



## Opinia Consiliului Fiscal cu privire la cea de a doua rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2022

### Sinteză

- A doua rectificare bugetară din 2022 are loc în circumstanțe nefavorabile pentru economia europeană, cu implicații deosebit de severe asupra economiei românești: criza energetică, împletită cu o tranziție spre energie verde foarte complicată, dereglarea lanțurilor de producție și aprovizionare, inflația înaltă cvasi-generalizată, efecte exacerbate ale schimbărilor climatice, pandemia și, nu în cele din urmă, războiul din Ucraina. Aceste șocuri adverse pun o presiune extraordinară pe economiile statelor membre ale UE și pe bugetele publice.
- România are de realizat consolidarea fiscală într-un mediu internațional foarte nefavorabil, când veniturile sale fiscale (inclusiv contribuții de asigurări) sunt între cele mai joase din UE. Veniturile fiscale/bugetare trebuie să crească în mod substanțial, nivelul foarte jos al acestora fiind inacceptabil în raport cu nevoi actuale și viitoare ale României.
- Singura forță contra-ciclică ce poate contracara efectele contracționiste ale consolidării fiscale, sunt resursele europene – Planul Național de Redresare și Reziliență și Cadrul Financiar Multianual. Aceste resurse sunt vitale pentru România având în vedere starea bugetului public și vulnerabilitățile balanței externe, mediul internațional extrem de nefavorabil.
- Coroborarea unei prognoze plauzibile a creșterii PIB real cu una prudentă în privința deflatorului justifică un nivel ridicat de plauzibilitate a prognozei de PIB nominal, anticipat de CNSP a crește cu 18,2%. Este posibilă, în mod similar evaluării de la prima rectificare, o evoluție ușor mai rapidă a prețurilor/deflatorului PIB, pe când riscurile la adresa dinamicii reale apar, de această dată, ca fiind relativ echilibrate.
- Comparativ cu parametrii bugetari aprobați anterior, cea de a doua rectificare bugetară include o majorare de mică amploare atât a veniturilor, cât și a cheltuielilor totale ale BGC (+0,9 mld. lei), deficitul bugetar rămânând astfel nemodificat în termeni nominali.
- Exprimat ca procent în PIB, nivelul deficitului bugetar este anticipat să se diminueze la 5,74% din PIB de la 5,84% din PIB anterior, pe fondul majorării proiecției PIB nominal cu 23,7 mld. lei.

- CF salută intenția Guvernului de a ținti un deficit bugetar mai redus pentru acest an.
- În structura veniturilor și cheltuielilor bugetare, există însă modificări importante.
- În ceea ce privește nivelul veniturilor bugetare, a doua rectificare consemnează o estimare apropiată de cea de la prima rectificare bugetară, în condițiile în care veniturile mult peste așteptările anterioare – în special cele nefiscale și impozit pe profit – contrabalansează reducerile efectuate în cadrul altor categorii de venituri – în special TVA și sume aferente PNRR.
- Judecând nivelurile propuse ale veniturilor bugetare prin cea de a doua rectificare bugetară, CF apreciază drept probabilă materializarea unui gol de venituri de circa 3 mld. lei (circa 0,21% din PIB). Această estimare are la bază materializarea unui cadru macroeconomic mai favorabil comparativ cu cel care fundamenta prima rectificare bugetară, efectuată în luna august a.c.
- Pe partea de cheltuieli bugetare are loc o majorare cu circa 0,9 mld. lei, comparativ cu parametrii aprobați la prima rectificare, în principal datorită suplimentării cheltuielilor cu dobânzile, cu bunurile și serviciile, a celor de asistență socială, respectiv de capital, compensate în mare parte de diminuarea cheltuielilor aferente PNRR.
- Cea de a doua rectificare bugetară a confirmat aprecierile CF, formulate cu ocazia primei rectificări, privind insuficiența alocărilor pentru cheltuielile cu bunuri și servicii și cele de asistență socială, operând alocări suplimentare de 2,7 mld. lei către aceste categorii. Cu toate acestea, CF își menține evaluarea anterioară cu privire la necesitatea unor alocări suplimentare la nivelul celor două agregate de cheltuieli, estimând acest necesar la circa 2,5 mld. lei (reprezentând circa 0,18% din PIB) comparativ cu nivelurile propuse prin proiectul celei de a doua rectificări bugetare.
- Totuși, este posibilă încadrarea în anvelopa proiectată pentru cheltuielile totale ale BGC, dată fiind sub-execuția semnificativă a cheltuielilor de investiții. Chiar dacă acestea accelerează de obicei în ultima parte a anului, este posibil și chiar probabil ca sumele efectiv cheltuite să fie inferioare celor bugetate, permițând acomodarea unor eventuale depășiri ale plafoanelor pentru celelalte categorii de cheltuieli.
- CF apreciază că încadrarea în noua țintă propusă pentru deficitul bugetar *cash* de 5,74% din PIB este posibilă având în vedere sub-execuția semnificativă a cheltuielilor de investiții totale din primele 10 luni ale anului, care face improbabilă atingerea țintelor propuse pentru aceste cheltuieli, dar care are impact favorabil asupra soldului bugetar.
- CF subliniază îmbunătățirea perspectivei fiscale pentru anul în curs. Această îmbunătățire are la bază atât dinamica superioară celei anticipate a PIB nominal, care implică venituri fiscale (inclusiv contribuții de asigurări) mai ridicate, cât și creșterea foarte mare (față de nivelurile bugetate) a veniturilor nefiscale, în special ca urmare a evoluțiilor din sectorul energetic.
- Persistă însă incertitudini cu privire la impactul bugetar al schemelor de compensare din energie.

## **Opinia Consiliului Fiscal cu privire la cea de a doua rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2022**

În data de 15 noiembrie 2022, Ministerul Finanțelor (MF) a trimis Consiliului Fiscal (CF), prin adresa nr. 467238/14.11.2022, proiectul celei de a doua rectificări bugetare din acest an, 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 acesta. Dată fiind intenția Guvernului de a aproba cea de a doua rectificare în cursul ședinței de joi, 17 noiembrie a.c., CF a emis în data de 17 noiembrie 2022 o opinie preliminară, având în vedere intervalul de timp foarte scurt pentru redactarea unei opinii extinse.

Deoarece între forma trimisă inițial CF (în 15 noiembrie a.c.) și cea aprobată (și publicată în Monitorul Oficial pe 18 noiembrie a.c.) există unele diferențe, MF a completat și actualizat setul de informații disponibile, acesta fiind transmis CF prin e-mail, în data de 18 noiembrie. Prezenta opinie o completează pe cea precedentă realizând o analiză extinsă a celei de a doua rectificări bugetare din anul 2022.

Evaluarea curentă are în vedere forma aprobată în Guvern a celei de a doua rectificări bugetare.

### ***Contextul general al rectificării bugetare actuale***

Războiul din Ucraina a creat o situație foarte gravă în Europa, periculoasă din toate punctele de vedere. Reverberațiile acestui război se resimt în economia globală.

Cum s-a precizat în opinia anterioară (referitoare la prima rectificare bugetară din 2022), nicicând Consiliul Fiscal a trebuit să emită o opinie privind execuția bugetară în circumstanțe atât de nefavorabile în economia europeană, cu implicații atât de severe asupra economiei românești. Avem în vedere criza energetică, ce este împletită cu o tranziție spre energie verde foarte complicată, dereglarea lanțurilor de producție și aprovizionare, inflația înaltă cvasi-generalizată, efecte exacerbate ale schimbărilor climatice, pandemia și, nu în cele din urmă, războiul din Ucraina. Aceste șocuri adverse pun o presiune extraordinară pe economiile statelor membre ale UE, pe bugete publice, lovesc traiul oamenilor.

Capacitatea economiilor de a se redresa cu fricțiuni minore a fost supraestimată. Dezechilibre între cerere și ofertă, impactul tranziției energetice și criza energetică au condus la creșterea masivă a prețului relativ al energiei, la creșterea puternică a inflației (la niveluri ce nu au mai fost consemnate în multe țări dezvoltate în ultimele patru decenii).

Această modificare în prețurile relative are consecințe distribuționale între și în interiorul economiilor, implică o suire majoră a costului vieții, o deteriorare a calității vieții pentru cei mai mulți cetățeni.

Tranziția energetică în UE este îngreunată și fiindcă piața comună a energiei are hibe importante: modul de legare a tarifelor la electricitate de cotații la hidrocarburi, rezerve strategice insuficiente, dependența de Federația Rusă, interconectare precară în condiții în care statele membre recurg la resurse energetice diferite în utilizare, etc., iar reglementările pe aceasta piață nu sunt adecvate.

Șocurile adverse menționate mai sus, prin consecințe, pun o mare presiune pe bugetele naționale. Economiiile țărilor UE prezintă trăsături specifice unor condiții de cvasi-război, ce se materializează în acces mai costisitor la resurse, raționare (a nu se confunda cu raționalizare), alte diminuări de consum în mod administrativ (ex: reducerea cu 15% a consumului de gaz în UE pe o perioadă de timp), exhortații adresate populației și companiilor să reducă consumul de energie, mobilizare de resurse și reorientare către utilizări prioritare prin intervenție directă (inclusiv comenzi speciale ale statului), naționalizări ale unor întreprinderi în sectoare strategice etc.

