

Politica fiscală a României în perspectiva aderării la Uniunea Europeană

■

Eugen Mitrică

Asistent universitar doctorand
Academia de Studii Economice București

Abstract. *The paper analyzes the convergence between Romanian and European fiscal policy in terms of three issues: the fiscal revenues percentage of GDP, the structure of public revenues and the public budget deficit (under the constraint of 3% of GDP). The analysis reveals small differences for the first and second issues and an important opportunity cost for the ceiling of deficit.*

Key words: European Union; fiscal policy; fiscal revenues; tax revenues; budget deficit.

■

I. Fundamentele politicii fiscale europene

Ultimul secol a fost caracterizat, în Europa de Vest, de extinderea rolului sectorului public, prin intermediul reglementărilor economice și fiscale. În domeniul fiscal țările UE au menținut niveluri ale cheltuielilor și veniturilor publice de aproximativ 40% din PIB. Acestea au finanțat parțial furnizarea bunurilor publice clasice, cum ar fi apărarea națională. Însă cea mai importantă parte a creșterii cheltuielilor publice a fost datorată extinderii funcției de redistribuire a statului (prin protecție socială). Aceasta se referă la sistemul public de pensii și sănătate care generează cele mai importante transferuri între generații și intragenerații: transferuri de resurse financiare de la forța de muncă activă către șomeri, către angajații necalificați, către studenți, către familiile cu copii, către agricultori, către angajații în anumite ramuri industriale caracterizate de condiții grele de muncă (cum ar fi construcții navale sau minerit), către locuitorii sau chiar întreprinzătorii din zonele defavorizate sau către alte categorii sociale.

Din punct de vedere fiscal, cheltuielile publice au fost finanțate prin impozitarea consumului (impozite indirecte), impozitarea veniturilor atât de natură salarială, cât și a profiturilor firmelor. Această structură a fiscalității în Europa transpune centrul de greutate al sarcinii fiscale asupra menajelor care consumă mult, obțin venituri importante și/sau care dețin proprietăți importante.

Desigur, sistemul fiscal european afectează diferit categoriile de menaje sau firme datorită diferențelor structurale, dintre acestea, privind veniturile, consumul și proprietățile deținute, dar și datorită diferitelor grade de reglementare, diferitelor moduri de administrare a ramurilor sistemului fiscal și diverselor posibilități de evitare a fiscalității. Pentru că astfel de trăsături ale sistemelor fiscale implică pe lângă procesele de redistribuire a veniturilor vizate direct și redistribuiri accidentale.

II. Politica fiscală europeană

Reglementările existente

La nivelul UE politica fiscală este subordonată tratatului de înființare a Comunității Europene, care prevede:

- eliminarea taxelor vamale între țările membre (Art. 3) și a oricăror altor măsuri cu efect similar;
- și asigurarea liberei concurențe în cadrul pieței comune.

În acest sens se au în vedere în special impozitele indirecte (TVA și accizele). Impozitele directe fiind doar subordonate scopului de neafectare a *liberei concurențe* pe piață, însă se recomandă membrilor încheierea de convenții de evitare a dublei impuneri internaționale.

În plus, Tratatul de la Maastricht (1992) impune membrilor uniunii monetare limitarea deficitelor bugetare la 3% din PIB, membrilor neparticipanți la uniunea monetară fiindu-le recomandat să evite deficitele substanțiale.

Obiectivele politicii fiscale

Scopul realizării pieței comune și a uniunii monetare a antrenat schimbări în ceea ce privește fiscalitatea. Înlăturarea restricțiilor privind mobilitatea capitalului a generat teama că baza impozabilă la nivel național se poate reduce prin migrația acesteia între statele membre, datorită concurenței fiscale dintre acestea, ceea ce va afecta gradul de ocupare și capacitatea de a asigura protecția socială. De aici s-au conturat obiectivele politicii fiscale:

A. Cel mai important obiectiv pe termen lung constă în înlăturarea diferențelor în ceea ce privește cotele și metodele de aplicare al *impozitelor indirecte*. Obiectivul vizează TVA și accizele (Art. 93).

