



Opinia preliminară a Consiliului Fiscal cu privire la proiectul celei de-a doua rectificări 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 de rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2022, Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului cu privire la rectificarea bugetului de stat pe anul 2022, precum și Nota de fundamentare și proiectul Ordonanței de urgență a Guvernului pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 2022, 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 legii și, respectiv, la însușirea/aprobarea acestora.

Având în vedere intenția Guvernului de a aproba documentele mai sus menționate în cursul unei ședințe de Guvern anunțată pentru ziua de joi, 17 noiembrie a.c., ceea ce reprezintă un interval de timp foarte scurt pentru elaborarea unei opinii extinse, Consiliul Fiscal a decis elaborarea unei opinii preliminare.

Opinia preliminară face o evaluare succintă a cadrului macroeconomic ce fundamentează a doua rectificare bugetară din anul 2022, a coordonatelor actualizate de bază ale veniturilor și cheltuielilor bugetare propuse în proiectul de rectificare și a conformării cu regulile fiscale, urmând ca opinia extinsă să fie redactată în perioada următoare.

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), nicidecum 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. Economiile 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 la sută 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 nemaîntâlnite de mulți ani (în zona euro o medie de circa 11 la sută în octombrie raportată la anul precedent, în țările baltice și în Europa centrală și de răsărit de la cca 16 la peste 20 la sută 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 datorii publice și private trec de niveluri sustenabile.

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

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 contribuțiile) sunt între cele mai joase din UE – circa 27 la sută din PIB față de media de circa 41 la sută 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, sunt 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 an¹, 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 (neindicată de alte date – precum cele cu frecvență mai mare) în trimestrul III și/sau IV, și, 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 o notă de realism în plus proiecției 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 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 descendent în privința 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, evoluții pe piețele de materii prime și energie, modificări în privința fluenței lanțurilor de producție și de creare a valorii adăugate, 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

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

rate a inflației IPC, publicate de INS pentru octombrie 2022, de 15,3%² (an pe an) și a unei rate a inflației prețurilor producție 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 scenarii 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.

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 din anul trecut, cu 8,3 mld. euro, echivalent cu un ritm de +49,6%. În mod similar, datele de bilanță 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 negeneratoare 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 muncii³ 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

² Aproape o jumătate din aceasta (15,3%) fiind determinată de evoluția prețurilor exogene (7,4 pp) și, din acestea, evoluția prețurilor la energie 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.

³ 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.

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 anului⁴ (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 agreeate cu Comisia Europeană, 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 internaționale⁵ accentuând și problema sustenabilității datoriei publice în contextul mai larg al asigurării finanțării 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 fiscală⁶ 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

Comparativ cu parametrii bugetari aprobați anterior⁷, proiectul celei de a doua rectificări bugetare include o majorare de mică amploare atât a veniturilor, cât și a cheltuielilor totale ale

⁴ Conform datelor ANOFM.

⁵ Esențiale pentru finanțarea și refinanțarea deficitului și datoriei.

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

⁷ 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. 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.

BGC (+0,8 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).

Trebuie menționat faptul că prima rectificare bugetară operată în luna august a.c. prevedea o majorare nominală substanțială a veniturilor bugetare totale (+32,1 mld. lei, respectiv +7,3%), dimensiunea acesteia fiind fără precedent în istoria rectificărilor evaluate de CF din 2010 până în prezent. În esență, revizuirea de amploare a veniturilor bugetare avea două surse principale: revizuirea ascendentă 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 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. de lei (reprezentând circa 0,65% din PIB), nerealizările fiind așteptate la nivelul veniturilor din TVA, contribuții de asigurări, accize.

