



**Consiliul Fiscal al României**

# **REFORMA REGULILOR FISCALE ÎN UE. CÂT DE ACTUALĂ ESTE?**

***Dr. Iuliana Mihaela Dascălu, Secretariatul Tehnic al Consiliului  
Fiscal\****

Prezentare BNR- CPTE, 24 septembrie 2019

\*Opiniile exprimate sunt opinii personale și nu implică instituția cu care autoarea este asociată

# *CUPRINS*

1. DESCRIERE REGULI FISCALE
2. SUNT NECESARE SI SUFICIENTE REGULILE FISCALE?  
EVIDENȚA EMPIRICĂ
3. REVIZUIRE REGULI FISCALE
4. QUO VADIS ROMANIA?

## 1. DESCRIERE REGULI FISCALE (1)

- *Punct de pornire* - criza datoriilor suverane din zona euro relevă consecința eludării disciplinei fiscale: abaterea de la regulile fiscale existente și lipsa de constrângeri din partea instituțiilor fiscale.
- **2011** - amplu proces de reformă - Guvernanța fiscală: (1) reguli fiscale numerice; (2) instituții fiscale independente; (3) proceduri bugetare – cu pilon cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM).
- *eficiența* regulii fiscale – funcție de gradul de constrângere asupra modului de formulare a politicii fiscal-bugetare. *Eficacitatea* – de răspunsul variabilelor fiscale la indicatorii macro,
- *obiectiv* - creare de spațiu fiscal prin consolidarea deficitelor bugetare și reducerea nivelului datoriei publice (volatilitate mărită a indicatorilor macro post-criză)
- *definire* reguli (i) în sens larg = totalitatea elementelor legislative și procedurale pe baza cărora se fundamentează politica bugetară; ii) în sens restrâns-stabilesc obiective sau plafoane numerice pentru agregatele bugetare

# 1. DESCRIERE REGULI FISCALE (2)

- **evidența empirică** - influența regulilor asupra performanței bugetare depinde de:
  - baza legală – constituție, legea responsabilității fiscal-bugetare;
  - monitorizare evoluție agregate bugetare raportat la ținte – instituții fiscale independente;
  - caracter multianual - încorporarea regulilor în CBTM;
  - mecanisme de constrângere – stabilite *ex-ante* + sancțiuni;
  - clauze derogatorii bine definite;
  - mecanisme de corecție automată.
- **reguli numerice** - constrângere permanentă asupra politicii fiscale, într-un anumit context macroeconomic.
  - *Limitări*: (i) vulnerabile la inconsistența în timp (reguli rigide vs. flexibile); (ii) utile dacă costurile indisciplinei sunt foarte mari pentru politicieni; (iii) produc inechitate în costuri inter-generaționale (*aging population*)
- legea Goodhart- politicienii vor manipula regula!

# 1. DESCRIERE REGULI FISCALE (3)

## ➤ Reguli la nivel:

(i) *național* - deficit structural, mecanisme de corecție automată în cazul devierii de la OTM, sau depășirea prag ponderea datoriei publice în PIB.

(ii) *supranațional* - criteriile Maastricht; semestrul european; PCS revizuit (2011, Six pack); Two pack (2013, zona euro), TGSG (2013, Compact fiscal); flexibilizare PSC (2015- reforme structurale, clauza investiții,...).

## ➤ Exemple de reguli numerice:

- *sold bugetar* - riscuri: 1.ajustare cu scădere calitate cheltuieli (excepție DE - *regula de aur* - exclude educația, sănătatea și investițiile); 2. nu consideră evoluțiile ciclice - introducerea *sold structural*, dar PIB\* neobservabil; 3. flexibilizare - clauze derogatorii ;

- *datorie publică* – preferabil în CBTM; pentru zona euro regula 1/20 pentru datorii peste 60% din PIB;

- *cheltuieli bugetare* - limitare rate creștere reală în raport cu PIB, diferențiat state la MTO/cale de ajustare; se exclud cheltuielile cu dobânzi, investiții, co-finanțare și de natură ciclică (șomaj); regula investiții - netezire pe 3 ani;

- *venituri bugetare* - plafoane pentru a preveni pro-ciclicitatea, venituri tip windfall.

## Brațul preventiv al PSC

Statele membre adoptă politici fiscale prudente pe termen mediu

Art. 121 TFEU, Reglementarea 1466/97

Poziția structurală pe termen mediu a bugetului să fie pe echilibru sau pe surplus (engl. *Close to balance or in surplus*)

Obiective bugetare pe termen mediu (OTM)

La OTM sau pe traiectoria ajustare către OTM

Deficit structural + criteriu cheltuielii

Semestrul European; Programele Naționale de Stabilitate și Convergență

Procedura de deviere semnificativă

## Brațul corectiv al PSC

Corectarea deficitelor excesive

Art. 126 TFEU și Protocolul 12, Reglementarea 1467/97

- Deficit: 3% din PIB  
- Datorie: 60% din PIB sau o diminuare suficientă și apropierea de 60% cu un ritm satisfăcător

Acțiuni eficiente

PDE:

Deschidere – Monitorizare - Abrogare

Sanțiuni financiare - zona euro.  
Posibilitate suspendare fonduri de coeziune SM.

