

# **Aspecte privind relatia politica fiscal-bugetara - crestere economica**

**Nov 2018**

Ionut Dumitru\*

Presedinte Consiliul Fiscal, Profesor ASE Bucuresti si Economist-sef Raiffeisen Bank

\*Parerile exprimate sunt pareri personale ale autorului si nu implica institutiile cu care acesta este asociat

# Rolul politicii fiscal-bugetare\*

Functii ale politicii fiscale (Musgrave, 1959):

- 1. *stabilizarea ciclului economic (politica fiscala contraciclica)***
- 2. *stimularea cresterii economice pe termen lung (engl. “growth friendly fiscal policy”)***
- 3. redistributie si sustinerea unei cresteri economice incluzive.**

\* politica fiscal-bugetara = politica fiscala

# 1. Rolul politicii fiscale in stabilizarea ciclului economic

- Stabilizarea ciclului economic prin politici discretionare si stabilizatori automati.
- Politica fiscala discretionara are un rol mai puternic cand politica monetara are constrangeri, sectorul financiar este slab si economia este in recesiune adanca si prelungita (Christiano, Eichenbaum, and Rebelo, 2011, Woodford, 2011, Jorda and Taylor, 2016).
- In faza ascendenta, stabilizatorii automati ar trebui sa fie suficienti. Masurile discretionare ar trebui utilizate doar in situatii speciale.
- Interventia este conditionata de existenta **spatiului fiscal**: capacitatea Guvernului de a implementa stimuli fiscali (reduceri de taxe si/sau cresteri de cheltuieli) in conditiile pastrarii accesului la pietele financiare si prezervarii sustenabilitatii datoriei publice (IMF, 2017).

# 2 situatii particulare relevante pentru Romania

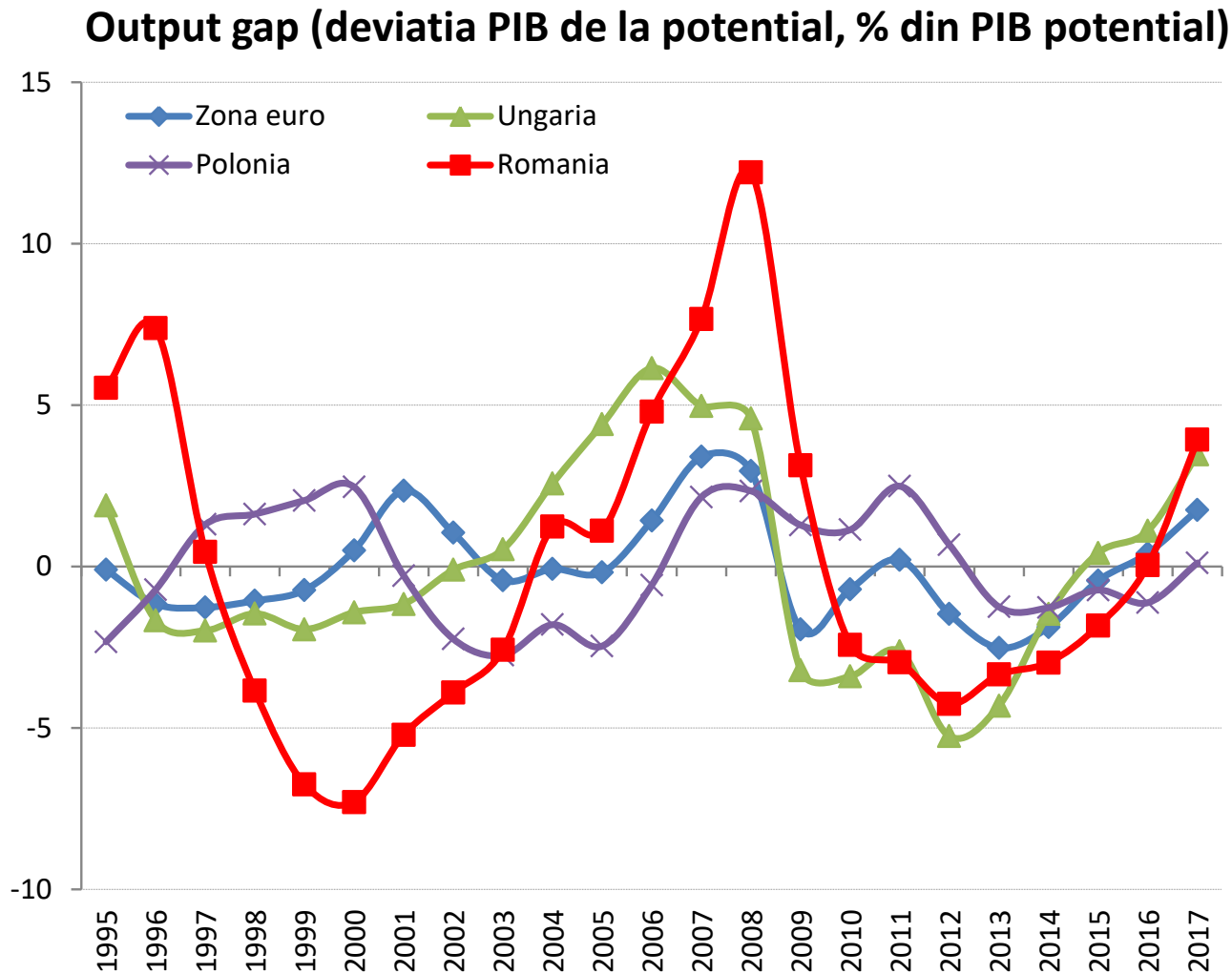
## Caz particular 1 – politica fiscala prociclica in faza ascendenta a ciclului economic

- Stimulul fiscal discretionar este mentinut desi trebuia retras.
- Se utilizeaza inutil spatiul fiscal disponibil si apar dezechilibre macroeconomice.
- Accentueaza faza de boom economic.

## Caz particular 2 – politica fiscala prociclica in faza descendenta a ciclului economic

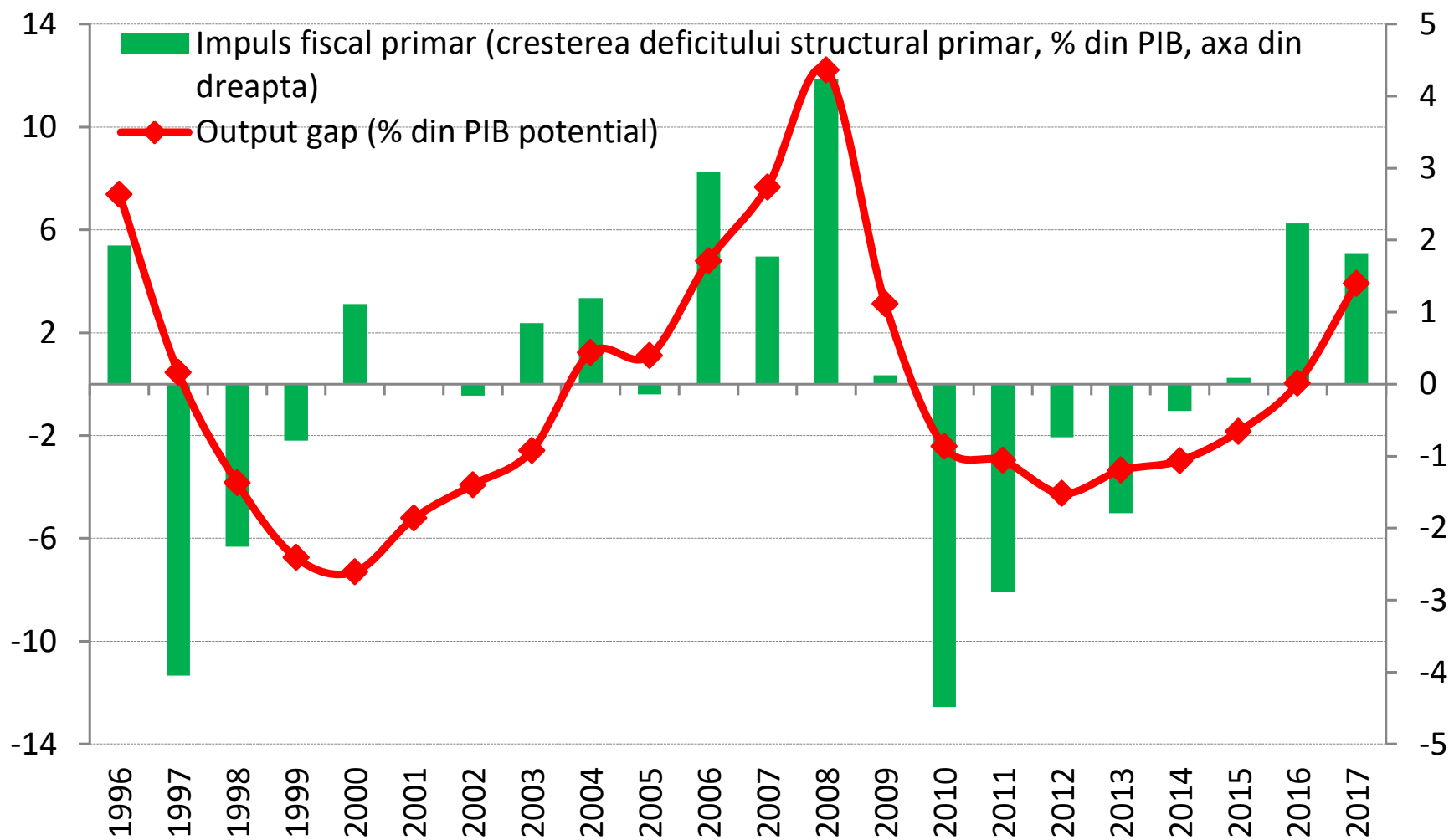
- nu au fost create “buffere” suficiente in vremurile bune si spatiul fiscal a fost epuizat atunci.
- implementarea unor politici prociclice in faza ascendenta nu lasa optiunea unei politici contraciclice in faza descendenta.
- accentueaza recesiunea.

