



**Opinia Consiliului Fiscal privind Legea bugetului de stat pe anul 2024,
Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2024
și Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2024-2026**

Sinteză

- Mediul internațional este marcat de tensiuni economice, politice și geopolitice, conflicte militare. Inflația coboară de la niveluri-vârf în cele mai multe economii.
- Cea mai acută problemă a României (dincolo de deficitul extern și slăbiciuni instituționale) este deficitul bugetar care, în 2023, a rămas în jur de 6% din PIB. România este sub incidență procedurii de deficit excesiv și are, probabil, cel mai mare deficit structural în UE.
- Corecția deficitului trebuie făcută, în principal, pe partea de venituri. Într-un stat al UE cu venituri fiscale extrem de joase, cca. 27% din PIB, când media, în UE, este de peste 40% din PIB, cu subfinanțare masivă și cronică a educației și sănătății publice, cu evaziune fiscală și evitare a plății taxelor și impozitelor aproape instituționalizate, cu un decalaj la colectarea de TVA de peste 36% față de media din UE de cca. 5%, aceasta este alternativa de bun-simț, logică.
- România trebuie să cheltuiască mai eficient și de aceea sunt necesare *spending reviews*, cum se fac în OCDE. Pentru 2023 au fost elaborate asemenea analize pentru sănătate și educație.
- Măsurile fiscale, adoptate de Guvern în 2023, ar avea un impact de cca. 1% din PIB în 2024. Măsuri suplimentare sunt necesare pentru a duce deficitul bugetar către 3% din PIB în câțiva ani.
- Noua lege a pensiilor este necesară pentru a elimina inechități flagrante, pentru a ține cont de îmbătrânirea populației. Dar impactul pe termen imediat și mediu este sever, mărește deficitul mult, fiind vorba de cheltuieli permanente.
- Este nevoie de continuarea reformei fiscale. Trebuie combătute fără menajamente evaziunea fiscală și optimizările fiscale. Reforma fiscalității implică și reforme privind piața muncii, care este puternic distorsionată.
- Bani europeni pot atenua efectul contracționist, inevitabil al corecției deficitului bugetar.

- Analiza cadrului macroeconomic ce fundamentează atât proiecția bugetului pe 2024, cât și Strategia fiscal-bugetară pe 2024-2026, în speță a proiecțiilor privind PIB real și nominal, structura PIB, inflația, coordonatele pieței muncii, conduce la concluzia plauzibilității, în ansamblu, a acestora.
- Nerealizarea unei ajustări credibile, substanțiate prin măsuri transparente, care corectează neajunsurile existente ale cadrului fiscal actual (regresivitate / evaziune fiscală mare, determinată și de legislația defectuoasă, dar și de arhitectura instituțională ineficientă) poate duce la evoluții dezordonate ale economiei.
- Există factori care pot împiedica reacții adverse intempestive ale piețelor financiare, precum nivelul datoriei care este încă redus ca pondere în PIB, rezerve valutare substanțiale, fonduri UE considerabile.
- Cele mai recente date privind execuția bugetară a anului 2023 arată că deficitul bugetar *cash* ar depăși cu 39-40 mld. lei ținta stabilită prin bugetul inițial (4,4% din PIB), ajungând în apropierea nivelului de 6,8% din PIB. Însă, în contextul subexecuției semnificative a cheltuielilor de capital, există premise ca deficitul bugetar *cash* al anului 2023 să se situeze în jurul valorii de 6% din PIB.
- Construcția bugetară pentru anul 2024 are în vedere o țintă de deficit bugetar *cash* de 5,0% din PIB, reprezentând o diminuare cu 0,94 pp din PIB, față de nivelul estimat de MF pentru anul 2023 (5,94% din PIB). Nivelul corespunzător al țintei de deficit bugetar ESA 2010 pentru anul 2024 este de 4,9% din PIB.
- Reducerea proiectată a deficitului *cash* în anul 2024 are loc prin majorarea veniturilor bugetare cu 0,92 pp din PIB, , în timp ce cheltuielile bugetare se diminuează marginal cu 0,02 pp din PIB.
- Factorii care influențează dinamica programată a veniturilor bugetare în termeni nominali în anul 2024 sunt reprezentați, în principal, de cadrul macroeconomic proiectat pentru anul viitor, măsurile de politică fiscală adoptate, cuantumul veniturilor ipotetice având drept sursă îmbunătățirea eficienței colectării/ digitalizarea ANAF și evoluția anticipată a absorbției de fonduri europene.
- Privind includerea *ex-ante* în proiecția bugetară a unor venituri ipotetice de 19 mld. lei, provenite din ameliorarea dorită a eficienței colectării/ digitalizarea ANAF, CF nu le poate lua în considerare în virtutea principiului prudenței. În consecință, CF apreciază drept posibilă încasarea unor venituri mai mici cu circa 19 mld. lei, reprezentând circa 1,1% din PIB, față de țintele asumate în proiectul de buget.
- Evoluția în planificare a cheltuielilor bugetare, exprimate ca pondere în PIB, este cu precădere rezultatul majorării cheltuielilor cu proiectele finanțate din fonduri europene, cheltuielilor de personal, asistență socială și altor cheltuieli, contrabalansate de diminuarea subvențiilor, a altor transferuri și a cheltuielilor cu bunuri și servicii.
- CF apreciază ca probabil un necesar suplimentar de alocări bugetare de circa 4,5 mld. lei la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii și cu asistența socială, reprezentând circa 0,26% din PIB.

- Pe baza unei abordări prudente a veniturilor și cheltuielilor, CF apreciază construcția bugetară pentru anul 2024 drept compatibilă cu un deficit *cash* în jurul valorii de 6,4% din PIB. Evaluarea privind deficitul *cash* are în vedere informațiile de care a dispus CF, incertitudini privind forma finală a măsurilor adoptate de autorități și ipoteza că nu se va proceda la o reducere forțată de cheltuieli.
- În aceste condiții, CF semnalează existența unor riscuri majore cu privire la procesul de consolidare, potrivit construcției bugetare actuale.
- Conform cadrului fiscal-bugetar proiectat pe termen mediu, consolidarea bugetară în perioada 2025-2027 este realizată exclusiv pe partea de cheltuieli, ponderea veniturilor bugetare în PIB indicând un trend descendent în perioada analizată.
- CF a subliniat în opiniile și analizele sale că ajustarea macroeconomică și consolidarea fiscală au nevoie de o creștere semnificativă a veniturilor fiscale.
- La orizontul anilor 2027-2028, România, prin reforme fiscale și pe piața muncii, printr-o colectare de venituri fiscale mai bună, prin alte reforme, ar putea avea venituri fiscale sensibil peste 30% din PIB. CF consideră că un asemenea nivel de venituri fiscale este necesar, având în vedere provocări actuale și viitoare.
- CF a subliniat în mod constant în rapoartele și opiniile sale faptul că pentru România fondurile europene reprezintă o resursă financiară cheie a dezvoltării economice.
- O consolidare fiscală credibilă poate liniști piețele, poate menține economia atractivă pentru investitori. Împreună cu reforme și cu investiții majore ar crește PIB-ul potențial și susține o creștere economică sensibil peste media din UE. Ar aduce și o diminuare importantă a deficitului de cont curent.
- CF apreciază că, în absența unor politici suficient de concrete și credibile care să sprijine realizarea consolidării fiscal-bugetare pe termen mediu pe partea de venituri, dar și creșterea gradului de colectare, balanța riscurilor este clar înclinată în direcția înregistrării unor deficite mai ridicate decât cele preconizate de cadrul fiscal-bugetar pentru perioada 2025-2027.

Opinia Consiliului Fiscal privind Legea bugetului de stat pe anul 2024, Legea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2024 și Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2024-2026

În seara zilei de 9 decembrie, Ministerul Finanțelor (MF) a transmis Consiliului Fiscal (CF), prin adresa nr. 468.605/9.12.2023, *proiectul Bugetului general consolidat pe perioada 2024-2027, Raportul privind situația macroeconomică pentru anul 2024 și proiecția acesteia în perioada 2025-2027, proiectul Legii bugetului de stat pe anul 2024, Expunerea de motive și proiectul Legii bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2024, Expunerea de motive și proiectul Legii pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2024* împreună cu *Expunerea de motive, Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2024-2026*, solicitând, în baza art. 53, alin. (2) din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 (LRFB) republicată, opinia CF cu privire la acestea.

În după-amiaza zilei de 13 decembrie, prin adresa nr. 468.791/13.12.2023, MF a transmis un nou set de documente privind proiectul de buget pe anul 2024 și strategia fiscal-bugetară (SFB) pe termen mediu care modifică semnificativ traiectoriile variabilelor bugetare pe întreg orizontul de prognoză, atât ca urmare a unor schimbări în ipotezele avute în vedere, cât și ca urmare a unei Ordonanțe de Urgență a Guvernului¹ ce a fost aprobată împreună cu proiectul de buget pe 2024 și SFB 2024-2026. Dată fiind intenția Guvernului de a aproba documentele mai sus menționate în data de 14 decembrie, CF a emis în data de 14 decembrie 2023 o opinie preliminară, având în vedere intervalul foarte scurt pentru revizuirea tuturor documentelor primite.

Evaluarea curentă are la bază forma aprobată în Guvern a documentelor mai sus menționate. CF reiterează solicitările formulate în decursul timpului în opiniile sale, în sensul oferirii de decidenți a unui interval de timp rezonabil de analiză, adecvat complexității și amplitudinii documentelor asupra cărora se solicită opinia.

¹ Intitulată „Ordonanță de Urgență privind unele măsuri fiscal bugetare în domeniul cheltuielilor publice, pentru consolidare fiscală, combaterea evaziunii fiscale, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene”.

SUMAR

- 1. Contextul global și economia românească**
- 2. Consolidarea bugetară, procedura de deficit excesiv și conformarea cu regulile fiscale prevăzute de LRFB**
- 3. Cadrul macroeconomic ce fundamentează Legea bugetului pe 2024 și SFB 2024-2026**
- 4. Cadrul fiscal-bugetar**
- 5. Perspective fiscal-bugetare pe termen mediu – construcția bugetară dincolo de orizontul 2024**
- 6. Absorbția fondurilor europene. Planul Național de Redresare și Reziliență**
- 7. *Spending reviews***

Concluzii

Anexe

1. Contextul global și economia românească

Mediul internațional este tot mai complicat, marcat de tensiuni economice, politice și geopolitice, conflicte militare. Există evoluții pozitive, dar care sunt mai mult decât compensate de evenimente negative.

Inflația coboară de la niveluri-vârf în economiile avansate și mersul probabil, în anul ce vine, va fi în continuare descendent, chiar dacă puseuri induse de șocuri geopolitice și noi ruperi în lanțuri de aprovizionare mai pot interveni. Bănci centrale mari nu au mai ridicat ratele de politică monetară la ultimele ședințe și anunță că date concrete le vor motiva pașii în 2024. În registru de normalizare sunt și încercări de reducere a bilanțurilor băncilor centrale mari, de retragere a unor lichidități din piețe, dar aceasta se va face cu mare prudență, pentru a nu cauza sincope de lichiditate. Ultima cifră de inflație pentru Germania, 2,7% în noiembrie a.c., față de anul trecut, este grăitoare, deși este de pus în legătură cu încetinirea pronunțată a celei mai mari economii din UE. În SUA, inflația merge, în general, în jos, ceea ce dă un confort în sensul că nu s-ar mai înăspri condițiile pe piețele financiare internaționale. Și în Europa Centrală și Răsărit (state din UE) inflația coboară. Dar, cum remarcă oficialii ai BCE, câștigurile dezinflaționiste viitoare vor fi probabil mai dificile. Este evident că resurrecția inflației, pe plan global, a fost determinată, în principal, de șocuri pe latura ofertei.

Economiile nu au intrat în recesiune (încă), deși politicile monetare s-au întărit mult în ultimii doi ani. În unele țări (de exemplu, în SUA, în state din zona euro) sunt acum rate real pozitive. Numeroase companii au dificultăți financiare – după mulți ani de energie ieftină și dobânzi minime. Pe de altă parte, cele mai multe economii au dovedit flexibilitate și reziliență în circumstanțe potrivnice. Economia SUA se detașează față de cele din UE ca urmare a stimulilor fiscali și a unei înzestrări cu resurse naturale superioare. Există diferențe notabile între economiile Uniunii Europene, cu repere fiind rate de inflație, dinamica economică, dezechilibre.

Prevalează o abordare pragmatică în SUA și UE privind relațiile economice cu China – ce este marele concurent economic și geopolitic al SUA și UE, într-o lume multipolară. Deviza dominantă este *“de-risking”* (reducere de riscuri), deci nu decuplare, ceea ce nu împiedică formarea de blocuri economice și aplicare de restricții comerciale. Această abordare are în vedere că omenirea are nevoie de măsuri comune pentru combaterea efectelor nefaste ale încălzirii globale, prevenirea unor accidente nucleare, combaterea pandemiilor etc. Aici poate intra și problematica utilizării inteligenței artificiale. Noul conflict în Orientul Mijlociu și războiul din Ucraina au creat un context geopolitic mai complicat și periculos, au alimentat incertitudinile.

Știre rea este nivelul atins al îndatorării globale, cu datoria publică a SUA ce a depășit 130% din PIB, cea din zona euro având o medie de cca. 80% din PIB. Dar SUA și UE (în ansamblu) au putere economică inegalabilă (încă), există încredere în USD și euro ca valute de rezervă.

Eșecuri pe piața crypto-activelor, fraude mari sunt dovezi în plus că această piață trebuie sever reglementată, așa cum trebuie să fie întreg sistemul financiar.

Știre foarte rea este mersul încălzirii globale – 2023, fiind cel mai cald an din istorie, după cum afirmă înalți oficiali ai ONU. Și reuniunea COP-28 de la Dubai arată că este cale lungă de la vorbe la fapte, în privința ajungerii la neutralitate în emisiile de dioxid de carbon.

Reforma guvernantei fiscale a UE nu a reușit străpungeri notabile, deși cadrul de reguli (ce este discutat în Consiliu) va introduce mai multă transparență și va simplifica probabil urmărirea sustenabilității datoriei prin stabilirea unor traiectorii individuale (pe țări) pentru cheltuieli publice nete (cheltuieli totale din care se scad serviciul datoriei publice și alte cheltuieli ocazionale). Germania și alte „state frugale” nu sunt de acord cu o flexibilizare a regulilor fiscale, deși aplicarea acestora orbește, fără a ține cont de construcția incompletă a zonei euro (lipsa unei *capacități fiscale comune* și mecanisme de *risk-sharing* firave) și efecte de revărsare (*spillover effects*), a provocat daune mari unor state membre. O dilemă este cum să fie tratate investițiile în noi energii, ce sunt costisitoare și pot afecta deficite și datorii publice. Aici trebuie să fie făcută o analiză intertemporală de costuri pe termen scurt și beneficii pe termen lung. „*No action*” (nicio acțiune) este o politică ce ar aduce dezastrul pentru omenire.

Sprijinul pentru Ucraina reclamă sume mari, multianuale. Tot mai multe țări din UE vor crește cheltuielile de apărare, fiind necesară o coordonare a politicilor de apărare – probabil achiziții în comun. Cheltuielile militare sporesc presiunea pe bugetele publice.

Aspecte privind economia noastră în 2023

Și 2023 a fost un an economic tare complicat pentru România. Inflația a mers în jos, în ton cu evoluția în Europa, chiar dacă mai lent. Dar economia a încetinit în partea a doua a anului și creșterea reală a PIB-ului va fi sub cea prognozată.

Cea mai acută problemă a României (alături de deficitele externe și slăbiciuni instituționale) este deficitul bugetar, care, în 2023, a rămas în jur de 6% din PIB – precum în 2022 (când deficitul ESA, în metodologie europeană, a fost 6,23%). România este sub incidența procedurii de deficit excesiv și are, probabil, cel mai mare deficit structural în UE. Ținta asumată de Guvern pentru 2023, de 4,4% din PIB, a fost nerealistă și judecată ca atare de Consiliul Fiscal în opinia privind bugetul public, a cărui construcție a fost cu hibe (venituri supraestimate și cheltuieli subestimate). De aceea, se impune adoptarea de măsuri fiscal-bugetare care să permită îndreptarea deficitului bugetar către 3% din PIB în anii următori.

Dezbaterea publică privind corectarea deficitului – pe parte de venituri vs. pe parte de cheltuieli – a evidențiat multă ideologizare, detașare de realitate, neînțelegerea unor compromisuri (*trade-offs*), inevitabile în politica economică. Nu se poate obține reducerea

deficitelor fără dureri, fără a distribui efortul de corecție echitabil. Dacă fiecare vrea să fie scutit de participarea la acest efort, cine să suporte povara? Și nici nu este normal ca cei mai neajutorați să fie cei care suportă costul cel mai mare.

Pentru orice analiză serioasă este clar că ajustarea trebuie făcută, în principal, pe partea de venituri. Într-un stat al UE cu venituri fiscale (inclusiv contribuții) extrem de joase, cca. 27% din PIB, când media în UE este de peste 40% din PIB, cu subfinanțare masivă și cronică a educației și sănătății publice, cu evaziune fiscală și evitare a plății taxelor și impozitelor (*tax avoidance*) aproape instituționalizate, cu un decalaj la colectarea de TVA de peste 36% față de media din UE de cca. 5%, aceasta este alternativa de bun-simț, logică.

România trebuie să cheltuiască mai eficient și, de aceea, sunt necesare *spending reviews* (cum se fac în OCDE, organizație în care România vrea să intre). Pentru 2023 au fost elaborate asemenea analize pentru sănătate și educație. *Spending reviews* nu înseamnă automat reducere de cheltuieli. În plus, nu poți tăia cheltuielile publice cu satârul într-o țară în care acestea sunt la cel mai jos nivel din Uniune, în care cetățenii sunt privați de bunuri și servicii publice în cantitatea necesară. Iar fondurile UE nu pot suplini ceea ce trebuie să facă bugetul public. Tăierea fără discernământ a cheltuielilor publice, dincolo de un prag critic, poate cauza daune foarte mari, un salt mare de ineficiență.

Măsurile fiscale adoptate de Guvern în 2023 ar avea un impact de cca. 1% din PIB în 2024. Efectul contracționist al acestor măsuri ar fi contracarat, fie și parțial, de absorbția de fonduri europene. Măsuri suplimentare sunt necesare pentru a duce deficitul bugetar către 3% din PIB în câțiva ani.

Orizontul de corecție a deficitului bugetar 2024-2027 este mai complicat prin noua lege a pensiilor. Această lege este necesară pentru a elimina inechități flagrante în sistemul de asistență socială, pentru a ține cont de îmbătrânirea populației, pentru a ajuta sustenabilitatea sistemului de pensii. **Dar impactul pe termen imediat și mediu este sever, mărește deficitul mult, fiind vorba de cheltuieli permanente.** Deși necesară, legea pensiilor aduce un risc de ordin fiscal pentru consolidarea bugetară. Ar fi fost bine ca aplicarea acestei legi să fie eșalonată, pe câțiva ani. Dar eșalonarea nu mai este posibilă, având în vedere decizia guvernamentală de a se aplica integral de la 1 septembrie 2024. Aceasta implică alocarea clară de resurse în bugetul public din 2024.

A crede că se poate realiza corecția deficitului bugetar prin taxa prin inflație este o iluzie; această taxă poate ajuta marginal, dar nu decisiv. Ar putea, numai dacă ar mai exista un alt mare șoc pe latura ofertei, care să creeze un nou puseu inflaționist și care să nu fie urmat de indexări de salarii și pensii compensatorii.

Oricum, este nevoie de continuarea reformei fiscale, care să corecteze un regim fiscal profund inechitabil (prin scutiri și portite), ce este rezultat și al capturării politicii fiscale de grupuri de interese. Trebuie totodată să se colecteze mult mai bine; ANAF are nevoie de o revoluție în

acest sens, ce implică nu numai digitalizare. Trebuie combătute fără menajamente evaziunea fiscală și optimizările fiscale. Reforma fiscalității implică și reforme privind piața muncii, care este puternic distorsionată. Din populația activă, numai 5,5 mil. sunt cu contracte de muncă (Anexa III). Foarte multe persoane lucrează în economia informală, peste 1,5 mil. sunt plătite cu salariul minim, mulți cetățeni nu contribuie la sistemul de asigurări. România are cea mai scăzută participare pe piața muncii în UE – 68% față de peste cca. 78% în UE. Sunt multe de remediat pe piața muncii, cum arată și rapoarte ale Băncii Mondiale (BM), Fondului Monetar Internațional (FMI) și Comisiei Europene (CE). Și Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR) are prevederi în acest sens, așa cum are privind reforma fiscală.

Contextul schițat privind economia românească subliniază, fie și implicit, importanța enormă a fondurilor europene (PNRR și Cadru financiar multianual – CFM) – pentru reforme necesare și finanțarea de proiecte importante, digitalizare, tranziție energetică, dezvoltarea infrastructurii, competitivitate. Banii europeni pot atenua efectul contracționist inevitabil al corecției deficitului bugetar. Această corecție este necesară și pentru a diminua deficitul de cont curent, care, în 2023, se situează probabil puțin sub 7% din PIB (sub cel de 9,2% în 2022).

Este de notat că sistemul bancar românesc a rezistat bine la șocuri și că va fi pusă în funcțiune, în sfârșit, Banca de Investiții și Dezvoltare.

Economia în perspectivă

Consolidarea este un proces dificil, fiindcă avem un deficit structural mare, dar nu există o altă cale. Guvernul rezultat din alegeri va trebui să adopte măsuri de ajustare a deficitului, care să însemne câteva procente din PIB, chiar dacă rezultatele nu se vor vedea imediat.

Este de așteptat ca măsuri de compensare a impactului legii noi a pensiilor și de consolidare bugetară, în general, să fie adoptate în 2025, mai ales că se trece de runde de alegeri politice din 2024. Sunt măsuri în PNRR, în recomandările făcute de CE, BM și FMI, ce indică pași de urmat. Anul 2025 poate fi un punct de inflexiune în consolidarea bugetară.

Consolidarea este obligatorie, fiindcă, deși datoria publică nu este copleșitoare (încă), serviciul ei poate deveni mai împovărător, existând și un risc valutar. Consolidarea bugetară ar reduce considerabil deficitul de cont curent.

Dacă măsurile de corecție vor fi credibile, fie ele cu efecte manifestate în timp, iar absorbția fondurilor europene va fi intensă, nu există risc de înrăutățire a riscului suveran.

Este de notat că parte mare din deficitul de cont curent este acoperit prin fluxuri ce nu creează îndatorare; acest fapt ajută rating-ul suveran al României. Și apartenența la UE ajută, inclusiv prin mecanismele de supraveghere a dezechilibrelor. Rezervele valutare al României au crescut considerabil, alimentate fiind de resurse europene.

Mediul de afaceri are motive să se teamă de măsuri ce pot gripa economia. Dar dacă măsurile vor corecta inechitățile mari în regimul fiscal, vor reduce evaziunea fiscală și optimizările fiscale, impactul asupra economiei nu va fi probabil de blocare. Ajustarea va fi oricum graduală și poate fi ajutată, repetăm, de o absorbție masivă de bani europeni; este vorba de zeci de miliarde de euro. Colectarea este posibil să crească semnificativ în câțiva ani.

La orizontul anilor 2027-2028, România, prin reforme fiscale și pe piața muncii, printr-o colectare de venituri fiscale mult mai bună, prin alte reforme, ar putea să ajungă la venituri fiscale (inclusiv contribuții) sensibil peste 30% din PIB (Bulgaria are 31% în 2022), ceea ce este încă sub nivelul de cca. 34-35% din Cehia, Ungaria, Polonia. Este un obiectiv foarte îndrăzneț, dar nu imposibil de atins, credem la CF.

O consolidare fiscală clară, chiar dacă nu rapidă, poate liniști piețele, poate menține economia atractivă pentru investitori; împreună cu reforme din PNRR și cu investiții majore publice și private, ar crește PIB-ul potențial și susține o creștere economică sensibil peste media din UE. Ar aduce și o diminuare importantă a deficitului de cont curent.

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

Începând din luna aprilie 2020, România se află sub incidența procedurii de deficit excesiv (PDE), ca urmare a politicilor fiscale expansioniste din perioada 2016-2019 și a înregistrării unui deficit bugetar de 4,4% din PIB în anul 2019, semnificativ peste pragul de 3% statuat de Pactul de Stabilitate și de Creștere (PSC). România este singura țară din UE care face obiectul PDE, în contextul în care CE a activat clauza derogatorie generală de la PSC, prin care regulile fiscale la nivelul UE au fost suspendate în 2020, ulterior prelungită până în anul 2023, pentru a oferi statelor membre marja de manevră necesară implementării măsurilor adecvate gestionării situațiilor dificile generate de evoluția pandemiei, creșterea prețurilor energiei și războiul din Ucraina, cu consecințe bugetare importante.

În 18 iunie 2021, ținând seama de circumstanțele speciale, Consiliul UE a adoptat recomandarea din cadrul PDE care stabilea că România ar trebui să pună capăt situației de deficit excesiv cel mai târziu în 2024, termenul pentru corectarea acestuia permițând un efort gradual și un echilibru între consolidarea bugetară și redresarea economică, evitând astfel șocuri majore în economie. Conform acestei recomandări, pentru a respecta termenul limită, România trebuia să parcurgă următoarea traiectorie de reducere graduală a deficitului bugetar ESA: 8% din PIB în 2021, 6,2% din PIB în 2022, 4,4% din PIB în 2023 și 2,9% din PIB în anul 2024. Dacă în anii 2021 și 2022 România a reușit să se încadreze în nivelurile stabilite ale deficitelor bugetare prin calendarul de consolidare fiscală, în anul 2023 s-a înregistrat un derapaj major de la ținta de 4,4%, MF estimând un deficit ESA de circa 6%, care evidențiază lacunele grave ale construcției bugetare pentru acest an, asupra cărora atenționase și CF în opinia sa din decembrie 2022.

Trebuie semnalat că, potrivit prevederii art. 26, alin. (1) și (2) din LRFB, până la data de 31 iulie a fiecărui an, 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, astfel încât CF să poată monitoriza respectarea cadrului fiscal-bugetar definit în SFB, precum și încadrarea în limitele stabilite pentru indicatorii bugetari prevăzuți prin Legea plafoanelor, pentru o propunere de buget pentru anul următor trasată ulterior celor două documente menționate. După cum s-a constatat însă, calendarul legal de elaborare și aprobare a SFB nu a fost respectat în mod sistematic, iar strategia fiscal-bugetară a fost trimisă simultan cu proiectul de buget, rezultând un cadru fiscal-bugetar identic în cele două documente.

Dacă în cazul cheltuielilor totale observăm dimensionarea acestora sub plafoanele specificate în Anexa 1 a Legii plafoanelor pentru 2024, atât pentru bugetul general consolidat, cât și pentru fiecare dintre componentele acestuia, în cazul cheltuielilor de personal, cu excepția celor prevăzute în bugetul general consolidat și în bugetul de stat, care sunt sub nivelul plafoanelor, pentru celelalte componente ale sistemului bugetar cheltuielile de personal sunt dimensionate exact la limita plafoanelor. Dată fiind experiența anilor trecuți, având un spațiu

mic sau chiar inexistent de manevră între cheltuielile proiectate și nivelul plafoanelor, rectificările bugetare cel mai probabil vor aduce redefinirea plafoanelor stabilite inițial. Totodată, prin derogare de la prevederile art. 6, 7 și ale art. 26 alin. (3) din LRFB, Legea plafoanelor nu prevede calea de ajustare către obiectivul bugetar pe termen mediu de -1% din PIB, precizându-se însă că ajustarea deficitului structural va continua și în anul 2024, acesta fiind estimat la 4,3% din PIB, atât pentru 2024, cât și pentru 2025, cu perspective de diminuare în 2026 la 4,1%.

Prin urmare, stabilirea plafoanelor își pierde din relevanță, iar SFB servește mai degrabă obiectivelor pe termen scurt, în loc de a-și îndeplini rolul de orientare strategică pe termen mediu a politicii finanțelor publice, mai ales în contextul în care țara noastră se află în PDE, iar strategiile fiscal-bugetare ar trebui să fie coerente de la o perioadă la alta, cel puțin prin asigurarea racordării și continuității lor în timp.

3. Cadrul macroeconomic ce fundamentează Legea bugetului pe 2024 și SFB 2024-2026

Analiza realizată de Consiliul Fiscal a plauzibilității prevederilor din actuala Lege bugetară, aferentă anului 2024, și din Strategia fiscal bugetară pe intervalul 2024-2026 pornește de la cadrul macroeconomic intern și extern care stă la baza acestora. Considerațiile formulate au în vedere, între altele, „Prognoza de toamnă 2023 – Proiecția Principalilor Indicatori Macroeconomici 2023-2027” publicată de Comisia Națională de Strategie și Prognoză (CNSP) – în 9 noiembrie 2023 – și Nota care o însoțește.

Coordonatele economice din această prognoză pornesc de la datele recente, ce evidențiază o reducere a ritmului creșterii economice, conjugate și cu o restrângere relativă a dezechilibrelor economice (interne – în principal reflectate de rata inflației – și externe – reflectate de soldul contului curent al balanței de plăți). Ultimele date privind produsul intern brut (PIB) publicate pe 7 decembrie 2023 de Institutul Național de Statistică (INS) arată cantonarea creșterii economice la un palier redus, plasat în apropierea valorii de 2% pe tot anul (extrapolând parcursul curent pentru trimestrul IV al anului 2023), iar cumulativ, în intervalul 1.I-30.IX 2023, PIB a crescut cu 1,4%. Această creștere cumulativă pe primele 3 trimestre ale anului curent se regăsește, din perspectiva metodei de formare/producție a PIB, în: (i) contribuții de 0,3 puncte procentuale (pp) pe fiecare dintre domeniile agricultură, construcții, informații și comunicații, (ii) contribuții de câte 0,2 pp aferente sectoarelor tranzacții imobiliare, activități profesionale științifice și tehnice, precum și activități de spectacole, culturale și recreative, la care se adaugă și impozitele nete pe produs, cu un aport similar, (iii) o contribuție de 0,1 pp la rata de creștere economică a sectorului administrație publică, toate acestea (ce duc, cumulativ, la o rată de creștere economică de cca. 2% în primele 3 trimestre) compensate de un aport negativ al sectorului industrial de 0,6 pp, ceea ce conduce, pe de o parte, la o dinamică economică modestă pe ansamblu, de doar 1,4% (2 pp contribuții pozitive și 0,6 pp contribuții negative la dinamică), dar care, pe de altă parte, dovedește reziliență în circumstanțe economice vitrege și în contextul unor șocuri defavorabile interne și externe. Din perspectiva metodei utilizării/cheltuielilor pentru calculul PIB, putem observa că rata pe primele 3 trimestre (de 1,4%) se reflectă la nivelul: (i) formării brute de capital fix (cu o contribuție de +2,8 pp), (ii) consumului final efectiv total, ce reprezintă +2,2 pp (atât al gospodăriilor populației cu +1,5 pp, cât și al administrațiilor publice cu +0,7 pp), (iii) exportului net de bunuri și servicii cu un aport de 1,3 pp, toate compensate de o contribuție negativă substanțială a (iv) variației stocurilor de -4,9 pp (ceea ce constituie un indiciu al slabei calități a datelor privind PIB). Din punctul de vedere al distribuției creșterii economice intra-anual, contracției de mică magnitudine din trimestrul I (-0,8%) i-a urmat un avans de 1,6% și 0,9% în trimestrele II și III, ceea ce arată atât cantonarea foarte probabilă a creșterii anuale în apropierea nivelului de 2%, cât și o decelerare a economiei către finalul anului. Toate aceste evoluții sunt vizibile atât în indicatorii cu frecvență mai mare (spre

exemplu, evoluția negativă a industriei², construcțiilor³, vânzările cu amănuntul⁴, toate cu impact asupra deficitului balanței comerciale în ajustare relativ rapidă⁵), cât și în decelerarea mai rapidă (decât unele prognoze și anticipațiile) a ratei inflației, ce s-a redus la doar 6,7%⁶ în noiembrie 2023.

În aceste condiții, revizuirea realizată de CNSP între prognoza de vară și cea de toamnă 2023, pentru creșterea economică pe 2023, de la 2,8% la 2,0%, apare ca fiind în concordanță cu evoluțiile și tendințele din economie, aducând proiecției, astfel, o notă de realism în plus. Această evoluție economică mai înceată, în anul 2023, reflectă, conform ultimei prognoze a FMI⁷, (i) finalizarea revenirii post-pandemice a sectorului serviciilor, (ii) efectul condițiilor monetare și financiare mai strânse ca urmare a luptei cu recrudescența inflației, (iii) șocul reprezentat de creșterile de prețuri la materii prime, în special energetice, ca urmare a agresiunii Rusiei împotriva Ucrainei, și efectul său asupra inflației bunurilor de consum, aceasta din urmă fiind influențată și de tensionarea piețelor forței de muncă (din punct de vedere al salariilor, dar și al discrepanței calitative în creștere între cerea și oferta de muncă).

Pentru anul 2024, creșterea economică este revizuită la 3,4% de la 4,2% în prognoza CNSP, în accelerare față de 2023, având în vedere: (i) investițiile publice și private cu un plus important, incluzând aici și absorbția de fonduri europene multianuale, precum și de fonduri aferente PNRR, (ii) posibilul reviriment economic din principalele economii partenere ca urmare a prețurilor în atenuare la materii prime, în special energie, acestea cu efect pozitiv și asupra economiei interne, (iii) atenuarea mai rapidă a puseului inflaționist în majoritatea economiilor, ceea ce va eroda mai puțin puterea de cumpărare și, deci, va încuraja avansul real al activității economice, în special al consumului. Mai mult, o parte a reducerii inflației se

² Producția industrială s-a contractat în primele 10 luni din 2023, cumulativ, cu 5% față de perioada similară din 2022 (comunicat INS din 13 decembrie), cifra de afaceri din industrie pe 10 luni 2023 / 10 luni 2022 a crescut, în termeni nominali, cu doar 1,3% (contractie reală a volumului de activitate – comunicat INS din 15 noiembrie), comenzile noi din industria prelucrătoare au crescut, nominal, cu doar 5,2% în primele 10 luni față de perioada similară a anului 2022 (comunicat INS 14 decembrie), iar comunicatul privind tendințele activității economice (28 noiembrie) arată stagnarea sectorului industriei prelucrătoare în perioada următoare, atât din perspectiva activității, cât și a numărului de salariați.

