



REFORMA REGULILOR FISCALE ÎN UE. CÂT DE ACTUALĂ ESTE?

IULIANA MIHAELA DASCĂLU*

Secretariatul Tehnic al Consiliului Fiscal

Prezentare CPTE, 24 septembrie 2019

*Această prezentare nu angajează în mod automat instituția cu care autorul este afiliat

CUPRINS

1. DESCRIERE REGULI FISCALE
2. SUNT NECESARE ȘI SUFICIENTE
REGULILE FISCALE? EVIDENȚA EMPIRICĂ
3. REVIZUIRE REGULI FISCALE
4. *QUO VADIS ROMÂNIA?*
5. CONCLUZII

1. DESCRIERE REGULI FISCALE (1)

- Punct de pornire: criza datoriilor suverane din zona euro - consecință a eludării disciplinei fiscale: abatere de la reguli fiscale existente și lipsa constrângerii din partea instituțiilor fiscale.
- Din 2011, amplu proces de reformă - guvernanța fiscală: (1) reguli fiscale numerice; (2) instituții fiscale independente; (3) proceduri bugetare - cadrul bugetar pe termen mediu (CBTM).
- Eficiența regulii fiscale: funcție de grad de constrângere asupra modului de formulare a politicii fiscal-bugetare; eficacitatea, funcție de răspunsul variabilelor fiscale la indicatorii macro.
- Obiectiv: creare de spațiu fiscal prin consolidarea deficitelor bugetare și reducerea nivelului datoriei publice.
- Definiere reguli: (i) în sens larg - totalitate elemente legislative și procedurale pe baza cărora se fundamentează politica bugetară; ii) în sens restrâns - stabilesc obiective sau plafoane numerice pentru agregatele bugetare.

1. DESCRIERE REGULI FISCALE (2)

- Evidența empirică: influența regulilor fiscale asupra performanței bugetare depinde de:
 - baza legală – constituție, LRFB,
 - monitorizare evoluție agregate bugetare raportat la ținte - rol IFIs,
 - caracter multianual - încorporarea regulilor în CBTM,
 - mecanisme de constrângere - stabilite *ex-ante* și sancțiuni,
 - clauze derogatorii bine definite,
 - mecanisme de corecție automată.
- Reguli numerice - constrângere permanentă asupra politicii fiscale, în anume context macro.

Limitări (i) vulnerabile la inconsistența în timp (reguli rigide vs. flexibile); (ii) utile dacă costurile indisciplinei sunt foarte mari pentru politicieni; (iii) produc inechitate în costuri inter-generaționale (*aging*).
- Legea Goodhart- politicienii vor manipula regula!

1. DESCRIERE REGULI FISCALE (3)

➤ Reguli la nivel:

- național: deficit structural, mecanisme de corecție automată în cazul devierii de la OTM, depășire prag pondere datorie publică în PIB.
- supranațional: criteriile Maastricht; semestrul european; Pactul de Stabilitate și Creștere (PSC) revizuit, Compactul fiscal; flexibilizare PSC.

➤ Exemple de reguli numerice:

- sold bugetar: riscuri: (i) ajustare cu scădere calitate cheltuieli (excepție DE - *regula de aur*- exclude educația, sănătatea și investițiile); (ii) nu consideră evoluțiile ciclice - introducere *sold structural*, dar PIB* este mărime neobservabilă; (iii) flexibilizare - clauze derogatorii,
- datorie publică – preferabil în CBTM; pentru zona euro regula 1/20 pentru datorii peste 60% din PIB,
- cheltuieli bugetare - limitare rate creștere reală în raport cu PIB, diferențiat pentru state aflate la OTM/cale de ajustare; excludere cheltuieli cu dobânzi, investiții, co-finanțare și de natură ciclică (șomaj); regula investiții - medie pe 3 ani,
- venituri bugetare - plafoane pentru a preveni pro-ciclicitatea.