Datele macroeconomice grăiesc elocvent privind șocurile și încordarea economică. Inflația, ce a crescut la niveluri nemaiîntâlnite de mulți ani (în zona euro o medie de circa 11% în octombrie raportată la anul precedent, în țările baltice și în Europa centrală și de răsărit de la circa 16% la peste 20% în aceeași lună), amputează drastic puterea de cumpărare și rezervele de economisire ale cetățenilor. Inflație înaltă, chiar dacă în scădere, este prognozată și pentru 2023. Redresarea economică este încetinită de șocul inflaționist și de efectele Războiului.

Băncile centrale înăspresc politicile monetare în lupta cu o inflație mult crescută și persistentă, cu pericolul ca anticipațiile inflaționiste să fie scăpate de sub control. Întărirea politicilor monetare în SUA și alte state dezvoltate, prin efecte pe piețele financiare internaționale, poate cauza necazuri majore în economiile emergente care au dezechilibre interne și mai ales externe mari. Întărirea politicilor monetare poate genera noi sincope de finanțare (*sudden stops*) pe piețe, căderi de firme și chiar țări în *default*. Guverne caută prin programe țintite să atenueze asemenea efecte, care implică însă creșteri de cheltuieli bugetare.

Nu arareori deciziile sunt de limitare a daunelor, de alegere între opțiuni, toate cu imperfecțiuni importante. O abordare lucidă este de a încerca să se împartă povara șocurilor în societate cât mai echitabil. *Windfall gains* (ex.: producători de energie) considerabile pot fi taxate și folosite pentru alimentarea bugetelor naționale, protejarea cetățenilor celor mai vulnerabili.

Într-o lume caracterizată de un nou „război rece” și de-globalizare (regionalizare a legăturilor economice și comerciale), bugetele publice trebuie să fie mai robuste. Acest deziderat va fi

tot mai greu de atins în condițiile în care cerințe induse de provocări ieșite din comun pot genera deficite mai adânci, când datoriile publice și private trec de niveluri sustenabile.

O vulnerabilitate aparte a României este balanța externă, unde deficitul de cont curent va ajunge probabil la circa 9% din PIB (de la 7% în 2021), iar gradul de acoperire prin fluxuri negeneratoare de datorie va fi probabil sub 50%.

România este în procedura de deficit excesiv din debutul anului 2020. Ea are de realizat consolidarea fiscală într-un mediu internațional foarte nefavorabil, când veniturile sale fiscale (inclusiv contribuții de asigurări) sunt între cele mai joase din UE – circa 27% din PIB față de media de circa 41% din PIB în UE. Veniturile fiscale trebuie să crească în mod substanțial, ceea ce este un leitmotiv al documentelor CF. Nivelul foarte jos al veniturilor fiscale/bugetare este inacceptabil în raport cu nevoi actuale și viitoare ale României.

Cum și alte documente ale CF subliniază, singura forță contra-ciclică ce poate contracara efectele contracționiste ale consolidării fiscale este reprezentată de resursele europene – PNRR (Planul Național de Redresare și Reziliență) și CFM (Cadrul Financiar Multianual). Aceste resurse sunt vitale pentru România având în vedere starea bugetului public și vulnerabilitățile balanței externe, mediul internațional extrem de nefavorabil.

### ***Cadrul macroeconomic ce fundamentează a doua rectificare bugetară din 2022***

În evaluarea celei de-a doua rectificări bugetare din acest an, ca și în opinii precedente, Consiliul Fiscal pornește în considerațiile sale de la coordonatele economice generale ale României, precum și de la contextul internațional.

Aceste considerații au la bază prognoza actualizată – din octombrie 2022 – a Comisiei Naționale pentru Strategie și Prognoză (CNSP) și nota însoțitoare aferentă acestei prognoze, precum și prognozele anterioare, inclusiv cea aferentă primei rectificări bugetare pe anul 2022, publicată de CNSP în iulie 2022. Este de remarcat că toate prognozele recente (atât ale instituțiilor interne, dar și ale celor internaționale) pornesc, pe de o parte, de la modificarea importantă a *pattern*-ului creșterii economice reale din 2022, relevată de date publicate de Institutul Național de Statistică (INS) aferente primelor două trimestre ale acestui an<sup>1</sup>, care plasează o parte semnificativă a creșterii economice din acest an în prima sa jumătate și, totodată, indică un nivel ridicat al acesteia; datele pe trimestrul II aduc, în plus, clarificări și corecții în privința contribuțiilor la rata de creștere. Pe de altă parte, datele semnal aferente trimestrului III, publicate pe 15 noiembrie a.c., schimbă semnificativ date istorice privind PIB – doar seria de date ajustate sezonier – ceea ce modifică, implicit, și perspectivele creșterii economice pentru acest an. Datele pe primul semestru indicau, în lipsa unei contracții (nerelevată de alte date – precum cele cu frecvență mai mare) în trimestrul III și/sau IV, și,

---

<sup>1</sup> Comunicatul INS privind produsul intern brut (provizoriu 2) pe trimestrul II din 12 octombrie 2022.

totodată, în lipsa revizuirii datelor istorice, posibilitatea unei creșteri economice reale ușor inferioară valorii de 7%. Revizuirea datelor istorice, realizată în estimările „semnal” aferente trimestrului III, aduce (în sensul unei probabilități ridicate) ritmul creșterii economice la un nivel inferior bornei de 5%. În acest context, revizuirea realizată de CNSP în privința creșterii reale aferente anului 2022, de la 3,5% în prima rectificare din acest an, la 4,6% în proiecția macroeconomică aferentă celei de-a doua rectificări, aduce proiecției o notă de realism în plus și o face compatibilă cu ultimele date statistice publicate.

În privința structurii creșterii economice – cu un efect deosebit de important asupra bazelor macroeconomice ce dimensionează impozitele și taxele – cea din proiecția CNSP, care are centrul de greutate al acesteia localizat pe consumul privat și formarea brută de capital fix, pare a fi consonantă cu evoluțiile statistice recente. Totuși, se poate remarca faptul că unii factori ce contribuie la creșterea economică actuală – cum ar fi utilizarea economisirii (inclusiv în valută) din perioada pandemică, măsuri de sprijin guvernamental, revenirea încrederii în economie, stimularea absorbției interne de către politica fiscală – urmează a-și epuiza potențialul în perioada următoare, ceea ce echivalează cu un risc de încetinire a creșterii economice. Pe plan intern există deja indicii ale unei evoluții economice reale mai lente în perioada următoare, precum: (i) evoluția producției industriale, (ii) dinamica salariului mediu real și a pensiei reale, (iii) evoluția resurselor de energie primară, (iv) nivelul ridicat al prețurilor pe lanțurile de producție etc. La acestea se adaugă politica monetară pe plan intern și internațional tot mai restrictivă, care urmărește să combată inflația înaltă, dar care are efecte asupra creșterii economice, aversiunea mai mare la risc a piețelor, evoluțiile pe piețele de materii prime și energie, modificările în privința fluenței lanțurilor de aprovizionare și producție, precum și tensiunile geopolitice.

Proiecția de creștere economică reală este însoțită de o creștere a deflatorului PIB de 13% în 2022, revizuită ascendent de la 12,2% în proiecția macroeconomică anterioară a CNSP. În contextul unei rate a inflației IPC, publicate de INS pentru octombrie 2022, de 15,3%<sup>2</sup> (an pe an) și a unei rate a inflației prețurilor producției industriale pentru septembrie 2022 de 46,7% (an pe an), precum și a evoluției altor indicatori din economie, se poate aprecia că prognoza dinamicii deflatorului PIB este prudentă, aceasta putând fi, în scenariile plauzibile, chiar ușor mai ridicată. Și prognoza ratei inflației IPC (an pe an, sfârșit de perioadă), la 15,2% (în revizuire ascendentă de la 12,2% în proiecția CNSP anterioară), este relativ prudentă – din perspectiva bazelor fiscale – ultimul Raport asupra Inflației (din noiembrie a.c.) al BNR indicând prognoze de 16,3% pentru inflația IPC în decembrie 2022. În toate proiecțiile privind prețurile, detaliile legislației privind compensarea și plafonarea prețurilor la gaze și energie electrică au un impact semnificativ – implicit și în prognoza CNSP și cea a BNR.

---

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

Coroborarea tuturor acestor informații – o prognoză a creșterii PIB real plauzibilă și una prudentă în privința deflatorului – justifică aserțiunea unui nivel ridicat de plauzibilitate a prognozei de PIB nominal, anticipat a crește cu 18,2%.

