



Notă-poziție privind bugetul public și regulile fiscale

Introducere

În 23 septembrie 2024, Guvernul a adoptat, prin OUG nr. 113 și prin OUG nr. 114, prima rectificare a bugetului general consolidat pe anul în curs. Aceasta a prevăzut o majorare amplă a țintei de deficit bugetar în standarde *cash*, de la 5% din PIB, în proiectul de buget, la 6,94% din PIB.

În Opinia sa cu privire la proiectul de rectificare din septembrie 2024, Consiliul Fiscal (CF) a apreciat că ținta de deficit bugetar, de 6,94% din PIB, era una optimistă, fiind fundamentată pe ipoteze care supradimensionau veniturile bugetare, respectiv subdimensionau cheltuielile bugetare. Astfel, CF a apreciat drept plauzibil un deficit bugetar *cash* în jur de 8% din PIB în 2024, semnalând și riscul depășirii semnificative a acestui nivel în situația unei creșteri rapide a cheltuielilor.

În 5 decembrie 2024, Guvernul a adoptat OUG nr. 138 privind modificarea și completarea unor acte normative în domeniul fiscal-bugetar, precum și pentru reglementarea altor măsuri. În cadrul acesteia, prin derogare de la Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 și de la prevederile din Legea nr. 417/2023 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2024, au fost adoptate o serie de prevederi care au vizat modificarea acestor plafoane față de valorile stabilite la rectificarea operată în septembrie 2024.

Revizuirea plafoanelor a vizat atât soldul bugetului general consolidat și al bugetului de stat, cât și plafoanele stabilite pentru cheltuielile totale și cheltuielile de personal. Urmare a acestor ajustări, **plafonul pentru deficitul bugetului general consolidat în anul 2024 a fost majorat la 7,9% din PIB în termeni ESA și la 8,58% din PIB în standarde *cash*. Această revizuire echivalează practic cu o nouă rectificare a bugetului public.**

În 2024, similar anului precedent, Guvernul a continuat să utilizeze masiv și discreționar fondul de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului (FRB) prin derogări de la prevederile Legii responsabilității fiscal-bugetare și ale Legii privind finanțele publice.

Este de notat că CF a pledat constant în analizele sale pentru realism și prudență în construcțiile bugetare și pentru măsuri care să respecte regulile fiscale, să țină cont de criteriile de transparență și bune practici.

Revizuirea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2024

În 5 decembrie 2024, Guvernul a adoptat OUG nr. 138 privind modificarea și completarea unor acte normative în domeniul fiscal-bugetar, precum și pentru reglementarea altor măsuri. În cadrul acesteia, prin derogare de la Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 și de la prevederile din Legea nr. 417/2023 pentru aprobarea plafoanelor unor indicatori specificați în cadrul fiscal-bugetar pe anul 2024, au fost adoptate o serie de prevederi care au vizat modificarea acestor plafoane față de valorile stabilite la rectificarea operată în septembrie 2024.

Revizuirea plafoanelor a vizat atât soldul bugetului general consolidat și al bugetului de stat, dar și plafoanele stabilite pentru cheltuielile totale și cheltuielile de personal. Urmare a acestor ajustări, **plafonul pentru deficitul bugetului general consolidat în anul 2024 a fost majorat la 7,9% din PIB în termeni ESA și la 8,58% din PIB în standarde cash.**

Principalele revizuii ale plafoanelor, în raport cu cele stabilite la rectificarea din septembrie 2024, sunt detaliate mai jos:

- Plafonul nominal al deficitului bugetului general consolidat a fost majorat cu 29 mld. lei, de la 122,8 mld. lei, la 151,8 mld. lei. Revizuirea este echivalentă cu o creștere a deficitului bugetului general consolidat, în standarde *cash*, de la 6,94% din PIB, la 8,58% din PIB.
- Plafonul deficitului bugetului general consolidat, în standarde ESA, a fost stabilit la 7,9% din PIB. În bugetul inițial pentru anul 2024, ținta pentru deficitul ESA era de 4,9% din PIB.
- Plafonul nominal al deficitului primar al bugetului general consolidat a fost majorat cu 29 mld. lei, de la 85,6 mld. lei, la 114,6 mld. lei. Ajustarea este echivalentă cu o creștere a deficitului primar al bugetului general consolidat de la 4,84% din PIB, la 6,48% din PIB.
- Plafonul nominal al deficitului bugetului de stat a fost majorat cu 30,3 mld. lei, de la 131,1 mld. lei, la 161,4 mld. lei. Modificarea este echivalentă cu o creștere a deficitului bugetului de stat de la 7,41% din PIB, la 9,12% din PIB.
- Plafonul privind datoria publică a fost ajustat ascendent de la 51,5% din PIB, la 54,5% din PIB.
- Plafoanele nominale ale cheltuielilor totale, exclusiv asistența financiară din partea Uniunii Europene și a altor donatori, au fost revizuite ascendent cu:
 - +19,3 mld. lei pentru bugetul general consolidat, de la 665,9 mld. lei la 685,2 mld. lei, echivalent cu o creștere de 1,1 puncte procentuale din PIB în comparație cu rectificarea din septembrie 2024 (de la 37,65% din PIB, la 38,75% din PIB);
 - +16,6 mld. lei pentru bugetul de stat, de la 387,7 mld. lei la 404,3 mld. lei, implicând o creștere de la 21,9% din PIB, la 22,9% din PIB;
 - +6,6 mld. lei pentru bugetul general centralizat al unităților administrativ-teritoriale, de la 138,2 mld. lei la 144,8 mld. lei, echivalent cu o creștere de la 7,8% din PIB, la 8,2% din PIB;
 - +5 mil. lei pentru bugetul fondului național unic de asigurări sociale de sănătate;

