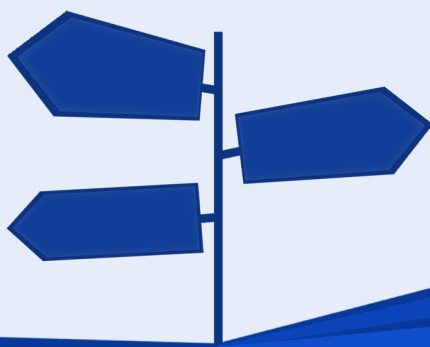


# Cum putem să evităm capcana grecească în următorii 10 ani?

Reflecții pe marginea politicilor fiscal-bugetare ale României în context european



## Ce este MTO și care este logica bugetară europeană ?

Ultimele luni au fost martorele unor propuneri convergente de reducere radicală a fiscalității în România, venite din partea ambelor forțe politice principale, materializate în cele din urmă în votarea aproape în unanimitate a noului Cod Fiscal.

Într-un mod foarte interesant, dezbateră asupra politicilor fiscale s-a lansat cu adevărat numai după votul cvasi-unanim din Parlament și subiectul ei central este: are România nevoie de o reducere de impozite de o asemenea amplitudine în condițiile unei creșteri economice solide, chiar spectaculoase, printre cele mai mari din Uniunea Europeană? Susținătorii noului Cod Fiscal argumentează că se poate obține o creștere economică durabilă și ridicată (în jurul a 5% anual în termeni reali) printr-un impuls masiv pe linia consumului/cererii și prin reducerea masivă a impozitelor indirecte, în special TVA – mai întâi prin introducerea cotei reduse de 9% la alimente și apoi prin reducerea cotei standard la 19%.

Din această puternică stimulare fiscală ar trebui să apară nu numai o creștere economică sustenabilă și ridicată, ci și păstrarea echilibrului bugetar în actualele constrângeri asumate prin tratatul de stabilitate fiscală de la nivelul UE. Cum se va putea realiza acest lucru? Se presupune că aproape instantaneu, sau oricum într-o perioadă relativ scurtă, se produc două fenomene care vor compensa reducerea de venituri bugetare:

- (i) se îmbunătățește nivelul colectării, se reduce economia gri prin creșterea conformării voluntare și creșterea capacității ANAF;
- (ii) efectele pozitive ale relaxării fiscale apar foarte repede în economie și se manifestă cu valori de multiplicare foarte ridicate, ceea ce face ca volumul absolut al colectării să fie identic cu cel de la nivelul anterior, chiar cu un nivel mult mai mic de impozitare.

Este și mai surprinzător că o astfel de viziune este susținută și de un guvern care teoretic este social-democrat și ale cărui principii ar trebui să fie o cât mai mare justiție socială realizată prin redistribuire de venit masive și servicii publice extinse și gratuite, susținute printr-un sistem progresiv de impozite pe venit/profit.

Acestea sunt ipotezele și evident că din punct de vedere politic o astfel de politică fiscală nu poate decât să fie unanim sprijinită - toată lumea (din orice colț al planetei) visează la impozite cât mai mici, care să susțină un consum privat cât mai mare, simultan cu servicii publice de cea mai bună calitate și deci un consum public cât mai mare. Ar fi perfect să se poată întâmpla așa – dar oare este posibil?

Ca să se poată răspunde la această întrebare ar trebui schițat rapid și simplu mecanismul de control al deficitelor bugetare pus la punct de UE ca parte a pactului de stabilitate fiscală. Conceptele de bază ale acestuia sunt: PIB potențial și PIB real. Primul reprezintă ceea ce ar putea produce o economie în condițiile unui anumite dotări cu factori de producție (capital și muncă), și a unui nivel dat de productivitate al acestora.

Măsurarea **PIB-lui potențial** este o problemă complexă și care generează multe discuții, controversate și studii intense<sup>1</sup>. Conceptul de output potențial (sau PIB potențial) poate fi privit din trei perspective de timp:

- a) Pe termen scurt capacitatea productivă a unei economii poate fi considerată fixă și compararea

---

1. Vezi Francesca D'Auria and others, "The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps", Economic Papers - July 2010; European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

ei cu output-ul efectiv (PIB efectiv) poate arăta cât de mult poate crește cererea, fără a induce tensiuni inflaționiste sau constrângeri de ofertă;

- b) Pe termen mediu expansiunea cererii interne susținută simultan de o creștere ridicată a investițiilor productive poate genera capacitatea productivă necesară propriei ei susțineri (a cererii). Acest lucru se poate întâmpla mai ales dacă rata profitului este mare și evoluția salariilor se află în corelație cu creșterea productivității muncii.
- c) Pe termen lung PIB-ul potențial este mai degrabă influențat de evoluția progresului tehnic (sau productivitatea totală a factorilor de producție: muncă și capital) și de rata probabilă de creștere a forței de muncă potențiale<sup>2</sup>.

**PIB-ul real** reprezintă ceea ce se produce efectiv, iar el poate fi mai mic decât PIB potențial (atunci când economia mai are rezerve extensive de creștere) sau mai mare, atunci când economia este supra-turată, "încinsă" și apar semnele unei potențiale crize economice. România a fost într-o astfel de situație cu PIB-ul real mai mare cât cel potențial, cel puțin în anii 2006 – 2008.

Pe baza acestor concepte, Uniunea Europeană a construit un sistem de analiză a soldurilor bugetare și un mecanism de corecție astfel încât pe de-o parte deficitele (soldurile negative) să fie strict controlate, pe de altă parte să se evite politicile fiscal-bugetare pro-ciclice. Acest lucru înseamnă în primul rând separarea efectelor induse de deciziile discreționare ale politicilor fiscal-bugetare, de efectele induse de conjunctura economică, independente de acțiunea guvernamentală.

Sistemul de analiză se numește CAB (Cyclically-Adjusted Budget Balance – soldul bugetului ajustat ciclic) și pornește de la ideea că soldul bugetar efectiv are o componentă structural-nominală și una ciclică. Valoarea de referință (benchmark) a CAB corespunde soldului bugetar nominal, care rămâne (sau trebuie să rămână) stabil ca procent din PIB potențial, ceea ce se reflectă în faimoasele "obiective pe termen mediu – MTO".

Schimbările anuale în componenta structural-nominală a soldului bugetar efectiv reflectă schimbările discreționare ale politicilor fiscal-bugetare promovate de guverne și astfel arată cât s-a deviat sau nu de la MTO. Pentru că este dificil de determinat direct componenta structurală (ajustată ciclic), se folosește o abordare indirectă de sus în jos (top down): se calculează mai întâi soldul bugetar determinat de ciclicitatea economiei (SBC), iar soldul bugetar structural (ajustat ciclic - SBS sau CAB) se calculează prin scăderea componentei ciclice din soldul bugetar efectiv (SBE). Astfel Soldul Bugetar Structural (SBS) este diferența dintre Soldului Bugetar Efectiv (SBE) - Soldul Bugetar Ciclic (SBC):

$$\text{SBS} = \text{SBE} - \text{SBC} \quad (1)$$

Chiar dacă modelul a fost gândit pentru determinarea componentei structural-nominale a soldului bugetar, și astfel identificarea devierilor discreționare determinate de politicile fiscal-bugetare ale guvernelor, el este folosit și pentru stabilirea țintei de sold bugetar efectiv SBE. Acesta este un indicator fundamental al politicilor fiscal-bugetare și este monitorizat permanent: se definește normativ, prin intermediul MTO (obiective pe termen mediu) soldul bugetar structural (SBS), se calculează SBC, iar SBE este suma celor două:

$$\text{SBE} = \text{SBS} + \text{SBC} \quad (2)$$

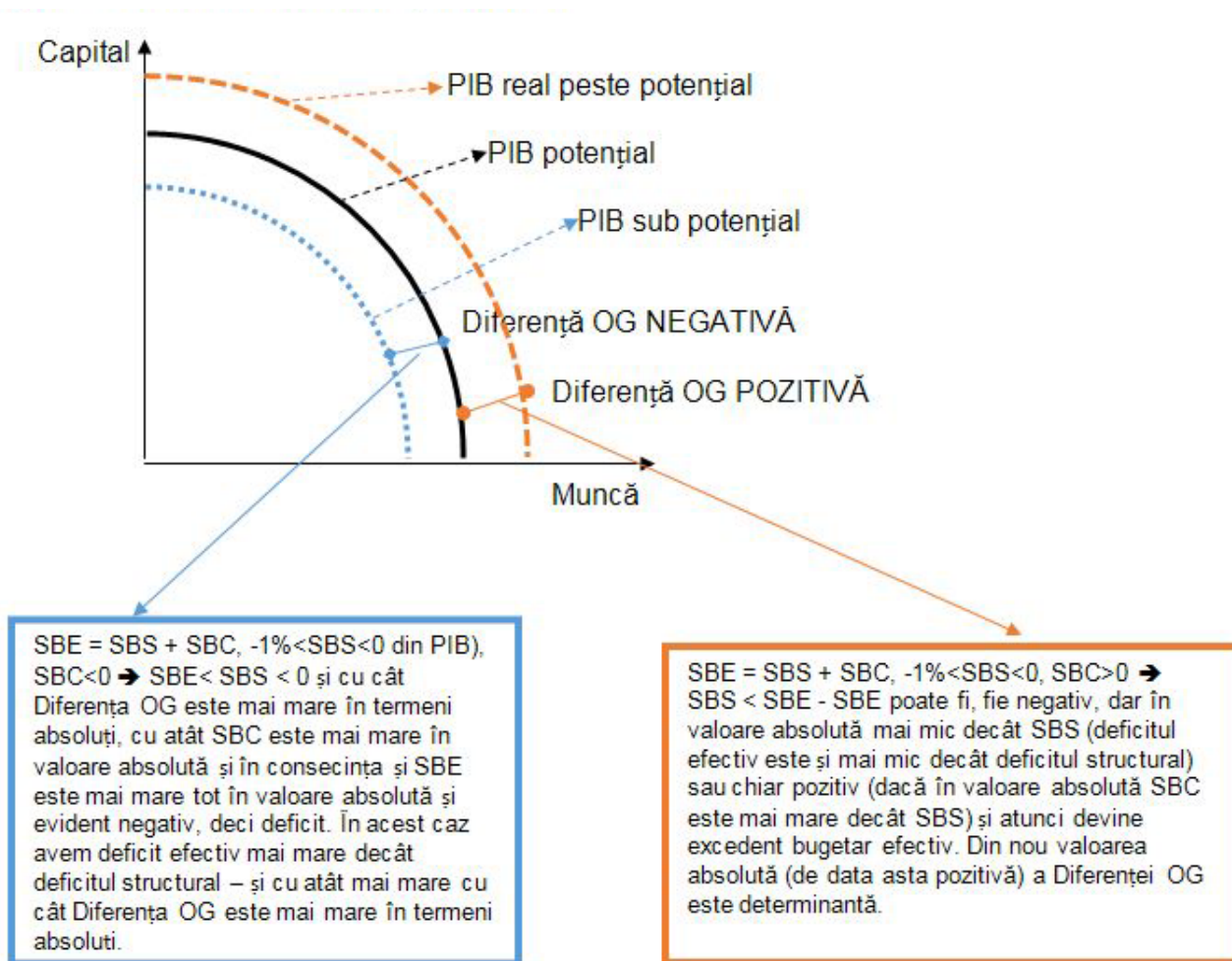
Obiectivul devine astfel stabilirea țintei dorite a Soldului Bugetar Efectiv, pornind de la o valoare normativă (fixată) a Soldului Bugetar Structural, astfel încât să nu existe derapaje de supra-îndatorare – valoarea normativă a lui SBS este undeva între 0% și -1% din PIB – și ținând cont de aspectele ciclice

2. Idem pag. 4

ale evoluției economiei, deci de soldul bugetar ciclic SBC.