Dinamica economiei naționale și structura acesteia (cu accent pe absorbție internă) este ilustrată și de dimensiunea dezechilibrelor externe în creștere rapidă – deficitul balanței comerciale, conform ultimelor date ale INS, din septembrie 2022, arătând o lărgire a acestuia, în euro, cumulat pe primele 9 luni ale anului față de perioada similară a anului trecut, cu 8,3 mld. euro, echivalent cu un ritm de +49,6%. În mod similar, datele balanței de plăți, publicate de BNR pe 14 noiembrie a.c., arată o creștere a deficitului de cont curent pe primele 9 luni cumulate ale anului față de perioada similară a anului trecut, cu 7,5 mld. euro, echivalent cu un spor de 59,7% (principalii determinanți fiind deficitul în comerțul cu bunuri, precum și deficitul aferent veniturilor primare). Este de notat însă că lărgirea deficitelor externe este cauzată în mod semnificativ de deteriorarea raportului de schimb (*terms of trade*), așa cum s-a constatat în multe țări din UE. Această evoluție este de judecat dat fiind că finanțarea acestui deficit se face în din ce în ce mai mică măsură prin fluxuri negenerative de datorie (acestea fiind considerate a fi soldul contului de capital precum și, din contul financiar, doar „participațiile la capital”), pe primele 9 luni cumulat ale acestui an ponderea acestora fiind de doar 40,6% în total deficit de cont curent (8,2 mld. euro din 20,2 mld. euro), față de 56,2% în perioada similară din 2021 (7,1 mld. euro din 12,6 mld. euro).

Piața muncii<sup>3</sup> este prognozată de CNSP a înregistra un spor al numărului mediu de salariați cu 1,6% (de la 1,4% în prognoza ce fundamenta prima rectificare) și o creștere a câștigurilor salariale medii brute de 10,6% (față de 10,4% anterior). Rata șomajului se menține în apropierea valorilor prognozate anterior, fiind de 5,4% – rata șomajului BIM (identică cu runda de proiecție anterioară a CNSP) și 2,9% – rata șomajului înregistrat la finalul anului<sup>4</sup> (de la 2,5% în prognoza anterioară). Aceste noi coordonate, ușor mai favorabile pe ansamblu din punctul de vedere al bazelor macroeconomice fiscale, indică, similar aprecierii de la prima rectificare, o proiecție plauzibilă a agregatelor pieței muncii.

Coroborarea informațiilor și datelor economice cu dinamica variabilelor macroeconomice relevante proiectate de CNSP și pentru a doua rectificare bugetară conduce la concluzia unei traiectorii plauzibile a acestor agregate pentru anul 2022. Este posibilă, în mod similar evaluării de la prima rectificare, o evoluție ușor mai rapidă a prețurilor/deflatorului PIB, pe când riscurile la adresa dinamicii reale apar, de această dată, ca fiind relativ echilibrate.

Ca și la prima rectificare, considerăm că evoluția macroeconomică în următorii ani depinde între altele de: (i) păstrarea angajamentelor de ajustare fiscală agreate cu Comisia Europeană,

---

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Conform datelor ANOFM.

ce implică un calendar de reforme (inclusiv fiscale/în privința colectării) și un volum de finanțare substanțial, în condiții deosebit de favorabile, atât prin cadrul bugetar european multianual, cât și prin PNRR; (ii) atingerea țintelor condiționează accesul la piețele de capital internaționale<sup>5</sup>, accentuând și problema sustenabilității datoriei publice în contextul mai larg al asigurării refinanțării datoriei externe totale a României (publice și private).

Abateri de la condiții precum cele enunțate mai sus pot conduce la dinamici mai puțin favorabile din punct de vedere macroeconomic și chiar către o zonă de echilibrare precară a economiei, care să nu îi asigure stabilitatea urmărită prin consolidarea fiscală<sup>6</sup> și prin restul de politici economice, culminând chiar cu evoluții non-lineare ale indicatorilor economico-financiari. Aceste riscuri importante, consideră CF, trebuie să orienteze și disciplineze politica publică în sensul respectării angajamentelor asumate, în interesul atingerii obiectivelor macroeconomice naționale.

### **Coordonatele actualizate ale veniturilor și cheltuielilor bugetare**

Analiza celei de-a doua rectificări pornește, ca prim punct de reper, de la construcția bugetară inițială pentru anul 2022, care prevedea un nivel al veniturilor de circa 440 mld. lei, respectiv al cheltuielilor de aproape 517 mld. lei, rezultând o țintă de deficit bugetar, potrivit metodologiei *cash*, de circa 77 mld. lei (reprezentând 5,84% din PIB). În opinia sa de la acel moment, CF identificase o supradimensionare a veniturilor din accize, precum și necesitatea unor alocări suplimentare la nivelul cheltuielilor cu dobânzile și al celor cu asistența socială, subliniind și că încadrarea în nivelul propus pentru cheltuielile cu bunuri și servicii reclamă un control riguros al acestora. Totodată, CF subliniase că nu este prudentă includerea *ex-ante* în proiecțiile de venituri a unor sume suplimentare mizând pe creșterea eficienței colectării/reducerea evaziunii fiscale, avută în vedere în principal la nivelul TVA, contribuțiilor de asigurări, impozitului pe profit.

Comparativ cu parametrii prevăzuți în bugetul inițial, prima rectificare a operat o majorare substanțială, fără precedent în istoria rectificărilor evaluate de CF din anul 2010 până în prezent, atât a veniturilor (+32,1 mld. lei, reprezentând +7,3%), cât și a cheltuielilor bugetare totale (+35,3 mld. lei, reprezentând +6,8%), noua țintă de deficit bugetar situându-se cu 3,2 mld. lei peste cea inițială. Exprimat ca procent în PIB, nivelul estimat al deficitului BGC a rămas la nivelul de 5,84% din PIB pe fondul majorării proiecției PIB nominal cu 55,2 mld. lei. În esență, revizuirea de amploare a veniturilor bugetare avea două surse principale: revizuirea în sus a dinamicii PIB nominal pe seama inflației mai ridicate (+4,2%, respectiv 55,2 mld. lei); încasările suplimentare din suprataxarea producătorilor de energie electrică și gaze naturale. În opinia sa asupra primei rectificări bugetare, CF a atras atenția că nivelul estimat al

---

<sup>5</sup> Esențiale pentru finanțarea și refinanțarea deficitului și datoriei.

<sup>6</sup> Această zonă de echilibrare precară ar echivala cu un echilibru fragil, cum o asemenea stare este întâlnită în literatura de specialitate.



deficitului se întemeia pe ipoteza unor venituri obținute din suprataxarea producătorilor de energie de peste 12,8 mld. lei și a unor cheltuieli totale cu schemele de compensare privind consumul de energie de aproximativ 7,4 mld. lei. În opinia cu privire la proiectul primei rectificări bugetare, CF aprecia drept probabilă materializarea unui gol de venituri raportat la țintele asumate la acel moment de circa 9 mld. lei (reprezentând circa 0,65% din PIB), nerealizările fiind așteptate la nivelul veniturilor din TVA, contribuții de asigurări, accize. În plus, pe partea de cheltuieli bugetare, CF identifica o probabilă subdimensionare de circa 6 mld. lei (în cuantum de circa 3 mld. lei, atât pentru cheltuieli de asistență socială, cât și pentru cele cu bunuri și servicii) – echivalentul a circa 0,4% din PIB.

Comparativ cu parametrii bugetari aprobați anterior, cea de a doua rectificare bugetară<sup>7</sup> include o majorare de mică amploare atât a veniturilor, cât și a cheltuielilor totale ale BGC (+0,9 mld. lei), deficitul bugetar rămânând astfel nemodificat în termeni nominali. Exprimat ca procent în PIB, nivelul deficitului bugetar este anticipat să se diminueze la 5,74% din PIB de la 5,84% din PIB anterior, pe fondul majorării proiecției PIB nominal cu 23,7 mld. lei.

CF salută intenția Guvernului de a ținti un deficit bugetar mai redus pentru acest an.

În structura veniturilor și cheltuielilor bugetare, există însă modificări importante, așa cum se va detalia mai jos.

Pe categorii de venituri bugetare, revizuirii pozitive mai importante ale estimărilor inițiale survin la venituri nefiscale (+6,7 mld. lei), impozit pe profit (+1,6 mld. lei), sume primite de la UE în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020 (+1,5 mld. lei), în timp ce revizuirii negative mai însemnate au loc la nivelul sumelor aferente asistenței financiare nerambursabile alocate pentru PNRR (-5,8 mld. lei), veniturilor din TVA (-2 mld. lei), sumelor aferente închirierii benzilor de frecvență 5G (-1,3 mld. lei), încasărilor din accize (-0,7 mld. lei).

Pe categorii de venituri bugetare, revizuirii pozitive mai importante ale nivelurilor proiectate în prima rectificare (nete de impactul schemelor de tip *swap*) survin la următoarele categorii:

- *Venituri fiscale*: -2,3 mld. lei, principalele modificări fiind regăsite la nivelul următoarelor componente:
  - o *Impozit pe profit*: +1,6 mld. lei. Revizuirea acestui agregat bugetar are în vedere majorarea proiecției pentru PIB nominal cu 23,7 mld. lei sau cu circa 1,7% față de estimarea din luna august a.c. Execuția bugetară pe primele 10 luni indică o creștere a încasărilor din impozitul pe profit cu 33,8% față de perioada similară a anului precedent, în timp ce noua țintă din proiectul de rectificare

---

<sup>7</sup> Comparațiile vor avea drept referință rectificarea bugetară aprobată de Guvern în luna august a.c. și nu proiectul de rectificare asupra căruia CF a emis opinie în luna august a.c. Între cele două există unele diferențe de mică amploare, respectiv venituri și cheltuieli totale mai ridicate cu circa 0,4 mld. lei în varianta de rectificare adoptată de Guvern. De asemenea, opinia de față va avea în vedere cea de a doua rectificare bugetară așa cum a fost aprobată de către Guvern în data de 17.11.2022.

prevede o creștere cu 35,8% față de execuția bugetară a anului 2021. Având în vedere execuția bugetară la zi, dar și modalitatea specifică de încasare a impozitului pe profit<sup>8</sup>, CF apreciază drept probabilă materializarea unui gol de venituri la nivelul acestei categorii de circa 0,5 mld. lei.

