

# IMPORTANȚA DISCIPLINEI ȘI FLEXIBILITĂȚII BUGETARE ÎN PROCESUL DE ELABORARE A BUGETULUI

**Dr. Alin DOBRE** – Expert superior

Unitatea de Coordonare a Relațiilor Bugetare cu Uniunea Europeană  
Ministerul Finanțelor Publice

<b>Rezumat</b>	<b>Abstract</b>
<p>Implementarea unui buget modern, orientat spre rezultate și detaliat pe activități, încadrat într-o perspectivă financiară multianuală, în acord cu reglementările europene, reprezintă o premisă a dezvoltării economice.</p> <p>Importanța unor estimări precise a indicatorilor macroeconomici este crucială. Prognoza corectă a creșterii economice, a consumului privat, influențează direct prognoza veniturilor bugetare. Impactul măsurilor fiscal-bugetare, de relaxare sau contracție fiscală trebuie cuantificat cât mai prudent.</p> <p>Conform teoriei echilibrului bugetar, ținta de sold bugetar ar trebui să fie cât mai apropiată de zero. În Legea responsabilității fiscal-bugetare se prevede ca deficitul bugetar să fie consistent cu obiectivul bugetar pe termen mediu (MTO). Schimbarea filosofiei bugetare și trecerea de la bugetul de mijloace spre bugetul pe programe, orientat spre rezultate, implică utilizarea unor indicatori obiectivi în prioritizarea cheltuielilor, de tipul valorii actualizate nete sau a analizei cost-beneficiu.</p> <p>Existența unor venituri suplimentare temporare, constatate cu ocazia rectificărilor bugetare, nu poate majora cheltuielile nediscreționare (obligatorii), permanente, pentru a nu afecta sustenabilitatea finanțelor publice.</p> <p>Generarea unui deficit bugetar nu este periculoasă atâta vreme cât rata reală de creștere economică îi este superioară deficitului ca pondere în PIB, iar natura cheltuielilor publice încurajează dezvoltarea economică.</p>	<p>Implementation of a modern, result-oriented and activity-based budget, inside of a multi-annual financial perspective in line with European regulations, is a prerequisite for economic development.</p> <p>The importance of accurate estimates of macroeconomic indicators is crucial.</p> <p>The correct forecast of economic growth, of private consumption, directly influences the forecast of budget revenues. The impact of tax-budgetary, relaxation or fiscal contraction needs to be measured as carefully as possible.</p> <p>According to the budget balance theory, the budget balance target should be as close to zero.</p> <p>The Fiscal-Budgetary Accountability Act stipulates that the budget deficit is consistent with the medium-term budgetary objective (MTO). Changing the budget philosophy and moving from the budget items to the result-oriented budget, involves the use of objective indicators in spending prioritization, net current value or cost-benefit analysis.</p> <p>Existence of temporary additional revenue found in the course of budget adjustments can not increase non-discretionary (mandatory), permanent expenditures in order not to affect the sustainability of public finances.</p> <p>Running a budget deficit is not dangerous as long as the real growth rate is higher than the GDP share and the nature of public spending encourages economic development.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Cuvinte cheie:</b></p> <p>√ elaborarea bugetului, perspectiva financiară, cadrul financiar multianual, revizuirea bugetară</p>	<p style="text-align: center;"><b>Keywords:</b></p> <p>√ budget formulation, financial perspective, multi-annual financial framework, budget revision</p>

Bugetul public este o previziune a cheltuielilor și veniturilor publice pentru anul fiscal în curs. Există o tendință a finanțelor moderne de a elabora un buget bianual sau multianual pentru a asigura condițiile unei dezvoltări economice sustenabile.

În economiile avansate, bugetul este instrumentul cheie al politicii economice. Bugetele componente ale bugetului general consolidat pot stimula sau tempera creșterea anumitor sectoare.

Pentru a nu sufoca sectorul privat și pentru a impulsiona investițiile de capital, guvernele pot recurge la împrumuturi de stat în locul creșterii impozitării. Conform economiștilor keynesieni, un buget echilibrat poate fi benefic, în funcție de situația economică.

