



## Notă-poziție privind restrângerea cheltuielilor publice

Consiliul Fiscal (CF) emite această Notă pornind de la modul în care Guvernul a decis să acționeze în vederea restrângerii cheltuielilor publice. Este de înțeles demersul de a restrânge cheltuieli, de a utiliza mai bine banul public, având în vedere dimensiunea deficitului bugetar care se conturează în 2023. Din evaluări ale Consiliului Fiscal, acest deficit, ajuns la 3,55% pe primele 9 luni ale anului în curs, ar atinge cca. 6,5% din PIB (în termeni *cash*), în 2023, în lipsa acțiunilor de corecție; avem în vedere cheltuieli suplimentare privind salarii, asistență socială, dobânzi etc. față de cele proiectate și încasări inferioare celor din programarea bugetară<sup>1</sup>. Întrucât măsuri de ordin fiscal nu pot avea efect semnificativ în intervalul rămas din 2023, numai limitarea cheltuielilor ar putea să mai diminueze deficitul, să îl aducă sub nivelul de 6% din PIB în metodologie *cash*.

CF a așteptat rectificarea bugetară și a solicitat, în septembrie a.c.<sup>2</sup>, date de la Ministerul de Finanțe pentru a elabora propria opinie. Asistăm acum la adoptarea unei noi ordonanțe – ce vizează bugetul din anul 2023 – care este, în fapt, o rectificare. Ordonanța de Urgență a Guvernului (OUG) nr. 90/2023, care privește limitarea cheltuielilor publice în ultimele 2 luni ale anului, exprimă îngrijorarea față de perspectiva de a depăși deficitul de anul trecut (care a fost de 5,7% în termeni *cash*, respectiv 6,3% în termeni ESA) în condițiile în care există angajamente ale Guvernului și ținte aferente procedurii de deficit excesiv. Dar această limitare de cheltuieli se face prin măsuri extreme și printr-un instrument *sui generis*, Fondul de Rezervă bugetară la dispoziția Guvernului (FRG).

Este surprinzătoare motivarea publică a OUG nr. 90/2023 în sensul stopării unor cheltuieli excesive, necontrolabile. Facem această afirmație întrucât cheltuielile ordonatorilor de credite sunt constrânse de alocațiile existente prin legea bugetului, inclusiv prin rectificări bugetare. Prin urmare, o rectificare bugetară propriu-zisă se putea face.

---

<sup>1</sup> Cheltuieli suplimentare de cca. 18 mld. lei, respectiv, venituri inferioare celor programate de cca. 20 mld. lei.

<sup>2</sup> Prin adresa nr. 31/25.09.2023 adresată Ministerului Finanțelor, care solicita 8 seturi de date relevante pentru procesul de reconfigurare a bugetului pe anul 2023 ((i) cheltuielile militare, (ii) sumele aferente sprijinului către Ucraina, (iii) alte măsuri relevante pentru deviația de la țintă, (iv) impactul măsurilor adoptate pe venituri și cheltuieli 2023-2026, (v) impactul estimat al reformei pensiilor și salariilor, (vi) execuția fondurilor europene și cofinanțării, (vii) execuția cheltuielilor de investiții, precum și (viii) prognoza deficitului la finalul anului 2023 (în condițiile neaplicării de măsuri de corecție). Până la data redactării acestei Note-poziție a CF privind restrângerea cheltuielilor publice nu s-au primit datele solicitate de la MF.

Privind setul de măsuri fiscale, recent promulgate sub forma Legii nr. 296/2023, oricât ar fi de controversat, este un pas în direcția bună privind realizarea unui regim fiscal echitabil prin eliminarea de exceptări și porțițe, combaterea evaziunii fiscale; el ar putea aduce venituri fiscale suplimentare între 0,9-1,4% din PIB în 2024. Dar este cale lungă încă până la un deficit bugetar sub 3% din PIB în mod durabil.

CF nu subestimează dificultățile execuției bugetare, în condiții foarte vitrege pe plan intern și internațional, dar pledează pentru măsuri care să respecte reguli fiscale, să țină cont de criteriile de transparență și bune practici. CF pledează pentru realism și prudență în construcțiile bugetare.

## **1. Contextul economic**

Este de notorietate faptul că bugetul României are o fragilitate mare, nu de ieri, de azi, așa cum au subliniat documente ale CF în mod repetat. Astfel, deficitul bugetar structural mare, în jur de 5% din PIB în 2019, a persistat în timp și a atins 5,8 % din PIB în anul 2022, conform datelor Comisiei Europene<sup>3</sup>. Nivelul dezechilibrului bugetar a făcut ca România să intre în procedura de deficit excesiv în aprilie 2020.

Anii pandemiei și crizei energetice au dus la suspendarea temporară a regulilor fiscale în UE până la finele anului 2023 și au ocultat deficitele noastre în raport cu cele ale altor state din UE (vezi Anexa 1). Invadarea Ucrainei a complicat și mai mult situația internațională și a obligat la unele cheltuieli suplimentare.

Fragilitatea bugetului se vede și în venituri foarte joase, cele mai mici din UE (exceptând Irlanda – vezi Anexa 2); veniturile fiscale (inclusiv contribuții sociale) sunt de cca. 27% din PIB, în timp ce media UE27 este de 40-41%. Avem evaziune fiscală mare, instituționalizată, cum spune și Comisia Europeană – inclusiv prin regimul fiscal care permite tot felul de porțițe, căi de eludare a plății de taxe și impozite<sup>4</sup> (vezi Anexa 3).