- +2,9 mld. lei pentru bugetul instituțiilor/activităților finanțate integral și/sau parțial din venituri proprii, de la 50,4 mld. lei la 53,3 mld. lei, implicând o creștere de la 2,85% din PIB, la 3% din PIB;
- +4,6 mld. lei pentru alte bugete componente ale bugetului general consolidat, de la 20,1 mld. lei la 24,7 mld. lei, echivalent cu o creștere de la 1,1% din PIB, la 1,4% din PIB.
- Plafoanele nominale ale cheltuielilor de personal au fost majorate cu:
 - +1,6 mld. lei pentru bugetul general consolidat, de la 164,2 mld. lei la 165,8 mld. lei, echivalent cu o revizuire de la 9,3% din PIB (nivel stabilit la rectificarea din septembrie 2024), la 9,4% din PIB;
 - +1,6 mld. lei pentru bugetul de stat, de la 88,7 mld. lei la 90,3 mld. lei, echivalent cu o modificare a ponderii acestora în PIB de la 5,01%, la 5,1%;
 - +5 mil. lei pentru bugetul fondului național unic de asigurări sociale de sănătate.

În afară de modificarea plafoanelor, OUG nr. 138/2024 a autorizat Ministerul Finanțelor să diminueze sumele prevăzute la capitolul „Venituri suplimentare încasate din digitalizare”. Trebuie menționat că, în cadrul acestei categorii, au fost prevăzute venituri de 10,5 mld. lei în bugetul pe anul 2024, nivelul acestora fiind menținut și la rectificarea din luna septembrie. Diminuarea sumelor prevăzute la acest capitol conduce, implicit, la creșterea deficitului bugetar.

Revizuirea plafoanelor stabilite anterior, precum și diminuarea veniturilor suplimentare încasate din digitalizare au confirmat opiniile exprimate de CF asupra bugetului pe anul 2024 și asupra rectificării operate în luna septembrie. Astfel, CF a evidențiat în opiniile sale subdimensionarea unor categorii de cheltuieli bugetare, a atras atenția asupra măsurilor discreționare de creștere a cheltuielilor de personal și asupra incertitudinilor privind cheltuielile de asistență socială și a semnalat că includerea *ex-ante* în construcția bugetară a veniturilor preconizate a se încasa din digitalizare nu este prudentă.

Utilizarea fondului de rezervă bugetară la dispoziția Guvernului pe parcursul anului 2024

În 14 mai 2024, Guvernul a adoptat OUG nr. 46/2024 privind unele măsuri bugetare și pentru modificarea și completarea unor acte normative care, printr-o serie de derogări de la Legea privind finanțele publice, Legea responsabilității fiscal-bugetare și de la alte legi, a revizuit, pentru anul 2024, modul de funcționare a FRB. Mai exact, ordonanța menționată a prevăzut că în 2024: (i) din FRB se pot aloca, pe bază de hotărâri ale Guvernului, sume pentru finanțarea cheltuielilor curente și de capital ale ordonatorilor principali de credite; (ii) ordonatorii principali de credite ai bugetului de stat disponibilizează la FRB, în termen de o zi lucrătoare de la data solicitării Ministerului Finanțelor, creditele de angajament și creditele bugetare reținute în proporție de 10%; (iii) sumele prevăzute în bugetele ordonatorilor principali de credite la titlul 56 „Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile (FEN) postaderare”, la titlul 58 „Proiecte cu finanțare din fonduri externe nerambursabile aferente cadrului financiar 2014-2020”, la titlul 60

„Proiecte cu finanțare din sumele reprezentând asistența financiară nerambursabilă aferentă PNRR”, precum și la titlul 61 „Proiecte cu finanțare din sumele aferente componentei de împrumut a PNRR” pot fi cedate la FRB, prevăzut în bugetul de stat pe anul 2024, cu respectarea prevederilor art. 54 alin. (1) din Legea nr. 500/2002, cu modificările și completările ulterioare.