- *TVA*: -1,6 mld. lei, noua țintă de colectare pentru a.c. a acestui agregat bugetar fiind cu 22,5% mai mare față de sumele colectate în anul 2021. CF a notat în opinia cu privire la proiectul primei rectificări bugetare că acest agregat bugetar părea supraevaluat la acel moment cu circa 5 mld. lei, iar diminuarea operată a proiecției de încasări vine să confirme acest lucru. Această evoluție survine în contextul în care baza macroeconomică relevantă (consumul final al gospodăriilor populației, exclusiv autoconsumul și piața țărăneasă) este prognozată să se majoreze acum cu 21,3% față de dinamica estimată de 13,3% la finele lunii aprilie a.c., principalul element care a condus la această evoluție fiind reprezentat de inflația mai ridicată comparativ cu așteptările. Având în vedere execuția bugetară, precum și prognoza macroeconomică actualizată, CF apreciază că acest agregat bugetar încă este supraevaluat în raport cu noile ținte cu circa 1 mld. lei. Proiecția CF este consistentă cu încasări din TVA în creștere cu circa 21,3%, dinamică identică cu cea a bazei macroeconomice relevante, ceea ce echivalează cu o menținere a eficienței colectării de TVA la nivelul celei din anul anterior. Construcția bugetară inițială pentru anul în curs prevedea o îmbunătățire a eficienței colectării cu circa 7,2 mld. lei (sume în plus față de ceea ce ar fi fost justificat de dinamica bazei macroeconomice relevante), dar acest lucru nu s-a materializat – ceea ce reprezintă un argument în plus pentru neincluderea unor astfel de venituri potențiale în proiecția de venituri, abordare în favoarea căreia CF a pledat în mod constant.
- *Accize*: -0,7 mld. lei, confirmând de asemenea evaluarea anterioară a CF privind supraevaluarea acestui agregat bugetar. Însă, chiar și noul nivel proiectat apare ușor supradimensionat în raport cu execuția la 10 luni care arată o majorare a încasărilor din accize cu 3,5% față de anul anterior, în timp ce ținta de încasări din a doua rectificare are în vedere un ritm de creștere de 3,74%. CF apreciază drept probabile încasări din accize mai reduse cu circa 0,5 mld. lei comparativ cu noile ținte.
- *Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități*: -1,3 mld. lei. Scăderea estimării de venituri este influențată de aprobarea H.G. nr. 1139/2022 prin care se prevede încasarea în anul 2022 a 1,1 mld. lei venituri aferente valorificării frecvențelor radio în noile benzi de

---

<sup>8</sup> 4 luni principale de încasare – în anul 2022 acestea au fost aprilie, iunie, iulie, octombrie -, în timp ce în celelalte luni media încasărilor este de circa 10 ori mai redusă considerând datele de execuție bugetară pentru 2022.

frecvențe armonizate la nivel european pentru sisteme de comunicații mobile terestre de bandă largă 5G, față de estimarea inițială de 2,5 mld. lei.

- *Contribuții de asigurări: -0,08 mld. lei.* Menținerea estimării de venituri din contribuții de asigurări apare surprinzătoare în condițiile în care ținta propusă echivalează cu înregistrarea unui ritm de creștere față de anul precedent de circa 11,1%, în timp ce execuția la 10 luni consemnează un ritm de creștere de 10%. CF apreciază drept probabilă manifestarea unui gol de venituri la nivelul acestui agregat bugetar de circa 1 mld. lei.
- *Venituri nefiscale: +6,7 mld. lei,* în condițiile în care la prima rectificare bugetară proiecția pentru acest agregat bugetar fusese majorată cu 7,2 mld. lei. Sursa revizurii este, potrivit MF, evoluția încasărilor din redevențe petroliere, dividende aferente exercițiului financiar 2021, venituri din dobânzi și vărsăminte din veniturile nete ale BNR. De altfel, execuția la 10 luni consemnează o majorare semnificativă față de încasările anului precedent, respectiv circa 53,1%. Revizuirea în sus a veniturilor nefiscale operată cu prilejul celei de a doua rectificări bugetare reprezintă sursa principală a îmbunătățirii poziției fiscal-bugetare pentru anul în curs.
- *Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și pre-finanțări aferente cadrului financiar 2014-2020: +1,95 mld. lei.*
- *Sume aferente asistenței financiare nerambursabile alocate pentru PNRR: -5,8 mld. lei,* în condițiile întârzierilor în demararea proiectelor comparativ cu estimările inițiale. Pe măsură ce proiectele vor fi implementate, sumele aferente PNRR vor fi înregistrate la venituri și cheltuieli.

Sintetizând, în ceea ce privește nivelul veniturilor bugetare, rectificarea a doua consemnează o estimare apropiată de cea de la prima rectificare bugetară, în condițiile în care veniturile mult peste așteptările inițiale – în special cele nefiscale și impozit pe profit – contrabalansează reducerile operate în cadrul altor categorii de venituri – în special TVA și sume aferente PNRR. Această evoluție este echivalentă cu o îmbunătățire a poziției fiscale în condițiile în care sumele aferente PNRR urmează să fie atrase ulterior – în ipoteza derulării optime a proiectelor. Judecând nivelurile propuse ale veniturilor bugetare prin cea de a doua rectificare bugetară, CF apreciază drept probabilă materializarea unui gol de venituri de circa 3 mld. lei (circa 0,21% din PIB), în scădere față de golul de venituri de 9 mld. lei estimat anterior. Diminuarea acestei estimări are la bază materializarea unui cadru macroeconomic mai favorabil comparativ cu cel care fundamenta prima rectificare bugetară, operată în luna august a.c.

Pe partea de cheltuieli bugetare are loc o majorare cu circa 0,9 mld. lei, comparativ cu parametrii aprobați la prima rectificare, în principal datorită suplimentării cheltuielilor cu dobânzile, cu bunurile și serviciile, a celor de asistență socială, respectiv de capital,

compensate în mare parte de diminuarea cheltuielilor aferente PNRR. Pe categorii de cheltuieli, revizuirile estimărilor anterioare (nete de impactul schemelor de tip *swap*) sunt următoarele:

- *Cheltuieli de personal*: +0,3 mld. lei, în principal ca urmare a alocărilor suplimentare către Ministerul Educației (+0,4 mld. lei), compensate parțial de reducerea alocărilor către alte ministere.
- *Bunuri și servicii*: +1,5 mld. lei, în principal ca urmare a suplimentării sumelor aferente bugetului instituțiilor finanțate integral și/sau parțial din venituri proprii (+1,1 mld. lei), respectiv bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate (+0,5 mld. lei), la care se adaugă impactul reducerii schemei de compensare de tip *swap* (+0,5 mld. lei, efect asupra cheltuielilor nete de *swap*), aceste modificări fiind contrabalansate parțial de reducerea plafonului pentru cheltuielile cu bunuri și servicii la nivelul bugetului de stat (-0,5 mld. lei). În noile condiții, anvelopa bugetară a acestui agregat se plasează la un nivel de 71,2 mld. lei (cu 11,1% peste nivelul nominal din anul 2021), în timp ce execuția pe primele 10 luni ale anului 2022 indică un avans de 16,8% față de aceeași perioadă a anului trecut. CF remarca încă din opinia sa asupra proiectului de buget că încadrarea în plafonul inițial pentru această categorie de cheltuieli comportă provocări, în condițiile în care acest agregat bugetar s-a dovedit dificil de controlat în trecut, iar cu ocazia primei rectificări aprecia drept probabil un necesar suplimentar de circa 3 mld. lei. Majorarea succesivă a cheltuielilor cu bunurile și serviciile, cu ocazia ambelor rectificări, deși justificată parțial de inflația ridicată din anul 2022, confirmă riscurile semnalate de CF în opiniile sale. Mai mult, având în vedere execuția pe primele 10 luni, plafonul stabilit prin cea de a doua rectificare apare ca fiind insuficient, CF apreciind drept probabil un necesar suplimentar de circa 1,5 mld. lei.
- *Dobânzi*: +4,5 mld. lei. Majorarea substanțială a acestei categorii de cheltuieli cu ocazia ambelor rectificări (+4,4 mld. lei la rectificarea precedentă) este rezultatul a trei factori principali: creșterea stocului de datorie publică, majorarea ratelor de dobândă la care se contractează împrumuturile noi, respectiv reluarea unor emisiuni mai vechi de titluri de stat prin oferirea unui *discount* față de valoarea nominală (pentru ca randamentul acestor emisiuni să reflecte noile rate de dobândă practicate pe piață). Potrivit metodologiei *cash*, valoarea acestui *discount* este înregistrată integral la momentul emisiunii, având un impact mai pronunțat asupra cheltuielilor cu dobânzile, în timp ce metodologia europeană ESA 2010 va înregistra o creștere mai redusă a acestor cheltuieli, valoarea *discount*-ului fiind repartizată eșalonat pe întreaga perioadă a împrumutului.
- *Transferuri între unități ale administrației publice*: -0,4 mld. lei, în principal ca urmare a majorării schemei de compensare de tip *swap* cu aproape 0,9 mld. lei.

