

Consecințele deficitului bugetar în România în contextul crizei actuale. Implicații asupra pieței muncii*

Gabriela MOLĂNESCU

Academia de Studii Economice, București
gmolanescu@yahoo.com

Mirela Ionela ACELEANU

Academia de Studii Economice, București
aceleanu_mirela@yahoo.com

Rezumat. *În condițiile actuale de desfășurare a activității economice, în care nevoia de resurse financiare este mai mare decât fondurile existente, elaborarea bugetelor la orice nivel constituie una din problemele primordiale, în special în ceea ce privește respectarea principiului echilibrului bugetar.*

Abordările cu privire la dimensionarea deficitelor bugetare, la mijloacele de finanțare și în special la dimensionarea datoriei publice capătă o serie de nuanțe de specificitate în cazul diferitelor economii. Condițiile concrete existente din punct de vedere economic, financiar, social, administrativ ridică o serie de probleme care impun o abordare extrem de serioasă a impactului potențial nefavorabil al unei dimensionări a deficitelor bugetare și datoriei publice peste posibilitățile reale de finanțare neinflaționistă.

În România, în cadrul deosebit de complex în care se desfășoară activitatea economică, în încercarea de evidențiere a locului deținut de deficitul bugetar, un rol deosebit este atribuit determinării ponderii deficitului financiar public în cadrul cheltuielilor și veniturilor bugetului general consolidat.

În prezent, cunoașterea deficitului bugetar și preocuparea pentru diminuarea lui continuă sunt de o mare însemnătate, cu atât mai mult cu cât România se confruntă cu mari dificultăți în evoluția economiei.

Pe fondul accentuării unor fenomene de criză structurală, majorarea deficitelor bugetare peste limitele finanțabile în mod

* Ideile acestui articol au fost prezentate la Simpozionul „Criza globală și reconstrucția științei economice?”, 5-6 noiembrie 2010, Facultatea de Economie, Academia de Studii Economice, București.

neinflaționist vine ca un factor în plus ce concură la accentuarea dezechilibrelor în economie. În plus, acolo unde cheltuielile bugetare sunt îndreptate spre satisfacerea, în primul rând, a funcției de redistribuire a statului și spre subvenții, în lipsa unui coeficient real de multiplicare, starea deficitelor bugetare se agravează.

Influențele de natură a introduce factori perturbatori în funcționarea mecanismelor economice pe care le provoacă majorarea deficitelor bugetare pot fi sintetizate și grupate în două mari categorii: influențe de natură economică și influențe de natură psihologică.

Referitor la influențele de natură economică, putem afirma că acestea acționează puternic și în sensuri strict determinate de modalitățile folosite în vederea acoperirii deficitului bugetar. Modalitățile utilizate se supun unei analize, prin influența directă sau indirectă pe care o generează asupra mecanismelor economice, a stabilității economice și a efortului de dezvoltare.

De exemplu, pe termen scurt, deficitul bugetar diminuează economisirea națională, duce la scăderea ofertei de fonduri pe piață, ceea ce determină creșterea ratelor dobânzii. În acest context, volumul de investiții scade, consumul se reduce, cu efecte asupra volumului activităților economice și asupra locurilor de muncă.

Influențele psihologice conjugate cu cele economice induse de amplificarea deficitelor bugetare acționează direct asupra piețelor financiare, conducând la căderea valorilor pe piețele de capital și la deprecierea, uneori bruște, ale monedelor naționale. Deși o anumită depreciere a cursurilor de schimb este adeseori o metodă utilizată în echilibrarea balanțelor comerciale, o amplificare necontrolată a deficitelor bugetare poate conduce uneori la deprecierea monetară. Acestea, peste un anumit nivel, neutralizează avantajele obținute în plan extern prin agravarea puternică a dezechilibrelor interne, în special prin accentuarea presiunilor inflaționiste în economie.

Astfel, în contextul actual, când se dorește identificarea și încurajarea acelor ramuri și subramuri ale economiei naționale care pot fi dezvoltate în cadrul economiei mondiale, una din hotărârile de bază în ceea ce privește interpretarea proceselor economice este și adoptarea conceptului dinamic și creativ ce ia în considerare atât cerințele de a folosi pârghiile fiscale în politica de dezvoltare a economiei, cât și posibilitatea de modificare a structurii veniturilor și cheltuielilor bugetare.

Cuvinte-cheie: deficit bugetar; criză economico-financiară; pârghii fiscale; finanțarea deficitului; piața muncii.

Coduri JEL: E62, H6, J21.

Coduri REL: 8K, 13F, 8G.

Abordările cu privire la dimensionarea deficitelor bugetare, la mijloacele de finanțare și în special la dimensionarea datoriei publice capătă o serie de nuanțe de specificitate în cazul diferitelor economii, mai ales în condițiile crizei economice actuale. Globalizarea permite liberalizarea fluxurilor de capital, a celor investiționale, comerciale și de forță de muncă, în contextul intensificării concurenței pe plan internațional. Aceasta face ca evoluțiile economice dintr-o țară să influențeze și să fie influențate de evoluțiile economice din alte țări. Astfel, efectele propagate de criza actuală în diferitele ramuri ale economiei influențează încrederea în sistemul financiar, în mecanismele pieței, ducând la instalarea în economie a incertitudinii și a nesiguranței legate de viitor. Toate acestea pot antrena adâncirea deficitului bugetar, ceea ce necesită identificarea unor noi posibilități de structurare a veniturilor și cheltuielilor bugetare.

