

Provocari la adresa sustenabilitatii finantelor publice in Romania

Ionut Dumitru

presedinte Consiliul Fiscal si economist sef Raiffeisen Bank*

3 Septembrie 2012

*Opiniile exprimate in aceasta prezentare sunt opinii personale ale autorului si nu reprezinta neaparat si opiniile institutiilor cu care acesta este asociat

Agenda prezentarii

- 1. Principalele provocari la adresa sustenabilitatii finantelor publice**
- 2. Colectarea taxelor si impozitelor**
- 3. Structura si eficienta cheltuielilor bugetare**
- 4. Implicatiile compactul fiscal european asupra Romaniei**

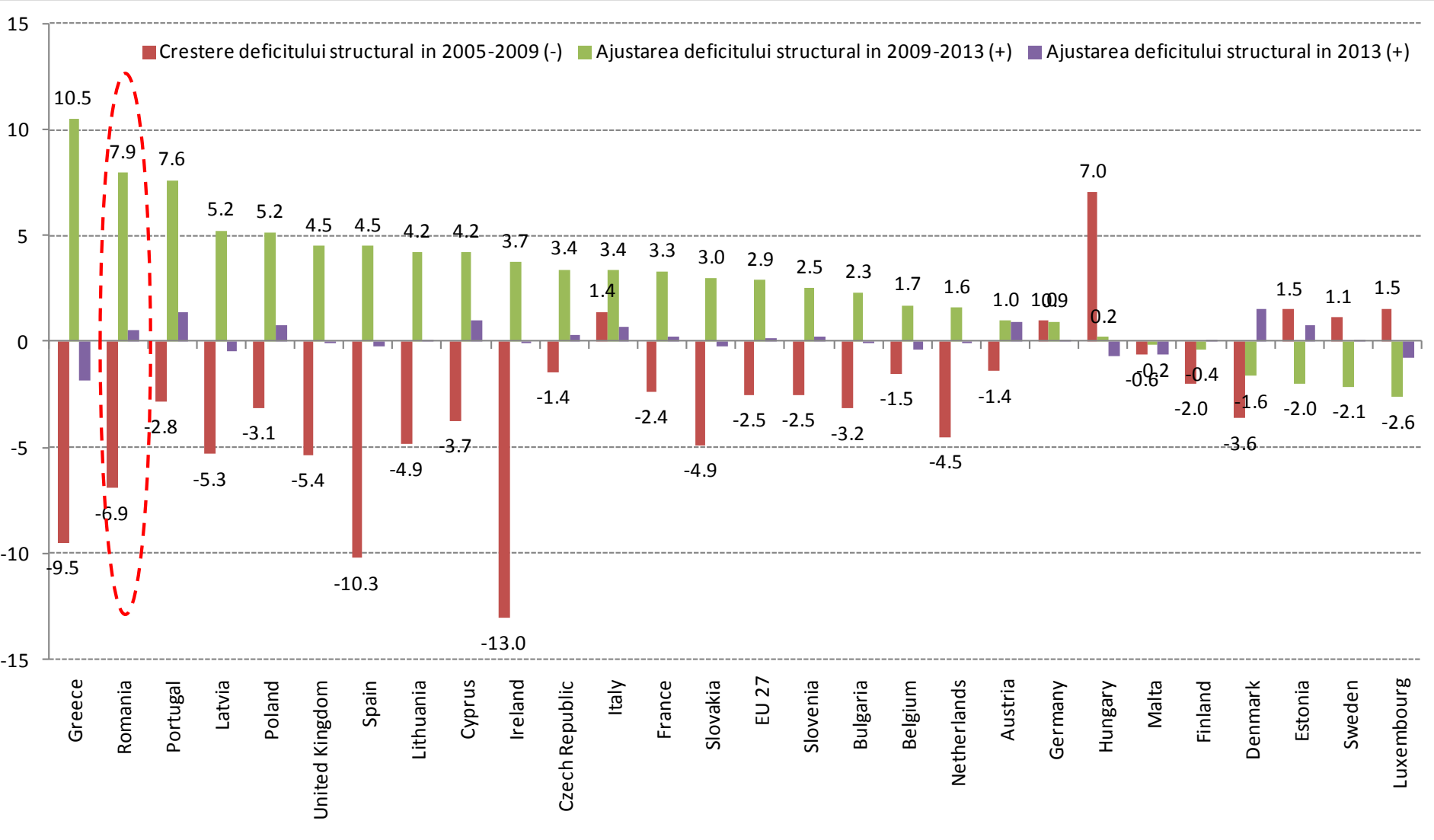
1. Principalele provocari la adresa sustenabilitatii finantelor publice

Principalele provocari

- Reducerea deficitului structural foarte ridicat (de la 9.1% din PIB in 2009 la obiectivul pe termen mediu de 0.7% din PIB), realocarea resurselor bugetare catre domenii care stimuleaza cresterea economica potentiala (inclusiv infrastructura), reducerea barierelor structurale in cresterea economica si asigurarea sustenabilitatii pe termen lung a finantelor publice din perspectiva procesului de imbatranire a populatiei.
- Provocarile principale la adresa sustenabilitatii fiscal-bugetare:
 - veniturile bugetare foarte scazute
 - deficitul cronic de natura structurala al sistemului public de pensii si evolutiile demografice foarte nefavorabile asteptate
 - deficitele cvasi-fiscale din sectorul companiilor de stat
 - structura nesustenabila a cheltuielilor bugetare
 - eficienta foarte scazuta a cheltuielilor bugetare
 - lipsa prioritizarii si planificarii multianuale a investitiilor
 - disciplina financiara scazuta la nivelul autoritatilor locale

Programul de consolidare fiscal-bugetara in Romania este unul foarte ambitios

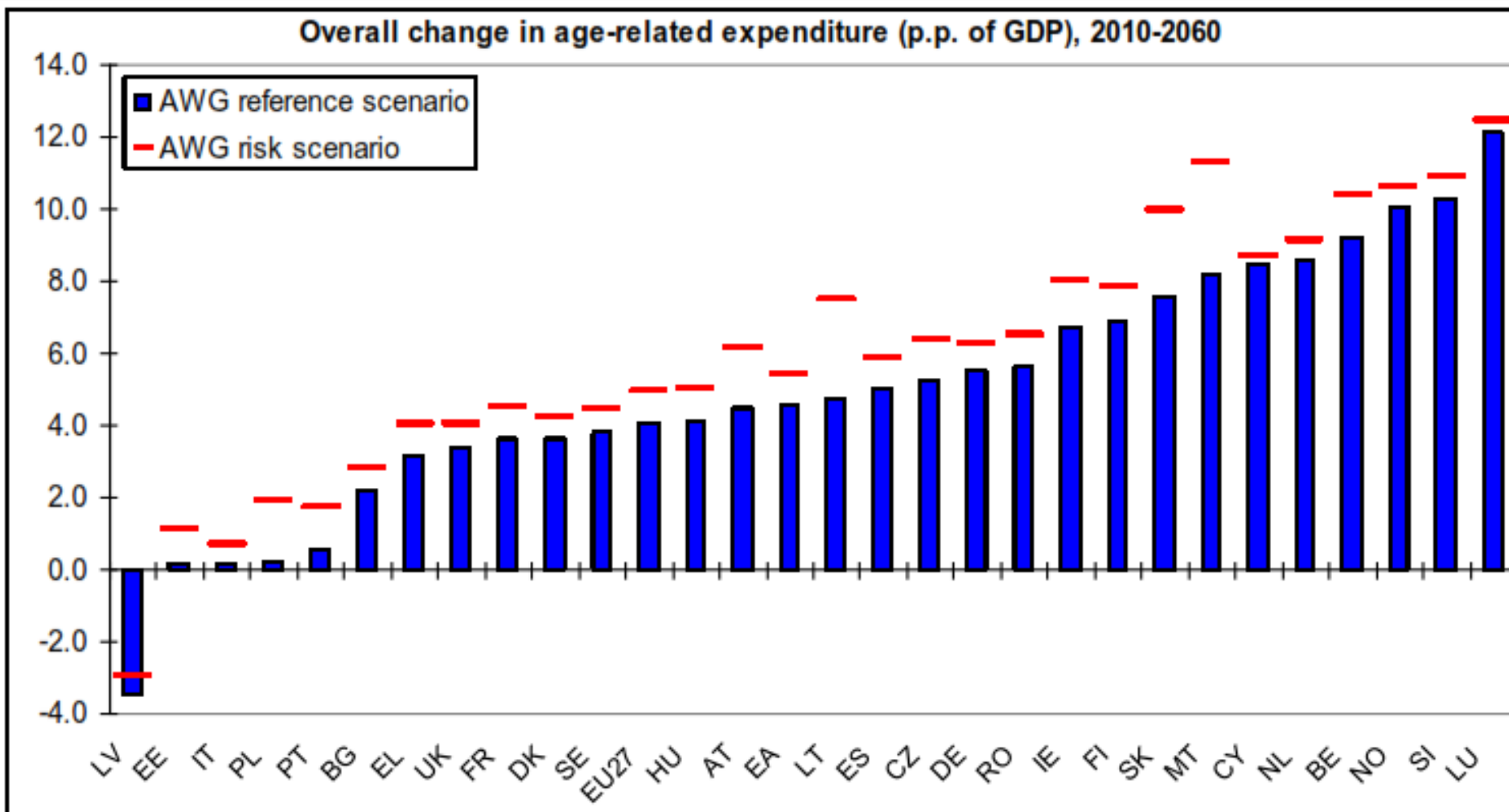
Ajustarea fiscal-bugetara in tarile europene (% din PIB, ESA 95)



Sursa: Comisia Europeana

Romania va trebui sa faca fata unui impact bugetar ridicat pe termen lung din imbatranirea populatiei

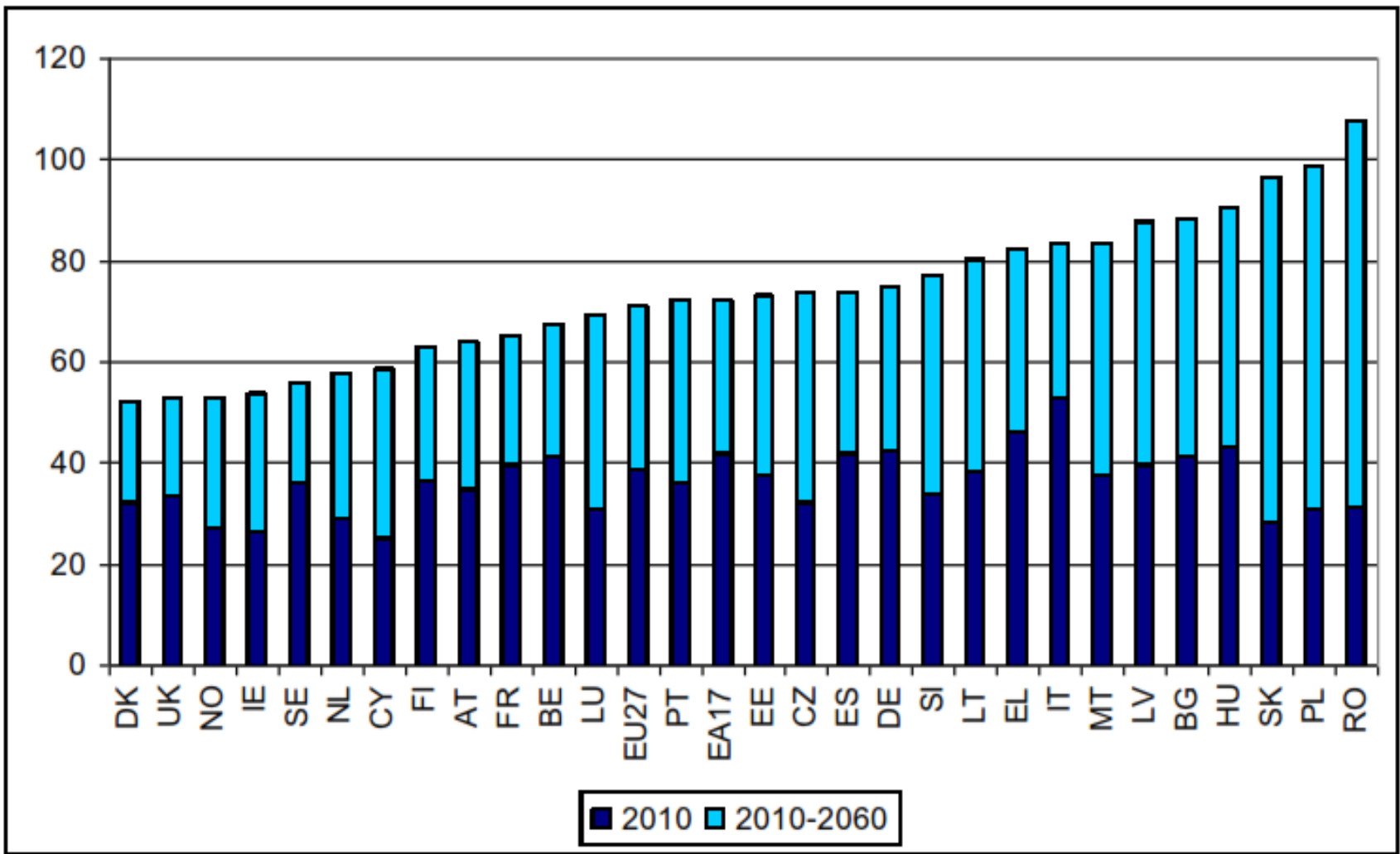
**Graph 5 - Projected change in strictly-age-related expenditure
AWG reference and risk scenarios, 2010-60**



Source: Commission services, EPC.

