

POLITICA FISCALĂ SUB PRESIUNEA COMPRIMĂRII DEFICITULUI BUGETAR ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

GÖNDÖR MIHAELA

Universitatea Petru Maior, Facultatea de Științe Economice și Administrative

Str. N. Iorga nr.1, Tîrgu Mureș

tel. 0723370505

e-mail: mihaela.gondor@ea.upm.ro

Abstract: *The experience of the former socialist countries that have been included in the first wave of adherence shows that there are two directions for a new view of the budget construction: the first direction is that of accentuating the primary role the budget plays in a market economy, i.e. that of the most important instrument of economical policy of the state; the second direction is that of a gradual approach to the UE budgetary principles. A new budgetary view also means a new conception of development and integration strategy.*

În ultimii ani, octombrie a devenit luna elaborării bugetului de stat pentru anul care urmează executării în curs a bugetului, ca parte actualizată, în funcție de evoluția economică și socială a bugetului multianual. Din 2000, odată cu deschiderea negocierilor de aderare la UE, la baza întocmirii bugetului multianual a stat Programul Economic de Preaderare a României la UE pentru perioada 2001-2004, prezentat în 2000 Comisiei Europene. La sfârșitul anului 2004 analiza economică a confirmat realizarea în mare parte a obiectivelor proiectate în acest program, susținute de realizarea bugetului.

În 2004, an de încheiere a prognozelor bugetare din 2000, proiectul de buget pentru 2005 este integrat în bugetul multianual pe perioada 2005-2008 și acoperă două etape de dezvoltare diferite și anume încheierea preaderării în 2006 și începutul integrării în UE din 2007 până în 2008.

Ministerul Finanțelor a dat publicității la începutul lunii martie 2005 datele privind execuția bugetară pe anul 2004. Rezultatul final a depășit obiectivele fixate cu un deficit al bugetului general consolidat de doar 1,2% din PIB și un deficit al bugetului de stat de numai 0,8%. Aceste valori vin să confirme schimbarea de tendință din ultimii ani, în care deficitul bugetului de stat s-a situat din ce în ce mai clar sub cel al bugetului general consolidat, contrar practicii instituite în anii 90. Din păcate, în spatele cifrelor, realitatea din mai multe domenii nu se prezintă la fel de încurajator.

Influența determinantă în realizarea unei execuții financiare performante pe exercițiul financiar anterior a apărut pe partea de venituri. Deși au fost reasezate cu 30.833 miliarde lei în plus la rectificarea de la mijlocul anului trecut, de la 288.280 miliarde lei la 319.112 miliarde lei, la final s-au înregistrat 321.954 miliarde lei, adică o depășire de 11,7% față de programul inițial și de 0,9% față de programul rectificat. Situația înregistrată pe total se regăsește, fără excepție, la nivelul tuturor taxelor și impozitelor colectate¹. Cheltuielile bugetului general consolidat au însumat 734.231,7 miliarde lei, ponderea lor în PIB diminuându-se cu 0,7% față de anul 2003. Această reducere a fost posibilă prin reducerea costurilor datoriei guvernamentale, ca urmare a utilizării încasărilor sporite din privatizare și din recuperarea activelor bancare pentru răscumpărarea datoriei publice interne. Pe această cale, cheltuielile cu dobânzile și-au diminuat ponderea în totalul cheltuielilor bugetare și au permis realocări importante înspre destinații sociale, cu ocazia rectificărilor efectuate.

Creșterea în termeni reali de 11,4% a veniturilor bugetare față de anul precedent a dus la o majorare a ponderii acestora în PIB de 0,4 puncte procentuale și arată o îmbunătățire a colectării, dacă ne raportăm la creșterea economică, estimată la 8,3%. Este principala realizare a execuției exercițiului

¹ www.mfinante.ro, site al Ministerului Finanțelor Publice

financiar 2004, ținând cont că a fost obținută pe fondul relaxării fiscale. Prin contrast cu veniturile, ritmul de creștere al cheltuielilor a fost mai scăzut, cu o majorare reală de 7,4%, sub cea a PIB. Această combinație de influențe a permis o strângere consistentă a deficitului, programat inițial la 2,1%, rectificat la 1,64% și finalizat la 1,2%².

