

POLITICA FISCAL-BUGETARĂ DIN PERSPECTIVA PROCESULUI DE INTEGRARE EUROPEANĂ

Dorin Măntescu*

ABSTRACT. 2003 was the best year in a transition decade from the point of view of the macroeconomic performance. Also, the structural reforms were consistent, wage policy was cautious and the first IMF agreement was concluded from the point of view of the implementation. However, notwithstanding the progress, Romania is still confronted with substantial structural problems in energy, railways and mining sectors. Furthermore, the large share of the total population that lives in the rural areas and the situation of the pension system represent additional major structural constraints that we currently face. The speed up of these reforms will require additional public expenditures. Additional public resources need to be channeled also in health, education, infrastructure and institutional reform areas. The level of public expenditures in Romania was around 32,7 percent of GDP in 2002 compared to over 45 percent in the other more advanced candidate countries and EU member states. There are two reasons for this lower expenditure level as percent of GDP: the lower level of public revenues as percent of GDP and the lower level of budget deficit. Given the additional expenditure needs, Romania should do the best effort to increase public revenues by improving tax collection, enlarging the tax base and cutting social security tax rates. Also given the lower levels of the budget deficit and public debt from a comparative perspective, Romania should increase the budget deficit. Taking into account that the larger public sector deficit is composed from the consolidated budget deficit and the arrears and losses in the public enterprises, an increase of the budget deficit accompanied by a larger decrease of the arrears and losses in the public owned enterprises will allow the reduction of the overall excess aggregate demand. This will help us to maintain the disinflationary tendency that our economy knew in the last several years while benefitting of additional public expenditures.

Decada precedentă a fost o perioadă caracterizată de deficite fiscale foarte mari și de o creștere continuă a nivelului datoriei publice în multe din țările puternic industrializate. A fost de asemenea o perioadă în care au devenit tot mai intense preocupările că aceste stocuri ale datoriei publice raportate la Produsul Intern Brut au un caracter nesustenabil. În plus, Tratatul de la Maastricht a cerut țărilor participante îndeplinirea unui număr de criterii fiscale, printre acestea cele mai importante fiind cele cu privire la deficitul bugetar (care nu trebuia să depășească 3 la sută din Produsul Intern Brut) și stocul de datorie publică (care avea de asemenea un plafon

de 60 la sută din Produsul Intern Brut).

Cu toate că această lucrare se adresează țărilor în tranziție, are o aplicabilitate mult mai largă. Multe dintre țările în curs de dezvoltare și avansate din punct de vedere economic se confruntă cu probleme similare concretizate în eforturile de rectificare a dezechilibrelor economice ce au ca sursă politicile fiscale laxe, redefinirea rolului statului în economie, creșterea transparenței activităților guvernamentale și implementarea unor programe menite să stimuleze dezvoltarea sectorului privat prin creșterea productivității.

Majoritatea țărilor aflate în tranziție au făcut progrese substanțiale în ceea ce

* Dorin Măntescu is advisor to the Minister of Public Finance on economic issues. He is also a member of the economist support team of Mr. Giovanni Ravasio, Advisor to the Romanian Prime Minister. He has also worked in the global head-office of HSBC in London in 2000.

privește atingerea unor poziții fiscale rezonabile, 16 din 26 de țări propunându-și să realizeze deficite bugetare de mai puțin de trei procente în 1999. Cu toate acestea încetinirea ritmului de creștere economică internațională începând cu cea de-a doua jumătate a anului 2000 a condus la o depreciere a poziției fiscale reflectate în creșterea deficitelor bugetare ca urmare a reducerii veniturilor bugetare.

Este un lucru deja evident că țările care au implementat politici fiscale restrictive în perioada timpurie a tranziției au reluat procesul de creștere economică mult mai devreme și au experimentat o creștere economică mult mai ridicată ulterior decât țările care au menținut poziții fiscale caracterizate de deficite bugetare nesustenabile și niveluri ale cheltuielilor bugetare ridicate.

România s-a remarcat față de țările mai avansate în procesul de tranziție prin menținerea unui nivel scăzut al datoriei publice și prin diminuarea continuă a deficitului bugetar ca raport în Produsul Intern Brut. Cu toate acestea nu a fost scutită de riscul intrării în incapacitate de plată în anul 1999 în condițiile în care lipsa de credibilitate externă nu a permis accesarea piețelor financiare internaționale, iar maturitatea de refinanțare pe piața internă a fost relativ scăzută conducând la o acumulare substanțială a scadențelor de refinanțat pe termen scurt.

Deficitele quasi-fiscale-cauze și implicații

Ignorarea situației sectorului guvernamental în ansamblu și concentrarea atenției numai asupra nivelului deficitului bugetar în sens restrâns poate crea o percepție greșită a poziției sectorului fiscal. În multe dintre țările care s-au confruntat cu crize economice severe, existența unui

deficit bugetar efectiv redus nu a reprezentat o garanție pentru investitori. Existența unor activități publice neînregistrate din punct de vedere contabil asociate cu activități quasi-fiscale a mărit gradul de vulnerabilitate financiară a economiilor respective și a subminat încrederea investitorilor.

Reducerea cheltuielilor cu subvențiile a reprezentat una dintre modalitățile principale de reducere a nivelului deficitului bugetar în economiile în tranziție. În condițiile în care ritmul reformelor structurale nu a fost suficient de ridicat, întreprinderile cu probleme au acumulat arierate ca o formă de rezistență și de supraviețuire. Aceste comportamente au fost amplificate și de numeroasele scutiri și reeșalonări acordate la datoriile întreprinderilor față de bugetele de stat. Hazardul moral rezultat a condus la o creștere a stocului datoriei întreprinderilor private profitabile subminând astfel însăși credibilitatea de ansamblu a sistemului fiscal.

O atenție din ce în ce mai mare a fost acordată arieratelor din economiile în tranziție, datorită în principal:

- naturii și amplitudinii fenomenului în aceste economii, arieratele agregate nete reflectând puterea structurii de a-și conserva ineficiența și de asemenea existența unei structuri instituționale slab structurate;
- consecințelor macroeconomice nefavorabile ca urmare a menținerii unui nivel al cererii agregate excesive cu impact negativ asupra deficitului de cont curent și al inflației;
- costul de oportunitate al resurselor bugetare necolectate și consecințele negative reflectate prin menținerea unor cheltuieli bugetare scăzute în domenii sensibile cum ar fi educația, sănătatea sau infrastructura cu efect negativ asupra

rateri de creștere economică potențială.