³ Comunicatul privind tendințele activității economice (28 noiembrie) arată o traiectorie descendentă pentru construcții; cel privind construcțiile de locuințe în T3 2023 (comunicat INS publicat pe 11 decembrie) arată o reducere a celor terminate cu aproximativ 11,4% (mai puțin cu 2.307 locuințe în primele 3 trimestre din 2023 față de perioada similară din anul trecut). Totodată, autorizațiile de construcții (date din 29 noiembrie) arată o scădere a acestora de 22,2% în primele 10 luni din 2023 față de primele 10 luni din 2022.

⁴ Cifra de afaceri în comerțul cu amănuntul crește (conform comunicatului INS din 6 decembrie) cu doar 2,2% 10 luni 2023 / 10 luni 2022 (în termeni reali creșterea fiind, evident, negativă). Și comunicatul (din 22 noiembrie) privind cifra de afaceri din comerțul cu ridicata arată un avans al cifrei de afaceri real-negativ, în termeni nominali, 9 luni cumulate 2023 / 9 luni cumulate 2022, acesta fiind de doar 3,6%.

⁵ Comunicatul din 11 decembrie 2023 arată o contracție a deficitului în euro de 18,4% pe primele 10 luni cumulate din 2023 față de perioada similară din 2022.

⁶ Comunicat INS din 13 decembrie.

⁷ World Economic Outlook al FMI din octombrie 2023.

poate datora buclei de *feed-back* între prețurile mai mari la energie și cele ale materiilor prime în general, în trecutul apropiat, ce determină atenuarea activității economice, și care va duce la o cerere mai redusă pentru acestea în viitor, și, deci, pe acest canal de transmisie la o atenuare a traiectoriei prețurilor și a așteptărilor în ceea ce le privește, (iv) posibile condiții monetare interne și internaționale ce nu se mai întăresc prin prisma ratelor de politică monetară (în condițiile în care în majoritatea economiilor dezvoltate, dar și intern, ciclul întăririi ratelor de dobândă de politică monetară a atins, probabil, apogeul) asociate traiectoriei rapid descendente a inflației, precum și evidențelor slabe/cvasi-inexistente ale amorșării unei spirale salarii-inflație la nivel global, în ciuda piețelor muncii tensionate, (v) cu toate tensiunile pe piața muncii, avansurile salariale reflectă o compresie reală a distribuției salariilor⁸, ceea ce creează condițiile unui avans economic robust, (vi) deși contextul economic și geopolitic internațional rămâne tensionat, intensitatea șocurilor induse, relativ la cele anterioare, este prognozată în atenuare, ceea ce ar trebui, *caeteris paribus*, să constituie un imbold în privința dinamicii economice.

Păstrarea ritmului de creștere reală a salariilor⁹ și pensiilor¹⁰ poate constitui factor de dinamizare a creșterii economice interne, prin influența pozitivă în special asupra consumului gospodăriilor – unul din principalele motoare ale creșterii economice. Toate elementele enumerate mai sus sunt, totodată, și factori de incertitudine și risc în ceea ce privește parcursul economic viitor. Impactul pozitiv supra activității economice a acestor factori, în cazul României, ar putea fi diminuat de consolidarea fiscală (relativ atenuată în prognozele actuale ale MF – ce cuprind și creșteri de pensii și salarii), iar realizarea acesteia, la un nivel superior celui programat, fiind de natură a restrânge mai repede cererea agregată, deci și inflația și deficitele externe, precum și, pe cale de consecință, creșterea economică.

Factori de risc mai sunt: (i) o schimbare a sentimentului investitorilor – sub impactul unei eventuale recesiuni în economiile dezvoltate –, (ii) izbucnirea altor focare de confruntare geopolitică sau acutizarea celor existente, (iii) înrăutățirea perspectivelor creșterii economice în Asia, în special China, ca urmare a problemelor sectoriale, în condițiile unor niveluri ale datorii foarte ridicate, (iv) o scădere neanticipată a încrederii în economie a gospodăriilor și firmelor din principalele economii partenere ale economiei românești, ca urmare a unor efecte mai profunde și extinse ale mediului economic caracterizat de dobânzi înalte și/sau un impact mai accentuat al crizei climatice.

O rată de creștere economică mai înaltă (față de 2023) pentru 2024, în proiecția CNSP, are, astfel, temei – și, în plus, poate fi coroborată și cu cea din proiecții recente ale instituțiilor

⁸ Definită în World Economic Outlook al FMI ca fiind reducerea ecarterului între salariile mari și cele mai reduse dintr-o economie, ceea ce, *caeteris paribus*, reduce presiunea de pe piața muncii.

⁹ În comunicatul INS din 13 decembrie 2023, câștigul salarial mediu brut în octombrie a.c. față de octombrie 2022 crește cu 16,2%, iar în termeni reali cu 8,4%.

¹⁰ Comunicatul INS din 19 decembrie 2023, privind pensia medie lunară din trimestrul III a.c. indică o creștere nominală an pe an (față de trimestrul III din 2022) de 14,1% și, deci, o creștere reală de cca. 4,1%.

internaționale (ex.: prognoza de toamnă a CE sau a FMI). În privința structurii creșterii economice – care este la fel de importantă în privința impactului fiscal ca nivelul acesteia –, putem observa continuarea tendințelor curente, care plasează centrul de greutate al creșterii economice în aria formării brute de capital fix și consumului privat.

Pentru ultimii doi ani ce fundamentează SFB 2024-2026, CNSP anticipează continuarea accelerării creșterii economice la 4,2% și, respectiv, 4,6%, valori superioare creșterii potențiale aferente economiei românești, ce probabil se află în intervalul 3,5-4%. În prognoza CNSP, consecința este de reducere a deficitului de cerere treptat¹¹, acesta închizându-se la orizontul anului 2026. Un deficit de cerere ajută traiectoria de consolidare structurală, reducând estimarea de deficit structural în raport cu cel efectiv. Totuși, existența unui deficit de cerere în punctul de pornire al proiecției este improbabilă, în condițiile înregistrării unui dezechilibru extern de 9,1% din PIB în 2022, a unei inflații de 16,4%, precum și a unui deficit bugetar de 5,7% din PIB *cash* și 6,3% în metodologie europeană.

O traiectorie plauzibilă a excesului de cerere, care pornește de la un valori inițiale pozitive și în care, apoi, acestea sunt diminuate de creșterea efectivă sub sau egală cu potențialul economiei (și nu ușor supraestimate ca în prognoza CNSP), ar duce la o traiectorie descendentă, dar pozitivă, pe majoritatea intervalului de prognoză pentru excesul de cerere. Plasarea excesului de cerere în teritoriu pozitiv pentru o perioadă însemnată a prognozei poate atenua, *caeteris paribus*, reducerea inflației și a deficitului extern.

În privința structurii creșterii economice în anii 2025-2026, în proiecția CNSP se constată accentul în continuare pe consum privat, totuși cu un ritm de creștere mai lent decât cel de creștere a formării brute de capital fix; totodată, pe sectoare, se constată o contribuție în creștere a „Construcțiilor”, „Serviciilor” și „Industriei” și o reducere a ponderii „Agriculturii, silviculturii, pescuitului” – elemente care au un nivel de plauzibilitate ridicat. În privința evoluției „Industriei”, totuși, saltul contribuției acesteia la creșterea economică prognozată, de la 0,2pp în 2024 la 0,7pp în 2025, apare ca spectaculos și, deopotrivă, relativ mai puțin probabil să se realizeze la această magnitudine.

În privința nivelurilor proiectate pentru creșterea economică reală, pe tot orizontul de proiecție, efectul cumulat poate fi considerat a fi sensibil apropiat de marginea superioară a unui interval probabil de evoluție, dacă avem în vedere factorii expuși anterior. Din aceste motive, CF apreciază că prognoza PIB real pentru intervalul 2024-2026 este marcată de un ușor optimism, fiind dependentă de un grad înalt de absorbție a fondurilor europene (multianuale și aferente PNRR) și de ne-materializarea unei recesiuni importante în economia

¹¹ Acest lucru fiind demonstrat de faptul că în SFB (pagina 18, tabelul „Proiecția indicatorilor bugetari pentru perioada 2021- 2026”) deficitul efectiv (ESA2010) este mai mare decât deficit structural (existând deci un deficit ciclic corespunzător unui *output-gap* negativ), ecartul între acestea reducându-se progresiv în timp, până devine zero (deficit efectiv egal cu structural) la orizontul anului 2026.

mondială – în special în economia SUA și a UE27 –, precum și a neconcretizării altor riscuri menționate anterior.

Mai putem remarca faptul că aceste creșteri ușor mai înalte în fiecare an se potențează reciproc, acumulând, către finalul proiecției, ecarteri pozitive sistematice, ce duc la un nivel de PIB mai mare – contribuind la venituri bugetare mai mari, dar și la un efect de numitor asupra ponderilor în PIB ale indicatorilor fiscali (deficit, datorie etc.) – ambele, deci, cu efecte favorabile asupra agregatelor fiscal-bugetare. În plus, dacă proiecția fiscală are în vedere câștiguri de eficiență a colectării semnificative (aceste sunt, spre exemplu, în 2024 de 19 mld. lei, deci de 1,1% din PIB¹²), aceste câștiguri sunt, parțial¹³, augmentate de o actualizare cu un cadru macroeconomic generos, ceea ce trage toată traiectoria de venituri în sens ascendent, ceea ce favorizează o subestimare sistematică, și din ce în ce mai accentuată a valorii deficitului bugetar în anii ce vin.

CF apreciază, așa cum a făcut-o și în opinii trecute, că rata proiectată de creștere a deflatorului PIB, de 10,2% în 2023, revizuită ascendent de la 9,7% în proiecția macroeconomică anterioară a CNSP este prudentă, aceasta putând fi, în scenarii plauzibile, chiar ușor mai ridicată. Este de notat că rata inflației IPC, publicată de INS pentru noiembrie 2023, a fost de 11,2% (medie anuală; deflatorul PIB fiind mai aproape de valorile medii ale inflației și nu de cele de final de perioadă), iar rata inflației prețurilor producției industriale pentru octombrie 2023 a fost de -2,2% (an pe an). Această caracteristică a prognozei deflatorului PIB se regăsește și la nivelul anului 2024, nivelul anticipat, de +5,9% pentru variația acestuia, apărând a fi foarte prudent.

Și pentru anii de la finalul orizontului de proiecție (2025 și 2026) CNSP vede valori ale deflatorului de +4,1% și, respectiv, +3,3%, și ele aflate, foarte probabil, în zona de minim a unui interval de proiecție plauzibil (fapt demonstrat și de comparația cu proiecții recente ale unor instituții interne și internaționale). Toate acestea conduc la concluzia opusă, formulată anterior în privința PIB real, în acest caz, posibile erori sistematice negative agregându-se pentru a duce, în final, *caeteris paribus*, la un nivel al PIB nominal mai mic. Totuși, având în vedere dimensiunea acestor deviații sistematice (pozitive pentru PIB real și negative pentru deflatorul său), putem considera că atât la nivelul fiecărui an, cât și pe ansamblul intervalului, aceste posibile deviații sistematice se compensează reciproc, ceea ce conduce la concluzia

¹² Iar „Raportul privind situația macroeconomică pe anul 2024 și Proiecția acesteia pe anii 2025-2027” menționează, la pagina 107, că sume aferente îmbunătățirii colectării se adaugă în fiecare an al orizontului de proiecție, în cuantum anual de 8,5 mld. lei. „Proiecția veniturilor bugetare [...] pe fondul angajamentului României cuprins în PNRR, de creștere a colectării cu 2,5% din PIB până la finele anului 2025, în proiecția veniturilor au fost incluse veniturile suplimentare din digitalizarea ANAF – estimate la 10,5 miliarde de lei, precum și ținta de îmbunătățire a colectării veniturilor de către ANAF, de 8,5 miliarde lei anual (3,2 miliarde lei la TVA, 2,2 miliarde lei la contribuții sociale, 1,0 miliard lei la accize, 1,0 miliard lei la venituri nefiscale – venituri din concesiuni și închirieri, 0,6 miliarde lei la impozit pe profit, 0,5 miliarde lei la impozit pe venit)”.

¹³ Doar cele 8,5 mld. lei din colectare mai bună puse anual (timp de 3 ani consecutivi) ca spor de venituri sunt actualizate cu dinamica bazelor macroeconomice asociate.

unei proiecții de PIB nominal – apreciază CF – cu un nivel ridicat de plauzibilitate, având în vedere toate informațiile economice disponibile la momentul actual.

Astfel, PIB nominal este anticipat a crește cu 12,3% în 2023 (după o sporire prognozată de 18,6% în 2022) și cu 9,5%, 8,5% și, respectiv, 8,1% în 2024, 2025 și, respectiv, 2026 – valori ridicate care contribuie pe ambele canale descrise anterior (cel al veniturilor fiscale suplimentare și cel al efectului de numitor) la reducerea dezechilibrelor fiscale/bugetare exprimate ca ponderi în PIB.

Prognoza ratei inflației IPC (an pe an, sfârșit de perioadă), în 2023, la 7,4% (rămasă constantă în raport cu proiecția CNSP anterioară), precum și a unei inflații medii de 10,5% (în revizuire marginală ascendentă de la 10,4% anterior) este prudentă – din perspectiva bazelor fiscale – , ultimul Raport asupra Inflației (din noiembrie) al BNR indicând prognoze de 7,5% pentru inflația IPC în decembrie 2023. CF apreciază că, în privința punctului de plecare al proiecției multianuale pentru inflație, reprezentat de anul 2023, este posibilă materializarea unei inflații la finalul acestui an mai redusă decât cea proiectată (fenomen generalizat și pe plan internațional, ca urmare a atenuării șocurilor asupra prețurilor materiilor prime, în special energetice).

Aceasta are deja efecte asupra construcției bugetare – inflația medie din T-2 fiind cea relevantă pentru indexarea pensiilor în 2025 (alături de ½ din creșterea salariului real, la același moment în timp, în specificațiile din noua lege a pensiilor ce urmează a fi aplicată de anul viitor). Un alt efect este asupra inflației proiectate în 2024, un nivel mai redus în 2023 acționând, prin persistența acestuia, în sens negativ pentru 2023, în special dacă rata mai redusă este înregistrată la produse aferente indicelui CORE2 ajustat, cu persistență ridicată. Nivelul inflației sfârșit de perioadă și al celei medii din 2024, anticipate de CNSP la valorile de 4,6% și, respectiv, 6,0%, apar a fi în interiorul unui interval de variație plauzibil. Pentru intervalul 2025-2026, ratele inflației sfârșit de perioadă și medii, ce fundamentează dinamica agregatelor fiscale din SFB, sunt proiectate de CSNP a se plasa la 3,4% și 4,0% în 2025 și la 2,6% și 2,9% în 2026 – valori ce pot fi caracterizate, și ele, ca fiind prudente și apropiate de cele prognozate de alte instituții interne și internaționale.

Dinamica economiei naționale și structura acesteia (cu accent pe absorbție internă – consum final și formarea brută de capital fix) este ilustrată și de dimensiunea dezechilibrelor externe care, deși în ajustare, rămân ridicate – soldul balanței comerciale este de 33,6, 36,0, 38,1 și 39,6 mld. euro în 2024-2027, iar deficitul contului curent al balanței de plăți este proiectat de CNSP¹⁴ a fi de 6,9%, 6,6%, 6,3% și, respectiv, 5,8% din PIB¹⁵ în 2024-2027 – toate valorile peste pragul de 4% din Procedura de Dezechilibre Macroeconomice a CE.

¹⁴ În condițiile unei ajustări fiscale programate întârziate către un deficit de 3% din PIB abia în anul 2027.

¹⁵ Corespunzând unor deficite ale contului curent al balanței de plăți de 23,9 mld. euro, 24,4 mld. euro, 24,8 mld. euro și, respectiv, 24,7 mld. euro în intervalul 2024-2027.

Este de notat însă că lărgirea deficitelor externe în 2022 este cauzată și de re-accelerarea creșterii economice proiectate, dar și de deteriorarea raportului de schimb (*terms of trade*), așa cum s-a constatat în multe țări din UE, determinat, la rândul său, de prețurile mari la combustibili și unele materii prime esențiale pe principalele piețe internaționale. Deși finanțarea acestor deficite ar urma să se facă, în principal, prin fluxuri negenerative de datorie (acestea fiind considerate a fi soldul contului de capital precum și, din contul financiar, doar „participațiile la capital”), pe primele 10 luni cumulat ale acestui an ponderea acestora fiind de doar 60,3% în total deficit de cont curent (11,1 mld. euro din 18,3 mld. euro), față de 48,4% în perioada similară din 2022 (11,1 mld. euro din 23,0 mld. euro), totuși acestea, la nivelul ridicat la care sunt prognozate sunt o vulnerabilitate majoră a economiei românești, accentuând riscul unui *sudden-stop* (întrerupere bruscă a finanțării).

Se mai poate remarca faptul că acest deficit extern, până acum, este determinat, aproape în totalitate, de deficitul sectorului public (69% în 2022 și cca. 85% în 2023), iar în proiecție, deficitul sectorului public contribuie cu mai mult de 78% din deficitul extern pe tot orizontul de proiecție (2024-2026). Ajustarea foarte redusă a deficitului fiscal pune în lumină și o ușoară accentuare a contribuției la deficit a sectorului privat din perspectiva decalajului economisire - investire, ceea ce ridică problema finanțării acestuia (alături de deficitul public) din surse autonome – într-un mediu macroeconomic și financiar intern și internațional încă complicat și marcat de riscuri semnificative.

Pe piața muncii¹⁶, conform prognozei CNSP se va înregistra un spor al numărului mediu de salariați, în 2023 – ce reprezintă punctul de plecare al proiecției aferente bugetului pe 2023 și SFB 2024-2026 –, cu 0,9% (de la 1,3% anterior) și o creștere a câștigurilor salariale medii brute de 13,2% (față de 12,8% anterior). Rata șomajului se menține în apropierea valorilor prognozate anterior, fiind de 5,5% – rata șomajului BIM (5,4% în anterioara proiecție CNSP) și 2,9% – rata șomajului înregistrat la finalul anului¹⁷ (de la 3,0% în prognoza anterioară). Aceste noi coordonate, relativ similare pe ansamblu din punctul de vedere al bazelor macroeconomice fiscale, indică, similar aprecierilor din opiniile anterioare, o traiectorie plauzibilă a agregatelor pieței muncii în ansamblu. Pentru anul 2024, numărul mediu de salariați este anticipat a crește cu 1,6%, iar câștigul salarial mediu brut cu 9,1%, coroborate cu o rată a șomajului de 5,4% (BIM) sau 2,7% (șomajul înregistrat oficial). Aceasta plasează dinamica pieței muncii, în special în privința salariului brut, la un nivel ușor mai pesimist decât în cazul altor proiecții, având, totuși, un nivel înalt de plauzibilitate – consideră CF.

În anii 2025 și 2026, sporirea numărului de salariați accelerează, în viziunea CNSP, la +1,9% și +2,0%, iar dinamica câștigului salarial mediu brut este de 7,9% și, respectiv, 7,1%. În cazul acestor date CF apreciază că ele se plasează în zona (imediat) superioară a unui interval de

¹⁶ Importantă prin bazele macroeconomice aferente impozitului pe salarii, contribuțiilor sociale, unor elemente de cheltuieli, precum ajutoarele de șomaj și transferurile sociale, toate cu un impact semnificativ asupra valorii deficitului.

¹⁷ Conform datelor ANOFM.

plauzibilitate a evoluțiilor viitoare, ceea ce face ca prognoza lor agregată la nivelul anvelopei salariale din economie și cumulat la nivelul celor doi ani (abaterele cumulându-se și amplificându-și, astfel, efectul) să indice riscuri de supraestimare a acestor baze macroeconomice pentru venituri fiscale, ca nivel și pondere, adăugându-se, astfel, ca elemente de risc la adresa proiecției fiscale din 2025 și 2026.

O problemă separată, validă pentru anii 2025-2027, este reprezentată de ecartul implauzibil între variația anvelopei salariale pe întreaga economie (+10%, +9,2% și +8,2% variație anvelopă salarială total economie) și variația anvelopei salariale în sectorul public (+3,2%, +3,9% și +1,9% variație anvelopă salarială/cheltuieli de personal buget). Această restrictivitate pe cheltuielile de personal ale bugetului este implauzibilă și având în vedere: (i) concentrarea mare de alegeri electorale din anul 2024, care pot spori baza de la care pleacă salariile din proiecție, (ii) noua lege a salarizării unitare care trebuie adoptată – fiind în PNRR – și care va duce, cu mare probabilitate, la o majorare de salarii în principalele domenii, mai mare decât în proiectul de SFB, (iii) rata inflației, care deși în scădere pe orizontul de proiecție rămâne relativ semnificativă, și, în orice caz, nu poate fi constant mai mare decât majorarea anvelopei salariale publice, aceasta fiind, în plus, și mult sub cea aferentă întregii pieței muncii (și sub variația PIB nominal).

O majorare a anvelopei salariale publice real-negativă în marea majoritate a celor 4 ani ai proiecției și aflată, în intervalul 2025-2027, la între $\frac{1}{4}$ și $\frac{1}{2}$ din majorarea din întregul pieței muncii este implauzibilă. În privința ratei șomajului din 2024 și 2025, în metodologia BIM acestea sunt de 5,1% și 4,7%, iar în metodologia națională de 2,5% și 2,3%.

Coroborarea informațiilor și datelor economice recente cu dinamica variabilelor macroeconomice relevante proiectate de CNSP (PIB real, deflator PIB, inflație, coordonate ale pieței muncii) conduce la concluzia unei traiectorii plauzibile a acestor agregate pentru anul 2024, cu o compensare între proiecția ratei de creștere a PIB real și deflatorul PIB.

Pentru anii 2025-2027, la nivelul PIB nominal – ca urmare a compensării descrise anterior între viteza de creștere a PIB real, posibil mai mare, și cea a deflatorului, posibil mai mică – putem considera proiecția ca fiind plauzibilă; și la nivelul coordonatelor pieței muncii în ansamblu prognoza este realizată, consideră CF, cu prudență.

Totuși, la nivelul prognozelor de salariu și ocupare în sectorul public – reflectate în dinamica cheltuielilor de personal ale bugetului în acești 3 ani – există o subestimare evidentă a acestora, de natură a duce la o restrictivitate implauzibilă la nivelul acestei categorii de cheltuieli și, prin urmare, la o subevaluare în creștere de la un an la altul (subestimările succesive anuale amplificându-se ca și efect final) a nivelului deficitului în ultimii ani ai proiecției bugetare.

Circumstanțele economice actuale mai evidențiază câteva probleme/riscuri la adresa proiectului de buget pe 2024 și a SFB 2024-2026:

- Creșterile economice reale mai mari, compensate, la nivelul PIB nominal, de deflatori subestimați, coroborate cu un punct de pornire caracterizat de deficit de cerere agregată imprimă o traiectorie favorabilă deficitului structural, subestimând valoarea acestuia. O prognoză mai plauzibilă pentru PIB, cu rate reale de creștere aflate la sau sub rate de creștere potențială (ce este, probabil, între 3,5-4%), coroborate cu un punct de plecare caracterizat de un exces de cerere agregată (sugerat de datele statistice – deficit semnificativ extern și inflație mare, de două cifre) ar imprima excesului de cerere pozitiv o traiectorie descendentă, dar care l-ar plasa într-un registru pozitiv pentru o parte mare a intervalului de prognoză. Aceste din urmă coordonate, pe care CF le consideră mai realiste pentru excesul de cerere, ar duce la o valoare superioară a deficitului structural (față de estimarea MF), evidențiind, astfel, o poziție fiscală mai dezechilibrată (practic, ar aduce la „suprafață” sau ar face mai vizibil deficitul structural foarte mare, unul din cele mai mari din UE27, în toți anii analizei). În plus, traiectoria mai realistă a excesului de cerere, pozitivă pe un segment important temporal, ar putea atenua, *caeteris paribus*, reducerea inflației și a deficitului extern.
- Actualizarea plusului de colectare ce se adaugă în fiecare din cei 3 ani de proiecție (câte 8,5 mld. lei) cu baze macroeconomice generoase duce la amplificarea supraestimării veniturilor către finalul orizontului de prognoză, mărin­d astfel ecartul între deficitul proiectat de MF și cel care ar corespunde unei proiecții prudente a acestuia.
- Subestimarea dinamicii cheltuielilor de personal ale bugetului, printr-o proiecție a dinamicii anvelopei salariale foarte reduse în raport cu dinamica în ansamblul pieței muncii, dar și în raport cu evoluția ratei inflației și dinamica PIB nominal este de natură a subestima cheltuielile bugetare aferente, subestimând astfel și valoarea deficitului. În plus, subestimarea dintr-un an a cheltuielilor de personal este amplificată de subestimarea dinamicii acestora din anul următor, traiectoria către finalul intervalului de proiecție fiind mult mai improbabilă decât cea din primii ani ai acesteia. Ajustarea fiscală artificial generată astfel (accentuată către finalul proiecției de acumularea subestimărilor succesive) pe categoria cheltuielilor de personal este implauzibilă, având în vedere necesitatea promovării legii salarizării unitare (criteriu în PNRR), rundele de alegeri electorale, imposibilitatea ajustării reale a salariilor din sectorul public cvasi-continuu pe orizontul de proiecție.
- Inflația, în special cea „surpriză” (cum a fost, spre exemplu, cea din 2022), este echivalentă – observațional imposibil de distins – cu o ajustare structurală¹⁸. Totuși, inflația se află pe o traiectorie descendentă (accentuată, conform ultimelor date statistice), ceea ce arată că aportul acesteia la ajustarea fiscală va fi foarte limitat pe

¹⁸ Determinând indicatori bugetari mai reduși ca pondere în PIB – atât ca urmare a unor venituri mai mari, consecință a unor baze fiscale mai mari pentru principalele taxe și impozite, cât și ca urmare a unui efect de numitor.

viitor. În plus, inflația anterioară relativ ridicată duce, conform cadrului legal, la indexarea pensiilor¹⁹ și determină mărimi de salarii, precum și ajustarea prețurilor bunurilor și serviciilor achiziționate de buget și la majorarea prețului proiectelor de investiții – toate acestea crescând cheltuielile și, deci, deficitul, acționând, prin urmare, în sens opus efectului de „ajustor” pe care inflația surpriză îl are inițial. Mai mult, inflația mare a avut ca răspuns o politică monetară care înrăutățește condițiile de finanțare, prețul mai mare al banilor implicând și cheltuieli cu dobânzile mai ridicate. Toate acestea demonstrează că efectul pozitiv inițial al inflației mai mari asupra echilibrului bugetar este, deci, limitat în timp, iar o proiecție fiscal-bugetară pe un termen mediu și lung trebuie să aibă în vedere efecte negative semnificative ale unei inflații care, deși pe o traiectorie de diminuare, este încă înaltă. Efectele contrare, menționate anterior, de accentuare a dezechilibrului fiscal, ale inflației încă ridicate, sunt tot atâtea argumente pentru care ajustarea dezechilibrului fiscal intern ar trebui realizată prin măsuri de reformă în special la nivelul veniturilor fiscale, întrucât cheltuielile publice din România și, implicit, nivelul bunurilor publice (foarte redus cantitativ și calitativ conform statisticilor interne și internaționale) nu pot acomoda ajustări în mod repetat. **Totodată, intervin posibile cheltuieli suplimentare ce decurg din provocări actuale și viitoare (decarbonizare / tranziție energetică, cheltuieli militare, îmbătrânirea populației, finanțarea adecvată a infrastructurilor de transport, educație, sănătate etc. – care au fost subfinanțate cronic o perioadă lungă de timp).**

- Neconcretizarea planului de consolidare lentă fiscală/bugetară multi-anuală, din proiectul de strategie fiscal-bugetară, implică riscuri la nivelul sustenabilității viitoare a finanțelor publice. Ajustarea deficitului structural, ce ar trebui să aibă în vedere cu prioritate latura veniturilor, ar trebui să corecteze și viciile flagrante ale regimului fiscal existent (regresivitate accentuată / așezare defectuoasă pe categorii de contribuabili, colectare redusă inclusiv din motive instituționale / lacune legislative etc. – aspecte subliniate de CF în mod constant).
- Nevoia de ajustare este reliefată și de magnitudinea și dinamica dezechilibrului extern – al cărui principal determinant se regăsește în deficitul sectorului public atât istoric, cât și în prognoză – ceea ce este posibil să determine probleme în finanțarea viitoare a acestuia. Abateri posibile de la proiecție fiscală din SFB – care are oricum o viteză redusă a corecției fiscale și unele ipoteze discutabile – pot conduce la dinamici mai puțin favorabile din punct de vedere macroeconomic și chiar către o zonă de echilibrare precară a economiei. Evoluția economică prognozată depinde, în mod critic, de asigurarea finanțării, aceasta, la rândul său, fiind condiționată de păstrarea angajamentelor de reformă (ce include și ajustarea fiscală) agreeate cu Comisia Europeană. Reformele cuprinse în PNRR (inclusiv fiscale/în privința colectării) ar trebui

¹⁹ Regula de indexare a pensiilor, din legea veche, dar și în cea nouă prevăzând că indexarea are ca referință inflația și ½ din dinamica salariului real înregistrate de statistica oficială cu doi ani înaintea anului curent.

să îmbunătățească sustenabilitatea finanțelor publice asigurând, totodată, și un volum de finanțare substanțial, în condiții deosebit de favorabile. Atingerea țintelor condiționează și accesul la piețele de capital internaționale²⁰, reliefând și problema sustenabilității datoriei publice în contextul mai larg al asigurării refinanțării datoriei externe totale a României (publice și private).

- Totuși, operează și factori ce pot împiedica reacții intempestive ale piețelor financiare: (i) nivelul datoriei este încă relativ mic²¹, în ciuda creșterii rapide recente, (ii) rezervele valutare sunt substanțiale – fiind adecvate cu cerințele indicatorilor de specialitate (Guidotti-Greenspan, luni de importuri acoperite sau indicatori de lichiditate), (iii) fondurile UE sunt considerabile – atât în cadrul programului multianual, cât, îndeosebi, la nivelul PNRR.
- Chiar dacă ajustarea fiscală este pro-ciclică, determinată de lipsa unei politici anti-ciclice, care să acumuleze spațiu fiscal în momentele de avânt ale economiei, ea este stringent necesară – chiar în condițiile în care finanțarea externă este în mare parte asigurată din surse instituționale (fondurile europene multianuale și PNRR) care, în plus, stimulează investițiile și creșterea economică. Amânarea *sine die* a ajustării la nivelul deficitului structural, mizând pe finanțarea externă, pe o ipotetică evoluția viitoare favorabilă a economiei și pe efectul inflației (echivalent unei ajustări structurale pe termen scurt), nu reprezintă, în opinia CF, o opțiune macroeconomică viabilă.

²⁰ Esențiale pentru finanțarea și refinanțarea deficitului și datoriei.

²¹ Chiar dacă ne apropiem de limita de datorie publică sustenabilă aferentă unei țări având caracteristicile economiei românești.

4. Cadrul fiscal-bugetar

Evoluții fiscal-bugetare pe parcursul anului 2023

Evaluarea proiecției bugetare pentru anul 2024 are ca punct de pornire analiza evoluției principalelor agregate ale bugetului general consolidat pe parcursul anului 2023. În acest sens, trebuie menționat că proiectul de buget pe anul 2023 a programat o țintă de deficit de 4,4% din PIB, supraevaluând veniturile bugetare (în special, pe seama considerării *ex-ante* a unor sume suplimentare estimate a fi obținute din ameliorarea dorită a eficienței colectării), concomitent cu alocarea unor resurse insuficiente pentru unele categorii de cheltuieli (în special, cele cu bunuri și servicii, dobânzi și asistență socială). La acel moment, CF a semnalat problemele construcției bugetare și a apreciat că aceasta era compatibilă cu un deficit probabil de circa 5,7% din PIB, fiind necesar ca ulterior, cu ocazia rectificărilor bugetare, să fie identificate măsuri de ajustare în vederea apropierii de ținta de deficit bugetar.

Slăbiciunile proiectului de buget au fost evidențiate încă din primul trimestru al anului 2023, încheiat cu un deficit de 1,4% din PIB. Execuțiile bugetare au indicat o dinamică a veniturilor care era inferioară celei justificate de bazele macroeconomice relevante și de măsurile de politică fiscală adoptate, în timp ce, pe partea de cheltuieli bugetare, o serie de agregate se majorau într-un ritm superior celui programat. O primă tentativă de stopare a derapajului bugetar a fost reprezentată de adoptarea OUG nr. 34/2023, care urmărea ținerea sub control a cheltuielilor bugetare prin reducerea cheltuielilor cu bunuri și servicii și prin suspendarea ocupării prin concurs sau examen a posturilor vacante, sau temporar vacante din sistemul public. Însă, măsurile prevăzute apăreau drept insuficiente din perspectiva procesului de consolidare bugetară.

În acest context, pe baza execuției din primul semestru al anului 2023, care a consemnat un deficit de 2,3% din PIB, cu circa 0,6 pp mai mare față de aceeași perioadă a anului anterior, având în vedere și majorările salariale acordate în unele domenii (educație, apărare, afaceri interne), CF și-a revizuit în sens ascendent proiecția de deficit, estimând că acesta era posibil să se situeze peste 6% din PIB. De asemenea, CF a subliniat importanța adoptării rapide a unor măsuri de evitare a adâncirii deficitului bugetar, având în vedere timpul scurt în care mai puteau produce efecte asupra execuției bugetare a anului 2023²².

Majorările discreționare ale salariilor din unele domenii, dar și erodarea puterii de cumpărare, determinată de inflația ridicată, au creat premise ca presiunile de creștere a salariilor în sectorul public să continue și în al doilea semestru al anului 2023. Astfel, în urma declanșării unor conflicte de muncă, autoritățile au adoptat măsuri de majorare a salariilor în sectorul sanitar, în Ministerul de Finanțe și în instituțiile subordonate acestuia, în instituțiile subordonate Ministerului Sănătății și în instituțiile subordonate Ministerului Muncii și Justiției Sociale.

