

Responsabilitatea fiscal-bugetară și noul Cod Fiscal

Ionut Dumitru

Președinte al Consiliului fiscal

București, 22 iulie 2015

Opinia Consiliului fiscal asupra proiectului de revizuire a Codului fiscal

- ❑ ***Aviz negativ motivat de existența unui risc extrem de deteriorare permanentă și de proporții a poziției finanțelor publice ale României***, în contradicție cu regulile fiscale și principiile instituite de Legea Responsabilității Fiscal-Bugetare și cu tratatele de guvernanță fiscală europene.
- ❑ Este discutabilă ***oportunitatea unei relaxări fiscale de asemenea proporții***
 - ❑ Poziția ciclică a economiei este probabil a se situa la echilibru ori chiar a consemna existența unui exces de cerere începând cu anul 2016
 - ❑ România riscă să rămână în ***capcana unei politici fiscale prociclice***, apăsând pe accelerație în faza de expansiune a ciclului economic și riscând să fie constrânsă să implementeze măsuri de ***ajustare structurală într-o inevitabilă fază viitoare de recesiune***.
- ❑ ***Rezerve în ceea ce privește implicații asupra creșterii economice pe termen lung*** pe care le are compoziția pachetului legislativ, axat pe reducerea impozitării consumului.

Setul măsurilor discreționare și (dez)echilibrul finanțelor publice

Impactul de runda întâi a măsurilor din noul Cod Fiscal

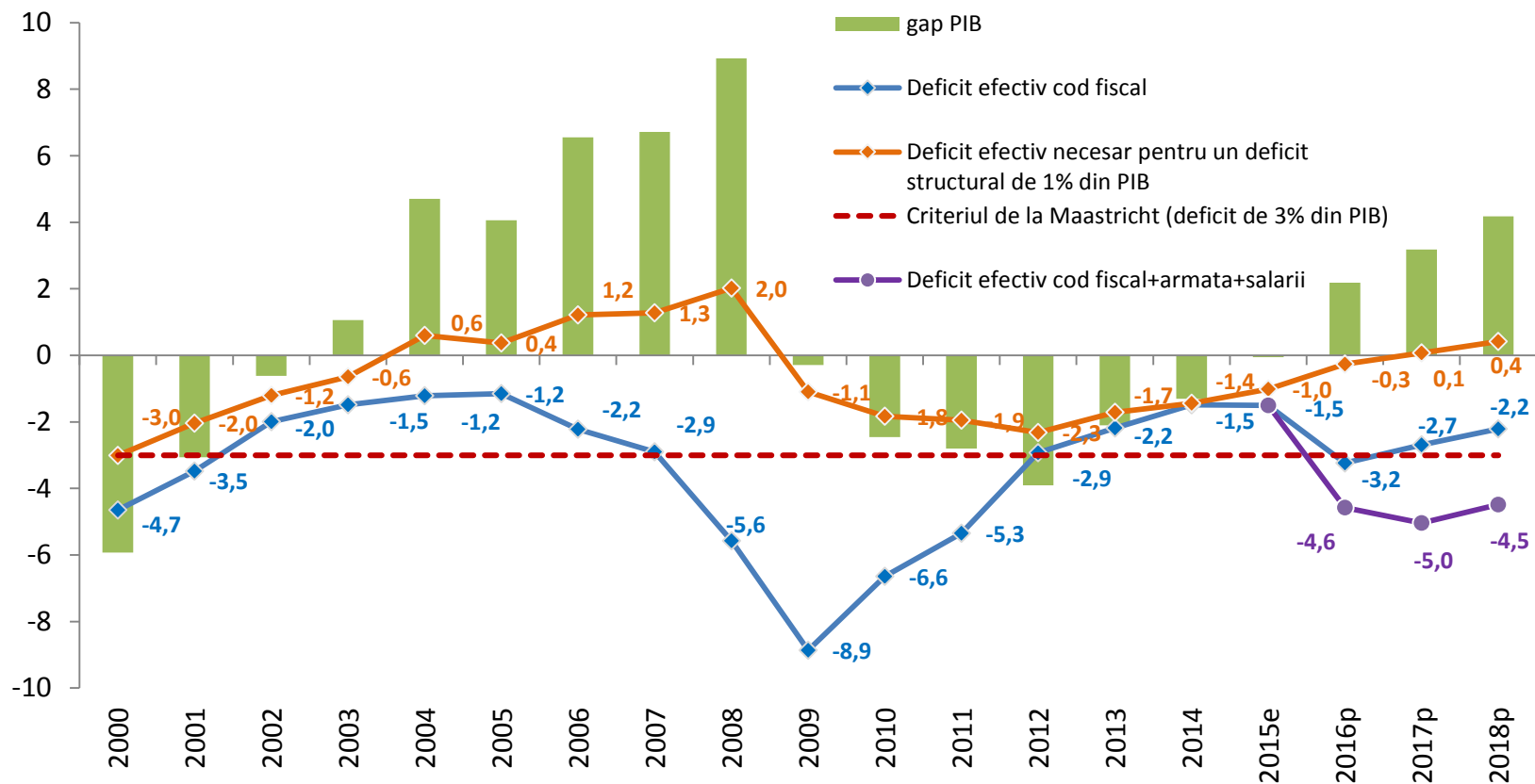
Principalele măsuri ale Codului Fiscal			
Nr.	Măsura	Impact bugetar	
		Miliarde lei	% din PIB
1	Reducere cotă standard TVA de la 24% la 19%	-8,9	-1,2
2	Reducere impozit pe dividende de la 16% la 5%	-1,3	-0,2
3	Diverse reduceri ale accizelor (inclusiv impactul pe TVA)	-3,6	-0,5
4	Schimbări ale scutirilor privind impozitul pe venit	-1,2	-0,2
5	Schimbări privind CAS	-0,7	-0,1
6	Desființarea taxei pe construcții speciale	-1,0	-0,1
7	Alte măsuri	-0,4	-0,1
Total		-17,1	-2,3

- ❑ Alte surse de presiune asupra deficitului bugetar:
 - ❑ 2016 - Majorarea salariilor din sectorul public în conformitate cu noua Lege-cadru de salarizare (cf. MFP, impactul brut estimat este 15.5 mld. lei, iar cel net de 10 mld. lei (1,3% din PIB))
 - ❑ 2017 - majorarea cu cel puțin 1% din PIB a cheltuielilor de apărare conform angajamentului politic de la începutul anului 2015

Efecte de runda a doua ale codului fiscal - estimare

- ❑ Multiplicator fiscal de impact calibrat la 0.4 (cf. *Battini et al. , 2014*), cu efecte persistente timp de 4 ani (multiplicator total de 1.2)
 - ❑ Nivelul propus este situat în partea de sus a intervalului multiplicatorilor estimați pentru economii cu caracteristici similare României
- ❑ Plus de creștere economică (relativ la scenariul de bază) de 1pp. în 2016 și 2017, respectiv 0.6pp. și 0.3pp. în 2018 și 2019
- ❑ Elasticitățile agregatelor bugetare la PIB folosite pentru calculul efectelor de runda a doua preluate din studiul *OECD Price et al., 2014* și folosite și de Comisia Europeană
- ❑ Efectele de runda a doua la nivelul încasărilor bugetare sunt de 0,2% din PIB în 2016, 0,5% din PIB în 2017 și 0,7% din PIB în 2018

