1880 2010
BANCA NAȚIONALĂ A ROMÂNIEI
130 de ani

COORDONATE DE ACTUALITATE ALE RESTRUCTURĂRII ECONOMIEI ROMÂNEŞTI



Eugen Rădulescu

Director

Banca Națională a României

Bucureşti, 30 septembrie 2010

CUPRINS

1. Ce înseamnă restructurare?
2. De ce avem nevoie acută de restructurare?
3. Un exemplu (din prea multele) de incoerență în politici: Agricultura
4. Despre procesul de restructurare in sine
5. Temele de azi: politica fiscală şi politica pieței muncii
6. Despre politica fiscală în ultimele două decenii
7. Probleme şi capcane pentru politica fiscală
8. „Codul Nemuncii" sau Drumul spre iad e pavat cu bune intenții

NOTĂ: Punctele de vedere exprimate în prezenta lucrare sunt în întregime ale autorului. Ele nu reflectă în mod necesar poziția Băncii Naționale a României

1. CE ÎNSEAMNĂ RESTRUCTURARE?

Restructurare = disponibilizare de personal?

- Probabil, 9 persoane din 10 ar considera că afirmația este adevărată
- Există domenii de activitate unde, într-adevăr, disponibilizările de personal sunt o parte a restructurării:
  - Administrațiile publice locale: aparatul consiliilor locale şi al altor instituții locale (persoane): 181 mii în 2004 ⇗ 311 mii în 2008 (+72%!) ⇘ 299 mii în mai 2010
  - Alte instituții publice; *ex: spitale care au personal administrativ* (contabili, magazineri, şoferi, paznici) *mai numeros decât personalul medical* ☹

Restructurare = remodelarea reglementărilor şi a activităților economice pentru a majora/maximiza <u>performanța</u> (producție, productivitate, venituri)

✍ ***Restructurarea are ca scop final CREŞTEREA DURABILĂ A STANDARDULUI DE VIAȚĂ***

2. DE CE AVEM NEVOIE ACUTĂ DE RESTRUCTURARE?

- Unul din cele mai scăzute niveluri de dezvoltare din Europa, atât în 1990, cât şi în 2010 (tabel 1)
  - Politicile urmate au fost adeseori ineficiente şi/sau incoerente
  - Recuperarea decalajelor presupune politicile cele mai adecvate pentru a atinge rate de creştere susținută şi a le menține pe termen mediu şi lung
- Structurile din economie sunt contraproductive
  - Ponderea agriculturii în ocuparea forței de muncă – departe de nivelul celorlalte țări ale UE (tabel 2)
  - Sectorul public este obez şi croit anapoda:
    - administrație ineficientă şi coruptă
    - servicii fundamentale (învățământ, sănătate, ordine publică) în mare suferință
- In plan mai larg: restructurarea în profunzime a modelului economic, pentru a asigura o creştere economică susținută şi de durată, poate deveni un obiectiv național major, aşa cum au fost aderarea la NATO şi la Uniunea Europeană

3. UN EXEMPLU (DIN PREA MULTELE) DE INCOERENȚĂ ÎN POLITICI: AGRICULTURA

☛ *"prioritate" în declarații, dar…*

❶ Restituirea pământului a fost urmată de decenii de procese, ca urmare a imperfecțiunii legii şi aplicării ei defectuoase

❷ Distribuirea titlurilor de proprietate nu s-a încheiat nici azi

❸ Încadastrarea la nivel național este un vis îndepărtat. Statul pare să fie preocupat doar să asigure profituri consistente tehnicienilor şi notarilor participanți la procesul de înregistrare cadastrală, tratată ca un business privat oarecare, nu să accelereze procesul şi să îi reducă serios costul pentru a crea condiții pentru competiție şi eficiență

3. UN EXEMPLU (DIN PREA MULTELE) DE INCOERENȚĂ ÎN POLITICI: AGRICULTURA *(CONT.)*

☛**Ca urmare:**

- ✓ Circulația terenurilor agricole este foarte greoaie şi extrem de costisitoare
- ✓ Terenul agricol nu poate fi luat în calcul pentru finanțarea bancară
- ✓ Zeci de mii de funcționari publici plătiți ca să facă să meargă agricultura ridică liniştiți din umeri