Un deficit bugetar poate fi menținut și poate avea un rol benefic pentru creșterea economică atâta vreme cât nu generează inflație mare, iar economia nu este în recesiune.

Un deficit bugetar acceptabil (sub 3%) poate stimula economia și aduce venituri viitoare mai mari.

Modul de acoperire a deficitului este important pentru dezvoltarea economică viitoare.

Totuși, surplusul bugetar este cel care dă posibilitatea diminuării datoriei publice, a reducerii unor impozite, a creditării unor state cu grad sporit de solvabilitate sau a demarării unor noi programe de cheltuieli.

În România, politicile bugetare au fost abordate de economiști de renume atât din perioada interbelică, cât și postbelică, precum Virgil Madgearu (1887-1940), Vintilă Brătianu (1867-1930), Ștefan Zeletin (1882-1934), Mihail Manoilescu (1891-1950), Victor Slăvescu (1891-1977), Costin Kirițescu (1908-2002) etc.

Virgil Madgearu a fost un economist adept al liberalismului economic, care a susținut în lucrările sale ideea echilibrului bugetar, concomitent cu corelarea politicii fiscale cu cea monetară și de credit.

Această idee este prezentată în lucrarea lui Virgil Madgearu, *Drumul echilibrului financiar*: „În vremuri de dezechilibru, bugetul, moneda și creditul se condiționează în mod reciproc.

Nu se poate tinde spre un nou echilibru financiar solid și durabil decât printr-o acțiune coordonată asupra acestor trei elemente fundamentale: moneda, creditul și bugetul, în concordanță cu structura și cu nevoile economiei naționale.”<sup>1</sup>.

O altă idee de bază a lui Virgil Madgearu era raționalizarea și controlul ciclic al cheltuielilor guvernamentale în scopul obținerii unui echilibru bugetar structural.

Ajustările bugetare nu trebuie să vizeze cheltuielile nediscreționare, acele cheltuieli obligatorii a căror neefectuare pot paraliza statul.

«În timp de criză, în locul unei raționalizări a cheltuielilor, se procedează adeseori la tăierea creditelor bugetare fără metodă – numai pentru reducerea cifrei bugetare la minimum posibil – și rezultatul nu poate întârzia: serviciile publice nu mai pot funcționa în mod normal.

Prin suprimarea unor cheltuieli absolut indispensabile, unele servicii de Stat încetează de a mai da randamentul util, întreținerea insuficientă a instalațiilor amenință cu deteriorarea și lipsa de dotare, pentru consumul de materiale strict necesar, paralizează orice efort.

Asemenea “economii” se transformă repede în risipă.»<sup>2</sup>

Curentul neoliberalist, spre deosebire de liberalismul clasic, consideră importantă intervenția regulatorie a statului în scopul garantării piețelor funcționale. Bugetul trebuie să fie echilibrat, iar politica fiscală să fie cât mai simplă, taxele să fie reduse, accentul punându-se pe taxele indirecte.

În țara noastră, neoliberalismul a fost reprezentat de Vintilă Brătianu, Mihail Manoilescu, Ștefan Zeletin etc.

În lucrarea *Bugetul: spre o nouă politică financiară a Statului*<sup>3</sup>, Vintilă I.C. Brătianu considera că stabilitatea financiară se poate realiza în condiții de echilibru bugetar, cu asigurarea unor surse de venituri certe, care să alimenteze, în mod continuu, nevoile în creștere ale țării, fără a impune totuși contribuabililor sarcini împovărătoare.

<sup>1</sup> Madgearu, V. – *Drumul echilibrului financiar*, Atelierele Adevărul S.A., București, 1935, p. 173

<sup>2</sup> Madgearu, V. – *Drumul echilibrului financiar*, Atelierele Adevărul S.A., București, 1935, p. 228

<sup>3</sup> Brătianu, V., I., C. – *Bugetul: spre o nouă politică financiară a Statului*, Biblioteca Politică, vol. 5, Institutul de arte grafice “Flacăra”, 1913

Mihail Manoilescu punea accent în lucrările sale<sup>4</sup> pe rolul bugetului în dezvoltarea și industrializarea economiei, pe reforma statului pe baza principiilor corporatismului.