## 2. SUNT NECESARE SI SUFICIENTE REGULILE FISCALE? EVIDENȚA EMPIRICĂ (1)

➤ **Model ideal:** există și în realitate?

- 1.Reguli privind limitarea cheltuielilor multianuale care să fie circumscrise unui CBTM și reguli stricte privind cheltuieli și deficit în termeni nominali și structurali;
2. Centralizare bugete cu plafoane de cheltuieli și bugetarea de sus în jos - mai eficientă atunci când există și consilii fiscale puternice,
- 3.Reducerea datoriei publice- obiectiv central, asigurarea sustenabilității; regula privind deficitul să fie centrată pe țintele de deficit primar pentru guvernul central (inclusiv asigurări sociale) și să fie consistentă cu OTM,
- 4.Regulile privind țintele de deficit să fie susținute de reguli privind cheltuielile bugetare și de reguli privind veniturile bugetare (de ex. reducerea datoriei în cazul unor venituri suplimentare).

## 2. SUNT NECESARE SI SUFICIENTE REGULILE FISCALE? EVIDENȚA EMPIRICĂ (2)

### EXEMPLE DE BUNE PRACTICI

- ❖ **Germania** - în programul de stabilitate, plan fiscal pe TM nivel central; plan bugetar anual MoF cu ținte pentru toate nivelurile de guvernare; din 2016 limita deficit bugetar structural = 0,35% din PIB pentru bugetul federal, din 2020 regula sold structural zero pentru regiuni (tranziție 2011-2019);
- ❖ **Austria** - lege federală pentru CBTM cu plafoane cheltuielile publice centrale și număr de personal; însoțită de strategie cu obiective bugetare la nivel general, cf. Pactul de Stabilitate (norme fiscale obligatorii pentru toate sectoarele guvernului);
- ❖ **Suedia** - plafoane de cheltuieli pe termen mediu pentru guvernul central și sistemul de pensii; la nivel sub-național se aplică regula bugetului echilibrat, excedent folosit pentru creditare administrației locale,
- ❖ **Olanda** - dacă îndeplinește OTM, și sold bugetar cu surplus mai mulți ani- 75% pentru reducere datorie publică și 25% - reducere impozite. *Regula soldul bugetar echilibrat*- soldul multianual aplicabil tuturor administrațiilor locale, în caz de depășire se aplică mecanisme de corecție. *Legea privind sustenabilitatea finanțelor publice* - mecanism de corecție automat la abateri semnificative de la OTM/ sau altă regulă numerică UE.



### 3. REVIZUIRE REGULI FISCALE (1)

#### ➤ Schimbarea paradigmei privind rolul politicii fiscale

- pre-criză: prevalența PCS, cadre naționale și supraveghere macro (MIP);
- post-criză- revizuire rol politici fiscale- mecanism rezoluție criză (ESM), flexibilizare reguli fiscale, proiect realizare uniune bancară și de capital.

#### ➤ Vulnerabilități și critici ale actualei configurații de reguli:

- limite de aplicare a regulilor, lipsa coordonare fiscală zona euro (ZE), lipsa unui mecanism risk-sharing, susținerea ZE de BCE;
- lipsa unui minim de capacitate fiscală în ZE care să susțină stabilitatea macro și financiară (urgența ieșirii din paradigma deficitului structural);
- prea mulți indicatori iar arhitectura instituțională prea complexă (în 1999, *Tratatul de la Amsterdam* sub 20 pagini, în 2013, *Two pack* peste 90!);
- poziții fiscale mai solide? scăderea deficitului zonei euro de la 6% din PIB în 2010 la sub 1% în 2018, evoluție moderată a datoriei publice pe ansamblul ZE, dar mari divergențe SM;
- focus pe indicatori neobservabili (PIB\*, OG) supuși deselor revizuirii și care nu au favorizat anti-ciclicitatea, OG irelevant pentru ZE (inflație mică);
- coordonarea fiscală prioritară, dar nu sunt instrumente la nivel agregat ZE, PSC are ca prioritate doar sustenabilitatea, nu și o poziție fiscală adecvată;
- SM respectă cerințele PSC chiar dacă nu sunt optime.

### 3. REVIZUIRE REGULI FISCALE (2)

E necesară simplificarea regulilor fiscale - o nouă reformă a PSC?

➤ 2017 - 2018, 2 viziuni:

- *centralizare*: reguli simplificate, instrument bugetar pentru competitivitate și convergență (rol de stabilizare ZE), mecanism de corectare erori semnificative;
- *descentralizare*: reguli naționale legate de cele la nivelul UE, planificare strictă pe termen mediu, instituții fiscale mai puternice.