Politica agricolă a autorităților este încremenită în a cere şi a distribui subvenții, adică în a perpetua indefinit sărăcia şi ineficiența

✍ **daca se reuşeşte, pe alocuri, a se face agricultură performantă în țara noastră, aceasta este în pofida, nu ca urmare a politicii agricole a autorităților**

4. DESPRE PROCESUL DE RESTRUCTURARE IN SINE

- Trebuie să cuprindă teritorii sociale vaste, de la servicii furnizate de stat la legislație, de la stimularea producției şi a productivității la însănătoşirea morală a societății
- Totuşi: nu trebuie să ţintim spre o “strategie națională”: ar dura la nesfârşit şi probabil nu ar duce nicăieri
- De regulă restructurarea nu aduce rezultate pozitive imediate
  - Demersul trebuie explicat temeinic, pentru a avea suport public
  - Măsurile trebuie aplicate fără ezitare, pentru a scurta durata efectelor neplăcute
- Abordarea congruentă şi corectă a restructurării atrage efecte sinergetice între diferite sectoare şi activități → rezultatele pot fi mai semnificative, într-un orizont de timp mai scurt

5. TEMELE DE AZI: POLITICA FISCALĂ ŞI POLITICA PIEȚEI MUNCII

📖 *De ce aceste teme?*

- ☑ Ar avea efecte economice şi sociale dintre cele mai semnificative
- ☑ Ambele au fost tratate cu superficialitate, fără înțelegerea mecanismelor şi a legilor obiective care pun în mişcare economia
- ☑ Pentru ambele populismul şi voluntarismul au ținut loc de analiză obiectivă şi evaluare ştiințifică. Această stare de lucruri pare chiar să se amplifice
- ☑ Aceste domenii sunt responsabile în bună măsură pentru proporțiile crizei actuale. O schimbare radicală este mai mult decât necesară

6. DESPRE POLITICA FISCALĂ ÎN ULTIMELE DOUĂ DECENII

➢ *Anii '90*

- Obiectivul esențial pare a fi fost menținerea deficitului la un nivel rezonabil, sub presiunea acordurilor cu FMI, dar şi a unui aparat funcțional îndelung antrenat în această direcție
  - Deficitul anual a fost relativ scăzut
  - Datoria publică a rămas la un nivel rezonabil, inclusiv ca urmare a inflației (cu două sau trei cifre anual)

...dar...

6. DESPRE POLITICA FISCALĂ ÎN ULTIMELE DOUĂ DECENII

➢ *Anii '90 (cont.)*

- S-au pus "bazele" problemelor deosebit de grave de azi din domeniul pensiilor, prin pensionarea înainte de termen a sute de mii de persoane
- Pe partea veniturilor s-a construit un mecanism stufos şi ineficient, cu sute de impozite şi taxe, care descurajează investitorii şi nici nu aduc mulți bani la buget
- Pe partea de cheltuieli au fost azvârlite în vânt sume imense pentru a menține în viață industrii muribunde, precum mineritul din Valea Jiului
- Subvenționarea netransparentă a sectorului energetic şi a agriculturii ☞ prăbuşirea a două bănci mari: Bancorex şi Banca Agricolă, cu acoperirea în final a pierderilor de către contribuabil

6. DESPRE POLITICA FISCALĂ ÎN ULTIMELE DOUĂ DECENII

➢ *Anii 2001 - 2008*

- Obiectivul esențial pare a fi fost crearea condițiilor pentru aderarea la NATO şi la UE. Au fost luate, printre altele, măsuri de trecere în rezervă a unor cadre militare, s-au adoptat alte măsuri, fără precedent, în domeniul justiției
  - Aderarea a avut loc conform înțelegerilor
  - S-au adăugat noi rigidități pe termen lung în privința cheltuielilor bugetare
- Au fost adoptate măsuri de reducere a unor impozite şi taxe esențiale (impozitul pe profit şi pe venituri, contribuțiile pentru asigurări sociale)
  - Veniturile bugetare au crescut sensibil pentru toate categoriile de impozite menționate ☞ s-a dovedit realitatea "curbei lui Laffer"
  - Economia a cunoscut o lungă perioadă de avânt