²² Raportul Anual al Consiliului Fiscal pe anul 2022, Cap. VI.2. Cadrul fiscal-bugetar.

Adoptarea unor măsuri de consolidare a fost realizată prin Legea nr. 296/2023 care a introdus un pachet de măsuri fiscale care vizează creșterea veniturilor fiscale, un pachet de măsuri de disciplină economico-financiară, care urmărește reducerea cheltuielilor bugetare, și un pachet de măsuri pentru asigurarea conformării fiscale. CF a apreciat că aceste măsuri reprezintă un pas în direcția realizării unui sistem fiscal echitabil și a combaterii evaziunii fiscale. Însă, având în vedere că legea a intrat în vigoare la data de 30 octombrie 2023, și pe fondul sesizării de neconstituționalitate, înaintată către CCR, precum și că numeroase măsuri sunt implementate începând cu 1 ianuarie 2024, efectele actului normativ asupra execuției bugetare a anului 2023 nu sunt semnificative.

În acest context, Guvernul a adoptat și OUG nr. 90/2023, care urmărește limitarea cheltuielilor cu bunurile și serviciile și a celor cu investițiile, din ultimele două luni ale anului, la nivelul mediei ianuarie-septembrie 2023. Totodată, actul normativ a transformat Fondul de Rezervă bugetară la dispoziția Guvernului (FRG) într-un instrument discreționar prin care autoritățile pot ajusta bugetul general consolidat, redistribuind resursele necheltuite ale ordonatorilor principali de credite către alte domenii. Modificările privind funcționarea FRG au venit după ce, în septembrie 2023, Guvernul adoptase OUG nr. 73/2023, prin care a hotărât ca, din FRG, să se poată aloca, pe bază de hotărâri ale Guvernului, sume pentru finanțarea cheltuielilor curente și de capital ale ordonatorilor principali de credite. Astfel, FRG a devenit instrumentul prin care a fost evitată adoptarea unei rectificări bugetare.

De la începutul anului și până în data de 14 septembrie 2023, când s-a modificat cadrul legislativ privind funcționarea FRG, au fost date 12 HG, în valoare de doar 0,6 mld. lei. Ulterior, în baza noului cadru legislativ de funcționare a FRG, au fost adoptate 91 de HG, în valoare de circa 29,5 mld. lei²³. Spre comparație, în perioada 2007-2022, alocările din FRG au variat între un minim de 0,53 mld. lei, în 2015, și 7,96 mld. lei, în 2020 (a se vedea *Anexa XV*). Prin urmare, alocările pe anul în curs, până la data de 15 decembrie, sunt de aproape 4 ori mai mari decât maximum anterior, înregistrat în primul an de pandemie, și de peste 8 ori mai mari decât anul trecut (3,6 mld. lei alocări în 2022). CF a subliniat că utilizarea FRG, înlocuind *de facto* rectificarea bugetară, creează un precedent ce implică riscuri majore, de la lipsa de transparență în execuția bugetară, până la utilizarea discreționară și accentuarea recurgerii la derogări de la regulile fiscale. În ceea ce privește impactul bugetar al ordonanței, nu este posibilă o diminuare substanțială a deficitului *cash* fără acumulare de arierate (amânarea plății unor facturi etc.) deoarece plățile pentru proiectele realizate pe parcursul anului se fac, de obicei, la finele anului. Mai mult, reducerea deficitului ESA printr-un astfel de mecanism este semnificativ mai limitată și orice astfel de efect este compensat de o creștere a deficitului în anul 2024²⁴.

Cele mai recente date privind execuția bugetară a anului 2023 confirmă depășirea considerabilă a țintei de deficit asumate prin proiectul de buget. Astfel, la nivelul principalelor

²³ Situație valabilă la data de 15 decembrie 2023.

²⁴ Nota-poziție a Consiliului Fiscal privind restrângerea cheltuielilor publice.

agregate de venituri CF estimează următoarele evoluții ale încasărilor anuale proiectate în raport cu țintele asumate în proiectul de buget: la impozit pe profit, circa -3,5 mld. lei; la impozit pe salarii și venit, între +2,5 și +3 mld. lei; la alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital, circa +1,5 mld. lei; la impozite și taxe pe proprietate, circa -2,6 mld. lei; la TVA, între -9,5 și -10 mld. lei; la accize, circa -1,5 mld. lei; la alte impozite și taxe pe bunuri și servicii, circa +6 mld. lei; la taxe vamale, circa -0,6 mld. lei; la contribuții de asigurări, între -4 și -4,5 mld. lei; la venituri nefiscale, între -3 și -4 mld. lei. În ceea ce privește cheltuielile bugetare, se conturează depășiri mai importante ale țintelor bugetate la nivelul următoarelor agregate: cheltuieli de personal, circa +4 mld. lei; cheltuieli cu bunuri și servicii, între +3,5 și +4,5 mld. lei; la dobânzi, între +2 și +3 mld. lei; la subvenții, circa +6 mld. lei; la asistență socială, între +8 și +9 mld. lei; alte cheltuieli, circa +1,5 mld. lei, în timp ce la alte transferuri este posibil să se realizeze o economie între 2 și 3 mld. lei.

Considerând datele prezentate mai sus, deficitul efectiv pe anul 2023 ar depăși cu 39-40 mld. lei ținta stabilită prin bugetul inițial, ajungând în apropierea nivelului de 6,8% din PIB. Pe de altă parte, cele mai recente date privind execuția bugetară indică nerealizări importante la nivelul cheltuielilor de capital, de peste 21 de mld. lei, fiind de așteptat ca o parte a acestor sume să rămână necheltuite la finele anului, având în vedere și restricțiile impuse de OUG nr. 90/2023. În acest context, CF apreciază că există premise ca deficitul bugetar *cash* al anului 2023 să se situeze în jurul nivelului de 6% din PIB, cele mai recente proiecții ale MF indicând o valoare de 5,94% din PIB. Acest nivel al deficitului *cash* va reprezenta punctul de plecare în evaluarea construcției bugetare pe anul 2024.

Obiective și ținte ale politicii fiscal-bugetare în perioada 2024-2027

Construcția bugetară pentru anul 2024 are în vedere o țintă de deficit bugetar de 5,0% din PIB, potrivit metodologiei *cash*, reprezentând o diminuare cu 0,94 pp din PIB, față de nivelul estimat de MF pentru anul 2023 (5,94% din PIB). Nivelul corespunzător al țintei de deficit bugetar pe anul 2024, potrivit metodologiei ESA 2010, este de 4,9% din PIB și, comparativ cu nivelul estimat de MF pentru anul anterior (6,0% din PIB), reprezintă o reducere cu 1,1 pp din PIB. Această evoluție este compatibilă, potrivit MF, cu o reducere a deficitului structural cu 1,1 pp din PIB potențial, de la 5,4% la 4,3%. Acest deficit structural este văzut prin prisma unui *output gap* negativ, așa cum consideră și CE. CF vede un *output gap* pozitiv, ceea ce mărește deficitul structural.

Reducerea deficitului *cash* în anul 2024, cu 0,94 pp față de anul anterior, este proiectată a se realiza prin majorarea veniturilor bugetare cu 0,92 pp din PIB, în timp ce cheltuielile bugetare s-ar diminua marginal cu 0,02 pp din PIB. În structura veniturilor bugetare, creșteri mai importante sunt estimate la nivelul veniturilor preconizate a se încasa din digitalizarea ANAF (+0,61 pp din PIB, acest agregat fiind nou introdus în structura BGC), contribuțiilor de asigurări (+0,56 pp din PIB) și veniturilor fiscale (+0,26 pp din PIB), în timp ce sumele atrase de la UE

(-0,42 pp din PIB, 2023 reprezentând ultimul an pentru atragerea fondurilor alocate prin CFM 2014-2020) și veniturile nefiscale (-0,08 pp din PIB) sunt proiectate să se diminueze. În cadrul veniturilor fiscale se estimează majorări la nivelul încasărilor din TVA (+0,35 pp din PIB), din impozitul pe profit (+0,19 pp din PIB), din impozitul pe salarii și venit (+0,16 pp din PIB), din alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital (+0,08 pp din PIB) și din accize (+0,06 pp din PIB), contrabalansate parțial de diminuarea altor impozite și taxe pe bunuri și servicii (-0,6 pp din PIB). În structura cheltuielilor bugetare, creșteri mai importante sunt estimate la nivelul cheltuielilor cu proiecte finanțate din fonduri europene (+0,27 pp din PIB), cheltuielilor de personal (+0,14 pp din PIB), altor cheltuieli (+0,13 pp din PIB) și al cheltuielilor cu asistența socială (+0,10 pp din PIB), iar 0,17 pp din PIB sunt alocate la fonduri de rezervă, în timp ce diminuări mai ample sunt proiectate pentru subvenții (-0,38 pp din PIB), alte transferuri (-0,22 pp din PIB), cheltuieli cu bunuri și servicii (-0,19 pp din PIB) și cheltuieli de capital (-0,08 pp din PIB).

Cadrul fiscal-bugetar aferent perioadei 2025-2027 țintește ca, la finele intervalului de proiecție, deficitul bugetar să se situeze, atât potrivit metodologiei *cash*, cât și celei europene, la un nivel inferior pragului de 3%, statuat de brațul corectiv al Pactului de Stabilitate și Creștere. Astfel, deficitul *cash* este preconizat să se reducă cu 0,25 pp din PIB în anul 2025, cu 0,56 pp din PIB în anul 2026, respectiv cu 1,33 pp din PIB în 2027 până la un nivel de 2,85% din PIB. Valorile proiectate de MF pentru deficitul calculat conform metodologiei ESA 2010 sunt similare cu cele aferente deficitului *cash*, cu excepția anului 2025 când este prevăzut un deficit de 4,6% din PIB (față de 4,7% în termeni *cash*). În ceea ce privește deficitul structural, potrivit MF, acesta este preconizat să nu se modifice în 2025, urmând ca apoi să se diminueze cu 0,2 pp din PIB potențial în 2026 și cu încă 1,2 pp din PIB potențial în 2027, până la nivelul de 2,9% din PIB potențial care denotă o deviație de la obiectivul pe termen mediu – reprezentat de un deficit structural de 1% din PIB potențial – de 1,9 pp. Este aparent inexplicabilă diminuarea deficitului în 2025 având în vedere impactul integral al legii pensiilor. În SFB nu se regăsesc măsuri care să lămurească această reducere a deficitului.

Analizând proiecția de deficit pentru anul 2024 și traiectoria programată pentru anii 2025-2027, CF consideră, având în vedere lipsa de măsuri de corecție credibile, că procesul de consolidare bugetară ridică multe semne de întrebare. Prin derapajul bugetar din anul 2023 și prin țintele propuse pentru perioada 2024-2027, România nu este pe traiectoria de consolidare convenită cu CE în documente oficiale. Iar la acest moment nu a fost agreată în mod formal o traiectorie alternativă cu autoritățile europene.

Evaluarea construcției bugetare pentru anul 2024

Construcția bugetară pentru anul 2024 are în vedere reducerea deficitului bugetar potrivit metodologiei naționale la 5,0% din PIB, respectiv cu 0,94 pp din PIB față de nivelul proiectat de MF pentru anul 2023. Această diminuare are loc în planificarea bugetară prin majorarea

veniturilor bugetare cu 0,92 pp din PIB, concomitent cu reducerea marginală a cheltuielilor bugetare cu 0,02 pp din PIB.

I. Veniturile bugetare

Veniturile bugetare potrivit metodologiei *cash* sunt preconizate să se majoreze în anul 2024 față de anul 2023 în termeni nominali cu circa 12,6% (+65,4 mld. lei), ponderea acestora în PIB fiind anticipată să crească cu 0,92 pp. Modificări mai importante ale ponderii în PIB sunt anticipate la nivelul următoarelor categorii de venituri bugetare: sume primite de la UE aferente CFM 2021-2027 (+1,27 pp), sume aferente asistenței financiare nerambursabile alocate pentru PNRR (+1,24 pp), venituri preconizate a se încasa din digitalizarea ANAF (+0,61 pp), contribuții de asigurări (+0,56 pp), TVA (+0,35 pp), alte impozite și taxe pe bunuri și servicii (-0,6 pp) și sume primite de la UE aferente CFM 2014-2020 (-2,93 pp).

Principalii factori care influențează dinamica prognozată de MF pentru veniturile bugetare în termeni nominali din anul 2024 sunt:

- cadrul macroeconomic proiectat pentru anul viitor care are în vedere o creștere a PIB real cu 3,4%, un deflator PIB de 5,9%, o creștere a numărului mediu de salariați cu 1,6%, respectiv o majorare a câștigului salarial mediu brut cu 9,1%. Așa cum s-a arătat în cadrul secțiunii de evaluare a cadrului macroeconomic, CF a apreciat că dinamica indicatorilor luați în calcul la fundamentarea veniturilor bugetare nu este de natură să conducă la o supraestimare, în ansamblu, a proiecțiilor;
- măsurile de politică fiscală adoptate, în special cele introduse prin Legea nr. 296/2023;
- diminuarea sumelor atrase de la UE aferente CFM anterior (2014-2020), contrabalansată parțial de creșterea planificată a absorbției fondurilor europene alocate prin CFM 2021-2027 și prin asistența financiară nerambursabilă din PNRR;
- quantumul sumelor luate în considerare având drept sursă venituri suplimentare preconizate a se încasa pe seama ameliorării eficienței colectării/reducerii evaziunii fiscale/digitalizării ANAF.

Măsurile de politică fiscală adoptate prin Legea nr. 296/2023 privind unele măsuri fiscal-bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung se referă în principal la: (i) instituirea unui impozit minim de 1% pe cifra de afaceri pentru companiile care înregistrează în anul precedent o cifră de afaceri de peste 50 milioane euro și care în anul de calcul determină un impozit pe profit mai mic decât impozitul minim pe cifra de afaceri; (ii) instituirea unui impozit suplimentar pentru instituțiile de credit, calculat prin aplicarea unei cote de impozitare asupra cifrei de afaceri astfel: 2% în perioada 1 ianuarie 2024 – 31 decembrie 2025, respectiv 1% începând cu 1 ianuarie 2026; (iii) instituirea unui impozit suplimentar de 0,5% din veniturile totale ajustate pentru operatorii din sectoarele petrol și gaze naturale care înregistrează în anul precedent o cifră de afaceri de peste 50 milioane euro; (iv) instituirea a două cote de impozitare pe veniturile microîntreprinderilor: 1% pentru

microîntreprinderile care realizează venituri ce nu depășesc 60.000 euro, respectiv, 3% pentru microîntreprinderile care realizează venituri peste 60.000 euro sau desfășoară activități în unele domenii specificate de lege; (v) eliminarea cotelor reduse de TVA la o serie de produse și servicii; (vi) actualizarea valorii accizelor pentru produsele de tutun și cele cu alcool și introducerea unei accize pe băuturile nealcoolice cu zahăr adăugat; (vii) impozitarea proprietăților imobiliare și mobiliare de valoare mare; (viii) restrângerea facilităților fiscale din sectoarele construcții, agricultură, industria alimentară și IT; (ix) modificarea regimului CASS pentru veniturile din activități independente și reținerea CASS pentru tichetele de masă și de vacanță.

Trebuie menționat că acest set de măsuri fiscale, chiar dacă a stârnit controverse, reprezintă un pas important în direcția consolidării bugetare prin creșterea veniturilor fiscale. Totodată, o parte dintre măsurile adoptate acționează în direcția reducerii excepțiilor și porțișelor de optimizare din regimul fiscal, abordare în favoarea căreia CF a pledat în mod repetat, luând în considerare atât echitatea fiscală, cât și necesitatea de creștere a veniturilor fiscale. Potrivit MF, impactul bugetar al acestor măsuri de politică fiscală este de circa 15,9 mld. lei (0,92% din PIB), de care CF a luat notă. Impactul defalcat pe categorii de venituri bugetare este următorul: impozit pe profit +1,8 mld. lei, impozit pe salarii și venit +0,6 mld. lei, alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital +2,2 mld. lei, TVA +2,8 mld. lei, accize +1,2 mld. lei, alte impozite și taxe pe bunuri și servicii +1,1 mld. lei și contribuții de asigurări +6,3 mld. lei.

Proiecția de venituri bugetare pe anul 2024 include și impactul estimat de MF al măsurilor fiscale adoptate prin OUG privind unele măsuri fiscal-bugetare în domeniul cheltuielilor publice, pentru consolidare fiscală, combaterea evaziunii fiscale, pentru modificarea și completarea unor acte normative, precum și pentru prorogarea unor termene (așa-numita ordonanță „trenuleț”) asupra încasărilor din impozitul pe profit (+0,7 mld. lei) și din accize (+1,8 mld. lei, având în vedere creșterea în două etape a accizei la produse energetice cu indicele prețurilor de consum de la 1 ianuarie 2024, respectiv 1 iulie 2024). La acestea se adaugă impactul majorării cotei de contribuție la Pilonul II de pensii la 4,75% (estimat de MF la -2,6 mld. lei asupra contribuțiilor de asigurări) și cel al majorării anunțate a salariului de bază minim brut pe țară la 3.700 de lei, începând cu 1 iulie 2024 (+0,3 mld. lei la impozite pe salarii și venit, respectiv +1,3 mld. lei la contribuții de asigurări). CF a luat notă de impactul bugetar estimat de MF pentru măsurile enumerate mai sus, acesta fiind inclus în proiecția veniturilor bugetare, însă subliniază că persistența unor incertitudini referitoare la măsurile fiscale ce vor fi efectiv aplicate în anul 2024 se translatează în incertitudini asupra proiecției de venituri bugetare.

Pe lângă elementele menționate anterior, în bugetul anului 2024 se remarcă diminuarea mai importantă a veniturilor din alte impozite și taxe pe bunuri și servicii (-0,6 pp din PIB, respectiv -8,8 mld. lei). Conform MF, scăderea este efectul mecanismului de evidențiere în cadrul bugetului de stat a veniturilor din contribuția la Fondul de Tranziție Energetică, aceste venituri (estimate de MF la circa 0,7 pp din PIB în anul 2023) nefiind incluse în construcția bugetară

pentru anul 2024. CF apreciază că un asemenea fond ar fi trebuit să intre în alcătuirea BGC și pledează pentru transparență atât în ceea ce privește sumele strânse în acest fond, cât și destinațiile acestora.

Totodată, potrivit informațiilor transmise de MF, la fundamentarea veniturilor bugetare pentru anul 2024 au fost luate în calcul, pe de o parte, venituri suplimentare preconizate a se încasa ca urmare a digitalizării ANAF, în cuantum de 10,5 mld. lei, respectiv sume în valoare de 8,5 mld. lei provenind dintr-o anticipată creștere a eficienței colectării/reducere a evaziunii fiscale. În structura veniturilor bugetare, cele 8,5 mld. lei sunt distribuite astfel: impozit pe profit (+0,6 mld. lei), impozit pe salarii și venit (+0,5 mld. lei), TVA (+3,2 mld. lei), accize (+1 mld. lei), contribuții de asigurări (+2,2 mld. lei) și venituri nefiscale (+1 mld. lei). În total, sumele preconizate a se încasa din aceste surse au o dimensiune substanțială, reprezentând 19 mld. lei (circa 1,1% din PIB).

CF a subliniat în numeroase rânduri că nu este prudentă includerea *ex-ante* în construcțiile bugetare a unor venituri suplimentare ipotetice având drept sursă creșterea eficienței colectării/reducerea evaziunii fiscale/digitalizarea administrației fiscale. Astfel, principiul responsabilității fiscale, statuat de art. 4 al LRFB, impune Guvernului „să gestioneze politica fiscal-bugetară în mod prudent”, iar o cuantificare *ex-ante* a eventualelor venituri suplimentare generate de reformarea și digitalizarea ANAF nu este posibilă deoarece nu există un istoric de performanță care să poată fundamenta asemenea calcule. Și în Raportul privind situația macroeconomică pe anul 2024 și proiecția acesteia pe anii 2025-2027 se atestă că luarea în considerare a acestor sume suplimentare semnificative „reprezintă un risc major pentru deficitul bugetar”, iar istoricul ultimilor ani referitor la îmbunătățirea efectivă a colectării veniturilor „nu oferă o perspectivă optimistă privind materializarea unor sume încasate suplimentar evoluției anuale a agregatelor macroeconomice”.²⁵ Totodată, îmbunătățirea colectării are loc, de regulă, în contextul unor reforme profunde ale administrației fiscale care necesită schimbări legislative, precum și resurse financiare, umane și de timp însemnate.

Ambele bugete din ultimii doi ani au inclus în proiecția veniturilor bugetare sume având drept sursă creșterea eficienței colectării în cuantum de 10,65 mld. lei în anul 2022, respectiv, de 8,7 mld. lei în anul 2023. Cu toate acestea, execuțiile bugetare din acești ani nu au indicat o evoluție a veniturilor care să depășească semnificativ evoluția bazelor macroeconomice relevante și care să poată fi clar atribuită unei ameliorări a eficienței colectării. Mai mult, evoluția încasărilor din anul curent relevă neîndepliniri importante ale țintelor bugetate pentru majoritatea categoriilor de venituri, fiind foarte improbabilă materializarea, chiar și parțială, a veniturilor suplimentare de 8,7 mld. de lei incluse în construcția bugetară de la începutul anului.

²⁵ <https://mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/buget2024/proiectbuget2024/Raportbuget2024.pdf>, pag. 110.

Fără îndoială, există potențialul obținerii de venituri suplimentare dintr-o mai bună colectare, iar CF a pledat în analizele sale pentru îmbunătățirea gradului de colectare care reprezintă o sursă importantă de creștere a veniturilor fiscale²⁶. Existența acestui potențial nu înseamnă însă că este rezonabilă ori prudentă includerea unor venituri ipotetice în construcția bugetară, mai ales într-un quantum însemnat și pe termen scurt. Eventuala materializare a veniturilor suplimentare din creșterea eficienței colectării va fi reflectată în rezultatele execuțiilor bugetare de pe parcursul anului și poate fi recunoscută cu ocazia rectificărilor bugetare, contribuind la o accelerare a procesului de consolidare bugetară.

Ținând cont de toate aceste aspecte, CF nu ia în considerare veniturile ipotetice având drept sursă creșterea eficienței colectării/digitalizarea ANAF în evaluarea sa.

Nu în ultimul rând, volumul acestor venituri ipotetice este unul substanțial (circa 1,1% din PIB). Având în vedere că în anul 2024 se dorește o reducere a deficitului bugetar cu 0,94 pp din PIB, atingerea țintei de deficit depinde hotărâtor de realizarea într-un grad cât mai înalt a sumelor suplimentare estimate pe seama creșterii eficienței colectării/digitalizării ANAF, în caz contrar existând posibilitatea ca deficitul din anul 2024 să fie mai mare decât cel din anul 2023, iar procesul de consolidare bugetară să nu aibă loc.

În concluzie, pe baza unei abordări prudente a proiecției de venituri bugetare pentru anul 2024, Consiliul Fiscal apreciază drept posibilă încasarea unor venituri mai mici cu circa 19 mld. lei, reprezentând circa 1,1% din PIB, față de țintele asumate în proiectul de buget.

II. Cheltuielile bugetare

Cheltuielile bugetare, potrivit metodologiei *cash*, sunt proiectate să crească în anul 2024, față de anul 2023, în termeni nominali, cu circa 9,4% (reprezentând +57,9 mld. lei), ponderea acestora în PIB fiind preconizată să se diminueze cu 0,02 pp. Modificări mai importante ale ponderii în PIB sunt anticipate la nivelul următoarelor categorii de cheltuieli bugetare: proiecte cu finanțare din asistența financiară nerambursabilă din PNRR (+1,65 pp), proiecte cu finanțare din CFM 2021-2027 (+1,39 pp), proiecte cu finanțare din sumele aferente componentei de împrumut a PNRR (+0,28 pp), personal (+0,14 pp), alte cheltuieli (+0,13 pp), asistență socială (+0,10 pp), bunuri și servicii (-0,19 pp), alte transferuri (-0,22 pp), subvenții (-0,38 pp) și proiecte cu finanțare din CFM 2014-2020 (-3,04 pp).

În esență, dinamica cheltuielilor bugetare ca pondere în PIB este influențată cu precădere de majorarea cheltuielilor cu proiectele finanțate din fonduri europene (impact net de +0,27 pp), de majorări ale cheltuielilor de personal (pe fondul creșterilor salariale acordate), ale

²⁶ A se vedea 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).

cheltuielilor de asistență socială (în contextul indexării punctului de pensie și al recalculării pensiilor aflate în plată) și ale altor cheltuieli, contrabalansate de diminuarea subvențiilor (în contextul în care sumele aferente compensării facturilor la energie nu sunt reflectate în proiectul de buget), a altor transferuri și a cheltuielilor cu bunuri și servicii.

Conform datelor transmise de MF, cheltuielile de personal se majorează în planificare cu circa 11,4%, reprezentând +14,9 mld. lei față de anul 2023, în contextul măsurilor adoptate prin ordonanța „trenuleț” privind creșterea cu 5% a salariilor de bază ale personalului plătit din fonduri publice (inclusiv a indemnizațiilor pentru funcțiile de demnitate publică locală), cu excepția personalului din învățământ pentru care se acordă o majorare, în medie, cu 20% în două tranșe (de la 1 ianuarie 2024, respectiv de la 1 iunie 2024 – fără a fi însă specificat cum va fi defalcată majorarea acordată), și plata eșalonată, începând cu anul 2024, a drepturilor salariale acordate prin hotărâri judecătorești²⁷. La acestea se adaugă o serie de măsuri care urmăresc ținerea sub control a cheltuielilor de personal (menținerea măsurii de suspendare a ocupării prin concurs sau examen a posturilor vacante sau temporar vacante din sistemul public în anul 2024, compensarea muncii suplimentare prin acordarea de timp liber, neacordarea de bilete de valoare cu excepția tichetelor de creșă etc.), precum și măsurile de limitare a cheltuielilor adoptate prin Legea nr. 296/2023 (restructurarea instituțiilor publice, diminuarea ponderii funcțiilor publice de conducere, limitarea acordării indemnizației de hrană și a tichetelor de vacanță etc.), impactul acestora fiind incert.

În urma analizei nivelului proiectat pentru cheltuielile de personal, CF notează două riscuri importante cu privire la adecvarea anvelopei salariale propuse pentru anul 2024: (i) incertitudinile referitoare la cele două tranșe de majorare a salariilor din învățământ; (ii) având în vedere că majorarea cu 5% a salariilor din sectorul public este mai mică decât rata medie a inflației din anul 2023 (estimată la 10,5%), precum și inechitățile salariale din sistemul public, există un risc însemnat ca, în anul 2024, care este un an electoral încărcat, să mai fie acordate majorări discreționare de salarii în sistemul public.

Cheltuielile cu bunuri și servicii se majorează în planificare cu 5,3%, reprezentând +4,1 mld. lei, dinamică inferioară atât celei proiectate pentru PIB nominal (9,5%), cât și inflației medii anticipate pentru anul 2024 (6%). CF a avertizat și în alte opinii ale sale că o asemenea programare comportă riscuri având în vedere că, în anii anteriori, acest agregat bugetar s-a dovedit foarte dificil de controlat. Un exemplu relevant este dat chiar de anul curent, bugetul inițial prevăzând o creștere a cheltuielilor cu bunurile și serviciile de doar 2,8% (+2 mld. lei față de execuția anului anterior). Cele mai recente date privind execuția bugetară pe anul 2023 arată însă o depășire a nivelului programat în buget cu circa 3,5-4,5 mld. lei. Astfel, într-o abordare prudentă, pornind de la o estimare mai ridicată a necesarului de cheltuieli cu bunuri și servicii pentru anul în curs, și având în vedere dificultățile majore de încadrare în țintele bugetate, observate în anii anteriori, CF evaluează nivelul propus în construcția

²⁷ MF nu a transmis CF evaluări privind impactul acestor plăți eșalonate, volumul lor reprezentând un risc la adresa cheltuielilor de personal.

bugetară pentru anul viitor drept insuficient, apreciind ca probabil un necesar suplimentar de circa 2,5 mld. lei. Totodată, CF pledează pentru un control adecvat al cheltuielilor cu bunuri și servicii apreciind că acest lucru ar fi posibil în contextul unor reforme profunde ale sistemului de achiziții publice și al unor progrese în direcția creșterii eficienței acestei categorii de cheltuieli.

Cheltuielile cu dobânzile sunt planificate să se majoreze în anul 2023 cu 9,5% (+3 mld. lei), ponderea acestora în PIB fiind menținută la nivelul de 2%. CF apreciază că bugetul pe anul 2024 propune o proiecție mai rezonabilă a cheltuielilor cu dobânzile pentru a nu se mai repeta subestimarea consemnată în anul curent. Astfel, bugetul anului 2023 a programat acest agregat la un nivel similar execuției anului 2022, însă cele mai recente date privind anul curent arată o depășire a nivelului bugetat inițial pentru cheltuielile cu dobânzile cu circa 2-3 mld. lei. Totodată, CF atrage atenția că persistă unele riscuri de depășire a nivelului programat pentru anul 2024, având în vedere majorarea stocului de datorie publică²⁸ – urmare a deficitelor bugetare ridicate –, precum și incertitudinile referitoare la traiectoria viitoare a ratelor de dobândă pe piețele financiare interne și externe.

În ceea ce privește cheltuielile de asistență socială, acestea sunt planificate să se majoreze în anul 2024 față de anul 2023 cu 10,4%, reprezentând +19,8 mld. lei. Această evoluție are loc în contextul majorării punctului de pensie în anul 2024 cu 13,8% și al recalculării pensiilor aflate în plată începând cu luna septembrie – conform noii legi a pensiilor, ceea ce determină creșterea cheltuielilor BASS cu circa 23 mld. lei, deși estimările inițiale ale MF arătau un impact de 24,5 mld. lei (mai mare cu 1,5 mld. lei). Nivelul programat al cheltuielilor de asistență socială mai include și indexarea pensiilor și indemnizațiilor din afara BASS cu 13,8% (+3,9 mld. lei, această creștere nu este însă bugetată și pentru pensiile agricultorilor, care ar fi antrenat un impact suplimentar de circa +0,5 mld. lei), precum și impactul majorării alocațiilor de stat pentru copii (+1 mld. lei), al indemnizațiilor pentru persoane cu handicap (+0,4 mld. lei) și al ajutoarelor sociale (+0,1 mld. lei) cu inflația medie pe anul 2023. Trebuie menționat că proiecția alocațiilor pentru ajutoarele sociale este bazată pe ipoteza de prorogare a aplicării venitului minim de incluziune, în caz contrar, fiind necesare alocații suplimentare de circa 0,8 mld. lei la nivelul anului 2024. În sensul reducerii cheltuielilor cu asistența socială, față de

²⁸ În ultimii ani, necesarul brut de finanțare, format din nivelul deficitului bugetar, refinanțări și rambursări de rate de capital, a depășit ponderea de 10% din PIB. În 2020, acesta a crescut cu circa 5,5 pp (de la 8,6% din PIB, în 2019, la 14,1% din PIB, în 2020). Creșterea a fost determinată, în principal, de creșterea cu 5 pp a deficitului bugetar, în timp ce ponderea refinanțărilor și rambursărilor de rate a crescut cu 0,5 pp (de la 4% la 4,5%). În următorii doi ani, ponderea necesarului de finanțare în PIB a urmat un trend descendent, atingând valoarea de 11,1% din PIB (2021) și 10,7% din PIB (2022). Dinamica descendentă a fost determinată de scăderea deficitului bugetar (5,7%, în 2022), în timp ce ponderea în PIB a refinanțărilor și ratelor de capital a urcat ușor la 4,9% din PIB. Datele preliminare pentru 2023 indică o inversare a trendului din ultimii doi ani și o creștere a necesarului de finanțare la circa 11,7% din PIB, echivalent cu circa 186 de miliarde de lei (5,9% în PIB reprezentând ponderea deficitului și 5,8%, ponderea refinanțărilor și rambursărilor de rate). În 2023, diferența între deficitul bugetar și execuție a dus la două revizuri ale necesarului de finanțare pe parcursul anului, de la 160 la 180 de miliarde și de la 180 la 200 de miliarde de lei.

execuția estimată de MF pentru anul curent, acționează eliminarea măsurilor de sprijin de tip *one-off* finanțate din bugetul de stat (în cuantum de 3,3 mld. lei în anul 2023) și diminuarea în planificare a altor cheltuieli de asistență socială cu circa 5,4 mld. lei (aici fiind incluse și cheltuielile cu compensarea facturilor la energie pentru persoanele fizice, regăsite în execuția bugetară a anului 2023, dar neincluse în proiecția pentru anul 2024).

Având în vedere cele prezentate mai sus, CF identifică un necesar de alocări suplimentare pentru cheltuielile cu asistența socială de circa 2 mld. lei (reprezentând sub-bugetarea impactului noii legi a pensiilor și neaplicarea indexării la pensiile agricultorilor), la care se mai pot adăuga 0,8 mld. lei în situația în care venitul minim de incluziune ar fi aplicat din anul 2024. Totodată, trebuie menționat că evoluția cheltuielilor de asistență socială, în anii viitori, este profund influențată de impactul noii legi a pensiilor. CF consideră, pe de o parte, că este salutară adoptarea unei legi a pensiilor care să asigure echitatea, predictibilitatea și sustenabilitatea sistemului public de pensii. Pe de altă parte, impactul bugetar al acestei legi este unul considerabil în anii ce vin și există un risc important ca să devieze semnificativ traiectoria de realizare a corecției bugetare către un deficit de 3% din PIB. Având în vedere starea bugetului public, CF consideră că ar fi fost necesară o eșalonare pe câțiva ani a recalculării pensiilor aflate în plată, dar acest lucru nu mai este posibil întrucât s-a decis acordarea integrală a pensiilor recalculate începând cu data de 1 septembrie 2024. În aceste condiții, pentru a limita constrângerile asupra deficitului bugetar, CF pledează pentru atenuarea impactului acestei legi prin măsuri compensatorii relevante, nu prin includerea în construcția bugetară a unor venituri ipotetice pe seama creșterii eficienței colectării/digitalizării ANAF.

