



## Opinia Consiliului Fiscal cu privire la cea de a doua rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2021

### Sinteză

- A doua rectificare bugetară din 2021 are loc în condiții mai complicate decât cele anticipate la precedenta rectificare; un nou val al pandemiei se manifestă, iar dinamica economiei dă semne vizibile de încetinire puternică în ultimele luni. Totodată, puseul inflaționist cauzat de șocul prețurilor la energie și dereglări în lanțurile de aprovizionare alimentează tensiuni în economie și societate.
- Încetinirea economiei, caracterul temporar și ciclic al unora din veniturile bugetului, dezechilibrul extern în lărgire (determinat în întregime de decalajul economisire-investire al sectorului public) ce pune presiune pe costurile de finanțare, nevoia unor creșteri de cheltuieli sub impactul inflației subliniază, toate, nevoia acută de consolidare fiscal-bugetară durabilă, credibilă, care să aducă încredere și predictibilitate în evoluțiile fiscale și economice, în scopul reducerii costurilor procesului de ajustare.
- Începutul de consolidare bugetară din 2021 ar fi trebuit să fie mai vizibil, mai ferm, având în vedere creșterea considerabil peste prognoză a PIB nominal. Deficitele rezultate în execuția bugetară efectivă ar fi putut să fie substanțial inferioare celor țintite în proiectul de buget pe acest an.
- Veniturile bugetare totale se majorează la a doua rectificare bugetară cu 5,2 mld. lei. Revizuirii în sus ale estimărilor inițiale sunt operate la cvasitotalitatea veniturilor dependente de dinamica PIB nominal, modificări de sens contrar înregistrându-se în cazul sumelor provenind din fonduri europene și al celor având drept sursă închirierea benzilor de frecvență 5G.
- Revizuirea în sus a veniturilor bugetare este explicată în principal de doi factori: majorarea peste așteptările anterioare a prognozei pentru PIB nominal și comportamentul firmelor care au rambursat într-o proporție însemnată impozitele și taxele amânate la plată în anul anterior, peste nivelul estimat cu ocazia primei rectificări operate în luna august 2021.

- Consiliul Fiscal apreciază noul nivel al încasărilor prognozate ca fiind compatibil cu ultima prognoză macroeconomică a CNSP și cu execuția bugetară.
- Pe partea de cheltuieli bugetare are loc o nouă majorare (+6,3 mld. lei) comparativ cu parametrii aprobați la prima rectificare, în principal ca urmare a suplimentărilor de cheltuieli curente – cu precădere cele de personal, bunuri și servicii, asistență socială – parțial compensate de diminuarea cheltuielilor de investiții. Chiar dacă inflația mai ridicată, cheltuielile medicale suplimentare destinate luptei cu pandemia COVID-19 și necesitatea de a reacționa în fața situației de pe piața energiei, sub-bugetarea unor agregate, justifică parțial suplimentarea cheltuielilor bugetare, amplificarea derapajului pe partea de cheltuieli este alimentată de incapacitatea de a ține sub control cheltuielile.
- Evoluția cheltuielilor bugetare este cu atât mai problematică, cu cât majorările au loc la nivelul unor categorii de cheltuieli permanente, care se vor regăsi și în anii ce vin. Depășirile recurente de cheltuieli permanente, ce contribuie la niveluri nesustenabile ale acestora, slăbesc bugetul general și complică procesul de consolidare fiscală/bugetară.
- Având în vedere datele cele mai recente privind execuția bugetului general consolidat, Consiliul Fiscal apreciază drept probabilă încadrarea în noul nivel proiectat al cheltuielilor bugetare. Această apreciere nu echivalează cu o judecare pozitivă a nivelurilor de cheltuieli la unele capitole din structura bugetului.
- Consiliul Fiscal apreciază că situarea deficitului bugetar pentru anul în curs la nivelul țintit de 7,13% din PIB pare fezabilă, în condițiile în care creșterea peste așteptări a necesarului de cheltuieli curente este acoperită prin venituri suplimentare obținute ca urmare a majorării proiecției PIB nominal și prin diminuarea cheltuielilor de investiții.
- Rectificările bugetare operate pe parcursul anului 2021 au consemnat cea mai amplă revizuire în sus a veniturilor din istoria construcțiilor bugetare evaluate de Consiliul Fiscal. Aceste evoluții nu determină însă o diminuare a deficitului bugetar țintit, veniturile suplimentare fiind alocate integral pentru majorări ale agregatelor de cheltuieli. În plus, rectificarea actuală consemnează o creștere suplimentară a cheltuielilor bugetare. Această situație complică procesul de consolidare bugetară, deoarece o parte din veniturile suplimentare încasate în anul 2021 sunt temporare – având drept sursă principală impozite și taxe amânate la plată în anul anterior – sau se datorează dinamicii ciclice favorabile a economiei, în timp ce o parte și mai însemnată din sporul de cheltuieli a fost generată de creșteri de cheltuieli permanente.
- Consiliul Fiscal subliniază că este obligatoriu ca un control riguros al cheltuirii banului public, cheltuieli care să asigure bunuri publice de bază pentru cetățeni (sănătate, educație etc.) și care concomitent să țină cont de constrângerile impuse de consolidarea bugetară, să fie combinate cu creșterea veniturilor fiscale.

- Fără o creștere substanțială a veniturilor fiscal-bugetare va fi practic imposibil să facem față provocărilor actuale și viitoare care privesc bugetul public și societatea românească.
- Deficitul de încasare la TVA, pe care un raport recent al Comisiei Europene îl plasează, în termeni relativi, la cel mai ridicat nivel din UE – 34,9% în 2019 obligă la reforma ANAF și la o campanie fermă de creștere a colectării.
- Așa cum o demonstrează și derapajul cheltuielilor bugetare din acest an, procesul de consolidare bugetară în anii următori exclusiv prin restricții la nivelul cheltuielilor are o probabilitate de realizare redusă.
- Problema depășirii plafoanelor s-a cronicizat, limitele stabilite prin lege fiind irelevante prin practica sistematică de majorare a acestora cu ocazia rectificărilor bugetare.
- Construcția bugetului pentru anul 2022 va reprezenta un test foarte sever având în vedere necesitatea de a concilia gestionarea situațiilor dificile cu care se confruntă România (criza sanitară, șocul prețurilor la energie, efecte ale tensiunilor pe piețele internaționale), care reclamă resurse adecvate, cu nevoia stringentă de consolidare bugetară.
- Consolidarea fiscal-bugetară este necesară nu numai în sine (pentru sustenabilitatea finanțelor publice), ci și pentru o finanțare neproblematică a dezechilibrelor externe. Acestea din urmă, dacă sunt mari și greu finanțabile, periclitează stabilitatea financiară și economică.
- PNRR, alături de resursele disponibile prin Cadrul Financiar Multianual (CFM), poate fi un instrument vital pentru facilitarea ajustării fiscale (consolidării bugetare) necesare, prin susținerea unui nivel mai ridicat al activității economice decât cel indus de un impuls fiscal negativ și înăsprirea politicii monetare.

## **Opinia Consiliului Fiscal cu privire la cea de a doua rectificare a bugetului general consolidat pe anul 2021**

În data de 24 noiembrie, Ministerul Finanțelor (MF) a trimis Consiliului Fiscal (CF), prin adresa nr. 467372/24.11.2021, 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 acestea. Dată fiind intenția Guvernului de a aproba în cursul ședinței de vineri 26 noiembrie a.c. documentele mai sus menționate, CF a emis, în data de 26 noiembrie 2021, o opinie preliminară, având în vedere atât intervalul de timp foarte scurt pentru redactarea unei opinii complete, cât și necesitatea de a clarifica unele informații privind rectificarea bugetară.

Având în vedere că între forma trimisă inițial CF (în 24 noiembrie) și cea aprobată (și publicată în Monitorul Oficial pe 26 noiembrie) există unele diferențe, MF a completat și actualizat setul de informații disponibile, acesta fiind transmis CF prin e-mail, în data de 3 decembrie. Prezenta opinie o completează pe cea precedentă realizând o analiză extinsă a celei de a doua rectificări bugetare din anul 2021.

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

### ***Cadrul macroeconomic ce fundamentează a doua rectificare bugetară din 2021***

Consiliul Fiscal evaluează plauzibilitatea modificărilor din actuala rectificare, a doua din acest an, pornind și de la cadrul macroeconomic intern și extern care stă la baza acestora. Considerațiile formulate au în vedere, între altele, prognoza revizuită publicată de Comisia Națională pentru Strategie și Prognoză (CNSP), în data de 15 noiembrie a.c. și Nota care o însoțește.

Revenirea economică anticipată s-a materializat, în cea mai mare parte, la nivelul cvasi-majorității indicatorilor economici. Această revenire – care, în unele cazuri, a readus indicatorii la valori pre-pandemice sau chiar superioare acestora – a beneficiat de un puternic efect de bază, nerepetabil, determinat de efectele economice negative ale pandemiei și ale restricțiilor aferente acesteia, manifeste cu precădere în cursul anului 2020. Această realitate configurează o traiectorie economică, după dinamica alertă din 2021, ce se va întoarce, în anii următori, la valori apropiate de media istorică, chiar în condițiile unei absorbții intense de fonduri europene (prin Cadrul Financiar Multianual – CFM și Planul Național de Redresare și Reziliență – PNRR).

