**PREVEDERI BUGETARE VERSUS EXECUȚIE BUGETARĂ ÎN ROMÂNIA. O ANALIZĂ A IMPLICAȚIILOR ASUPRA ECONOMIEI.**

**Abstract:**

*Relația dintre buna guvernanță și rezultatele economice și sociale este recunoscută din ce în ce mai mult. Transparența - deschiderea privind intențiile politice, formularea și punerea în aplicare a prevederilor bugetare- este un element-cheie al unei buni guvernări. Bugetul, ca document cheie al guvernului, este cel mai important document politic al partidelor aflate la guvernare. Transparența bugetului, aprobarea lui, buna execuție, este în acest context premiza unei bune guvernanțe.*

*Estimarea corectă a indicatorilor macroeconomici este foarte importantă deoarece prognoza corectă a creşterii economic și a celorlalți indicatori macroeconomici, influenţează direct prognoza veniturilor bugetare. Ca atare impactul măsurilor fiscal-bugetare trebuie cuantificat cât mai prudent și realist pentru că permite înscrierea în bugetul de stat a unor valori corecte atât la venituri cât și la cheltuieli.*

*Ca și la aprobare și la execuție, guvernul, trebuie să prezinte informații comparative similare pentru toate datele privind performanțele financiare. Un raport privind execuția bugetulului servește la încurajarea dezbaterii privind agregatele bugetare și modul în care acestea interacționează cu economia, precum și la o mai bună programare viitoare.*

*Cum au fost realizați indicatorii bugetari la venituri și cheltuieli în perioada 2013-2018 este prezentat în lucrarea de față.Analiza implicațiilor asupra economiei României a execuției bugetului în aceasta perioadă, are la bază o serie de studii relevante care evidențiază impactul politicilor bugetare asupra economiei unei țări și implicit asupra României.*

*Studiul își propune ca pe baza datelor publicate să prezinte și să calculeze diferențele dintre prevederi și realizări bugetare și să analizeze, empiric, implicațiile acestor diferențe asupra economiei românești.*

**Key words:** *Romania, buget de stat, disciplina macro-fiscală, guvernanță fiscală, venituri și cheltuieli publice*

**JEL classification:***H50, H60, H61, H63, H68*

1. **INTRODUCTION**

Bugetul statului este o previziune a cheltuielilor şi veniturilor publice pentru anul fiscal curent. Există o tendinţă în finanţelor publice actuale de a elabora un buget bianual și multianual pentru a asigura condiţiile unei dezvoltări economice sustenabile.

În economiile dezvoltate, bugetul este instrumentul cheie al politicii economice a statului. Bugetele componente ale bugetului general consolidat pot stimula creşterea anumitor sectoare economice sau poate pune piedici.

Aplicarea politicii bugetare este de competența fiecărui stat din UE. Guvernanța fiscal**-**bugetară sau cadrul fiscal**-**bugetar pot fi definite ca ansamblul de norme, proceduri, mecanisme și instituții specifice politicii bugetare. În fiecare an, bugetele publice trebuie să fie elaborate și executate în conformitate cu aceste cadre, care sunt stabilite, așa cum am arătat mai sus, pe minim doi ani.

Dacă ar fi să privim spre regulile instituite de UE în acest domeniu, guvernanța fiscală[[1]](#footnote-1) este o componentă a conceptului mai amplu al responsabilității fiscale, iar responsabilitatea fiscală are trei componente: spațiul fiscal (sau raportul dintre datoria publică și plafonul datoriei acesteia), traiectoria fiscală (adică nivelul datoriei proiectate în viitor) și guvernanța fiscală, cu subcomponente privind regulile fiscale, transparența fiscală și caracterul executoriu.

Lucrarea de față se raportează tocmai la cadrul de guvernanță fiscală al UE, care include existența de reguli fiscale numerice naționale, instituții fiscale independente și cadre bugetare pe termen mediu.Printre obiectivele guvernanței fiscale sunt incluse: obținerea de poziții bugetare solide prin reducerea prejudecăților privind deficitul, reducerea ciclicității politicii fiscale și îmbunătățirea eficienței cheltuielilor publice.

Consolidarea cadrelor fiscale, în special a normelor fiscale numerice, a apărut ca un răspuns la moștenirea crizei fiscale. Multe țări au demarat sau intenționează să reformeze normele fiscale existente și să introducă altele noi în scopul de a oferi o ancoră pe termen mediu, de a sprijini eforturile credibile de ajustare pe termen lung și de a asigura sustenabilitatea fiscală.

Bugetul trebuie să includă o perspectivă pe termen mediu care să ilustreze modul în care veniturile și cheltuielile vor evolua în anii următori. De aceea propunerile curente de indicatori bugetari trebuiesc corelate cu previziunile conținute în rapoartele fiscale anterioare pentru aceeași perioadă, cu realizările bugetare anterioare și toate abaterile semnificative observate în execuția bugetară trebuie analizate și explicate.