Pentru determinarea SBC, modelul UE presupune în primul rând estimarea Diferenței dintre PIB real și PIB potențial (sau Output Gap – o vom numi în continuare Diferența OG) – primul este cunoscut, iar al doilea este determinat prin modele econometrice pornind de la o ecuație Cobb-Douglas (vezi Anexa 1). Valoarea Soldului Bugetar Ciclic se stabilește prin calcule econometrice complexe, fiind determinată atât de valoarea absolută a Diferenței OG, cât și de o serie de parametri, mult mai stabili în timp. Simplificând, Diferența OG este nu numai direct proporțională cu Soldul Bugetar Ciclic, dar și determină semnul algebric al SBC: dacă Diferența OG este negativă atunci și SBC este negativ și astfel Soldul Bugetar Efectiv (SBE) are cu certitudine o valoare negativă, în termeni absoluți mai mare decât a Soldului Bugetar Structural (se adună algebric două valori negative).

Dacă Diferența OG este pozitivă atunci Soldul Bugetar Ciclic (SBC) este pozitiv, ceea ce determină fie ca Soldul Bugetar Efectiv (SBE) să fie negativ, dar ca valoare absolută mai mic decât Soldul Bugetar Structural (SBS), fie chiar să fie pozitiv. Figura de mai jos încearcă să clarifice grafic toate aceste concepte: PIB potențial și real, ce înseamnă Diferența OG și cum influențează ea Soldul Bugetar Ciclic și astfel Soldul Bugetar Efectiv, în condițiile în care Soldul Bugetar Structural este o valoare pre-definită.



Cum funcționează în fapt acest mecanism?

Atunci când economia este în recesiune (PIB real semnificativ mai mic decât PIB potențial), Diferența OG este mare și negativă, ceea ce generează un Sold Bugetar Ciclic mare și negativ care se adaugă la cel structural pre-determinat (tot negativ, dar mic), rezultând un Sold Bugetar Efectiv mare și negativ (deficit) – în acest fel se permite stimularea revenirii economice, fie printr-un șoc pe partea de venituri

(reduceri de impozite), fie pe partea de cheltuieli (creșteri). Atunci când economia funcționează aproape de potențial (PIB real foarte puțin mai mic decât PIB potențial), SBC este mic și negativ și se adaugă la SBS (tot mic și negativ) și rezultă un SBE în aceleași dimensiuni: mic și negativ. Astfel, atunci când economia funcționează aproape de potențial, nu se permite stimularea ei prin șocuri fiscal-bugetare, ci se încurajează politicile cu efect structural, care să crească PIB potențial. Când economia este "încinsă" (PIB real mai mare decât PIB potențial) și Diferența OG este pozitivă, Soldul Bugetar Ciclic devine pozitiv și adunându-se cu Soldul Bugetar Structural (mic și negativ) produce fie un Sold Bugetar Efectiv negativ, dar foarte mic (mai mic în valoare absolută decât SBS), fie chiar unul pozitiv, deci excedent, ceea ce forțează "răcirea" economiei și revenirea PIB real în preajma PIB potențial (unde va cu câteva zecimi de procent mai mic).

Acest mecanism de corecție este destinat să forțeze politici fiscal-bugetare anti-ciclice: deficite mari când PIB real este departe de cel potențial (economia este în recesiune), tocmai pentru a diminua "adâncimea" recesiunii și deficite mici sau chiar excedente atunci când economia este în expansiune, pentru a controla o creștere economică ne-sustenabilă (supra-încălzirea). **Mecanismul reflectă fidel gândirea originală a lui Keynes, care a susținut întotdeauna că stimulul prin cheltuieli bugetare (deficite) poate fi utilizat pe termen scurt (PIB potențial constant) și evident numai în caz de recesiune.** Din păcate, keynesienii de după război și politicienii fascinați de eiau aplicat pe termen lung, indiferent de poziția producției de-a lungul unui ciclu economic, acest model ajungând la impasul de după 2008, mai ales în contextul unui proces de îmbătrânire a populației în țările dezvoltate și de puternică dezvoltare a țărilor emergente.

Conform macro-economiei keynesiste, foarte eficientă pe termen scurt, în condiții de PIB potențial dat, șocurile fiscale, fie pe latura creșterii cheltuielilor (Keynes le favoriza pe acestea), fie pe latura reducerii de impozite au sens numai atunci când economia funcționează sub potențial – și sunt cu atât mai eficiente cu cât această diferență este mai mare. Într-o economie aflată în apropierea limitei ei "naturale" sau peste aceasta, este inutil, și de fapt contraproductiv, să aplici astfel de politici fiscale. De ce? Pentru că rolul lor este să ofere soluții, prin stimularea consumului, pentru a aduce economia reală la potențialul ei din acel moment atunci când ea funcționează mult "sub-turată".

Studiile de specialitate, prezentate în bibliografie, arată că impactul acestor politici diferă în funcție de mai mulți factori: nivel de dezvoltare, momentul conjuncturii economice (poziția în interiorul ciclului economic), politicile monetare, gradul de deschidere al economiei, eficiența administrației.

Factorii care fac o astfel de politică mai puțin eficace – lucrul care ne interesează cel mai mult - sunt următorii:

- a) Pentru țările emergente acest tip de politică fiscală este mai puțin eficient decât pentru cele dezvoltate: multiplicatorul și elasticitățile sunt mai reduse. Dacă în cazul țărilor dezvoltate stimularea cheltuielilor publice de consum este cea mai eficace, în cazul țărilor emergente se pare că stimularea cheltuielilor publice de investiții are un efect pozitiv mai puternic.
- b) Multiplicatorii (cu câte unități crește PIB, atunci când cheltuielile publice cresc cu o unitate) sunt mult mai mari în perioada de recesiune decât în perioada de expansiune, și în cazul cheltuielilor de investiții decât în cazul cheltuielilor de consum<sup>3,4</sup>;
- c) Ineficiența managementului cheltuielilor publice și de administrare a veniturilor bugetare

3. Alan J. Auerbach and Yuriy Gorodnichenko, "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy" -, American Economic Journal: Economic Policy, 2012, 4(2): 1–27

4. Anja Baum, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Anke Weber, "Fiscal Multipliers and the State of the Economy", IMF Working Paper 12/286, Decembrie 2012.

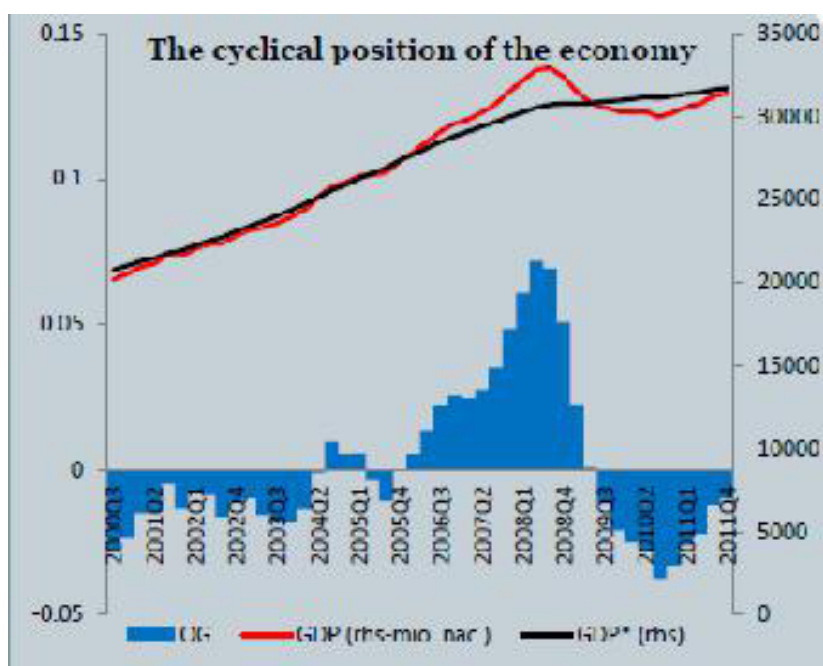
reprezintă un factor de reducere al multiplicatorului și deci de scădere a eficienței unei politici de stimulare a consumului;

- d) Regimul ratei flexibile de schimb are de asemenea un efect de reducere a multiplicatorului
- e) Deschiderea economiei – măsurată prin ponderea comerțului exterior și mai ales prin ponderea importurilor în consumul intern – contribuie la scăderea multiplicatorului și deci a impactului unei politici de stimulare a consumului.

Un singur factor confirmă justetea stimulării consumului prin reducerea impozitelor și nu prin creșterea cheltuielilor publice: pentru țările emergente multiplicatorul în cazul stimulării consumului prin reduceri de impozite este cuprins între 0,2 - 0,4, iar în cazul creșterii cheltuielilor publice între 0,1-0,3.

Din modelul prezentat se poate observa că elementul cheie, în condițiile în care soldul bugetar structural este pre-stabilit, este Diferența OG dintre PIB real și PIB potențial, a cărei determinare este importantă atât pentru a calcula soldurile bugetare efective, cât și pentru a determina poziția producției în interiorul ciclului economic. Prezint mai jos două estimări pentru România pentru perioada 2000 – 2010.

Astfel, potrivit estimărilor Ancăi Stoian<sup>5</sup>, diferența dintre PIB real și cel potențial (sau "output gap") în perioada 2000 – 2010 este redată de graficul de mai jos:



Sursa: Teză doctorat Anca Stoian

PIB-ul real este reprezentat de linia roșie, iar cel potențial de linia neagră, iar "output gap" de aria albastru închis.

5. Anca Stoian, "The Macroeconomic Effects of Fiscal Policy in Romania", Academia de Studii Economice, Școala Doctorală de Finanțe, profesor supervizor Moisă Altăr, iunie 2012.

Tendența este confirmată de estimarea făcută de Aura Socol și Cristian Socol<sup>6</sup>:

$$Y = (U_L L E_L)^\alpha (U_K K E_K)^{1-\alpha} = PTF \times L^\alpha \times K^{1-\alpha}$$

Ani	Output gap
2000	-1,55
2001	-0,57
2002	-0,60
2003	-0,91
2004	0,86
2005	2,60
2006	6,05
2007	8,81
2008	9,13
2009	-1,92
2010	-4,00

*Sursa: Calculele autorilor*

În condițiile mecanismului descris și implementat prin pactul de stabilitate fiscală, România ar fi trebuit să aibă deficite bugetare foarte mici sau chiar excedente bugetare (în anii 2007 – 2008) – recalcularea soldurilor bugetare pentru România în această perioadă a fost făcută de Ionuț Dumitru<sup>7</sup>. Dacă s-ar fi întâmplat acest lucru cu certitudine nu am mai fi avut rate foarte mari de creștere economică, dar nici creșterea explozivă a consumului bazată pe îndatorarea gospodăriilor și a firmelor și pe deficite de cont curent complet nesustenabile și evident am fi fost mult mai bine pregătiți pentru recesiunea din 2009, iar măsurile draconice din 2010 ar fi fost mult mai blânde.

Revenind la zilele noastre trebuie să remarcăm două lucruri fundamentale: în primul rând că absolut toți factorii care contribuie la reducerea impactului unei politici de stimulare a consumului, descriși mai sus, sunt prezenți și în situația României de astăzi. Mai mult, măsurile de creștere a consumului vin pe fondul unei tendințe din ultimii ani de reducere a cheltuielilor de investiții publice – ceea ce conform studiilor menționate este contra-productiv, ele având un efect de multiplicare superior cheltuielilor de consum (publice sau private) în cazul țărilor emergente. Cu alte cuvinte, impactul reducerii impozitelor asupra consumului va fi minimal, în schimb România reduce exact indicatorul pe care ar trebui să îl crească: investițiile publice.

În al doilea rând, conform aprecierilor majorității economiștilor, PIB real s-a aflat foarte aproape de cel potențial în 2014, urmând ca în 2015 chiar să-l depășească – acest lucru este cu atât mai probabil ținând cont de ratele înalte de creștere din primul trimestru. În această situație este evident că o stimulare fiscală suplimentară devine riscantă și că potrivit mecanismului de ajustare al Soldului Bugetar Efectiv și a angajamentelor pe care România și le-a luat (faimoasele MTO-uri, valoarea normativă fixată pentru acest an fiind -1% din PIB), acesta trebuie să tindă spre 0.

În acest context este important să încercăm să răspundem la două întrebări:

6. Aura Gabriela Socol, Cristian Socol, "Estimarea mecanismelor de stabilizare fiscală automată. Cazul României", Economie teoretică și aplicată, Volumul XIX (2012), No. 3(568), pp. 13-25, Academia de Studii Economice, București.