➤ Regula de aur- de extins și la investiții în capital uman nu doar cel fizic;

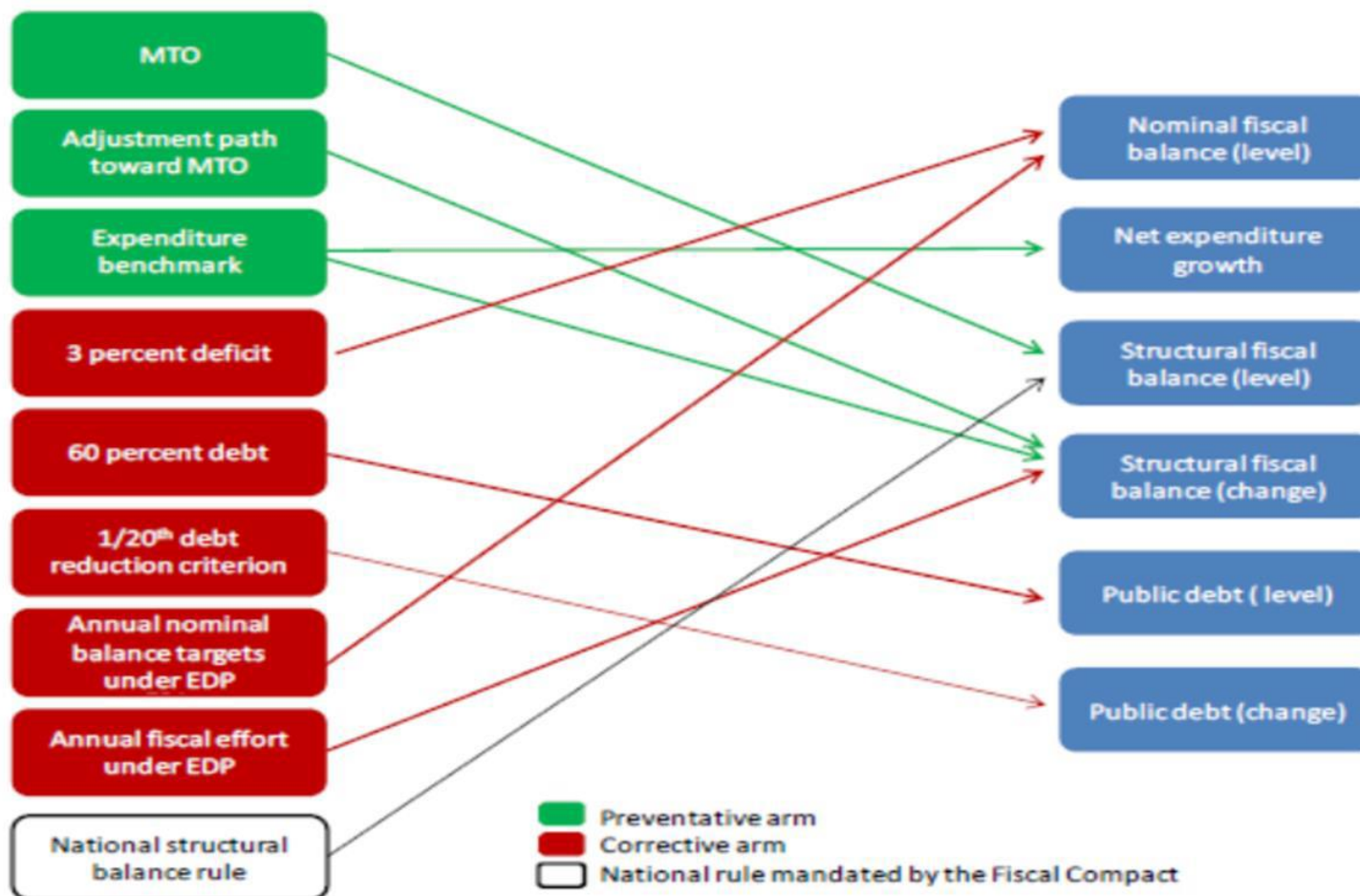
➤ Problema evitării aplicării de sancțiuni pe criterii pur politice - Ecofin vs. CE;

➤ Focus pe politici fiscale viabile pe termen lung.

➤ august 2019 raport EFB (la solicitarea CE, ianuarie 2019)

