

Cantitativ versus calitativ în ajustarea fiscală din România

Cristian SOCOL
socolcristian1@yahoo.com
Academia de Studii Economice, București

Rezumat. *Confruntată cu un fiscal event (criză de lichiditate bugetară) în 2009, România a trebuit să procedeze la una dintre cele mai ambițioase corecții fiscale din ultimii 30 de ani din UE. Totuși, lipsa de viziune privind creșterea calității ajustării fiscale este evidentă. Corecția fiscală de până acum a fost mai degrabă una cantitativă, de încadrare în anumite ținte strict numerice. În lucrare, prezint o serie de semnale care argumentează nevoia de creștere a calității fiscale. De asemenea, propun câteva mecanisme de imunizare a economiei românești împotriva contagiunii actualei incertitudini din zona euro sau a viitoarelor crize.*

Cuvinte-cheie: ajustare fiscală; contagiune; mecanisme de imunizare.

Coduri JEL: E61, E63.

Coduri REL: 8M, 18B.

Introducere

Criza economică a demonstrat că România nu a avut politici bune în timpuri bune. Politicile prociclice au reprezentat principalul factor al derapajelor macroeconomice în perioada 2005-2009. Pe de altă parte, este evident că metodologia de analiză a eficienței politicii fiscal-bugetare în etapa pre criză – bazată pe analiza deficitului bugetar efectiv – și-a dovedit lipsa de relevanță (vezi tabelul 1).

Tabelul 1
Deficitul bugetar ciclic și deficitul bugetar structural în România
– %PIB –

Ani	Output gap (decalajul de producție)	Deficit bugetar structural (%PIB efectiv)	Deficit bugetar structural (%PIB potențial)
2000	-1,55	-3,86	-3,43
2001	-0,57	-3,22	-4,06
2002	-0,60	-2,56	-3,89
2003	-0,91	-2,14	-3,78
2004	0,86	-1,09	-2,96
2005	2,60	-2,70	-1,42
2006	6,05	-4,36	-4,91
2007	8,81	-5,16	-6,13
2008	9,13	-8,57	-7,06
2009	-1,92	-8,26	-9,11
2010	-4,00	-6,53	-8,26

Sursa: Calculele autorului, 2011.

Estimarea deficitului bugetar ciclic și a celui structural s-a făcut pe baza metodologiei UE, în trei etape: a) Estimarea decalajului dintre produsul intern brut efectiv realizat și produsul intern brut potențial (PIB potențial), pe baza metodei recomandate de Comisia Europeană – metoda funcției de producție, în conformitate cu procedura descrisă de Denis et al. (2006); b) Estimarea componentei ciclice pe baza output gap-ului și a sensibilității deficitului bugetar; c) Estimarea componentei structurale prin eliminarea componentei ciclice din componenta bugetară curentă (Socol, 2011).

România face o ajustare pur cantitativă, cu amânări de plăți consistente în viitor (arierate, despăgubiri pentru cei care au obținut în instanță recuperarea veniturilor etc.). Chiar dacă România are al doilea cel mai ambițios program de corecții fiscale (cu o viteză de ajustare fiscală medie anuală de 1,9% din PIB pe reducerea deficitului structural), calitatea ajustării fiscale este una redusă. Există câteva semnale care arată acest lucru:

Primul este legat de analiza execuțiilor bugetare din a doua jumătate a anului 2011. Se poate lesne observa că evoluția pozitivă a veniturilor la buget se datorează în primul rând încasărilor substanțial mai mari din TVA (crescut de la 19% la 24%) și din mărirea accizelor. Mediul privat nu este stimulat să facă investiții și să creeze locuri de munca. Reducerea consumului a determinat evoluții nominale constante la impozitul pe profit și impozitul pe salarii și venit (chiar pierderi reale de 4,5% la impozitul pe profit și impozitul pe salarii). Nu s-a redus rigiditatea cheltuielilor bugetare. la capitolele bunuri și servicii (plus 11,5% pe nominal, demonstrând incapacitatea de a curăța sistemele bugetare de corupție, persistența arieratelor etc.) și asistență socială (doar minus 2,4%, reflectând incapacitatea de a ținti adecvat formele de ajutor pentru cei vulnerabili). Reducerea cheltuielilor de personal din 2010 și 2011 este un lucru bun însă nu reprezintă de fapt decât o amânare la plată a acestora. Execuția bugetară arată că economiile totale făcute la cheltuielile de personal prin toate tăierile de venituri propuse în perioada iunie 2010 iunie 2011 sunt de aproximativ 2% din PIB, circa 8 miliarde ron, iar despăgubirile câștigate în instanță de către bugetari în ultimul an sunt tot de 8 miliarde ron. Deci, de fapt măsurile de austeritate în domeniu reprezintă doar un deficit amânat pentru 2013-2014 când vor fi plătite aceste despăgubiri, indexate la inflație. Îngrijorătoare este și creșterea puternică a cheltuielilor cu dobânzile (plus 27,3% nominală, plus 22% reală) demonstrând dificultăți de finanțare și creșterea poverii pe generațiile viitoare. Nu în ultimul rând, creșterea cheltuielilor de capital (plus 16,5% pe nominal) reprezintă un semnal pozitiv, dar slab, pentru stimularea creșterii economice. Slab deoarece investițiile publice nu sunt prioritizate, generând efecte de multiplicare reduse.

