sumelor aferente PNRR trebuie alocate măsurilor pentru îndeplinirea obiectivelor climatice și respectiv minim 20% pentru realizarea obiectivelor digitalizării, cu mențiunea că la nivelul Uniunii Europene procentele efective sunt de 40%, respectiv 26%<sup>96</sup>.

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

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

---

<sup>96</sup> [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/](https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/)

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

Deși au existat întârzieri în operaționalizarea structurilor organizatorice necesare pentru inițierea implementării PNRR (care să asigure funcțiile de evaluare, de management și control, de contractare, de autorizare și plată de cheltuieli), respectiv în încheierea contractelor de finanțare cu beneficiarii, la finele lunii mai 2022, MIPE a transmis Comisiei Europene prima cerere de plată din cadrul PNRR, în valoare de aproape 3 mld. euro, din care circa 2 mld. euro aferente granturilor și 0,9 mld. euro aferente împrumuturilor<sup>97</sup>. Din suma solicitată spre rambursare, după deducerea prefinanțării primite până în prezent, România va încasa efectiv 2,56 mld. euro (1,78 mld. euro din componenta granturi și 0,78 mld. euro din împrumuturi). Această cerere de plată include toate documentele justificative privind îndeplinirea celor 21 jaloane/ținte aferente trimestrului IV 2021. Următoarea cerere pentru decontarea fondurilor alocate României prin PNRR va cuprinde țintele/jaloanele aferente trimestrelor I și II din anul 2022 și va fi transmisă Comisiei Europene până la finele lunii septembrie a.c.

Potrivit Art. 11 (1) din Regulamentul de instituire a Mecanismului de Redresare și Reziliență (MRR) publicat în februarie 2021<sup>98</sup>, alocările pe fiecare țară membră UE a granturilor se calculează conform unei metodologii prin care 70% din quantum pe baza populației și a raportului de proporționalitate inversă cu PIB-ul pe cap de locuitor, iar 30% luându-se în considerare, în plus, variația PIB real în 2020 și variația agregată a PIB real în perioada 2020-2021, pe baza previziunilor Comisiei din toamna anului 2020. Potrivit Art. 11 (2) din Regulament, pe baza estimărilor Comisiei din primăvara anului 2022 privind rezultatele efective ale variației PIB real în 2020 și 2021, alocările pe fiecare țară membră UE urmau a fi recalculat (până la finele lunii iunie 2022).

Astfel, suma alocată inițial României prin granturi nerambursabile din PNRR, respectiv 14,24 mld. euro (din care 4,03 mld. euro reprezentau echivalentul cotei de 30%) s-a calculat pe baza estimării de către

<sup>97</sup> <https://mfe.gov.ro/pnrr-a-fost-transmisa-comisiei-europene-prima-cerere-de-plata-in-valoare-de-3-miliarde-euro/>

<sup>98</sup> The European Parliament and the Council of the EU (2021). *REGULATION (EU) 2021/241 of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility*, L 57/17, Official Journal of the European Union, 18.2.2021.

Comisia Europeană a unei contracții a PIB real de 5,2% în 2020 și a unei redresări de 3,3% în 2021<sup>99</sup>, respectiv a unei situații în care declinul PIB din cauza pandemiei COVID-19 nu ar fi fost recuperat în anul succesiv. Conform prognozei de primăvară a Comisiei Europene din mai 2022, rezultatele efective în cazul României au arătat o performanță mai bună decât cea anticipată, scăderea cu 3,7% a PIB real în 2020 fiind inferioară estimărilor anterioare, iar creșterea economică de 5,9% înregistrată în 2021 asigurând recuperarea declinului<sup>100</sup>.

Așa cum se anticipa<sup>101</sup>, aplicarea prevederilor Art. 11 (2) din Regulamentul privind MRR a condus la diminuarea sumei corespunzătoare cotei de 30% de la 4,03 mld. euro la 1,91 mld. euro, respectiv a sumei totale alocate României din granturi de la 14,24 mld. euro la 12,12 mld. euro<sup>102</sup>, ceea ce face necesară identificarea altor surse de finanțare care să compenseze această reducere, pentru a nu fi afectate bugetele proiectelor asumate în PNRR, inclusiv în vederea respectării calendarului de implementare și atingerii jaloanelor/țintelor convenite cu autoritățile de la Bruxelles.

---

<sup>99</sup> European Commission (2020). *European Economic Forecast Autumn 2020*, European Economy Institutional Paper 136, November.

<sup>100</sup> European Commission (2022). *European Economic Forecast Spring 2022*, European Economy Institutional Paper 173, May.

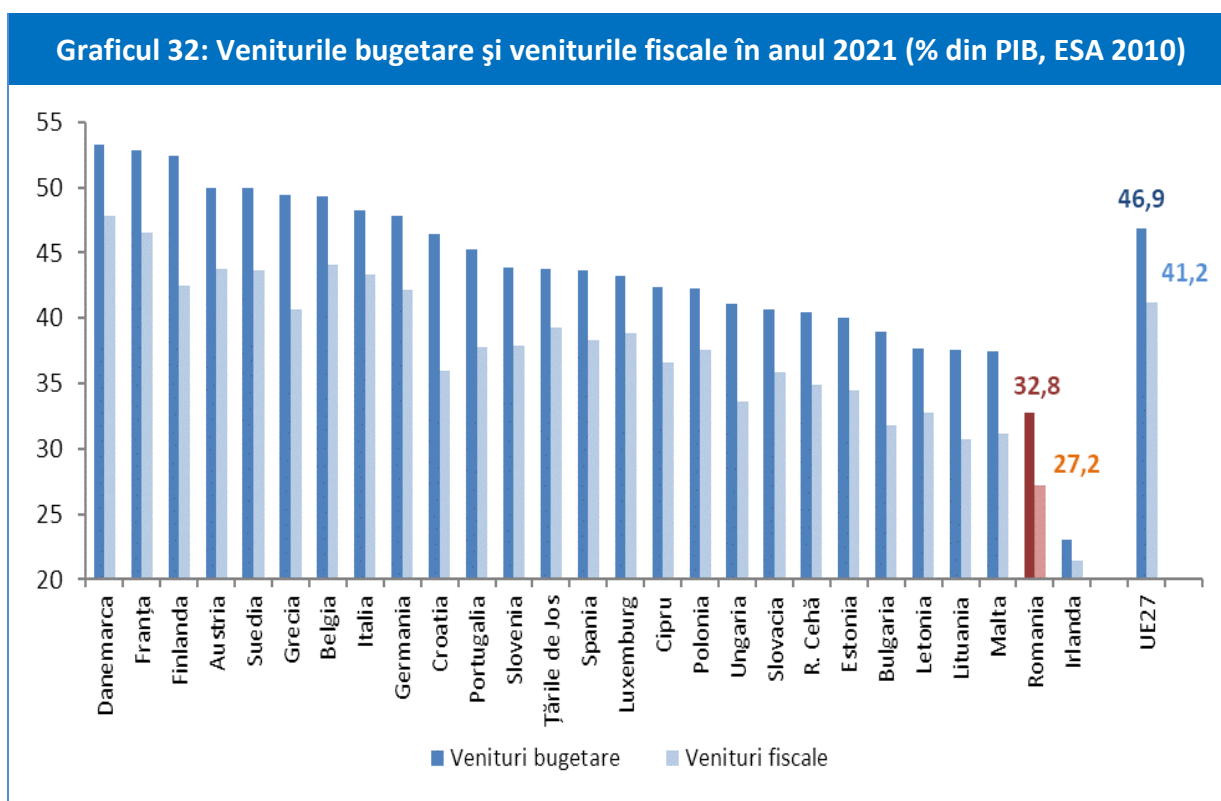
<sup>101</sup> Darvas Z. (2022). *How has growth changed what countries get from the European recovery fund?*, Bruegel Blog, 17 February.

<sup>102</sup> European Commission (2022). *RRF: Update of the maximum financial contribution*, Commission note to the Council and European Parliament, 30 June 2022.

## V. Colectarea taxelor și structura cheltuielilor bugetare – comparații internaționale

### V.1. Colectarea taxelor în România - comparații internaționale

România a înregistrat în anul 2021, potrivit metodologiei ESA 2010, un nivel al ponderii în PIB a veniturilor bugetare de 32,8%, cu mult sub media europeană de 46,9% (ecart de 14,1 pp), unul din cele mai mici comparativ cu statele membre ale UE, urmată doar de Irlanda. Nivelul veniturilor fiscale (impozite și contribuții sociale) a atins 27,2% din PIB în 2021, România situându-se tot pe penultimul loc, cu un ecart de 14 pp față de media UE (41,2% din PIB). Analizând evoluția acestor indicatori comparativ cu anul anterior, ecartul care ne separă de media UE27 s-a adâncit atât în cazul veniturilor bugetare - cu 0,6 pp (14,1 pp de la 13,5 pp în 2020), cât și în cazul veniturilor fiscale (cu 0,2 pp).



Sursa: Eurostat

Notă: Veniturile fiscale includ și CAS

Ponderea veniturilor fiscale în PIB înregistrată de România în anul 2021 este semnificativ sub cea a altor țări cu economii similare, precum Slovenia (37,9%), Polonia (37,6%), Cehia (34,9%) și Ungaria (33,6%). Comparativ cu Bulgaria, ponderea în PIB a veniturilor bugetare este mai mică cu 6,2 pp, iar cea a veniturilor fiscale cu 4,6 pp.

Această evoluție nefavorabilă este și efectul relaxării fiscale de amploare aduse din 2012 prin aplicarea noului Cod Fiscal, care s-a concretizat în reducerea ponderii în PIB a veniturilor bugetare în anul 2021

comparativ cu anul 2015 cu 2,7 pp (la nivelul UE27 aceasta s-a majorat cu 0,7 pp), și cea a veniturilor fiscale cu 0,8 pp (per ansamblul UE ponderea a crescut cu 0,8 pp).

Din perspectiva structurii veniturilor fiscale, ponderea încasărilor din impozite indirecte în venituri fiscale în România se menține și în 2021 la un nivel superior mediei europene (39,3% față de 33%), dar sub nivelul înregistrat de Ungaria (52,1%), Bulgaria (50,6%), sau Polonia (40,4%). Ponderea contribuțiilor de asigurări sociale în venituri fiscale a atins un nivel de 41,9% cu 7,2 pp peste media UE (de 34,7%), România situându-se pe locul patru din UE27, după Cehia (47,6%), Slovacia (44,8%) și Slovenia (44,3%). În ce privește impozitele directe, România are una din cele mai mici ponderi în venituri fiscale din UE, de 18,8%, cu 13,5 pp sub media UE27<sup>103</sup>.

Structura veniturilor bugetare în România este orientată preponderent spre impozitele indirecte și venituri din contribuții sociale (însurate acestea reprezintă 82,6% din veniturile fiscale, cea mai mare valoare din UE), în timp ce, la nivel european se manifestă tendința de echilibrare a ponderii impozitelor directe, indirecte și a celor din contribuții de asigurări sociale (respectiv, o medie UE de 32,3%, 33% și 34,7%).

Conform unui studiu recent<sup>104</sup>, nivelul redus al veniturilor fiscale din România comparativ cu economii similare din UE poate fi atribuit următorilor trei factori: (i) grad scăzut de colectare; (ii) exceptări și scutiri ce diminuează baza impozabilă și regimuri preferențiale în anumite sectoare de activitate/ categorii de contribuabili; (iii) cote de impozitare în unele cazuri sub cele din UE. Și analiza OCDE<sup>105</sup> privind situația fiscală din România menționează drept cauze a nivelului redus pentru veniturile bugetare slaba conformare fiscală (determinată și de dese schimbări de politici fiscale, exceptări și scutiri fără o justificare adecvată) și niveluri scăzute ale unor taxe comparativ cu media OCDE.

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

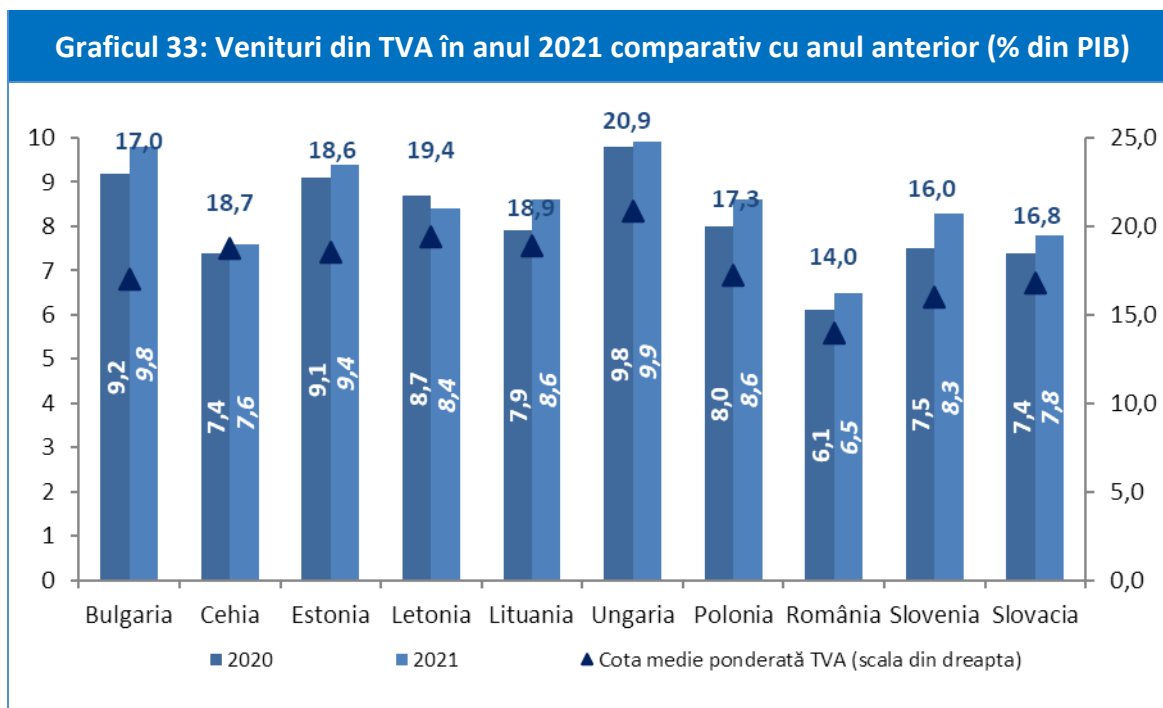
Raportat la economii similare din Europa Centrală și de Est, se poate aprecia că România are un grad nesatisfăcător de colectare a veniturilor din TVA raportate la PIB (*Graficul 33*). Este adevărat că și nivelul cotei medii ponderate de TVA este cel mai redus din ECE. Similar anilor anteriori, și în anul 2021 din perspectiva încasărilor din TVA raportate la PIB și a nivelului cotei medii ponderate de TVA România s-a situat pe ultimul loc dintre statele ECE.

---

<sup>103</sup> La acest rezultat a contribuit reducerea impozitului pe venit de la 16% la 10% în anul 2018.

<sup>104</sup> *Consolidarea bugetară și creșterea veniturilor fiscale – necesitate vitală pentru stabilitatea și securitatea economică a României* (2022, [http://www.consiliulfiscal.ro/Analiza\\_sistem\\_fiscal\\_RO.pdf](http://www.consiliulfiscal.ro/Analiza_sistem_fiscal_RO.pdf))

<sup>105</sup> *OECD. Economic Surveys Romania* (2022, <https://www.oecd.org/countries/romania/oecd-economic-surveys-romania-2022-e2174606-en.htm>)



Sursa: CE, Eurostat

La o cotă medie ponderată de TVA de 14% (față de o cotă legală de 19%), România a încasat din TVA circa 6,5% din PIB, la distanță de 1,8 pp din PIB de Slovenia, care a colectat 8,3% din PIB la un nivel al cotei medii ponderate de TVA de 16%.

