

# CERCUL VICIOS AL POLITICII FISCALE

Lucian Croitoru

Mulțumesc colegului meu Răzvan Stanca pentru sprijinul acordat în realizarea acestui studiu.

*Opiniile prezentate în această lucrare aparțin în întregime autorului și ele nu implică sau angajează în vreun fel Banca Națională a României*

9 februarie 2014

## 1. Introducere

În ultimii 24 de ani, de câte ori au avut nevoie să reducă deficitele bugetare, guvernele României au apelat în primul rând la creșterea impozitelor. Calea sănătoasă, dar dificilă, a raționalizării cheltuielilor (tăiere selectivă, cu discernământ) a fost ocolită. În schimb, amânarea raționalizărilor a dus deseori la tăieri ad hoc, devenite inevitabile. Cea mai cunoscută a fost tăierea salariilor și a sporurilor salariale din 2010, dezaprobată de public. De atunci, politicienii nu mai au curajul nici măcar să vorbească despre atât de necesarele raționalizări ale cheltuielilor publice. În mod regretabil, pentru a reduce deficitele guvernului, ei preferă creșterea impozitelor. Creșteri de impozite sunt programate și pentru 2014.

În 1999 am scris, împreună cu regretatul economist Cornel Târhoacă, un studiu în care am arătat că, în urma recesiunii de atunci (1997-1999), sectorul întreprinderilor, inclusiv cele de stat, se ajustaseră semnificativ. Din păcate, echilibrul politic din acea perioadă împiedica raționalizarea cheltuielilor publice și sectorul bugetar nu s-a ajustat. Pentru a finanța cheltuielile sale supradimensionate, statul a crescut impozitele, astfel luând de la întreprinderi acele economisiri pe care acestea le-au produs prin restructurare. În consecință, firmele nu au putut beneficia de propriul efort de ajustare.

Am arătat atunci că o politică de contracții fiscale succesive dominate de creșteri de impozite nu este viabilă și am susținut nevoia de raționalizare sustenabilă a cheltuielilor bugetare. Principalul argument, perfect valabil și astăzi, a fost acela că ajustarea insuficientă a cheltuielilor publice duce, mai ales când cererea scade, la creșterea impozitelor în exces comparativ cu capacitatea întreprinderilor de a se ajusta și genera economisiri. Rezultatul final este reducerea investițiilor private și accentuarea/prelungirea recesiunii.

Din păcate, această lecție nu s-a învățat. Suntem la a doua recesiune majoră apărută după 1996 și politica fiscală continuă să aibă aceeași abordare, bazată pe creșterea impozitelor. Această strategie fiscală provoacă însă, așa cum am arătat în 1999, trei cercuri vicioase în economie: cel al economisirii, cel al politicii fiscale și cel al economiei informale. Aceste cercuri sunt încă prezente. Când nu sunt intrări mari de capitaluri, cum a fost cazul în ultimii ani, ele întârzie ieșirea din recesiune și contribuie la menținerea creșterii economice sub potențial. Când sunt intrări mari de capitaluri și economia crește rapid, ele exacerbează dezechilibrele externe.

## 2. Cele trei cercuri vicioase

În această secțiune prezentăm pe scurt cele trei cercuri vicioase descrise în Croitoru și Târhoacă (1999).

**Primul cerc vicios este cel al economisirilor.** El își are rădăcinile ultime în neclaritatea drepturilor de proprietate și în corupția relativ extinsă<sup>1</sup>, ceea ce explică competitivitatea relativ redusă a firmelor românești. *Competitivitatea redusă* a firmelor duce la economisiri joase în

---

<sup>1</sup> Libertatea economică asociată cu cele două componente definesc „domnia legii”. Indicii care măsoară libertatea proprietății și libertatea față de corupție se situează la 40 și respectiv la 37, adică la niveluri foarte scăzute după toate standardele. Spre comparație, în Germania acești indici sunt de 90 și respectiv 80.

economia formală<sup>2</sup> și la rate înalte ale dobânzilor. Economisirile reduse și ratele relativ înalte ale dobânzii descurajează investițiile, mai ales în economia formală. Astfel, firmele amână eforturile dedicate creșterii *competitivității, care rămâne joasă*, și cercul se reia. Cercul vicios al economisirilor este asociat cu o creștere economică relativ redusă, căreia îi corespunde un deficit al contului curent relativ restrâns. Producția și deficitul contului curent cresc mai mult doar când entitățile străine investesc în România. În Tabelul 1 și Anexă se vede că deficitul de cont curent a crescut în perioada 2004-2008, când au intrat multe capitaluri în România.