Problemele bugetului public nu s-au atenuat în 2023. În 2022, deficitul ESA a fost de cca. 6,3% din PIB<sup>5</sup>, iar cel *cash* a fost de 5,7%. Dar defectuoasa construcție a bugetului pentru anul 2023 (pe ambele laturi: venituri și cheltuieli) a făcut ținta de deficit, de 4,4%, nerealistă. CF a menționat în analiza proiectului de buget, în decembrie 2022, un nivel probabil al deficitului pe anul 2023 de 5,7-5,8%. Cheltuieli suplimentare față de proiecție și încasări mai mici (execuția bugetară la 9 luni arată un deficit de 3,55% din PIB) fac ca noi evaluări ale CF să indice că, în lipsa unor acțiuni de corecție, deficitul *cash* ar fi de 6,5-6,6% din PIB în 2023. De altfel, și Ministrul Finanțelor a vorbit de un deficit de peste 6,5% din PIB în lipsa unor măsuri de corecție.

---

<sup>3</sup> European Commission, *European Economic Forecast Spring 2023-Statistical Annex*, Table 40, European Union, May, 2023.

<sup>4</sup> Deși rata efectivă de TVA ne plasează pe poziția a noua în UE27 (cu 12,3%), eficiența încasării plasează România pe ultimul loc cu un deficit de încasare al TVA de 36,7% în 2021, la mare distanță de următoarea clasată, Malta, cu 25,7%, media în UE fiind de cca. 5%.

<sup>5</sup> A se vedea ultima notificare EDP privind România, din octombrie 2023: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/16570584/RO-2023-10.pdf/62486ce6-0b64-7aed-8520-c1391453d383?t=1697803732165>.

## **2. Ordonanța este o rectificare în fapt, care duce la o restructurare de cheltuieli publice**

În perioada septembrie-octombrie 2023, Guvernul a adoptat o serie de acte normative care au vizat măsuri bugetare, respectiv: OUG nr. 73/14 septembrie 2023 *privind unele măsuri bugetare*; OUG nr. 74/20 septembrie 2023 *pentru modificarea alineatului (4) al articolului 4 din Legea nr. 227/2015 privind Codul fiscal*; OUG nr. 78/28 septembrie 2023 *pentru completarea Ordonanței de urgență a Guvernului nr. 73/2023 privind unele măsuri bugetare, precum și unele măsuri pentru îmbunătățirea absorbției fondurilor europene și OUG nr. 90/27 octombrie 2023 pentru aprobarea unor măsuri de reducere a cheltuielilor bugetare pe anul 2023 în vederea încadrării în ținta de deficit bugetar asumată prin Programul de convergență, precum și pentru modificarea și completarea unor acte normative.*

- OUG nr. 74/2023 a derogat de la regula privind modificarea Codului Fiscal care oferea un termen de minimum 6 luni între momentul publicării în Monitorul Oficial al României și momentul producerii efectelor, în anumite circumstanțe definite acum mai larg (procedură de deficit bugetar excesiv) și care vizează veniturile bugetare (introducerea de impozite, taxe sau contribuții obligatorii noi, majorarea celor existente, eliminarea sau reducerea facilităților existente).
- OUG nr. 73/2023 a modificat cadrul de funcționare al FRG, prin derogare de la Legea nr. 500/2002 și de la art. 12 (1) a) și c) și art. 26 (4) și (5) din Legea nr. 69/2010 (*în ceea ce privește plafonul aferent soldului bugetului general consolidat, plafonul aferent cheltuielilor de personal, și plafonul cheltuielilor totale ale bugetului general consolidat, respectiv limitele pentru soldul total și cheltuielile de personal ale bugetului general consolidat*), transformându-l dintr-un instrument dedicat situațiilor excepționale într-un instrument de ajustare normală a bugetului pentru finanțarea cheltuielilor curente și de capital ale ordonatorilor principali de credite<sup>6</sup>.
- OUG nr. 90/2023 a generalizat mecanismul introdus prin OUG nr. 73 și completat prin OUG nr. 78/2023, FRG devenind astfel instrumentul prin care Guvernul poate reduce cheltuieli și reorienta, discreționar, resurse către alte domenii. Astfel, actul normativ prezintă riscuri majore din punct de vedere legislativ și are efecte inddezirabile macroeconomice și bugetare.

Din perspectivă legislativă, OUG nr. 90/2023 derogă de la art. 12 (1) e) și art. 23 (1) din Legea nr. 69/2010 cu modificările și completările ulterioare, respectiv permite mutarea creditelor bugetare de la investiții la cheltuieli curente și anulează regulile privind rectificările bugetare, potrivit cărora *„Orice rectificare a bugetului de stat, bugetului asigurărilor sociale de stat și a bugetelor fondurilor speciale, precum și utilizarea sumelor reținute în conformitate cu prevederile art. 21 alin. (5) din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare, trebuie să aibă în vedere concluziile raportului semestrial privind situația economică și bugetară publicat, precum și opinia Consiliului fiscal cu privire la acesta”*, accentuând arbitrariul privind utilizarea resurselor publice și discreționarismul în alocarea acestora.

