



Consiliul Fiscal al României

Opinia Consiliului Fiscal cu privire la proiectul primei rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2024

Sinteză

- Mersul execuției bugetului public a ilustrat hibe ale construcției sale pentru acest an, între care un deficit bugetar proiectat inițial la 5% din PIB. Consiliul Fiscal a semnalat în evaluarea proiectului de buget pe 2024 lipsa de realism a deficitului bugetar.
- România are unul dintre cele mai înalte deficite bugetare din UE, iar faptul că și alte 7 țări au intrat sub incidența procedurii de dezechilibru excesiv nu trebuie să fie un confort pentru autoritățile noastre. România suferă de sindromul „deficitelor gemene”, cu dezechilibre externe (de balanță comercială și de cont curent) mari, cu finanțare considerabilă prin împrumuturi externe. România are cel mai mare deficit de cont curent ca pondere în PIB între țările din Centrul și Estul Europei și nici nu este în zona euro, ceea ce implică risc valutar.
- Este hazardată afirmația că deficitele se explică prin investiții și că ar fi sustenabile; efectele investițiilor depind de compoziție, de măsura în care se dezvoltă producția de bunuri exportabile și ce pot înlocui importuri (așa numite *tradables*). În plus, mare parte din resursele europene se văd în bugetul public atât pe partea de cheltuieli, cât și la venituri. Raportul Draghi subliniază nevoia de investiții de calitate în UE, orientate către viitor.
- Un plan bugetar-structural pe 7 ani are sens, date fiind dimensiunea deficitului și impactul reformelor structurale. Corecția nu se poate realiza în mod covârșitor prin reduceri de cheltuieli; este nevoie de o creștere importantă a veniturilor bugetare (fiscale), inclusiv prin modificări în regimul fiscal, de reducerea drastică a decalajului la colectarea TVA, extinderea bazei de impozitare, combaterea evaziunii fiscale și a optimizărilor fiscale.
- CF a menționat frecvent că România are printre cele mai joase venituri fiscale (inclusiv contribuții) din UE – în jur de 26-27% din PIB. Este un nivel complet inadecvat având în vedere presiunile tot mai mari asupra bugetului ce derivă din efecte ale schimbărilor climatice (vezi și inundațiile din acest an), nevoia de a investi mai mult în educație și sănătate, apărare, infrastructuri fizice, și de a crea spațiu fiscal.

- Piețele financiare pot „îngheța” din nou, din varii motive, iar țările care sunt prinse pe picior greșit (deficite mari) plătesc scump. România a mai trecut printr-un episod amar ca urmare a efectelor crizei financiare din 2008-2009.
- România are atuuri importante: a realizat o convergență reală considerabilă (PIB/locuitor la paritatea puterii de cumpărare a ajuns la 78% din media din UE), are o economie plurisectorială, este stat membru al UE și beneficiază de transferuri de fonduri europene masive. Dar, suferințe economice nu pot fi evitate dacă nu corectăm deficite bugetare mari, care ar putea catapulta datoria publică cu mult peste 60% din PIB. Rațiunea economică și noul cadru de guvernare fiscală din UE reclamă corecția deficitului bugetar.
- Datele macroeconomice recente arată o decelerare a economiei. Scenariul macroeconomic pe care se fundamentează rectificarea ar putea fi grevat de riscul unei supraestimări a dinamicii creșterii reale. Se observă o creștere alertă a investițiilor în prognoza nouă oficială, în ciuda unui rol diminuat al acestora la creșterea PIB. Creșterea importantă a consumului, sub impactul evoluțiilor salariilor și pensiilor, a determinat, concomitent, o lărgire a dezechilibrului extern.
- Creșterea economică din România nu este robustă întrucât se bazează pe dezechilibre mari, interne și externe.
- Execuția bugetară din primele 7 luni ale anului 2024 a consemnat un deficit *cash* de aproximativ 71 mld. lei, echivalent cu 4,02% din PIB, cu 1,6 pp mai ridicat decât deficitul consemnat pe primele 7 luni ale anului 2023 și reprezentând circa 81% din deficitul programat pentru întreg anul 2024. La 8 luni, deficitul bugetar este de 4,53% din PIB.
- Proiectul rectificării bugetare prevede o majorare nominală amplă, atât a veniturilor bugetare, cât și a cheltuielilor bugetare. Nivelul estimat al deficitului BGC este de 6,94%, cu circa 1,94 pp mai mare decât ținta din proiectul de buget.
- Pe partea de venituri, proiectul de rectificare menține proiecția de 10,5 mld. lei din digitalizare, ceea ce echivalează cu o supradimensionare a veniturilor bugetare cu 0,6% din PIB. În plus, există un grad de incertitudine privind impactul amnistiei fiscale, de 7,9 mld. lei, echivalent cu circa 0,45% din PIB.
- Analiza categoriilor de cheltuieli bugetare indică o subdimensionare posibilă pentru cheltuieli reprezentate de bunuri și servicii (de circa 0,2% din PIB) și de subvenții (circa 0,3% din PIB). Suplimentar, există riscuri cu privire la agregatul de asistență socială, având în vedere incertitudinile ce vizează impactul recalculării pensiilor în sistemul public.
- Pe baza noilor date, CF evaluează că deficitul bugetar *cash* va fi în jur de 8% din PIB în 2024, fiind în linie cu analiza din raportul său anual.
- Având în vedere negocierile Guvernului cu Comisia Europeană privind planul bugetar-structural al României, în contextul noului cadru de guvernare economică din Uniunea Europeană, nu este exclus ca unele cheltuieli să fie diminuate mai mult și să consemnăm un deficit sensibil sub 8% din PIB. Pe de altă parte, o subestimare a riscurilor generate de cheltuieli în creștere rapidă poate conduce la un deficit semnificativ peste 8% din PIB.

- Guvernul să încerce să țină sub control strict cheltuielile în restul anului. Ca și în alți ani, amânarea unor plăți nu rezolvă problemele structurale ale bugetului public.
- Potrivit rectificării bugetare, cheltuielile de investiții totale, din surse interne și externe, sunt estimate la 6,8% din PIB. În structură, investițiile finanțate din surse interne sunt de 40,9% (față de 31,2% în proiectul de buget inițial), în timp ce investițiile finanțate din fonduri europene sunt de 59,1%.
- Absorbția de fonduri europene în primele 8 luni din anul 2024 s-a limitat la rambursări însumând circa 2,5 mld. euro din CFM 2014-2020 (beneficiind de Regula N+3). În cazul CFM 2021-2027, rata de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune era zero la nivelul lunii august 2024, iar în privința PNRR, cererea de plată nr. 3 depusă în decembrie 2023, în valoare de circa 2 mld. euro, se găsește încă în curs de evaluare de către CE. Aceasta relevă slăbiciuni instituționale în atragerea și absorbția fondurilor europene.
- România riscă să capete o dependență de fondurile europene ce se poate dovedi periculoasă. Aceasta și pentru că PNRR are o viață limitată (până în august 2026), iar fondurile structurale și de coeziune vor intra într-o altă logică de alocare. În plus, PIB pe locuitor al României va ajunge la un nivel care nu o va mai îndreptăți să primească fonduri nete de amploarea ultimului deceniu (ca procent din PIB).

Opinia Consiliului Fiscal cu privire la proiectul primei rectificări a bugetului general consolidat pe anul 2024

În data de 19 septembrie 2024, Ministerul Finanțelor (MF) a trimis Consiliului Fiscal, prin adresa nr. 467144/19.09.2024, Raportul privind situația economică și bugetară pe primele șase luni ale anului 2024, Proiectul de rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2024, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului privind rectificarea bugetului de stat pe anul 2024, precum și Nota de fundamentare și Proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2024, solicitând, în temeiul art. 53, alin. (2) din Legea Responsabilității Fiscal-Bugetare (nr. 69/2010, republicată, de aici înainte numită LRFB), opinia Consiliului Fiscal cu privire la acestea.

Potrivit articolului 53, alineatul (4) al LRFB, Guvernul și Parlamentul au obligația de a analiza opiniile și recomandările Consiliului Fiscal la elaborarea Strategiei fiscal-bugetare, a legilor bugetare anuale, precum și la elaborarea altor măsuri determinate de aplicarea prezentei legi și, respectiv, la însușirea/aprobarea acestora.

1. Considerații generale

Rectificarea bugetară anunțată de Guvern este cerută de mersul execuției bugetare; este, totodată, un exercițiu firesc de transparență în politica bugetară.

Mersul execuției bugetului public a ilustrat hibe ale construcției sale pentru acest an, între care un deficit bugetar proiectat inițial la 5% din PIB. Fără o rectificare cu creșterea oficială a deficitului la 6,94% din PIB există riscul neonorării de către stat a unor obligații curente de bază. Consiliul Fiscal a semnalat în evaluarea proiectului de buget pe 2024 lipsa de realism a deficitului bugetar.

Mediul internațional este foarte complicat, cu războaie ce afectează regiuni mari ale globului, tensiuni geopolitice tot mai acute. Fragmentarea economiei mondiale continuă, iar considerente de securitate militară se văd în construcții bugetare, în restructurări în alocarea resurselor.

Rate de politică monetară în scădere nu înseamnă automat o relaxare a condițiilor monetare deoarece inflația a scăzut în mod semnificativ în Europa; are loc o încetinire a economiilor mari europene, ceea ce afectează exportul României.

România are unul dintre cele mai înalte deficite bugetare din UE, iar faptul că și alte 7 țări au intrat sub incidența procedurii de dezechilibru excesiv nu trebuie să fie un confort pentru autoritățile noastre. România suferă de sindromul „deficitelor gemene”, cu dezechilibre externe (de balanță comercială și de cont curent) mari, cu finanțare considerabilă prin împrumuturi externe. România

are cel mai mare deficit de cont curent ca pondere în PIB între țările din Centrul și Estul Europei și nici nu este în zona euro, ceea ce implică risc valutar.

Este hazardată afirmația că deficitele se explică prin investiții și că ar fi sustenabile; efectele investițiilor depind de compoziție, de măsura în care se dezvoltă producția de bunuri exportabile și ce pot înlocui importuri (așa numite *tradables*). În plus, mare parte din resursele europene se văd în bugetul public atât pe partea de cheltuieli, cât și la venituri. Raportul Draghi subliniază nevoia de investiții de calitate în UE, orientate către viitor.

Deficitele (intern și extern) sunt o vulnerabilitate ce trebuie să fie remediată prin corecție macroeconomică. Un plan structural-fiscal pe 7 ani are sens, date fiind dimensiunea deficitului și impactul reformelor structurale. Corecția nu se poate realiza însă în principal prin reduceri de cheltuieli; este nevoie de o creștere importantă a veniturilor bugetare (fiscale), inclusiv prin modificări în regimul fiscal, reducerea drastică a decalajului la colectarea TVA, extinderea bazei de impozitare, combaterea evaziunii fiscale și a optimizărilor fiscale.

CF a menționat frecvent că România are printre cele mai joase venituri fiscale (inclusiv contribuții) din UE – în jur de 26-27% din PIB. Este un nivel complet inadecvat având în vedere presiunile tot mai mari asupra bugetului ce derivă din efecte ale schimbărilor climatice (vezi și inundațiile din acest an), nevoia de a investi mai mult în educație și sănătate, apărare, infrastructuri fizice, și de a crea spațiu fiscal.

Piețele financiare pot „îngheța” din nou, din varii motive, iar țările care sunt prinse pe picior greșit (deficite mari) plătesc scump. România a mai trecut printr-un episod amar ca urmare a efectelor crizei financiare din 2008-2009.

România are atuuri importante: a realizat o convergență reală considerabilă (PIB/locuitor la paritatea puterii de cumpărare a ajuns la 78% din media din UE), are o economie plurisectorială, este stat membru al UE și beneficiază de transferuri de fonduri europene masive. Dar, suferințe economice nu pot fi evitate dacă nu corectăm deficite bugetare mari, care ar putea catapulta datoria publică cu mult peste 60% din PIB. Rațiunea economică și noul cadru de guvernare fiscală din UE reclamă corecția deficitului bugetar.

2. Cadrul macroeconomic ce fundamentează prima rectificare bugetară din 2024

În analiza primei rectificări bugetare din acest an Consiliul Fiscal pornește, similar opiniilor exprimate anterior, atât de la coordonatele economice generale ale României relevante din punct de vedere fiscal – cuprinse, în principal, de proiecțiile macroeconomice ale CNSP din 18 septembrie 2024¹ –, cât și de la contextul internațional.