**Al doilea cerc vicios este cel al politicii fiscale.** Dacă deficitul de cont curent al sectorului privat crește, atunci sectorul public trebuie să reducă deficitul bugetar (stabilizare fiscală), pentru a menține deficitul contului curent la niveluri sustenabile. Stabilizarea fiscală asigură menținerea în limite sustenabile a deficitului contului curent deoarece creșterea economisirilor în sectorul public nu duce la o scădere de unu-la-unu a economisirilor în sectorul privat<sup>3</sup>.

Cercul vicios al politicii fiscale începe dacă *guvernul nu reușește să raționalizeze cheltuielile publice*. Șansa ca acest eșec să apară este mare dacă votanții dependenți de redistribuirea de la bugetul public sunt majoritari. În aceste condiții, pentru a aduce deficitul bugetar la niveluri compatibile cu echilibrele macroeconomice, guvernul apelează la creșterea ratelor de impozitare sau la tăieri aleatoare a cheltuielilor. Aceste măsuri generează efecte negative pe două canale. Primul, resursele publice continuă să se risipească pe scheme de securitate socială nesustenabile<sup>4</sup>, pe programe de asistență socială încă deficitare și pe proiecte publice ce aduc venituri mici. Al doilea, creșterea impozitelor reduce performanțele financiare ale firmelor, a căror competitivitate este, în medie, redusă. Pe cele două canale se frânează creșterea economică sau chiar se poate induce o contracție economică. În final, o nouă ajustare a deficitului bugetar este necesară, dar, din nou, dacă cele mai multe voturi vin de la cei dependenți de redistribuire, *guvernul nu va raționaliza cheltuielile publice* și cercul se reia. Astfel, dependența de redistribuire determină noi creșteri ale ratelor de impozitare. Menținerea dependenței masive de redistribuire întreține neclaritatea drepturilor de proprietate și corupția, alimentând în acest fel cercul vicios al economisirii.

**Al treilea cerc vicios este cel al economiei informale<sup>5</sup>.** El este generat de cercul vicios al politicii fiscale. Când impozitele cresc, povara impozitelor devine așa de mare că *multe firme decid să migreze în sectorul informal*. Expansiunea sectorului informal reduce baza de impozitare, ceea ce duce la aparența că gradul de colectare a impozitelor scade. Cu baza de impozitate redusă, pentru a ține deficitul bugetar la nivelul compatibil cu echilibrul extern,

---

<sup>2</sup> Definită aici ca sectorul entităților care depun bilanț la Ministerul Finanțelor Publice.

<sup>3</sup> Fie  $S_p$  economisirile sectorului privat domestic și  $I_p$  investițiile sectorului privat. Atunci deficitul sectorului privat este  $D_p = S_p - I_p$ . Fie  $S_g$  economisirile din sectorul guvernamental și  $I_g$  investițiile sectorului guvernamental. Deficitul bugetar este  $D_g = S_g - I_g$ . Atunci, deficitul contului curent este  $CA = D_p + D_g$ . Altfel spus, deficitul contului curent este definit ca diferența dintre economisirile interne totale și investițiile totale. De obicei, o creștere a economisirii guvernului duce la reducerea ratelor dobânzii. Fluxurile de economisiri private nu se reduc semnificativ când ratele dobânzii se reduc. În concluzie, pentru a reduce cu mai puțin de unu-la-unu economisirea privată pe ruta creșterii ratelor dobânzii, stabilizarea fiscală duce la creșterea economisirilor totale.