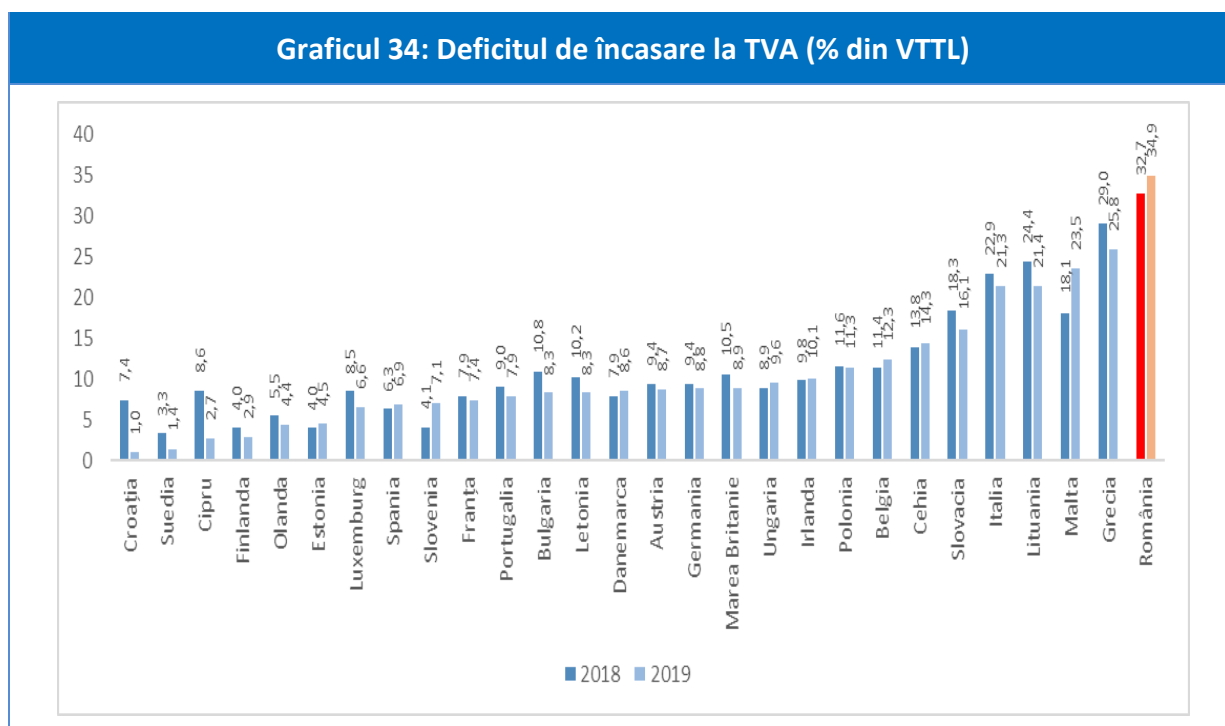
De remarcat, performanța foarte bună a Bulgariei, cu o structură a economiei relativ similară cu cea a țării noastre și o cotă medie ponderată de TVA de 17%, care a colectat 9,8% din PIB, fiind întrecută doar de Ungaria cu 9,9% din PIB dar la o cotă medie ponderată de TVA mult mai mare (20,2%) și depășind țări care beneficiază de o cotă medie de TVA superioară, precum Letonia, Lituania, Estonia sau Polonia.

Încasările modeste din TVA raportate la statele ECE sunt și rezultatul unui nivel extrem de înalt al deficitului de încasare a TVA<sup>106</sup> (engl. *VAT gap*), indicator care măsoară eficacitatea măsurilor de asigurare a conformității și a respectării legislației în materie de TVA. Este calculat ca diferența dintre veniturile din TVA estimate teoretic a fi încasate (VTTL, sume datorate de agenții economici, în condiții de conformare deplină) și cele încasate efectiv de către administrația fiscală. Conform celor mai recente evaluări (septembrie 2021) din studiul anual al Comisiei Europene<sup>107</sup> cu privire la acest indicator, pentru anul 2019 s-a estimat în cazul României un nivel al deficitului de încasare a TVA de 7,4 mld. euro, respectiv, o pondere de 34,9% din veniturile teoretice a fi încasate, cea mai mare valoare din UE și ECE

<sup>106</sup> Calculul deficitului de încasare a TVA este bazat pe o metodologie comună pentru toate statele UE. Se determină în raport cu sumele rămase la buget după efectuarea rambursărilor și amnistiiilor fiscale, incluzând accesoriile. Include: neconformarea la plată, fraudă fiscală, evaziunea fiscală, optimizarea fiscală, erorile de înregistrare. Nu include influența politicii fiscale (deficitul rezultat din aplicarea cotelor reduse și a regimului scutirilor).

<sup>107</sup> <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bd27de7e-5323-11ec-91ac-01aa75ed71a1/language-en/>

(Graficul 34). Față de anul anterior deficitul în România s-a adâncit cu 2,2 pp, iar pe ansamblul UE acesta s-a redus cu 0,8 pp (la 10,3% de la 11,1%). Estonia a înregistrat un deficit de încasare raportat la VTTL de doar 4,5%, Bulgaria de 8,3% (de la 10,8% în 2018), Ungaria de 9,6%, Polonia de 11,3%, Cehia de 14,3% și Slovacia 16,1% (cu 2,2 pp mai puțin ca în anul anterior). De notat evoluția pozitivă a Bulgariei, Poloniei și a Ungariei, care au aplicat programe consistente de reformă. Astfel, comparativ cu anul 2015, până la finele anului 2019 Polonia a reușit reducerea valorii acestui indicator cu 13,4 pp, Bulgaria cu 11,3 pp, Ungaria cu 6,8 pp în timp ce în România s-a majorat cu 0,3 pp, menținându-se la cel mai mare nivel din UE pe întreaga perioadă.



Sursa: CE, VAT Gap in the EU Report 2021

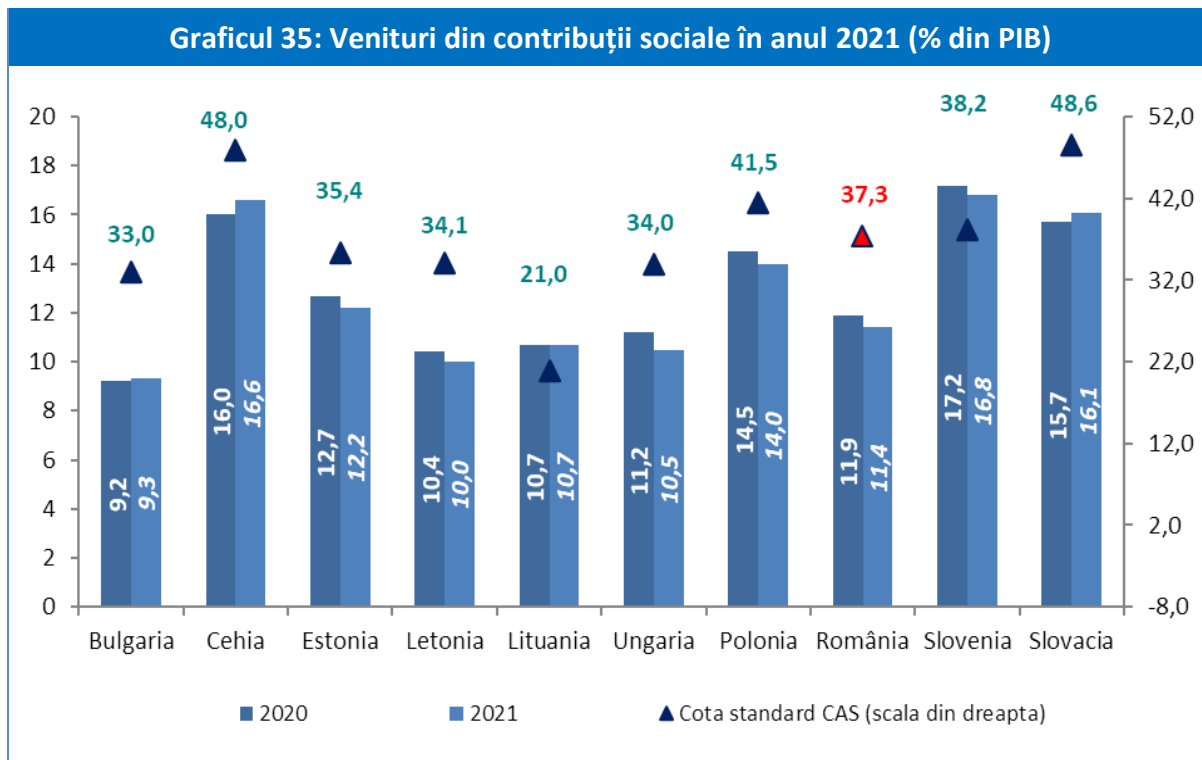
Deficitul imens de încasare a TVA în România (de peste trei ori mai mare decât media UE) este determinat în special de slaba informatizare a ANAF. Soluții moderne, specifice transformării digitale, care sunt aplicate de mulți ani de majoritatea statelor UE, au fost implementate în România doar parțial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

Și din perspectiva veniturilor încasate din contribuții de asigurări sociale (CAS) plătite de angajați și angajatori (exprimate ca pondere în PIB), comparativ cu același set de țări, România se poziționează la coada clasamentului, cu un grad redus de colectare raportat la nivelul cotei legale de contribuții sociale (Graficul 35).

În anul 2021 încasările din CAS s-au diminuat comparativ cu anul anterior (-0,5 pp de PIB), înregistrând un nivel de 11,4% din PIB, dar la o rată legală echivalentă de 44,7%<sup>108</sup> (nivel corespunzător ratei legale de 37,25% ajustate cu creșterea bazei de impozitare pentru a face posibilă compararea cu celelalte țări).

<sup>108</sup> Nivel calculat pentru a corecta rata legală cu creșterea salariilor brute urmare a trecerii contribuțiilor sociale din sarcina angajatorului în cea a angajatului începând cu anul 2018.

În condițiile în care această rată echivalentă de impozitare este a treia ca mărime pentru statele analizate (după Slovacia și Cehia), veniturile colectate sunt practic superioare doar Ungariei (10,5% din PIB dar la o rată legală de 34%), Lituaniei (încasări de 10,7% din PIB în contextul unei rate legale de doar 21%), Letoniei (cu 10% din PIB, la o rată legală de 34,1%) și Bulgariei (9,3% din PIB, dar la o rată legală de 33%).



Sursa: CE, Eurostat

Slovenia (încasări de 16,8% din PIB) și Estonia (12,2% din PIB) au depășit România, în condițiile în care ratele legale de contribuții de asigurări sociale sunt mai mici.

Față de Polonia, care a încasat din CAS circa 14% din PIB, cota echivalentă legală din România este superioară cu 3,6 pp, iar comparativ cu Cehia, lidera acestui clasament cu venituri din CAS de 16,6% din PIB, cota legală echivalentă în România este cu 3,3 pp mai mică.

De notat că, poziționarea la coada clasamentului din perspectiva colectării veniturilor bugetare ca pondere în PIB din ultimii ani nu este doar efectul unei politici fiscale expansioniste, ci și al unui aparat de administrare fiscală insuficient modernizat, reformele demarate în acest sens realizându-se într-un ritm lent, chiar cu sincope majore, cum este cazul Proiectului de modernizare a administrației fiscale (RAMP)<sup>109</sup>, inițiat în anul 2013 prin semnarea Acordului de Împrumut între România și Banca Mondială (de 70 milioane euro), program similar celui derulat în Bulgaria în perioada 2002-2008 cu rezultate foarte bune. Spre deosebire de țara noastră, care în anul 2019 a decis să renunțe la RAMP, în Bulgaria, acest program a fost continuat de un set de reforme, ceea ce a condus, în condițiile unor rate de taxare mult

<sup>109</sup> Obiectivul programului era restructurarea și creșterea capacității sistemului informatic, în scopul gestionării unei baze de date centralizate care să cuprindă informații privind toți contribuabilii din țară. Despre acest program, CF a scris pe larg în Rapoartele sale anterioare.



redușe comparativ cu România<sup>110</sup>, la venituri bugetare în creștere constantă, de la 35,7% în anul 2006 la 39% din PIB în 2021 (pentru România acestea s-au redus de la 33,1% în 2006 la 32,8% din PIB).

Se poate totuși aprecia că, în ultimii ani s-a reușit, chiar dacă într-un ritm lent și cu întreruperi, simplificarea și o relativă eficientizare a aparatului administrativ de colectare a taxelor la nivel central, la nivelul structurilor locale sunt încă necesare eforturi în acest sens. Procesul de simplificare a sistemului de taxe și reducere a birocrăției a avut loc gradual, recunoașterea progreselor fiind evidențiate de rapoartele PricewaterhouseCoopers și Banca Mondială. Astfel, ultimul raport *Paying taxes 2020*<sup>111</sup> (cu anul de referință 2018), clasează România, din perspectiva ușurinței privind plata taxelor de către o companie de dimensiune medie, pe poziția 32 din 189 țări analizate, în urcare comparativ cu anul anterior (poziția 49/190 țări).

În anul 2019 ANAF a reluat procesul de reformă prin programul „Consolidarea capacității Agenției Naționale de Administrare Fiscală de a susține inițiativele de modernizare”, cu o durată inițială de 2 ani, cu obiectivul de introducere de servicii publice electronice orientate către mediul de afaceri, în principal, prin implementarea SAF-T (standard internațional de schimb de date electronic între companii și autoritățile fiscale privind informațiile relevante pentru controalele fiscale) și orientarea către digitalizarea instituției. Standardul SAF-T vizează simplificarea proceselor de conformare pentru contribuabili, și de analiză pentru ANAF cu efecte în reducerea deficitului de colectare a TVA și digitalizarea inspecțiilor fiscale. Marii contribuabili sunt obligați să raporteze prin intermediul noului sistem începând cu 1 ianuarie 2022, după ce de la jumătatea lunii august 2021 companiile au avut posibilitatea înrolării voluntare în faza de testare a sistemului.

În anul 2020 au început să fie puse în aplicare inițiative de introducere a tehnologiei *blockchain* în mediul privat și public, un exemplu fiind proiectul „Conectarea României prin *Blockchain*” finanțat prin *Mecanismul pentru interconectarea Europei privind tehnologia blockchain în telecomunicații*, în perioada 2021-2023.

În martie 2021 ANAF a prezentat *Strategia ANAF (2021 – 2024)* cu trei direcții importante de acțiune (continuarea parteneriatului cu contribuabili, mediu academic și de afaceri; adoptarea de soluții digitale integrate; prevenirea și combaterea evaziunii fiscale) și *Strategia digitală 2021-2025*, un pachet de reformă privind utilizarea digitalizării pentru domeniile funcționale ale administrației fiscale; consolidarea capacității administrative adecvate procesului de transformare digitală și asigurarea cadrului tehnologic necesar tranziției către o administrație fiscală digitală.

---

<sup>110</sup> Taxa unică de 10% și cote de contribuții sociale în 2009-2015, de 30,5% față de 43,4% în România, iar în 2016-2020, de 32,4% față de 42,6% (recalculată, considerând din 2018 impactul transferului contribuțiilor exclusiv în sarcina angajatului asupra cotei legale).

<sup>111</sup> Realizat cu date actualizate la 1 iulie 2019, se referă la anul fiscal 2018, inclusiv reforme realizate în perioada mai 2018-mai 2019 (vezi: <http://consiliulfiscal.ro/RA%20CF%202019.pdf>, pag. 115-117). Din anul 2021 acest raport a fost sistat.

De notat că, experiența statelor OCDE avansate în domeniul transformării digitale în administrațiile fiscale indică avantajele acestora, respectiv<sup>112</sup> aplicarea unor tratamente noi și îmbunătățite în scopul conformării fiscale, determinarea tratamentelor fiscale optime și evaluare a riscurilor, creșterea încrederii contribuabililor și reducerea riscurilor de neconformare fiscală.

Reforma ANAF prin digitalizare prevăzută în PNRR, pornește de la recunoașterea faptului că, pentru corectarea deficitului bugetar, este nevoie de eficientizarea rapidă a activității de colectare a veniturilor și de îmbunătățirea relației cu contribuabilii. Planul de reformă este construit pe două direcții - creșterea conformării voluntare prin dezvoltarea serviciilor digitale (interacțiunea prioritar digitală, prin intermediul SPV și prin utilizarea formularelor pre-completate, acolo unde este posibil; crearea mecanismului de evaluare a satisfacției contribuabililor în relația cu ANAF și consultarea permanentă a acestora) și îmbunătățirea proceselor de administrare a impozitelor și taxelor, inclusiv prin implementarea managementului integrat al riscurilor (reducerea nivelului de neconformare, printre altele, prin interconectarea sistemelor IT din Ministerul Finanțelor/ANAF cu cele corespunzătoare ale Comisiei Europene și cu cele ale administrațiilor fiscale din statele membre).

De altfel, din perspectiva indicelui economiei și societății digitale (DESI, vezi *Caseta 2*), conform Raportului elaborat de CE în 2021<sup>113</sup>, România se situează pe ultima poziție din cele 27 de state membre ale UE, în coborâre față de clasamentul din anul anterior - locul 26 din 28 de state.

### Caseta 2: Indicele economiei și societății digitale (DESI)

Raportul DESI monitorizează performanța digitală globală din UE, urmărind progresele înregistrate de statele membre în direcția unei economii și societăți digitale, fiind instrumentul de analiză pentru evoluția competitivității digitale în cadrul semestrului european. Din anul 2021 indicele compozit DESI are 4 axe majore (în loc de 5 axe în perioada 2014-2020) în linie cu două inițiative de politică cu impact major asupra transformării digitale în următorii ani: Mecanismul de redresare și reziliență și Busola pentru deceniul digital. Cele 4 axe principale sunt: *conectivitate, capital uman, servicii publice digitale, integrarea tehnologiei digitale*, fiecare axă cu mai multe sub-componente.