¹ Prognoza de vară 2024, Proiecția principalilor indicatori macroeconomici 2024-2028, 18 septembrie 2024, <https://cnp.ro/wp-content/uploads/2024/09/Prognoza-2024-2028-varianta-de-vara-2024.pdf>

Evaluarea plauzibilității evoluției produsului intern brut (PIB) pornește de la ultimele date publicate de Institutul Național de Statistică. Astfel, datele provizorii ¹ vizând PIB pe trimestrul II 2024 arată o creștere economică în decelerare semnificativă, variația PIB real fiind, trimestru-pe-trimestrul-anterior de 0,1%, iar an-pe-an de 0,8%, ambele valori mai mici decât mediile din ultima perioadă de timp. Pe primul semestru, creșterea economică an-pe-an este de 0,7%. Din perspectiva metodei de formare/producție a PIB creșterea de 0,8% se regăsește în: contribuții de câte 0,3pp ale sectoarelor (i) agricultură și (ii) activități de spectacole, culturale și recreative, (iii) construcțiile contribuie cu 0,2pp, iar (iv) impozitele nete pe produs cu 0,4pp, toate acestea fiind compensate de contribuții negative de câte 0,1pp ale sectoarelor (v) industrie, (vi) informații și comunicații, o influență negativă de 0,2pp a sectorului tranzacțiilor imobiliare și un aport nul al sectoarelor (vii) activități profesionale științifice și tehnice, precum și (viii) administrație publică și apărare. Pe partea de utilizare a PIB/metoda cheltuielilor, în T2 2024, creșterea de 0,8% se regăsește în: (i) consumul final efectiv – acesta contribuind cu 5pp, (ii) formarea brută de capital fix cu 1,4pp, ambele compensate de contribuția negativă a (iii) variației stocurilor cu 1,2pp și de (iv) exportul net ce reduce creșterea economică reală de ansamblu cu 4,4pp, ca urmare a unei evoluții rapide a importurilor în raport cu exporturile (exportul se reduce ca ritm nominal, având, astfel, o contribuție negativă la creșterea economică de 1,4pp, iar importurile se majorează cu 5,8%, ceea ce se translatează într-o contribuție negativă la creșterea economică de 3pp). Indicatorii raportați de INS cu frecvență mai mare confirmă evoluțiile din cadrul datelor PIB și anticipează o evoluție posibil mai defavorabilă, cel puțin la nivelul sectorului industrie, construcții, posibil și în cel agricol – din cauza secetei. Toate acestea ar putea indica o tendință de reducere a dinamicii activității economice în ultimele 2 trimestre ale anului, ceea ce ar putea aduce creșterea economică reală, pe întreg anul 2024, la o valoare în intervalul 1-2%. În lumina acestor tendințe, reducerea creșterii economice prognozate de CNSP, care stă la baza proiecțiilor fiscale cuprinse în rectificare, la o valoare de 2,8% în prognoza de vară 2024, față de 3,4% în prognoza de primăvară 2024 (-0,6pp), este binevenită. Totuși, o prognoză prudentă a creșterii economice pe acest an – de dorit în circumstanțele fiscale dificile actuale, pentru a nu distorsiona proiecția fiscală – are, ca centru de masă al traiectoriilor probabile o valoare mai redusă. În consecință, prognoza PIB real pare ușor supraestimată.

Prognoza curentă a CNSP în privința deflatorului PIB este de 7,2% – în cadrul proiecției de vară – în revizuire ascendentă (+0,7pp) de la 6,5% în proiecția anterioară – de primăvară. Această revizuire, chiar pornind de la valorile mari ale deflatorului PIB în primele 2 trimestre ale anului – de 9,7% în T1 2024 și 8,5% în T2 2024– apare ca fiind în sens invers al trendului istoric pe care-l putem remarca la nivelul acestui indicator precum și într-o direcție opusă evoluției inflației (care în august 2024 a coborât la 5,1%, fiind anticipată a se reduce și mai mult spre finalul anului 2024) calculată prin indicii prețurilor de consum (IPC), cât și prin indicii prețurilor producției

² Publicate pe 6 septembrie 2024.

industriale (IPPI, care în iulie 2024, a crescut cu doar 2,6%). În aceste condiții și la nivelul deflatorului PIB pare a se manifesta o ușoară supraestimare.

În condițiile volatilității mai mari recente a indicatorilor economici, pe fondul punctelor de inversiune din cadrul unor indicatori, supraestimări ușoare ale acestor indicatori sunt relativ plauzibile. Totuși, faptul că acestea se compun la nivelul PIB nominal, face ca probabilitatea unei creșteri nominale a PIB de 10,2% în 2024 să fie relativ mai redusă, valori mai mici ale acestei creșteri nominale fiind mai plauzibile. În consecință, CF este de părere că la nivelul evoluției PIB nominal proiecția este supraestimată, fiind probabil ca aceasta să ducă la subestimarea situației sectorului fiscal, a deficitului (atât printr-un efect de numitor, cât și prin evoluții mai rapide ale bazelor macroeconomice fiscale, care stau în special la baza a proiecției de venituri).

La aceste considerente se adaugă și analiza compoziției creșterii economice. Astfel, creșterea consumului final real (anticipat a crește cu 4,5%, pentru 2024, în revizuire de la 4% anterior – în prognoza CNSP de primăvară) și a formării brute de capital fix (+5,8% în proiecția curentă, revizuire descendentă de la +6,1% în prognoza de primăvară) se plasează într-o plajă de valori plauzibile, acestea din urmă determinate pe baza tendințelor economice recente și a evoluției indicatorilor cu frecvență mare. Totuși, compoziția bogată în taxe³ („*tax rich*”) a evoluției economice proiectate, coroborată cu o evoluție mai alertă a PIB nominal, sunt de natură a determina atât venituri bugetare din taxe și impozite mai importante, cât și valori ale indicatorilor raportați la PIB mai mici, din cauza unui efect de numitor. În considerarea tuturor acestor efecte CF consideră că evoluțiile proiectate sunt plauzibile, chiar dacă sunt într-o zonă superioară de distribuție de probabilitate pentru indicatorii analizați.

În privința pieței muncii, CNSP anticipează în proiecția curentă o creștere a numărului de salariați cu 0,9% în 2024 (în revizuire descendentă de la +1,5% în prognoza de primăvară 2024) și o sporire a salariului mediu brut de 14,6% (în revizuire ascendentă de la 10,8% anterior). În privința ratei șomajului indicatorul ce are în vedere șomerii înregistrați (relevant din punct de vedere al cheltuielilor cu ajutorul de șomaj) este proiectat la o valoare de 3,1% (de la 2,8% anterior, revizuire ușor ascendentă). Coroborând aceste informații cu evoluțiile recente de pe piața muncii – relevate de indicatorii cu frecvență mai ridicată, cum ar fi, spre exemplu, câștigul salarial mediu brut⁴ – dar și cu măsurile implementate deja, CF consideră că valorile indicatorilor apar drept plauzibile, conturând o evoluție probabilă în ceea ce privește anvelopa salarială din economie, ce stă la baza proiecției impozitului pe venituri și contribuțiilor de asigurări sociale – două dintre cele mai importante surse de venituri ale bugetului general consolidat.

³ Un mod de a ilustra compoziția bogată în taxe ar putea consta în a compara (i) o creștere bazată pe consum (sau absorbție internă) cu (ii) o creștere bazată pe exporturi. Prima duce la încasarea a mai multe taxe pe fiecare procent de creștere economică, iar a doua situație determină încasări mai reduse (spre exemplu, exporturile nu sunt purtătoare de TVA).

⁴ Acesta s-a majorat, conform comunicatului INS din 12 septembrie 2024, la 8580 lei, o creștere de 17,3% față de aceeași lună din 2023.

Totuși prognoza macroeconomică relevă și unele elemente de risc, determinate de ușoara supraestimare a PIB nominal, de compoziția bogată în taxe a structurii creșterii economice precum și de creșterea alertă a investițiilor în prognoză, în ciuda unui rol ușor diminuat al acestora la creșterea PIB, în favoarea consumului, în ultima perioadă. Creșterea alertă a consumului, sub impactul evoluțiilor salariilor din sectorul privat și al măsurilor ce au majorat salariile publice și pensiile, a determinat, concomitent, o lărgire a dezechilibrului extern – vizibilă într-o creștere cu 34% a deficitului contului curent al balanței de plăți, pe primele 7 luni din 2024, în comparație cu intervalul similar din 2023.

Dinamica dezechilibrelor externe conturează un rol semnificativ al consumului într-o creștere economică în reducere de ritm și subliniază costul relativ ridicat al acestei creșteri în termeni de dezechilibre economice – în special extern (deficitul contului curent al balanței de plăți), dar și al celui intern (inflația). Din acest unghi de analiză, investițiile joacă un rol important în generarea creșterii economice, dar contribuția lor istorică nu trebuie fetișizată/absolutizată. Investițiile reprezintă un fundament sănătos al creșterii economice⁵ – cum demonstrează și teoria economică – dar evoluțiile recente ale economiilor, în plan european și regional, demonstrează și câteva vulnerabilități: (i) sursa de finanțare a investițiilor contează, dacă aceasta se face majorând deficitul și, implicit, o nevoie de finanțare a bugetului deja ajunsă la o limită superioară, un impuls suplimentar poate determina probleme în fluxul finanțării și/sau costuri excesive, efectul final putând fi, astfel, invers celui scontat, (ii) destinația/multiplicatorul acestor investiții este foarte important(ă), proiecte bine selectate, eficiente, care multiplică valoarea adăugată ce va fi generată în economie fiind o condiție esențială pentru sustenabilitatea unei rate ridicate a investiției – istoria recentă oferind și exemple de investiții publice cu multiplicator/eficiență mai puțin ridicată dar și exemple de succes – părți mari din investițiile publice, în țările CEE, fiind rezultatul fondurilor europene (cca. jumătate în România), (iii) astfel, absorbția fondurilor europene multianuale și a celor din PNRR este o condiție *sine-qua-non* a dezvoltării economice accelerate, necesare pentru convergența reală, (iv) corelarea ratei investiției cu cea a economisirii – reflectată de deficitul extern, al contului curent al balanței de plăți, este un alt indicator important al sustenabilității și eficienței investițiilor. Extrapolarea tendinței deficitului de cont curent din primele 7 luni conduce la un deficit de cont curent al balanței de plăți pentru întreg anul 2024 mai mare de 7% și, cu o probabilitate însemnată, apropiat de 8% din PIB. O altă constatare ce rezultă din cifrele de balanță de plăți la 7 luni este aceea a unei acoperiri a deficitului contului curent mai redusă cu surse autonome, de doar 28,4%, față de 55,2% la același moment (7 luni cumulată) în 2023. Sursele autonome de finanțare sunt considerate a fi, într-o accepțiune uzuală, egale cu soldul contului de capital precum și, din contul financiar, doar „participațiile la capital” (ce cuprind, la rândul lor, din ISD doar participațiile la capital, exceptând reinvestirea profiturilor, dar fără instrumente de natura datoriei). În fine, este esențial ca mare parte din investiții să dezvolte producția de *tradables*. O rată ridicată de investiții publice (și a cheltuielilor de capital), ce determină un deficit

⁵ Cel puțin până la atingerea unui nivel „optim” de înzestrare cu capital a forței de muncă.

bugetar mare, dar compensat de o rată de economisire internă privată semnificativă, ce duce astfel la deficite mici sau chiar la surplus al contului curent al balanței de plăți – cum este cazul majorității statelor CEE, cu excepția țării noastre – coroborate cu rate de creștere a PIB real relevante, semnaleză sustenabilitatea acestei situații macroeconomice, (v) un sector financiar dezvoltat, care să facă operabil acceleratorul financiar, este deosebit de important pentru investiții și impulsivarea semnificativă a creșterii economice. O astfel de evoluție depinde, însă, de disciplina fiscală, comercială, în privința capitalizării imprimată firmelor din economie, deficiențe din acest punct de vedere putând greva atât eficiența colectării veniturilor fiscale, cât și bonitatea firmelor – ceea ce duce la blocaj, din pricina cererii, a finanțării în economia respectivă.

3. Coordonatele actualizate ale veniturilor și cheltuielilor bugetare

Analiza proiectului de rectificare pornește de la construcția bugetară inițială, care avea o țintă de deficit de 5,00% din PIB, potrivit metodologiei *cash*. În opinia sa asupra proiectului de buget, pe baza cadrului macroeconomic proiectat la acel moment și a unei abordări prudente a veniturilor și cheltuielilor, CF a evaluat deficitul bugetar *cash* în jurul valorii de 6,4%. Pe baza informațiilor de care a dispus, CF a identificat o supradimensionare a veniturilor bugetare cu circa 19 mld. lei și un necesar de alocări suplimentare la nivelul cheltuielilor cu bunuri și servicii și cu asistența socială în cuantum de circa 4,5 mld. lei. CF a subliniat 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. De asemenea, având în vedere majorările discreționare de salarii din sistemul public, acordate în 2023, incertitudinile privind impactul recalculării pensiilor, cât și contextul electoral din 2024, CF a semnalat că există riscuri suplimentare cu privire la cheltuielile de personal, cheltuielile cu dobânzile și cheltuielile de asistență socială.

Prima parte a anului 2024 a consemnat adoptarea unor măsuri cu efect negativ asupra execuției bugetare, confirmând riscuri semnalate de CF. Mai exact, Guvernul a adoptat o serie de ordonanțe de urgență, prin care a majorat salariile în mai multe sectoare publice, a relaxat o parte din măsurile referitoare la cheltuielile publice, incluse în Legea nr. 296/2023 privind unele măsuri fiscal-bugetare pentru asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung, și a mărit suma din salariul minim brut lunar pentru care nu se datorează impozit pe venit și contribuții sociale obligatorii de la 200 la 300 de lei. Suplimentar, arieratele bugetare de circa 9 mld. lei, create prin amânarea unor plăți la finalul lui 2023, au amplificat semnificativ cheltuielile bugetare. Unele măsuri pot găsi justificări în vremuri atât de complicate și presiuni sociale, dar trebuie să existe limite în extinderea deficitului bugetar.

În acest context, execuția bugetară din primele 7 luni ale anului 2024 a consemnat un deficit *cash* de aproximativ 71 mld. lei, echivalent cu 4,02% din PIB, cu 1,6 pp mai ridicat decât deficitul consemnat pe primele 7 luni ale anului 2023 și reprezentând circa 81% din deficitul programat

pentru întreg anul 2024. Deficitul pe primele 8 luni este de 4,53% din PIB, ceea ce arată cât de greu ține Guvernul cheltuielile sub control.

În primele 7 luni, veniturile bugetare au evoluat peste așteptări: +15% față de perioada similară a anului 2023, în condițiile în care proiecția prevăzută în bugetul pe anul 2024, față de execuția anului precedent, a fost de 12,4%. Această dinamică a fost susținută de creșterea deflatorului PIB, peste estimarea pe care a fost construit bugetul (în primul semestru al anului 2024, deflatorul PIB a fost de 9%, în comparație cu 5,9%, valoarea pe care a fost construit bugetul), ceea ce a permis contrabalansarea ritmului mai lent de creștere economică (primul semestru a consemnat o creștere economică de 0,7%). În plus, pe primele șapte luni, câștigul salarial mediu brut lunar a fost cu 16,4% mai mare decât cel înregistrat în perioada precedentă, peste estimarea de creștere din proiectul de buget de 9,1%. Trebuie avute în vedere și plusurile de venituri rezultate din taxa pe cifra de afaceri a companiilor cu cifră de afaceri mai mare de 50 mil. euro (circa 2 mld. lei, în primul semestru), impozitul pe cifra de afaceri realizată de instituțiile de credit (circa 320 mil. lei, în primul semestru), impozitul specific pe cifra de afaceri realizată de agenții economici din sectoarele petrol și gaze naturale (circa 148 de mil. lei, în primul semestru) și introducerea accizei pe vânzarea băuturilor nealcoolice cu zahăr adăugat (circa 253 de mil. lei, în primul semestru).

