

# Compactul fiscal european. Implicatii asupra Romaniei

Ionut Dumitru

presedinte Consiliul Fiscal \*

**\*Opiniile exprimate in acest articol sunt opinii personale ale autorului si nu reprezinta neaparat si opiniile institutiilor cu care acesta este asociat**

## 1. Ce contine Compactul fiscal european?

Compactul fiscal european este parte a Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în cadrul Uniunii economice și monetare, tratat definitivat la sfarsitul lunii ianuarie 2012. Acest nou tratat pe care vor sa il semneze toate statele UE, cu exceptia Regatului Unit și a Republicii Cehe, vizează consolidarea disciplinei fiscale la nivel european prin introducerea unor sancțiuni aplicate într-un mod mai automat și a unei supravegheri mai stricte a statelor membre.

Foarte pe scurt, noul tratat include cerința ca bugetele naționale să fie echilibrate sau în surplus. Această cerință va fi îndeplinită dacă deficitul structural anual nu va depăși 0,5 % din PIB. Statele membre vor avea obligația de a introduce această „normă privind un buget echilibrat” în sistemele lor juridice naționale, de preferință la nivel constituțional. Termenul pentru îndeplinirea acestei obligații este de cel mult un an de la intrarea în vigoare a tratatului.

Daca o tara membra are datoria publica semnificativ sub 60% din PIB si riscurile la adresa sustenabilitatii finantelor publice pe termen lung sunt reduse, ea poate avea un deficit structural mai mare de 0.5% din PIB, dar nu mai mare de 1% din PIB.

## 2. Este suficient compactul fiscal pentru buna functionare a Uniunii Monetare?

S-a discutat foarte mult in ultima perioada despre noul pact fiscal, acesta fiind gandit de initiatori ca o solutie decisiva la problemele zonei euro. La nivel conceptual, noul acord nu aduce foarte multe elemente de noutate, ci doar introduce un mecanism automat de corectie si de penalizare in cazul in care se inregistreaza derapaje. Limitele de 3% din PIB pentru deficitul bugetar si 60% din PIB in cazul datoriei publice au existat dintotdeauna, fiind instituite prin tratatul de la Maastricht in 1992. De asemenea, pactul de stabilitate si crestere (1997) stabilea ca pozitia structurala pe termen mediu a bugetului sa fie pe echilibru sau pe surplus („close to balance or in surplus”). Noul compact fiscal introduce tinta de deficit bugetar structural de maxim 0.5% din PIB.

Fara indoiala ca se face un pas important inainte prin adoptarea acestui pact fiscal, introducandu-se un mecanism automat de corectie a derapajelor fiscale, contribuind astfel la o disciplina crescuta a politicilor fiscale si la o mai buna coordonare a acestora. Dar, poate fi considerat noul pact fiscal ca fiind suficient pentru a asigura buna functionare a uniunii monetare (zona euro)? Raspunsul probabil este nu. Experienta istorica arata ca uniunile monetare trebuie insotite si de uniuni fiscale pentru a avea succes. Zona euro nu are inca o uniune fiscala, statele membre avand suveranitate in conducerea politicii fiscale. Bugetul comun al Uniunii Europene este de doar usor peste 1% din PIB, nivel foarte mic. In plus, nu exista transferuri fiscale intre statele UE atunci cand apar socuri asimetrice si mobilitatea si flexibilitatea fortei de munca in Europa sunt relativ reduse.

### **3. Impactul compactului fiscal asupra Romaniei**

#### **3.1 Deficitul bugetar ciclic si structural**

Limita de 0.5% din PIB prevazuta de noul compact fiscal se aplica pentru deficitul bugetar structural. Intrucat deficitul bugetar structural este un termen tehnic, greu accesibil publicului larg, se impun cateva clarificari/explicatii.

Deficitul bugetar efectiv (diferenta intre cheltuielile si veniturile bugetare efective) poate fi impartit in doua componente, una ciclica si una structurala:

$$\text{Deficit bugetar efectiv} = \text{Deficit bugetar ciclic (stabilizatori automati)} + \text{Deficit bugetar structural (politici discretionare)}$$

Evolutia veniturilor si cheltuielilor bugetare este influentata atat de evolutia volumului activitatii economice (de pozitia economiei pe ciclul economic), cat si de deciziile "discretionare" ale autoritatilor guvernamentale.

Veniturile si cheltuielile bugetare au o serie de componente care sunt influentate de ciclul economic. In ceea ce priveste veniturile bugetare, majoritatea componentelor acestora înregistrează fluctuații ciclice. Astfel, taxe si impozite de genul contribuțiilor la asigurările sociale, impozitul pe profit, taxa pe valoarea adăugata, impozitul pe venit sau accizele sunt puternic influentate de poziția economiei in ciclul economic - recesiune sau "boom". In ceea ce priveste cheltuielile bugetare, acestea nu sunt foarte influentate de ciclul economic, cu exceptia compensațiilor si platilor pentru ajutorul de șomaj, care sunt influentate puternic de ciclicitatea activitatii economice. Componentele veniturilor si cheltuielilor bugetare care sunt influentate de ciclul economic actioneaza ca "stabilizatori automați", contribuind la netezirea ciclului economic si scăderea volatilitatii PIB, cu impact benefic asupra potentialului de crestere economica pe termen lung. Stabilizatorii automați pot acționa atât pe partea de venituri cat si partea de cheltuieli a bugetului. Daca avem in vedere partea de venituri, in cazul in care economia se afla pe partea descendenta a ciclului economic (in recesiune), veniturile bugetare scad, fiind colectate mai puține taxe si impozite (acestea fiind influentate de activitatea economica). Aceasta scădere stimulează cererea agregata, contribuind astfel la stimularea