Al doilea semnal al calității reduse a ajustării fiscale din România este legat de faptul că nu există programe consistente de creare de locuri de muncă. Criza economică a lovit puternic piața muncii din România, efectivul salariaților scăzând cu 640.000 de persoane în perioada septembrie 2008 – august 2011 (conform datelor Institutului Național de Statistică, 2011). De aici presiuni mari pe bugetele de asigurări sociale, pensii, șomaj, sănătate etc., unde se înregistrează deficite din ce în ce mai puternice.

Al treilea semnal poate fi argumentat analizând dinamica legată de contribuția productivității totale a factorilor la creșterea economică. Estimările FMI și cele ale Comisiei Naționale de Prognoză cu privire la contribuția productivității totale a factorilor la creșterea economică nu coincid. Cu toate că în ambele estimări se prognozează o medie de creștere economică de 2,8-2,9% pentru perioada 2010-2015, atunci când se discută despre contribuția factorilor la creșterea economică există diferențe semnificative între rezultatele celor două instituții. Dacă FMI anticipează o contribuție majoră a capitalului la creșterea

economică (3,4 procente) și o contribuție negativă a PTF (0,4 procente), Comisia Națională de Prognoză estimează o contribuție medie a capitalului de 1,2 procente și o contribuție semnificativă a PTF (1,6 procente). Aceasta înseamnă că elementele intensive ale creșterii economice – contribuția PTF – dezvoltare instituțională, progres tehnic, inovare cercetare dezvoltare, creșterea competitivității și investiții masive în capitalul uman, maturizarea piețelor financiare etc. – vor avea o contribuție modestă comparativ cu elementele extensive – adică păstrarea actualului model de creștere. În acest timp prognoza CNP consideră că modelul de creștere economică se schimbă, predominând creșterea economică intensivă până în 2015 (Dinu et al., 2011).

Al patrulea semnal este cel legat de diminuarea puternică a potențialului economiei românești. Rata de creștere a PIB potențial s-a redus la jumătate față de perioada precizată. Dacă în perioada 2005-2008 România a avut un ritm de creștere al PIB potențial de 5-6%, studiile arată că pe termen mediu acesta se va reduce la 2,5-3%. De aici, necesitatea de a grăbi reformele structurale – procreștere, stimularea investițiilor în tehnologie, capital uman, cercetare dezvoltare etc., dar și revenirea sustenabilă a procesului de creditare către sectorul privat. Estimarea FMI privind creșterea economică a României în 2012 s-a redus de la 3,7-4% la 1,5-2%, la jumătate.

Al cincilea semnal este legat de faptul că România are cel mai scăzut grad de absorbție a fondurilor europene. Dacă excludem prefinanțarea găsim un grad de absorbție efectivă de doar 4%.

Tabelul 2
Situția absorbției fondurilor structurale și de coeziune de către România
(31 dec 2010)

– milioane euro –

	Total alocări 2007-2013	Plăți decembrie 2010			Rata de absorbție (%)	Absorbție excluzivă prefinanțarea (%)
		Total, din care	Prefinan- țarea	Ram- bursări UE		
Dezvoltare regională	3.726	554,9	381,4	173,5	14,9	4,7
Mediu	4.512	318,5	266,2	52,3	7,1	1,2
Transport	4.565	47,2	0,0	47,2	1,0	1,0
Competitivitate	2.554	251,2	106,3	144,8	9,8	5,7
Resurse umane	3.476	464,2	416,6	47,6	13,4	1,4
Dezvoltarea capacității administrative	208	10,2	4,1	6,1	4,9	2,9
Asistența tehnică	170	9,0	1,2	7,8	5,3	4,6
Total	19.211	1655,3	1175,8	479,5	8,6	2,5

Sursa: Autoritatea de Coordonare a Instrumentelor Structurale, calcule Consiliul Fiscal.