# Amplitudine foarte mare a ciclului economic in Romania



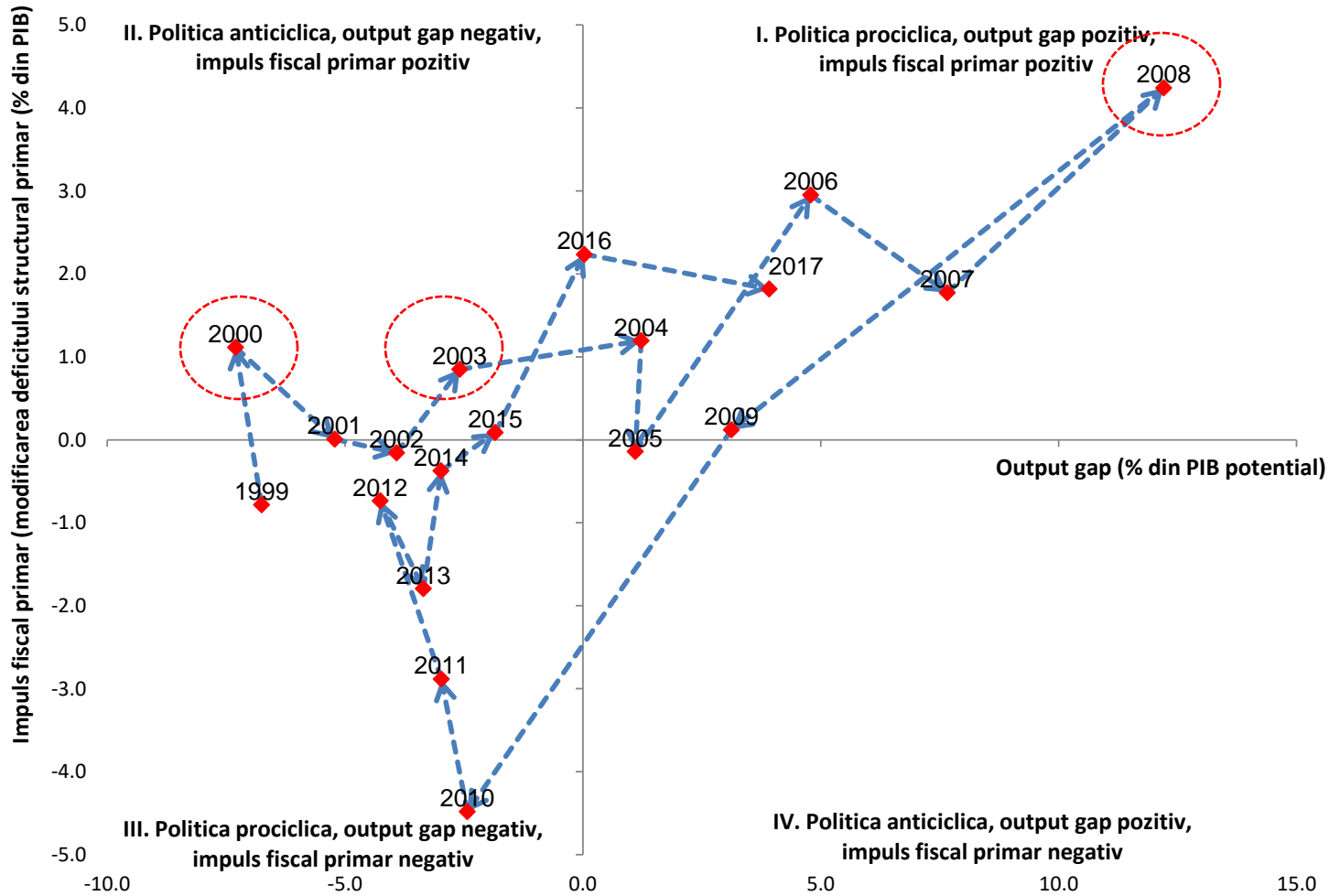
Sursa: Estimari ale autorului  
Output gap-ul este determinat pe baza unui filtru Hodrick-Prescott

# Politica fiscala discretionara exacerbeaza fluctuatiile ciclului economic



Sursa: Estimari ale autorului

# Politica fiscala prociclica cvasi-permanenta

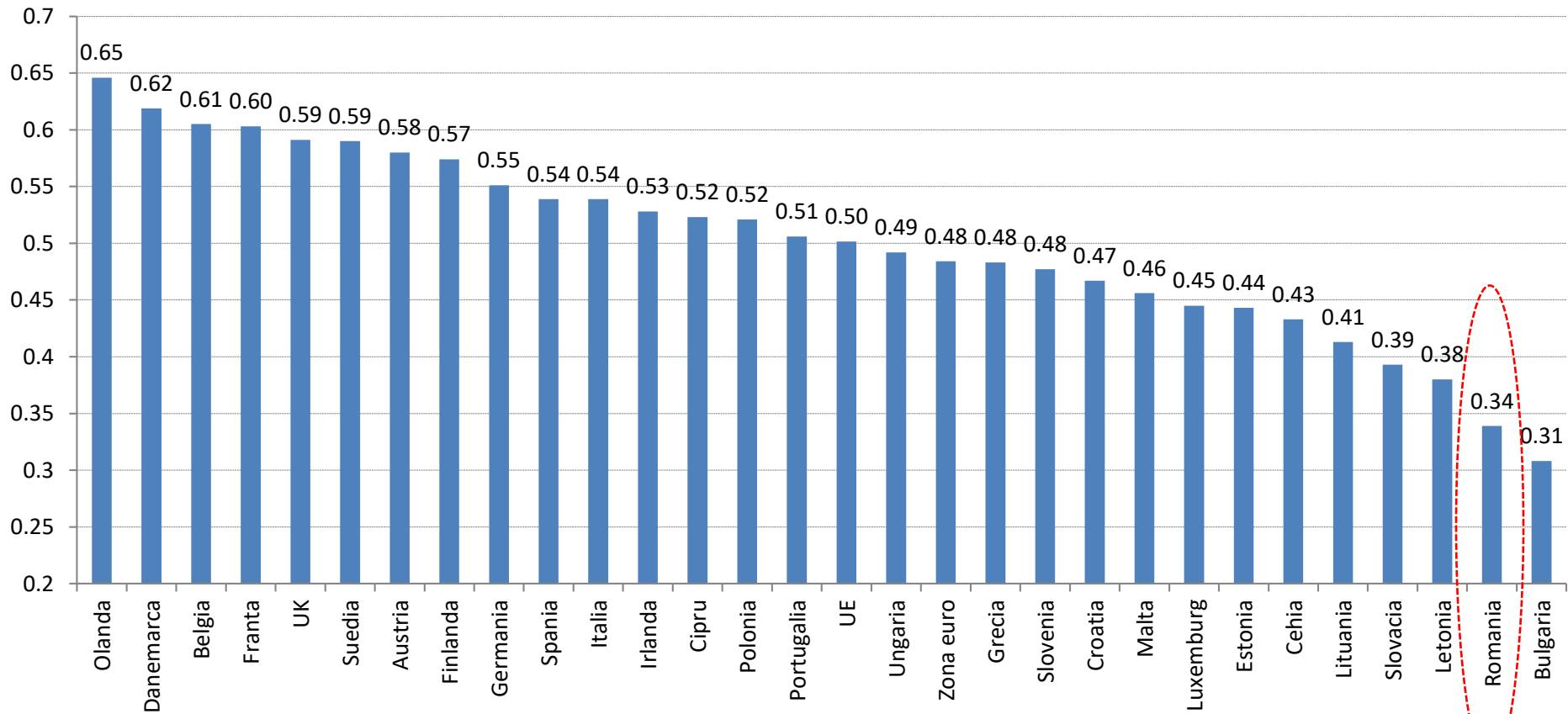


Sursa: Estimari ale autorului

Politica fiscala anticiclica stimuleaza cresterea economica pe termen lung, iar politica fiscala prociclica o inhiba (Aghion and Marinescu, 2007; Aghion, Hemous, and Kharroubi, 2009), in special in tarile cu intermediere financiara scazuta.

# Romania are stabilizatori automati slabi

## Smielasticitatea deficitului bugetar la output-gap

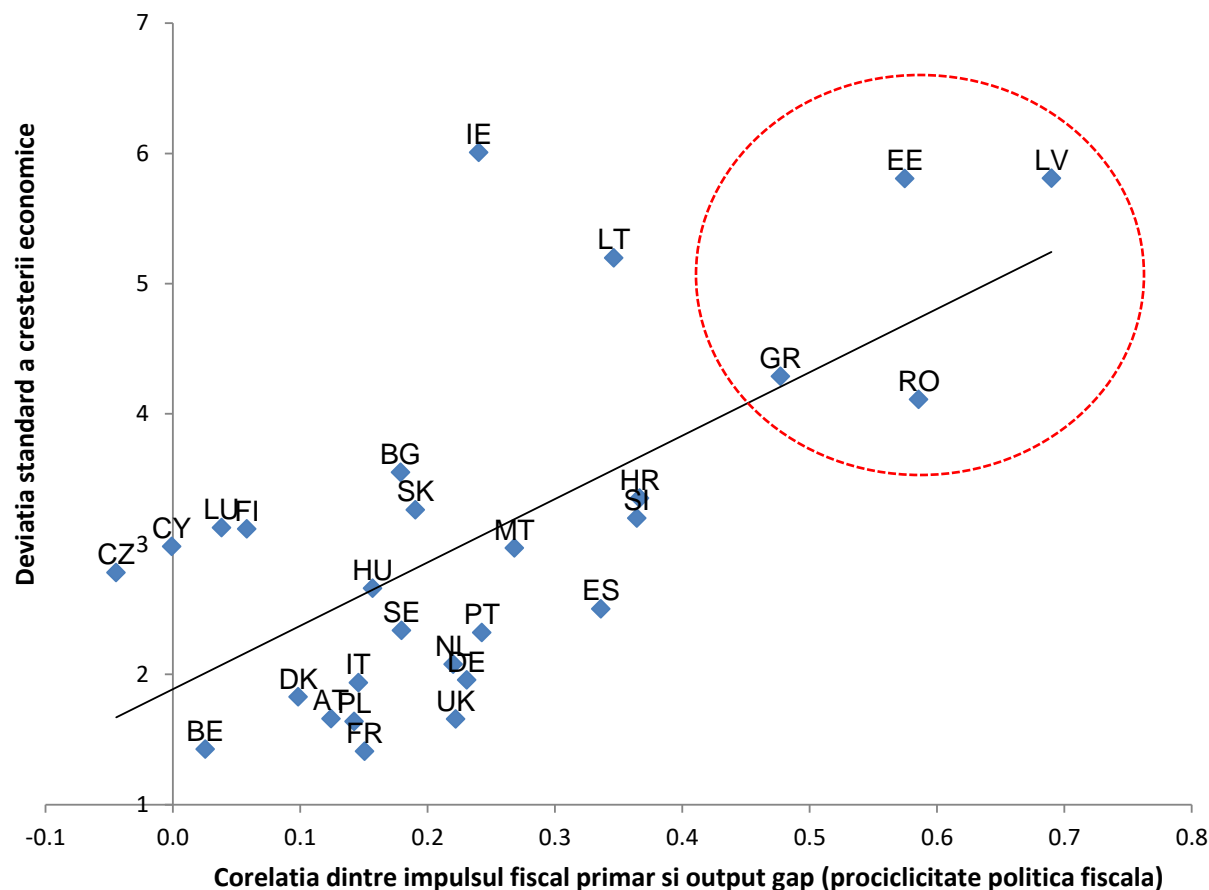


Sursa: Mourre, G., Astarita, C. and Princen, S., 2014. *Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology*

- Capacitate redusa de stabilizare automata a ciclului economic;
- Utilizarea politicilor discretionare pentru stabilizarea ciclului economic este necesara, dar trebuie sa existe spatiu fiscal.



# Prociclicitatea politicii fiscale conduce la volatilitate mare in cresterea economica



Sursa: estimari ale autorului  
Date pentru perioada 1995-2017

- Romania a avut in perioada 1995-2017 una dintre cele mai prociclice politici fiscale la nivel european, anuland astfel actiunea benefica a stabilizatorilor automati si exacerband fluctuatia ciclului economic (volatilitate mare in cresterea economica).