Cheltuielile de investiții publice totale, din surse interne și externe, sunt programate să se majoreze în anul 2024 față de nivelul estimat de MF pentru anul 2023 cu 26,6 mld. lei (+28,5%), fiind proiectate să ajungă la 6,9% din PIB, ceea ce reprezintă circa +1 pp față de anul anterior. Această creștere este susținută în principal de bugetarea sumelor pentru proiectele cu finanțare din sumele reprezentând asistența financiară nerambursabilă și împrumut aferente PNRR (+34,1 mld. lei), la care se adaugă majorarea cheltuielilor de capital (+3 mld. lei.) și o creștere marginală a cheltuielilor aferente programelor cu finanțare rambursabilă (+0,2 mld. lei). Pe de altă parte, este operată o diminuare importantă a proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare (-10,4 mld. lei, pe fondul încheierii CFM 2014-2020) și o reducere minoră a altor transferuri de natura investițiilor (-0,2 mld. lei).

Ca și în anii anteriori, este de remarcat ținta ambițioasă asumată pentru cheltuielile de investiții, precum și faptul că acestea sunt proiectate să rămână la un nivel destul de ridicat și pe termen mediu, anticipându-se o medie de circa 5,8% din PIB pentru perioada 2025-2027. De asemenea, având în vedere nivelul foarte jos al veniturilor fiscale din România, este de apreciat și intenția de a finanța o parte importantă a cheltuielilor de investiții publice din fonduri externe, sumele aferente proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare, împreună cu cele aferente PNRR, reprezentând circa 67,8% în 2024, 63% în

2025, 63,8% în 2026, respectiv 31,7% în 2027 (pe fondul încheierii PNRR) din totalul cheltuielilor de investiții.

Trebuie însă menționat că planificarea unor cheltuieli de investiții ridicate (în special la nivelul cheltuielilor de capital și al componentei de împrumut a PNRR) poate exercita presiuni semnificative asupra deficitului bugetar. Compensarea sau atenuarea acestor presiuni trebuie făcută prin creșteri de venituri și/sau realocări de resurse, având în vedere situația complicată a bugetului public.

În concluzie, pe partea de cheltuieli bugetare, CF identifică un necesar suplimentar de alocări la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii și cu asistența socială în cuantum de circa 4,5 mld. lei, reprezentând circa 0,26% din PIB. Totodată, CF a subliniat că există riscuri suplimentare cu privire la cheltuielile de asistență socială, precum și în ceea ce privește încadrarea în nivelurile proiectate pentru cheltuielile de personal și pentru cheltuielile cu dobânzile.

Considerând cele expuse mai sus, pe baza unei abordări prudente a veniturilor și cheltuielilor bugetare, CF apreciază construcția bugetară pentru anul 2024 drept compatibilă cu un deficit *cash* situat în jurul valorii de 6,4% din PIB. Evaluarea privind deficitul *cash* are în vedere informațiile de care a dispus CF, incertitudini privind forma finală a măsurilor adoptate de autorități și ipoteza că nu se va recurge la o reducere forțată de cheltuieli. În aceste condiții, CF semnalează existența unor riscuri majore cu privire la procesul de consolidare, potrivit construcției bugetare actuale.

Deși proiectul de buget țintește un deficit *cash* de 5,0% din PIB, CF apreciază că nu există suficiente măsuri credibile de ajustare bugetară care să conducă la atingerea acestei ținte. CF subliniază din nou că nu este prudentă includerea *ex-ante* în construcția bugetară a unor venituri ipotetice având drept sursă creșterea eficienței colectării/reducerea evaziunii fiscale/digitalizarea ANAF și, prin urmare, nu le poate lua în considerare la acest moment. La acestea se adaugă un necesar de alocări suplimentare, identificat de CF la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii și cu asistența socială.

După cum CF a pledat în mod repetat, procesul de consolidare bugetară este vital pentru România din rațiuni de stabilizare a nivelului datoriei publice (având în vedere faptul că deficitul primar este factorul principal pentru aducerea acesteia către o traiectorie sustenabilă), de reducere a vulnerabilităților externe (prin ținerea sub control a deficitului extern, aflat la un nivel relativ înalt și singular în regiune), de stabilitate a monedei naționale (conservând spațiul de acțiune al politicii monetare) și de apărare a echilibrelor macroeconomice. Necesitatea consolidării trebuie considerată și în corelație cu bonitatea financiară a României, angajamentul ferm în direcția unui plan credibil de consolidare fiscal-bugetară constituind premisa esențială pentru menținerea ratingului de țară și a încrederii investitorilor de pe piețele internaționale. Nu în ultimul rând, corectarea deficitului bugetar reprezintă o obligație legală din perspectiva regulilor fiscale europene și naționale.

5. Perspective fiscal-bugetare pe termen mediu – construcția bugetară dincolo de orizontul 2024

Cadrul fiscal-bugetar, aferent perioadei 2025-2027, prevede reducerea deficitului bugetar, conform metodologiei naționale, cu 2,15 pp din PIB, de la o țintă de 5,0% din PIB în 2024, la un nivel proiectat de 2,85% din PIB, în 2027. În aceste condiții, trebuie menționat că, în 2027, deficitul bugetar scade sub pragul de 3%, statuat de brațul corectiv al Pactului de Stabilitate și Creștere, deviind de la traiectoria de ajustare specificată în recomandarea Consiliului UE, din iunie 2021, emisă în cadrul PDE.

Angajamentele din cadrul PNRR și situația bugetului public din România implică, pe latura veniturilor, adoptarea unor recomandări ale Băncii Mondiale, ale altor instituții internaționale și ale unor analize autohtone care să conducă la sporirea veniturilor fiscale, iar, pe latura cheltuielilor, adoptarea unei noi legi a salarizării unitare. Măsuri ce decurg din aceste recomandări nu sunt reflectate în proiecțiile perioadei 2025-2027.

În perioada 2025-2027 ajustarea este proiectată a se realiza exclusiv pe partea de cheltuieli, ponderea veniturilor bugetare în PIB având un trend descendent. În mod concret, datele indică o diminuare a ponderii cheltuielilor bugetare în PIB cu circa 4,15 pp în 2027, în comparație cu 2024. Această evoluție este însoțită de o dinamică descendentă a ponderii veniturilor bugetare în PIB (-2,0 pp în 2027, față de 2024).

În ceea ce privește veniturile, în perioada menționată, diminuarea ponderii acestora în PIB este determinată, în principal, de evoluția descendentă a fondurilor primite de la UE, atât în cadrul CFM, cât și în cadrul PNRR. Astfel, în 2027, comparativ cu 2024, ponderile în PIB ale sumelor primite în cadrul CFM 2021-2027 și în cadrul CFM 2014-2020 sunt mai mici cu 0,20 pp și, respectiv, 0,62 pp (pe fondul încheierii CFM 2014-2020). De asemenea, un impact major asupra veniturilor îl are și diminuarea ponderii asistenței financiare nerambursabile aferente PNRR cu circa 1,45 pp din PIB, pe fondul încheierii mecanismului de redresare și reziliență. Aceste scăderi nu sunt absorbite de o creștere a ponderii în PIB a veniturilor fiscale, agregatul acestora indicând un nivel similar în 2027, în comparație cu 2024, de 15,95%. De asemenea, ponderea în PIB a contribuțiilor de asigurări rămâne aproape constantă – 10,7%, în 2027, comparativ cu 10,6%, în 2024. O contrabalansare minoră, dar incertă, a scăderii ponderii veniturilor din fonduri europene poate fi observată la nivelul veniturilor nefiscale, a căror pondere în PIB crește, în 2027, cu 0,25 pp, în comparație cu 2024. De subliniat că, și în perioada 2025-2027, în fiecare an, în agregatul de venituri suplimentare încasate din digitalizare sunt incluse 10,5 mld. lei. De asemenea, în fiecare an din intervalul 2025 – 2027, sunt introduse sume suplimentare de 8,5 mld de lei din colectare în agregatele de venituri, ale căror efecte sunt multiplicare cu bazele macroeconomice relevante. Acest plus de 19 mld. de lei se regăsește în intervalul 2025 – 2027. Per ansamblu, în perioada 2025-2027, ponderea veniturilor totale în PIB scade de la 33,5%, în 2024, la 31,4%, în 2027,

În aceste condiții, CF nu vede cum se menține un nivel cvasi-constant al veniturilor fiscale ca procent în PIB în orizontul analizat, 2025-2027. Este de repetat, totodată, că deficitul pentru 2025 nu reflectă impactul aplicării legii pensiilor pe întreg anul; nu sunt menționate măsuri care să conducă la deficitul din SFB.

Conform prevederilor PNRR (jalonul 205), România trebuie să adopte o revizuire a cadrului fiscal, în concordanță cu recomandările analizei sistemului fiscal al României, realizată cu sprijinul asistenței tehnice din partea Băncii Mondiale, publicată în martie 2023²⁹. Obiectivele recomandărilor formulate de Banca Mondială, dar și ale altor instituții internaționale, ale unor analize autohtone, ținesc îmbunătățirea structurii veniturilor fiscale, creșterea ponderii acestora în PIB, eliminarea lacunelor din sistemul fiscal, simplificarea normelor fiscale, realizarea unui sistem fiscal mai eficient și mai echitabil, modificarea impozitării proprietății. Reformele fiscale ar trebui implementate până la 31 martie 2025. Recomandările propuse de Banca Mondială pleacă de la premisa asigurării neutralității fiscale și vizează o așezare mai echitabilă a sarcinii fiscale care să conducă la scăderea numărului de persoane din sectorul informal, iar ponderea veniturilor fiscale să se îndrepte către media statelor din regiune.

Pe partea de cheltuieli, ajustarea se realizează la nivelul cheltuielilor de personal (-1,1 pp), cu bunuri și servicii (-0,3 pp) și dobânzi (-0,35 pp). O diminuare mai amplă se observă și la nivelul agregatelor de cheltuieli aferente proiectelor cu finanțare din fonduri UE. Astfel, în 2027, în comparație cu 2024, ponderea în PIB a sumelor reprezentând proiectele cu finanțare nerambursabilă din PNRR scade cu 1,85 pp, iar ponderile CFM 2014-2020 și CFM 2021-2027 scad cu 0,85 pp (pe fondul încheierii CFM 2014-2020) și, respectiv, 0,11 pp. Cu excepția sumelor primite de la UE, toate agregatele de cheltuieli enumerate mai sus se majorează în termeni nominali. În aceste condiții, reducerea ponderii lor în PIB are loc pe fondul unei creșteri mai rapide a PIB nominal, estimată la 25,6% pentru perioada 2024-2027, ceea ce corespunde unui ritm mediu anual de creștere de circa 8,56%.

În ceea ce privește cheltuielile de personal, nivelurile proiectate pentru perioada 2025-2027 presupun, cu excepția anului 2026, o creștere nominală inferioară ratelor medii anuale ale inflației estimate pentru aceeași perioadă: creștere de 3,2%, față de o inflație medie de 4,0% în 2025, creștere de 3,9%, față de o inflație medie de 2,9% în 2026, și o creștere de 1,9%, față de o inflație medie de 2,6% în 2027. În aceste condiții, pe orizontul proiecției, ponderea cheltuielilor de personal scade de la 8,43% din PIB în 2024, la 7,33% din PIB, în 2027, această evoluție nefiind plauzibilă.

În acest sens, trebuie menționat că sectorul educației și sectorul sănătății includ împreună circa 48% din efectivul de salariați din sectorul public (*Anexa XVI*). În condițiile în care alocările aferente acestor sectoare sunt printre cele mai scăzute din UE, ajustarea acestui agregat prin intermediul taxei prin inflație este atât improbabilă, dar și neoportună. În plus, conform PNRR,

²⁹ Raport privind sistemul fiscal din România, inclusiv analiza comparativă și recomandări pentru reforma cadrului fiscal, Banca Mondială, martie 2023.

În trimestrul 2 din 2024, Guvernul trebuie să adopte o nouă lege a salarizării unitare, care să revizuiască coeficienții de ierarhizare, să introducă noi grile de salarizare și să revizuiască sistemul de acordare a sporurilor. În urma conflictului de muncă din sectorul educației, Guvernul a acceptat o creștere cu 50% a coeficienților acestui sector în noua lege a salarizării unitare. Această creștere va antrena revizuiți ascendente și ale coeficienților din alte sectoare și, implicit, un impact bugetar ridicat. În concluzie, dintr-o perspectivă istorică și având în vedere și considerente de ordin social și argumentele menționate, încadrarea cheltuielilor de personal în nivelurile proiectate este improbabilă.

Ajustarea propusă la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii relevă un nivel de 4,42% din PIB în 2027. Acesta ar reprezenta un minim absolut al perioadei 2008-2027, situat mult sub media cheltuielilor cu bunuri și servicii de circa 5,4% din PIB pentru perioada 2008-2023, dar și sub nivelul proiectat de MF pentru execuția preliminară din 2023, de 4,9% din PIB, nivel considerat drept insuficient de CF. O astfel de evoluție pare cu atât mai improbabilă, având în vedere că ritmul mediu anual de creștere a cheltuielilor cu bunuri și servicii din ultimii ani (2019-2022) a fost de circa 13% în termeni nominali. Execuția preliminară pentru anul 2023 indică un avans de circa 6,6%, față de anul 2022, însă această creștere a fost moderată prin adoptarea unor măsuri excepționale de restrângere a cheltuielilor cu bunuri și servicii care nu au fost prelungite și în anii următori. Pentru perioada 2025-2027 se proiectează o decelerare a acestui agregat: creștere nominală de 2,83% în 2025, de 10,05% în 2026 și de 4,25% în 2027. CF are rezerve în legătură cu posibilitatea încadrării cheltuielilor cu bunuri și servicii în nivelurile proiectate pe acest orizont.

Cheltuielile de asistență socială sunt proiectate să crească cu 16,7%, în 2025, cu 5,10%, în 2026 și cu 8,9%, în 2027. Astfel, ponderea cheltuielilor cu asistența socială în PIB crește, în 2027, comparativ cu 2024, cu 0,76 pp. Ritmul de creștere este mult superior ratei medii a inflației prognozate pentru acest interval. Acesta este influențat semnificativ de noua lege a pensiilor care include o recalculare a pensiilor aflate în plată, în vederea eliminării inechităților. Impactul recalculării este estimat, conform datelor oficiale, la circa 33,1 mld. lei în 2025, 35 mld. lei în 2026 și 36,3 mld. lei în 2027. În condițiile în care din agregatul de asistență socială eliminăm impactul recalculării, ritmurile de creștere, 5,95% în 2025, 5,05% în 2026 și 9,73% în 2027 rămân peste rata medie a inflației. Execuția preliminară pe anul 2023 indică o creștere a cheltuielilor cu asistența socială cu circa 8,9%, față de anul 2022, în condițiile unei rate a inflației peste cele prognozate în orizontul 2025-2027. Drept urmare, în condițiile ajustării cheltuielilor de asistență socială cu rata inflației, considerăm probabilă încadrarea în țintele proiectate.

CF a subliniat în opiniile și analizele sale că ajustarea macroeconomică și consolidarea fiscală au nevoie de o creștere semnificativă a veniturilor fiscale, care sunt la un nivel inadmisibil de jos în raport cu nevoile României și comparativ cu repere UE. Chiar dacă, așa cum a arătat în numeroase rânduri, CF consideră drept lipsită de prudență includerea în proiecția fiscală a unor venituri ipotetice din îmbunătățirea eficienței colectării înainte de materializarea

efectivă a acestora, o reformă profundă a administrației fiscale care să conducă la creșterea veniturilor din această sursă este stringentă.

În concluzie, CF apreciază că, în absența unor politici suficient de concrete și credibile care să sprijine realizarea consolidării fiscal-bugetare pe termen mediu pe partea de venituri, dar și creșterea colectării, balanța riscurilor este înclinată semnificativ în direcția înregistrării unor deficite mai ridicate decât cele preconizate de cadrul fiscal-bugetar pentru perioada 2025-2027.

6. Absorbția fondurilor europene. Planul Național de Redresare și Reziliență

Pentru România, fondurile europene reprezintă o resursă financiară cheie a dezvoltării economice și sociale și întăririi rezilienței în fața unor șocuri externe adverse, prin prisma strategiei investiționale și implementării reformelor structurale, a menținerii echilibrelor macroeconomice interne și externe, precum și a sustenabilității finanțelor publice. Absorbția de bani europeni contribuie la contracararea impactului contracționist al necesarei corecții macro, într-o perioadă în care România se confruntă cu provocări bugetare foarte mari.

CF a subliniat în mod constant în rapoartele și opiniile sale faptul că este de o importanță vitală ca România să valorifice această oportunitate istorică, beneficiind din partea Uniunii Europene de alocări de aproape 80 mld. euro³⁰: 31 mld. euro din Politica de Coeziune³¹ și circa 20 mld. euro din Politica Agricolă Comună aferente cadrului financiar multianual al UE pe perioada 2021-2027³², la acestea adăugându-se 12,1 mld. euro granturi și 15 mld. euro sub formă de împrumuturi, prin Mecanismul de Redresare și Reziliență-MRR, cea mai importantă facilitate financiară din cadrul NGEU³³.

Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR). Cu toate că au existat unele întârzieri în operaționalizarea structurilor organizatorice necesare pentru inițierea implementării PNRR (care să asigure funcțiile de evaluare, de management și control, de contractare, de autorizare și plată de cheltuieli), respectiv în încheierea contractelor de finanțare cu beneficiarii, la finele lunii mai 2022, MIPE a transmis Comisiei Europene prima cerere de plată din cadrul PNRR, în valoare de aproape 3 mld. euro, din care circa 2 mld. euro granturi și 0,9 mld. euro împrumuturi, incluzând documentele justificative privind îndeplinirea celor 21 jaloane/ținte aferente trimestrului IV 2021 referitoare, în principal, la reforme și investiții în domeniile

³⁰ Trebuie subliniat că, până la finele anului 2023, conform regulii n+3, România beneficiază și de fonduri europene aferente exercițiului financiar 2014 – 2020, în cazul fondurilor de coeziune-PO, rata de absorbție efectivă la data de 11.12.2023 fiind de 76% (18 mld. euro rambursări de la CE, în raport cu alocările de 24 mld. euro). <https://mfe.gov.ro/stadiul-absorbției-fondurilor-ue/>

³¹ În privința Cadrului Financiar Multianual 2021-2027, cu mențiunea că Acordul de Parteneriat cu UE a fost adoptat de CE abia în iunie 2022, gradul de absorbție efectivă a alocării de 31 mld. euro din fondurile structurale și de coeziune era practic zero la finele lunii noiembrie 2023 (Ministerul Finanțelor, *Evoluția fluxurilor financiare dintre România și Uniunea Europeană la 30.11.2023*).

³² Ținând seama de progresul limitat înregistrat în aplicarea recomandărilor specifice de țară ale Comisiei Europene, inclusiv a celor lansate în mai 2023, eforturile de majorare a absorbției fondurilor europene trebuie să vizeze, în principal: eficientizarea guvernantei economice, planificarea strategică a investițiilor în domenii-cheie, creșterea capacității administrative de gestionare a proiectelor, prioritizarea proiectelor de mari dimensiuni și accelerarea implementării acestora, îmbunătățirea eficienței sistemului de achiziții publice și asigurarea predictibilității cadrului legislativ și instituțional (European Commission, *Recommendation for a COUNCIL RECOMMENDATION on the 2023 National Reform Programme of Romania and delivering a Council opinion on the 2023 Convergence Programme of Romania*, COM 623 final, Brussels, 24.5.2023).

³³ Deși inițial României i-a fost alocată suma de 14,2 mld. euro din componenta granturi, actualizarea acestei sume conform Art. 11(2) din Regulamentul UE 2021/241 a condus la o revizuire negativă a contribuției financiare cu 2,1 mld. euro, această componentă reducându-se la 12,1 mld. euro, ceea ce a impus ajustarea corespunzătoare a investițiilor și măsurilor prevăzute inițial în PNRR.

eficienței energetice, transformării digitale, justiției și combaterii corupției, sprijinului acordat sectorului privat, sistemului de audit și control legat de MRR. În urma examinării acestor documente, precum și a clarificărilor suplimentare solicitate, în luna septembrie 2022, Comisia Europeană a publicat evaluarea preliminară pozitivă a cererii de plată³⁴ și, după obținerea avizului din partea Comitetului Economic și Financiar, în luna octombrie 2022, a autorizat plata acestei prime tranșe, în sumă de 2,6 mld. euro (1,8 mld. euro din componenta granturi și 0,8 mld. euro din componenta împrumuturi, excluzând prefinanțările).

Cea de-a doua cerere de plată, în cuantum de 3,2 mld. euro (2,76 mld. euro excluzând prefinanțările) a fost transmisă Comisiei Europene cu o întârziere de circa două luni, la mijlocul lunii decembrie 2022³⁵, vizând îndeplinirea unui număr de 51 jaloane și ținte aferente trimestrelor I și II ale anului 2022, referitoare la reforme și investiții în domeniile pieței electricității, eficienței energetice a clădirilor, digitalizării, decarbonizării, buneii guvernante, interoperabilității bazelor de date pentru reducerea birocrăției, *cloud*-ului guvernamental, mobilității durabile. CE a făcut publică evaluarea sa preliminară a celei de-a doua cereri de plată depuse de România la finele lunii iunie 2023³⁶, procesul de validare a unor jaloane (în principal: 97, 114, 129, 133, 430, 213, cotate ca nefiind realizate satisfăcător) fiind îngreunat de timpul de răspuns la clarificările cerute de experții CE, ca și la solicitările unor dovezi suplimentare în cadrul consultărilor tehnice. În urma acestor consultări și discuții cu serviciile Comisiei, autoritățile române au operat unele corecturi și ajustări, inclusiv prin adoptarea în regim de urgență a unor acte normative ce intrau sub incidența jaloanelor cu probleme. În final, constatând că jaloanele 129 și 133 (din domeniul energiei) nu au fost îndeplinite satisfăcător, evaluarea CE a fost doar parțial pozitivă, activându-se procedura de suspendare a plăților pentru aceste două jaloane (sumă evaluată preliminar la circa 53 mil. euro), fiind acordat un interval de 6 luni pentru a le duce la îndeplinire, timp în care Comisia s-a angajat într-un dialog activ cu autoritățile române. Ca urmare, CE a transmis evaluarea sa preliminară Comitetului Economic și Financiar care, de regulă, în termen de patru săptămâni, emite un aviz pe baza căruia, prin intermediul *Comitology Committee*, CE adoptă decizia finală privind plata tranșei către România (mai puțin sumele aferente celor două jaloane nerealizate). Transferul sumei de 2,8 mld. euro (1,86 mld. euro din componenta granturi și 0,94 mld. euro din componenta împrumuturi³⁷) corespunzând cererii de plată nr. 2 s-a produs la finele lunii septembrie 2023³⁸.

Cu precizarea că aplicarea regulii consecutivității nu ar fi permis oricum depunerea celei de-a 3-a cereri de plată decât după efectuarea plății celei de-a 2-a cereri de către Comisia

³⁴ https://commission.europa.eu/system/files/2022-09/c_2022_6711_1_annexe_en.pdf

³⁵ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_22_7792

³⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3496

³⁷ <https://mfe.gov.ro/pnrr-comisia-europeana-a-evaluat-pozitiv-a-doua-cerere-de-plata-transmisa-de-romania-in-cadrul-pnrr/>

³⁸ European Commission, *NextGenerationEU: Commission disburses second payment of €2.76 billion to Romania under the Recovery and Resilience Facility*, EC Daily News, 29 / 09 / 2023.

Europeană, această întârziere, ce cumulează circa șase luni (depunere în luna decembrie 2023 față de termenul inițial, iunie 2023), a fost determinată de faptul că din cele 79 jaloane și ținte cu termenele de realizare în trimestrele III și IV din anul 2022, la mijlocul lunii octombrie 2023 un număr de 11 jaloane nu erau îndeplinite³⁹. A devenit evident că autorizarea și efectuarea plății aferente celei de-a treia tranșe nu se poate produce până la finele anului 2023, urmând a fi decalată pentru 2024, privând astfel România de un influx valutar important pentru acest an, ce ar fi putut contribui la încadrarea în calendarul asumat în PNRR, acoperirea mai bună a necesarului de finanțare externă și ameliorarea parametrilor fiscal-bugetari din 2023.

Această perioadă a fost marcată și de revizuirea PNRR în baza prevederilor art. 18 și a art. 21 din Regulamentul (UE) 241/2021 privind MRR, prin reducerea granturilor cu 2,1 mld. euro, includerea capitolului RePowerEU⁴⁰, care compensează parțial această reducere, României fiindu-i alocată suma de 1,4 mld. euro pentru acest capitol, de modificări de jaloane și ținte în baza invocării circumstanțelor obiective în care se încadrează, între altele, impactul creșterii neprevăzute, cu circa 20%, a costurilor de implementare a investițiilor din PNRR ca urmare a majorărilor drastice ale prețurilor la energie și materiale de construcții, precum și eliminarea/înlocuirea plafonului de 9,4% din PIB a cheltuielilor cu pensiile.

Cu mențiunea explicită potrivit căreia, ținând seama de situația sa economică, România nu este în măsură să finanțeze din bugetul național toate măsurile incluse în PNRR ce fac obiectul revizuirii negative, operarea diminuării cu 2,1 mld. euro a alocărilor din componenta granturi a vizat investițiile care prezentau cel mai mare risc de neîndeplinire în cei 3 ani până la incidența termenului de 30 august 2026⁴¹, principalul sector afectat fiind cel al sănătății (Componenta 12 a PNRR) care a suferit o reducere cu circa 750 mil. euro a investițiilor prevăzute, în special cele privind dezvoltarea infrastructurii publice spitalicești⁴².

³⁹ <https://cursdeguvernare.ro/cererea-3-de-plata-pnrr-mai-sunt-11-jaloane-intarziate-un-an-dincolo-de-pensiile-speciale.html>

⁴⁰ Schimbarea contextului geopolitic în primăvara anului 2022 prin invadarea Ucrainei de către Rusia și impactul economic al exacerbării prețurilor la energie, au adus în prim plan importanța securității energetice a UE. Pentru a răspunde acestei provocări majore și a reduce dependența de importul de gaze, cărbune și petrol din Federația Rusă, Comisia Europeană a lansat în luna mai 2022 planul REPowerEU care să acopere necesarul de resurse financiare pentru investițiile suplimentare, în valoare de 210 mld. euro. Toate statele membre UE trebuie să includă un nou capitol în PNRR privind reformele și investițiile aferente REPowerEU și să transmită CE planurile revizuite, ce pot conține și alte propuneri de modificări/finanțări. Până la data de 30.11.2023, toate planurile naționale revizuite fuseseră aprobate de CE, inclusiv cel al României. https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/timeline.html?lang=en

⁴¹ Cele mai multe dintre acestea au fost mutate în programele din Politica de Coeziune în cadrul CFM 2021-2027, care au un orizont mai mare de implementare, respectiv până în anul 2030 (<https://mfe.gov.ro/romania-a-transmis-comisiei-europene-propunerea-de-ajustare-a-planului-national-de-redresare-si-rezilienta/>)

⁴² Partea 1, PNRR Revizuit <https://mfe.gov.ro/pnrr/>

Deși cu întârziere, determinată de prelungirea negocierilor atât cu actorii interesați și instituțiile publice responsabile de implementarea PNRR (începute în luna martie 2023⁴³), cât și cu reprezentanții Comisiei Europene, România a reușit să transmită PNRR revizuit către CE la data de 8 septembrie 2023, aprobarea acestuia din partea Comisiei producându-se într-un interval de circa 2 luni, respectiv la data de 21 noiembrie 2023⁴⁴. În luna decembrie 2023, Consiliul UE a adoptat o nouă decizie de implementare (CID) a PNRR revizuit, cu o finanțare ușor modificată față de decizia inițială (din octombrie 2021), însumând 28,5 mld. euro (13,6 mld. euro granturi și 14,9 mld. euro împrumuturi⁴⁵). În același timp, Consiliul a recomandat României să mențină investițiile publice finanțate la nivel național, să se asigure o guvernare eficientă și să se consolideze capacitatea administrativă, pentru a permite o implementare rapidă și constantă a PNRR, precum și o punere în aplicare fără întârzieri a politicii de coeziune⁴⁶.

Este important de relevat că PNRR revizuit pune un accent mai puternic pe tranziția verde, alocând 44,1% (față de 41% în planul inițial) din fondurile disponibile pentru măsuri ce sprijină obiectivele climatice, capitolul REPowerEU incluzând două noi reforme și șapte investiții vizând accelerarea producerii de energie verde, creșterea eficienței energetice a clădirilor și recalificarea și perfecționarea forței de muncă în domeniul generării de energie verde.

Întârzierea depunerii cererii de plată nr. 3, implicând decalarea pentru prima jumătate a anului 2024 a finalizării evaluării acesteia de către Comisia Europeană și autorizării plății aferente, poate conduce la sincope în implementarea PNRR, punând în pericol încadrarea în termenele ulterioare de transmitere/validare a îndeplinirii jaloanelor și țintelor prevăzute.

Această situație ar perturba parțial calendarul fluxurilor financiare asociate și ar genera o presiune suplimentară asupra stabilității financiar-bugetare a țării.

Asupra unor asemenea riscuri atrăgea atenția și Comisia Europeană încă din raportul de țară privind România în contextul Semestrului European - pachetul de primăvară 2023, publicat la finele lunii mai a.c. care nota că, din cauza slabei guvernare și a capacității limitate a administrației publice, există riscul unor întârzieri semnificative în implementarea planului, cu

⁴³ <https://mfe.gov.ro/comitetul-de-monitorizare-a-planului-national-de-redresare-si-rezilienta/>

⁴⁴ <https://mfe.gov.ro/comisia-europeana-a-aprobat-modificarea-planului-national-de-redresare-si-rezilienta-al-romaniei-in-valoare-de-28,5-mld-de-euro/>

⁴⁵ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/12/08/recovery-fund-council-greenlights-amended-national-plans-for-13-member-states/>

⁴⁶ Consiliul Uniunii Europene (2023). *DECIZIE DE PUNERE ÎN APLICARE A CONSILIULUI de modificare a Deciziei de punere în aplicare din 29 octombrie 2021 de aprobare a evaluării planului de redresare și reziliență al României*, Dosar 2023/0428, Bruxelles, 5 Decembrie.

referiri explicite la cele generate de prelungirea perioadei aferente celei de-a doua cereri de plată și, respectiv, a revizuirii PNRR⁴⁷.

Un raport elaborat de Departamentul de Cercetare al Parlamentului European privind derularea planurilor de redresare și reziliență ale țărilor membre UE publicat în iunie 2023 plasa România între cele câteva țări în care se întrevăd riscuri în creștere de apariție a unor întârzieri, recomandându-se sporirea eficienței guvernării și întărirea capacității administrative, precum și accelerarea implementării programelor operaționale ale politicii de coeziune din exercițiul financiar 2021-2027 în strânsă complementaritate și sinergie cu PNRR⁴⁸. De asemenea, în raportul anual al Comisiei Europene privind implementarea Mecanismului de Redresare și Reziliență la nivelul țărilor UE, publicat în septembrie 2023⁴⁹, se preciza că, în cazul României, riscul producerii de întârzieri în implementarea PNRR este în creștere.

⁴⁷ European Commission, *2023 Country Report – Romania*, Commission Staff Working Document SWD(2023) 623 final, Brussels, 24.5.2023.

⁴⁸ European Parliament, *Recovery and resilience plans in the 2023 European Semester. Progress and country-specific recommendations*, EPRS Briefing, June 2023.

⁴⁹ European Commission, *Annex to the Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of the Recovery and Resiliency Facility: Moving forward*, COM(2023) 545 final, Annex 1 – Part 2/2, Brussels, 19.9.2023.

7. *Spending reviews*

Sustenabilitatea finanțelor publice reclamă punerea de acord a resurselor disponibile (veniturilor bugetare) cu nevoi stringente; ea se poate realiza prin creșterea productivității bunurilor publice oferite de Guvern, reducere de cheltuieli și, sau venituri suplimentare. Eficiența cheltuielilor publice devine o prioritate pentru autoritățile naționale.

Investigarea eficienței presupune compararea costurilor (eforturilor) și a beneficiilor (rezultatelor), o activitate fiind cu atât mai eficientă cu cât rezultatul pentru un anumit efort este mai mare. Aplicând această idee la nivelul cheltuielilor guvernamentale eficiența acestora presupune furnizarea celui mai mare beneficiu potențial pentru populația țării, luând în considerare suma cheltuită în termeni de „*value for money*”. Determinarea eficienței cheltuielilor publice poate presupune fie minimizarea eforturilor (cheltuielilor) pentru obținerea aceluiași rezultat, fie maximizarea rezultatului (beneficiului) menținând constant nivelul efortului.

În acest context, practica utilizării sporadice, ca instrument de lucru la nivelul guvernelor, a analizelor de cheltuieli publice (*Spending Review*) în Uniunea Europeană și în statele membre ale OCDE a cunoscut o extindere în tot mai multe țări după criza financiară globală din 2008-2009 și ulterior, pe baza unei examinări tot mai sistematice a cheltuielilor publice, devenind un instrument de management esențial pentru îmbunătățirea performanței bugetare, sub presiunea impactului pandemiei în 2020, a crizei energetice și a inflației ridicate în 2021 și 2022, la care s-au adăugat tensiunile geopolitice în creștere.

Comisia Europeană și OECD subliniază importanța acestor tipuri de analize în procesul bugetar, în special în cazul bugetului construit pe bază de performanță. Conform ultimului sondaj realizat de OECD în rândul statelor membre, România și Costa Rica, în anul 2020, din 39 de state doar 6 nu realizau analize de tip *Spending Review* nici măcar ocazional; în 26 dintre statele cuprinse în sondaj există o unitate centralizată de analiză a cheltuielilor publice, în 18 state această unitate fiind parte a ministerului de finanțe, în alte 4 state unitatea de analiză este subordonată direct președintelui statului, iar în Spania unitatea responsabilă este chiar instituția fiscală independentă. Înainte de apariția crizei sanitare generată de Covid, principalele obiective vizate de analizele de cheltuieli publice au fost reprezentate de alinierea cheltuielilor la prioritățile guvernului, îmbunătățirea eficienței în cadrul programelor și politicilor publice și, în ultimă instanță, controlul nivelului cheltuielilor totale⁵⁰.

