

București, 8 februarie 2019

ANALIZĂ AMCHAM ROMANIA:

Planul de buget pentru anul 2019 – vulnerabilități și recomandări pentru politică fiscal-bugetară dezirabilă

În perioada următoare, specialiști reuniți în cadrul grupului de lucru Macroeconomics din cadrul AmCham România vă propun o serie de analize cu privire la ce a determinat unele evoluții îngrijorătoare în economia națională, cu scopul de a contribui la o mai bună informare și înțelegere a cauzelor și implicațiilor acestora atât în rândul membrilor comunității AmCham cât și a publicului larg.

Analiza pe care v-o supunem atenției în continuare se referă la planificarea bugetară pentru anul 2019, și cuprinde câteva aspecte relevante legate de execuția bugetului public consolidat în anul 2018, precum și o serie de recomandări de măsuri și abordări necesare pentru politică fiscal-bugetară dezirabilă.

Execuția bugetului public consolidat în anul 2018

Estimările oficiale preliminare plasează deficitul bugetului public consolidat la 2,9% din PIB în anul 2018, marginal sub ținta de 3% din PIB stabilită la începutul anului. Chiar dacă la prima vedere atingerea țintei de deficit bugetar poate fi considerată un aspect pozitiv, considerăm că modul în care acest obiectiv fost atins și tendințele de evoluție a cheltuielilor și veniturilor publice evidențiază vulnerabilități structurale majore la nivelul bugetului public. În plus, în ciuda noilor taxe introduse la sfârșitul anului 2018, vedem în continuare șanse ca deficitul bugetar să depășească 3% din PIB în perioada următoare dacă nu sunt adoptate noi măsuri corective.

În anul 2018, cheltuielile cu salariile din sectorul public, cele cu pensiile și cele cu bunurile și serviciile au depășit cu mult țintele stabilite la începutul anului. Astfel, nivelul cumulat al acestor trei categorii de cheltuieli publice curente a fost cu 5,8% mai mare decât se planificase la începutul anului 2018. Finanțarea necesarului suplimentar de cheltuieli curente și încadrarea în ținta de deficit s-a realizat în mare parte prin venituri cu caracter excepțional și temporar: vărsăminte speciale de dividende realizate de companiile cu capital majoritar de stat și înregistrarea unor intrări de venituri de la Uniunea Europeană în contul unor programe de investiții efectuate în anii anteriori. Considerăm că **finanțarea unor cheltuieli publice de natură permanentă prin venituri publice cu caracter excepțional și temporar reprezintă o vulnerabilitate majoră a bugetului public**. De altfel, nevoia de a acoperi cheltuieli curente cu caracter permanent și a limita majorarea deficitului bugetar este un **motiv principal pentru introducerea de noi taxe în anul 2019** (taxa pe activele financiare ale băncilor, taxa pe cifra de afaceri a companiilor din energie, din telecomunicații și din industria jocurilor de noroc).

Cheltuielile publice cu investițiile și cheltuielile aferente programelor și obiectivelor finanțate cu fonduri primite de la Uniunea Europeană s-au majorat considerabil în 2018, ceea ce este un aspect pozitiv. Totuși, creșterile au fost cu mult inferioare celor planificate la începutul anului și s-au realizat de la o bază redusă. Astfel, cheltuielile totale cu investițiile au fost cu 11% sub ținta stabilită la începutul anului, iar cheltuielile aferente programelor finanțate cu fonduri UE au fost cu 22% sub ținta stabilită la începutul anului.

Planul de buget aferent anului 2019

Pentru anul 2019 sunt planificate din nou majorări substanțiale ale cheltuielilor publice, respectiv cu 14% față de 2018. Un salt spectaculos (18,9%) va fi înregistrat din nou de cheltuielile de personal, ceea ce va plasa ponderea lor în PIB la un maxim istoric (10%). Și cheltuielile cu investițiile publice ar trebui să se majoreze considerabil în 2019 (cu 38% față de 2018), în cea mai mare parte pe fondul îmbunătățirii absorbției de fonduri europene. Creșterea rapidă a cheltuielilor publice ar trebui însă să fie integral finanțată de către avansul extrem de rapid al veniturilor publice (15,7%) pe fondul unei performanțe economice bune (creștere economică de 5,5% conform estimărilor oficiale) și a îmbunătățirii colectării veniturilor bugetare. Astfel, valoarea deficitului bugetului public din 2018 s-ar reduce comparativ cu 2017 în termeni absoluți (la 26,1 mld. lei de la 27,3 mld.lei), dar și ca pondere în PIB (la 2,6% din PIB de la 2,9% din PIB).