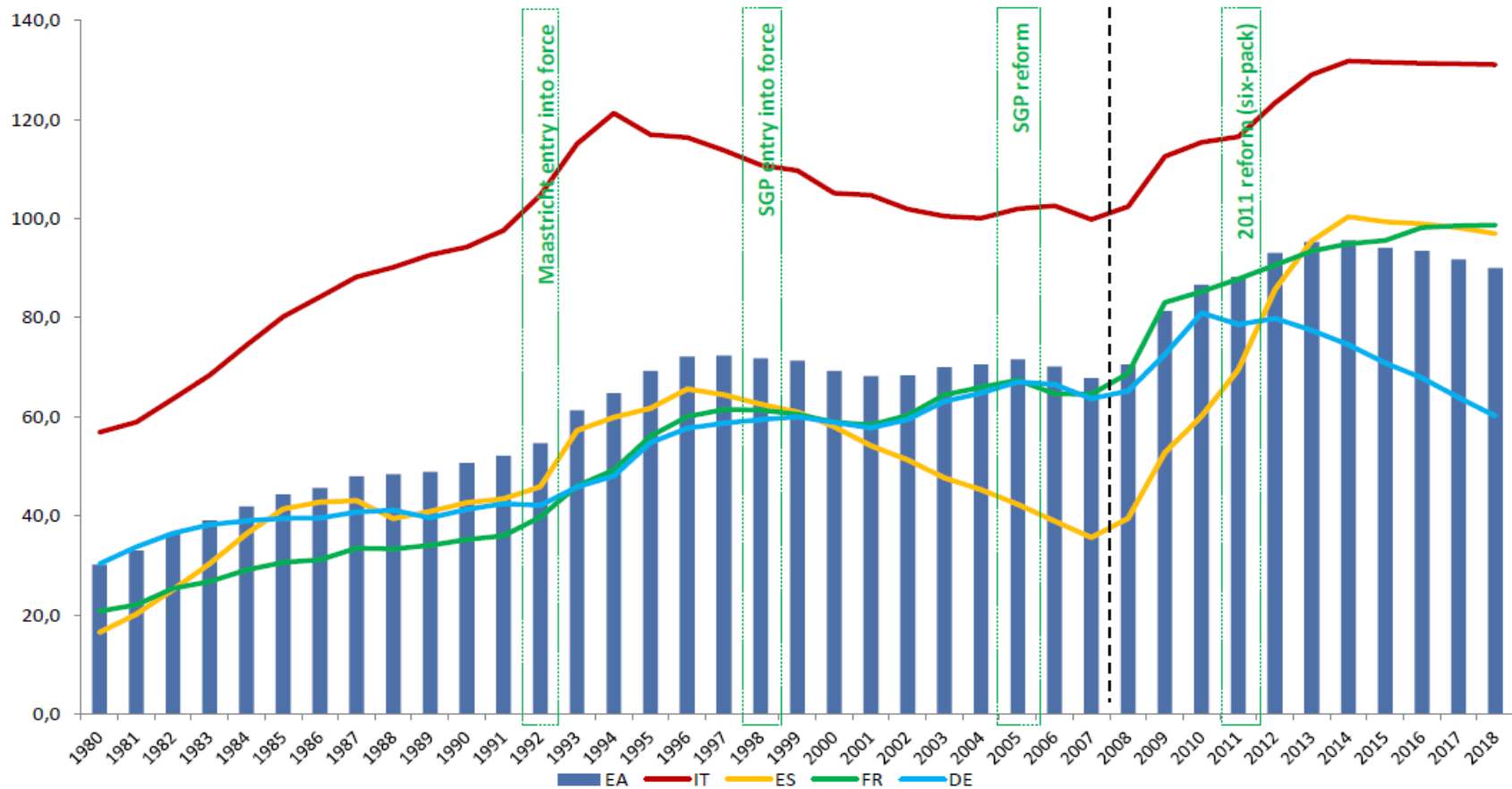
- **Simplificare** reguli: plafon pe termen mediu al datoriei publice și plafon creștere netă a cheltuielilor primare pentru o perioadă de trei ani (excl. co-finanțări – *golden rule*);
  - Președinte Eurogrup full time - stabilitatea deciziilor;
  - Abolire vot cu majoritate calificată inversă;
  - Experți DG ECFIN independenți politic;
  - Sancțiuni mai aspre la neconformare (PT; ES), nu extra flexibilitate (IT) vs. recompense.
- dezacord Ecofin (septembrie 2019).

# Actuala configurație a PSC– o multitudine de indicatori



Sursa: Raport EFB, aug 2019

**Evoluție temperată a creșterii datoriei publice la nivelul zonei euro, dar divergentă la nivelul SM: LU, DE, MT, NL spațiu fiscal excedentar, dar FR, IT și ES au nevoie de ajustări importante!**