Actuala criză economică globală are consecințe importante în ceea ce privește relevanța teoriilor economice. Astfel, această criză presupune renunțarea la paradigmele modernității obsedate de randamentul imediat, de câștigul financiar imediat și impune o reanalizare a teoriilor și proceselor economice (Dinu, 2010, p. 267).

Potrivit dicționarului de economie, deficitul bugetar este soldul negativ al bugetului public între veniturile încasate și cheltuielile efectuate până la încheierea execuției bugetare (Colectivul Catedrei de Economie și Politici Economice, 2001, p. 155). Deficitul care se bazează pe diferența dintre suma cheltuielilor publice ocazionate cu plățile prin transferuri și cele pentru cumpărare de bunuri și servicii publice și suma veniturilor fiscale este considerat *deficit primar*.

Dacă la deficitul primar se adaugă plățile de dobânzi aferente împrumutului de stat, înscrise în buget sub formă de cheltuială publică, se obține *deficitul total*.

Cauze și consecințe ale deficitului bugetar

Deficitul bugetar a devenit în prezent un fenomen obișnuit, în multe țări, pe fundalul amplificării cheltuielilor publice. În România, deficitul bugetar a constituit în ultimii ani una dintre cele mai dificile probleme cu care s-a confruntat politica economică.

În condițiile actuale de desfășurare a activității economice, în care nevoia de resurse financiare este mai mare decât fondurile existente, elaborarea bugetelor la orice nivel constituie una din problemele primordiale, în special în ceea ce privește respectarea principiului echilibrului bugetar. În majoritatea cazurilor, echilibrul bugetar nu se realizează în mod automat prin acoperirea

cheltuielilor bugetare cu veniturile bugetare. În acest caz se poate spune că bugetul se elaborează cu deficit de finanțare.

În situația în care bugetul de stat este raportat la o economie care asigură folosirea deplină a forței de muncă, se poate vorbi de buget ajustat în mod ciclic, ce reprezintă surplusul sau deficitul bugetar care va exista dacă economia asigură folosirea deplină a forței de muncă, adică dacă venitul național obținut este egal cu venitul național potențial.

Deficitul total înregistrat într-un an poate fi divizat în două componente:

- deficitul structural, care are loc atunci când bugetul ajustat în mod ciclic este în deficit;
- deficitul ciclic, care reprezintă deficitul bugetar total minus deficitul structural.

Existența deficitului bugetar se datorează mai multor cauze, cum ar fi: scăderea producerii de bunuri și servicii în economie, creșterea cheltuielilor în scopul realizării anumitor programe sociale; creșterea activității sectorului invizibil al economiei; creșterea cheltuielilor marginale ale producției sociale; emisiunea monetară în exces și care să nu fie însoțită de creșterea economică. Pe de altă parte, nivelurile veniturilor și cheltuielilor bugetare sunt afectate și de stadiul ciclului de afaceri. Atunci când economia se contractă, bugetul se îndreaptă spre deficit, ca urmare a reducerii volumului de venituri colectate.

În legătură cu acceptarea sau nu a concepției potrivit căreia deficitul bugetar este „dăunător” asupra vieții economico-sociale, există o serie de controverse care de-a lungul timpului au variat substanțial.

În principal, de-a lungul timpului, opiniile economiștilor referitoare la efectele deficitelor bugetare asupra performanțelor economice ale unui stat s-au referit la două abordări principale. Pe de o parte, s-a considerat că deficitul rezultate din reducerea ratelor marginale ale impozitării au efect stimulativ asupra productivității muncii. Pe de altă parte, deficitul bugetare au fost considerate o cauză a stagnării economiei și a instabilității acesteia (Romer, 1988, p. 63).

Pe fondul agravării unor dezechilibre economice, adepții intervenției statului în reglarea mecanismelor economice, în special prin utilizarea unui volum sporit de cheltuieli publice, au propus o serie de abordări care vizează în principal o redefinire a conceptului de echilibru bugetar și încearcă să propună o serie de teorii asupra rolului deficitelor bugetare în stimularea proceselor de creștere economică. Astfel, în doctrină și chiar în practică s-a propus subordonarea echilibrului financiar în favoarea echilibrului general economic, considerându-se că echilibrul financiar este doar o componentă a celui din urmă. Pornind de la această idee generală a apărut teoria, formulată pentru prima dată de William Beveridge, numită „teoria deficitului sistematic”, potrivit

căreia se poate ajunge la echilibrul general economic pe calea deficitului bugetar.

Teoria deficitului sistematic este de natură să conducă la o creștere economică echilibrată, dar în practică ea este limitată, pe de o parte de capacitatea de împrumut a statului, și, pe de altă parte, de eficiența utilizării de către stat, pe principii economice, a resurselor astfel atrase de pe piață. În plus, în baza principiului că decizia economică privată este mai eficientă decât decizia administrativă (pentru investiții), rezultă că o politică fiscală axată pe reducerea nivelului impozitelor și taxelor (cu efecte favorabile în stimularea consumului și investiției private) trebuie dublată de o reducere a volumului cheltuielilor (cu afectarea în principal a funcției de redistribuire a subvențiilor), și nu de o creștere a acestora.

Folosirea din ce în ce mai des a pârghiilor bugetare ca mijloc de intervenție în economie, ca și dificultățile întâmpinate în echilibrarea anuală a bugetului de stat au condus la apariția ideii că bugetul nu ar trebui să fie echilibrat în fiecare an, ci numai pe un ciclu economic. Deoarece excedentele realizate în perioadele favorabile urmează să acopere deficitele din perioadele nefavorabile, adepții acestor abordări consideră deficitele bugetare ca fiind un mijloc de realizare a echilibrului economic și de relansare a proceselor de dezvoltare.