În opinia noastră, **creșterea rapidă a cheltuielilor publice planificate pentru anul 2019 accentuează îngrijorările privind sustenabilitatea nivelului acestora**. Considerăm că obiectivele privind creșterea veniturilor publice și nivelul deficitului bugetar sunt foarte ambițioase, având la bază ipoteze optimiste cu privire la performanța economiei (creștere a PIB real de 5,5%) și de îmbunătățire a gradului de colectare a veniturilor fiscale. Îngrijorările cu privire la încetinirea creșterii economice la nivel global s-au accentuat în ultima perioadă, iar prognozele de creștere economică ale țărilor din Zona euro, principalul partener comercial al României, au fost revizuite în jos. În plus, introducerea intempestivă de noi taxe la sfârșitul anului 2018 și incertitudinile cu privire la parametrii politicii fiscal-bugetare pe termen mediu au un impact negativ asupra deciziilor de investiții ale companiilor. În acest context, **riscurile sunt ca țintele de venituri publice stabilite în planul de buget să nu fie realizate, iar aceasta să se concretizeze în presiuni de creștere a deficitului bugetar**. În condițiile de materializare a unui astfel de scenariu negativ, pentru a menține deficitul bugetar la un nivel sub 3% din PIB în 2019, Guvernul ar putea fi obligat să reducă din nou investițiile și/sau să introducă noi taxe. În lipsa unor astfel de măsuri corective, deficitul bugetar ar putea depăși nivelul de 3% din PIB, ceea ce va determina inițierea procedurii de deficit excesiv și creșterea aversiunii la risc a investitorilor față de România (materializată într-o creștere a primei de risc și a costurilor de finanțare din economie). Nerealizarea țintei de venituri bugetare va reduce și posibilitățile de cofinanțare pentru programele finanțate cu fonduri europene, limitând investițiile din astfel de fonduri și avansul economic.

Politica fiscală rămâne pro-ciclică în anul 2019, dată fiind dimensiunea ridicată a deficitului bugetar în contextul unei creșteri economice rapide. O astfel de politică **reduce considerabil spațiul autorităților de a sprijini economia prin măsuri de relaxare fiscală atunci când aceasta intră în recesiune**. Dimpotrivă, necesitatea de a reduce deficitul bugetar pe fondul constrângerilor de finanțare va adânci recesiunea economică.

Strategia fiscal bugetară pe termen mediu (2019-2021)

Forma prezentată a Strategiei Fiscale-Bugetare pentru perioada 2019-2021 ridică **numeroase semne se întebare pentru investitori cu privire la consistența și potențialul de realizare a proiecțiilor prezentate în cadrul acesteia.**

Astfel, după creșterea foarte rapidă în anul 2019 (15,7%), traiectoria veniturilor publice implică creșteri modeste în anii 2020-2021 (respectiv de 3,6% în 2020 și 6,2% în 2021). Această traiectorie a veniturilor publice survine în contextul menținerii unui ritm ridicat al creșterii economice (5,7% în 2019 și 5,0% în 2020). După saltul înregistrat în anul 2019, ponderea în PIB a veniturilor publice este prognozată să scadă din nou în anii 2020-2021.

La sfârșitul anului 2018, Parlamentul României a adoptat o nouă lege a pensiilor din sistemul public (în prezent legea este în curs de evaluare la Curtea Constituțională). Legea prevede o creștere substanțială a punctului de pensie în perioada 2019-2021 (cu aproximativ 70%), iar nota de fundamentare aferentă acestei legi evidențiază o creștere amplă a cheltuielilor de asistență socială în perioada 2019-2022 (cu 82 mld. lei sau aproximativ 7,3% din PIB). Varianta publicată a strategiei fiscal-bugetară pentru perioada 2019-2021 nu ia în calcul creșterile implicate de noua lege a pensiilor în această perioadă.