Dinamica veniturilor bugetare a fost mai mult decât contrabalansată de amploarea cheltuielilor bugetare. Ritmul de creștere a cheltuielilor bugetare a fost de +23,2%, în timp ce creșterea prevăzută în bugetul pe anul 2024, față de execuția anului precedent, a fost de doar 10%. Suplimentar, magnitudinea efectului de recalculare a pensiilor, sezonabilitatea execuției bugetare, caracterizată de concentrarea unor categorii de cheltuieli în ultimele luni ale anului, cât și adoptarea unor măsuri cu efect negativ asupra veniturilor bugetare - de exemplu, majorarea sumei neimpozabile aplicate veniturilor din pensii, de la 2.000 la 3.000 de lei, vor influența negativ execuția bugetară în ultima parte a anului. Pentru a atenua aceste efecte, Guvernul a adoptat o ordonanță de urgență care prevede măsuri de amnistie fiscală, al căror impact bugetar pozitiv este estimat la 7,9 mld. lei, precum și măsuri de restricționare a cheltuielilor publice, cu un impact de circa 2,05 mld. lei. Trebuie subliniat că amnistia nu are impact asupra deficitului structural, ci numai asupra deficitului cash – în funcție de încasările obținute.

În acest context, proiectul rectificării bugetare prevede o majorare nominală amplă, atât a veniturilor bugetare (+29,6 mld. lei, reprezentând circa 5,06% din veniturile prognozate inițial în proiectul de buget), cât și a cheltuielilor bugetare (+65,8 mld. lei, reprezentând circa 9,8% din cheltuielile prognozate inițial în proiectul de buget). În consecință, deficitul bugetului general consolidat este cu circa 36,2 mld. lei mai mare în proiectul de rectificare, de la 86,6 mld. lei la 122,8 mld. lei. Exprimat ca procent în PIB, nivelul estimat al deficitului BGC este de 6,94%, cu circa 1,94 pp mai mare decât ținta din proiectul de buget.

În esență, revizuirea veniturilor bugetare are ca surse principale:

- o ajustare ascendentă a unor ipoteze macroeconomice, peste valorile pe baza cărora a fost construit proiectul de buget, în special în ceea ce privește deflatorul PIB și rata de creștere a câștigului salarial mediu brut lunar;
- includerea în agregatele de venituri a unor încasări suplimentare din amnistia fiscală de circa 7,9 mld. lei, echivalent cu circa 0,45% din PIB;
- o dinamică ușor peste așteptări a veniturilor încasate ca urmare a unor măsuri, incluse în Legea nr. 296/2023 privind asigurarea sustenabilității financiare a României pe termen lung, mai ales cele ce privesc: (i) impozitul minim pe cifra de afaceri pentru companiile cu cifră de afaceri mai mare de 50 mil. euro pe an, sume incluse în agregatul de impozit pe profit, (ii) revizuirea facilităților privind impozitul pe venit și contribuțiile de asigurări pentru sectorul construcțiilor, alimentar, agricol și IT, sume incluse în agregatul impozitului pe salarii și venit și în cel privind contribuțiile din asigurări, și (iii) impozitul pe cifra de afaceri realizată de instituțiile de credit și agenții economici din sectoarele petrol și gaze naturale, sume incluse în agregatul alte impozite și taxe pe bunuri și servicii.

Pe categorii de venituri bugetare, revizuirii pozitive ale nivelurilor proiectate în bugetul inițial survin, cu câteva excepții, la majoritatea acestora, după cum urmează:

- Venituri fiscale: +26,0 mld. lei, principalele modificări fiind regăsite la nivelul următoarelor componente:
 - o *Impozit pe profit*: +1,1 mld. lei. Revizuirea acestui agregat are în vedere majorarea proiecției pentru PIB nominal cu 35 de mld. lei, echivalent cu 2,0% față de estimarea din proiectul de buget, evoluția încasărilor ușor peste așteptări comparativ cu programul estimat, cât și includerea a 720 de mil. lei, parte componentă a impactului pozitiv al amnistiei fiscale. Execuția bugetară pe primele șapte luni indică o creștere a încasărilor din impozitul pe profit cu 22% față de perioada similară a anului precedent (proiectul de buget prevedea o țintă de creștere de 21,3%), în timp ce noua țintă din proiectul de rectificare prevede o creștere de 25,2%, față de execuția bugetară a anului 2023. În condițiile în care se elimină influența încasărilor suplimentare din amnistie, ținta de creștere din proiectul de rectificare este de 22,6%, apropiată de dinamica execuției la șapte luni.
 - o *Impozit pe salarii și venit*: +4,1 mld. lei. Revizuirea are în vedere modificarea prognozei care a stat la baza elaborării bugetului inițial privind agregatele macroeconomice relevante (numărul mediu de salariați de la +1,6% la +0,9% și câștigul salarial mediu brut de la +9,1% la +14,6%, ceea ce echivalează cu o creștere a masei salariale din economie cu circa 5 pp peste așteptările inițiale), cât și a includerii a 450 de mil. lei, parte componentă a impactului pozitiv al amnistiei fiscale. Execuția bugetară pe primele șapte luni indică o creștere a încasărilor din impozitul pe salarii și venit de circa 22% (proiectul de buget prevedea o țintă de

creștere de 14%), în timp ce noua țintă din proiectul de rectificare este de 24,2%. Dacă eliminăm influența încasărilor suplimentare din amnistie, ținta din proiectul de rectificare este de 23%, cu 1 pp peste execuția la șapte luni. Este de menționat aici că această creștere este generată, în largă măsură de creșterea salariilor.

- *Alte impozite pe venit, profit și câștiguri de capital:* -1,3 mld. lei. Revizuirea negativă a agregatului este determinată de evoluția încasărilor din impozitul pe venitul microîntreprinderilor (execuția la 7 luni relevă faptul că impozitul pe venitul microîntreprinderilor, care reprezintă circa 57% din acest agregat, a scăzut cu circa 2% față de perioada similară a anului precedent). Per ansamblu, execuția bugetară la 7 luni indică o creștere a încasărilor din alte impozite pe venit, profit și câștiguri de capital cu circa 14% față de perioada similară a anului precedent (proiectul de buget prevedea o țintă de creștere de 31,8%), în timp ce noua țintă din proiectul de rectificare este de 8,7%, pe fondul reducerii țintei de încasări din impozitul pe venitul microîntreprinderilor cu circa 2,3 mld. lei.
- *Impozite și taxe pe proprietate:* +0,08 mld. lei.
- *TVA:* +2,1 mld. lei. În principal, revizuirea are în vedere includerea în proiecție a circa 1,96 de mld. lei, parte componentă a impactului pozitiv așteptat al amnistiei fiscale. Execuția bugetară la șapte luni indică o creștere a încasărilor din TVA cu 14,8% față de aceeași perioadă din anul precedent (proiectul de buget prevedea o țintă de creștere de 14,5%). Noua țintă de creștere din proiectul de rectificare este 16,4% și, în condițiile în care se elimină influența încasărilor prezumate din amnistie, ținta de creștere este de 14,6%, valoare apropiată de execuția la șapte luni.
- *Accize:* +2,5 mld. lei. Majorarea este determinată de creșterea peste așteptări a încasărilor, comparativ cu estimările inițiale, în condițiile creșterii consumului într-un ritm superior dinamicii planificate în proiectul de buget, de introducerea, din 2024, a unei accize la băuturile nealcoolice cu zahăr adăugat, cât și de includerea în proiecție a circa 230 de mil. lei, parte componentă a impactului pozitiv al amnistiei fiscale. Execuția la șapte luni indică o creștere a veniturilor din accize de circa 13,9%, cifră care include și creșterea accizei la carburanți de la 1 iulie (proiectul de buget prevedea o țintă de creștere de 9,4%). Noua proiecție din proiectul de rectificare este de 16,1% și, excluzând impactul încasărilor din amnistie, de 15,5%.
- *Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii:* +4,2 mld. lei. Revizuirea pozitivă are în vedere dinamica peste așteptări a agregatului de venituri. Astfel, execuția la șapte luni indică o scădere cu numai 4,9% a veniturilor, în condițiile în care proiectul de buget prevedea o diminuare cu 53,1%. Noua țintă din proiectul de rectificare indică o scădere cu 28,4%. Cu toate că ea poate părea pesimistă, conform unor date suplimentare, este confirmată de execuția la opt luni.

- *Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități*: +0,3 mld. lei. Execuția la șapte luni indică o creștere de 13,5% a acestui agregat, în linie cu proiecția din bugetul inițial, de 13,4%. Noua țintă de creștere, din proiectul de rectificare, este de 17,8%.
- *Alte impozite și taxe fiscale*: +0,04 mld lei.
- *Contribuții de asigurări*: +11,99 mld. lei. Creșterea amplă are la bază evoluția favorabilă a bazelor macroeconomice relevante (dinamica pozitivă a salariului mediu brut, ca și în cazul impozitului pe salarii și venit), cât și includerea în proiecția de creștere a impactului așteptat al amnistiei fiscale. Execuția bugetară la șapte luni indică o creștere a veniturilor din contribuțiile de asigurări de circa 20,7%, față de perioada similară a anului precedent (proiectul de buget includea o țintă de creștere de circa 13,4%). Noua țintă de creștere, din proiectul de rectificare, este de circa 22,9%. Dacă este exclus impactul așteptat al amnistiei, rata de creștere a agregatului este apropiată de execuția la șapte luni.
- *Venituri nefiscale*: +0,87 mld. lei. Revizuirea reflectă evoluția peste așteptări a execuției bugetare pentru acest agregat: +18,4% la șapte luni, în comparație cu o țintă de doar 7,2% în proiectul de buget inițial.
- *Venituri suplimentare încasate din digitalizare*: valoarea prevăzută în proiectul de buget din 2024, de circa 10,5 mld. lei, rămâne nemodificată. Cu toate că execuția la șapte luni nu indică vreo sumă încasată pe această linie bugetară, proiectul de rectificare persistă în a menține o țintă de încasare de 10,5 mld. lei.
- *Venituri de capital*: -0,07 mld. lei.
- *Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente CFM 2014-2020*: +2,2 mld. lei.
- *Sume aferente asistenței financiare nerambursabile alocate pentru PNRR*: -11,3 mld. lei. Revizuirea descendentă reflectă doar parțial absorbția redusă din prima parte a anului. Astfel, execuția la șapte luni reflectă o absorbție de doar 3,05 mld. lei, echivalent cu numai 12,1% din suma din proiectul de buget. În ciuda revizuirii negative a agregatului, ținta rămâne una optimistă, execuția la 7 luni reprezentând 22,1% din noua țintă rectificată, ceea ce implică o accelerare semnificativă în ultimele luni ale anului.

Așa cum a subliniat și în analizele precedente, CF nu ia în calcul, în evaluarea sa, veniturile având drept sursă creșterea programată de MF a eficienței colectării/digitalizarea ANAF. De altfel, această ipoteză este validată și de execuția bugetară la șapte luni, în care, pe linia aferentă acestei categorii nu este evidențiată vreo valoare.

Proiectul de rectificare menține proiecția de venituri de 10,5 mld. lei din digitalizare, ceea ce echivalează cu o supradimensionare a veniturilor bugetare cu 0,6% din PIB. În plus, CF semnalează un grad de incertitudine privind impactul amnistiei fiscale, de 7,9 mld. lei, echivalent cu circa 0,45% din PIB, care amplifică dinamica execuției bugetare la șapte luni peste cea a bazelor macroeconomice relevante pentru agregatele de venituri.

Și pe partea de cheltuieli bugetare are loc o majorare amplă, comparativ cu parametrii aprobați prin proiectul de buget, determinată, în principal, de suplimentarea cheltuielilor de personal, a celor cu bunuri și servicii, asistență socială și a cheltuielilor de capital. Revizuirea ascendentă survine la aproape toate categoriile principale de cheltuieli, după cum urmează:

- **Cheltuieli de personal:** +18 mld. lei. Revizuirea ascendentă a agregatului este determinată de majorarea salariilor în mai multe sectoare publice în prima parte a anului. O parte din aceste majorări sunt programate a fi acordate și în ultimul trimestru din acest an. CF a semnalat în opinia asupra bugetului faptul că majorările discreționare de salarii din 2023 implică riscuri sporite în sensul unor presiuni suplimentare din partea altor sectoare publice în anul 2024. Execuția la șapte luni indică o creștere cu 23,9% a cheltuielilor de personal, în comparație cu aceeași perioadă a anului precedent, în condițiile în care ținta proiectată în bugetul inițial era de numai 10,2%. În proiectul de rectificare, noua țintă de creștere este 23,7%, în linie cu dinamica execuției. Cu toate acestea, ultima parte a anului va implica o a doua tranșă de mărituri pentru unele sectoare publice, ceea ce creează un risc de depășire a plafonului din rectificare.
- **Bunuri și servicii:** +10,6 mld. lei. Majorarea indicatorului are doar parțial în vedere dinamica execuției bugetare, mizând, cel mai probabil, pe măsurile de restricționare a cheltuielilor publice, incluse în OUG 107/2024 pentru reglementarea unor măsuri fiscal-bugetare în domeniul gestionării creanțelor bugetare și a deficitului bugetar pentru bugetul general consolidat al României în anul 2024, al căror impact este estimat de Guvern la circa 2,05 mld. lei. Dinamica execuției la șapte luni indică o creștere a agregatului de bunuri și servicii de circa 25,7%, semnificativ peste ținta de 5,7% proiectată în bugetul inițial. Revizuirea ascendentă a agregatului din proiectul de rectificare implică o țintă de circa 19,5%, cu 6 pp sub dinamica execuției. Bunurile și serviciile aferente bugetului FNUASS reprezintă circa 60% din totalul agregatului de bunuri și servicii, iar dinamica acestora la 7 luni, față de perioada similară a anului precedent, este de circa 28%, pe fondul creșterii anuale a IPC la medicamente cu circa 24%. În consecință, chiar dacă obiectivul de restricționare a cheltuielilor publice, al căror impact este estimat la 2,05 mld. lei, este atins, având în vedere posibilitatea redusă de a interveni asupra cheltuielilor cu bunuri și servicii ale FNUASS, o suplimentare cu încă 3 mld. lei, echivalent cu 0,2% din PIB, ar fi fost în concordanță cu dinamica execuției bugetare. De asemenea, semnalăm faptul că restricționarea cheltuielilor cu bunuri și servicii, similar anului precedent, poate conduce la amânări de plăți, care vor fi translatate în execuția bugetară pentru anul 2025.
- **Dobânzi:** +2,4 mld. lei. Suplimentarea acestei categorii este determinată de creșterea necesarului de finanțare și, implicit, de contractarea de împrumuturi noi, pe fondul amplificării deficitului. Execuția la șapte luni indică o creștere a cheltuielilor cu dobânzile de 17,1%, în comparație cu o valoare programată de 13,8%. Noua țintă din proiectul de rectificare este de 21,6%, mai mare decât execuția, pe fondul unor împrumuturi noi probabile în ultima parte a anului.

