

Guvernanța fiscală la nivel european. Implicații pentru România

Bogdan Dumitrescu

Șef serviciu Consiliul fiscal

Conferința Guvernanța economică în UE și reforma UEM

10 martie 2016

1. Guvernanța fiscală

Ce este guvernanta fiscală?

Guvernanta fiscală este reprezentată de acele reguli, reglementări și proceduri care influențează modul în care politica bugetară este planificată, aprobată, condusă și monitorizată.

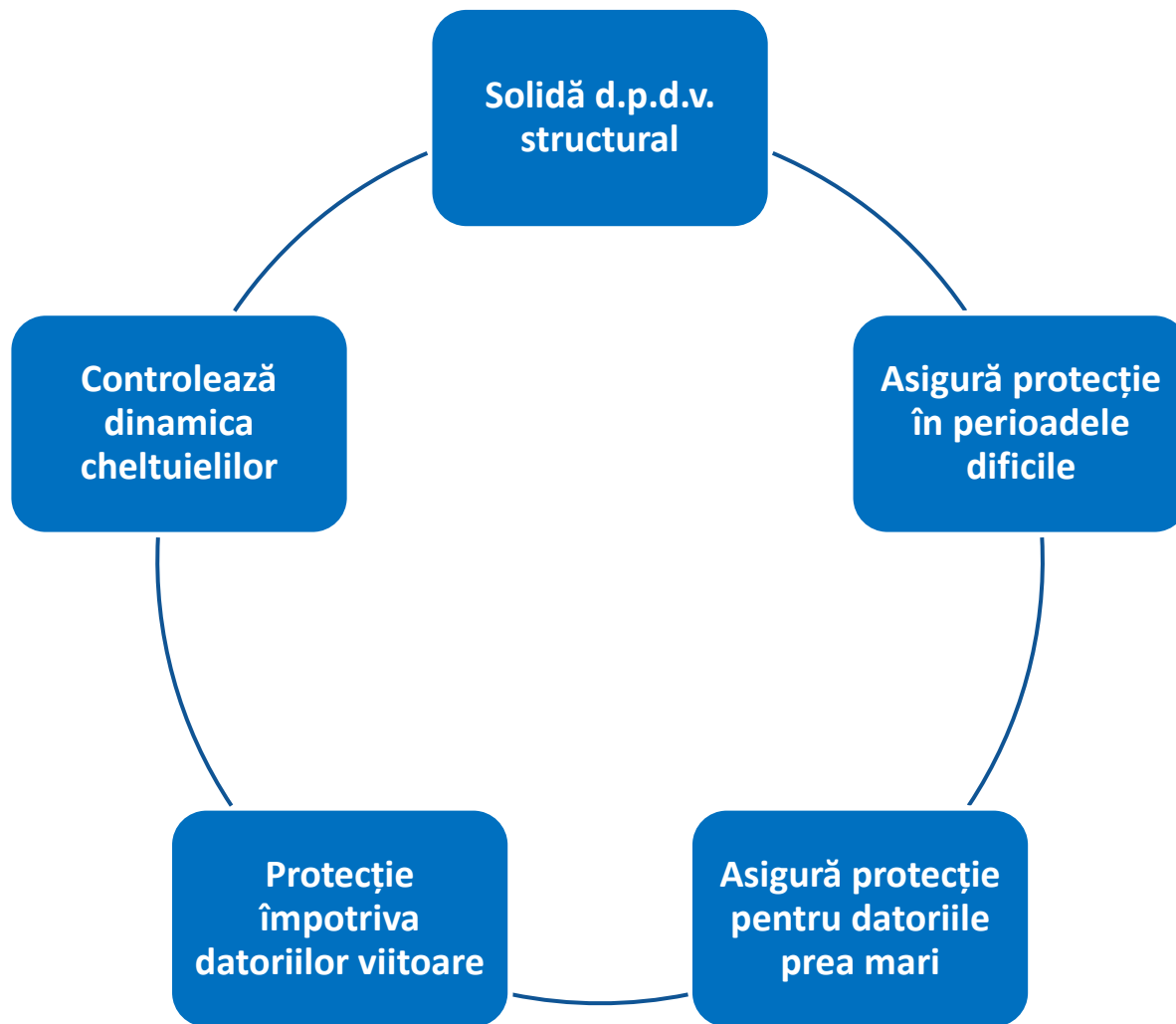
Componentele guvernantei fiscale:

- Reguli fiscale numerice;
- Instituții fiscale independente;
- Cadre bugetare pe termen mediu.

Care sunt obiectivele guvernantei fiscale?

- Atingerea unor poziții bugetare solide prin înlăturarea tendinței de a adopta politici fiscale nesustenabile care conduc la deficite mari și la creșterea datoriei (engl. *deficit bias*);
- Reducerea pro-ciclicității politicilor fiscale;
- Îmbunătățirea eficienței cheltuielilor publice.