Existența unor deficite quasi-fiscale mari a fost una din cauzele principale a declanșării crizelor valutare manifestate pe plan internațional. Vulnerabilitatea la o criză valutară este amplificată nu numai de existența unui deficit bugetar ridicat dar și de manifestarea unor deficite quasi-fiscale substanțiale. Migrarea capitalurilor poate fi amplificată în condițiile în care percepția investitorilor se schimbă în urma obținerii unor noi informații cu privire la depășirea unui nivel critic al obligațiilor bugetare nete sau ca urmare a predispoziției guvernului de a extrage venituri din inflație mai degrabă decât de a se angaja la măsuri de asanare fiscală necesare corectării dezechilibrelor.

Asemenea măsuri sunt relativ dificil de luat într-o societate democratică supusă la presiunile inevitabile asociate ciclului electoral și depind într-o măsură considerabilă și de calitatea aranjamentelor instituționale existente. Chiar dacă sunt fezabile din punct de vedere politic asemenea ajustări rapide a sectorului fiscal necesită modificări discreționare ale taxelor și reduceri ale cheltuielilor cu investițiile publice în condițiile în care celelalte cheltuieli au o rigiditate mai ridicată. În orice caz, ajustarea sectorului fiscal necesară corectării dezechilibrelor are un efect prociclic agravând în acest fel impactul negativ al migrării capitalurilor asupra creșterii economice. De asemenea acest tip de ajustări discreționare au un efect negativ în sensul diminuării ritmului reformelor structurale de ansamblu.

În acest context credibilitatea politicilor macroeconomice este esențială, iar deciziile investitorilor pot fi influențate prin anunțarea unor schimbări majore de politică economică. Semnalarea unor astfel de schimbări va avea

un efect sustenabil asupra așteptărilor atâta timp cât sunt urmate de măsuri concrete din punct de vedere al reformelor structurale și care să fie implementate de-a lungul unui orizont de timp mediu.

Un beneficiu major al strategiei de semnalare a schimbărilor de politică economică în condiții de credibilitate este reprezentat de marja de manevră suplimentară oferită de intervalul de timp mai îndelungat și de creșterea probabilității apariției unor efecte anticiclice. Într-un cuvânt, în loc ca ajustarea să se realizeze prin înghețarea salariilor, reducerea investițiilor, or implementarea altor măsuri de restricționare a cererii agregate s-ar putea realiza prin măsuri de reformă durabile, de genul disponibilizărilor de personal redundant, substituirea unor subvenții alocate nediferențiat și îmbunătățirea ariei de adresare, ori lărgirea bazei de impozitare.

Aceste măsuri nu pot fi implementate decât în cadrul unui program de ajustare promovat pe termen mediu. Potențialul evitării crizelor și îmbunătățirii stabilității prețurilor și cursului de schimb poate fi crescut prin adoptarea unor reguli de politică fiscală stabile și predictibile. Astfel, adoptarea unor limite ale deficitului bugetar sau ale datoriei publice care să limiteze gradul de discreție al guvernelor succesive poate conduce la obținerea unor beneficii majore. În principal aceste beneficii includ o scădere a premiului de risc reflectat într-o scădere a ratelor dobânzilor cu efect pozitiv în sensul reducerii cheltuielilor cu serviciul datoriei publice și accelerarea procesului de creștere economică.

Deficitul bugetar

Nivelul maxim al deficitului bugetar conform criteriilor de la Maastricht este de 3 la sută din Produsul Intern Brut. Acest

obiectiv este stabilit prin Tratatul de bază al Comunității Europene și este obligatoriu atât pentru țările membre actuale cât și pentru noii membri la momentul adoptării monedei euro. În plus țările membre ale zonei euro trebuie să respecte prevederile Pactului de Stabilitate și Creștere care implică atingerea pe termen mediu a unei poziții echilibrate sau chiar existența unui surplus a deficitului bugetar ajustat ciclic. Aderarea la obiectivul unor poziții bugetare caracterizate de existența unui deficit bugetar ajustat ciclic echilibrat sau în surplus va permite țărilor membre să facă față fluctuațiilor ciclice normale fără a depăși nivelul de referință de 3 la sută din produsul intern brut al deficitului bugetar.

România a avut stabilit pentru 2003 un obiectiv al deficitului bugetar de 2,65 la sută din produsul intern brut. Acest nivel este relativ redus atât din perspectiva criteriului privind deficitul bugetar stabilit prin Tratatul de bază al Comunității Europene cât și dintr-o perspectivă comparată cu celelalte țări mai avansate din punct de vedere al procesului de tranziție. Astfel, conform proiecțiilor guvernamentale, Cehia are ca obiectiv atingerea unui deficit bugetar de 6 la sută din produsul intern brut în 2003, Ungaria are 4,5 la sută din produsul intern brut iar Polonia are 3,7 la sută din produsul intern brut. Reducerea mult mai pronunțată a deficitului bugetar efectiv în România comparativ cu celelalte state candidate s-a datorat necesității diminuării ratei inflației în condițiile în care deficitul cvasi-fiscal s-a menținut la niveluri ridicate ca urmare a ritmului mai scăzut dintr-o perspectivă comparată al reformelor structurale. Astfel deficitul cvasi-fiscal din sectorul energetic a fost de aproape 2,7 la sută din produsul intern brut în anul 2002. Chiar dacă s-au

făcut progrese considerabile în reducerea acestuia față de anul 2000 când acest deficit s-a cifrat la aproximativ 4,9 la sută din produsul intern brut, nivelul înregistrat în anul 2002 este încă foarte mare și necesită o diminuare suplimentară.

Ținând cont că avem deja un nivel redus al veniturilor publice ca raport în produsul intern brut, o scădere suplimentară a deficitului bugetar în 2004 fără o îmbunătățire sensibilă a ratei colectării va conduce la o reducere a cheltuielilor publice cu consecințe negative asupra infrastructurii instituționale, umane și de capital a țării.