- *Subvenții*: +3,8 mld. lei. Revizuirea agregatului are în vedere doar parțial dinamica execuției bugetare. La 7 luni, cheltuielile cu subvențiile au crescut cu 18,8%, față de aceeași perioadă din anul precedent, în comparație cu o țintă de -29,2% în proiectul de buget. Suplimentarea agregatului, în proiectul de rectificare, modifică ținta la -8,3%, semnificativ sub dinamica execuției bugetare. Majorarea agregatului cu circa 5,0 mld. lei, echivalent cu 0,3% din PIB, ar fi asigurat o dinamică în linie cu execuția bugetară.
- *Transferuri între unități ale administrației publice*: +1,2 mld. lei. Suplimentarea reflectă modificări în bugetele mai multor ordonatori de credite, pentru plata unor drepturi salariale ale personalului instituțiilor din subordine și pentru asigurarea fondurilor pentru contribuțiile de asigurări sociale de stat aferente indemnizațiilor de șomaj.
- *Alte transferuri*: +3,7 mld. lei.
- *Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile*: +13,2 mld. lei.
- *Asistență socială*: 9,8 mld. lei. Suplimentarea acestui agregat indică o majorare de 4,67% față de proiectul de buget, reflectând majorarea bugetului BASS cu circa 0,98 mld. lei, pentru plata drepturilor de pensie recalculate, creșterea bugetului Ministerului Muncii cu circa 4 mld. lei și suplimentări mai reduse la nivelul altor ordonatori de credite. Execuția la 7 luni indică o creștere cu circa 13,9% a cheltuielilor cu asistența socială, peste prognoza din proiectul de buget, de 9,7%. Având în vedere suplimentarea agregatului în proiectul de rectificare, noua estimare de creștere, de circa 14,8%.
- *Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020*: +6 mld. lei. Majorarea este de circa 41% față de proiectul de buget.
- *Alte cheltuieli*: +1,8 mld. lei.
- *Proiecte cu finanțare din sumele reprezentând asistența financiară nerambursabilă aferentă PNRR*: -16,5 de mld. lei. Revizuirea acestei categorii indică o scădere de aproape 50% față de ținta din proiectul de buget.
- *Proiecte cu finanțare din sumele aferente componentei de împrumut a PNRR*: +1,8 mld. lei. Revizuirea indică o creștere de 21,67% față de proiectul de buget.
- *Fonduri de rezervă*. Analizând hotărârile de Guvern prin care s-au făcut alocări din fondul de rezervă bugetară până la 20 septembrie 2024, se constată că s-a păstrat practica inițiată anul trecut, prin care se redistribuie resursele necheltuite ale ordonatorilor principali de credite către alte domenii. Alocările din fondul de rezervă au atins deja valoarea de 30 mld. lei, fiind probabil ca ele să depășească nivelul de anul trecut (32,08 mld. lei).
- *Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă*: +0,3 mld. lei.
- *Cheltuieli de capital*: +11,1 mld. lei. Suplimentarea agregatului este determinată de majorarea amplă a cheltuielilor de capital în prima parte a anului (element reflectat și în execuția bugetară la șapte luni, în creștere cu 97% față de perioada similară a anului precedent), pe fondul subexecuției și amânării unor cheltuieli de capital în 2023. În proiectul de buget, ținta de creștere a cheltuielilor de capital, față de anul 2023, era de 7,9%. Revizuirea agregatului indică o proiecție de creștere de circa 36,5% față de 2023.

Cheltuielile de investiții publice totale, din surse interne și externe, sunt diminuate în planificare cu 0,5 mld. Lei (-0,5%) față de nivelul prevăzut în proiectul de buget (modificându-se ca pondere în PIB de la 6,9% la 6,8%, atât ca urmare a majorării PIB nominal, cât și ca efect al scăderii marginale a sumelor destinate investițiilor). În structură, ponderea în PIB a cheltuielilor de investiții publice este formată din:

- proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (2,4% din PIB)
- proiecte cu finanțare din asistența financiară nerambursabilă și rambursabilă aferentă PNRR (1,5% din PIB)
- cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă (0,1% din PIB)
- cheltuieli de capital (2,6% din PIB) și alte transferuri de natura investițiilor (0,2% din PIB).

În comparație cu bugetul inițial, principalele modificări se regăsesc la nivelul indicatorului privind proiectele cu finanțare din sumele reprezentând asistența financiară nerambursabilă și împrumut aferentă PNRR (-14,7 mld. lei, reprezentând o scădere de 35,5% față de nivelul avut în vedere în proiectul de buget). Această scădere este acomodată parțial de creșterea cu 11,7 mld. lei a sumelor destinate investițiilor din fonduri proprii și împrumutate (acestea sunt compuse din cheltuielile de capital adresate investițiilor, cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă și din alte transferuri de natura investițiilor) și de majorarea cu 2,4 mld. lei a fondurilor pentru proiecte cu finanțare externă nerambursabilă postaderare.

Este de remarcat reorientarea către efectuarea investițiilor din surse interne, acestea ajungând să reprezinte 40,9% din totalul investițiilor, față de 31,2% în bugetul inițial. Mai mult, conform Raportului privind situația economică și bugetară pe primele 6 luni ale anului 2024, execuția cheltuielilor de investiții a consemnat un nivel de circa 46,27 mld. lei în primul semestru (din care resursele interne reprezentau 52,84%), în condițiile în care nivelul programat al acestui agregat la nivelul întregului an, conform proiectului de rectificare, este de 119,5 mld. lei.

Situația evocată mai sus ridică câteva chestiuni principale și cu implicații practice. Astfel, de ce nu se reușește o absorbție mai mare de resurse din PNRR? De ce trebuie să crească cheltuielile de capital atât de mult, acestea fiind finanțate din bani împrumutați? De ce se persistă în a se afirma că deficitul bugetar este datorat, în mod covârșitor, investițiilor publice? Așa cum arată rectificarea bugetară, banii europeni vor reprezenta sursa de finanțare pentru mai mult de jumătate din investițiile publice. Iar acești bani apar atât pe partea de cheltuieli, cât și pe cea de venituri. Investițiile publice sunt necesare și România are nevoie de infrastructură mai bună, în multe domenii. Dar investițiile publice nu conduc automat la creșterea producției de *tradables*, adică bunuri exportabile sau care pot substitui importuri. Că așa stau lucrurile se vede și din creșterea rapidă a dezechilibrului comercial și a celui de cont curent. Enunțul că România își poate permite deficite de peste 7% din PIB fiindcă se fac investiții publice este neconvincător. Iar cei care invocă deficite de peste 3% din PIB, în numeroase țări din UE, în anii trecuți (înainte de Pandemie), ignoră cel puțin 3 aspecte: a) este diferență mare între deficite structurale de, să zicem, 4% și de 7-8%

din PIB; b) România suferă de sindromul deficitelor gemene, având și deficite externe mari, care se finanțează în largă măsură prin împrumuturi externe; c) la noi operează și riscul valutar, România nefiind stat membru al zonei euro.

Fără investiții publice majore este greu pentru România să continue convergența reală față de economiile cele mai dezvoltate din UE; ca un plus (încă!) al economiei noastre este că datoria publică este încă rezonabilă (sub 53% din PIB). Dar aceste aspecte pozitive trebuie să țină cont de constrângeri financiare interne și, mai ales, externe, într-o lume care poate traversa din nou „reînghețări” ale piețelor financiare. De aceea, este obligatoriu ca Guvernul să demareze din 2025 programul de corecție macroeconomică, a bugetului public. Planul bugetar-structural este cheia în această privință, cum sunt și voința politică și luciditatea actului de decizie.

Analiza categoriilor de cheltuieli bugetare indică o subdimensionare posibilă pentru cheltuieli reprezentate de bunuri și servicii (de circa 0,2% din PIB) și de subvenții (circa 0,3% din PIB). Suplimentar, există riscuri cu privire la agregatul de asistență socială, având în vedere incertitudinile ce vizează impactul recalculării pensiilor în sistemul public.

În lumina constatărilor de mai sus, CF apreciază că veniturile din proiectul de rectificare sunt posibil supraestimate cu circa 0,6% din PIB. În plus, CF semnalează incertitudini cu privire la includerea în proiecția veniturilor a impactului amnistiei fiscale (de circa 7,9 mld. lei, reprezentând 0,45% din PIB), cât și riscuri privind evoluția bazelor macroeconomice ce pot influența veniturile. Cheltuielile bugetare sunt posibil subestimate cu circa 0,5% din PIB. Suplimentar, există riscuri în ceea ce privește evoluția cheltuielilor cu asistența socială și cheltuielilor de capital.

Pe baza noilor date, CF evaluează că deficitul bugetar *cash* va fi în jur de 8% din PIB în 2024, fiind în linie cu analiza din raportul său anual⁶.

Având în vedere negocierile Guvernului cu Comisia Europeană privind planul bugetar-structural al României, în contextul noului cadru de guvernare economică din Uniunea Europeană, nu este exclus ca unele cheltuieli să fie diminuate mai mult și să consemnăm un deficit sensibil sub 8% din PIB. Pe de altă parte, o subestimare a riscurilor generate de cheltuieli în creștere rapidă poate conduce la un deficit semnificativ peste 8% din PIB.

Guvernul să încerce să țină sub control strict cheltuielile în restul anului. Ca și în alți ani, amânarea unor plăți nu rezolvă problemele structurale ale bugetului public.

4. Noul cadru de guvernare economică al Uniunii Europene

În noiembrie 2022, CE a lansat în dezbatere publică noul cadru de guvernare economică al UE, iar, în aprilie 2023, a publicat forma propusă a cadrului de guvernare. După negocieri între CE, Parlamentul European și Consiliul UE, în 29 aprilie 2024, Consiliul UE a adoptat forma finală a

⁶ <https://consiliulfiscal.ro/CF%20RA%202023.pdf>

noului cadru de guvernanță economică. Acesta păstrează ca referințe principale cele două reguli din Tratatul de la Maastricht: un deficit bugetar mai mic de 3% din PIB și o datorie publică sub 60% din PIB. În scopul simplificării regulilor fiscale și al creșterii transparenței, noul cadru propune un indicator operațional unic – *traectoria cheltuielilor nete* – care să asigure menținerea celor două referințe în limite sustenabile și echilibrate. Pe baza traiectoriei cheltuielilor nete, fiecare stat membru își va asuma un *plan bugetar-structural pe termen mediu* care va include reforme și investiții și va promova o politică fiscală solidă.

Pentru statele membre a căror datorie publică depășește 60% din PIB sau pentru cele în care deficitul public depășește 3% din PIB, CE transmite o traiectorie de referință a cheltuielilor nete pentru o perioadă de ajustare de patru ani. Există posibilitatea ca statele membre să își asume un set suplimentar de reforme și investiții, care să respecte anumite criterii, iar perioada de ajustare să fie prelungită la șapte ani. Respectarea traiectoriei cheltuielilor nete ar trebui să asigure, la finalul perioadei de ajustare, într-un scenariu de tip *no-policy change*, că ponderea datoriei publice în PIB este plasată pe o traiectorie descendentă plauzibilă sau rămâne sub 60% din PIB pe termen mediu, respectiv, că deficitul bugetar scade sub 3% din PIB în cursul perioadei de ajustare și este menținut sub acest nivel pe termen mediu.

CE monitorizează progresele înregistrate de fiecare stat membru în aplicarea planurilor bugetar-structurale și, mai ales, respectarea traiectoriei cheltuielilor nete și a reformelor și investițiilor care stau la baza prelungirii perioadei de ajustare. În acest scop, CE va crea un cont de control în care vor fi evidențiate abaterile cumulate de la traiectorie: pe debit vor fi înregistrate abaterile de cheltuieli care sunt peste traiectorie, iar pe credit, cele care sunt sub traiectorie.

După raportul întocmit de CE, Consiliul decide asupra existenței unui deficit excesiv și face recomandări statului membru, stabilind un termen de maximum șase luni pentru adoptarea de măsuri eficiente și un termen pentru corectarea deficitului excesiv. Cadrul de guvernanță dă posibilitatea statelor membre să solicite instituțiilor fiscale independente să evalueze, într-un raport separat, măsurile adoptate și cele avute în vedere pentru a atinge țintele de venituri și cheltuieli. În situația în care, în baza raportului prezentat de statele membre, Consiliul decide că nu au fost luate măsuri de reducere a deficitului, acesta va adopta o somație prin care va solicita implementarea unei traiectorii corective a cheltuielilor nete și va indica măsurile care sprijină realizarea acestei traiectorii. Procedura de deficit excesiv se suspendă dacă statul membru s-a conformat recomandărilor/somațiilor Consiliului. În caz contrar, Consiliul poate adopta sancțiuni în baza art. 126, alin. 11, din TFUE.