Ce este o politică fiscală prudentă?



2. Guvernanța fiscală la nivel european

Politica fiscală în contextul Uniunii Europene

- Uniunea Monetară și Economică (zona euro) este un model unic de integrare economică, având doar politică monetară comună, fără uniune fiscală.
- Uniunile monetare de succes în istorie sunt cele care au combinat uniunea monetară cu cea fiscală (ex.: SUA, Canada, Germania și Elveția).
- Între statele membre UE nu există transferuri fiscale atunci când apar șocuri asimetrice, iar mobilitatea și flexibilitatea forței de muncă sunt reduse comparativ cu SUA sau Canada.
- Statele membre UE sunt eterogene (dezvoltare economică și competitivitate).
- Criza datoriilor suverane din zona euro a impulsionat și coordonarea politicilor fiscale în UE.

Reglementări UE în domeniul politicii fiscale. Scurt istoric

- **1992: Tratatul de la Maastricht**
 - Reguli pentru adoptarea euro;
 - Limite pentru deficit (3% din PIB) și datoria publică (60% din PIB);
- **1997: Pactul de Stabilitate și Creștere (PSC)**
 - Bază legislativă - Tratatul privind Funcționarea Uniunii Europene, articolele 121 (*brațul preventiv*) și 126 (*brațul corectiv*);
 - Limite pentru deficit și datorie – cele stabilite prin *Tratatul de la Maastricht*;
- **2005: Pactul de Stabilitate și Creștere – prima revizuire**
 - Luarea în considerare a *circumstanțelor economice speciale* și a caracteristicilor *specifice fiecărei țări*;
 - Modificări atât pe partea preventivă, cât și pe cea corectivă;
- **2011: Pactul de Stabilitate și Creștere – a doua revizuire**
 - Pachetul de șase măsuri legislative privind guvernarea economică (*Six Pack*);
- **2013: Tratatul privind Stabilitatea, Coordonarea și Guvernarea în cadrul Uniunii Economice și Monetare (TSCG) – Compactul fiscal**
 - Obligă părțile contractante să respecte convergența către OTM specific fiecărei țări, cu o limită a deficitului structural mai mică de 0,5% din PIB, respectiv 1% pentru statele membre cu o datorie publică semnificativ sub 60% din PIB;
- **2013: Pachetul de două regulamente privind guvernarea economică (*Two Pack*)**
 - Se aplică numai statelor din zona euro (coordonare economică și noi instrumente de monitorizare);
- **2015: O nouă flexibilitate pentru Pactul de Stabilitate și Creștere**
 - Cum se vor aplica regulile pentru a crea legături între reformele structurale, investiții și responsabilitate fiscală.

Semestrul European: calendar european de coordonare a politicilor economice (*Six Pack*, *Two Pack* și Compactul fiscal). Primul Semestru European – 2011.

Brațul preventiv al PSC

Scop

Statele membre adoptă politici fiscale prudente pe termen mediu

Baza legislativă

Art. 121 TFEU, Reglementarea 1466/97

Obiectiv

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

Operaționalizare

Obiective bugetare pe termen mediu (MTO)

Cerințe

La MTO sau pe traiectoria către MTO

Evaluare

Deficitul structural + criteriul cheltuielilor

Proces

Semestrul European; Programele Naționale de Stabilitate și Convergență

Aplicare

Procedura de deviere semnificativă

Obiectivul bugetar pe termen mediu (MTO)

Ținte privind soldul bugetar specifice pentru fiecare țară

Definite în termeni structurali.

Cerințe (Reglementarea 1466/97)

- (i) Marjă de siguranță pentru încadrarea în limita de 3% din PIB pentru deficitul efectiv → perioade dificile
- (ii) Sustenabilitatea finanțelor publice → datorii și angajamente viitoare
- (iii) Spațiu pentru stabilizare pe perioada ciclului

Limite

- TSCG: -0,5% (exceptând cazurile în care datoria publică este cu mult sub 60% din PIB și riscurile de sustenabilitate sunt scăzute).

Conformare

- Atingerea MTO sau menținerea pe traiectoria de ajustare.
- Ajustări anuale mai mari în perioadele bune și mai mici în cele dificile.

Reguli pentru cheltuielile totale

Reguli ce limitează creșterea anuală netă a cheltuielilor

Creșterea netă a cheltuielilor = Δ total cheltuieli – măsuri discreționare în privința veniturilor.

Cerințe (Reglementare 1466/97)

- Pentru statele membre **afiate la MTO**, creșterea netă a cheltuielilor nu trebuie să depășească creșterea PIB potențial pe termen mediu.
- Pentru statele membre care **nu se află la MTO**, creșterea netă a cheltuielilor trebuie să fie mai mică.