creșterii PIB. În situația în care economia se află într-o perioadă de "boom" a ciclului economic, veniturile bugetare cresc ciclic, ceea ce face ca veniturile agenților să scadă, contribuind astfel la limitarea expansiunii cererii agregate. Dacă avem în vedere partea de cheltuieli bugetare, stabilizatorii automați acționează de regulă prin intermediul sistemului de compensații și ajutoare pentru șomeri. Astfel, în cazul în care economia este în recesiune și crește rata șomajului, creșterea compensațiilor și ajutoarelor de șomaj stimulează cererea agregată, iar în cazul unui boom economic, scăderea acestor ajutoare limitează expansiunea cererii agregate.

Astfel, stabilizatorii automatii (soldul ciclic al bugetului - diferența dintre veniturile bugetare și cheltuielile bugetare de natură ciclică) acționează ca o "frână" pentru activitatea economică când PIB-ul efectiv este peste nivelul sau potențial, respectiv ca un "stimul" pentru activitatea economică în perioadele când PIB-ul efectiv este sub nivelul sau potențial. Astfel, PIB-ul efectiv este "fortat" automat să se stabilizeze la nivelul sau potențial.

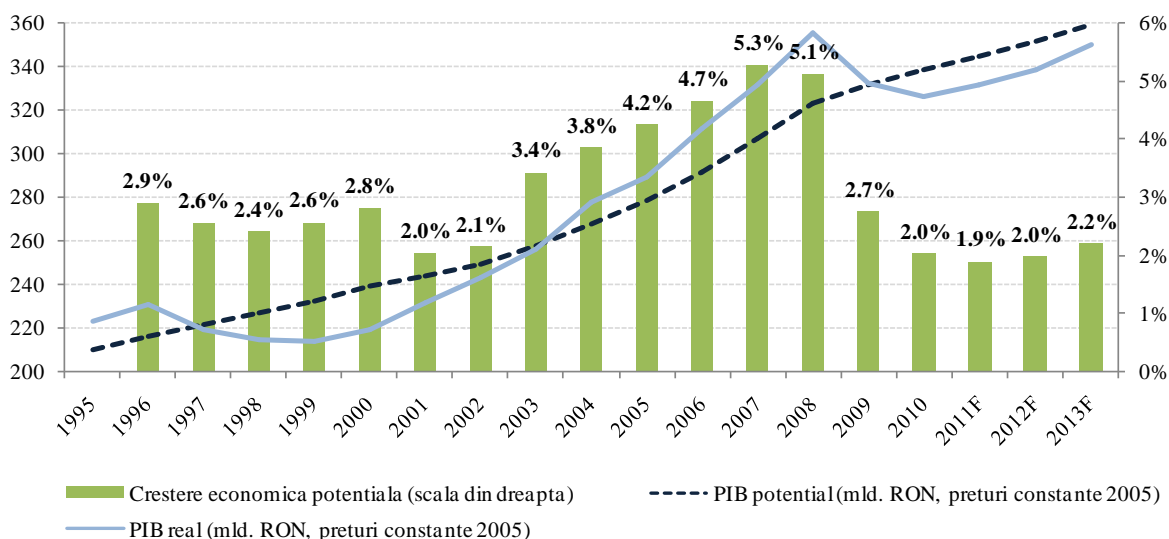
Mecanismul descris funcționează cu atât mai puternic cu cât sistemul de impozitare este mai progresiv.

Deficitul bugetar structural reprezintă poziția fiscală în momentul în care PIB-ul este la nivelul sau potențial, adică atunci când economia este la mijlocul distanței dintre un "boom" economic și o recesiune. Modificarea deficitului structural de la un an la altul reprezintă impactul unor decizii discreționare de politică fiscală ("impulsul fiscal").

Marimea deficitului bugetar ciclic este dată de output-gap și de elasticitățile veniturilor și cheltuielilor la modificarea volumului activității economice (estimate cu metode econometrice). Output-gapul reprezintă abaterea procentuală a PIB-ului efectiv de la nivelul sau potențial, nivelul potențial al PIB reprezentând nivelul PIB la utilizarea "normală" a capacităților de producție, fără să se genereze presiuni inflaționiste. PIB potențial este determinat de factori fundamentali, cum ar fi: organizarea economiei, nivelul capitalului fizic și uman, capacitatea productivă a economiei determinată de tehnologie și factori demografici ce afectează forța de muncă etc.

Un element cheie în determinarea deficitului ciclic și a celui structural este PIB-ul potențial. Acesta nu este o mărime observabilă direct și se determină prin diverse metode econometrice (tehnici de filtrare a datelor, funcții de producție), fiecare metodă având avantaje și dezavantaje.