Prevederile directivei vor fi transpuse în legislațiile naționale până la 31 decembrie 2025.

5. Absorbția fondurilor europene

După cum s-a menționat și în alte documente ale CF, absorbția în proporție cât mai mare a fondurilor europene (CFM și PNRR) este de o importanță vitală pentru România, reprezentând

singura forță contra-ciclică de anvergură ce poate contracara efectele contracționiste ale consolidării fiscale, ajutând economia românească, prin reforme și investiții, să devină mai robustă, mai competitivă, având în vedere starea bugetului public și vulnerabilitățile balanței externe, într-un context internațional extrem de nefavorabil.

Coroborând datele Ministerului Investițiilor și Proiectelor Europene⁷ și ale Ministerului Finanțelor⁸, se constată că din exercițiul financiar 2014-2020, beneficiind de Regula n+3, la finele lunii august 2024 se realizase o rată de absorbție (rambursări/alocări) a fondurilor structurale și de investiții de peste 90%, până la finele anului fiind probabil ca aceasta să se apropie de 100%. Diametral opus, în cazul CFM 2021-2027, la jumătatea acestui exercițiu (august 2024), rata de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune (alocări de 31 mld. euro, din care guvernul estima 2,5 mld. euro rambursări din FSC în anul 2024) era practic zero.

Implementarea PNRR (alocări de 28,4 mld. euro pentru perioada 2022-2026, din care 13,5 mld. euro granturi și 14,9 mld. euro împrumuturi) se confruntă cu întârzieri semnificative și provocări majore. Până în prezent, în cadrul Mecanismului de Redresare și Reziliență (MRR) al UE, România a primit prefinanțări de 4 mld euro (2,1 mld euro componenta granturi și 1,9 mld. euro componenta împrumuturi), reușind să obțină aprobarea din partea Comisiei Europene doar pentru două cereri de plată care însumează 5,3 mld. euro (3,6 mld. euro componenta granturi și 1,7 mld. euro componenta împrumuturi) reprezentând o rată de absorbție sub 20% la jumătatea perioadei.

Cea de-a 3-a cerere de plată, în valoare de circa 2 mld. euro (exclusiv prefinanțarea) aferentă îndeplinirii a 76 jaloane și ținte cu termenele de realizare în trimestrele III și IV din anul 2022 a fost depusă abia în decembrie 2023, cu întârziere de 9 luni față de calendarul inițial. Această cerere se găsește încă în curs de evaluare de către Comisia Europeană, un număr de 4 jaloane aflându-se în proces de clarificare, în special cele privind regimul microîntreprinderilor și reforma companiilor de stat, nefiind exclusă din partea CE aprobarea doar a unei plăți parțiale și activarea procedurii de suspendare de plăți pentru jaloanele neîndeplinite.

Este esențial ca autoritățile să țină seama că, spre deosebire de Politica de Coeziune a UE aferentă programării multianuale, care permite finanțarea proiectelor după finalul perioadei (Regula n+3) în cazul PNRR toate jaloanele și țintele asumate necesită a fi atinse până la finalul lunii august 2026, iar cererile de plată aferente trebuind a fi executate până la finalul anului 2026, orice nerealizare putându-se transpune în pierderi sau chiar returnări de fonduri.

Dereglarea întregului calendar al fluxurilor financiare aferente PNRR expune România altor riscuri de suspendări de plăți, cu efecte directe și colaterale asupra gradului de absorbție a fondurilor alocate, atât pe latura granturilor, cât și a împrumuturilor, implicit a programelor de reforme și

⁷ <https://mfe.gov.ro/stadiul-absorbției-fondurilor-ue/>

⁸ <https://mfinante.gov.ro/static/10/Mfp/buget/sitebuget/BFN31august2024.pdf>

investiții, respectiv asupra stabilității macroeconomice și financiar-bugetare a României, a costurilor de finanțare a dezechilibrelor interne și externe, pe fondul constrângerilor impuse și de intrarea în vigoare a noului cadru de guvernare economică și fiscală al UE.

Cu toată experiența pozitivă a exercițiului financiar precedent se constată că, atât în cazul CFM 2021-2027, cât și al PNRR, slăbiciunile instituționale persistă, nivelul redus al capacității administrative a multor autorități centrale și locale limitând posibilitățile de reușită ale unei absorbții cât mai ridicate a fondurilor europene, de o manieră echilibrată temporal. Pierderea de fonduri europene ar complica și mai mult situația dificilă în care se află finanțele publice din România, pe lângă impactul asupra economiei reale, implicând majorarea cofinanțării naționale compensatorii și afectând procesul consolidării fiscale potrivit calendarului agreat cu CE.

6. Conformarea cu regulile fiscale

Proiectul primei rectificări bugetare pe anul 2024 prevede modificarea plafoanelor în termeni nominali a unora dintre indicatorii specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2024, stabiliți prin Legea nr. 417/2023, după cum urmează:

- plafonul nominal al deficitului BGC este majorat cu 36,2 mld. lei, până la nivelul de 122,8 mld. lei;
- plafonul nominal al cheltuielilor totale ale BGC, exclusiv asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori este majorat cu 62,16 mld. lei, până la nivelul de 665,9 mld. lei;
- plafonul nominal al cheltuielilor de personal ale BGC este majorat cu 16,5 mld. lei, până la nivelul de 164,2 mld. lei.

În ceea ce privește deficitul primar al BGC, acesta s-a majorat cu 33,8 mld. lei față de limita prevăzută prin Legea nr. 417/2023, în vreme ce cheltuielile cu dobânzile s-au majorat față de proiectul de buget cu 2,4 mld. lei. De asemenea, și indicatorii exprimați ca pondere în PIB s-au majorat față de limitele prevăzute prin Legea nr. 417/2023 (6,94% din PIB față de 5% din PIB în cazul deficitului BGC, respectiv 9,3% față de 8,3% din PIB în cazul cheltuielilor de personal ale BGC).

În ceea ce privește plafonul datoriei publice, conform metodologiei Uniunii Europene, acesta a fost majorat cu ocazia rectificării bugetare până la nivelul de 51,5% din PIB, față de 49,8% din PIB în momentul elaborării proiectului de buget. Având în vedere că în proiectul de act normativ nu a fost făcută și o derogare de la art. 13, alin. (2) al LRFB, Guvernul va trebui să aibă în vedere aplicarea acestuia.

Proiectul de ordonanță a Guvernului privind rectificarea bugetului de stat pe anul 2024 stipulează derogările necesare de la regulile fiscale instituite de LRFB și redefinește plafoanele agregatelor bugetare în concordanță cu nivelurile prevăzute în propunerea de rectificare.

Concluzii

- România are unul dintre cele mai înalte deficite bugetare din UE, iar faptul că și alte 7 țări au intrat sub incidența procedurii de dezechilibru excesiv nu trebuie să fie un confort pentru autoritățile noastre. România suferă de sindromul „deficitelor gemene”, cu dezechilibre externe (de balanță comercială și de cont curent) mari, cu finanțare considerabilă prin împrumuturi externe. România are cel mai mare deficit de cont curent ca pondere în PIB între țările din Centrul și Estul Europei și nici nu este în zona euro, ceea ce implică risc valutar.
- Este hazardată afirmația că deficitele se explică prin investiții și că ar fi sustenabile; efectele investițiilor depind de compoziție, de măsura în care se dezvoltă producția de bunuri exportabile și ce pot înlocui importuri (așa numite *tradables*). În plus, mare parte din resursele europene se văd în bugetul public atât pe partea de cheltuieli, cât și la venituri. Raportul Draghi subliniază nevoia de investiții de calitate în UE, orientate către viitor.
- Un plan bugetar-structural pe 7 ani are sens, date fiind dimensiunea deficitului și impactul reformelor structurale. Corecția nu se poate realiza în mod covârșitor prin reduceri de cheltuieli; este nevoie de o creștere importantă a veniturilor bugetare (fiscale), inclusiv prin modificări în regimul fiscal, de reducerea drastică a decalajului la colectarea TVA, extinderea bazei de impozitare, combaterea evaziunii fiscale și a optimizărilor fiscale.
- CF a menționat frecvent că România are printre cele mai joase venituri fiscale (inclusiv contribuții) din UE – în jur de 26-27% din PIB. Este un nivel complet inadecvat având în vedere presiunile tot mai mari asupra bugetului ce derivă din efecte ale schimbărilor climatice (vezi și inundațiile din acest an), nevoia de a investi mai mult în educație și sănătate, apărare, infrastructuri fizice, și de a crea spațiu fiscal.
- Piețele financiare pot „îngheța” din nou, din varii motive, iar țările care sunt prinse pe picior greșit (deficite mari) plătesc scump. România a mai trecut printr-un episod amar ca urmare a efectelor crizei financiare din 2008-2009.
- Creșterea economică din România nu este robustă întrucât se bazează pe dezechilibre mari, interne și externe.
- Proiectul rectificării bugetare prevede o majorare nominală amplă, atât a veniturilor bugetare, cât și a cheltuielilor bugetare. Nivelul estimat al deficitului BGC este de 6,94%, cu circa 1,94 pp mai mare decât ținta din proiectul de buget.
- Pe baza noilor date, CF evaluează că deficitul bugetar *cash* va fi în jur de 8% din PIB în 2024, fiind în linie cu analiza din raportul său anual.
- Având în vedere negocierile Guvernului cu Comisia Europeană privind planul bugetar-structural al României, în contextul noului cadru de guvernare economică din Uniunea Europeană, nu este exclus ca unele cheltuieli să fie diminuate mai mult și să consemnăm un deficit sensibil sub 8% din PIB. Pe de altă parte, o subestimare a riscurilor generate de cheltuieli în creștere rapidă poate conduce la un deficit semnificativ peste 8% din PIB.

- Guvernul să încerce să țină sub control strict cheltuielile în restul anului. Ca și în alți ani, amânarea unor plăți nu rezolvă problemele structurale ale bugetului public.
- Potrivit rectificării bugetare, cheltuielile de investiții totale, din surse interne și externe, sunt estimate la 6,8% din PIB. În structură, investițiile finanțate din surse interne sunt de 40,9% (față de 31,2% în proiectul de buget inițial), în timp ce investițiile finanțate din fonduri europene sunt de 59,1%.
- Absorbția de fonduri europene în primele 8 luni din anul 2024 s-a limitat la rambursări însumând circa 2,5 mld. euro din CFM 2014-2020 (beneficiind de Regula N+3). În cazul CFM 2021-2027, rata de absorbție a fondurilor structurale și de coeziune era zero la nivelul lunii august 2024, iar în privința PNRR, cererea de plată nr. 3 depusă în decembrie 2023, în valoare de circa 2 mld. euro, se găsește încă în curs de evaluare de către CE. Aceasta relevă slăbiciuni instituționale în atragerea și absorbția fondurilor europene.
- România riscă să capete o dependență de fondurile europene ce se poate dovedi periculoasă. Aceasta și pentru că PNRR are o viață limitată (până în august 2026), iar fondurile structurale și de coeziune vor intra într-o altă logică de alocare. În plus, PIB pe locuitor al României va ajunge la un nivel care nu o va mai îndreptăți să primească fonduri nete de amploarea ultimului deceniu (ca procent din PIB).

Opiniile și recomandările formulate mai sus de CF au fost aprobate de Președintele Consiliului Fiscal, conform prevederilor art. 56, alin. (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010 republicată, în urma însușirii acestora de către membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 23 septembrie 2024.