La nivelul UE, considerând *Spending Review* un instrument util pentru îmbunătățirea calității finanțelor publice, Eurogroup a aprobat în 2016 un set de principii comune care trebuie urmate de statele membre din zona euro, cum ar fi (Eurogroup, 2016⁵¹): un angajament politic

⁵⁰ OECD (2020). *Spending review dataset*, OECD Database on spending review practices.

⁵¹ Eurogroup statement (2016). *Thematic discussions on growth and jobs: common principles for improving expenditure allocation*, Eurogroup Press release, September 9.

puternic și susținut la nivel național înalt; conceperea și punerea în aplicare a *Spending Review* ar trebui să includă obiective cu ținte cuantificate; monitorizarea și comunicarea către public a progreselor și a rezultatelor *Spending Review*; concluziile și implementarea rezultatelor *Spending Review* ar trebui să fie în concordanță cu planificarea bugetară anuală și multianuală.

Aceste audituri ale cheltuielilor publice, funcție de aria de analiză a cheltuielilor publice se împart în două categorii: „Spending Review” de tip „comprehensiv”, care acoperă o mare parte din cheltuielile publice totale (minimum $\frac{3}{4}$) pe o anumită perioadă de timp, cu scopul de a prioritiza programele pe baza obiectivelor de politică și/sau a performanței și, respectiv de tip „selectiv”, fiind vizate doar anumite tipuri de cheltuieli publice. Majoritatea analizelor de cheltuieli de tip selectiv la nivelul statelor europene au fost efectuate în 4 domenii principale: educație; sănătate; protecție socială; acțiuni economice (de exemplu: transporturi, servicii poștale), pe lângă acestea practicându-se și pentru alte activități (de exemplu: securitate, situații de urgență și apărare). De asemenea, acestea sunt și cele mai des întâlnite în practică la nivelul statelor membre UE.

În aceeași ordine de idei, multe țări practică concomitent cele două tipuri de analiză a cheltuielilor, în același an (ex. Estonia, Finlanda, Letonia, Luxemburg, Portugalia), sau, cum este cazul Olandei, care face o dată la 10 ani „spending review” de tip comprehensiv, în perioada intermediară utilizând analiza cheltuielilor de tip selectiv. Aceste analize de cheltuieli sunt întreprinse, de regulă, de ministerele de finanțe în colaborare cu alte ministere de resort, entități publice.

Pentru România, problema eficienței cheltuielilor publice este extrem de acută în condițiile în care nivelul scăzut al acestora comparativ cu celelalte state membre ale UE privează cetățenii de bunuri și servicii publice în cantitatea și la calitatea necesare. Tăierea fără discernământ a cheltuielilor publice, dincolo de un prag critic, poate cauza daune foarte mari, un salt abrupt către ineficiența acestora.

Utilizarea acestei practici de realizare a unor analize de cheltuieli publice (*Spending Review*) la nivelul României este binevenită în contextul impactului pozitiv pe care rezultatele acestor analize îl pot avea în procesul de alocare a resurselor financiare publice limitate, evidențiind motivele și sursele unor randamente reduse în anumite sectoare publice și punând în concordanță efortul financiar din fonduri publice și rezultatul ce urmează a fi atins prin alocarea respectivă de resurse. Astfel de analize de cheltuieli publice pot contribui la o mai bună programare bugetară anuală, dar și la o programare multi-anuală având în vedere că este vorba despre rezultate ale unor alocări de resurse financiare care apar cu un decalaj temporal de câțiva ani, în funcție de sectorul public vizat.

Nu în ultimul rând, nivelul redus al veniturilor bugetare din structura bugetului public reclamă o mai bună alocare a resurselor financiare, în special în sectoarele caracterizate de o

subfinanțare cronică și de la care societatea în ansamblu așteaptă o îmbunătățire a rezultatelor, în principal din perspectivă calitativă (educație, sănătate etc.)

Pornind de la aceste rațiuni de principiu, în cadrul PNRR-Componenta 8, O3 (Îmbunătățirea eficienței cheltuielilor publice), Reforma 3 (Îmbunătățirea mecanismului de programare bugetară) sunt prevăzute două jaloane (201 și 203) referitoare la analizele de cheltuieli în domeniile educație și sănătate (T2 2023), respectiv implementarea măsurilor rezultate din aceste analize în bugetul anului 2024 al ordonatorilor de credite analizați și realizarea unei evaluări ex-post independente ce revine Consiliului fiscal al României (potrivit jaloanelor 199 și 204 din PNRR prin extinderea mandatului acestuia conform OUG nr. 187/2022).

Guvernul a aprobat în lunile noiembrie și decembrie 2023, prin memorandum, rapoartele de analiză și măsurile de eficientizare a cheltuielilor publice în domeniul sănătății și respectiv educației, realizate de Ministerul Finanțelor împreună cu Ministerul Sănătății și CNAS, respectiv Ministerul Educației, din grupurile de lucru făcând parte și reprezentanți ai Băncii Mondiale.

Rezultatele analizei cheltuielilor publice în domeniul sănătății, respectiv educației s-au concretizat în propunerea a 5, respectiv 6 măsuri de eficientizare a cheltuielilor. Fiecărei măsuri i s-au precizat obiectivele și acțiunile de întreprins, beneficiile estimate și aspectele specifice, indicatori de monitorizare, instituțiile responsabile și calendarul de implementare. În plus, analiza cheltuielilor publice în domeniul educației prevede elaborarea, anual, a unui raport de monitorizare a gradului de implementare pentru informarea Guvernului și a Consiliului fiscal. Atât pentru domeniul sănătății, cât și al educației, implementarea tuturor măsurilor începe din anul 2024, cu implicațiile aferente asupra proiecțiilor bugetare.

Din perspectiva unei abordări sistematice, absolut necesare în cazul României, importanța *Spending Review* este pusă în evidență de faptul că, potrivit jalonului 202 din PNRR, Guvernul a aprobat, în luna iulie 2023, Strategia analizei cheltuielilor publice pentru perioada 2024-2030 și un calendar care implică practic toate ministerele, precum și alte entități publice relevante. Analizele de cheltuieli vizează domenii specifice, de tip selectiv, dar în cele mai multe cazuri sunt articulate pe verticala sau orizontala domeniului, incluzând atât aspecte cantitative, cât și calitative, având ca obiectiv final implementarea măsurilor rezultate în proiecțiile bugetare în scopul creșterii eficienței cheltuielilor publice.

Concluzii

- Cea mai acută problemă a României (alături de deficitele externe și slăbiciuni instituționale) este deficitul bugetar care, în 2023, a rămas în jur de 6% din PIB. România este sub incidență procedurii de deficit excesiv și are, probabil, cel mai mare deficit structural în UE.
- Corecția deficitului trebuie făcută, în principal, pe partea de venituri. Într-un stat al UE cu venituri fiscale extrem de joase, cca. 27% din PIB, când media, în UE, este de peste 40% din PIB, cu subfinanțare masivă și cronică a educației și sănătății publice, cu evaziune fiscală și evitare a plății taxelor și impozitelor aproape instituționalizate, cu un decalaj la colectarea de TVA de peste 36% față de media din UE de cca. 5%, aceasta este alternativa de bun-simț, logică.
- România trebuie să cheltuiască mai eficient și de aceea sunt necesare *spending reviews*, cum se fac în OCDE. Pentru 2023 au fost elaborate asemenea analize pentru sănătate și educație.
- Măsurile fiscale, adoptate de Guvern în 2023, ar avea un impact de cca. 1% din PIB în 2024. Măsuri suplimentare sunt necesare pentru a duce deficitul bugetar către 3% din PIB în câțiva ani.
- Noua lege a pensiilor este necesară pentru a elimina inechități flagrante, pentru a ține cont de îmbătrânirea populației. Dar impactul pe termen imediat și mediu este sever, mărește deficitul mult, fiind vorba de cheltuieli permanente.
- Este nevoie de continuarea reformei fiscale. Trebuie combătute fără menajamente evaziunea fiscală și optimizările fiscale. Reforma fiscalității implică și reforme privind piața muncii, care este puternic distorsionată.
- Bani europeni pot atenua efectul contracționist, inevitabil al corecției deficitului bugetar.
- Nerealizarea unei ajustări credibile, substanțiate prin măsuri transparente, care corectează neajunsurile existente ale cadrului fiscal actual (regresivitate / evaziune fiscală mare, determinată și de legislația defectuoasă, dar și de arhitectura instituțională ineficientă) poate duce la evoluții dezordonate ale economiei.
- Cele mai recente date privind execuția bugetară a anului 2023 arată că deficitul bugetar *cash* ar depăși cu 39-40 mld. lei ținta stabilită prin bugetul inițial (4,4% din PIB), ajungând în apropierea nivelului de 6,8% din PIB. Însă, în contextul subexecuției semnificative a cheltuielilor de capital, există premise ca deficitul bugetar *cash* al anului 2023 să se situeze în jurul valorii de 6% din PIB.
- Construcția bugetară pentru anul 2024 are în vedere o țintă de deficit bugetar *cash* de 5,0% din PIB, reprezentând o diminuare cu 0,94 pp din PIB, față de nivelul estimat de MF pentru anul 2023 (5,94% din PIB). Nivelul corespunzător al țintei de deficit bugetar ESA 2010 pentru anul 2024 este de 4,9% din PIB.
- Privind includerea *ex-ante* în proiecția bugetară a unor venituri ipotetice de 19 mld. lei, provenite din ameliorarea dorită a eficienței colectării / digitalizarea ANAF, CF nu

le poate lua în considerare în virtutea principiului prudenței. În consecință, CF apreciază drept posibilă încasarea unor venituri mai mici cu circa 19 mld. lei, reprezentând circa 1,1% din PIB, față de țintele asumate în proiectul de buget.

- Evoluția în planificare a cheltuielilor bugetare, exprimate ca pondere în PIB, este cu precădere rezultatul majorării cheltuielilor cu proiectele finanțate din fonduri europene, cheltuielilor de personal, asistență socială și altor cheltuieli, contrabalansate de diminuarea subvențiilor, a altor transferuri și a cheltuielilor cu bunuri și servicii.
- CF apreciază ca probabil un necesar suplimentar de alocări bugetare de circa 4,5 mld. lei la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii și cu asistența socială, reprezentând circa 0,26% din PIB.
- **Pe baza unei abordări prudente a veniturilor și cheltuielilor, CF apreciază construcția bugetară pentru anul 2024 drept compatibilă cu un deficit *cash* în jurul valorii de 6,4% din PIB. Evaluarea privind deficitul *cash* are în vedere informațiile de care a dispus CF, incertitudini privind forma finală a măsurilor adoptate de autorități și ipoteza că nu se va recurge la o reducere forțată de cheltuieli.**
- În aceste condiții, CF semnalează existența unor riscuri majore cu privire la procesul de consolidare, potrivit construcției bugetare actuale.
- Conform cadrului fiscal-bugetar proiectat pe termen mediu, consolidarea bugetară în perioada 2025-2027 este realizată exclusiv pe partea de cheltuieli, ponderea veniturilor bugetare în PIB indicând un trend descendent în perioada analizată.
- CF a subliniat în opiniile și analizele sale că ajustarea macroeconomică și consolidarea fiscală au nevoie de o creștere semnificativă a veniturilor fiscale.
- CF a subliniat în mod constant în rapoartele și opiniile sale faptul că pentru România fondurile europene reprezintă o resursă financiară cheie a dezvoltării economice.
- CF apreciază că, în absența unor politici suficient de concrete și credibile care să sprijine realizarea consolidării fiscal-bugetare pe termen mediu pe partea de venituri, dar și creșterea gradului de colectare, balanța riscurilor este clar înclinată în direcția înregistrării unor deficite mai ridicate decât cele preconizate de cadrul fiscal-bugetar pentru perioada 2025-2027.

Opiniile și recomandările formulate mai sus de CF au fost aprobate de Președintele Consiliului Fiscal, conform prevederilor art. 56, alin (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010 republicată, în urma însușirii acestora de membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 19 decembrie 2023.

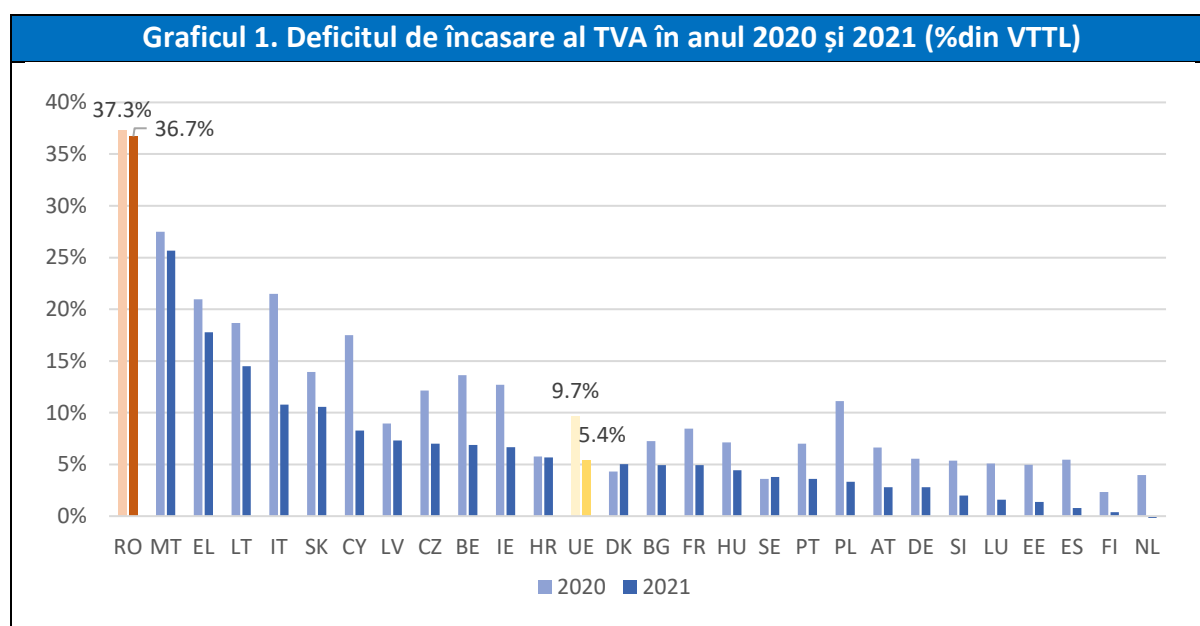
19 decembrie 2023

Președintele Consiliului Fiscal

Acad. Daniel DĂIANU

Anexa I – Decalajul de colectare al TVA

Una dintre problemele structurale ale sistemului fiscal al României o reprezintă colectarea deficitară a taxei pe valoarea adăugată (TVA), mai ales în contextul în care România înregistrează an de an niveluri joase ale veniturilor fiscale (circa 27 la sută, penultimul loc după Irlanda), ceea ce face ca spațiul fiscal să fie insuficient pentru ca statul să poată asigura bunuri publice de importanță capitală pentru cetățenii săi, precum și ca funcțiile finanțelor publice⁵² (de stabilizare, de alocare și de redistribuire) să aibă o funcționare eficientă la nivelul economiei. Conform datelor Comisiei Europene⁵³, România înregistra la nivelul anului 2022 un nivel al veniturilor din TVA de 6,7 la sută din PIB (ocupând poziția 24 în clasamentul statelor UE), reprezentând aproximativ 25 la sută din veniturile totale ale bugetului public. Această clasare survine ca o consecință a unor randamente ale colectării TVA care istoric s-au menținut la cel mai slab nivel dintre statele membre ale UE: *gap* de colectare de peste 30 la sută, din anul 2000 până în prezent. Ultimul raport anual privind decalajul de încasare al TVA realizat de către Comisia Europeană⁵⁴ vine să certifice acest fapt, România având un deficit de încasare al TVA (calculat ca diferență între TVA care se poate colecta teoretic (VTTL) și TVA efectiv colectat) de 36,7 la sută, cu peste 10 puncte procentuale mai mult decât următoarea clasată Malta și la o diferență semnificativă de media UE, de 5,4 la sută (*Grafic 1*).



Sursa: European Commission, CASE, Poniatoski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Śmietanka, A., Sojka, A., VAT gap in the EU – Report 2023, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023.

Statele din regiune au înregistrat în ultimii ani progrese semnificative în domeniul combaterii evaziunii fiscale în cazul TVA, îmbunătățindu-și semnificativ randamentele colectării, ca urmare a digitalizării sistemelor de administrare fiscală națională. Astfel, Cehia a ajuns în anul

⁵² Conform Musgrave (1959).

⁵³ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_taxag_custom_8802344/default/table?lang=en

⁵⁴ https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/value-added-tax-vat/vat-gap_en

2021 la un *gap* de încasare al TVA de 7 la sută, Bulgaria 4,9 la sută, Ungaria 4,4 la sută și Polonia 3,3 la sută. Mai mult, mărimea *gap*-ului de colectare se poate observa analizând cifrele în termeni absoluți, unde România înregistrează un deficit de aproximativ 9,7 miliarde euro, ocupând poziția a două după Italia, cu 14,6 miliarde euro. Prin comparație, Italia este o economie cu un PIB de aproximativ 7 ori mai mare decât cel al României, ceea ce vine să întărească problema de securitate economică cu care se confruntă bugetul public.

Exemple de succes din spațiul CEE (*Tabel 1*) care au dus la combaterea evaziunii în perioada 2013-2021 se regăsesc în Letonia (reducere cu 18 puncte procentuale a decalajului de încasare al TVA), Ungaria (reducere cu 17,6 puncte procentuale a decalajului de încasare al TVA), Polonia (reducere cu 22 puncte procentuale a decalajului de încasare al TVA) și Slovacia (reducere cu 22 puncte procentuale a decalajului de încasare al TVA), toate având un numitor comun în acest demers, respectiv digitalizarea administrațiilor fiscale.

Tabel 1. Centralizarea demersurilor în domeniul digitalizării administrațiilor fiscale în statele CEE.

Țara	Demersurile întreprinse
Letonia	<p>2011: introducerea obligativității persoanelor plătitoare de TVA de a depune date detaliate prin Sistemul de Declarație Electronică.</p> <p>2016: introducerea unui sistem intern de taxare inversă care vizează anumite echipamente IT și electronice, cereale și metale prețioase cu risc ridicat de comercializare frauduloasă.</p> <p>2017: lărgirea măsurii anterioare prin aplicarea taxării inverse și în cazul livrărilor de fier vechi și semifabricate metalice.</p> <p>2018: demararea unui proces de reformă coordonat de Banca Mondială pentru monitorizarea decalajului de încasare al TVA și îmbunătățirea eficienței procesului de audit.</p> <p>2018: detalierea obligațiilor de raportare pentru toate tranzacțiile începând de la 150 de euro, precum și extinderea drepturilor administrațiilor fiscale de a suspenda activitatea economică a unui contribuabil în cazul în care acesta nu și-a achitat obligațiile fiscale restante supuse recuperării.</p> <p>2019: competențele administrației fiscale au fost extinse în continuare prin drepturi suplimentare de inițiere a procedurilor de radiere din registrul de TVA.</p>
Ungaria	<p>2014: introducerea caselor de marcat electronice pentru sectoarele HORECA și retail (până în anul 2016 au fost conectate la infrastructura administrației fiscale peste 200.000 de case de marcat).</p> <p>2015: începerea monitorizării în timp real a deplasării bunurilor de risc prin sistemul EKAER.</p> <p>2013, 2015 și 2017: aplicarea extinsă a sistemului de taxare inversă.</p>

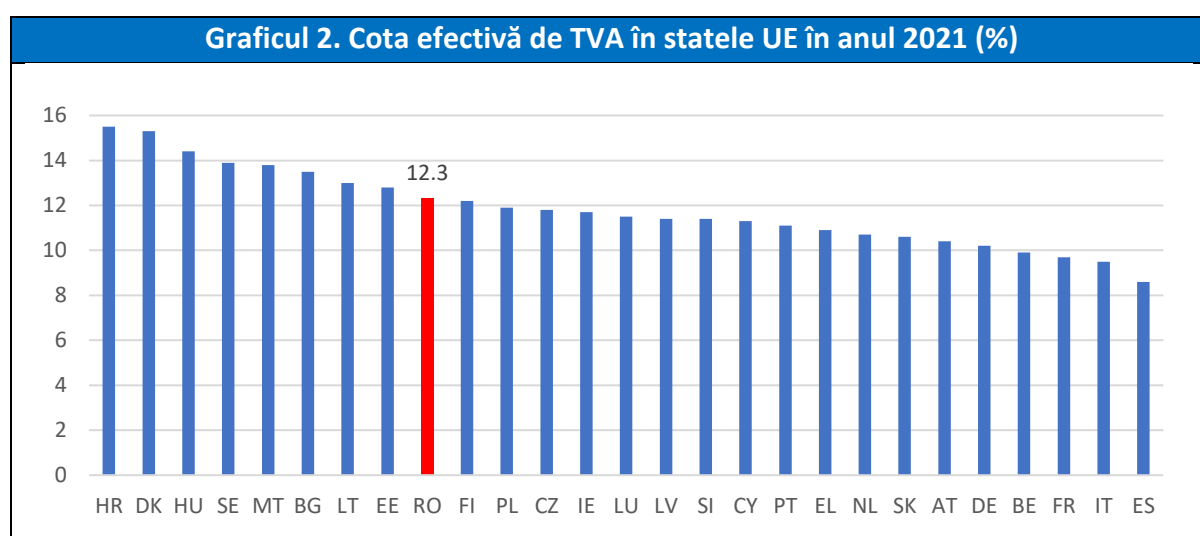
	<p>2018: introducerea cerinței de raportare în timp real, prin care companiile din această țară sunt obligate să raporteze date despre toate facturile a căror valoare a TVA-ului depășește 300 de euro.</p> <p>2020: extinderea măsurii anterioare prin eliminarea plafonului de 300 de euro.</p> <p>2021: extinderea celor două măsuri anterioare prin obligația de a declara nu doar facturile emise, ci și cele primite.</p>
Polonia	<p>2016: introducerea sistemului SAF-T pentru marile corporații, dar până în 2020 acest sistem a fost extins la 1,6 de plătitori de impozit.</p> <p>2017: implementarea sistemului SENT pentru monitorizarea circulației bunurilor și colectarea de date de la terți.</p> <p>2013, 2015 și 2017: aplicarea extinsă a sistemului de taxare inversă.</p> <p>2018: inițierea unui sistem informatic al casei de compensare conceput pentru a combate fraudă fiscală prin schimbul de informații între administrația fiscală și sistemul bancar.</p> <p>2018: introducerea unui sistem de plată divizată (<i>split payment mechanism</i>), limitat la tranzacțiile B2B.</p> <p>2019: extinderea sistemului de plată divizată pentru toate facturile care depășesc 3300 euro pentru anumite categorii de bunuri și servicii.</p> <p>2019: Ministerul de Finanțe din Polonia începe să emită Lista Albă a Contribuabililor, prin care se facilitează verificarea furnizorilor.</p>
Slovacia	<p>2014: introducerea obligației de completare a declarațiilor de TVA cu date de tranzacționare detaliate, pentru toate persoanele plătitoare de TVA și toate tranzacțiile domestice și intra-comunitare.</p> <p>2014: aplicarea unui mecanism de taxare inversă care să cuprindă printre altele: unele produse din fier și oțel, produse agricole, telefoane mobile și <i>device</i>-uri precum microprocesoare și unități centrale de procesare.</p>

Sursa: European Commission, CASE, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Śmietanka, A., Sojka, A., VAT gap in the EU – Report 2023, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023.

În cazul României, decizia de a sista proiectul de asistență pentru digitalizarea și restructurarea sistemului de administrare fiscală cu Banca Mondială din anul 2018⁵⁵ a reprezentat practic o blocare a procesului de reformă în domeniul digitalizării. Obiectivele acestui program vizau creșterea eficacității și eficienței colectării impozitelor și contribuțiilor sociale și îmbunătățirea conformării fiscale, inclusiv prin reducerea poverii asupra contribuabililor. Un proiect similar a fost implementat și în Bulgaria, iar rezultatele au fost spectaculoase, această țară înregistrând un randament al colectării TVA mai bun, reflectat de un gap de TVA de 4,9%, sub media UE de 5,4%.

⁵⁵ <http://www.consiliulfiscal.ro/RA%20CF%202019.pdf>

Tot conform raportului CE se arată că deși în ultimii ani la nivel național au existat premise favorabile pentru îmbunătățirea colectării TVA, o creștere economică cumulată între 2013 și 2021 de 34 la sută în termeni reali și reducerea cotei standard de TVA cu 5 puncte procentuale, nu au existat efecte vizibile în ceea ce privește ameliorarea decalajului de încasare. Având în vedere cota efectivă de TVA pe care România o înregistrează în acest moment, 12,3 la sută, locul 9 în UE (*Grafic 2*), putem considera că nu nivelul de impozitare este principala cauză pentru deficitul uriaș de încasare. Posibile creșteri ale cotelor standard de TVA pot avea efecte nefaste asupra populației cu venituri reduse, pentru care majoritatea veniturilor este direcționată către consum, generând un sistem fiscal și mai regresiv⁵⁶ decât în prezent, adâncind astfel decalajele dintre clasele sociale și creând tensiuni nedorite între acestea.



Sursa: European Commission, CASE, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Śmietanka, A., Sojka, A., VAT gap in the EU – Report 2023, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023.

Un studiu al unui grup de experți din anul 2022⁵⁷, arată că decalajul de încasare al TVA este generat de o suită de factori, dar în special de slaba informatizare a ANAF. La nivel național, soluții eficiente implementate în majoritatea statelor europene, precum conectarea caselor de marcat la serverele Centrului Național de Informații Financiare (CNIF), operaționalizat abia în anul 2021 sau e-Factura, au fost implementate parțial și cu mari întârzieri și dificultăți. Mai mult realizarea analizelor de risc fiscal cu ajutorul celor mai noi tehnici de Inteligență Artificială (AI) este încă doar la stadiul de discuții. Lipsa digitalizării sistemului de administrare fiscală creează condiții favorabile fraudei, deoarece modul în care funcționează TVA, prin „regimul tranzitoriu”⁵⁸, permite realizarea fraudei de tip carusel. CE, prin Directiva UE

⁵⁶ Impozitele indirecte și în special TVA generează acest sistem regresiv.

⁵⁷ http://www.consiliulfiscal.ro/Analiza_sistem_fiscal_RO.pdf

⁵⁸ Acest tratament implică un tratament hibrid, respectiv: i) plăți fracționate pentru tranzacțiile B2B (tranzacții între operatori economici și B2C (tranzacții între operatori economici și consumatorii finali) pe teritoriul unui aceluiași stat, exceptând unele categorii de bunuri cu risc ridicat de evaziune (cereale, fier vechi, imobile, energie, computere și telefoane mobile) pentru care se aplică taxarea inversă și ii) taxarea inversă pentru tranzacțiile B2B între statele membre.

2018/1695 a abordat acest subiect, permițând statelor membre să aplice măsuri de taxare inversă⁵⁹ în toate tranzacțiile B2B, acest procedeu putând fi în folosul îmbunătățirii randamentelor de colectare în state precum România, unde capacitatea de colectare este destul de redusă, prin: i) eliminarea completă a fraudei de tip carusel, ii) eliminarea completă a rambursărilor de TVA și deci a costurilor asociate controalelor fiscale asociate, precum și riscul de rambursări nejustificate, iii) creșterea colectării prin diminuarea numărului de contribuabili care au efectiv TVA de plată și iv) reducerea numărului de litigii aflate în instanțe, majoritatea dintre acestea fiind în legătură fie cu obligația de a colecta, fie cu dreptul de a deduce TVA în tranzacțiile B2B. Printre soluțiile sugerate la acel moment de grupul de experți și care în continuare pot fi implementate, generând un plus de venituri de circa 1-2 la sută din PIB, se numără: i) digitalizarea procesului de administrare a TVA, prin implementarea e-Factura pentru toate tranzacțiile B2B, dar și corelarea informațiilor primite de la acest sistem cu cele obținute de la casele de marcat deja conectate la CNIF, ii) îmbunătățirea controlului la frontiere prin utilizarea unor metode moderne de scanare în vămi, cât și prin utilizarea unor metode cantitative de reducere a fenomenului de sub-evaluare a valorilor declarate în punctele vamale, iii) generalizarea taxării inverse în condițiile Directivei UE 2018/1695 și iv) fundamentarea controalelor ANAF pe rezultatul unor evaluări de risc, bazate pe tehnici de analiză *big data* în care ANAF să colecteze date despre contribuabili și ulterior, activitatea de control să vizeze acele domenii de activitate unde există riscuri mari de evaziune în domeniul TVA, neemitere de bonuri fiscale sau neemitere de facturi, în acest sens implementarea SAF-T fiind un pas important realizat de autorități.

O altă chestiune de importanță majoră pentru reducerea evaziunii în domeniul TVA este reprezentată de pragurile diferite pentru microîntreprinderi și TVA. Reducerea pragului de eligibilitate pentru care o firmă este încadrată în categoria microîntreprinderilor pentru a egala pragul de TVA reprezintă o măsură importantă, aplicată în majoritatea statelor UE, cu rezultate în ceea ce privește combaterea eludării sistemului fiscal. Mai mult, această măsură ar avea și rolul de a descuraja deducerile de cheltuieli inutile bunei funcționării a întreprinderii, cu efecte imediate în reducerea evaziunii fiscale.

⁵⁹ Nu poate fi generalizată fără unanimitate la nivelul statelor membre.

Anexa II – Recomandări ale instituțiilor financiare internaționale privind reforma cadrului fiscal

În Planul Național de Redresare și Reziliență (PNRR), în cadrul pilonului privind *Creșterea economică inteligentă, sustenabilă și incluzivă*, o componentă importată este reprezentată de reformele fiscale și reforma sistemului de pensii.

În privința reformelor fiscale, cele mai importate măsuri vizează **reforma ANAF prin digitalizare, modernizarea sistemului vamal și implementarea vămii electronice, îmbunătățirea mecanismului de programare bugetară, revizuirea cadrului fiscal, crearea și operaționalizarea Băncii Naționale de Dezvoltare, îmbunătățirea proceselor de administrarea a impozitelor și taxelor și asigurarea capacității de răspuns la provocările informaționale actuale și viitoare a Ministerului de Finanțe și ANAF**. Conform PNRR, aplicarea acestor măsuri ar trebui să conducă la **creșterea ponderii veniturilor fiscale în PIB cu 3 puncte procentuale și la reducerea decalajului la T.V.A. cu 5 puncte procentuale**. Ambii indicatori se raportează la valoarea medie a anilor 2019 și 2020.

Un set important de măsuri vizează digitalizarea ANAF. Conform PNRR, jaloanele incluse în această componentă ar trebui să conducă la **creșterea veniturilor colectate de administrația fiscală cu cel puțin 2,5 puncte procentuale din PIB și la reducerea decalajului de încasare a T.V.A. cu 5 puncte procentuale**.

În cadrul componentei ce privește **revizuirea cadrului fiscal sunt incluse patru măsuri**: (i) analiza sistemului fiscal al României cu scopul de a formula recomandări pentru a se asigura că sistemul fiscal contribuie la promovarea și menținerea unei creșteri economice sustenabile; (ii) modificări aduse Codului fiscal care reduc treptat domeniul de aplicare al regimului fiscal special aplicabil microîntreprinderilor; (iii) modificări aduse Codului fiscal în vederea reducerii și/sau a eliminării altor stimulente fiscale cu scopul de a simplifica sistemul fiscal, de a-l face mai eficient, mai transparent și mai echitabil și intrarea în vigoare a legislației de extindere a impozitării ecologice; (iv) modificări aduse Codului fiscal care reduc treptat stimulentele fiscale pentru personalul angajat în sectorul construcțiilor.

Primul pas în revizuirea sistemului fiscal a fost realizat prin îndeplinirea jalonului 205, privind analiza sistemului fiscal al României. Aceasta a fost realizată, cu sprijinul asistenței tehnice, de către Banca Mondială (BM) și publicată în martie 2023. De menționat faptul că, în descrierea jalonului privind modificările aduse Codului fiscal, este precizat că acestea se vor face având în vedere recomandările formulate în analiza sistemului fiscal al României.

Obiectivele recomandărilor formulate de Banca Mondială țintesc îmbunătățirea structurii veniturilor fiscale, creșterea ponderii veniturilor fiscale în PIB cu 0,5 puncte procentuale în 2025, comparativ cu 2019, eliminarea lacunelor din sistemul fiscal, simplificarea normelor fiscale, realizarea unui sistem fiscal mai eficient și mai echitabil, modificarea impozitării proprietății. Reformele fiscale ar trebui implementate până la 31 martie 2025. Tabelul

următor sintetizează recomandările de revizuire a cadrului fiscal, propuse de Banca Mondială în studiul menționat.

