



Deficitul acut de *spațiu fiscal* este tot mai periculos

Inițial am vrut să parafrazez numele unui roman faimos al lui Marcel Proust, să scriu „În căutarea *spațiului fiscal* pierdut”. Dar am realizat că merg prea departe, deoarece România a avut aproape constant o problemă fiscală/bugetară privind deficitele. Dar starea finanțelor publice este tare complicată acum.

Să luăm mersul deficitelor. A avut loc o ajustare bugetară majoră între 2012-2015, fie ea costisitoare socialmente și nu numai (a alimentat probabil înclinația de plecare din țară), deficitul bugetului consolidat ajungând la sub 1% din PIB în 2015. Această corecție s-a văzut în deficitul de cont curent ce a gravitat în jur de 1% din PIB către finele perioadei. Tendința a fost însă inversată după 2015, când s-a intrat într-o suită de reduceri de taxe și impozite, care a adus veniturile fiscale la minim istoric, la sub 26% din PIB în 2018 (cu CAS nivelul se menține peste 26%). Fără a fi un „paradis fiscal” precum Irlanda, Romania a ajuns penultima în UE ca nivel al veniturilor fiscale. De remarcat că în UE media veniturilor fiscale este de 39-40% din PIB, în timp ce în economii emergente din Est (cu care ne comparăm îndeobște) trece de 34-35% din PIB!!

Veniturile fiscale au mers în jos prin omisiune și comisiune. Prin decizii publice care au schimbat regimul fiscal, o poziție îmbrățișată de cam tot spectrul politic; unele partide fiindcă au văzut astfel o reparație socială pentru austeritatea aplicată după 2010; alte partide deoarece cred în încasări superioare la impozite inferioare (teză adesea invalidată de realitate). Prin omisiune, afirm, întrucât s-a neglijat nevoia de a spori transparența, gradul de conformare la plăți, astfel încât să se colecteze mai mult. Nu numai că s-a renunțat în mod inexplicabil la o reformă serioasă a ANAF, dar nu au existat preocupări sistematice de creștere a colectării. Datele Eurostat arată, de pildă, că în ce privește TVA, România are cel mai înalt grad de neconformare – 36% în 2018. În Polonia și Bulgaria, două țări în care a avut loc o reformă a administrațiilor fiscale, gradul de conformare s-a ameliorat în mod remarcabil; în Bulgaria neconformarea a ajuns la 12% în 2018, de la 22% în 2014; în Polonia a ajuns la 14% în 2018, de la 24% în 2014.

În timp ce s-a acceptat o scădere a veniturilor fiscale, numai parțial compensată de absorbție de fonduri europene, au crescut presiunile pe buget prin creșterea veniturilor/salariilor. De aici a rezultat un spațiu fiscal tot mai mic, încordarea teribilă a bugetului public.

O creștere de venituri (salarii) era inevitabilă pentru a atenua exodul de capital uman, emigrația. Dar o asemenea politică, dacă nu este însoțită de grija pentru creșterea veniturilor fiscale, primejduiește echilibrul macro. Iar creșterea veniturilor în sectorul bugetar a dezechilibrat relația cu salariile în sectorul privat; a devenit tot mai atractiv pentru numeroși cetățeni să se angajeze la stat, în pofida accentuării deficitului de forță de muncă în arii largi din economie.

În ultimii ani deficitul bugetar (*cash* sau ESA) nu a trecut de 3% din PIB, cel structural fiind ceva mai mare. Dar aceasta s-a realizat printr-o amputare severă a cheltuielilor cu investiții publice; acestea din urmă au ajuns în 2018 la 2,6% din PIB. Am ajuns în eșalonul țărilor cu cele mai mici investiții publice ca pondere în PIB. Dar acest eșalon este format din state cu economii dezvoltate, care au infrastructură bună. Economii emergente cu care are sens să ne comparăm (țările baltice, Ungaria, Polonia, Cehia) alocă în medie pentru investiții publice cca 4% din PIB. Nu numai că nivelul de 2,6% indică subfinanțarea cronică a infrastructurii în România, dar și modul în care s-a ieșit la liman pentru a se evita intrarea în procedura de deficit excesiv: prin tăiere de investiții publice în ultimii ani. Este un mare semn de întrebare dacă se poate continua cu acest *pattern* de ajustare a structurii cheltuielilor pentru respectarea nivelului de 3%; fiindcă suntem la un „prag de suferință” pentru economie.