Pe de altă parte, dar strâns legat de nivelul veniturilor și cheltuielilor publice programate, conform teoriei echilibrului bugetar, ţinta în cazul soldului bugetului trebui să fie cât mai apropiată de zero. În Legea responsabilităţii fiscal**-**bugetare din România[[2]](#footnote-2), se prevede ca deficitul bugetar să fie consistent cu obiectivul bugetar pe termen mediu (MTO). Existenţa unor venituri suplimentare temporare, constatate cu ocazia rectificărilor bugetare, nu poate majora fără limită cheltuielile, pentru a nu afecta sustenabilitatea finanţelor publice.De asemenea efectuarea cheltuielilor, exact așa cum sunt prevăzute și aprobate în buget, trebuie urmărite și efectuate întocmai.Orice abatere, chiar și în minus are efecte asupra neîndeplinirii obiectivelor politicii bugetare anunțate, nu numai în anul de bază ci și în anii următori.

Generarea unui deficit bugetar nu este periculoasă atâta vreme cât rata reală de creştere economică este superioară ratei de creștere a deficitului public (calculat ca ponderea deficitului în PIB), iar cheltuielile publice încurajează dezvoltarea economică.

Un rol important în procesul execuției bugetare revine Trezoreriei publice care are atribuțiuni privind managementul lichidităţilor, a plăţilor și de contabilizare şi raportare pentru instituţiile publice interesate, fiind un factor care generează operaţiuni bugetare eficiente și transparente.Această instituție trebuie să asigure implementarea eficientă a bugetului în conformitate cu politicile stabilite prin legea bugetară. Instituția ar trebui să fie capabilă să răspundă posibilelor modificări ale mediului macroeconomic și a cerințelor bugetare fără a afecta managementul bugetului, în special fără a genera arierate şi a crea diferențe între prevederi și execuție.

Analiza în acest articol, pornește de la constatarea că:„*Bugetul României era lipsit de credibilitate ceea ce submina disciplina macro-fiscală.**Execuţia bugetară diferă în mod considerabil de bugetul original atât în ceea ce priveşte agregatele fiscale**cât şi compoziţia bugetului.*”[[3]](#footnote-3)

Tot în studiul citat mai sus, se arătau cauzele devierilor care sunt: estimările nerealiste ale veniturilor, existența unor bugetesuplimentare şi majorări ale cheltuielilor pe parcursul anului, adesea cauzate prevederi de cheltuieli aprobate prin legi în afara procesului bugetar și fără a se lua în considerare impactul fiscal al acestora.

Unul din obiectivele urmărite de guvernanța fiscal**-**bugetară națională este de a promova responsabilitatea fiscală, pentru a îmbunătăți eficiența cheltuielilor publice, prin creșterea transparenței și facilitarea identificării opțiunilor de realocare a resurselor (inclusiv în scopuri de stimulare a creșterii economice).

Cadrele fiscal**-**bugetare naționale sunt solide dacă urmăresc cu rigoare și perseverență modul cum sunt puse în aplicareregulile stabilite. De asemenea instituțiile trebuie să fie pregătite pentru atingerea obiectivelor bugetare naționale, obiective ce trebuiesc respectate în permanență de guvernele care se succed.

Studiul de față își propune ca pe baza datelor oficiale publicate de către instituțiile publice cu atribuțiuni în domeniul întocmirii și execuției bugetului de stat, să prezinte și să calculeze diferențele dintre prevederi și realizări bugetare și să analizeze, empiric, implicațiile acestor diferențe asupra economiei românești.

Cum au fost realizați indicatorii bugetari la capitolul venituri și capitolul cheltuieli în perioada 2013**-**2018 este prezentat în lucrarea de față (vezi Anexa nr. 1). Analiza implicațiilor asupra economiei României a execuției bugetului în aceasta perioadă, are la bază o serie de studii relevante care evidențiază impactul politicilor bugetare asupra economiei unei țări și implicit asupra României, dar și impactul nerealizării unor indicatori, atât la venituri cât și la cheltuieli.

În Anexa nr. 1 este prezentat, pentru perioada mai sus menționată, modul cum s**-**a derulat execuția bugetară comparativ cu prevederile bugetare. Pornind de la aceste date se va face o analiză privind evoluția acestor diferențe, amploarea lor, cauzele și implicațiile asupra economiei naționale.

În final se vor trage concluzii și se vor prezenta câteva soluții de îmbunătațire a situației existente.

1. **DATABASE – ANALYSIS AND RESULTS**

Așadar, în acest demers pornim de la datele furnizate în **Anexa nr. 1** referitoare la evoluția indicatorilor bugetari în perioada 2013**-**2018 atât în ceea ce privește programul cât și realizările.