Obiective

- Asigurarea unei finanțări adecvate pentru creșterile de cheltuieli.

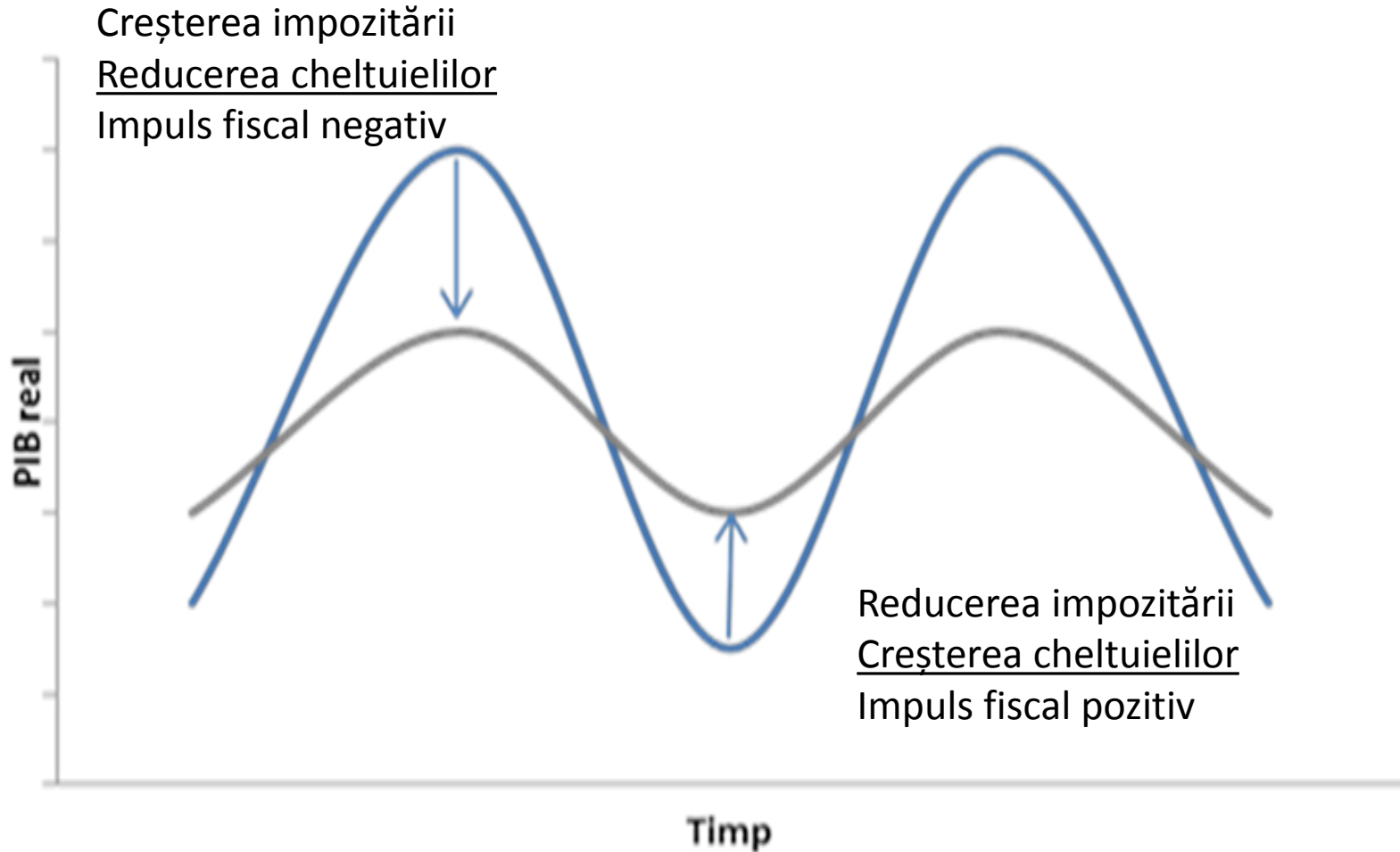
Proces

- Creșterea netă a cheltuielilor este evaluată anual, o singură dată pentru toate statele membre și de două ori pentru statele din zona euro.

Deficitul bugetar ajustat ciclic și structural

- **Deficit bugetar efectiv = Componentă ciclică (stabilizatori automați) + deficit bugetar structural (politici discreționare)**
- Veniturile și cheltuielile bugetare au o serie de componente care sunt influențate de ciclul economic. Soldul bugetului contribuie prin fluctuațiile sale ciclice în mod automat în sensul „netezirii” fluctuațiilor în cererea agregată și pe această cale în ciclul economic.
- Componentele veniturilor și cheltuielilor bugetare care sunt influențate de ciclul economic acționează ca „stabilizatori automați” contribuind astfel la netezirea ciclului economic și scăderea volatilității PIB. Mecanismul funcționează cu atât mai bine cu cât sistemul de impozitare este mai progresiv.
- Soldul bugetar structural reprezintă poziția fiscală în momentul în care factorii de producție din economie sunt la nivelul lor „normal”, adică atunci când economia este la mijlocul distanței dintre un *boom* economic și o recesiune.
- Impactul ciclului economic asupra deficitului bugetar ciclic este determinat de *output-gap* și de elasticitățile veniturilor și cheltuielilor la modificarea volumului activității economice.