7. Ionuț Dumitru, "Când logica politică bate logica economică – capcana prociclicității", cursdeguvernare.ro, 26 iunie 2015

- 1) Ce efecte poate avea o politică de stimulare a consumului privat prin reducerea generală a impozitelor asupra creșterii economice în România?
- 2) Nu cumva problema esențială este creșterea PIB-ului potențial – deci trecerea pe o nouă frontieră a producției prin îmbunătățiri atât cantitative, cât și calitative ale factorilor de producție: capitalul și munca ? Și în acest context ar trebui să vedem dacă scăderea impozitelor poate să aibă un efect și asupra modificării PIB-ului potențial (și cât de mare ar fi acest efect).

Referitor la prima întrebare, sunt detaliate mai jos o serie de argumente, deloc originale, care aduc explicații împotriva ipotezelor prezentate mai sus și pe care actualul guvern le susține sus și tare, cu foarte puține dovezi solide.

1. În opinia mea nu există nici o dovadă empirică care să stabilească o legătură clară între reducerea nivelului unei rate de impozit și gradul de colectare al acestuia. Mai mult, datele empirice dovedesc că ratele de colectare sunt influențate de ciclul economic și de costurile de conformare (de cât de complexă este modalitatea de stabilire, porțiunile lăsate pentru evaziune și capacitatea administrativă a autorităților fiscale, timpul consumat de contribuabili pentru a calcula, înregistra și plăti impozitele). Acest lucru se poate observa foarte bine în cazul impozitului pe venit și a celui pe profit dacă se analizează cu atenție perioada 2004 – 2014. În cazul impozitului pe venit avem o dublă acțiune: una determinată de reducerea nivelului de impozitare și cealaltă determinată de introducerea sistemului de cotă unică (flat tax) și renunțarea la impozitarea progresivă (globalizare), ceea ce reprezintă o politică/reformă calitativă (structurală). Ce se întâmplă cu încasările din impozitul pe venit? Acestea înregistrează o scădere ca pondere în PIB în 2005, după care urmează o creștere accentuată în următorii doi ani (2006-2007) și apoi o stabilizare în jurul cifrelor de 3,4% - 3,6% ca pondere în PIB, inclusiv în perioada de criză.

În opinia mea, creșterea ponderii în PIB a colectării din impozitul pe venit se datorează în cea mai mare măsură (dacă nu cumva în totalitate) simplificării generate de renunțarea la sistemul progresiv de impozitare, a reducerii posibilităților de fraudare datorită acestui lucru și a creșterii ceva mai mare a veniturilor în raport cu creșterea PIB-ului.

În cazul impozitului pe profit, unde cota unică nu a însemnat și o simplificare administrativă și de conformare (ca în cazul impozitului pe venit), se observă că ponderea sa în PIB fluctuează în conformitate cu evoluția economiei: rate relativ înalte de pondere în PIB în perioada de creștere (2.61% în 2004 și maximul de 2.83% în 2008) urmate de o prăbușire în perioada de criză și de stabilizare la acest nivel scăzut și după revenirea economică din 2012 (1,98% în 2009 și 1,81 în 2014). De asemenea variațiile volumului de TVA colectat ca pondere în PIB par influențate mai degrabă de conjunctura economică și mai puțin de nivelul cotei<sup>8</sup>.

2. Propunerile de reduceri de impozite pleacă de la presupunerea complet nerealistă că aproape instantaneu sau oricum după o perioadă foarte scurtă de timp (câteva luni) reducerea TVA de la 24% la 19% va determina o creștere a colectării de cel puțin 15 puncte procentuale (de undeva de la 56%-58%) la aproximativ 73% pentru a colecta o porțiune similară din PIB. Presupunerea este complet nerealistă: cu alte cuvinte cineva (PFA

8. În studiul "2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States" realizat de un consorțiu de institute de cercetare economică pentru Comisia Europeană/TAXUD se observă că VAT gap (diferența dintre TVA potențial și TVA colectat) a scăzut ușor după 2010, momentul în care cota a crescut de la 19% la 24%. Vezi pagina 44.



sau firmă) care activează fără să plătească TVA-ul de 24% și nu are probleme cu ANAF-ul se decide brusc să plătească TVA de 19% din conștiință sau cuprinsă de remușcări. Cu privire la această problemă vezi și studiul menționat la nota 1.

3. Când se analizează efectele unei reduceri de impozit asupra colectării trebuie separată influența diverșilor factori care o influențează. Volumul colectării efective dintr-un impozit trebuie comparat în principiu cu volumul colectării potențiale și măsurată într-un anumit fel diferența – așa cum se procedează în studiul menționat la nota 1. În acest caz trebuie procedat mai simplist prin identificarea principalilor factori independenți care pot influența volumul colectării efective:

- (i) creșterea PIB;
- (ii) eficiența autorităților fiscale în reducerea evaziunii;
- (iii) reducerea costurilor (în sens larg) de conformare suportate de contribuabili, fie prin simplificarea procedurii de stabilire a impozitului, fie prin servicii mai bune – inclusiv e-government;
- (iv) efectele reducerii ratei de impozitare.

Separarea impactului total pe acești patru factori independenți este dificilă, dar putem stabili un indicator ușor de calculat care să aproximeze destul de bine dacă avem sau nu o îmbunătățire a colectării. În prezent toată lumea, inclusiv MFP sau actualul prim-ministru, folosește evoluția volumului nominal colectat și atunci toate lucrurile sunt roz. Consider acest indicator foarte înșelător, deoarece principalul factor independent care crește volumul nominal colectat al oricărui impozit național major (IV, IP, TVA, accize) este creșterea nominală a PIB. În consecință consider un indicator mult mai relevant "creșterea ponderii în PIB a volumului colectat dintr-un anumit impozit" – acest indicator este și în concordanță cu obiectivul acceptat de toată lumea: creșterea ponderii veniturilor publice în PIB la nivelul de 35%-36%. Cu alte cuvinte, dacă în urma unei reduceri de nivel de impozitare se obține o creștere a ponderii în PIB a volumului colectat dintr-un anumit impozit atunci acțiunea respectivă poate fi considerată un succes. Dacă nu, atunci este un eșec.

Este posibil ca acest indicator să provoace următoarea obiecție: creșterea ponderii în PIB a volumului colectat dintr-un impozit poate fi mult mai puțin relevantă decât stimularea creșterii economice generată de reducerea nivelului impozitului respectiv – da, dar atunci obiectivul reducerii nivelului fiscalității nu mai este îmbunătățirea colectării, ci modificare proporției dintre consumul privat și cel public în favoarea primului. O astfel de problemă se poate pune numai dacă partea din PIB consumată public ar depăși 40% sau chiar mai mult – există studii internaționale care recomandă țărilor emergente să limiteze cheltuielile publice la aproximativ 40% pentru a păstra o creștere economică mai mare, care să le permită recuperarea decalajului față de țările dezvoltate.

4. Trebuie evitată revenirea la politicile fiscale pro-ciclice – suntem într-un moment de creștere economică și un "șoc" fiscal ar avea efecte foarte discutabile asupra creșterii economice (vezi în acest sens articolul lui Daniel Dăianu de pe Contributors.ro<sup>9</sup> unde se argumentează că nu ne putem imagina o creștere economică de peste 5% în România în condițiile în care restul UE ar avea una în jur de 1%). În opinia mea trebuie să avem rezerve atât pe linia nivelului impozitelor, cât și pe linia deficitelor bugetare și a datoriei publice pentru ca în viitoarea perioadă de recesiune să putem adopta cu adevărat măsuri anti-ciclice: reduceri de impozite și/sau creșteri de cheltuieli. Tendința de a imprima politicilor fiscale și bugetare o mișcare de tip "Start and Stop" prin politici pro-ciclice nu face decât să afecteze

9. Daniel Dăianu, "Schimbări fiscale da, dar nu oricum", Contributors.ro, , 23 martie 2015

negativ o creștere economică durabilă și solidă (3%-4% pe an), care are nevoie de un cadru fiscal-bugetar predictibil, stabil și sustenabil și de servicii publice de calitate.

5. Un motiv suplimentar de scepticism este și faptul că România are o economie relativ deschisă, cu o pondere mare a importului în consum. Acest lucru înseamnă că orice stimul pe latura consumului (și reducerile de impozite vor avea în primul rând acest efect – sunt cu precădere măsuri de politică publică de creștere a cererii interne) va avea ca efect mai degrabă stimularea importurilor (deci a economiilor altora) și creșterea deficitului de cont curent. Nu putem uita atât de ușor exemplul anilor 2006-2008, când creșterea explozivă a consumului intern pe datorie a dezechilibrat grav balanța comercială și contul curent. Situația s-a schimbat în bine de atunci, exportul a crescut și s-a diversificat în favoarea produselor ce încorporează o valoare adăugată mai mare, deficitul de cont curent este la niveluri scăzute, dar nu este deloc sigur că revenirea la o stimulare masivă a consumului nu va provoca efecte similare ca în perioada anterioară crizei. Este păcat să nu învățăm din experiența primei crize specifice economiei de piață prin care trece România după 1933, să nu acumulăm experiență și cunoaștere în domeniul politicilor de stabilizare economică și să propunem din nou soluții ce ignoră cauzele evenimentelor din 2008 și ajustarea atât de dură a anilor 2009-2010.

6. Sunt factori structurali care influențează decisiv creșterea economică și care presupun cheltuieli publice foarte importante: nivelul de educație și de pregătire al forței de muncă pentru a putea atrage investiții străine în domenii cu valoare adăugată ridicată și foarte ridicată (nevoia de a crește competitivitatea economiei românești); nevoia unei infrastructuri adecvate secolului XXI și nu numai în domeniul transportului; un sistem public de sănătate eficient și performant; un sector de cercetare științifică și dezvoltare tehnologică aliniat cerințelor UE și ale strategiei Europa 2020 și o administrație publică competentă, corectă și neutră politic. Toate acestea impun cheltuieli publice semnificative. De notat că ministrul de Externe al Germaniei a afirmat public că investitorii germani sunt interesați de patru elemente principale: infrastructura; domnia legii; achiziții publice corecte; administrație eficientă.

7. Utilizarea eficientă a fondurilor europene impune spațiu fiscal suficient, atât la nivel central cât și local pentru: co-finanțare, asigurarea sumelor necesare finanțării anticipate, și mai ales pentru cheltuielile de operare și întreținere a facilităților dezvoltate din investiții. Acest lucru este valabil atât la nivelul administrației centrale, cât și a celei locale – mai ales pentru consiliile județene și primăriile din orașele mici și zona rurală. Problema spațiului fiscal suficient pentru utilizarea oportunităților integrării în UE și a fondurilor post-aderare se pune și mai acut atât timp cât strategiile de dezvoltare a infrastructurii - transport, apă și canalizare, servicii educaționale, sanitare, sociale - pornește de la conceptul de nevoi și de la condiționalitate și angajamentele pe care România și le-a asumat în momentul aderării. În opinia mea abordarea pornind de la nevoi în fundamentarea strategiilor de dezvoltare a infrastructurii nu este cea mai potrivită opțiune, deoarece ignoră resursele disponibile, dar a continua cu această viziune și simultan micșorând spațiul fiscal este o soluție fundamental eronată.

8. Politica de "dumping fiscal" este tot mai puțin agreată de țările net donatoare din UE. România nu poate continua să-și reducă generalizat impozitele, punându-și în pericol angajamentele bugetare luate în cadrul tratatului de stabilitate bugetară și să se bucure simultan și de un statut consolidat în interiorul UE – România riscă major să provoace o creștere a neîncrederii în seriozitatea ei dacă aplică tactica "a la grecque". Evident că trebuie să ne promovăm interesele, dar nu putem să susținem că avem nevoie de cât mai mulți bani

europeni, în principal colectați de la țările cu impozite mari, și în același timp să practicăm impozite foarte mici.

9. Reducerea fiscală dramatică propusă de noul Cod Fiscal pune în pericol menținerea echilibrului bugetar. Acesta a fost obținut cu sacrificii mari în anii 2009-2010 și ar fi un risc mult prea mare și nejustificat să renunțăm la el. În actuala perioadă, echilibrul bugetar a devenit un fel de bun public, iar deficitele mari nu aduc nici un avantaj pe termen lung: scad finanțarea sectorului privat, măresc ponderea în buget a cheltuielilor cu dobânzile și în final avantajul pe termen scurt se transformă într-un dezavantaj mult mai important.