# Prociclicitatea politicii fiscale are impact negativ asupra cresterii economice pe termen lung

<i>Perioada 1995-2017</i>	Romania	Bulgaria	Polonia	Ungaria	Zona euro	UE
Medie deficit structural primar (% din PIB)	-1.26	2.17	-1.26	-0.12	0.44	0.19
Medie deficit structural (% din PIB)	-3.31	-0.97	-4.09	-5.05	-2.85	-2.90
Medie crestere economica (%)	3.10	2.99	4.01	2.35	1.53	1.76
Volatilitate crestere economica (Deviatia standard)	4.11	3.55	1.64	2.66	1.75	1.69
Crestere economica standardizata cu dev. standard	0.75	0.84	2.45	0.88	0.87	1.04
Prociclicitate primara (coef. de corelatie impuls fiscal primar - output gap)	0.59	0.18	0.14	0.16	0.41	0.33
<i>Perioada 2000-2017</i>	Romania	Bulgaria	Polonia	Ungaria	Zona euro	UE
Medie deficit structural primar (% din PIB)	-1.51	1.15	-1.66	-0.79	0.17	-0.14
Medie deficit structural (% din PIB)	-3.21	-0.33	-4.07	-4.88	-2.73	-2.85
Medie crestere economica (%)	3.97	3.69	3.69	2.28	1.31	1.55
Volatilitate crestere economica (Deviatia standard)	3.75	2.93	1.59	2.85	1.85	1.79
Crestere economica standardizata cu dev. standard	1.06	1.26	2.31	0.80	0.70	0.86
Prociclicitate primara (coef. de corelatie impuls fiscal primar - output gap)	0.63	0.16	0.21	0.15	0.37	0.26

Sursa: Estimari ale autorului

- Deficitele mari nu reprezinta o solutie panaceu pentru cresterea economica pe termen lung.
- Prociclicitatea politicii fiscale creeaza volatilitate mare in cresterea economica si nu ajuta procesul de convergenta reala pe termen lung (Badinger, 2012) – multiplicatorii fiscali sunt mai puternici in faza descendenta a ciclului economic.

## 2. Rolul politicii fiscale in stimularea cresterii economice

- **Stabilitatea macroeconomica (inclusiv cea fiscala)** este o preconditione obligatorie pentru cresterea economica sustenabila pe termen lung.
- Politica fiscala poate influenta si cresterea economica potentiala pe termen lung si nu doar fluctuatiile ciclice (Tanzi and Zee, 1997, Barbiero and Courneade, 2013) – engl. “growth friendly fiscal policy”
- **Impact direct asupra cresterii economice** – prin impactul asupra productivitatii si investitiilor (Gemmel and all, 2016);
- **Impact indirect asupra cresterii economice** - stimul fiscal temporar care sa amplifice impactul pozitiv al reformelor structurale si sa diminueze costul pe termen scurt al acestora (Banerji and all, 2017). Stimulul fiscal este conditionat insa de credibilitatea angajamentului pentru reforme structurale si de prudenta fiscala.

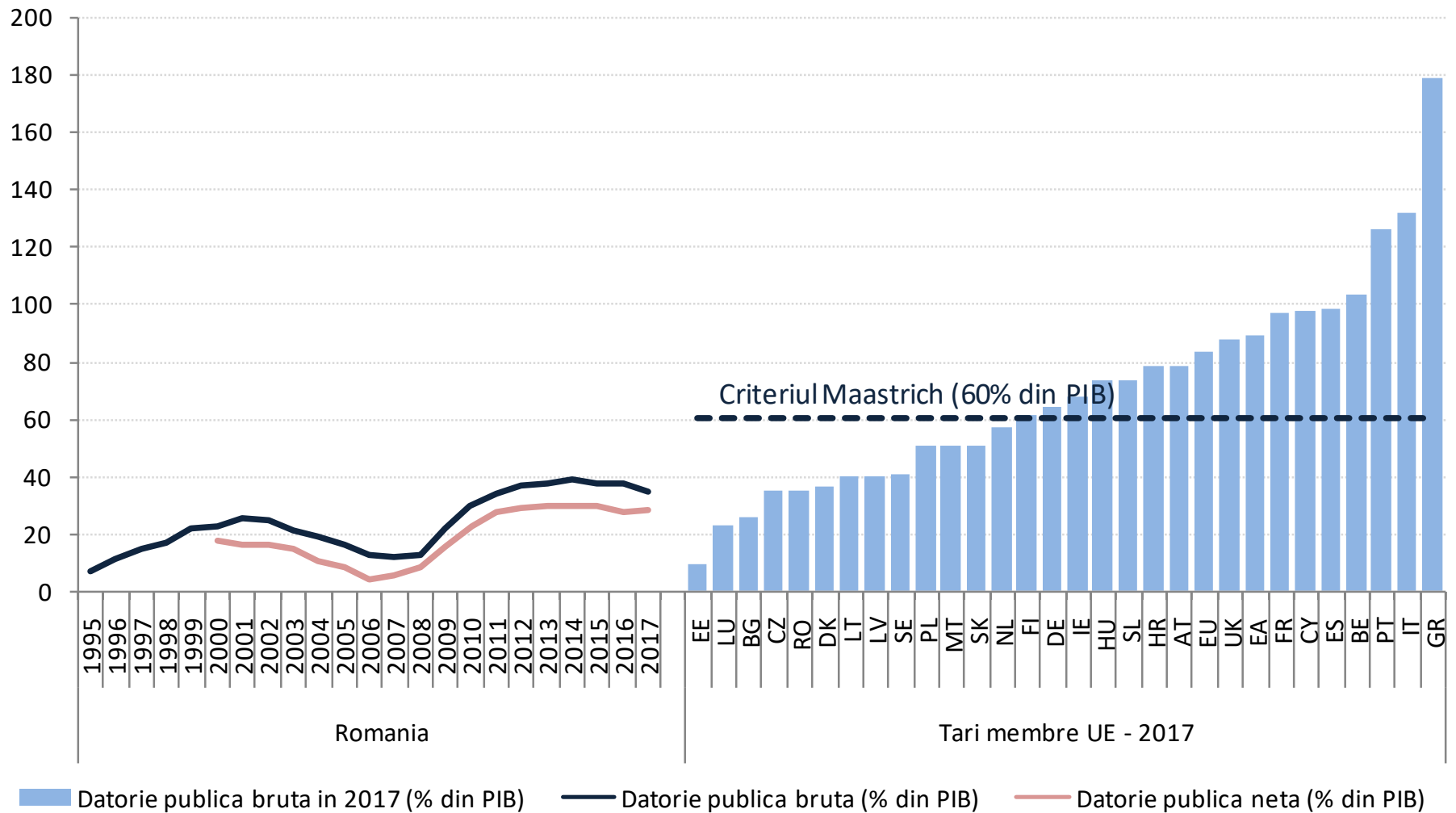
# Sustenabilitatea finantelor publice este o preconditie pentru cresterea economica sustenabila

**Deficitele bugetare mari si politicile prociclice pot conduce la inflatie, dobanzi mari si deteriorarea balantei de plati, cu efecte negative asupra cresterii economice (Fatas and Mihov, 2012).**

**Un nivel ridicat (peste un anumit prag) al datoriei publice are un impact negativ asupra cresterii economice (Krugman, 1988):**

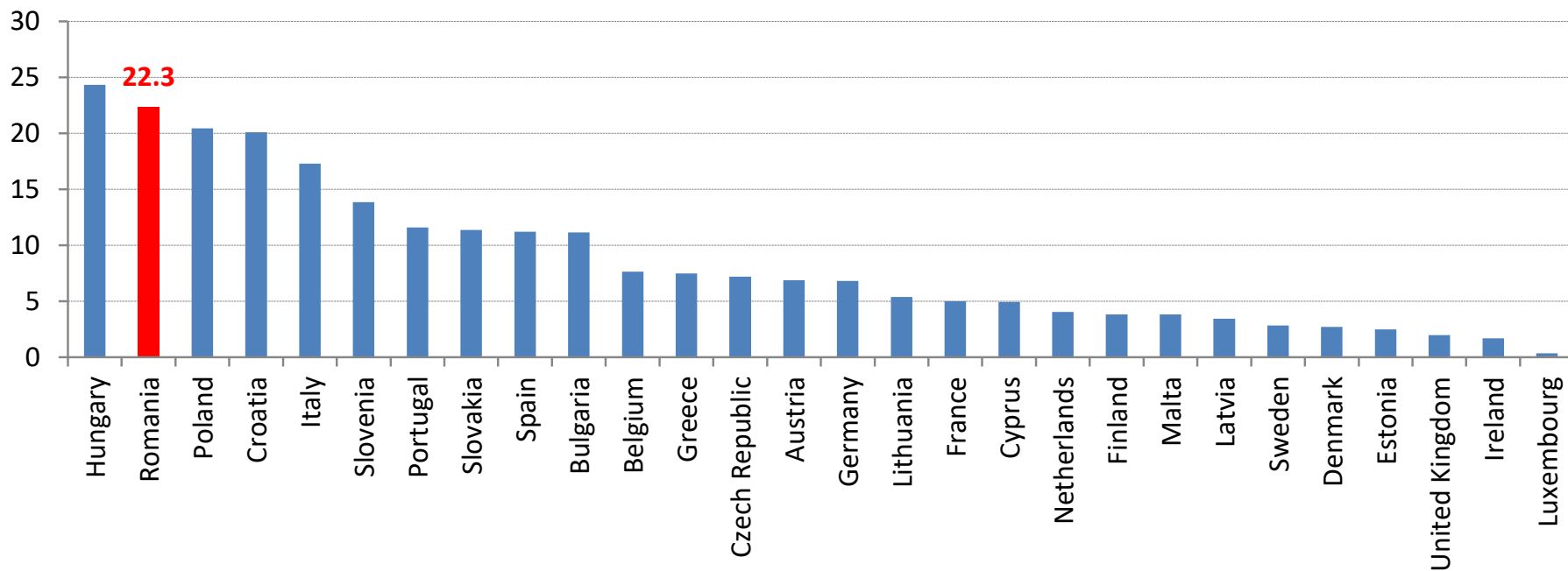
- Cecchetti and all (2011) determina acest prag la 85% din PIB pentru tarile OECD
- Rogoff and Reinhart (2010) determina un prag de 90% din PIB pentru tarile dezvoltate.
- Pentru tarile emergente, acest prag este mult mai mic.
  - Pattilo and all (2011), determina acest prag mediu la 35-40% din PIB.
  - Chudik and all (2017), estimeaza pragul intre 30-60% din PIB.
- **Pragul critic estimat de catre BNR (2015) este intre 40% si 45% din PIB (depasirea acestuia determina o crestere a probabilitatii de recesiune la peste 50%).**

# Datoria publică în România și țările membre UE



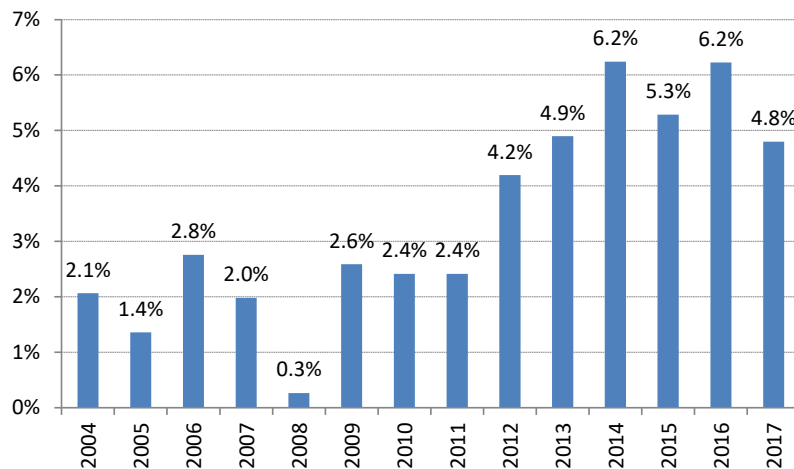
Sursa: Comisia Europeană, Fondul Monetar Internațional