Noua lege a pensiilor ar avea un impact mai mult decât sever asupra bugetului public; aplicarea ei ar însemna plusuri de 0,7% din PIB în 2020, 2,7% din PIB în 2021 și 3,7% din PIB în 2022. Avem de-a face cu un non-starter dacă nu se vor găsi modalități de a o face suportabilă pentru bugetul public. Nu puțini (mai ales politicieni) notează nivelul relativ scăzut al cheltuielilor sociale în România ca pondere în PIB față de alte state din UE, ceea ce este adevărat. Dar se omite aici să se spună că nivelul veniturilor fiscale la noi este penultimul în UE. Nevoile sunt mari social și economic, dar pentru a le acoperi ai nevoie de venituri adecvate la buget.

Din această perspectivă este de judecat deficitul acut de spațiu fiscal; adică:

- Scădere sensibilă de venituri fiscale în ultimii ani, care au ajuns la sub 26% din PIB;
- Creștere de venituri/salarii care a mărit deficitul bugetar după 2015 la cca 3% din PIB;
- Presiuni în plus, noua lege a pensiilor, care adaugă procente bune de PIB la deficitul bugetar de 3% din 2018; fără corecții în următorii ani, deficitul ar exploda spre 7% din PIB. Dar nu se poate ajunge practic la un asemenea deficit fiindcă piețele nu vor accepta așa ceva;
- Economia autohtonă va încetini în mod inevitabil; pe de o parte, se epuizează pistoane de creștere economică prevalent prin consum, pe de altă parte are loc o deteriorare a mediului internațional, care afectează exporturile României și poate complica mult finanțarea deficitelor.

Intervine deci o perspectivă a echilibrelor externe în judecarea nevoii acute de spațiu fiscal. Suntem singura economie din regiune ce are un deficit de cont curent în creștere în ultimii ani, cu deteriorare a structurii de finanțare; deficitul de cont curent a ajuns la 4,7% din PIB în 2018, iar în 2019 va

depăși probabil 5,4% din PIB. Finanțarea prin investiții externe directe a fost puțin peste 50% din PIB anul trecut. Nu este o situație analogă cu cea din anii 2007-2008 (cu deficite de cont curent de peste 12% din PIB), dar situația ne singularizează în regiune și mediul extern se strică. Mai concret, și este de repetat:

- Avem „deficite gemene”, cu cele externe în creștere;
- Avem venituri fiscale foarte mici, un handicap mare dacă o corecție este inevitabilă;
- Sunt presiuni suplimentare pe cheltuieli bugetare (noua lege a pensiilor), în condițiile în care cheltuielile sociale se ridică la peste 75% din veniturile fiscale.

Concluzie: deteriorarea mediului economic internațional ne prinde descoperiți, în sensul unui deficit mare de spațiu fiscal.

Deficitul de spațiu fiscal este interpretabil și prin prisma *policy-mix*-ului suboptim, a posibilității de a amortiza șocuri adverse. Efecte ale încetirii economice pot fi combătute dacă există spațiu fiscal, ce pune la lucru stabilizatorii automați; nu este cazul la noi. Lipsa spațiului fiscal combinată cu dezechilibre externe formează o situație și mai complicată. Pentru a combate efecte recesioniste, BNR nu ar putea relaxa politica monetară (cum fac alte bănci centrale) fiindcă ar invita atacuri pe leu; ar fi inflamată inflația și pe canalul cursului. Nici nu are sens să întărească politica monetară acum, având în vedere posibile intrări de *hot money* și accentuarea dezechilibrului extern. Politici monetare mai acomodative în Europa (peste Ocean) ne ajută prin prisma diferențialelor de rate pe piețe, dar nu ne rezolvă problemele. Avem nevoie de consolidare a bugetului public fiindcă nori cenușii se înmulțesc în economia globală. Că această consolidare trebuia să aibă loc sub auspiciile nefavorabile (efecte ale războiului valutar, conflictelor comerciale, *slowdown*-ului global) nu este o neșansă „venită din cer”; plătim pentru miopie și unilateralism în construcția politicilor macro, chiar dacă exodul de capital uman a obligat la creșteri de salarii.