Brațul preventiv al PSC

Statele membre adoptă politici fiscale prudente pe termen mediu

Art. 121 TFEU, Reglementarea 1466/97

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

Obiective bugetare pe termen mediu (OTM)

La OTM sau pe traiectoria ajustare către OTM

Deficit structural + criteriu cheltuielii

Semestrul European; Programele Naționale de Stabilitate și Convergență

Procedura de deviere semnificativă

Brațul corectiv al PSC

Corectarea deficitelor excesive

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

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

Acțiuni eficiente

PDE:
Deschidere – Monitorizare - Abrogare

Sanțiuni financiare - zona euro.
Posibilitate suspendare fonduri de coeziune SM.

2. SUNT NECESARE ȘI SUFICIENTE REGULILE FISCALE? EVIDENȚA EMPIRICĂ (1)

Model ideal: există și în realitate?

- ❑ reguli privind limitarea cheltuielilor multianuale care să fie circumscrise unui CBTM și reguli stricte privind cheltuielile, deficitul în termeni nominali și structurali;
- ❑ centralizare bugete cu plafoane de cheltuieli și bugetarea de sus în jos este mai eficientă atunci când există și consilii fiscale puternice,
- ❑ reducerea datoriei publice ca obiectiv central - asigurarea sustenabilității; regula privind deficitul să fie centrată pe țintele de deficit primar pentru guvernul central (inclusiv asigurări sociale) și să fie consistentă cu OTM,
- ❑ regulile privind țintele de deficit susținute de reguli privind cheltuielile bugetare și veniturile bugetare (reducerea datoriei în cazul unor venituri suplimentare).

2. SUNT NECESARE SI SUFICIENTE REGULILE FISCALE? EVIDENȚA EMPIRICĂ (2)

Bune practici:

- ❑ **Germania** - Programul de Stabilitate: plan fiscal pe termen mediu guvern central, urmat de plan bugetar anual MoF cu ținte bugetare pentru toate nivelurile de guvernare; din 2016 limita deficit bugetar structural=0,35% din PIB pentru bugetul federal, din 2020 regula sold structural zero pentru regiuni (tranziție 2011-2019),
- ❑ **Austria** - lege federală pentru CBTM cu plafoane pentru cheltuieli publice și număr de personal; însoțită de strategie cu obiective bugetare pentru nivel general, conforme cu Pactul de Stabilitate, care stabilește norme fiscale obligatorii pentru toate sectoarele guvernului,
- ❑ **Suedia** - plafoane de cheltuieli pe termen mediu pentru guvernul central și sistemul de pensii, la nivel sub-național se aplică regula bugetului echilibrat, excedent folosit pentru creditare administrației locale,
- ❑ **Olanda**, dacă îndeplinește OTM, și sold bugetar cu surplus mai mulți ani alocă 75% pentru reducere datorie publică și 25% - reducere impozite. *Regula soldul bugetar echilibrat* stabilește soldul multianual aplicabil tuturor administrațiilor locale - în caz de depășire se aplică un mecanism de corecție. *Legea privind sustenabilitatea finanțelor publice* - mecanism de corecție automat la abateri semnificative de la OTM/ regulă numerică UE.