<sup>4</sup> În 2007 bugetul de asigurări sociale avea un surplus, dar gradual bugetul s-a mutat către un deficit de 12,5 miliarde lei.

<sup>5</sup> Definită să cuprindă gospodăriile și economia subterană.

este nevoie de noi creșteri de impozite, care accentuează migrația în sectorul informal și cercul se reia.

Între cele trei cercuri vicioase ale economiei românești, cercul vicios al politicii fiscale joacă un rol central. El contribuie la perpetuarea cercului vicios al economisirii, care nu a fost în mod necesar generat pe ruta fiscală. Mai mult, el generează cercul vicios al economiei informale, fiind în final exacerbat de acesta din urmă.

### 3. Cercurile vicioase în perioada 2009-2013

După intrarea economiei în recesiune în 2008 T4, intrările de capitaluri private au scăzut dramatic. Deficitul contului curent a scăzut în 2009 cu 7,4 pp față de 2008. În următorii 3 ani deficitul contului curent a fost relativ stabil la o medie de 4,5 la sută din PIB. Evoluția anuală a deficitului contului curent, a economisirilor totale și a investițiilor totale sunt prezentate în Fig. 1 și Fig.2 și în Anexă (sursa pentru Fig.1.-Fig.4 este cea menționată pentru Tabelului 1).

Tabelul 1: Economisirile și investițiile sectorului public și ale sectorului privat (% din PIB)

	St-It (contul curent)	Sg-Ig	Sp-Ip	St	It	Sg	Ig	Sp	Ip
Medie 1997-2000	-5,1	-4,2	-0,9	13,2	18,3	-1,5	2,7	14,7	15,6
Medie 2001-2004	-5,7	-2,1	-3,7	16,7	22,5	1,3	3,3	15,4	19,1
Medie 2005-2008	-11,0	-3,0	-8,0	17,0	28,0	2,5	5,5	14,5	22,5
Medie 2009-2012	-4,4	-6,1	1,7	21,6	25,9	-0,6	5,5	22,1	20,4
2013*	-0,6	-0,9	0,3	22,9	23,5	2,6	3,4	20,3	20,0

Sursa: Estimările autorului pe baza datelor de la Eurostat și de la Banca Națională a României. \* primele trei trimestre. Notă: În acest tabel, simbolurile au următoarele semnificații: S = economisiri; I = investiții; indicele p indică sectorul privat; indicele g indică sectorul bugetar; indicele t indică ansamblul economiei.