🔔 *O măsură eficace, care merită apelativul de "politică fiscală"*

6. DESPRE POLITICA FISCALĂ ÎN ULTIMELE DOUĂ DECENII

➢ *Anii 2001 - 2008 (cont.)*

- După aderarea la UE, guvernul a pierdut controlul fiscalității, iar politica fiscală a fost un fiasco; urmările se vor face simțite ani grei de aici înainte
  - Politica a fost prociclică, în flagrant dezacord cu recomandările tuturor experților ☞ A fost irosit întregul spațiu fiscal pentru o politică de stimulare a economiei la vremuri grele
  - Deficitul structural a urcat la un astronomic 8,5% din PIB in 2008 (grafic 1)
  - Cheltuielile de personal bugetar s-au dublat între 2005 şi 2008, sub presiunea creşterilor salariale (de multe ori "camuflate" în felurite sporuri) concomitent cu cea a numărului de salariați
    - Creşterile cele mai consistente s-au îndreptat spre administrațiile locale şi spre puzderia de instituții nou apărute
    - În domenii esențiale ale serviciilor publice fundamentale (învățământ şi sănătate) se înregistrează în continuare venituri salariale foarte scăzute

6. DESPRE POLITICA FISCALĂ ÎN ULTIMELE DOUĂ DECENII

➢ *Anii 2001 - 2008 (cont.)*

- *Decizia de majorare a pensiilor cu 47% adoptată în 2008 – una dintre cele mai iresponsabile decizii de politică economică. A confunda dorința cu putința şi a adopta decizii ireversibile va atârna greu, pentru mulți ani de aici înainte. Toată economia va avea de suferit, inclusiv pensionarii, ale căror venituri nu vor mai putea creşte decât după restabilirea echilibrului între pensii şi salarii.*

7. PROBLEME ŞI CAPCANE PENTRU POLITICA FISCALĂ

1. Ignorarea "curbei Laffer"

- Dovezile privind realitatea acesteia abundă, la noi şi în lumea largă. Iată două dintre multele ilustrări şi învățămintele care se degajă:

  - *Incasările din contribuții sociale* *(grafic 2)*
    - scăderea contribuțiilor sociale, de la 55% la 41%, adică peste un sfert, a lăsat, practic, nemodificată rata implicită de taxare efectivă, de circa 26%
    - evaziunea a scăzut de la un 53,5% în 2001, la 42,1% în 2008
    - creşterea contribuțiilor sociale în 2009 (cu 1,2 puncte procentuale) a atras imediat o scădere a încasărilor efective (cu 1 punct procentual)

7. PROBLEME ŞI CAPCANE PENTRU POLITICA FISCALĂ

1. Ignorarea "curbei Laffer" *(cont.)*

- *Incasările din impozitul pe salarii* *(grafic 3)*
  - până în 2004, cu cote progresive de până la 40%, încasările efective la buget au coborât sub 2,8% din PIB
  - după adoptarea cotei unice de 16%, încasările efective au urcat la o medie de 3,6-3,8% din PIB în 2008-2009
  - rata efectivă de impozitare a fost de abia 7,6% în perioada 2001-2004, față de o medie calculată de 23% – adică mai puțin de o treime
  - In 2007-2009 rata efectivă de impozitare a fost de 9%, adică 56% din nivelul matematic, de 16%
  - In oricare dintre cazuri, impozitul pe salarii ***NU*** poate fi o sursă importantă de echilibrare a bugetului

7. PROBLEME ŞI CAPCANE PENTRU POLITICA FISCALĂ (CONT.)

2. Problema majoră a bugetului – colectarea veniturilor

- Nivelul actual al evaziunii fiscale este endemic
  - Slăbiciuni majore, pe întregul lanț de colectare a veniturilor bugetare
  - Distorsiuni semnificative ale mediului concurențial, cu efecte persistente asupra performanței economice în ansamblu

- **Problema poate fi considerată de securitate națională**
- **Fără o decizie politică adecvată ea nu poate fi combătută cu rezultate notabile**