3. REVIZUIRE REGULI FISCALE (1)

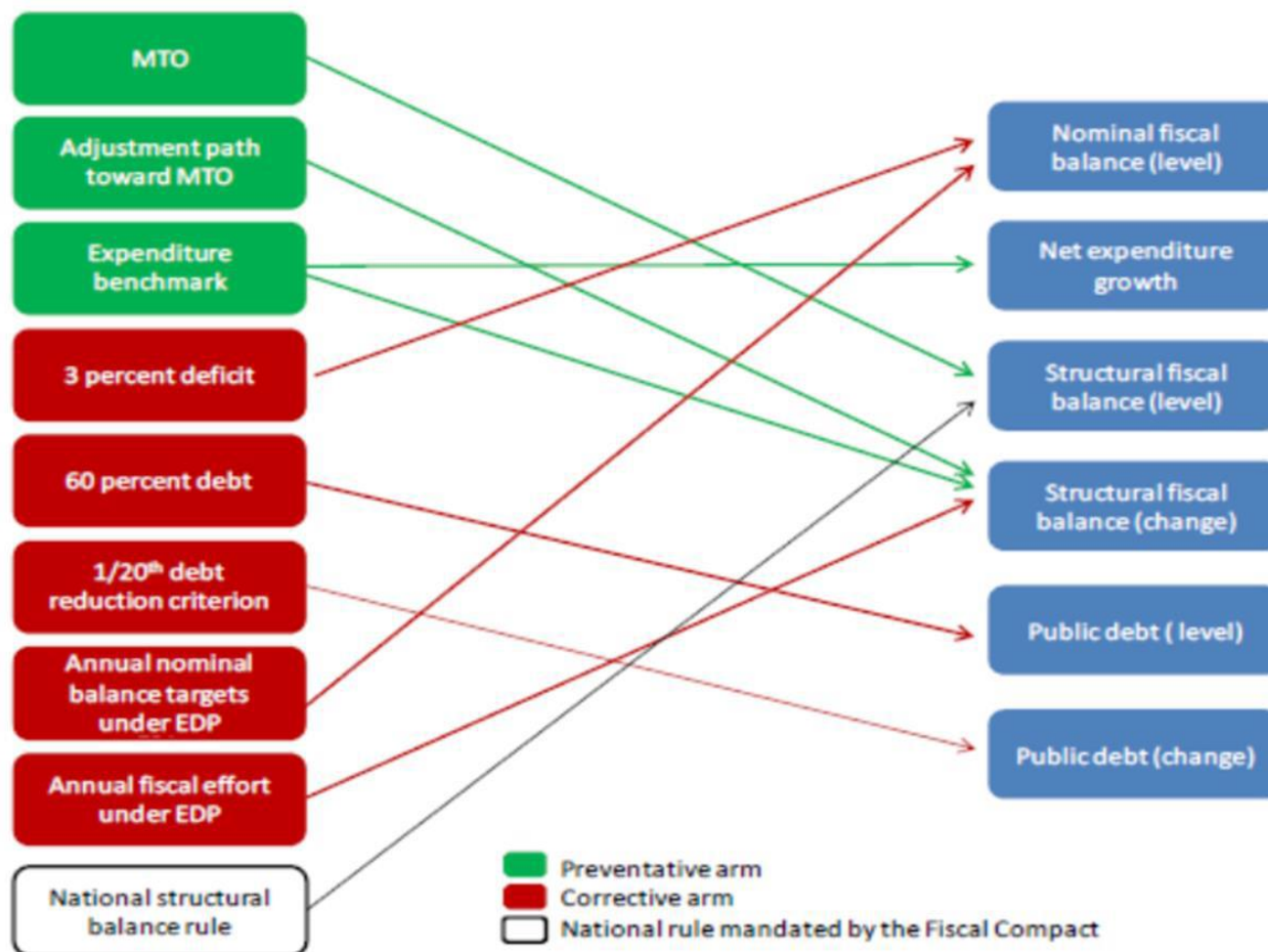
- Schimbarea paradigmei privind rolul politicii fiscale:
 - pre-criză: prevalența PSC, cadre naționale și supraveghere macro (MIP),
 - post-criză: revizuire rol politici fiscale - mecanism rezoluție criză (ESM), flexibilizare reguli fiscale, proiect realizare Uniunea bancară și de capital.
- Vulnerabilități și critici ale actualei configurații de reguli:
 - limite de aplicare a regulilor, lipsa coordonare fiscală în zona euro (ZE), lipsa unui mecanism *risk-sharing*, susținerea ZE de BCE,
 - lipsa unui minim de capacitate fiscală în ZE care să susțină stabilitatea macro și financiară (urgența ieșirii din paradigma deficitului structural),
 - prea mulți indicatori iar arhitectura instituțională prea complexă (în 1999, *Tratatul de la Amsterdam* sub 20 pagini, în 2013, *Two pack* peste 90 pagini!)
 - poziții fiscale mai solide? scăderea deficitului ZE de la 6% din PIB în 2010 la sub 1% în 2018, evoluție mai moderată a datoriei publice pe ansamblul ZE, dar mari divergențe la nivelul SM,
 - focusul pe indicatori neobservabili (PIB*, OG) supuși deselor revizuiți, nu a favorizat anti-ciclicitatea, OG irelevant pentru ZE (inflație mică),
 - coordonarea fiscală prioritară, dar nu sunt instrumente la nivel agregat ZE, PSC are ca prioritate doar sustenabilitatea, nu o poziție fiscală adecvată!
 - SM respectă cerințele PSC chiar dacă nu sunt optimale.