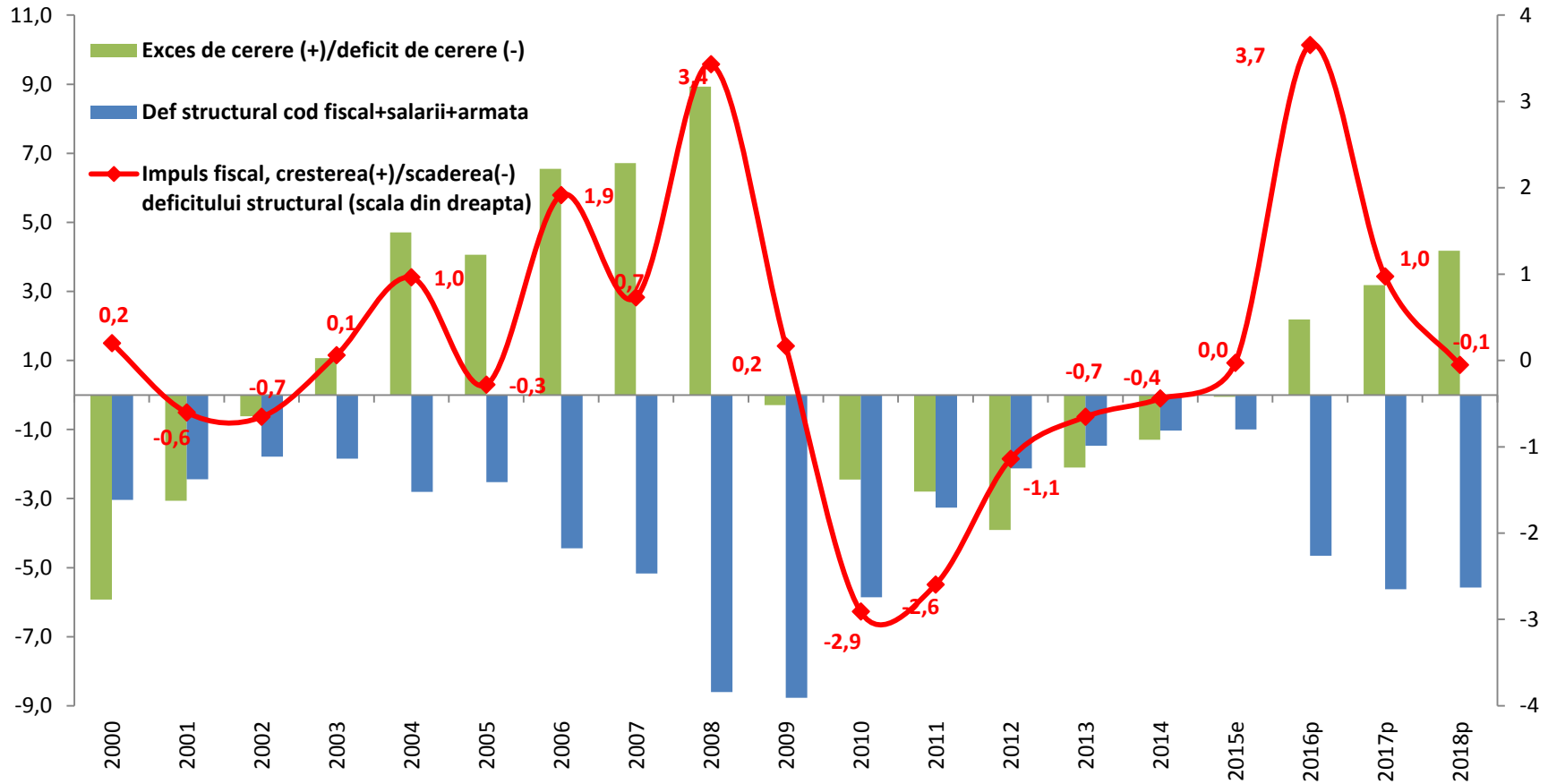
Impactul măsurilor propuse asupra deficitului bugetar (% din PIB)



Sursa: Consiliul Fiscal

- ❑ Consiliul Fiscal estimeaza ca deficitul bugetar va depasi 3% din PIB in 2016, cu riscul reintrarii in **procedura de deficit excesiv**.
- ❑ Includând și creșterea de salarii in sectorul bugetar si implementarea angajamentului politic pentru cheltuielile de aparare, deficitul bugetar ar putea atinge 5% din PIB în 2017, ceea ce **ar accentua tendinta de crestere nesustenabila a datoriei publice (peste 45% din PIB cel mai probabil încă din 2017)**.

Problema recurentă a prociclicității politicii fiscal-bugetare

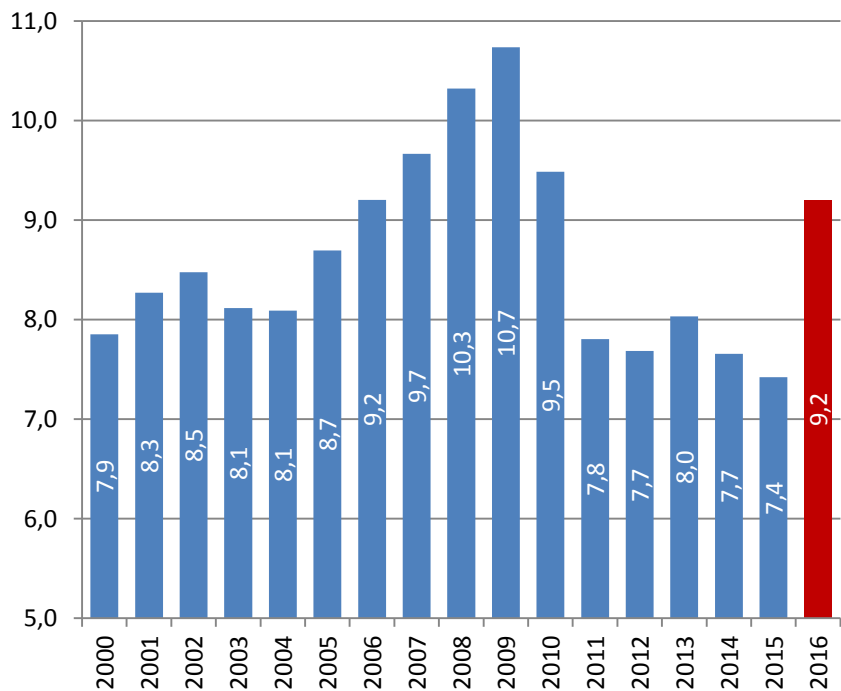


Sursa: AMECO, Consiliul Fiscal

- In scenariul in care cresc si salariile in sectorul bugetar, ***stimulul fiscal prociclic proiectat pentru 2016 ar fi chiar mai puternic ca amploare decat cel din anul 2008.***
- România riscă să intre din nou în ***capcana unei politici fiscale pro-ciclice***, riscând să fie constrânsă să implementeze măsuri de ajustare structurală de amploare într-o inevitabilă fază viitoare de recesiune.
- Beneficiile în materie de creștere economică suplimentară pe termen scurt vor fi depășite de costurile pe care o inevitabilă consolidare fiscală le-ar putea genera în faza descendentă a ciclului economic.

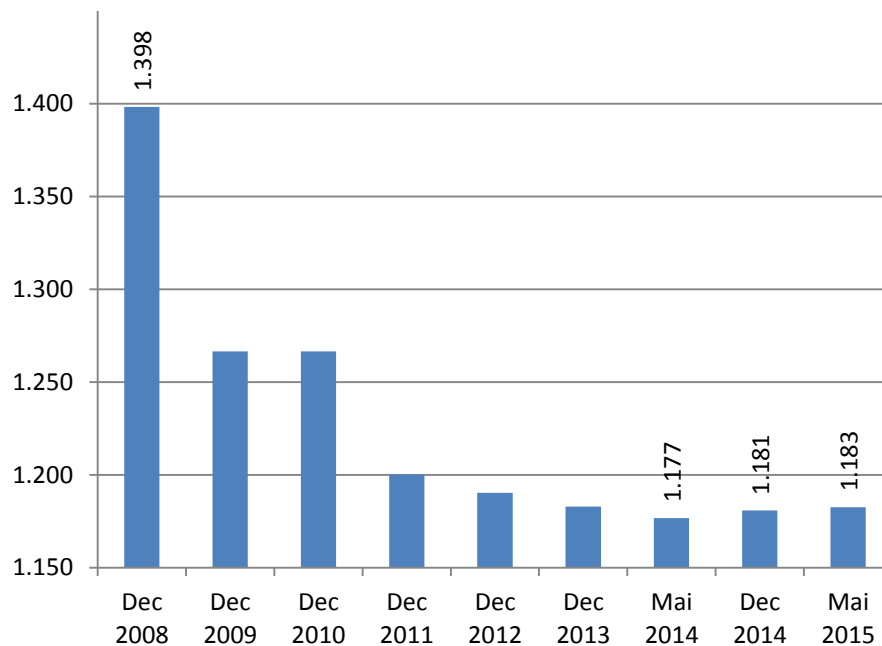
Noua lege cadru a salarizării în sectorul public are potențialul de a reversa ajustarea anvelopei salariale realizată în timpul crizei

Cheltuieli salariale ESA 2010 (% din PIB)



Sursa: Eurostat, calcule proprii

Nr. salariați sector bugetar (mii persoane)



Sursa: MFP

O privire asupra implicațiilor
Pactului de Stabilitate și Creștere

Situația relativă a statelor membre din perspectiva Pactului de Stabilitate și Creștere (PSC)