Proiectiile demografice pentru Romania sunt foarte nefavorabile

Graph 3 - Effective economic old-age dependency ratio



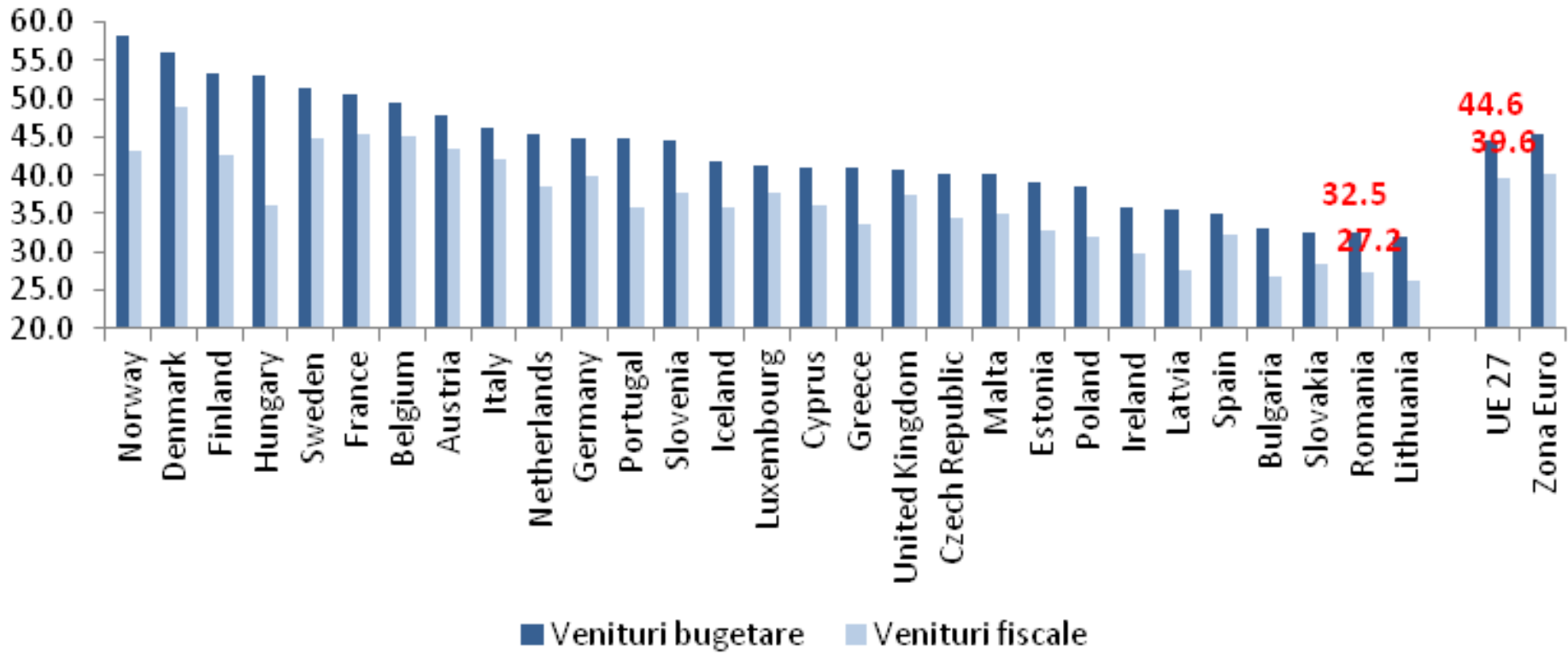
Source: Commission services, EPC.

Note: Inactive population aged 65 and above as a percentage of the employed population aged 15 to 64.

2. Colectarea taxelor si impozitelor

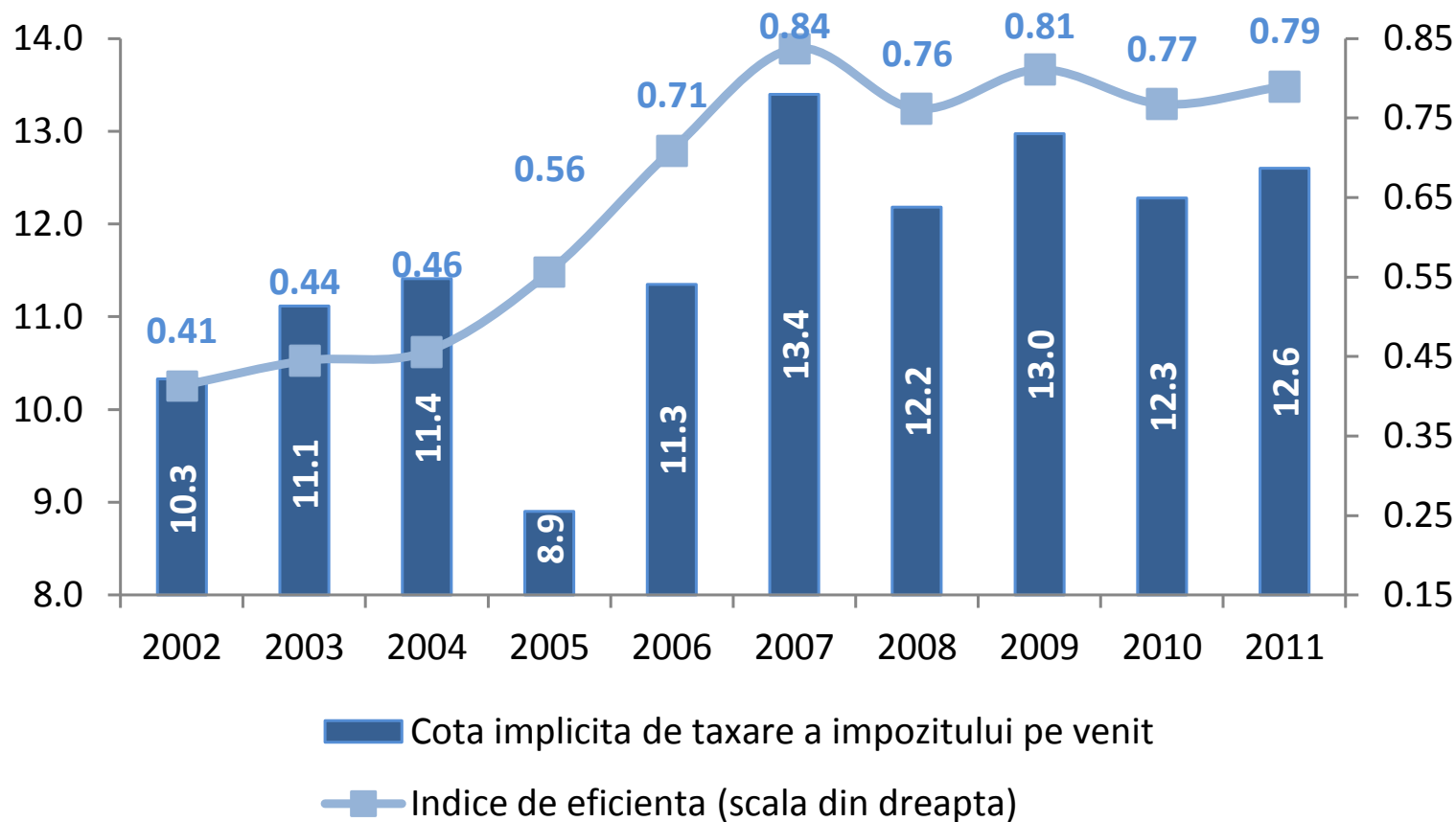
Romania are venituri bugetare foarte mici

Venituri bugetare și venituri fiscale in tarile UE-27 (% din PIB, ESA 95, 2011)



Sursa: EUROSTAT; Veniturile fiscale includ și contribuțiile sociale

Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe venit în România



Cota implicita de taxare este calculată ca raport între impozitele directe plătite de gospodării și o bază de calcul a impozitului pe venit definită ca salarii brute din conturile naționale, din care s-au dedus contribuțiile sociale plătite de angajați. Pentru Republica Cehă și Ungaria, baza de impozitare utilizată este "remunerarea angajaților", care include contribuțiile plătite de angajator, având în vedere utilizarea "super-grossing" în determinarea impozitului pe venit datorat.

Indicele de eficienta este calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală

Ratele legale de impozitare vs ratele implicite pentru impozitul pe venit in tarile din ECE

Țara	Cota legală de impozit pe venit* (%)			Rata de impozitare implicită**			Indice de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
BG	10.0	10.0	10.0	10.7	10.3	10.3	1.07	1.03	1.03	1	1	1
CZ	15.0	15.0	15.0	8.7	8.6	9.3	0.58	0.57	0.62	10	9	7
EE	21.0	21.0	21.0	15.1	15.6	15.7	0.72	0.74	0.75	5	4	5
LV	23.0	26.0	25.0	15.5	19.3	19.3	0.68	0.74	0.77	6	5	4
LT	15.0	15.0	15.0	13.1	12.4	12.8	0.87	0.83	0.85	2	2	2
HU	27.0	24.5	16.0	16.8	15.6	11.6	0.62	0.64	0.73	7	7	6
PL	25.0	25.0	25.0	18.6	17.8	NA	0.75	0.71	NA	4	6	NA
RO	16.0	16.0	16.0	13.0	12.3	12.6	0.81	0.77	0.79	3	3	3
SI	27.0	27.0	27.0	16.4	16.0	15.9	0.61	0.59	0.59	8	8	8
SK	19.0	19.0	19.0	11.2	10.7	11.2	0.59	0.56	0.59	9	10	9

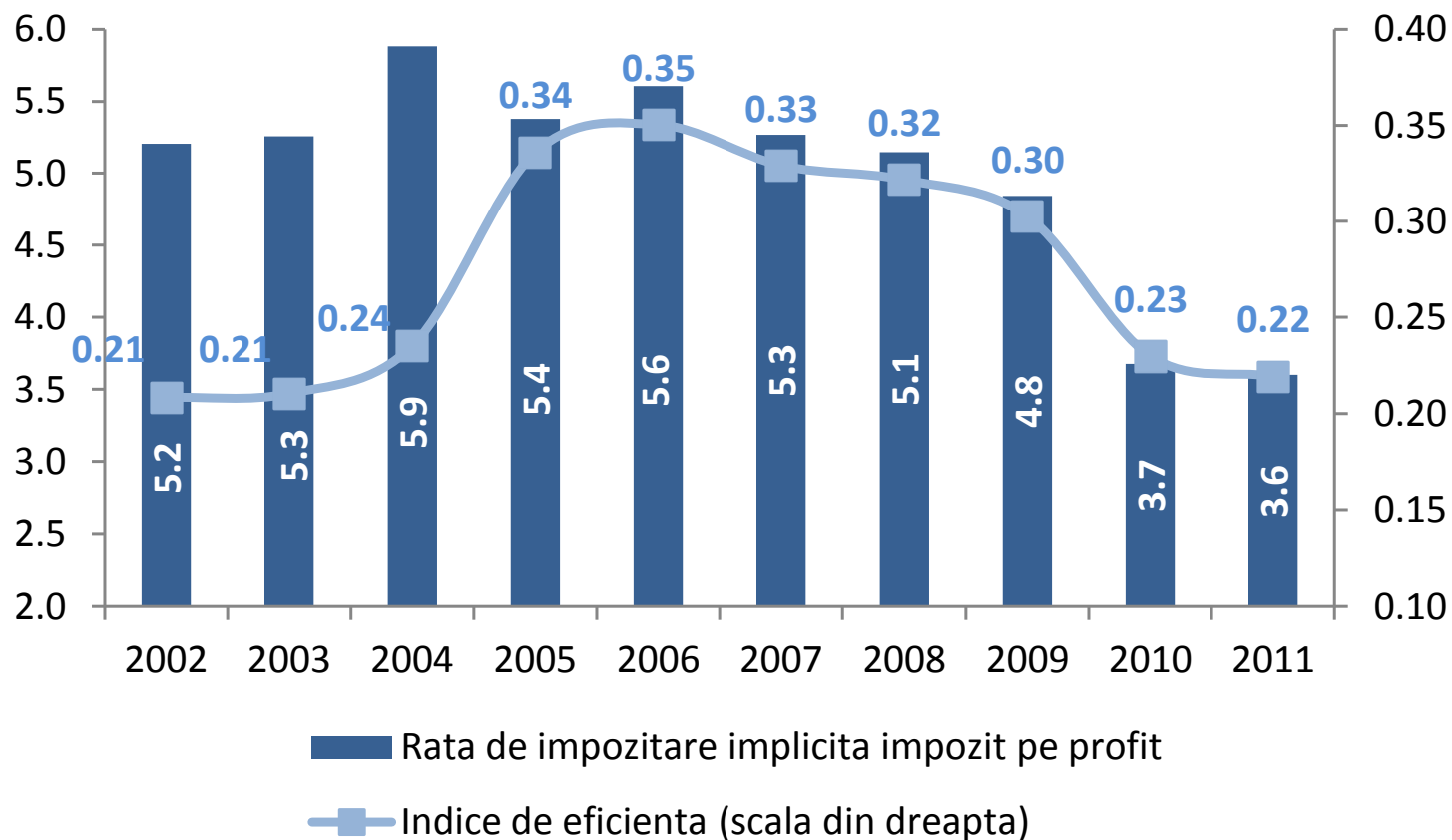
Sursa: Comisia europeană, Eurostat, MFP, calcule Consiliul fiscal