Până în prezent, datele privind alocările din FRB indică o utilizare fără precedent a acestuia pentru echilibrarea bugetelor ordonatorilor de credite, mai ales ale ordonatorilor de credite de la nivelul administrației centrale. Până la data de 12 decembrie 2024, din FRB au fost alocați 62,5 mld. lei (57,2 mld. lei la nivelul administrației centrale și 5,3 mld. lei la nivelul administrațiilor locale). Ponderea sumelor utilizate din FRB în totalul cheltuielilor bugetare este, până în prezent, de circa 9,4%, în creștere cu 4,2 pp față de 2023 și cu 8,2 pp mai mult decât media perioadei 2007-2023. De notat că, până în anul 2022, ponderea alocărilor din FRB în total cheltuieli bugetare a variat într-un interval cuprins între 0,2%, în 2015, și 1,9%, în 2020.

În 2024, 96% din alocările din FRB au fost efectuate după data de 14 mai, când au fost adoptate derogările privind modul de funcționare a FRB. Astfel, până la 14 mai 2024, din FRB au fost alocate 2,5 mld. lei, între 14 mai și 23 septembrie (data adoptării rectificării bugetare), din FRB au fost alocate 27,5 mld. lei, iar din 24 septembrie până în 12 decembrie, din FRB au fost alocate 32,5 mld. lei. De remarcat că, în ciuda rectificării bugetare adoptate în 23 septembrie, Guvernul a continuat să utilizeze FRB pentru echilibrarea bugetelor ordonatorilor de credite, fapt ce ar putea indica o proiecție nerealistă a agregatelor bugetare.

Prin aceste măsuri, ca și în 2023, autoritățile au creat un cadru care permite utilizarea FRB pentru echilibrarea bugetelor locale și centrale, fără a mai fi necesare acte de rectificare a bugetelor anuale. În aceste condiții, rămân de actualitate atenționările CF¹ privind faptul că utilizarea FRB pentru realocarea resurselor la nivelul bugetului general consolidat implică riscuri majore, de la lipsa de transparență în execuția bugetară, până la utilizarea discreționară și accentuarea recurgerii la derogări de la regulile fiscale.

Concluzii

În ultimii ani, regulile fiscale au fost eludate prin multiple derogări de la legislația în vigoare. Aceste derogări discreționare reflectă lipsa unor programări bugetare realiste și echilibrate, nu respectă principiul transparenței și nu sunt însoțite de comunicări publice coerente care să le justifice. **Această apreciere nu subestimează presiunile mari pe buget ca urmare a succesiunii de șocuri adverse mari (pandemie, criza energetică, războiul din Ucraina), ci vrea să arate că aceste circumstanțe deosebite nu anulează nevoia de a avea programări bugetare realiste.**

Începând cu anul 2025, este nevoie ca bugetul general consolidat să fie construit plecând de la premise care să respecte regulile fiscale și, mai ales, să înceapă consolidarea fiscal-bugetară în mod credibil. Odată cu adoptarea noului cadru de guvernanță al Uniunii Europene, bugetul

¹ A se vedea *Nota-poziție privind restrângerea cheltuielilor publice a CF*, publicată în 31 octombrie 2023.

general consolidat trebuie să aibă în vedere principiile și regulile stabilite de acest cadru, transpunerea acestora la nivel național fiind realizată prin planul bugetar-structural pe termen mediu (PBSTM).

În 26 noiembrie 2024, Comisia Europeană a aprobat PBSTM transmis de România². Prin acesta, țara noastră își asumă o serie de angajamente cu privire la ponderea veniturilor și cheltuielilor bugetare în PIB, în următorii 7 ani, cu scopul de a reduce deficitul bugetar sub 3% din PIB, respectiv de a asigura o traiectorie descendentă a ponderii datoriei publice în PIB la sfârșitul perioadei de ajustare. Prin PBSTM, s-a stabilit un set de reforme și investiții pentru următorii 7 ani, care să asigure dezvoltarea sustenabilă a economiei.

Regulile fiscale naționale și cele ale noului cadru de guvernanță a Uniunii Europene, transpuse în PBSTM, pot reprezenta ancore credibile în jurul cărora să fie construite bugete anuale realiste. În acest sens, pentru a asigura predictibilitate mediului intern de afaceri, pentru a păstra încrederea investitorilor în România, cât și pentru a stimula dezvoltarea economică sustenabilă, este esențial ca proiectul de buget pe anul 2025 să includă măsuri credibile și transparente de ajustare a deficitului bugetar.

Potrivit art. 13 din Legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010, Guvernul este obligat la adoptarea de măsuri specifice având în vedere nivelul datoriei publice actuale și al celui probabil. Pentru 2025, PBSTM (care a fost convenit cu CE) prevede un deficit bugetar de 7% din PIB.

Prezenta notă-poziție 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 17 decembrie 2024.

17 decembrie 2024

Președintele Consiliului Fiscal

Acad. Daniel DĂIANU

² https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#romania