- *Alte transferuri*: -0,5 mld. lei, diminuarea regăsindu-se preponderent la nivelul bugetului instituțiilor finanțate integral și/sau parțial din venituri proprii, respectiv al bugetului de stat.
- *Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile*: -0,1 mld. lei.
- *Asistență socială*: +1,7 mld. lei, în principal ca urmare a suplimentării alocărilor pentru plata beneficiilor ce se acordă familiilor și copiilor (+1,1 mld. lei) și a celor către bugetul general centralizat al unităților administrativ-teritoriale (+0,6 mld. lei). În noile condiții, anvelopa bugetară a acestui agregat se plasează la un nivel de 172,6 mld. lei (cu 17,2% peste nivelul nominal din anul 2021), în timp ce execuția pe primele 10 luni ale anului 2022 indică un avans de 17,9% față de aceeași perioadă a anului trecut. Trebuie menționat că această revizuire confirmă evaluările CF din Opinia asupra primei rectificări bugetare care identificau un necesar suplimentar de circa 3 mld. lei la nivelul cheltuielilor de asistență socială. Totodată, având în vedere execuția acestui agregat pe primele 10 luni ale anului, precum și impactul inversării deciziei de plată în avans a pensiilor în luna decembrie, CF apreciază că, în pofida alocărilor suplimentare prevăzute în cea de a doua rectificare, este posibilă concretizarea unui necesar suplimentar de circa 1 mld. lei.
- *Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020*: -0,5 mld. lei. Această revizuire survine din cauza diminuării în planificare a cheltuielilor aferente proiectelor finanțate din fonduri structurale și de coeziune (-1,8 mld. lei), contrabalansată parțial de revizuirea ascendentă a sumelor care tranzitează bugetul general consolidat destinate prefinanțării proiectelor sectorului neguvernamental în cazul indisponibilității temporare a fondurilor europene, în baza art. 10 din OUG nr. 40/2015 (+1,3 mld. lei). În consecință, cea de a doua rectificare operează o reducere a absorbției de fonduri structurale și de coeziune față de estimările anterioare, existând și un efect marginal asupra deficitului bugetar prin diminuarea cofinanțării naționale.
- *Alte cheltuieli*: +1,1 mld. lei, din care 0,5 mld. lei pentru acoperirea titlurilor de plată emise de Autoritatea Națională pentru Restituirea Proprietăților, conform legislației în vigoare.
- *Proiecte cu finanțare din sumele reprezentând asistența financiară nerambursabilă aferentă PNRR*: -7 mld. lei; respectiv *din sumele aferente componentei de împrumut a PNRR*: -0,6 mld. lei. Trebuie menționat că aceste diminuări ale sumelor aferente PNRR apar în contextul întâzierilor în demararea proiectelor comparativ cu estimările inițiale. Pe măsură ce proiectele vor fi implementate, sumele aferente PNRR vor fi înregistrate la venituri și cheltuieli.
- *Fonduri de rezervă*: +0,9 mld. lei. Sumele se vor distribui ulterior pe categorii bugetare în funcție de necesitățile efective.

- *Cheltuieli de capital*: +1,3 mld. lei. Majorarea sumelor aferente acestei categorii este determinată în principal de suplimentarea alocărilor către C.N.A.I.R. (+2,3 mld. lei), la care se adaugă impactul reducerii schemei de compensare de tip *swap* (+0,4 mld. lei, efect asupra cheltuielilor nete de *swap*), aceste modificări fiind parțial contrabalansate de diminuarea sumelor alocate la nivelul bugetului instituțiilor finanțate integral și/sau parțial din venituri proprii (-1,2 mld. lei) și al bugetului de stat (-0,2 mld. lei).

*Cheltuielile de investiții publice totale*, din surse interne și externe, sunt diminuate în planificare cu 4,6 mld. lei (circa -5%) față de nivelul estimat la prima rectificare, pe fondul reducerii sumelor alocate prin PNRR (-7,6 mld lei), compensate parțial de suplimentarea alocărilor pentru proiectele cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare (+2,6 mld. lei), a cheltuielilor de capital (+0,4 mld. lei) și a altor transferuri de natura investițiilor (+0,1 mld. lei). În urma acestei diminuări, nivelul programat al cheltuielilor de investiții este mai scăzut cu circa 1,5% (-1,3 mld. lei) față de valoarea prevăzută în bugetul inițial, dar rămâne semnificativ mai ridicat (+20,6 mld. lei, reprezentând +30,9%) față de nivelul din execuția aferentă anului 2021.

Execuția cheltuielilor de investiții pe primele 10 luni ale anului 2022 a consemnat un nivel de 47,6 mld. lei (reprezentând o creștere cu 24,5% față de aceeași perioadă a anului precedent). Însă, în condițiile în care nivelul programat al acestui agregat, conform primei rectificări bugetare, era de 91,7 mld. lei, rezultă un grad de îndeplinire a țintei de doar 51,9% la finalul primelor 10 luni ale anului (54,6% considerând plafonul revizuit descendent la a doua rectificare). Sub-execuția semnificativă a cheltuielilor de investiții este vizibilă și la nivelul principalelor componente: cheltuielile de capital (ecart față de ținta propusă prin prima rectificare de circa 17 mld. lei, sumele cheltuite în primele 10 luni reprezentând aproximativ 58,2% din alocările pentru întregul an) și proiectele finanțate din fonduri UE aferente cadrului financiar 2014-2022 (ecart față de ținta propusă prin prima rectificare de circa 17,2 mld. lei, sumele cheltuite în primele 10 luni reprezentând aproximativ 67,6% din alocările pentru întregul an). Se menține astfel tendința de concentrare a cheltuielilor de investiții în ultimele luni ale anului, tendință observată și în anii anteriori, care pune sub semnul întrebării eficiența procesului de programare bugetară, atât din punct de vedere al modalității de gestionare a proiectelor de investiții, cât și din punct de vedere al stabilirii criteriilor de realizare a investițiilor în acord cu importanța și utilitatea acestora.

Sintetizând, cea de a doua rectificare bugetară a confirmat aprecierile CF, formulate cu ocazia primei rectificări, privind insuficiența alocărilor pentru cheltuielile cu bunuri și servicii și cele de asistență socială, operând alocări suplimentare de 2,7 mld. lei către aceste categorii. Cu toate acestea, CF își menține evaluarea anterioară cu privire la necesitatea unor alocări suplimentare încă și mai ridicate la nivelul celor două agregate de cheltuieli, estimând acest necesar la circa 2,5 mld. lei (reprezentând circa 0,18% din PIB) comparativ cu nivelurile propuse prin proiectul celei de a doua rectificări bugetare.

Totuși, este posibilă încadrarea în anvelopa proiectată pentru cheltuielile totale ale BGC, dată fiind sub-execuția semnificativă a cheltuielilor de investiții. Chiar dacă acestea accelerează de obicei în ultima parte a anului, este posibil și chiar probabil ca sumele efectiv cheltuite să fie inferioare celor bugetate, permițând acomodarea unor eventuale depășiri ale plafoanelor pentru celelalte categorii de cheltuieli.

O sursă importantă de incertitudine privind deficitul bugetar pentru anul 2022 potrivit metodologiei *cash* și, mai ales, prin prisma metodologiei europene ESA 2010 rămâne impactul bugetar al schemelor de compensare în energie (OUG nr. 118/2021 pentru perioada noiembrie 2021 - martie 2022 și OUG nr. 27/2022 pentru perioada aprilie 2022 - august 2022). Costul final al OUG nr. 118/2021 a fost de circa 2,4 mld. lei, în timp ce sumele aferente cererilor de decontare validate de ANRE în baza prevederilor OUG nr. 27/2022 până la data de 24.11.2022 sunt în cuantum de 6,7 mld lei. Astfel, sumele prevăzute în acest scop la prima rectificare, de circa 7,4 mld. lei, au fost deja depășite, în condițiile în care nu este cunoscută dimensiunea sumelor rămase de solicitat de către furnizorii de energie / de validat de către ANRE. În plus, persistă incertitudini și cu privire la impactul bugetar al noii scheme de compensare din energie (prevăzută de OUG nr. 119/2022<sup>9</sup>). Un element care poate afecta favorabil impactul bugetar al schemelor de compensare din energie este reprezentat de faptul că, începând cu luna octombrie a.c., sumele din supraimpozitarea jucătorilor de pe piața energiei electrice se contabilizează inițial în afara BGC – în Fondul de Tranziție Energetică – urmând să apară ca venituri și cheltuieli în BGC atunci când se realizează efectiv decontări în cadrul schemelor de compensare<sup>10</sup>. În condițiile în care sumele prevăzute în BGC la prima rectificare din această sursă au fost aproximativ atinse, iar în luna octombrie – din informațiile primite de la MF – sumele încasate în Fondul de Tranziție Energetică au fost de circa 1 mld. lei, există premise pentru mobilizarea de resurse suplimentare care să contribuie la finanțarea schemelor de compensare. Cu toate acestea, în absența unor informații suficiente care să tranșeze aceste chestiuni, CF nu va presupune la acest moment al analizei un impact bugetar al schemelor diferit de ceea ce se regăsește în construcția bugetară curentă. Din perspectiva balanței riscurilor, CF consideră însă că aceasta este înclinată către un impact bugetar mai nefavorabil comparativ cu cel inclus în alocările bugetare curente.