La 31 martie 2011, rata de absorbție a crescut cu 1,5-2 puncte procentuale pe fiecare program. Pe total, rata de absorbție a crescut de la 8,6% la sfârșitul anului 2010 la 11,06% la sfârșitul primului trimestru al anului 2011. Dacă excludem prefinanțarea, indicatorul privind absorbția efectivă este de circa 4% din total alocări de la UE pentru România, aferente perioadei 2007-2013.

Plecând de la semnalele enumerate și luând în considerare ultimele evoluții din economia globală (cu precădere turbulențele determinate de criza datoriilor suverane din zona euro), putem fi de acord că riscul unor crize suprapuse în economia românească nu a trecut. Este clar că România trebuie să evite scenariul negru, dat de înlănțuirea șocuri externe și/sau șocuri interne care deteriorează mediul macroeconomic → crește incertitudinea piețelor financiare → explodează CDS → intrăm în default parțial – determinat de imposibilitatea accesului pe piețele externe + deprecierea masivă a leului → criză de lichiditate la nivel bugetar ș.a. Trebuie să recunoaștem că cercul vicios poate fi cu greu spart de îndată ce am intrat în el. Soluția îndatorării într-un ritm rapid nu mai reprezintă o opțiune demnă de luat în seamă, din moment ce România a depășit de ceva vreme pragul de sustenabilitate pe datoria publică totală, estimat la 37% din PIB. Orice împrumut suplimentar va adânci ratele mici de creștere economică, va pune presiune pe ratele reale ale dobânzii și va face economia mai puțin imună la crizele viitoare.

Apare întrebarea: Ce este de făcut pentru imunizarea economiei românești? Consider că în primul rând este nevoie de un pachet de măsuri instituționale (în această lucrare mă voi referi doar la acest tip de măsuri).

Introducerea în Constituție a regulilor fiscale. Instituirea unei reguli fiscale 0,5% din PIB țintă de atins pentru deficitul bugetar structural până în 2016 + regulă privind plafonarea datoriei publice la maximum 45% din PIB, cu acțiuni corective la anumite praguri.

Mai apoi, ar fi necesară constituirea unei celule de criză la nivelul Ministerului Finanțelor Publice, care să implementeze un set de indicatori de fiscal stress/indicatori fiscali de avertizare timpurie, în conformitate cu metodologia propusă de FMI. Celula de criză va implementa un raport care să cuprindă două instrumente de semnalizare: *un indice al vulnerabilității fiscale*, care măsoară permanent gradul de vulnerabilitate fiscală, și *un indice fiscal stress*, care oferă o evaluare a tendinței economiei românești spre „evenimente” extreme, cum ar fi neîndeplinirea obligațiilor fiscale și vârfuri mari în amploarea ratei dobânzilor (metodologie detaliată în Baldacci et al., 2011).

Pentru a beneficia în mod eficient de oportunitățile de finanțare pe piață, Ministerul Finanțelor ar trebui să încheie parteneriate de colaborare cu societăți de brokeraj investitori pe piețele internaționale de capital. În plus, Ministerul

Finanțelor ar trebui să implementeze parteneriate cu consorții bancare de prestigiu care să pregătească într-un timp foarte scurt ieșirea pe piețele externe pentru împrumuturi în condiții favorabile. România trebuie să se bazeze pe experiența brokerilor și a consorțiilor de bănci pentru a specula oportunitățile de finanțare ivite în timp, reducând astfel costurile împrumuturilor pentru refinanțarea datoriei sau pentru acoperirea unor noi cheltuieli.