## Ponderea expunerii bancilor fata de sectorul guvernamental (% din total active bancare, Dec 2017)



Sursa: ECB

## Sold cont Trezoreria Statului la BNR (% din PIB, sfarsitul perioadei)



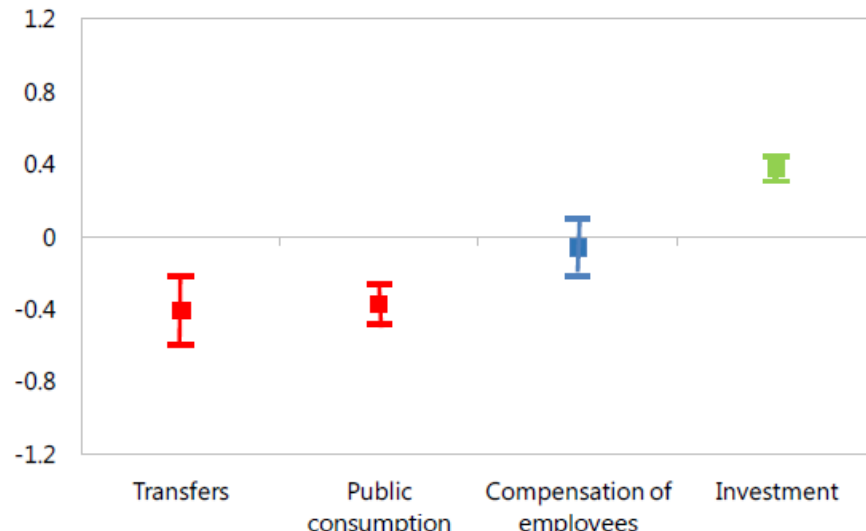
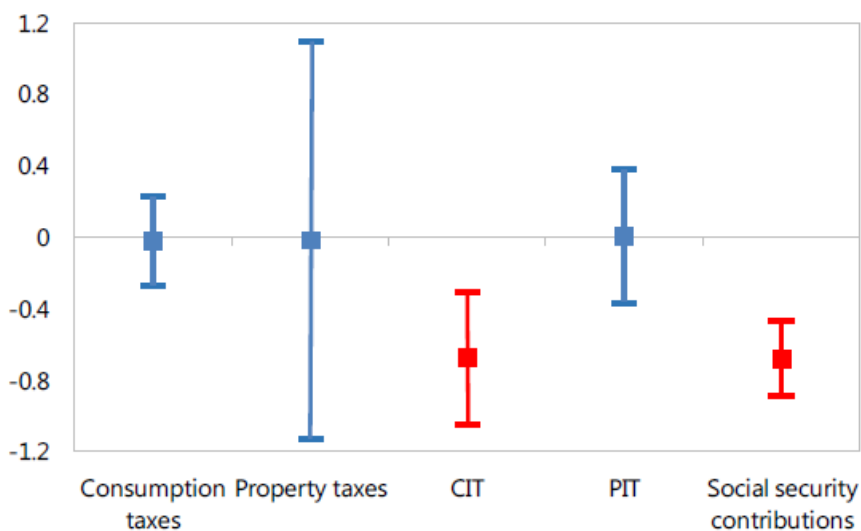
Sursa: BNR, Eurostat

# Cum ar trebui sa arate o politica fiscala “prietenoasa” cu cresterea economica pe termen lung?

- Venituri bugetare:
  - Accent mai mare pe impozite indirecte (TVA, accize), impozit pe proprietate/avere/venit si taxe de mediu;
  - Accent mai redus pe impozit pe profit si contributii sociale;
  - Imbunatatirea colectarii veniturilor bugetare;
  - Largirea bazei de impozitare, eliminarea exceptiilor si a regimurilor preferentiale;
  - Imbunatatirea administrarii veniturilor bugetare, reducerea poverii administrative.
- Cheltuieli bugetare:
  - Rationalizarea facturii de salarii si a cheltuielilor cu bunurile si serviciile;
  - Tintire mai buna a asistentei sociale si reducerea subventiilor;
  - Cresterea eficientei cheltuirii banilor publici;
  - Reforma companiilor de stat ineficiente;
  - Generalizarea principiului contributivitatii in materie de pensii si asigurarea sustenabilitatii acestora;
  - Alocarea resurselor catre cheltuieli care sa stimuleze cele 3 motoare ale cresterii economice pe termen lung: capitalul fizic si uman, forta de munca si productivitatea.
    - Cresterea investitiilor publice (inclusiv imbunatatirea eficientei acestora).
    - Stimularea demografiei si a ratei de angajare a fortei de munca, imbunatatirea accesului la sanatate si educatie.
    - Stimularea inovatiei/cercetarii dezvoltarii.

# Impactul unei cresteri de venituri/cheltuieli bugetare asupra cresterii economice pe termen lung

Figure 2.4. Estimated Impact of Fiscal Policy on Long-Term Growth  
(Percentage points of real per capita GDP growth, 95% confidence interval)



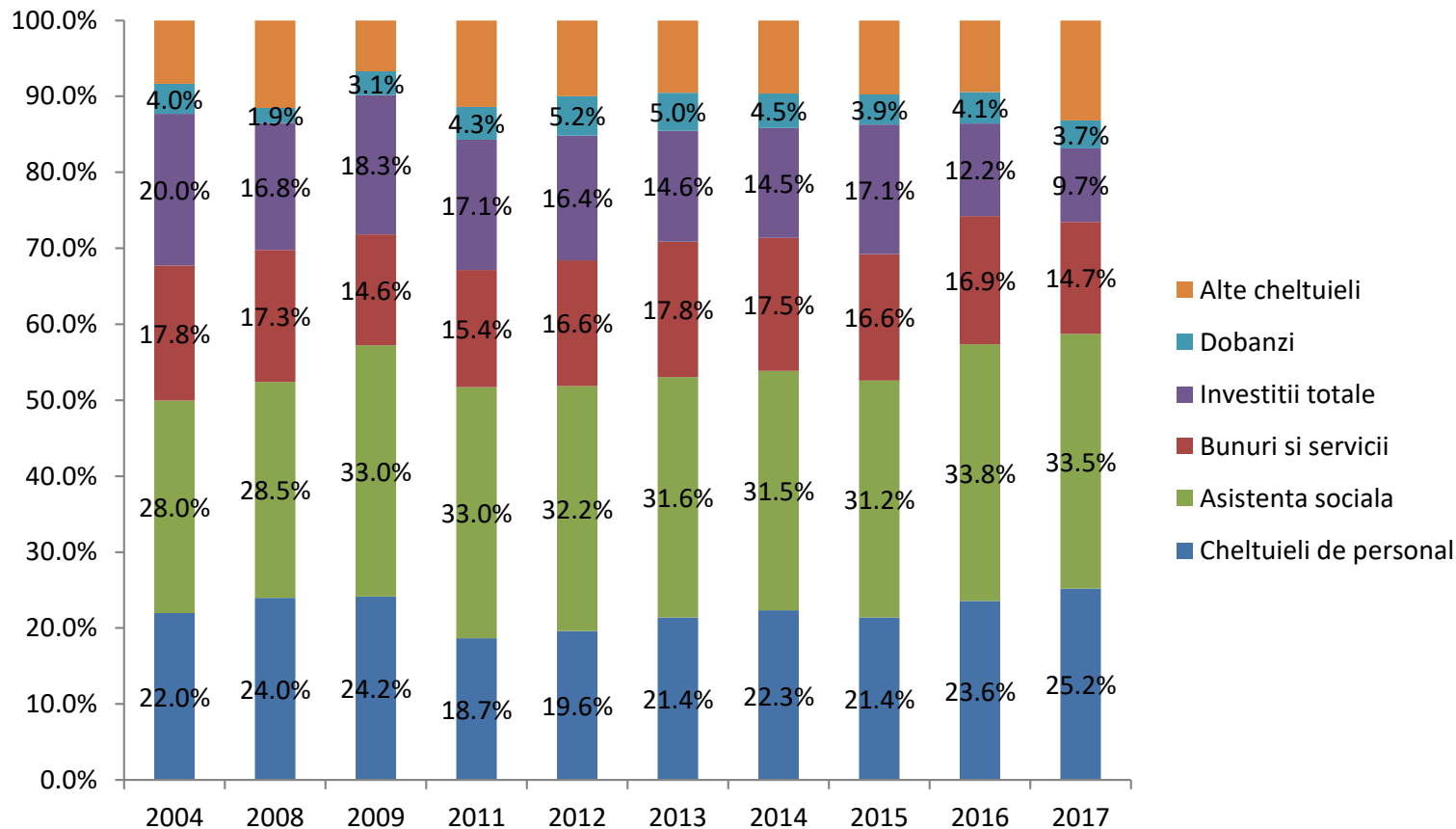
Sursa: Regional Economic Issues, IMF, 2015, Central, Eastern, and Southeastern Europe - Reconciling Fiscal Consolidation and Growth

- O crestere a incasarilor din impozit pe profit (CIT) si contributi la asigurarile sociale are un impact negativ asupra cresterii economice pe termen lung. O crestere a incasarilor din taxe pe consum, taxe pe proprietate si impozit pe venit (PIT) are un impact nesemnificativ asupra cresterii economice pe termen lung.
- O crestere a cheltuielilor de investitii are un impact pozitiv asupra cresterii economice pe termen lung. O crestere a cheltuielilor de personal are un impact nesemnificativ asupra cresterii economice pe termen lung. O crestere a transferurilor (asistentei sociale) si a consumului public (bunuri si servicii) are un impact negativ asupra cresterii economice pe termen lung.



# Ajustarea facturii sociale din perioada crizei a fost reversata

Structura cheltuielilor bugetare in Romania (% din total cheltuieli, metodologia nationala, cash)