În consecință cred că efortul de ajustare suplimentar necesar susținerii procesului de scădere a inflației la un nivel sub 10 la sută începând cu 2004 trebuie făcut într-o măsură din ce în ce mai mare de către sectorul real prin îmbunătățirea disciplinei salariale și financiare, reducerea pierderilor și îmbunătățirea performanțelor economice la nivel microeconomic.

România are la ora actuală următoarele trei probleme majore: sistemul de pensii, ineficiența structurală a marilor întreprinderi de stat și pierderile acumulate în domeniul utilităților, și existența unui sector agricol supradimensionat.

- 1) Restructurarea marilor întreprinderi de stat și a utilităților va implica costuri substanțiale pentru bugetul public. Aceste întreprinderi au reușit în ultimii ani să relaxeze în mod constant constrângerile bugetare prin neplata datoriilor către bugetul general consolidat al statului și prin neplata datoriilor față de utilități. În acest context se impune întărirea constrângerilor bugetare și accelerarea procesului de restructurare și privatizare la nivel microeconomic. În

cazul întreprinderilor mari care implică existența unor externalități semnificative, guvernul va trebui să suporte costuri relativ ridicate pe termen scurt asociate procesului de restructurare. Aceste costuri vor fi predominant asociate cu plata ajutoarelor de șomaj și a salariilor compensatorii cu scopul asigurării protecției sociale a forței de muncă disponibilizate. De asemenea, o parte din costuri vor fi asociate și cu lichidarea unor societăți, conservarea unor active sau ecologizarea și protecția mediului înconjurător. Eliberarea resurselor de capital și de forță de muncă și realocarea lor către sectoare profitabile și cu productivitate mai ridicată va conduce la obținerea cu siguranță a unor beneficii consistente pe termen mediu și lung. La ora actuală, România are probleme substanțiale în sectorul energetic și minier. În plus, există un număr relativ ridicat de întreprinderi mari de stat fără șanse de privatizare care vor trebui lichidate.

2) Gradul de mărime diferit al sectorului agricol nu a avut până acum o influență directă asupra ratei de creștere economică și asupra vitezei procesului de convergență reală a diferitelor țări angajate în procesul de tranziție. Legătura între mărimea inițială a sectorului agricol, viteza procesului de ajustare structurală și gradul de dezvoltare economică în ansamblu s-a dovedit nesistematic în a doua jumătate a anilor '90. Cu toate acestea, dintr-o perspectivă a dezvoltării economice pe termen mediu și lung, nivelurile diferite ale sectorului agricol pot reprezenta surse potențiale de creștere ale productivității și de accelerare a procesului de convergență reală. Spre exemplu, România are aproximativ 43 la sută din forța de muncă situată în mediul rural și cu toate acestea sectorul agricol a contribuit cu numai 13 la sută la realizarea produsului intern brut în anul 2000.

| Țara | Valoarea adăugată (% din PIB) | | Angajare (% din total forța de muncă) | |
|----------------|----------------------------------|-------------|--|-------------|
| | 1996 | 2000 | 1996 | 2000 |
| Bulgaria | 15,4 | 14,5 | 10,1 | 8,3 |
| Cehia | 4,8 | 3,9 | 6,1 | 5,1 |
| Polonia | 6,4 | 3,3 | 22,1 | 18,8 |
| România | 20,1 | 12,6 | 38 | 42,8 |
| Ungaria | 6,6 | 4,8 | 8,3 | 6,5 |
| Estonia | 8,4 | 6,3 | 10,1 | 7,4 |
| Slovacia | 4,4 | 4,5 | 10,2 | 9,9 |

Sursa: Comisia Europeană

Se observă că România este singura țară unde ponderea ocupării în agricultură a avut o tendință crescătoare până în anul 2000. Chiar dacă ponderea populației care trăiește

prezent. Sistemul este responsabil pentru o mare parte din cheltuielile bugetului consolidat, având o medie de 7,2% din PIB între anii 1995 și 2001.

Tabel. Performanțele financiare a sistemului de pensii, 1995-2001 (% din PIB)

| | Venituri | Pensii de stat | Pensii agricole | Beneficii pe termen scurt | Altele | Excedent/Deficit |
|------|----------|----------------|-----------------|---------------------------|--------|------------------|
| 1995 | 6,1 | 5,9 | 0,4 | 0,4 | 0,1 | -0,8 |
| 1996 | 5,8 | 5,8 | 0,5 | 0,4 | 0,1 | -1,1 |
| 1997 | 5,0 | 5,2 | 0,6 | 0,4 | 0,1 | -1,3 |
| 1998 | 5,5 | 5,9 | 0,6 | 0,5 | 0,1 | -1,6 |
| 1999 | 6,0 | 6,1 | 0,5 | 0,5 | 0,1 | -1,2 |
| 2000 | 6,8 | 6,4 | 0,5 | 0,5 | 0,1 | -0,8 |
| 2001 | 6,6 | 6,1 | 0,5 | 0,4 | 0,2 | -0,6 |

Sursa: Programul Economic de Preaderare, 2002

în mediul rural a scăzut la aproximativ 35 la sută în 2003, România are încă un nivel extrem de ridicat, iar realocarea acestei forțe de muncă va necesita creșterea resurselor publice și private cu scopul creșterii investițiilor și creării unor noi locuri de muncă alternative cu o productivitate mai ridicată. În acest context corelarea resurselor (atât publice cât și europene) și prioritizarea investițiilor în infrastructura locală de apă, canalizare, drumuri, distribuție de gaze și telecomunicații devine esențială cu scopul creării condițiilor necesare dezvoltării întreprinderilor mici și mijlocii care să absoarbă această forță de muncă. În plus, trebuie subliniată și necesitatea alocării unor resurse suplimentare în domeniul sănătății și educației în mediul rural care să conducă la o îmbunătățire a calității factorului uman.