Politicile fiscale propuse de monetariștii școlii de la Chicago și, în primul rând, de profesorul american Milton Friedman, care se axau pe reducerea fiscalității în paralel cu reducerea cheltuielilor publice având ca scop eliberarea inițiativei private și redimensionarea rolului statului în economie, au fost aplicate cu succes într-o serie de țări dezvoltate la începutul anilor '80 sau în alte țări cu economii mai slab dezvoltate în anii '90.

În cazul unor economii aflate în recesiune, cu probleme structurale de fond și care trebuie să facă față în paralel unor aspecte aparent contradictorii, de genul insuficienței relative de resurse reale în economie – mentalitate societală axată pe existența unor sisteme de protecție extensive – problematica dimensionării deficitelor bugetare și a datoriei publice se pune foarte acut și se încadrează într-o arie de opțiuni bugetare deosebit de restrânsă.

Dimensionarea deficitelor bugetare și a datoriei publice este parte a strategiei bugetare de ansamblu care, în condiții economice deosebit de restrictive, trebuie să răspundă unei opțiuni fundamentale, respectiv aceea pentru dezvoltare economică, dar să țină cont și de posibilitatea finanțării neinflaționiste a deficitelor publice.

Sustenabilitatea politicilor fiscale și bugetare constituie o problemă intens dezbătută în literatura de specialitate și la nivelul procesului decizional public. Argumentele care vin să susțină această afirmație sunt numeroase. Pe de

o parte, se consideră că asigurarea unei dezvoltări sustenabile presupune, concomitent, dezvoltare economică, socială și protecția mediului înconjurător, iar politicile fiscale și bugetare, datorită caracterului lor redistributiv, influențează dezvoltarea sustenabilă prin efectele manifestate asupra creșterii economice sau a investițiilor în capitalul uman (Gupta, Keen, Clements, Fletcher, Mani, 2002, p. 1). Alți economiști evidențiază importanța sustenabilității politicilor fiscale și bugetare în realizarea creșterii economice și, de asemenea, importanța existenței unor constrângeri bugetare care să permită asigurarea sustenabilității pe termen lung. Pe de altă parte, organisme internaționale precum Fondul Monetar Internațional (FMI) sau Organizația de Cooperare Economică și Dezvoltare (OCDE) au acordat o atenție sporită acestei problematici, precum și modalităților de analiză și monitorizare a sustenabilității politicilor fiscale și bugetare sau a datoriei publice pe măsură ce țările industrializate se confruntau cu dificultăți din ce în ce mai mari generate de grade de îndatorare ridicate (Horne, 1991, pp. 1-5). Cu toate acestea, problema îndatorării excesive sau nesustenabile nu a fost pe deplin rezolvată. În majoritatea statelor membre ale Uniunii Europene aspectele legate de sustenabilitatea finanțelor publice se constituie deja în politici publice prioritare. Aceasta datorită faptului că politica de îndatorare este destul de costisitoare sub aspectul cheltuielilor cu dobânzile și al realocării resurselor financiare publice între diferite categorii de cheltuieli. Mai mult decât atât, în contextul actual se impune chiar o reformă a statului bunăstare având în vedere că majoritatea țărilor membre ale UE se confruntă cu problema îmbătrânirii populației și cu creșterea șomajului, ceea ce necesită derularea de programe sociale în acest sens (Raffelhüschen, 1999, pp. 167-170).

Abordările cu privire la dimensionarea deficitelor bugetare, la mijloacele de finanțare și în special la dimensionarea datoriei publice capătă o serie de nuanțe de specificitate în cazul diferitelor economii. Condițiile concrete existente din punct de vedere economic, financiar, social, administrativ ridică o serie de probleme care impun o abordare extrem de serioasă a impactului potențial nefavorabil al unei dimensionări a deficitelor bugetare și a datoriei publice peste posibilitățile reale de finanțare neinflaționistă.

În România, în cadrul deosebit de complex în care se desfășoară activitatea economică, în încercarea de evidențiere a locului deținut de deficitul bugetar, un rol deosebit este atribuit determinării ponderii deficitului financiar public în cadrul cheltuielilor și veniturilor bugetului general consolidat.

Bugetul general consolidat este un instrument al politicii fiscal-bugetare prin care sunt corelate nu numai veniturile și cheltuielile bugetului de stat (bugetul central și bugetele locale), ci și legăturile acestora, îndeosebi deficitul

bugetar, cu soldul deficitar al contului curent al balanței de plăți, cu decalajul dintre investiții și economisire.

În prezent, cunoașterea deficitului bugetar și preocuparea pentru diminuarea lui continuă sunt de o mare însemnătate pentru România, cu atât mai mult cu cât țara noastră se confruntă cu mari dificultăți în evoluția economiei. Pe de altă parte, în calitate de stat membru al Uniunii Europene, România trebuie să respecte condiția impusă prin Tratatul Comunității Europene cu privire la limitarea deficitului bugetar la nivelul de 3% din produsul intern brut și a datoriei publice la 60% din PIB, până în anul 2012.