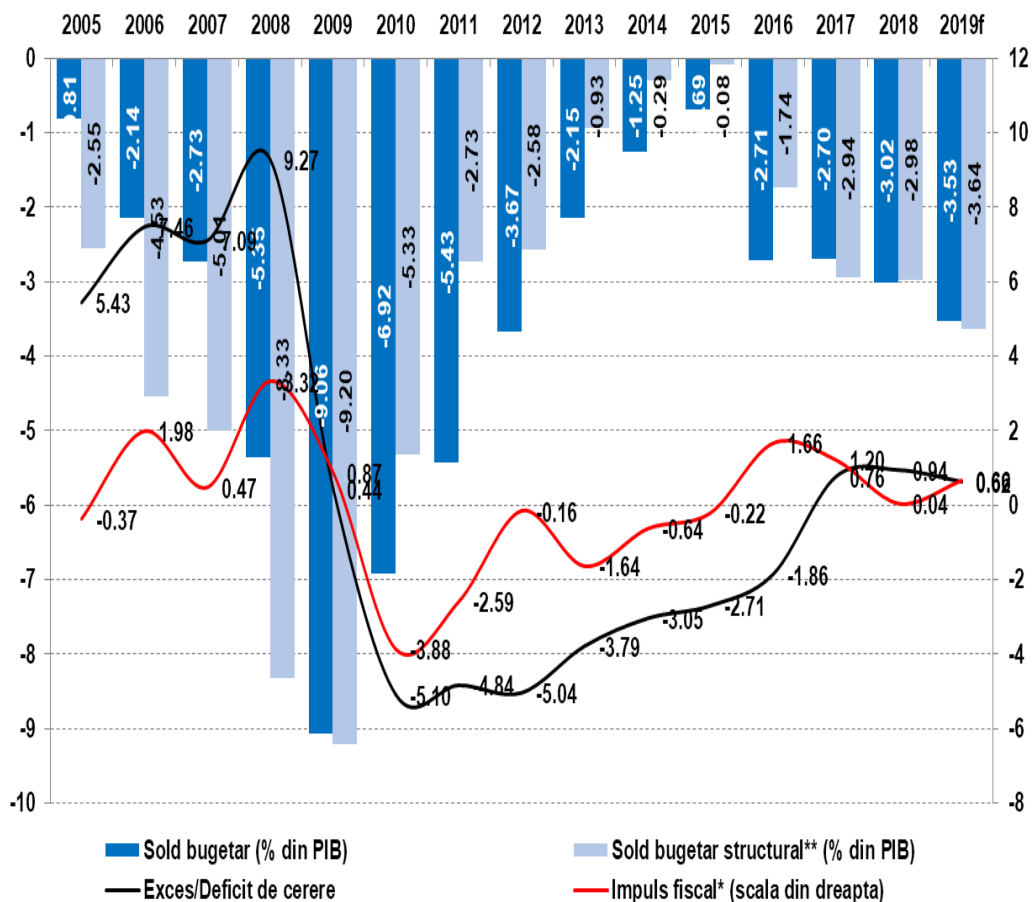


Sursa: Raport EFB, aug 2019

## 4. QUO VADIS ROMANIA?

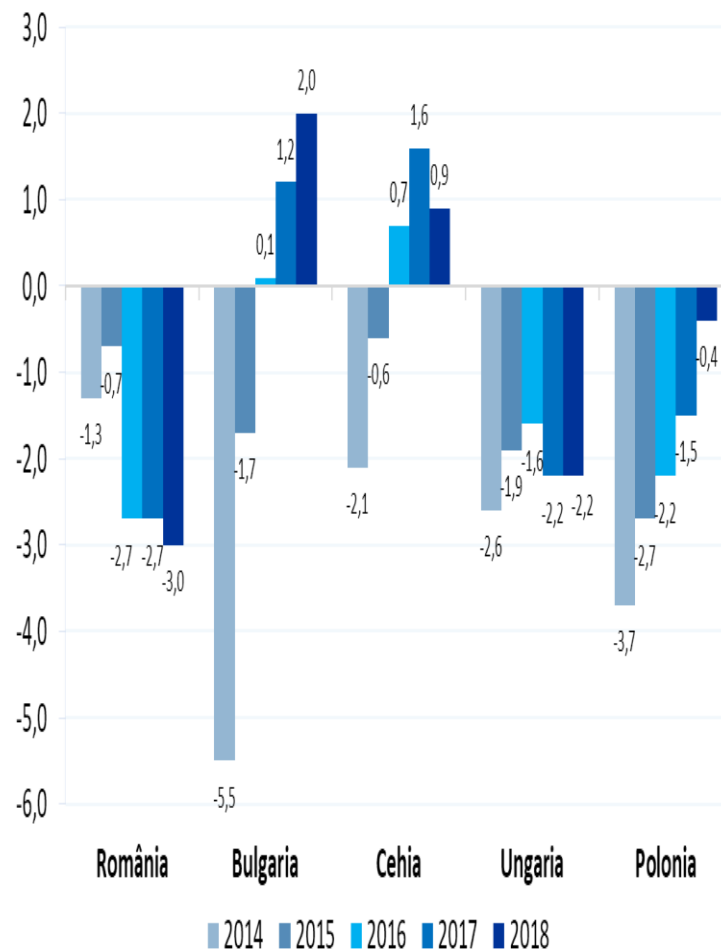
- Formal - adoptare integrală a regulilor fiscale ale UE prin legea responsabilității fiscal-bugetare nr. 69/2010 republicată (LRFB),
- *De facto* - eludare sistematică de la elaborarea LRFB în prezent, cu excepția soldului BGC ca procent din PIB;
  - renunțare la regula deficit structural sub 1% din PIB începând cu anul 2016 și la calea de ajustare spre OTM;
  - bugetele anuale au prevalat asupra LRFB;
  - din 2016 noul Cod Fiscal - amplă relaxare fiscală concomitent cu legiferarea unor majorări masive de cheltuieli permanente, în flagrantă contradicție cu principiile și regulile fiscale stabilite prin tratatele de guvernanță fiscal;
  - politica fiscală axată pe menținerea deficitului bugetar sub nivelul de 3% din PIB – nu este țintă ci plafon permis a fi atins doar în condiții ciclice adverse!!!
- *Rezultate* - creștere economică bazată pe consum, deteriorarea rapidă a calității finanțelor publice și a poziției fiscale, riscuri în creștere – mediul intern și extern.