Raportul DESI 2021 include o analiză detaliată a politicilor digitale la nivelul fiecărei țări, oferind o imagine de ansamblu asupra progreselor în domeniul digitalizării economiei, identifică sectoare care necesită investiții și măsuri prioritare, având în vedere că o bună performanță a guvernării electronice reprezintă un element cheie pentru realizarea unei dezvoltări sustenabile. Domeniile acoperite de Raport sunt: conectivitate, competențe digitale, grad de pregătire pentru utilizarea rețelelor 5G, schimb electronic de informații de către întreprinderi, date deschise, servicii publice digitale, investiții în cercetare - dezvoltare - inovare consacrate tehnologiei informației și comunicațiilor (TIC). În plus față de edițiile anterioare, este inclus un indicator care măsoară nivelul de sprijin pe care tehnologiile TIC adoptate l-au oferit întreprinderilor în luarea unor măsuri pentru durabilitatea mediului și

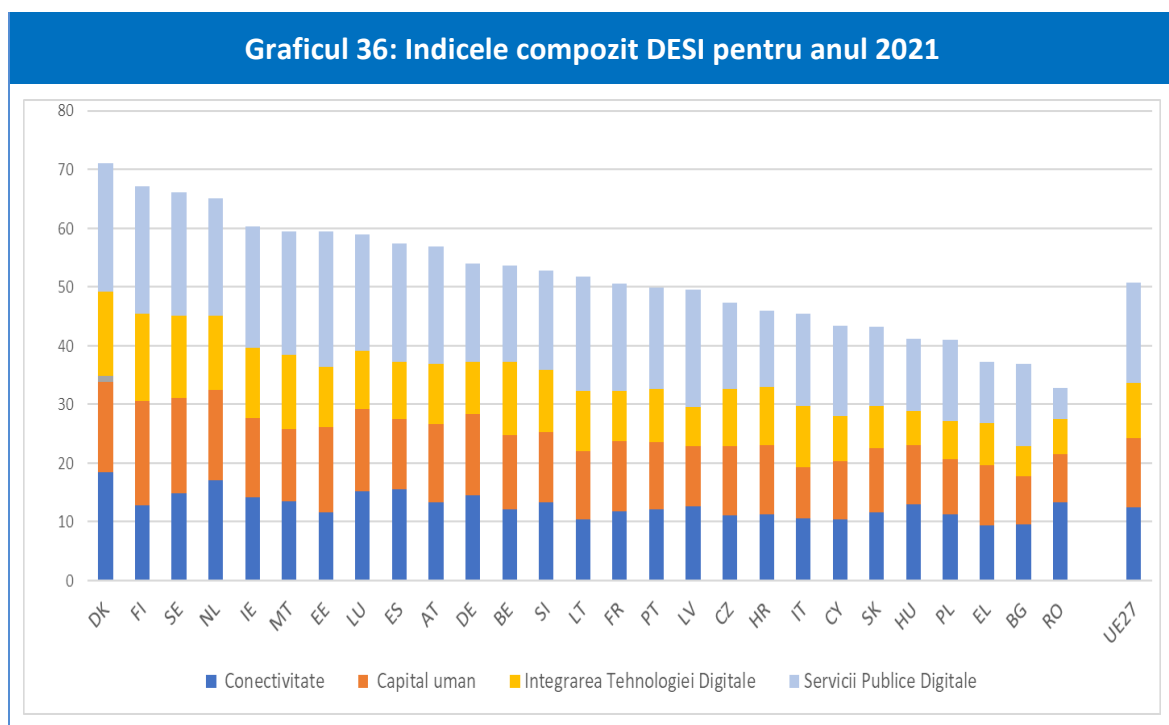
<sup>112</sup> *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration*, OECD (2020), <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/tax-administration-3-0-the-digital-transformation-of-tax-administration.htm>

<sup>113</sup> <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-romania>. Datele sunt pentru anul 2020.

procentul de întreprinderi care oferă formare în TIC și utilizează facturarea electronică (indicele DESI fiind recalculat pentru anii anteriori pentru toate țările).

Statisticile din ultimii 7 ani arată că pentru țările care și-au stabilit obiective ambițioase conforme cu *Strategia privind piața unică digitală a UE* și au făcut investiții direcționate în acest sens, performanța lor a evoluat semnificativ în o perioadă relativ scurtă de timp.

În structura pe cele 4 mari axe ale indicatorului compozit DESI, România este clasată pe ultimul loc la: *servicii publice digitale*, pe penultimul loc privind *capitalul uman* (înaintea Bulgariei), ante-penultimul loc la *integrarea tehnologiei digitale* (înaintea Bulgariei și Ungariei) și pe locul 10 în ce privește *conectivitatea* (*Graficul 36*).



Sursa: CE- Indicele economiei și societății digitale (DESI) 2021

Privind structura axei *capital uman*, România are un punctaj sub media UE27 pentru majoritatea sub-indicilor, cu două excepții: numărul de absolvenți în domeniul TIC (locul 4 în UE) și numărul femeilor specialiste în TIC (locul 3).

Pe de altă parte, deficitul de specialiști TIC (valoare sub-indice de 2,3% comparativ cu media UE de 4,3%) și numărul foarte mic de întreprinderi care oferă formare în domeniul TIC (valoare indicator de 6% față de media UE de 20%) limitează capacitatea țării de a inova și profita de avantajele transformării digitale. Și din perspectiva competențelor cel puțin elementare în materie de cunoștințe digitale și de *software*, România se clasează pe un loc codaș, cu o valoare de 10%, mult sub media UE de 31%.

În ceea ce privește structura axei *servicii publice digitale*, România prezintă în mod constant o performanță scăzută comparativ cu statele membre, toți indicatorii din acest domeniu fiind cu mult sub media UE. Astfel, un procent de 16% dintre utilizatorii *online* români interacționează activ cu serviciile de *e-guvernare*, comparativ cu media UE de 64 %, iar punctajul pentru indicatorul *formulare precompletate*, este 6 față de media UE de 63. Și privind serviciile publice digitale pentru cetățeni

punctajul este de 44 (media UE: 75) și pentru întreprinderi, de 49 (media UE: 84). Raportul evidențiază pentru țara noastră că lipsa de interoperabilitate a sistemelor IT din administrația publică reprezintă o problemă cronică, în pofida avansului fortuit din perioada pandemiei.

Privind axa *integrarea tehnologiei digitale* de către întreprinderi o mare parte din indicatori se situează cu mult sub media UE: 33% din IMM-uri au cel puțin un *nivel de bază de intensitate digitală* (media UE: 60%), 17% din întreprinderi emit *facturi electronice* (media UE: 32%), 13% utilizează servicii de tip *cloud* (media UE: 26%) și doar 5% din întreprinderi analizează *volume mari de date*. Peste media UE ne plasăm la *utilizarea inteligenței artificiale de către întreprinderi* (31% comparativ cu media UE de 25%) și la procentul *întreprinderilor care utilizează TIC pentru durabilitate* (68%, respectiv 66% media UE).

În ceea ce privește domeniul *conectivitate*, România este la media UE pentru indicatorul *acoperirea de bandă largă* (87%) și *acoperirea 4G* (99,7%). Peste media UE ne situăm la gradul de *acoperire a rețelelor de foarte mare capacitate fixe* (VHCN) cu 76% (media UE: 59%) și sub media UE la indicatorul *rata de utilizare globală a benzii largi fixe* care a stagnat la 67% (media UE: 77%), în condițiile în care munca la distanță a fost utilizată pe scară largă în timpul pandemiei, creând așteptări privind creșterea acesteia. Indicatorul *prețuri pentru conexiunea în bandă largă* ne plasează pe primul loc în UE (97 față de 69, media UE).

Din analiza efectuată de Autoritatea pentru Digitalizarea României (ADR) privind barierele din calea digitalizării mediului public și privat din România<sup>114</sup>, rezultă că, în ceea ce privește sectorul public, acestea sunt: lipsa unei arhitecturi TI eficiente și eficace; lipsa sistemelor TI pentru instituțiile publice centrale; numărul redus de specialiști în e-guvernare; și absența unui cadru legislativ și procedural coordonat și eficient. ADR a elaborat politica publică în domeniul *e-guvernării*, adoptată la 3 iunie 2021, având ca principal obiectiv creșterea numărului și a calității serviciilor publice electronice din România. Măsurile de politică sunt: (i) dezvoltarea serviciilor publice digitale pentru cetățeni și întreprinderi; (ii) creșterea capacității organismelor publice de a funcționa într-un mediu digital avansat și de a furniza servicii publice electronice mature; (iii) consolidarea competențelor digitale generale ale angajaților din sectorul public; și (iv) creșterea motivației și a nivelurilor de specializare ale personalului TIC din sectorul public.

Conform PNRR, reforma privind dezvoltarea *cloud*-ului guvernamental care vizează modernizarea administrației publice prin o serie de măsuri legate de servicii publice digitale, beneficiază de un buget alocat de cca. 3 mld. euro. De asemenea și integrarea tehnologiilor digitale este prevăzută cu un buget de 1,6 mld. Euro, pentru măsuri legate integral sau parțial de digitalizarea întreprinderilor și de utilizarea tehnologiilor avansate.

Realizarea obiectivelor cuprinse și în *Strategia digitală* – îmbunătățirea serviciilor, soluții digitale integrate, prevenirea și combaterea evaziunii fiscale, eficiența și transparența instituțională, pe lângă creșterea încasărilor bugetare pot contribui și la plasarea mult mai bună a României din perspectiva indicelui DESI.

---

<sup>114</sup> <https://www.adr.gov.ro/wp-content/uploads/2021/04/ADR-Barierele-Digitalizarii-mediului-public-si-privatdin-Romania.pdf>

În concluzie, la nivelul anului 2021 reforma reluată în anul 2019 în scopul creșterii gradului de colectare a veniturilor prin modernizarea și digitalizarea administrației fiscale se află într-un stadiu incipient, cu rezultate nefavorabile din perspectiva încasărilor bugetare care ne situează pe penultima poziție din UE. Situația devine problematică dacă ne raportăm nu doar la obligația reducerii deficitului bugetar prevăzută de PDE în actualele condiții de instabilitate geo-politică, războiul din Ucraina, criza energetică, etc., cât la provocările legate de trecerea la un nou tip de economie, care să răspundă chestiunilor legate de exodul de capital uman, de tranziția energetică și de modificările climatice.

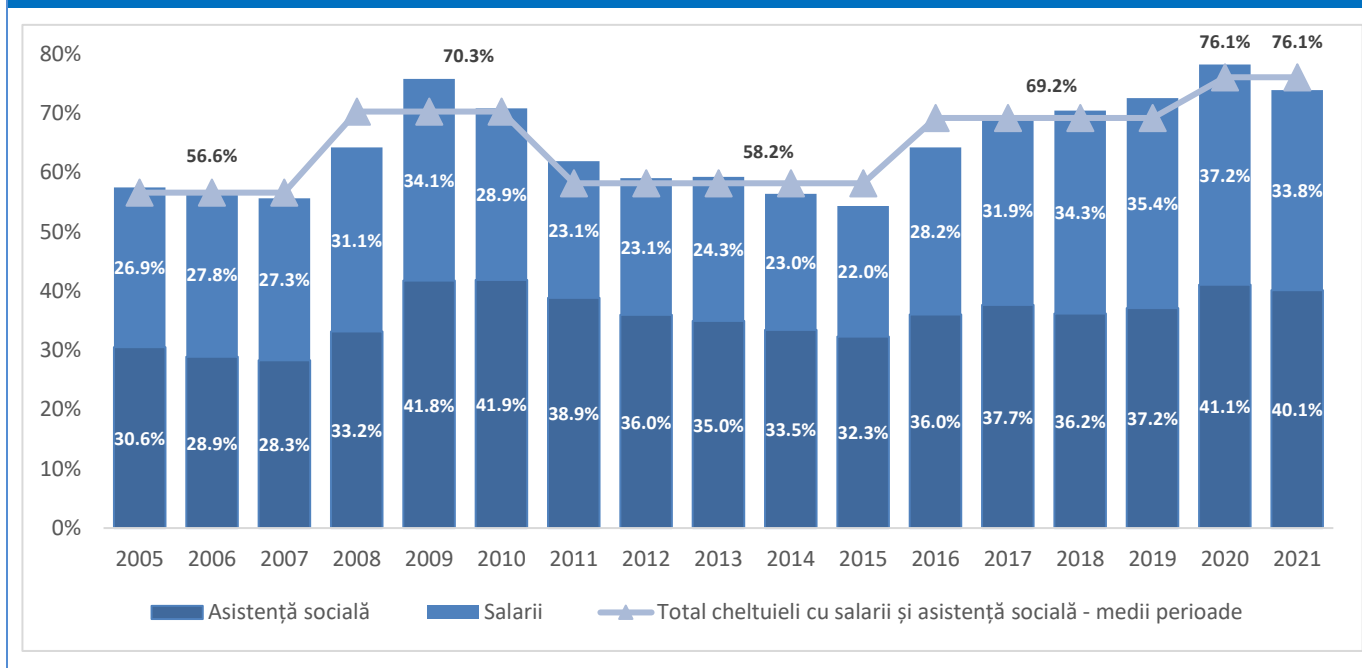
Sunt necesare eforturi intense pentru creșterea investițiilor în infrastructura fiscală și, mai ales în tehnologia digitală, accesul la resursele puse la dispoziția României prin Mecanismul de Redresare și Reziliență reprezintă oportunitatea prin care acestea se pot realiza în următorii ani, permițând valorificarea noilor modele economice inovatoare pentru a face față provocărilor viitorul apropiat și în perspectivă care derivă din necesitatea corecției bugetare asumate din Procedura de Deficit Excesiv, ameliorarea bonității financiare și sustenabilitatea finanțelor publice.

## V.2. Cheltuielile publice – structură și sustenabilitate

Structura cheltuielilor bugetare în România este caracterizată de preponderența cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială (pensii, ajutoare sociale etc.). Deși importanța relativă a acestora s-a redus semnificativ în perioada 2011-2015 ca urmare a procesului de consolidare fiscală, anul 2015 reprezentând minimul perioadei analizate, începând din anul 2016 s-a consemnat inversarea acestei evoluții (*Graficul 37*), ponderea cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială în veniturile bugetare înregistrând un salt major de 9 pp în acel an, comparativ cu anul anterior. În anul 2019, a continuat evoluția ascendentă, însă într-un ritm mai redus, ponderea acestor cheltuieli în total venituri ajungând la 72,6%, de la 70,5% în 2018. Nivelul înregistrat în 2020, de 78,3%, a reprezentat maximum perioadei analizate. În anul 2021, ponderea cheltuielilor cu asistența socială și salarii în total venituri bugetare a consemnat o scădere față de anul anterior, ajungând la valoarea de 74%.

Această evoluție poate fi explicată prin faptul că, deși aceste categorii de cheltuieli au înregistrat o majorare nominală, comparativ cu anul precedent, respectiv cu 2% în cazul cheltuielilor de personal și 10% în cazul cheltuielilor cu asistența socială, veniturile bugetare au crescut într-un ritm mai accentuat, respectiv cu 12%. Se remarcă faptul că ponderea cheltuielilor cu salariile în total venituri bugetare la nivelul anului 2021 (33,8%) depășește media perioadei 2008-2010 (31,4%), în timp ce ponderea cheltuielilor cu asistența socială (40,1%), se plasează peste media perioadei 2008-2010 (39%), înregistrând o diferență mai mare față de media anilor 2011-2015 (35,2%), politica fiscală expansionistă din ultimii ani anulând astfel efectul ajustărilor la nivelul cheltuielilor cu salariile și asistența socială din perioada 2011-2015. Față de anul 2020, raportul cheltuielilor cu asistența socială în total încasări bugetare s-a diminuat cu 0,9 pp, în timp ce ponderea cheltuielilor cu salariile a înregistrat o scădere de 3,4 pp.