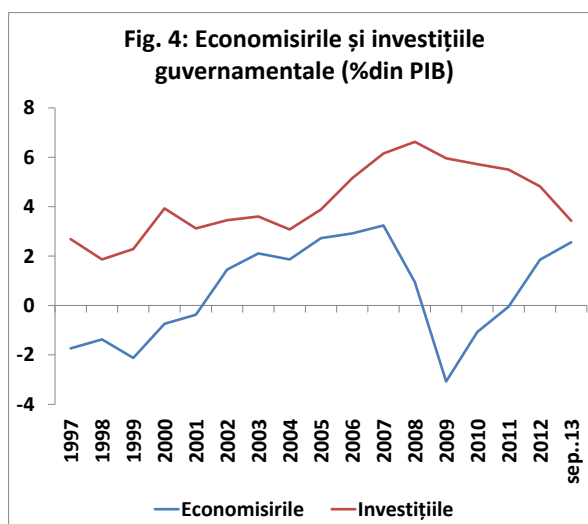
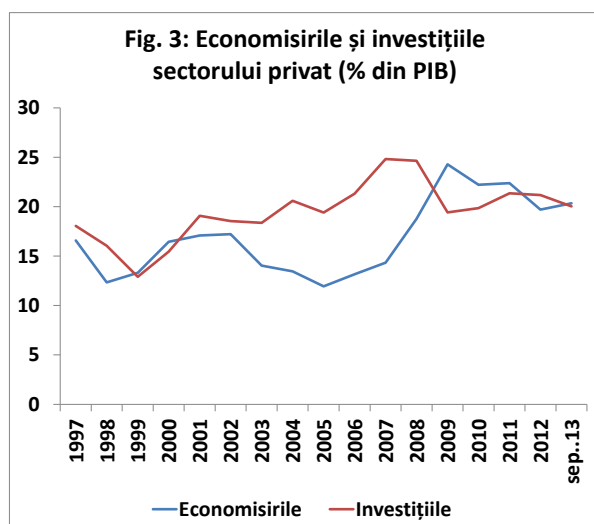
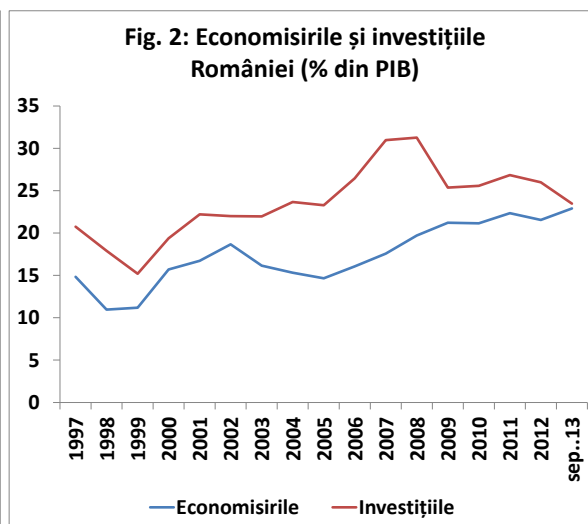
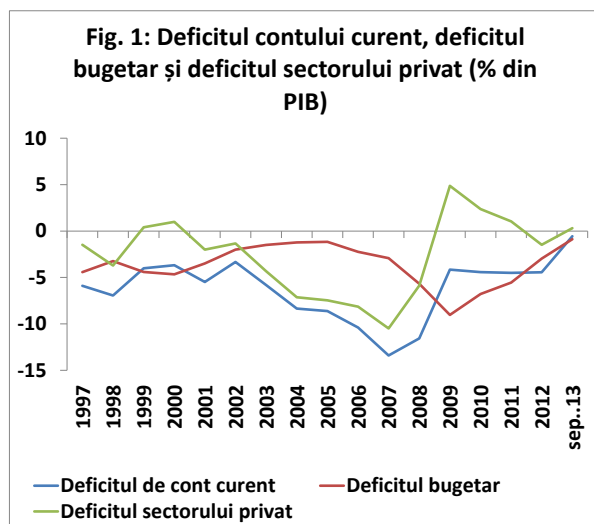
Ajustările menționate ale contului curent au fost determinate de schimbările în comportamentele agenților economici induse de criza economică. Aceste comportamente permit evidențierea clară a prezenței celor trei cercuri vicioase.

**Cercul vicios al economisirii.** Confruntat cu scăderea intrărilor de capitaluri, sectorul privat a crescut semnificativ economisirile și a redus mult investițiile (Fig. 3). De la un deficit de aproape 5 la sută din PIB în 2008, sectorului privat s-a mutat la un surplus de aproape 5 la sută în 2009. Față de anul 2008, în perioada 2009-2012, economisirile au crescut de la 18,8 la sută în PIB la o medie de 22,1 la sută din PIB, iar investițiile au scăzut de la 24 ,6 la sută din PIB la o medie de 20,4 la sută din PIB (Tabelul 1).

Data fiind reducerea finanțării externe, dacă ar fi putut crește mai mult economisirile, sectorul privat și-ar fi putut permite să reducă mai puțin investițiile. Dar economisirile au rămas la niveluri relativ joase din cauza cercului vicios al economisirilor care a fost permanent activ începând din 1990. Consecința a fost o creștere economică relativ mică și mai puține locuri de muncă.

În perioada 1997-2012, ponderea economisirilor private în PIB a fost de 16,9 la sută, în timp ce ponderea investițiilor private a fost de 19,5 la sută din PIB. Ambele niveluri sunt relativ

mici comparativ cu alte țări. Diferența medie de 2,6 la sută din PIB a fost finanțată din împrumuturi externe. În concluzie, sectorul privat și-a redus drastic investițiile pentru a le aduce sub nivelurile economisirilor, care deși au crescut, au rămas totuși la niveluri relativ joase, din cauza cercului vicios al economisirii. Surplusul de conomisiri a fost probabil utilizat în bună măsură pentru reducerea datoriei externe.