B. 1. În domeniul *fiscalității directe*, se urmărește în principal minimizarea posibilităților de evaziune și evitarea dublei impunerii, pe baza acordurilor bilaterale între statele membre.

B. 2. Scopul avut în vedere de măsurile de armonizare a politicii fiscale constă în evitarea efectelor negative ale concurenței⁽¹⁾ între statele membre, în special evitarea transferului bazei fiscale prin fenomenul de migrație a firmelor aflate în căutarea regimului fiscal cel mai favorabil.

C. Tratatul de la Maastricht limitează strict posibilitatea guvernelor de a finanța cheltuielile publice prin creșterea datoriei publice. Prin Pactul de Creștere și Stabilitate, statele membre participante la zona euro nu trebuie sub nicio formă să ruleze deficite bugetare peste nivelul de 3% din PIB. Scopul general al pactului este păstrarea bugetelor echilibrate la nivelul de ciclu economic. Astfel creșterea cheltuielilor publice poate fi finanțată numai prin creșterea încasărilor veniturilor publice la nivelul ciclului economic.

Deși au acceptat în principiu obiectivele politicii fiscale a UE, totuși, guvernele statelor membre au fost reticente în ceea ce privește pașii principali spre armonizarea fiscală, iar Pactul de Creștere și Stabilitate prevede că deciziile cu privire la aceasta trebuie adoptate cu unanimitate în Consiliul Europei. Pentru că, pe de o parte, politica fiscală este privită ca o componentă a suveranității naționale, iar sistemele fiscale ale statelor membre se deosebesc substanțial, datorită diferențelor în ceea ce privește structurile economice și sociale ale acestora și diferențelor conceptuale privind rolul fiscalității, în general, și al unui anumit impozit, în particular. De exemplu: gradul general al fiscalității și al contribuțiilor sociale, ca procent în PIB, variază între 34%, în Grecia, și aproape 55%, în Suedia, media UE fiind 42,6%. Impozitele directe, formate în

principal din impozitul pe venitul persoanelor fizice și cel pe profitul companiilor, variază între 9% din PIB în Grecia, la peste 32% în Danemarca, media UE fiind 13,7%. Impozitele indirecte, formate în principal din TVA și accize, variază între 11% din PIB, în Spania, și peste 19%, în Danemarca, media UE fiind 13,8%. Iar contribuțiile sociale variază de la 1,7% din PIB, în Danemarca, la peste 19%, Franța, media UE fiind 15,1%⁽²⁾.

Realizări

A. Politica fiscală

În 1996, Comisia Europeană a propus o abordare exhaustivă a politicii fiscale⁽³⁾. Aceasta a subliniat principalele provocări cu care se confruntă Uniunea: nevoia de creștere economică, de a eradică șomajul, de păstrare a echilibrului bugetar și stabilizarea sistemelor fiscale și de realizare completă a pieței unice.

În iunie 1996 Comisia Europeană a propus Pactul european privind ocuparea forței de muncă. Acesta a subliniat necesitatea de a înlătura tendința sistemelor fiscale de a impozita prohibitiv forța de muncă anagajată, ca parte a unei strategii mai largi de creștere a locurilor de muncă la nivelul Uniunii Europene.

Noua strategie fiscală europeană (numită „strategia Monti”) a fost publicată de Comisia Europeană în octombrie 1997⁽⁴⁾. Pe lângă recomandările privind impozitarea dobânzilor și rentelor, acesta a propus un Cod al Impozitării Firmelor, care a fost aprobat de Parlamentul și Consiliul European, iar în prezent este în vigoare. Respectarea sa de către statele membre este monitorizată de către un organism delegat de către ministerele de finanțe ale statelor membre „Primarolo Group”.

În același timp au fost luate măsuri în interiorul OECD pentru eliminarea concurenței fiscale dăunătoare la nivel internațional, iar în particular se vizează dispariția paradisurilor fiscale dintre care o parte sunt direct legate sau chiar sunt teritorii dependente de statele membre ale UE.