Proiecția actualizată a CNSP păstrează ritmul creșterii economice reale la nivelul de 7% în 2021, determinanții fiind, în această prognoză, o dinamică accelerată a sectorului „Agricultură, silvicultură, pescuit” – marcat de o recoltă foarte bună în acest an, ce duce la o creștere an pe an, în T3 2021, de +33,8% – și o evoluție rapidă, similară celei prognozate anterior, a sectorului „Servicii” (dinamică an pe an, în T3 2021, de 11,9%, în pierdere de ritm față de trimestrul anterior), iar, pe de altă parte, încetiniri ale dinamicii pentru „Industria” (dinamică an pe an, în T3 2021, de +2,2%) și, în special, pentru „Construcții” (de -6,1%, marcând o intrare în teritoriul negativ). Și alte sectoare au o evoluție mai slabă în T3 2021 precum: „Intermedieri financiare și asigurări” (-0,3%), „Tranzacții imobiliare” (+2,1%), „Administrație publică” (+1,5%). Aceste evoluții corespund cu informațiile relevate de datele cu frecvență înaltă privind sectoarele menționate, publicate recent de Institutul Național de Statistică (INS). Totuși, această translație parțială a centrului de greutate al creșterii economice poate semnifica și o compoziție a PIB mai puțin generoasă în taxe și impozite, evoluția marcată de venituri fiscale suplimentare (inclusiv din plata unor impozite și taxe amânate în 2020) putând fi aproape de revenirea la o dinamică mai apropiată de evoluțiile istorice.

Mai mult, datele privind PIB, publicate de INS pe 7 decembrie – aferente trimestrului III – arată, pe de o parte, că majorarea cumulată, în termeni reali a PIB în primele trei trimestre din 2021, de 7,2% față de aceeași perioadă din 2020, este apropiată de prognoza anuală pentru acest indicator. Pe de altă parte, datele de PIB revizuite indică o continuă decelerare a creșterii economice reale în ultimele trimestre. Astfel, aceasta a fost de +5,7% în T3 față de T2 2020 și de +0,4% în T3 față de T2 2021 (toate valorile intermediare între T3 2020 și T3 2021 susținând această pierdere progresivă, continuă de ritm al creșterii economice).

Dacă datele aferente T3 2021 pentru dinamica (trimestru pe trimestru) recentă a PIB (+0,4%) sunt corelate cu evoluția sectorului agricol putem trage concluzia că restul sectoarelor suferă o pierdere de ritm, produsul intern brut exclusiv agricultură suferind o contracție trimestru pe trimestru de 0,3%. Având în vedere că următoarele trimestre sunt marcate, din cauza caracterului sezonier al producției agricole, de un aport mult mai redus al acestui sector la PIB, datele pe T4 și pentru începutul anului 2022 pot aduce lămuriri privind geneza acestei sincope în evoluția sectoarelor non-agricole. Toate aceste informații, deși validează parțial prognoza de creștere economică pentru 2021, arată că incertitudinea privind evoluțiile agregatelor macroeconomice viitoare crește și, odată cu ea, și incertitudinea privind menținerea veniturilor bugetare pe trendul de creștere rapidă din ultimul timp.

Este clar că revenirea economică din 2021 nu este repetabilă ca ritm de creștere a PIB în anii ce vin. Mai mult, compoziția acesteia, de la o structură mai bogată în taxe și impozite fiscale, către una relativ mai săracă din punct de vedere fiscal, ar putea fi afectată de persistența unor deficite

externe importante. În acest sens, prognoza CNSP privind contul curent al balanței de plăți indică încorporarea de către această instituție a ultimelor evoluții din 2021, deficitul acesteia fiind majorat, pentru întreg anul curent, de la 5,5% în proiecția anterioară la 6,3% (în cea curentă). Ultimele date publicate de BNR privind balanța de plăți și datoria externă (pe 15 noiembrie a.c.) arată o lărgire a deficitului cumulat pe primele 9 luni din acest an, față de intervalul corespunzător din 2020, cu 46,8% (la un deficit de 11,5 mld. euro de la 7,8 mld. euro anterior). Determinanții acestei evoluții negative sunt reprezentați de: (i) deficitul mai mare din comerțul cu bunuri și servicii, (ii) surplusul mai redus din venituri secundare și adâncirea deficitului pentru veniturile primare. Mai putem remarca: (iii) structura finanțării acestui deficit din fluxuri negenerative de datorie<sup>1</sup> se păstrează la un nivel relativ redus (57%) – menționat și în opinia anterioară – în contrast cu nivelurile de aproximativ 70% înregistrate în 2019 și în 2020, iar (iv) contribuții semnificative la finanțarea deficitului își aduc, pe lângă poziția „investițiilor străine directe”, și componentele „alte investiții” (participații la capital altele decât ISD, numerar și depozite, credite comerciale și avansuri etc.).

Dimensiunea deficitului extern – una din cele mai ridicate din punct de vedere istoric<sup>2</sup>, dar și la nivel european – este rezultatul decalajului economisire-investire la nivelul sectorului public, acesta fiind în anii trecuți parțial compensat de soldul pozitiv economisire-investire din sectorul privat. În condițiile în care acoperirea acestor deficite externe mari se face prin îndatorarea suplimentară – în lipsa unor surse de finanțare autonome suficiente – rezultă cu stringență nevoia ajustării deficitului extern, pentru păstrarea sustenabilității poziției externe a economiei românești. În cadrul prognozei CNSP deficitul extern este plasat pe o traiectorie de ajustare semnificativă în anii ce vin, dar fără a se specifica factorii ce determină această evoluție. În condițiile în care, atât în trecut, cât și în prognoză, cea mai mare parte a deficitului extern este determinată de deficitul public, este evidentă nevoia de reducere a acestuia, de revenire la o politică fiscală restrictivă, care să ajute controlul și reducerea dezechilibrelor economice și nu să le impulsioneze.

Pentru nevoia de consolidare în sectorul public pledează, pe lângă dezechilibrele externe și condițiile macroeconomice în deteriorare progresivă (creștere economică mai lentă cu o structură mai puțin favorabilă a încasărilor fiscale) și conduita altor politici economice – în special a celei monetare. Inflația mult peste țintă – atât în România, cât și în alte țări din UE – reclamă întărirea politicii monetare. Această situație face ca ajustarea fiscală să fie cu atât mai dificilă cu cât este amânată mai departe în timp, după momentul de început al sporirii restrictivității politicilor

---

<sup>1</sup> Ce cuprind, din soldul contului financiar/investițiile străine directe, doar cele sub forma participațiilor la capital fără instrumente de natura datoriei, la care se adaugă soldul contului de capital.

<sup>2</sup> Ponderi ale deficitului extern în PIB similare sau mai mari înregistrându-se doar înaintea anului 2012.

promovate de băncile centrale. Creșterea ratelor de dobândă<sup>3</sup> sau reducerea intervențiilor cantitative<sup>4</sup> ar putea duce la o penurie în privința surselor de finanțare, precum și la creșterea selectivității investitorilor în ceea ce privește riscul asumat. În acest sens, este deja de menționat sporirea randamentelor (dobânzilor) implicate ale titlurilor de stat românești cu aproximativ 1,5 pp de la începutul lunii octombrie 2021 până în prezent, indiferent de scadență – dinamică îngrijorătoare atât pentru capacitatea de finanțare a României, cât și pentru costurile ce vor greva asupra bugetului în viitor.

Revenirea economică rapidă – generată, în parte, și de cererea amânată/reprimată (*pent-up demand*) – în majoritatea economiilor lumii, în contextul unor lanțuri de aprovizionare ce prezintă deficiențe în refacerea continuității și ritmicității din cauza situației pandemice și nu numai (lanțurile de aprovizionare sunt dereglate, afectate de tensiuni politice, de rațiuni de securitate) a dus la o creștere rapidă a inflației în toate economiile. În România, aceste presiuni inflaționiste sunt cuplate cu creșteri semnificative ale prețurilor la energie electrică, gaze, combustibili și alte produse, unele din ele din cauza liberalizării pieței de energie, cu importante disfuncționalități și întârzieri a pieței interne. Acești factori, interni și externi, au dus la o rată a inflației, an pe an, în octombrie 2021, de 7,9% și la o rată a inflației medii în ultimele 12 luni de 4,1%.

Este de remarcat că o parte semnificativă din acest puseu inflaționist este reprezentat de șocuri pe partea de ofertă (aproape jumătate din rata inflației fiind determinată de majorările de preț la energia electrică, gaze și combustibili), ce vor genera efecte o perioadă limitată de timp, chiar în ipoteza permanentizării acestor noi prețuri. Este drept că un timp mai îndelungat al inflației înalte poate influența așteptările inflaționiste.