# Politică fiscal-bugetară pro-ciclică și în recesiune și în expansiune; din 2016 deteriorare continuă a soldului structural, în 2018 RO pentru a doua oară în PDS



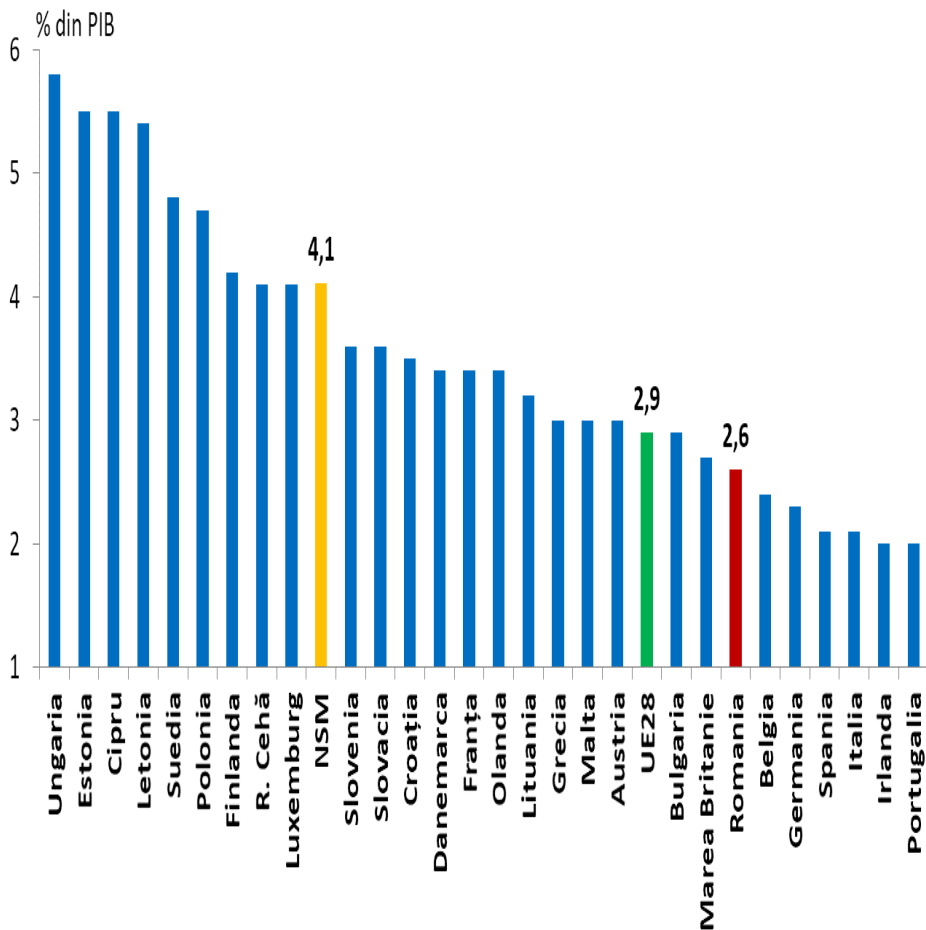
\*Definit ca variație a soldului structural (% din PIB) (+stimulativ, - contracționist)

\*\* Pentru perioada 2003-2009, datele fac referire la soldul bugetar ajustat ciclic