Analiza unor date statistice cu privire la deficitul bugetar din România

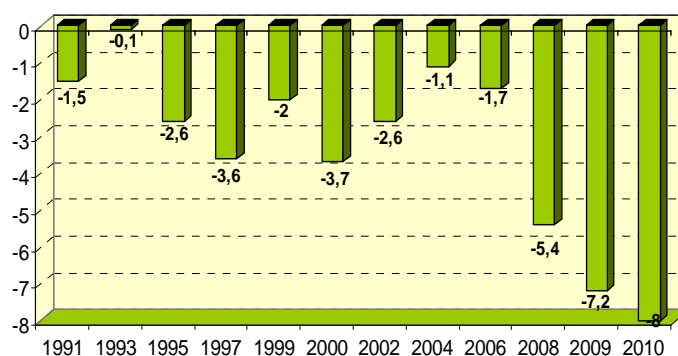
În cele ce urmează se prezintă unele date statistice privind evoluția deficitului bugetar și a ponderii acestuia în PIB, în perioada 1991-2010, precum și structura bugetului general consolidat, în perioada 2008-2010. Nivelul și evoluția deficitului bugetului general consolidat ca pondere în PIB sunt prezentate în tabelul și graficul de mai jos:

Tabelul 1

Evoluția bugetului general consolidat (% din PIB), în perioada 1991-2010

Anul	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010
Deficitul bugetului general consolidat	-1,5	-0,1	-2,6	-3,6	-2	-3,7	-2,6	-1,1	-1,7	-5,4	-7,2	-8

Sursa: Rapoarte BNR și date furnizate de Ministerul Finanțelor.

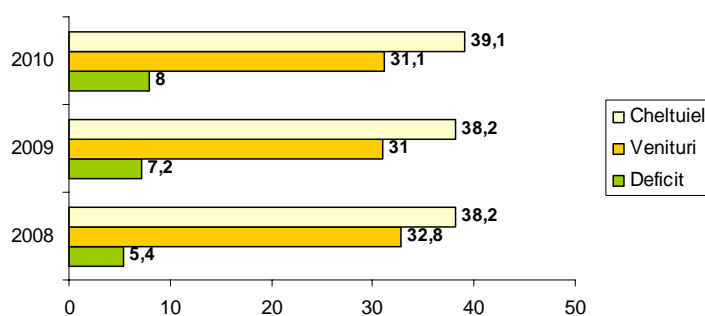


Sursa: grafic realizat pe baza datelor prezentate în tabelul 1.

Figura 1. Deficitul bugetului general consolidat (% din PIB) în perioada 1991-2010

Potrivit graficului de mai sus, se observă că nivelul deficitului bugetului general consolidat a oscilat de la -1,5 % PIB, în anul 1991, la -5,4% PIB, în anul 2008, ajungând la -7,2% în anul 2009. În general, evoluția deficitului bugetului general consolidat evidențiază înscrierea acestuia pe o traiectorie ascendentă. În ultimii ani, această evoluție crescătoare a deficitului bugetar a fost influențată de creșterea cheltuielilor de capital necesare proiectelor inițiate de guvern, de creșterea îndeosebi a cheltuielilor cu bunurile și serviciile în detrimentul cheltuielilor cu investițiile, pe fondul reducerii capacității de finanțare prin veniturile obținute din investițiile străine directe, mai ales pe fondul crizei economico-financiare actuale.

În ceea ce privește structura bugetului consolidat în perioada 2008-2010, se observă o creștere a ponderii cheltuielilor, pe fondul reducerii veniturilor bugetare.



Sursa: Rapoarte BNR și date furnizate de Ministerul Finanțelor Publice.

Figura 2. Structura bugetului consolidat (% din PIB) în perioada 2008-2010

Nivelul deficitului bugetului general consolidat al României a crescut semnificativ în perioada 2008-2010 de la 5,4% din PIB în 2008, 7,2% din PIB în 2009 la 8% în 2010. Printre cauzele care au stat la baza acestui fapt, enumerăm: descreșterea producției economice, cheltuieli exagerate în realizarea unor programe sociale, creșterea ponderii economiei subterane, diminuarea veniturilor bugetare, pe fondul crizei economice, factori instituționali (proceduri și legi bugetare, birocratie), instabilitatea politică.

Implicațiile deficitului bugetar asupra pieței muncii

În literatura de specialitate sunt vehiculate mai multe curente de opinie în funcție de care poate fi analizat impactul deficitului bugetar asupra economiei. Pe de o parte, se au în vedere efectele pe termen scurt asupra consumului și

efectele pe termen lung asupra economiilor naționale și asupra investițiilor, asupra creării de locuri de muncă. Pe de altă parte, se aduce în atenție ipoteza neutralității pe termen lung a deficitului bugetar prin prisma finanțării acestuia pe seama contractării datoriei publice. Astfel, deficitul bugetar este, pe de o parte, un rezultat al scăderii volumului activității economice, care duce la micșorarea veniturilor persoanelor fizice și juridice, ceea ce înseamnă o scădere a bazei de impozitare și deci o scădere a veniturilor bugetare. Pe de altă parte, un deficit bugetar ridicat poate însemna reducerea investițiilor guvernamentale, cu impact asupra locurilor de muncă și asupra politicilor de cheltuieli bugetare în domeniul ocupării. Prin măsurile care se urmăresc pentru finanțarea deficitului bugetar, cum ar fi creșterea fiscalității, reducerea cheltuielilor bugetare, creșterea datoriei publice, putem evidenția impactul asupra pieței muncii pe termen scurt și lung.

Astfel, pe termen scurt, deficitul bugetar diminuează economisirea națională, duce la scăderea ofertei de fonduri pe piață, ceea ce determină creșterea ratelor dobânzii. În acest context, volumul de investiții scade, consumul se reduce, cu efecte asupra volumului activităților economice și asupra locurilor de muncă.

Numărul șomerilor înregistrați în perioada 2008-2010 arată o reducere a volumului activității economice, ceea ce are implicații și asupra veniturilor și cheltuielilor bugetare. Numărul șomerilor a ajuns la sfârșitul anului 2009 la 709,4 mii persoane, mai mare cu 306 mii persoane decât la sfârșitul anului 2008, rata șomajului fiind de 7,8%. Un număr mai mare de șomeri înseamnă, pe de o parte, mai puține venituri la buget, iar, pe de altă parte, cheltuieli mai mari cu protecția și asistența socială.