În concluzie, CF salută intenția Guvernului de a ținti un deficit bugetar mai redus pentru acest an. Considerând valorile agregatelor bugetare propuse prin cea de a doua rectificare bugetară, CF apreciază drept probabilă înregistrarea unui gol de venituri fiscale (inclusiv contribuții de asigurări) de circa 3 mld. lei (reprezentând circa 0,21% din PIB), precum și materializarea unei depășiri a anvelopei cheltuielilor bugetare cu bunurile și serviciile și a celor de asistență socială cu circa 2,5 mld. lei (reprezentând circa 0,18% din PIB).

---

<sup>9</sup> Este de remarcat că OUG nr. 153/2022 vine cu modificări în construcția și aplicarea schemei de compensare.

<sup>10</sup> Conform precizărilor transmise CF de către MF în nota din 16.11.2022.

Cu toate acestea, încadrarea în noua țintă propusă pentru deficitul bugetar *cash* de 5,74% din PIB este posibilă având în vedere sub-execuția semnificativă a cheltuielilor de investiții totale (cheltuieli de capital și proiecte europene) din primele 10 luni ale anului, care face improbabilă atingerea țintelor propuse pentru aceste cheltuieli, dar care are impact favorabil asupra soldului bugetar. De asemenea, persistă incertitudini cu privire la impactul bugetar al schemelor de compensare din energie.

CF subliniază îmbunătățirea perspectivei fiscale pentru anul în curs. Această îmbunătățire are la bază atât dinamica superioară celei anticipate a PIB nominal, care implică venituri fiscale (inclusiv contribuții de asigurări) mai ridicate, cât și creșterea foarte mare (față de nivelurile bugetate) a veniturilor nefiscale, în special ca urmare a evoluțiilor din sectorul energetic.

### ***Conformarea cu regulile fiscale***

Forma aprobată de Guvern a celei de a doua rectificări bugetare prezintă diferențe minore la nivelul unor categorii de cheltuieli față de proiectul transmis inițial spre analiză Consiliului Fiscal, pe baza căruia a fost emisă Opinia preliminară. Modificările nu afectează valoarea totală a cheltuielilor, astfel că nivelul deficitului bugetar a fost menținut la 80,2 mld. lei, respectiv 5,74% din PIB.

Revizuirile operate la nivelul elementelor de cheltuieli au condus la modificarea unui singur plafon nominal față de proiectul inițial de rectificare, analizat în Opinia preliminară, respectiv cel referitor la cheltuielile de personal. Astfel, plafonul nominal al cheltuielilor de personal ale BGC este suplimentat cu 0,03 mld. lei până la nivelul de 118,42 mld. lei, reprezentând o majorare cu 0,26 mld. lei față de plafonul stabilit cu ocazia primei rectificări bugetare.

Toate celelalte plafoane își mențin nivelurile din proiectul inițial al celei de a doua rectificări bugetare, modificările acestora în raport cu prima rectificare fiind prezentate în Opinia preliminară emisă de CF. OUG nr. 160/2022 cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2022 stipulează derogările necesare de la regulile fiscale instituite de LRFB și redefiniște plafoanele agregatelor bugetare în concordanță cu noile niveluri ale acestora.

### ***Concluzii***

- A doua rectificare bugetară din 2022 are loc în circumstanțe nefavorabile pentru economia europeană, cu implicații deosebit de severe asupra economiei românești: criza energetică, împletită cu o tranziție spre energie verde foarte complicată, dereglarea lanțurilor de producție și aprovizionare, inflația înaltă cvasi-generalizată, efecte exacerbate ale schimbărilor climatice, pandemia și, nu în cele din urmă, războiul din Ucraina. Aceste șocuri adverse pun o presiune extraordinară pe economiile statelor membre ale UE și pe bugetele publice.



- România are de realizat consolidarea fiscală într-un mediu internațional foarte nefavorabil, când veniturile sale fiscale (inclusiv contribuții de asigurări) sunt între cele mai joase din UE. Veniturile fiscale/bugetare trebuie să crească în mod substanțial, nivelul foarte jos al acestora fiind inacceptabil în raport cu nevoi actuale și viitoare ale României.
- Singura forță contra-ciclică ce poate contracara efectele contracționiste ale consolidării fiscale este reprezentată de resursele europene – Planul Național de Redresare și Reziliență și Cadrul Financiar Multianual. Aceste resurse sunt vitale pentru România având în vedere starea bugetului public și vulnerabilitățile balanței externe, mediul internațional extrem de nefavorabil.
- Coroborarea unei prognoze plauzibile a creșterii PIB real cu una prudentă în privința deflatorului justifică un nivel ridicat de plauzibilitate a prognozei de PIB nominal, anticipat de CNSP a crește cu 18,2%. Este posibilă, în mod similar evaluării de la prima rectificare, o evoluție ușor mai rapidă a prețurilor/deflatorului PIB, pe când riscurile la adresa dinamicii reale apar, de această dată, ca fiind relativ echilibrate.
- Comparativ cu parametrii bugetari aprobați anterior, cea de a doua rectificare bugetară include o majorare de mică amploare atât a veniturilor, cât și a cheltuielilor totale ale BGC (+0,9 mld. lei), deficitul bugetar rămânând astfel nemodificat în termeni nominali.
- Exprimat ca procent în PIB, nivelul deficitului bugetar este anticipat să se diminueze la 5,74% din PIB de la 5,84% din PIB anterior, pe fondul majorării proiecției PIB nominal cu 23,7 mld. lei.
- CF salută intenția Guvernului de a ținti un deficit bugetar mai redus pentru acest an.
- În structura veniturilor și cheltuielilor bugetare, există însă modificări importante.
- În ceea ce privește nivelul veniturilor bugetare, a doua rectificare consemnează o estimare apropiată de cea de la prima rectificare bugetară, în condițiile în care veniturile mult peste așteptările anterioare – în special cele nefiscale și impozit pe profit – contrabalansează reducerile operate în cadrul altor categorii de venituri – în special TVA și sume aferente PNRR.
- Judecând nivelurile propuse ale veniturilor bugetare prin cea de a doua rectificare bugetară, CF apreciază drept probabilă materializarea unui gol de venituri de circa 3 mld. lei (circa 0,21% din PIB). Această estimare are la bază materializarea unui cadru macroeconomic mai favorabil comparativ cu cel care fundamenta prima rectificare bugetară, efectuată în luna august a.c.
- Pe partea de cheltuieli bugetare are loc o majorare cu circa 0,9 mld. lei, comparativ cu parametrii aprobați la prima rectificare, în principal datorită suplimentării cheltuielilor

cu dobânzile, cu bunurile și serviciile, a celor de asistență socială, respectiv de capital, compensate în mare parte de diminuarea cheltuielilor aferente PNRR.

- Cea de a doua rectificare bugetară a confirmat aprecierile CF, formulate cu ocazia primei rectificări, privind insuficiența alocațiilor pentru cheltuielile cu bunuri și servicii și cele de asistență socială, operând alocații suplimentare de 2,7 mld. lei către aceste categorii. Cu toate acestea, CF își menține evaluarea anterioară cu privire la necesitatea unor alocații suplimentare la nivelul celor două agregate de cheltuieli, estimând acest necesar la circa 2,5 mld. lei (reprezentând circa 0,18% din PIB) comparativ cu nivelurile propuse prin proiectul celei de a doua rectificări bugetare.
- Totuși, este posibilă încadrarea în anvelopa proiectată pentru cheltuielile totale ale BGC, dată fiind sub-execuția semnificativă a cheltuielilor de investiții. Chiar dacă acestea accelerează de obicei în ultima parte a anului, este posibil și chiar probabil ca sumele efectiv cheltuite să fie inferioare celor bugetate, permițând acomodarea unor eventuale depășiri ale plafoanelor pentru celelalte categorii de cheltuieli.
- CF apreciază că încadrarea în noua țintă propusă pentru deficitul bugetar *cash* de 5,74% din PIB este posibilă având în vedere sub-execuția semnificativă a cheltuielilor de investiții totale din primele 10 luni ale anului, care face improbabilă atingerea țintelor propuse pentru aceste cheltuieli, dar care are impact favorabil asupra soldului bugetar.
- CF subliniază îmbunătățirea perspectivei fiscale pentru anul în curs. Această îmbunătățire are la bază atât dinamica superioară celei anticipate a PIB nominal, care implică venituri fiscale (inclusiv contribuții de asigurări) mai ridicate, cât și creșterea foarte mare (față de nivelurile bugetate) a veniturilor nefiscale, în special ca urmare a evoluțiilor din sectorul energetic.
- Persistă însă incertitudini cu privire la impactul bugetar al schemelor de compensare din energie.

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 28 noiembrie 2022.