Date fiind aspectele menționate anterior, **utilitatea documentului de planificare fiscal-bugetară pe termen mediu în fundamentarea deciziilor de investiții ale companiilor și de consum ale populației este pusă sub semnul întrebării.**

Pledoarie pentru o politică fiscal-bugetară dezirabilă

Considerăm că **o politică fiscal-bugetară dezirabilă ar trebui în primul rând să susțină dezvoltarea potențialului de creștere economică pe termen mediu și lung**, iar aceasta se poate face primordial prin **stimularea investițiilor.**

În viziunea noastră, o politică fiscal-bugetară dezirabilă ar trebui să aibă în vedere:

- ❖ **Predicitibilitatea măsurilor de politică fiscal-bugetară.** Companiile din sectorul privat reprezintă principalul actor din economie. Un proces de creștere economică susținută și sustenabilă – așa cum se dorește de către guvernanți – nu se poate realiza fără consultarea și evaluarea opiniilor companiilor din sectorul privat. Introducerea intempestivă de taxe, fără consultare și fără realizarea unor studii de impact sporește incertitudinea la nivelul mediului de afaceri și reduce apetitul de investiții, ceea ce are un impact negativ asupra creșterii economice și ocupării populației.
- ❖ **Asigurarea sustenabilității pe mediu și termen lung a măsurilor de politică fiscală și a finanțării deficitului bugetar.** Creșterea amplă a cheluielilor cu salariile și a celor cu pensiile generează presiuni considerabile asupra deficitului bugetar, nu doar pe termen scurt, ci și pe

termen mediu și lung. Implementarea unor astfel de măsuri trebuie realizată doar în măsura în care sunt identificate sursele de finanțare aferente. Altfel, există riscul ca deficitul bugetului public să crească considerabil, devenind greu sau imposibil de finanțat prin mecanismele normale de piață. La final, corectarea unor astfel de dezechilibre macroeconomice se va face prin scăderea considerabilă a nivelului de trai al populației.

- ❖ **Renunțarea la politica fiscală pro-ciclică.** Perpetuarea și accentuarea caracterului pro-ciclic al politicii fiscale amplifică vulnerabilitatea economiei în fața unor șocuri adverse (având originea în economia externă sau cea internă). În plus, riscurile ca deficitul bugetului public să depășească 3% din PIB este și procedura de deficit excesiv să fie declanșată sunt unele reale, putându-se materializa destul de rapid în condițiile unor evoluții adverse pe piața externă sau internă.
- ❖ **Creșterea investițiilor publice și prioritizarea acestora în funcție de impactul în economie.** Ponderea în PIB a investițiilor publice s-a redus considerabil pe parcursul ultimului deceniu. Potențialul ridicat de creștere a economiei românești poate fi valorificat doar prin majorarea investițiilor publice (în special a celor în infrastructură).
- ❖ **Prioritizarea obiectivelor de investiții publice semnificative, prin planificarea multianuală a bugetului public consolidat** pentru a conferi încredere în mediul investițional.
- ❖ **Eforturi consistente pentru creșterea gradului de absorbție a fondurilor europene** pentru a crește investițiile din cadrul economiei și a îmbunătăți potențialul de creștere economică.
- ❖ **Calibrarea taxării și alocarea resurselor bugetare în sensul stimulării activităților cu valoare adăugată ridicată** pentru a întări poziția economiei românești în cadrul lanțului global al valorii adăugate. Economia digitală presupune investiții importante în infrastructura de telecomunicații pentru a susține activitățile acestora. Taxele și licențele impuse recent acestui sector pot frâna dezvoltarea sectorului și creșterea economică pe termen mediu și lung.
- ❖ **Promovarea unui sistem financiar sănătos și evitarea crizelor financiare.** Pe termen mediu și lung, dezvoltarea economică se poate realiza numai în condițiile unui sistem financiar sănătos și robust, capabil să mijlocească intermedierea financiară în mod eficient. Taxa pe activele financiare ale băncilor și cerințele substanțiale de capital impuse fondurilor de pensii private obligatorii pun în pericol funcționarea celor mai importanți intermediari financiari din România, având potențialul chiar de a afecta stabilitatea financiară a țării.