Cea de a doua rectificare bugetară se bazează pe o prognoză de PIB nominal încă și mai ridicată față de valoarea avută în vedere în luna august a.c. (+1,7%, respectiv 23,7 mld. lei), ceea ce ar fi de natură să conducă la venituri fiscale (inclusiv contribuții de asigurări) mai ridicate. În proiectul celei de a doua rectificări acestea sunt însă reduse cu circa 2,4 mld. de lei, ceea ce este de natură să valideze proiecția CF din opinia asupra primei rectificări bugetare cu privire la probabila materializare a unui gol de venituri față de țintele asumate la acel moment. De asemenea, în contextul majorării proiecției de PIB nominal, precum și a execuției bugetare la zi, în acest moment al analizei, CF își diminuează proiecția cu privire la golul anticipat de venituri fiscale (inclusiv din contribuții de asigurări) în raport cu noile ținte propuse la circa 3 mld. de lei.

Mai precis, agregatele de venituri asupra cărora CF are rezerve din perspectiva atingerii țintelor propuse sunt reprezentate de TVA, contribuții de asigurări, impozit pe profit și accize.

Sunt de notat în ceea ce privește noile ținte de venituri bugetare, supraproperformanța semnificativă a veniturilor nefiscale, dar și nerealizarea unor proiecte finanțate prin PNRR prevăzute pentru anul 2022.

Pe categorii de cheltuieli bugetare, suplimentări mai importante se regăsesc la nivelul cheltuielilor cu dobânzile (+4,5 mld. lei), asistență socială (+1,6 mld. lei), bunuri și servicii (+1 mld lei), cheltuieli de capital (+0,5 mld. lei), în timp ce diminuări însemnate ale alocărilor au loc la nivelul proiectelor cu finanțare din PNRR, incluzând și componenta de împrumut (-7,6 mld. lei).

Trebuie menționat faptul că prima rectificare bugetară operată în luna august a.c. prevedea o majorare nominală substanțială și a cheltuielilor bugetare totale (+35,3 mld. lei, respectiv +6,8%), dimensiunea acesteia fiind de asemenea fără precedent în istoria rectificărilor evaluate de CF din 2010 până în prezent. În urma analizei cheltuielilor bugetare propuse prin proiectul primei rectificări bugetare, CF aprecia drept probabilă depășirea alocărilor bugetare cu circa 6 mld. de lei (reprezentând circa 0,45% din PIB), nivelurile propuse fiind apreciate drept insuficiente în cazul cheltuielilor cu bunuri și servicii și a celor de asistență socială.

Cea de a doua rectificare bugetară confirmă aprecierile CF cu privire la insuficiența alocărilor pentru cele două categorii menționate mai sus, cu mențiunea că alocările suplimentare propuse prin cea de a doua rectificare bugetară însumează 2,6 mld. de lei. CF își menține evaluarea anterioară cu privire la necesitatea unor alocări suplimentare încă și mai ridicate la nivelul cheltuielilor cu bunurile și serviciile și a celor de asistență socială. La acest moment al analizei, CF consideră acest necesar la circa 3 mld. de lei comparativ cu nivelurile propuse prin proiectul celei de a doua rectificări bugetare.

În ceea ce privește cheltuielile bugetare, CF subliniază că execuția bugetară la 9 luni arăta o sub-execuție semnificativă a cheltuielilor de capital (ecart față de ținta propusă prin prima rectificare de circa 20,6 mld. lei, sumele cheltuite în primele 9 luni reprezentând aproximativ 48,3% din alocările pentru întregul an), precum și a proiectelor finanțate din fonduri UE aferente cadrului financiar 2014-2020 (ecart față de țintă propusă prin prima rectificare de circa 25,3 mld. lei, sumele cheltuite în primele 9 luni reprezentând aproximativ 51,7% din alocările pentru întregul an). În aceste condiții, chiar și presupunând o accelerare semnificativă a acestor cheltuieli în ultimele 3 luni ale a.c., este posibil și chiar probabil ca sumele efectiv cheltuite să fie inferioare celor bugetate, ceea ce va afecta favorabil soldul bugetar.

Trebuie notat și faptul că la nivelul cheltuielilor cu bunurile și serviciile, în mod tradițional, în ultimele 2 luni ale anului media lunară a sumelor cheltuite este mai ridicată comparativ cu media înregistrată în primele 10 luni ale anului.