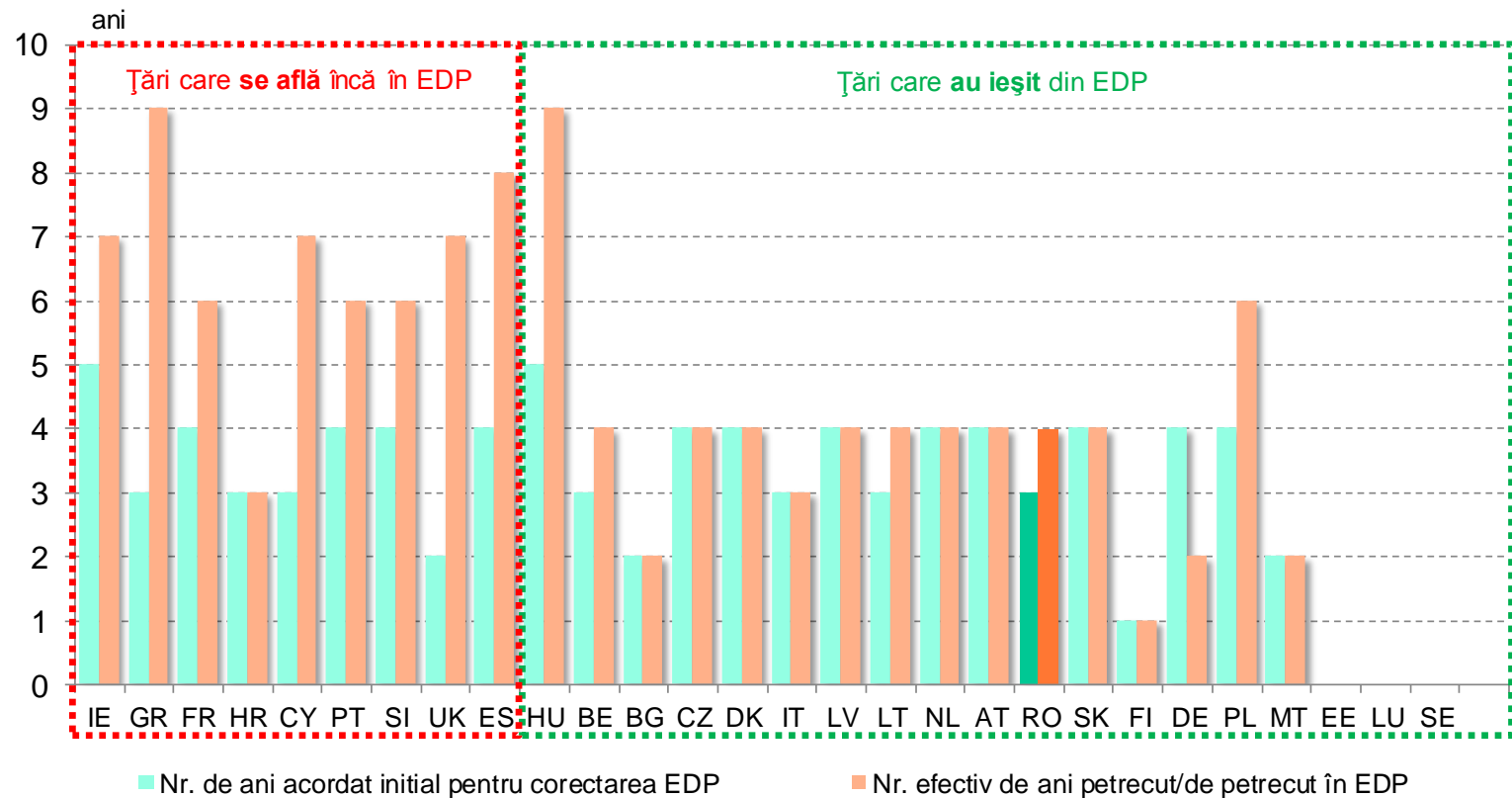
❑ **Sub brațul corectiv al PSC (în EDP):**

- ✓ Data limită de corectare 2015: PT, SI, FR, IE, UK
- ✓ Data limită de corectare 2016: CY, GR, ES, HR

❑ **Sub brațul preventiv al PSC**

- ✓ Fără EDP: EE, SE, LU
- ✓ Din 2011: FI
- ✓ Din 2012: BG, DE
- ✓ Din 2013: HU, IT, LT, LV, RO
- ✓ Din 2014: AT, BE, CZ, DK, NL, SK
- ✓ Din 2015: MT, PL

Timpul petrecut în procedura de deficit excesiv (EDP) în raport cu termenele acordate inițial



Sursa: Comisia Europeană

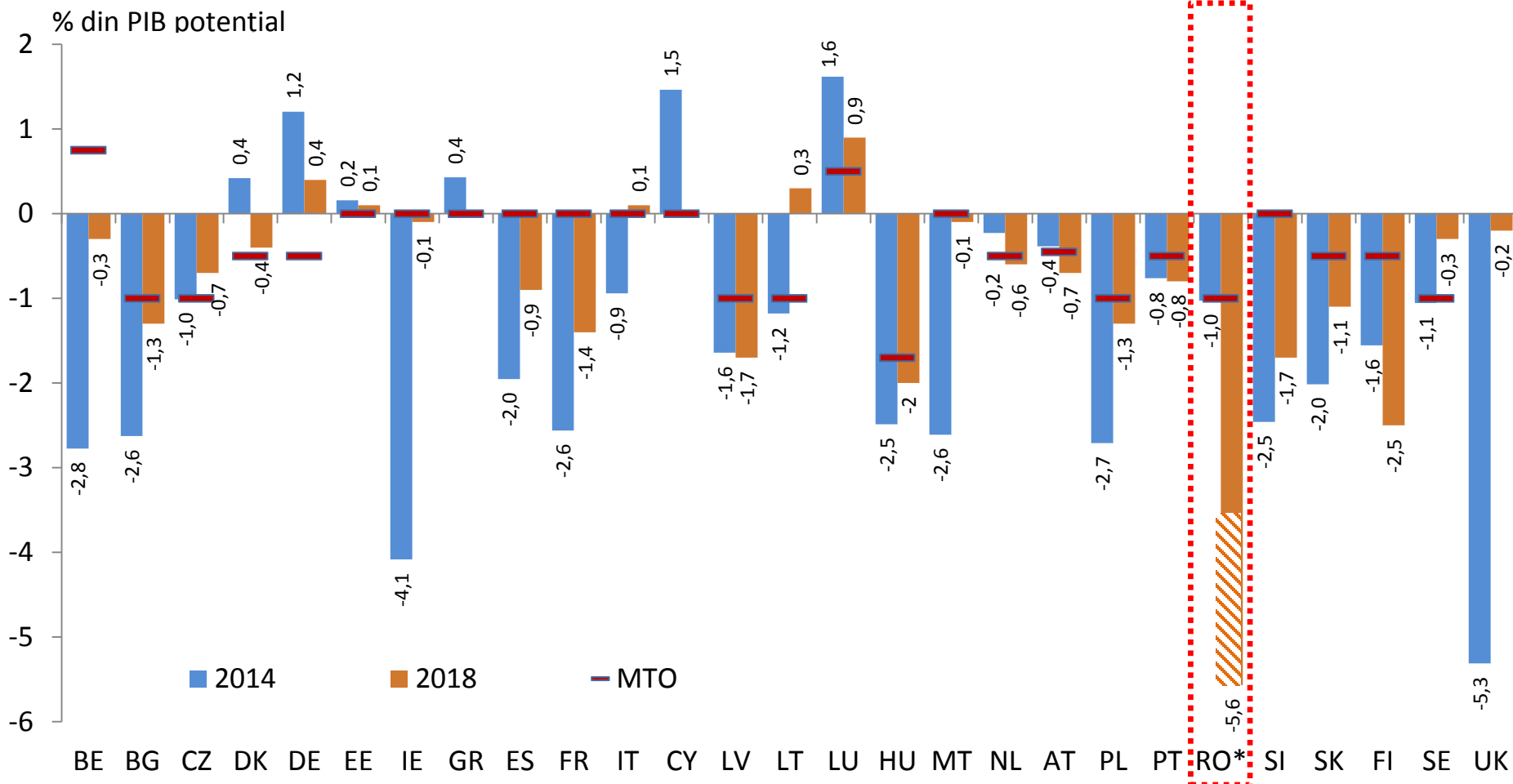
- Grosul ajustării structurale întreprinse de Romania (6,7 pp. din PIB) realizat în contextul EDP – răgaz de ajustare similar majorității statelor, ieșire din EDP la deficit structural de 2.1% din PIB
- Ajustarea cumulată sub brațul preventiv al PSC (2013 și 2014) – 1.1 pp. de PIB

Matricea de decizie pentru determinarea necesarului de ajustare în funcție de poziția ciclică