23 septembrie 2024

Președintele Consiliului Fiscal

Acad. Daniel Dăiașu



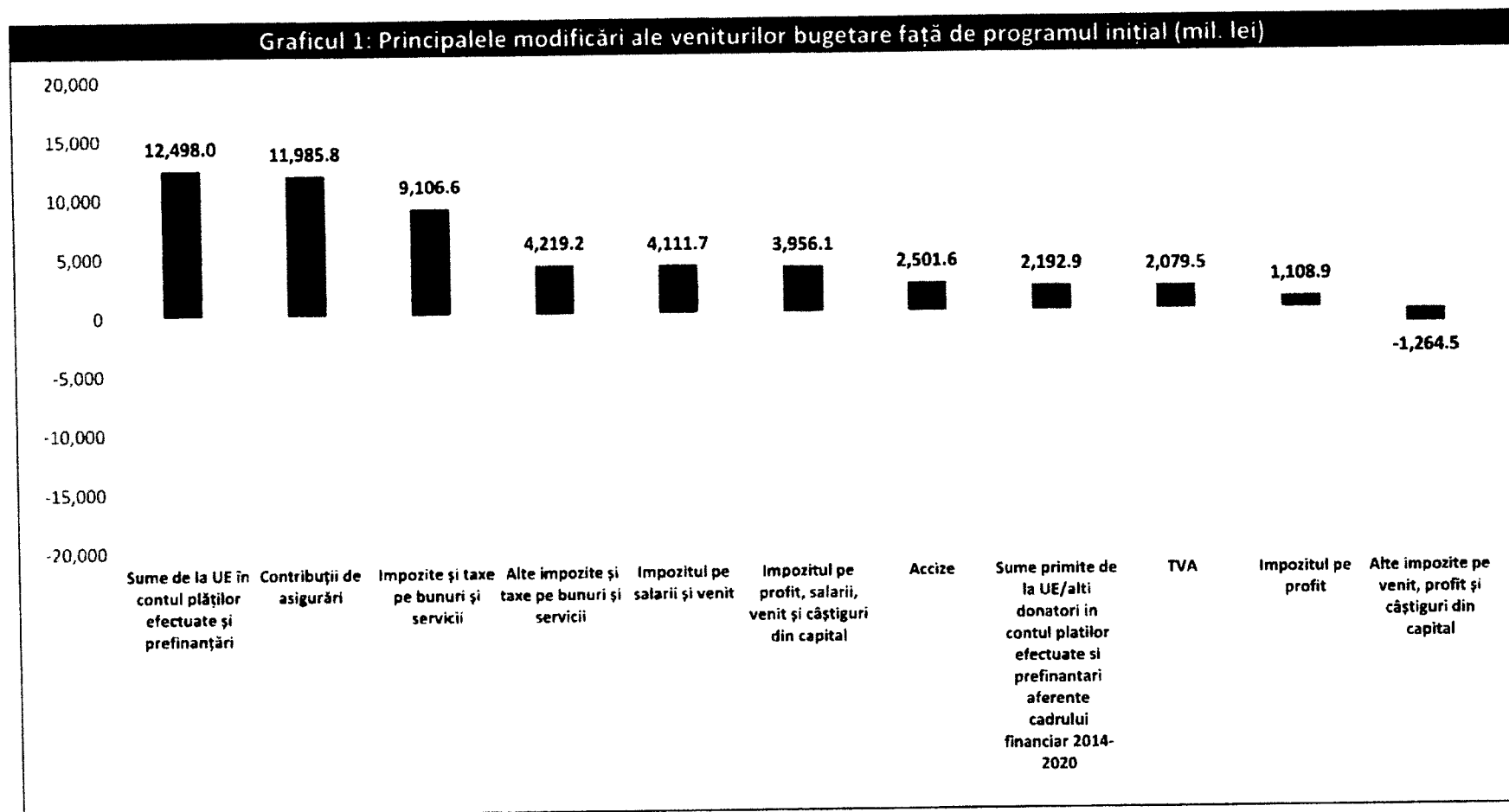
Anexe

ANEXA I - Rectificarea bugetară vs bugetul initial	Execuție 2023	Buget initial 2024	Rectificare I 2024	R1 Execuție 2023	R1 - Buget initial 2024	R1/Execuție 2023	R1/Buget initial 2024
	1	2	3	4 3 1	5=3-2	6=3/1	7=3/2
VENITURI TOTALE	521.447,3	506.190,00	615.761,24	94.913,96	29.690,64	18,09%	5,06%
Venituri curente	452.346,8	505.180,62	531.220,46	78.873,69	26.039,84	17,44%	5,15%
Venituri fiscale	251.032,9	276.389,78	289.576,14	38.543,25	13.186,36	15,35%	4,77%
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	75.024,4	88.633,82	92.589,92	17.565,48	3.956,10	23,41%	4,46%
Impozitul pe profit	29.127,3	35.344,05	36.452,97	7.325,66	1.108,92	25,15%	3,14%
Impozitul pe salarii și venit	40.411,5	46.061,65	50.173,36	9.761,88	4.111,71	24,16%	8,93%
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	5.485,6	7.228,17	5.963,60	477,95	-1.264,52	8,71%	-17,49%
Impozite și taxe pe proprietate	7.242,9	8.290,70	8.370,20	1.127,26	79,50	15,56%	0,96%
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	165.720,4	176.159,82	185.266,37	19.546,00	9.106,56	11,79%	5,17%
TVA	104.334,7	119.407,05	121.486,53	17.151,80	2.079,48	16,44%	1,74%
Accize	37.260,3	40.765,33	43.266,90	6.006,60	2.501,57	16,12%	6,14%
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	17.090,7	8.009,50	12.228,73	-4.862,02	4.219,23	28,45%	52,68%
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	7.034,6	7.977,94	8.284,21	1.249,62	306,28	17,76%	3,84%
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	1.713,5	1.835,05	1.835,05	121,60	0,00	7,10%	0,00%
Alte impozite și taxe fiscale	1.331,7	1.470,39	1.514,59	182,91	44,20	13,74%	3,01%
Contribuții de asigurări	158.655,4	183.065,82	195.051,59	36.396,19	11.985,77	22,94%	6,55%
Venituri nefiscale	42.658,5	45.725,01	46.592,73	3.934,25	867,72	9,22%	1,90%
Subvenții	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00		
Venituri suplimentare obținute din digitalizare	0,0	10.500,00	10.500,00	10.500,00	0,00		0,00%
Venituri din capital	1.285,5	1.434,03	1.359,44	73,95	-74,59	5,75%	-5,20%
Donații	16,0	10,30	10,30	-5,69	0,00	-35,60%	0,00%
Sume de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări	8.639,4	33.198,23	45.696,21	37.056,83	12.497,98	428,93%	37,65%
Operațiuni financiare	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00		
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat / în curs de distribuire	101,3	0,00	0,00	-101,31	0,00	-100,00%	

Alte sume primite de la UE pentru programele operaționale finanțate în cadrul obiectivului convergență	2.093,5	0,55	319,77	-1.773,79	319,17	-84,73%	58030,91%
Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020	55.011,8	10.694,42	12.887,37	42.124,44	2.192,95	-76,57%	20,51%
Sume aferente asistenței financiare nerambursabile alocate pentru PNRR	1.953,0	25.112,46	13.767,74	11.814,73	11.344,71	604,95%	-45,18%
CHELTUIELI TOTALE	611.349,7	672.765,09	734.586,72	127.237,07	65.821,04	20,81%	9,78%
Cheltuieli curente	574.562,4	630.888,63	685.581,82	111.019,38	54.693,19	19,32%	8,67%
Cheltuieli de personal	132.695,5	146.208,44	164.199,83	31.504,29	17.991,39	23,74%	17,31%
Bunuri și servicii	77.158,8	81.569,25	92.201,94	15.043,11	10.632,69	19,50%	13,04%
Dobânzi	30.620,1	34.837,81	37.224,21	6.604,07	2.386,39	21,57%	6,85%
Subvenții	18.012,0	12.750,31	16.521,22	-1.490,81	3.770,91	8,28%	29,58%
Transferuri - Total	315.201,1	351.394,31	372.384,66	57.183,52	20.990,35	18,14%	5,97%
Transferuri între unități ale administrației publice	2.600,6	3.728,61	4.919,21	2.318,65	1.190,60	89,16%	31,93%
Alte transferuri	28.780,7	29.586,55	33.327,36	4.546,65	3.740,82	15,80%	12,64%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	10.107,5	37.913,40	51.086,34	40.978,85	13.177,95	405,43%	34,74%
Asistență socială	191.013,8	209.545,96	219.330,69	28.316,92	9.784,72	14,82%	4,67%
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	65.898,8	14.728,69	20.760,77	-45.138,08	6.032,08	68,50%	40,95%
Alte cheltuieli	10.905,3	14.505,18	16.260,20	5.354,95	1.755,02	49,10%	17,10%
Proiecte cu finanțare din sumele reprezentând asistența financiară nerambursabilă aferentă PNRR	2.402,8	33.053,93	16.567,30	14.159,49	16.491,63	589,29%	-49,89%
Proiecte cu finanțare din sumele aferente componentei de împrumut a PNRR	3.491,7	8.332,00	10.137,79	6.646,09	1.805,79	190,34%	21,67%
Fonduri de rezervă	0,0	3.000,00	1.628,67	1.628,67	-1.371,34		-45,71%
Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă	874,8	1.128,50	1.421,30	546,53	292,80	62,48%	25,95%
Cheltuieli de capital	38.817,7	41.877,06	53.004,91	14.187,17	11.127,85	36,55%	26,57%
Operațiuni financiare	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00		
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	-2.030,5	0,00	0,00	2.030,52	0,00	-100,00%	
EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)	-89.902,4	-86.635,09	-122.825,48	-32.923,11	-36.190,40	36,62%	41,77%