3) Sistemul de pensii

Sistemul de pensii în România asistă aproximativ 6,2 milioane de beneficiari în

Unul dintre motivele principale ale creșterii deficitelor sistemului de pensii a fost creșterea rapidă a numărului de beneficiari în perioada timpurie a anilor '90. Între anii 1990 și 2002 numărul beneficiarilor sistemului public de pensii a crescut de la 3,4 la 6,2 milioane.

În același timp numărul contribuabililor la sistemul de pensii a scăzut de la 8,2 milioane în 1989 la 6,2 milioane în 1995 această tendință menținându-se în continuare în 2000 când numărul contribuabililor a fost de numai 4,5 milioane.

Creșterea numărului de pensionari asociată cu descreșterea numărului de contribuabili a condus la descreșterea valorii reale a pensiilor. Rata de înlocuire reală netă a scăzut de la 51% în anul 1990 la 47% în anul 2001.

Această deteriorare a ratei de dependență a sistemului a avut consecințe negative asupra stabilității financiare a sistemului de pensii. Una dintre soluțiile

implementate pentru menținerea deficitului sistemului sub control a fost creșterea ratei de taxare la contribuțiile de asigurări sociale. La ora actuală rata de taxare la contribuțiile de asigurări sociale este extrem de ridicată. Cumulat pentru angajat și angajator, rata de taxare la fondul de pensii este de 34%. Aceste rate de taxare ridicate au condus la creșterea costurilor cu forța de muncă și au avut consecințe negative asupra angajării în sectorul formal reducând baza de impozitare. Problemele au fost amplificate de incertitudinea legată de beneficiile viitoare și de gradul ridicat de discreție exercitată în managementul sistemului ceea ce a diminuat încrederea contribuabililor.

Conform noilor reglementări ale legii sistemului de pensii (Legea 19/2000), reforma parametrică constă în promovarea următoarelor măsuri:

- creșterea vârstei de pensionare (creșterea imediată a vârstei de pensionare de la 55 la 57 pentru femei și de la 60 la 62 pentru bărbați, și o creștere graduală ulterioară de la 62 la 65 de ani eșalonată până în 2014)
- o extindere a bazei de impozitare cu scopul de a cuprinde toate categoriile profesionale
- o nouă formulă de calcul a beneficiilor, bazată pe un sistem de puncte, care ia în considerare întreaga istorie a contribuțiilor
- o raționalizare a ocupațiilor speciale și hazarduoase care beneficiau de pensionare anticipată
- introducerea unor penalități pentru evitarea pensionării timpurii.

Noile reglementări trebuiau să corecteze dezechilibrele acumulate în sistem, iar pilonul public de pensii era

planificat să se echilibreze până în anul 2005 și să mențină până în anul 2015 excedente modeste, presupunând că este aplicată valoarea minimă a punctului definit de legislație (38,5 procente din salariul mediu brut) și că indexarea se va realiza la indicii inflației. După acest an, deficitele vor reapărea și vor atinge 3 la sută din produsul intern brut în 2040.

Anumite probleme din punct de vedere al implementării Legii 19/2000 au apărut în 2001 și 2002. Aceste probleme sunt următoarele:

- amendarea legislației și creșterea valorii maxime a punctului la 50 de procente din salariul mediu brut (de la 45 la sută cât era la momentul inițial planificat)
- o reducere a penalităților care sunt aplicate în cazul neplătii contribuțiilor
- adoptarea unui plan de recorelare a pensiilor, adresat persoanelor pensionate înainte de 1998 care a condus la o creștere a cheltuielilor cu pensiile estimate până la un procent din produsul intern brut în 2005, erodând astfel poziția de echilibru pe care ar fi atins-o sistemul între 2005-2015.

Drept rezultat recenta reformă a sistemului public nu a rezolvat problema fiind nevoie de implementarea unor măsuri suplimentare. În acest sens este nevoie de introducerea pilonului doi și trei cu scopul diversificării plasamentelor și minimizării riscurilor asociate, asigurării unei rate de randament adecvate și îmbunătățirii sustenabilității pe termen mediu și lung a sistemului.

Rezolvarea acestor probleme implică alocarea unor resurse bugetare suplimentare și creșterea cheltuielilor publice. De asemenea, resurse

suplimentare trebuie alocate în domeniul educației, protecției mediului înconjurător și îmbunătățirii infrastructurii.

În plus, întărirea capacității administrative și implementarea acquisului comunitar și atingerea obiectivelor majore de politică externă pe care ni le-am propus vor necesita realizarea unor cheltuieli bugetare suplimentare.

La ora actuală nivelul cheltuielilor publice realizate în România este relativ scăzut. Așa cum rezultă din tabelul de mai jos, dintr-o perspectivă comparată România a realizat în ultimii ani cheltuieli publice în medie de aproximativ 34 la sută din produsul intern brut în condițiile în care majoritatea celorlalte state candidate din Europa Centrală și de Est au realizat cheltuieli publice de peste 40 la sută din produsul intern brut. În ultimii ani tendința scăderii cheltuielilor publice ca raport în produsul intern brut s-a menținut.

România. Dintr-o perspectivă comparată așa cum rezultă din tabelul de mai jos cheltuielile pentru sănătate s-au cifrat la 4,4 la sută din produsul intern brut în Ungaria, la 6,6 la sută din produsul intern brut în Cehia și la 4,5 la sută din produsul intern brut în Polonia.

În plus reformele majore din domeniul sănătății care au fost implementate în 1998 nu au reușit să reorienteze resursele de la tratamentul secundar specializat către sectorul de tratament primar. Așa cum rezultă din tabelul de mai jos peste 70 la sută din resursele alocate în domeniul sănătății continuă să fie cheltuite de către spitale.