Un element aparte, cu impact asupra prețurilor, dar și cu impact fiscal, este reprezentat de Legea nr. 259/2021, ce transpune OUG nr. 118/2021. Efectul măsurilor de compensare la nivelul prețurilor la energie electrică și gaze naturale este de natură a (i) atenua impactul macroeconomic negativ al prețurilor mai mari la materii prime, (ii) transla vârfurile inflaționiste către prima parte a anului 2022, (iii) induce cheltuieli bugetare suplimentare prilejuite de virarea compensațiilor către producătorii și distribuitorii de energie electrică și gaze. În aceste condiții, CNSP a revizuit, în ultima prognoză publicată, deflatorul PIB de la 4% la 5,4%, precum și rata inflației (sfârșit de perioadă) de la 5% la 7,7%. De asemenea, rata medie anuală a inflației a fost revizuită, tot pentru 2021, de la 4,2% la 5%. Inflația mai mare constituie, din perspectiva bugetului public, o sursă a

---

<sup>3</sup> BNR a sporit dobânda de politică monetară de două ori în 2021 la 1,75%, Banca Națională a Cehiei a majorat dobânda de 4 ori în 2021, la 2,75%, Banca Națională a Ungariei a efectuat 6 majorări de dobândă, la 2,1%, iar Banca Națională a Poloniei doar două majorări în 2021, la 1,25%.

<sup>4</sup> Banca Centrală a SUA – FED – a oferit recent semnale privind o posibilă întărire mai rapidă a politicii monetare, începând încă din toamna acestui an (o primă măsură, de reducere a achizițiilor de active, fiind deja aplicată).

creșterii peste așteptări a bazelor de impozitare și, deci, a veniturilor – reprezentând o sursă potențială de consolidare structurală a bugetului. Totuși, inflația ridicată – determinată în special de șocuri de ofertă – duce, în timp, la frânarea activității economice reale, ceea ce face evoluțiile din acest an irepetabile la nivelul anului viitor (cu atât mai mult cu cât creșterii economice mai mici în viitor – în comparație cu cea normală pentru o economie având caracteristicile României – i se poate adăuga caracterul temporar al acestor creșteri de preț, fie și doar din cauza importantului efect de bază). Și evoluția acestui indicator arată situația excepțională privind evoluția încasărilor fiscale, accentuând provocările la adresa consolidării fiscale. Dezechilibrul fiscal este, pe lângă principalul determinant al deficitului extern, și unul din factorii care majorează absorbția internă și, implicit, presiunile inflaționiste.

Coordonatele pieței muncii – componentă determinantă a evoluției veniturilor bugetare, în special în ceea ce privește impozitul pe salarii-și contribuțiile sociale – au fost și ele revizuite în cadrul ultimei prognoze a CNSP. Potrivit acesteia, numărul mediu de salariați este proiectat să crească în 2021 tot cu 1,4%, urmând însă o dinamică mai lentă în 2022 (+2,0% față de +2,3% anterior). Dinamica câștigurilor salariale medii brute este mai accelerată atât în 2021 în ultima proiecție (+7,6% de la +6,9% anterior), cât și în 2022 (+8,7% de la +6,7% anterior). Evoluția din anul 2021 are un efect direct asupra execuției bugetare din acest an, iar cea proiectată pentru 2022, în măsura în care reflectă așteptările gospodăriilor și firmelor și, implicit, deciziile acestora, influențează inclusiv evoluția curentă a economiei. Prognoza privind rata șomajului este modificată marginal în 2021 (șomajul înregistrat plasându-se la 3%, față de 3,3% în anterioara proiecție, iar șomajul calculat conform metodologiei Biroului Internațional al Muncii este de 5,3%, față de 4,8% anterior). Aceste date indică o proiecție plauzibilă a agregatelor pieței muncii, marcată doar de o ușoară supraestimare a dinamicilor relevante.

Coroborarea ultimelor date economice cu prognoza CNSP, ce stă la baza celei de a doua rectificări bugetare din 2021, conduce la concluzia unei traiectorii plauzibile a acestor agregate.

Totuși, circumstanțele speciale actuale ridică unele probleme:

- Pasul insuficient de consolidare fiscal-bugetară în 2021 face ca fereastra de oportunitate pentru aceasta să fie în restrângere, realizarea unor venituri viitoare cu un ritm de creștere comparabil cu cel actual fiind improbabilă – din cauza încetinirii economiei, deteriorării structurii acesteia din punctul de vedere al taxelor și impozitelor optenabile, caracterului tranzitoriu al inflației mari, epuizării sumelor amânate la plată, deci caracterului ciclic și temporar al unora din aceste venituri. Este drept că poate exista o colectare mai bună a taxelor și impozitelor, dar aceasta este ipotetică (în special în privința deficitului de încasări la TVA, pe care un raport recent al Comisiei Europene îl



plasează, în termeni relativi, la cel mai ridicat nivel din UE<sup>5</sup> – 34,9% – față de un nivel mediu în UE28 de 10,3%).

- Veniturile bugetare mai mari, determinate și de inflația mai mare, vor putea fi însoțite de sporirea unor cheltuieli care să compenseze puseul inflaționist – în special a celor destinate categoriilor vulnerabile de cetățeni. La această sporire de cheltuieli se pot adăuga și costurile finanțării interne și externe în creștere relativ rapidă.
- O consolidare mai lentă decât cea optimă crește riscurile la adresa finanțării neproblematică a dezechilibrului extern, precum și în ceea ce privește condițiile de finanțare – în contextul întăririi generale a politicilor monetare. Realizarea ajustării într-un climat de politici contracționiste este mult mai dificilă – iar din perspectiva opțiunilor de politică fiscală și mai dureroasă.
- O dinamică mai lentă a economiei, coroborată cu randamentele în creștere pentru refinanțarea datoriei externe și interne, aduce în atenție sustenabilitatea datoriei publice în contextul mai larg al asigurării finanțării datoriei externe totale a României (publice și private).
- Utilizarea finanțării puse la dispoziție de UE, care să înlocuiască pe cât posibil utilizarea resurselor bugetare proprii, este esențială pentru un parcurs favorabil al economiei românești la un orizont de timp mediu și lung, iar atragerea fondurilor europene se constituie într-o condiție *sine-qua-non* a unei politici fiscal-bugetare și economice sustenabile, care să amelioreze bonitatea financiară a României.
- PNRR, alături de resursele disponibile prin CFM, poate fi un instrument vital pentru facilitarea ajustării fiscale (consolidării bugetare) necesare, prin susținerea unui nivel mai ridicat al activității economice decât cel indus de un impuls fiscal negativ și înăsprirea politicii monetare.

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

În opinia cu privire la prima rectificare bugetară din anul 2021, CF a notat că aceasta a fost singulară în istoria rectificărilor evaluate din anul 2010 și până în prezent prin magnitudinea revizuirii pozitive a veniturilor și cheltuielilor bugetare (cu o creștere de aproximativ 4,8% față de valorile propuse în proiectul de buget). Modificarea de amploare a veniturilor bugetare a avut drept surse principale revizuirea favorabilă a cadrului macroeconomic (creștere economică prognozată de 7% față de prognoza inițială de 4,3%, respectiv, un plus de 58,1 mld. lei) și încorporarea unor sume din impozitele și taxele amânate la plată de către companii neluate în

---

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/document/download/887bf334-8048-4f9c-8a6a-bd6f91e154b0\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/document/download/887bf334-8048-4f9c-8a6a-bd6f91e154b0_en).

calcul integral în construcția bugetară inițială. Consiliul Fiscal a atras de atunci atenția că alocarea de venituri (din care, o parte însemnată cu caracter nerepetabil) exclusiv creșterii cheltuielilor, comportă riscuri considerabile, slăbește consolidarea bugetară așa cum era anunțată pentru anul 2021.

Comparativ cu parametrii bugetari aprobați la prima rectificare, cea de a doua rectificare bugetară include o nouă creștere atât a veniturilor totale ale BGC (+5,2 mld. lei), cât și a cheltuielilor bugetare totale (+6,3 mld. lei), deficitul bugetar majorându-se cu 1,1 mld. lei comparativ cu proiecția anterioară. Exprimat ca procent în PIB, nivelul prognozat al deficitului bugetar este menținut la 7,13% din PIB, pe fondul majorării proiecției PIB nominal cu 15,4 mld. lei. Astfel, veniturile BGC (inclusiv schema de compensare tip *swap*<sup>6</sup>) sunt proiectate la un nivel de 387,7 mld. lei, cheltuielile BGC la 472,6 mld. lei și deficitul BGC la 84,9 mld. lei (comparativ cu bugetul inițial care a prevăzut 364,9 mld. lei pentru venituri, 444,9 mld. lei pentru cheltuieli și un deficit bugetar de 80 mld. lei).

Comparativ cu proiectul celei de a doua rectificări bugetare transmis CF în 24 noiembrie, în varianta actualizată primită de la MF în data de 3 decembrie, veniturile și cheltuielile totale ale BGC au fost majorate cu circa 0,8 mld. lei. În structura veniturilor bugetare s-au operat majorări la veniturile nefiscale (+0,9 mld. lei), compensate în mică măsură de reducerea fondurilor europene aferente exercițiului 2014-2020 (-0,12 mld. lei), iar în structura cheltuielilor totale au fost suplimentate cheltuielile curente (+0,5 mld. lei), alte transferuri (+0,15 mld. lei) și cheltuielile de capital (+0,3 mld. lei), fiind reduse sumele aferente proiectelor din fonduri externe nerambursabile cu 0,12 mld. lei.

Pe categorii de venituri bugetare, revizuirii pozitive ale estimărilor inițiale sunt operate la cvasitotalitatea veniturilor dependente de dinamica PIB nominal, evoluții de sens contrar înregistrându-se în cazul sumelor provenind din fonduri europene și al celor având drept sursă închirierea benzilor de frecvență 5G.