Deficitul bugetar înregistrat în anul 2004 a fost de 27.234,1 miliarde lei, ceea ce reprezintă numai 72% din estimările anuale făcute la ultima vizită a reprezentanților FMI. Înregistrarea unui deficit fiscal inferior țintei anuale s-a datorat, în principal, depășirii veniturilor cu cca 8.900 miliarde lei și a neefectuării cheltuielilor programate cu cca 1.570 miliarde lei. Conform analiștilor, deficitul de 1,2% din PIB a fost folosit pe post de ancoră inflaționistă, în detrimentul unor funcții importante. Astfel, au fost neglijate unele domenii în care erau necesare soluții rapide pentru îmbunătățirea situației, exemplul cel mai concludent fiind sănătatea, în timp ce au fost deschise poziții investiționale noi care au adus pierderi de fonduri din lipsa corespondenței între lucrările demarate și resursele existente. Apariția unor deficite în cazul bugetului asigurărilor de sănătate și al bugetului Companiei Naționale de Autostrăzi și Drumuri Naționale este edificatoare. Acesta din urmă s-a ridicat la suma uriașă de 16.657,7 miliarde lei, adică peste 60% din deficitul bugetului general consolidat, devansând cele 7.000 miliarde lei din sănătate care au rămas necheltuiți din anul precedent, dar nu s-au regăsit în trezorerie, potrivit unui raport al Curții de Conturi³.

Performanța obținută în anul fiscal 2004 de finanțele publice a fost peste cele din anii anteriori. Agențiile de rating au apreciat favorabil evoluția în domeniu, dar s-a observat și lipsa, de altfel evidentă, de restructurare la nivelul cerințelor impuse de timpul scurt până la aderarea europeană.

Indicatorii relevanți ai proiectului bugetului de stat pe anul 2005, care stau la baza dezvoltării economiei, în condiții de echilibru macroeconomic sunt următorii:

- creșterea PIB față de 2004 cu 5,1%-5,2%;
- ponderea veniturilor bugetare va crește, iar ponderea cheltuielilor bugetare se va reduce;
- ponderea deficitului bugetar în PIB va fi de 0,4-0,5% din PIB (inițial se stabilise un deficit bugetar de 1,5% din PIB);
- ținta de inflație este de 7%.

Vectorul întregii proiecții îl constituie continuarea creșterii alerte a PIB de la 55 miliarde euro la nivelul anului 2004, la 80 miliarde euro în 2008, într-un ritm mediu anual de 5%-6%, ca urmare a îmbunătățirii performanțelor în producție ale agenților economici, precum și a creșterii veniturilor populației. Creșterea economică durabilă are loc în condiții de echilibru macroeconomic, un rol important având în această direcție orientarea politicii fiscale. Aceasta, într-o formă sintetică, se definește astfel în program: relansarea fiscală treptată în contextul relaxării fiscale pe toată perioada proiectată, la care se adaugă metoda impozitării unice a veniturilor din salarii. Cota de impozitare a profitului de 25% în 2004, a fost redusă la 16% în 2005. Cota de impunere a salariilor s-a stabilit la 16%, față de cotele impozitării progresive aplicate în 2004, care variau între 18% pentru salariile mici și 40% pentru salariile mari. Impozitarea dividendelor se va dubla de la 5% în 2004, la 10% în perioada următoare, de asemenea și impozitarea microîntreprinderilor, de la 1,5% în 2004, la 3% în 2005. Se modifică, de asemenea, în sensul creșterii acestora, accizele prevăzute în programul de armonizare, respectiv cele aferente uleiurilor minerale, tutunului și țigaretelor, precum și alte accize. În susținerea modificărilor, se evaluează efectele pozitive pe care acestea le vor avea asupra creșterii potențialului locomotivelor dezvoltării economice, respectiv asupra dinamicii investițiilor, a comerțului exterior, a reducerii evaziunii fiscale, a creșterii ofertei de produse și ca atare, a pieței interne și a consumului populației.

În proiectul multianual se prevede o creștere a investițiilor într-un ritm mediu anual de 10%-11% până în 2008, susținut de un spor de economisire internă, de la un nivel de 17% în 2004, la un nivel de 23% în 2008. Rata de creștere a exporturilor este evaluată la un ritm anual de 13%-15%, iar în cifre absolute valoarea acestora se va ridica de la 17,4 miliarde euro la sfârșitul anului 2004, la 34 miliarde euro în 2008⁴.

² idem

³ Revista Piața Financiară, nr. 3, martie 2005, pag. 24

⁴ www.mfinante.ro, site al Ministerului Finanțelor Publice

Principala modificare fiscală introdusă începând cu anul 2005, respectiv impunerea pe baza unei cote unice de 16% a salariilor și reducerea cotei de impozitare a profitului de la 25% la 16% a determinat vii controverse, chiar la nivelurile de vârf, ceea ce a dus la o accentuare a riscului de instabilitate legislativă, risc major, analizat ca atare de potențialii investitori ca o instabilitate a impunerii în raport cu durata investițiilor și cu așteptările investitorilor pentru evaluarea randamentului. Acest risc diminuează cu mult atracția exercitată de cota redusă de impunere a profitului, determinând în final o reținere a investitorilor în a-și plasa capitalul în investiții directe în economia românească. Ba mai mult, guvernul a trebuit să acorde unor investitori strategici (cazul OMV), garanții pentru siguranță fiscală pe zece ani, privind neintroducerea de taxe speciale, neaplicate la încheierea contractului.