Se observă în mod evident că resursele alocate medicinei preventive și tratamentului primar (doctorii de familie) au cunoscut o diminuare lucrărilor, fapt care ridică semne serioase de întrebare cu privire la eficiența procesului de reformă

Evoluția cheltuielilor publice ca raport în produsul intern brut

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Ungaria | 52,3 | 48,5 | 49 | 47,6 | 47,2 | 46,2 |
| Polonia | 45,3 | 45,1 | 45,3 | 43,3 | 43,3 | 42,7 |
| Cehia | 43 | 42,2 | 41,7 | 41 | 42,2 | 44,3 |
| Bulgaria | 44 | 51,3 | 36,3 | 36,1 | 39,1 | 42 |
| România | 34,7 | 33,8 | 33,6 | 34,8 | 35,1 | 35,5 |
| Slovenia | 43,2 | 42,4 | 43,3 | 43,8 | 44,3 | 44,2 |
| Medie Europa Centrală și de Est | 41,5 | 41,9 | 40 | 40,5 | 41,3 | 40,6 |
| Medie UE | 51,4 | 51,1 | 49,4 | 48,4 | 47,9 | 45,8 |
| Medie de țările coeziune | 45 | 43,7 | 42,3 | 41,5 | 41,8 | 40,7 |
| Medie OECD | 44,4 | 43,8 | 42,5 | 42,1 | 41,8 | 40,6 |

Sursa: Expenditure policies towards EU accession: A World Bank Regional Study by Bernard Funck

Dintr-o perspectivă comparată România a investit resurse mult mai scăzute în domenii sensibile ca educația, sănătatea sau infrastructura.

Astfel, cheltuielile medii pentru sănătate s-au cifrat între 1995 și 2000 la 3,1 la sută din produsul intern brut în

din domeniul sănătății. În consecință se impune cu prioritate o reformă a spitalelor cu scopul realocării resurselor către tratamentul primar și medicina preventivă. În plus este nevoie de o creștere a resurselor alocate în domeniul sănătății cu scopul asigurării unei calități

Pondere în totalul cheltuielilor alocate sănătății(%)

| Categoriile de cheltuieli | 1999 | 2000 | 2001 |
|---------------------------|------|------|------|
| Medicina primara | 13 | 12 | 10 |
| Medicina ambulatorie | 14 | 19 | 18 |
| Spitale | 70 | 68 | 67 |
| Alte categorii | 3 | 2 | 5 |
| Cheltuieli totale | 100 | 100 | 100 |

Sursa: Public expenditure review Banca Mondiala

corespunzătoare a serviciilor medicale.

În plus, cheltuielile medii pentru educație între 1995 și 2000 s-au cifrat la 3,3 la sută din Produsul Intern Brut în timp ce, în același interval de timp, aceste cheltuieli s-au cifrat la 4,8 la sută din produsul intern brut în Ungaria, 4,6 la sută din produsul intern brut în Cehia și 5,6 la sută din produsul intern brut în Polonia.

Tabel: Evoluția cheltuielilor bugetare în domeniile sănătății, educației și infrastructurii (procent din produsul intern brut)

| Țară | Educație (1995-2000) | Sănătate (1995-2000) | Investiții (1999) |
|----------------|----------------------|----------------------|-------------------|
| Bulgaria | 4 | 3,6 | 4,5 |
| Slovacia | 4,2 | 3,9 | n.a |
| Cehia | 4,6 | 4,3 | 6,2 |
| Ungaria | 4,8 | 4,4 | 5,9 |
| Slovenia | 5,6 | 4,5 | 5,1 |
| Polonia | 5,6 | 5,7 | 3,8 |
| Lituania | 5,7 | 5,7 | 5,8 |
| Letonia | 5,7 | 6,6 | 5,1 |
| Estonia | 6,5 | 7,4 | 5 |
| România | 3,3 | 3,1 | 2,8 |

Sursa: Expenditure policies towards EU accession: A World Bank Regional Study by Bernard Funck

De asemenea este nevoie de o reformă calitativă a sistemului în următoarele direcții:

- nivelul de educație secundară care trebuie să asigure mai degrabă abilități generice pentru câteva familii de specializări decât cunoștințe extrem de specifice pentru domenii de activitate relativ limitate
- educația vocațională care ar trebui să pună un accent mai ridicat pe

dezvoltarea unor abilități de rezolvare a problemelor, de comunicare și de lucru în echipă și care ar trebui să dea o importanță mai scăzută abilităților specifice locului de muncă

- educația universitară ar trebui să fie dezvoltată substanțial și să devină mai flexibilă din punct de vedere al accesului. De asemenea trebuie îmbunătățite posibilitățile de transfer între

programe și facultăți diferite iar stimulentele pentru obținerea unei performanțe mai bune atât din partea studenților cât și a facultăților trebuie îmbunătățite

- cadrul fiscal și legal trebuie îmbunătățit pentru a oferi angajatorilor un mediu adecvat cu scopul dezvoltării pentru angajați a unor programe de învățare pe termen lung care să le îmbunătățească

abilitățile necesare și să le crească mobilitatea pe plan local și global.

Este evident că accelerarea procesului de convergență reală și creșterea nivelului produsului intern brut potențial nu poate fi realizată fără alocarea unor resurse bugetare adiționale în astfel de domenii.

Există doi factori majori care explică nivelul relativ scăzut dintr-o perspectivă comparată al cheltuielilor realizate în domeniile mai sus menționate. România are un nivel mai scăzut atât al veniturilor bugetare ca raport în Produsul Intern Brut cât și al deficitului bugetar efectiv în condițiile în care deficitul quasi-fiscal s-au menținut la niveluri ridicate ca rezultat al ritmului mai scăzut al reformelor structurale.

Veniturile bugetare

La ora actuală așa cum rezultă și din tabelul de mai jos, România are un nivel scăzut al veniturilor bugetare.

Venituri bugetare comparate(% din Produsul Intern Brut)

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------------|------|-------|------|------|
| România | 30,3 | 331,7 | 33,2 | 31,5 |
| Poland | 42,8 | 41,5 | 41,4 | 41,6 |
| Czech Republic | 40,2 | 39,1 | 40 | 40,3 |
| Hungary | 45 | 44,9 | 44,8 | 45,2 |

Sursa: IMF Country Report

Există patru factori care explică nivelul redus al veniturilor bugetare colectate de-a lungul ultimilor ani. În primul rând slaba colectare a impozitelor și taxelor a fost determinată de ineficiența administrației fiscale, cu efect în creșterea arrieratelor. Al doilea factor a fost reprezentat de exceptările și scutițiile de impozite și taxe acordate pentru încurajarea investițiilor care au diminuat baza de impozitare și de asemenea au condus la realizarea unor presiuni suplimentare pentru menținerea și extinderea facilităților. Al treilea factor a

fost reprezentat de anularea și reeșalonarea impozitelor și taxelor care au condus la apariția și dezvoltarea unor comportamente caracterizate de hazard moral și au determinat creșterea înclinației agenților economici de a ignora plata impozitelor și taxelor curente. Al patrulea factor a fost determinat de existența unei rate de taxare ridicate la contribuțiile la asigurările sociale care s-au situat pe panta negativă a curbei Laffer încurajând evaziunea fiscală.