Înființarea Consiliului de Programare și Prognoză Economică (prin restructurarea CNP), instituție care va stabili direcțiile strategice de dezvoltare ale României, prin programare economică orientativă. CPPE va întocmi o strategie de dezvoltare sectorială, pe baza analizelor efectuate de institutele de cercetare din domeniu, cu privire la avantajele competitive de care dispune economia românească. În etapa a doua CPPE va propune o metodologie de prioritizare a investițiilor publice (urmând ca pentru investițiile din listă să fie asigurată finanțare multianuală, iar pentru celelalte să se mizeze pe soluția parteneriatului public privat, vânzarea lor sau asigurarea finanțării doar din surse extrabugetare). Prin pârghiile de care dispune, guvernul va antrena agenții economici privați să participe la acest nou model de dezvoltare. Statul va face investiții masive, prioritizate, care să antreneze economia. Se vor acorda garanții de stat și facilități fiscale pentru investiții în infrastructură, cercetare-dezvoltare, capital uman, energie regenerabilă, IT, agricultură ecologică și alte domenii de vârf. Prin efectele de multiplicare ale acestor fonduri publice, se vor da comenzi firmelor private, care vor începe și ele să investească. Subvențiile și ajutoarele de stat vor fi condiționate și vor fi acordate cu prioritate sectoarelor cu potențial puternic competitiv, stabilite prin analizele CPPE. CPPE va monitoriza semestrial eficiența investirii acestor fonduri publice către direcțiile strategice stabilite pe baza sistemului de indicatori structurali ai UE.

O urgență ar putea fi și aplicarea unui pachet de măsuri pentru absorbția mai rapidă a fondurilor europene. Negocierea cu UE a realocării fondurilor structurale și de coeziune pentru România + estimare realistă a gradului de absorbție a fondurilor europene până în 2015 + restul sumelor rămase într-un fond de relansare economică alături de sumele neatrase de celelalte țări de coeziune + cerere către CE pentru ca sumele aferente cofinanțării să nu fie incluse în deficit + declararea TVA ca exigibil.

Consider că România trebuie să continue corecția fiscală mutând accentul pe mecanisme privind disciplina fiscală continuă, prioritizarea investițiilor publice, reforme sustenabile în educație și sănătate, dar și scheme de stimulare a investițiilor private în domenii cu valoare adăugată ridicată.

Mulțumiri

Acest articol a apărut în cadrul proiectului „Studii postdoctorale în economie: program de formare continuă a cercetătorilor de elită (SPODE)”, cofinanțat de Fondul Social European prin Programul Operațional Sectorial pentru Dezvoltarea Resurselor Umane 2007-2013, contract no. POSDRU/89/1.5/S/61755.

Bibliografie

- Alcidi, Cinzia, Daniel Gros (2010). “The European experience with large fiscal adjustments”, VoxEU.org, 28 April, www.voxeu.org
- Alesina, A., Perotti, R., Tavares, J. (1998). *The Political Economy of Fiscal Adjustments*, Brookings Papers on Economic Activity, Spring
- Baldacci, Emanuele, McHugh, J., Petrova, Iva, Measuring Fiscal Vulnerability and Fiscal Stress: A Proposed Set of Indicators, *IMF Working Paper*, 11/94, 2011, Washington: International Monetary Fund
- Blanchard, O., Cottarelli, C., „Ten commandments for fiscal adjustment in Advanced Economies”, 24 iunie 2010, IMF Direct, www.imf.org
- Dinu, M., Socol, Aura, Socol, C., Marinaș, M., „Fiscal adjustment lessons. Romania’s case”, *International Business Information Management Conference (17th IBIMA)*, 14-15 November 2011, Milan, Italy ISBN 978-0-9821489-6-9, indexată ISI Proceedings
- Giavazzi, F., Pagano, M., „Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries”, *NBER Macroeconomics Annual*, 1990, pp. 95-122, MIT Press
- Socol, C., Soviani, R., „Experiences of the large fiscal adjustments in EU. Romania’s case”, *Theoretical and applied economics Review*, Volume XVII, No. 12(553), 2010, pp. 21-28
- Socol, C., „Methods to estimate the cyclic and structural budget deficit. Romania's case, *Conferința internațională Economie și Cunoaștere*, Iași 20-22 octombrie 2011, organizată de Academia Română în parteneriat cu UAIC Iași (în curs de publicare)
- Fiscal Council (2011) Annual Report 2011, available at www.consiliulfiscal.ro
- Database – National Institute of Statistics Romania, 2004-2010, www.ins.ro
- Database – European Commission, 2008-2010, www.eurostat.eu