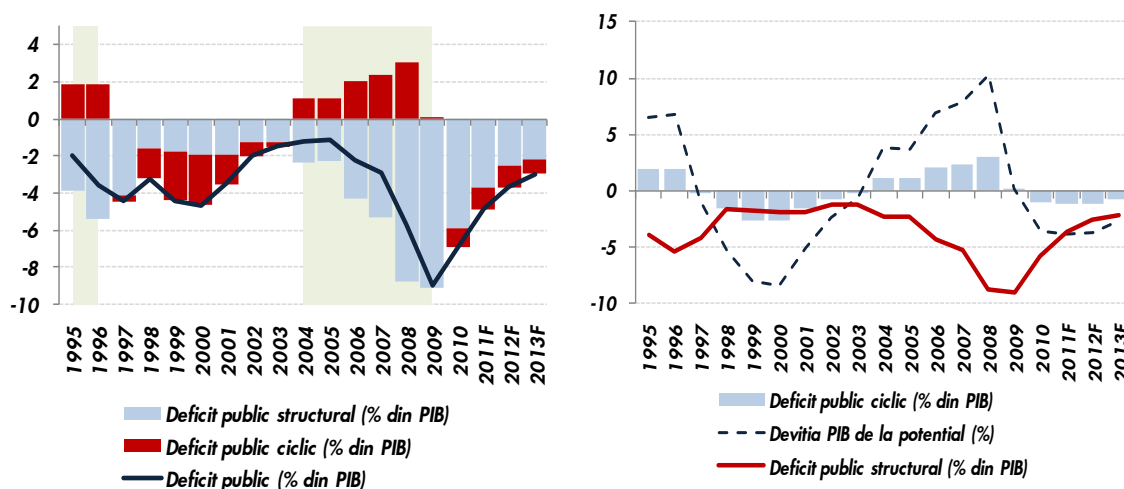
**Graficul 1 - Evolutia PIB efectiv, PIB potential si a cresterii economice potentiale**



Sursa: Estimările Comisiei Europene, noiembrie 2011

Atunci când PIB-ul efectiv este peste potențial (output gap pozitiv), se înregistrează un excedent bugetar ciclic, iar deficitul efectiv este mai mic decât deficitul structural. Atunci când PIB-ul efectiv este sub potențial (output gap negativ) se înregistrează un deficit bugetar ciclic, iar deficitul efectiv este mai mare decât deficitul structural.

**Grafic 2 - Evolutia deficitului bugetar efectiv, ciclic si structural**



Nota: Zonele hasurate desemneaza perioade in care output-gapul este pozitiv (PIB efectiv peste PIB potential)

Sursa: Estimările Comisiei Europene, noiembrie 2011

Din graficul 2 se observa ca atunci când PIB-ul efectiv a fost peste cel potențial, autoritățile au avut o politică fiscală prociclică, adică deficitul bugetar structural a crescut deși PIB-ul era peste nivelul său potențial (în special în perioada 2006-2008). S-au angajat în acele perioade cheltuieli permanente (structurale) pe baza unor venituri temporare (ciclice). Astfel, acțiunea automată benefică și stabilizatoare a deficitului ciclic (stabilizatorii automați) a fost anulată de politica discreționară prociclică.

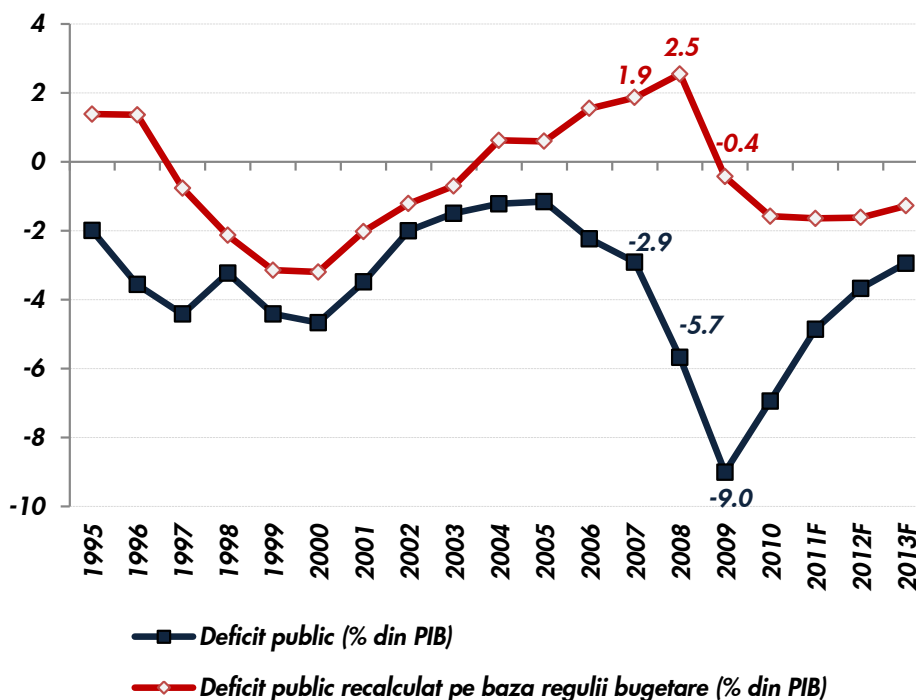
### 3.2 Impactul noii reguli din pactul fiscal european asupra politicii fiscale in viitor

Noua limita pentru deficitul structural impusa de pactul fiscal european va impune un control foarte strict asupra finantelor publice in Romania, acest lucru avand avantaje clare, dar si dezavantaje.