Stare	Condiție	Ajustare fiscală anuală cerută	
		Datorie sub 60% și fără risc de sustenabilitate	Datorie peste 60% sau risc de sustenabilitate
Vremuri „îngrozitoare”	$\Delta\text{PIB}(\%) < 0$ sau $\text{output gap} < -4$ din PIB	Nu este necesară nicio ajustare	
Vremuri foarte grele	$-4 \leq \text{output gap} < -3$	0	0,25
Vremuri grele	$-3 \leq \text{output gap} < -1,5$	0 dacă <i>gap</i> -ul este în deschidere, 0,25 dacă <i>gap</i> -ul este în închidere	0,25 dacă <i>gap</i> -ul este în deschidere, 0,5 dacă <i>gap</i> -ul este în închidere
Vremuri normale	$-1,5 \leq \text{output gap} < 1,5$	0,5	> 0,5
Vremuri bune	$\text{output gap} \geq 1,5$	> 0,5 dacă <i>gap</i> -ul este în deschidere, $\geq 0,75$ dacă <i>gap</i> -ul este în închidere	$\geq 0,75$ dacă <i>gap</i> -ul este în deschidere, ≥ 1 dacă <i>gap</i> -ul este în închidere

Sursa: Comisia Europeană

Îndepărtare a deficitului structural față de MTO, în timp ce toate celelalte țări s-ar afla pe o traiectorie de convergență

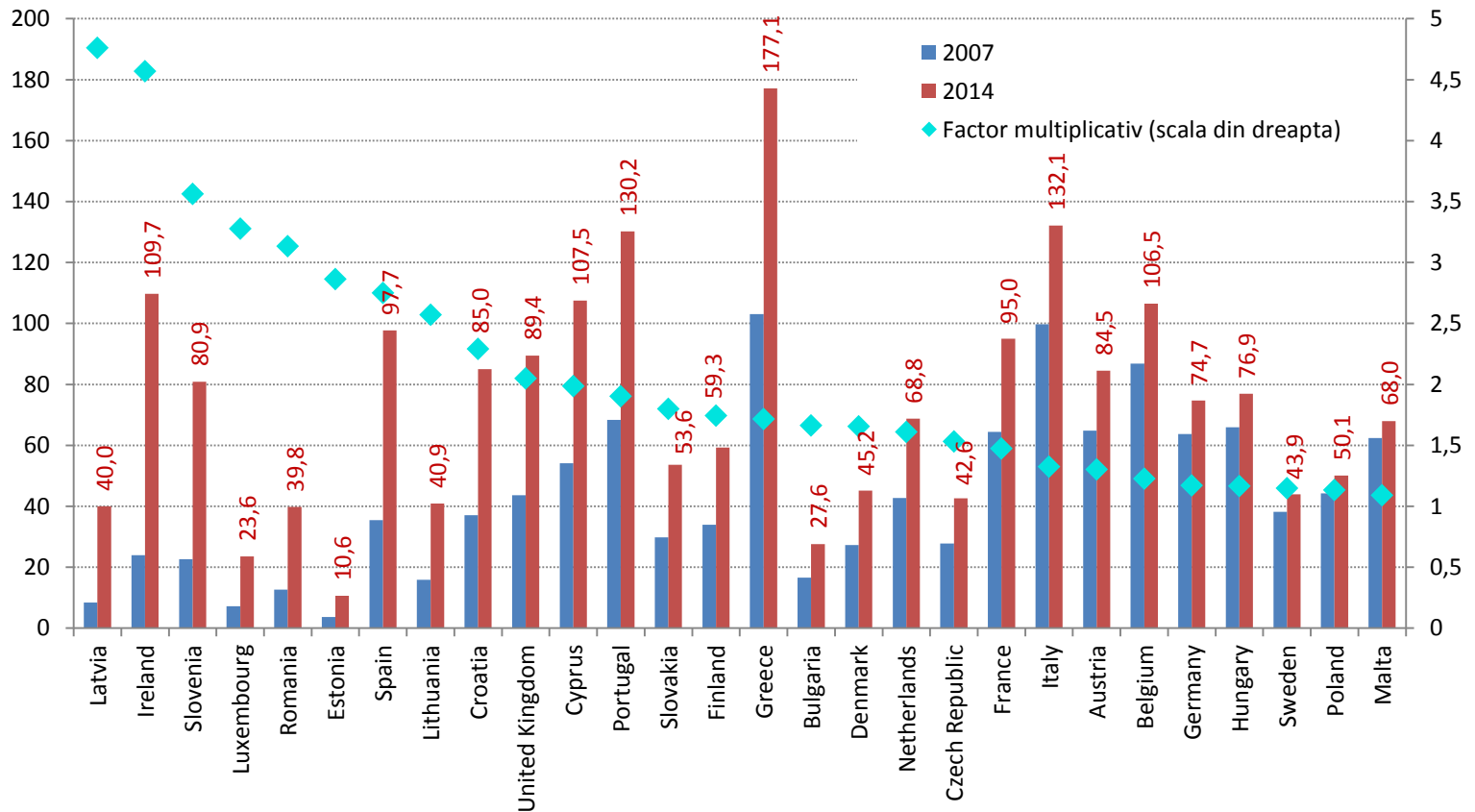


Sursa: AMECO, Programe de Stabilitate și de Convergență, calcule proprii

* deficit structural asociat Codului Fiscal 3,3% + impact salarii sector public și cheltuieli militare 2,3%

Vulnerabilități asociate unei traiectorii ascendente
a datoriei publice

Datoria publică, 2007-2014 (% în PIB)

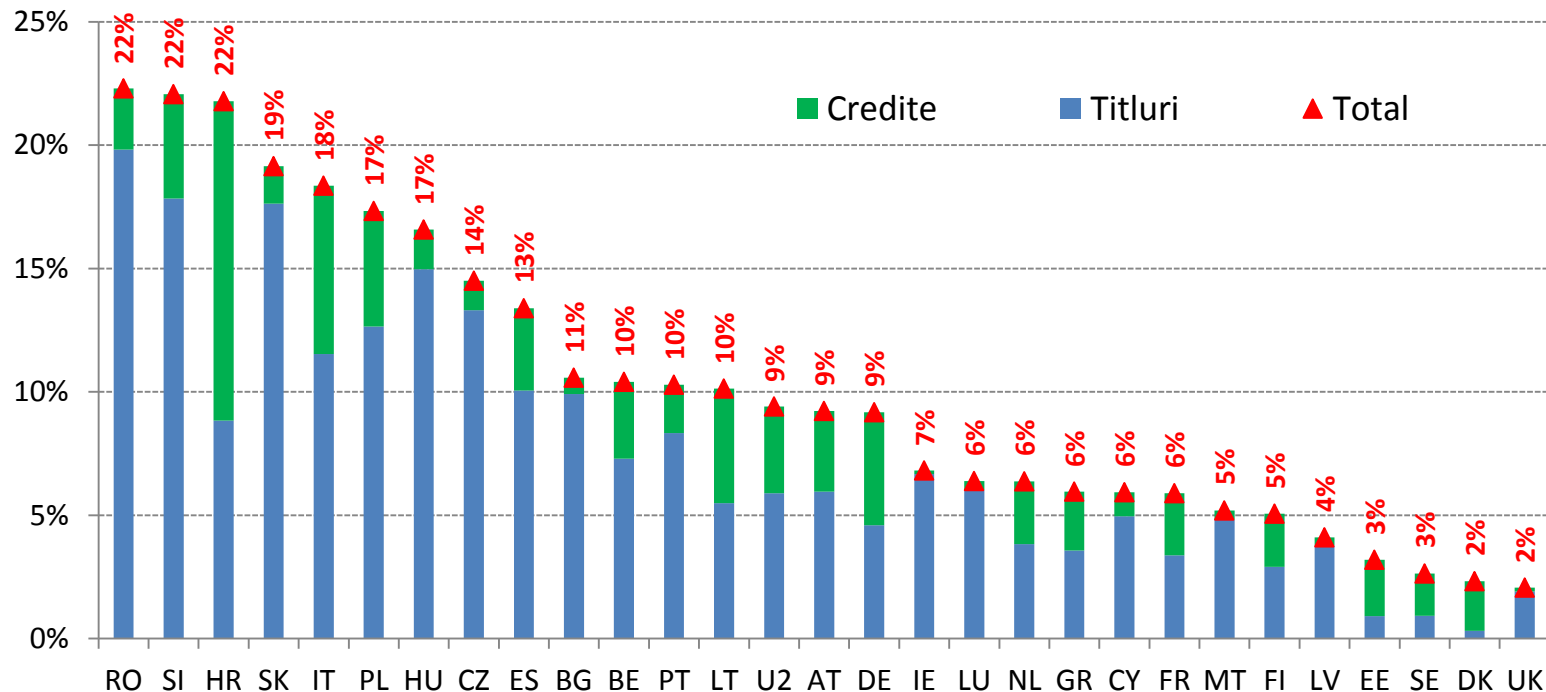


Sursa: Eurostat

- Toate statele membre ale UE au înregistrat creșteri ale datoriei publice în perioada crizei.
- **România a avut una dintre cele mai mari creșteri ale datoriei publice în termeni relativi în perioada 2007-2014.**
- **O continuare a creșterii datoriei publice ne-ar vulnerabiliza foarte mult în fața unei viitoare recesiuni ciclice:** datoria publică poate crește cu ușurință peste 60% din PIB în această situație.
- Legea 69/2010 – **praguri ale datoriei de 45-50-55% din PIB** – înghețarea salariilor și a cheltuielilor de asistență socială (inclusiv pensii).