1) La ora actuală este în curs de implementare un proces de reformă în ansamblu a administrației fiscale. Un prim obiectiv al acestui proces a fost deja atins prin crearea unei unități pentru contribuabilii mari care este deja funcțională în București. Următorii pași ai acestui proces constau în crearea unei administrații fiscale semiautonomie care să permită o îmbunătățire a serviciilor de

asistență fiscală către contribuabili și să conducă la o creștere a gradului de conformare voluntară a contribuabililor. În plus, acest proces de reformă implică unificarea colectării, controlului și executării silite a contribuțiilor la asigurările sociale (pensii, sănătate și șomaj) și integrarea acestora în cadrul administrației fiscale.

Trebuie menționat însă că acest proces de reformă a administrației fiscale nu va conduce la o îmbunătățire a colectării și la

o întărire a constrângerilor bugetare dacă nu este însoțit de o reformă radicală a mecanismului de faliment și de o creștere a sprijinului politic necesar implementării unor măsuri care să implice ieșirea de pe piață a agenților economici ineficienți din punct de vedere structural.

2) România are o bază de impozitare mai redusă decât celelalte state candidate. Principalii factori care explică această situație sunt existența unui sector agricol supradimensionat și numeroasele facilități și exceptări de la plata impozitelor și taxelor.

Acum doi ani a fost adoptată noua legislație în domeniul taxei pe valoarea adăugată și a impozitului pe profit eliminându-se o parte semnificativă din exceptările și scutiurile de la plata impozitelor și taxelor. Efectele noii legislații au fost pozitive din punct de vedere al îmbunătățirii procesului de competiție, al ameliorării mediului de afaceri și al creșterii transparenței politicii fiscale.

În plus odată cu eliminarea posibilității de angajare pe baza de convenții civile și cu creșterea plafonului de impozitare la sistemul de pensii de la trei la cinci salarii s-a reușit extinderea bazei de impozitare și la sistemul de asigurări sociale compensând parțial pierderea de venituri rezultată din scăderea ratei de taxare asupra forței de muncă.

Este necesară continuarea acestui proces de extindere a bazei de impozitare. În acest sens se impune o accelerare a procesului de reformă în agricultură cu scopul realocării forței de muncă în domenii de ocupare alternativă și creșterii bazei de impozitare.

3) Numeroasele exceptări și scutiri de la plata impozitelor și taxelor care au fost acordate după 1990 au avut un

efect negativ asupra credibilității autorităților fiscale și au încurajat neplata impozitelor și taxelor. Aceste facilități au condus la apariția și la dezvoltarea unor comportamente caracteristice hazardului moral care s-au manifestat atât în sectorul de stat cât și în sectorul privat care a acumulat arierate din ce în mai mari către bugetul consolidat al statului. Noua legislație promovată după 2001 a reprezentat un progres față de perioada precedentă în măsura în care ștergerea majorărilor și a penalităților de întârziere nu s-a mai realizat în faza inițială a procesului de reeșalonare acestea continuând să fie menținute în contabilitatea agentului economic până la finalizarea procesului de reeșalonare. În acest interval contribuabilii sunt obligați să își plătească datoriile curente și principalul asociat stocului de datorie istorică. În cazul în care contribuabilii nu își respectă planul de reeșalonare a datoriilor fiscale nu li se acceptă ștergerea penalităților și a majorărilor de întârziere asociate evitându-se astfel posibilitatea obținerii unor împrumuturi cu dobânda zero din partea administrației fiscale. De asemenea, conform noii legislații, agenții economici care nu își respectă planul de reeșalonare intră automat în procedura de executare silită indiferent de forma de proprietate sau de mărimea acestora. Cu toate acestea, din punct de vedere al implementării noii legislații este menținut în continuare un regim

financiar dual întrucât marii contribuabili care au beneficiat de asemenea planuri de reeșalonare și nu le-au respectat nu au fost introduși în executare silită iar majorările de întârziere și penalizările au fost calculate în continuare. Este evident că trebuie luate măsuri consistente de restructurare a agenților economici mari cu scopul obținerii unui surplus operațional necesar plății impozitelor și taxelor și respectării planului de reeșalonare. În plus, chiar dacă au fost mult mai reduse ca număr în raport cu perioada precedentă, au existat tranzacții de ștergere unilaterală a stocului de datorie fiscală și a majorărilor și penalităților de întârziere cum este cazul Ordonanței 152/2001 care a implicat Termoelectrica și alte companii din sectorul energetic. Este evident că luarea unor astfel de măsuri nu fac decât să reducă eforturile de restructurare la nivel microeconomic cu consecințe negative asupra ritmului de realocare

a resurselor de forță de muncă și de capital în domenii din sectorul privat care au o productivitate mai ridicată.

- 4) România are rate de taxare statutorii comparabile sau chiar mai reduse la majoritatea impozitelor și taxelor principale în raport cu media celorlalte state candidate.

Cu toate acestea, dintr-o perspectivă comparată, există o excepție majoră reprezentată de rata de taxare la contribuțiile la asigurările sociale. Chiar dacă această rată de taxare a fost redusă cu 10,5 la sută în ultimii doi ani, se menține la un nivel ridicat dintr-o perspectivă comparată. Este nevoie de o continuare a efortului de reducere a acestei rate de taxare cu scopul diminuării înclinației agenților economici de a nu-și plăti contribuțiile și reducerii dezavantajului de competitivitate fiscală pe care îl avem cu celelalte țări candidate.

Creșterea veniturilor bugetare trebuie realizată prin promovarea unor măsuri de îmbunătățire a colectării, extindere a bazei de impozitare și reducere suplimentară a ratei de taxare la contribuțiile la asigurările sociale.