10. Teoria care spune că avem nevoie de deficite mai mari pentru a investi în infrastructură mai mult nu se susține în România datorită eficienței dezastruoase a cheltuirii banilor publici, în toate domeniile, dar mai ales în zona investițiilor publice. Acest fapt este dovedit de faptul că România a avut în ultimii ani una dintre cele mai înalte rate de investiții publice din UE (vezi Fig. 3 din Anexa 2), dar rezultatele au fost dezamăgitoare: mii de proiecte începute și neterminate, o slabă prioritizare și concentrare a eforturilor, costuri unitare exagerate, calitate foarte scăzută a proiectelor, management de implementare foarte slab, completa ignorare a costurilor de operare și întreținere după finalizarea investiției. Atât FMI, cât și Comisia Europeană susțin că putem avea deficite bugetare mai mari cu o singură condiție prealabilă: creșterea semnificativă a eficienței cheltuielilor în acest domeniu.

11. Nivelul colectării este influențat mult mai mult de sistemul instituțional din domeniul fiscalității, în special de capacitatea de a implementa și respecta legislația (ceea ce în engleză se numește "enforcement") și de costurile conformării voluntare pentru contribuabili versus avantajele non-conformării. Dacă ANAF face progrese majore în domeniul aplicării legii, dacă legea însăși devine mult mai clară și fără posibilități multiple de interpretare, dacă serviciile de e-government sunt extinse și devin mult mai eficiente decât astăzi, dacă în final costul pe care-l suportă contribuabilul pentru a plăti un anumit nivel de impozit se reduce, atunci și diferența dintre avantajele și costurile conformării va deveni net pozitivă.

12. Un alt aspect care trebuie luat în considerare este extinderea tot mai mare a neîncrederii în autoritățile publice și în modul în care ele utilizează banii colectați din taxe și impozite. O parte tot mai mare a publicului este profund nemulțumită de calitatea slabă a serviciilor publice, de corupția ridicată și rezultatul este un fel de anarhism fiscal: nu mai vrem să plătim impozite! De aceea o reducere a nivelului impozitelor are un efect foarte limitat asupra conformării voluntare într-un astfel de climat public. Prioritatea trebuie să fie în primul rând creșterea semnificativă, spectaculoasă a calității și eficienței cheltuielilor publice în general și în zona investițiilor publice în special, pentru a re-câștiga încrederea publicului, a contribuabililor.

13. Pe termen scurt o astfel de politică va genera o accentuare a scăderii inflației, poate chiar cu accente deflaționiste, o reducere marginală a prețurilor (și deci o creștere similară a puterii de cumpărare), o creștere a deficitului de cont curent (prin stimularea consumului din import). Pe de altă parte recentul proiect guvernamental de creștere masivă a salariilor în sectorul bugetar va accentua și mai mult presiunea asupra deficitului bugetar, prin creșterea componentei celei mai puțin flexibile a cheltuielilor bugetare. În acest context, efectul cel mai dramatic poate să apară însă pe latura bugetară: creșterea deficitului și intrarea în zona de deficit excesiv se va produce aproape cu certitudine în 2016 și în aceste condiții orice acord cu instituțiile internaționale va dispărea. Va rezulta, astfel, o creștere a costurilor cu datoria publică, atât prin creșterea volumului acesteia (datorită unor deficite mai mari),

cât mai ales cu dobânzile atât pentru datoria nouă, cât și pentru refinanțare (acestea vor crește dramatic odată cu intrarea României în zona roșie: și în procedura de deficit excesiv și fără acord cu FMI&UE). Efectul final va fi o tensionare extrem de puternică a cheltuielilor publice, inclusiv sacrificarea certă a investițiilor publice, și ratarea din nou a oportunităților oferite de fondurile europene.

Încercând să răspund la a doua întrebare trebuie să o separ mai întâi în două sub-întrebări:

- (i) care este influența creșterii/reducerii impozitelor și a cheltuielilor publice asupra creșterii economice pe termen lung;
- (ii) care sunt principalii determinanți (elementele structurale) ale creșterii economice, deci ceea ce "mută" PIB-ul potențial de pe o frontieră de producție inferioară pe una superioară.

Cu privire la primul aspect (i), studiul lui Cournède și alții<sup>10</sup> din 2013 sintetizează în tabelul de mai jos impactul reducerii de cheltuieli/creșterii de impozite asupra creșterii pe termen scurt (deci efectul asupra PIB real) și pe termen lung (în principal efectul asupra PIB potențial).

**Tabel 1 - Influența reducerii cheltuielilor și a creșterii impozitelor, asupra evoluției creșterii economice**

Instrumente de consolidare fiscală	Creștere economică		Echitate		Cont Curent
	Termen Scurt	Termen Lung	Termen Scurt	Termen Lung	Termen scurt spre mediu
Reduceri de Cheltuieli					
Educație	--	--	-	--	+
Servicii de sănătate furnizate în natură	--	-	-	--	++
Alte cheltuieli de consum guvernamentale (cu excepția politicilor dedicate familiei)	--	+	-		+
Pensii		++	-		++
Plăți pentru concedii de boală și dizabilități	-	+	--	-	++
Ajutor de șomaj	-	+	-		++
Familii	-	-	--	--	+
Subvenții	-	++	+	+	+
Investiții publice	--	--			++
Creșterea Veniturilor					
Impozit pe venit	-	--	+	+	+
Contribuții securitate socială	-	--	-	-	
Impozit pe profit	-	--	+	+	++
Impozite pentru protecția mediului	-	+	-		+
Impozite pe consum (altele decât cele de protecția mediului)	-	-	-		+
Impozite curente pe proprietatea imobila	-				+
Alte impozite pe proprietate	-		++	+	+
Vânzarea bunurilor și serviciilor	-	+	-	-	+

**Sursa: Cournède și alții, 2013**

Tabelul de mai sus reflectă impactul de principiu pe care-l pot avea reducerile de cheltuieli și de

10. Boris Cournède, Antoine Goujard, Álvaro Pina, Alain de Serres, "Choosing fiscal consolidation instruments compatible with growth and equity" -,OECD EconomicPolicy Papers, iulie 2013.

creștere a impozitelor asupra creșterii economice. Se observă că impactul cel mai puternic pe partea de cheltuieli pe termen lung îl au educația, investițiile și sănătatea, de unde se deduce logic importanța crucială a acestor domenii pentru creșterea economică durabilă. Pe partea de venituri efectul negativ cel mai puternic, pe termen lung, îl are creșterea impozitelor pe muncă și pe profit, pe când efectul impozitelor pe consum este mai redus – ceea ce înseamnă în mod corespunzător în cazul unor reduceri de impozite că efectul pozitiv cel mai durabil asupra creșterii economice este în cazul primelor două tipuri de impozit.

În concluzie, pentru a stimula creșterea economică durabilă (deci pentru a crește PIB potențial) combinația cea mai eficientă este:

- a) Cheltuieli proporțional mai mari pentru educație (aici putem include sectorul de cercetare), sănătate, investiții (aici putem include dezvoltarea tehnologică);
- b) Cheltuieli proporțional mai mici pentru pensii – cu alte cuvinte ținerea sub control a ponderii acestora în PIB, și reducerea subvențiilor;
- c) Un nivel relativ redus al impozitelor pe muncă și profit;
- d) Un nivel relativ mai ridicat pentru TVA.

Sunt și alte studii<sup>11</sup> care arată chiar o corelație pozitivă între creșterea cotei de TVA și creșterea PIB – ceea ce este straniu și contra-factual. Explicațiile autorilor sunt:

- a) Seriile de date sunt disponibile pentru un număr mic de ani, ceea ce face ca rezultatele să nu aibă consistență statistică – sau altfel spus să fie "mincinoase";
- b) În multe cazuri creșterea cotei TVA a fost adoptată simultan cu reforme structurale profunde ale sistemelor de taxare, care au avut efecte pozitive asupra creșterii economice. Acest lucru face imposibilă separarea efectului specific al creșterii cotei de TVA de efectul general al reformării sistemelor fiscale. Această explicație consolidează opinia personală exprimată mai sus cu privire la introducerea cotei unice la impozitul pe venit, în care s-au suprapus o reducere de impozit cu o simplificare a modului de stabilire a acestuia, prin renunțarea la impozitarea progresivă – reformele structurale pot avea un impact mult mai substanțial decât manipularea în sus sau în jos a cotelor de impozitare.

Cu privire la al doilea aspect (ii), răspunsul poate porni chiar de la ceea ce am descris la început: forma econometrică – într-o funcție de producție Cobb-Douglas – a PIB potențial: munca și capitalul atât sub aspectul lor cantitativ (limitat cei drept de factori naturali în cazul muncii), cât și de aspectul calitativ Productivitatea Totală a Factorului (TFP). Potrivit studiului clasic a lui Robert Barro<sup>12</sup> (1996) principalii factori ce influențează creșterea economică pe termen lung sunt:

- 1) Nivelul educației;
- 2) Speranța de viață
- 3) O rată scăzută de creștere a populației (rata de fertilitate)
- 4) Un consum scăzut al administrației publice
- 5) O funcționare cât mai eficientă a statului de drept;
- 6) O inflație scăzută;
- 7) O îmbunătățire a competitivității (a termenilor de comerț internațional).

11. Ethan Ilzetzki, "Fiscal Policy and Debt Dynamics in Developing Countries" - World Bank, Policy Research Working Paper 5666, mai 2011.

12. Robert Barro – "Determinants of Economic Growth: a cross-country empirical study", National Bureau of Economic Research, august 1996.

În alt studiu, mult mai recent (2011), al Universității din Varșovia<sup>13</sup>, analizând numai țările din Centrul și Estul Europei, cei mai importanți factori ce influențează creșterea economică durabilă (PIB potențial) pentru aceste țări sunt:

- 1) Rata de investiții, inclusiv a investițiilor străine (FDI);
- 2) Capitalul uman, măsurat prin nivelul de educație al forței de muncă
- 3) Dezvoltarea sectorului financiar
- 4) Situația fiscal bugetar bună: deficit bugetar scăzut; datorie publică scăzută
- 5) Structura economică – ponderea crescută a serviciilor în PIB
- 6) Inflație scăzută și dobânzi mici
- 7) Ponderea ridicată a populației active
- 8) Dezvoltarea ICT
- 9) Ponderea ridicată în PIB a sectorului privat
- 10) Mediu instituțional favorabil, exprimat prin: libertatea economică și progresul în reformele structurale și de piață.

Elementul numărul 5 din lista de mai sus este serios pus sub semnul întrebării de experiența crizei economice globale din anii 2007-2009 și care este posibil să nu fi fost complet luată în considerare în studiul polonez. Experiența crizei a dovedit că țările cu o pondere a industriei mai mare (Germania de exemplu) au avut o recesiune mai adâncă, dar o revenire mai rapidă și mai consistentă decât țările cu o pondere mai mare a serviciilor (Franța, Marea Britanie), care au avut recesiuni ceva mai puțin severe, dar s-au întins pe perioade mai lungi, iar revenirea a fost lentă și relativ slabă. În acest context este bine să discutăm și ce tip de structură economică este de dorit pentru România, care încă păstrează o pondere relativ mai ridicată a sectorului industrial. O alternativă ar fi o structură cu o pondere substanțială a industriei și orientată către export, pe baza unor investiții străine directe substanțiale în domenii cu valoare adăugată cât mai ridicată – problema este dacă România este capabilă să construiască o astfel de economie.