Romania a avut in trecut o politica fiscala discreționara prociclica, indisciplinata, accentuand dezechilibrele macroeconomice in loc sa le atenueze. Astfel, deficitul structural a crescut in mod inutil cand PIB-ul era peste nivelul potential, anuland astfel actiunea stabilizatorilor automati. Noua regula care limiteaza deficitul structural la 0.5% din PIB va conduce aproape la imposibilitatea practicarii unor politici fiscale prociclice si la o disciplina fiscala pronuntata, cea ce pentru o tara ca Romania, data fiind experienta istorica negativa, poate fi un avantaj semnificativ.

Daca regula ar fi functionat in trecut, un calcul simplu, desi nu corect in totalitate, arata ca de exemplu, in 2008 cand PIB-ul era peste potential, Romania ar fi trebuit sa aiba un excedent bugetar de 2.5% din PIB in locul unui deficit bugetar efectiv de 5.7% din PIB. De altfel, in toata perioada 2004-2008, Romania ar fi trebuit sa aiba excedente bugetare, PIB-ul fiind in acea perioada peste nivelul sau potential, iar deficitul bugetar structural de numai 0.5% din PIB ar fi fortat soldul bugetar efectiv sa fie pe excedent.

**Graficul 3 - Evolutia deficitului bugetar efectiv in contextul regulii din pactul fiscal**



Nota: deficit recalculat dupa relatia :  $-0.5\% + \text{deficit ciclic (\% din PIB)}$

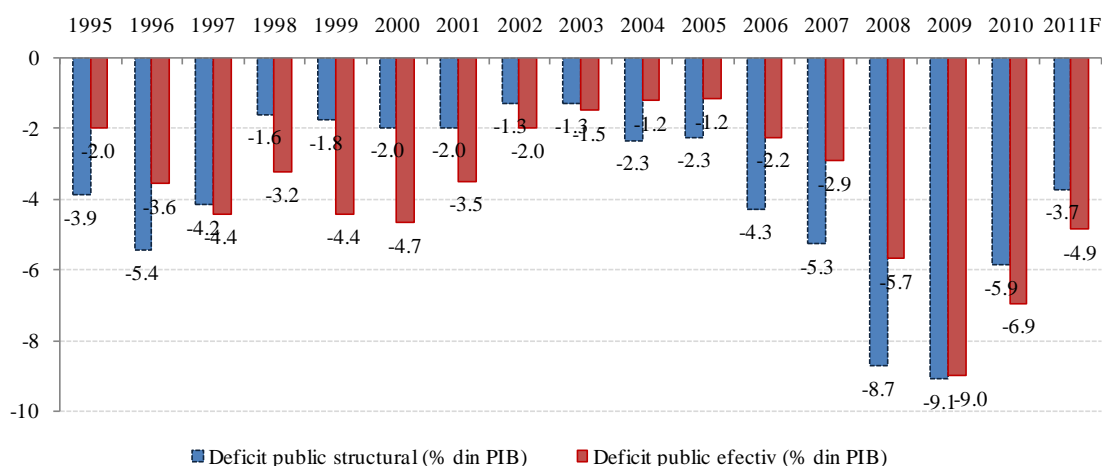
Sursa: calcule pe baza estimarilor Comisiei Europene, noiembrie 2011

Dezavantajul noii reguli fiscale europene pentru Romania este ca spatiul de manevra existent pentru a putea stimula economia in perioadele de recesiune va fi foarte redus. In cazul Romaniei,

limita de deficit structural de 0.5% din PIB va fi cel mai probabil atinsa inainte ca deficitul public efectiv sa ajunga la 3% din PIB (Romania poate avea deficite bugetare de 3% din PIB numai in perioadele extreme de criza – output gap negativ de circa 8.33%, data fiind elasticitatea soldului ciclic de doar 0.3 la modificarea cu un punct procentual a output-gap-ului). In plus, in recesiunea din 2009-2010, deficitele bugetare efective nu ar fi putut depasi 2% din PIB.

Se poate demonstra si teoretic si empiric ca pe termen mediu si lung (pe durata unui ciclu economic complet), deficitul efectiv mediu este egal cu deficitul structural mediu, iar media deficitului ciclic este 0.

**Graficul 4 - evolutia deficitului bugetar efectiv si a celui structural**



	Ultimul ciclu economic (1999-2011)	Ultimele 2 cicluri economice (1995-2013)
<b>Medie anuala a deficitului public (% din PIB)</b>	<b>-3.8</b>	<b>-3.7</b>
<b>Medie anuala a componentei ciclice a deficitului public (% din PIB)</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
<b>Medie anuala a deficitului public structural (% din PIB)</b>	<b>-3.8</b>	<b>-3.7</b>