Rate de taxare și colectare comparate (2001)

| TARA | TVA | | | Securitate socială | | IVG | | Impozit pe PROFIT | |
|----------|----------------------|---------------|-------------|----------------------|---------------------|----------------------|-------------|----------------------|---------------|
| | Veniturile % din PIB | Rata standard | Rata redusă | Veniturile % din PIB | Rata de contribuție | Veniturile % din PIB | Rata maximă | Veniturile % din PIB | Rata standard |
| BULGARIA | 8,3 | 20 | - | 7,8 | 42,7 | 3,6 | 38 | 3,9 | 28 |
| CEHIA | 7 | 22 | 5 | 14,7 | 47,5 | 4,9 | 32 | 4,3 | 31 |
| SLOVACIA | 7,6 | 23 | 10 | 12,2 | 50,8 | 4,6 | 42 | 2,3 | 29 |
| SLOVENIA | 9,6 | 19 | 8,5 | 13,6 | 38 | 6,3 | 50 | 1,5 | 20 |
| UNGARIA | 8 | 25 | 12 | 13 | 42 | 6,8 | 40 | 2,1 | 18 |
| POLONIA | 7,3 | 22 | 7/3 | 9,9 | 45 | 3,2 | 40 | 1,8 | 30 |
| ROMÂNIA | 6,4 | 19 | - | 10,9 | 57 | 3,2 | 40 | 1,9 | 25 |

Sursa: FMI, Articolul IV Consultări

Cadrul fiscal pe termen mediu

Pe plan european există o tendință evidentă de reducere a intervenției statului în economie prin diminuarea cheltuielilor bugetare. Această diminuare este obținută de regulă prin reducerea veniturilor bugetare ca urmare a relaxării fiscalității directe asociate în special forței de muncă.

Această tendință este evidentă și pe plan regional, majoritatea țărilor în tranziție asumându-și proiecții prin Programele Economice de Preaderare pe termen mediu și lung ușor descrescătoare ale veniturilor și cheltuielilor bugetare. Ca și în cazul statelor membre ale Uniunii Europene această diminuare a veniturilor și cheltuielilor ca raport în produsul intern brut este explicată de reducerea fiscalității directe asupra salariilor.

Spre deosebire de grupul țărilor mai sus menționate, România se află într-o situație specifică. Pe de o parte veniturile bugetare de numai 30 la sută din Produsul Intern Brut sunt mult mai reduse în raport cu veniturile bugetare ale celorlalte țări candidate care se cifrează la peste 40 la sută din produsul intern brut. Pe de altă parte, nevoia de cheltuieli bugetare suplimentare este foarte pronunțată. Este evident că trebuie să facem toate eforturile pentru creșterea veniturilor bugetare pe termen mediu și lung prin îmbunătățirea colectării, lărgirea bazei de impozitare și reducerea suplimentară a contribuțiilor la asigurările sociale.

Începând cu cea de-a doua jumătate a anului 2003, veniturile bugetare au început să înregistreze o creștere ca raport în produsul intern brut. Astfel, dacă inițial prin legea bugetului se anticipau venituri de 30 la sută din produsul intern brut, nivelul

realizat la sfârșitul anului a fost de aproximativ 30,9 la sută din produsul intern brut.

Cu toate acestea trebuie menționat că există anumite constrângeri care limitează tendința de creștere a veniturilor bugetare pe termen lung. Principalele constrângeri sunt reprezentate de existența unui sector agricol extrem de supradimensionat care are o producție orientată în marea majoritate către autoconsum și care nu este impozitată. În plus există un număr de întreprinderi mari care structural nu își pot plăti impozitele și taxele, care își finanțează necesarul de capital circulant în acest mod și care trebuie restructurate cu scopul realocării forței de muncă în domenii cu productivitate ridicată. De asemenea există un număr de întreprinderi care sunt profitabile și care nu își plătesc impozitele și taxele datorită credibilității scăzute a autorităților fiscale și existenței unor comportamente caracteristice hazardului moral.

Este evident că reforma administrației fiscale și schimbarea strategiei Guvernului prin implementarea unor măsuri de îmbunătățire a colectării vor conduce la o oarecare creștere a veniturilor bugetare. Cu toate acestea trebuie menționat că această creștere a veniturilor nu va fi suficientă nici pe departe din perspectiva efortului de reformă care trebuie făcut într-un interval atât de scurt de timp și în condițiile în care există atât de multe obiective care trebuie atinse cel puțin parțial (accelerarea reformei microeconomice, realocarea forței de muncă din agricultură, reforma sistemului de pensii și protecție socială, implementarea acquis-ului comunitar-în special cofinanțarea transferurilor de la UE și mediul înconjurător, investiții în

infrastructura, alocarea de resurse suplimentare în educație și sănătate, reforma instituțională etc).

În consecință, România se află la ora actuală într-un cerc vicios. Pe de o parte are nevoie de resurse suplimentare pentru accelerarea procesului de reformă, iar pe de altă parte nu poate crește veniturile bugetare în mod suficient datorită amânării în mod continuu a implementării reformelor și existenței unor constrângeri majore pe termen scurt și mediu. În plus, avem un nivel scăzut al deficitului bugetar și al datoriei publice reduse dintr-o perspectivă comparată.

Reducerea inflației și îmbunătățirea dezechilibrelor macroeconomice în ultimii doi ani a fost realizată în special prin îmbunătățirea corelării politicii monetare cu politica fiscală. Astfel, reducerea deficitului bugetar de la 4 la sută din Produsul Intern Brut în 2000 la numai 2,65 la sută din PIB în 2003 a condus la diminuarea excesului de cerere agregată și la susținerea procesului de reducere a dobânzilor și de dezinflație. Aspectul secundar al acestui proces de reducere a deficitului bugetar în condițiile în care veniturile bugetare nu au putut crește din cauza constrângerilor mai sus menționate existente (sector agricol supradimensionat, întreprinderi mari cu probleme structurale care nu își pot plăti impozitele și taxele în condițiile în care au deficit operațional etc) a fost reducerea cheltuielilor publice.