* În cazul țărilor cu sistem de impozitare progresiv (Ungaria - până în 2011, Polonia, Slovenia), cifra raportată reprezintă media cotelor de impozitare (HU,PL - cu sistem de taxare cu două cote de impozitare) ori cota centrală (în cazul Sloveniei - sistem de impozitare cu trei cote)

** calculată ca raport între impozitele directe plătite de gospodăria și o bază de calcul a impozitului pe venit definită ca salarii brute din conturile naționale, din care s-au dedus contribuțiile sociale plătite de angajați. Pentru Republica Cehă și Ungaria, baza de impozitare utilizată este "remunerarea angajaților", care include contribuțiile plătite de angajator, având în vedere utilizarea "super-grossing" în determinarea impozitului pe venit datorat.

*** calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală

Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente impozitului pe profit în România



Sursa: calcule Consiliul fiscal

Rata implicita este calculată ca raport între "impozite directe plătite de întreprinderi" (cod ESA D.5R (S11+S12)) și "gross operating surplus and gross mixed income" (cod ESA B2G_B3G).

Indicele de eficienta este calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală

Ratele legale de impozitare vs ratele implicite pentru impozitul pe profit in tarile din ECE

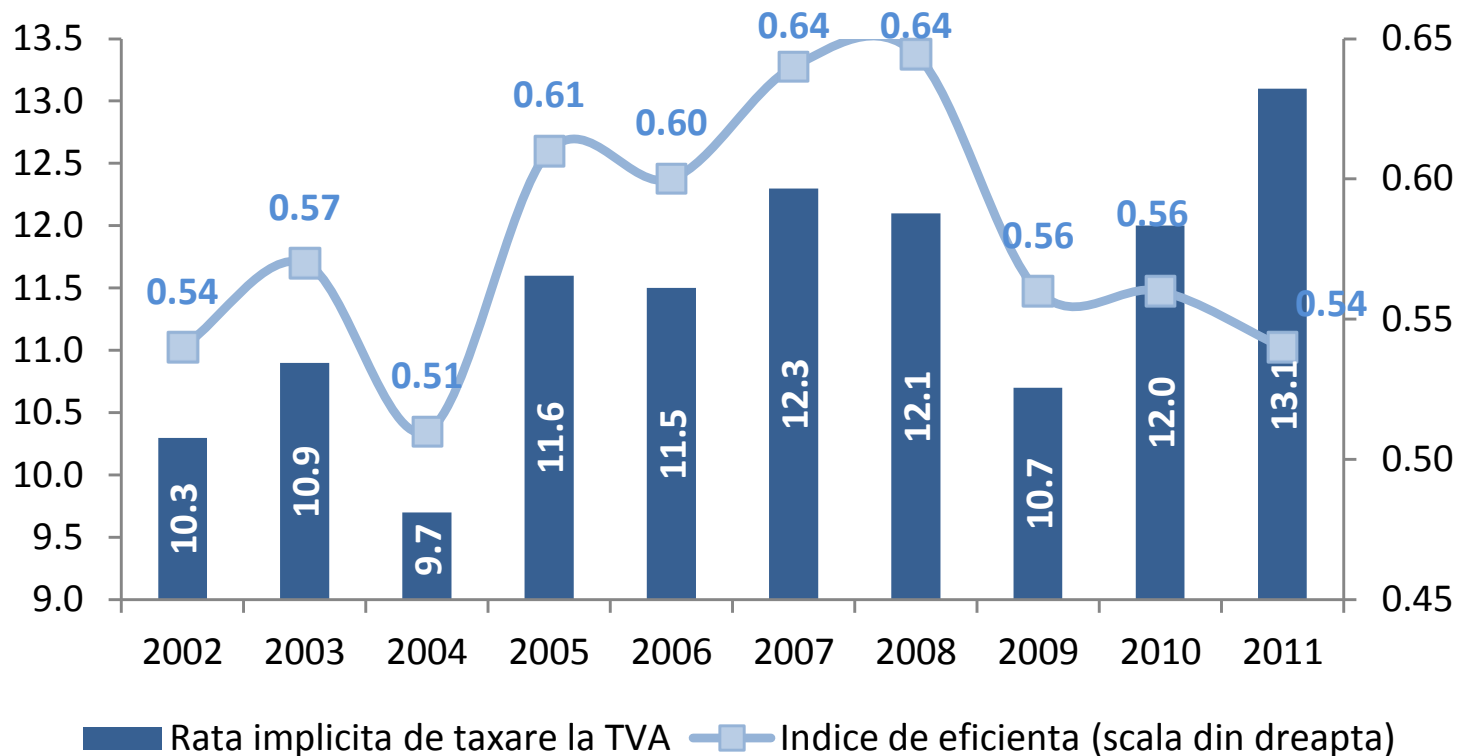
Țara	Cota standard de impozit pe profit			Rata de impozitare implicită*			Indice de eficiență a impozitării**			Poziție		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
BG	10.0	10.0	10.0	5.2	4.2	3.9	0.52	0.42	0.39	1	1	1
CZ	20.0	19.0	19.0	7.2	6.8	7.0	0.36	0.36	0.37	2	2	2
EE	21.0	21.0	21.0	5.3	3.4	3.1	0.25	0.16	0.15	7	7	8
LV	15.0	15.0	15.0	3.5	2.0	2.9	0.23	0.14	0.19	9	10	6
LT	20.0	15.0	15.0	4.1	2.1	1.6	0.20	0.14	0.11	10	8	9
HU	21.3	20.6	20.6	5.6	2.8	3.0	0.26	0.14	0.15	4	9	7
PL	19.0	19.0	19.0	4.5	4.0	NA	0.24	0.21	NA	8	6	NA
RO	16.0	16.0	16.0	4.8	3.7	3.6	0.30	0.23	0.22	3	5	5
SI	21.0	20.0	20.0	5.3	5.5	5.5	0.25	0.27	0.27	6	3	3
SK	19.0	19.0	19.0	5.0	5.0	5.1	0.26	0.26	0.27	5	4	4

Sursa: Comisia europeană, Eurostat, MFP, calcule Consiliul fiscal

* calculată ca raport între "impozite directe plătite de întreprinderi" (cod ESA D.5R (S11+S12)) și "gross operating surplus and gross mixed income" (cod ESA B2G_B3G).

** calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală

Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente TVA în România



Sursa: calcule Consiliul fiscal

Rata implicita este calculată ca raport între "venituri din TVA" (cod ESA D211R) și "households and NPISH final consumption expenditure" (cod ESA P31_S14_S15). În cazul României, veniturile aferente anului 2011 exclud veniturile suplimentare obținute ca urmare a implementării schemei de compensare în lanț a arieratelor (+1709 mil. RON)
Indicele de eficienta este calculat ca raport între rata de taxare implicită și cota legală standard

Ratele legale de impozitare vs ratele implicite pentru TVA in tarile din ECE

Țara	Cota standard a TVA*			Rata de taxare implicită**			Indice de eficiență a taxării***			Poziție		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
BG	20.0	20.0	20.0	14.1	14.5	14.2	0.71	0.72	0.71	4	3	3
CZ	19.0	20.0	20.0	13.5	13.6	13.7	0.71	0.68	0.69	3	4	4
EE	19.0	20.0	20.0	16.2	16.6	16.5	0.85	0.83	0.82	1	1	1
LV	21.0	21.0	22.0	9.6	10.4	10.9	0.46	0.50	0.49	10	10	10
LT	19.0	21.0	21.0	10.4	12.1	12.3	0.55	0.58	0.59	8	6	6
HU	22.5	25.0	25.0	15.5	16.1	16.0	0.69	0.64	0.64	5	5	5
PL	22.0	22.0	23.0	11.9	12.2	12.7	0.54	0.55	0.55	9	9	8
RO	19.0	21.5	24.0	10.7	12.0	13.1	0.56	0.56	0.54	7	8	9
SI	20.0	20.0	20.0	14.9	14.9	14.4	0.75	0.75	0.72	2	2	2
SK	19.0	19.0	20.0	10.8	10.7	11.6	0.57	0.57	0.58	6	7	7

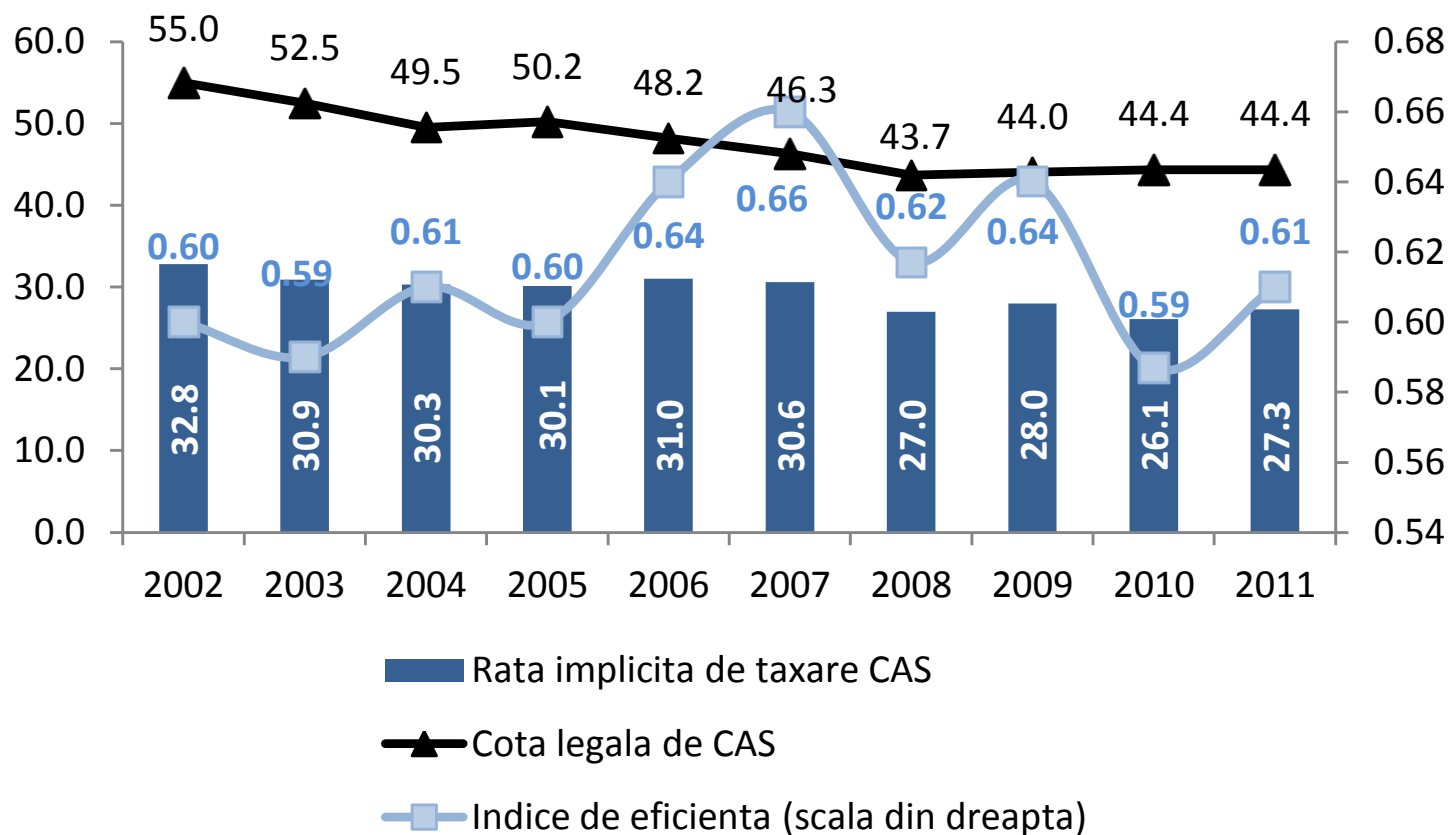
Sursa: Comisia Europeană, Eurostat, MFP, calcule Consiliul fiscal