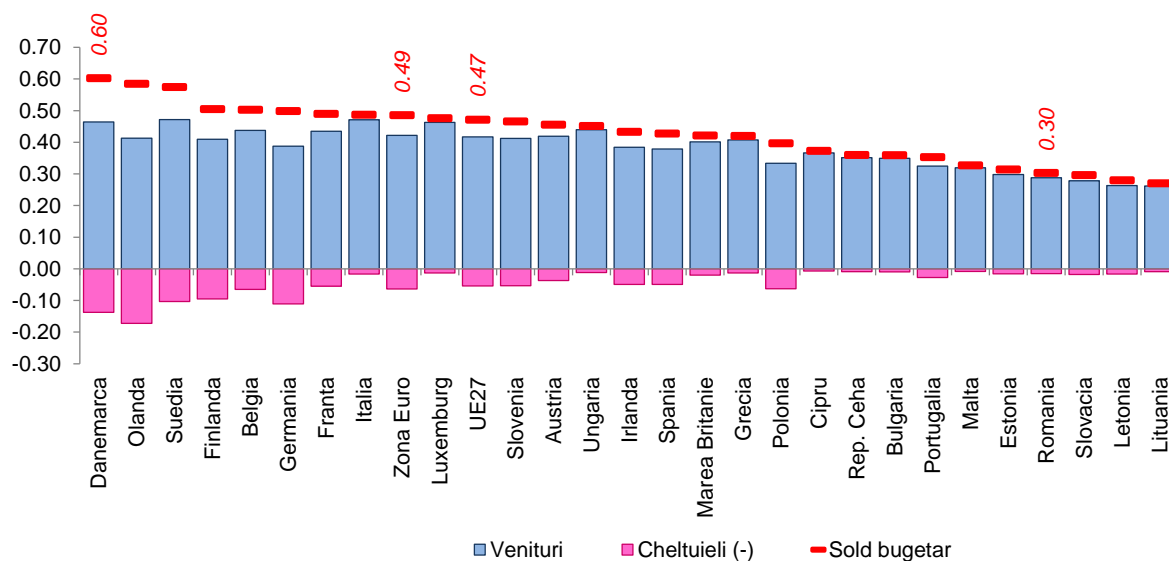
Sursa: Comisia Europeana, noiembrie 2011

Prin asumarea unei tinte de deficit structural maxim de 0.5% din PIB (probabil usor mai ridicat data fiind datoria publica semnificativ sub 60% din PIB), Romania isi asuma obligatia ca deficitul bugetar efectiv, ca medie pe parcursul unui ciclu economic (si media pe un orizont lung de timp), sa fie de maxim 0.5% din PIB, ceea ce va insemna fata de standardele istorice (3.8% din PIB media deficitului structural in perioada 1999-2011) un deficit bugetar mult mai mic si un spatiu de "manevra" mult redus.

### 3.3 Impactul noii reguli din pactul fiscal european asupra capacitatii de stabiliza economia

Capacitatea sectorului guvernamental de a contribui prin stabilizare automata la atenuarea fluctuatiilor ciclului economic este relativ scazuta in Romania, in comparatie cu alte tari europene. Dimensiunea stabilizatorilor automati in Romania in comparatie cu celelalte tari europene este semnificativ mai redusa. Stabilizatorii automati sunt cei mai eficace, asa cum era de asteptat, in tari precum Danemarca, Olanda, Suedia si Finlanda, tari in care impozitarea are un caracter progresiv pronuntat.

**Graficul 5 - Modificare in puncte procentuale ca urmare a cresterii output gap cu 1 pp\***



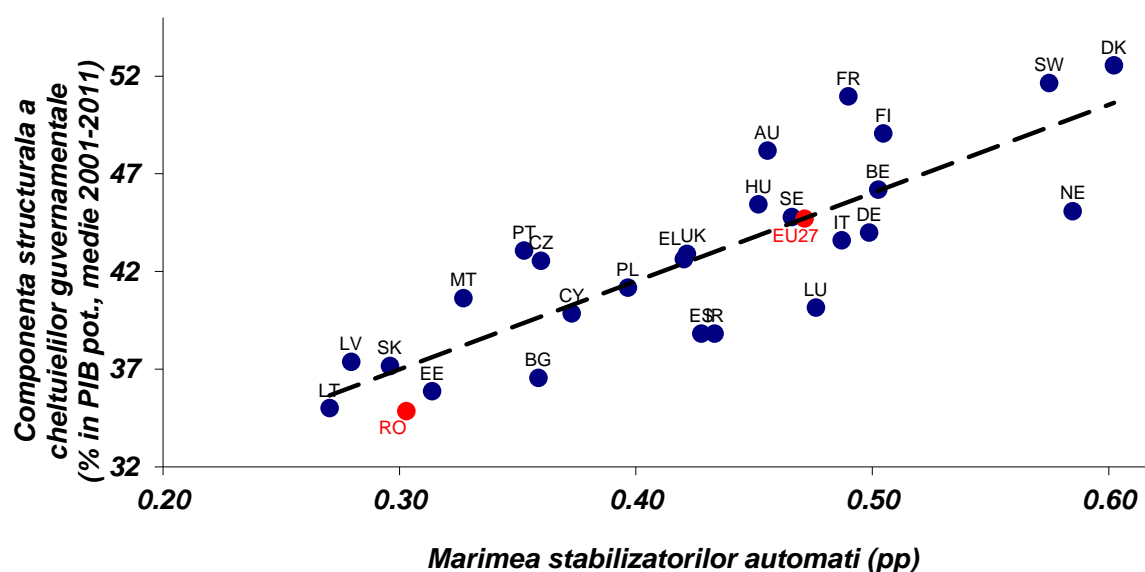
\*In cazul soldului bugetar, in grafic este reprezentat impactul in % din PIB

Sursa: AMECO, estimari proprii.