Tabel 2 – Recomandările propuse de Banca Mondială pentru revizuirea cadrului fiscal

Domenii de revizuire și calendarul propus	Reforme propuse	Scenarii	Impact și observații
Impozitul pe venitul persoanelor fizice și contribuțiile de asigurări sociale (2025-2028)	<ul style="list-style-type: none"> Introducerea unui sistem progresiv al cotelor pentru impozitul pe venitul persoanelor fizice. Eliminarea scutirilor pentru impozitul pe venitul persoanelor fizice (construcții, agricultură și IT). Eliminarea contribuției pentru sănătate (finanțarea asistenței medicale prin impozitarea generală) și/ sau introducerea unui credit de impozit pe venitul din muncă rambursabil pentru lucrătorii cu venituri mici. 	<ul style="list-style-type: none"> Scenariul 1: păstrarea cotelor actuale, eliminarea scutirilor pentru impozitul pe venitul persoanelor fizice și creșterea nivelului indemnizației de bază (deduceri persoanele). Impact fiscal neutru, deoarece creșterea deducerii este compensată de eliminarea scutirilor. Scenariul 2: creșterea impozitului pe venit de la 10% la 13% și introducerea unui credit fiscal rambursabil pentru veniturile salariale reduse. Scenariul 3: eliminarea deductibilității CAS, introducerea a trei cote progresive pentru impozitul pe veniturile persoanelor fizice din muncă (6% pentru veniturile de până la 80.000 de RON/ an; 12% pentru veniturile cuprinse între 80.001 RON/ an și 189.000 RON/ an; 18% pentru venituri peste 189.000 RON/ an) și introducerea unui credit fiscal rambursabil pentru veniturile salariale reduse. Scenariul 4: eliminarea CASS, eliminarea deductibilității CAS și introducerea a trei cote progresive pentru impozitul pe veniturile persoanelor fizice din muncă (10% pentru veniturile de până la 42.000 RON/ an; 20% pentru veniturile cuprinse între 42.001 RON/ an și 100.000 RON/ an; 25% pentru veniturile de peste 100.000 RON/ an). 	<ul style="list-style-type: none"> Toate scenariile sunt realizate în condițiile asigurării neutralității impactului. Măsurile propuse asigură o așezare mai echitabilă a sarcinii fiscale, încurajarea participării pe piața muncii și scăderea numărului de persoane din sectorul informal.
Impozit pe capital (2023-2025)	<ul style="list-style-type: none"> Introducerea unei sistem echitabil de impozitare a câștigurilor de capital. 	<ul style="list-style-type: none"> Impozitarea cu 10% a tuturor câștigurilor din capital. Acordarea de scutiri pentru câștigurile de capital din proprietățile ocupate de proprietari. Eliminarea impozitului pe tranzacțiile de vânzare a proprietăților rezidențiale. 	<ul style="list-style-type: none"> Nu sunt prezentate date.
Impozit pe profit (2023-2024)	<ul style="list-style-type: none"> Simplificarea stimulentei fiscale pentru cercetare și dezvoltare. Eliminarea scutirilor de impozit actuale. Efectuarea unei revizui a eficienței scutirii de impozit pentru profiturile reinvestite. 	<ul style="list-style-type: none"> Simplificarea stimulentei fiscale pentru cercetare și dezvoltare la o singură deducere. Eliminarea scutirii de impozit pentru întreprinderile nou înființate. Eliminarea reducerii impozitului pe profit pentru societățile care își măresc capitalul social. Înlocuirea scutirii de impozit pentru profiturile reinvestite cu un credit fiscal pentru investiții. 	<ul style="list-style-type: none"> Nu sunt prezentate date.
Regimul microîntreprinderilor (2023-2025)	<ul style="list-style-type: none"> Reducerea pragului de eligibilitate pentru microîntreprinderi. Reevaluarea cotei corespunzătoare a impozitului pe cifra de 	<ul style="list-style-type: none"> Reducerea treptată a pragului pentru microîntreprinderi către pragul de înregistrare în scopuri de TVA. Măsuri pentru a preveni divizarea microîntreprinderilor. 	<ul style="list-style-type: none"> Nu sunt prezentate date.

	afaceri și, dacă este necesar, ajustarea cotei.	<ul style="list-style-type: none"> Simplificarea regimului prin trecerea la un impozit pur prin cifra de afaceri, fără a permite ajustări. Evaluarea marjelor medii de profit ale microîntreprinderilor pentru a adecva cotele de impunere. 	
Impozitarea energiei (2024-2030)	<ul style="list-style-type: none"> Creșterea ratelor accizelor la combustibilii fosili. Eliminarea treptată a subvențiilor pentru combustibilii fosili. Taxare suplimentară a carbonului. Compensare pentru grupurile vulnerabile. 	<ul style="list-style-type: none"> Scenariul 0: eliminare completă și treptată a tuturor subvențiilor pentru combustibilii fosili, a scutiilor și a controalelor prețurilor. Scenariul 1: introducerea unui preț al carbonului care acoperă externalitățile climatice și non-climatice. Scenariul 2: introducerea unui preț al carbonului care acoperă externalitățile non-climatice (poluarea locală a aerului, congestia, accidentele și daunele rutiere). Scenariul 3 (ilustrativ): introducerea unui preț al carbonului de 185 USD/tonă CO2 în 2023 (în conformitate cu Acordul de la Paris). 	<ul style="list-style-type: none"> Impact asupra veniturilor între 0,4% din PIB (scenariul 0) și 2% din PIB (scenariul 3). Aceste venituri ar trebui redirecționate în economie (sub formă de transferuri în numerar) pentru a compensa efectul negativ asupra PIB, ca urmare a prețurilor mai mari ale carbonului.
Impozitarea proprietății (2025)	<ul style="list-style-type: none"> Trecerea la un sistem de impozitarea a proprietății pe bază de valoare de piață. Limitarea utilizării facilităților fiscale pentru impozitul pe proprietate. Reevaluarea întregii structuri a cotelor în vederea creșterii veniturilor totale din impozitul pe proprietate peste nivelul actual. 	<ul style="list-style-type: none"> Actualizarea la 3-6 ani a valorii de piață a proprietăților. Fuzionarea impozitelor pe terenuri și clădiri într-un singur impozit. Echivalarea cotelor de impunere pentru clădirile rezidențiale și nerezidențiale. Stabilirea unor cote de impozitare care să asigure o creștere de la 0,5% din PIB a impozitării proprietății la circa 1% din PIB (media UE). Acordarea unor scutiri țintite și clar definite (persoane în vârstă, persoane cu venituri reduse, clădirilor guvernamentale și clădirilor de utilitate publică). 	<ul style="list-style-type: none"> Circa 0,5% din PIB, dacă sunt stabilite cote care să crească ponderea impozitării proprietății către 1% din PIB - media UE -, față de 0,5% din PIB, în prezent.
TVA (2025)	<ul style="list-style-type: none"> Eliminarea cotelor reduse de TVA. 	<ul style="list-style-type: none"> Cotă unică de TVA pe o bază cât mai largă posibil. 	<ul style="list-style-type: none"> Nu sunt prezentate date.

Sursa: Raport privind sistemul fiscal din România, inclusiv analiza comparativă și recomandări pentru reforma cadrului fiscal, Banca Mondială, martie 2023.

În general, propunerile Băncii Mondiale în ceea ce privește impozitul pe venitul persoanelor fizice și impozitul pe proprietate sunt apropiate de studiile Fondului Monetar Internațional, elaborate în cadrul asistenței tehnice acordate României pentru reformarea cadrului de impunere. Tabelul următor sintetizează recomandările de revizuire a cadrului fiscal propuse de Fondul Monetar Internațional.

Tabel 3 – Propunerile Fondului Monetar Internațional în ceea ce privește impozitarea proprietății și impozitarea veniturilor persoanelor fizice

Domenii de revizuire	Reforme propuse	Scenarii	Impact și observații
Impozitul pe venitul persoanelor fizice	<ul style="list-style-type: none"> Trecerea de la o cotă unică de impozitare la rate diferențiate de impunere. 	<ul style="list-style-type: none"> Introducerea unei rate de 20% pentru decila de top aferentă distribuției veniturilor. 	<ul style="list-style-type: none"> Scenariul 10%/20% ar crește ponderea impozitului pe

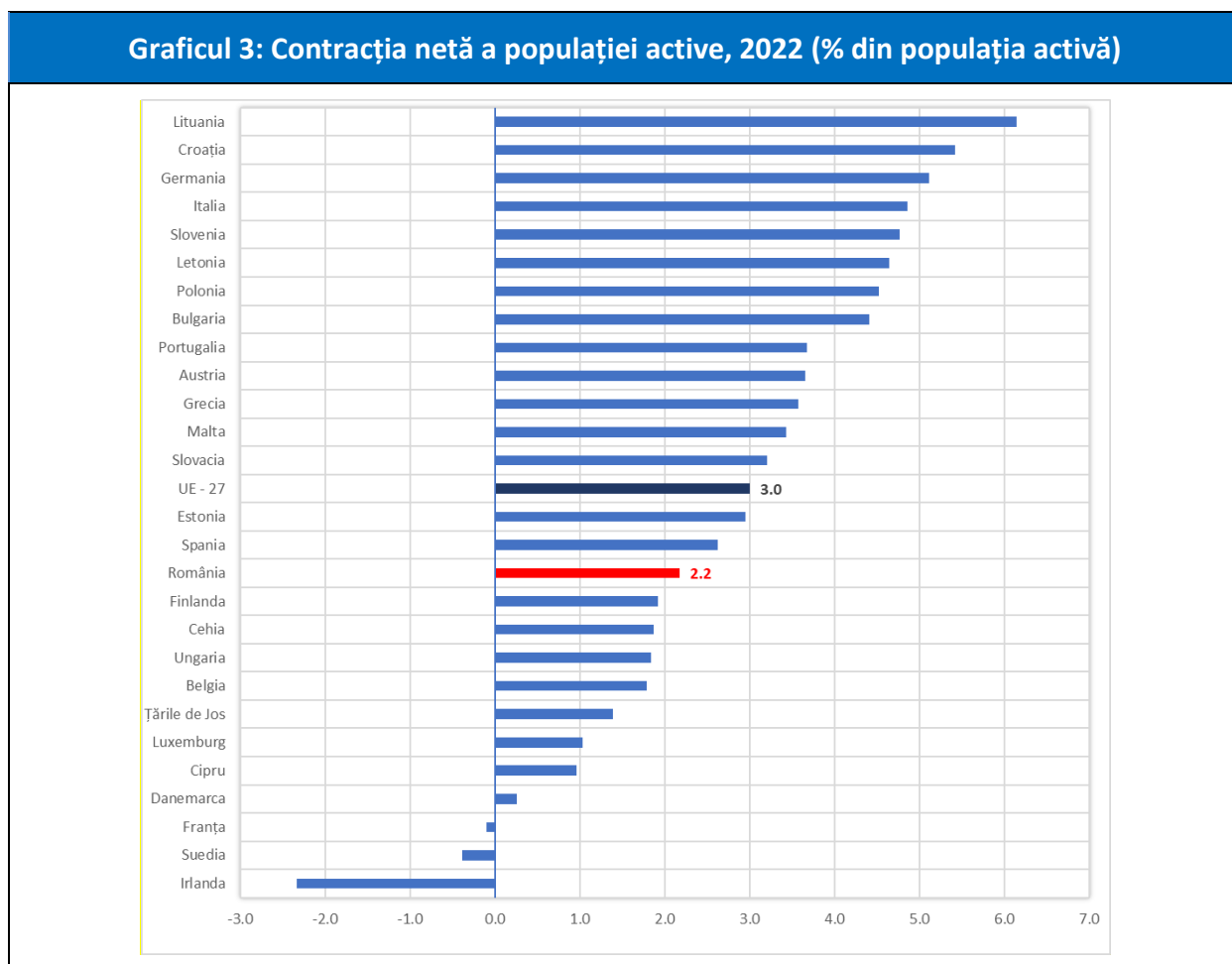
	<ul style="list-style-type: none"> • Introducerea unui credit fiscal pentru a sprijini persoanele cu venituri scăzute și pentru a încuraja creșterea participării pe piața muncii. • Limitarea creditelor fiscale la veniturile reduse. • Rate mai ridicate de taxare pentru veniturile ridicate. • Eliminarea scutirilor aferente impozitului pe venitul persoanelor fizice. • Revizuirea cadrului de definire a microîntreprinderilor. • Rate similare de taxare pentru liber-profesioniști cu cele ale angajaților. 	<ul style="list-style-type: none"> • Păstrarea unei rate de 10% pentru persoanele cu veniturile în afara decilei de top. • Introducerea unor credite fiscale pentru persoanele cu venituri în decila de jos a distribuției veniturilor. • Scenarii cu cote de 16%/20% sau 16%/25% pot fi avute în considerare, în funcție de obiectivele autorităților. 	<p>venitul persoanelor fizice în PIB cu 1 punct procentual.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eliminarea scutirilor aferente impozitului pe venitul persoanelor fizice echivalează cu 0,6% din PIB.
Impozitarea proprietății	<ul style="list-style-type: none"> • Tranziția către un model de impozitare bazat pe valoarea de piață atât pentru imobilele rezidențiale, cât și pentru cele nerezidențiale. 	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizarea valorilor de piață pentru taxarea proprietăților rezidențiale și nerezidențiale. • Terenul agricol va fi, în continuare, taxat pe baza unor valori prestabilite. • Impozitarea ca o singură proprietate a pământului și clădirii și evaluarea lor unitară. • Stabilirea unor cote de impunere, astfel încât ponderea impozitelor din taxarea proprietății să atingă 1% din PIB. • Garantarea unui nivel de autonomie pentru UAT-uri prin stabilirea unui impozit unic pe proprietate, selectat, însă, din intervale stabilite de autoritatea centrală. • Să nu existe o diferențiere între proprietățile rezidențiale și nerezidențiale. • Să nu fie introduse cote progresive pentru proprietari multiple. • Stabilirea unor criterii clare pentru excepțiile de la plata impozitelor pe proprietate (școli, biserici, persoane cu venituri scăzute, proprietăți publice) și evaluare periodică la acestor excepții. • Reintroducerea unei taxe pe proprietate pentru entitățile private din sectorul telecomunicațiilor și din infrastructura de energie. • Stabilirea unui registru al prețurilor de vânzare în cadrul INS și dezvoltarea unui model de stabilire automată a valorii de piață. • Crearea unor departamente de stabilire a valorii de piață a proprietăților în cadrul marilor municipalități. 	<ul style="list-style-type: none"> • Modelul de impozitare bazat pe valoarea de piață ar trebui să conducă la creșterea ponderii impozitelor pe proprietate de la 0,5% din PIB la 1% din PIB.

Sursa: studiile FMI privind reformarea taxării proprietății (IMF Country Report No. 22/198) și impozitului pe venit (IMF Country Report No. 22/199)

Anexa III – Analiza populației active prin prisma sustenabilității sistemului de pensii

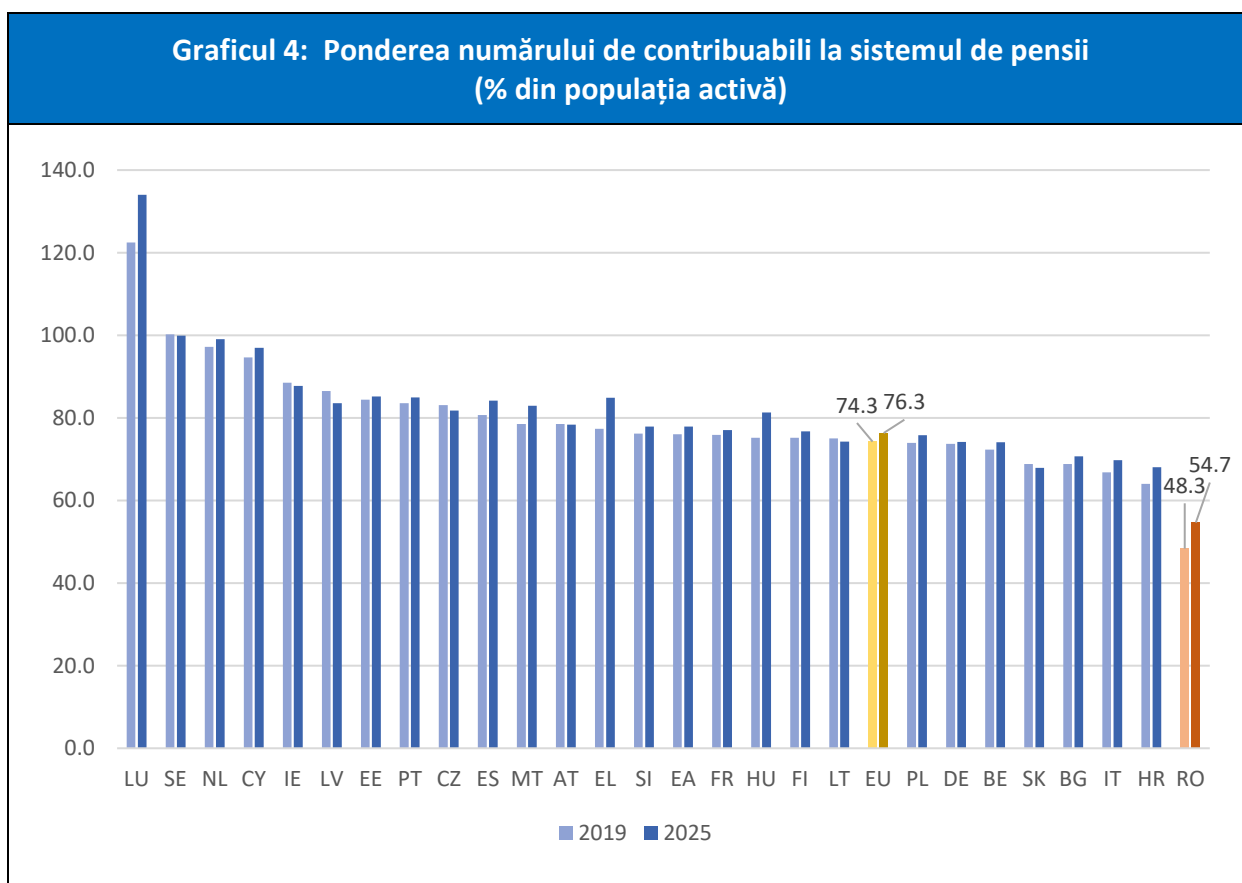
Europa se află de mult timp pe un trend de îmbătrânire a populației, fapt care pune presiune suplimentară asupra procesului de consolidare bugetară. Analizând contracția netă a populației active (The Economist: *net shrinkage of the available labour force*), calculată ca diferență între numărul persoanelor cu vârstă între 60 și 64 ani, aflate în prag de pensionare, și numărul persoanelor în grupa de vârstă 15-19 ani, care ar urma, deci, să intre pe piața muncii, se detașează net Germania (2.167.064) și Italia (1.187.167), România situându-se pe locul 6, cu un decalaj de 177.819 persoane. La nivelul anului 2022, trei state membre ale Uniunii Europene aveau acest decalaj negativ, adică tinerii ce urmau să intre în câmpul muncii depășeau persoanele ce se apropiau de vârsta de pensionare, și anume Irlanda (-60.009), Franța (-32.052) și Suedia (-21.162).

Raportând contracția netă la total populație activă (*Graficul 3*), Germania (5,1%) și Italia (4,9%) cad pe locurile 3, respectiv 4, primele două poziții fiind ocupate de Lituania (6,1%) și Croația (5,4%). România ar părea că stă mai bine la acest indicator, și anume locul 16, cu un decalaj de 2,2% din populația activă, dar piața românească a muncii prezintă probleme structurale majore, doar aproximativ 2/3 din populația activă fiind efectiv angajată cu forme legale.



Sursa: Eurostat, calcule CF

Un alt indicator care poate arăta o vulnerabilitate la adresa sistemului de pensii publice este raportul dintre numărul efectiv de contribuabili și populația activă (20-64 de ani). România se situează în acest clasament pe ultima poziție (*Graficul 4*), cu o pondere de 48,3% în 2019, față de media UE de 74,3%, conform datelor *Ageing Report* ediția 2021⁶⁰. Conform aceluiași raport, și în anul 2025, primul an pentru care a fost efectuată prognoza indicatorilor cu privire la populație, România rămâne tot în coada clasamentului în UE la acest indicator. Printre cauzele principale care pot explica aceste rezultate se numără povara ridicată a impozitării muncii în raport cu impozitarea capitalului, ceea ce face ca mulți contribuabili să utilizeze breșe și portițe pentru a evita impozitarea muncii, optând pentru alte forme de impozitare, „mai prietenoase”. Soluții de îndreptare a acestor distorsiuni se regăsesc în Rapoartele FMI și ale Băncii Mondiale (se regăsesc în *Anexa II*), precum și în studiul realizat de un grup de experți în anul 2022, „Consolidarea bugetară și creșterea veniturilor fiscale – necesitate vitală pentru stabilitatea și securitatea economică a României”⁶¹.



Sursa: *Ageing Report 2021*

⁶⁰ https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/2021-ageing-report-economic-and-budgetary-projections-eu-member-states-2019-2070_en

⁶¹ http://www.consiliulfiscal.ro/Analiza_sistem_fiscal_RO.pdf

La nivelul anul 2023, din totalul populației cu vârsta între 15 și 64 de ani (*Tabelul 4*), populația activă⁶² reprezintă 66,5%, ceea ce înseamnă că restul de 33,5% sunt persoane inactive. Cu o rată a șomajului de 5,6%, populația ocupată reprezintă 94,4% din populația activă, și anume aproximativ 7,7 milioane persoane din 8.137.273.

Din populația ocupată, salariații (inclusiv cei care lucrează la negru) sunt în număr de circa 6,6 milioane, iar având în vedere că efectivul salariaților este circa 5,1 milioane, rezultă că aproape 1,5 milioane de persoane se află în economia subterană, nefiscalizată. Din efectivul salariaților, circa 1,9 milioane sunt plătiți cu salariul minim pe economie, ceea ce conduce la încasări fiscale foarte mici.

Scăzând din efectivul salariaților pe cei care lucrează în sectorul public, adică bugetarii (plătiți din fonduri publice), rezultă că aproximativ 3,8 milioane de salariați sunt în sectorul privat cu forme legale.

Tabel 4: Piața muncii în România, 2021-2023			
	2021	2022	2023
Populația totală, 15-64 ani	12.358.400	12.248.400	12.236.200
Populația activă, 15-64 ani	8.214.682	8.270.813	8.137.273*
<i>Populația ocupată</i>	<i>7.755.487</i>	<i>7.806.452</i>	<i>7.682.664*</i>
Salariați (inclusiv la negru)	6.584.381	6.657.363	6.599.987*
Efectivul salariaților	5.516.391	5.607.145	5.117.289**
- care primesc salariul minim pe economie	1.290.000	1.970.000	1.867.588
- bugetari	1.249.912	1.268.594	1.276.748
<i>Șomeri BIM</i>	<i>459.195</i>	<i>464.360</i>	<i>454.610*</i>
Persoane inactive	4.143.718	3.977.587	4.098.927
<i>Persoane descurajate în a mai găsi loc de muncă</i>	<i>137.209</i>	<i>140.741</i>	<i>147.712*</i>
<i>Persoane inactive ce nu doresc să muncească</i>	<i>4.006.509</i>	<i>3.836.846</i>	<i>3.951.216</i>

Sursa: INSSE, AMECO, Ministerul Finanțelor, Ministerul Muncii și Solidarității Sociale, calcule CF

* Medie pe primele două trimestre ale anului

** Medie ianuarie-septembrie 2023

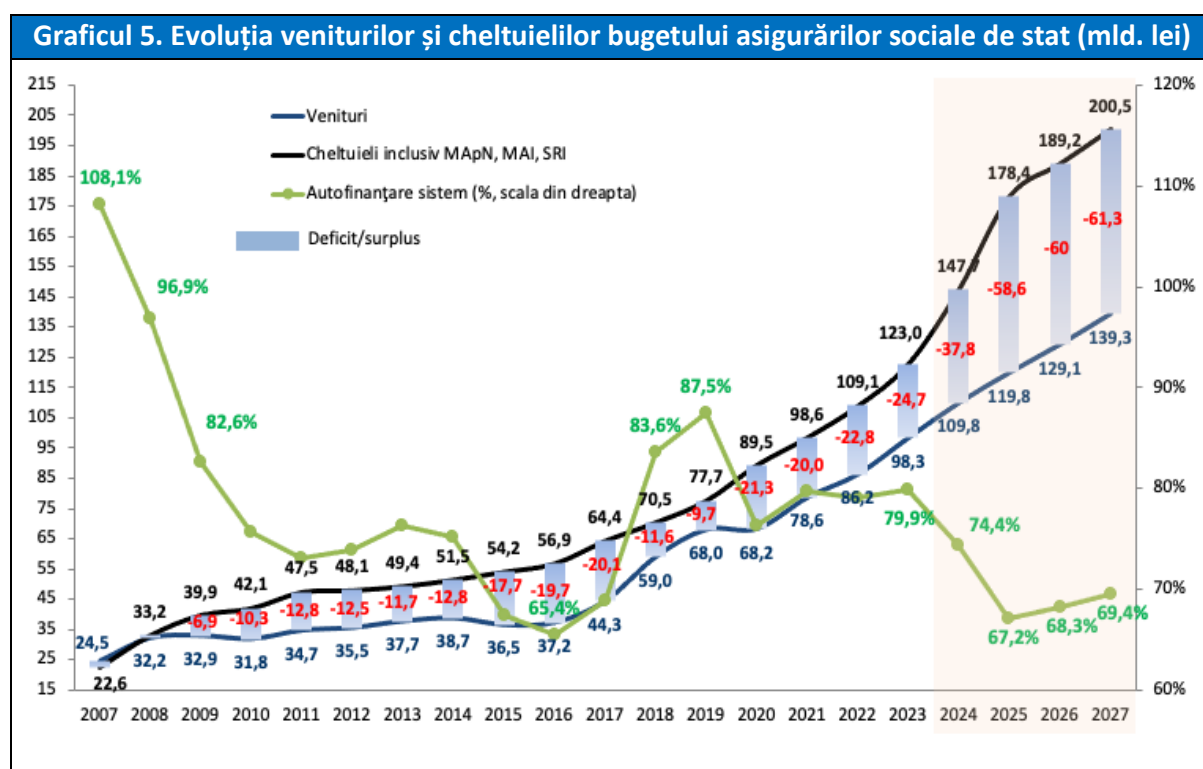
Analiza populației active primește o relevanță sporită în contextul adoptării noii legi a pensiilor și a impactului bugetar însemnat pe care aceasta o va avea în anii următori. *Graficul 5* arată evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale de stat, precum și gradul de autofinanțare al sistemului de pensii publice (exprimat ca raport între venituri și cheltuieli). Deși CF apreciază că noua lege a pensiilor este necesară pentru a corecta inechități flagrante în cadrul sistemului de asistență socială, pentru a se ține cont de îmbătrânirea populației și pentru a contribui la sustenabilitatea sistemului de pensii publice, majorarea

⁶² Populația activă din punct de vedere economic cuprinde toate persoanele care furnizează forță de muncă disponibilă pentru producția de bunuri și servicii, incluzând populația ocupată și șomerii BIM.

deficitului sistemului public de pensii în 2024 cu 53,2% și în 2025 cu 55%, atingând 3,12% din PIB, reprezintă un risc fiscal ridicat.

În ceea ce privește gradul de autofinanțare al sistemului, acesta se situa la aproximativ 80 la sută în anul 2023, dar pe orizontul de prognoză se înregistrează o cădere abruptă până la 67,2 % în anul 2025, nivel apropiat minimului perioadei înregistrat în anul 2016, 65,4 %. În anii următori gradul de autofinanțare al sistemului se va ameliora marginal față de anul 2025, la finele orizontului de prognoză atingând valoarea de 69,4%.

Soluții pentru reducerea deficitului la bugetul asigurărilor sociale de stat sunt reprezentate de reșezarea pe baze echitabile a *mix*-ului dintre impozitarea muncii și impozitarea capitalului, precum și de politici publice pentru diminuarea emigrației, care în România are loc în special pe segmentul de vârstă 20-40 de ani (+42% în anul 2022), de o importanță majoră în asigurarea necesarului de capital uman în anii ce urmează.

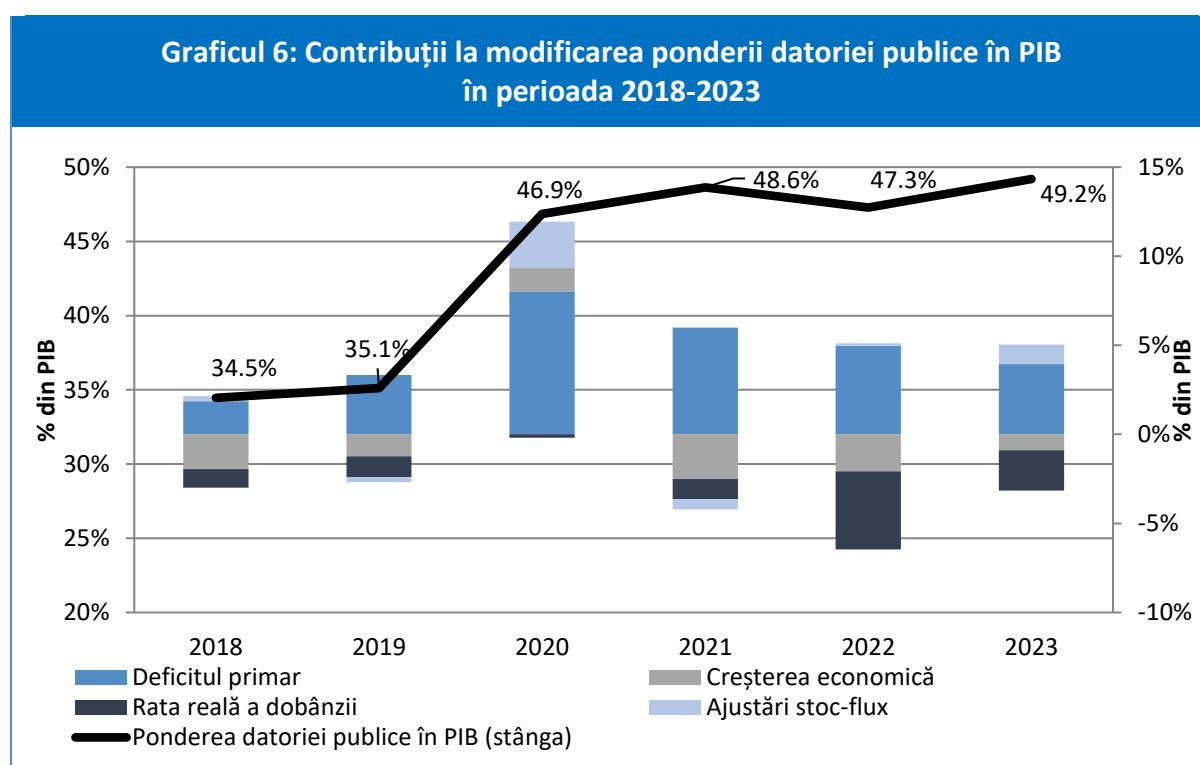


Sursa: MF (standarde cash)

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

Anexa IV – Datoria publică: evoluție, cost și structură

După creșterea semnificativă a datoriei publice din anul 2020, de circa 11,8 pp, ponderea acesteia a fluctuat în jurul valorii de 48% din PIB (*Graficul 6*). În 2022, cu toate că deficitul primar a acționat major în sensul majorării ponderii datoriei publice în PIB (+5 pp), creșterea economică reală (-2,1 pp, în condițiile menținerii unei creșteri economice solide) și rata reală a dobânzii (-4,4 pp, în contextul creșterii accelerate a inflației) au contrabalansat acest efect. Astfel, ponderea datoriei publice a coborât la 47,3% din PIB. În 2023, conform datelor estimative, ponderea datoriei publice în PIB a crescut cu circa 1,9 pp, atingând pragul de 49,2% din PIB. Similar anului precedent, deficitul primar ridicat este principalul factor care a acționat în sensul majorării ponderii datoriei publice în PIB (+3,9 pp), în timp ce rata reală a dobânzii (-2,3 pp) și creșterea economică (-0,9 pp) au atenuat acest efect.

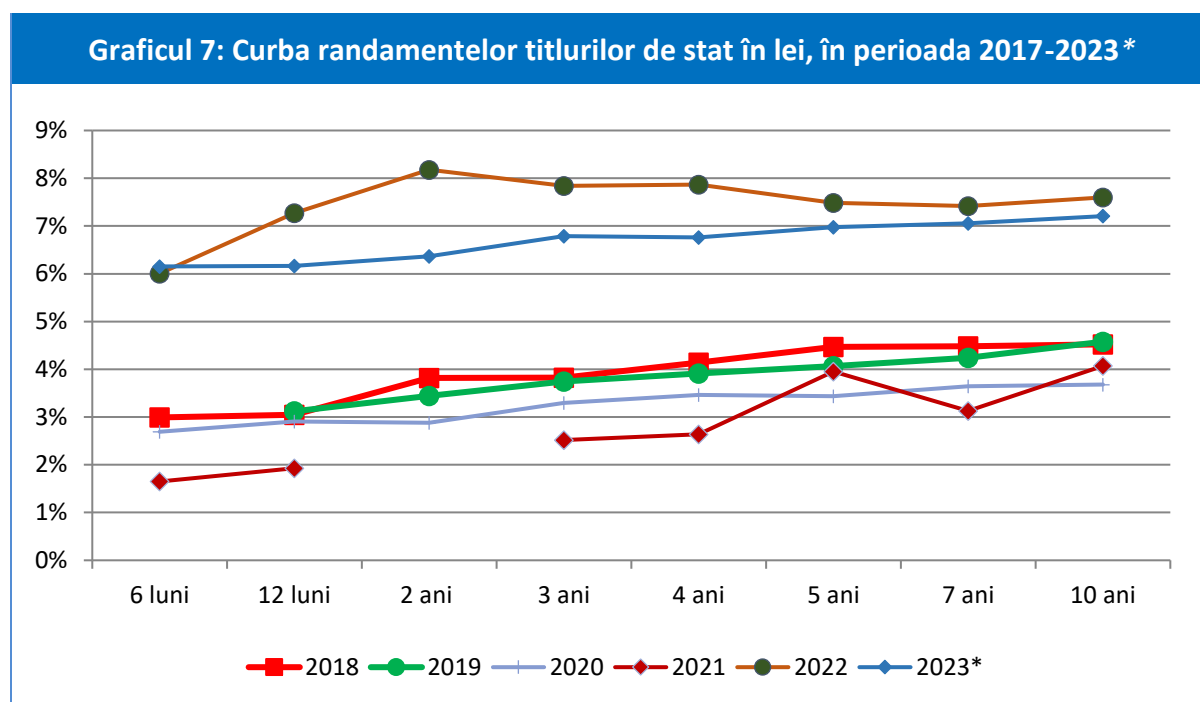


Sursa: Eurostat, calcule Consiliul Fiscal

În situația în care țintele de deficit bugetar pentru perioada 2024 – 2027 rămân ridicate, iar diferențialul favorabil dintre rata reală de creștere economică și costul finanțării, reprezentat de rata reală a dobânzii, se diminuează, este de așteptat ca ponderea datoriei publice în PIB să își mențină trendul ascendent și să depășească nivelul de 50% din PIB în următorii ani.