Revizuirea în sus a veniturilor bugetare totale este explicată în principal de doi factori: majorarea peste așteptările anterioare a prognozei pentru PIB nominal pe seama revizuirii în sus a deflatorului PIB<sup>7</sup> atribuibilă creșterii peste anticipări a prețurilor la nivelul întregii economii – mai ales la energie electrică, gaze naturale și combustibili; comportamentul firmelor care au rambursat într-o proporție însemnată impozitele și taxele amânate la plată în anul anterior, peste nivelul estimat cu ocazia primei rectificări operate în luna august. Astfel, informațiile privind sumele amânate la plată de către agenții economici evidențiază un grad foarte bun de încasare a

---

<sup>6</sup> În sumă de 1.263,8 mil. lei la a doua rectificare, față de 850 mil. lei în bugetul inițial.

<sup>7</sup> Respectiv, în proiecția actualizată a CNSP de la 4% la 5,4% cu menținerea creșterii reale a PIB de 7%.

acestora (din estimarea de la prima rectificare de 9,9 mld. lei pentru anul în curs, au fost încasate 8,9 mld. lei în primele 9 luni), ceea ce este de natură să determine, în condițiile menținerii acestui ritm, atingerea unui nivel de circa 0,9% din PIB (reprezentând circa 10-11 mld. lei) din această sursă până la finele anului.

Pe categorii de venituri bugetare, revizuirii ale estimărilor din prima rectificare bugetară (valori nete de *swap*<sup>8</sup>) survin astfel:

- *Venituri fiscale*: +6,1 miliarde lei (+3,4%), pe fondul unor încasări peste așteptări în primele zece luni ale anului, având drept surse: majorarea nivelului bazei de impozitare aferente principalelor categorii de impozite și taxe determinată de cadrul macroeconomic mai favorabil, precum și recuperarea într-o mare măsură a unor sume de încasat în contul anului 2020, urmare a apelului la facilitatea de amânare la plată a obligațiilor către BGC ale agenților economici. Pe categorii de venituri fiscale, principalele majorări s-au operat la:
  - o *Impozit pe profit*: +1,75 mld. lei. Consiliul Fiscal consideră pe baza execuției bugetare pe primele zece luni că noua valoare propusă este realizabilă. Este de notat și faptul că încasările din primele zece luni ale anului 2021 erau deja mai mari cu circa 0,26 mld. lei față de proiecția de încasări pentru întreg anul de la prima rectificare bugetară;
  - o *Impozit pe salarii și venit*: +0,6 mld. lei. Revizuirea are în vedere modificarea prognozei care a stat la baza elaborării primei rectificări a bugetului privind agregatele macroeconomice relevante, respectiv majorarea dinamicii anuale pentru câștigul salarial mediu brut de la +6,9% la +7,6%, cu menținerea estimării pentru dinamica numărului mediu de salariați la +1,4%. CF consideră realistă această revizuire, luând în considerare și evoluția sumelor recuperate din obligațiile bugetare amânate la plată (potrivit datelor MF, la finele lunii septembrie fuseseră încasate 0,3 mld. lei , față de valoarea estimată totală de 0,4 mld. lei);
  - o *Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital*: +0,2 mld. lei;
  - o *Impozite și taxe pe proprietate*: +0,25 mld. lei;
  - o *TVA*: +5 mld. lei. Creșterea estimării privind încasările din TVA este în linie cu încasările pe primele zece luni, iar evoluția peste așteptări poate fi atribuită atât dinamicii mai favorabile a consumului în termeni nominali, cât și recuperării unei

---

<sup>8</sup> Sumele aferente schemei de compensare în lanț a arieratelor către BGC de tip *swap*, cu impact simetric pe venituri și cheltuieli au fost menținute la același nivel ca la prima rectificare (1,26 mld. lei).

- părți însemnate din sumele amânate la plată aferente acestui agregat bugetar<sup>9</sup>. CF nu are rezerve în privința valorii propuse pentru încasările din TVA;
- *Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități*: -2,1 mld. lei. Reducerea are la bază eliminarea veniturilor din taxe și tarife pentru eliberarea de licențe și autorizații de funcționare, venituri aferente valorificării frecvențelor radio în noile benzi de frecvențe armonizate la nivel european pentru sisteme de comunicații mobile terestre de bandă largă 5G (2,5 mld. lei)<sup>10</sup>, și este compensată în mică măsură de majorarea veniturilor din taxe pentru jocurile de noroc (+0,2 mld. lei). Această nerealizare de venituri va afecta în mică măsură execuția bugetară potrivit metodologiei ESA2010, conform căreia veniturile asociate închirierii benzilor de frecvență sunt distribuite pe întreaga durată a contractelor;
  - *Impozitul pe comerț exterior (taxe vamale)*: +0,2 mld. lei;
  - *Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii*: +0,13 mld. lei;
- *Contribuții de asigurări*: +1,1 mld. lei. Majorarea este în linie cu reevaluarea cadrului macroeconomic și încasările la zi. Similar încasărilor din impozitul pe venit, cele din contribuții de asigurări au drept bază macroeconomică relevantă masa salarială din economie, determinată de numărul mediu de angajați și de câștigul salarial mediu brut. CF apreciază că revizuirea este compatibilă și cu luarea în considerare a sumelor recuperate din obligațiile bugetare amânate la plată (potrivit datelor furnizate de MF au fost încasate în primele 9 luni circa 1,7 mld. lei din valoarea totală estimată la 1,96 mld. lei);
  - *Venituri nefiscale*: +1,28 mld. lei<sup>11</sup>. Acest plus se regăsește în principal la nivelul veniturilor din dividende și al vărsămintelor din profitul net al regiilor autonome, conform Memorandumului nr. 679681/2021, prin care s-a aprobat repartizarea a minimum 90% din profitul net realizat sub formă de vărsăminte la bugetul de stat, în cazul regiilor autonome, sau dividende, în cazul societăților naționale, companiilor naționale și societăților cu capital integral sau majoritar de stat; din acestea, conform MF, 0,9 mld. lei

---

<sup>9</sup> La finele lunii septembrie au fost colectate 6,3 mld. lei, circa 91% din nivelul anual estimat de MF (6,9 mld. lei).

<sup>10</sup> CF a atenționat în Opinia referitoare la prima rectificare privind riscul major de nerealizare a acestor sume în anul 2021.

<sup>11</sup> Majorarea este semnificativ peste cea din proiectul de rectificare trimis CF pe 24 noiembrie (de +0,4 mld. lei comparativ cu prima rectificare).

reprezintă dividende de plătit de către CEC după îndeplinirea tuturor condițiilor necesare pentru această operațiune;

- *Venituri din capital*: +0,12 mld. lei;
- *Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și pre-finanțări aferente cadrului financiar 2014-2020*: -3,4 mld. lei. Această revizuire survine în principal ca urmare a reducerii sumelor din fonduri structurale și de coeziune cu circa 2,25 mld. lei <sup>12</sup>. Posibilitatea unei revizuirii în jos pentru acest agregat bugetar a fost semnalată în Opinia CF cu privire la prima rectificare, unde s-a atras atenția asupra unei probabile supradimensionări a acestui agregat, ținând cont de execuția la 6 luni (30% din estimarea pe total an). Datele privind execuția la 10 luni relevă o încasare de circa 56% în raport cu noua țintă propusă, iar CF consideră că aceasta este realizabilă doar în condițiile atingerii unui ritm mediu de absorbție net superior comparativ cu cel din lunile precedente. Este de notat și faptul că tradițional, absorbția de fonduri europene accelerează puternic la finalul anului.

Sintetizând, pe partea de venituri bugetare, Consiliul Fiscal apreciază noul nivel al acestora ca fiind compatibil cu ultima prognoză macroeconomică a CNSP și cu execuția bugetară. Este însă de subliniat că o mare parte din aceste sume au un caracter temporar, fiind determinate de o dinamică ciclică favorabilă a economiei și de o încasare peste așteptări a sumelor recuperate din impozitele și taxele aferente anului anterior amânate la plată de agenții economici (pe primele 9 luni au fost încasate circa 9 mld. lei).

Pe partea de cheltuieli bugetare are loc o nouă majorare, comparativ cu parametrii aprobați la prima rectificare, în principal datorită suplimentărilor de cheltuieli curente, parțial compensate de diminuarea cheltuielilor de investiții. Pe categorii de cheltuieli, revizuirile estimărilor anterioare sunt următoarele:

- *Cheltuieli de personal*: +1,2 mld. lei. Suplimentarea cheltuielilor de personal este destinată în principal pentru plata drepturilor de natură salarială stabilite prin hotărâri judecătorești pentru personalul din sistemul judiciar.
- *Bunuri și servicii*: +3,1 mld. lei. În noile condiții, anvelopa bugetară a acestui agregat se plasează la un nivel, net de *swap*, de 62,4 mld. lei, cu 10,2% peste cel înregistrat în anul 2020, ceea ce indică o accelerare a ritmului de creștere comparativ cu anii anteriori (ritmul de creștere din 2020 față de 2019 fiind de 8,1%, iar în 2019 față de 2018 de 8%). Pe de altă

---

<sup>12</sup> În *Nota de fundamentare la proiectul de rectificare a Bugetului de Stat* se precizează că această reducere este efectul întâzierilor în implementarea acțiunilor aferente perioadei 2022-2023.

parte, execuția pe primele 10 luni ale anului 2021 indică un avans de 6,8% față de aceeași perioadă a anului trecut. CF remarca încă din Opinia asupra proiectului de buget că ținta pentru cheltuielile cu bunuri și servicii este ambițioasă și dificil de atins în absența unor reforme profunde în sistemul de achiziții publice, iar cu ocazia primei rectificări nota că există riscuri privind încadrarea în nivelul propus la acel moment. Majorarea considerabilă a acestei categorii de cheltuieli cu ocazia prezentei rectificări, deși justificată parțial de inflația mai ridicată din anul 2021 și de necesitățile suplimentare pentru lupta cu pandemia (1,8 mld. lei fiind alocate suplimentar pentru Fondul național unic de asigurări sociale de sănătate), reflectă concretizarea riscurilor semnalate de CF, însă magnitudinea acestei majorări depășește anticipările anterioare, fiind și consecința lipsei unui control adecvat al cheltuielilor cu bunuri și servicii.