Rolul stabilizator al politicii fiscale (politica fiscală contraciclică)



Brațul corectiv al PSC

Scop

Corectarea deficitelor excesive

Baza legislativă

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

Obiective

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

Evaluare

Metodologia de acțiune eficientă (engl. *Effective action methodology*)

Proces

Procedura de deficit excesiv:
Deschidere – Monitorizare - Abrogare

Aplicare

Sanțiuni financiare pentru țările din zona euro.
Posibilitatea de suspendare a fondurilor de coeziune pentru statele membre.

Flexibilitate în Pactul de Stabilitate și Creștere

- Poziții comune agreeate la 30 noiembrie 2015; aprobat ECOFIN pe 12 februarie 2016.
- Elemente suplimentare, fără a înlocui sau schimba regulile din Pact.
- Domeniile către care sunt orientate noutățile:
 - Condiții pentru ciclicitate;
 - Reforme structurale;
 - Investiții.
- Sunt permise devieri temporare de la MTO sau de la calea de ajustare în vederea atingerii acestuia.

Flexibilitate în PSC - Condiții pentru ciclicitate (brațul preventiv – ajustare fiscală anuală către MTO)

		Ajustare fiscală anuală necesară	
	Condiții	Datoria publică \leq 60%, fără risc de sustenabilitate	Datoria publică $>$ 60% sau risc de sustenabilitate
Perioade dificile excepționale	Creștere reală < 0 sau <i>output gap</i> < -4	Nu sunt necesare ajustări.	
Perioade foarte dificile	$-4 \leq$ <i>output gap</i> < -3	0	0,25
Perioade dificile	$-3 \leq$ <i>output gap</i> $< -1,5$	0 dacă este o creștere sub potențial, 0,25 dacă este o creștere peste potențial	0,25 dacă este o creștere sub potențial, 0,5 dacă este o creștere peste potențial
Perioade normale	$-1,5 \leq$ <i>output gap</i> $< 1,5$	0,5	$> 0,5$
Perioade bune	<i>Output gap</i> $\geq 1,5$	$> 0,5$ dacă este o creștere sub potențial, $\geq 0,75$ dacă este o creștere peste potențial	$\geq 0,75$ dacă este o creștere sub potențial, ≥ 1 dacă este o creștere peste potențial

Notă: toate valorile sunt % PIB.

În România sunt în prezent condiții economice normale – nu este eligibilă pentru derogări!

Rezultate așteptate prin implementarea noilor tratate la nivel european

- Alocare bugetară mai responsabilă prin reguli mai bune și o mai bună aplicare a acestora;
- Supraveghere graduală (pentru statele din zona euro care au deficite sau datorii mari sau întâmpină dificultăți privind stabilitatea lor financiară) pentru a limita efectele de contagiune prin măsuri de prevenție și avertizare timpurie;
- Corectare din timp a dezechilibrelor macroeconomice prin extinderea monitorizării către politicile economice;
- Coordonare și îndrumare în timpul anului, pe baza unui calendar clar.

3. Implicații pentru România

România – cadrul fiscal general

- **Pactul de Stabilitate și Creștere**

- Deficit fiscal mai mic de 3% din PIB
- Obiectiv pe termen mediu (MTO) – deficit fiscal structural mai mic de 1% din PIB.