* Acolo unde cotele standard au fost modificate pe parcursul anului au fost raportate mediile ponderate ale cotelor standard

** calculată ca raport între "venituri din TVA" (cod ESA D211R) și "households and NPISH final consumption expenditure" (cod ESA P31_S14_S15). În cazul României, veniturile aferente anului 2011 exclud veniturile suplimentare obținute ca urmare a implementării schemei de compensare în lanț a arieratelor (+1709 mil. RON)

*** calculat ca raport între rata de taxare implicită și cota legală standard

Evoluția cotei implicite de impozitare și a indicelui de eficiență a colectării aferente CAS în România



Sursa: calcule Consiliul fiscal

Rata implicita este calculată ca raport între "actual social contributions" (cod ESA D.611) și "gross wages and salaries" (cod ESA D11).
Indicele de eficienta este calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală

Ratele legale de impozitare vs ratele implicite pentru CAS in tarile din ECE

Țara	Cota legală de contribuții sociale* (%)			Rata de impozitare implicită**			Indice de eficiență a impozitării***			Poziție		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
BG	30.9	28.9	30.2	24.3	21.3	23.2	0.79	0.74	0.77	7	8	7
CZ	46.3	45.3	45.3	46.6	48.3	49.0	1.01	1.07	1.08	1	1	1
EE	35.7	37.2	37.2	34.2	36.8	34.9	0.96	0.99	0.94	2	2	2
LV	33.1	33.1	35.1	21.5	23.0	24.7	0.65	0.70	0.70	9	9	8
LT	40.0	40.1	39.8	33.2	31.8	31.8	0.83	0.79	0.80	6	6	6
HU	49.0	44.0	44.5	36.2	34.1	36.7	0.74	0.78	0.82	8	7	5
PL	37.9	37.9	37.6	35.2	34.2	NA	0.93	0.90	NA	3	3	NA
RO	44.0	44.4	44.4	28.0	26.1	27.3	0.64	0.59	0.61	10	10	9
SI	38.2	38.2	38.2	32.8	33.1	33.4	0.86	0.87	0.87	5	4	3
SK	48.6	48.6	48.6	42.2	41.8	42.0	0.87	0.86	0.86	4	5	4

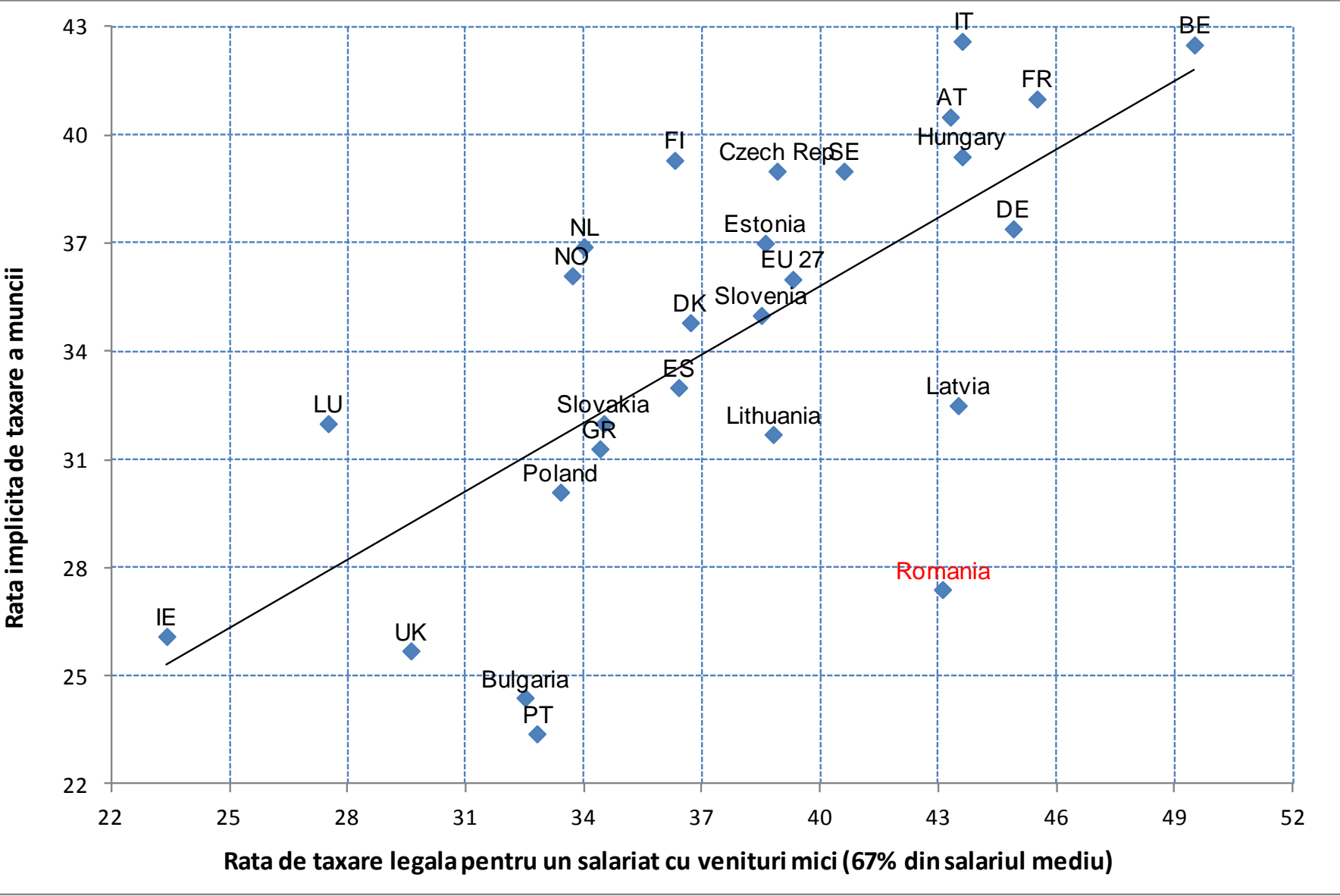
Sursa: Comisia europeană, Eurostat, MFP, calcule Consiliul fiscal

* Date agregate pentru angajat și angajator. Acolo unde cotele au fost modificate pe parcursul anului au fost raportate mediile ponderate ale cotelor.

** calculată ca raport între "actual social contributions" (cod ESA D.611) și "gross wages and salaries" (cod ESA D11). În cazul României, veniturile aferente anului 2011 exclud încasările suplimentare determinate de implementarea schemei de compensare în lanț a arieratelor (+726 mil. RON).

*** calculat ca raport între rata de impozitare implicită și cota legală

Ratele legale de impozitare vs ratele implicite pentru impozitele si taxele pe munca in tarile UE-27



Sursa: EUROSTAT

Eficiența sistemului de colectare a taxelor și impozitelor

Țara	Număr administrații financiare			Număr administrații la 1 milion de locuitori	Venituri colectate (% PIB) / Număr administrații	Număr de angajați din structurile de colectare a taxelor	Total venituri fiscale (% din PIB)	Venituri fiscale ca pondere în PIB la o mie de angajați din structurile de colectare a taxelor *	Număr plăți pe an pentru achitarea obligatiilor fiscale**	Poziția	Ușurința cu care se plătesc taxele (poziție) ***
	Total, din care:	Centrale	Locale								
	Anul 2009			Anul 2009		Anul 2010			Anul 2011		
Bulgaria	29	29	0	3.8	0.9	7976	26.9	3.37	17	59	84
Cehia	207	8	199	19.7	0.2	15533	33.5	2.16	8	17	117
Estonia	4	4	0	3.0	8.5	878	34	38.72	8	17	47
Letonia	63	0	63	27.9	0.4	4300	27.3	6.35	7	11	62
Lituania	10	10	0	3.0	2.7	3816	27.2	7.13	11	40	57
Polonia	417	16	401	10.9	0.1	60401	31.6	0.52	29	96	127
Romania	440	42	398	20.5	0.1	25387	27.9	1.1	113	182	154
Slovacia	111	8	103	20.4	0.3	5686	28	4.92	31	103	129
Slovenia	76	76	0	37.3	0.5	2470	38	15.38	22	83	83
Ungaria	8	8	0	0.8	4.6	15182	37	2.44	13	46	114

Sursa: OECD, Eurostat, Banca Mondială

* Indicatorul se calculează ca raport între veniturile fiscale (ca pondere în PIB) și numărul de salariați din structurile de colectare a taxelor, raportat de OECD în 2010, exprimat în mii de angajați.

** Acest indicator reflectă numărul total de taxe și contribuții plătite, metoda de plată, frecvența plăților, frecvența completării declarațiilor fiscale și numărul agențiilor implicate în procesul de colectare a taxelor în cazul companiilor din al doilea an de activitate.

*** Obținerea clasamentului privind ușurința cu care se plătesc taxele presupune realizarea unei medii aritmetice a pozițiilor ocupate de fiecare stat pentru cei trei indicatori analizați: rata totală de taxare, numărul de plăți pe an și timpul necesar conformării fiscale.

Evaziunea fiscala in Romania este foarte ridicata

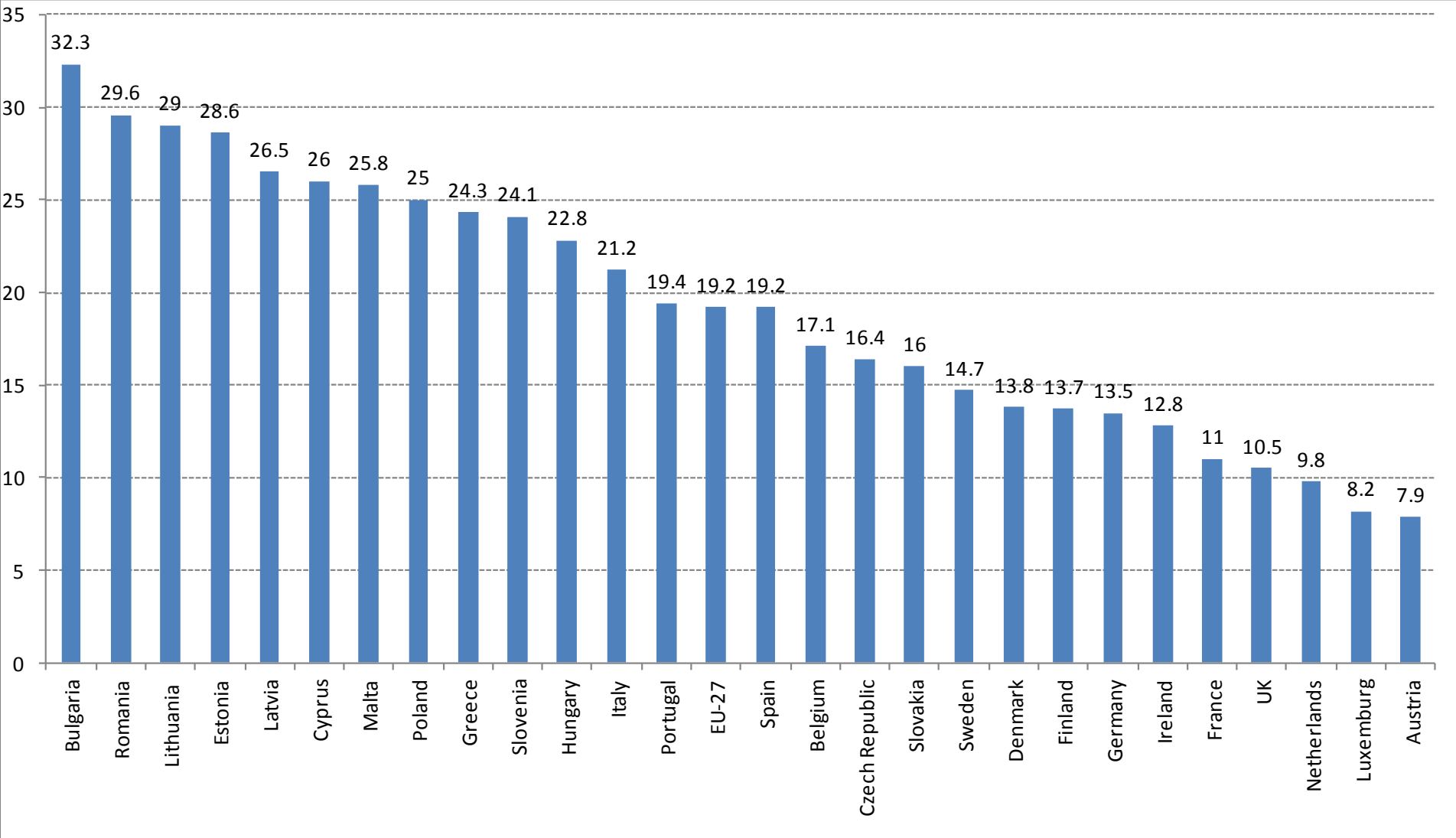
% din PIB	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Evaziunea fiscală din munca "la negru":	3.7%	3.9%	4.3%	4.6%	4.6%	5.8%	5.9%
- impozit pe venit (IV)	0.8%	0.8%	0.9%	1.0%	1.1%	1.3%	1.4%
- contribuții la asigurările sociale (CAS)	2.9%	3.1%	3.4%	3.5%	3.5%	4.5%	4.5%
Evaziune fiscală la TVA	3.0%	3.7%	4.8%	4.5%	3.8%	3.8%	3.6%
Evaziune fiscală în sectorul informal (populație)	0.6%	0.7%	0.8%	0.9%	0.9%	0.7%	0.8%
Total evaziune fiscală la IV, CAS și TVA	7.3%	8.4%	9.9%	10.0%	9.3%	10.3%	10.3%
Valoarea adăugată brută în economia neobservată*	14.5%	16.6%	19.2%	20.0%	19.6%	20.9%	21.5%