În plus, principiul transparenței<sup>7</sup>, care trebuie să dicteze derularea politicilor bugetare, este eludat și, mai mult, contravine spiritului și literei, atât ale legislației europene privind regulile fiscale, cât și ale celei

---

<sup>6</sup> Pentru finanțarea cu prioritate a cheltuielilor de personal, a cheltuielilor cu asistența socială, a contribuției publice naționale aferente proiectelor finanțate din fonduri externe nerambursabile, a cheltuielilor cu medicamente, a programelor și acțiunilor de sănătate ale ordonatorilor principali de credite.

<sup>7</sup> Conform art. 4 (1) 1 din Legea nr. 69/2010: *Guvernul și autoritățile publice locale au obligația de a face publice și de a menține în dezbatere un interval de timp rezonabil toate informațiile necesare ce permit evaluarea modului de implementare a politicilor fiscale și bugetare, rezultatelor acestora și a stării finanțelor publice centrale și, respectiv, locale.*

propuse a intra în vigoare în UE în viitorul apropiat și care pune accentul pe respectarea de către autorități a regulilor fiscale naționale și pe aplicarea lor cât mai strictă. Ignorarea acestor principii vine în contradicție și cu cerințele OCDE în procesul de aderare.

Din perspectivă macroeconomică, este foarte probabilă o generare de arierate la nivelul execuției bugetare *cash*, ceea ce poate reduce creșterea economică mai mult. Neprimirea facturilor pentru cheltuieli de investiții deja realizate, neplata facturilor deja primite și rerutarea acestor sume către cheltuieli curente vor afecta mersul economic al României în perioada următoare, făcând ajustarea fiscală mai dificilă în 2024. Trebuie spus că folosirea mediei ianuarie-septembrie ca motiv pentru limitarea cheltuielilor în noiembrie și decembrie are o relevanță foarte mică, întrucât plata multor facturi ce privesc realizarea de proiecte de-a lungul anului se face în ultimele luni.

Din punct de vedere al bugetului, prevederile OUG nr. 90/2023 pot reduce deficitul bugetar *cash*, mai ales prin generarea de arierate (amânarea plății unor facturi, a titlurilor de plată emise de ANRP, a tranșelor aferente hotărârilor judecătorești executorii sau actelor administrative ș.a.), dar nu astfel încât să apropie semnificativ deficitul de ținta anului 2023, este drept, aceasta din urmă nerealistă având în vedere construcția bugetului public – așa cum CF a semnalat în opinia sa privind proiectul de buget pe anul 2023 (din decembrie 2022). În metodologie ESA 2010 (conform căreia sunt stabilite țintele în cadrul procedurii de deficit excesiv), reducerea posibilă a deficitului prin efectul legislației menționate anterior (neprimirea de facturi) este considerabil mai limitată și orice astfel de efect este compensat de un impact simetric, respectiv o creștere a deficitului în anul 2024. Aceasta face atingerea țintei de deficit bugetar în anul viitor, chiar și în prezența măsurilor de creștere a veniturilor fiscale, mai dificilă. Reforma pensiilor și salarizării ar complica și ele procesul de consolidare bugetară în anii ce vin și fac mai acută nevoia de venituri fiscale suplimentare.

În condițiile expuse mai sus, CF apreciază că este posibil ca deficitul *cash* în acest an să fie în jur de 6% din PIB, iar cel ESA să fie mai mare – dar ambele vor devia mult de la ținta de 4,4% din PIB, deși trebuie repetat că această țintă nu a fost realistă. Neefectuarea unor cheltuieli militare poate ajuta limitarea deficitului în termeni *cash*, fără efect însă în metodologia europeană ESA 2010.

FRG poate atinge un nivel foarte înalt în privința volumului de resurse vehiculate în acest an, având în vedere că se derogă mai mult de la regulile fiscal-bugetare. De la începutul anului și până în 27 octombrie 2023, Guvernul României a adoptat 42 de HG de alocare de sume din FRG. Până în 14 septembrie, când s-a modificat cadrul legislativ privind funcționarea FRG, au fost date 12 HG, în valoare de doar 0,60 miliarde de lei. Ulterior, în baza noului cadru legislativ de funcționare a FRG, din 14 septembrie până în 27 octombrie, au fost adoptate 30 de HG, în valoare de 6,15 miliarde de lei. În perioada 2007-2022, conform datelor din ultimul raport anual al CF, alocările din FRG au variat între un minim de 0,53 miliarde de lei, în 2015, și 7,96 miliarde de lei, în 2020 (vezi Anexa 4). De asemenea, sumele necheltuite ale ordonatorilor de credite sunt vărsate la FRG, pentru a fi redistribuite. Se creează astfel premisele ca, până la finalul anului, alocările prin FRG să atingă o valoare record.

În condițiile unor riscuri majore ce izvorăsc din precedentul legislativ și derogarea de la cele mai importante acte normative fiscal-bugetare, și plecând de la raționamente și date privind eficacitatea îndoielnică a demersului de reducere a deficitelor, prin modul de restrângere a cheltuielilor, se nasc întrebări privind legitimitatea recurgerii la acest procedeu bugetar.

**Utilizarea FRG, înlocuind *de facto* rectificări bugetare, creează un precedent ce implică riscuri majore,** de la lipsa de transparență în execuția bugetară până la utilizarea discreționară și accentuarea recurgerii la derogări de la regulile fiscale. Realizarea unor rectificări bugetare propriu-zise era posibilă, chiar dacă situația este foarte dificilă și este nevoie de măsuri urgente de restricționare a cheltuielilor.