**O primă constatare** este că în toți anii analizați și la aproape toți indicatorii s**-**au înregistrat diferențe față de cifrele programate.Uneori aceste diferențe au fost de ordinul miliardelor de lei, ca de exemplu:

* la capitolul „*Venituri totale*” în anii 2016, 2017 și 2013 diferențele au fost **-**11,5 md. lei, **-**5,0 md. lei, respectiv **-**5,0 md. lei. De fapt an de an, statul nu a colectat veniturile programate cu procente între –4,9% în anul 2016 și –0,5% în anul 2018,
* cele mai mari nerealizări la capitolul colectare venituri se înregistrează la „*Impozite și taxe pe bunuri și servicii*” (în principal TVA și Accize) cu diferențe de –3,5 md lei în 2016, **-**3,1 md. lei în 2014, **-**1,5 md. lei în 2013 sau –0,4 md. lei în 2015,
* și alte venituri, ca de exemplu „*Impozite și taxe pe proprietate*”, nu au fost încasate conform prevederilor legii bugetare. Doar în anul 2016 s**-**a încasat mai mult decât s**-**a programat, în ceilalți ani nerealizările au fost între –1,9 % în anul 2018 și –0,3% în anul 2015, sumele neâncasate ajungând și la peste 100 mil. lei,
* și veniturile prognozate a fi încasate de la UE în contul diverselor programe operaționale, au înregistrat mari diferențe în minus, în decursul celor șase ani analizați. În anul 2016, de exemplu, s**-**a încasat mai puțin cu 6,1 md. lei față de programat, în 2017 cu 4,4 md. lei iar în 2013 cu 3,2 md. lei. În cei șase ani s**-**a încasat de la UE mai puțin cu circa 20,5 md. lei decât s**-**a programat,
* sunt și anumite venituri care au fost încasate peste prevederile bugetare. În această situație este „*Impozitul pe salarii și venit*” care s**-**a încasat în patru din ultimii șase ani mai mult decât prevederile, cu sume între 657,5 mil. lei în 2014 și 85,3 mil. lei în anul 2016,
* și „*Contribuțiile pentru asigurări*” prevăzute în bugetul de stat, au fost încasate mai mult decât s**-**a prevăzut, în patru din cei șase ani analizați,

**-** nici capitolele de cheltuieli nu stau mai bine. Nerealizări față de program se constată la capitolul „*Cheltuieli totale*”, în anii 2016, 2014 și 2015, înregistrându**-**se diferențe în minus față de prevederi de 14,0 md. lei, 7,3 md. lei, respectiv 6,0 md. lei, de altfel în toți anii s**-**a cheltuit mai puțin decât s**-**a programat,

**-** și cheltuielile cu „*Bunuri și servicii*” înregistrează nerealizări în patru din cei 6 ani analizați, respectiv 2013**-**2016 cu sume între –2,2 și **-**1,3 md. lei. În 2017 și 2018 s**-**au înregistrat depășiri de 1,3 md. lei, respectiv 1,8 md. lei,

**-** capitolul „*Transferuri*” prezintă an de an mari nerealizări cu sume cuprinse între –1,9 md. lei în anul 2015 și **-**8,4 md. lei în anul 2016,

**-** nu s**-**a cheltuit cât s**-**a programat și în cazul „*Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile*” în 5 din cei șase ani aflați în studiu.Numai în anul 2017 s**-**au depășit cu foarte puțin prevederile (+335 mil. lei), în ceilalți ani, la acest capitol, s**-**au cheltuit mai puțini bani cu sume cuprinse între **-**36,1 mil. lei în 2018 și **-**3,4 md. lei în 2014,

**-** și „*Cheltuielile de capital*” înregistrează diferențe față de program, dar de aceasta dată se cheltuie mai mult decât se programează în patru din cei șase ani.Sumele cu care se depășește programul variază între 677 mil. lei (în anul 2015) și 1,7 md. lei (în anul 2018),

**-** doar „*Cheltuielile de personal*” (cu excepția anului 2017), în toți cei șase ani analizați, nu înregistrează diferențe majore față de program.

**A doua constatare** se referă la volumul veniturilor și cheltuielior bugetare și evoluția acestora în perioada analizată.Principalele constatări se referă la:

**-** veniturile, în termeni nominali, au avut o tendință de creștere, de la 200,4 md lei în 2013 la 295,3 md. lei în 2018,

**-** a existat și un an, 2016, când veniturile au înregistrat o scădere majoră față de anteriorul an, cu circa 10 md. lei,

**-** corelat cu creșterea totală a veniturilor și veniturile fiscale au avut aceeași tendință, adică o creștere de la 119,1 md. lei în anul 2013 la 142,5 lei în anul 2018. Iarăși, în anul 2016 față de 2015, s**-**a înregistrat o scădere a acestor venituri,