Tabelul 2

Evoluția numărului de salariați și șomeri în perioada 2008-2012

An	2008	2009	2010	2012
Număr mediu de salariați (mii persoane)	5.046,3	4.774,3	4.665	4.735
- modificare procentuală anuală (%)	3,3	- 5,4	- 2,3	1
Șomeri la sfârșitul anului (mii persoane)	403,4	709,4	760	690
Rata șomajului (%)	4,4	7,8	8,5	7,6

Sursa: Institutul Național de Statistică (2008,2009), Comisia Națională de Prognoză (2010, 2012).

Potrivit datelor furnizate de Institutul Național de Statistică și de Comisia Națională de Prognoză, în perioada următoare se așteaptă o creștere ușoară a numărului de salariați, deci o reducere a ratei șomajului, pe fondul așteptărilor cu privire la reluarea creșterii economice.

Efectele pe termen lung ale deficitelor bugetare sunt analizate din perspectiva modului în care acestea afectează creșterea economică și bunăstarea indivizilor (Ball, Mankiw, 1995, pp. 10-12).

Având în vedere faptul că producția este determinată de capacitatea de producție existentă care, la rândul ei, este influențată de stocul de capital, în condițiile în care creșterea deficitelor bugetare generează reducerea investițiilor, stocul de capital va crește într-un ritm mai lent. Dacă această situație se perpetuează pe o perioadă mai îndelungată, capacitatea economiei de a produce bunuri și servicii va descrește substanțial. De asemenea, sporirea fluxurilor de active financiare către investitorii străini, ca urmare a creșterii deficitelor bugetare, determină, totodată, și expatrierea unei părți importante a venitului național sub formă de dobânzi, profit sau rentă. Mai mult decât atât, atunci când deficitul bugetare determină reducerea stocului de capital, productivitatea marginală a muncii scade, deoarece fiecare salariat are mai puțin de lucru, în timp ce productivitatea marginală a capitalului crește datorită rarității acestuia. Prin urmare, o astfel de situație va conduce la reducerea salariilor reale și la creșterea ratei profitului.

Un alt canal prin care deficitul bugetare afectează economia pe termen lung este cel al impozitării. De fapt, problema pornește de la alegerea celei mai bune modalități de finanțare a deficitului. Finanțarea prin datorie publică va genera în viitor impozite suplimentare, care vor afecta contribuabilii, direct, prin reducerea venitului disponibil, și, indirect, prin pierderile de utilitate generate de impozitele care distorsionează activitatea economică. De asemenea, în cazul în care nu vor crește impozitele se poate proceda la reducerea cheltuielilor guvernamentale, dar atunci se va pune problema stabilirii acelor categorii de cheltuieli care urmează a fi „sacrificate”.

Una dintre cele mai mari categorii de cheltuieli bugetare, cu legătură directă cu evoluția pieței muncii, este bugetul asigurărilor sociale (cheltuielile pentru pensii). Bugetul asigurărilor sociale înregistrează încă din anul 2006 deficite anuale, în anul 2009 ajungând la cel mai mare deficit, cu o valoare de circa 1,5 miliarde euro, cheltuielile anuale pentru pensii constituind cea mai mare categorie de cheltuieli bugetare, ponderea acestora în produsul intern brut fiind de 8%, cu tendință de creștere în anii următori.

Aceste creșteri ale cheltuielilor cu pensiile sunt determinate, în primul rând, de procesul de îmbătrânire al populației și de reducerea populației active. Prognozele arată că, la nivelul anului 2050, la 100 de cetățeni activi vor fi 149 de persoane inactive, iar populația de peste 65 de ani va depăși 5 milioane de locuitori, față de 3 milioane cât reprezintă în prezent, efectele pe termen lung fiind *scăderea forței de muncă și insuficiența resurselor economice necesare susținerii persoanelor vârstnice*.

Cea mai importantă problemă a securității sociale pe care o antrenează această tendință se referă la raportul dintre persoanele ocupate productiv și persoanele ieșite la pensie. Numărul de persoane ocupate productiv ce revin la un pensionar începe să scadă, cu consecințe serioase asupra securității sociale.

Pentru România un asemenea raport al securității sociale, aflat la mai puțin de o persoană activă la un pensionar, arată că ne aflăm într-o profundă criză a securității sociale, care nu-și are soluția în reforma pensiilor, chiar dacă aceasta poate să fie necesară, ci în refacerea raportului dintre cei ocupați productiv și pensionari prin stimularea directă și puternică a creșterii numărului locurilor de muncă, cu deosebire în sectorul afacerilor private, prin intermediul unor politici care favorizează investițiile, fără a provoca fenomene inflaționiste majore. Dacă avem în vedere că, în viitorul apropiat, creșterea investițiilor va fi organic legată de tehnologiile cosmotehnice, ce creează puține locuri de muncă, probabil că un asemenea raport ocupați productivi/pensionari va fi judecat în termeni calitativi, prin calitatea productivității muncii.

O modalitate prin care să se depășească problema finanțării publice a sistemului de pensii și a programelor de beneficii pentru șomaj este susținută de economiștii Orio Giarini și Mircea Malița, prin susținerea sistemului de vouchere și realizarea unui parteneriat public privat pentru administrarea sistemului de muncă și educație prin investiții punctuale în crearea cunoașterii, pe parcursul întregii vieți (Giarini, Malița, 2005, pp. 144-145).