Cu atât mai mult, având în vedere cadrul instituțional-legislativ și faptul că Ordonanțele Guvernului trebuie aprobate de Parlament, CF consideră că nu este exclus ca o rectificare propriu-zisă să trebuiască să fie adoptată înainte de finalul anului 2023.

Regulile fiscale în UE și practicile promovate de OCDE reclamă ca acest procedeu (Ordonanța de Urgență pentru modificarea bugetului, fără rectificare propriu-zisă) să nu se repete, transparența fiind una din cerințele esențiale pentru derularea politicilor publice și, în special, a celei fiscal-bugetare.

### **3. O negare a realității bugetare**

În România avem „o negare a realității”, nu se înțelege că o corecție de amploare, fie și graduală (în câțiva ani), de la peste 6,5% la 3% din PIB, înseamnă, *caeteris paribus*, reducere de venituri – este o reducere a absorbției interne de bunuri și servicii. Iar corecția nu se poate face numai pe partea de cheltuieli, dat fiind nivelul foarte jos al veniturilor fiscale și nefiscale; a crede că se poate obține ajustarea prin *taxa prin inflație*, în condițiile date, este o fantezie. CF a subliniat acest aspect în mod repetat.

Dacă s-ar colecta venituri fiscale mult mai bine ar fi un câștig extraordinar pentru consolidarea bugetară, dar progresul în această direcție este ne semnificativ până acum. Eliminarea exceptărilor și regândirea regimului fiscal (apropos de microîntreprinderi și PFA, etc.) fac parte din lupta contra evaziunii și optimizărilor fiscale. S-a avansat încă puțin, timid, din acest punct de vedere – probabil și din cauza împotrivirii grupurilor de interese.

Plătim acum pentru nesăbuițe din trecutul îndepărtat și recent, lipsa de programare bugetară adecvată, inteligentă. Așa cum s-a greșit prin prociclicitate în ani de avânt economic, acum trebuie să fim prociclici în perioada de creștere economică încetinită (în 2023 creșterea PIB va fi probabil în jur de 2%).

Din păcate, condițiile în Europa, în lume nu sunt favorabile. Singura economie ce performează este a SUA; în UE sunt multiple probleme, cu numeroase economii care „gâfâie”.

Există marea șansă a fondurilor europene, care nu trebuie să fie ratată. Și este bine ca Guvernul să facă în așa fel încât să se asigure cofinanțare, absorbție de resurse europene la un nivel cât mai înalt. Fondurile europene pot atenua impactul contracționist al corecției bugetare, ajută finanțarea deficitelor externe (este bine că deficitul de cont curent va scădea probabil în 2023 sub 7% din PB), stimulează reforme, ajută mult modernizarea infrastructurii, digitalizarea și tranziția la economia verde.

CF reiterează importanța unor analize de eficiență a cheltuielilor publice, așa-numite *spending reviews*, care să ajute consolidarea bugetară în ansamblu. În acest an trebuie să fie efectuate asemenea analize pe sănătate și educație (ele sunt prevăzute și în PNRR). CF consideră că ar trebui să fie făcută o analiză de eficiență pe funcționarea statului, a administrației publice centrale și locale. *Spending reviews* fac parte din setul de bune practici promovate de OCDE.

#### **4. Avem nevoie de construcții bugetare realiste**

Avem nevoie de construcții bugetare realiste, de crearea de spațiu fiscal, fiindcă șocurile viitoare (legate de schimbările climatice, tranziția energetică, nevoia de apărare într-un mediu internațional tot mai complicat, adesea ostil) vor pune presiuni mari pe buget. Este de repetat că reforma pensiilor și a salarizării pun presiune suplimentară pe bugetul public și, implicit, pe consolidarea bugetară.

Corecția bugetară către un deficit bugetar de 3% din PIB nu se poate realiza până în 2025, în opinia CF; mai probabilă este finalizarea corecției bugetare în 2026. CF apreciază că măsurile adoptate până în prezent nu sunt suficiente pentru realizarea corecției pe acest orizont de timp, în afară de cazul unei colectări mult mai bune a veniturilor fiscale.

CF consideră că reformarea regimului fiscal este în continuare o cerință absolut necesară pentru consolidarea bugetară durabilă.