- **Cadrul fiscal național**

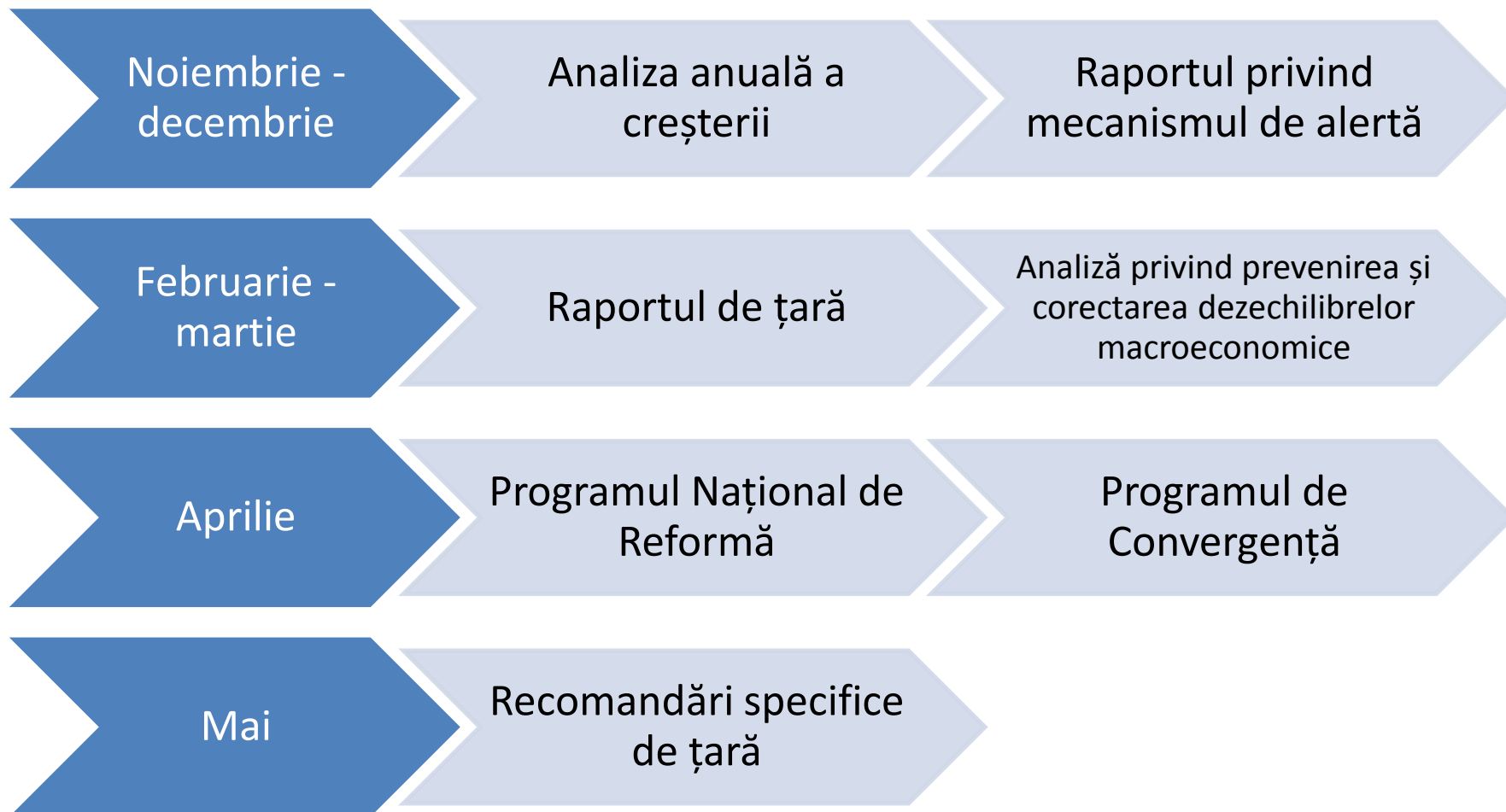
- Legea Responsabilității Fiscal Bugetare (LRFB) 69/2010, republicată în Monitorul Oficial, Partea I, 330/2015.
- Reguli fiscale naționale.

- **Compactul fiscal**

- Legea 83/2012 pentru ratificarea TSCG, publicată în Monitorul Oficial 410/2012.
- Prevederile acestuia (regula privind deficitul bugetar structural, constatarea situației de deviere de la aceasta și mecanismul de corecție automată în cazul unei devieri) au fost introduse în legislația națională prin amendarea LRFB în decembrie 2013 (printr-o lege de modificare - Legea nr. 377/2013, publicată în Monitorul Oficial al României nr. 826/23.12.2013).

Ciclul supravegherii economice europene

Semestrul European



Recomandările Comisiei Europene pentru România în 2015

Stabilitate macroeconomică

- Finalizarea programului de asistență financiară cu UE și FMI (2013-2015).

Politica bugetară și impozitarea

- Limitarea abaterii MTO în 2015, la maximum 0,25% din PIB și revenirea la MTO în 2016.
- Implementarea strategiei de respectare a obligațiilor fiscale și consolidarea sistemelor de control pentru a combate munca nedeclarată.
- Continuarea procesului de egalizare a vârstei de pensionare pentru bărbați și femei.