Datorita unor stabilizatori automati slabi, Romania ar avea nevoie de posibilitatea aplicarii unor stimuli fiscali discretionari (deficit structural mai mare) mai puternici in perioade de recesiune pentru a ajuta economia sa iasa mai repede din recesiune si a o readuce la potential.

Asa cum arata literatura de specialitate, marimea stabilizatorilor automati este strans legata de sistemul de impozitare (progresiv sau cota unica) si de ponderea sectorului guvernamental in PIB.

**Graficul 6 - Marimea stabilizatorilor automati vs dimensiunea cheltuielilor guvernamentale**



Sursa: Calcule pe baza datelor Comisiei Europene, noiembrie 2011

In mod cert, Romania are nevoie in viitor de cresterea eficacitatii stabilizatorilor automati, limitarea deficitului structural necesitand stabilizatori automati mai puternici. In afara cresterii interventiei guvernului in economie, solutie discutabila in functie de curentul ideologic imbratisat, exista metode identificate in literatura prin care stabilizatorii automati pot fi crescuti (a se vedea Thomas Baunsgaard and Steven A. Symansky - "Fiscal stabilizers", IMF, 2009).

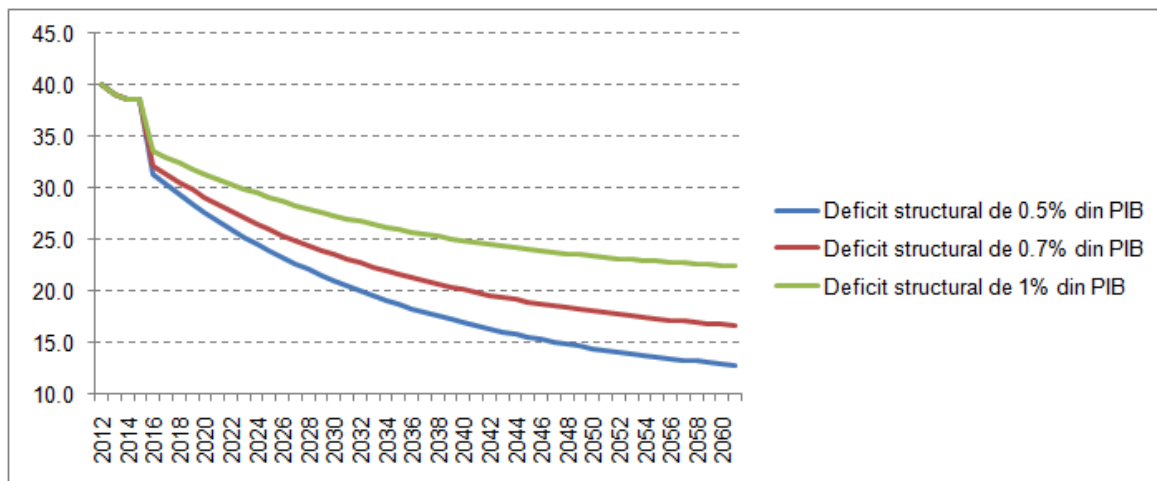
### 3.4 Impactul noii reguli din pactul fiscal european asupra datoriei publice

Prin asumarea unei tinte de deficit structural maxim de 0.5% din PIB, Romania isi asuma obligatia ca deficitul bugetar efectiv, ca medie pe un orizont lung de timp, sa fie maxim 0.5% din PIB, ceea ce va insemna in termeni de balanta primara (deficitul bugetar inainte de plata dobanzilor la datoria publica) un surplus bugetar primar (dobanzile la datoria publica sunt acum in jur de 1.8% din PIB). Acest lucru va forta reducerea datoriei publice (a se vedea si Edoardo Campanella, "What constitutional fiscal rule for members of the EU?", 2011, <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/6129>).

Pe termen mediu si lung, limita de 0.5% din PIB pentru deficitul structural conduce la scaderea datoriei publice (ca % din PIB). In cazul Romaniei, calculele arata ca in circa 20 de ani, la o rata de crestere nominala medie a PIB de 5%, datoria publica scade la 20% din PIB daca deficitul structural este 0.5% din PIB.



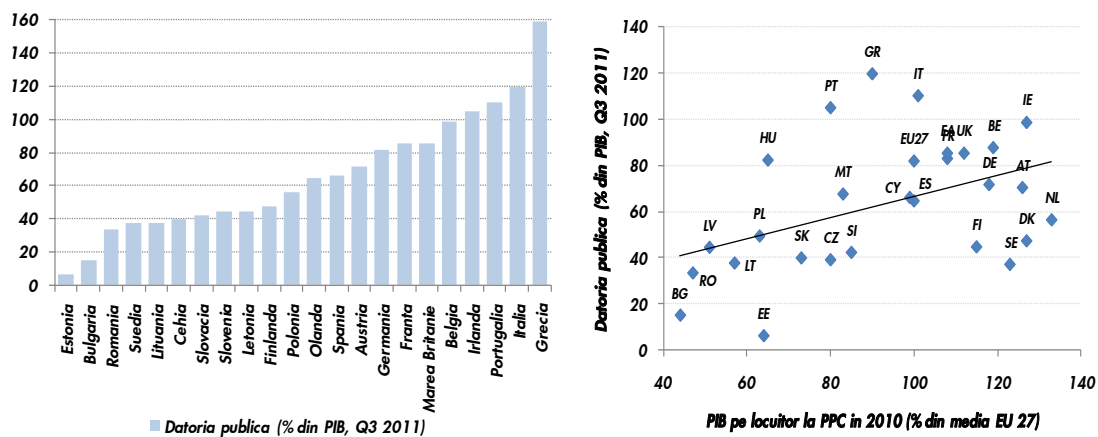
**Graficul 7 - Simularea evolutiei pe termen lung a datoriei publice (% din PIB)**