28 noiembrie 2022

Președintele Consiliului Fiscal

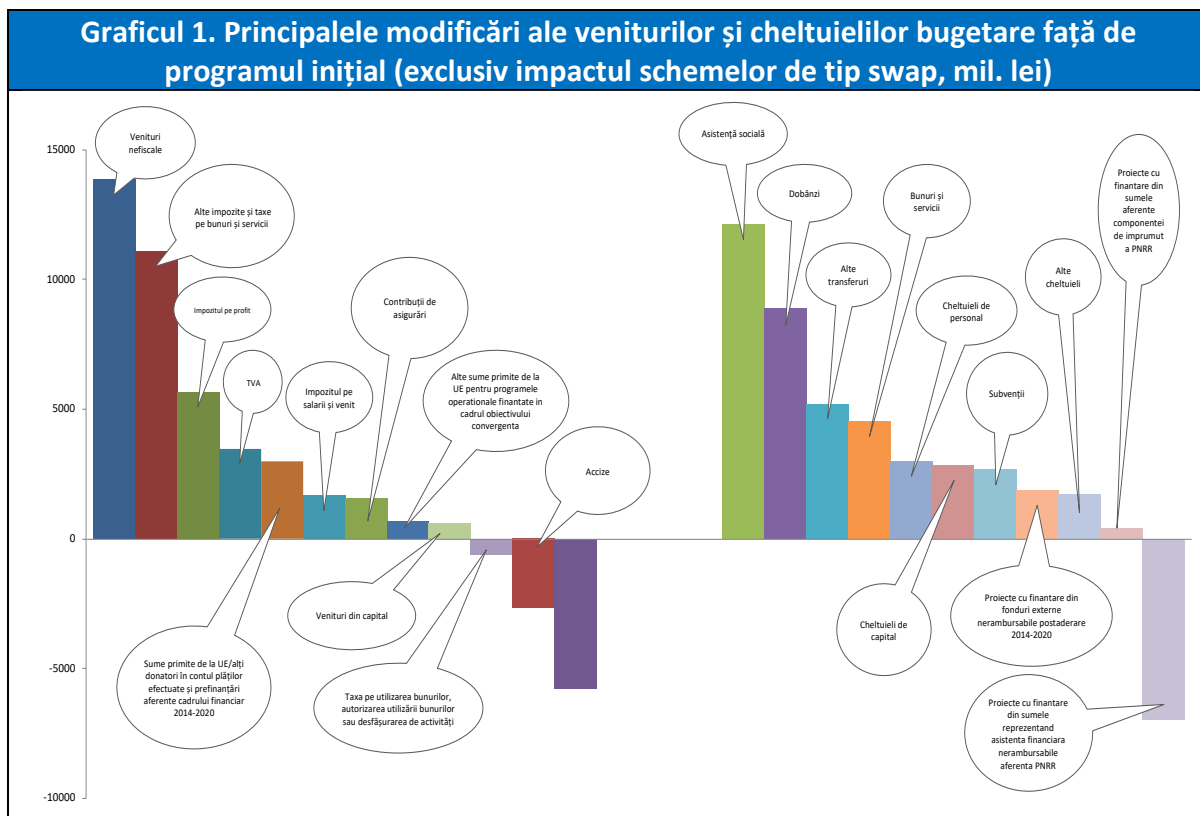
Acad. Daniel Dăianu

ANEXA I	Program inițial 2022	Influența schemei de compensare (swap)	Program inițial 2022 fără swap	R I	Influența schemei de compensare (swap)	R I fără swap	R II	Influența schemei de compensare (swap)*	R II fără swap	R I - Program inițial	R II - Program inițial	R II - R I
	Niveluri ajustate pentru impactul swap-urilor											
	1	2	3=1-2	4	5	6=4-5	7	8	9=7-8	10=6-3	11=9-3	12=9-6
<b>VENITURI TOTALE</b>	<b>439.985,9</b>	<b>850,0</b>	<b>439.135,9</b>	<b>472.160,6</b>	<b>1.009,0</b>	<b>471.151,6</b>	<b>473.003,2</b>	<b>960,8</b>	<b>472.042,4</b>	<b>32.015,7</b>	<b>32.906,5</b>	<b>890,8</b>
Venituri curente	380.118,5	850,0	379.268,5	410.304,9	1.009,0	409.295,9	414.575,2	960,8	413.614,4	30.027,4	34.345,9	4.318,5
Venituri fiscale	210.917,4	250,0	210.667,4	232.406,0	509,0	231.897,0	230.008,6	381,4	229.627,2	21.229,6	18.959,7	-2.269,8
Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital	57.603,1	129,0	57.474,1	63.357,8	0,0	63.357,8	65.142,9	139,8	65.003,1	5.883,7	7.529,0	1.645,3
Impozitul pe profit	21.581,8	9,0	21.572,8	25.591,2	0,0	25.591,2	27.228,4	16,6	27.211,8	4.018,3	5.639,0	1.620,7
Impozitul pe salarii și venit	31.498,9	120,0	31.378,9	33.118,5	0,0	33.118,5	33.168,1	123,2	33.044,9	1.739,6	1.666,0	-73,6
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	4.522,4	0,0	4.522,4	4.648,1	0,0	4.648,1	4.746,3	0,0	4.746,3	125,7	224,0	98,3
Impozite și taxe pe proprietate	7.467,7	0,0	7.467,7	7.085,8	0,0	7.085,8	6.920,7	0,0	6.920,7	-381,9	-547,0	-165,1
Impozite și taxe pe bunuri și servicii	143.059,4	121,0	142.938,4	158.464,9	509,0	157.955,9	154.449,3	191,8	154.257,5	15.017,5	11.319,1	-3.698,4
TVA	91.692,5	84,0	91.608,5	97.233,9	509,0	96.724,9	95.232,6	154,2	95.078,4	5.116,4	3.469,9	-1.646,5
Accize	38.416,8	37,0	38.379,8	36.445,9	0,0	36.445,9	35.775,3	37,6	35.737,7	-1.933,9	-2.642,1	-708,2
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	5.088,1	0,0	5.088,1	16.195,5	0,0	16.195,5	16.155,3	0,0	16.155,3	11.107,4	11.067,2	-40,2
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	7.862,0	0,0	7.862,0	8.589,6	0,0	8.589,6	7.286,2	0,0	7.286,2	727,5	-575,9	-1.303,4
Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)	1.678,1	0,0	1.678,1	2.125,1	0,0	2.125,1	2.125,1	0,0	2.125,1	447,0	447,0	0,0
Alte impozite și taxe fiscale	1.109,1	0,0	1.109,1	1.372,4	0,0	1.372,4	1.370,5	49,8	1.320,7	263,3	211,6	-51,7
Contribuții de asigurări	140.088,5	557,0	139.531,5	141.660,7	500,0	141.160,7	141.660,2	579,3	141.080,8	1.629,2	1.549,3	-79,9
Venituri nefiscale	29.112,6	43,0	29.069,6	36.238,2	0,0	36.238,2	42.906,4	0,0	42.906,4	7.168,6	13.836,8	6.668,2
Venituri din capital	867,9	0,0	867,9	1.306,6	0,0	1.306,6	1.456,6	0,0	1.456,6	438,8	588,8	150,0
Donații	8,7	0,0	8,7	37,4	0,0	37,4	37,4	0,0	37,4	28,8	28,8	0,0
Sume de la UE în contul plăților efectuate*) și prefinanțări	5.000,1	0,0	5.000,1	5.014,2	0,0	5.014,2	5.014,2	0,0	5.014,2	14,2	14,2	0,0
Operațiuni financiare	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