- O posibilă soluție: angajarea unor experți străini ca factori de decizie pentru organizarea şi desfăşurarea colectării principalelor taxe: taxe vamale, TVA, impozite pe venituri. Cu voință politică, numai din colectarea adecvată a TVA s-ar strânge cel puțin 3 procente din PIB în plus la buget, adică aproape cât tot impozitul pe venituri din prezent

7. PROBLEME ŞI CAPCANE PENTRU POLITICA FISCALĂ (CONT.)

3. O nevoie imperioasă: simplificarea (radicală) a sistemului de impozite şi taxe

- In prezent, deşi rata fiscalității nu este prea ridicată, plata impozitelor şi taxelor este una dintre cele mai complicate din întreaga lume. Sunt sute de plăți de impozite şi taxe, unele lunare, altele la alte intervale
- Reducerea drastică a numărului de impozite şi taxe ar avea efecte excepționale.
  - Ar limita riscul de evaziune
  - Ar reduce semnificativ riscul de eroare neintenționată a plătitorului
  - Ar simplifica birocrația, atât pentru plătitori, cât şi pentru stat, permițând creşterea productivității şi reducerea numărului de funcționari publici

☞ **Ar stimula investițiile şi accelerarea creşterii economice**

☞ **Ar aduce mai mulți bani la buget, cu mai puține eforturi**

7. PROBLEME ŞI CAPCANE PENTRU POLITICA FISCALĂ (CONT.)

4. Cât de mult poate fi impozitată munca?

- Discuția în jurul cotei unice, de 16%, este o țintă falsă
  - Angajatorul plăteşte 5 feluri de contribuții sociale, în total 27,5% din venitul brut al angajatului
  - Angajatul plăteşte
    - trei feluri de contribuții sociale, totalizând 16,5% din venitul brut
    - 16% impozit pe ce rămâne după scăderea contribuțiilor sociale

☞ In total, la fiecare 100 lei venit net revin impozite şi contribuții de 81,8 lei

- Dacă s-ar reveni la un impozit de până la 40% pe venit (cum a fost până în 2005) şi nu se fac alte schimbări ale contribuțiilor ☞ pentru 100 lei venit net impozitele şi contribuțiile ar ajunge la 154,5 lei
  - Investitorii ar fi stimulați să plătească salarii „la negru" sau să îşi mute afacerea în altă țară (de exemplu, în Ungaria, care ar putea trece la cota unică de impunere).
  - Incasări bugetare? Poate, în Ungaria!

8. „CODUL NEMUNCII" SAU DRUMUL SPRE IAD E PAVAT CU BUNE INTENȚII

- Legislația muncii din țara noastră este puternic îndreptată spre protecția salariatului
  - Nu există, practic, noțiunea de angajare pe durată determinată
  - Perioada de probă (limitată prin lege la maximum o lună pentru personalul de execuție şi 3 luni pentru cel de conducere) este excesiv de scurtă pentru a permite o evaluare corectă a salariatului inainte de definitivarea pe post
  - Concedierea individuală este puternic îngrădită, atât prin protecția oferită de lege, cât şi prin practica judiciară
  - Concedierea colectivă presupune un îndelungat circuit birocratic, în care interval întreprinderea ar avea suficient timp să dea faliment

8. „CODUL NEMUNCII" SAU DRUMUL SPRE IAD E PAVAT CU BUNE INTENȚII (CONT.)

- Această stare de lucruri este **împotriva interesului economiei naționale**
  - Este întârziată sau chiar blocată restructurarea – de care economia României are in mod special nevoie
  - Sunt descurajate investițiile, pentru că investitorii preferă un mediu mai "prietenos", accesibil azi nu numai în țări emergente din Asia sau America Latină, ci şi în majoritatea țărilor Uniunii Europene
  - Este întârziată sever ieşirea din criză, datorită descurajării investitorilor

8. „CODUL NEMUNCII" SAU DRUMUL SPRE IAD E PAVAT CU BUNE INTENȚII (CONT.)