Expunerea băncilor față de stat este deja mare – principala constrângere pentru datoria publică

Ponderea creditului guvernamental în total active bancare (mai 2015)

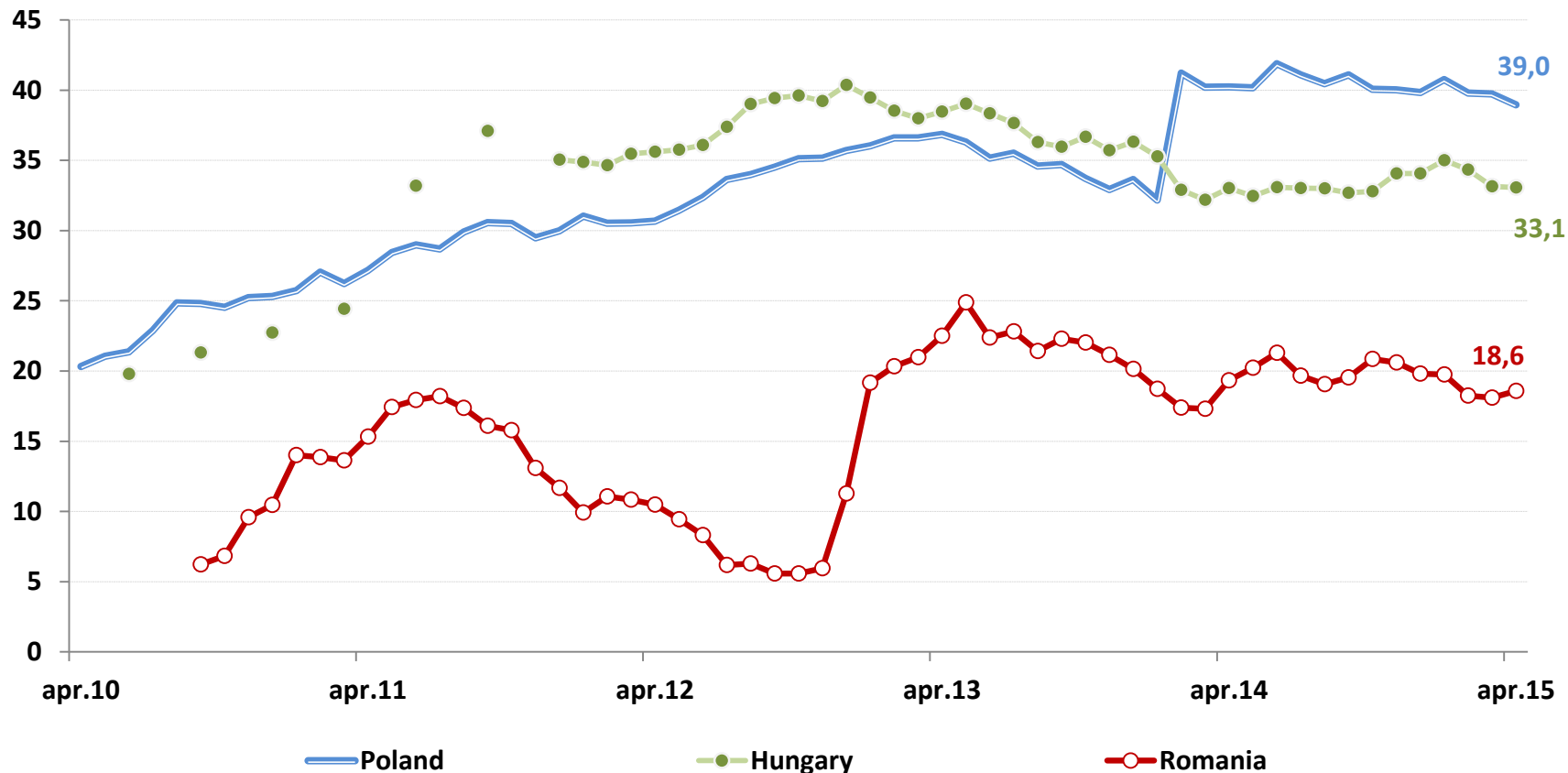


Sursa: ECB

- ❑ La nivel european, bancile din Romania au cea mai mare expunere fata de stat ca % din total active – constrangere majora pentru expansiunea suplimentara a datoriei publice.
- ❑ Capacitatea suplimentara de absorbtie a datoriei publice este foarte limitata la nivelul actual de dezvoltare a sistemului financiar intern.

Deținerile nerezidenților de titluri de stat în lei sunt relativ mici, dar o creștere suplimentară comportă riscuri

Ponderea deținerilor nerezidenților de titluri de stat în monedă locală (% din total)



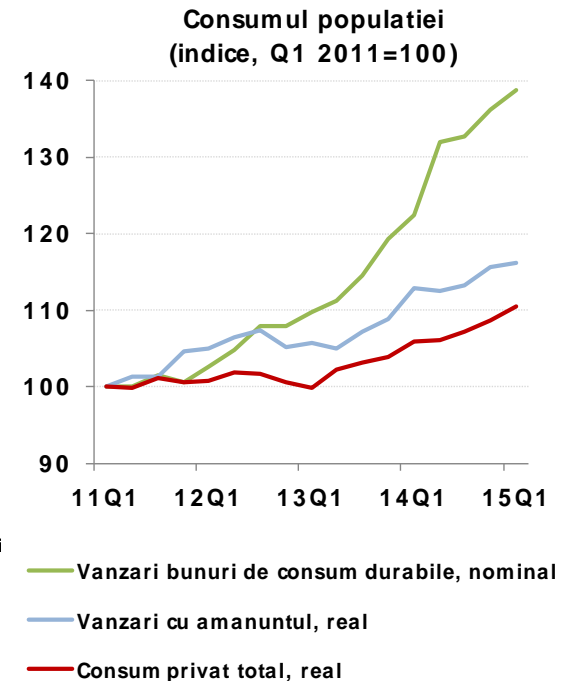
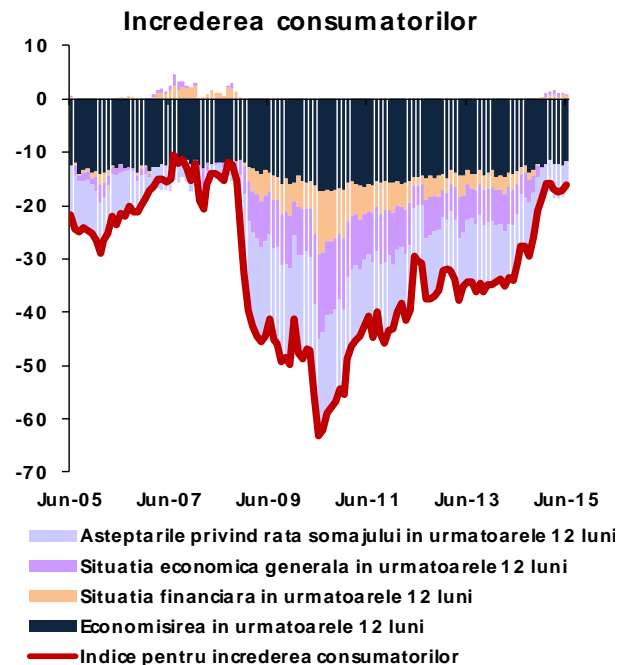
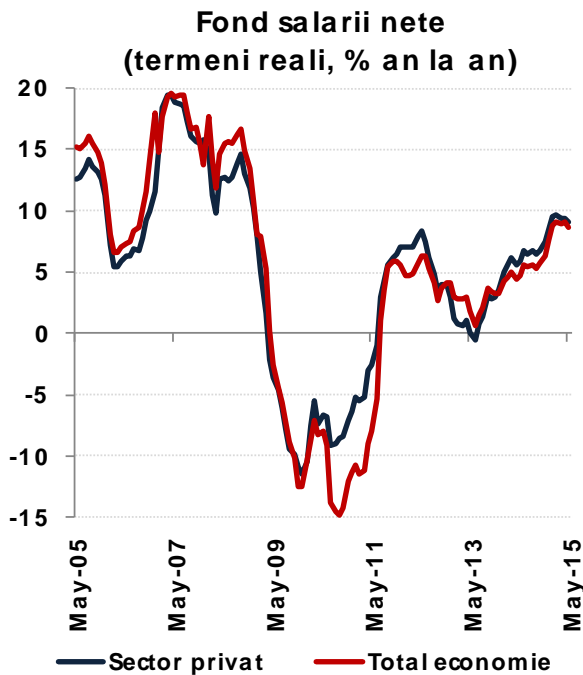
Sursa: ministerele de finante ale țărilor respective

- România are o pondere mai mică a deținerilor nerezidenților de titluri denumite în monedă națională, însă aceste dețineri sunt majoritare în cazul maturităților lungi
- Vulnerabilitate ridicată în cazul unei schimbări de percepție/apetit la risc

Este oportun un pachet agresiv de stimulare
a consumului?