3. REVIZUIRE REGULI FISCALE (2)

Este necesară simplificarea regulilor fiscale - o nouă reformă a PSC?

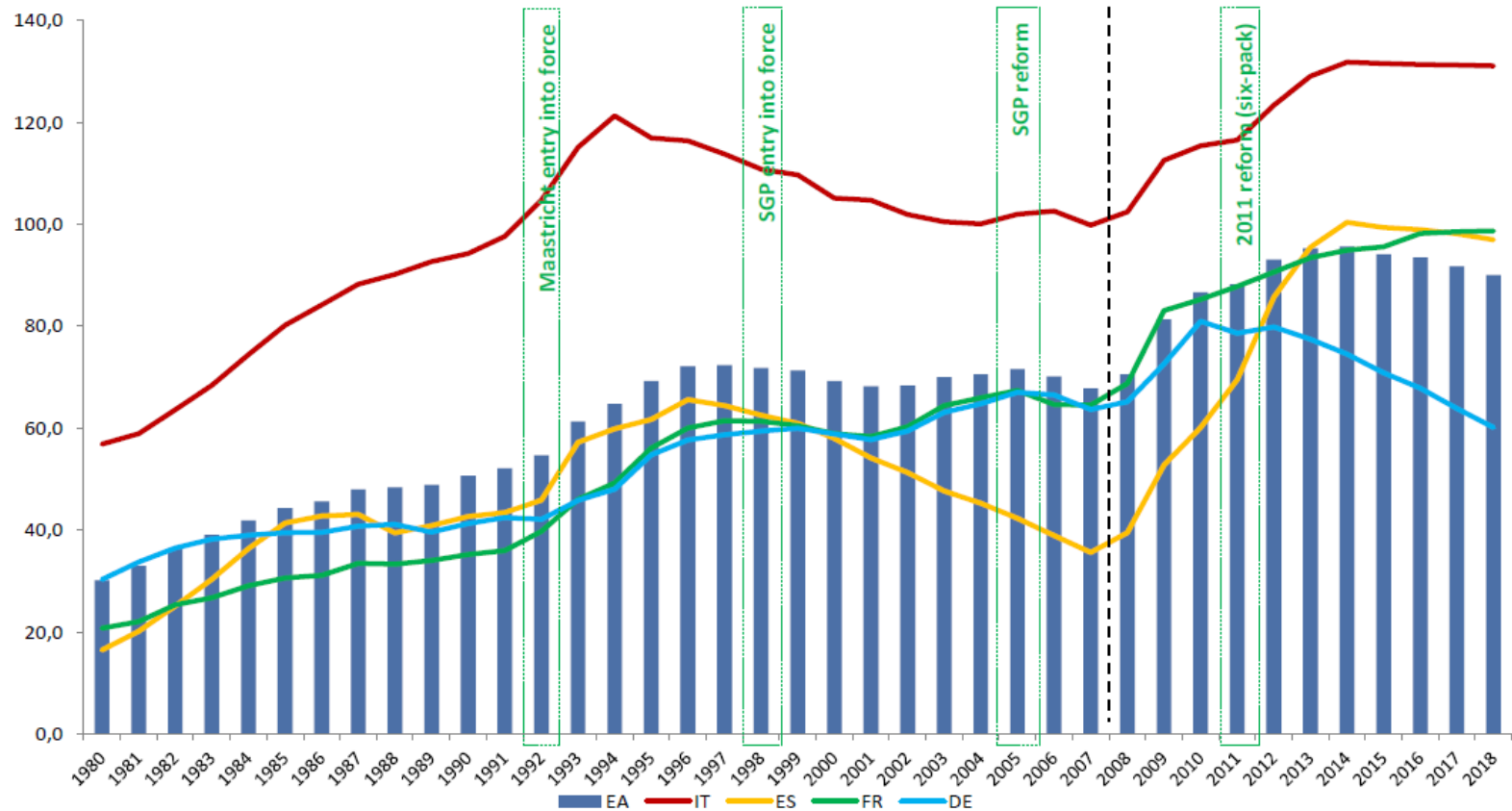
- anii 2017- 2018, două viziuni:
 - centralizare: reguli simplificate, instrument bugetar pentru competitivitate și convergență (rol de stabilizare ZE), mecanism de corectare erori semnificative,
 - descentralizare: reguli naționale legate de cele la nivelul UE, planificare strictă pe termen mediu, instituții fiscale mai puternice.
- Regula de aur- extinsă și la investiții în capital uman nu doar cel fizic.
- Problema evitării aplicării de sancțiuni pe criterii politice-Ecofin vs CE.
- Focus pe politici fiscale viabile pe termen lung.
- August 2019 - raport EFB (la solicitarea CE din ianuarie 2019):
 - simplificare reguli: plafoane pe termen mediu datorita publică și creșterea netă cheltuieli primare (pe 3 ani exclusiv co-finanțări, regula de aur investiții publice),
 - președinte Eurogrup *full time* - stabilitatea deciziilor,
 - abolire vot cu majoritate calificată inversă,
 - experți DG ECFIN independenți politic,
 - sancțiuni mai aspre la neconformare (PT; ES), nu extra flexibilitate (IT).
- Dezacord Ecofin (septembrie 2019).