Creșterea ponderii datoriei publice în PIB a fost influențată negativ și de costul ridicat de finanțare din 2022 și 2023, atât în monedă națională, cât și în valută. Trendul descrescător al randamentelor suverane, manifestat în 2020 și 2021, a fost puternic inversat în 2022, costul atragerii de împrumuturi noi în monedă națională majorându-se în medie cu circa 5 pp pentru titlurile cu scadență de până la 4 ani și cu circa 3,5 pp la maturitățile de 5 și 10 ani, în comparație cu anul precedent (*Graficul 7*). Evoluția costului atragerii de noi împrumuturi în

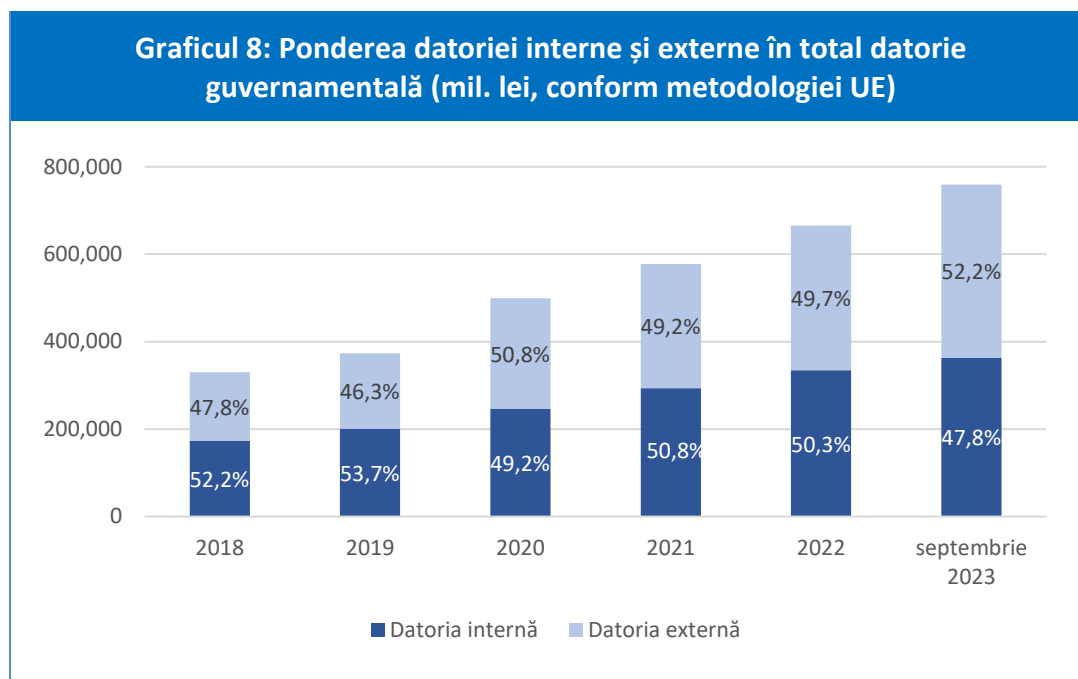
monedă națională a fost influențată major de creșterea rapidă a ratei inflației și de persistența acesteia, precum și de incertitudinea geopolitică ridicată. Anul 2023 a adus o diminuare minoră a randamentelor, pe fondul temperării creșterilor inflației și încheierii de către banca centrală a ciclului de creștere a dobânzii de referință. Astfel, randamentele au scăzut cu circa 1 pp pentru scadențele de până la 4 ani și cu circa 0,5 pp pentru maturitățile de 5 și 10 ani. În 2024, dacă rata inflației își continuă trendul descendent, este posibil ca trendul de scădere al randamentelor suverane să continue.



Sursa: Banca Națională a României (*14 decembrie 2023)

În 2023, costul vânzării de datorie pe piețele externe a avut o tendință ascendentă, în comparație cu 2022. În 2022, au fost lansate trei emisiuni în dolari, cu o valoare cumulată de 4,3 mld. de dolari și maturități la 5, 10 și 30 de ani. Randamentul emisiunii cu maturitatea la 10 ani a fost cu circa 3,5 pp mai mare decât emisiunea din 2022, i.e. 7,2% în 2023 și 3,7% în 2022. În euro au fost lansate două emisiuni cu valoare cumulată de 3,35 mld. de euro cu maturități la 5 și 10 ani. Randamentul emisiunii cu maturitatea la 10 ani a avut un randament de circa 6,5%.

Evoluția costului datoriei a influențat și serviciul datoriei. Astfel, scăderea randamentelor suverane în 2020 și 2021 a condus și la o scădere a ponderii serviciului datoriei în total datorie de la 15,9% în 2019, la 12,5% în 2021. În schimb, în 2022, ponderea serviciului datoriei a urcat cu circa 4,1 pp, în comparație cu anul precedent, la circa 16,6%. În septembrie 2023, datele arată o pondere a serviciului datoriei de circa 13,8% în total datorie, în scădere față de anul precedent. Structura datoriei, conform metodologiei UE, arată ponderi echilibrate pentru datoria internă externă în perioada 2018 – 2023 (Graficul 8). Astfel, ponderea datoriei interne, în total datorie, a variat între 46% (în 2019) și 52% (în septembrie 2023), iar ponderea datoriei externe s-a reflectat în oglindă, variind între 54% (în 2019) și 48% (în septembrie 2023).



Sursa: Ministerul Finanțelor

În ultimii ani, necesarul brut de finanțare, format din nivelul deficitului bugetar, refinanțări și rambursări de rate de capital, a depășit ponderea de 10% din PIB. În 2020, acesta a crescut cu circa 5,5 pp (de la 8,6% din PIB, în 2019, la 14,1% din PIB, în 2020). Creșterea a fost determinată, în principal, de creșterea cu 5 pp a deficitului bugetar, în timp ce ponderea refinanțărilor și rambursărilor de rate a crescut cu 0,5pp (de la 4% la 4,5%). În următorii doi ani, ponderea necesarului de finanțare în PIB a urmat un trend descendent atingând valoarea de 11,1% din PIB (2021) și 10,7% din PIB (2022). Dinamica descendentă a fost determinată de scăderea deficitului bugetar (5,7%, în 2022), în timp ce ponderea în PIB a refinanțărilor și ratelor de capital a urcat ușor la 4,9% din PIB. Datele preliminare pentru 2023 indică o inversare a trendului din ultimii doi ani și o creștere a necesarului de finanțare la circa 11,7% din PIB, echivalent cu circa 186 de miliarde de lei (5,9% în PIB reprezentând ponderea deficitului și 5,8%, ponderea refinanțărilor și rambursărilor de rate). În 2023, diferența între deficitul bugetar și execuție a dus la două revizuirii ale necesarului de finanțare pe parcursul anului, de la 160 la 180 de miliarde și de la 180 la 200 de miliarde de lei.

Tabel 5. Rating-ul de țară al României și al țărilor din regiune conform principalelor agenții de rating						
Agenția/Țara	Fitch		Moody's		Standard & Poors	
	Rating	Din anul	Rating	Din anul	Rating	Din anul
RO	BBB-	2011	Baa3	2006	BBB-	2014
BG	BBB	2017	Baa1	2020	BBB	2019
CZ	AA-	2018	Aa3	2019	AA-	2011
HU	BBB	2019	Baa3	2016	BBB	2019
PL	A-	2007	A2	2002	A-	2018

Sursa: CIA, The World Factbook (<https://www.cia.gov/the-world-factbook/field/credit-ratings/>)

Anexa V	Estimări MF 2023	Buget inițial 2024	Proiect Buget 2024 - Estimări MF 2023	Proiect Buget 2024 - Estimări MF 2023 (%)	Proiect Buget 2024 (% din PIB)	Estimări MF 2023 (% din PIB)	Proiect Buget 2024 - Estimări MF 2023 (% din PIB)
	1	2	3 = 2 - 1	4 = 3/1	5	6	7 = 5-6
VENITURI TOTALE	520.773,05	586.130,60	65.357,55	12,55%	33,81%	32,89%	0,92%
Venituri curente	449.745,85	505.180,62	55.434,76	12,33%	29,14%	28,40%	0,74%
Venituri fiscale	248.384,31	276.389,78	28.005,47	11,28%	15,94%	15,69%	0,26%
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	74.234,74	88.633,82	14.399,08	19,40%	5,11%	4,69%	0,42%
Impozitul pe profit	29.304,24	35.344,05	6.039,81	20,61%	2,04%	1,85%	0,19%
Impozitul pe salarii și venit	39.591,40	46.061,65	6.470,25	16,34%	2,66%	2,50%	0,16%
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	5.339,10	7.228,12	1.889,02	35,38%	0,42%	0,34%	0,08%
Impozite și taxe pe proprietate	7.239,30	8.290,70	1.051,40	14,52%	0,48%	0,46%	0,02%
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	163.882,09	176.159,82	12.277,72	7,49%	10,16%	10,35%	-0,19%
TVA	103.571,40	119.407,05	15.835,65	15,29%	6,89%	6,54%	0,35%
Accize	36.301,09	40.765,33	4.464,24	12,30%	2,35%	2,29%	0,06%
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	16.776,40	8.009,50	-8.766,90	-52,26%	0,46%	1,06%	-0,60%
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	7.233,20	7.977,94	744,74	10,30%	0,46%	0,46%	0,00%
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	1.695,98	1.835,05	139,08	8,20%	0,11%	0,11%	0,00%
Alte impozite și taxe fiscale	1.332,20	1.470,39	138,19	10,37%	0,08%	0,08%	0,00%
Contribuții de asigurări	158.342,31	183.065,82	24.723,51	15,61%	10,56%	10,00%	0,56%
Venituri nefiscale	43.019,23	45.725,01	2.705,78	6,29%	2,64%	2,72%	-0,08%
Venituri suplimentare încasate din digitalizare		10.500,00	10.500,00		0,61%	0,00%	0,61%
Venituri din capital	1.354,20	1.434,03	79,83	5,89%	0,08%	0,09%	0,00%
Donații	11,16	10,30	-0,86	-7,67%	0,00%	0,00%	0,00%
Sume primite de la UE în contul plăților efectuate 2021-2027	10.132,11	33.198,23	23.066,12	227,65%	1,91%	0,64%	1,27%
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat / în curs de distribuire			0,00		0,00%	0,00%	0,00%
Alte sume primite de la UE pentru programele operationale finanțate în cadrul obiectivului convergența		0,55	0,55		0,00%	0,00%	0,00%

Sume primite de la UE/alti donatori in contul platilor efectuate si prefinantari aferente cadrului financiar 2014-2020	56.216,06	10.694,42	-45.521,64	-80,98%	0,62%	3,55%	-2,93%
Sume aferente asistentei financiare nerambursabile alocate pentru PNRR	3.313,67	25.112,46	21.798,79	657,85%	1,45%	0,21%	1,24%
CHELTUIELI TOTALE	614.812,29	672.765,69	57.953,39	9,43%	38,80%	38,83%	-0,02%
Cheltuieli curente	575.345,07	630.888,63	55.543,55	9,65%	36,39%	36,33%	0,05%
Cheltuieli de personal	131.267,39	146.208,44	14.941,05	11,38%	8,43%	8,29%	0,14%
Bunuri și servicii	77.462,47	81.569,25	4.106,78	5,30%	4,70%	4,89%	-0,19%
Dobânzi	31.809,10	34.837,81	3.028,71	9,52%	2,01%	2,01%	0,00%
Subvenții	17.684,32	12.750,31	-4.934,00	-27,90%	0,74%	1,12%	-0,38%
Transferuri - Total	316.151,31	351.394,31	35.243,00	11,15%	20,27%	19,97%	0,30%
Transferuri între unități ale administrației publice	3.037,47	3.728,61	691,14	22,75%	0,22%	0,19%	0,02%
Alte transferuri	30.514,27	29586,5455	-927,72	-3,04%	1,71%	1,93%	-0,22%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2021-2027	12.622,68	37.913,40	25.290,72	200,36%	2,19%	0,80%	1,39%
Asistență socială	189.777,91	209.545,96	19.768,05	10,42%	12,09%	11,98%	0,10%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	61.628,61	14.728,69	-46.899,93	-76,10%	0,85%	3,89%	-3,04%
Alte cheltuieli	11.243,87	14.505,18	3.261,31	29,01%	0,84%	0,71%	0,13%
Proiecte cu finanțare din sumele reprezentand asistenta financiara nerambursabile aferenta PNRR	4.075,92	33.053,93	28.978,01	710,96%	1,91%	0,26%	1,65%
Proiecte cu finanțare din sumele aferente componentei de imprumut a PNRR	3.250,59	8.332,00	5.081,41	156,32%	0,48%	0,21%	0,28%
Fonduri de rezervă		3.000,00	3.000,00		0,17%	0,00%	0,17%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	970,48	1.128,50	158,02	16,28%	0,07%	0,06%	0,00%
Cheltuieli de capital	39.467,22	41.877,06	2.409,84	6,11%	2,42%	2,49%	-0,08%
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent			0,00	#DIV/0!	0,00%	0,00%	0,00%
EXCEDENT(+) / DEFICIT(-)	-94.039,24	-86.635,09	7.404,16	-7,87%	-5,00%	-5,94%	0,94%

Sursa: MF

Anexa VI	Proiecție SFB 2024 (mil. lei)	Proiecție SFB 2025 (mil. lei)	Proiecție SFB 2025 - Proiecție SFB 2024 (mil. lei)	Proiecție SFB 2025 - Proiecție SFB 2024 (%)	Proiecție SFB 2024 (% din PIB)	Proiecție SFB 2025 (% din PIB)	Proiecție SFB 2025 - Proiecție SFB 2024 (% din PIB)
	1	2	3=2-1	4=3/1	5	6	7=6-5
VENITURI TOTALE	586.130,6	612.527,1	26.396,5	4,5%	33,8%	32,6%	-1,24%
Venituri curente	505.180,6	549.382,5	44.201,9	8,7%	29,1%	29,2%	0,08%
Venituri fiscale	276.389,8	299.945,1	23.555,3	8,5%	15,9%	15,9%	0,01%
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	88.633,8	96.313,2	7.679,3	8,7%	5,1%	5,1%	0,01%
Impozitul pe profit	35.344,1	37.960,2	2.616,2	7,4%	2,0%	2,0%	-0,02%
Impozitul pe salarii și venit	46.061,7	50.721,3	4.659,6	10,1%	2,7%	2,7%	0,04%
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	7.228,1	7.631,7	403,6	5,6%	0,4%	0,4%	-0,01%
Impozite și taxe pe proprietate	8.290,7	9.109,8	819,1	9,9%	0,5%	0,5%	0,01%
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	176.159,8	191.012,4	14.852,6	8,4%	10,2%	10,2%	0,00%
TVA	119.407,1	129.546,2	10.139,2	8,5%	6,9%	6,9%	0,00%
Accize	40.765,3	44.222,9	3.457,5	8,5%	2,4%	2,4%	0,00%
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	8.009,5	8.601,9	592,4	7,4%	0,5%	0,5%	0,00%
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	7.977,9	8.641,4	663,4	8,3%	0,5%	0,5%	0,00%
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	1.835,1	1.990,4	155,4	8,5%	0,1%	0,1%	0,00%
Alte impozite și taxe fiscale	1.470,4	1.519,3	48,9	3,3%	0,1%	0,1%	0,00%
Contribuții de asigurări	183.065,8	200.332,2	17.266,4	9,4%	10,6%	10,7%	0,09%
Venituri nefiscale	45.725,0	49.105,3	3.380,3	7,4%	2,6%	2,6%	-0,03%
Venituri suplimentare încasate din digitalizare	10.500,0	10.500,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Venituri din capital	1.434,0	1.486,8	52,8	3,7%	0,1%	0,1%	0,00%
Donații	10,3	1,8	-8,5	-82,3%	0,0%	0,0%	0,00%
Sume de la UE în contul plăților efectuate 2021-2027	33.198,2	33.463,7	265,5	0,8%	1,9%	1,8%	-0,14%
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat / în curs de distribuire	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Alte sume primite de la UE pentru programele operationale finanțate în cadrul obiectivului convergența	0,6	0,0	-0,6	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%

Sume primite de la UE/alti donatori in contul platilor efectuate si prefinantari aferente cadrului financiar 2014-2020	10.694,4	3.996,9	-6.697,5	-62,6%	0,6%	0,2%	-0,40%
Sume aferente asistentei financiare nerambursabile alocate pentru PNRR	25.112,5	13.695,4	-11.417,1	-45,5%	1,4%	0,7%	-0,72%
CHELTUIELI TOTALE	672.765,7	701.706,3	28.940,6	4,3%	38,8%	37,3%	-1,49%
Cheltuieli curente	630.888,6	660.580,5	29.691,9	4,7%	36,4%	35,1%	-1,26%
Cheltuieli de personal	146.208,4	150.850,3	4.641,8	3,2%	8,4%	8,0%	-0,41%
Bunuri și servicii	81.569,3	83.876,4	2.307,2	2,8%	4,7%	4,5%	-0,24%
Dobânzi	34.837,8	36.022,6	1.184,8	3,4%	2,0%	1,9%	-0,09%
Subvenții	12.750,3	13.075,6	325,3	2,6%	0,7%	0,7%	-0,04%
Transferuri - Total	351.394,3	375.219,1	23.824,8	6,8%	20,3%	20,0%	-0,32%
Transferuri între unități ale administrației publice	3.728,6	3.481,1	-247,5	-6,6%	0,2%	0,2%	-0,03%
Alte transferuri	29.586,5	29.633,5	46,9	0,2%	1,7%	1,6%	-0,13%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2021-2027	37.913,4	39.180,3	1.266,9	3,3%	2,2%	2,1%	-0,10%
Asistență socială	209.546,0	244.525,9	34.979,9	16,7%	12,1%	13,0%	0,92%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	14.728,7	5.660,0	-9.068,7	-61,6%	0,8%	0,3%	-0,55%
Alte cheltuieli	14.505,2	14.954,1	449,0	3,1%	0,8%	0,8%	-0,04%
Proiecte cu finanțare din sumele reprezentand asistenta financiara nerambursabile aferenta PNRR	33.053,9	22.254,2	-10.799,8	-32,7%	1,9%	1,2%	-0,72%
Proiecte cu finanțare din sumele aferente componentei de imprumut a PNRR	8.332,0	15.530,0	7.198,0	86,4%	0,5%	0,8%	0,35%
Fonduri de rezervă	3.000,0	500,0	-2.500,0	-83,3%	0,2%	0,0%	-0,15%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	1.128,5	1.036,6	-91,9	-8,1%	0,1%	0,1%	-0,01%
Cheltuieli de capital	41.877,1	41.125,7	-751,3	-1,8%	2,4%	2,2%	-0,23%
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)	-86.635,1	-89.179,1	-2.544,1	2,9%	-5,0%	-4,7%	0,25%

Sursa: MF

Anexa VII	Proiecție SFB 2025 (mil. lei)	Proiecție SFB 2026 (mil. lei)	Proiecție SFB 2026 - Proiecție SFB 2025 (mil. lei)	Proiecție SFB 2026 - Proiecție SFB 2025 (%)	Proiecție SFB 2025 (% din PIB)	Proiecție SFB 2026 (% din PIB)	Proiecție SFB 2026 - Proiecție SFB 2025 (% din PIB)
	1	2	3=2-1	4=3/1	5	6	7=6-5
VENITURI TOTALE	612.527,1	661.052,1	48.525,0	7,9%	32,6%	32,5%	-0,04%
Venituri curente	549.382,5	598.910,8	49.528,3	9,0%	29,2%	29,5%	0,26%
Venituri fiscale	299.945,1	324.232,1	24.287,0	8,1%	15,9%	16,0%	0,00%
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	96.313,2	104.544,6	8.231,5	8,5%	5,1%	5,1%	0,02%
Impozitul pe profit	37.960,2	41.192,6	3.232,4	8,5%	2,0%	2,0%	0,01%
Impozitul pe salarii și venit	50.721,3	55.369,3	4.648,0	9,2%	2,7%	2,7%	0,03%
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	7.631,7	7.982,8	351,1	4,6%	0,4%	0,4%	-0,01%
Impozite și taxe pe proprietate	9.109,8	10.067,5	957,7	10,5%	0,5%	0,5%	0,01%
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	191.012,4	205.897,5	14.885,2	7,8%	10,2%	10,1%	-0,03%
TVA	129.546,2	139.738,1	10.191,8	7,9%	6,9%	6,9%	-0,01%
Accize	44.222,9	47.997,3	3.774,5	8,5%	2,4%	2,4%	0,01%
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	8.601,9	8.871,4	269,6	3,1%	0,5%	0,4%	-0,02%
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	8.641,4	9.290,7	649,3	7,5%	0,5%	0,5%	0,00%
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	1.990,4	2.151,0	160,6	8,1%	0,1%	0,1%	0,00%
Alte impozite și taxe fiscale	1.519,3	1.571,4	52,1	3,4%	0,1%	0,1%	0,00%
Contribuții de asigurări	200.332,2	216.282,3	15.950,1	8,0%	10,7%	10,6%	-0,01%
Venituri nefiscale	49.105,3	58.396,5	9.291,2	18,9%	2,6%	2,9%	0,26%
Venituri suplimentare încasate din digitalizare	10.500,0	10.500,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Venituri din capital	1.486,8	1.545,0	58,2	3,9%	0,1%	0,1%	0,00%
Donații	1,8	1,8	0,0	1,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Sume de la UE în contul plăților efectuate 2021-2027	33.463,7	37.499,2	4.035,5	12,1%	1,8%	1,8%	0,07%
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat / în curs de distribuire	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Alte sume primite de la UE pentru programele operationale finanțate în cadrul obiectivului convergența	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%

Sume primite de la UE/alti donatori in contul platilor efectuate si prefinantari aferente cadrului financiar 2014-2020	3.996,9	2,7	-3.994,2	-99,9%	0,2%	0,0%	-0,21%
Sume aferente asistentei financiare nerambursabile alocate pentru PNRR	13.695,4	12.592,6	-1.102,8	-8,1%	0,7%	0,6%	-0,11%
CHELTUIELI TOTALE	701.706,3	746.044,3	44.338,0	6,3%	37,3%	36,7%	-0,60%
Cheltuieli curente	660.580,5	699.505,6	38.925,1	5,9%	35,1%	34,4%	-0,71%
Cheltuieli de personal	150.850,3	156.750,5	5.900,2	3,9%	8,0%	7,7%	-0,31%
Bunuri și servicii	83.876,4	92.319,8	8.443,3	10,1%	4,5%	4,5%	0,08%
Dobânzi	36.022,6	36.380,1	357,5	1,0%	1,9%	1,8%	-0,13%
Subvenții	13.075,6	13.245,9	170,3	1,3%	0,7%	0,7%	-0,04%
Transferuri - Total	375.219,1	399.272,7	24.053,6	6,4%	20,0%	19,6%	-0,31%
Transferuri între unități ale administrației publice	3.481,1	3.488,8	7,7	0,2%	0,2%	0,2%	-0,01%
Alte transferuri	29.633,5	30.211,9	578,4	2,0%	1,6%	1,5%	-0,09%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2021-2027	39.180,3	45.499,7	6.319,4	16,1%	2,1%	2,2%	0,16%
Asistență socială	244.525,9	257.079,3	12.553,4	5,1%	13,0%	12,6%	-0,35%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	5.660,0	31,3	-5.628,7	-99,4%	0,3%	0,0%	-0,30%
Alte cheltuieli	14.954,1	13.716,5	-1.237,6	-8,3%	0,8%	0,7%	-0,12%
Proiecte cu finanțare din sumele reprezentand asistenta financiara nerambursabile aferenta PNRR	22.254,2	22.992,1	737,9	3,3%	1,2%	1,1%	-0,05%
Proiecte cu finanțare din sumele aferente componentei de imprumut a PNRR	15.530,0	26.253,1	10.723,1	69,0%	0,8%	1,3%	0,47%
Fonduri de rezervă	500,0	500,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	1.036,6	1.036,6	0,0	0,0%	0,1%	0,1%	0,00%
Cheltuieli de capital	41.125,7	46.538,7	5.413,0	13,2%	2,2%	2,3%	0,10%
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
EXCEDENT(+) / DEFICIT(-)	-89.179,1	-84.992,2	4.186,9	-4,7%	-4,7%	-4,2%	0,56%

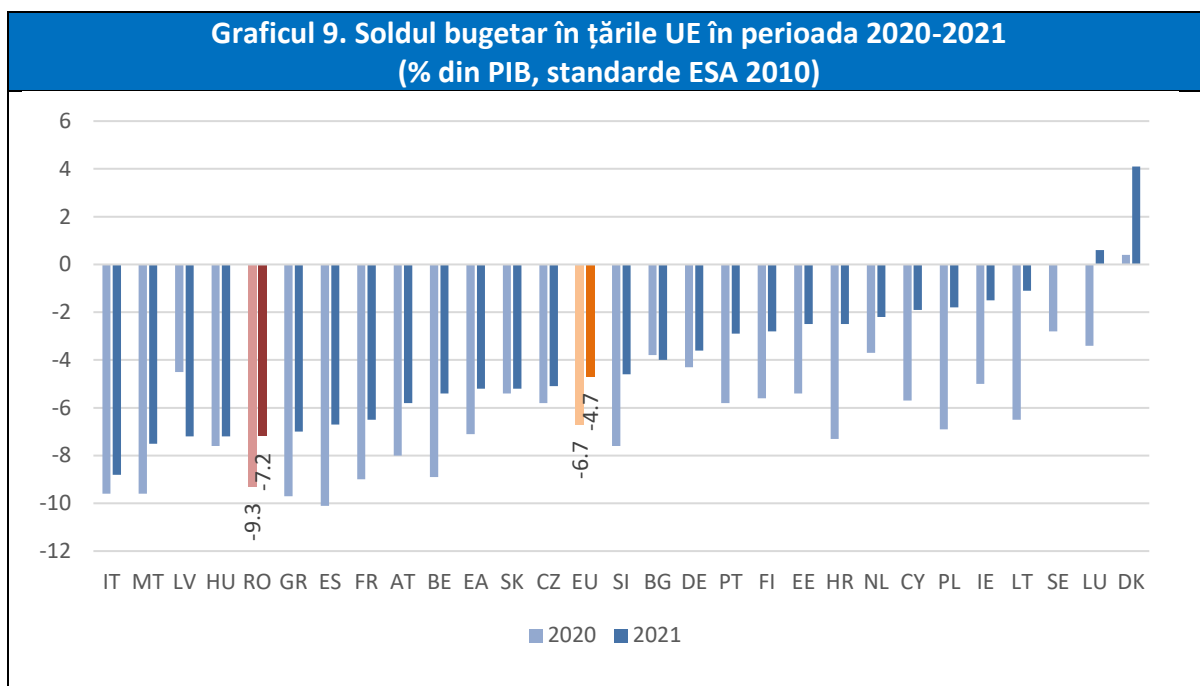
Sursa: MF

Anexa VIII	Proiecție SFB 2026 (mil. lei)	Proiecție SFB 2027 (mil. lei)	Proiecție SFB 2027 - Proiecție SFB 2026 (mil. lei)	Proiecție SFB 2027 - Proiecție SFB 2026 (%)	Proiecție SFB 2026 (% din PIB)	Proiecție SFB 2027 (% din PIB)	Proiecție SFB 2027 - Proiecție SFB 2026 (% din PIB)
	1	2	3=2-1	4=3/1	5	6	7=6-5
VENITURI TOTALE	661.052,1	693.070,0	32.017,9	4,8%	32,5%	31,8%	-0,72%
Venituri curente	598.910,8	643.657,4	44.746,5	7,5%	29,5%	29,5%	0,07%
Venituri fiscale	324.232,1	347.441,0	23.208,9	7,2%	16,0%	15,9%	-0,01%
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	104.544,6	112.159,1	7.614,5	7,3%	5,1%	5,1%	0,00%
Impozitul pe profit	41.192,6	44.445,7	3.253,1	7,9%	2,0%	2,0%	0,01%
Impozitul pe salarii și venit	55.369,3	59.403,4	4.034,1	7,3%	2,7%	2,7%	0,00%
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	7.982,8	8.310,1	327,3	4,1%	0,4%	0,4%	-0,01%
Impozite și taxe pe proprietate	10.067,5	11.125,3	1.057,8	10,5%	0,5%	0,5%	0,02%
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	205.897,5	220.226,9	14.329,4	7,0%	10,1%	10,1%	-0,02%
TVA	139.738,1	149.794,0	10.055,9	7,2%	6,9%	6,9%	0,00%
Accize	47.997,3	51.411,9	3.414,6	7,1%	2,4%	2,4%	0,00%
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	8.871,4	9.090,8	219,3	2,5%	0,4%	0,4%	-0,02%
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	9.290,7	9.930,2	639,5	6,9%	0,5%	0,5%	0,00%
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	2.151,0	2.306,3	155,3	7,2%	0,1%	0,1%	0,00%
Alte impozite și taxe fiscale	1.571,4	1.623,4	52,0	3,3%	0,1%	0,1%	0,00%
Contribuții de asigurări	216.282,3	233.177,9	16.895,6	7,8%	10,6%	10,7%	0,06%
Venituri nefiscale	58.396,5	63.038,5	4.642,0	7,9%	2,9%	2,9%	0,02%
Venituri suplimentare încasate din digitalizare	10.500,0	10.500,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Venituri din capital	1.545,0	1.601,0	56,0	3,6%	0,1%	0,1%	0,00%
Donații	1,8	1,6	-0,2	-10,9%	0,0%	0,0%	0,00%
Sume de la UE în contul plăților efectuate 2021-2027	37.499,2	37.308,5	-190,6	-0,5%	1,8%	1,7%	-0,13%
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat / în curs de distribuire	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Alte sume primite de la UE pentru programele operationale finantate in cadrul obiectivului convergenta	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%

Sume primite de la UE/alti donatori in contul platilor efectuate si prefinantari aferente cadrului financiar 2014-2020	2,7	1,5	-1,2	-45,9%	0,0%	0,0%	0,00%
Sume aferente asistentei financiare nerambursabile alocate pentru PNRR	12.592,6	0,0	-12.592,6	-100,0%	0,6%	0,0%	-0,62%
CHELTUIELI TOTALE	746.044,3	755.236,5	9.192,2	1,2%	36,7%	34,7%	-2,05%
Cheltuieli curente	699.505,6	686.773,5	-12.732,1	-1,8%	34,4%	31,5%	-2,90%
Cheltuieli de personal	156.750,5	159.730,1	2.979,6	1,9%	7,7%	7,3%	-0,38%
Bunuri și servicii	92.319,8	96.250,8	3.931,1	4,3%	4,5%	4,4%	-0,13%
Dobânzi	36.380,1	36.433,0	52,9	0,1%	1,8%	1,7%	-0,12%
Subvenții	13.245,9	13.403,1	157,2	1,2%	0,7%	0,6%	-0,04%
Transferuri - Total	399.272,7	379.854,8	-19.417,9	-4,9%	19,6%	17,4%	-2,21%
Transferuri între unități ale administrației publice	3.488,8	3.524,3	35,5	1,0%	0,2%	0,2%	-0,01%
Alte transferuri	30.211,9	34.622,3	4.410,4	14,6%	1,5%	1,6%	0,10%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2021-2027	45.499,7	45.332,6	-167,1	-0,4%	2,2%	2,1%	-0,16%
Asistență socială	257.079,3	279.986,2	22.906,9	8,9%	12,6%	12,8%	0,20%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	31,3	1,5	-29,9	-95,3%	0,0%	0,0%	0,00%
Alte cheltuieli	13.716,5	14.911,7	1.195,2	8,7%	0,7%	0,7%	0,01%
Proiecte cu finanțare din sumele reprezentand asistenta financiara nerambursabile aferenta PNRR	22.992,1	1.476,2	-21.515,9	-93,6%	1,1%	0,1%	-1,06%
Proiecte cu finanțare din sumele aferente componentei de imprumut a PNRR	26.253,1	0,0	-26.253,1	-100,0%	1,3%	0,0%	-1,29%
Fonduri de rezervă	500,0	500,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	1.036,6	601,6	-435,0	-42,0%	0,1%	0,0%	-0,02%
Cheltuieli de capital	46.538,7	68.463,0	21.924,3	47,1%	2,3%	3,1%	0,85%
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%	0,0%	0,00%
EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)	-84.992,2	-62.166,5	22.825,7	-26,9%	-4,2%	-2,9%	1,33%