B. Politica bugetară

Restricțiile impuse bugetelor naționale prin tratatul de la Maastricht și prin Pactul de creștere și stabilitate au avut succes în general până acum. Nici statele membre care au adoptat moneda euro și nici celelalte state nu au înregistrat deficite bugetare peste limita de 3% din PIB, câteva au avut chiar excedente.

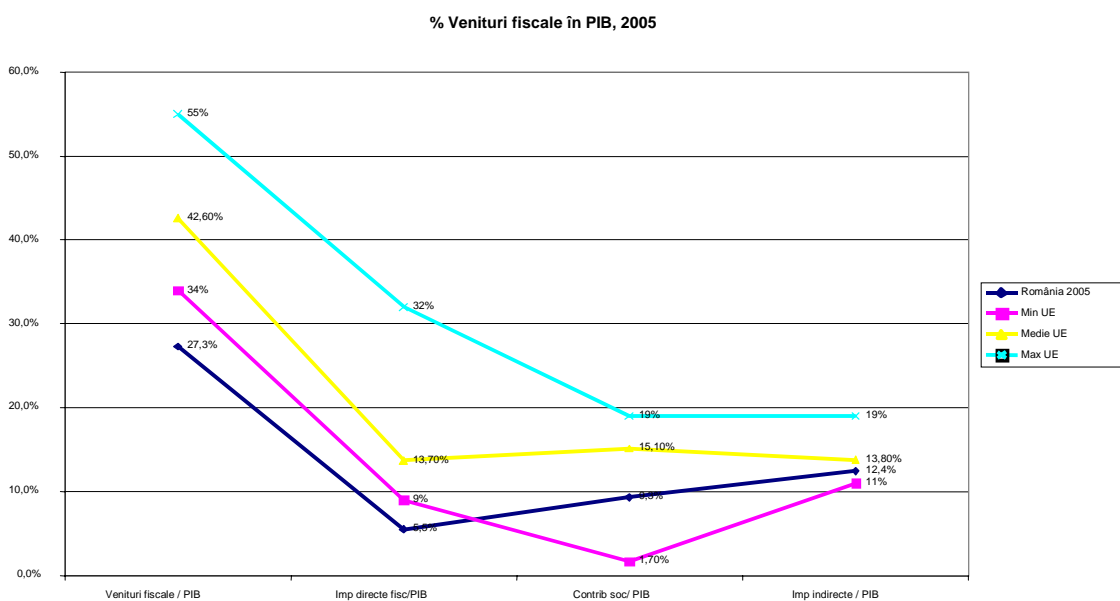
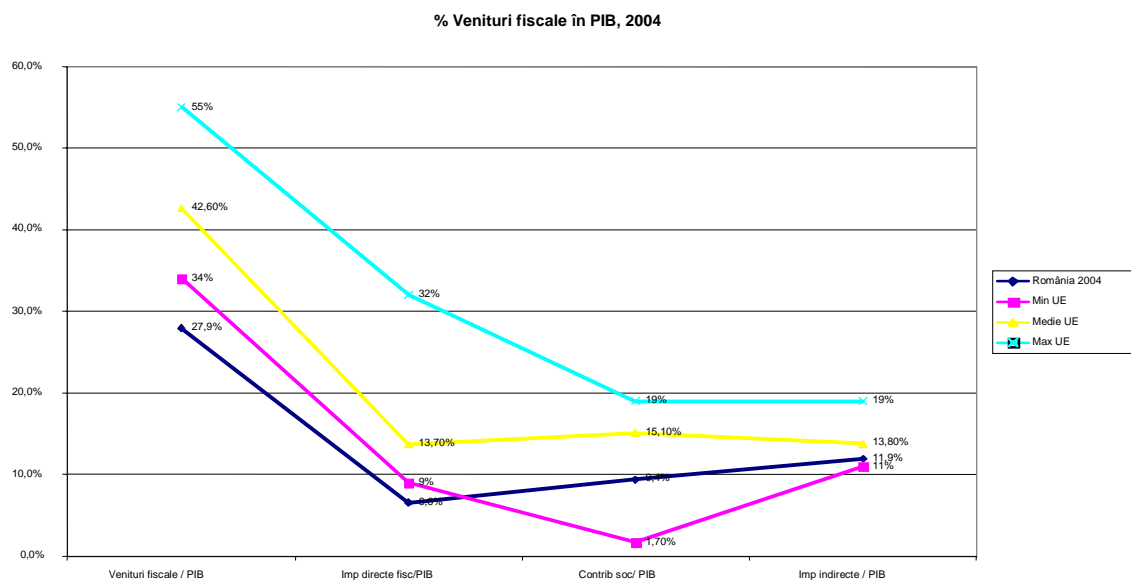
Totuși, atât Comisia Europeană, cât și Banca Centrală Europeană au atenționat cu privire la efectele negative ce le poate antrena orice relaxare a disciplinei bugetare, mai mult, ținând cont de faza crescătoare a ciclului economic, se consideră că toți membrii zonei euro ar trebui să înregistreze excedente.