**Graficul 37: Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistența socială și salarii în total venituri bugetare (standarde ESA 2010, %)**



Sursa: Eurostat

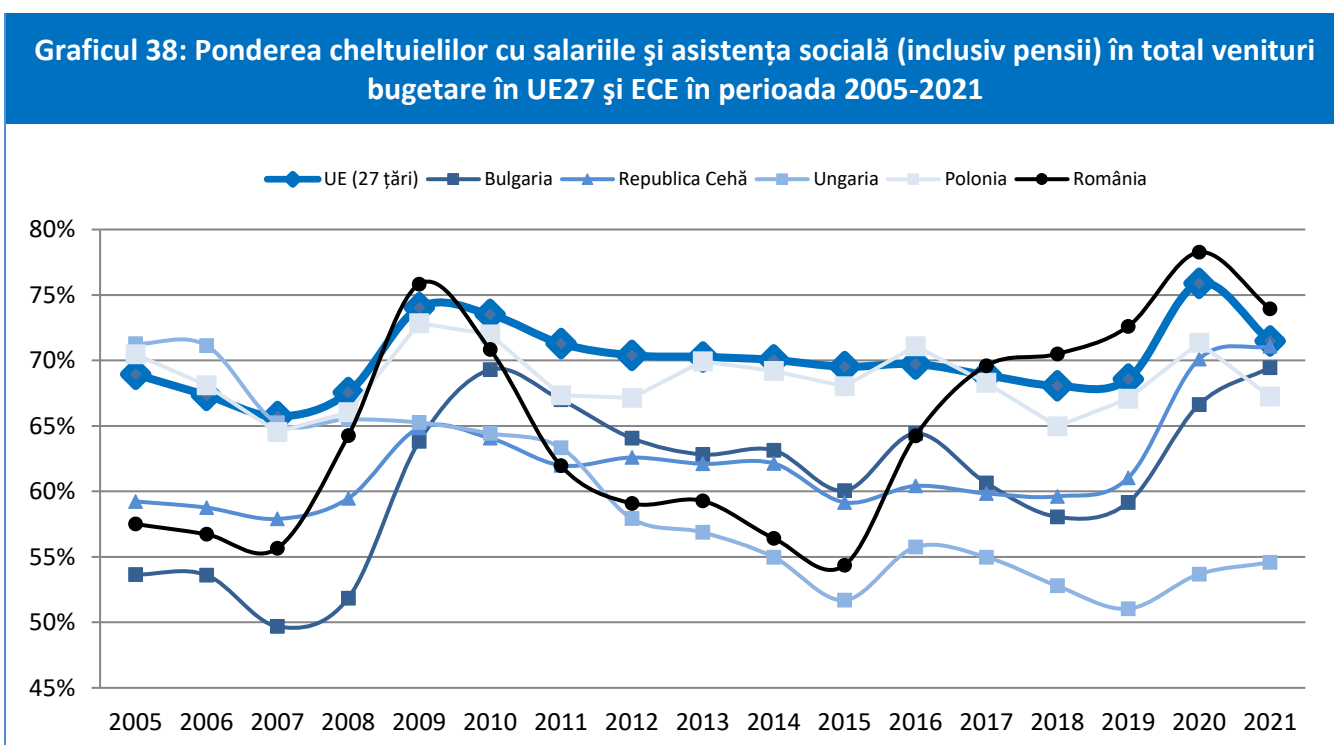
Notă: Având în vedere modificarea tratamentului statistic al pensiilor speciale de către Eurostat, acestea sunt incluse în veniturile din contribuții de asigurări și în cheltuielile de personal fără a avea loc o încasare/plată efectivă. În consecință, pentru a evita dubla înregistrare, cheltuielile cu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

Începând cu anul 2018, modificarea regimului de impozitare a câștigurilor salariale prin transferul contribuțiilor de la angajator la angajat a determinat o creștere semnificativă a salariului brut, ceea ce a echivalat cu creșterea contribuției la sistemul de asigurări sociale. Aceste măsuri, la care se adaugă reducerea cotei transferate către Pilonul II, au contribuit la îmbunătățirea substanțială a capacității de autofinanțare a sistemului în ultimii doi ani. Pe de altă parte, ponderea acestei categorii de cheltuieli în total venituri rămâne încă foarte ridicată raportat la alte state membre UE. De asemenea, din punct de vedere al asigurării sustenabilității pe termen mediu și lung a finanțelor publice, este important ca eventualele creșteri ale cheltuielilor cu salariile în sectorul bugetar din anii următori să se facă doar în linie cu evoluția activității economice și, în special, cu câștigurile de productivitate, în condițiile în care în perioada 2016-2019 se poate ușor observa o tendință de majorare rapidă a cheltuielilor de personal ale statului, cu rate semnificativ superioare avansului PIB nominal și, mai ales, comparativ cu ritmul de creștere a veniturilor bugetare totale din această perioadă.

După o evoluție relativ stabilă raportat la veniturile bugetare înainte de 2007, cheltuielile cu salariile și pensiile au avansat într-un ritm alert în perioada 2008-2009<sup>115</sup>, cu un maxim de 75,8% în anul 2009, România înregistrând în acel an cea mai mare pondere a cheltuielilor cu salariile și asistența socială în

<sup>115</sup> Respectiv, o medie a ponderii acestora în total venituri bugetare de 70%.

total venituri bugetare la nivelul țărilor din ECE, depășind chiar și media UE27. Ulterior implementării programului de consolidare fiscală, ponderea acestora s-a diminuat semnificativ în perioada 2013-2015, reducându-se la un nivel inferior țărilor din ECE, cu excepția Ungariei. Însă, începând cu anul 2016, România a inversat acest trend, iar pe fondul unor creșteri agresive ale salariilor în sectorul bugetar și ale pensiilor, în perioada 2018-2020 s-au consemnat, din nou, cele mai ridicate valori din regiune ale cheltuielilor cu salariile și asistența socială raportate la veniturile bugetare (70,5% în 2018, 72,6% în 2019 și 78,3% în 2020). În anul 2021, ponderea acestor cheltuieli în veniturile bugetare a ajuns la valoarea de 74%, fiind cu 2,9 pp peste următoarea țară clasată, Cehia, și cu 19,4 pp peste ultima țară clasată, Ungaria. Totodată, acest indicator se situează cu 2,5 pp peste media UE27, care a atins nivelul de 71,5% în 2021. Evoluția ponderii cheltuielilor cu salarii și asistența socială în total venituri pentru țările din ECE și media UE27 în perioada 2005-2021 este prezentată în *Graficul 38*.

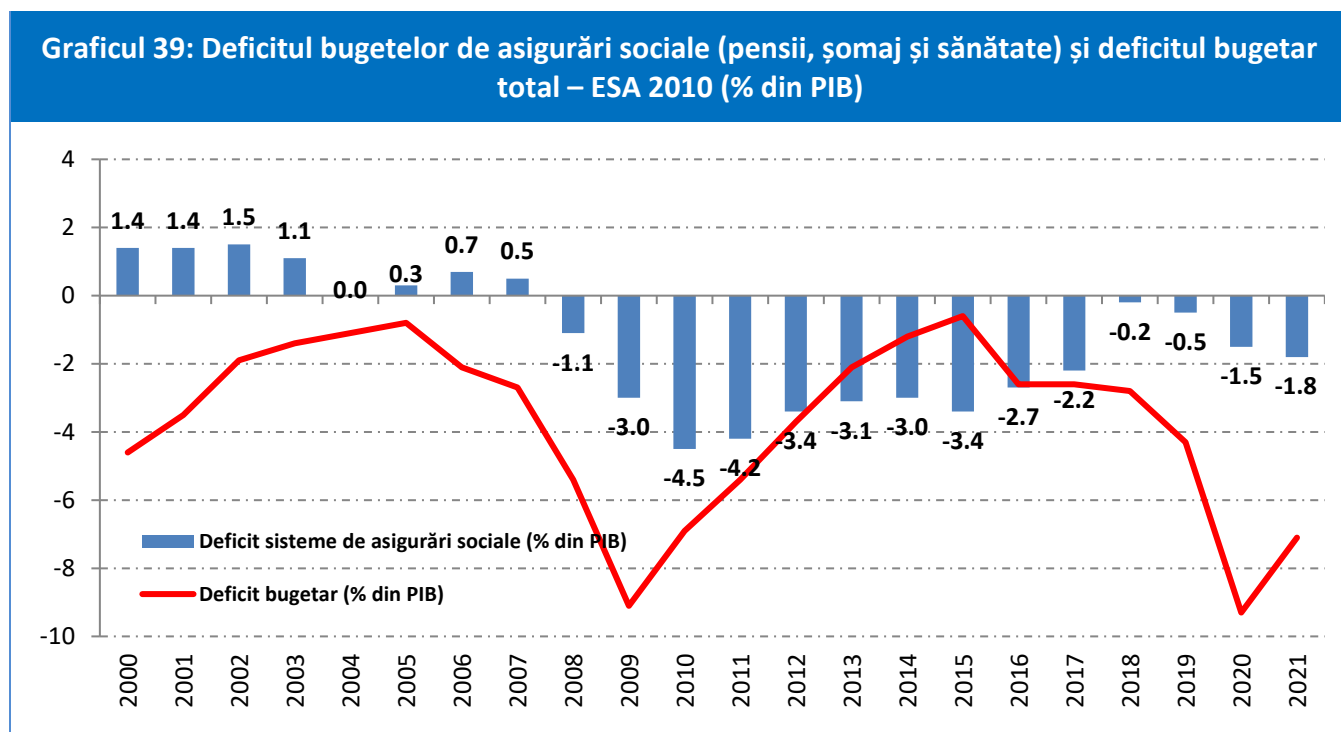


Sursa: Eurostat

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

În ceea ce privește evoluția bugetelor de asigurări sociale (pensii, șomaj și sănătate) se observă că, dacă în perioada 2000-2007, acestea erau caracterizate de un sold relativ echilibrat sau chiar excedentar, după anul 2008 au trecut pe deficit, și chiar au ajuns să reprezinte o componentă importantă a deficitului total, respectiv între 65% și 85% în intervalul 2010-2017. În anul 2019, deficitul sistemelor de asigurări sociale a reprezentat 14% din deficitul bugetar total, după ce în 2018, acesta s-a redus considerabil ca urmare a măsurilor fiscale de reșezare a impozitării concretizate în majorarea taxării prin contribuții de asigurări (ajungând la 7% din deficitul bugetar total). În anul 2020, acesta a crescut cu 2 pp față de anul 2019, reprezentând 16% din deficitul bugetar total. Trendul de creștere al deficitului sistemelor de

asigurări sociale s-a manifestat și în anul 2021, când acesta a atins valoarea de 1,8% din PIB, reprezentând 25% din deficitul bugetar. Este de menționat faptul că, deși soldul bugetar s-a corectat cu 2,2 pp din PIB în termeni ESA, soldul bugetelor de asigurări sociale s-a înrăutățit cu 0,3 pp din PIB, ceea ce poate semnala o problema sistemică pentru România.



Sursa: Eurostat

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

Comparativ cu anul anterior, cheltuielile de investiții au scăzut în 2021 cu aproximativ 0,4 pp, ajungând la nivelul de 4,2% din PIB<sup>116</sup>. Astfel, a fost consemnat primul an din ultimii patru în care acest agregat de cheltuieli s-a diminuat ca procent în PIB față de anul anterior. Raportat la anul 2015<sup>117</sup>, cheltuielile cu investițiile publice ca procent în PIB se situează la un nivel cu 19,2% mai mic, respectiv cu 1 pp. Din perspectiva alocărilor cu această destinație ca procent în PIB, România s-a plasat în anul 2021 pe locul 9 în UE27 (coborând o poziție față de 2020) și la mijlocul clasamentului în rândul țărilor din ECE, înaintea Bulgariei și Poloniei, dar în spatele Ungariei și Cehiei.

Raportate la veniturile bugetare, cheltuielile cu investițiile publice au fost mai mici cu 1,3 pp comparativ cu anul anterior, și mai mici cu 1,8 pp față de 2015, menținându-se mult sub nivelul pre-criză. În contextul marcat de creșterile de preț la materiile prime și de nevoile de dezvoltare ale României, este de așteptat

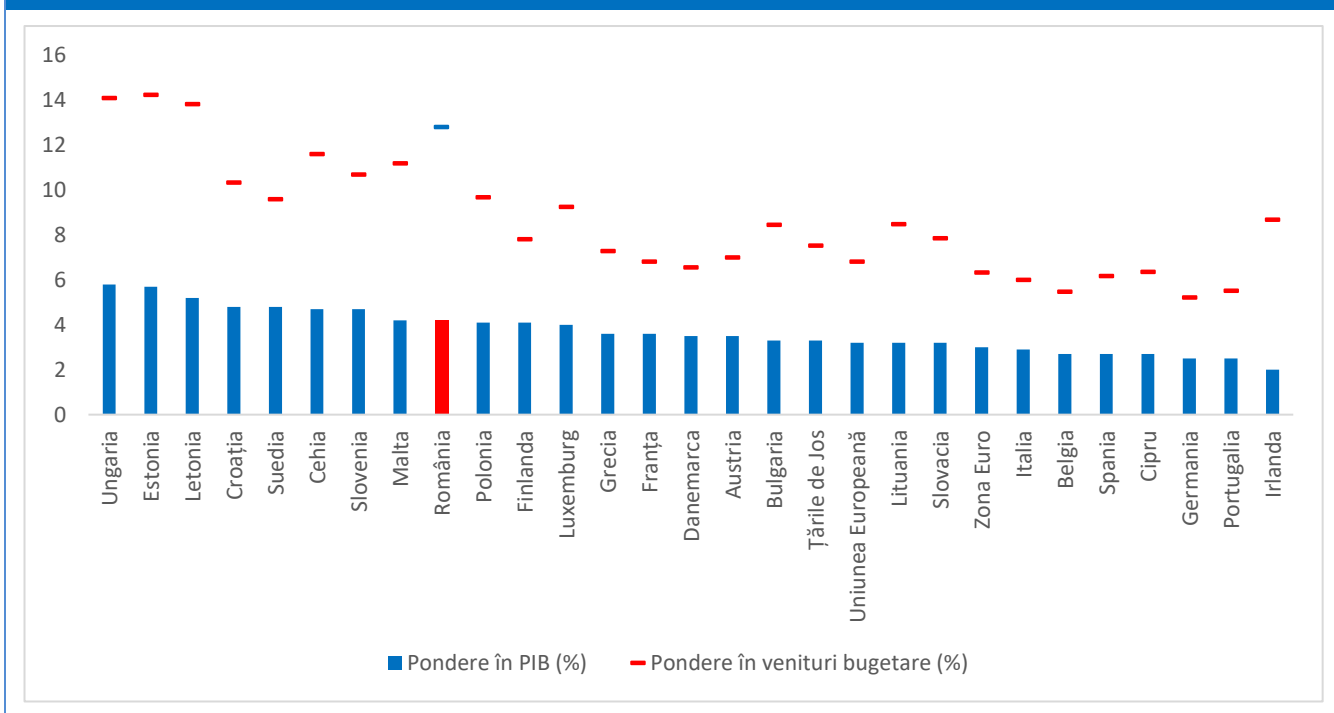
<sup>116</sup> Trebuie însă avut în vedere efectul de contracție pe care Pandemia l-a avut asupra PIB în 2020 și creșterea acestuia din anul 2021.

<sup>117</sup> Anul 2015 a reprezentat primul an după anul 2008 în care cheltuielile cu investițiile publice au fost în creștere ca procent în PIB față de anul anterior, în condițiile în care acest an a reprezentat termenul limită pentru atragerea fondurilor europene aferente exercițiului financiar 2007-2013.



ca alocarea pentru acest agregat bugetar să fie susținută și de atragerea sumelor specificate în Planul Național de Redresare și Reziliență.

**Graficul 40: Ponderea cheltuielilor cu investițiile în PIB și în total venituri bugetare  
(medie 2009-2021)**



Sursa: Eurostat

## VI. Anul 2022 – Perspective macroeconomice și fiscal-bugetare

### VI.1. Cadrul macroeconomic

În anul 2021 economia României a avut o creștere economică în termeni reali de aproximativ 6%, atât pe fondul efectului de bază reprezentat de contracția de 3,9% din anul 2020, cât și datorită revenirii încrederii consumatorilor și investitorilor în economie, marcată de mobilizarea, către consum și investiții, a unei părți a economiilor realizate în perioada pandemică. Factori care au contribuit la dinamica economică rapidă din anul 2021 au fost politicile fiscale și monetare relaxate, precum și revenirea investițiilor și a unor anticipări mai optimiste. Totuși, această revenire generalizată a cererii a dus și la evidențierea disfuncțiilor în cadrul lanțurilor de aprovizionare și producție, una din rezultante fiind o creștere rapidă a prețurilor acelor materii prime, și, totodată, valul pandemic – de magnitudine mai redusă – din toamna lui 2021 și-a pus amprenta asupra creșterii economice – printr-o temperare de scurtă durată a magnitudinii acesteia.

Ansamblul șocurilor de cerere – manifestat, în principal, prin revenirea de amploare a acesteia –, cât și de ofertă – evidențiat de problemele lanțurilor de aprovizionare și producție și, în final, reliefat de creșterea accelerată a prețurilor – au condus la un tablou macroeconomic marcat de mari incertitudini în ceea ce privește evoluția viitoare a economiilor. La aceste evoluții din 2021 se adaugă, în prima parte a anului 2022, războiul din Ucraina, care a indus noi șocuri pe lanțurile de aprovizionare și producție, manifestate în prețurile la energie, combustibili, produse agricole de bază, diverse metale și materii prime din industria semiconductorilor. În plus, războiul a testat reziliența economiilor, capacitatea lor de adaptare la un șoc nou, de mare magnitudine, ce vine să accentueze probleme deja existente în majoritatea economiilor. Efectul tuturor acestor evoluții a constat în prețuri majorate la materii prime, ce au accelerat dinamica prețurilor în general, transmitându-se pe lanțurile de valoare adăugată internaționale, precum și într-o încetinire suplimentară a creșterii economice – transmisă, cu viteze diferite, tuturor sectoarelor ce determinau această creștere.