- *Dobânzi*: +1,5 mld. lei. Suplimentarea acestei categorii de cheltuieli survine pe fondul creșterii datoriei publice și a ratelor de dobândă la care se contractează împrumuturile noi.
- *Subvenții*: +1,1 mld. lei, în principal sub efectul schemelor de sprijin introduse ca răspuns la evoluțiile de pe piața energiei.
- *Transferuri între unități ale administrației publice*: +0,7 mld. lei.
- *Alte transferuri*: -0,9 mld. lei.
- *Asistență socială*: +3,6 mld. lei. Majorarea substanțială a cheltuielilor cu asistența socială se datorează: suplimentării sumelor aferente bugetului de stat (+2,4 mld. lei) pentru compensarea facturilor la energie electrică și gaze potrivit schemelor adoptate, plata indemnizațiilor acordate la întreruperea activității în condițiile pandemiei, a alocațiilor de stat pentru copii, a drepturilor persoanelor cu handicap, a indemnizației de creștere a copilului și plății integrale a pensiilor, indemnizațiilor și a ajutorului de încălzire; suplimentării sumelor aferente bugetului asigurărilor sociale de stat (+0,5 mld. lei, pentru acoperirea necesarului suplimentar de fonduri pentru plata pensiilor); suplimentării bugetelor unităților administrativ-teritoriale (+0,4 mld. lei); suplimentării bugetului Fondului național unic de asigurări sociale de sănătate (+0,2 mld. lei). Trebuie menționat că această revizuire confirmă evaluările CF din Opinia asupra primei rectificări bugetare care identificau un necesar suplimentar de circa 3,5 mld. lei la nivelul cheltuielilor de asistență socială. Concretizarea unor depășiri substanțiale la nivelul acestui agregat bugetar semnaleză deficiențe în procesul de programare bugetară și denotă o lipsă de control în gestionarea acestei categorii de cheltuieli.

- *Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile post-aderare 2014-2020*: -3,6 mld. lei. Această revizuire survine în principal din cauza diminuării în planificare a cheltuielilor aferente proiectelor finanțate din fonduri structurale și de coeziune (-2,5 mld. lei, incluzând o diminuare a cofinanțării naționale cu 0,2 mld. lei). 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. Această reducere a absorbției nu este favorabilă susținerii activității economice, mai ales că are loc o încetinire a dinamicii acesteia.
- *Alte cheltuieli*: +0,7 mld. lei.
- *Fonduri de rezervă*: +0,1 mld. lei. Sumele se vor distribui ulterior pe categorii bugetare în funcție de necesitățile efective.
- *Cheltuieli de capital*: -1,2 mld. lei. Diminuarea sumelor alocate acestei categorii de cheltuieli se regăsește la nivelul instituțiilor finanțate integral/parțial din venituri proprii (-0,8 mld. lei), respectiv la nivelul unităților administrativ-teritoriale (-0,6 mld. lei), contrabalansate într-o mică măsură de majorarea sumelor alocate C.N.A.I.R.

- *Cheltuielile de investiții publice totale*, din surse interne și externe, sunt diminuate în planificare cu 3,4 mld. lei (-0,4 pp din PIB) față de nivelul estimat la prima rectificare, având ca surse principale atât diminuarea sumelor alocate proiectelor cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare (-2,25 mld. lei), cât și diminuarea cheltuielilor de capital (-1,3 mld. lei), compensate marginal de creșterea altor transferuri de natura investițiilor (+0,2 mld. lei). Trebuie remarcat că, în pofida acestei reduceri, nivelul programat al cheltuielilor de investiții rămâne mai ridicat cu circa 6% (+3,8 mld. lei) față de valoarea prevăzută în bugetul inițial și este cu aproape 24% mai mare (+12,7 mld. lei, reprezentând +0,5 pp din PIB) față de nivelul din execuția aferentă anului 2020. Având în vedere dinamica accentuată a cheltuielilor de investiții, preconizată pentru acest an, precum și cea înregistrată în anul anterior (creștere de 21,5% în 2020 față de 2019), se impune o analiză atentă a oportunității investițiilor din resurse proprii ale bugetului public în condițiile unui deficit bugetar ridicat și a stringenței consolidării bugetare din următorii ani.

Totodată, conform notei de fundamentare a ordonanței pentru rectificarea bugetului de stat, execuția cheltuielilor de investiții pe parcursul primelor 10 luni ale anului a consemnat un nivel de 38,2 mld. lei (reprezentând o creștere cu 7,7% față de aceeași perioadă a anului precedent), în condițiile în care nivelul programat al acestui agregat, conform proiectului de rectificare, este de 65,8 mld. lei. Prin urmare, îndeplinirea țintei stabilite pentru această categorie de cheltuieli ar necesita un avans de circa 72% (reprezentând 27,6 mld. lei) al execuției acestora până la finalul anului 2021, de la o medie lunară a cheltuielilor pentru investiții de 3,8 mld. lei în primele 10 luni

ale anului, la o medie de 13,8 mld. lei (de circa 3,6 ori mai mare) în lunile noiembrie și decembrie. Se constată astfel o tendință accentuată de concentrare a cheltuielilor de investiții în ultimele luni ale anului, ceea ce, având în vedere evoluțiile similare din anii anteriori, 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, pe partea de cheltuieli bugetare continuă să se manifeste o lipsă de control la cheltuielile curente (cu precădere cele de personal, bunuri și servicii, asistență socială), majorarea acestor categorii fiind numai parțial compensată prin diminuarea cheltuielilor de investiții. Acest derapaj poate fi numai parțial explicat prin sub-bugetarea unor cheltuieli (proiectul de buget) și prin resursele suplimentare reclamate de lupta contra pandemiei COVID-19. De altfel, evaluările CF la momentul primei rectificări bugetare au identificat o sub-bugetare a cheltuielilor de asistență socială în cuantum de 3,5 mld. lei și riscuri de depășire la nivelul cheltuielilor de personal și cu bunuri și servicii însă, în cazul acestora din urmă, alocările suplimentare depășesc anticipările anterioare ale CF.

Chiar dacă inflația mai ridicată, cheltuielile medicale suplimentare destinate luptei cu pandemia COVID-19, necesitatea de a reacționa în fața situației de pe piața energiei, sub-bugetarea unor agregate de cheltuieli, justifică într-o anumită măsură suplimentarea cheltuielilor bugetare, amplificarea derapajului pe partea de cheltuieli exprimă incapacitatea de a ține sub control cheltuielile. În aceste condiții, procesul de consolidare bugetară pentru anii următori, exclusiv prin restrictivitate la nivelul cheltuielilor bugetare, are o probabilitate de realizare redusă.

Această situație este cu atât mai problematică, cu cât majorările au loc la nivelul unor categorii de cheltuieli permanente, care se vor regăsi și în anii ce vin. Depășirile recurente de cheltuieli permanente, ce contribuie la niveluri nesustenabile ale acestora, slăbesc bugetul general și complică procesul de consolidare fiscală/bugetară.

Având în vedere datele cele mai recente privind execuția BGC, Consiliul Fiscal apreciază drept probabilă încadrarea în noul nivel proiectat al cheltuielilor bugetare. Această constatare nu echivalează cu judecarea pozitivă a tuturor nivelurilor propuse pentru agregatele de cheltuieli.

Sintetizând, analiza modificărilor operate de cea de a doua rectificare bugetară la nivelul principalelor agregate de venituri și cheltuieli, Consiliul Fiscal apreciază că situarea deficitului bugetar pentru anul în curs la nivelul țintit de 7,13% din PIB pare fezabilă, în condițiile în care creșterea peste așteptări a necesarului de cheltuieli curente este acoperită prin veniturile suplimentare obținute ca urmare a majorării proiecției PIB nominal și prin diminuarea cheltuielilor de investiții.



Trebuie subliniat că, deși rectificările bugetare operate pe parcursul anului 2021 au consemnat cea mai amplă revizuire în sus a veniturilor din istoria construcțiilor bugetare evaluate de Consiliul Fiscal, aceste evoluții nu determină o diminuare a deficitului bugetar programat, veniturile suplimentare fiind alocate integral pentru majorări ale agregatelor de cheltuieli. Această situație îngreunează procesul de consolidare bugetară, deoarece o parte din veniturile suplimentare încasate în anul 2021 sunt temporare (având drept sursă principală impozite și taxe amânate la plată în anul anterior) sau se datorează dinamicii ciclice favorabile a economiei, în timp ce o parte și mai însemnată din sporul de cheltuieli a fost generată de creșteri de cheltuieli permanente. Mai mult, Consiliul Fiscal subliniază că, în condițiile unei creșteri a PIB mult peste prognoză și a unui deflator înalt, este contraindicat ca deficitul bugetar să crească în termeni absoluți.