Pe fondul introducerii cotei unice se poate remarca schimbarea îmbucurătoare (schimbare care trebuia să aibă loc cu multi ani în urmă!) profundă de orientare a politicii fiscale dinspre aspecte preponderent sociale, spre aspecte economice, respectiv se accentuează rolul de pârgie al acestui impozit, în defavoarea celui de simplu canal colector, astfel:

- relația economisire-investiții-locuri de muncă este întărită prin impunerea pe bază de cotă unică a salariilor (atât cele medii și mari), cât și prin nivelul scăzut al impozitării profitului;
- are loc o reducere a presiunii fiscale, care împreună cu înăsprirea legislației privitoare la evaziunea fiscală, determină creșterea gradului de colectare, ceea ce aduce mai mulți bani la buget chiar în condițiile reducerii cotelor de impozitare (fapt demonstrat de veniturile mai mari la bugetul de stat în perioada ian.-febr. 2005, față de similarul anului 2004, având ca sursă impozitele, taxele și contribuțiile);
- potențialul astfel obținut de creștere a investițiilor, nu mai alimentează risipa prin subvenții bugetare pentru ineficiență, așa cum s-a procedat ani în șir, ci reprezintă o bază a restructurării economiei naționale în condiții de competitivitate;
- cota unică de impozitare a salariilor dă posibilitatea creșterii stabile a acestora în funcție de productivitatea muncii, incită la muncă pentru creșterea veniturilor;
- salariile se formează în condițiile funcționării pieței muncii și ale aplicării unei politici fiscale corespunzătoare, cu sarcini fiscale mai mici și se urmărește reducerea alocațiilor bugetare pentru acoperirea consumului elementar de bunuri și servicii (ajutoare pentru căldură, electricitate, etc.), rezultatul fiind de asemenea stimularea muncii și nu a nemuncii.

Aprecierea leului față de principalele valute conduce la diminuarea veniturilor bugetului general consolidat. Principalele venituri bugetare care se diminuează ca urmare a aprecierii leului sunt accizele, care de regulă se stabilesc în euro, taxele vamale și taxa pe valoarea adăugată corespunzătoare importurilor, care se diminuează ca valoare, dar pot crește ca volum. Din estimările făcute, în cazul în care volumul importurilor nu va crește, astfel încât să compenseze diminuarea valorii acestuia, ca urmare a reducerii cursului de schimb, pentru fiecare o mie de lei cu care se reduce cursul de schimb leu-euro, veniturile bugetare se diminuează cu cca 3.000 miliarde lei, la nivelul anului 2005⁵.

Scăderea cursului de schimb la principalele valute, euro și dolar, conduce și la reducerea cheltuielilor bugetului general consolidat. Principalele cheltuieli bugetare care se diminuează ca urmare a aprecierii leului sunt cele finanțate din intrări de credite externe contractate de instituțiile publice, cheltuielile pentru plata dobânzilor aferente datoriei publice externe, cheltuielile aferente cofinanțării unor programe externe contractate în euro, dolari sau alte valute, cheltuielile materiale și de capital aferente bunurilor care se achiziționează de instituțiile publice de pe piața externă, precum și cheltuielile aferente rambursărilor de credite externe.

În structura și concepția bugetului general consolidat aferent anului 2005, aprecierea cursului de schimb al leului conduce la diminuarea veniturilor și cheltuielilor cu sume apropiate, creând o presiune redusă asupra creșterii deficitului bugetar⁶.

În construirea proiectului de buget multianual se promovează în continuare o constrângere bugetară, impusă în cadrul programului de aderare a României la UE, respectiv dimensionarea strictă

⁵ www.mfinante.ro, site al Ministerului Finanțelor Publice

⁶ idem

a deficitului bugetar. După cum am mai amintit, ponderea acestuia în PIB în anul 2005 va fi de 0,4%-0,5%. Este al doilea an în care acest indicator reprezintă mai puțin de 2% din PIB. Realizarea acestui obiectiv va avea în continuare un dublu efect și anume reducerea costurilor datoriei publice, pe de o parte și compensarea reducerii lente a deficitului cvasifiscal întreținut de arieratele de plată a obligațiilor față de buget, pe de altă parte. Corelarea evoluției acestor doi indicatori va continua și în intervalul de timp următor al bugetului multianual, deoarece deficitul cvasifiscal este ridicat. În 2004, ponderea lui în PIB a scăzut de la 39,7% la 34%, succes a cărui realizare va trebui să continue cel puțin în același ritm.