La nivelul economiei mondiale, cea mai recentă prognoză a Fondul Monetar Internațional (FMI)<sup>118</sup> apreciază că produsul intern brut va crește cu 3,6% în termeni reali pe parcursul anului 2022, dinamică aflată, însă într-o încetinire semnificativă atât în raport cu anul anterior, când avansul real al economiilor a fost de 6,1%, cât și în încetinire în raport cu proiecția anterioară de 4,4% - principalul factor negativ fiind războiul din Ucraina și consecințele sale economice – în special asupra prețurilor. Structura pe țări a acestei prognoze a FMI arată grade de reziliență diferite a economiilor, marcate însă și de structuri economice diferite, dependențe inegale în privința lanțurilor de aprovizionare și producție mondiale, precum și de politici economice cu grade variate de reactivitate și eficiență. Similar prognozelor

---

<sup>118</sup> World Economic Outlook – aprilie 2022,

<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022>.

anterioare, și aceasta arată o dinamică economică mai lentă în țările dezvoltate, de 3,3% (mai redusă în raport cu prognoza anterioară, din ianuarie 2022, de 3,9%), localizată, în principal, în SUA și doar în mai mică măsură în UE (creștere de 2,9% și de 2,8% în zona euro), precum și o creștere economică mai rapidă, de 3,8% (de la 4,8% în prognoza anterioară), în 2022, în economiile emergente, dintre acestea detașându-se economiile în curs de dezvoltare din Asia (cu 5,4%; în special India și ASEAN-5 având prognoze de creștere economică mai dinamice) dar și țările producătoare de materii prime (în special energetice, combustibili) din Orientul Mijlociu și Asia Centrală (4,6% creștere economică estimată). Rusia face notă discordantă în cadrul acestei prognoze, sancțiunile – cu precădere economice – impuse de comunitatea internațională, dar și costurile fiscal-bugetare ale războiului declanșat urmând a duce la contracția produsului intern brut real cu aproximativ 8,5%.

Pentru anul 2023 FMI anticipează o viteză de creștere a PIB real similară cu cea prognozată pentru anul curent – de 3,6% – cu o distribuție diferită și divergentă însă, țările dezvoltate urmând a prezenta un progres al PIB în încetinire față de 2022, de 2,4%, iar cele emergente o variația a PIB real de 4,4% – în accelerare. Prognoza pe anul 2023 a FMI anticipează o creștere economică de 2,5% în Uniunea Europeană și doar ușor mai redusă în zona euro, de 2,3% – țările din Centrul și Estul Europei urmând a crește mai rapid, în ciuda proximității geografice cu țările implicate în război. Este de notat însă că ultimele aprecieri ale FMI remarcă o probabilitate semnificativă și în creștere de evoluții mai rele în economia globală în raport cu scenariile de bază.

Cea mai recentă prognoză a Comisiei Europene – cea de vară aferentă lui 2022<sup>119</sup> publicată în luna iulie a.c. – estimează o creștere a PIB real de 2,7% la nivelul UE27<sup>120</sup> și de 2,6% la nivelul zonei euro (de la o creștere de 5,4% și, respectiv, 5,3% în anul 2021), cu o moderare a ritmului de creștere în 2023 la doar 1,5% în UE27 și de 1,4% la nivelul zonei euro. Față de prognoza de primăvară a CE – publicată în cursul lunii mai a.c. – creșterea economică din ultima prognoză este, în 2022, similară la nivelul UE și cu 0,1pp mai redusă în zona euro, iar pentru 2023 prognoza este mai mică cu 0,8 pp pentru UE27 și cu 0,9 pp pentru zona euro. Scenariul economic și ipotezele care îl fundamentează prezintă asemănări cu cele ale altor instituții similare precum și cu prognoza anterioară, dar, totodată, reprezintă o materializare a cvasi-majorității riscurilor prezentate în prognoza de primăvară (cum ar fi evoluția defavorabilă a piețelor de energie, condiții financiare mai restrictive, o decelerarea mai abruptă a economiei americane, un efect mai amplu și mai rapid negativ asupra economiei chineze a măsurilor anti-pandemice severe etc.).

În situația nivelului actual foarte ridicat de incertitudine, ipotezele necesare dar și comune cu proiecțiile anterioare, ce stau în spatele dinamicilor anticipate, sunt: (i) un proces de revenire a economiilor europene după șocul negativ temporar de la începutul anului 2022 – determinat, în principal, de problemele lanțurilor de aprovizionare și producție precum și recrudescența, de scurtă durată, a variantei Omicron a virusului SAR-COV-2, (ii) continuarea îmbunătățirii situației pandemice – ce permite o evoluție mult mai dinamică a sectorului serviciilor în principal, (iii) o piață a muncii în îmbunătățire, politici economice active – în special în ceea ce privește programul Next Generation EU (NGEU) – cu efect

---

<sup>119</sup> European Economic Forecast, Summer 2022, [https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/summer-2022-economic-forecast-russias-war-worsens-outlook\\_en](https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-forecast-and-surveys/economic-forecasts/summer-2022-economic-forecast-russias-war-worsens-outlook_en), 14 iulie 2022

<sup>120</sup> Exclusiv Marea Britanie (UK).

de antrenare asupra investițiilor, acumularea unei economisiri forțată pandemică ridicată ce poate finanța consumul gospodăriilor și condiții de finanțare încă favorabile (spre exemplu ratele de dobândă reale rămân puternic negative, tipice pentru o perioadă de presiune financiară).

Ipoteze favorabile prognozei și menționate mai sus sunt însă sever afectate de invazia Rusiei în Ucraina; acești factori noi, negativi, modifică sub aspectul mărimii și temporizării efectului elementele enumerate anterior. Între acestea se poate distinge: (iv) un impact semnificativ al războiului, dar incert ca magnitudine, depinzând hotărâtor de durata conflictului; șocurile negative fiind generate de evoluția prețurilor materiilor prime<sup>121</sup> – având în vedere și dependența mare a UE27 de importul de combustibili fosili din Rusia –, (v) impactul generat de cvasi-oprirea fluxurilor comerciale la frontiera de est a UE27 (cu Ucraina, Belarus și Rusia) ce potențează cererea mondială pentru produse și servicii comunitare – în reducere și ea, dar și de costurile influxului de refugiați din zona de război (costuri fiscale, de integrare pe piața muncii din țările UE gazdă).

Riscurile la adresa evoluției PIB real pe care prognoza CE le întrevide pornesc de la nivelul deja mare de incertitudine indus de războiul din Ucraina și sunt determinate de (i) o evoluție diferită a situației geopolitice și reverberațiile acesteia asupra piețelor de materii prime – în special energetice – și volumului schimburilor comerciale și creșterii economice la nivel mondial, (ii) un efect stagflaționist puternic al prețurilor de import, atât direct, cât și indirect prin efecte de runda a doua, de angrenare a restului prețurilor din economie precum și a anticipărilor ce ar putea atrage o întărire mult mai rapidă decât cea anticipată a politicilor monetare și, deci, o înăsprire a condițiilor de finanțare, (iii) o evoluție a COVID-19 mai nefavorabilă decât cea anticipată în scenariul de bază, (iv) o decelerare mai rapidă a creșterii economice în China având ca principal determinant evoluția pandemică – ce riscă să exacerbeze blocajele pe lanțurile de aprovizionare și de producție, (v) un impact mai favorabil al investițiilor din fondurile NGEU, cu efecte de antrenare între sectoare și țări și (vi) un efect negativ al incertitudinii foarte ridicată atât asupra investițiilor, cât și a încrederii firmelor și gospodăriilor – cu atât mai accentuate într-un climat de creștere economică în încetinire – deși, posibil, atenuate de utilizarea economisirii forțate din perioada pandemiei. În ansamblu, Comisia Europeană apreciază că actuala balanță a riscurilor este înclinată către scenariu mai adverse decât cel de bază.

În ceea ce privește prognozele de creștere pentru statele membre UE27, pentru anul 2022 CE estimează, în prognoza de vară, rate de creștere mai rapide pentru țări precum Portugalia (6,5%), Slovenia (5,4%), Irlanda (5,3%), Malta (4,9%), Spania și Grecia (4,0%). Cele mai reduse dinamici ale PIB sunt anticipate a se înregistra în țări precum Germania (1,4%), Estonia (1,6%), Finlanda (1,8%) și Lituania și Slovacia (cu 1,9%). Proiecția arată că gradul de dispersie al PIB pe locuitor în țările europene s-ar putea mări, în contextul atât al unor puncte de plecare diferite, cât și al unor evoluții inegale, ceea ce ar mări ecartul dintre țări și regiuni în cadrul orizontului de proiecție. Pentru 2023 viteza creșterii economice este anticipată a se reduce în majoritatea țărilor europene (cu o dinamică agregată de 1,5%, mai mică cu 1,2

---

<sup>121</sup> În principal energetice, dar există efecte negative semnificative și în ceea ce privește materiile prime agricole (și având în vedere că Ucraina și Rusia sunt producători importanți de îngrășăminte dar și mari producători de cereale și alte plante tehnice) precum și unele metale și gaze rare – folosite în industria semiconductorilor.

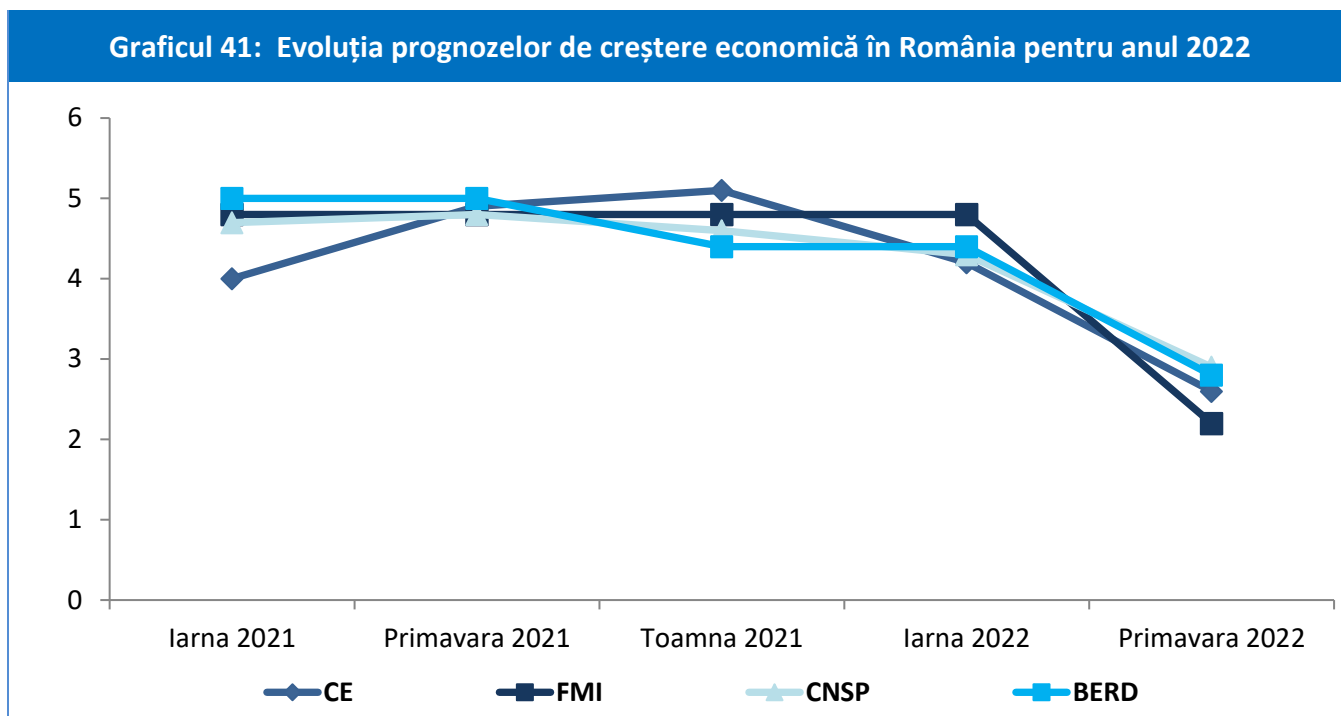
pp față de anul anterior), în special în Portugalia (moderare a creșterii de 4,6 pp), Slovenia (-4,4 pp), Polonia (-3,7 pp), existând și excepții, cu un PIB real prognozat să accelereze în 2023 față de 2022, în Slovacia (+0,8 pp), Lituania (+0,6 pp) și Estonia (+0,3 pp). Evaluările CE privind creșterea economică în 2022 trebuie să fie judecate în raport cu incertitudini foarte mari.

Pentru anul 2022, din perspectiva evoluției inflației la nivelul UE27, exprimată prin indicele armonizat al prețurilor de consum (IAPC), se estimează, în concordanță cu relațiile macroeconomice uzuale, că aceasta se va plasa la valori foarte ridicate, de 8,3% pentru UE27 și 7,6% la nivelul zonei euro, atât în raport cu nivelul inflației din anul anterior (2,9% în UE27 și 2,6% în zona euro), cât și în raport cu ținta de inflație a zonei euro dar și cu țintele specifice ale fiecărei țări nemembre ale acesteia. Este de remarcat că în actuala prognoză țările emergente aflate în interiorul zonei euro dar, cu precădere, cele din afara acesteia, cu atât mai mult cu cât sunt mai aproape de frontiera de est a UE27, au nivele IAPC superioare celorlalte state – diferențele provenind atât dintr-un impact mai puternic al războiului asupra prețurilor în cadrul acestora, cât și din politici economice diferite. Din perspectiva inflației IAPC cea mai mare diferență, între țările UE27, este, în prognozele privind anul curent, între inflația anticipată din Estonia și Lituania (17%) și Letonia (15,5%) și cea proiectată pentru Malta (5,6%), Franța (5,9%) și Finlanda (cu 6,4%).

Din perspectiva ritmului de creștere economică pentru România, CE anticipează în prognoza de vară un avans de 3,9% în 2022 – peste prognoza FMI de +2,2% – urmată de o decelerare a ritmului la +2,9% în anul următor (+3,4% în proiecția FMI). Factorii determinanți ai traiectoriei ascendente a PIB în următorii doi ani sunt prevăzuți a fi consumul privat și formarea brută de capital fix, avansul investițiilor fiind sprijinit și de anticipata absorbție a fondurilor alocate de CE atât prin cadrul financiar multianual, cât și prin PNRR. Exportul net este anticipat a avea o contribuție negativă la creșterea economică și urmează a determina o lărgire suplimentară a deficitului contului curent al Balanței de Plăți, cu toată influența pozitivă estimată a fondurilor europene și a alocațiilor din cadrul NGEU, pe fondul unui climat extern nefavorabil reprezentat, în principal, de o cerere externă în reducere, cu efect mai pregnant asupra exporturilor decât a importurilor. Pe de o parte, inflația ridicată este prognozată a reduce puterea de cumpărare a gospodăriilor, iar, pe de altă parte, măsurile guvernamentale sunt anticipate a contribui la o creștere moderată a cererii interne. Creșterea dobânzilor și efectul incertitudinii pot fi supracompensate de evoluția investițiilor din resurse europene (bugetul multianual și PNRR). Evoluțiile economice sunt dependente de influențele negative ale conflictului armat din Ucraina – ce depind în mod esențial de durata și consecințele războiului –, de evoluția schimburilor comerciale globale. Un impact pozitiv ar putea avea relocarea unor investiții/ capacități de producție din Rusia și Ucraina, precum și integrarea pe piața muncii a unei părți a refugiaților din Ucraina.

Pentru anul 2022 prognozele inițiale ale CE, FMI și BERD vizau o creștere economică peste potențial a României, ce urma să accentueze excesul de cerere internă. Schimbarea majoră a acestor proiecții se produce în urma declanșării războiului din Ucraina, creșterea economică fiind redusă de la valori de aproximativ 4,5% la unele apropiate de 2,5%. Declanșarea războiului a re-fracturat lanțuri de aprovizionare și producție, ce prezentau deja disfuncții, și a accentuat presiunea în sensul creșterii

prețurilor la materii prime – energetice, alimentare, pentru unele metale – majorând, totodată incertitudinea privind evoluțiile viitoare.



Sursa: CE, FMI, CNSP, BERD

Efectul asupra economiei românești este estimat a fi semnificativ, în ciuda unui indice de vulnerabilitate<sup>122</sup> mai redus, determinat de legături comerciale și de aprovizionare/producție slabe cu statele implicate în război și a unei expuneri financiare cvasi-inexistente vis-a-vis de sistemele financiare ale Ucrainei și Rusiei. Datele privind evoluția PIB în primul trimestru din 2022 indică o creștere de aproape 6,6% al economiei (primul trimestru din 2022 raportat la trimestrul similar de anul trecut), ce ar putea fi un factor de revizuire a creșterii economice estimate în sens ascendent, în ipoteza unei evoluții normale în restul anului 2022. Pe de altă parte, condițiile de finanțare la nivel global sunt în deteriorare rapidă, în principal din cauza întăririi politicilor monetare în principalele jurisdicții, ca răspuns la recrudescența inflației. Aceasta ar putea determina reducerea volumelor de finanțare, creștere primelor de risc și a dobânzilor, pe fondul majorării aversiunii față de risc a investitorilor, toate cu un impact amplificat în cazul țărilor emergente.