Motorul principal al PIB îl reprezintă consumul – pachetul foarte agresiv de stimulare a acestuia apare drept inoportun

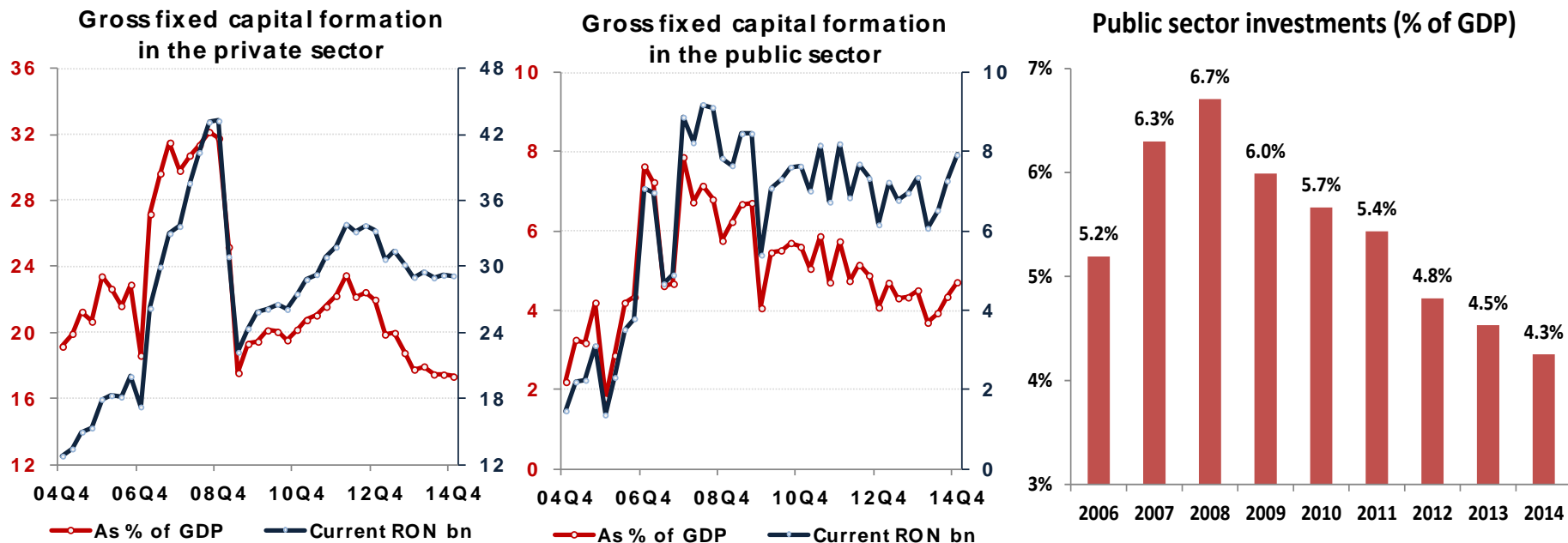
- ❑ Creștere substanțială a apetitului de consum începând cu 2014
- ❑ Condițiile din piața muncii s-au îmbunătățit semnificativ – salariile cresc cu circa 7% în termeni nominali, masa salarială crește cu circa 9% în termeni reali.
- ❑ Ameliorare de proporții a încrederii consumatorilor începând cu Oct.-Nov. 2014.
- ❑ Consumul crește deja mai repede decât oferta internă – risc pe termen mediu de reparație a dezechilibrelor macroeconomice (deficit de cont curent și inflație)



Nota: Fond salarii nete = (numar de salariați * salariu net)
Sursa: Institutul National de Statistica, Comisia Europeana, GfK

Investitiile au o evolutie foarte slaba

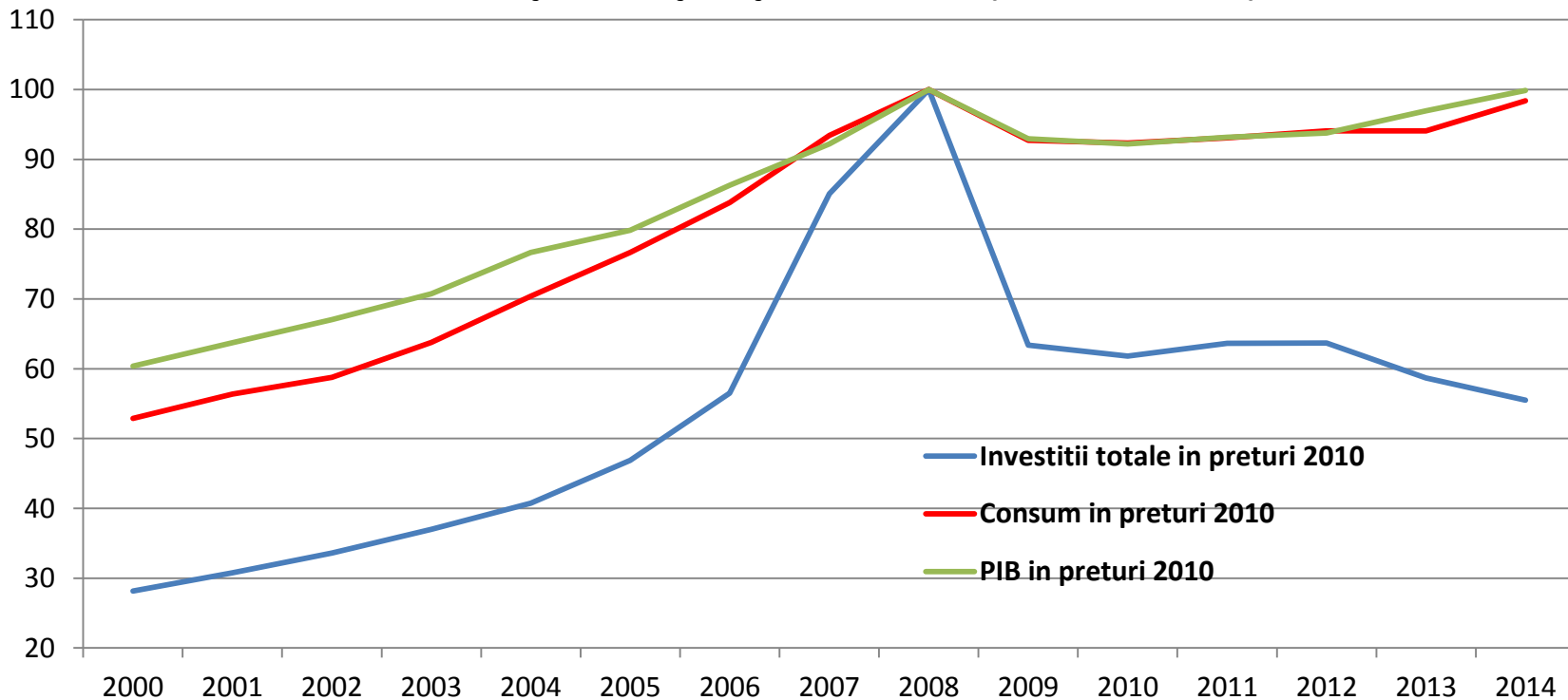
- Investitiile private evolueaza foarte slab incepand cu 2012, iar investitiile publice au scazut continuu (ca % din PIB) incepand cu 2009, atingand in 2014 minimul ultimilor 9 ani.