Sursa: calcule Consiliul Fiscal pe baza datelor INS

* Estimare INS

Economia ascunsa in Romania este foarte ridicata

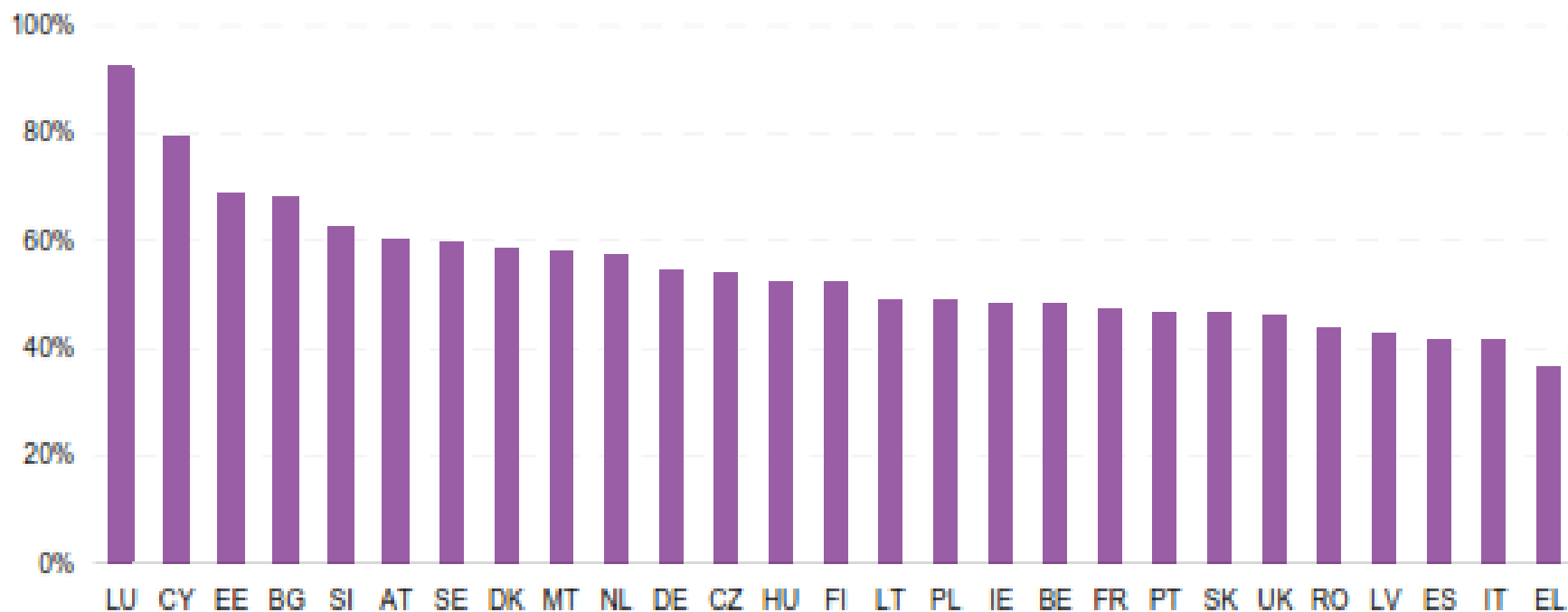
Ponderea economiei ascunse in PIB in tarile UE-27



Source: Schneider, F. (2012), "Size and development of the Shadow Economy from 2003 to 2012: some new facts"

Colectare foarte slaba la TVA

Graph 1.10: VAT revenue ratio, 2010, in %

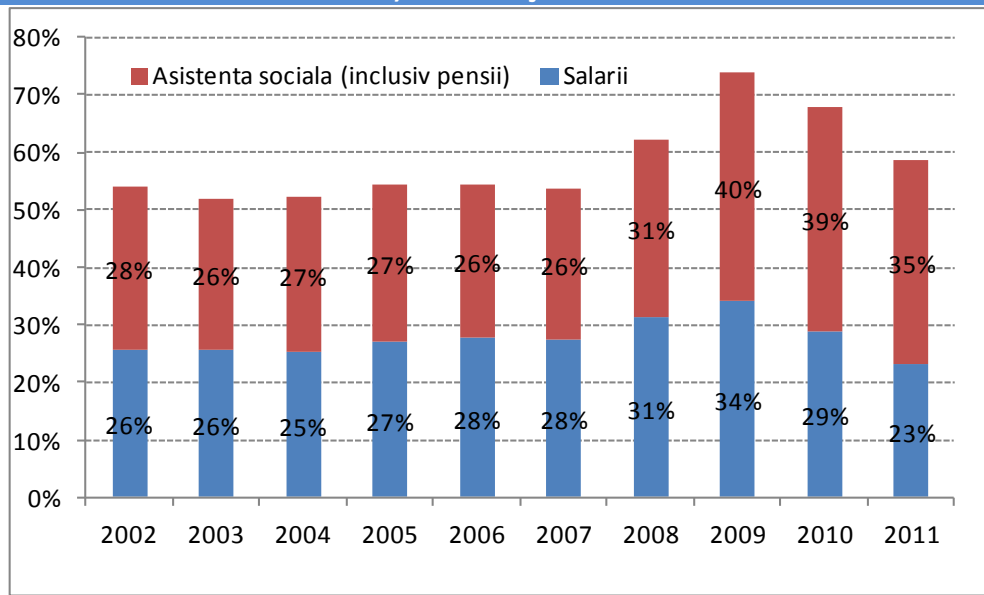


Source: Commission services

*The VAT revenue ratio – raportul dintre veniturile din TVA si produsul dintre cota standard de TVA si consumul final net (cheltuielile de consum minus TVA-ul aferent)

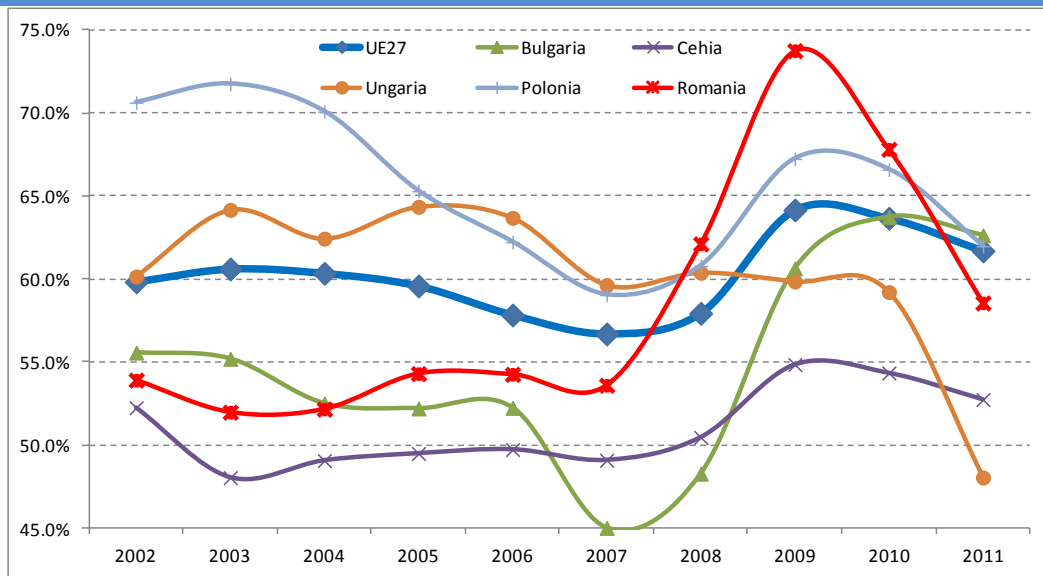
3. Structura si eficienta cheltuielilor bugetare

Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistență socială și salarii în total venituri încasate la buget (%)



Sursa: EUROSTAT

Evoluția ponderii cheltuielilor cu asistență socială și salarii în total venituri încasate la buget (%) în UE27 și ECE

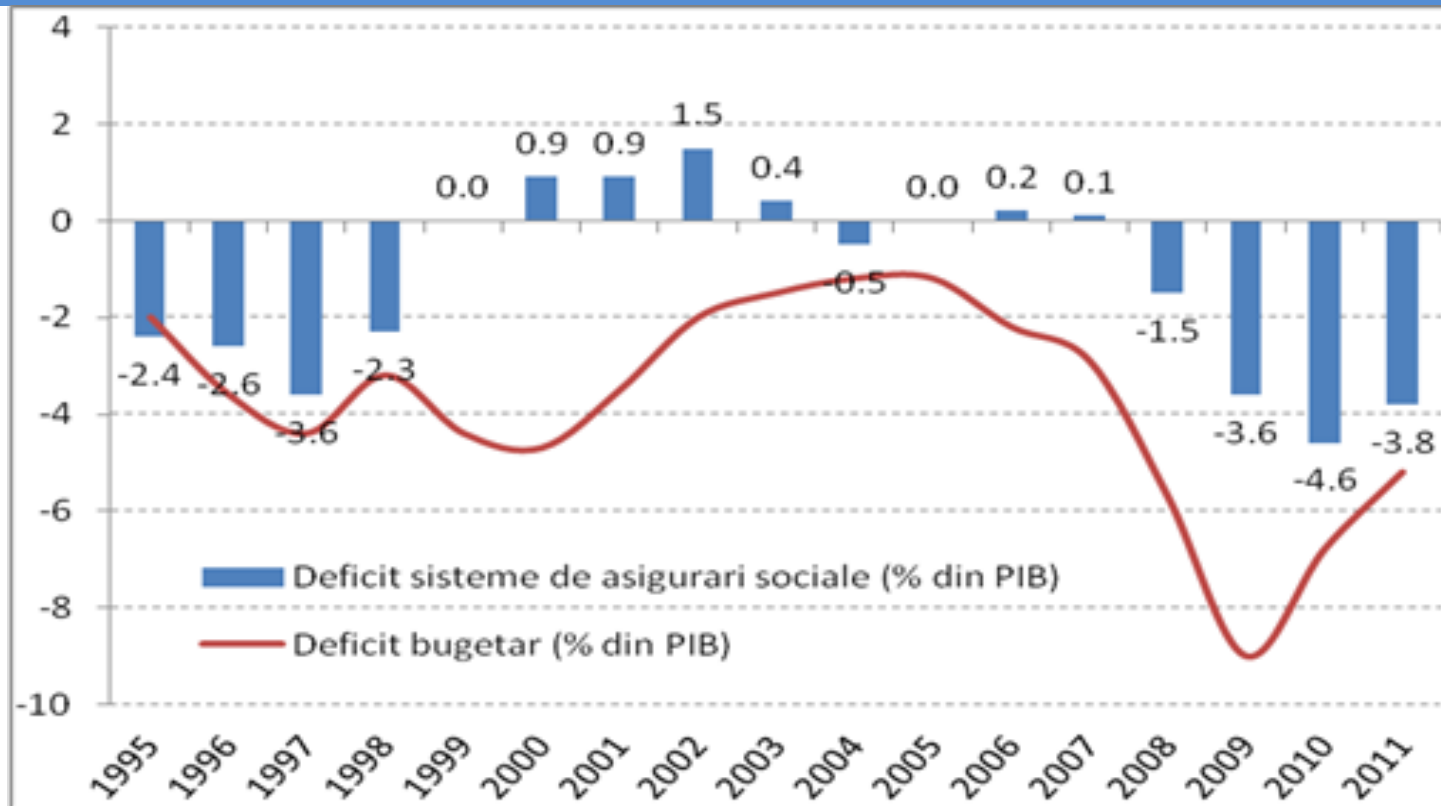


Sursa: EUROSTAT

Structura cheltuielilor bugetare în România este caracterizată de preponderența cheltuielilor cu salariile și cu asistența socială (pensii, ajutoare sociale). După o evoluție relativ stabilă a acestora ca procent din veniturile bugetare înainte de 2007, au crescut puternic în 2008-2009, mult peste media UE-27, având o ajustare considerabilă în 2010-2011. În momentul de față, alocările din resursele bugetare pentru cheltuielile de salarii și asistență socială sunt similare cu mediile europene.