În vederea îmbunătățirii situației ocupării forței de muncă în țara noastră, cu efecte importante asupra veniturilor bugetare, trebuie să avem în vedere corelarea obiectivelor oricărei politici ocupaționale cu celelalte politici macroeconomice, în concordanță cu Noua strategie europeană denumită „*Europa 2020: O strategie europeană pentru creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii*”. Această strategie, cu un nou orizont de zece ani, își propune să creeze mai multe locuri de muncă și să asigure condiții de viață mai bune. Obiectivul de creștere a ratei de ocupare în România este condiționat, în principal, de: evoluția favorabilă a economiei, creșterea nivelului de educație și extinderea accesului la forme de învățare pe întreg parcursul vieții, asigurarea unor tranziții eficiente pe piața muncii, mai ales prin implementarea măsurilor active de ocupare, asigurarea accesului la prestații și servicii sociale într-o manieră care să nu reducă atractivitatea muncii.

Măsuri de finanțare a deficitului bugetar în România

Influențele pe care le provoacă majorarea deficitelor bugetare pot fi sintetizate și grupate, pentru o mai bună înțelegere a fenomenului, în două mari categorii: influențe de natură economică și influențe de natură psihologică.

Influențele psihologice conjugate cu cele economice acționează direct asupra piețelor financiare, conducând la căderea valorilor pe piețele de capital și la deprecierea, uneori bruște ale monedelor naționale. Deși o anumită depreciere a cursurilor de schimb este adeseori o metodă utilizată în echilibrarea balanțelor comerciale, o amplificare necontrolată a deficitelor bugetare poate conduce uneori la deprecierea monetară. Acestea, peste un anumit nivel, neutralizează avantajele obținute în plan extern prin agravarea puternică a dezechilibrelor interne, în special prin accentuarea presiunilor inflaționiste în economie.

Referitor la influențele de natură economică, putem spune că acestea acționează puternic și în sensuri strict determinate de modalitățile folosite în vederea acoperirii deficitului bugetar. Modalitățile utilizate se supun unei analize, prin influența directă sau indirectă pe care o generează asupra mecanismelor economice și a stabilității economice.

Problema finanțării deficitului bugetar, a alegerii unei modalități optime de finanțare face obiectul a numeroase dezbateri în rândul economiștilor. În acest sens, în literatura de specialitate întâlnim următoarele modalități de finanțare a deficitelor: finanțarea prin creșterea fiscalității, finanțarea prin reducerea cheltuielilor bugetare, finanțarea prin emisiune monetară și finanțarea prin datorie publică.

Această prezentare a modalităților de finanțare nu reprezintă, totodată, și o ierarhizare a celor mai „bune” variante din perspectiva unei analize de tip cost-beneficiu. Fiecare dintre aceste variante se caracterizează prin avantaje și dezavantaje care depind de fundalul economic în cadrul căruia sunt utilizate.

Astfel, modalitatea de finanțare a deficitului bugetar prin creșterea fiscalității se concretizează în sporirea volumului taxelor și impozitelor în vederea reducerii dezechilibrelor bugetare. Datorită influențelor, în general negative, în activitatea economică, aproape în toate cazurile o creștere a fiscalității, prin efectul direct de deturnare a resurselor financiare dinspre decizia economică privată pentru investiție sau consum spre consumul redistributiv al statului, conduce la slăbirea efortului de dezvoltare, prin slăbirea capacității de a investi, și la reducerea cererii solvabile a consumatorilor intermediari și finali, cu efect nefavorabil asupra raportului cerere-ofertă pe piață.

Finanțarea deficitelor bugetare excesive prin reducerea cheltuielilor publice poate constitui o soluție corespunzătoare, însă este eficientă doar pe termen scurt. Practicarea unei politici bugetare restrictive, cel puțin prin reducerea consumului guvernamental, poate avea rezultate pozitive asupra echilibrului financiar public. Promovarea unei astfel de politici pe termen lung va fi urmată, cu certitudine, de consecințe negative ce vor afecta creșterea

economică. Problema care se pune în cazul promovării unei politici bugetare restrictive se referă la categoriile de cheltuieli bugetare care se vor reduce.

În acest context, pot să apară dificultăți legate, pe de o parte, de impactul social al unei astfel de politici, iar, pe de altă parte, de discuțiile care se vor purta la nivelul guvernului între ministerele din componența acestuia, în cadrul cărora fiecare reprezentat va încerca protejarea intereselor pe care le reprezintă.

O politică bugetară restrictivă poate fi implementată în situații de criză, când statele se confruntă cu deficite publice excesive care conduc, de regulă, la creșterea inflației, la fluctuații ale cursului de schimb și care afectează întreg sistemul economic. În astfel de cazuri, trebuie să se urmărească raționalizarea cheltuielilor publice prin reducerea cheltuielilor neproductive și creșterea cheltuielilor destinate investițiilor în infrastructură și în capitalul uman (Lenain, 2000, p. 139).

Pe fondul accentuării unor fenomene de criză structurală, majorarea deficitelor bugetare peste limitele finanțabile în mod neinflaționist vine ca un factor în plus ce concură la accentuarea dezechilibrelor în economie. În plus, acolo unde cheltuielile bugetare sunt îndreptate spre satisfacerea, în primul rând, a funcției de redistribuire a statului și spre subvenții, în lipsa unui coeficient real de multiplicare, starea deficitelor bugetare se agravează.