Sursa: Eurostat, Institutul National de Statistica, Ministerul de Finante

Investițiile sunt încă mult sub nivelul precriză

Evoluția investițiilor și a consumului (indice, 2008=100)

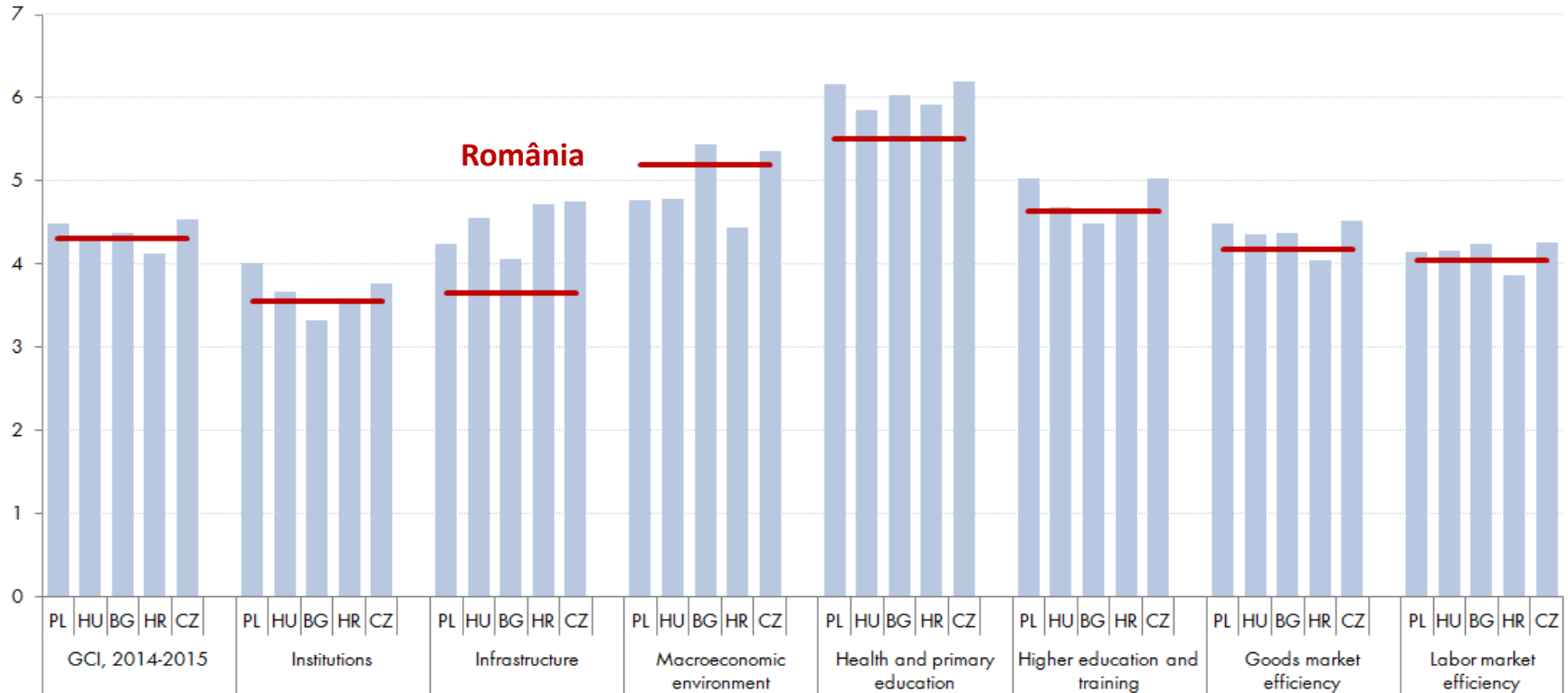


Sursa: EUROSTAT

- ❑ Consumul a recuperat deja căderea din timpul crizei, în timp ce investițiile sunt în termeni reali cu circa 45% mai scăzute față de nivelul din 2008.
- ✓ Chiar dacă excludem bula speculativă precriză din sectorul imobiliar/construcții, investițiile sunt încă mult sub nivelul lor de trend pe termen mediu.

Infrastructura, educația și sănătatea – slăbiciunile României în materie de competitivitate

Scor privind competitivitatea
(valori ridicate desemnează o poziție mai bună)



Sursa: The Global Competitiveness report, World Economic Forum, 2014-2015

- Calitatea infrastructurii este, în mod evident, călcâiul lui Ahile în cazul competitivității economiei românești vis-à-vis de țările din Europa Centrala și de Est.
- Investițiile în educație, sănătate și infrastructura fizică – stimuli pentru creșterea economică pe termen lung.

Evaluarea efectelor asupra creșterii economice și asupra echității sociale ale instrumentelor de stimulare fiscală

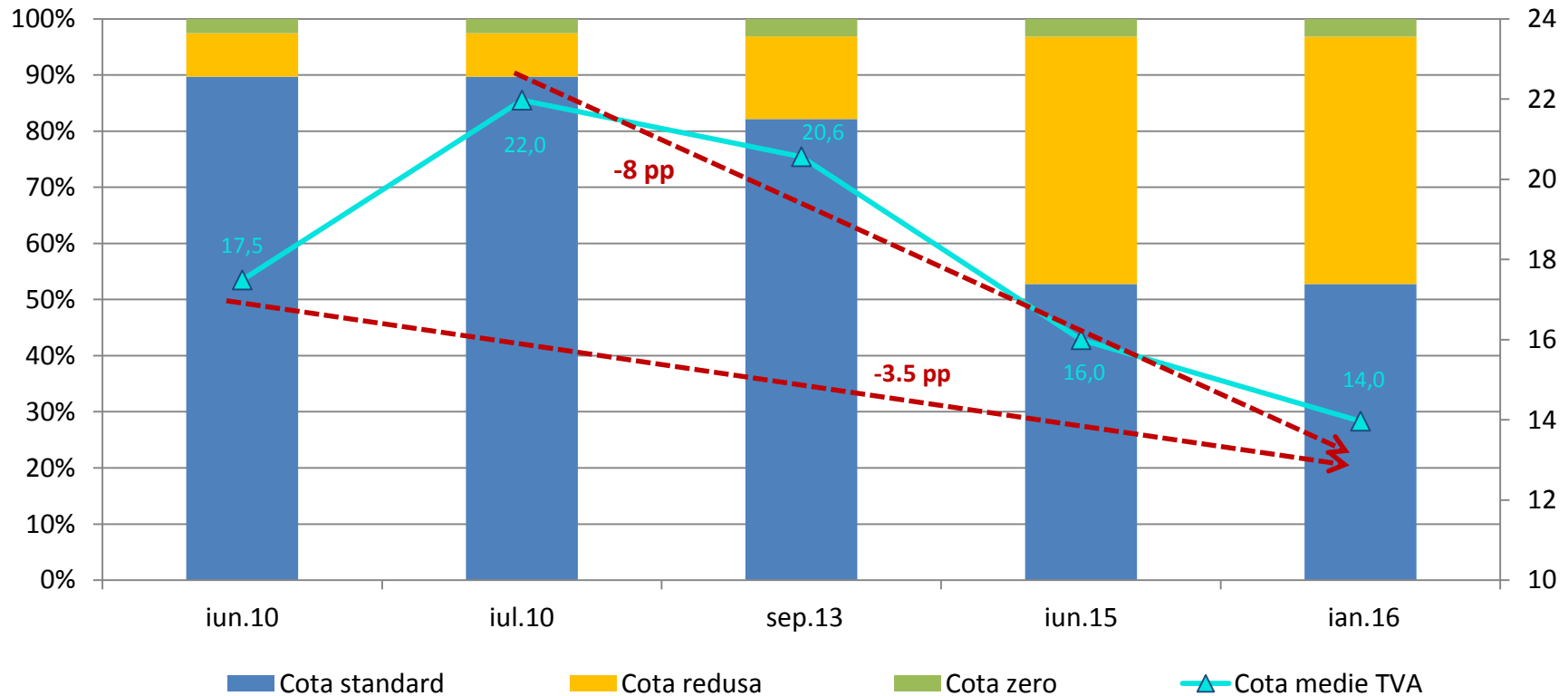
	Creștere economică		Echitate socială		Cont curent ^(a)
	T scurt	T lung	T scurt	T lung	T scurt și mediu
<i>Creșteri de cheltuieli</i>					
Educație	++	++	+	++	-
Servicii de sănătate	++	+	+	+	--
Alte cheltuieli aferente consumului guvernamental (excluzând cele aferente politicilor sociale de sprijin a familiilor)	++	-	+		-
Cheltuieli cu pensiile		--			--
Prestații sociale pentru persoanele cu handicap și ajutoare de boală	+	-	++	+	--
Ajutoare de șomaj	+	-	+		--
Ajutoare sociale și alocații pentru susținerea familiilor	+	+	++	++	-
Subvenții	+	--	-	-	-
Investiții publice	++	++			--
<i>Scaderi de taxe</i>					
Impozit pe venit	+	++	-	-	-
Contribuții de asigurări sociale	+	++	+	+	
Impozit pe profit	+	++	-	-	--
Taxe de mediu	+	-(^b)	+		-
Taxe pe consum (altele decât cele de mediu)	+	+	+		--
Taxe recurente asupra bunurilor imobile	+				-
Alte taxe pe proprietate	+		--	-	-
Vânzări de bunuri și servicii	+	-	+	+	-

Sursa: Cournède B. et al. - *Choosing fiscal consolidation instruments compatible with growth and equity*, 2013

Notă: (a) Efectul de cont curent se referă la o țară aflată pe deficit, iar semnele ar fi schimbate în cazul unei țări caracterizate de surplus al contului curent.

Scăderi foarte ample ale cotei medii de TVA...