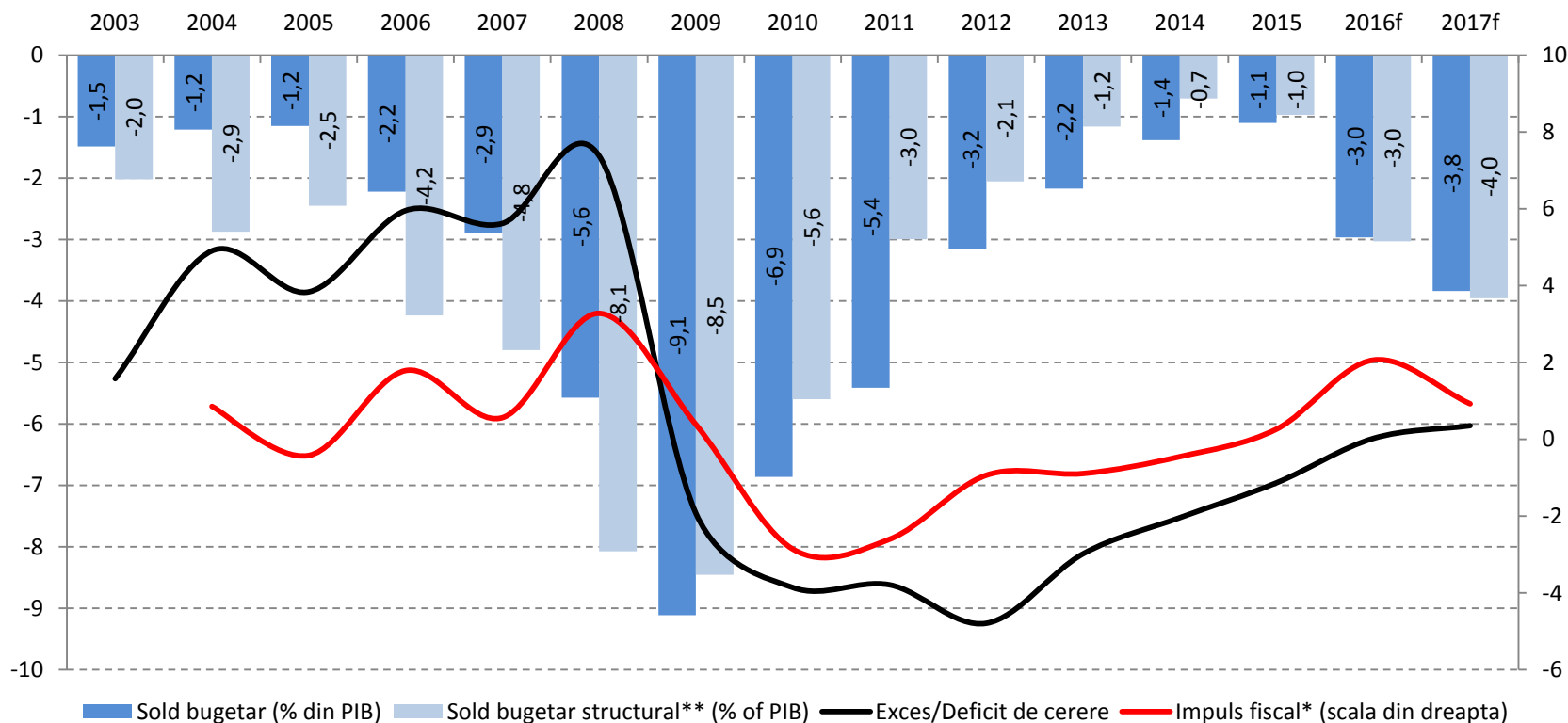
Companii de stat

- Adoptarea legii privind reforma guvernantei corporative a companiilor de stat.

Raportul de țară al Comisiei Europene pentru România (26 februarie 2016)

- România a înregistrat progrese limitate în abordarea recomandărilor specifice de țară (din mai 2015).
- România rămâne la obiectivul pe termen mediu în 2015, dar se preconizează să devieze semnificativ în 2016 și 2017.
- S-au înregistrat progrese limitate privind conformarea fiscală.
- Se așteaptă ca datoria publică să crească peste 40% în 2016-2017.
- O politică fiscală expansionistă într-un mediu de creștere economică puternică este o sursă de îngrijorare.
- Se așteaptă ca deficitul fiscal ca procent din PIB să crească mai mult decât triplu, în doar doi ani.
- Au fost înaintate Parlamentului amendamente la proiectul de lege privind reforma guvernantei corporative a întreprinderilor de stat, dar nu au fost încă discutate.
- Creșterea potențială este limitată de planificare ineficientă și lipsa de coordonare a investițiilor publice, cea mai mică rată de absorbție a fondurilor UE, un mediu de afaceri nefavorabil, o intensitate scăzută a cercetării și dezvoltării și amânarea reformelor structurale, inclusiv a întreprinderilor de stat.