- Această stare de lucruri este **împotriva interesului salariaților**
  - Barierele la ieşirea din sistem se transferă imediat asupra intrării în sistem
    - Rata şomajului şi durata acestuia sunt mai ridicate în țări cu legislația muncii mai rigidă
    - Sunt afectate în principal exact categoriile mai defavorizate: vârstnicii, cei foarte tineri, femeile şi persoanele mai puțin calificate
  - Rigiditatea mecanismului salarial îi descurajează pe salariații mai performanți şi reduce în final nivelul general al productivității muncii ☞ este îngrădită sursa esențială de creştere a salariilor

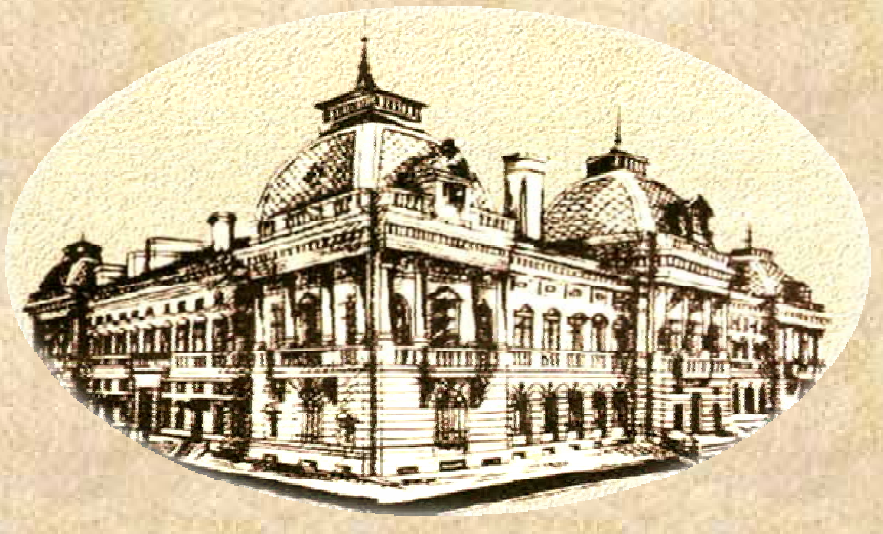
8. „CODUL NEMUNCII" SAU DRUMUL SPRE IAD E PAVAT CU BUNE INTENȚII (CONT.)

- Ce arată experiența internațională
  - Țările cu regim mai flexibil pe piața muncii înregistrează creşteri economice mai susținute, şomaj mai redus şi ies mai rapid din criză
  - De peste un deceniu țările Uniunii Europene îşi liberalizează treptat piața forței de muncă în toate componentele sale:
    - Angajări temporare
    - Concedieri individuale
    - Concedieri colective
- Excepția de la regulă: România. Incremenită în iluzii sindicaliste, țara noastră are reguli rigide şi nu pare pregătită să le schimbe ☞ suntem în pragul ratării unei şanse istorice de dezvoltare sincronă cu Europa