În condițiile unor deficite gemene (deficit de cont curent al balanței de plăți și deficit fiscal) apropiate de nivelul de 7% din PIB în 2021, economia României este deosebit de vulnerabilă la schimbări în atitudinea finanțatorilor reflectate de piețele financiare. Interacțiunea complexă dintre aceste șocuri pozitive – o inerție pozitivă încă existentă în economia românească – cu cele negative – reprezentate de consecințele războiului din Ucraina asupra piețelor de materii prime, precum și înrăutățirea previzibilă a condițiilor de finanțare către finalul anului curent – cresc foarte mult incertitudinea asociată prognozelor. În ceea ce privește evoluția PIB nominal valoarea acestuia prognozată pentru anul 2022 va marca un plus

<sup>122</sup> A se vedea caseta I.2.2 din Prognoza de Primăvară 2022 a Comisiei Europene.

substanțial în raport cu anul trecut, revizuirea ascendentă a creșterii economice reale – ca urmare a datelor foarte bune din T1 2022 – fiind augmentată de o evoluție mult mai alertă a prețurilor din economie – măsurate prin intermediul deflatorului PIB.

Conform Raportului asupra inflației, publicat de BNR în mai 2022, rata anuală a inflației IPC<sup>123</sup> va atinge nivelul de 12,5% la finalul lui 2022, cu un vârf de 14,2% la finalul lunii iunie a.c., coborând apoi, pe parcursul anului 2023, către valoarea de 6,7%. Accelerarea IPC în 2022 se datorează în cea mai mare măsură factorilor exogeni – pe care banca centrală nu îi poate influența – îndeosebi prețurile la bunuri energetice (energie electrică și gaze naturale), combustibili, fructe, legume, ouă, alcool și tutun. Reducerea ratei inflației prognozate din 2023 se datorează unui efect de bază semnificativ, întrerupt în luna aprilie 2023 de ieșirea din vigoare a măsurilor de sprijin menite să atenueze șocul prețurilor energetice – materializate în scheme de plafonare și compensare a prețurilor. Întărirea graduală a politicii monetare<sup>124</sup>, ce răspunde efectelor de runda a 2-a, de angrenare, a inflației produselor energetice și a combustibililor, contribuie și ea la reducerea dezechilibrului inflaționist la orizontul anului 2023. Proiecția inflației CORE2 ajustat pentru anul 2022 reflectă aceste evoluții – în special transmisia dinamicii prețurilor exogene către celelalte prețuri din economie – atingând un nivel de 10,9% la finalul anului. Moderarea valorii inflației de bază la doar 4,8% către finalul anului 2023 reflectă „o atenuare graduală a presiunilor din partea costurilor de producție sub ipoteza stabilizării și ulterior, a corecției descendente a cotațiilor produselor agroalimentare și, respectiv, a detensionării pe termen mediu a piețelor de energie” precum și o resorbire a deviației PIB conjugată cu „o temperare a prețurilor de import”.

Cele mai recente date statistice publicate de Institutul Național de Statistică (INS), respectiv, cele pentru trimestrul I al anului 2022, indică o creștere trimestru pe trimestru (date ajustate sezonier) de 5,2%, în accelerare de la -2,9% și +1,0% în T3 și T4 2021. Această evoluție este explicată, pe partea de formare, de dinamicile din sectorul comerțului cu amănuntul și ridicata, din informații și comunicații, agricultură și industrie. Pe partea de utilizare, dinamica puternică din primul trimestru al anului își are determinații în consumul gospodăriilor și formarea brută de capital fix, acestea fiind compensate parțial de o influență negativă a exportului net și a consumului colectiv al administrațiilor publice. Dinamica economiei având ca principal determinant consumul, dar parțial și investițiile, este confirmată și de creșterea rapidă a deficitului (în euro) în comerțul internațional cu bunuri al României (+41,4% în primele 4 luni cumulate din 2022 față de intervalul similar din 2021), de sporul cu 84% al deficitului contului curent al Balanței de Plăți pe primele 4 luni cumulat din 2022 față de primele 4 luni din 2021, de relativa păstrare a puterii de cumpărare a salariilor în aprilie 2022 (câștigul salarial real reducându-se, an pe an, cu 2,1%) și de dinamica pozitivă a cifrei de afaceri din comerț, precum și de evoluțiile pozitive din sectoare precum industria, construcțiile, turism care pot fi coroborate cu tendințe pozitive în evoluția activității

---

<sup>123</sup> Calculată conform metodologiei naționale. Este diferită de rata inflației IAPC, calculată conform metodologiei europene.

<sup>124</sup> Aceasta realizând 6 creșteri ale ratei de dobândă de politică monetară, de la un nivel de 1,25% la începutul anului 2021, la 3,75% în mai 2022, precum și readucerea coridorului de dobânzi la amplitudinea sa normală de plus/minus 1 pp în jurul dobânzii de politică monetară.

economice viitoare estimate de managerii din industria prelucrătoare, construcții, comerț cu amănuntul și servicii.

În opinia emisă în cazul proiectului de buget pe 2022 și strategiei fiscal-bugetare 2022-2024, Consiliul Fiscal considera că inflația mare ar putea să greveze asupra creșterii reale viitoare – în ciuda efectului favorabil fiscal pe termen scurt. Prognoza pe care este fundamentat bugetul privind deflatorul PIB are un nivel înalt de incertitudine, și ar putea înregistra, aprecia CF, creșteri suplimentare determinate de evoluții de preț din cadrul lanțurilor de producție și aprovizionare. Pe ansamblu, aprecia CF, „prognoza PIB nominal, ce înglobează atât dinamica reală a economiei, cât și dinamica tuturor prețurilor – reflectată de deflatorul PIB –, apare ca fiind marcată de un ușor optimism în sensul prognozării unui nivel mai ridicat al acestui indicator, ceea ce conduce la efecte favorabile sub raportul procesului de consolidare fiscală – atât prin veniturile mai mari prognozate, cât și a bazei de raportare a deficitului – mai înaltă”. Ultimele informații, arată că, pentru anul 2022, prognoza de creștere economică a Guvernului, de 4,6% în proiectul de buget inițial, de 4,3% în prognoza de iarnă a CNSP (publicată pe 11 februarie a.c.), și de 2,9% în prognoza de primăvară (publicată pe 28 aprilie a.c.) ar putea fi revizuită semnificativ în contextul incertitudinii foarte ridicate – în ambele sensuri. Prognoza de deflator al PIB în 2022, ce era de 5,8% în prognoza de toamnă a CNSP, a fost majorată succesiv la 6,1% (în prognoza de iarnă 2022) și apoi la 9,2% în prognoza de primăvară. Riscurile la adresa evoluției acestui indicator pot fi considerate a fi înclinare către valori mai ridicate.

În condițiile menționate mai sus, chiar dacă creșterea reală ar rămâne la nivelul anticipat<sup>125</sup>, în eventualitatea unei evoluții mult mai rapide a deflatorului, creșterea PIB nominal pentru 2022 ar putea apare ca fiind subestimată, chiar și în proiecția CNSP actualizată din aprilie a.c., ceea ce, în condițiile unei dinamici mai alerte ale economiei și a unei reflectări a acesteia în volumul taxelor și impozitelor, ar putea conduce la înregistrarea unor venituri fiscale/bugetare mai ridicate. Odată cu revizuirea proiecțiilor pentru 2022, acestea au, consideră CF, un grad de plauzibilitate mai ridicat.

Și pentru anii următori prognoza combinată de creștere economică reală și dinamica deflatorului propuse de CNSP rămân, în ciuda unei decelerări față de 2022, și a unor valori relativ ridicate ale indicatorilor, relativ plauzibile. Aceste aprecieri pornesc de la un parcurs fără modificări bruște al economiei, ce nu au în vedere și care nu pot avea în vedere evoluțiile rapide, de amploare, determinate de contextul geopolitic în modificare, de schimbarea condițiilor de finanțare, de evenimente care să afecteze fluxurile de fonduri europene și a acelor aferente PNRR. În plus, chiar și în lipsa acestor șocuri, prognoza actualizată a CNSP ar putea beneficia de un plus de transparență în privința determinațiilor creșterii economice pe viitor (inclusiv prin lămurirea coordonatelor asumate în privința atragerii fondurilor aferente PNRR) și, implicit, a corelațiilor economisire internă – balanță externă detaliate pe sector public – privat, conexe cu evoluția condițiilor de finanțare.

---

<sup>125</sup> În ciuda șocului favorabil reprezentat de datele pe trimestrul I din 2022 ce fac foarte probabilă o revizuire ascendentă a creșterii economice pe întreg anul.



## VI.2. Cadrul fiscal-bugetar

Execuția bugetară a anului 2021 a consemnat un deficit al BGC de 6,8% din PIB (conform metodologiei *cash*), respectiv de 7,1% din PIB (conform metodologiei ESA 2010), în condițiile în care bugetul de la începutul anului prevăzuse o țintă de deficit de 7,2% din PIB potrivit metodologiei *cash*, respectiv de 8,2% din PIB potrivit metodologiei ESA 2010. Rezultatele par favorabile în raport cu planificarea inițială, dar trebuie menționat că rectificările operate pe parcursul anului 2021 au consemnat o amplă revizuire în sus a veniturilor pe fondul recuperării peste așteptări a impozitelor amânate la plată de către agenții economici în anul anterior și a revizuirii în sens favorabil a cadrului macroeconomic. Totuși, realizarea acestor venituri suplimentare nu a determinat o diminuare mai amplă a deficitului bugetar în raport cu ținta inițială, surplusul de venituri fiind alocat integral pentru majorări ale agregatelor de cheltuieli și chiar fiind operate creșteri suplimentare ale cheltuielilor bugetare.

CF a subliniat în opiniile și analizele sale că rectificările operate în anul 2021 au complicat procesul de consolidare bugetară în condițiile în care o parte a surplusului de venituri era temporară (reprezentând obligații amânate la plată din anul 2020), iar o altă parte era datorată dinamicii ciclice favorabile a economiei, acest surplus de venituri finanțând într-o proporție importantă sporuri de cheltuieli bugetare permanente, ceea ce accentuează riscurile aferente sustenabilității poziției fiscale a sectorului public.

România se află într-o situație fiscală foarte dificilă, caracterizată de un nivel insuficient al veniturilor bugetare (aproximativ 33% din PIB comparativ cu o medie de circa 47% din PIB în UE), de cel mai jos nivel al veniturilor fiscale din UE cu excepția Irlandei (circa 27% din PIB în România față de media de circa 41% în UE), și de o mărime ridicată a deficitului structural (6,3% din PIB potențial în 2021) ca și a deficitului extern (deficit al contului curent de 7% din PIB în 2021).

În acest context, proiectul de buget pe anul 2022 a avut în vedere o țintă de deficit bugetar de 5,9% din PIB, potrivit metodologiei *cash*, reprezentând o diminuare cu 0,9 pp față de nivelul înregistrat în anul precedent. Ținta de deficit, potrivit metodologiei ESA 2010, era de 6,2% din PIB, aceasta reprezentând o reducere tot cu 0,9 pp față de nivelul consemnat în anul 2021. Diminuarea planificată a deficitului este preconizată să se realizeze parțial prin creșterea veniturilor bugetare (în principal prin creșterea eficienței colectării/reducerea evaziunii fiscale, veniturile obținute din această sursă fiind estimate la 10,7 mld. lei) și parțial prin înghețarea majorității salariilor din sectorul public, respectiv prin ritmuri de creștere inferioare dinamicii PIB nominal pentru cheltuielile cu bunuri și servicii, asistență socială și alte transferuri. În Opinia sa cu privire la proiectul de buget pe anul 2022 și la SFB 2022-2024, CF a notat următoarele aspecte principale:

- Elaborarea documentelor de programare fiscal-bugetară a avut loc într-un context intern și extern complicat marcat de debutul unui nou val pandemic cu varianta Omicron, de șocul prețurilor la energie, de impactul schimbărilor climatice și al politicilor de combatere a acestora, precum și de o inflație puternică și în creștere. În acest context, al unor crize suprapuse, la care ulterior s-a adăugat și declanșarea războiului din Ucraina, economiile funcționează sub asediu, ceea ce reclamă mobilizare de resurse, alocare pe priorități, solidaritate, și responsabilitate;

- Procesul de consolidare bugetară nu poate fi realizat concomitent cu furnizarea unei mase critice de bunuri publice esențiale, numai prin restrângerea cheltuielilor bugetare. Dimpotrivă, ținând cont că sănătatea publică și educația sunt în mod cronic sub-finanțate, un context militar și geopolitic ce reclamă sporirea cheltuielilor de apărare și securitate, impactul schimbărilor climatice care necesită intervenția statului în momente de urgență, creșterea semnificativă a veniturilor bugetare reprezintă o necesitate stringentă, o prioritate în politica economică;
- În acest sens, este necesară eliminarea exceptărilor și porțițelor din legislația actuală, precum și creșterea eficienței colectării prin descurajarea optimizărilor fiscale și reducerea evaziunii. Pe de altă parte, trebuie avut în vedere că asemenea măsuri au un impact distribuțional semnificativ, astfel că implementarea lor s-ar confrunța cu dificultăți economice, sociale și politice;
- O consolidare fiscal-bugetară prea lentă crește riscurile la adresa finanțării neproblematică a dezechilibrelor extern și intern, precum și în ceea ce privește condițiile de finanțare. Realizarea acesteia într-un climat de politici contracționiste este mult mai dificilă. Tocmai de aceea, utilizarea finanțării puse la dispoziție de UE, care să înlocuiască pe cât posibil folosirea resurselor bugetare proprii, este esențială pentru un parcurs favorabil al economiei românești;
- PNRR, alături de resursele disponibile prin CFM, poate fi un instrument vital pentru facilitarea consolidării fiscal-bugetare, prin susținerea unui nivel mai ridicat al activității economice decât cel indus de un impuls fiscal negativ și înăsprirea politicii monetare – pentru evitarea intrării într-o zonă de echilibrare precară sau chiar de instabilitate a economiei;
- În virtutea principiului prudenței, CF a avut rezerve în considerarea sumelor suplimentare provenite din ameliorarea dorită a eficienței colectării. Dincolo de aceste rezerve, evaluarea proiecțiilor de venituri cuprinse în proiectul de buget a condus către un quantum mai redus al încasărilor bugetare cu circa 1,5 mld. lei. Astfel, CF a apreciat drept probabilă manifestarea unui gol de venituri comparativ cu țintele asumate în proiectul de buget de circa 12,2 mld. lei, reprezentând circa 0,9% din PIB;
- Pe partea de cheltuieli, CF a apreciat drept probabil un necesar suplimentar de alocări bugetare de 1,9 mld. lei la nivelul cheltuielilor de asistență socială și de cel puțin 2 mld. lei la nivelul cheltuielilor cu dobânzile. Cumulat, acestea reprezintă o sub-bugetare a cheltuielilor cu cel puțin 0,3% din PIB;
- Având în vedere evaluarea proiecțiilor de venituri și cheltuieli, CF a apreciat că bugetul elaborat pentru anul 2022 este compatibil cu un deficit *cash* de circa 7% din PIB, echivalent cu 7,5% din PIB conform metodologiei ESA 2010. Deși proiectul de buget țintește un deficit *cash* de doar 5,8% din PIB, CF a apreciat că nu există suficiente măsuri de ajustare bugetară care să conducă la atingerea acestei ținte.

Trebuie însă menționat că, ulterior elaborării proiectului de buget, au fost adoptate o serie de măsuri cu impact asupra agregatelor bugetare și, implicit, asupra deficitului, între care : măsuri de sprijin pentru protejarea populației și economiei prin plafonarea prețurilor la energie electrică și gaze naturale (cu un

impact estimat de circa 14,5 mld. lei până la sfârșitul anului 2022, impactul asupra deficitului bugetar fiind semnificativ mai redus ca urmare a taxelor suplimentare aplicate sectorului energetic, așa cum este impozitul de 80% pentru venitul suplimentar realizat de producătorii de energie electrică); programul „Sprijin pentru România” care include măsuri de susținere a economiei și măsuri sociale de protejare a populației în valoare totală de 17,3 mld. lei, din care 9 mld. lei sunt finanțați din fonduri europene; acordarea de creșteri salariale pentru angajații din Ministerele Sănătății, Culturii, Transporturilor, Sportului și pentru angajații care gestionează fonduri europene.