Deficitul structural, impulsul fiscal și excesul de cerere

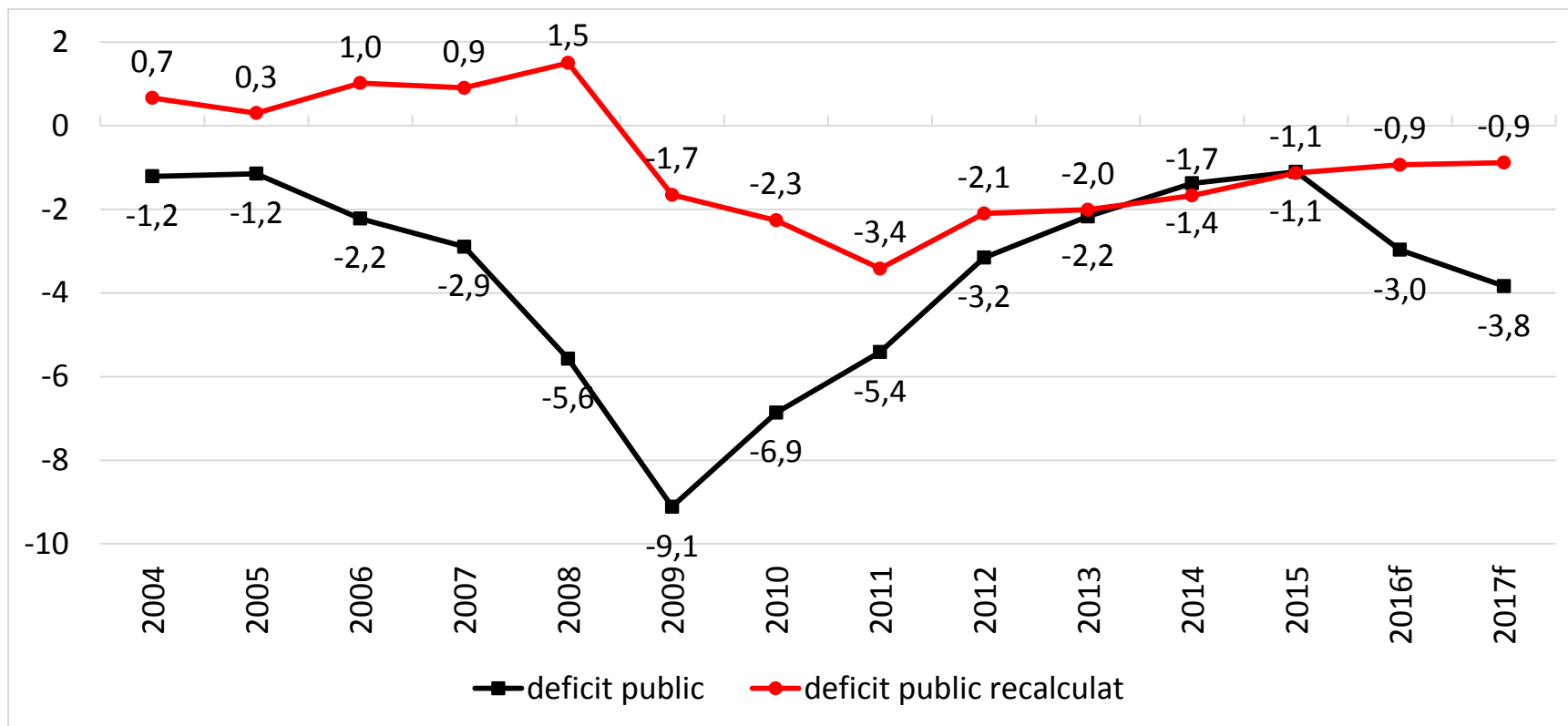


*Definit ca variație a soldului structural (% din PIB) (+stimulativ, - contracționist)

Sursa: AMECO, calcule Consiliul fiscal

România este printre puținele țări din UE care reversează trendul de consolidare fiscală, amploarea creșterii deficitului bugetar structural în perioada 2015-2017 fiind de departe cea mai mare din UE.

Deficitul bugetar efectiv necesar atingerii MTO (2004-2017)



Idea conform căreia ar fi suficientă menținerea deficitului bugetar sub nivelul de 3% din PIB este eronată. Deficitul de 3% nu este câtuși de puțin o „țintă”, ci un plafon a cărui atingere este permisă doar în condiții ciclice adverse.

Regulile europene impun un control foarte strict asupra finanțelor publice - **Avantaje**