III. Politica fiscală în România

1. Ponderea veniturilor fiscale în PIB

Politica fiscală actuală a României se integrează în interiorul bandei trasate de politica fiscală a țărilor membre UE (vezi figura 1) atât pentru impozite indirecte, cât și pentru contribuțiile sociale (privite ca pondere în PIB). Însă ponderea veniturilor obținute din impozitele directe este inferioară

minimului înregistrat în uniune. Ținând cont și de cota unică relativ redusă a impozitelor pe venit și profit, România apare ca un paradis fiscal în comparație cu țările membre UE, iar aceasta, în perspectiva aderării, contravine obiectivelor de politică fiscală la nivel european și în special cel vizând concurența fiscală. Această deviație era evidentă la nivelul anului 2004, fiind accentuată în 2005 ca efect al aplicării cotei unice pentru impozitarea veniturilor și profiturilor.



	Venituri fiscale / PIB	Imp. directe fisc./PIB	Contrib. soc./ PIB	Imp. indirecte / PIB
România 2005	27,3%	5,5%	9,3%	12,4%
România 2004	27,9%	6,6%	9,4%	11,9%
Min UE	34%	9%	1,70%	11%
Medie UE	42,60%	13,70%	15,10%	13,80%
Max UE	55%	32%	19%	19%

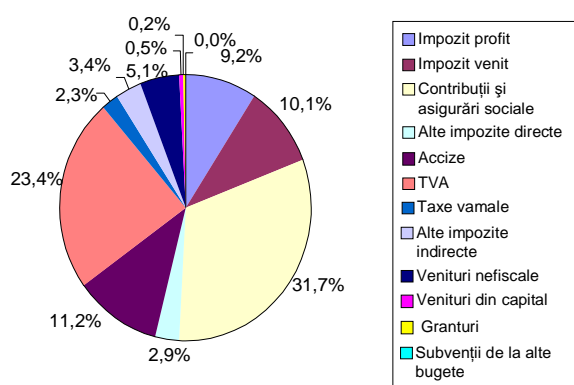
Sursa: Rapoartele M. Finanțe și BNR decembrie 2004-ianuarie 2006.

Figura 1. Ponderea veniturilor fiscale în PIB comparativ cu reperele UE

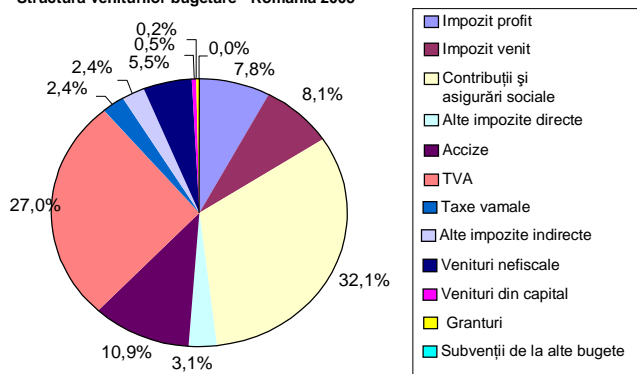
2. Structura veniturilor bugetare

După cum se poate observa, în cadrul structurii veniturilor bugetare ale României, cea mai mare pondere în cadrul veniturilor bugetare au păstrat-o contribuțiile sociale și TVA-ul, în ultimii doi ani (vezi figura 2). Această situație nu este foarte diferită de media Uniunii Europene, cu observația că impozitele indirecte s-au ridicat, în 2005, la o pondere destul de ridicată (42,7%) față de media europeană (35,2%).