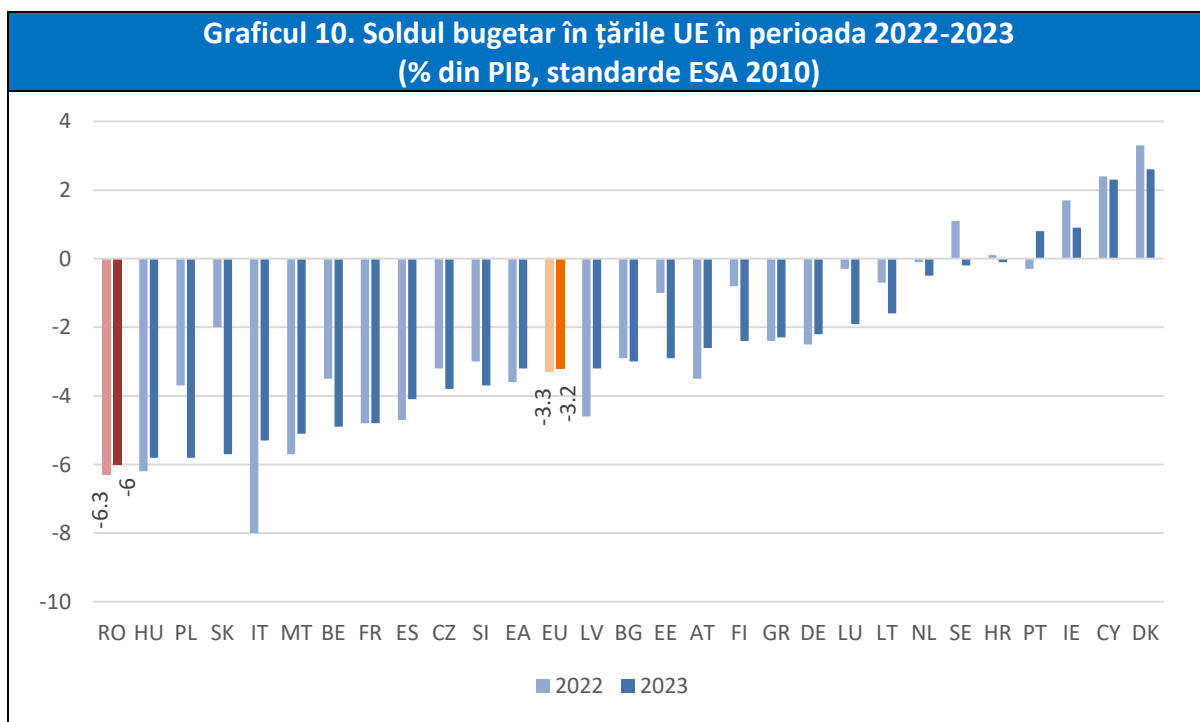
Sursa: MF

Anexa IX



Sursa: AMECO

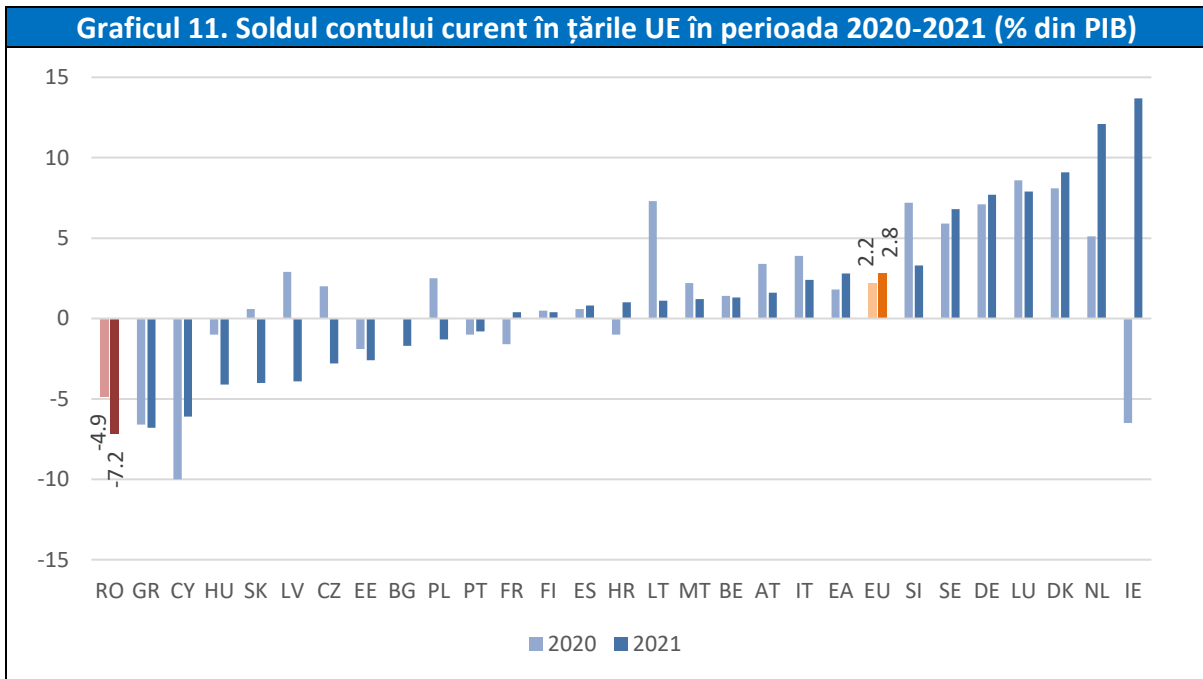
Notă: În cazul României, nivelul soldului bugetar este cel estimat de MF



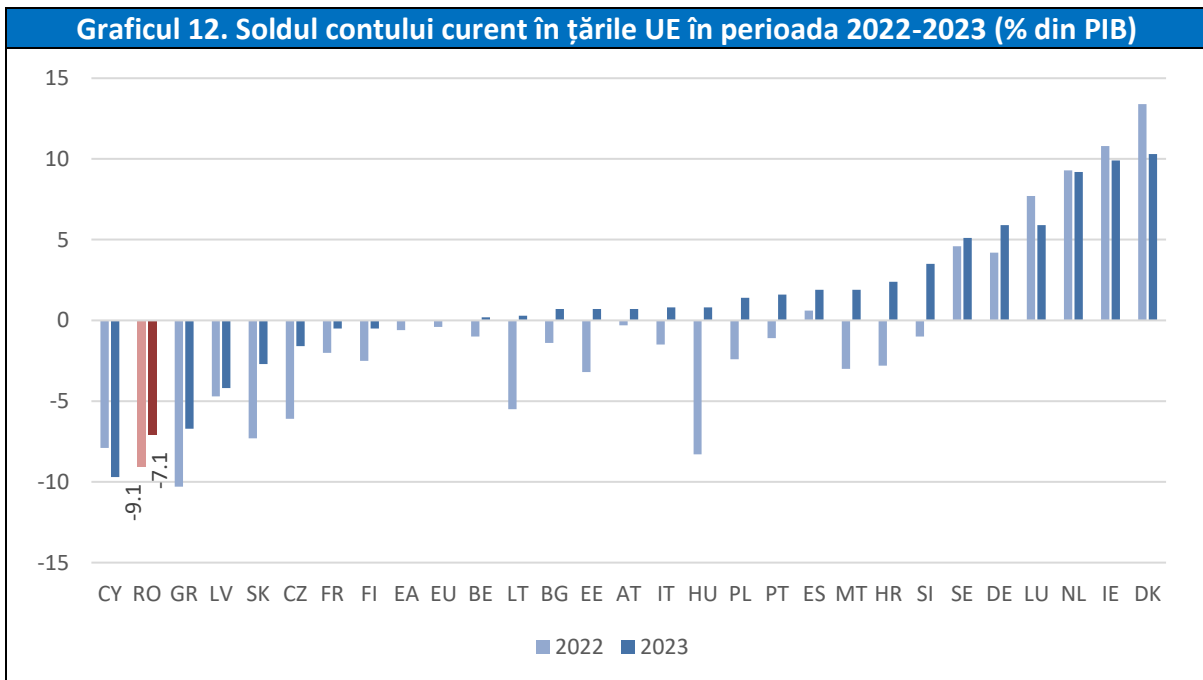
Sursa: AMECO

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

Anexa X

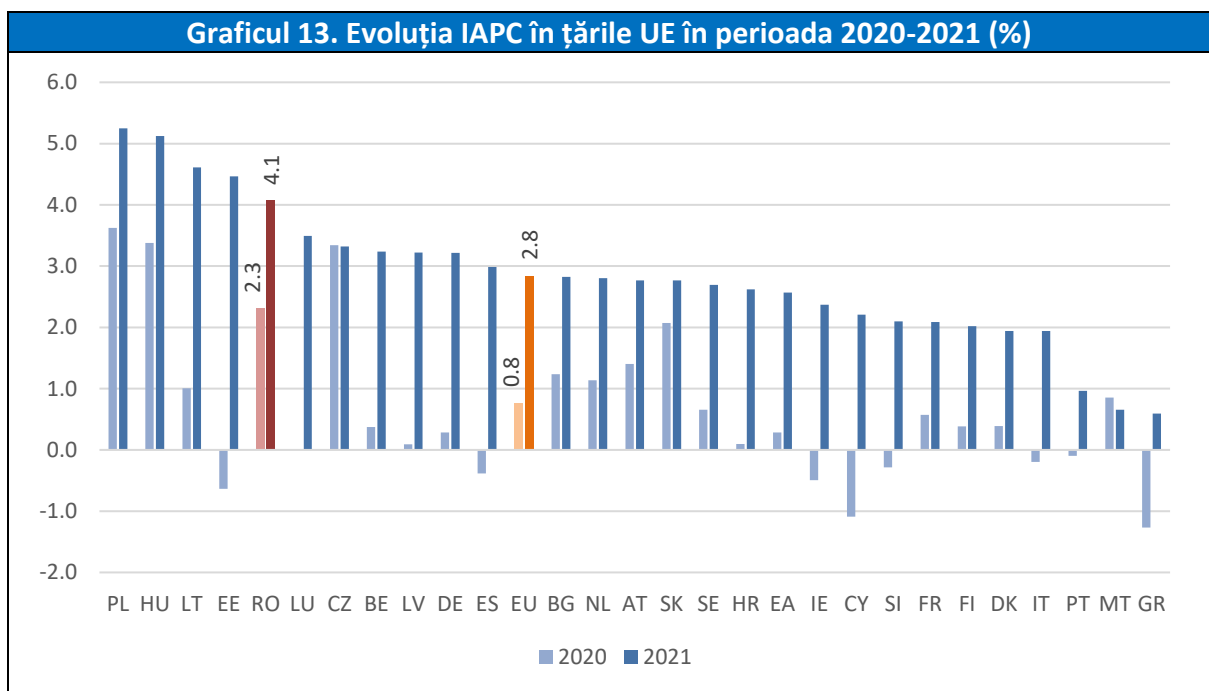


Sursa: AMECO

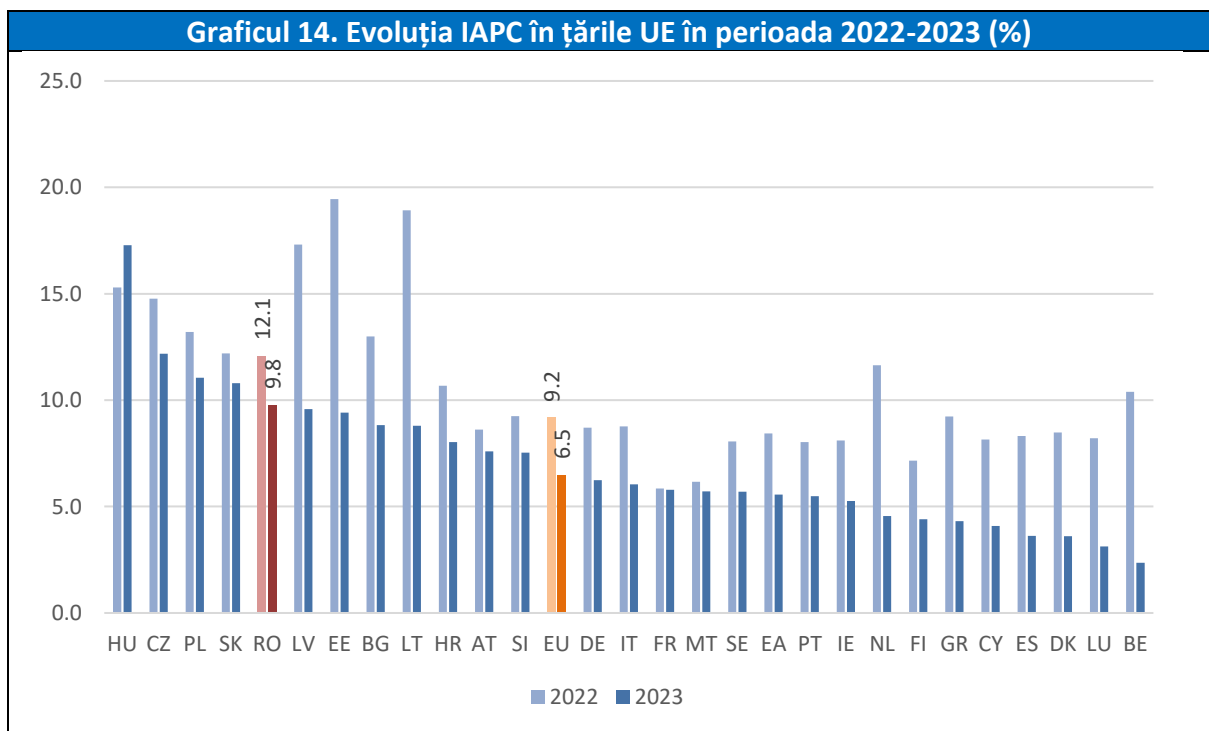


Sursa: AMECO

Anexa XI

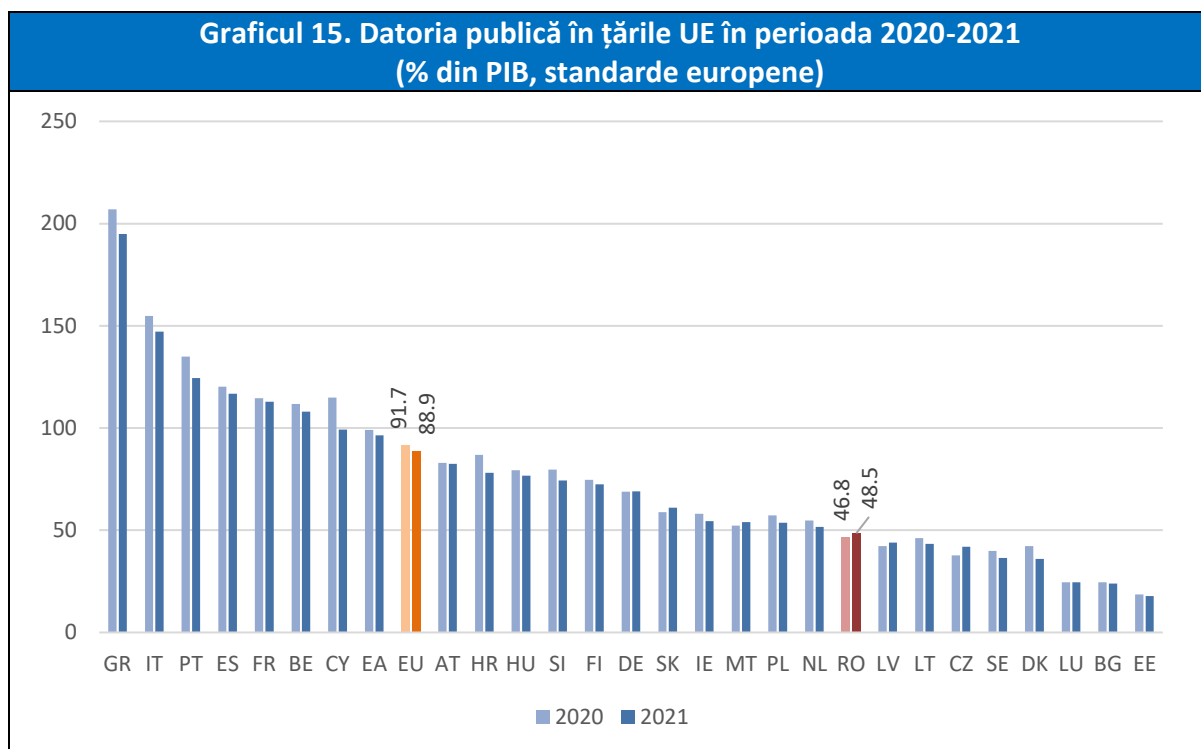


Sursa: AMECO

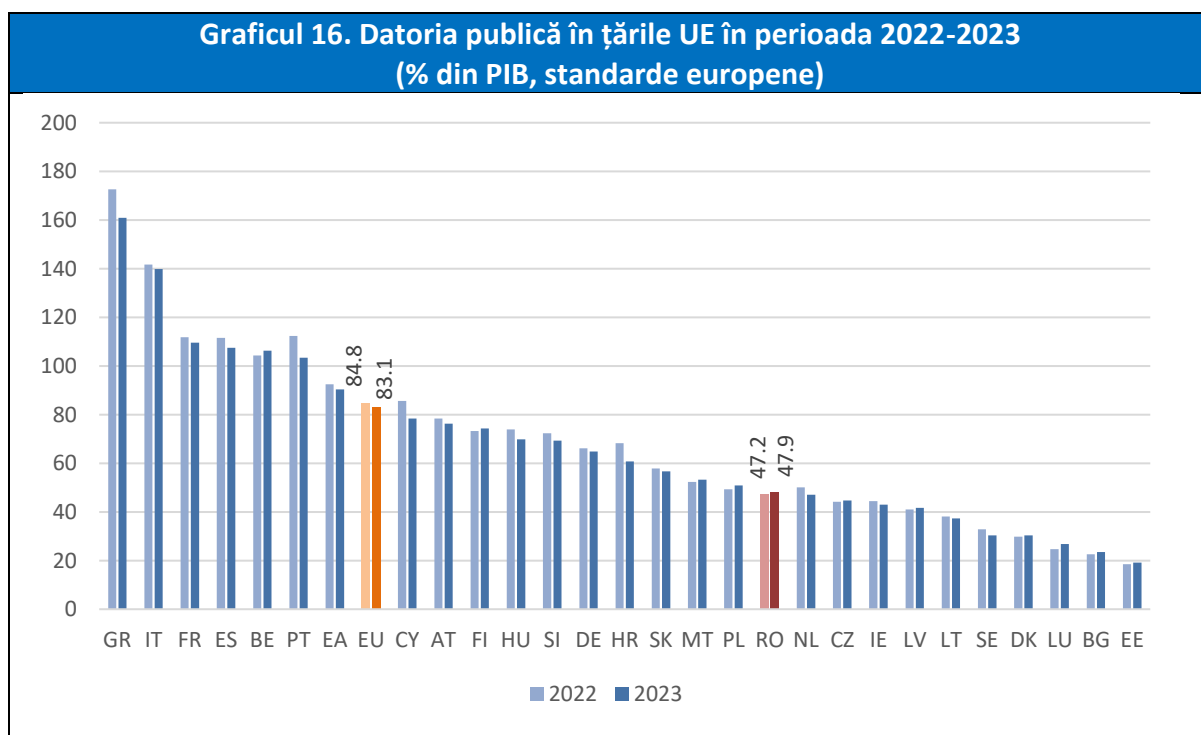


Sursa: AMECO

Anexa XII

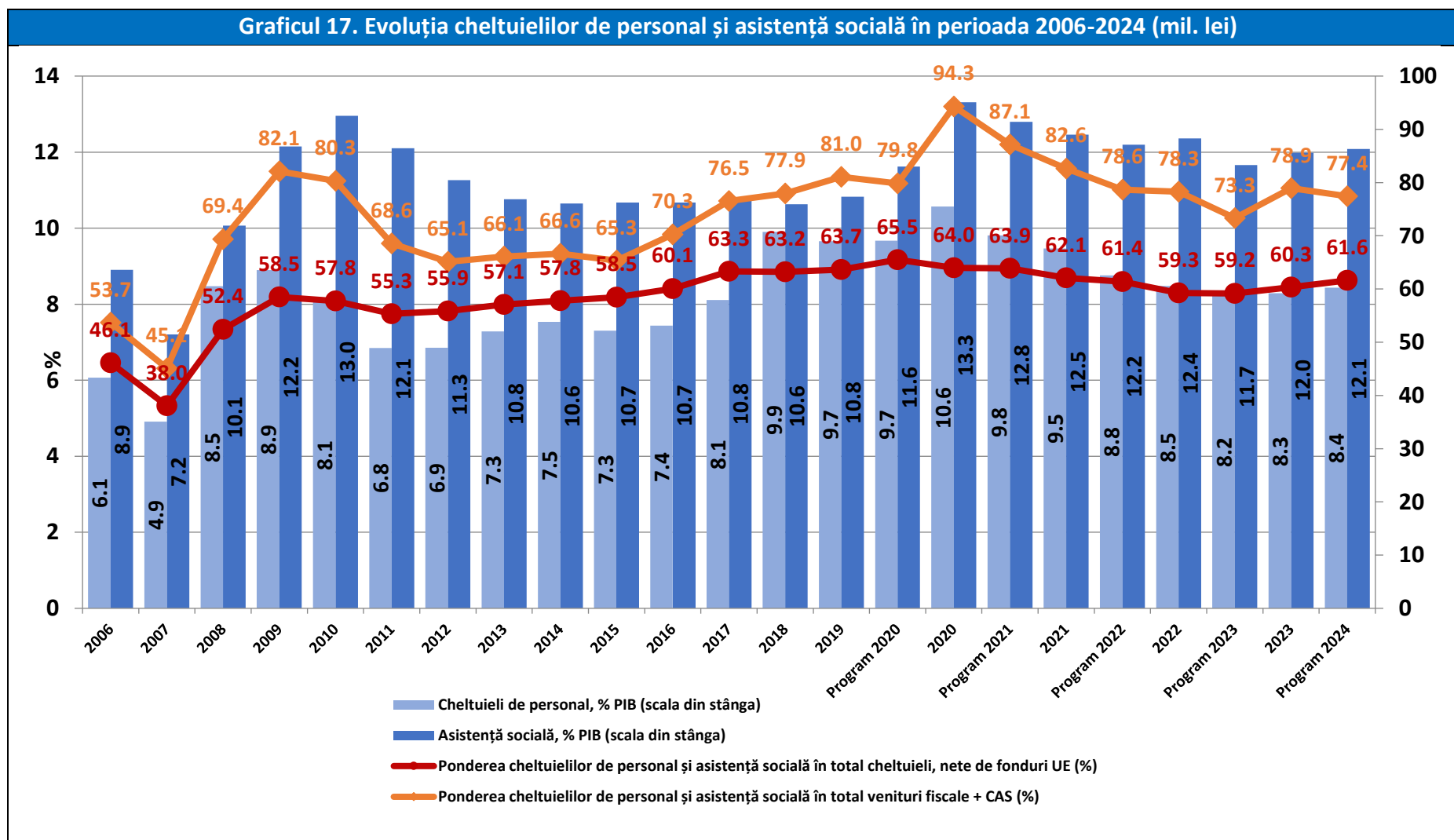


Sursa: AMECO



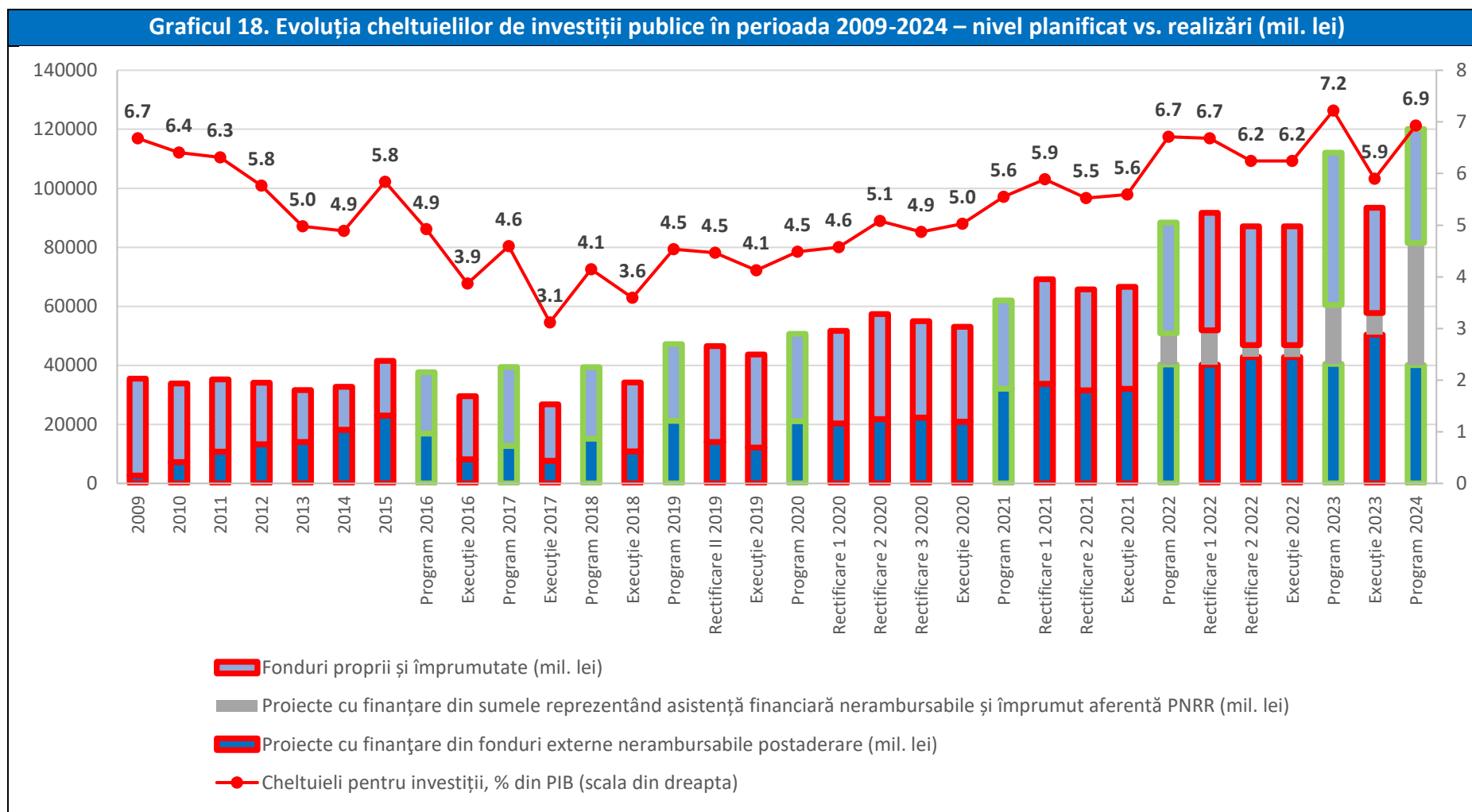
Sursa: AMECO

Anexa XIII



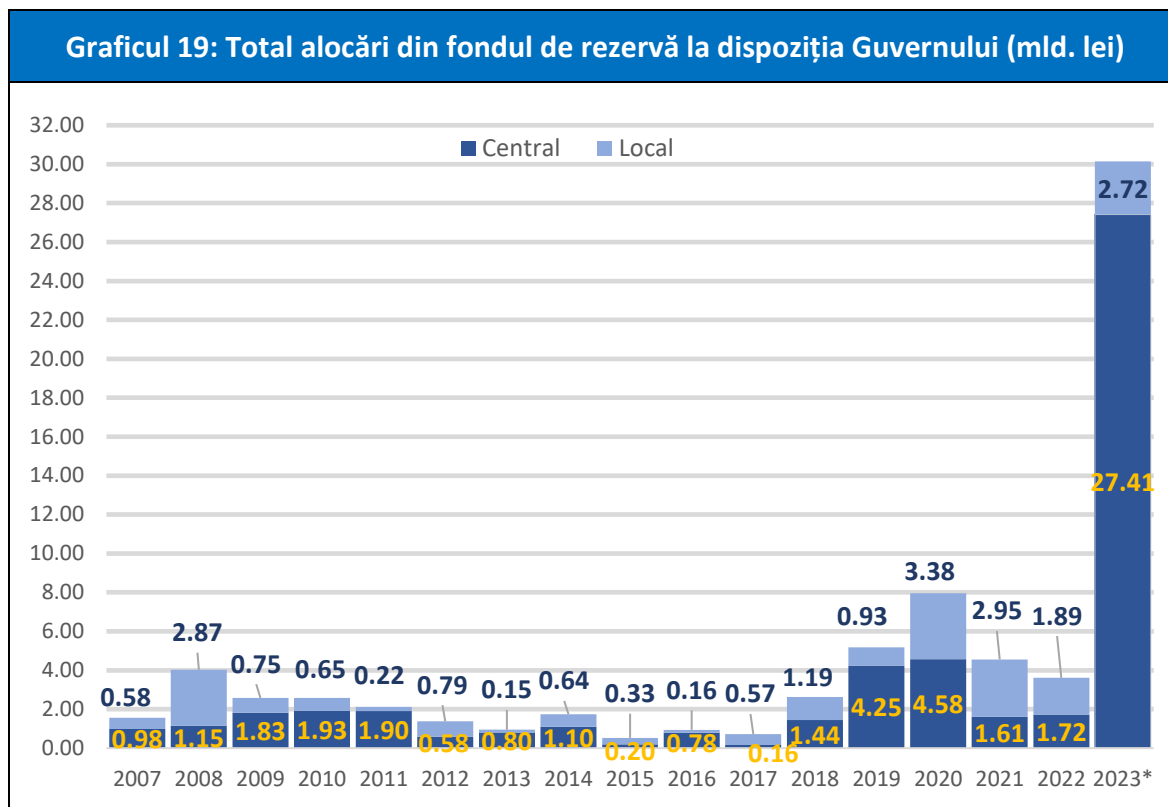
Sursa: MF, calcule CF

Anexa XIV



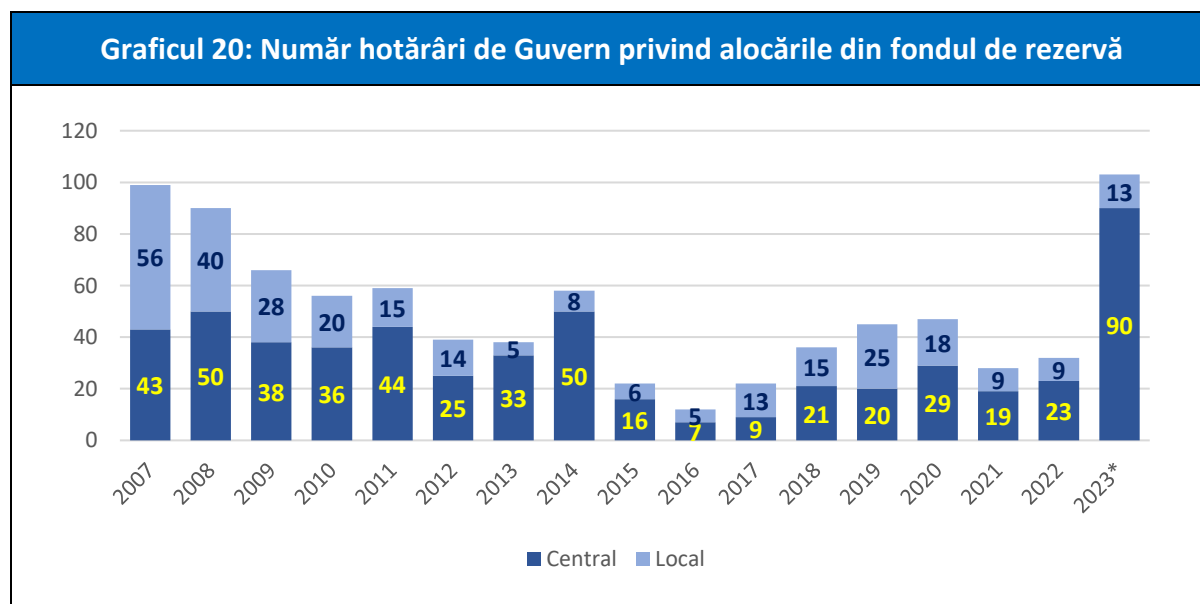
Sursa: MF, calcule CF

Anexa XV



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

* Hotărâri de Guvern de la începutul anului până pe 15.12.2023



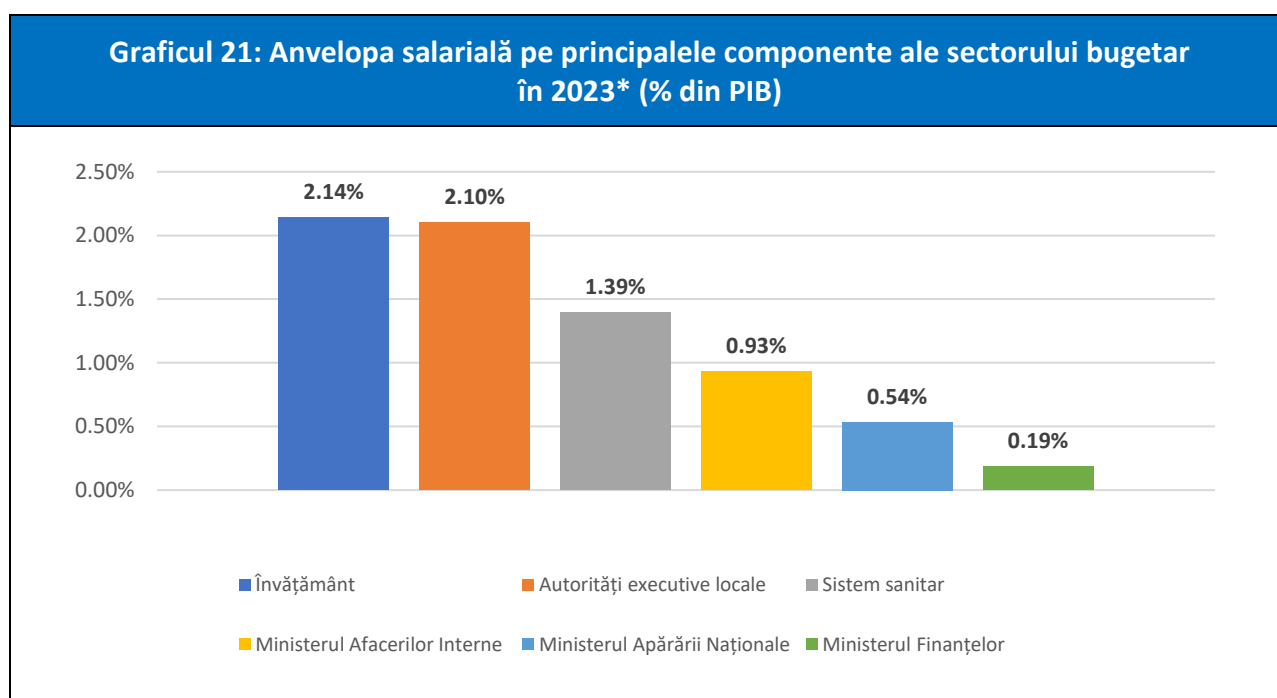
Sursa: calcule CF pe baza datelor din hotărârile de Guvern privind alocarea de sume din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului

* Hotărâri de Guvern de la începutul anului până pe 15.12.2023

Anexa XVI

Tabel 6: Distribuția numărului de posturi ocupate pe principalele componente ale sectorului bugetar, octombrie 2023		
TOTAL posturi, din care:	1.289.405	100,00%
Învățământ	373.344	28,95%
Autorități executive locale	280.947	21,79%
Sistem sanitar	245.921	19,07%
Ministerul Afacerilor Interne	124.348	9,64%
Ministerul Apărării Naționale	71.555	5,55%
Ministerul Finanțelor	24.906	1,93%
Restul (fiecare componentă având sub 1,1% din total posturi)	168.384	13,06%

Sursa: MF, calcule CF



Sursa: MF, INS, calcule CF

* Pe baza datelor disponibile în septembrie și octombrie