Sintetizând toate aspectele prezentate până acum, elementele care influențează decisiv creșterea PIB potențial pot fi considerate a fi următoarele:

- 1) Pentru capital, perfecționările calitative pot veni prin:
  - a) Investiții străine în domenii cu complexitate tehnologică ridicată și cu valoare adăugată mare;
  - b) Investiții publice în infrastructura de toate felurile, dar mai ales în sectoarele ce favorizează investițiile și cresc competitivitatea acestora;
  - c) Creșterea cheltuielilor publice și private în cercetare-dezvoltare.
- 2) Pentru muncă:
  - a) Creșterea semnificativă a volumului și mai ales a eficacității cheltuielilor publice în sistemul educațional (inclusiv în cercetarea teoretică și aplicată) – este nevoie atât reforme structurale, care să conducă la o ofertă de forță de muncă cât mai calificată și cu specializări cât mai apropiate de cerințele pieței, atât la nivelul învățământului profesional/vocațional,

13. Mariusz Prochniak et al – **Determinants of economic growth in Central and Eastern Europe, the global crisis perspective**, Warsaw School of Economics, mai 2011

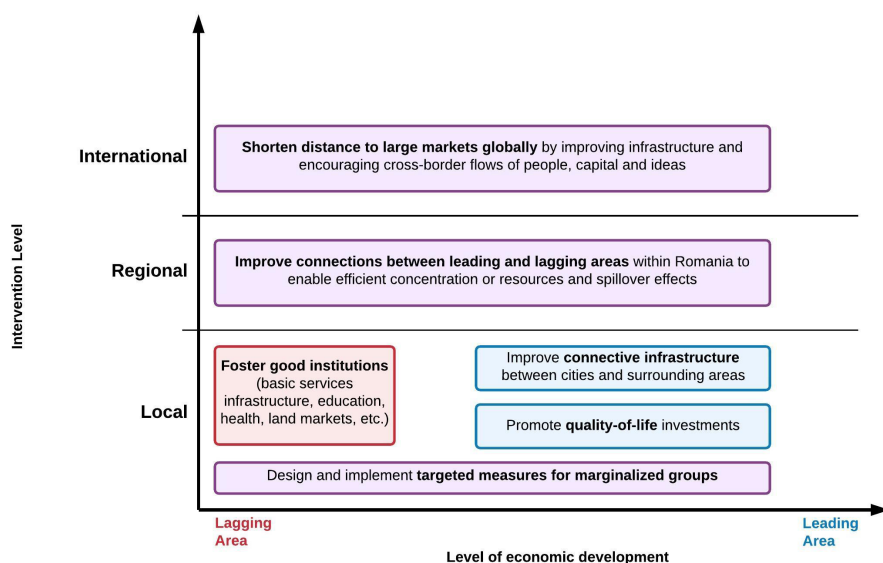
- cât și la nivelul celui universitar. Este nevoie de investiții și de o salarizare îmbunătățită;
- b) Creșterea volumului și a eficacității cheltuielilor de sănătate;
  - c) Politici flexibile de angajare, care să ofere simultan suplețe angajatorului și garanții de stabilitate, dar mai ales în ceea ce privește plata integrală a asigurărilor sociale și de sănătate pentru angajat. Un parteneriat autentic între stat și asociațiile patronale, profesionale, sindicale în ceea ce privește diversele forme de perfecționare profesională a forței de muncă;

În acest context trebuie semnalat că România suferă de două probleme majore, interconectate și a căror inter-relație face și mai dificilă implementarea unor politici eficiente de dezvoltare durabilă.

Prima o reprezintă ponderea scăzută a cheltuielilor în PIB – 35,2% cel mai mic în 2013 din UE, pornind de la un nivel foarte scăzut al veniturilor publice în PIB (numai 32,8% în 2013). Acest lucru determină ca România să aibă cea mai mică pondere a cheltuielilor de educație ca pondere în PIB (2,8% - 2013), antepenultima la cheltuieli de sănătate (4% din PIB – 2013) și printre cele mai mici cheltuieli de cercetare-dezvoltare.

A doua problemă, la fel de gravă, este eficiența și eficacitatea foarte scăzută a cheltuielilor publice, astfel încât rezultatele și impactul acestora este limitat. Cel mai bun exemplu este că România a avut una dintre cele mai înalte rate de investiții – vezi figurile 1, 2 și 3 din Anexa 2 și care se află într-o continuă scădere din 2008 până 2014 – însă rezultatele sunt dezamăgitoare: pur și simplu banii au fost cheltuiți, dar proiectele de investiții trenează, nu sunt finalizate, iar volumul total al portofoliului de investiții publice în curs depășește cu mult posibilitățile de finanțare (inclusiv fondurile europene – acest aspect fusese semnalat încă din 2006 în analiza cheltuielilor publice făcută de Banca Mondială, vezi bibliografia).

În aceste condiții este foarte dificil de stabilit o corelație între volumul cheltuielilor în PIB și performanțele sectoriale, dar din Tabelul 2 din anexă putem ușor observa că țările despre care știm (din studii de evaluare) că au cele mai performante sisteme de educație, sănătate sau cercetare-dezvoltare sunt și cele care cheltuiesc, proporțional din PIB, cel mai mult. Evident un volum mare de cheltuieli nu este o garanție a calității, dar putem fi siguri că în condițiile unei sub-finanțări cronice, **creșterea sumelor cheltuite reprezintă o condiție necesară, nu și suficientă.**



Sursa: "Orașe Competitive – Remodelarea geografiei economice a României", Raport al Băncii Mondiale, decembrie 2013

## În ce domenii ar trebui investit?

Un răspuns parțial, mai mult din perspectivă regională, găsim și într-un studiu al Băncii Mondiale<sup>14</sup> (vezi figura de mai sus): la nivel internațional → național accentul ar trebui pus pe reducerea distanței (în termeni temporali) în raport de piețele globale prin îmbunătățirea infrastructurii și încurajarea fluxurilor trans-frontaliere de persoane, capital și idei.

La nivel național → regional accentul ar trebui pus pe creșterea conectivității dintre regiunile dinamice, mai dezvoltate și cele rămase în urmă, sub-dezvoltate astfel încât să se permită concentrarea eficientă a resurselor și un efect cât mai mare al externalităților pozitive.

La nivel regional → local în regiunile rămase în urmă accentul ar trebui să cadă pe construcția instituțională, furnizarea serviciilor publice de bază: infrastructură, educație, sănătate, piața funciară; iar pentru regiunile dinamice prioritățile s-ar referi la îmbunătățirea infrastructurii conective dintre orașe și ariile înconjurătoare și investițiile care să promoveze o calitate a vieții superioară. O recomandare generală sunt politicile active în favoarea grupurilor marginalizate.

Creșterea eficienței și eficacității cheltuielilor publice, prin reforme radicale în domeniul managementului de performanță a guvernării publice și domeniul administrației/funcției publice, **trebuie în mod obligatoriu să însoțească, chiar să preceadă, creșterea volumului alocărilor către sectoarele amintite.**

Două aspecte esențiale apar acum în discuție: **problema reformelor structurale** (a face lucrurile altfel, a modifica instituții, funcționarea lor, a schimba cultura organizațională, a profesionaliza și stabili pe termen mediu și lung fundamentarea și implementarea politicilor publice) și **problema spațiului fiscal suplimentar.**

Nu e locul aici pentru o discuție despre reformele structurale specifice fiecărui sector, dar ar trebui să avem o discuție despre cum ar trebui să arate cadrul instituțional general în care astfel de reforme să fie proiectate, discutate public și apoi implementate. Este vorba de CUM să facem și nu de CE să facem – este o discuție care depășește dezbaterile stânga/dreapta și pur și simplu trebuie să ofere un cadru formal și instituțional, cu reguli stricte, în care pot fi implementate atât politici de stânga, cât și de dreapta.

Cred că trei sunt elementele unui astfel de cadru instituțional, care să funcționeze ca bază pentru toate acțiunile politice (perfect legitime) ale partidelor:

- Domnia legii și aplicarea ei integrală
- Cadrul de politici publice clar, stabil și predictibil
- Administrație publică eficientă.

Am scris în paper anterior<sup>15</sup> despre ce s-ar putea face în acest domeniu, și actualitatea unora dintre propuneri, specifice domeniului de care discutăm, cred că este astăzi mai acută ca niciodată:

1. Reguli uniforme și transparente, pe bază de formulă pentru alocarea fondurilor către administrația publică locală direct de către Ministerul de Finanțe numai prin lege a bugetului

14. "Orașe Competitive – Remodelarea geografiei economice a României", Raport al Băncii Mondiale, decembrie 2013, pag. i

15. Vezi V. Giosan, "Cum poate fi oprit asaltul politicii asupra democrației?", Centrul Român de Politici Europene, noiembrie 2013, link direct: <http://www.crpe.ro/wp-content/uploads/2013/11/policy-memo-48-1.pdf>



sau de rectificare a acestuia. Interzicerea alocărilor de fonduri de către consiliile județene sau Guvern prin decizii ad-hoc: hotărâri de consiliu județean sau de guvern

## 2. Generalizarea managementului public orientat spre performanță:

- i) Îmbunătățirea cadrului strategic din punctul de vedere al relevanței, coordonării inter-sectoriale și cu politicile europene, a corelării obiectivelor/țintelor cu resursele disponibile;
- ii) Criterii clare de eligibilitate și evaluare a programelor de investiții – unificarea sistemelor de planificare și finanțare a investițiilor: cel european și cel național, pe baza celui european;
- iii) Planificarea, executarea și publicarea (execuțiilor bugetare) tuturor bugetelor (național și a celor locale) pe baza de performanță (programe) și angajamente – buget de performanță, efectiv și nu mimat ca în prezent;
- iv) Bugete multianuale efective cu indicatori de performanță care să măsoare acest lucru, inclusiv îmbunătățirea radicală a prognozelor și estimărilor veniturilor și cheltuielilor din Cadrul de Cheltuieli pe Termen Mediu;
- v) Sistem eficient de management politicilor publice, inclusiv al investițiilor, pe baza evaluării eficacității acestora: evaluare de impact (value for money) în toate fazele preliminară, intermediară și finală;
- vi) Monitorizare și raportare publică pe baza de rezultate – rapoarte prezentate anual în Parlament și/sau în consiliile locale/județene;

3. Creșterea rolului de planificare strategică, coordonare inter-sectorială și monitorizare a centrului guvernului (CG). Aici includ atât Cancelaria Primului Ministru (CPM) - cât și Secretariatul General al Guvernului (SGG) care ar trebui să fuzioneze și să-și schimbe radical profilul și aria de competențe, împreună cu Ministerul Finanțelor Publice. Nu includ și Ministerul Fondurilor Europene, chiar dacă are un rol de coordonare, pentru că este o soluție instituțională ad-hoc. În special trebuie consolidat rolul MFP de monitorizare și evaluare a eficienței și eficacității cheltuielilor publice, indiferent de natura lor – el trebuie să fie nu numai gardianul stabilității fiscal-bugetare, ci și cel al sustenabilității și suportabilității tuturor politicilor publice – în fond cele două elemente sunt strâns legate între ele. Pentru toate aceste motive modul de guvernare foarte descentralizat din prezent trebuie centralizat în bună măsură în jurul centrului guvernului (CG=CPM&SGG) și al MFP – acest lucru însemnând că ministerele de linie trebuie să-și fundamenteze politicile publice pornind de la evaluările de impact preliminar, în limitele strategiilor aprobate și ale programului de guvernare, iar relevanța, impactul, sustenabilitatea și suportabilitatea să fie verificate și eventual cenzurate de către CG și MFP.

4. Consolidarea reformelor sistemului de pensii, păstrarea celor trei piloni, astfel încât acesta să fie sustenabil pe termen lung. Aceasta înseamnă: creșterea populației ocupate, limitarea cât mai drastică a pensionărilor anticipate, dezvoltarea în continuare a pilonilor 2 și 3, fără să se renunțe la pilonul 1 ca element principal al sistemului, corelarea perioadei de cotizare cu vârsta de pensionare și cu evoluția speranței de viață la pensionare.

5. Eliminarea emiterii de ordonanțe de urgență și ordonanțe normale, ca bună practică de guvernare, chiar dacă Constituția permite acest lucru.

## 6. Autonomia și profesionalizarea administrației publice:

- i) Stabilirea unui set central de competențe specifice și obligatorii funcției publice în domeniile: management fiscal și bugetar, analiza și fundamentarea de politici publice pe baza unor date empirice relevante, evaluare de impact (value for money), planificare strategică, relații publice și comunicare, managementul resurselor umane;
- ii) Modificarea sistemului de selecție, promovare, instruire, evaluare a funcționarilor publici, pe baza setului de competențe detaliat la pct. (i);
- iii) Promovarea în funcții de conducere numai a celor cu o experiență minimă în administrație publică/instituția respectivă și care dovedesc asimilarea competențelor relevante descrise la pct. (i);
- iv) Eliminarea numirilor temporare, atât pentru funcționarii publici, cât și pentru înalții funcționari publici.