Sectorul public nu a reușit să facă ajustări la fel de profunde și rapide ca sectorul privat (Fig.4 și Tabelul 1). Totuși, sectorul public a reușit să reducă deficitul bugetar de la 9 la sută din PIB în 2009, la 3 la sută din PIB în 2012. Analizată pe componente, această realizare pare mai puțin spectaculoasă. Față de anul 2008, în perioada 2009-2012, economisirile guvernamentale au scăzut de la 0,9 la sută din PIB (3,2 la sută din PIB în 2007) la o medie de -0,6 la sută din PIB, iar investițiile au scăzut de la 6,6 la sută din PIB la o medie de 5,5 la sută din PIB. La deficitul mediu de cont curent de 4,4 la sută din PIB din perioada 2009-2012, sectorul guvernamental a contribuit cu un deficit bugetar mediu de 6,1 la sută din PIB, iar sectorul privat cu un surplus mediu de 1,7 la sută din PIB.

**Cercul vicios al politicii fiscale.** Spargerea cercului vicios al politicii fiscale cerea reducerea deficitului prin raționalizarea cheltuielilor. Raționalizarea cheltuielilor cu consumul

gubernamental ar fi redus risipa și ar fi mărit economisirile în sectorul bugetar. Raționalizarea cheltuielilor de capital ar fi dus la creșterea eficienței investițiilor publice, ceea ce ar fi generat creștere economică și locuri de muncă. Raționalizările ar fi permis ca deficite bugetare mai mici să rezulte într-o creștere economică mai mare și în mai multe locuri de muncă.

Echilibrul politic din 2009 a făcut ca guvernul să fie format în principal de coaliția dintre PSD și PDL. În această formulă, raționalizarea cheltuielilor publice, în special a celor de asigurări sociale și a celor de asistență socială nu a fost posibilă. Pur și simplu, s-a pierdut timpul.

În fața pericolului iminent al colapsului sectorului public și cu un nou echilibru politic, în 2010 noul guvern a decis tăierea salariilor și a sporurilor la salarii în sectorul public. Pierderea momentului în 2009 a făcut ca aceste ajustări să nu fie raționalizări, ci tăieri fortuite ale cheltuielilor de natură salarială.

Mai mult, acestea nu au fost suficiente și a fost nevoie de creșterea TVA cu 5 puncte procentuale, la 24 la sută. Deși au ajutat enorm România pe termen scurt, măsurile luate în 2010 nu au reprezentat niciun progres în direcția spargerii cercului vicios al politicii fiscale, pe care intrarea economie în recesiune l-a făcut mai evident.

**Cercul vicios al economiei informale.** Revigorarea cercului vicios la politicii fiscale a fost suficientă pentru a activa cercul vicios al economiei informale. Ca și în alte perioade, și în perioada 2009-2012, economisirile generate de firme prin restructurare au fost mutate în sectorul public prin creșterea impozitelor. În final, această politică a împins multe firme să migreze în sectorul economiei informale. O metodă simplă<sup>6</sup> de a surprinde această migrare este calcularea indicelui de eficiență a colectării unor impozite<sup>7</sup>.

Indicele de eficiență a colectării veniturilor din TVA a scăzut de la 0,64 în 2008 la 0,57 în 2012, iar indicele de eficiență a colectării impozitelor pe profit a scăzut de la 0,32 în 2008 la 0,21 în 2012<sup>8</sup>. Scăderile menționate au apărut în ciuda eforturilor de reorganizare a ANAF și a creșterii efortului acestei instituții de a colecta impozitele. În fapt, eficiența acestei instituții cred că a crescut, dar eforturile sale crescute au fost mai mult decât compensate de acea îngustare a bazei de impozitare care a fost generată de migrarea firmelor în sectorul economiei informale.