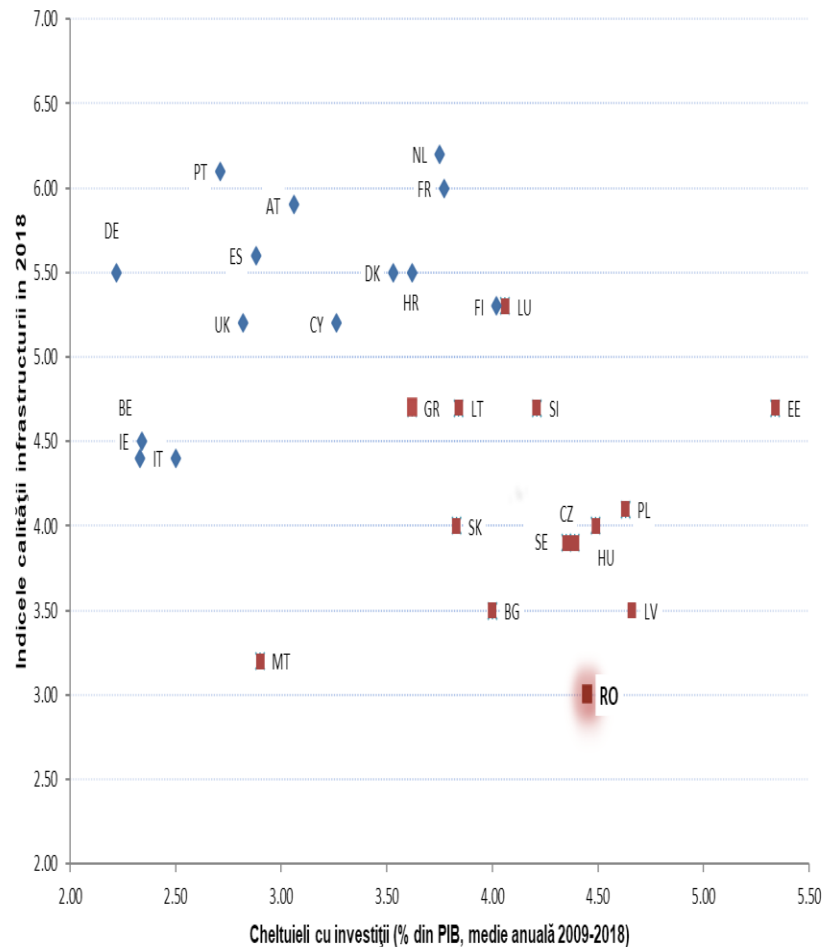


Sursa: Ameco, calcule Consiliul Fiscal

# Reducere investiții publice în vederea încadrării în ținta de deficit bugetar; calitatea infrastructurii – ultimul loc



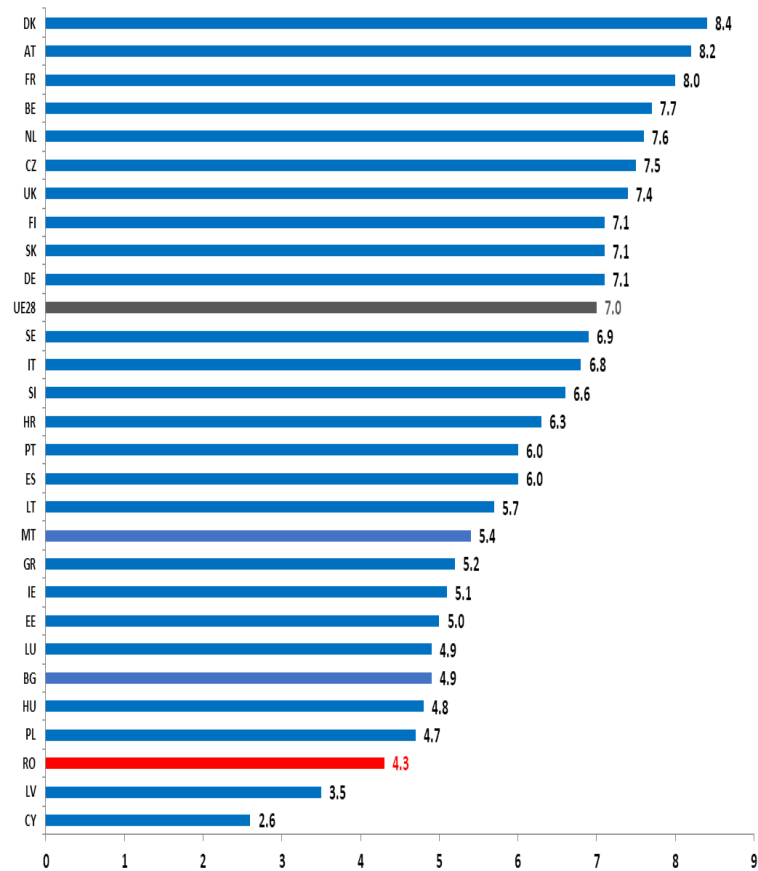
Sursa: Eurostat, 2019



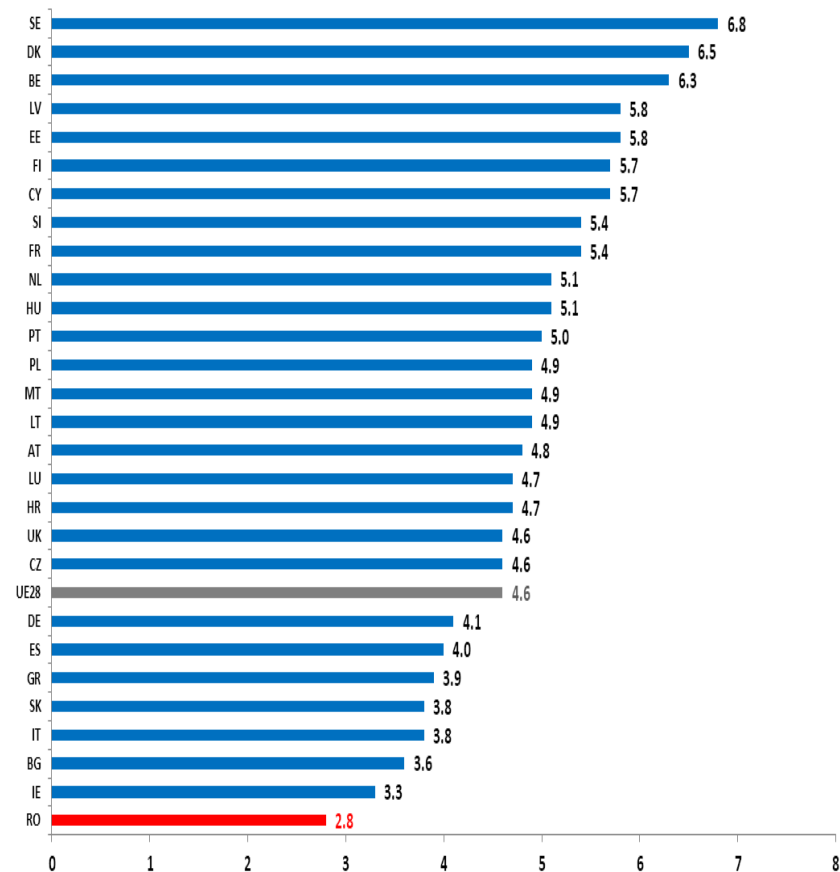
Sursa: Eurostat, WEF 2019, calcule CF

# Deteriorarea calității cheltuielilor bugetare: cheltuieli cu sănătatea și educația printre cele mai mici din UE

Cheltuieli cu sănătatea în anul 2017, % din PIB



Cheltuieli cu educația în anul 2017, % din PIB



Sursa: Eurostat, 2019



## Ce este de făcut?

- eludarea regulilor fiscale nu a dus la rezolvarea problemelor structurale, dar a generat o acută lipsă de spațiu fiscal...
- construcția bugetară - nivel redus al veniturilor fiscale și majorare pondere cheltuieli cu caracter permanent...iminența depășirii pragului de 3% din PIB, amplificată de aplicarea noii legi a pensiilor ...

### .....angajament politic?!?

- respectarea *de facto* a LRFB (*Raport 2018* - EFB), recomandări CE (PDS),
- reforma instituțională - bune practici ale economiilor similare din regiune;
- reluarea procesului de reformă a ANAF - necesară și urgentă...
- reforme structurale, lupta anticorupție, toleranța zero pentru evaziune fiscală, eficientizare și digitalizare administrativă, transparența bugetară, etc.

# Bune practici în reforma administrației fiscale (1) - Bulgaria

## *Două etape:*

- 2003-2008 reforma legislativă și administrativă, în parteneriat cu BM finalizată;
- 2015-2017 program de reducere a economiei gri și costurilor de conformare fiscală sprijinit de guvern.

## *Rezultate:*

- creșterea conformării voluntare și a eficienței colectării; crearea unei baze informatice la nivel național accesibilă online și a unui sistem integrat de management al veniturilor cu o infrastructură IT modernă; unificarea serviciilor oferite de agențiile fiscale; simplificarea formularelor.