Construcția bugetului pentru anul 2022 va reprezenta un test foarte sever, având în vedere necesitatea de a concilia gestionarea situațiilor dificile cu care se confruntă România (criza sanitară, șocul prețurilor la energie, efecte ale tensiunilor pe piețele internaționale, amenințări de securitate națională), care reclamă resurse adecvate, cu nevoia stringentă de consolidare bugetară.

În acest context și având în vedere dezideratele menționate, Consiliul Fiscal subliniază din nou că este obligatoriu un control riguros al cheltuirii banului public, cheltuieli publice care să asigure bunuri publice de bază pentru cetățeni (sănătate, educație etc.) și care concomitent să țină cont de constrângerile impuse de consolidarea bugetară, să fie combinate cu creșterea veniturilor fiscale.

Fără o creștere substanțială a veniturilor fiscale va fi practic imposibil să facem față provocărilor actuale și viitoare care privesc bugetul public și societatea românească.

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

Forma aprobată de Guvern a celei de a doua rectificări bugetare diferă de proiectul inițial transmis spre analiză Consiliului Fiscal, pe baza căruia a fost emisă Opinia preliminară, atât estimările pentru agregatele de venituri, cât și alocările pentru agregatele de cheltuieli fiind suplimentate cu circa 0,8 mld. lei, astfel că nivelul deficitului bugetar a fost menținut la 84,9 mld. lei, respectiv 7,13% din PIB.

Având în vedere suplimentarea unor elemente de cheltuieli, rectificarea bugetară aprobată de Guvern modifică plafoanele în termeni nominali ale unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2021<sup>13</sup> față de proiectul inițial analizat în Opinia preliminară, după cum urmează:

- plafonul nominal al deficitului primar al BGC este diminuat cu 0,1 mld. lei până la nivelul de 66,6 mld. lei, reprezentând o scădere de 0,4 mld. lei față de plafonul stabilit cu ocazia primei rectificări bugetare;
- plafonul nominal al deficitului BGC este menținut la nivelul de 84,9 mld. lei, reprezentând o majorare de 1,1 mld. lei față de plafonul stabilit cu ocazia primei rectificări bugetare;
- plafonul nominal al cheltuielilor de personal ale BGC este suplimentat cu 0,1 mld. lei până la nivelul de 112,4 mld. lei, reprezentând o majorare de 1,2 mld. lei față de plafonul stabilit cu ocazia primei rectificări bugetare;
- plafonul nominal al cheltuielilor totale ale BGC, exclusiv asistența financiară din partea UE și a altor donatori, este suplimentat cu 0,9 mld. lei până la nivelul de 426,3 mld. lei, reprezentând o majorare de 9,6 mld. lei față de plafonul stabilit cu ocazia primei rectificări bugetare.

Astfel, suplimentarea unor elemente de cheltuieli față de proiectul inițial de rectificare a condus la o nouă majorare a plafoanelor nominale cu excepția celor referitoare la deficitul BGC, confirmând observația Consiliului Fiscal din Opinia preliminară privind practica creșterii repetate de-a lungul anilor prin derogare a plafoanelor pentru o parte a indicatorilor specificați în cadrul fiscal-bugetar. Această practică reflectă persistența unor slăbiciuni majore în construcția bugetelor publice în România, arbitrariu în reorientarea alocării unor cheltuieli, reguli fiscale naționale ce pot fi eludate cu ușurință, ceea ce limitează rolul pe care acestea ar trebui să îl joace în orientarea politicii fiscal-bugetare.

Așa cum se menționa și în Opinia preliminară, indicatorii exprimați ca pondere în PIB s-au menținut în limitele prevăzute inițial prin Legea nr. 14/2021 (7,16% din PIB în cazul deficitului BGC, respectiv 9,8% din PIB în cazul cheltuielilor de personal ale BGC), ca urmare a majorării proiecției PIB nominal cu 15,4 mld. lei față de estimarea de la prima rectificare.

Ordonanța Guvernului nr. 122/2021 privind rectificarea bugetului de stat pe anul 2021 stipulează derogările necesare de la regulile fiscale instituite de LRFB și redefiniște plafoanele agregatelor bugetare în concordanță cu noile niveluri ale acestora.

---

<sup>13</sup> Stabilite inițial prin Legea nr. 14/2021 și apoi amendate cu ocazia primei rectificări bugetare prin OUG nr. 97/2021.

## **Concluzii**

- Veniturile bugetare totale se majorează la a doua rectificare bugetară cu 5,2 mld. lei. Revizuirea în sus ale estimărilor inițiale sunt operate la cvasitotalitatea veniturilor dependente de dinamica PIB nominal, modificări de sens contrar înregistrându-se în cazul sumelor provenind din fonduri europene și al celor având drept sursă închirierea benzilor de frecvență 5G.
- Revizuirea în sus a veniturilor bugetare este explicată în principal de doi factori: majorarea peste așteptările anterioare a prognozei pentru PIB nominal și comportamentul firmelor care au rambursat într-o proporție însemnată impozitele și taxele amânate la plată în anul anterior, peste nivelul estimat cu ocazia primei rectificări operate în luna august 2021.
- Consiliul Fiscal apreciază noul nivel propus al încasărilor ca fiind compatibil cu ultima prognoză macroeconomică a CNSP și cu execuția bugetară.
- Pe partea de cheltuieli bugetare are loc o nouă majorare (+6,3 mld. lei) comparativ cu parametrii aprobați la prima rectificare, în principal ca urmare a suplimentărilor de cheltuieli curente – cu precădere cele de personal, bunuri și servicii, asistență socială –, parțial compensate de diminuarea cheltuielilor de investiții. Chiar dacă inflația mai ridicată, cheltuielile medicale suplimentare destinate luptei cu pandemia COVID-19 și necesitatea de a reacționa în fața situației de pe piața energiei justifică parțial suplimentarea cheltuielilor bugetare, amplificarea derapajului pe partea de cheltuieli este alimentată de sub-bugetarea unor agregate, precum și de incapacitatea de a ține sub control cheltuielile.
- Evoluția cheltuielilor bugetare este cu atât mai problematică, cu cât majorările au loc la nivelul unor categorii de cheltuieli permanente, care se vor regăsi și în anii ce vin. Depășirile recurente de cheltuieli permanente, ce contribuie la niveluri nesustenabile ale acestora, slăbesc bugetul general și complică procesul de consolidare fiscală.
- Având în vedere datele cele mai recente privind execuția bugetului general consolidat, Consiliul Fiscal apreciază drept probabilă încadrarea în noul nivel proiectat al cheltuielilor bugetare.
- Consiliul Fiscal apreciază că situarea deficitului bugetar pentru anul în curs la nivelul țintit de 7,13% din PIB pare fezabilă, în condițiile în care creșterea peste așteptări a necesarului de cheltuieli curente este acoperită prin veniturile suplimentare obținute ca urmare a majorării proiecției PIB nominal și prin diminuarea cheltuielilor de investiții.
- Rectificările bugetare operate pe parcursul anului 2021 au consemnat cea mai amplă revizuire în sus a veniturilor din istoria construcțiilor bugetare evaluate de Consiliul Fiscal.

Aceste evoluții nu determină o diminuare a deficitului bugetar, veniturile suplimentare fiind alocate integral pentru majorări ale agregatelor de cheltuieli. Această situație comportă riscuri considerabile pentru sustenabilitatea poziției fiscale a sectorului public, deoarece o parte din veniturile suplimentare încasate în anul 2021 sunt temporare – având drept sursă principală impozite și taxe amânate la plată în anul anterior – sau se datorează dinamicii ciclice favorabile a economiei, în timp ce o parte și mai însemnată din sporul de cheltuieli a fost generată de creșteri de cheltuieli permanente.

- Consiliul Fiscal subliniază că este obligatoriu ca un control riguros al cheltuirii banului public, cheltuieli publice care să asigure bunuri publice de bază pentru cetățeni (sănătate, educație etc.) și care concomitent să țină cont de constrângerile impuse de consolidarea bugetară, să fie combinate cu creșterea veniturilor fiscale. Fără o creștere substanțială a veniturilor fiscale va fi practic imposibil să facem față la provocări actuale și viitoare care privesc bugetul public, societatea românească.
- Așa cum o demonstrează și derapajul cheltuielilor bugetare din acest an, procesul de consolidare bugetară în anii următori exclusiv prin restrictivitate la nivelul cheltuielilor are o probabilitate de realizare redusă.
- Problema depășirii plafoanelor s-a cronicizat, limitele stabilite prin lege fiind irelevante prin practica sistematică de majorare a acestora cu ocazia rectificărilor bugetare.
- Construcția bugetului pentru anul 2022 va reprezenta un test foarte sever, având în vedere necesitatea de a concilia gestionarea situațiilor dificile cu care se confruntă România (criza sanitară, șocul prețurilor la energie, efecte ale tensiunilor pe piețele internaționale), care reclamă resurse adecvate, cu nevoia stringentă de consolidare bugetară.