## 7. Îmbunătățirea radicală a managementului companiilor de stat - aplicarea autentică a guvernantei corporatiste în acest domeniu.

Evident nu sunt decât propuneri care se pot discuta, modifica, completa – problema principală este asumarea politică a acestora și un consens la nivelul partidelor politice în ceea ce privește implementarea reformelor și stabilitatea ulterioară a cadrului instituțional.

**A doua problemă esențială este spațiul fiscal suplimentar necesar** – este evident că reformele structurale atât în educație, sănătate, administrație și management public vor necesita costuri suplimentare nu vor conduce la economii. Pornind de la estimarea menționată mai sus în documentele Băncii Mondiale din 2006, apreciez în mod grosier că România are nevoie de o creștere cu 4,5% - 5% a veniturilor bugetare în raport cu nivelul din 2013 (32,8%), etapizată pe mai mulți ani – ajungând în final la nivelul de 37% - 38%.

Nevoile cele mai stringente sunt pentru: educație, sănătate, infrastructură, cercetare-dezvoltare apărare – de exemplu numai pentru educație o creștere de 50% și pentru sănătate o creștere de 25% a actualelor lor ponderi de cheltuieli în PIB, care nici așa nu ne vor duce la media UE28, înseamnă pur și simplu 2,4%. Apărarea la rândul ei avut în 2013 0,8% și trebuie să ajungă la 2%, ceea ce înseamnă încă 1,2%, iar cercetarea-dezvoltarea și infrastructura probabil mai au nevoie fiecare de un plus de 0,5%, respectiv 1% în raport de nivelurile din 2013. Evident se pot face economii, se pot restructura cheltuielile cu activitățile economice (6,2% una din cele mai mari ponderi în PIB în 2013 din UE și care înseamnă în mod esențial susținerea companiilor de stat care merg pe pierderi, esențialmente din cauza managementului).

Crearea spațiului fiscal la nivelul propus va presupune în primul rând o îmbunătățire radicală a colectării și a diminuării economiei gri, împreună cu o combinație cât mai eficientă de niveluri ale impozitelor directe, indirecte și pe proprietate – tabelul 1 ne oferă un punct de pornire. Evident, modificările de structură a taxării trebuie să aibă la bază studii aprofundate privind impactul asupra economiei și asupra diferitelor categorii sociale. Nu există o neutralitate fiscală absolută a impozitelor, așa că trebuie făcute alegeri dificile în funcție de impactul fiecărui tip de impozit, atât asupra economiei, cât și din punct de vedere al echității – așa ceva nu s-a prea făcut până acum în România.

Discuțiile actuale despre Codul Fiscal structurează în opinia publică, partide, mediul de afaceri și chiar pe unii specialiști în două mari tabere de susținători - cei care nu recunosc nevoia de echilibru bugetar și folosesc tot felul de argumente parțiale sau manipulatorii, inclusiv naționalist demagogice de genul: *reducerea impozitelor va stimula consumul și astfel toată lumea are de câștigat; avem nevoie*

*de o creștere economică foarte mare pentru a recupera decalajele față de țările avansate; avem nevoie de deficite bugetare mari pentru dezvoltare, nu ne putem dezvolta altfel; destul cu austeritatea; cei care se opun sunt purtătorii de cuvânt ai instituțiilor internaționale, FMI și UE, a țărilor dezvoltate, care vor să ne împiedice să ne dezvoltăm. Această retorică se aproprie într-un fel cu discursul frustrat de tip "Syriza/Tsipras/Varoufakis" al comploturilor omniprezente ale occidentalilor/germanilor, creditorilor, catolicilor ș.a.m.d. Nu cred că o astfel de abordare mai merită contra-argumente suplimentare celor prezentate până acum.*

Cea de-a doua categorie recunoaște nevoia de echilibru bugetar, dar folosește un silogism de genul: *dacă statul este cel mai prost administrator, dacă tot considerăm că avem impozite exagerat de mari, dacă toate serviciile publice sunt execrabile, dacă tot avem o corupție uriașă și politicienii oricum sunt incompetenți și hoți, atunci singura soluție este să avem impozite cât mai mici, spre zero și să "infometăm" bugetul astfel încât să nu mai fie resurse pentru furat, iar fiecare dintre noi se descurcă în ceea ce privește educația, sănătatea, infrastructura. Sau se folosesc argumente de genul: să fie concediați 250 000 de funcționari publici (ei sunt cu toții vreo 110 000 -120 000); să fie dați afară 600 000 de bugetari (ceea ce ar însemna peste 50% din numărul total); sau România poate funcționa cu 800 000 de bugetari. Aceste din urmă "argumente" ignoră complet realitatea și dimensiunea reală atât a funcției publice în România, cât și a sectorului bugetar și a problemelor sale: excedente de personal în unele zone, deficite de personal (unele foarte mari) în alte zone (am să dau numai două exemple flagrante: educația pre-școlară și sistemul sanitar).*

Avem de-a face în cazul acestei categorii de susținători ai noului Cod Fiscal cu un soi specific de discurs libertarian "à la roumaine", care susține că dacă statul nu este performant, nici nu merită să ne mai chinuim să-l facem și fiecare să se descurce pe cont propriu. Cred că aici mai trebuie subliniat un lucru: această a doua categorie ignoră cu desăvârșire tot ce înseamnă importanța instituțiilor în ceea ce privește o societate capitalist-democratică de succes, ignoră tot ceea ce s-a scris despre bunuri publice, eșec de piață și nevoie de intervenție guvernamentală. Dar mai ales neagă orice fel de nevoie de solidaritate și de acțiune colectivă pentru a atinge niște scopuri comune sau o lasă pur și simplu numai la cheremul acțiunilor individuale. Are un astfel de model vreo exemplificare concretă undeva în lume? Sau ar fi posibil așa ceva în România, cu problemele ei mari de capital social și țară membră a Uniunii Europene, care funcționează pe cu totul alt model de societate? Răspunsul meu este evident NU și în fond este vorba despre o altfel de demagogie, mai rafinată și îmbrăcată în haine foarte liberale.

Tot ceea ce am arătat mai sus cu privire la determinanții creșterii economice impun, în opinia mea, nevoia unui stat mult mai performant, a unei guvernante publice radical schimbate și orientate spre performanță și transparență și a unei acțiuni politice mult, mult mai responsabile și profesionale.

În concluzie este foarte important să stabilim clar care sunt obiectivele politicii fiscal-bugetare, cele mai potrivite pentru România în următorii 4-5 ani. *În opinia mea obiectivele politicii fiscal bugetare ar trebuie să fie subordonate clar scopului fundamental: o creștere economică durabilă și sustenabilă (ceea ce înseamnă creșterea PIB-ului potențial) de 3% - 4,5% anual, astfel încât să reducem și decalajele față de media UE și să creștem competitivitatea economiei românești.*

Pornind de aici obiectivul general al politicii fiscal bugetare ar trebui să se refere la: resurse publice suficiente pentru o creștere economică sustenabilă și susținută, în condițiile păstrării echilibrului bugetar conform angajamentelor luate în cadrul Pactului Fiscal Bugetar, a creșterii eficienței și eficacității cheltuielilor publice și a stabilității și predictibilității cadrului legal.

Pe baza scopului fundamental și a obiectivului general, se pot detalia câteva zone prioritare de acțiune:

- 1) **Este nevoie de un spațiu fiscal suplimentar de 4% - 5%, astfel încât veniturile publice să ajungă la 37% - 38% din PIB (față de 32,8% în 2013) până în 2018-2019.** Acest lucru se poate realiza în primul rând prin îmbunătățirea colectării și eventual prin recalibrarea sistemului de impozite conform modelului prezentat în tabelul 1 (impozitele mai mari pe consum sunt mai puțin dăunătoare, în special creșterii pe termen lung, decât impozitele pe muncă și profit). Valoarea de 37% - 38% din PIB pentru veniturile publice o consider maximală – trebuie evitat creșterea durabilă a cheltuielilor publice dincolo de pragul de 39%-40% din PIB. În cazul în care succesul măsurilor de îmbunătățire a colectării și reducere a economiei gri sunt atât de spectaculoase încât veniturile publice au tendința durabilă de a depăși 38% din PIB, atunci putem reduce impozitele conform aceluiași model din tabelul 1 (mai întâi impozitele pe muncă și profit și apoi impozitele pe consum).
- 2) **Reformele structurale la nivelul guvernancei publice**, principalele fiind cele descrise mai sus, realizate și implementate în perioada 2016-2018.
- 3) **Renunțarea la politicile fiscale pro-ciclice ("să pui paie pe un foc care duduie, după care să pui apă pe un foc care abia pâlpâie")** în favoarea celor anti-ciclice ("să pui puțină apă pe focul care duduie, după care să pui paie pe focul care pâlpâie"). În acest fel sunt stimulate politicile pe termen lung de creștere a PIB potențial și se evită creșterile prea înalte și recesiunile foarte adânci.
- 4) **Un cadru de politici și legal în domeniul fiscal-bugetar stabil, predictibil, echitabil și clar** – este esențială renunțarea la legiferare prin ordonanțe de urgență. Această prioritate se poate realiza relativ repede prin diminuarea radicală a ordonanțelor de toate felurile în decurs de doi ani – este nevoie de această perioadă pentru că renunțarea la legiferarea ad-hoc presupune creșterea semnificativă a evaluărilor de impact pentru legiferarea normală. De asemenea trebuie eliminate toate inegalitățile de tratament fiscal din Codul Fiscal.
- 5) **Un rol mult mai important pentru Ministerul Finanțelor Publice**, de corelare a obiectivelor/țintelor politicilor publice cu resursele disponibile, de gardian al stabilității fiscal-bugetare și al eficienței, eficacității, sustenabilității și suportabilității cheltuielilor publice. Un astfel de cadru instituțional se poate crea în decurs de un unu – doi ani

Problema modelului de dezvoltare, a politicilor economice, fiscale și bugetare celor mai eficiente pentru România ar trebui să ocupe mult mai mult loc în spațiul public și mai ales implicațiile celor două componente: componenta ciclică care presupune utilizarea unui șoc fiscal (pe parte de impozite sau de cheltuieli publice), cu specificul ei (eficiență când PIB-ul real este semnificativ mai mic decât cel potențial) cu avantajele sale pe termen scurt și implicațiile pe termen mediu și lung – posibila sacrificare a creșterii economice durabile; componenta structurală care presupune politici de stimulare a creșterii PIB potențial, pornind de la principalii determinanți ai acestuia. Evident ambele componente trebuie avute în vedere și utilizate, dar opinia mea hotărâtă este că politicile discreționar-ciclice, care aduc avantaje pe termen foarte scurt și mai ales din perspectivă electorală, trebuie să cedeze întâietatea politicilor de schimbări structurale și să fie clar subordonate acestora – este efectiv și tendința de astăzi de la nivelul UE și a zonei euro.

În plus, pentru România se pune problema convergenței reale cu UE și mai ales cu zona euro, ceea ce înseamnă efectiv câștiguri semnificative în ceea ce privește productivitatea muncii și o competitivitate economică mult, mult mai mare, mai ales că luăm în serios aderarea Euro undeva în 2020. Toate acestea pot fi realizate în măsura în care suntem interesați de creșterea PIB-ului potențial, și nu de politici discreționar ciclice menite în primul rând să câștige alegeri sau să scoată din impas politicieni

compromiși.

Lecția greacă ar trebui complet asimilată și în România, ca să înțelegem unde duc "politicile" pe termen scurt menite să mituiască electoratul și să permită clasei politice și oligarhiei ce o înconjoară să-și securizeze continuarea obținerii de rente uriașe.