- Ponderea veniturilor fiscale în PIB a crescut concomitent cu reducerea poverii fiscale; *gap* de TVA (ca procent în venituri teoretice) de 12 % în 2016 și 2017 (de la 20% în 2015).

## Bune practici în reforma administrației fiscale (2) - Polonia

- inițiată în anul 2015 în cadrul *Strategiei pentru Dezvoltare Responsabilă*;
- reforma administrației fiscale pe 3 *piloni*: modernizarea legislației, eficientizarea administrației fiscale și intensificarea cooperării cu mediul de afaceri,
- *Măsuri*: digitalizare, instrumente analitice inovatoare, cooperare strânsă între instituțiile cu atribuții în combaterea fraudelor fiscale, informatizare raportări, verificare online contractori, extindere măsurilor de confiscare a bunurilor a căror proveniență nu poate fi atestată; amenzi drastice pentru neregularități în raportarea TVA (amenzi între 30% din valoarea subraportării obligațiilor/supra-evaluării rambursării la pedepse cu închisoarea între 5-25 ani pentru emiterea de facturi false).
- *Rezultate*:  
*Gap* de TVA (procent în venituri teoretice) redus cu **10 pp** în 2017 față de 2015 (24%), peste planul inițial (-15% an).

# Concluzii

- ❑ Revizuirea și simplificarea regulilor fiscale este necesară:
  - Zona euro are nevoie de un instrument comun care să asigure stabilitatea economică, amortizare șocuri – capacitate fiscală comună, mecanisme risk-sharing,
  - Reguli mai ușor de urmat, renunțarea la prevalența mărimilor neobservabile (deficit structural) în favoarea regulii creșterii cheltuielilor, atenuarea efectelor ciclului economic, favorizare anti-ciclicitate politici;
  - Creșterea responsabilității fiscale, diminuarea ingerințelor politice, sancțiuni aplicabile integral.
- ❑ România are nevoie de un angajament politic ferm pentru reluarea reformelor structurale.

**VĂ MULȚUMESC!**