Sursa: Calcule proprii

In acest context, ne putem pune intrebarea daca e dezirabil ca Romania sa isi reduca datoria publica atat de mult pe termen lung, tinand cont ca avem una dintre cele mai reduse datorii publice in UE si ca este de asteptat ca pe termen lung, pe masura ce economia se va dezvolta, sa existe premisele absorbtiei unei datorii publice mai mari? Literatura de specialitate arata ca pana la un anumit prag, acumularea de datorie publica este stimulativa pentru cresterea economica. Pe de alta parte, nivelul curent al datoriei publice in Romania tinde sa devina relativ mare data fiind capacitatea de absorbtie limitata a pietelor financiare locale.

**Graficul 8 - Datoria publica vs PIB per capita**



Sursa: EUROSTAT

### 3.5 Necesitatea imbunatatirii absorbtiei fondurilor UE

In contextul schimbarii fundamentale de abordare in politica fiscala in anii urmatoari ca urmare a noului pact fiscal, spatiul de manevra la nivelul politicii fiscal-bugetare va fi mult mai mic ca in trecut, deficitele bugetare maxime permise fiind mult mai mici. Mai mult, eficienta redusa a stabilizatorilor automati reprezinta o constrangere suplimentara pentru Romania. In acest context,

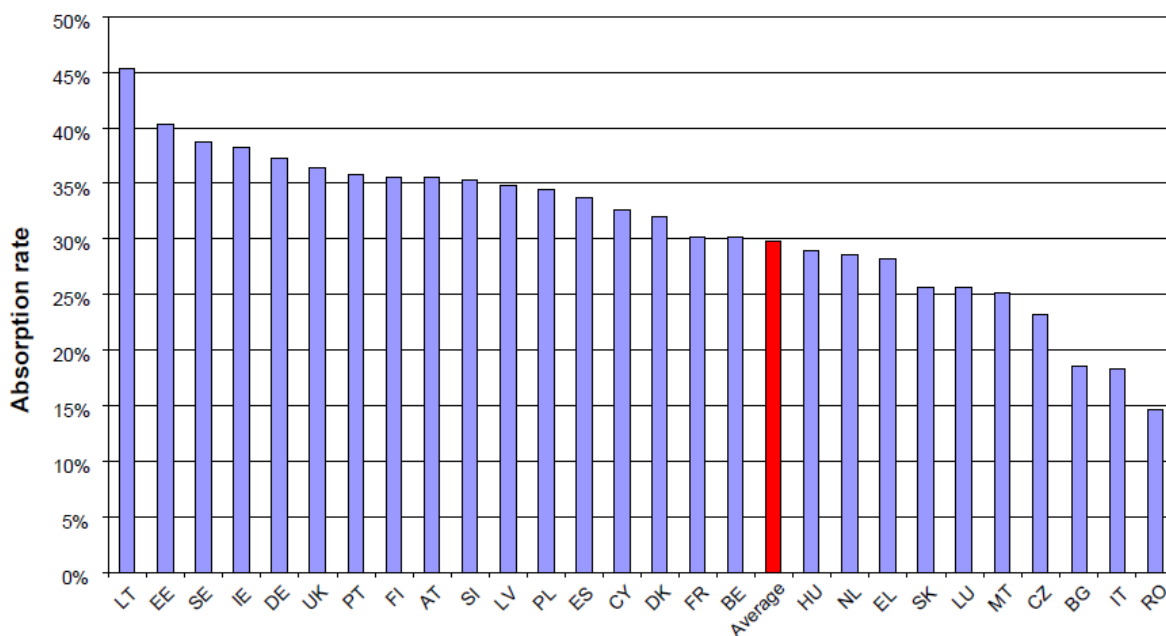
trebuie gasite solutii de stimulare a economiei chiar in conditiile unui spatiu mult mai limitat la nivelul politicii fiscal bugetare.

O prima solutie in acest sens o reprezinta **absorbția fondurilor UE**. Aceasta reprezinta un stimul enorm pe care il putem avea in economie, care **devine crucial in contextul constrangerii legate de politica fiscala discreționara impusa de noul pact fiscal si de dimensiunea redusa a stabilizatorilor automati**.

Potentialul de multiplicare al cheltuielilor bugetare proprii in cazul proiectelor finantate din fonduri UE este mult mai mare decat in cazul proiectelor finantate integral din resurse proprii. Data fiind cofinantarea de doar 5% in cazul proiectelor cu finantare UE, la 1 leu resurse proprii - deficit bugetar - se pot efectua cheltuieli bugetare de 20 lei (absorbția fondurilor UE are impact pe deficitul bugetar doar cu partea de cofinantare, banii primiti de la UE fiind reflectati si pe venituri si pe cheltuieli), fata de o echivalenta de 1:1 in cazul proiectelor finantate integral din resurse proprii. In acest sens, nu exista nici un argument rational pentru care am prefera sa finantam un proiect din resurse proprii daca el poate fi finantat din fonduri UE. Noile constrangeri bugetare impuse de compactul fiscal sunt un argument suplimentar foarte puternic in acest sens.