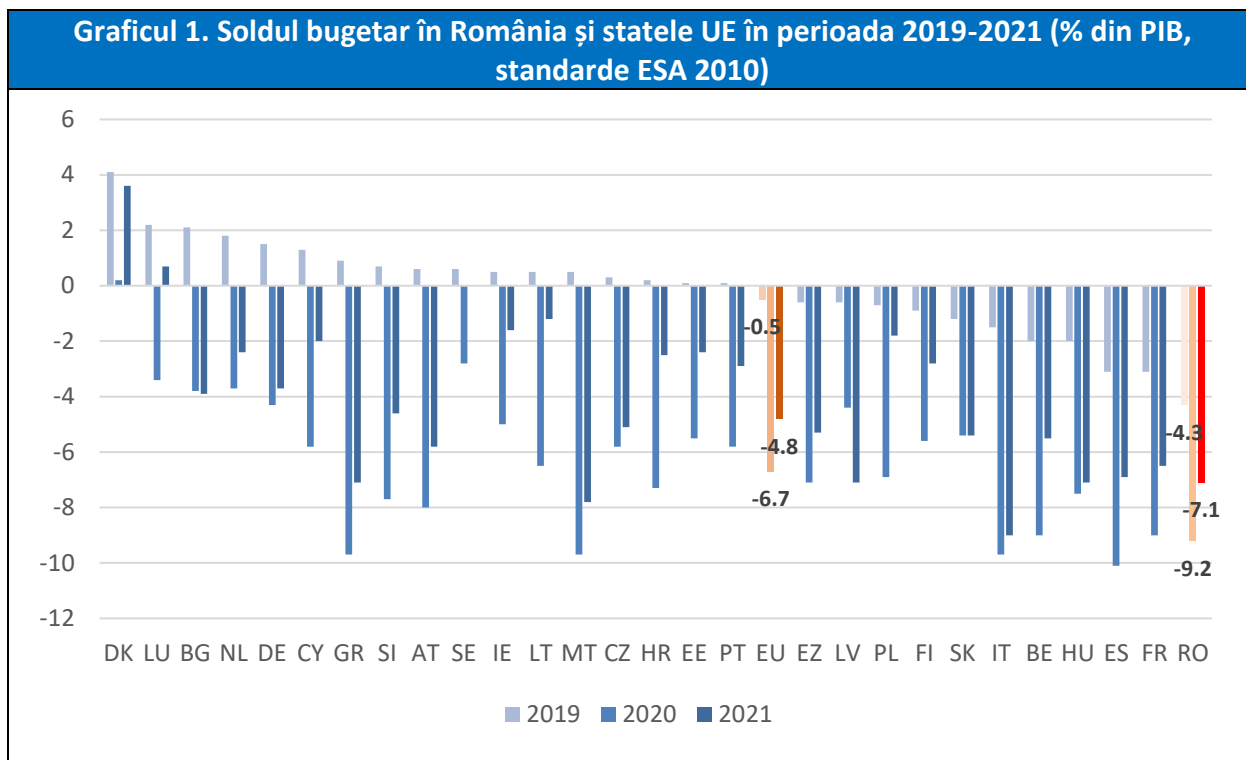
Nota-poziție privind restrângerea cheltuielilor bugetare a fost aprobată de Președintele Consiliului Fiscal, conform prevederilor art. 56, alin. (2), lit. d) din Legea nr. 69/2010 republicată, în urma însușirii acesteia de membrii Consiliului, prin vot, în ședința din data de 31 octombrie 2023.