**-** dacă avem în vedere principalele impozite, constată o creștere redusă a impozitului pe profit care ajuns la 15,7 md. lei în 2018, de la 11,0 md. lei în 2013 și o evoluție sinuoasă a „*Impozitelor și taxelor pe bunuri și servicii”* care au crescut de la 78,8 md. lei în 2013 la 93,8 md. lei în 2018, cu nerealizări majore în anii 2016 și 2017. De abia în anul 2018 s**-**a încasat mai mult decât în anul 2015,

**-**„*Impozitul pe salarii și venit*”, în schimb, a rămas la nivelul anului 2013 și în anul 2018 (22,7 md. lei) deși în 2017 a atins nivelul record de 30,1 md. lei,

**-** și capitolul „*Impozite și taxe pe proprietate*” nu a suferit schimbări majore, nivelul rămânând la circa 5 md. de lei în fiecare an,

**-** sumele primite de la UE au înregistrat fluctuații, cea mai mică a fost 6,9 md lei în 2016 iar cea mai mare, 26,6 md. lei în 2018,

**-** dacă ne referim la cheltuieli, putem constata o creștere continuă, de la 216,2 md. lei în 2013 la 322,1 md lei în 2018, deși anul 2016 consemnează o scădere a cheltuielilor față de 2015 (243,4 md. lei în 2015 și 242,2 md. lei în 2016),

**-** cel mai mult au crescut cheltuielile de personal, de la 46,2 md lei în 2013 la 86,1 md. lei în 2018 (aproape s**-**au dublat),

**-**în schimb cheltuielile de capital au cunoscut o creștere de doar 5,6 md. lei în această perioadă (de la 18,0 md. lei în 2013 la 23,6 md. lei în 2018), creșterea mai puternică având loc în 2018, cu circa 4,0 md lei față de 2017,

**-**și cheltuielile cu„*Bunuri și servicii*” au crescut de la 38,5 md. lei în 2013 la 44,6 md. lei în 2018, iarăși, cu o creștere semnificativă în anul 2018,

**-**cheltuielile cu proiectele finanțate din fonduri externe, rambursabile sau nerambursabile au avut fluctuații foarte mari de la 10,7 md. lei în anul 2016 la peste 25 md. lei în anii 2015 și 2018.

**În al treilea rând**, dacă analizăm structura veniturilor și cheltuielilor ca pondere în total venituri/cheltuieli, constatăm:

**-**în ceea ce privește veniturile: „*Impozitelor și taxelor pe bunuri și servicii*” reprezintă în continuare cele mai importante surse ale statului (între 39,3% și 31% din total venituri), urmate de „*Contribuțiile de asigurări*” (între 27,2% în 2013 și 33,2% în 2018, din total venituri), de impozitul pe salarii (între 11,3% în total venituri în 2013 și 7,8% în 2018), veniturile nefiscale (între 8,1% și 9,2% din total) și veniturile din impozite pe proprietate cu o pondere foarte mică în total resurse ale statului de circa 2%,

**-**dacă analizăm structura cheltuielilor vom observa că nici aici nu sunt schimbări majore, poate doar faptul că capitolul „*Bunuri și servicii*” are o pondere din ce în ce mai redusă, ajungând la 13,8% din total cheltuieli în anul 2018, față de 17,8% în anul 2013 sau faptul că a crescut ponderea cheltuielilor cu personalul de la 21,4% din total cheltuieli în 2013 la 26,7% în 2018.

**În al patrulea rând**, se constată faptul că deficitul bugetar se încadrează mereu, în acești ani, sub procentul de 3% asumat de România.

1. **CAUZE, IMPLICAȚII ȘI CONSECINȚE**

În capitolul anterior a fost analizat modul de programare și de realizare a indicatorilor bugetari în perioada 2013**-**2018.S**-**au prezentat **patru** aspecte importante: existența diferențelor dintre cifrele programate și cele realizate, evoluția volumului, în termeni nominali, a veniturilor și cheltuielior bugetare, structura veniturilor și cheltuielilor ca pondere în total venituri/cheltuieli, inclusiv evoluția structurii și situația deficitului bugetar.

Ce se poate observa în toți acești ani este preocuparea guvernelor de a reduce și apoi de a se încadra în limita de 3% din PIB a deficitului bugetar.Acest obiectiv a fost urmărit obsesiv fără a se analiza mereu și în profunzime prin ce metode se realizează.

De aceea, în unii ani a fost atins prin creșterea veniturilor iar în alți ani prin reducerea cheltuielilor.Acest mod de încadrare într**-**un obiectiv țintă nu este mereu benefic pentru atingerea unui alt obiectiv, mult mai important, spunem noi, și anume creșterea economică sustenabilă pe termen lung.

O altă problemă importantă este menținerea și mai ales susținerea creșterii PIB, ca o garanție a creșterii posibilității de susținere a cheltuielilor publice și a creșterii nivelului de trai a cetățenilor pe o perioadă lungă de timp.