Eficiența cheltuielilor publice a fost una dintre preocupările sale în perioada când a fost ministru de finanțe în perioada interbelică, în timpul mandatului său s-a implementat grila de salarizare unică a funcționarilor publici de pe întreg teritoriul României Mari.

Victor Slăvescu sublinia, în articolul *Economii, economii*, dezechilibrul grav care exista în anii '30 între "economia națională și economia financiară a statului". Victor Slăvescu acuza acțiunile guvernărilor din perioada 1929-1933 care prin creșterea impozitării adânceau și mai mult criza în care se afla economia țării: "Într-o perioadă în care statul trebuia să fie cel care să ofere un exemplu în privința cumpărării și economisirii, se creau impozite noi și tot mai apăsătoare."<sup>5</sup>

În viziunea lui Victor Slăvescu, bugetul trebuie să corespundă posibilităților reale de încasare a unor venituri certe și nu unor nevoi de "cheltuieli artificiale".

În teoria modernă, în viziunea lui Paul Krugman<sup>6</sup>, consolidarea fiscal-bugetară, care va duce la o creștere economică, poate fi obținută prin scăderea cheltuielilor salariale și a transferurilor în sectorul public.

Alternativa, creșterea impozitelor nu este indicată deoarece poate conduce economia spre recesiune.

Creșterea cheltuielilor publice nu trebuie să fie mai mare decât creșterea economiei private, altfel va afecta prosperitatea economică și poate apărea fenomenul de "crowding out" în dauna consumului privat.

Creșterea cheltuielilor publice, dacă are la bază niște nevoi evidente, nu trebuie să se bazeze pe creșteri de impozite permanente, ci mai degrabă pe împrumuturi guvernamentale, dacă datoria publică este sustenabilă.

Strategia guvernamentală optimă este de a folosi deficitele bugetare și surplusurile pentru a netezi ciclul economic, având în vedere un anumit mod de a cheltui, pentru că deficitele apar de regulă atunci când cheltuielile sunt ridicate, iar excedentele apar când cheltuielile sunt scăzute.

Prin urmare, deficitele bugetare urmează ciclurile economice: scăzute în perioada de creștere economică și mari în perioadele de recesiune.

Iar rolul guvernărilor este acela de a găsi decizia fiscal bugetară optimă, nivelul optim de impozitare.

Bugetul trebuie echilibrat de-a lungul ciclului economic și nu în fiecare an financiar.

Deficitele din perioada de recesiune trebuie echilibrate cu surplusurile bugetare din perioada de boom economic.

Guvernul ar trebui să recurgă la împrumuturi de stat când rata de creștere economică prognozată ar fi mai mare decât rata reală de dobândă prognozată. În acest caz, capacitatea de a-și rambursa datoria este una favorabilă datorită creșterii economice, deoarece baza de impozitare va crește mai rapid decât povara serviciului datoriei publice, ce are o rată de dobândă inferioară.

În caz contrar, statele ar trebui să-și diminueze datoria publică, când rata de dobândă este superioară ratei de creștere economică.

Teoria adaptării impozitării la ciclul economic, "tax-smoothing theory" este din ce în ce mai folosită de statele dezvoltate.

Rezultatele economice slabe cauzate de șocuri comerciale negative temporare pot determina guvernele statelor să reducă datoria publică.

Dacă rezultatele economice sunt bune datorită unor șocuri comerciale pozitive temporare, guvernele statelor pot să crească datoria publică.

<sup>4</sup> Manoilescu, M. – *Forțele naționale productive și comerțul exterior. Teoria protecționismului și a schimbului internațional*, Ed. Științifică și Enciclopedică, București, 1986

<sup>5</sup> Slăvescu, V. – *Economii, economii în "Democrația"*, an XVIII, nr. 2, 1930, p. 6

<sup>6</sup> Krugman, P. – *Austerity Success Stories*, The New York Times, sept. 14/2015, New York

Deficitul bugetului public relevă un dezechilibru al bugetelor componente ale sistemului bugetar, agregate și consolidate. Este expresia cea mai utilizată în analizele privind dezechilibrul între resursele și nevoile sectorului public. Se determină prin diferența dintre veniturile și cheltuielile bugetului general consolidat.