Actuala configurație a PSC– o multitudine de indicatori



Sursa: Raport EFB, 2019

Evoluție temperată a creșterii datoriei publice la nivelul ZE, dar divergentă la nivelul SM: LU, DE, MT, NL au spațiu fiscal excedentar, dar FR, IT și ES au nevoie de ajustări importante

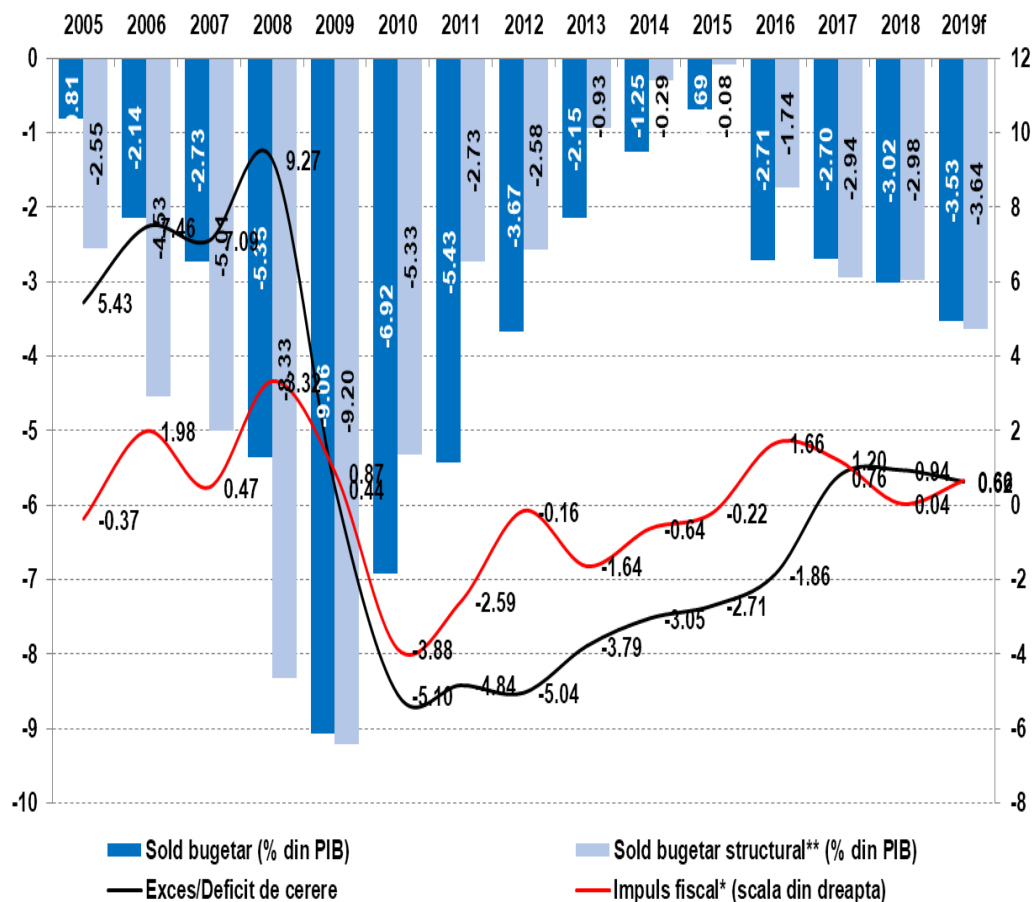


Sursa: Raport EFB, 2019

4. QUO VADIS ROMANIA?

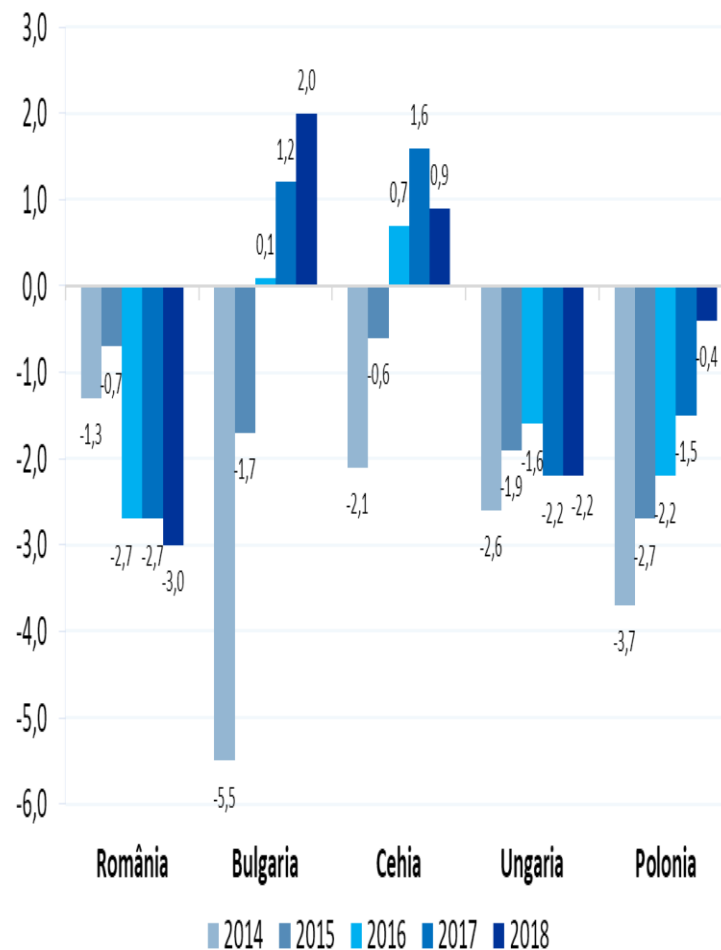
- Formal - adoptare integrală reguli fiscale UE, dar *de facto* - eludare sistematică a lor de la elaborarea LRFB în prezent, cu excepția soldului BGC ca procent din PIB; renunțare la regula deficit structural sub 1% din PIB începând cu anul 2016, inclusiv la calea de ajustare spre OTM:
 - bugetele anuale au prevalat asupra LRFB,
 - din 2016 noul Cod Fiscal - amplă relaxare fiscală concomitent cu legiferarea unor majorări masive de cheltuieli permanente, în flagrantă contradicție cu principiile și regulile fiscale stabilite prin tratatele de guvernanță fiscală,
 - politica fiscală axată pe menținerea deficitului bugetar sub nivelul de 3% din PIB - nu este țintă, ci plafon permis a fi atins doar în condiții ciclice adverse!
- Rezultate: creștere economică bazată pe consum, deteriorarea rapidă a calității finanțelor publice și a poziției fiscale; în plus, riscuri în creștere din mediul intern și extern.
- Care sunt posibilele căi de acțiune, ce este de făcut?