Conform lui Mugur Isărescu „*Suntem în al nouălea an de creștere economică consecutivă. Există însă câteva componente ale creșterii recente care ar fi putut fi mai favorabile. De exemplu, contribuția investițiilor a fost mai mică decât ar fi trebuit, cheltuielile de*[*consum*](https://cursdeguvernare.ro/dictionar-economic/consum)*fiind principalul motor al dinamicii PIB-ului în ultimii ani. Deși fără îndoială bunăstarea a crescut considerabil, pentru ca aceste câștiguri să dureze e nevoie de o schimbare în politicile de stimulare a investițiilor, astfel încât creșterea economică viitoare să nu ducă la o lărgire a dezechilibrelor macroeconomice.”[[4]](#footnote-4)*

Rezultă că o creșterea economică susținută doar de [consum](https://cursdeguvernare.ro/dictionar-economic/consum) nu este sustenabilă pe termen lung, România având nevoie de politici de încurajare a investițiilor.Se remarcă aici ideea de PIB potențial[[5]](#footnote-5) care este influențat de trei factori: capitalul (investițiile), munca și productivitatea totală a factorilor.

Pornind de la cele arătate în capitolul anterior și de la aspectele prezentate mai sus vom căuta elemente care să ne confirme sau infirme dacă politica bugetară a guvernului răspunde nevoii de dezvoltare sustenabilă.

**Analiza începe de la capitolul venituri** unde vedem că în condițiile în care PIB înregistrează o creștere continuă, este paradoxal faptul că **impozitul pe profit** ca și volum și de ce nu, ca și pondere în totalul resurselor statului, înregistrează o stagnare și chiar o scădere în anul 2018.

Această situație poate fi explicată parțial prin faptul că începând cu anul 2018, au fost modificate condițiile de încadrare a persoanelor juridice române în categoria microîntreprinderilor prin majorarea nivelului veniturilor realizate la data de 31 decembrie a anului fiscal precedent de la 500.000 euro la 1.000.000 euro, eliminarea condiției privind realizarea veniturilor din consultanță și management și eliminarea activităților pentru care contribuabilii nu aplică acest sistem de impunere (Fondul de Garantare a Depozitelor în sistemul Bancar, Fondul de Compensare a Investitorilor, Fondul de Garantare a Pensiilor Private, Fondul de Garantare a Asiguraților).

Același lucru se poate remarca și în cazul **impozitului pe salarii**, deși, și aici se poate invoca o scuză deoarece cota de impozitare a scăzut de la 16% la 10%. În acest caz, pe fondul reducerii ratei șomajului, a creșterii salariului minim pe economie, a salariilor în sectorul bugetar și a creșerii economice, încasările trebuiau să rămână măcar la nivelul anului anterior.

Reducerea cotei impozitului pe venit de la 16% la 10% începând cu 1 ianuarie 2018,

reforma contribuțiilor sociale: reducerea cotei totale a contribuţiilor sociale obligatorii, per total cu 2%, de la 39,25% la 37,25%, reducerea numărului contribuţiilor sociale la 2 contribuţii datorate de angajat (CAS, CASS), introducerea contribuţiei asiguratorii de muncă datorate de angajator, modificarea sarcinii fiscale a obligaţiilor privind contribuţiile sociale obligatorii datorate de angajat şi angajator, în sensul că CAS şi CASS sunt datorate numai de către angajat și reducerea cotei de transfer către pilonul II de la 5,1% la 3,75% începând cu 1 ianuarie 2018, sunt singurele modificări în filozofia fiscală a guvernelor, în perioada 2013**-**2018.

De remarcat faptul că nici in momentul de față impactul acestor măsuri asupra economiei și a bugetului nu este nici la această dată suficient de clar astfel încât să ne arate că a fost o măsură benefică asupra societății în ansamblu.

În legătură cu „*Impozitele și taxele pe bunuri și servicii*”, acestea rămân în continuare cele mai importante resurse ale statului, deși în scădere ca procent în total venituri (între 39% și 31% din total venituri), mai ales în ultimii ani.Se constată o imprevizibilitate în realizarea lor, datorată evaziunii fiscale ridicate, colectării defectuoase sau scăderii cotelor de impozitare din ultimii ani (cu referință la TVA).

S**-**au constatat tendințe contradictorii deoarece în ultimii ani au tot avut loc reduceri de TVA, ultima în 2017: „*As of January 2017, Romania reduced its standard rate from 20 to 19. The change of the standard rate in 2017 and earlier in 2016 had a substantial impact on the effective rate, which fell to 12.7 percent*.”[[6]](#footnote-6)

TVA**-**ul neâncasat în anul 2017 se ridică la suma de 29.3 md. lei.Valoarea TVA posibil de încasat, măsoară eficiența aplicării TVA și a măsurilor de conformitate în fiecare stat membru și oferă o estimare a pierderilor de venituri din TVA datorate fraudei și evaziunii, evitării impozitelor, falimentelor, insolvențeI financiare, precum și a erorilor instituțiilor publice responsabile în domeniu.[[7]](#footnote-7)

„*Impozitele și taxele pe proprietate*”, rămân „*cenușăreasa*” veniturilor bugetului, de multă vreme. Statului român parcă îi este frică să înceapă impozitarea în acest domeniu. Ne gândim că ar putea începe cu marile averi și proprietăți acumulate deja, unele fiind acumulate prin mijloace nu tocmai legale, nu mai vorbim de cele morale.