Barbu Mateescu are o observație excelentă<sup>16</sup>: "*Economia greacă nu era pregătită pentru sfârșitul de secol XX și în niciun caz pregătită pentru mileniul 3. Ca să-l citez pe Ricardo Hausman, <<Grecia exportă fructe, ulei de măsline, tutun, bumbac neprocesat și petrol rafinat*" – nefiind foarte competitivă datorită salariilor bune și birocrăției...>> <<Grecia nu produce produse chimice, electronice sau mașinării>>... <<Din fiecare \$10 produși pe glob în industria IT, în Grecia e un cent.>> Turismul e performant, dar taxat într-o mică măsură. O structură similară aveau economiile europene acum 200 de ani, așa sunt multe economii africane acum. Dar productivitatea și veniturile la buget vor fi în consecință. Portugalia are o datorie de 130% din PIB, Italia de 132% dar nu atrag atenția ca Grecia, asta pentru că sunt țări un pic (Portugalia) sau mai mult (Italia) adaptate ca structură a economiei la epoca în care trăim. Poți să ai o economie exact pe tiparul grec și să o duci bine (deficite mici sau non-existente, datorie controlabilă), dar nu cu beneficiile, așteptările și serviciile sociale la standarde europene sau măcar la cote apropiate de ele. Bahamas nu e Olanda, Guineea Ecuatorială nu e Austria și Trinidad-Tobago nu e Germania. Cele trei țări non-europene identificate în fraza anterioară au valorile ale PIB/locuitor foarte apropiate de cel al Greciei..."

Toate acestea impun însă nevoia unei discuții publice largi și deschise, cât mai eliberată de demagogie și populism, cel puțin la nivelul dezbaterii despre corupție și combaterea ei sau despre nevoia de a reforma clasa politică – în fond primul subiect nu este decât complementar celorlalte două.

Combaterea corupției nu poate fi eficace în ultimă instanță fără schimbarea radicală a cadrului instituțional al guvernărilor publice – nici o țară și deci nici România nu poate fi condusă de procurori și judecători, deja au probabil un rol care se apropie de limita a ceea ce ar fi sănătos pentru o societate democratică.

16. Barbu Mateescu, "Grecia în trei imagini", Contributors.ro, 8 iulie 2015

## Bibliografie

**Fiscal Policy and Debt Dynamics in Developing Countries** - Ethan Ilzetzki, Policy Research Working Paper 5666.

**How Big (Small?) are Fiscal Multipliers?** - Ethan Ilzetzki, Enrique G. Mendoza and Carlos A. Végh, IMF Working Paper, March 2011.

**Fiscal Policy and Debt Dynamics in Developing Countries** - Ethan Ilzetzki Policy Research Working Paper 5666, World Bank, May 2011.

**The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps** - Francesca D'Auria, Cécile Denis, Karel Havik, Kieran Mc Morrow Christophe Planas, Rafal Raciborski, Werner Röger and Alessandro Ross, Economic Papers July 2010, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

**Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology** - Gilles Mourre, Caterina Astarita, Savina Princen, Economic Papers 536/November 2014.

**The Macroeconomic Effects of Fiscal Policy in Romania** – Anca Stoian, Academy of Economic Studies Doctoral School of Finance and Banking, supervisor professor Moisă Altăr.

**Determinants of Economic Growth: a Cross-Country Empirical Study** – Robert J. Barro, NBER Working Paper 5698/August 1996.

**Determinants of Growth in the Central and Eastern European EU Member States - a Production Function Approach** - O. Arratibel, F. Heinz, R. Martin, M. Przybyla, L. Rawdanowicz, R. Serafini and T. Zumer, Occasional Paper Series, 61/April 2007, European Central Bank.

**Estimarea mecanismelor de stabilizare fiscală automată. Cazul României** – Aura Gabriela Socol, Cristian Socol, Economie teoretică și aplicată, Volumul XIX (2012), No. 3(568), pp. 13-25, Academia de Studii Economice, București.

**Measuring the Output Responses to Fiscal Policy** - Alan J. Auerbach and Yuriy Gorodnichenko, American Economic Journal: Economic Policy 2012, 4(2): 1–27.

**Fiscal Multipliers and the State of the Economy** - Anja Baum, Marcos Poplawski-Ribeiro, and Anke Weber, IMF Working Paper, December 2012.

**Choosing fiscal consolidation instruments compatible with growth and equity** - Boris Cournède, Antoine Goujard, Álvaro Pina, Alain de Serres, OECD Economic Policy Papers, July 2013.

**Determinants of economic growth in Central and Eastern Europe, the global crisis perspective** - Mariusz Prochniak et al, Warsaw School of Economics, May 2011.

**Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de revizuire a Codului Fiscal** - [http://economie.hotnews.ro/stiri-finante\\_banci-19785580-consiliul-fiscal-arata-cartonasul-rosu-codului-fiscal-procedura-varianta-guvernului.htm](http://economie.hotnews.ro/stiri-finante_banci-19785580-consiliul-fiscal-arata-cartonasul-rosu-codului-fiscal-procedura-varianta-guvernului.htm).

**2012 Update Report to the Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU-27 Member States**  
– European Commission, TAXUD.

**Romania Public Expenditure and Institutional Review (In Two Volumes)** – World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and Central Asia Region, November 2006.

**Orașe Competitive – Remodelarea geografiei economice a României**, Raport al Băncii Mondiale, decembrie 2013.

**Benefits of Boosting Quality Public Infrastructure Spending in Romania** – draft, International Monetary Fund, John Ralyea, Vahram Stepanyan and TengTeng Xu , Bucharest, January 27<sup>th</sup>, 2015.

**Cum poate fi oprit asaltul politicii asupra democrației?** – Victor Giosan, Centrul Român de Politici Europene, noiembrie 2013 <http://www.crpe.ro/wp-content/uploads/2013/11/policy-memo-48-1.pdf>.

**Când Logica Politică Bate Logica Economică – capcana pro-ciclicității**, Ionut Dumitru, cursdeguvernare.ro, 26 iunie 2015

**Grecia în trei imagini** - Barbu Mateescu, contributors.ro, 8 iulie 2015.

Anexa 1

Metodologia de estimare a PIB potențial pornește de la o formă clasică de funcție de producție – Cobb-

Douglas, simplu de utilizat din punct de vedere matematic și a datelor necesare – unde se ține cont de:

- 1) Oferta potențială de muncă, determinată în ore, pornindu-se de la populația aptă de muncă, apoi determinându-se tendința participării, tendința ocupării efective (ținându-se cont de șomaj) și apoi tendința orelor lucrate.
- 2) Oferta de capital – determinată pornind de la stoc.
- 3) Productivitatea totală a factorului (TFP) care este estimat într-o manieră econometrică sofisticată;
- 4) Elasticitățile parțiale ale PIB în raport de muncă ( $\alpha$ ) și de capital ( $1-\alpha$ );

$$(1) \quad Y = L^\alpha K^{1-\alpha} TFP$$

Trebuie specificat că în formula de mai sus că L și K (oferta de muncă și cea de capital) reprezintă factorii extensivi (sau cantitativi) de creștere a PIB potențial, pe când Productivitatea Totală a Factorului (TFP) reprezintă factorul calitativ sau intensiv și combină atât creșterea productivității muncii, cât și pe cea a capitalului. De aceea este de o importanță esențială pentru România să reușim o creștere a ofertei de muncă și capital (limitată în cazul muncii din rațiuni demografice), dar mai ales să obținem o creștere susținută a TFP.

Pornind de la estimarea PIB real și PIB potențial, Comisia UE a construit o metodologie specifică CAB (Cyclical Adjusted Balance) de analiză a soldurilor bugetare efective – SBE. Metodologia a fost pusă la punct în 2010/2011 și revizuită în 2014 și pornește de la o abordare de sus în jos (top down) prin care încearcă să identifice componenta structurală și modificările anuale ale acesteia, cu scopul stabilirii influențelor discreționare ale politicii fiscal-bugetare dintr-un stat anume, separând din soldul bugetar efectiv (SBE), acea parte a sa care nu este influențată de deciziile guvernului: soldul bugetar ciclic (SBC), rezultând astfel soldul bugetar structural (SBS/CAB). Principalele relații sunt cele de mai jos:

$$(2) \quad (R_t - G_t)/Y_t = CAB_t + \epsilon * OG_t$$

$$(3) \quad CAB_t = (R_t - G_t)/Y_t - \epsilon * OG_t$$

Unde:

$CAB_t$  = este soldul bugetar structural din anul t

$(R_t - G_t)/Y_t$  = este soldul efectiv în anul t,  $R_t$  reprezintă veniturile bugetare în anul t,  $G_t$  reprezintă cheltuielile bugetare în anul t și  $Y_t$  reprezintă PIB-ul real din anul t.

$\epsilon * OG_t$  = este componenta ciclică a soldului bugetar în anul t, unde  $\epsilon$  reprezintă un parametru determinat pe baza elasticităților parțiale (semi-elasticități) ale veniturilor și cheltuielilor în raport de creșterea PIB, iar OG (output gap) este:

$$(4) \quad OG = (Y_t - Y_t^p)/Y_t^p, Y_t \text{ fiind PIB-ul real în anul t și } Y_t^p \text{ fiind PIB-ul potențial în anul t}$$

Astfel sistemul de analiză al UE presupune în primul rând estimarea OG (output gap), deci a diferenței dintre PIB real și cel potențial – primul este cunoscut, iar al doilea este determinat prin modele econometrice pornind de la forma ecuației Cobb-Douglas de mai sus. În al doilea rând trebuie determinat  $\epsilon$ , ceea ce presupune de asemenea modele econometrice complexe descrise în Francesca



D'Auria și alții 2010 și în Gilles Mourre și alții 2014 – ambele studii descriu modelele econometrice utilizate efectiv de Comisia Europeană și aprobate de Consiliul European (deci sunt oficiale) și modul cum au fost revizuite și rafinate.

Cum funcționează mecanismul de corecție: se stabilește normativ o țintă pentru componenta structurală a soldului bugetar (SBS) și apoi se determină componenta ciclică a soldului bugetar ( $\varepsilon \cdot OG_t$ ) pentru a determina cât trebuie să fie soldul bugetar efectiv potrivit relației (2). Componenta structurală a soldului bugetar este negativă (deficit) undeva între 0% - 1% din PIB. Dacă economia funcționează sub potențial ( $Y_t - Y_t^p < 0$ ), atunci componenta ciclică a soldului bugetar este tot negativă (parametru  $\varepsilon$  este pozitiv întotdeauna) – în acest caz soldul bugetar efectiv va fi negativ (deficit) și în valoare absolută mai mare decât soldul structural (valorile absolute ale celor două solduri se adună).

Situația este exact inversă când economia funcționează peste potențial ( $Y_t - Y_t^p > 0$ ), deoarece componenta ciclică a soldului bugetar devine pozitivă, iar cea structurală rămâne negativă și atunci soldul bugetar efectiv (dacă este negativ, deci deficit) este mai mic în valoare absolută decât cel structural (valorile absolute ale celor două solduri se scad). Mai mult, dacă valoarea absolută a componentei ciclice a soldului bugetar este mai mare decât valoarea absolută a componentei structurale a soldului – ceea ce se poate întâmpla dacă PIB real depășește semnificativ PIB-ul potențial), atunci soldul bugetar efectiv nu mai este negativ (deficit), ci pozitiv și țara respectivă este obligată să aibă excedente bugetare efective.