31 octombrie 2023

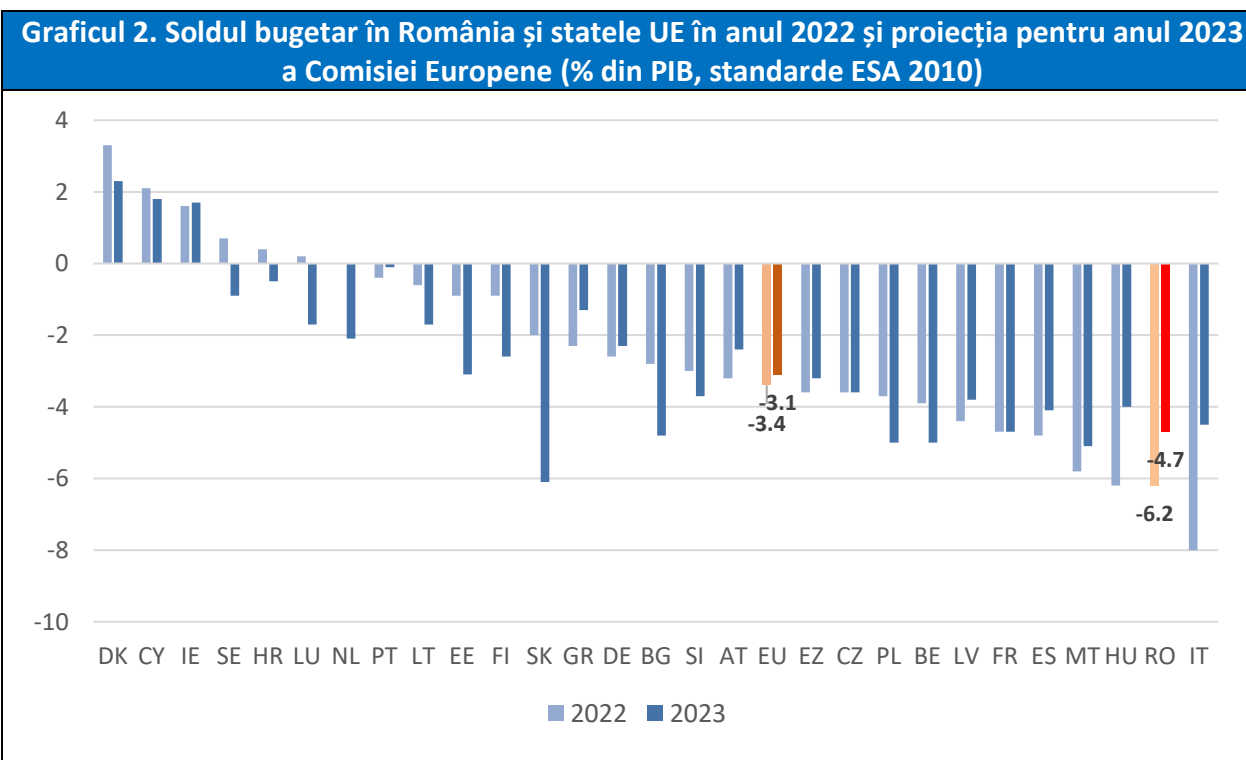
Președintele Consiliului Fiscal

Acad. Daniel Dăianu

**Anexa 1**

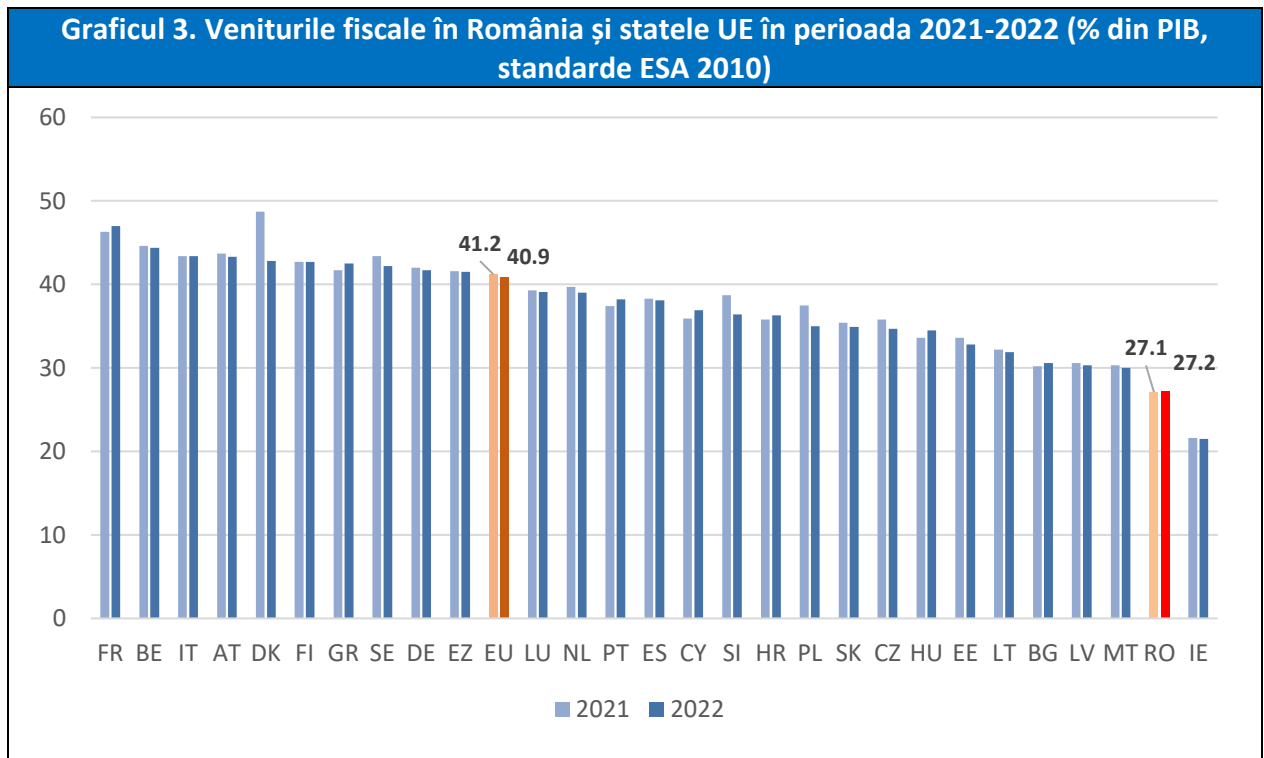


Sursa: AMECO



Sursa: AMECO

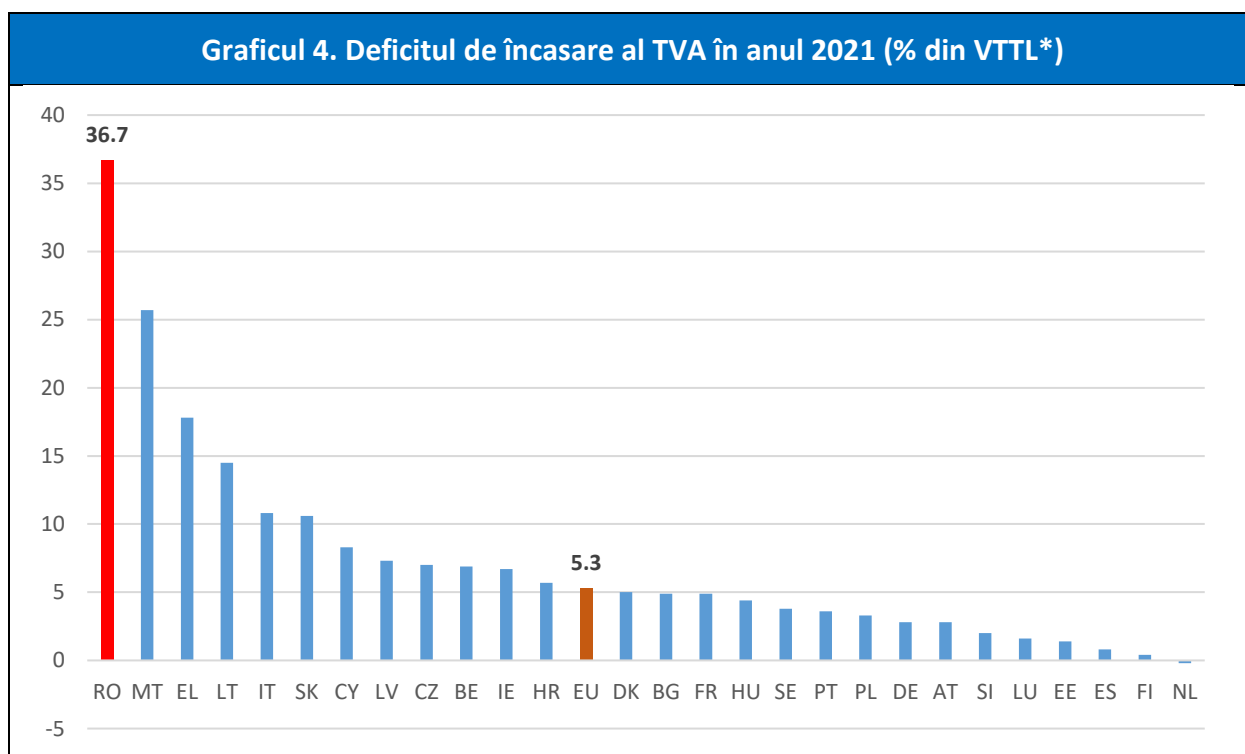