#### *4. Ce ar trebui făcut*

Este relevant pentru această discuție că după ce deficitul contului curent s-a ajustat masiv în 2009, ajustările subsecvente au fost relativ mici. În perioada 2010-2012, deficitul mediu al contului curent s-a plasat între 4,2 și 4,5 la sută din PIB. Această plafonare a deficitului de

---

<sup>6</sup> Metoda care arată cel mai bine migrarea firmelor în sectorul economiei informale este cea prezentată în Croitoru și Târhoacă (1999). Calculele bazate pe acea metodă vor fi prezentate într-o lucrare ulterioară.

<sup>7</sup> Indicele de eficiență a colectării impozitelor se definește prin intermediul raportului dintre rata implicită de impozitare (definită ca raport între veniturile efectiv colectate pentru un anumit tip de impozit și baza macroeconomică de impozitare corespunzătoare) și rata legală de impozitare (vezi Consiliul Fiscal, Raport Anual 2012, p. 26)

<sup>8</sup> Consiliul Fiscal, Raport Anual 2012, p. 27 și 30.

cont curent a apărut deoarece reducerea de 3,8 puncte procentuale a deficitului bugetar în perioada 2010-2012 a fost aproape compensată de surplusuri ale sectorului privat. Surplusurile anuale ale sectorului privat au scăzut gradual de la 4,9 procente din PIB în 2009 la -1,5 procente din PIB în 2012.

Totuși, în 2013, conform datelor preliminare, deficitul de cont curent s-a redus la aproape 1 la sută din PIB, în special sub influența revenirii pe surplus a sectorului privat. Datele preliminare susțin ideea că revenirea pe surplus a sectorului privat s-a realizat atât prin reducerea ponderii investițiilor private în PIB cât și prin creșterea ponderii economisirilor private în PIB (Fig. 3 și Anexă).

Reducerea deficitului de cont curent la aproape 1 la sută din PIB generează întrebări legate de profilul politicii fiscale pentru anul 2014. De exemplu, dacă sectorul privat are surplus și deficitul de cont curent este la un minim în ultimii 25 de ani, de ce să creștem impozitele pentru a reduce deficitul bugetar? Nu ar fi mai bine să creștem deficitul bugetar, fără a împovăra firmele cu impozite mai mari, care le confiscă economisirile rezultate în urma restructurării?

Se pot aduce câteva argumente solide pentru care creșterea deficitului bugetar nu este acceptabilă.

Unu, creșterea deficitului bugetar nu este de dorit atât timp cât poziția investițională netă a României este de aproximativ -65 la sută din PIB, reflectând îndatorarea înaltă în monedă străină a României. În ultimii 24 de ani, contul curent a fost permanent în deficit, ceea ce a dus la gradul înalt de îndatorare. Reducerea deficitelor de cont curent devine astfel necesară, iar reducerea deficitului bugetar este o soluție, dacă se are în vedere că reluarea creșterii economice la rate mai înalte va însemna mutarea sectorului privat de la surplusuri externe la deficite externe.

Doi, datoria publică atinge aproape de 40 la sută din PIB, ceea ce înseamnă că deficite bugetare mai mari ne-ar apropia de o limită pe care investitorii străini nu o tolerează.

Trei, mitul finanțării perpetue nu funcționează. În anumite condiții, trecerea de la finanțarea deficitului bugetar de către piață la nefinanțarea lui se poate face brusc (vezi, de exemplu, cazul Greciei), astfel încât este prudent ca deficitul de finanțare al guvernului să fie întotdeauna mic.

În sfârșit, chiar dacă am ignora toate argumentele de mai sus, creșterea deficitului bugetar nu este de dorit atât timp cât resursele se risipesc pe scheme de securitate socială nesustenabile, pe programe de asistență socială încă deficitare și pe proiecte publice ce aduc venituri mici. Toate aceste trăsături ale cheltuirii banului public vor fi accentuate dacă deficitul crește, ducând, în final, la noi creșteri de impozite.