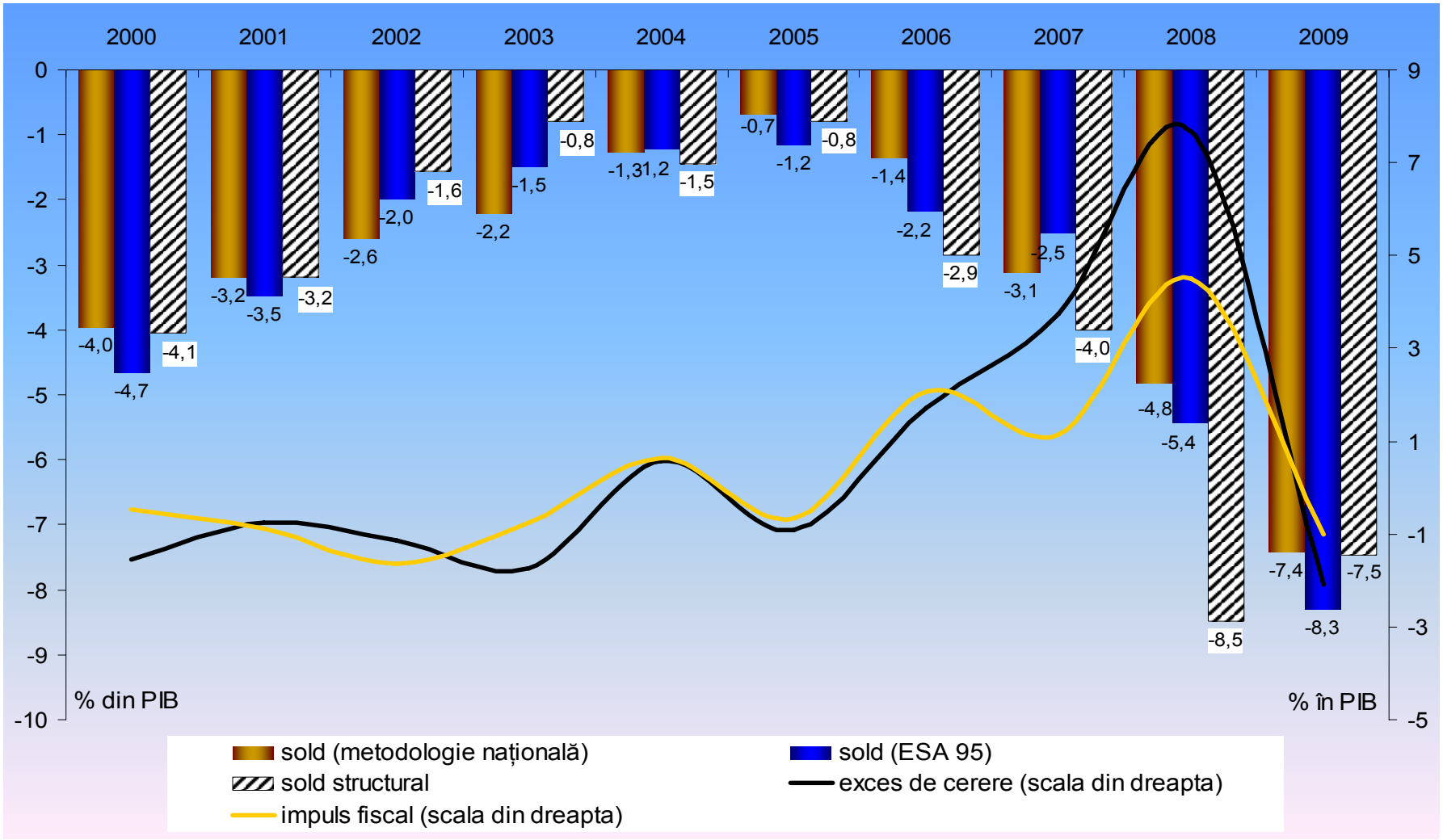
CONCLUZIE

"IA UN CERC. MÂNGÂIE-L. VA DEVENI VICIOS"