Anexa 2



Sursa: AMECO, calcule CF

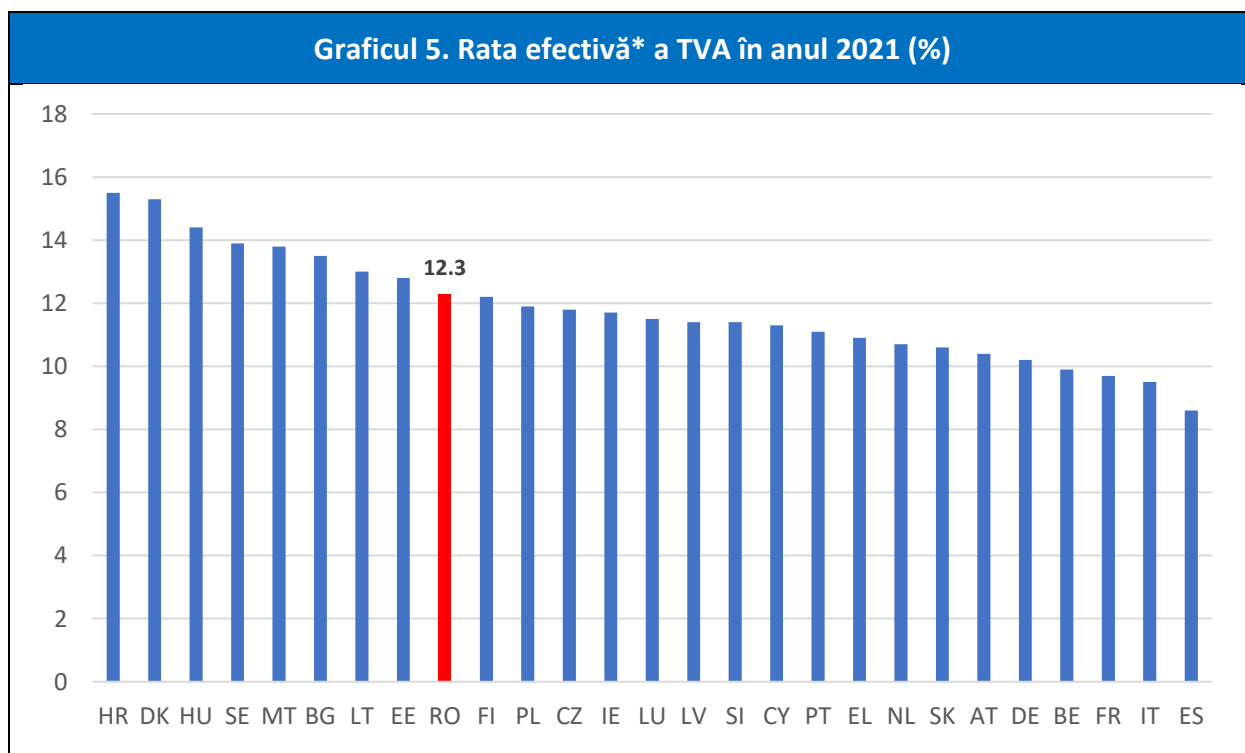


**Anexa 3**



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

\* TVA care se poate colecta teoretic în condiții de conformare deplină a agenților economici