Elementele descrise mai sus au contribuit semnificativ la înregistrarea unui deficit bugetar *cash* de 3,04% din PIB la nivelul lunii septembrie 2022, în condițiile unui nivel propus la acel moment

de 5,84% din PIB pentru întreg anul. În condițiile concentrării unei părți însemnate a cheltuielilor de investiții și a unor fluxuri mai ridicate de cheltuieli cu bunurile și serviciile în ultima parte a anului, este de așteptat o majorare semnificativă a deficitelor bugetare lunare cumulate în ultimul trimestru din anul 2022.

O sursă importantă de incertitudine privind deficitul bugetar pentru anul 2022 potrivit metodologiei *cash* și, mai ales, prin prisma metodologiei europene ESA 2010 este reprezentat de 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 10.11.2022 sunt în cuantum de 5,3 mld lei. Astfel, sumele prevăzute în acest scop la prima rectificare, de circa 7,4 mld. lei, au fost deja epuizate, 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. 119/2022⁸). 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. Totuși, CF consideră că balanța riscurilor privind impactul bugetar al schemelor de compensare este înclinată către un impact 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. La acest moment al analizei, considerând valorile agregatelor bugetare propuse prin proiectul celei de a doua rectificări bugetare, CF apreciază drept probabile înregistrarea unui gol de venituri fiscale (inclusiv contribuții de asigurări) de circa 3 mld. lei (reprezentând circa 0,2% din PIB), precum și materializarea unei depășiri a anvelopei cheltuielilor bugetare cu bunurile și serviciile și a celor de asistență socială cu circa 3 mld. lei (reprezentând circa 0,2% din PIB).

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 9 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

⁸ Este de remarcat că OUG nr. 153/2022 vine cu modificări în construcția și aplicarea schemei de compensare.

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

Proiectul celei de a doua rectificări bugetare prevede modificarea plafoanelor în termeni nominali pentru unii dintre indicatorii specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2022 (stabilite inițial prin Legea nr. 312/2021 și apoi amendate cu ocazia primei rectificări bugetare prin OG nr. 19/2022) după cum urmează:

- plafonul nominal al deficitului primar al BGC este diminuat cu 5,7 mld. lei până la nivelul de 51,4 mld. lei, pe fondul revizuirii ascendente succesive a cheltuielilor cu dobânzile (+4,4 mld. lei la prima rectificare; +4,5 mld. lei la cea de a doua rectificare);
- plafonul nominal al cheltuielilor de personal ale BGC este majorat cu 0,2 mld. lei până la nivelul de 118,4 mld. lei;
- plafonul nominal al cheltuielilor totale ale BGC, exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori, este majorat cu 4,4 mld. lei până la nivelul de 496,2 mld. lei.

În ceea ce privește deficitul nominal al BGC, acesta s-a menținut în limita prevăzută prin OG nr. 19/2022, pe fondul revizuirii cu aceeași sumă a veniturilor, respectiv a cheltuielilor BGC la cea de a doua rectificare în raport cu valorile din prima rectificare (+0,8 mld. lei atât pe venituri, cât și pe cheltuieli). De asemenea, indicatorii exprimați ca pondere în PIB s-au menținut în limitele prevăzute prin Legea nr. 312/2021 (5,8% din PIB în cazul deficitului BGC, respectiv 8,8% din PIB în cazul cheltuielilor de personal ale BGC), și pe fondul majorării proiecției PIB nominal cu 23,7 mld. lei față de estimarea de la prima rectificare.

Proiectul de ordonanță a Guvernului privind a doua rectificare a bugetului de stat pe anul 2022 stipulează derogările necesare de la regulile fiscale instituite de LRFB și redefiniște plafoanele agregatelor bugetare în concordanță cu nivelurile prevăzute în propunerea de rectificare.

Opiniile și recomandările formulate mai sus de CF au fost aprobate de Președintele Consiliului Fiscal, conform prevederilor art. 56, alin. (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010 republicată, în urma însușirii acestora de către membrii Consiliului, prin vot în ședința din data de 17 noiembrie 2022.

17 noiembrie 2022

Președintele Consiliului Fiscal

Acad. Daniel Dăianu