O altă modalitate utilizată în acoperirea deficitelor bugetare, care poate avea impact negativ puternic asupra corelațiilor la nivelul economiei financiare și reale, o reprezintă emisiunea suplimentară, neacoperită, de monedă națională. Aceasta nu face decât să conducă la o sporire necontrolată și nejustificată a masei monetare, agravând pe termen imediat fenomenele inflaționiste din economie.

Dacă puterea publică nu poate ajusta cheltuielile publice la nivelul veniturilor sau dacă prin efectuarea cheltuielilor respective se urmărește obținerea de rezultate mai bune în domeniul ocupării forței de muncă, se pune problema finanțării deficitului bugetar, care se poate realiza fie prin emisiune monetară, fie sau prin împrumuturi de stat.

Procesul de monetizare a deficitului bugetar este în mod clar inflaționist până în momentul în care economia se îndreaptă spre un nou echilibru pe termen lung, cu un nivel ridicat al prețurilor. Dacă guvernul decide să mențină această politică o perioadă mai lungă, va rezulta o creștere corespunzătoare a ofertei monetare, adică o continuare a inflației.

Exemplul elocvent în ceea ce privește monetizarea deficitului este reprezentat de Mexic, care în anii '80 a promovat o politică prin care baza monetară a crescut cu 80-90% pe an, determinând o majorare inflației cu 100-130% pe an în perioada respectivă.

Finanțarea deficitului prin datorie publică presupune apelarea la împrumuturi de pe piața internă (Dornbusch, Fischer, 1997, p. 451) sau internațională pentru a acoperi deficitele bugetare.

Dacă analizăm problema recurgerii la împrumut de către stat pentru finanțarea deficitului bugetar, se poate considera că elementul primordial care trebuie să stea la baza deciziei este necesitatea ca „profitul” pe termen mediu și lung realizat prin finanțarea cheltuielilor publice să fie suficient de mare pentru a acoperi serviciul datoriei. De asemenea, trebuie acoperită pierderea de utilitate pe care o suportă piața prin privarea acesteia de resursele utilizate pentru acoperirea deficitului, iar factorii de decizie publică trebuie să-și mențină credibilitatea în urma recurgerii la împrumutul de stat.

Prin intermediul împrumutului de stat angajat, guvernul își acoperă deficitul pe termen scurt fără să aibă loc o creștere a fiscalității dar, pentru că trebuie plătită dobânda la datorii, se poate constata că o mare parte a veniturilor fiscale viitoare vor fi utilizate tocmai pentru serviciul datoriei și nu pentru finanțarea bunurilor și serviciilor publice viitoare.

În România, finanțarea deficitului bugetar s-a realizat în cea mai mare parte prin contractarea împrumuturilor de stat, atât din resurse de proveniență externă, cât și internă, respectiv prin împrumuturi de pe piața internă, de pe piața externă și prin susținerea temporară din resursele contului general al Trezoreriei Statului. Pe piața internă, furnizorii de resurse pentru finanțarea deficitului bugetar sunt sectorul bancar și nebancar, precum și populația, prin subscrierea la emisiunile de titluri de stat, cum ar fi certificate de trezorerie, obligațiuni de stat în lei sau valută, emise de Ministerul Finanțelor Publice.

Împrumuturile de stat pe piața externă sunt reprezentate de: creditele externe guvernamentale și obligațiunile de tezaur cu dobândă exprimate în valută.

Conduita efectivă a autorităților românești în finanțarea deficitului bugetar a fost contradictorie și nu a urmărit strict litera legii, nici când a fost restrictivă, nici când a devenit permisivă.

Constituirea contului unic al Trezoreriei statului la Banca Națională, începând din iulie 1993, a deschis calea finanțării neinflaționiste a deficitului bugetar. Însă, finanțarea deficitului bugetar prin împrumuturi din disponibilitățile temporare ale contului curent general al Trezoreriei, chiar dacă, pe termen scurt, are avantajul costurilor mici, pe termen lung are importante dezavantaje ce constau în creșterea riscului de refinanțare și de lichiditate, cu impact negativ asupra managementului datoriei publice guvernamentale, mai ales când volatilitatea e ridicată.

Din păcate, deși economia României se confruntă cu depresiunea economică, se constată la nivelul deciziilor guvernamentale că nu s-au

întreprins măsurile necesare pentru a se aplica o politică de stimulare a procesului investițional în scopul relansării dezvoltării economice. Mai mult, asistăm la un proces deosebit de îngrijorător, și anume: consumul agregat întrece în mod sistematic producția agregată.

Pe de altă parte, România a avut o politică fiscală prociclică, bazată pe estimări nerealiste ale veniturilor și pe creșteri de cheltuieli publice care au condus la acumularea unor dezechilibre macroeconomice semnificative, manifestate printr-un deficit de cont curent și o rată a inflației ridicate.

Veniturile bugetare au fost supraestimate, iar cheltuielile realizate peste nivelul resurselor disponibile nu au fost canalizate către activități productive, fiind orientate cu preponderență spre cheltuieli de personal și cheltuieli cu bunuri și servicii.

Dacă această tendință continuă, apare pericolul iminent ca România să se afunde tot mai mult în starea de sărăcie și de subdezvoltare, să se îndepărteze de civilizație. Responsabilii guvernamentali ar trebui să fie primii care să sesizeze acest lucru și să întreprindă măsurile de rigoare. A ignora laturile politicii financiare care să stimuleze procesul investițional înseamnă a nu ține seama de cerința actuală fundamentală de relansare a dezvoltării economice.

În ceea ce privește datoria publică externă, se poate constata faptul că, dacă la începutul anului 1990 aceasta era aproape integral rambursată înainte de termen, de-a lungul timpului a crescut foarte rapid.