Și pentru a încheia imaginea asupra veniturilor, să nu uităm „*Contribuțiile pentru asigurări*” care sunt o sursă importantă a bugetului de stat, având aproape în fiecare an un nivel apropiat de cel al „*Impozitelor și taxelor pe bunuri și servicii.*”

Dacă aruncăm o privire asupra cheltuielilor remarcăm aceeași problemă constatată și în cazul veniturilor, adică mereu s**-**au înregistrat diferențe între nivelurile planificate și cele realizate.

Dacă vom încerca să distingem o filozofie bugetară în domeniul cheltuielilor se poate vedea cu claritate o „*aplecare*” spre dirijarea resurselor spre cheltuieli cu salariile și asistență socială.

Constatăm o creștere spectaculoasă a cheltuielor cu salariile, care aproape s**-**au dublat din 2013 până în 2018. În plin avânt economic, guvernul a direcționat importante sume către măsuri de majorare a salariilor din sectorul public și a pensiilor, cu impact asupra potențialului de creștere economică al României.

Și nivelul cheltuielilor cu asistența socială a rămas mereu ridicat în totalul cheltuielilor și a crescut constant din 2013 până în 2018, ultimul an analizat.

Constatăm și faptul că un capitol important: „*Cheltuieli cu bunuri și servicii*” crește extrem de timid, cantonându**-**se în zona de 40 md. lei în toată perioada analizată.Acest gen de cheltuieli conduc la creșterea cererii de bunuri și prin urmare la un volum sporit de investiții atât în sectorul privat cât și în cel public.

Un capitol important al bugetului îl reprezintă cheltuielile alocate investițiilor publice.„*Investițiile publice și private în infrastructură, educație, sănătate, incluziune socială și inovare ar îmbunătăți productivitatea și creșterea pe termen lung.*”[[8]](#footnote-8) În general, investițiile în toate domeniile de activitate influențează creșterea economică. Acest lucru este demonstrat în teorie și practică și prin „*efectul de antrenare*” a investițiilor.

„*Efectul de antrenare*” a investițiilor se referă proiecte de investiții care duc la reacții în lanț în întreaga economie: angajarea de forță de muncă necesară pentru realizarea proiectelor de investiții și impactul pozitiv indus asupra producției din diversele industrii care concură la realizarea acestora. Ulterior, acest mediu economic favorabil va accelera investițiile străine și autohtone în zonele defavorizate, ducând la scăderea șomajului, creșterea cererii de oameni educați și creșterea salariilor.

Presiunea din piața muncii va duce la creșterea numărului de angajați și mărirea salariilor, reflectate și în creșterea veniturilor bugetare și reducerea presiunii pe bugetul de asigurări sociale și a cererii. În final, efectul ar fi creșterea PIB**-**ului și scăderea presiunii pe importuri prin satisfacerea cererii din producția internă.

Dacă aruncăm o privire asupra acestor cheltuieli vom constata că se regăsesc în trei mari capitole din bugetul de stat: cheltuieli de capital, proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile și proiecte cu finanțare din fonduri externe cu finanțare rambursabilă.

Se poate vedea o inconsistență în ceea ce privește cheltuielile pentru investiții, atât în programare cât și în realizare. Acest lucru rezultă atât din deviațiile față de program a realizărilor cât și din modul cum se programează aceste cheltuieli (sunt ani în care se bugetează sume mai mici decât în anul anterior).

De fapt, execuțiile bugetare istorice ne arată în mod constant deviații foarte mari de la sumele bugetate inițial sau în urma rectificărilor bugetare în sensul efectuării de cheltuieli cu investițiile inferioare alocărilor. Dacă vrem să vedem importanța dată acestor cheltuieli, putem constata că cele de capital nu reprezintă mai mult de 7**-**8% din total și volumul lor nu a depășit decât în anul 2018 suma de 20 md. lei.

Cheltuielile cu investițiile din fonduri externe cu finanțare rambursabilă sau nerambursabilă au atins valoarea maximă de circa 25 md. lei în 2018 iar valoarea minimă a fost de circa 10 md. lei în 2016.

Fluctuațiile în cheltuirea sumelor alocate pentru investiții de la UE arată, inconsistența politicilor în domeniul investițiilor.Acest lucru se datorează faptului că cei responsabili nu au avut proiecte de investiții eligibile, în mod continuu, cu documentații complete, în domenii eligibile, cu analize și studii convingătoare pentru a fi finanțate.