## Anexa 2

Ponderile principalelor capitole de cheltuieli publice în PIN și în total cheltuieli guvernamentale.

	services	Defence	safety	Economic affairs	protection	amenities	Health	religion	Education	Social protection	Total
EU-28	6.8	1.4	1.8	4.3	0.8	0.7	7.2	1.0	5.0	19.6	48.6
EA-19	7.1	1.2	1.7	4.5	0.8	0.7	7.3	1.1	4.8	20.2	49.4
EA-18	7.1	1.2	1.7	4.5	0.8	0.7	7.3	1.1	4.8	20.3	49.5
BE	8.5	0.9	1.8	6.6	1.0	0.3	7.9	1.3	6.4	19.7	54.4
BG	4.2	1.2	2.7	5.1	0.9	1.3	4.6	0.8	3.8	13.7	38.3
CZ	4.7	0.8	1.7	6.0	1.0	0.8	7.3	1.1	5.2	13.3	42.0
DK	7.8	1.3	1.0	3.6	0.4	0.3	8.7	1.8	7.0	25.1	57.1
DE	6.4	1.1	1.6	3.3	0.6	0.4	7.0	0.8	4.3	18.9	44.3
EE	4.0	1.8	1.9	4.8	0.7	0.5	5.1	2.1	6.0	12.0	38.9
IE	6.7	0.4	1.6	3.1	0.6	0.6	7.1	0.7	4.1	15.7	40.6
EL	9.7	2.1	1.8	15.1	0.8	0.3	5.1	0.6	4.5	19.2	59.2
ES (p)	6.9	0.9	2.0	4.4	0.8	0.5	6.0	1.1	4.0	17.6	44.3
FR	6.8	1.8	1.6	4.9	1.0	1.4	8.1	1.5	5.5	24.5	57.0
HR (p)	8.8	1.4	2.2	6.2	0.4	1.0	6.8	1.5	5.1	14.4	47.7
IT	8.9	1.2	2.0	4.2	0.9	0.7	7.2	0.7	4.1	21.0	50.8
CY	10.1	1.6	2.1	2.9	0.4	1.9	3.1	0.9	6.5	11.9	41.4
LV	4.7	0.9	1.9	4.7	0.7	1.2	3.6	1.5	5.7	11.3	36.1
LT	5.3	1.0	1.7	3.5	0.5	0.2	5.6	0.8	5.6	11.4	35.5
LU	5.1	0.4	1.0	4.2	1.2	0.7	5.3	1.2	5.6	19.6	44.3
HU	10.4	0.5	2.1	6.8	0.9	0.8	5.2	1.8	4.7	16.6	49.7
MT	7.0	0.7	1.4	5.1	1.4	0.3	5.7	0.9	5.9	13.9	42.3
NL	5.1	1.2	2.0	3.9	1.5	0.5	9.3	1.6	5.5	17.2	46.8
AT	7.2	0.6	1.3	5.7	0.5	0.4	7.9	0.9	5.0	21.4	50.9
PL	5.7	1.7	2.2	4.1	0.7	0.7	4.6	1.1	5.3	16.1	42.2
PT	9.1	1.1	2.2	3.4	0.4	0.7	6.7	1.0	6.8	19.1	50.6
RO	4.9	0.8	2.2	6.2	0.7	1.2	4.0	0.9	2.8	11.5	35.2
SI	6.7	1.0	2.2	14.5	0.7	0.7	6.9	1.8	6.5	18.7	59.7
SK (p)	5.5	1.3	3.3	3.3	0.9	0.7	7.5	1.3	5.0	12.3	41.0
FI	8.3	1.5	1.4	4.7	0.3	0.4	8.4	1.5	6.5	24.9	57.8
SE	7.8	1.5	1.4	4.3	0.3	0.7	7.0	1.1	6.6	22.6	53.3
UK	5.7	2.3	2.2	3.1	0.8	0.7	7.6	0.8	5.5	16.9	45.5
IS	8.2	0.0	1.4	4.8	0.5	0.6	7.4	3.3	7.6	10.2	44.1
NO	4.3	1.4	1.0	4.7	0.8	0.7	7.5	1.4	4.9	17.5	44.0
CH	3.9	1.0	1.6	4.1	0.7	0.2	2.2	0.8	6.0	13.0	33.5
EU-28	14.1	2.9	3.7	8.8	1.7	1.4	14.8	2.2	10.3	40.2	
EA-19	14.3	2.5	3.5	9.0	1.7	1.4	14.7	2.2	9.7	41.0	
EA-18	14.3	2.5	3.5	9.0	1.7	1.4	14.7	2.2	9.7	41.0	
BE	15.5	1.7	3.4	12.2	1.8	0.6	14.6	2.4	11.8	36.1	
BG	10.9	3.2	7.0	13.2	2.4	3.5	12.1	2.2	9.8	35.7	
CZ	11.1	1.8	4.2	14.3	2.5	2.0	17.4	2.7	12.3	31.7	
DK	13.6	2.3	1.8	6.3	0.7	0.5	15.3	3.2	12.3	43.9	
DE	14.3	2.4	3.5	7.5	1.3	0.9	15.8	1.9	9.7	42.6	
EE	10.3	4.7	4.9	12.5	1.7	1.4	13.0	5.4	15.4	30.7	
IE	16.5	1.0	3.9	7.5	1.6	1.6	17.4	1.8	10.2	38.6	
EL	16.3	3.6	3.1	25.5	1.4	0.5	8.6	1.1	7.6	32.4	
ES (p)	15.5	2.1	4.5	10.0	1.9	1.0	13.6	2.6	9.1	39.7	
FR	11.9	3.1	2.9	8.7	1.8	2.4	14.2	2.6	9.6	42.9	
HR (p)	18.5	2.9	4.6	12.9	0.9	2.1	14.3	3.1	10.6	30.1	
IT	17.5	2.3	3.8	8.2	1.8	1.4	14.1	1.4	8.0	41.3	
CY	24.4	3.8	5.2	7.0	1.1	4.6	7.4	2.2	15.7	28.6	
LV	13.2	2.4	5.2	13.0	1.8	3.3	10.0	4.2	15.7	31.2	
LT	14.9	2.8	4.7	9.8	1.3	0.7	15.9	2.3	15.7	32.0	
LU	11.5	0.8	2.3	9.5	2.6	1.6	11.9	2.6	12.7	44.4	
HU	20.9	1.0	4.2	13.7	1.8	1.6	10.4	3.7	9.5	33.3	
MT	16.5	1.6	3.3	12.0	3.2	0.8	13.6	2.1	13.9	32.9	
NL	11.0	2.5	4.2	8.2	3.2	1.1	17.7	3.4	11.8	36.7	
AT	14.2	1.2	2.6	11.1	1.0	0.7	15.6	1.9	9.8	41.9	
PL	13.5	3.9	5.3	9.6	1.8	1.7	10.9	2.5	12.5	38.3	
PT	17.9	2.1	4.4	6.7	0.8	1.4	13.3	2.0	13.5	37.8	
RO	14.0	2.2	6.3	17.5	2.1	3.3	11.4	2.5	8.1	32.6	
SI	11.3	1.6	3.6	24.2	1.2	1.2	11.6	3.0	10.9	31.4	
SK (p)	13.4	3.1	8.0	7.9	2.2	1.7	18.3	3.1	12.2	30.1	
FI	14.4	2.6	2.4	8.2	0.4	0.7	14.5	2.5	11.2	43.1	
SE	14.6	2.8	2.6	8.1	0.6	1.4	13.1	2.0	12.4	42.3	
UK	12.5	5.0	4.8	6.8	1.8	1.5	16.7	1.7	12.0	37.2	
IS	18.6	0.1	3.2	11.0	1.2	1.3	16.8	7.4	17.1	23.2	
NO	9.7	3.1	2.3	10.6	1.9	1.6	17.0	3.1	11.1	39.7	
CH	11.7	3.0	4.9	12.3	2.2	0.6	6.5	2.5	17.8	38.6	

Sursa: Eurostat 2013, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_finance\\_statistics/ro](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_finance_statistics/ro)

Figura 1. Evoluția investițiilor publice în PIB (%)

7%

6.7%

Sursa: Când Logica Politică Bate Logica Economică – capcana pro-ciclicității, *Ionut Dumitru, 2015*

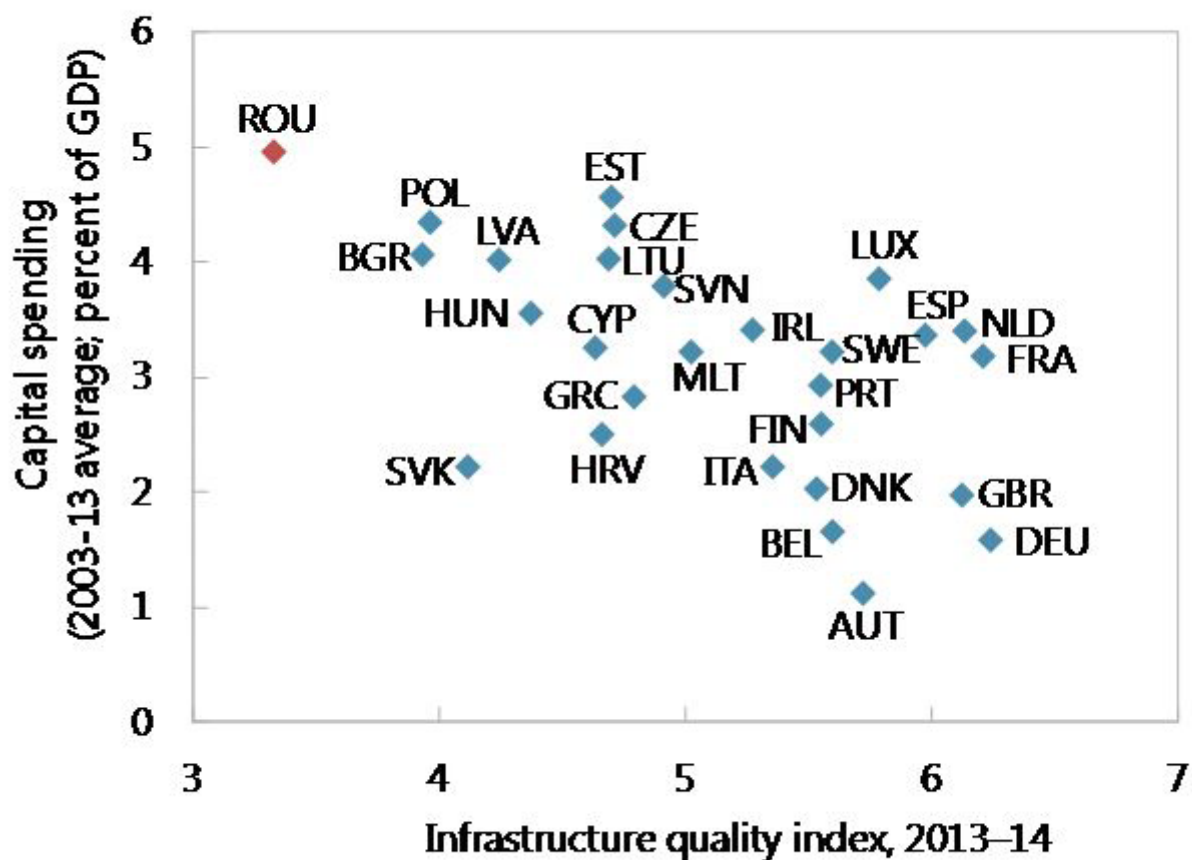
Figura 2 - Evoluția PIB, a consumului și a investițiilor (indice baza fixa, 2008=100)



**Sursa: Când Logica Politică Bate Logica Economică – capcana pro-ciclicității, *Ionut Dumitru, 2015***

Figura 3

## Efficiency of Capital Spending in the EU-28



Sources: Eurostat, and World Competitiveness Report.

Sursa: Benefits of Boosting Quality Public Infrastructure Spending in Romania, *John Ralyea, Vahram Stepanyan and TengTeng Xu (IMF), Article IV Presentation, Bucharest, January 27<sup>th</sup>, 2015*

Despre autor

*Victor Giosan este absolvent Planificare și Cibernetică Economică ASE 1986, consultant internațional în management public, descentralizare fiscală, finanțe publice, analiza politicilor publice și planificare strategică. A lucrat în programe de consultanță pentru USAID, DfIA, Banca Mondială, Comisia Europeană, Consiliul Europei, UNDP, UNICEF în România, Albania, Serbia, Kosovo, Bosnia-Herțegovina, Muntenegru, Republica Moldova, Tadjikistan. A fost secretar de stat la SGG (2005-2009). Este expert afiliat al Centrului Român de Politici Europene.*

## Despre acest raport

Acest policy paper a fost publicat în cadrul proiectului „**Influenți, alerti și informați în negocierile din UE – Expertiză și consultare în politici europene**” finanțat prin granturile SEE 2009 – 2014, în cadrul Fondului ONG în România;

**Pentru informații oficiale despre granturile SEE și norvegiene accesați [www.eeagrants.org](http://www.eeagrants.org);**

Conținutul acestui raport nu reprezintă în mod necesar poziția oficială a granturilor SEE 2009-2014. Întreaga răspundere asupra corectitudinii și coerenței informațiilor prezentate revine promotorului proiectului, Centrul Român de Politici Europene, și autorului/autorilor raportului.



**Centrul Român de Politici Europene, 2015**  
Stirbei Voda 29, Cod postal, 010101 Bucuresti  
[www.crpe.ro](http://www.crpe.ro)

Contact: Telefon +40 371 083 577, Fax +40 371 875 089