Din pacate, pana acum, performanta Romaniei in termeni de absorbție a fondurilor UE este foarte slaba. Romania trebuie sa aiba ca prioritate zero cresterea urgenta si substantiala a absorbției fondurilor UE.

**Graficul 9 - Plati ale Comisiei Europene catre tarile membre in cadrul Politicii de Coeziune 2007-2013 (situtia din octombrie 2011)**



Sursa: EUROPE'S SOURCES OF GROWTH - Presentation of J.M. Barroso to the European Council of 23 October 2011

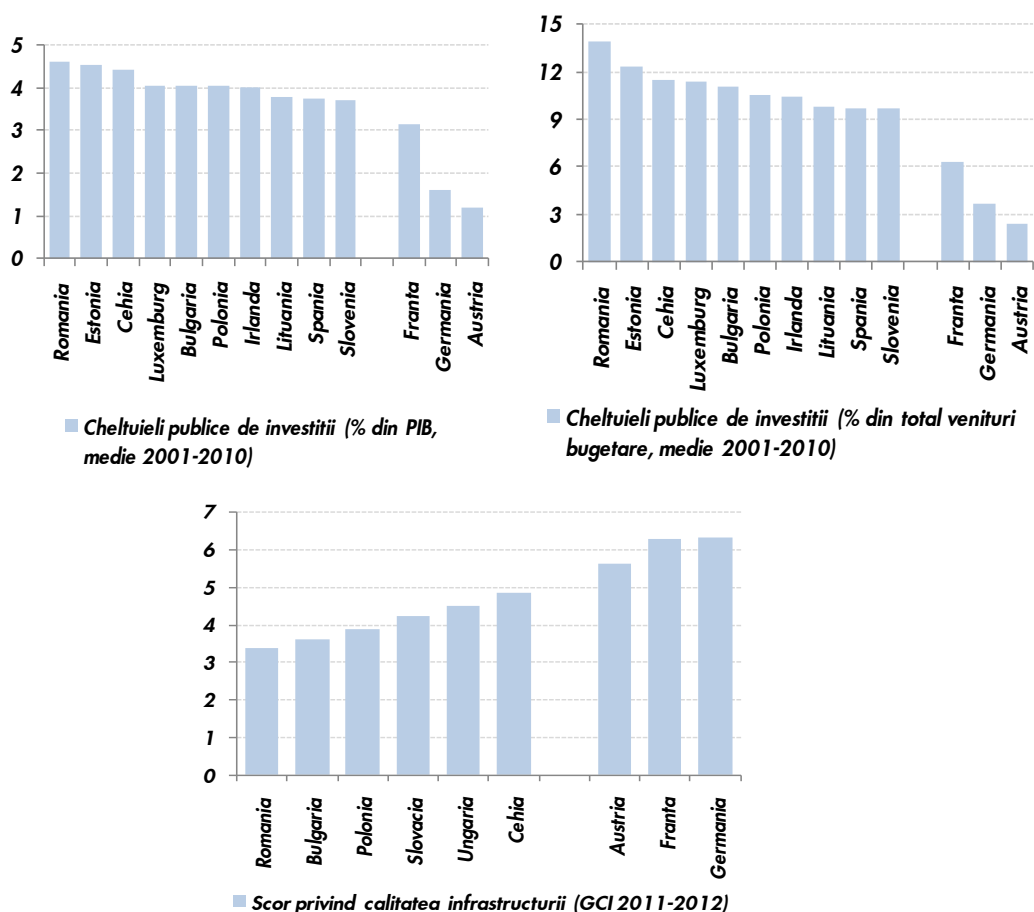
Nota: plati totale de la bugetul Uniunii Europene ca % din total alocari pentru perioada 2007-2013. Cifrele include si avansurile care reprezinta intre 7.5% si 11% pentru un Stat Membru

### 3.6 Necesitatea cresterii eficientei cheltuielilor publice

Pe langa absorbtia banilor europeni, noile constrangeri bugetare impuse de pactul fiscal ne obliga si la o cheltuiera mult mai eficienta a banilor publici. Cu aceleasi resurse bugetare, limitarea deficitului bugetar ne forteaza sa obtinem efecte mult mai mari in economie prin cheltuiera banilor publici.

Rezervele de eficienta pe partea de cheltuieli bugetare sunt foarte mari. Spre exemplu, Romania a avut cea mai mare alocare pentru cheltuieli de investitii ca procent din PIB (si ca procent din total veniturii bugetare) dintre toate tarile UE in perioada 2001-2010, dar cu toate acestea, rezultatele au fost modeste, Romania avand inca cea mai slaba infrastructura din UE. Acest exemplu arata in mod clar ca banii au fost cheltuiti ineficient.

**Graficul 10 - Cheltuielile cu investitiile si starea infrastructurii**



Sursa: EUROSTAT, World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2011-2012