Starea financiară a sistemelor de asigurări sociale este foarte precară

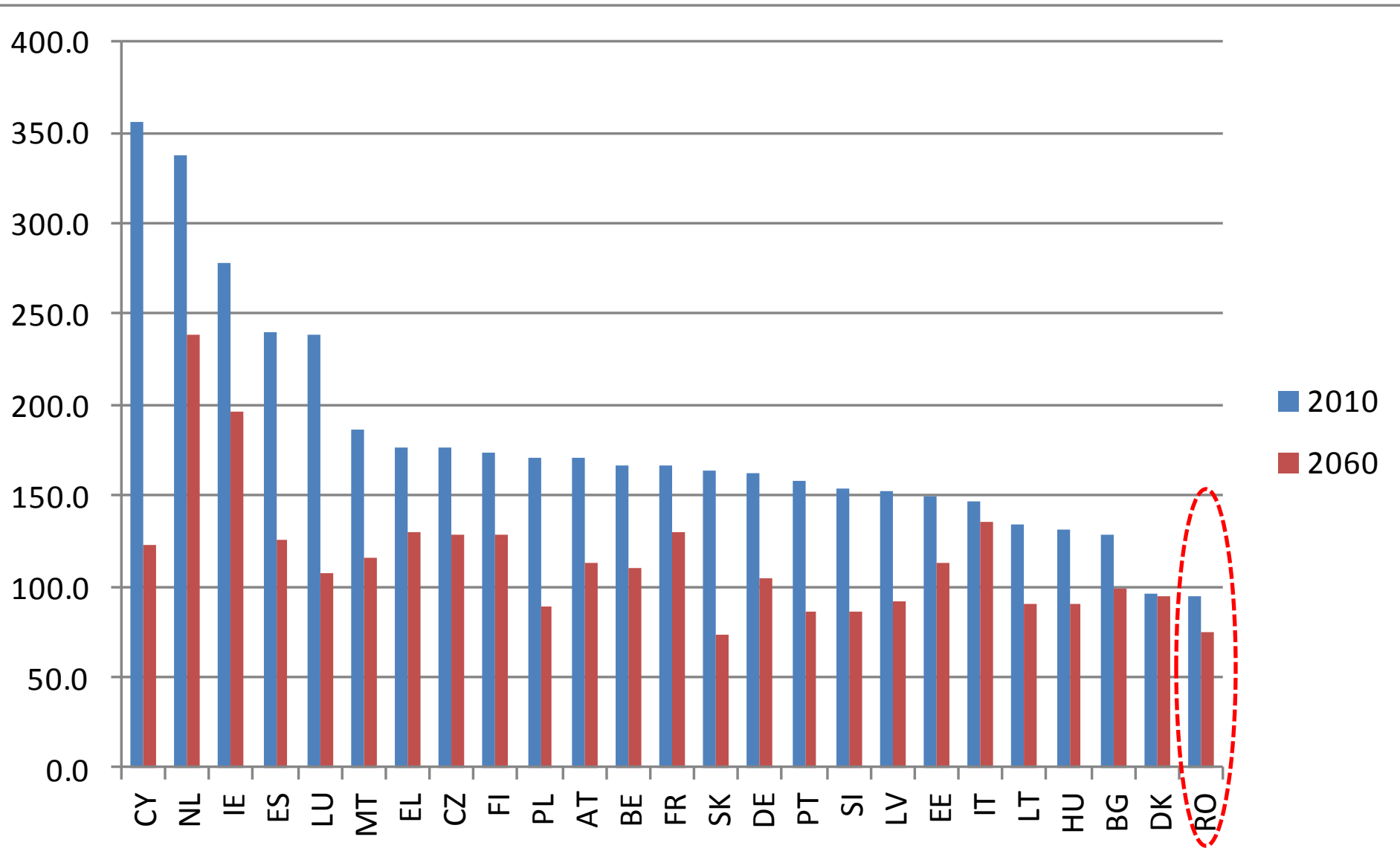
Deficitul bugetelor de asigurări sociale și deficitul bugetar total



Sursa: EUROSTAT

- Este necesară prudență maximă în abordarea eventualelor creșteri de cheltuieli de asistență socială și/sau posibilelor diminuări ale cotelor de contribuții sociale în anii următori.
- Este obligatorie o strategie pe termen mediu și lung de reechilibrare financiară a sistemelor de asigurări sociale, în special prin extinderea bazei de impozitare.

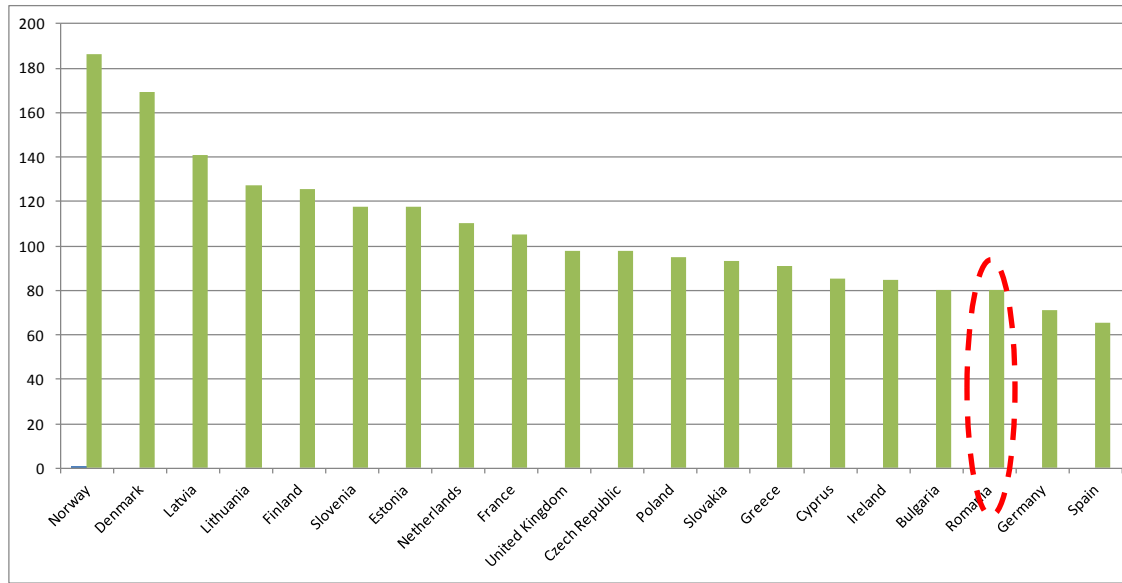
Numar contributori/100 pensionari, %



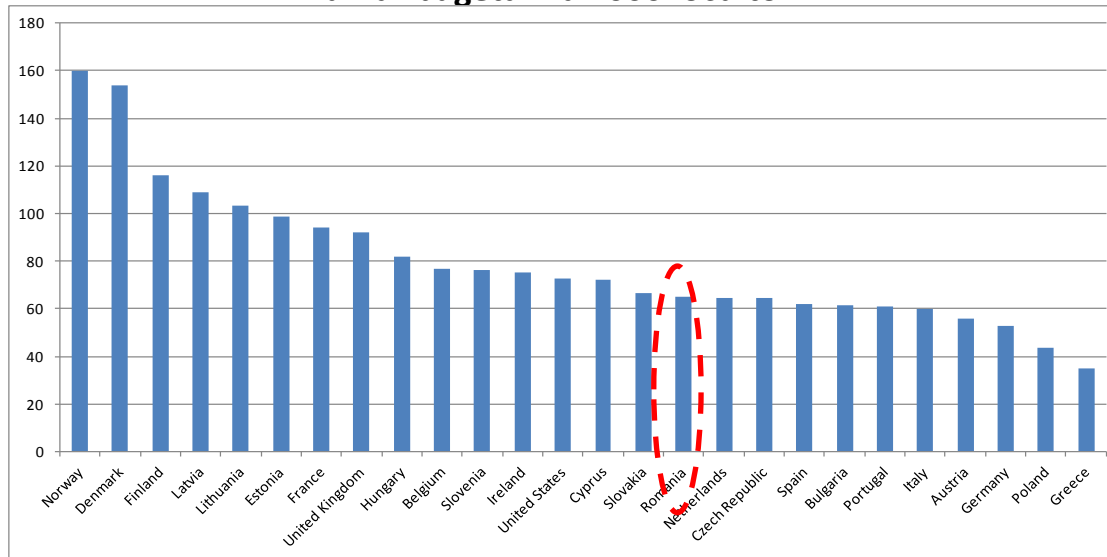
Source: European Commission

Aparent, Romania are putin bugetari in comparatie cu standardele europene, dar...

Numar bugetari (inclusiv companii cu capital majoritar de stat) la 1000 locuitori

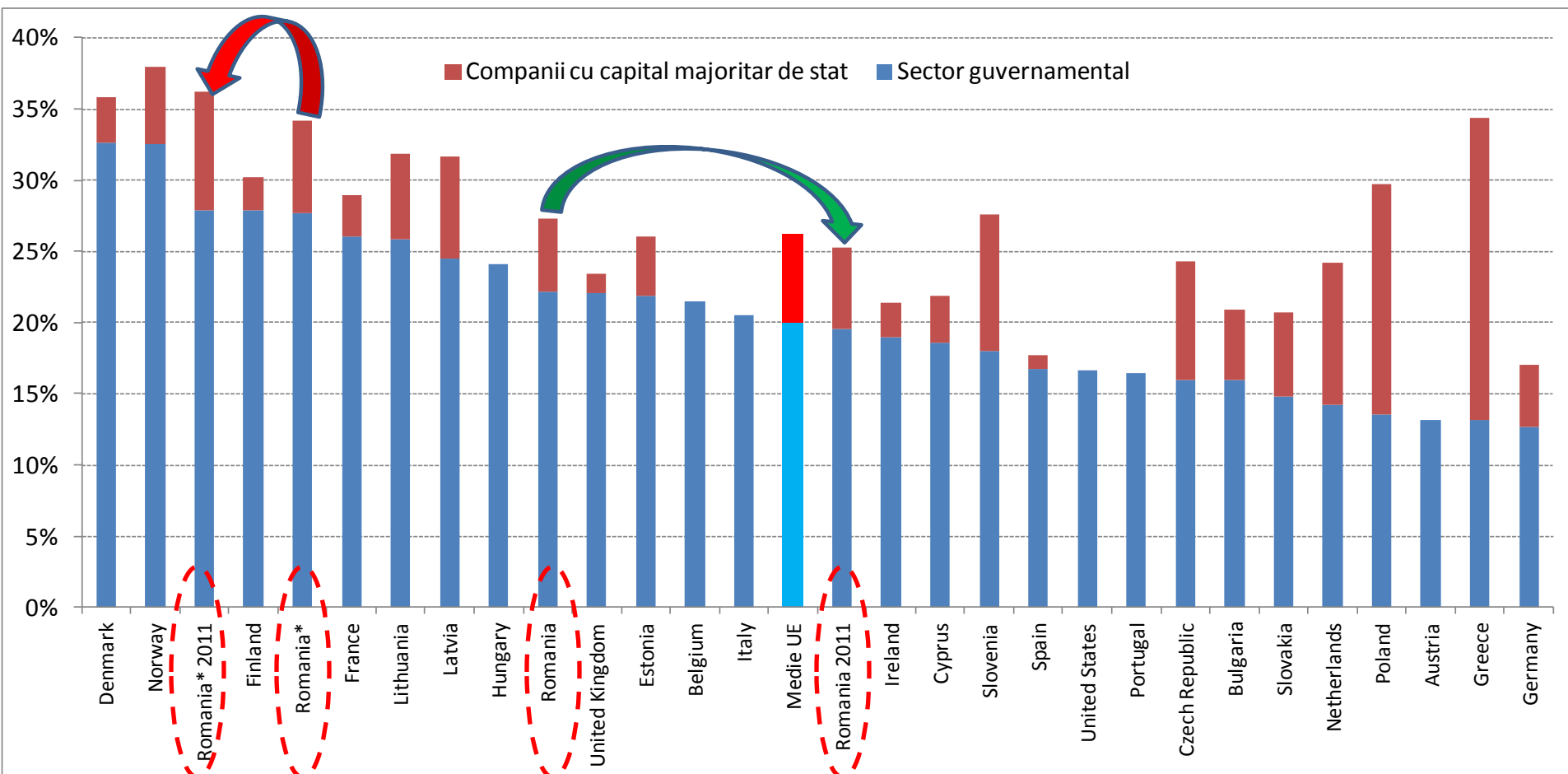


Numar bugetari la 1000 locuitori



...in raport cu numarul de contribuabililor la buget, numarul bugetarilor este foarte mare