Politică fiscal-bugetară pro-ciclică și în recesiune și în expansiune; din 2016 deteriorare continuă a soldului structural, în 2018 RO este plasată pentru a doua oară în Procedura de deviere semnificativă de la OTM (PDS)



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

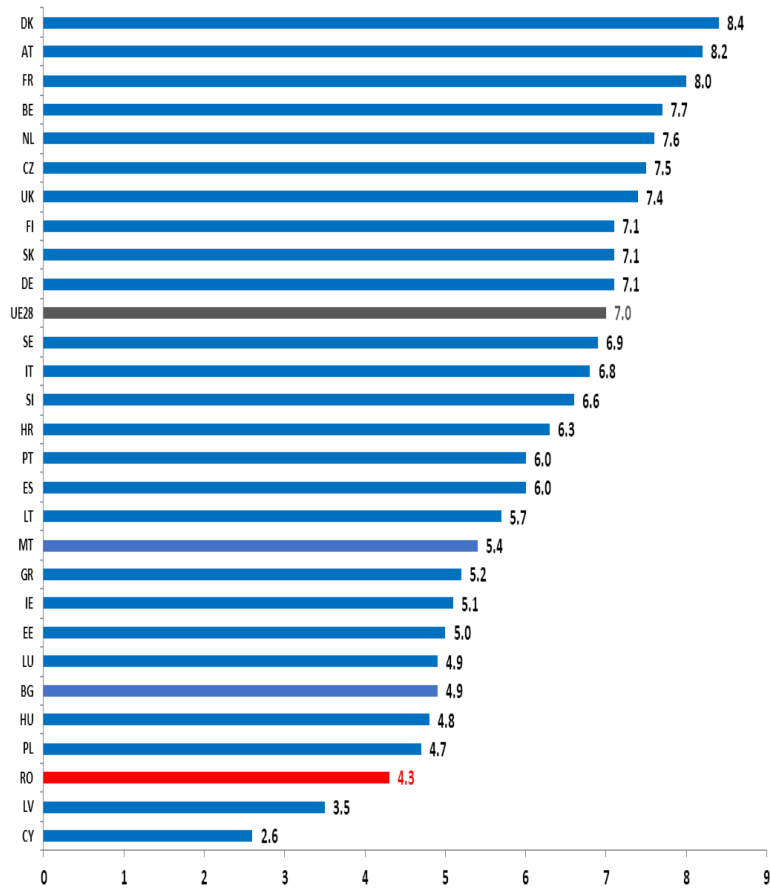
** Pentru perioada 2003-2009, datele fac referire la soldul bugetar ajustat ciclic



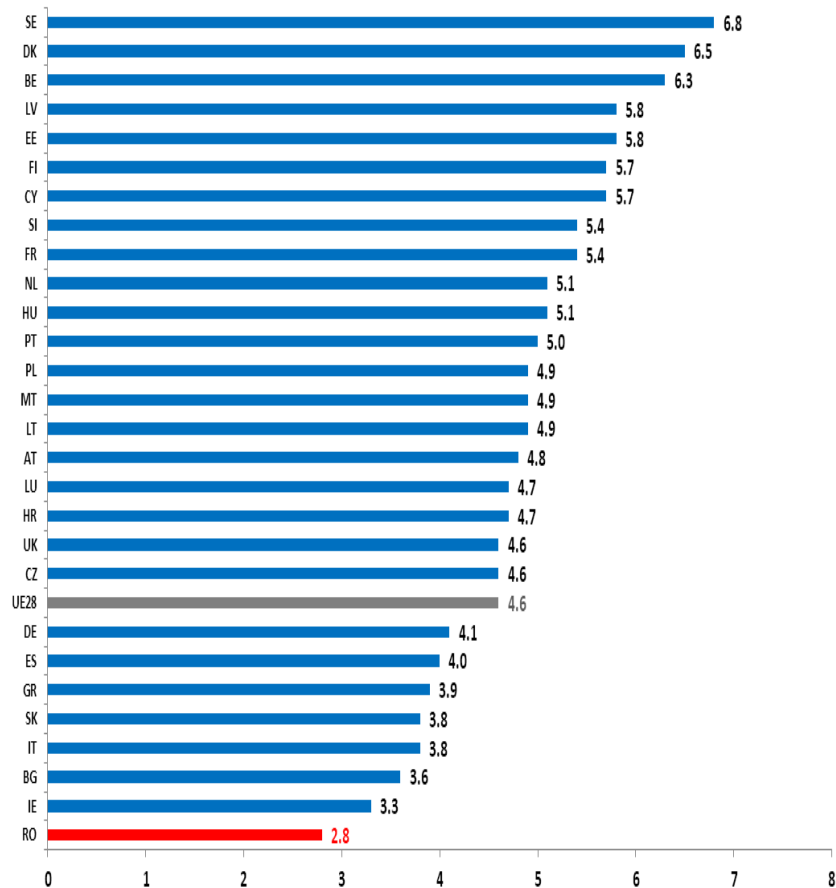
Sursa: Ameco, calcule Consiliul Fiscal

Deteriorarea calității cheltuielilor bugetare... cheltuieli cu sănătatea și educația printre cele mai mici din UE