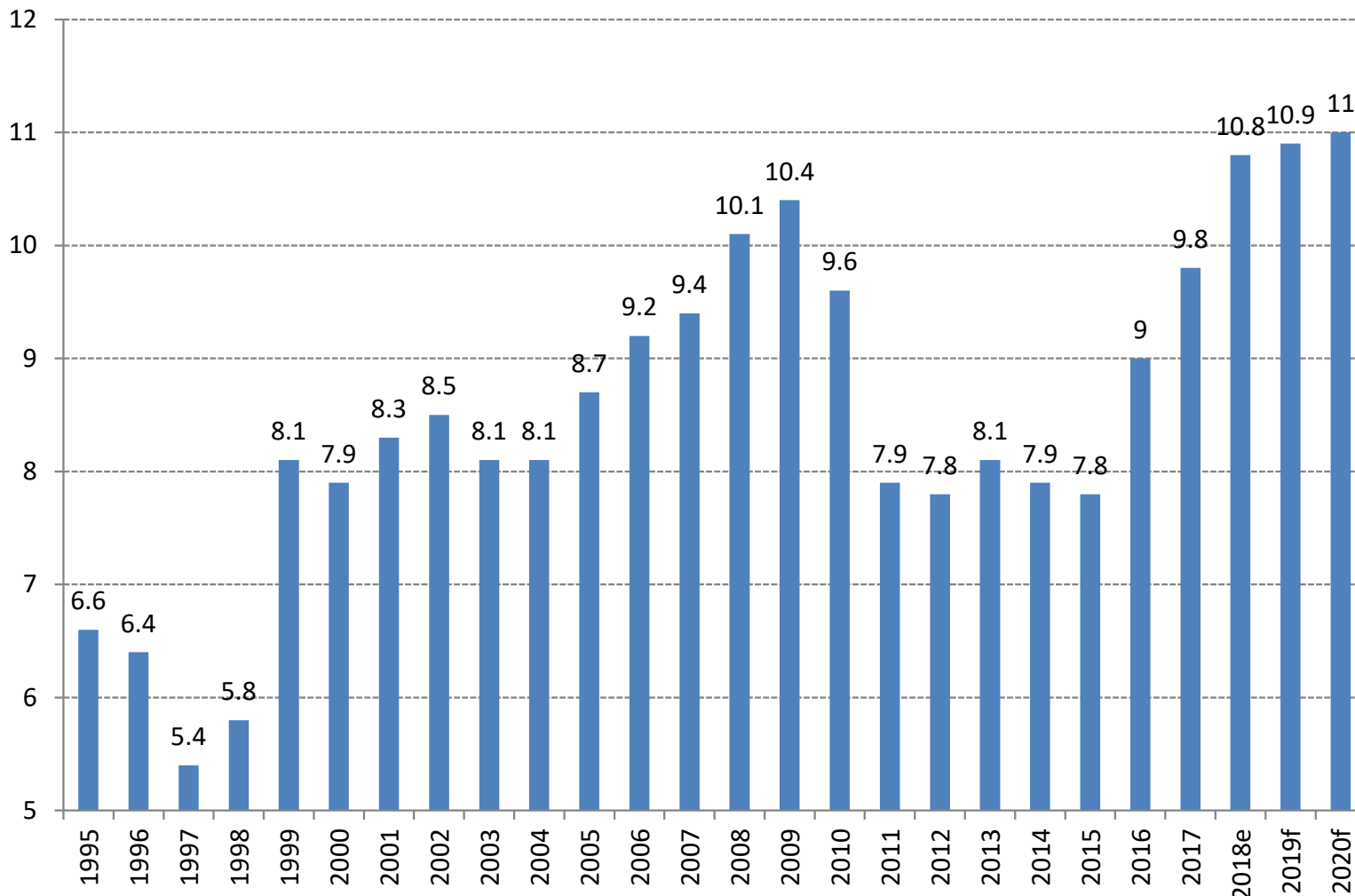


Sursa: Ministerul de Finante

- Dinamica structurii cheltuielilor bugetare este una neprietenoasa cu cresterea economica pe termen lung - pondere mare si in crestere a cheltuielilor neproductive si scaderea puternica a cheltuielilor productive (investitii).

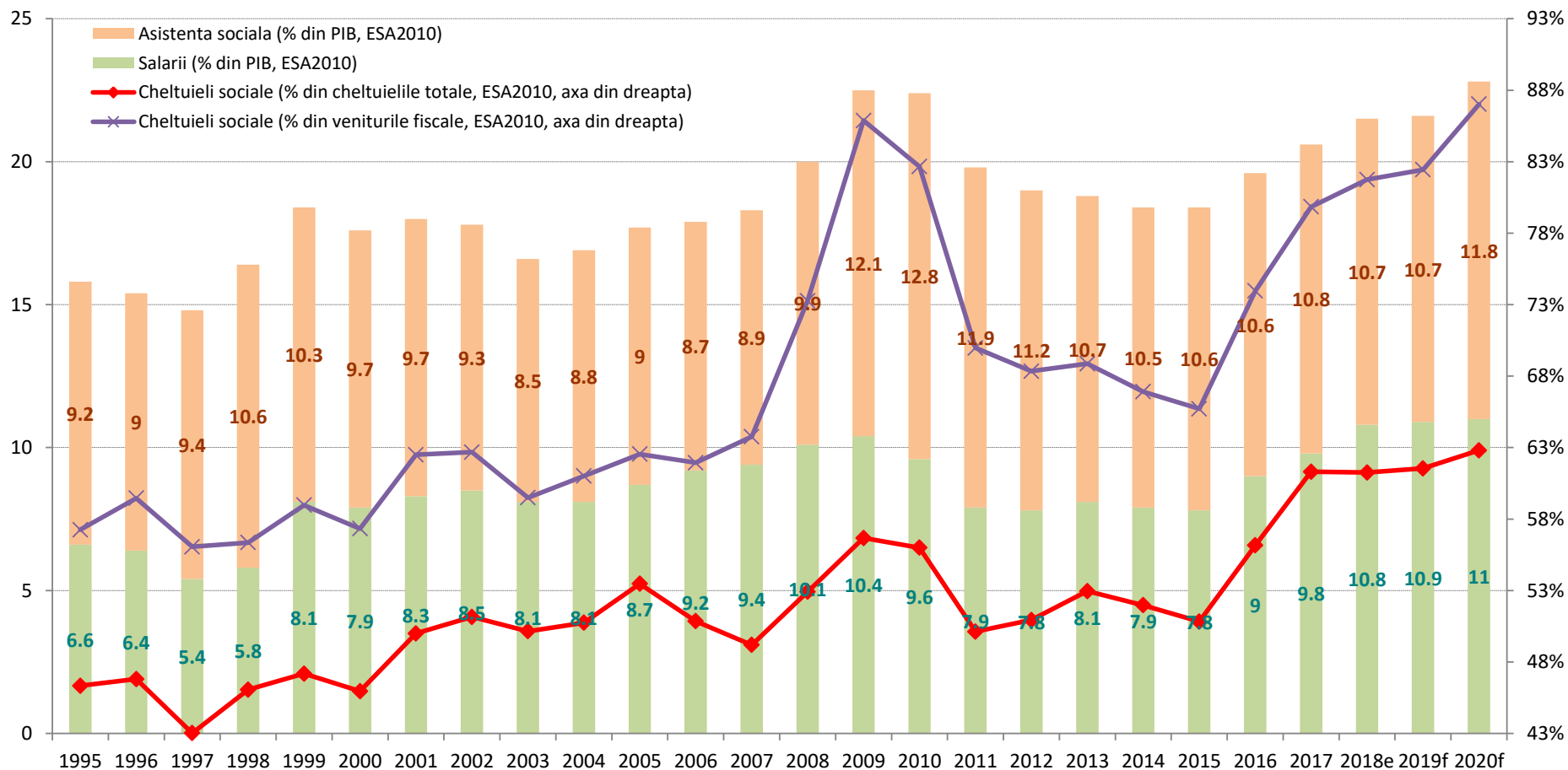
# Anvelopa salariala in sectorul public este la maxime istorice

Dinamica anvelopei salariale in sectorul public (% din PIB, ESA2010)



Sursa: AMECO, proiectii ale Comisiei Europene

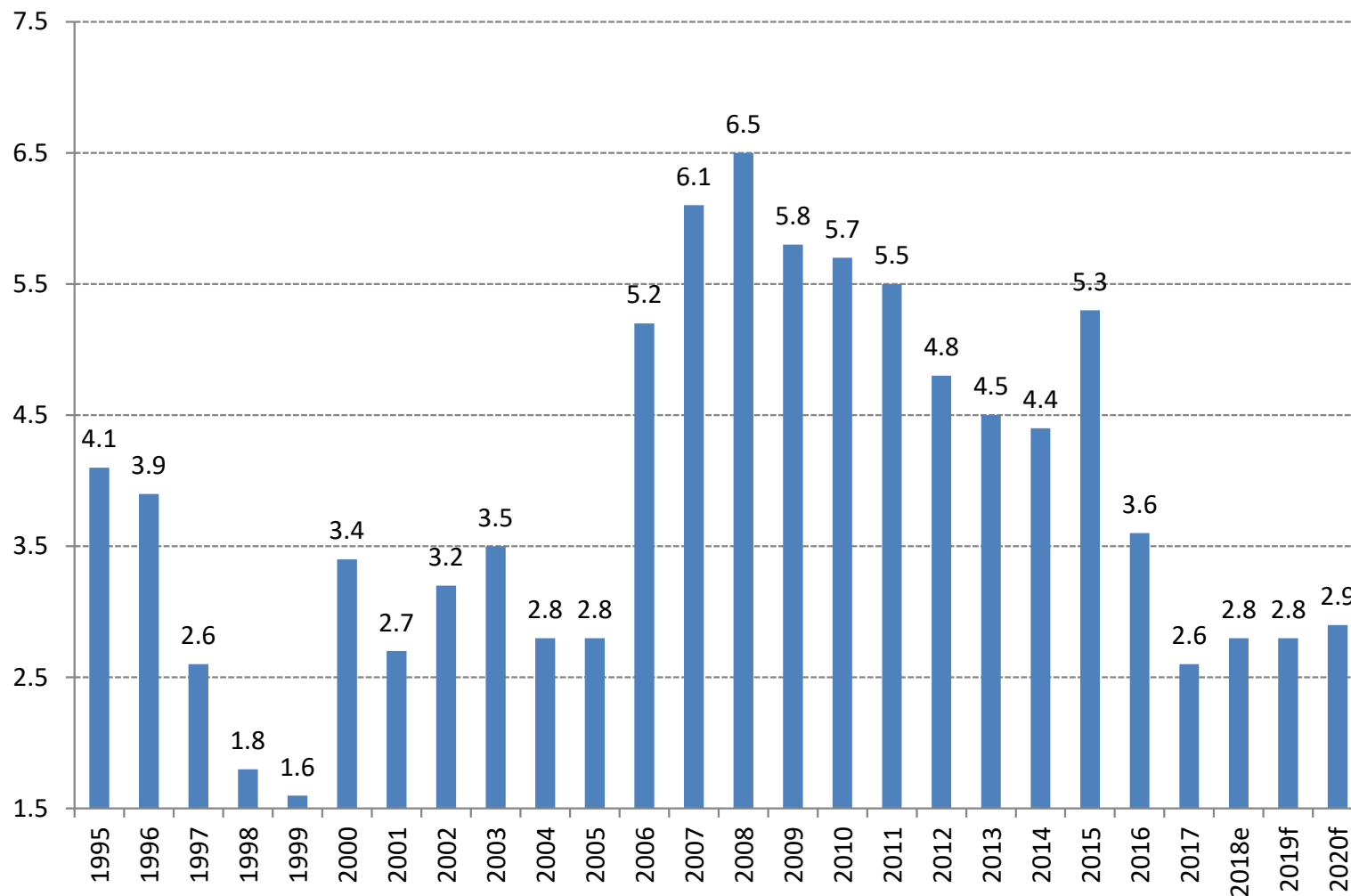
# Ponderea facturii sociale in PIB si in total cheltuieli bugetare este la maxime istorice