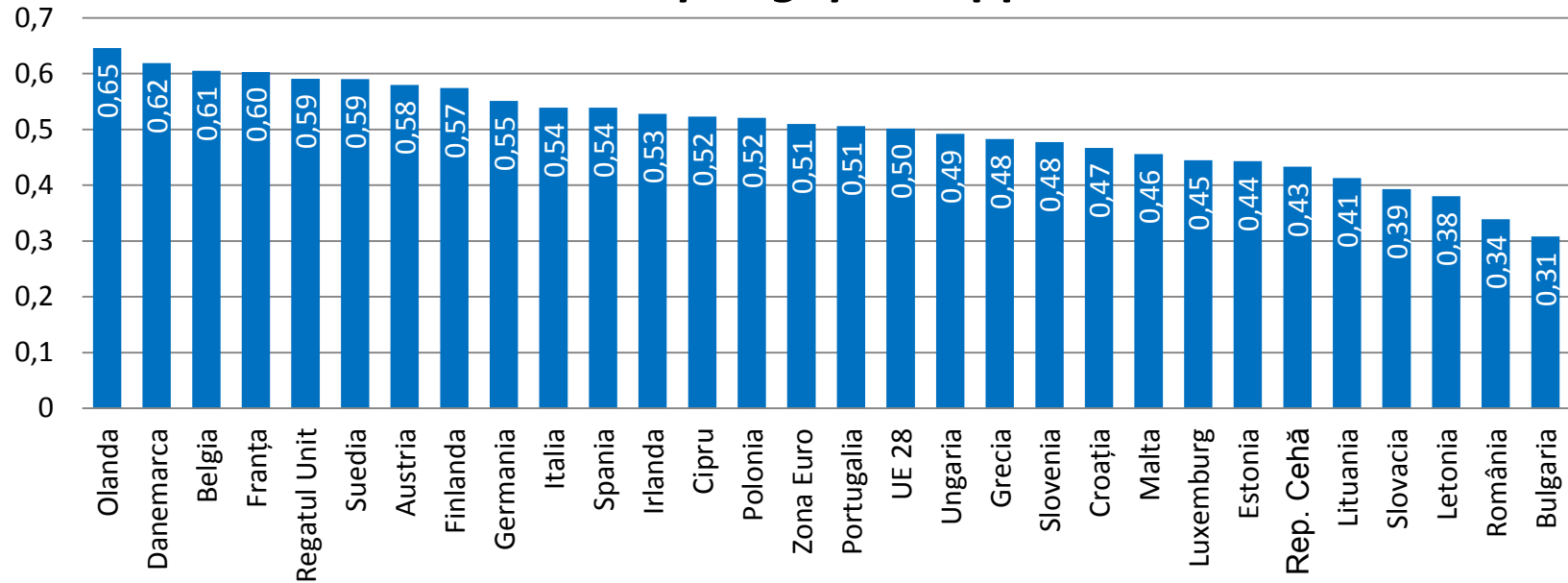
- Sistemul integrat de guvernanță fiscală europeană garantează că există reguli mai clare, o coordonare mai bună a politicilor naționale de-a lungul anului, o urmărire permanentă și sancțiuni mai rapide pentru cei care încalcă regulile.
- Imposibilitatea practicării unor politici fiscale pro-ciclice.
- Este introdusă disciplină fiscală.

Regulile europene impun un control foarte strict asupra finanțelor publice - Dezavantaje

- Spațiu fiscal redus în perioadele de recesiune. (România nu are spațiu fiscal pentru politici discreționare.)
- Limita de 1% din PIB pentru deficitul structural (MTO) este mai restrictivă pentru România decât limita de 3% din PIB pentru deficitul efectiv.
- Stabilizatorii automați sunt relativ reduși pentru a fi suficienți în stabilizarea economiei. Remedii posibile:
 - Pe termen scurt: folosirea pârghiei fondurilor europene – efect stimulat cu impact minor asupra soldului bugetar;
 - Pe termen mediu: îmbunătățirea colectării taxelor, cu influență directă asupra dimensiunii stabilizatorilor automați.

Mărimea stabilizatorilor automați în economiile europene

Modificarea soldului bugetar în puncte procentuale ca urmare a creșterii *output gap* cu 1pp



Sursa: Mourre et al. (2014), Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU Methodology

Capacitatea sectorului guvernamental de a contribui prin stabilizarea automată la atenuarea fluctuațiilor ciclului economic este relativ scăzută în România, în comparație cu alte țări europene. România ar avea nevoie de posibilitatea aplicării unor stimulii fiscali discreționari (deficit structural) mai puternici în perioade de recesiune.

Cadru fiscal solid *de jure*, dar conformarea este limitată

- Regulele fiscale naționale au exercitat o constrângere slabă asupra decidenților de politici fiscal-bugetare.
 - Plafoane anuale privind cheltuielile – frecvent încălcate *ex-post*;
 - Reguli privind cheltuielile totale și cele de personal – frecvent încălcate *ex-post*;
 - Strategia fiscal bugetară – nu este elaborată la timp (31 iulie);
 - Măsurile de reducere a taxelor nu sunt însoțite de măsuri coerente de compensare.
- Regula privind deficitul structural este flagrant încălcată începând cu anul 2016 ca urmare a implementării prevederilor noului Cod Fiscal, precum și a celorlalte majorări de cheltuieli legitime.
- În acest moment, mecanismul de corecție nu este funcțional.
- Avantajele care decurg din implementarea pe plan național a guvernantei fiscale europene nu se pot manifesta în absența conformării cu aceasta. Mai mult, nu pot fi excluse eventualele sancțiuni.

Vă mulțumesc!