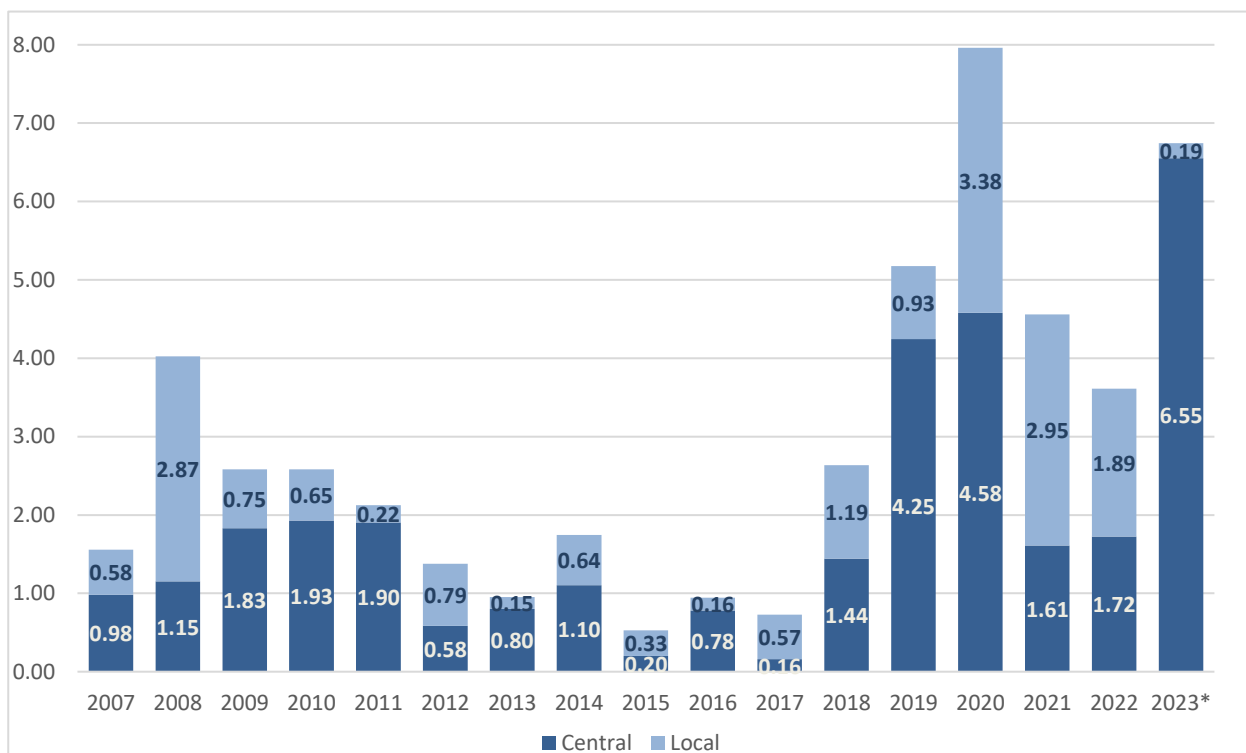


Sursa: European Commission, CASE, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M., Śmietanka, A., Sojka, A., VAT gap in the EU – Report 2023, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023

\* Rata efectivă a TVA este calculată ca raport între TVA care se poate colecta teoretic (VTTL) și baza macroeconomică de impozitare (consumul final al gospodăriilor populației și IFSLSG)

**Anexa 4**

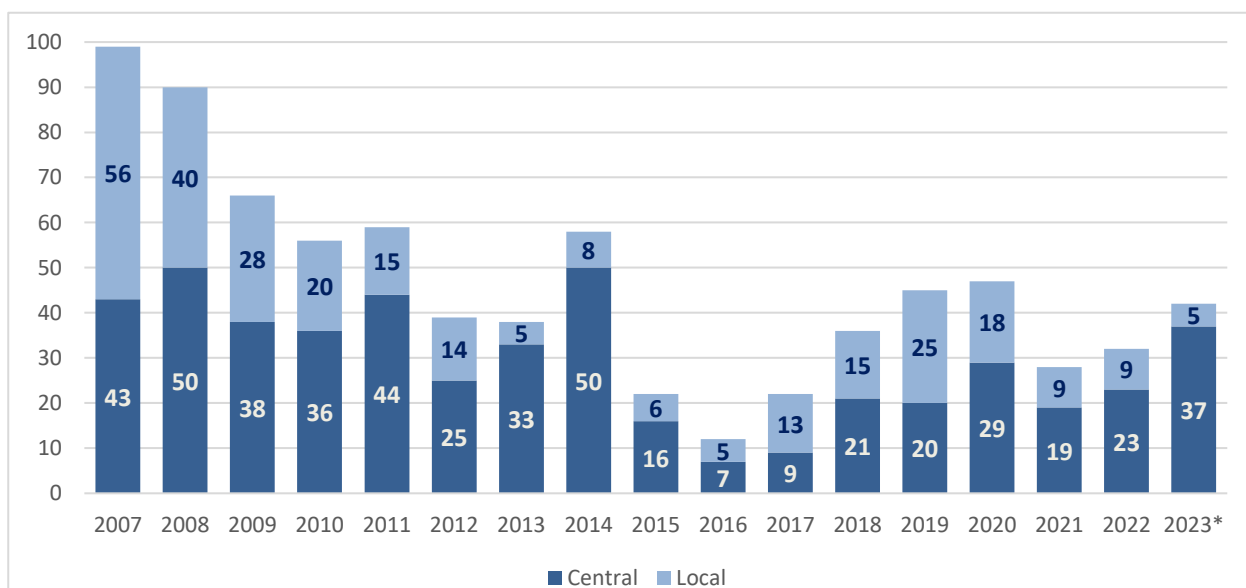
**Graficul 6. Total alocări din fondul de rezervă la dispoziția Guvernului (mld. lei)**



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

\* Hotărâri de Guvern de la începutul anului până pe 27.10.2023

**Graficul 7. Număr Hotărâri de Guvern privind alocările din fondul de rezervă**



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

\* Hotărâri de Guvern de la începutul anului până pe 27.10.2023