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 7 decembrie 2021.

7 decembrie 2021

Președintele Consiliului Fiscal

Acad. Daniel Dăianu

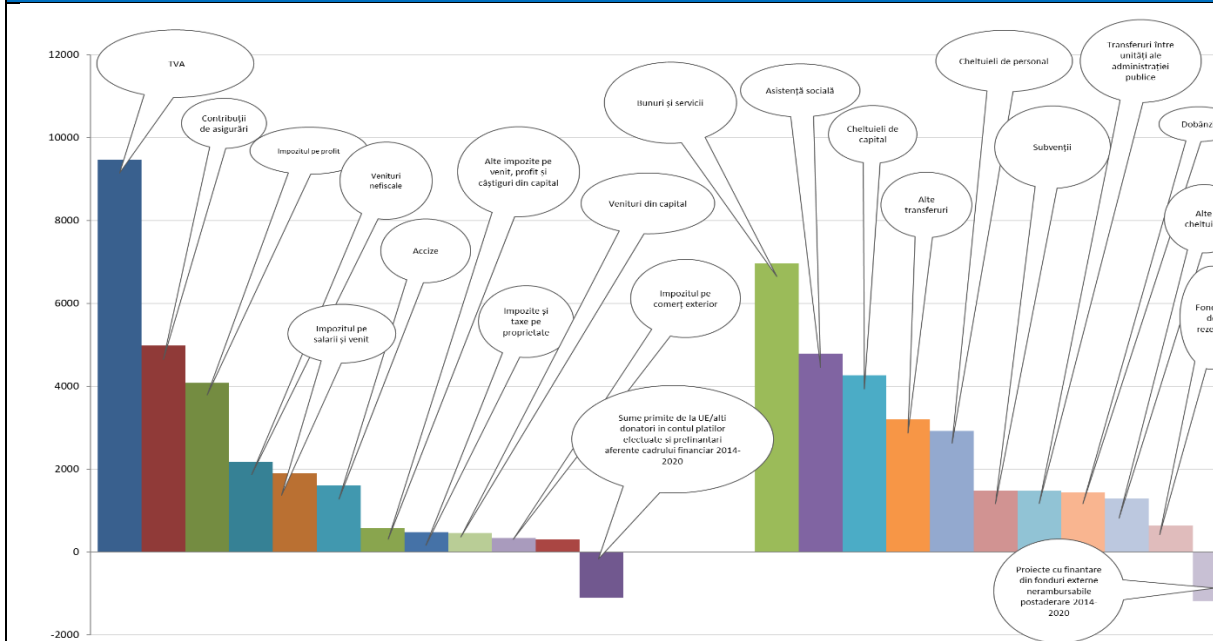
ANEXA I	Program inițial 2021	Influența schemei de compensare (swap)	Program inițial 2021 fără swap	Rectificare I	Influența schemei de compensare (swap)	Rectificare I fără swap	Rectificare II	Influența schemei de compensare (swap)*	Rectificare II fără swap	Rectificare I - Program inițial	Rectificare II - Program inițial	Rectificare II - Rectificare I
	1	2	3=1-2	4	5	6=4-5	7	8	9=7-8	Niveluri ajustate pentru impactul swap-urilor		
	10=6-3	11=9-3	12=9-6									
<b>VENITURI TOTALE</b>	<b>364.907,1</b>	<b>850,0</b>	<b>364.057,1</b>	<b>382.531,8</b>	<b>1.263,8</b>	<b>381.268,0</b>	<b>387.728,0</b>	<b>1.263,8</b>	<b>386.464,2</b>	<b>17.210,9</b>	<b>22.407,1</b>	<b>5.196,2</b>
Venituri curente	316.694,4	850,0	315.844,4	331.717,2	1.263,8	330.453,5	340.153,0	1.263,8	338.889,2	14.609,1	23.044,8	8.435,8
Venituri fiscale	168.899,1	293,0	168.606,1	178.921,4	510,7	178.410,7	185.004,4	510,7	184.493,7	9.804,6	15.887,6	6.083,0
<b>Impozitul pe profit, salarii, venit și câștiguri din capital</b>	47.067,6	129,0	46.938,6	49.553,2	0,1	49.553,1	52.081,9	0,1	52.081,9	2.614,5	5.143,3	2.528,8
Impozitul pe profit	15.988,1	9,0	15.979,1	18.310,8	0,1	18.310,8	20.062,3	0,1	20.062,2	2.331,7	4.083,1	1.751,4
Impozitul pe salarii și venit	26.245,2	120,0	26.125,2	27.462,6	0,0	27.462,6	28.020,4	0,0	28.020,4	1.337,4	1.895,2	557,8
Alte impozite pe venit, profit și câștiguri din capital	3.413,6	0,0	3.413,6	3.779,7	0,0	3.779,7	3.999,3	0,0	3.999,3	366,1	585,7	219,6
<b>Impozite și taxe pe proprietate</b>	6.105,1	0,0	6.105,1	6.335,0	0,0	6.335,0	6.580,0	0,0	6.580,0	229,9	474,9	245,0
<b>Impozite și taxe pe bunuri și servicii</b>	113.658,8	121,0	113.537,8	120.699,4	509,5	120.190,0	123.789,8	509,5	123.280,3	6.652,2	9.742,5	3.090,3
TVA	69.698,4	84,0	69.614,4	74.563,1	508,4	74.054,7	79.591,6	508,4	79.083,2	4.440,2	9.468,8	5.028,5
Accize	33.095,6	37,0	33.058,6	34.665,3	1,1	34.664,3	34.665,3	1,1	34.664,3	1.605,7	1.605,7	0,0
Alte impozite și taxe pe bunuri și servicii	4.214,4	0,0	4.214,4	4.386,3	0,0	4.386,3	4.523,9	0,0	4.523,9	171,8	309,5	137,6
Taxa pe utilizarea bunurilor, autorizarea utilizării bunurilor sau pe desfășurarea de activități	6.650,3	0,0	6.650,3	7.084,7	0,0	7.084,7	5.008,9	0,0	5.008,9	434,4	-1.641,4	-2.075,8
<b>Impozitul pe comerțul exterior (taxe vamale)</b>	1.131,9	0,0	1.131,9	1.265,3	0,0	1.265,3	1.471,1	0,0	1.471,1	133,5	339,3	205,8
<b>Alte impozite și taxe fiscale</b>	935,8	43,0	892,8	1.068,5	1,2	1.067,3	1.081,5	1,2	1.080,4	174,5	187,6	13,1
<b>Contribuții de asigurări</b>	120.825,6	557,0	120.268,6	124.933,9	753,1	124.180,9	126.007,0	753,1	125.254,0	3.912,3	4.985,4	1.073,1
<b>Venituri nefiscale</b>	26.969,7	0,0	26.969,7	27.861,9	0,0	27.861,9	29.141,6	0,0	29.141,6	892,2	2.171,9	1.279,7
<b>Venituri din capital</b>	820,9	0,0	820,9	1.156,8	0,0	1.156,8	1.280,0	0,0	1.280,0	335,8	459,1	123,3
<b>Donații</b>	8,3	0,0	8,3	8,3	0,0	8,3	8,3	0,0	8,3	0,0	0,0	0,0
<b>Sume de la UE în contul plăților efectuate*) și prefinanțări</b>	0,1	0,0	0,1	17,9	0,0	17,9	17,9	0,0	17,9	17,8	17,8	0,0
<b>Operațiuni financiare</b>	-	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0