**CONCLUSIONS**

Puține lucruri schimbate față de perioada anterioară, putem observa în modul de construcție și de execuție a bugetului statului în perioada analizată.Aceleași diferențe, uneori foarte mari, între cifrele programate și cele realizate, aceleași surse de venituri, în care baza o reprezintă „*Impozitele și taxele pe bunuri și servicii”,* aceeași ineficiență în colectarea impozitelor, eterna evaziune fiscală și neputința a statului de a o stopa, nemaivorbind de marile probleme avute cu accesarea fondurilor europene.

Și la capitolul cheltuieli, lucrurile nu stau mai bine.Cheltuielile programate nu se realizează, alocările, mai ales în ultimii doi ani merg în special spre salarii și asistență socială, există nerealizări majore în sectorul investițiilor.

Toate acestea conduc spre o credibilitate bugetară scăzută care subminează transparenţa şi predictibilitatea fiscală şi contribuie la creşterea dezechilibrelor fiscale. Legea privind responsabilitatea fiscală care stabilește cerinţe mai puternice pentru disciplina fiscală, inclusiv angajamentul privind ţintele macro fiscale pe termen mediu nu este respectată sau când nu convine, este modificată.

Așa cum rezultă din capitolele anterioare, bugetul României, se abate în mod semnificativ de la bugetul inițial atât în ceea ce priveşte agregatele fiscale cât şi compoziţia, adică bugetul aprobat nu este un document credibil.

Cea mai gravă problemă pare a fi nivelul alocat cheltuielilor pentru investiții care nu pot asigura o creștere durabilă pe termen mediu și lung, acompaniată, aproape în fiecare an, de abaterile semnificative între programări și realizări.Nu putem remarca decât faptul că avem un grad de absorbție a fonduriilor europene foarte scăzut și că nivelul cheltuielilor de capital este redus.

Cauzele abaterilor sunt estimările nerealiste ale veniturilor şi cheltuielilor, bugetele suplimentare substanţiale care sunt adesea datorate cheltuielilor create prin legi adoptate în afara procesului bugetar neacordându**-**se atenţie suficientă implicaţiilor fiscale ale acestora. Abaterile acoperă o gamă variată de elemente de venituri și cheltuieli, cu sume uneori de ordinul a miliarde lei.

Aceste abateri sunt un rezultat al slăbiciunilor instituţionale în sistemul bugetar, în special lipsa un proces bugetar puternic de sus în jos. Procesul bugetar este puternic determinat de cereri de cheltuieli fără acoperire cu resurse posibil de realizat.

Mereu, estimarea veniturilor este supusă presiunilor politice ascendente pentru a permite creşteri artificiale ale resurselor disponibile. Estimarea este folosită ca ţintă de venit pentru ANAF şi deci este în mod voit optimistă.

În plus de aceasta, bugetul efectiv rămâne strict o chestiune anuală extrem de slab legată de prognoza fiscală pe termen mediu.

În lipsa unei strategii de buget pe termen mediu credibilă pentru a ghida deciziile bugetare anuale, politica fiscală continuă să se abată de la calea durabilă pe termen mediu.

Trebuie să analizăm dacă devierile în execuția bugetară se datorează indisciplinei financiare a celor responsabili cu acest proces, prevederilor nerealiste din buget sau politicilor bugetare ambigue duse de guvern. Doar după aceea vom putea căuta metode ca aceste lucruri să nu se mai întâmple.

**Câteva propuneri de ieșire din această situație se referă la:**

**-**prognozarea realistă a veniturilor este baza unei bugetări credibile,interzicerea existenței diferențelor dintre sumele programate și cele realizate mai mari de 0,5%,

**-**schimbarea filozofiei fiscale și trecerea la impozitarea treptată a proprietății și averii.Actualul sistem, bazat pe impozitele pe consum nu generează decât impredictibilitate, evaziune fiscală și inechitate socială,

**-**instituţionalizarea procesului bugetar de sus în jos.Acest lucru înseamnă căo decizie obligatorie este stabilită pe baza resurselor disponibile. Această decizie este luatăpe baza componentelor fiscale care sunt conforme cu stabilitatea macro**-**economică indiferent de nevoile decheltuieli sectoriale. Apoi, odată stabilit nivelul de cheltuieli, se stabilesc alocările strategice și se transpun în plafoane multianuale pe sectoare individuale. Acestedecizii sunt generate de priorităţile politicii guvernamentale. Acest lucru cere cadeciziile luate să fie respectate şi să se adere la ele toţi actorii implicaţi în exerciţiul bugetar,

**-** cheltuielile cu investițiile trebuie să reprezinte o prioritate națională, trebuiesc urmărite atât ca realizări comparativ cu programările și mai ales ca politică de alocare mult mai consistentă față de alte cheltuieli,

**-**MFP trebuie să fie un organism puternic, lucru necesar pentru a face ca procesul bugetar de sus în jos să funcţioneze în mod practic și pragmatic.