Cu toate acestea, estimările cele mai recente ale MF, regăsite în Programul de Convergență 2022-2025, mențin ținta de deficit bugetar, conform metodologiei europene, la nivelul de 6,2% din PIB, fără a fi însă prezentate suficiente măsuri de ajustare care să permită atingerea acestei ținte, mai ales considerând creșterile de cheltuieli adoptate ulterior elaborării proiectului de buget. De altfel, CE în Prognoza de primăvară 2022 are o proiecție care plasează deficitul pe anul în curs la un nivel semnificativ mai înalt, de 7,5% din PIB, similar estimărilor CF din Opinia sa asupra proiectului de buget. Și evaluări ale FMI sunt apropiate de cele ale CE. Ecartul dintre proiecțiile CE și MF pentru anul 2023 este chiar mai mare (1,9 pp), MF anticipând un deficit ESA în scădere accelerată la 4,4% din PIB, în timp ce prognoza CE este de 6,3% din PIB. În ceea ce privește soldul bugetar structural, MF preconizează un pas de ajustare structurală de 1 pp din PIB potențial în anul 2022, respectiv de 1,6 pp din PIB potențial în anul 2023. Pe de altă parte, CE estimează pentru anul 2022 o adâncire cu 0,2 pp a deficitului bugetar structural, urmată de o ajustare cu 1,1 pp din PIB potențial în anul 2023.

Ajustarea deficitului bugetar pe termen mediu (perioada 2023-2025) este determinată, potrivit proiecțiilor din Programul de Convergență, de reducerea ponderii cheltuielilor bugetare în PIB cu 1,7 pp, coroborată cu creșterea ponderii veniturilor bugetare cu 1,6 pp. În acest sens, CF a atras atenția în Opinia sa asupra proiectului de buget și în analize ulterioare<sup>126</sup> că, dat fiind contextul internațional complicat și suprapunerea de crize cu care se confruntă atât România, cât și UE, este nevoie de o combinație de măsuri macroeconomice care să încerce să evite intrarea în recesiune, ceea ce implică implementarea graduală, dar fermă a procesului de consolidare bugetară și o absorbție masivă de fonduri europene (singura cu caracter anti-ciclic).

CF subliniază că ajustarea macroeconomică, consolidarea fiscală, au nevoie de o creștere semnificativă a veniturilor fiscale, care sunt la un nivel inadmisibil de jos în raport cu nevoile României și comparativ cu repere UE. În acest sens, este necesară eliminarea exceptărilor și portitelor din legislația actuală, precum și creșterea eficienței colectării prin descurajarea optimizărilor fiscale și reducerea evaziunii. Trebuie avut în vedere că asemenea măsuri au un impact distribuțional semnificativ, astfel că implementarea lor se poate confrunța cu dificultăți, cu opoziția unor grupuri de interese. Și totuși, interesul de ansamblu al economiei, al societății, trebuie să primeze și să prevaleze.

---

<sup>126</sup> „Consolidarea bugetară și creșterea veniturilor fiscale – Necesitate vitală pentru stabilitatea și securitatea economică a României”, studiu realizat de un Grup de lucru sub coordonarea Consiliului Fiscal ([http://www.consiliulfiscal.ro/Analiza\\_sistem\\_fiscal\\_RO.pdf](http://www.consiliulfiscal.ro/Analiza_sistem_fiscal_RO.pdf)).

Execuția bugetară din primele 6 luni ale anului curent a consemnat un deficit de 1,7% din PIB, în largă măsură influențat de dinamica PIB nominal, de evoluția veniturilor bugetare. Având în vedere măsurile de politică fiscal-bugetară nou-adoptate sau anunțate, CF consideră că ținta de deficit bugetar pentru anul 2022 este dificil de atins, fiind mai probabilă plasarea deficitului potrivit metodologiei *cash* în intervalul 6,3-6,8% din PIB și a celui potrivit metodologiei europene în intervalul 6,6-6,9%. Astfel, CF și-a revizuit favorabil estimările privind deficitul bugetar pentru anul în curs comparativ cu cele de la momentul opiniei asupra proiectului de buget. Această revizuire este atribuibilă în special majorării semnificative a proiecției de PIB nominal pentru anul în curs care este de natură să conducă la venituri suplimentare importante.

Este nevoie de măsuri ferme de consolidare fiscal/bugetară în perioada care vine, care să permită României menținerea accesului la finanțare (internă și externă) la costuri care să nu copleșească bugetul public. Aceste măsuri pot fi aplicate prin prisma unei corecții macroeconomice graduale, care să aibă în vedere contextul internațional foarte complicat, întărirea politicilor monetare în lume, implicații nefaste ale războiului din Ucraina. Resursele europene (PNRR și CFM) sunt o pârghie vitală, singura cu acțiune contra-ciclică în condițiile actuale; ele pot impulsiona reforme structurale, ajuta tranziția energetică și ameliora competitivitatea economiei autohtone.

## Bibliografie

- Autoritatea pentru Digitalizarea României** (2021), „Barierele Digitalizării mediului public și privat din România”, aprilie.
- Banca Națională a României** (2021), „Raport asupra inflației”, martie, Anul XVII, nr. 63, București.
- Banca Națională a României** (2021), „Raport asupra inflației”, mai, Anul XVII, nr. 64, București.
- Banca Națională a României** (2021), „Raport asupra inflației”, august, Anul XVII, nr. 65, București.
- Banca Națională a României** (2021), „Raport asupra inflației”, noiembrie, Anul XVII, nr. 66, București.
- Banca Națională a României** (2022), „Raport asupra inflației”, februarie, Anul XVIII, nr. 67, București.
- Banca Națională a României** (2022), „Raport asupra inflației”, mai, Anul XVIII, nr. 68, București.
- Banca Națională a României** (2022), „Buletin lunar”, ianuarie, Anul XXX, nr. 339, București.
- Banca Națională a României** (2022), „Buletin lunar”, februarie, Anul XXX, nr. 340, București.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2020), „Regional Economic Prospects”, aprilie.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2020), „Regional Economic Prospects”, actualizare mai.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2020), „Regional Economic Prospects”, septembrie.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2021), „Regional Economic Prospects”, iunie.
- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare** (2021), „Regional Economic Prospects”, noiembrie.
- Cafiso, G.** (2012), „A guide to public debt equations”.
- Comisia Europeană** (2021), *Annual Report on Taxation 2021. Review of taxation policies in the EU Member States*, DG for Taxation and Customs Union, Luxembourg: Publications European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union.
- Comisia Europeană** (2020), „2020 European Semester: Country Specific Recommendation /Commission Recommendations – Romania”, februarie, Bruxelles, COM(2020) 522 final.
- Comisia Europeană** (2021), „European Economic Forecast, Winter 2021”, Bruxelles, februarie.
- Comisia Europeană** (2021), „European Economic Forecast, Spring 2021”, Bruxelles, mai.
- Comisia Europeană** (2021), „European Economic Forecast, Autumn 2021”, Bruxelles, noiembrie.
- Comisia Europeană** (2021), „The Digital Economy and Society Index (DESI) ” Bruxelles, februarie.
- Comisia Europeană** (2021), „European Economic Forecast, Winter 2021”, Bruxelles, februarie.
- Comisia Europeană** (2022), „European Economic Forecast, Spring 2022”, Bruxelles, mai.
- Comisia Europeană** (2022), „European Economic Forecast, Summer 2022”, Bruxelles, iulie.
- Comisia Europeană** (2021), „Recommendation for a Council recommendation to end the excessive deficit situation” Bruxelles, 2 iunie.
- Comisia Națională de Strategie și Prognoză** (2021), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2020 – 2024” Prognoza de iarnă, ianuarie.
- Comisia Națională de Strategie și Prognoză** (2021), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici – 2021-2024”, Prognoza de primăvara, aprilie.

**Comisia Națională de Strategie și Prognoză** (2021), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2021 – 2025”, Prognoza de vară, august.

**Comisia Națională de Strategie și Prognoză** (2021), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2021 – 2025”, Prognoza de toamnă, noiembrie.

**Comisia Națională de Strategie și Prognoză** (2022), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2021 – 2025”, Prognoza de iarnă, februarie.

**Comisia Națională de Strategie și Prognoză** (2022), „Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2022 – 2025”, Prognoza de primăvară, aprilie.

**Curtea de Conturi** (2022), „Raportul public pe anul 2020”.

**Escolano, J.** (2010), „A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates”, IMF Technical report.

**Fondul Monetar Internațional** (2020), „World Economic Outlook – The Great Lockdown”, aprilie.

**Fondul Monetar Internațional** (2020), „World Economic Outlook – A Long and Difficult Ascent”, octombrie.

**Fondul Monetar Internațional** (2021), „World Economic Outlook – Managing Divergent Recoveries”, aprilie.

**Fondul Monetar Internațional** (2022), „World Economic Outlook – War sets back the global recovery”, aprilie.

**Fondurile structurale și de investiții europene 2014-2020:** texte oficiale și comentarii.

**Guvernul României** (2022), „Programul de Convergență 2022-2025”, București, mai.

**Ministerul Finanțelor** (2021), „Strategia de administrare a datoriei publice guvernamentale 2021-2023”, Direcția Generală Trezorerie și Datorie Publică, București.

**Ministerul Finanțelor** (2021), „Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2021-2023”, București.

**Ministerul Finanțelor** (2022), „Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2022-2024”, București.

**Milatovic, J., M. Szcurek** (2020), „Romania Diagnostic”.

**OCDE** (2020), „Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration”, decembrie.

**OCDE** (2022), Economic Surveys: Romania 2022.

**Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Śmietanka, A.** (2021), „VAT gap in the EU Publications Office”.

**CASE Center for Social and Economic Research**, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2021 Final Report.

### **Resurse electronice:**

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/ameco/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/ameco/index_en.htm), baza de date a Comisiei Europene AMECO.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>, baza de date a Comisiei Europene Eurostat.

<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>, baza de date a Comisiei Europene pentru Fonduri Europene Structurale și de Investiții.

<http://www.bnro.ro/Home.aspx>, site-ul Băncii Naționale a României.

<http://www.cnp.ro/>, site-ul Comisiei Naționale de Strategie și Prognoză.

<https://www.ebrd.com/home>, site-ul Băncii Europene pentru Reconstrucție și Dezvoltare.

<http://www.fonduri-ue.ro/>, site-ul Ministerului Fondurilor Europene.

<http://www.insse.ro/>, site-ul Institutului Național de Statistică.

<http://www.mfinante.gov.ro/>, site-ul Ministerului Finanțelor

<https://asfromania.ro/>, site-ul Autorității de Supraveghere Financiară.

<http://www.worldbank.org/>, site-ul Băncii Mondiale.

<https://www.anaf.ro/>, site-ul Agenției Naționale de Administrare Fiscală.

[https://www.cnpp.ro](https://www.cnpp.ro/), site-ul Casei Naționale de Pensii Publice.

<http://www.imf.org/>, site-ul Fondului Monetar Internațional.

<https://ipi.worldbank.org/>

<https://mfe.gov.ro/pnrr/>

<https://www.ebrd.com/publications/country-diagnostics>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1584543810241&uri=CELEX%3A52020SC0522>

<https://publicadministration.un.org/en/research/un-e-government-surveys>

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/desi>

<https://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/>

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/romania\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-your-country/romania_en)

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/ongoing-excessive-deficit-procedures/romania\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/corrective-arm-excessive-deficit-procedure/ongoing-excessive-deficit-procedures/romania_en)

[https://www.gov.ro/fisiere/stiri\\_fisiere/Romania\\_Survey\\_2022\\_VRD.pdf](https://www.gov.ro/fisiere/stiri_fisiere/Romania_Survey_2022_VRD.pdf)

[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)

<https://i0.1616.ro/media/2/2701/33605/20230318/1/propunere-de-politica-publica-in-domeniul-equvernarii-adoptata-3-iun-2021.pdf>

<http://consiliulfiscal.ro/Opinie%20CF%20buget%202021%20si%20SFB.pdf>

[https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet\\_file\\_entry/3217494/KS-02-20-655-EN-N.pdf/9b09606c-d4e8-4c33-63d2-3b20d5c19c91](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/3217494/KS-02-20-655-EN-N.pdf/9b09606c-d4e8-4c33-63d2-3b20d5c19c91)

<http://www.consiliulfiscal.ro/SOE%202020%20RO.pdf>

<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/96550c14d62154355b6edc367d4d7f33-0080012021/infrastructure-governance-assessment-framework-december-2020>

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-european-semester-country-report-romania\\_ro.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2022-european-semester-country-report-romania_ro.pdf)

[https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-sustainability-report-2021\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-sustainability-report-2021_en)

[https://ec.europa.eu/romania/news/20181017\\_modificare\\_program\\_operational\\_regional\\_utilizare\\_fonduri\\_ue\\_romania\\_ro](https://ec.europa.eu/romania/news/20181017_modificare_program_operational_regional_utilizare_fonduri_ue_romania_ro)

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/ro/newsroom/coronavirus-response/react-eu](https://ec.europa.eu/regional_policy/ro/newsroom/coronavirus-response/react-eu)

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bd27de7e-5323-11ec-91ac-01aa75ed71a1/language-en/>

<http://consiliulfiscal.ro/RA%20CF%202019.pdf, pag. 115-117>

<https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/tax-administration-3-0-the-digital-transformation-of-tax-administration.htm>.

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

<https://www.adr.gov.ro/wp-content/uploads/2021/04/ADR-Barierele-Digitalizarii-mediului-public-si-privatdin-Romania.pdf>.

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2022-economic-forecast\\_enhttps://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2022-economic-forecast_enhttps://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/spring-2020-economic-forecast-deep-and-uneven-recession-uncertain-recovery_en), *European Economic Forecast, Spring 2022*.

[http://www.consiliulfiscal.ro/Analiza\\_sistem\\_fiscal\\_RO.pdf](http://www.consiliulfiscal.ro/Analiza_sistem_fiscal_RO.pdf), „Consolidarea bugetară și creșterea veniturilor fiscale – Necesitate vitală pentru stabilitatea și securitatea economică a României”, studiu realizat de un Grup de lucru sub coordonarea Consiliului Fiscal.



## Anexa 1 - Situația sumelor alocate din fondul de rezervă bugetară și fondul de intervenție la dispoziția Guvernului în anul 2021

FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ	SUMA (mii lei)
<b>TOTAL ADMINISTRAȚIE</b>	<b>4.559.165</b>
TOTAL ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ	1.610.804
TOTAL ADMINISTRAȚIE LOCALĂ	2.948.361

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărârea nr. 380/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății în vederea achiziționării medicamentelor necesare pentru tratamentul bolnavilor cu infecție COVID-19, dispozitivelor medicale și materialelor de protecție individuală pentru personalul medico-sanitar	31.03.2021	242.000
2	Hotărârea nr. 552/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Muncii și Protecției Sociale	19.05.2021	14.000
3	Hotărârea nr. 557/2021	suplimentarea bugetelor Ministerului Afacerilor Interne, Autorității Electorale Permanente și Serviciului de Telecomunicații Speciale privind stabilirea cheltuielilor necesare pregătirii și desfășurării în bune condiții a alegerilor locale parțiale din data de 27 iunie 2021	23.05.2021	11.967
4	Hotărârea nr. 617/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Tineretului și Sportului	04.06.2021	2.930
5	Hotărârea nr. 618/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Tineretului și Sportului	04.06.2021	2.650
6	Hotărârea nr. 619/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Tineretului și Sportului	04.06.2021	4.795
7	Hotărârea nr. 672/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Muncii și Protecției Sociale	24.06.2021	14.000
8	Hotărârea nr. 779/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Culturii	21.07.2021	2.900
9	Hotărârea nr. 1017/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății	30.09.2021	457.000

<b>NR. CRT.</b>	<b>NR. HOTĂRÂRE</b>	<b>FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ - DESCRIERE</b>	<b>DATA</b>	<b>SUMA mii lei</b>
10	Hotărârea nr. 1054/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Tineretului și Sportului	04.10.2021	39.670
11	Hotărârea nr. 1105/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății	14.10.2021	9.984
12	Hotărârea nr. 1123/2021	modificarea Hotărârii Guvernului nr. 1.054/2021 privind suplimentarea bugetului Ministerului Tineretului și Sportului	15.10.2021	34.752
13	Hotărârea nr. 1135/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Afacerilor Interne	25.10.2021	11.656
14	Hotărârea nr. 1190/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății	11.11.2021	332.500
15	Hotărârea nr. 1221/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Sănătății	17.11.2021	30.000
16	Hotărârea nr. 1270/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor și Infrastructurii	22.12.2021	152.706
17	Hotărârea nr. 1271/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor și Infrastructurii pentru plata arieratelor către bugetul general consolidat al statului	22.12.2021	115.000
18	Hotărârea nr. 1272/2021	suplimentarea bugetului Ministerului Transporturilor și Infrastructurii pentru plata datoriilor restante înregistrate de Compania Națională de Căi Ferate "C.F.R." - S.A. către Societatea Comercială "Informatică Feroviară" - S.A. - Guvernul României	22.12.2021	32.294
19	Hotărârea nr. 1300/2021	alocarea unei sume pentru Ministerul Dezvoltării, Lucrărilor Publice și Administrației, pentru finanțarea Programului Național de Dezvoltare Locală etapele I și II	22.12.2021	100.000
<b>TOTAL ADMINISTRAȚIE CENTRALĂ</b>				<b>1.610.804</b>