În cazul în care această diferență este pozitivă, atunci vorbim de surplus al bugetului general consolidat.

Deficitul reprezintă suma cu care cheltuielile bugetare depășesc veniturile bugetare. Excedentul reprezintă, pe de altă parte, suma cu care veniturile depășesc cheltuielile.

Politica de stimulare a cererii interne prin cheltuieli guvernamentale (sau prin reducerea impozității) de origine keynesistă a dus la acumularea în timp a unor importante deficite bugetare și formarea unei datorii publice substanțiale în majoritatea statelor lumii.

Finanțarea datoriei și povara dobânzilor este o problemă stringentă, cu impact puternic asupra echilibrului economic general, deoarece ele pot genera inflație și limitează posibilitățile de stimulare a creșterii economice.

Viziunea modernă asupra echilibrului bugetar implică acoperirea "golului" bugetar prin împrumuturi de stat, fiind vorba de așa-numita finanțare neinflaționistă.

Împrumuturile din prezent pot amâna inflația, dar prezintă riscul unor inflații mai înalte în viitor, din cauza creșterii cheltuielilor cu dobânzile. Finanțarea prin împrumuturi a unor proiecte de infrastructură care să aducă valoare adăugată în viitor poate fi un mijloc de creștere inteligentă.

Nu trebuie neglijat pericolul adâncirii dezechilibrelor macroeconomice, dacă respectivele proiecte nu vor fi duse la bun sfârșit în condiții de eficiență și eficacitate.

Împrumuturile de stat reprezintă obligațiile generate de contractele de pe piața financiară internă și/sau internațională prin care statul, în calitate de împrumutat, obține fonduri financiare de la o persoană fizică sau juridică creditoare și se angajează să le ramburseze, împreună cu dobânda și cu alte costuri, într-o perioadă specificată.

Aceste obligații sunt rezultatul atât al împrumuturilor contractate direct de către stat, cât și al împrumuturilor garantate de stat.

Dezechilibrul financiar public este rezultatul cererii prea mari de resurse financiare publice, în comparație cu fondurile ce se pot constitui la nivelul statului. Astfel, pentru a exprima valoric acest decalaj, se utilizează cel mai frecvent conceptul de deficit bugetar.

Deficitul bugetar este văzut de adepții doctrinei liberale clasice<sup>7</sup> ca fiind nebenefic economiei, pentru ei păstrarea echilibrului între veniturile și cheltuielile bugetare era considerată drept o consecință fundamentală a bunei gestiuni, cheia de boltă a finanțelor publice.

Apariția deficitului bugetar, generator de inflație, era considerat ca un fenomen nedorit, cu efecte negative asupra funcționării normale a mecanismului economic. Pentru adepții finanțelor publice moderne<sup>8</sup>, deficitul bugetar este un mijloc de intervenție a statului în economie.

Imaginea echilibrului extern este dată de situația balanței de plăți externe și a rezervelor de mijloace de plată internaționale.

Deficitul balanței de plăți poate avea și aspecte pozitive. Statul ce generează deficitul poate procura din străinătate anumite mărfuri și servicii.

O parte însemnată a importurilor pot fi acoperite de exporturi și de investițiile străine directe.

Partea ce nu este acoperită este finanțată prin împrumuturi externe.

Creșterea datoriei publice trebuie să fie sustenabilă, altfel rezervele internaționale ale țării pot fi epuizate.

<sup>7</sup> Doctrina liberală clasică s-a manifestat la sfârșitul secolului XVIII – începutul secolului XIX și propunea ca piețele să funcționeze fără intervenția statului, iar reprezentanții de seamă sunt: Adam Smith, Thomas Maltus, John Stuart Mill, Jean Baptiste Say.