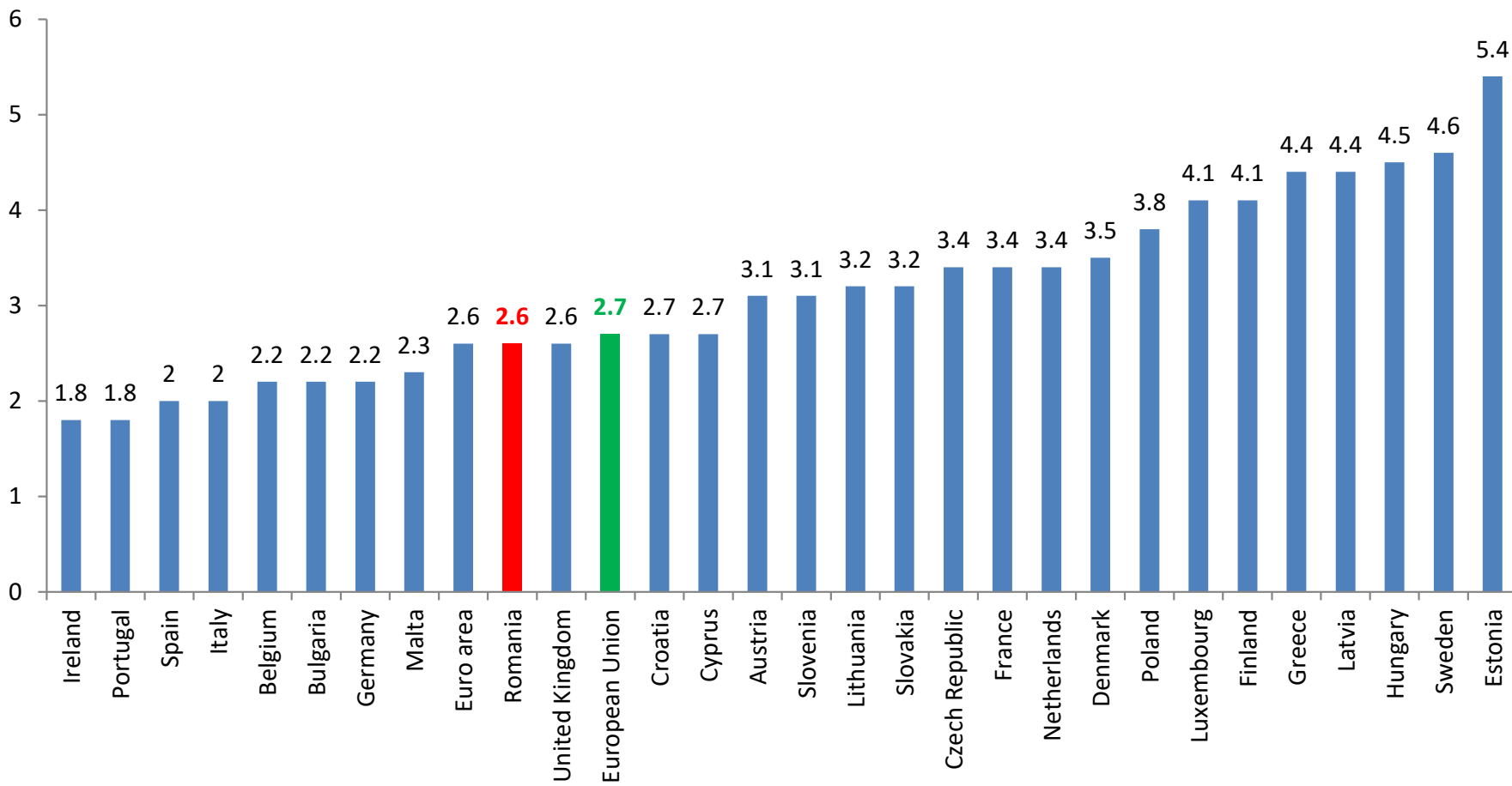
Sursa: Eurostat, AMECO, Proiectii ale Comisiei Europene

# Investitiile publice au atins un nivel foarte scazut

## Dinamica investitiilor publice (% din PIB)

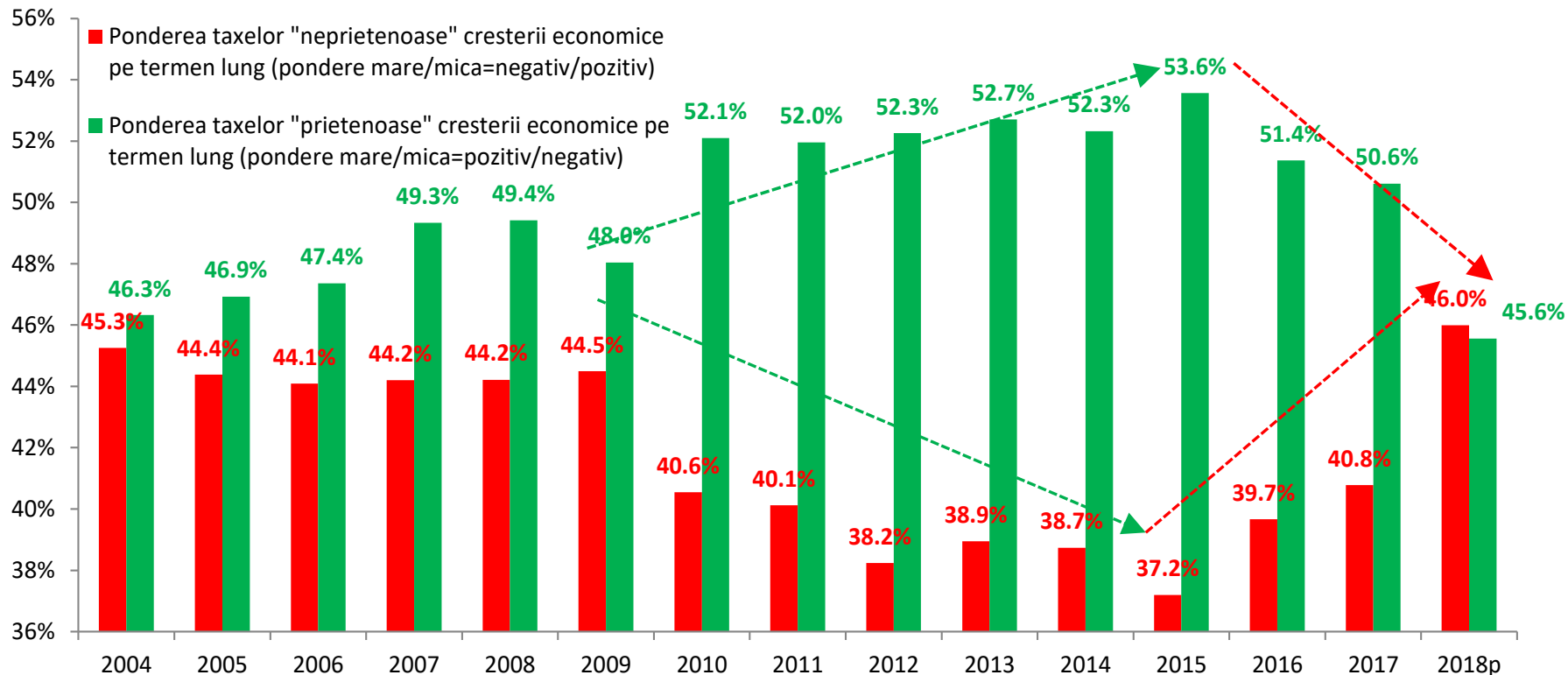


# Investitii publice (% din PIB, ESA2010, 2017)



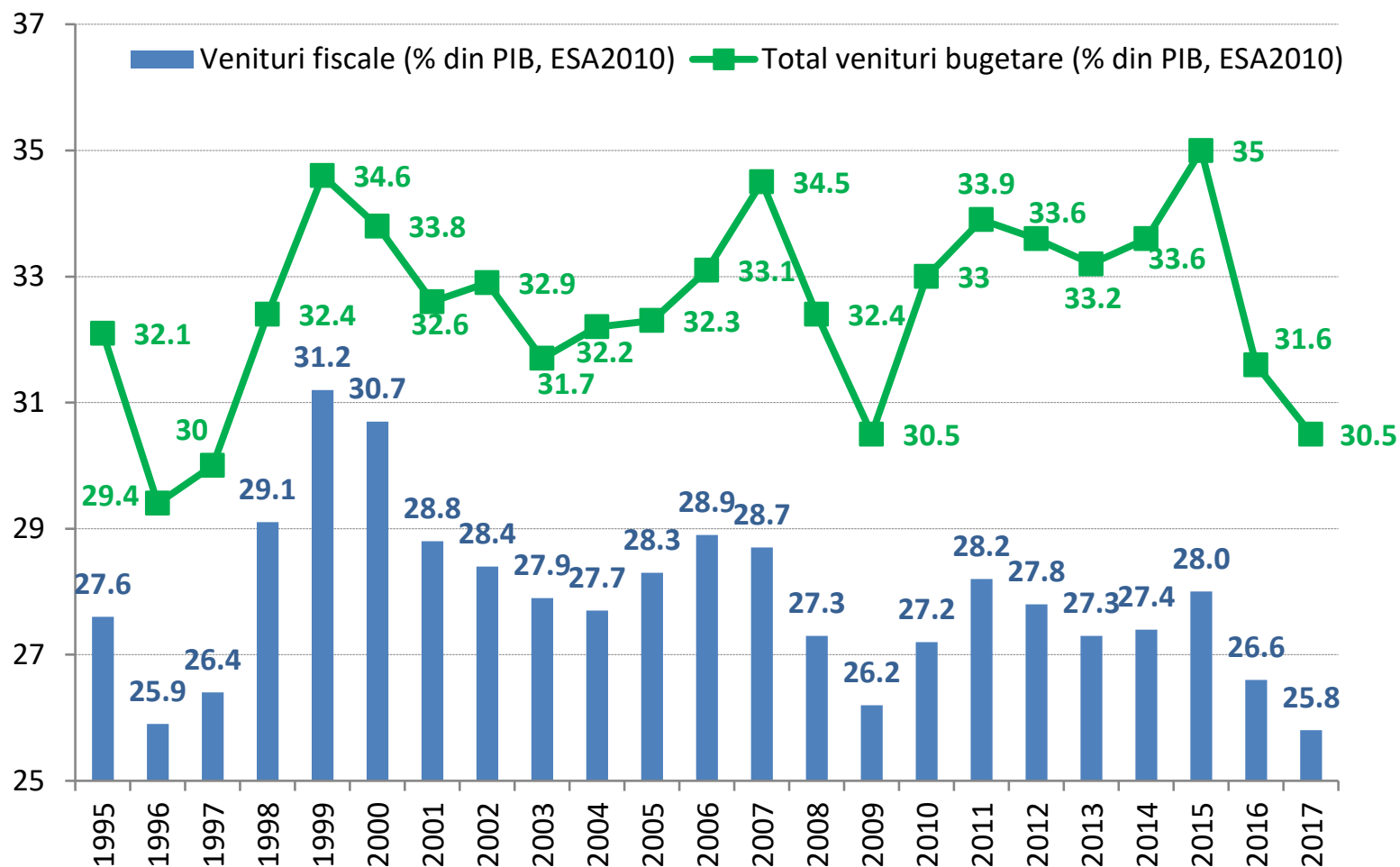
# Structura veniturilor bugetare a devenit in ultimii ani mai neprietenoasa cresterii economice pe termen lung

Ponderea veniturilor fiscale prietenoase si neprietenoase cu cresterea economica pe termen lung (% din veniturile fiscale, metodologia nationala)