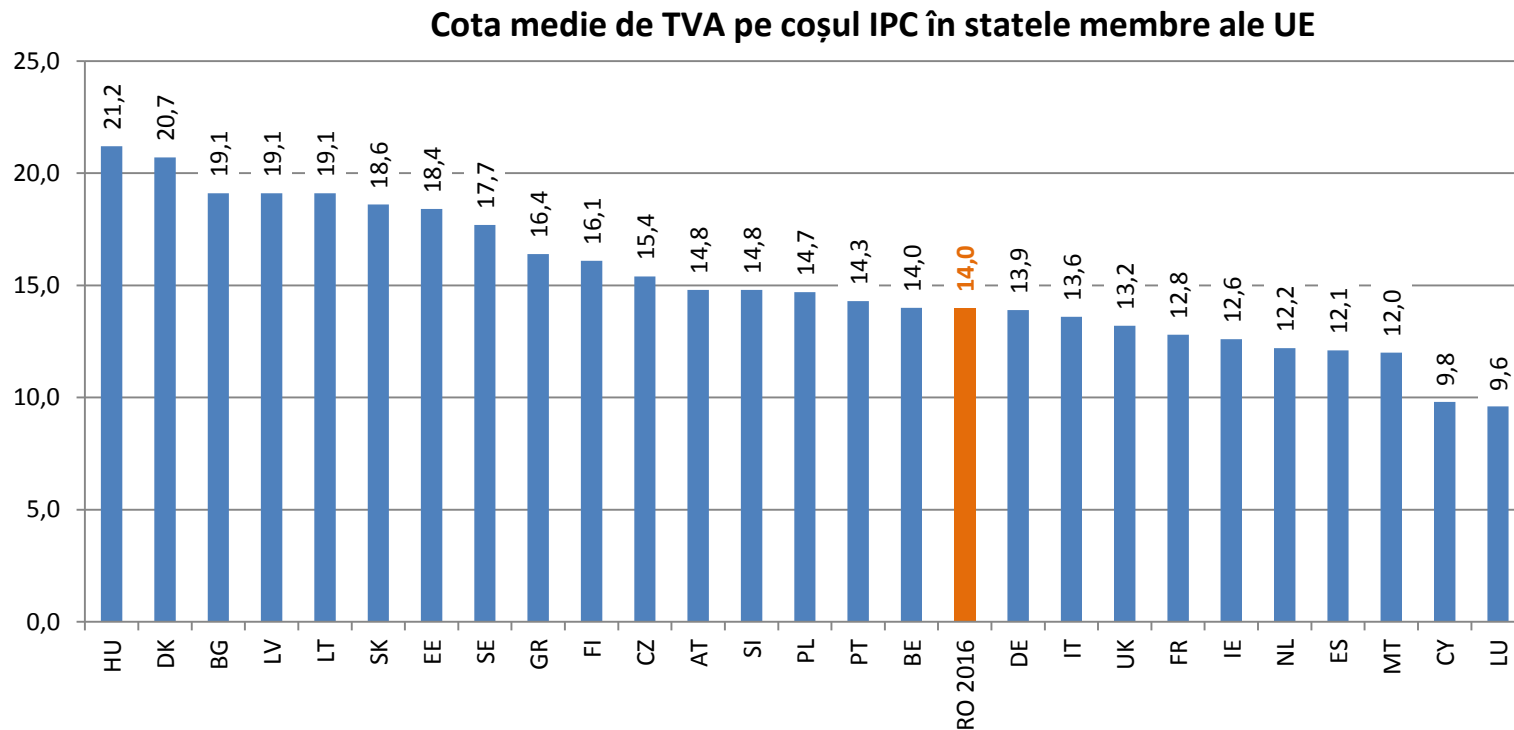
Evoluția cotei medii și ponderi în coșul IPC pe cote de TVA



Sursa: calcule ale Consiliului Fiscal

- ❑ Reducerea cotei medii de TVA este una de foarte mare amploare și fără precedent la nivel european (-8 pp față de 2010, respectiv -3.5 pp față de perioada precriză).
- ❑ Aproape jumătate din coșul IPC are cotă de TVA redusă sau zero, față de circa o treime în cazul mediei UE.

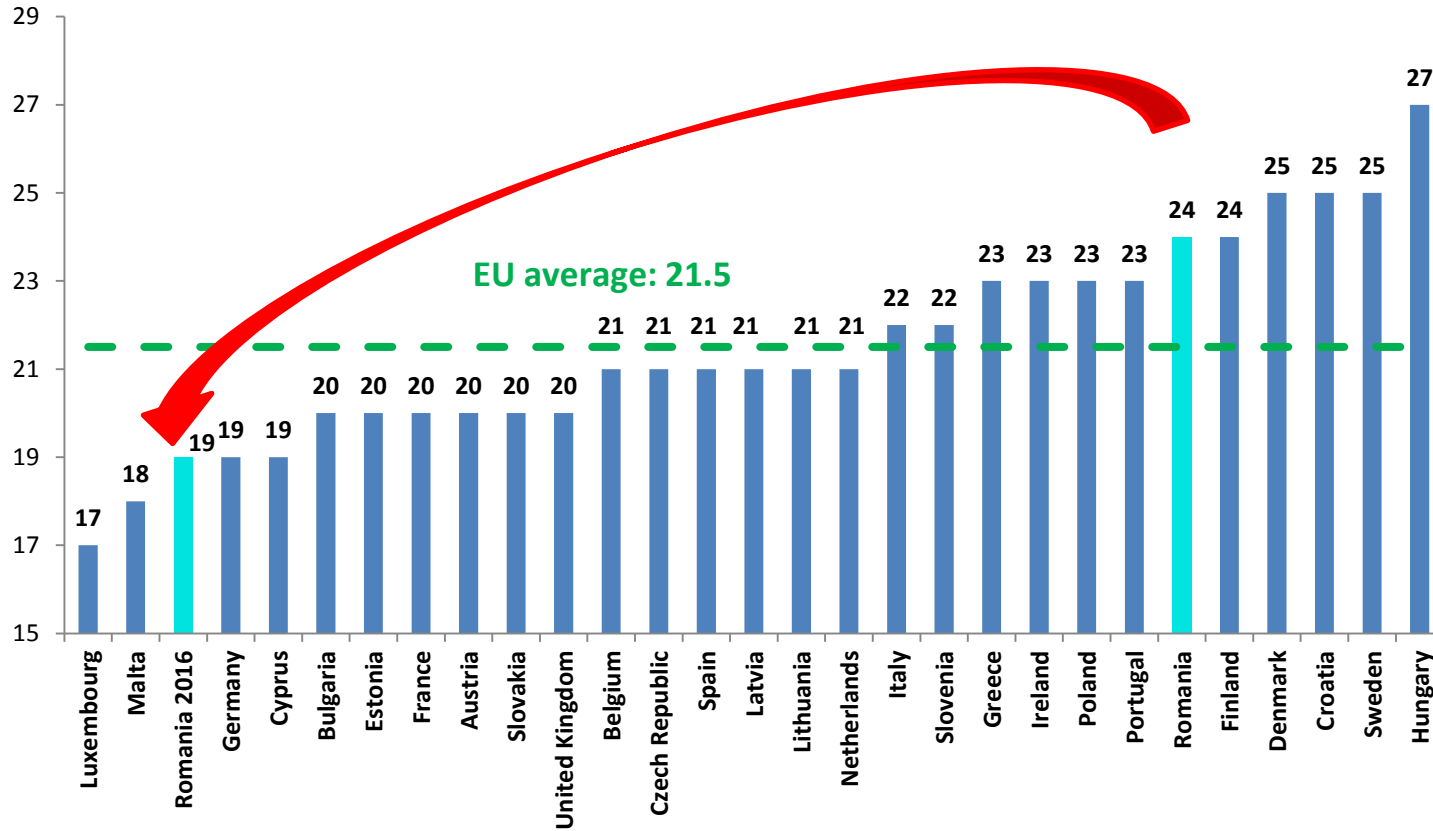
...care ar face ca RO să aibă o cotă medie de TVA sub media UE și sub noile state membre din ECE



Sursa: Fabrizio Borselli, Salvatore Chiri & Ettore Romagnano (2012)

- ❑ Ponderea foarte mare a produselor cu cote reduse sau zero va **crește costul de administrare și crează distorsiuni ale competiției.**
- ❑ **Un sistem mai bine gândit de deduceri la impozitul pe venit ar avea efecte mai bine țintite asupra categoriilor sociale vulnerabile decât cota redusă de TVA la alimente, spre exemplu.**

Cota standard a TVA în țările membre ale UE (2015)



Sursa: Comisia Europeană

- România are în prezent a 3-a cea mai mare cotă standard a TVA la nivel european.
- După reducerea la 19%, România ar avea a 3-a cea mai redusă cotă standard a TVA, după Luxemburg și Malta.