Raportul dintre numarul de bugetari si numarul de salariati din economie (%)

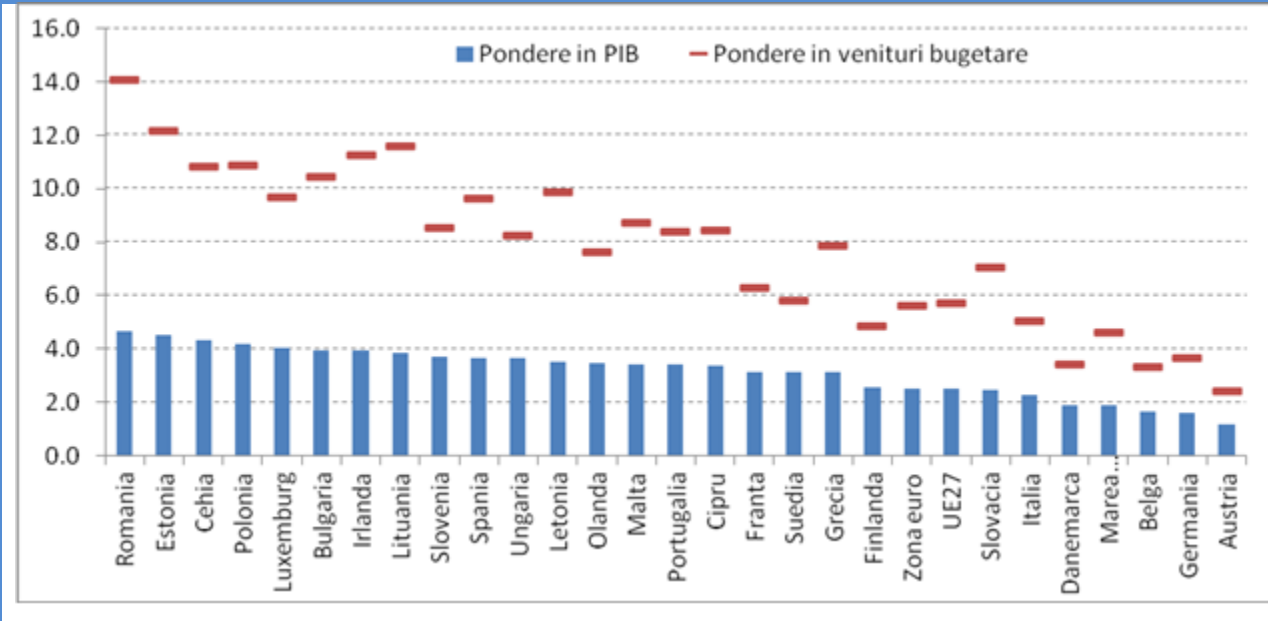


Nota: Cifrele din grafic sunt calculate pe baza datelor aferente anului 2008 pentru numarul de bugetari si pentru numarul de salariati din economie rezultate din ancheta privind forta de munca (LFS – Labour Force Survey), incluzand astfel si salariatii din economia informala (care nu platesc taxe si impozite).

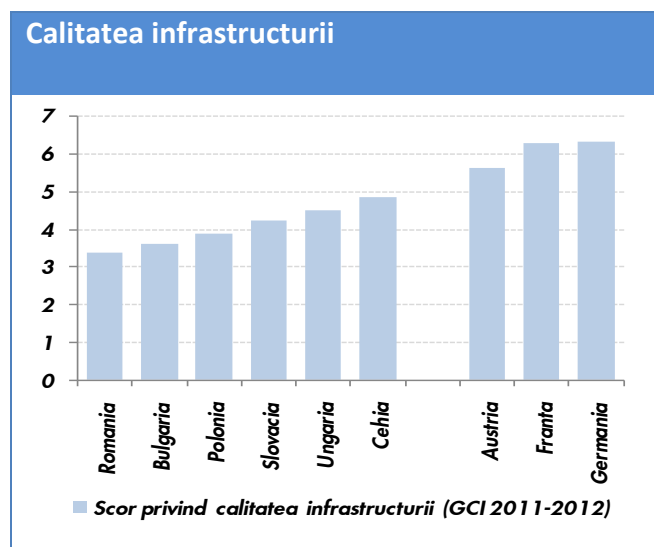
*Calcul pe baza datelor de salariati obtinute din declaratiile intreprinderilor (doar salariatii din economia formala care platesc taxe si impozite).

Cheltuieli publice de investitii foarte mari, insa eficienta este foarte redusa

Cheltuielile cu investițiile (medie 2001-2011)

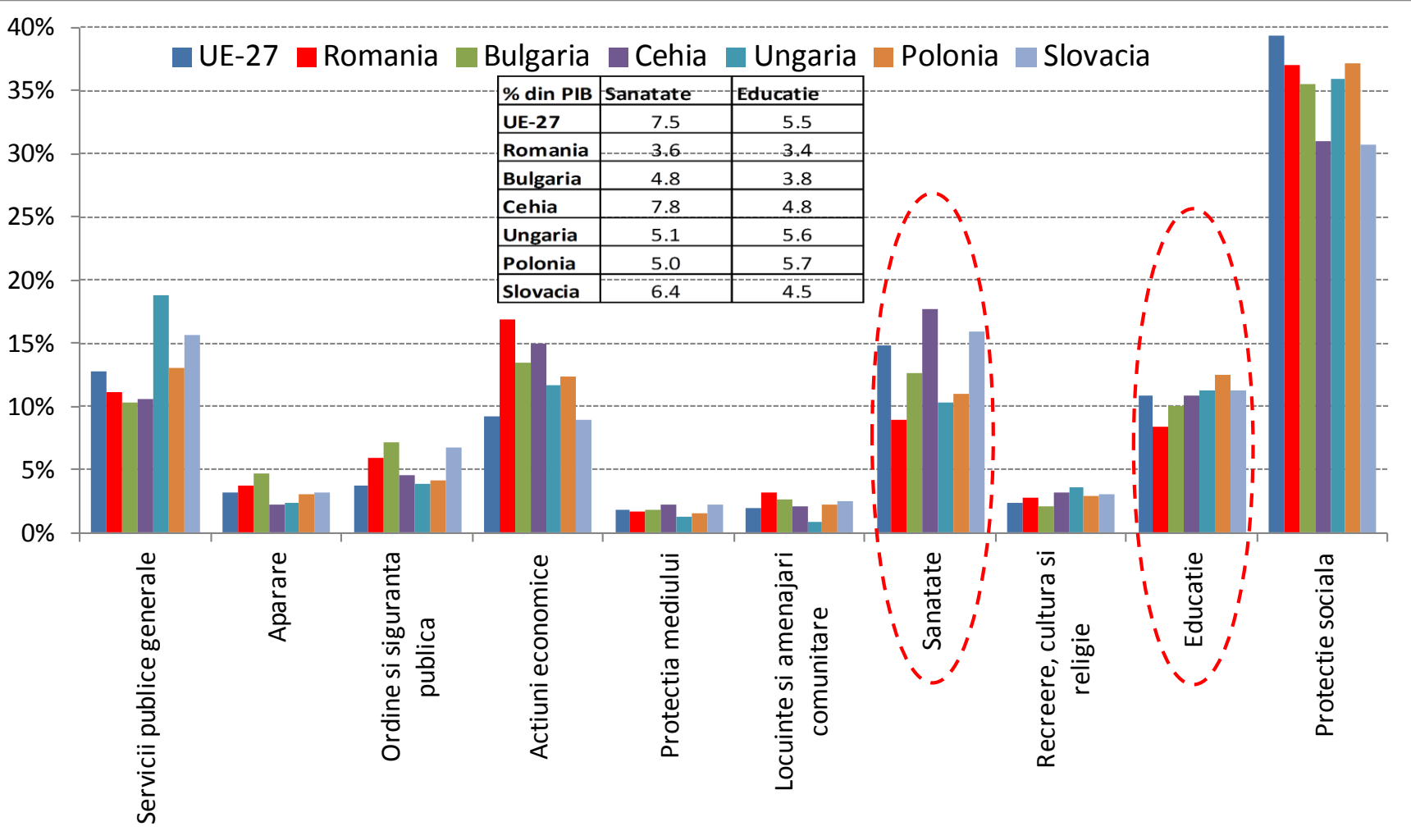


Sursa: EUROSTAT



Resursele alocate pentru educatie si sanatate sunt reduse

Structura cheltuielilor bugetare dupa clasificatia functionala



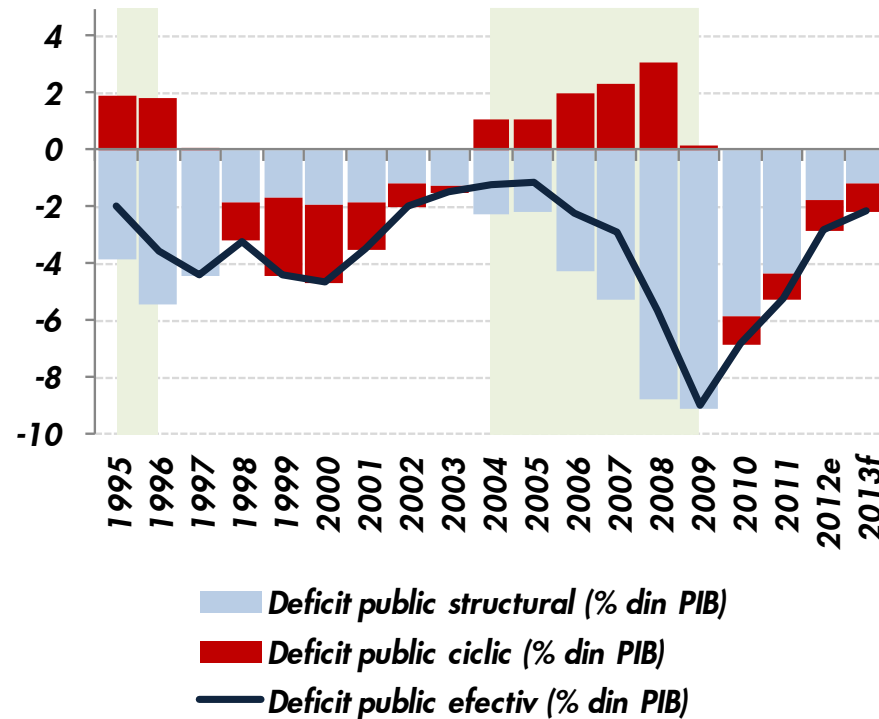
Sursa: EUROSTAT

3. Implicatiile compactului fiscal european asupra Romaniei

Ce contine Compactul fiscal european?

- **Parte a Tratatului privind stabilitatea, coordonarea și guvernanta în cadrul Uniunii economice și monetare.**
- **Tratatul vizează consolidarea disciplinei fiscale prin introducerea unor sancțiuni aplicate într-un mod mai automat și a unei supravegheri mai stricte.**
- **Noul tratat include cerința ca bugetele naționale să fie echilibrate sau în surplus. Această cerință va fi îndeplinită dacă deficitul structural anual nu va depăși 0,5 % din PIB.**
- **Statele membre vor avea obligația de a introduce această „normă privind un buget echilibrat” în sistemele lor juridice naționale, de preferință la nivel constituțional. Termenul pentru îndeplinirea acestei obligații este de cel mult un an de la intrarea în vigoare a tratatului.**
- **Daca datoria publica este semnificativ sub 60% din PIB si riscurile la adresa sustenabilitatii finantelor publice pe termen lung sunt reduse, deficitul structural maxim poate ajunge la 1% din PIB.**

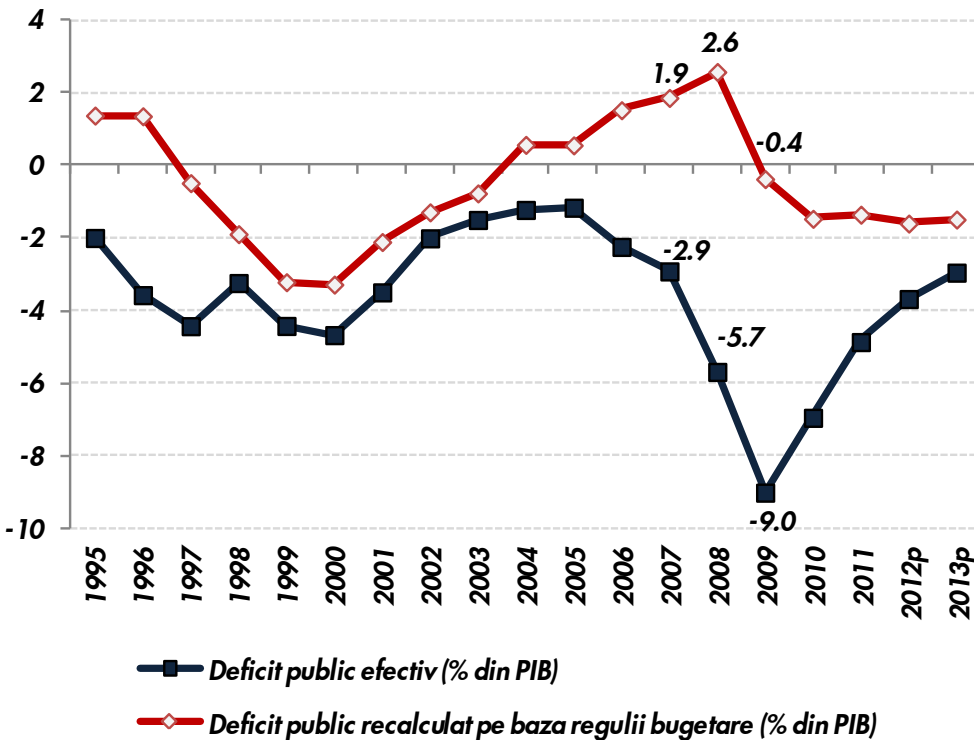
Deficit public efectiv, deficit structural si deficit ciclic



- Atunci cand economia creste peste potential (output gap pozitiv) se inregistreaza un excedent bugetar ciclic iar deficitul efectiv este mai mic decat deficitul structural → **riscul ca decidentii sa implementeze politici expansioniste prin cresterea cheltuielilor publice pe baza unor venituri temporare (de natura ciclica)**
- **Politica fiscala discretionara prociclica a anulat rolul de stabilizator al ciclului economic al stabilizatorilor automati.**

Nota: Zonele hasurate cu verde desemneaza perioade in care output-gapul este pozitiv (economia creste peste potential)

Noua regula impune un control foarte strict asupra finantelor publice, cu avantaje dar si dezavantaje pentru Romania



Nota: deficit recalculat dupa relatia : $-0.5\% + \text{deficit ciclic (\% din PIB)}$

Sursa: Calcule pe baza estimarilor Comisiei Europene

Avantaj: Imposibilitatea practicarii unor politici fiscale prociclice si disciplina fiscala.