1. **REFERENCES**
2. **Books, and articles of specialized journals**

**1.ANAF,** *Raport privind execuţia bugetară finală pe anii 2013-2018*

**2.Balcerowicz Wojciech, Maftei Anamaria, Varga Janos**, *Labour Taxation in Romania: Revised, but not changed*, European Commission, Economic brief 050, September, 2019

**3.Banca Mondială**, *Analiza funcțională a administrației publice centrale din România*, studiu cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative în perioada 5 iulie 2010 – 4 iulie 2011, beneficiar Secretariatul General al Guvernului

**4.Center for Social and Economic Research,** *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report*,Client: Directorate General Taxation and Customs Union, Warsaw, 04.09.2019

**5.Consiliul Fiscal**, *Raport anual 2018*

**6.Dumitrescu Bogdan**,*Guvernanța fiscală la nivel european. Implicații pentru România, Conferinţa Guvernanţa economică în UE şi reforma UEM*, 10.03.2016

**7.European Commission**, *Semestrul European - Fișă Tematică Guvernanța Fiscal-Bugetară Națională*, 22.11.2017

**8.European Commission**, *Report on Public Finances in EMU 2018*, Institutional Paper 095, January 2019

**9.European Commission**, *Country Report Romania 2019 Including an In-Depth Review on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, Bruxelles, 27.02.2019

**10.European Fiscal Board**, *Assessment of EU fiscal rules with a focus on the six and two-pack legislation,* Raport, European Commission, Bruxelles,11.09.2019

**11.Isărescu Mugur,** Discurs introductiv în cadrul conferinței „*15th Anniversary of the 2004 Enlargement: Looking back, looking forward*”, Banca Națională a Austriei, Viena, 08.04.2019

**12.Mazzucato Mariana,** *Governing Missions in the European Union*, Comisia Europeană, June 2019

**13.MFP**, *Strategiile fiscal bugetare pe anii 2013-2021*

**14.OECD,** *Best Practices for Budget Transparency,*2002

**15.Sherwood Monika**, *Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States,* European Commission*,* Discussion Paper 021, December 2015

1. **Legislation**

**1.**Directiva 2011/85/UE a Consiliului din 08.11.2011 privind cerințele referitoare la cadrele bugetare ale statelor membre

**2.**Legea responsabilităţii fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată

**C. Internet**

**1.**<http://www.mfinante.gov.ro/pagina.html;jsessionid=fBVXSMwZyoRl7JFcinvaNHo2M0pAKcPa8bZlOM.www1:server15?categoriebunuri=proiect-buget,buget,rectificari-bugetare&pagina=domenii&menu=Buget>

**2.**<http://www.mfinante.ro/strategbug.html?pagina=domenii>

1. **ENDNOTES**

*[1]*

**Anexa nr 1. Evoluția veniturilor și cheltuielilor bugetare în perioada 2013-2018 - prevederi bugetare versus realizări**







Sursa: prelucrare după ANAF, Raport privind execuţia bugetară finală pe anii 2013-2018

1. Referitor la aceasta, Directiva 2011/85/UE stabilește cadrul bugetar al statelor membre UE, cunoscut sub numele de pachet de șase măsuri (the „*Six-Pack*”), care a stat la baza Tratatului de la Maastricht din 1992 și a consolidat Pactul de stabilitate și creștere [↑](#footnote-ref-1)
2. Legea responsabilităţii fiscal-bugetare nr. 69/2010, republicată [↑](#footnote-ref-2)
3. Banca Mondială, *Analiza funcțională a administrației publice centrale din România*, studiu cofinanțat din Fondul Social European, prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative în perioada 5 iulie 2010 – 4 iulie 2011, beneficiar Secretariatul General al Guvernului, pag. 9 [↑](#footnote-ref-3)
4. # Isărescu Mugur, Discurs introductiv în cadrul conferinței „*15th Anniversary of the 2004 Enlargement: Looking back, looking forward*”, Banca Națională a Austriei, Viena, 8 aprilie 2019

   [↑](#footnote-ref-4)
5. PIB-ul potențial este definit ca fiind „*cel mai înalt nivel al  PIB posibil de menținut pe termen lung  de către economia națională.Este nivelul pe care o economie îl poate susține în condițiile unei utilizări depline a factorilor de producție, cu un nivel scăzut al șomajului și fără tensiuni inflaționiste*”  [↑](#footnote-ref-5)
6. Center for Social and Economic Research, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report,* Client: Directorate General Taxation and Customs Union, Warsaw, 04.09.2019, pg. 45 [↑](#footnote-ref-6)
7. Conform studiului arătat mai sus [↑](#footnote-ref-7)
8. European Commission, Country Report Romania 2019 Including an In-Depth Review on the prevention, Brussels, 27.02.2019, pag. 3 [↑](#footnote-ref-8)