Cheltuieli cu sănătatea în anul 2017, % din PIB



Cheltuieli cu educația în anul 2017, % din PIB



Sursa: Eurostat, 2019

4.1. Ce este de făcut?

➤ Experiența de până acum:

- eludarea regulilor fiscale nu a dus la rezolvarea problemelor structurale, dar a generat o acută lipsă de spațiu fiscal,
- construcție bugetară: nivel redus al veniturilor fiscale și majorare pondere cheltuieli cu caracter permanent, iminența depășirii pragului de 3% din PIB cu noua lege a pensiilor.

➤ Calea de urmat:

- ❑ Respectare *de facto* a LRFB (vezi Raport anual EFB 2018), și a recomandărilor CE (2017-2019 – în cadrul PDS),
- ❑ Reforma instituțională – model: bune practici economii similare din regiune (exemple PL și BG),
- ❑ Reluarea procesului de reformă a ANAF - necesară și urgentă,
- ❑ Reforme structurale, lupta anticorupție, toleranța zero pentru evaziune fiscală, eficientizare și digitalizare administrativă, transparența bugetară etc.

➤ Condiție: un angajament politic ferm

4.2. Bune practici în reforma administrației fiscale (1) Bulgaria

➤ Două etape:

- 2003-2008: reforma legislativă și administrativă, în parteneriat cu BM finalizată,
- 2015-2017: program de reducere a economiei gri și costurilor de conformare fiscală sprijinit de guvern.

➤ Obiective: creșterea conformării voluntare și a eficienței colectării; crearea unei baze informatice la nivel național accesibilă online și a unui sistem integrat de management al veniturilor cu infrastructură IT modernă; unificarea serviciilor oferite de agențiile fiscale; simplificarea formularelor.

➤ Rezultate: ponderea veniturilor fiscale în PIB a crescut concomitent cu reducerea poverii fiscale; reducere *gap* de TVA (procent în venituri teoretice) cu **8 pp**, de la 20% în 2015 la 12% în 2016 (și 2017).

4.3. Bune practici în reforma administrației fiscale (2) Polonia

- Inițiată în anul 2015 în cadrul Strategiei pentru Dezvoltare Responsabilă.
- Reforma axată pe 3 piloni: modernizarea legislației, eficientizarea administrației fiscale și intensificarea cooperării cu mediul de afaceri,
- Măsuri: digitalizare administrației, instrumente analitice inovatoare, cooperare strânsă între instituțiile cu atribuții în combaterea fraudelor fiscale, informatizare raportări, verificare online contractori, extindere măsurilor de confiscare a bunurilor a căror proveniență nu poate fi atestată; amenzi drastice pentru neregularități în raportarea TVA, pedepse cu închisoarea pentru emiterea de facturi false,
- Rezultate: *gap* de TVA (procent în venituri teoretice) redus cu **10 pp** în 2017 față de 2015 (24%), peste planul inițial (-15% an).

CONCLUZII

- ❖ Revizuirea și simplificarea regulilor fiscale este necesară.
- ❖ Zona euro are nevoie de un instrument comun care să asigure stabilitatea economică, amortizare șocuri – o capacitate fiscală comună, mecanisme de risk-sharing.
- ❖ De preferat: reguli mai ușor de urmat, renunțarea la prevalența mărimilor neobservabile (deficit structural) în favoarea regulii creșterii cheltuielilor, atenuarea efectelor ciclului economic, favorizare politici anti-ciclice.
- ❖ Creșterea responsabilității fiscale, diminuarea ingerințelor politice, sancțiuni aplicabile integral.
- ❖ România are nevoie de un angajament politic ferm pentru reluarea reformelor structurale.

VĂ MULȚUMESC!