În același timp, așa cum am argumentat din nou aici, nu orice reducere a deficitului bugetar este dezirabilă. Concluzia pe care am scris-o în 1999 rămâne perfect valabilă și astăzi: "atât timp cât creșterea impozitelor rămâne principala soluție pentru controlarea deficitului bugetar,

economia informală va continua să expandeze, colectarea impozitelor va rămâne joasă și problemele fiscale vor fi agravate în continuare.”

Soluția viabilă pentru menținerea la niveluri sustenabile a deficitului bugetar este raționalizarea cheltuielilor guvernamentale. Ea ar trebui să ducă la creșterea mai înceată a transferurilor comparativ cu creșterea cheltuielilor cu investițiile în infrastructură. Creșterea mai înceată a transferurilor ar contribui la sporirea economisirilor guvernamentale, ceea ce ar permite reducerea deficitului bugetului asigurărilor sociale și, astfel, a datoriei publice. Investițiile în infrastructură ar permite creșterea PIB și a productivității în sectorul privat. În final, raționalizarea cheltuielilor publice ar permite ca o creștere economică relativ înaltă să fie acompaniată de un deficit de cont curent relativ mai mic.



Anexă: Economisirile și investițiile anuale ale sectorul public și ale sectorul privat (pocente din PIB)

	St-It (contul curent)	Sg-Ig	Sp-Ip	St	It	Sg	Ig	Sp	Ip
1997	-5,9	-4,4	-1,5	14,8	20,7	-1,7	2,7	16,6	18,1
1998	-6,9	-3,2	-3,7	11,0	17,9	-1,4	1,9	12,3	16,0
1999	-4,0	-4,4	0,4	11,2	15,2	-2,1	2,3	13,3	12,9
2000	-3,7	-4,7	1,0	15,7	19,4	-0,7	3,9	16,4	15,4
2001	-5,5	-3,5	-2,0	16,7	22,2	-0,4	3,1	17,1	19,1
2002	-3,3	-2,0	-1,3	18,7	22,0	1,5	3,5	17,2	18,5
2003	-5,8	-1,5	-4,3	16,1	22,0	2,1	3,6	14,0	18,4
2004	-8,4	-1,2	-7,1	15,3	23,7	1,9	3,1	13,5	20,6
2005	-8,6	-1,2	-7,5	14,7	23,3	2,7	3,9	11,9	19,4
2006	-10,4	-2,2	-8,2	16,1	26,5	2,9	5,2	13,2	21,3
2007	-13,4	-2,9	-10,5	17,6	31,0	3,2	6,2	14,3	24,8
2008	-11,6	-5,7	-5,9	19,7	31,3	0,9	6,6	18,8	24,6
2009	-4,2	-9,0	4,9	21,2	25,4	-3,1	6,0	24,3	19,4
2010	-4,4	-6,8	2,4	21,2	25,6	-1,1	5,7	22,2	19,8
2011	-4,5	-5,5	1,0	22,3	26,8	0,0	5,5	22,4	21,3
2012	-4,4	-3,0	-1,5	21,5	26,0	1,9	4,8	19,7	21,2
2013*	-0,6	-0,9	0,3	22,9	23,5	2,6	3,4	20,3	20,0

*Sursa:* Estimările autorului pe baza datelor de la Eurostat și de la Banca Națională a României. \* primele trei trimestre. *Notă:* În acest tabel, simbolurile au următoarele semnificații: S = economisiri; I = investiții; indicele p indică sectorul privat; indicele g indică sectorul bugetar; indicele t indică ansamblul economiei.

## Bibliografie

Lucian, Croitoru și Cornel Târhoacă (1999), „Fiscal Policy in Romania: Three Vicious Circle of the Romanian Economy”, in <http://pdc.ceu.hu/archive/00001042/01/8.pdf> sau în D. Dăianu și C. Ruhl (ed.) (1999), „Economic Transition in Romania: Past, Present and Future”, Proceedings of the conference *Romania 2000. 10 Years of Transition-Past, Present and Future*, October 21<sup>st</sup> – 22<sup>nd</sup>, The World Bank and The Romanian Center for Economic Policies.

Consiliul Fiscal (2012), „Raport Anual 2012,,.