- de exemplu, daca regula s-ar fi aplicat in trecut, in 2008 cand economia crestea peste potential ar fi trebuit sa se atinga un excedent bugetar de 2.6% in loc de un deficit bugetar efectiv de 5.7%

Dezavantaj: spatiu fiscal redus in perioadele de recesiune

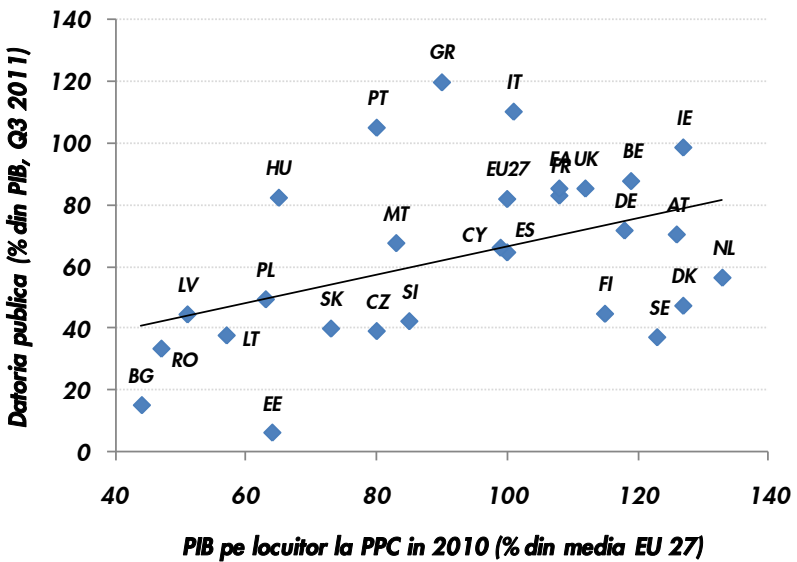
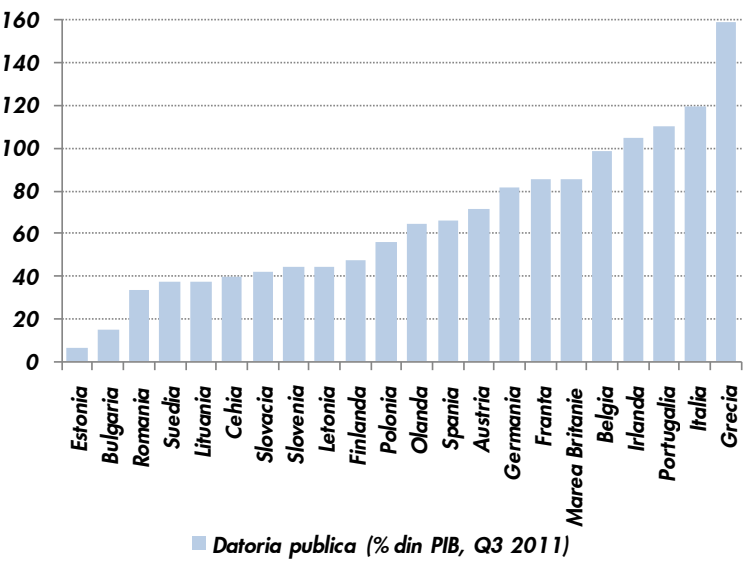
- in cazul Romaniei, limita de deficit structural de 0.5% din PIB va fi cel mai probabil atinsa inainte ca deficitul public efectiv sa ajunga la 3% din PIB (Romania poate avea deficite bugetare de 3% din PIB numai in perioadele extreme de criza – output gap negativ de circa 8%)

Pe termen mediu si lung, deficitul efectiv este egal cu deficitul structural

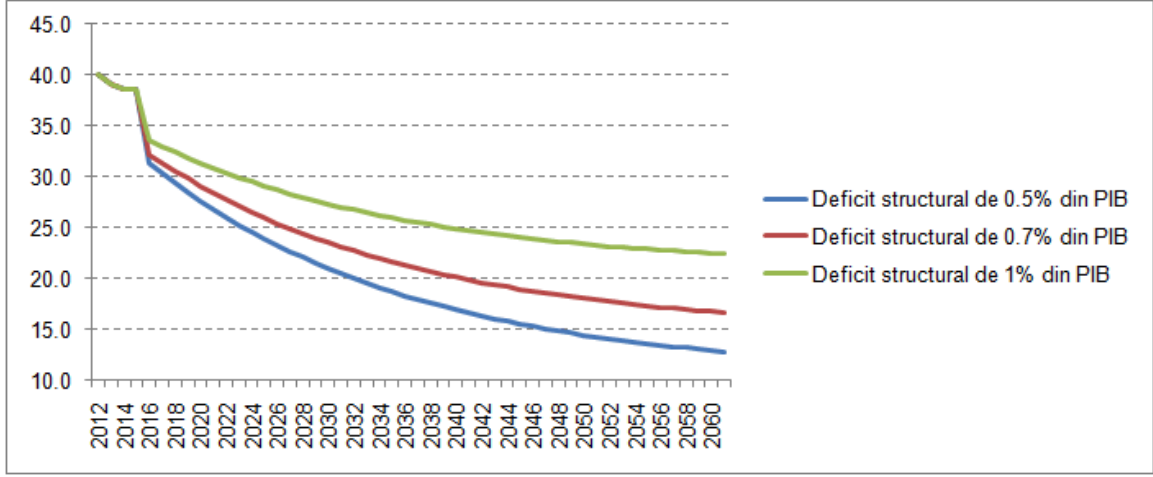
	Ultimul ciclu economic (1999-2011)	Ultimele 2 cicluri economice (1995-2011)
Medie anuala a deficitului public (% din PIB)	-3.9	-3.7
Medie anuala a componentei ciclice a deficitului public (% din PIB)	0.0	0.0
Medie anuala a deficitului public structural (% din PIB)	-3.9	3.7

- **Prin asumarea unei tinte de deficit structural maxim de 0.5% din PIB, Romania isi asuma obligatia ca deficitul bugetar efectiv, ca medie pe parcursul unui ciclu economic (si media pe un orizont lung de timp), sa fie in jur de 0.5% din PIB**

Datoria publica: care este nivelul optim?



Evolutia pe termen lung a datoriei publice (% din PIB)

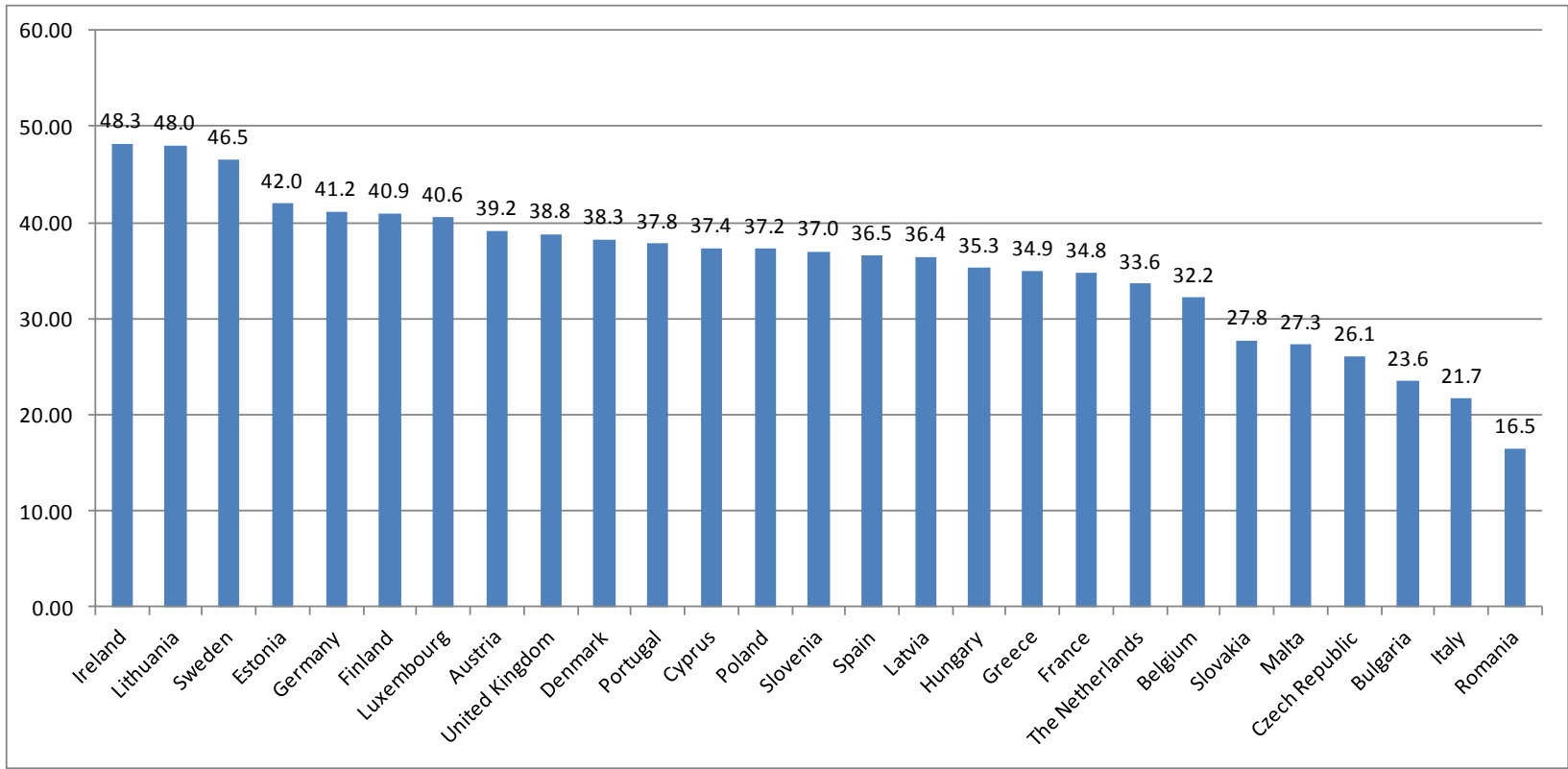


Pe termen mediu si lung, limita de 0.5% din PIB pentru deficitul structural conduce la scaderea datoriei publice (ca % din PIB). In circa 20 de ani, la o rata de crestere nominala medie a PIB de 5%, datoria publica tinde spre 20% din PIB.

Sursa: calcule pe baza datelor publicate de Eurostat

Imbunatatirea absorbtiei fondurilor UE devine cruciala in noul context creat de compactul fiscal

Rata absorbtiei fondurilor structurale si de coeziune in tarile membre UE (%)



Sursa: Date curente publicate de Comisia Europeană - DG Regio. Datele includ și avansurile permise.

Absorbția fondurilor UE reprezintă un stimul în economie (la 1 leu resurse proprii - deficit bugetar - se pot efectua cheltuieli bugetare de 20 lei), care devine crucială în contextul constrângerii legate de politica fiscală discreționară impusă de noul pact fiscal și de dimensiunea redusă a stabilizatorilor automați !!!!!!!