Ce este de făcut? Sunt câteva trasee de acțiune posibile, care trec dincolo de filosofii de politică economică. Astfel:

- Proiectul de buget pe 2020 este bine să arate că se înțelege situația, că nu se poate merge la nesfârșit cu reducerea investițiilor publice ca pondere în PIB;
- Trebuie să fie crescute veniturile fiscale/bugetare: transparență mai mare, reforma ANAF redemarată, eliminarea excepțiilor, regim adecvat de royalties, pedepse severe pentru cei care evită fiscal prin tot felul de tertipuri;
- Renunțarea la noi reduceri de taxe și impozite; evitarea de „experimente” precum OUG nr. 114;
- Stoparea promisiunilor ce creează așteptări nerealiste cetățenilor!;
- Aplicarea noii legi a pensiilor să țină cont de spațiul fiscal existent; este de avut în vedere un interval corespunzător de ani;
- Să se amâne noi creșteri de venituri/salarii;
- Restructurarea aparatului de stat;
- Să încercăm aplicarea „regulii de aur” (*golden rule*) care poate scuti de co-finanțare proiecte finanțate din resurse ale bugetului comun și validate de Comisia Europeană ca servind

concomitent nevoi naționale și nevoi ale UE; este vorba de proiecte investiționale clare, de necontestat;

- Măsuri de sprijinire a exporturilor, a producției interne (alimente), altele decât prin cursul de schimb (nevoia de spațiu fiscal).

Unii ar putea invoca datoria publică de cca 35% din PIB (față de o medie de cca 80%). Această datorie poate, însă, crește rapid dacă piețele pierd încrederea în capacitatea de a controla deficitele. Proiectul bugetului pentru 2020 trebuie să semnalizeze înțelegerea situației interne, a contextului internațional. Celor ce neagă realitatea să li se reamintească experiența corecției macroeconomice de acum câțiva ani. În 2008, nu nivelul datoriei publice era problema, ci cel al deficitului bugetar structural, al deficitelor externe. Este drept că în lumea experților se discută despre faptul că „deficitul structural” pe baza căruia se estimează *gap*-ul de producție (*output gap*) este o mărime neobservabilă, că regulile fiscale au nevoie de simplificări și corecții pentru a se evita prociclicitatea și a concilia sustenabilitatea finanțelor publice cu stabilitatea economică, dar problema bugetară în cazul României nu este legată de rafinamente tehnice; lucrurile sunt evidente.

Pentru o economie emergentă, ce prin definiție nu poate practica politici neconvenționale (banca sa centrală nefiind emitent de monedă de rezervă) deficite mari/excesive invită necazuri mari!

Deficitul acut de spațiu fiscal devine tot mai periculos și este o urgență a politicii fiscal/bugetare în România; nu este ideea fixă a cuiva!!

P.S. O analiză recentă a FMI privind economia românească vorbește despre o „supraevaluare” a leului de cca 10%. Este surprinzătoare această apreciere din cel puțin două rațiuni. Într-o economie internațională în care mișcările de capital adesea copleșesc fluxurile comerciale ca influență, o judecare a nivelului de echilibru a unui curs de schimb este cu imprecizii mari. Și să înțelegem că BNR ar trebui să încerce să deprecieze cursul către un prezumat nivel de echilibru? Dar cum ar putea face așa ceva fără relaxarea politicii monetare? Si nu ar declanșa o asemenea relaxare o criză a leului dacă avem în vedere inclusiv *stance*-ul actual al politicii bugetare? Nu ar crește așteptările inflaționiste totodată? *Cui prodest* deci această judecată privind cursul de schimb? Dacă raportul nu făcea referire la „supraevaluarea leului” era bine; cum spune o vorbă veche, „filosof rămânea”. Protejarea leului are nevoie, în principal, de o corecție pe latura bugetară și dacă vor exista presiuni serioase pe piața valutară și întărirea politicii monetare va intra în rol.

Daniel DĂIANU

Președintele Consiliului Fiscal