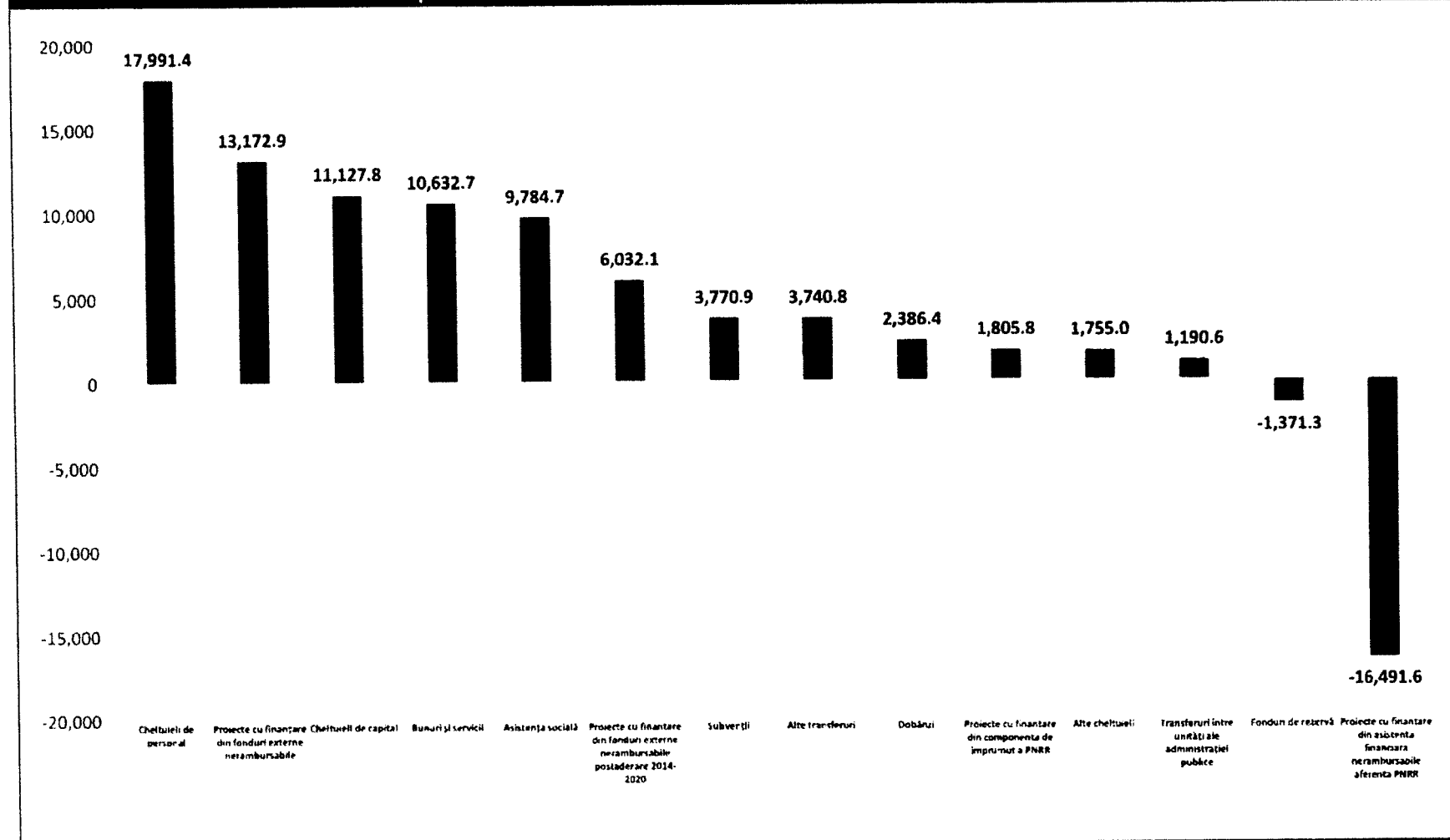
Sursa: MF, calcule CF

Anexa II

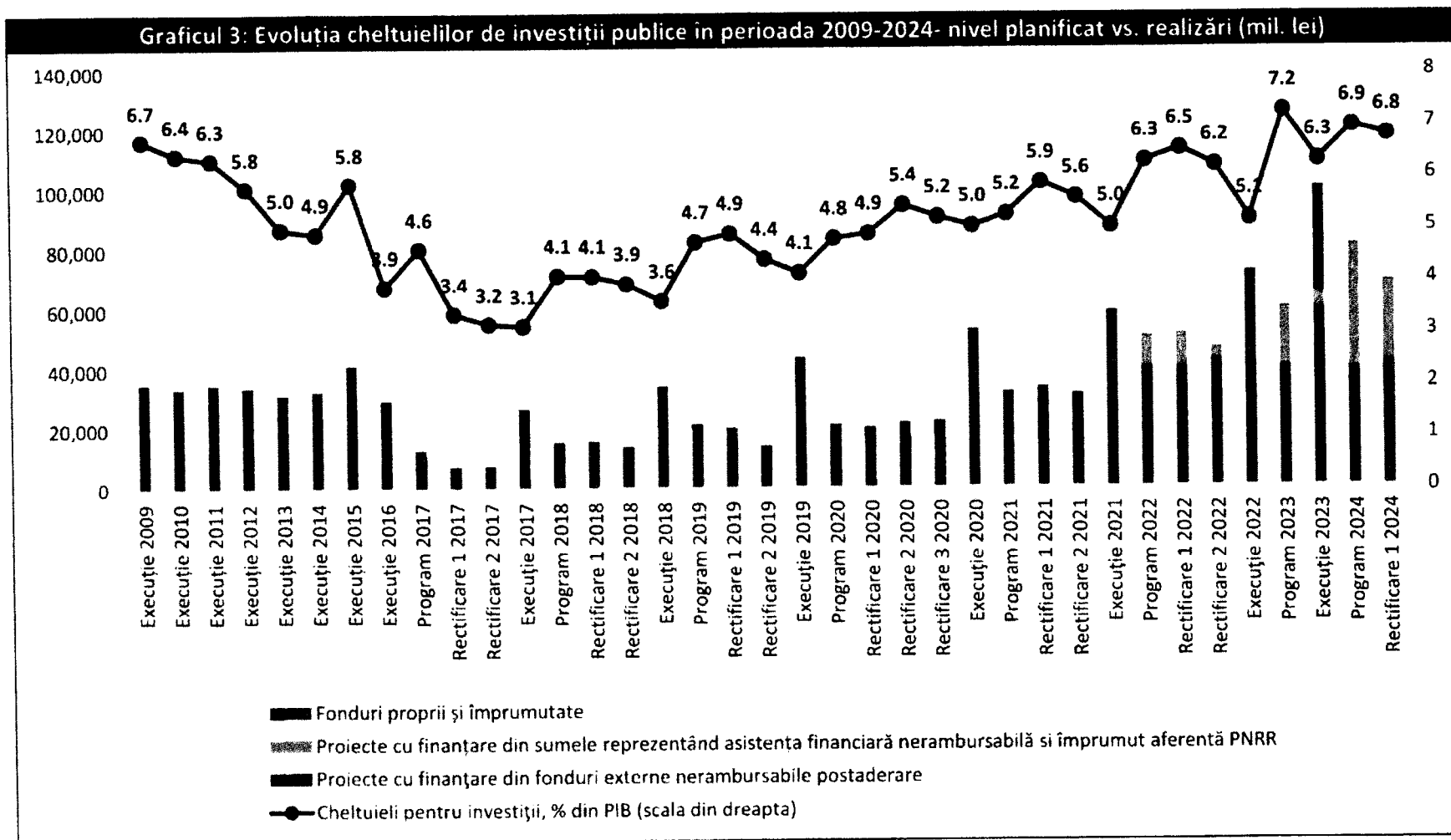


Sursa: MF, calcule CF

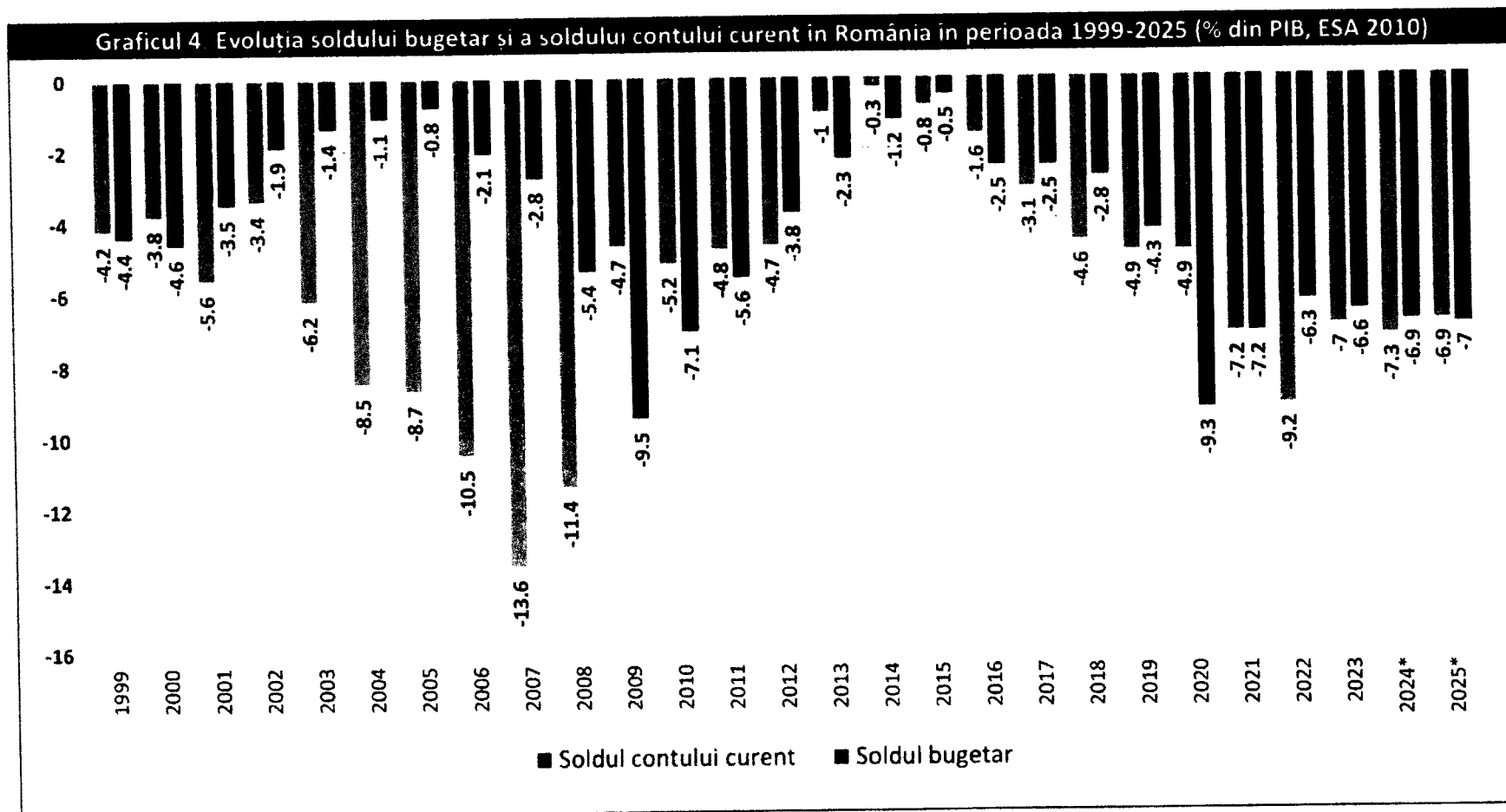
Graficul 2: Principalele modificări ale cheltuielilor bugetare față de programul inițial (mil. lei)



Sursa: MF, calcule CF



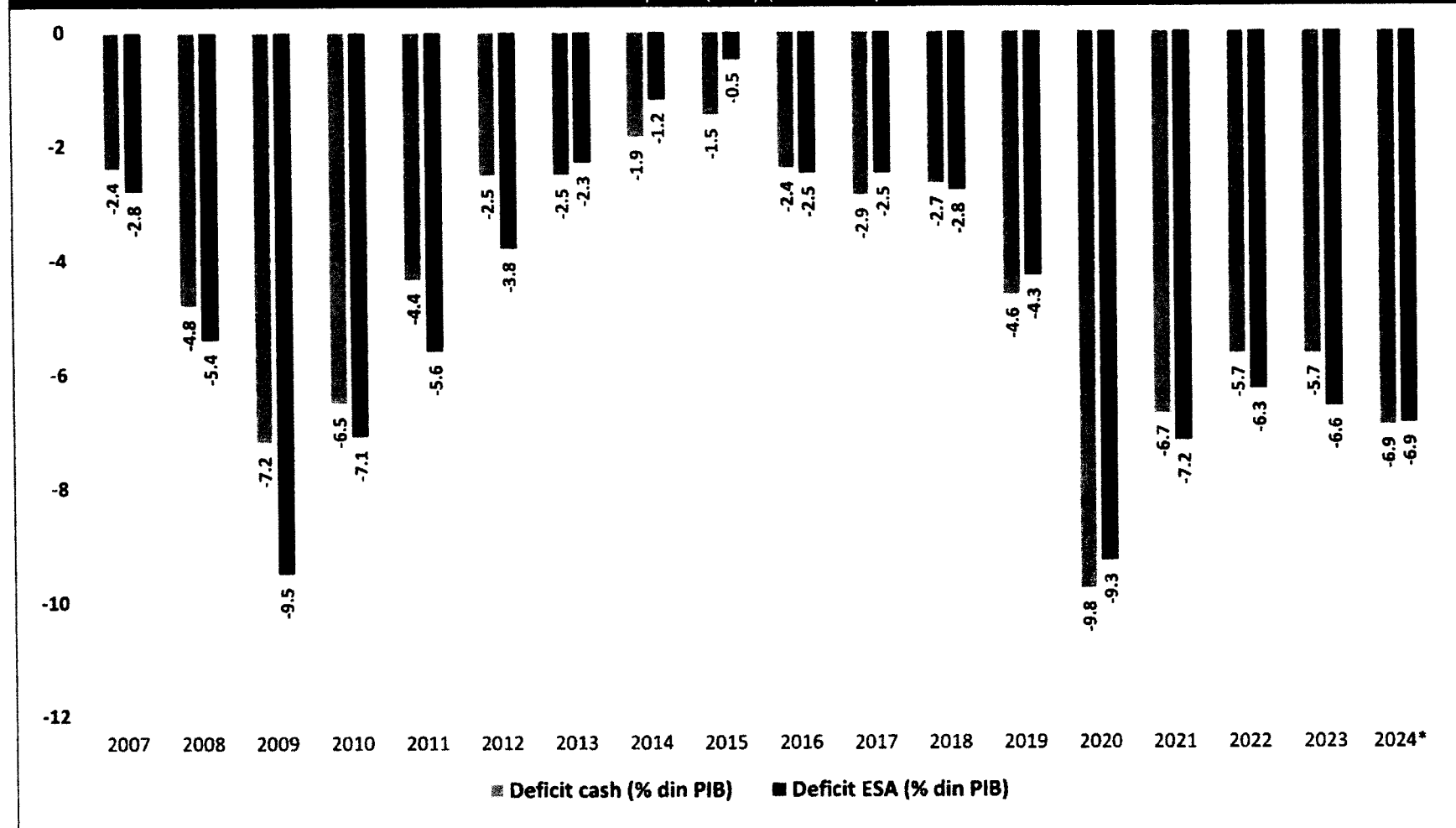
Sursa: MF, calcule CF



Sursa: AMECO

Notă: *Pentru anii 2024 și 2025, valorile reprezintă prognoza AMECO.

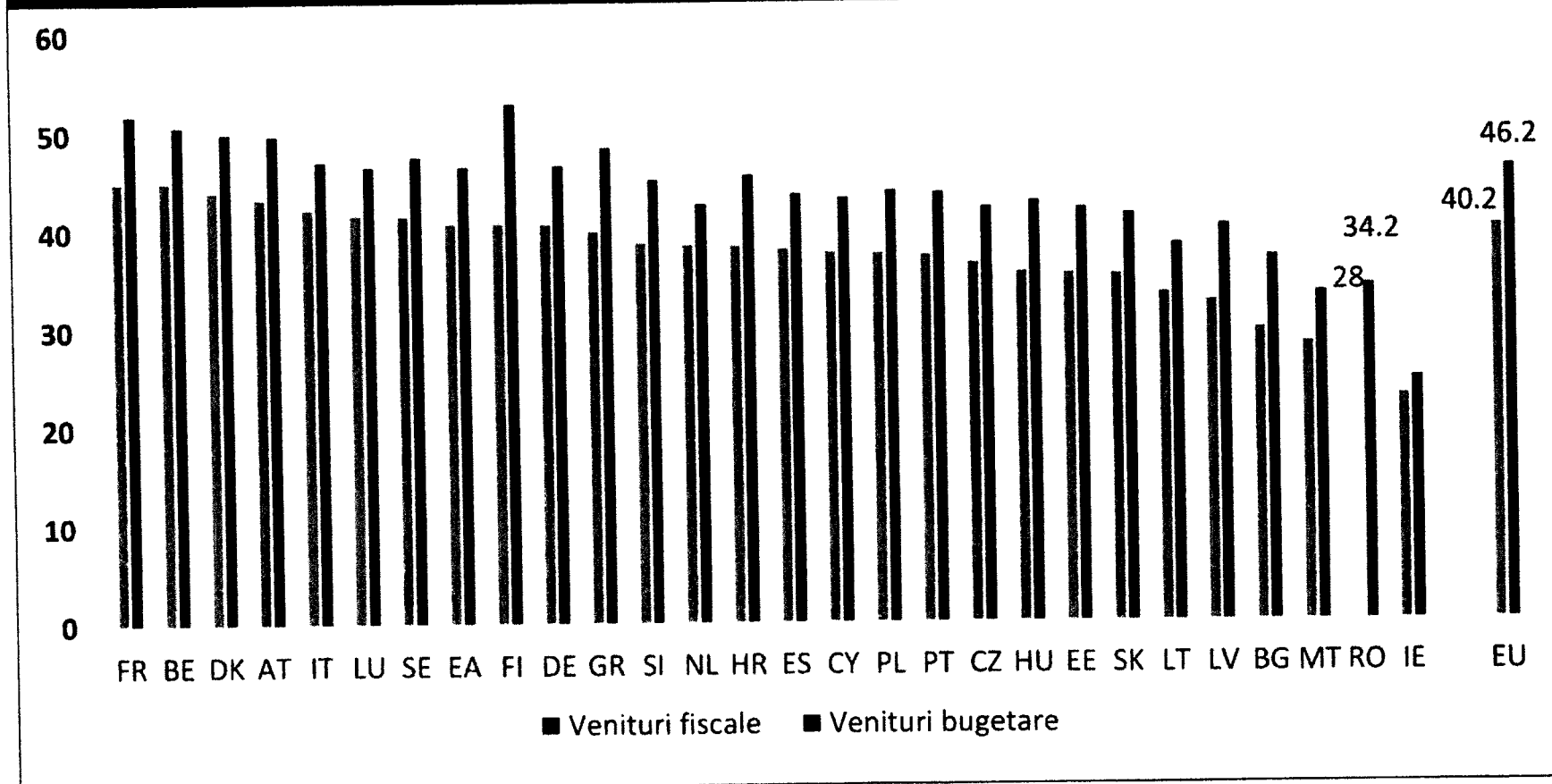
Graficul 5. Evoluția soldului bugetar în România în perioada 2007-2024 conform metodologiei naționale (cash) și metodologiei europene (ESA) (% din PIB)



Sursa: MF (sold cash), AMECO (sold ESA)

Notă: *Pentru anul 2024, valoarea ESA reprezintă prognoza AMECO.

Graficul 6. Veniturile bugetare și veniturile fiscale în anul 2024* (% din PIB, ESA 2010)



Sursa: AMECO

Notă: Veniturile fiscale sunt compuse din impozite directe, impozite indirecte și contribuții de asigurări sociale.

* Valorile reprezintă prognoza AMECO.

Anexa V: Noul cadru de guvernare economică al Uniunii Europene

Coordonarea politicilor economice ale statelor membre, i.e. stabilitatea prețurilor, robustețea finanțelor publice, soliditatea condițiilor monetare și sustenabilitatea balanței de plăți, reprezintă un pilon de bază al funcționării UE. În timp ce coordonarea politicii monetare revine, pentru statele membre ale Zonei Euro, Băncii Centrale Europene, implementarea politicii fiscale este realizată de fiecare stat membru prin respectarea atât a unui set de reguli stabilit la nivelul UE, cât și prin reguli naționale.

Pactul de stabilitate și creștere (PSC), cu revizuirile sale ulterioare, cuprinde setul de reguli care, din 1997, a ghidat coordonarea politicilor fiscale ale statelor membre ale UE. În februarie 2020, CE a prezentat o evaluare a eficienței prevederilor PSC⁹ și a lansat o dezbatere publică privind viitorul acestuia¹⁰. În 20 martie 2020, CE a decis suspendarea prevederilor PSC¹¹, pentru a permite politicilor fiscale din statele membre să răspundă adecvat provocărilor pandemiei COVID-19.