<sup>8</sup> A. Laffer, J. Stiglitz, W. Sharpe, R. Lucas, P. Krugman, N. Roubini etc.

Una dintre țintele importante ale politicilor economice este aceea de a asigura o balanță de plăți echilibrată.

#### Bibliografie:

1. Gheorghe Marin și co. – *Dicționar de relații economice internaționale*, Editura Enciclopedică, București, 2003
2. Jinga Ion, Popescu Andrei – *Dicționar de termeni comunitari*, Ministerul Integrării Europene, București, 2004
3. Dijmărescu Eugen – *Deposit Guarantee Schemes Join Financial Safety - Net*, Romanian Journal of European Affairs, vol. 11, no.1, IER, 2011
4. Dijmărescu E., Ghibuțiu A., Isărescu M.C. – *Datoria externă a țărilor în curs de dezvoltare*, Editura Științifică și Pedagogică, București, 1977
5. Dobre A. – *Politica comercială comună a Uniunii Europene*, Editura Universul Juridic, București, 2010
6. Gligorov Vladimir – *Reconstruction and Integration in South-East Europe: Economic Aspects*, Viena, 2000
7. Pop Napoleon, Valeriu Ioan-Franc – *Spre o monedă globală*, Editura Expert, București, 2012
8. Stiglitz J.E., Walsh C.E. – *Economie*, Editura Economică, București, 2005
9. Stiglitz J.E. – *Prețul inegalității - Cum societatea divizată din ziua de astăzi ne pune în pericol viitorul*, Editura Publica, București, 2013
10. Slăvescu V. – *Economii, economii în "Democrația"*, an XVIII, nr. 2, 1930
11. Zaman Gheorghe – *Structural Funds Absorption Challenge for Romania?*, Romanian Journal of Economic Forecasting, no. 6, Bucharest, 2009
12. Comisia Europeană – *Acordul Interinstituțional privind disciplina bugetară și managementul financiar sănătos încheiat la data de 17 mai 2006* (JO C 139/14.06.2006), Bruxelles
13. Comisia Europeană – *Colecția de termeni multilingvă a UE (IATE)*, Bruxelles, 2014, <http://iate.europa.eu/>
14. Consiliul Uniunii Europene – *Regulamentul Consiliului nr. 1605/2002 privind Regulamentul Financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene* (JO L 248/16.09.2002), cu modificările aduse prin *Regulamentul Consiliului nr. 1995/2006* (JO L 390/30.12.2006), Partea 1 - Prevederi generale, titlul I, II, III, IV (cap. 1 și 2)
15. Eurostat – *Biroul de statistică al Uniunii Europene, Bază de date interactivă 2001-2013*
16. Institutul Național de Statistică – *Anuarul Statistic al României 2005-2013*
17. Krugman P. – *Austerity Success Stories*, The New York Times, sept. 14/2015, New York
18. Madgearu V. – *Drumul echilibrului financiar*, Atelierele Adevărul S.A., București, 1935
19. Manoilescu M. – *Forțele naționale productive și comerțul exterior. Teoria protecționismului și a schimbului internațional*, Editura Științifică și Enciclopedică, București, 1986
20. Ministerul Finanțelor Publice – *Bază de date interactivă 2001-2013*
21. Uniunea Europeană – *Tratatul de la Lisabona* (JO C 306/17.12.2007), Bruxelles, 2007
22. [http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm)
23. [http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm)
24. [http://ec.europa.eu/budget/reform/conference/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/conference/documents_en.htm)
25. [http://ec.europa.eu/dgs/policy\\_advisers/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/index_en.htm)
26. [http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/draftAgendasCom.do;jsessionid=6AF92B288DD60CDD292E44A7D6F882E5.node1\\_language=EN&body=BUDG](http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/draftAgendasCom.do;jsessionid=6AF92B288DD60CDD292E44A7D6F882E5.node1_language=EN&body=BUDG)
27. <http://www.europarl.europa.eu/activities/plenary/ta.dolanguage=EN>
28. <http://www.mfinante.ro/reformabugue.html>