NR. CRT.	NR. HOTĂRÂRE	FONDUL DE REZERVĂ BUGETARĂ ADMINISTRAȚIE LOCALĂ - DESCRIERE	DATA	SUMA mii lei
1	Hotărârea nr. 346/2021	alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru unele unități administrativ-teritoriale	26.03.2021	16.100
2	Hotărârea nr. 350/2021	alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru unele unități administrativ-teritoriale	26.03.2021	9.169
3	Hotărârea nr. 1088/2021	alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru unele unități administrativ-teritoriale	07.10.2021	1.010.966
4	Hotărârea nr. 1217/2021	alocarea unor sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului în vederea asigurării continuității serviciului public de alimentare cu energie termică în sistem centralizat a populației	12.11.2021	310.426
5	Hotărârea nr. 1218/2021	alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru municipiul Miercurea-Ciuc, județul Harghita	12.11.2021	5.000
6	Hotărârea nr. 1220/2021	alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru municipiul Rădăuți, județul Suceava	17.11.2021	6.973
7	Hotărârea nr. 1249/2021	alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru unele unități administrativ-teritoriale	10.12.2021	476.500
8	Hotărârea nr. 1264/2021	alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru unele unități administrativ-teritoriale	20.12.2021	1.029.189
9	Hotărârea nr. 1301/2021	alocarea unei sume din Fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pentru susținerea activității aeroporturilor regionale pentru care consiliile județene au calitatea de autoritate publică tutelară	29.12.2021	84.038
<b>TOTAL ADMINISTRAȚIE LOCALĂ</b>				<b>2.948.361</b>

<b>NR. CRT.</b>	<b>NR. HOTĂRÂRE</b>	<b>FONDUL DE INTERVENȚIE - DESCRIERE</b>	<b>DATA</b>	<b>SUMA mii lei</b>
1	Hotărârea nr. 349/2021	alocarea unei sume pentru unele unități administrativ-teritoriale afectate de calamitățile naturale	26.03.2021	33.782
2	Hotărârea nr. 761/2021	alocarea unei sume necesare pentru finalizarea lucrărilor de refacere și punere în siguranță a infrastructurii afectate ca urmare a calamităților naturale produse de inundațiile din luna iunie 2020 în județul Hunedoara	15.07.2021	4.022
3	Hotărârea nr. 778/2021	alocarea unei sume pentru unele unități administrativ-teritoriale afectate de calamitățile naturale	22.07.2021	148.776
5	Hotărârea nr. 992/2021	alocarea unei sume pentru lucrări de refacere a infrastructurii locale afectate ca urmare a calamităților naturale produse în anul 2021.	20.09.2021	377.213
<b>TOTAL</b>				<b>563.793</b>

## Anexa 2 - Glosar de termeni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Dezinflație** – proces de reducere a ratei inflației.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Indice armonizat al prețurilor de consum** – indice de prețuri de consum a cărei metodologie a fost armonizată între țările din UE; pe baza acestui indice se exprimă obiectivul de inflație al Băncii Centrale Europene și se determină rata inflației în zona euro.

**Indice de eficiență a taxării** – indice pe baza căruia se măsoară eficiența colectării taxelor și impozitelor. Se determină ca raport între rata implicită de taxare și cota legală de impozitare.



**Inflație** – reflectă creșterea persistentă și generalizată a prețurilor și se măsoară, de regulă, prin intermediul indicelui prețurilor de consum.

**Mecanismul Cursului de Schimb II (MCS II)** – aranjamentul privind cursul de schimb instituit la 1 ianuarie 1999, care constituie cadrul cooperării în domeniul politicii cursului de schimb între Eurosistem și statele membre ale UE a căror monedă nu este euro. Deși participarea la MCS II este voluntară, statele membre cu derogare trebuie să participe la acest mecanism. Aceasta înseamnă stabilirea parității centrale între cursul de schimb al respectivei monede naționale față euro și a unei marje de fluctuație față de paritatea centrală. Marja standard de fluctuație este plus/minus 15%, dar la cerere, se poate conveni o marjă mai îngustă.

**Obiectivul pe termen mediu (OTM)** – reprezintă obiectivul pe termen mediu privind poziția bugetară și diferă pentru fiecare stat membru UE. Pentru statele ce au adoptat moneda euro sau se află în Mecanismul Cursului de Schimb II, acesta este -1% din PIB sau surplus bugetar. Reevaluarea obiectivelor pe termen mediu se face o dată la patru ani sau atunci când se adoptă o reformă structurală majoră.

**Metodologie cash** – presupune înregistrarea veniturilor în momentul în care acestea sunt efectiv primite și a cheltuielilor la momentul efectuării plății.

**Metodologie ESA 2010** (*European System of National and Regional Accounts*) – Sistemul European de Conturi Naționale și Regionale reprezintă un cadru de raportare contabilă folosit la nivel internațional pentru descrierea sistematică și detaliată a unei economii (a unei regiuni, a unei țări sau a unui grup de țări), a componentelor sale și a relațiilor sale cu alte economii; Standardul ESA 2010 are ca principale diferențe față de metodologia națională (*cash*) înregistrarea veniturilor și cheltuielilor în sistem *accrual* (pe bază de angajamente, nu de plăți efective, precum în sistemul *cash*). Metodologia ESA 2010 înlocuiește metodologia ESA 95, fiind adoptată în anul 2013.

**Ofertă agregată** – reprezintă ansamblul bunurilor și serviciilor oferite pe piața națională de către toți agenții economici, autohtoni și străini. Altfel spus, oferta agregată reprezintă producția totală internă de bunuri economice plus oferta străinătății (importurile).

**Pactul de Stabilitate și Creștere (PSC)** – constă din două regulamente ale Consiliului UE: primul referitor la „întărirea supravegherii pozițiilor bugetare și întărirea supravegherii și coordonării politicilor economice” și al doilea, referitor la „accelerarea și clarificarea aplicării procedurii deficitului excesiv”, precum și dintr-o rezoluție a Consiliului European privind PSC adoptată la întâlnirea la nivel înalt de la Amsterdam din data de 17 iunie 1997. Mai exact, se solicită poziții bugetare aproape echilibrate sau în surplus ca obiectiv pe termen mediu al statelor membre, deoarece aceasta le-ar permite să facă față fluctuațiilor ciclice normale și să mențină deficitul bugetar sub valoarea de referință de 3% din PIB. Conform PSC, țările care participă la Uniunea Economică și Monetară trebuie să prezinte programe anuale de stabilitate, în timp ce țările neparticipante trebuie să prezinte programe anuale de convergență.

**Pactul Euro Plus** – este cunoscut și ca Pactul pentru Competitivitate și are ca obiectiv stabilitatea zonei euro, statele membre angajându-se să ia măsuri pentru stimularea competitivității, a angajării forței de muncă și consolidarea finanțelor publice.

**Plafon anual de cheltuieli** – sumă maximă, stabilită prin lege, ce poate fi alocată pentru o anumită categorie de cheltuielile guvernamentale în decursul unui an.

**Pilonul 1 de pensii** – denumire dată sistemului de pensii administrate de către stat; deține un caracter obligatoriu și se bazează pe redistribuirea banilor încasați pe parcursul unui exercițiu bugetar, sistem de tip „*pay as you go*” (angajații plătesc acum pentru pensionarii de acum).

**Pilonul 2 de pensii** – denumire dată sistemului de pensii administrate privat; deține un caracter obligatoriu pentru angajații cu o vârstă mai mică de 35 de ani de la momentul introducerii sale (2007), și are ca scop asigurarea unei pensii private, care suplimentează pensia acordată de sistemul public. Contribuțiile la fondurile de pensii private sunt nominale și, imediat după ce sunt virate în contul salariatului, devin proprietatea acestuia.

**PIB potențial** – nivelul PIB real care poate fi produs de economie fără a genera presiuni inflaționiste; PIB potențial este determinat pe termen lung de factori fundamentali: organizarea economiei, capacitatea productivă a economiei determinată de tehnologie și factori demografici ce afectează forța de muncă etc.

**PIB real** – reprezintă valoarea bunurilor și serviciilor finale, produse într-o economie, într-o anumită perioadă, ajustată cu creșterea prețurilor. Dinamica PIB real este folosită pentru a măsura creșterea economică a unei țări.

**Politică bugetară** – politica financiară a statului în materie de cheltuieli publice; politica de alocare a resurselor publice.

**Politică fiscală** – politica prin care se dorește influențarea economiei folosind ca instrument sistemul de taxe și impozite.

**Politică fiscală anticiclică** – conduită a politicii fiscale care are rol de stabilizator al ciclului economic și care contribuie la diminuarea fluctuațiilor ciclice și a presiunilor inflaționiste din partea excesului de cerere.

**Politică fiscală expansionistă** – conduită a politicii fiscale care are ca efect accelerarea ritmului de creștere a cererii agregate și posibilă amplificare a presiunilor inflaționiste.

**Politică fiscală prociclică** – conduită a politicii fiscale care nu își îndeplinește rolul de stabilizator al ciclului economic, ci, dimpotrivă, contribuie la amplificarea fluctuațiilor ciclice și a presiunilor inflaționiste din partea excesului de cerere.

**Politică monetară expansionistă** – conduită a politicii monetare care are ca efect stimularea cererii agregate și o posibilă amplificare a presiunilor inflaționiste.

**Politică monetară restrictivă** – conduită a politicii monetare care constrânge cererea agregată în scopul scăderii inflației.

**Prima de risc de țară** – randament suplimentar solicitat de un investitor pentru a compensa riscul sporit pe care îl presupune efectuarea unui anumit plasament într-o țară. Aceasta este reflectată în cotațiile CDS care măsoară costul asigurării contra riscului de faliment.

**Procedura de deficit excesiv (engl. *Excessive Deficit Procedure - EDP*)** – componenta corectivă a Pactului de stabilitate și creștere, care impune sancțiuni în caz de necorectare promptă a deficitelor publice excesiv de ridicate (superioare valorii de referință de 3% din PIB la prețurile pieței) sau a datoriei publice excesiv de ridicată (peste 60% din PIB sau care nu se diminuează într-un ritm satisfăcător, respectiv de 1/20 din diferența dintre nivelul datoriei publice și pragul de 60%, ca o medie pe ultimii trei ani).

**Program de ajustare** – program economic detaliat, de obicei, susținut prin utilizarea resurselor FMI, bazat pe o analiză a problemelor economice ale țării în cauză și care prezintă politicile implementate deja și cele care urmează a fi implementate în vederea stabilizării în domeniile monetar, fiscal, al balanței de plăți, precum și la nivelul politicilor structurale, ca bază pentru o economie stabilă și a unei creșteri economice sustenabile.

**Proxy** – variabilă care estimează/aproximează și care înlocuiește o altă variabilă neobservabilă.

**Punct de bază** – unitate de măsură a ratelor de dobândă echivalentă cu 0,01%.

**Rata dobânzii de politică monetară** – reprezintă rata dobânzii utilizată pentru principalele operațiuni de piață monetară ale BNR. Actualmente, acestea sunt operațiunile repo pe termen de o săptămână, derulate prin licitație la rată fixă de dobândă.

**Rata dobânzii de referință** – începând cu 1 septembrie 2011, rata dobânzii de referință a Băncii Naționale a României este rata dobânzii de politică monetară, stabilită prin hotărâre a Consiliului de administrație al Băncii Naționale a României.

**Rată implicită de taxare** – reprezintă raportul dintre veniturile colectate pentru un anumit tip de impozit și baza aferentă de impozitare a acestuia.

**Regulă fiscală** – o constrângere pe termen lung asupra politicii fiscale prin limite numerice privind agregatele bugetare. Regulile fiscale au ca scop evitarea presiunilor generate de stimulente și cheltuieli în exces, mai ales în faza ascendentă a ciclului economic, astfel încât să se asigure responsabilitatea în gestiunea finanțelor publice și sustenabilitatea datoriei publice.

**Redevență** – remunerația plătită în schimbul obținerii folosinței sau a dreptului de folosință asupra obiectului unui drept de proprietate.

**Rectificare bugetară** – operațiune prin care se modifică bugetul în cursul exercițiului bugetar.

**S0** – indicator compozit, de avertizare timpurie, care surprinde sustenabilitatea pe termen scurt a finanțelor publice (până la 1 an) prin intermediul analizei de tip semnale.

**S1** – indicator al *gap* de sustenabilitate care arată creșterea taxelor sau reducerea cheltuielilor (ca procent din PIB) necesară pentru a atinge un nivel de 60% din PIB la sfârșitul perioadei analizate.

**S2** – indicator al *gap* de sustenabilitate care indică nivelul efortului fiscal (pondere în PIB) necesar pentru a fi îndeplinită constrângerea bugetară intertemporală pe un orizont de timp infinit.

**Semestrul european** – reprezintă un instrument adițional de supraveghere preventivă a politicilor economice și fiscale ale statelor membre; reprezintă un ciclu anual de coordonare a politicilor economice și bugetare, care are loc în primele șase luni ale anului, cu scopul de a identifica dezechilibrele apărute sau iminente care ar încălca normele stabilite de Pactul de Stabilitate și Creștere.

**Sezonalitate** – tiparul fluctuațiilor în evoluția unei variabile economice care apar sistematic în anumite perioade ale anului.

**Soldul bugetului de stat** – indicator ce arată diferența între veniturile bugetare totale și cheltuielile totale.

**Soldul primar al bugetului general consolidat** – diferența dintre veniturile și cheltuielile bugetului general consolidat, din care au fost deduse plățile de dobânzi aferente datoriei publice.

**Spațiu fiscal** – 1. reprezintă diferența dintre nivelul datoriei publice curente și un nivel limită al datoriei publice, nivel ce nu implică creșterea costului de finanțare a deficitului și care ține cont de evoluția istorică a ajustării fiscale; 2. resursele financiare disponibile pentru cheltuieli suplimentare necesare în vederea realizării proiectelor de dezvoltare.

**Stabilizatori automați** – instrumente de autoreglare a economiei, având scopul reducerii fluctuațiilor economice; de exemplu: impozitarea în cote procentuale proporționale, ajutoarele sociale pentru șomaj.

**Strategie fiscal-bugetară** – documentul de politică publică ce stabilește obiectivele și prioritățile în domeniul fiscal-bugetar, țintele veniturilor și cheltuielilor bugetului general consolidat și ale bugetelor componente ale bugetului general consolidat, precum și evoluția soldului bugetului general consolidat pe o perioadă de trei ani.

**Sustenabilitate fiscală** – un set de politici este sustenabil în cazul în care statul debitor este capabil să onoreze plățile aferente serviciului datoriei sale, fără a fi necesară în viitor o corecție abruptă a soldului bugetului general consolidat.

**Swap** – schemă de compensare în lanț a obligațiilor restante față de BGC; operațiune prin care se realizează stingerea obligațiilor bugetare restante, cu impact echivalent pe venituri și pe cheltuieli.

**Taxă** – reprezintă suma plătită de o persoană fizică sau juridică, de regulă, pentru serviciile prestate acesteia de către un operator economic, o instituție publică sau un serviciu public.

**Taxa clawback** – taxă aplicată în industria farmaceutică ce presupune ca toți producătorii de medicamente să contribuie la finanțarea sistemului public de sănătate cu o parte din profitul realizat în urma vânzărilor de medicamente compensate care depășesc suma alocată acestora de la Fondul Național Unic de Asigurări Sociale de Sănătate.

**Țintă de inflație** – obiectivul de inflație asumat de băncile centrale care au adoptat strategia de țintire directă a inflației. Ținta se poate exprima printr-un nivel fix al inflației și/sau printr-un interval de variație. În România, BNR își stabilește ținta de inflație sub forma unui interval de variație de +/-1 punct procentual în jurul țintei.

**Variabile nominale** – variabile exprimate în prețuri curente.

**Variabile reale** – variabile exprimate în prețuri constante (în prețurile unui an de bază).

**Venituri fiscale** – reprezintă veniturile colectate de stat prin impozitare; în componența acestora, sunt incluse: impozitul pe venit, profit și câștiguri din capital, impozitele și taxele pe proprietate, impozitele și taxe pe bunuri și servicii, taxele pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități, impozitul pe comerțul exterior și tranzacțiile internaționale, alte impozite și taxe fiscale, contribuțiile la asigurările sociale.

**Venituri nefiscale** – reprezintă resursele bănești care provin din alte surse decât impozitarea, cum ar fi: redevențe, viramente din profitul companiilor de stat, amenzi, tarife etc.