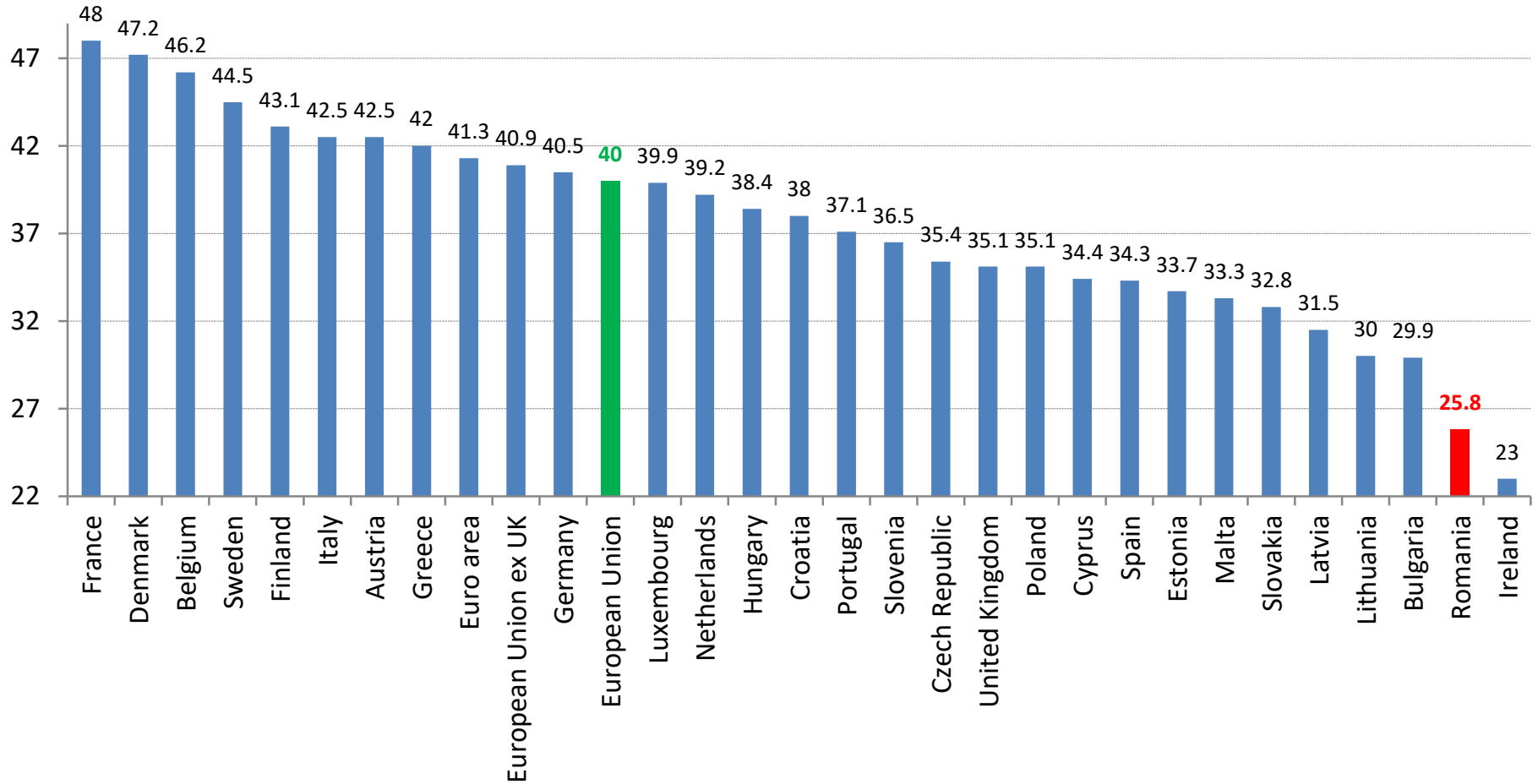
Nota: Taxe "neprietenoase" cresterii economice pe termen lung – impozit pe profit si contributii la asigurarile sociale; taxe "prietenoase" – impozit pe venit, impozite indirecte (TVA, accize), impozite pe proprietate, taxe de mediu.

# Veniturile fiscale sunt la minime istorice...



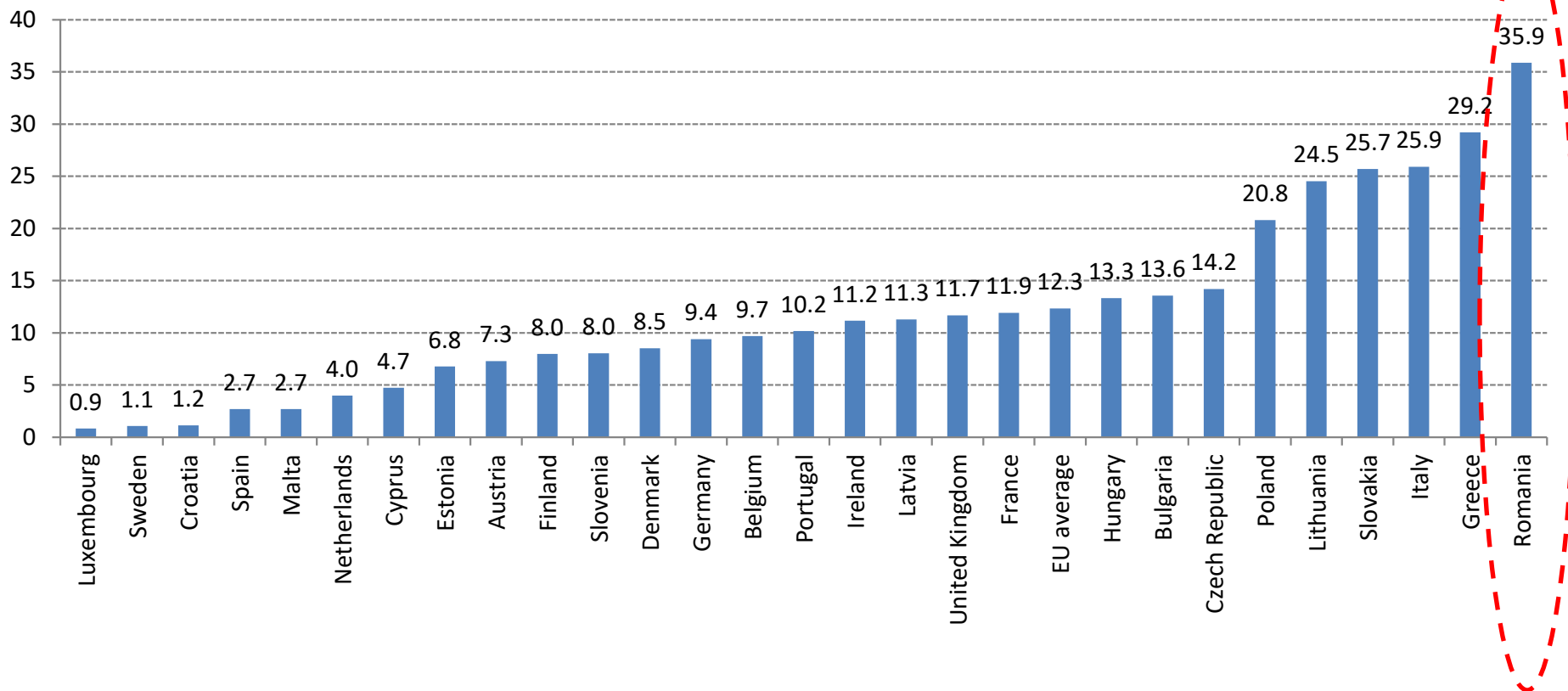
# ...si sunt foarte mici la nivel european

Pondere veniturilor fiscale in PIB (ESA2010, 2017)





# Gap-ul de TVA (% din obligatia de plata la TVA, 2016)



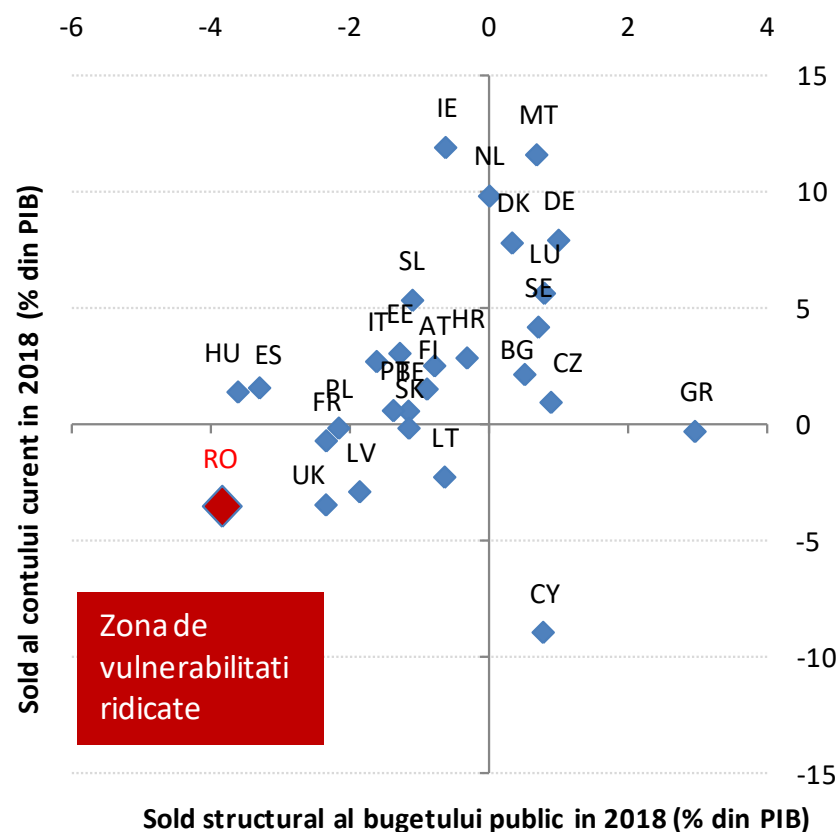
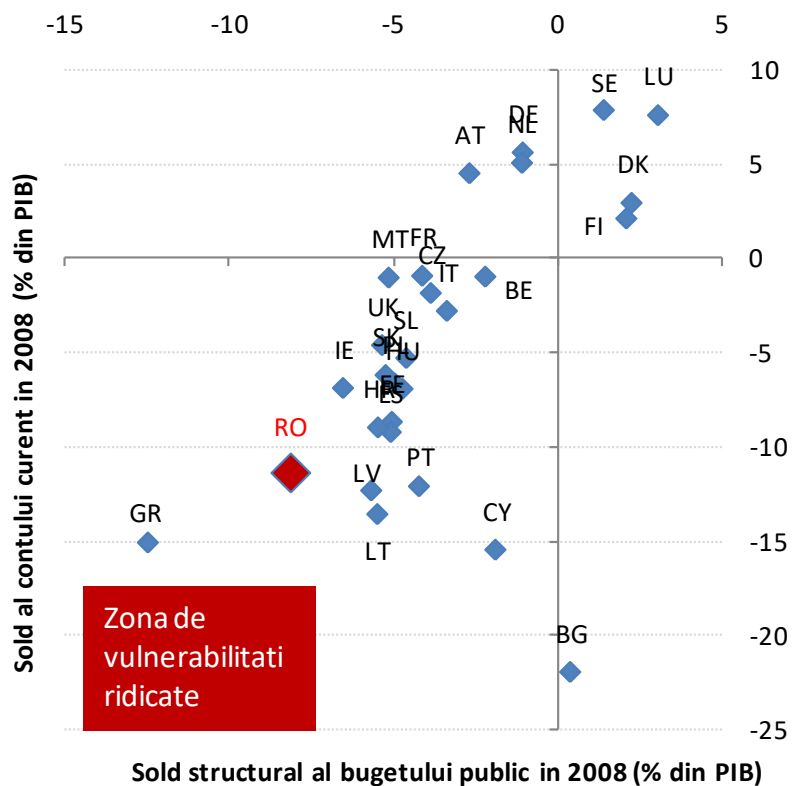
Sursa: Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report, TAXUD/2015/CC/131