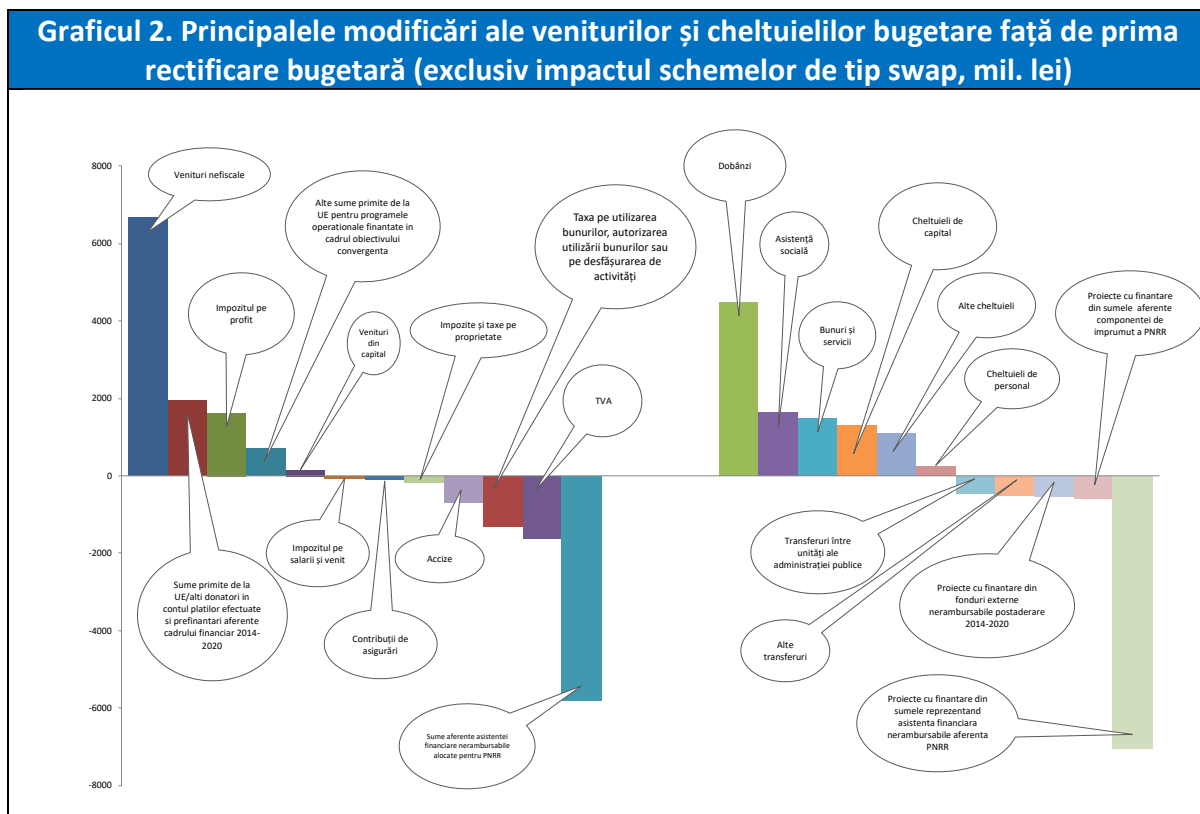
<b>Alte fonduri de la UE</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	702,6	0,0	702,6	0,0	702,6	702,6
<b>Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020</b>	45.113,4	0,0	45.113,4	46.558,4	0,0	46.558,4	48.088,1	0,0	48.088,1	1.445,0	2.974,7	1.529,8
<b>Sume aferente asistenței financiare nerambursabile alocate pentru PNRR</b>	8.877,4	0,0	8.877,4	8.939,1	0,0	8.939,1	3.129,0	0,0	3.129,0	61,6	-5.748,5	-5.810,1
<b>CHELTUIELI TOTALE</b>	<b>516.968,9</b>	<b>850,0</b>	<b>516.118,9</b>	<b>552.314,6</b>	<b>1.009,0</b>	<b>551.305,6</b>	<b>553.157,2</b>	<b>960,8</b>	<b>552.196,4</b>	<b>35.186,7</b>	<b>36.077,5</b>	<b>890,8</b>
<b>Cheltuieli curente</b>	478.247,5	850,0	477.397,5	511.550,5	500,0	511.050,5	511.517,7	887,2	510.630,6	33.653,0	33.233,1	-419,9
Cheltuieli de personal	115.407,0	0,0	115.407,0	118.156,9	0,0	118.156,9	118.416,2	0,0	118.416,2	2.749,9	3.009,2	259,3
Bunuri și servicii	66.573,8	0,0	66.573,8	70.131,3	500,0	69.631,3	71.163,9	37,2	71.126,8	3.057,5	4.552,9	1.495,4
Dobânzi	19.938,2	0,0	19.938,2	24.325,3	0,0	24.325,3	28.802,1	0,0	28.802,1	4.387,2	8.863,9	4.476,8
Subvenții	12.646,5	0,0	12.646,5	15.374,7	0,0	15.374,7	15.327,3	0,0	15.327,3	2.728,2	2.680,8	-47,4
<b>Transferuri - Total</b>	261.763,3	850,0	260.913,3	281.797,2	0,0	281.797,2	276.142,8	0,0	276.142,8	20.884,0	15.229,5	-5.654,5
Transferuri între unități ale administrației publice	2.583,3	850,0	1.733,3	2.226,2	0,0	2.226,2	2.630,9	850,0	1.780,9	492,9	47,6	-445,3
Alte transferuri	24.308,7	0,0	24.308,7	29.990,2	0,0	29.990,2	29.475,2	0,0	29.475,2	5.681,4	5.166,5	-514,9
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	5.204,1	0,0	5.204,1	5.329,1	0,0	5.329,1	5.186,6	0,0	5.186,6	125,1	-17,5	-142,5
Asistență socială	160.401,0	0,0	160.401,0	170.888,6	0,0	170.888,6	172.539,7	0,0	172.539,7	10.487,6	12.138,7	1.651,1
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	50.577,4	0,0	50.577,4	52.980,0	0,0	52.980,0	52.442,4	0,0	52.442,4	2.402,6	1.865,0	-537,6
Alte cheltuieli	8.127,8	0,0	8.127,8	8.748,7	0,0	8.748,7	9.848,6	0,0	9.848,6	620,8	1.720,8	1.100,0
Proiecte cu finanțare din sumele reprezentând asistența financiară nerambursabilă aferentă PNRR	10.238,8	0,0	10.238,8	10.341,5	0,0	10.341,5	3.295,4	0,0	3.295,4	102,7	-6.943,5	-7.046,1
Proiecte cu finanțare din sumele aferente componentei de împrumut a PNRR	322,0	0,0	322,0	1.292,9	0,0	1.292,9	723,9	0,0	723,9	970,9	401,9	-569,0
<b>Fonduri de rezervă</b>	1.249,0	0,0	1.249,0	1.147,2	0,0	1.147,2	1.094,0	0,0	1.094,0	-101,8	-155,0	-53,1
<b>Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă</b>	669,8	0,0	669,8	617,9	0,0	617,9	571,5	0,0	571,5	-51,9	-98,3	-46,3
<b>Cheltuieli de capital</b>	38.721,4	0,0	38.721,4	40.764,2	509,0	40.255,2	41.639,5	73,6	41.565,9	1.533,7	2.844,4	1.310,7
<b>Operațiuni financiare</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)</b>	<b>-76.983,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-76.983,0</b>	<b>-80.154,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-80.154,0</b>	<b>-80.154,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-80.154,0</b>	<b>-3.171,0</b>	<b>-3.171,0</b>	<b>0,0</b>

Sursa: MF, calcule CF

Anexa II

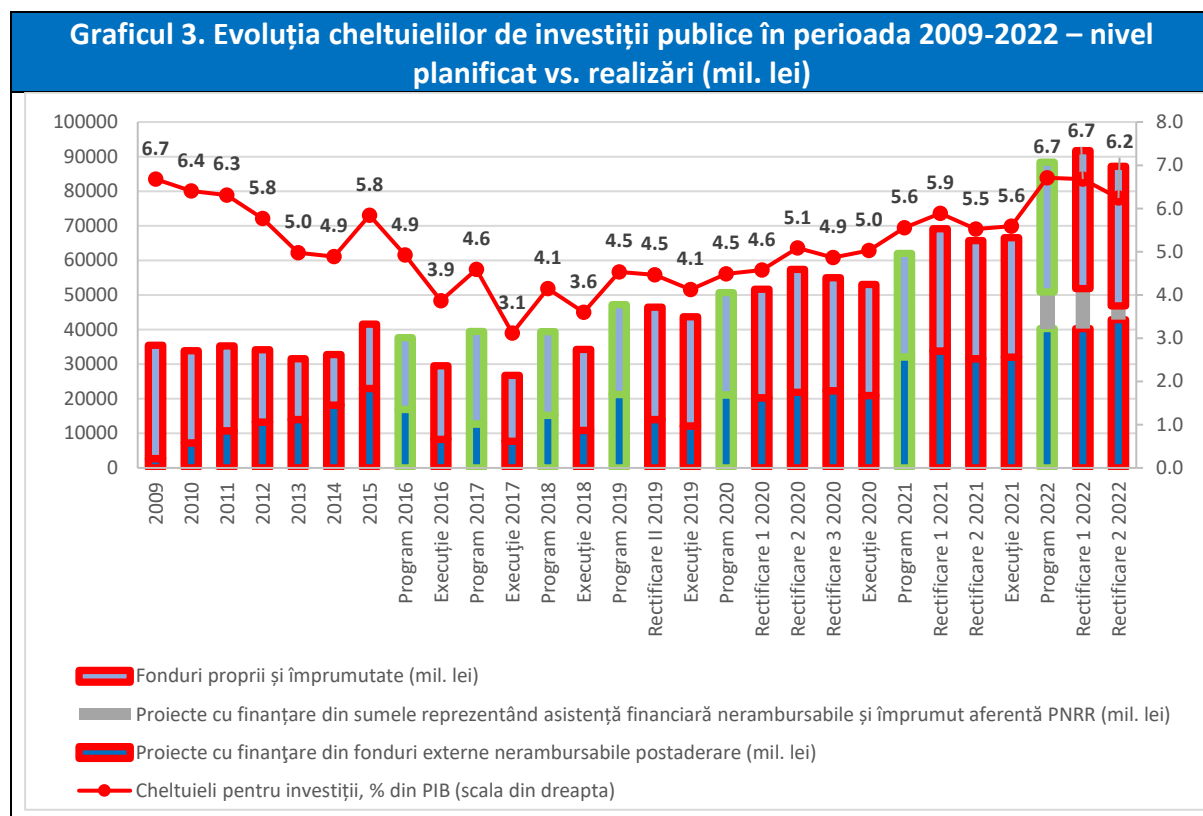


Sursa: MF, calcule CF



Sursa: MF, calcule CF

Anexa III



Sursa: MF, calcule CF