România a avut stabilit pentru 2003 un obiectiv al deficitului bugetar de 2,65 la sută din produsul intern brut. Acest nivel este relativ redus atât din perspectiva criteriului privind deficitul bugetar stabilit prin Tratatul de bază al Comunității Europene cât și dintr-o perspectivă

comparată cu celelalte țări mai avansate din punct de vedere al procesului de tranziție. Astfel, conform proiecțiilor guvernamentale, Cehia a avut ca obiectiv atingerea unui deficit bugetar de 6 la sută din produsul intern brut în 2003, Ungaria 4,5 la sută din Produsul Intern Brut, iar Polonia 4 la sută din Produsul Intern Brut. Reducerea mult mai pronunțată a deficitului bugetar efectiv în România comparativ cu celelalte state candidate s-a datorat necesității diminuării ratei inflației în condițiile în care deficitul cvasi-fiscal s-a menținut la niveluri ridicate ca urmare a ritmului mai scăzut dintr-o perspectivă comparată al reformelor structurale. Astfel, conform unei analize publicate de către Fondul Monetar Internațional în cadrul Articolului 4, a rezultat faptul că deficitul cvasi-fiscal numai din sectorul energetic a fost de aproape 2,7 la sută din produsul intern brut în anul 2002. Chiar dacă s-au făcut progrese considerabile în reducerea acestuia față de anul 2000 când acest deficit s-a cifrat la aproximativ 4,9 la sută din produsul intern brut, nivelul înregistrat în anul 2002 este încă foarte mare și necesită o diminuare suplimentară. În plus există arierate și în cadrul sectorului minier, al altor sectoare cu probleme structurale și din păcate chiar și în cazul sectorului public care nu este capabil să achite la timp facturile companiilor de construcții și să ramburseze taxa pe valoarea adăugată.

De fapt aceasta este problema principală a României care ne deosebește în mod radical față de celelalte state candidate. Existența unor deficite quasi-fiscale ridicate (care implică un exces de cerere agregată-cumperi și consumuri bunuri de consum și de investiții dar nu plătești- și mențin presiune suplimentară pe inflație și

deficitul de cont curent) a condus la reducerea deficitului bugetar efectiv cu scopul susținerii procesului de macrostabilizare.

În consecință, efortul de ajustare suplimentar necesar susținerii procesului de scădere a inflației la un nivel sub 10 la sută pe termen mediu trebuie făcut într-o măsură din ce în ce mai mare de către sectorul real prin îmbunătățirea disciplinei salariale și financiare, reducerea pierderilor și îmbunătățirea performanțelor la nivel microeconomic.

În condițiile în care deficitul sectorului public în sens larg este egal cu suma dintre deficitul bugetului consolidat și deficitul companiilor publice (pierderile operaționale care sunt finanțate prin acumularea de arierate), există posibilitatea creșterii deficitului bugetului consolidat cu condiția diminuării mai mult decât proporționale a deficitului quasi-fiscal (pierderile companiilor publice). Este evident că o asemenea strategie conduce la scăderea pe ansamblu a deficitului sectorului public în sens larg, diminuarea presiunii asupra cererii agregate și menținerea economiei într-un proces de dezinflație, în condițiile obținerii unui surplus de cheltuieli publice.

O astfel de strategie va permite reducerea în continuare a ratei inflației și menținerea deficitului de cont curent în limite sustenabile din punct de vedere al finanțării în condițiile în care resursele suplimentare obținute prin creșterea deficitului bugetar efectiv și a nivelului de îndatorare sunt folosite în direcția în care trebuie (pentru accelerarea procesului de reforme structurale și creșterea cheltuielilor de investiții în infrastructura fizică, umană și instituțională a țării care să permită

îmbunătățirea capacității de a face față competiției economice internaționale). De asemenea va permite o creștere a bazei de impozitare și va conduce la o creștere suplimentară a veniturilor publice. Resursele bugetare obținute atât prin creșterea bazei de impozitare și îmbunătățirea colectării cât și prin creșterea deficitului bugetar vor putea fi folosite și la atingerea celorlalte obiective economice (cofinanțarea, reforma instituțională și implementarea acquis-ului comunitar, reforma sistemului de pensii, educație, sănătate etc). O asemenea strategie va transforma actualul cerc vicios în care se află România într-un cerc virtuos.

România a trecut printr-o terapie de șoc în anii '80 când Ceaușescu a luat decizia de a plăti stocul de datorie publică într-un interval scurt de timp. Această strategie nu a făcut decât să reducă într-un mod forțat stocul de datorie publică prin limitarea consumului și amânarea unor investiții absolut necesare în infrastructura umană, de capital și instituțională a țării cu efecte extrem de negative asupra dezvoltării economice a țării.

În consecință experiența anilor '80 este utilă pentru acest moment. Dacă România nu crește deficitul bugetar și gradul de îndatorare pe termen mediu vom avea un cost de oportunitate imens dintr-o perspectivă istorică comparabil cu cel pe care l-am avut în anii '80. În condițiile în care noi făceam în acel moment eforturi disperate și absolut inutile de plată a datoriei externe, celelalte țări, mai avansate din punct de vedere al procesului de tranziție, acumulasu datorii și își sporeau gradul calitativ al infrastructurii.

Atingerea artificială și prematură a criteriilor nominale de la Maastricht cu privire la deficitul bugetar și la datoria

publică are costuri de oportunitate semnificative, conduce la o încetinire a reformelor structurale și reduce viteza procesului de convergență reală.

În acest moment este nevoie de o regândire a politicii bugetare și de îmbunătățirea corelației dintre resursele de care dispunem și obiectivele pe care le avem de atins. Se impune o continuare atât a tendinței de creștere a veniturilor bugetare prin îmbunătățirea colectării, lărgirea bazei de impozitare și reducerea fiscalității cât și creșterea deficitului

bugetar și reducerea mai mult decât proporțională a pierderilor și arieratelor companiilor publice. O astfel de strategie bine aplicată va permite creșterea cheltuielilor publice și accelerarea procesului de convergență reală a economiei românești în condițiile menținerii tendinței de convergență nominală pe care economia românească a cunoscut-o în ultimii ani. În plus, trebuie îmbunătățită prioritizarea resurselor publice cu scopul atingerii obiectivelor propuse.