Tabelul 3

Indicatori de vulnerabilitate externă în România (%)

Indicatori/Ani	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Datoria externă (% din PIB)	33,4	33,9	35,4	39,1	42,1	47,5	49,1
Datoria externă (% din exporturi)	94,7	97,5	98,4	117,8	131	155,7	159,1
Serviciul datoriei externe (% din PIB)	8,8	7,2	8,2	17,1	20,3	21,5	19,9
Serviciul datoriei externe (% din exporturi)	24,8	20,8	22,8	51,5	63	70,3	64,4

Obs.: pentru anul 2008 – datele corespund trimestrului I.

Sursa: date prelucrate din lucrarea Deficitul contului curent, 2009, Conferință BNR.

Se poate constata că datoria externă, ca procent din PIB, a înregistrat o creștere continuă pe întreaga perioadă analizată. Acoperirea datoriei externe și a serviciului acesteia atât prin exporturi, cât și prin rezerve internaționale s-a

deteriorat destul de rapid, ceea ce a dus la o deteriorare continuă, în ultimii ani, a indicatorilor de vulnerabilitate.

Pe fondul apariției unor disfuncționalități în funcționarea mecanismelor economice în general, dimensionarea volumului datoriei publice (atât internă, cât și externă) este esențială pentru determinarea influenței acesteia asupra corelațiilor economice de ansamblu. Amplificarea volumului datoriei publice peste un anumit prag determinat de gradul de suportabilitate economică pe termen scurt, mediu și lung are un însemnat aport la agravarea dezechilibrelor economice, cu influențe negative atât în planul economiei financiare, cât și asupra economiei reale.

Este evident că disfuncționalitățile care au avut loc și au loc în economia națională, în contextul restructurării acesteia, au afectat, la rândul lor, însăși execuția bugetară. Deficitul bugetar, indiscutabil, este cauzat și de greutățile pe care le au numeroase întreprinderi în perioada crizei, cele mai multe dintre acestea înregistrând pierderi, care s-au reflectat și în dinamica veniturilor bugetare. În acest context, cu atât mai mult, eficiența politicii fiscale presupune ca, odată cu creșterea încasărilor la casieria statului, să fie asigurată și echitatea socială.

În condițiile actuale, când România încearcă să-și definească rolul și locul său în lume, când se dorește identificarea și încurajarea acelor ramuri și subramuri ale economiei naționale care pot fi dezvoltate în cadrul economiei mondiale, se impune folosirea unor pârghii fiscale în concordanță cu cerințele Uniunii Europene și ținând cont și de celelalte politici macroeconomice ce pot fi adoptate pentru a depăși situația economică actuală. Astfel, este consacrată teoria conform căreia, în perioada de criză este de preferat să se asigure o creștere a cheltuielilor bugetare care să aibă drept obiectiv o relansare a activității economice, care să contribuie la creșterea ocupării forței de muncă și la reducerea șomajului.

Modelul creșterii economice trebuie reanalizat, având în vedere experiența anilor trecuți, în care creșterea economică în țara noastră a avut la bază consumul, ceea ce nu a permis atingerea unei creșteri economice sustenabile, și trebuie să vizeze investiția în sectoare cu valoare adăugată înaltă.

Bibliografie

- Ball, L., Mankiw, G.N., „What Do Budget Deficits Do?”, *NBER Working Paper Series, Working Paper*, 5263, 1995
- Bouvier, M., Esclassan, M.C., Lassale, J.P. (1997). *Finance publiques*, LGDJ, Paris, France
- Burda, M., Wyplosz, C. (2002). *Macroeconomie. Perspectiva europeană*, Editura All Beck, București
- Dinu, M. (2010). *Economia de dicționar. Exerciții de îndemânare epistemică*, Editura Economică, București
- Dornbusch, R., Fischer, S. (1997). *Macroeconomia*, Editura Sedona, Timișoara
- Eberstadt, N., „World Population Implosion?”, *The Public Interest*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1997, www.aei.org/article/8057
- Friedman, M. (1992). *Capitalism și libertate*, Editura Enciclopedică, București
- Ghețău, V. (2007). *Declinul demografic și viitorul populației României*, Editura Alpha MDN, Buzău
- Giarini, O., Malița, M. (2005). *Dubla spirală a învățării și a muncii*, Editura Comunicare.ro, București
- Gupta, S., Keen, M., Clements, D., Fletcher, K., de Mello, L., Mani, M., „Fiscal Dimensions of Sustainable Development”, *Pamphlet Series*, No. 54, 2002, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund
- Horne, J., „Indicators of Fiscal Sustainability”, *IMF Working Paper*, WP/91/5, 1991
- Lenain, P. (2000). *FMI-ul*, Editura Coresi, București
- Lipsey, R.G., Chrystal, K.A., (2002). *Principiile economiei*, Editura Economică, București
- Raffelhüschen, B., „Generational Accounting in Europe”, *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 2, 1999
- Romer, D., „What Are the Costs of Excessive Deficits?”, *NBER Macroeconomic Annual*, 1988, Cambridge
- Văcărel, I. (2007). *Finanțe publice*, Editura Didactică și Pedagogică, București
- Văcărel, I. (2001). *Politici fiscale și bugetare în România: 1990-2000*, Editura Expert, București
- *** (2009). Conferință BNR: *Deficitul contului curent: corelații cu indicatorii macroeconomici și abordări structurale*, Editura Enciclopedică, București
- *** (2001). *Dicționar de economie*, Ediția a doua, Editura Economică, București
- *** Strategia fiscal bugetară a României pe perioada 2011-2013
- *** Programul de Convergență 2009-2012