<b>Sume încasate în contul unic, la bugetul de stat</b>	#N/A	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0
<b>Alte fonduri de la UE</b>	2.679,4	0,0	2.679,4	2.679,4	0,0	2.679,4	2.679,4	0,0	2.679,4	0,0	0,0	0,0
<b>Sume primite de la UE/alți donatori în contul plăților efectuate și prefinanțări aferente cadrului financiar 2014-2020</b>	44.704,0	0,0	44.704,0	46.952,2	0,0	46.952,2	43.589,4	0,0	43.589,4	2.248,2	-1.114,6	-3.362,9
<b>CHELTUIELI TOTALE</b>	<b>444.907,1</b>	<b>850,0</b>	<b>444.057,1</b>	<b>466.331,8</b>	<b>1.263,8</b>	<b>465.068,0</b>	<b>472.633,1</b>	<b>1.263,8</b>	<b>471.369,3</b>	<b>21.010,9</b>	<b>27.312,2</b>	<b>6.301,3</b>
<b>Cheltuieli curente</b>	414.688,5	850,0	413.838,5	429.890,6	500,0	429.390,6	437.388,8	500,0	436.888,8	15.552,1	23.050,2	7.498,2
Cheltuieli de personal	109.509,2	0,0	109.509,2	111.226,2	0,0	111.226,2	112.429,5	0,0	112.429,5	1.717,0	2.920,3	1.203,3
Bunuri și servicii	55.428,5	0,0	55.428,5	59.802,2	500,0	59.302,2	62.893,8	500,0	62.393,8	3.873,6	6.965,3	3.091,7
Dobânzi	16.864,5	0,0	16.864,5	16.793,7	0,0	16.793,7	18.300,1	0,0	18.300,1	-70,8	1.435,5	1.506,4
Subvenții	6.963,9	0,0	6.963,9	7.361,7	0,0	7.361,7	8.445,2	0,0	8.445,2	397,8	1.481,3	1.083,4
<b>Transferuri - Total</b>	<b>224.576,5</b>	<b>850,0</b>	<b>223.726,5</b>	<b>232.859,2</b>	<b>0,0</b>	<b>232.859,2</b>	<b>233.408,3</b>	<b>0,0</b>	<b>233.408,3</b>	<b>9.132,7</b>	<b>9.681,8</b>	<b>549,1</b>
Transferuri între unități ale administrației publice	1.975,0	850,0	1.125,0	1.933,2	0,0	1.933,2	2.599,4	0,0	2.599,4	808,2	1.474,4	666,2
Alte transferuri	23.809,5	0,0	2.809,5	27.905,1	0,0	27.905,1	27.011,5	0,0	27.011,5	4.095,6	3.201,9	-893,7
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile	184,7	0,0	184,7	208,0	0,0	208,0	290,4	0,0	290,4	23,3	105,7	82,4
Asistență socială	142.877,5	0,0	142.877,5	144.095,5	0,0	144.095,5	147.665,6	0,0	147.665,6	1.218,0	4.788,1	3.570,1
Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile postaderare 2014-2020	48.726,8	0,0	48.726,8	51.149,3	0,0	51.149,3	47.547,0	0,0	47.547,0	2.422,5	-1.179,8	-3.602,3
Alte cheltuieli	7.003,0	0,0	7.003,0	7.568,1	0,0	7.568,1	8.294,4	0,0	8.294,4	565,1	1.291,4	726,3
<b>Fonduri de rezervă</b>	<b>598,7</b>	<b>0,0</b>	<b>598,7</b>	<b>1.094,3</b>	<b>0,0</b>	<b>1.094,3</b>	<b>1.230,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1.230,0</b>	<b>495,5</b>	<b>631,2</b>	<b>135,7</b>
<b>Cheltuieli aferente programelor cu finanțare rambursabilă</b>	<b>747,2</b>	<b>0,0</b>	<b>747,2</b>	<b>753,4</b>	<b>0,0</b>	<b>753,4</b>	<b>682,0</b>	<b>0,0</b>	<b>682,0</b>	<b>6,2</b>	<b>-65,2</b>	<b>-71,4</b>
<b>Cheltuieli de capital</b>	<b>30.218,6</b>	<b>0,0</b>	<b>30.218,6</b>	<b>36.441,2</b>	<b>763,8</b>	<b>35.677,4</b>	<b>35.244,3</b>	<b>763,8</b>	<b>34.480,6</b>	<b>5.458,8</b>	<b>4.262,0</b>	<b>-1.196,9</b>
Operațiuni financiare	-	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0
Plăți efectuate în anii precedenți și recuperate în anul curent	-	0,0	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-	0,0
<b>EXCEDENT(+)/DEFICIT(-)</b>	<b>-80.000,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-80.000,0</b>	<b>-83.800,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-83.800,0</b>	<b>-84.905,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-84.905,1</b>	<b>-3.800,0</b>	<b>-4.905,2</b>	<b>-1.105,1</b>

Sursa: MF, calcule CF

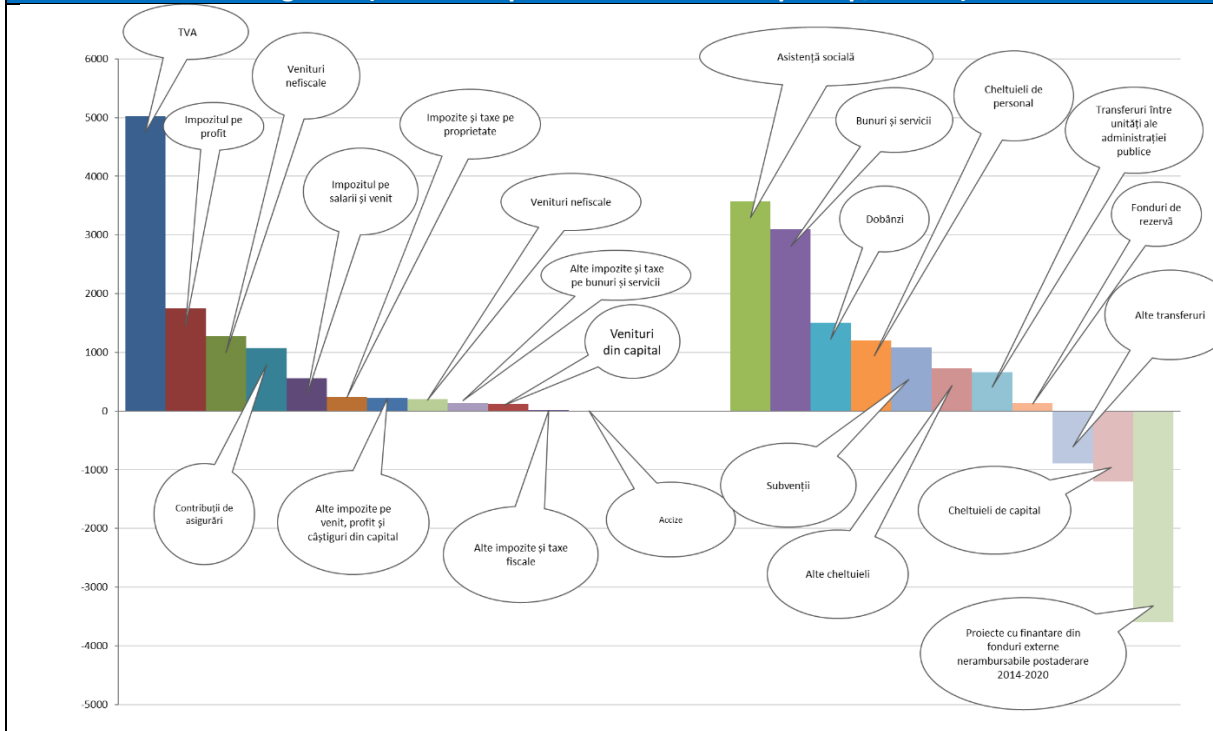
Anexa II

**Graficul 1. Principalele modificări ale cheltuielilor și venurilor bugetare față de programul inițial (exclusiv impactul schemelor de tip swap, mil. lei)**



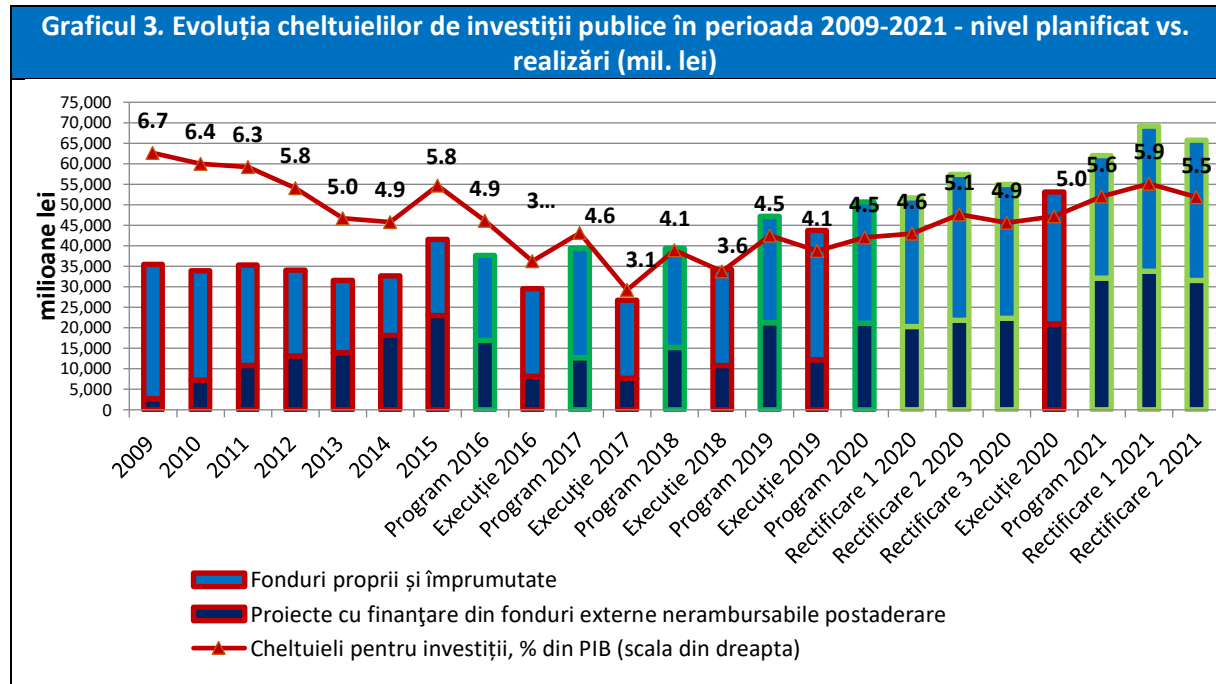
Sursa: MF, calcule CF

**Graficul 2. Principalele modificări ale cheltuielilor și venurilor bugetare față de prima rectificare bugetară (exclusiv impactul schemelor de tip swap, mil. lei)**



Sursa: MF, calcule CF

Anexa III



Sursa: MF, calcule CF