În noiembrie 2022, CE a lansat în dezbatere publică noul cadru de guvernare economică al UE¹², iar, în aprilie 2023, a publicat forma propusă a cadrului de guvernare¹³. După negocieri între CE, Parlamentul European și Consiliul UE, în 29 aprilie 2024, Consiliul UE a adoptat forma finală a noului cadru de guvernare economică. La baza acestuia stau trei documente¹⁴: (1) Regulamentul (UE) 2024/1263 privind coordonarea eficientă a politicilor economice și supravegherea bugetară multilaterală și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 1466/97; (2) Regulamentul (UE) 2024/1264 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1467/97 privind accelerarea și clarificarea aplicării procedurii de deficit excesiv; (3) Directiva (UE) 2024/1265 de modificare a Directivei 2011/85/UE privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre.

Noul cadru de guvernare păstrează ca referințe principale cele două reguli propuse în Tratatul de la Maastricht: un deficit bugetar mai mic de 3% din PIB și o datorie publică sub 60% din PIB. În scopul simplificării regulilor propuse și al creșterii transparenței, noul cadru propune un indicator operațional unic – traiectoria cheltuielilor nete¹⁵ – care să asigure menținerea celor două referințe în limite sustenabile și echilibrate. De asemenea, pe baza traiectoriei cheltuielilor nete, fiecare

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0210>

¹⁰ https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/a636323a-917f-4840-9663-2e6c3c415195_en?filename=com_2020_55_en.pdf

¹¹ Prevederile PSC au rămas suspendate până în aprilie 2024, când a fost adoptat un nou set de reguli.

¹² https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/43105168-be28-463e-81e7-8242c59f0cd2_en?filename=com_2022_583_1_en.pdf

¹³ https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/new-economic-governance-rules-fit-future_en

¹⁴ Cele trei documente pot fi consultate și pe site-ul Consiliului Fiscal (de inclus link). Regulamentele UE sunt direct aplicabile în statele membre, în timp ce directivele UE sunt transpuse în legislația națională.

¹⁵ Conform Regulamentului (UE) 2024/1263, cheltuielile nete sunt definite ca fiind cheltuielile publice din care sunt excluse cheltuielile cu dobânzile, măsurile discreționare privind veniturile, cheltuielile aferente programelor UE care sunt acoperite integral de venituri din fondurile UE, cheltuielile naționale cu cofinanțarea programelor finanțate de UE, elementele ciclice ale cheltuielilor cu indemnizațiile de șomaj, măsurile cu caracter excepțional, precum și alte măsuri temporare.

stat membru își va asuma un plan bugetar-structural pe termen mediu care va include reforme și investiții și va promova o politică fiscală solidă.

În mod specific, pentru statele membre a căror datorie publică depășește 60% din PIB sau pentru cele în care deficitul public depășește 3% din PIB, CE transmite o traiectorie de referință a cheltuielilor nete pentru o perioadă de ajustare de patru ani. Există posibilitatea ca statele membre să își asume un set suplimentar de reforme și investiții, care să respecte anumite criterii, iar perioada de ajustare să fie prelungită la șapte ani.

Respectarea traiectoriei cheltuielilor nete ar trebui să asigure, la finalul perioadei de ajustare, într-un scenariu de tip *no-policy change*, că ponderea datoriei publice în PIB este plasată pe o traiectorie descendentă plauzibilă sau rămâne sub 60% din PIB pe termen mediu, respectiv, că deficitul bugetar scade sub 3% din PIB în cursul perioadei de ajustare și este menținut sub acest nivel pe termen mediu. Pentru asigurarea sustenabilității datoriei, traiectoria de referință implică faptul că ponderea datoriei publice în PIB scade cu o valoare medie anuală de cel puțin 1 pp, dacă ponderea datoriei publice în PIB este mai mare de 90%, și cu cel puțin 0,5 pp, dacă ponderea datoriei publice în PIB se situează între 60% și 90%. Pentru asigurarea rezilienței deficitului, traiectoria de referință implică faptul că ajustarea bugetară va continua până când se va atinge un nivel al deficitului care asigură o marjă de reziliență comună, în termeni structurali, de 1,5% din PIB, în raport cu valoarea de referință a deficitului de 3% din PIB. Pentru atingerea acestei ținte, valoarea de ajustare minimă ar trebui să fie de 0,4 și 0,25 pp din PIB pentru perioada de ajustare de patru și, respectiv, șapte ani.

Alături de traiectoria de referință, CE transmite statelor membre proiecțiile datoriei publice, previziunile și ipotezele sale macroeconomice, precum și modele de calcul și informații relevante necesare pentru asigurarea replicabilității rezultatelor. Statele membre pot avea un schimb de informații tehnice cu CE privind cele mai recente informații statistice și perspectivele economice și bugetare.

Având drept referințe principale traiectoria cheltuielilor nete, precum și reformele și investițiile țintite, fiecare stat membru va prezenta Comisiei și Consiliului planul bugetar-structural național. Acesta va include în mod obligatoriu: traiectoria cheltuielilor nete; ipotezele macroeconomice de la baza acesteia și măsurile bugetar-structurale planificate pentru conformarea cu limitele și cerințele privind datoria publică și deficitul bugetar; modul în care statul membru va asigura realizarea reformelor și investițiilor¹⁶; acțiunile întreprinse pentru a da curs recomandărilor specifice fiecărei țări; reformele și investițiile asumate pentru prelungirea perioadei de ajustare la șapte ani; impactul reformelor și investițiilor deja realizate de statul membru în cauză, acordând o atenție sporită impactului asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare; alte informații privind

¹⁶ Reformele și investițiile incluse de fiecare țară în planul bugetar-structural trebuie să țină seama de îndeplinirea unor obiective care să asigure: (i) tranziția verde și digitală echilibrată; (ii) reziliența socială și economică; (iii) securitatea energetică; (iv) consolidarea capacităților de apărare.

principalele ipoteze macroeconomice și bugetare, impactul reformelor și investițiilor, nevoile de investiții publice etc. Statele membre își pot fundamenta planul bugetar-structural pe o traiectorie a cheltuielilor nete mai mare decât cea transmisă de CE însă, în acest caz, vor trebui incluse în plan argumente economice, bazate pe date, care să justifice diferența. Statele membre pot solicita instituțiilor fiscale independente emiterea unui aviz cu privire la previziunile macroeconomice care stau la baza traiectoriei cheltuielilor nete, acest aviz putând fi inclus în planul bugetar-structural prezentat CE. Planul bugetar-structural național este evaluat de Comisie și aprobat de Consiliu.

Având în vedere faptul că România depășește valoarea de referință pentru deficitul bugetar, până la 20 septembrie 2024, în baza traiectoriei cheltuielilor nete, transmisă de Comisia Europeană, Guvernul trebuie să elaboreze planul bugetar-structural care va include angajamentele fiscale, reformele și investițiile țintite. Planul bugetar-structural trebuie să asigure, la finalul perioadei de ajustare, scăderea ponderii deficitului bugetar în PIB sub valoarea de referință, reducerea graduală a ponderii datoriei publice în PIB și o creștere economică sustenabilă.

În fiecare an, statele membre prezintă CE un raport anual privind progresele înregistrate în aplicarea planurilor bugetar-structurale. Statele membre pot solicita instituțiilor fiscale independente să realizeze o evaluare a conformității datelor privind cadrul bugetar, prezentate în raportul anual, cu traiectoria cheltuielilor nete stabilită de Consiliu. CE monitorizează progresele înregistrate de fiecare stat membru și, mai ales, respectarea traiectoriei cheltuielilor nete și a reformelor și investițiilor care stau la baza prelungirii perioadei de ajustare. În acest scop, CE va crea un cont de control în care vor fi evidențiate abaterile cumulate de la traiectorie: pe debit vor fi înregistrate abaterile de cheltuieli care sunt peste traiectorie, iar pe credit, abaterile de cheltuieli care sunt sub traiectorie.

Noul cadru de guvernare permite, în anumite situații, activarea unor clauze derogatorii. Astfel, statele membre se pot abate de la traiectoria cheltuielilor nete în cazul unei recesiuni economice grave în Zona Euro sau în UE (clauza derogatorie generală) sau în cazul în care există circumstanțe excepționale, aflate în afara controlului statului membru, care au un impact major asupra finanțelor publice (clauza derogatorie națională). Consiliul stabilește o perioadă limită de un an, care poate fi prelungită de mai multe ori, în care statele membre se pot abate de la traiectoria cheltuielilor nete. În această perioadă, în contul de control nu vor fi înregistrate abateri.

Contul de control devine o referință importantă în declanșarea procedurii de deficit excesiv. Astfel, CE va elabora un raport, în baza art. 126, alin. 3, din TFUE, în situația în care ponderea datoriei publice în PIB depășește valoarea de referință, poziția bugetară nu este aproape de echilibru sau în excedent, iar abaterile din contul de control depășesc 0,3 pp din PIB pe bază anuală sau 0,6 pp din PIB pe bază cumulată. Noul cadru de guvernare propune ca, pentru evaluarea corespunzătoare a ponderii datoriei publice în PIB, să fie avute în vedere și elemente referitoare la îmbătrânirea populației, creșterea economică potențială, evoluțiile inflației sau investițiile

publice în apărare. De asemenea, în corespondență cu clauzele derogatorii, deficitul public este considerat excepțional dacă rezultă dintr-o recesiune economică gravă în Zona Euro sau în UE sau din circumstanțe excepționale, aflate în afara controlului statului membru, care au un impact major asupra finanțelor publice.

După raportul întocmit de CE, Consiliul decide asupra existenței unui deficit excesiv și face recomandări statului membru, stabilind un termen de maximum șase luni pentru adoptarea de măsuri eficiente și un termen pentru corectarea deficitului excesiv. Statele membre transmit Consiliului un raport privind măsurile adoptate și țintele de venituri și cheltuieli care să corespundă recomandărilor Consiliului. Cadrul de guvernanță dă posibilitatea statelor membre să solicite instituțiilor fiscale independente să evalueze, într-un raport separat, măsurile adoptate și cele avute în vedere pentru a atinge țintele de venituri și cheltuieli. În situația în care, în baza raportului prezentat de statele membre, Consiliul decide că nu au fost luate măsuri de reducere a deficitului, acesta va adopta o somație prin care va solicita implementarea unei traiectorii corective a cheltuielilor nete și va indica măsurile care sprijină realizarea acestei traiectorii. Procedura de deficit excesiv se suspendă dacă statul membru s-a conformat recomandărilor/somațiilor Consiliului. În caz contrar, Consiliul poate adopta sancțiuni în baza art. 126, alin. 11, din TFUE.

Așa cum s-a menționat anterior, noul cadru de guvernanță economică acordă instituțiilor fiscale independente un rol consultativ în avizarea previziunilor și ipotezelor macroeconomice care stau la baza traiectoriei cheltuielilor nete, în analiza conformității datelor bugetare cu traiectoria cheltuielilor nete și în procedura de deficit excesiv. Suplimentar, Directiva UE 2024/1265 clarifică funcțiile și cerințele asociate instituțiilor fiscale independente, plecând de la premisa că acestea reprezintă un pilon important al cadrelor bugetare. O analiză mai detaliată privind rolul instituțiilor fiscale independente în noua arhitectură de guvernanță economică a UE poate fi regăsită în publicațiile disponibile pe site-ul Consiliului Fiscal¹⁷.

În conformitate cu art. 8a, alin. 1, din directiva menționată, statele membre se asigură că sunt înființate instituții fiscale independente, formate din membri numiți și desemnați pe baza experienței și competențelor în domeniul finanțelor publice, macroeconomiei și gestiunii bugetare. Pentru a fi asigurată independența acestora, în conformitate cu art. 8a, alin. 4, instituțiile fiscale independente nu vor accepta instrucțiuni de la autoritățile bugetare ale statelor membre sau de la oricare alte organisme publice și private, vor dispune de resurse adecvate și stabile pentru a-și îndeplini sarcinile în mod eficace, vor avea acces adecvat și în timp util la informațiile necesare și vor face obiectul unor evaluări externe periodice.

¹⁷ Dăianu, D. 2023. A New EU Economic Governance and Fiscal Framework: what role for the national independent fiscal institutions (IFIs)?, *SUERF Policy Brief*, 532, februarie, <https://www.consiliulfiscal.ro/IFIs%20role.pdf>; Dăianu, D. 2024. National independent fiscal institutions need to be stronger to perform effectively. *Intereconomics*, 59(2), 112-118, [https://www.consiliulfiscal.ro/2024%20-%2001%20-%2018%20ian%20-%20National%20Independent%20Fiscal%20Institutions%20\(IFIs\)%20need%20to%20be%20stronger.pdf](https://www.consiliulfiscal.ro/2024%20-%2001%20-%2018%20ian%20-%20National%20Independent%20Fiscal%20Institutions%20(IFIs)%20need%20to%20be%20stronger.pdf)

Funcțiile instituțiilor fiscale independente, prevăzute la art. 8a, alin. 5, vizează:

- (i) elaborarea, evaluarea sau validarea previziunilor macroeconomice anuale și multianuale;**
- (ii) monitorizarea respectării regulilor fiscale numerice specifice fiecărei țări;**
- (iii) asumarea sarcinilor consultative stabilite de noul cadru de guvernare economică;**
- (iv) evaluarea consecvenței, coerenței și eficacității cadrului bugetar național;**
- (v) participarea la audieri și discuții periodice în Parlamentul național, dacă sunt invitate.**

Pentru a îndeplini sarcinile prevăzute la punctele (i) – (iv), instituțiile fiscale independente vor realiza și publica evaluări, urmând ca statele membre să se conformeze acestor evaluări sau să explice public de ce nu le respectă.

Prevederile directivei vor fi transpuse în legislația națională până la 31 decembrie 2025. La această dată, CE va prezenta și un raport privind capacitatea și sarcinile instituțiilor fiscale independente din UE.