În articolul „Bugetul public și deficitul de cont curent” din Revista Piața Financiară din martie 2005, dl. Daniel Dăianu afirmă că a folosi bugetul public în vederea scăderii deficitului de cont curent are eficacitate limitată, în condițiile în care, de exemplu, în 2004, aproximativ 85% din deficitul de cont curent s-a realizat în sectorul neguvernamental. Mai exact, în 2004, deficitul de cont curent a fost de 6,9% din PIB, iar deficitul bugetar de 1,2% din PIB. Deci contribuția sectorului bugetar a fost 5,7% din PIB. Reducerea dobânzilor la lei, nivelul scăzut al celor la valută, piețele financiare interne în dezvoltare și deschiderea contului de capital limitează de asemenea eficacitatea utilizării bugetului public în controlul deficitelor externe. Sectorul privat dispune ușor de finanțări interne și/sau externe, putându-se manifesta o creștere a înclinației de îndatorare și consum. Conform autorului citat mai sus a marșa pe buget acum, în încercarea de a limita deficitele externe, poate deveni contraproductiv. Riscul constă în trecerea de la situația de supraîmpovărare a politicii monetare la una de supraîmpovărare a politicii bugetare, fără rezultate scontate. Comprimarea excesivă a cheltuielilor publice afectează atât producția de bunuri publice, cât și pe cea a sectorului privat, prin anularea posibilității de a cofinanța integral fondurile de preaderare.

La baza proiectării bugetare până în anul 2008 stă evaluarea efectelor pe care le are privatizarea marilor companii din domeniul utilităților publice, petrolului, marilor bănci de stat în 2004 și adâncirea prin acest proces a funcționării pieței. Aceste privatizări devin factori de degrevare a bugetului multianual de povara copleșitoare a subvenționării economiei și de reorientare a disponibilizării din venituri spre o relaxare fiscală autentică, pe termen lung, potrivit cerințelor investițiilor. În noile condiții (introducerea cotei unice de 16%, dublarea impozitului pe dividende de la 5% la 10%, a impozitului pe veniturile microîntreprinderilor de la 1,5% la 3%, creșterea accizelor, etc.) se evaluează o creștere a veniturilor bugetului general consolidat de 29,2%, pe fondul unei creșteri anuale de 6,8% a PIB în perioada 2005-2008⁷.

Experiența țărilor foste socialiste incluse în primul val de aderare arată că două sunt direcțiile în care trebuie acționat pentru o nouă concepție a construirii bugetare⁸:

- prima direcție este aceea a accentuării rolului primordial pe care îl are bugetul într-o economie de piață, acela de cel mai important instrument de politică economică a statului;
- a doua direcție este aceea a apropierei treptate de principiile și normele bugetare comunitare.

Statutul de economie de piață funcțională presupune menținerea statului ca un actor important al economiei, dar cu un rol diferit. Din gestionar și administrator al economiei, statul devine partener și arbitru, ceea ce, desigur, îi limitează instrumentele de intervenție administrativă, dar îi dă posibilitatea unei utilizări mai pertinente a bugetului. Se impune renunțarea la optica strict contabilă prin care bugetul este privit prioritar ca un raport între venituri și cheltuieli, în favoarea unei optici manageriale, în care raportul dintre venituri și cheltuieli este expresia unei strategii de urmărire a unor priorități ale creșterii economice, ale pregătirii instituționale și structurale pentru intrarea pe piața unică europeană. O nouă concepție bugetară presupune, însă și o nouă concepție a strategiei dezvoltării și integrării. Noua concepție bugetară trebuie să permită finanțări pe proiecte multianuale, coordonarea cu fondurile structurale, relizarea stabilității finanțărilor, adaptarea sistemului fiscal la externalitățile pieței, specializarea tipurilor de finanțare, prevenirea delocalizării prin concurență fiscală, etc.

⁷ www.mfinante.ro, site al Ministerului Finanțelor Publice

⁸ Coșea M, Construirea bugetului pe baze multianuale, Revista Piața financiară, nr.10, 2004, pag. 14

Bibliografie

1. www.bnr.ro, site al B.N.R
2. www.mfinante.ro, site al Ministerului Finanțelor Publice
3. Revista Piața Financiară, colecția 2004-2005