Eugène Ionesco

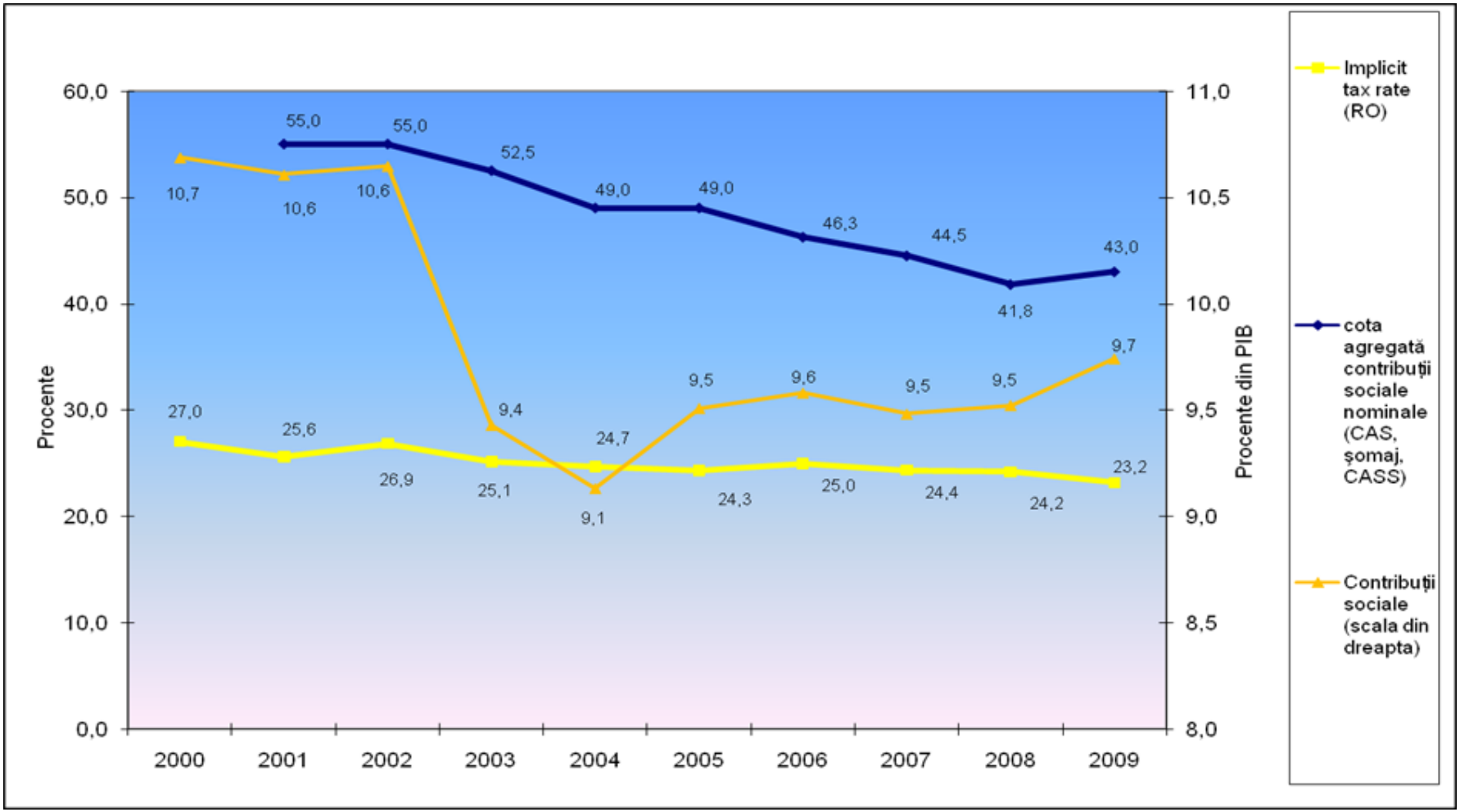


Grafic 1. Deficit bugetar efectiv *vs.* deficit structural



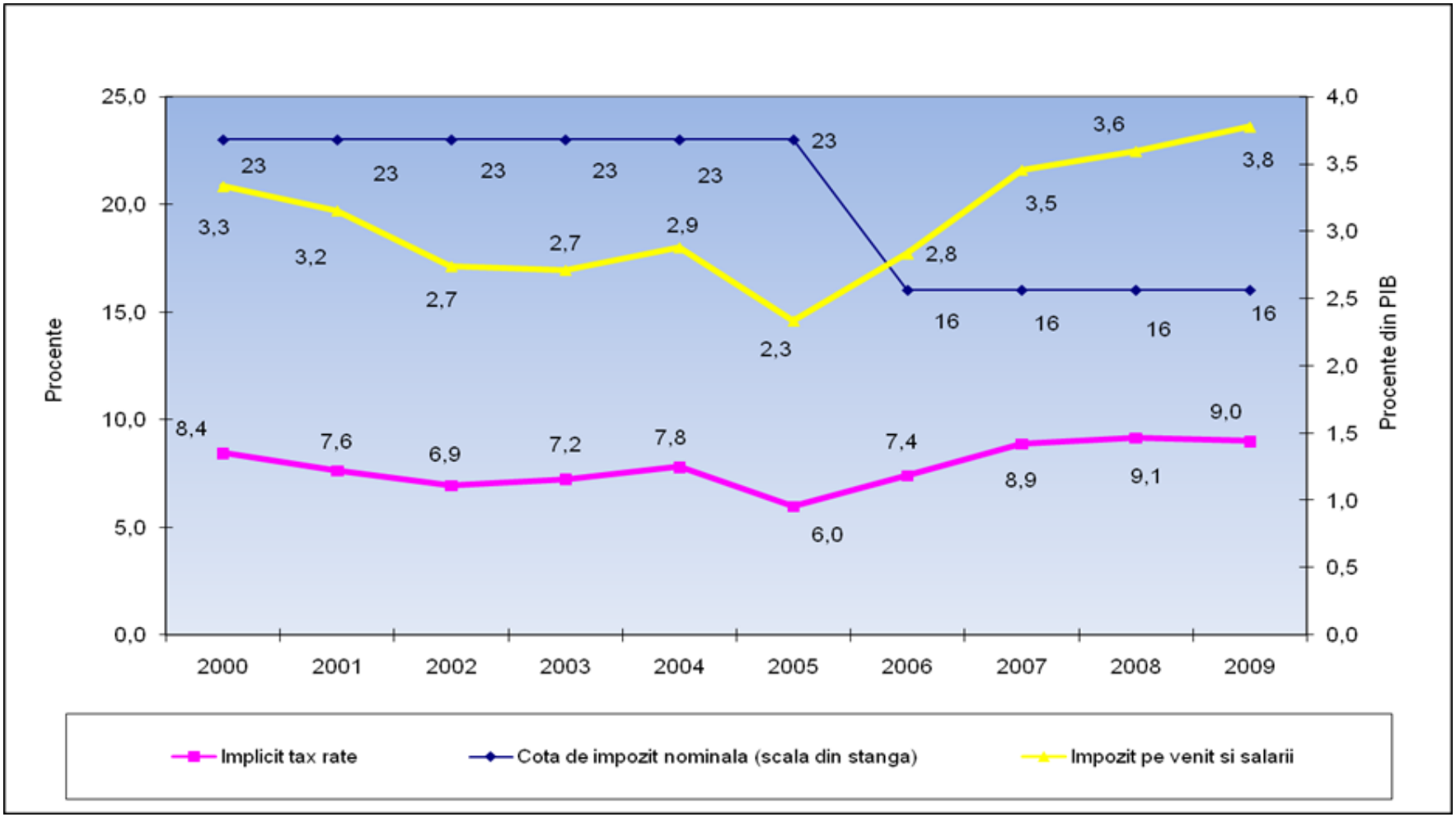
Sursa: Consiliul Fiscal

Grafic 2. Incasările din contribuții sociale



Sursa: Consiliul Fiscal

Grafic 3. Incasările din impozitul pe salarii



Sursa: Consiliul Fiscal

Tabel 1. Evoluția PIB pe locuitor, 1990 - 2008

	2008	2005	2000	1990	Variația în 2008 față de: 2005	2000	1990
Romania	2.458	1.983	1.466	1.659	+ 24%	+ 68%	+ 48%
EU 15	29.052	27.536	25.395	20.121	+ 5.5%	+ 14%	+ 44%
Noile state membre	7.187	6.308	5.305		+ 14%	+ 35%	
Albania	1.235	1.054	803	664	+ 17%	+ 54%	+ 86%
Croatia	6.866	6.036	4.713		+ 14%	+ 46%	
Macedonia	2.507	2.194	2.069		+ 14.2%	+ 21%	
Turcia	4.035	3.718	3.222	2.687	+ 8.5%	+ 25%	+ 50%

US Dollars at constant prices (1990) and constant exchange rates (1990)

Sursa: UNCTAD

Tabel 2. Evoluția ponderii sectorului agricol în total populație ocupată, 1990 - 2008

Pop. in agr (% din pop. angajata)	1990	2000	2005	2008
UE 15	7,09% *	4,1%	3,7%	3,4%
Noile state membre	9,86%	11,3%	8,2%	6,3%
România	28,18%	46,3%	33,3%	29,8%
Bulgaria	18,4%	24,4%	21,4%	19,4%

Sursa: EUROSTAT, INS Romania, INS Bulgaria, Organizatia Mondiala a Muncii

* Excluzand Belgia, Grecia, Germania, Franta si Italia pentru care datele nu au fost disponibile