Structura veniturilor bugetare - România 2004



Structura veniturilor bugetare - România 2005



Sursa: Rapoartele Ministerului de Finanțe dec. 2004- ian. 2006.

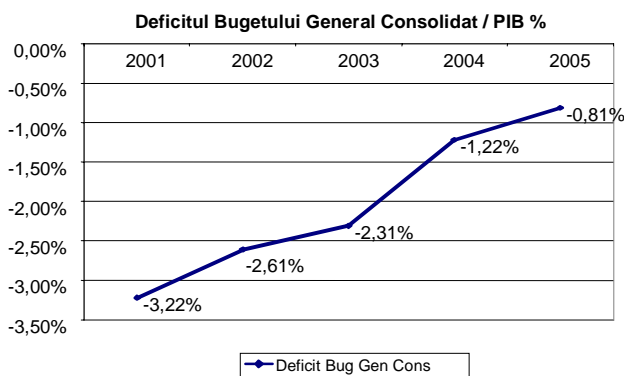
Figura 2. Structura veniturilor bugetare, România, 2004 și 2005

Note

- (1) Această concurență poate exercita un efect benefic de limitare a posibilităților discreționare ale statului de a acoperi cheltuielile publice pe calea impozitării, însă principalul efect a fost de distorsiune a structurii veniturilor fiscale: în ultimul timp fiscalitatea ce vizează factorii cu o mobilitate sporită, cum ar fi capitalul (respectiv impozitele pe dobânzi, dividende și profit), s-a diminuat, în timp ce fiscalitatea ce vizează factorii cu mobilitate redusă, în special forța de munca (de exemplu, contribuțiile pentru asigurări sociale), a crescut.
- (2) Date preluate de la <http://www.europa.eu.int>
- (3) „Taxation in European Union” – 20 martie 1996
- (4) „Towards tax co-ordination in the European Union: a package to tackle harmful tax competition“ - octombrie 1997

3. Criteriul de convergență - Maastricht

Din acest unghi de vedere România a respectat aproape în fiecare an acest criteriu, cu excepția anului 2001 (vezi figura 3). Totuși această politică subordonată unui criteriu care nu se aplică României a avut drept cost de oportunitate nefinanțarea unor investiții profitabile din punct de vedere economic și/sau social. În cazul anului 2005, pe fondul frânării creșterii economice (a unei creșteri economice inertiiale) și al reducerii veniturilor fiscale s-a înregistrat o reducere a deficitului, care însă se datorează amânării unor investiții în infrastructură care ar fi fost benefice pentru creșterea economică.



	Deficitul Bugetului General Consolidat		
	PIB	- mil. RON-	% în PIB
2001	116.768,70	-3.758,0	-3,22%
2002	151.475,09	-3.950,2	-2,61%
2003	190.335,39	-4.395,1	-2,31%
2004	238.791,43	-2.907,5	-1,22%
2005	287.186,30	-2.326,3	-0,81%

Sursa: Rapoartele Ministerului de Finanțe și BNR dec. 2004-ian. 2006.

Figura 3. Deficitul bugetului general consolidat, România, 2001 -2005

Bibliografie

- Collignon, Ș., „The Three Sources of Legitimacy for European Fiscal Policy” - Stockholm, 10-11 iunie, 2005
- Coricelli, F., „Fiscal Policy in an Enlarged EU” –martie, 2004
- Eijffinger, S., Jakob de Haan, „European Monetary and Fiscal Policy”, pp. 149 -185, iunie, 2000
- Masson – „Fiscal Policy Coordination in EMU” – noiembrie, 2002.
- Wildasin, David, E., „Factor Mobility and Fiscal Policy in the EU: Policy Issues and Analytical Approaches” – CESifo Working Paper nr. 344 octombrie, 2000.