# Studiu de caz – colectarea taxelor si impozitelor in Bulgaria vs Romania

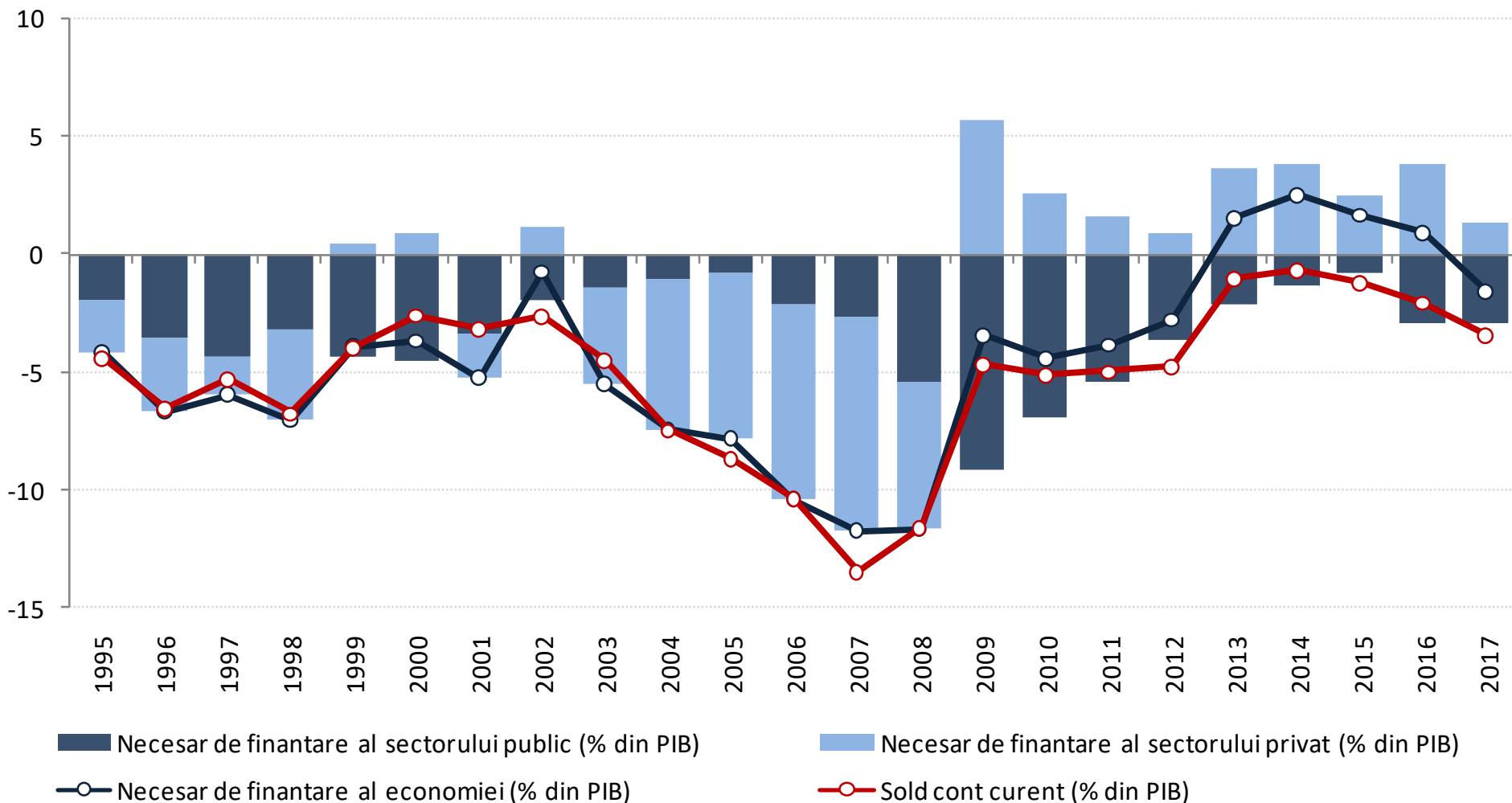
	% din PIB, 2017		Cote impozitare, %, 2017	
	Bulgaria	Romania	Bulgaria	Romania
<b>Venituri bugetare totale</b>	<b>36.1</b>	<b>30.5</b>		
Venituri fiscale (din taxe si impozite)	29.8	25.7		
TVA	9.3	6.2	20	19
Accize	4.9	3.2		
Impozit pe venit populatie	3.4	3.6	10	16
Impozit pe profit firme	2.3	1.7	10	16
Contributii de asigurari sociale	8.6	9.3	32.4 (25.8 la PFA), plafon la 2.5 salarii medii brute	39.35 (16% la PFA), fara plafon
Venituri nefiscale	4.2	2.6		

2016	TVA necolectat la buget (% din obligatia totala de plata la TVA)	
	Bulgaria	Romania
	13.56%	35.88%
<p><b>Daca Romania ar fi avut rata de colectare la TVA similara cu a Bulgariei in 2016, veniturile din TVA ar fi fost cu 2.25% din PIB mai mari (17 mld ron sau 3.8 mld euro)</b></p>		

# Soldul structural al bugetului public și al contului curent în țările membre UE în anii 2008 și 2018

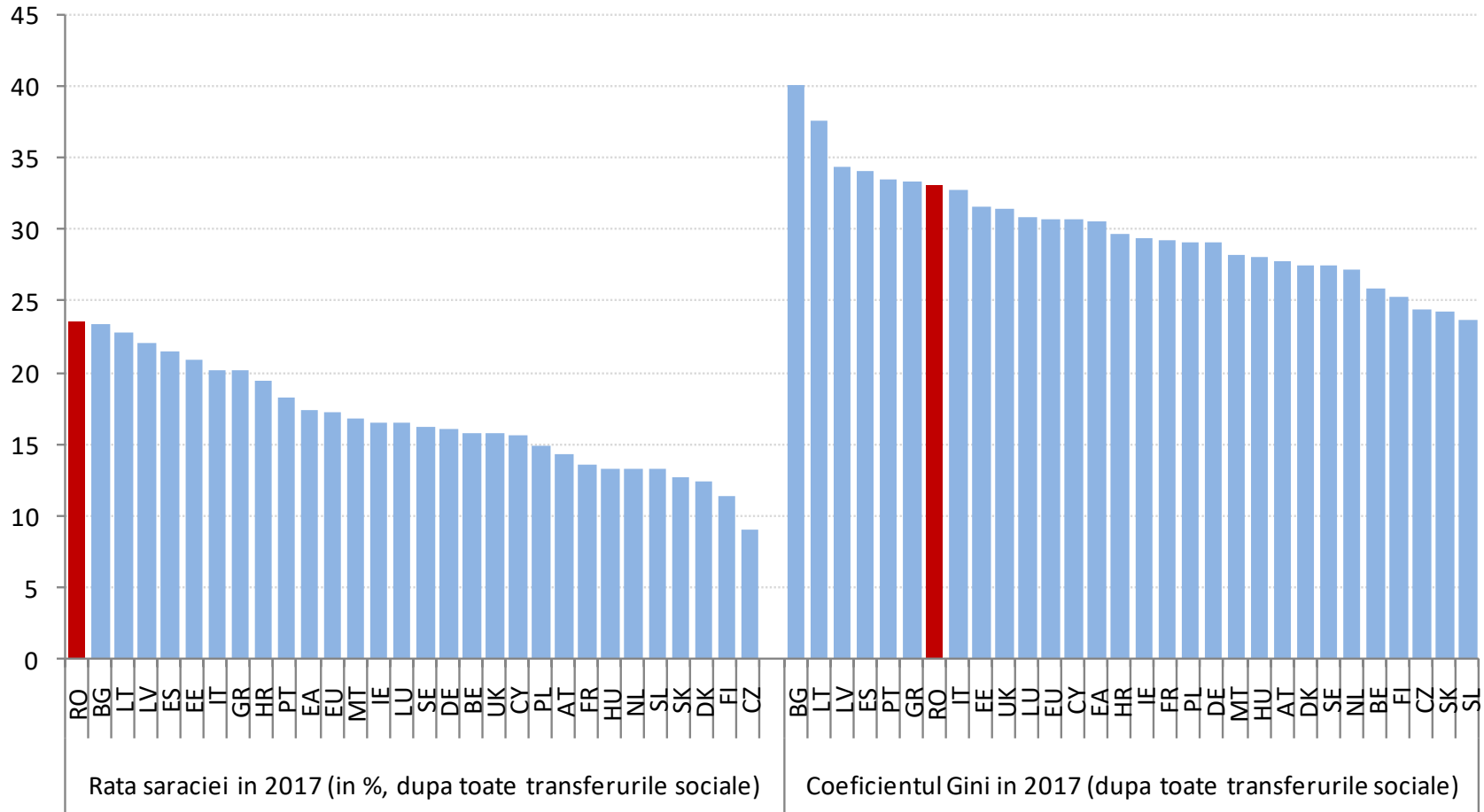


# Necesarul net de finanțare al țării, pe sectoare (public și privat)



Sursa: Eurostat, Institutul Național de Statistică

### 3. Rolul politicii fiscale în susținerea unei creșteri economice incluzive



Ratei sărăciei = ponderea persoanelor al căror venit disponibil echivalent este sub pragul de 60% din mediana venitului disponibil echivalent la nivelul populației.

Coeficientul Gini – indică de câte ori veniturile din quintila 5 (ale celor mai bogate persoane) sunt mai mari decât veniturile din quintila 1 (ale celor mai sărace persoane)

Sursa: Eurostat

# Bibliografie

1. Aghion, P., Hemous, D., & Kharroubi, E. (2009). Credit constraints, cyclical fiscal policy and industry growth (No. w15119). National Bureau of Economic Research.
2. Aghion, P., Marinescu, I., (2007). Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?. NBER Macroeconomics annual, 22, 251-297.
3. Badinger, H. (2012). Cyclical expenditure policy, output volatility and economic growth. Applied Economics, 44(7), 835-851.
4. Banerji, A., Crispolti, M. V., Dabla-Norris, M. E., Ebeke, M. C. H., Furceri, D., Komatsuzaki, M. T., & Poghosyan, M. T. (2017). Labor and Product Market Reforms in Advanced Economies: Fiscal Costs, Gains, and Support. International Monetary Fund.
5. Barbiero, O., & Cournède, B. (2013). New econometric estimates of long-term growth effects of different areas of public spending.
6. BNR, Raport de stabilitate financiara, 2015.
7. Cecchetti, S. G., Mohanty, M. S., & Zampolli, F. (2011). The real effects of debt.
8. Christiano, L., Eichenbaum, M., & Rebelo, S. (2011). When is the government spending multiplier large?. Journal of Political Economy, 119(1), 78-121.
9. Chudik, A., Mohaddes, K., Pesaran, M. H., & Raissi, M. (2017). Is there a debt-threshold effect on output growth?. Review of Economics and Statistics, 99(1), 135-150.
10. Chudik, A., Mohaddes, K., Pesaran, M. H., & Raissi, M. (2017). Is there a debt-threshold effect on output growth?. Review of Economics and Statistics, 99(1), 135-150.
11. Fatás, A., & Mihov, I. (2012). Fiscal policy as a stabilization tool.
12. Gemmell, N., Kneller, R., & Sanz, I. (2016). Does the Composition of Government Expenditure Matter for Long-Run GDP Levels?. Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 78(4), 522-547.
13. IMF Fiscal Monitor: Achieving More with Less, April 2017.
14. IMF, Regional Economic Issues, IMF, 2015, Central, Eastern, and Southeastern Europe - Reconciling Fiscal Consolidation and Growth
15. Jordà, Ò., & Taylor, A. M. (2016). The time for austerity: estimating the average treatment effect of fiscal policy. The Economic Journal, 126(590), 219-255.
16. Krugman, P. (1988). Financing vs. forgiving a debt overhang. Journal of development Economics, 29(3), 253-268.
17. Mourre, G., Astarita, C. and Princen, S., 2014. Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology (No. 536). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.
18. Musgrave, R. A. (1959). Theory of public finance; a study in public economy.
19. Pattillo, C., & Ricci, L. A. (2011). External debt and growth. Review of Economics and Institutions, 2(3), 30.
20. Reinhart, C. M., & Rogoff, K. S. (2010). Growth in a Time of Debt. American Economic Review, 100(2), 573-78.
21. Tanzi, V., & Zee, H. H. (1997). Fiscal policy and long-run growth. Staff Papers, 44(2), 179-209.
22. Woodford, M. (2011). Simple analytics of the government expenditure multiplier. American Economic Journal: Macroeconomics, 3(1), 1-35.