

# Scenarii de consolidare fiscală

Impact asupra cadrului macroeconomic

---

Opiniile prezentate sunt personale și nu reprezintă poziția oficială a BNR

București, 30 iulie 2019

# Introducere

- Analiza de față, rezultat al unei colaborări inter-departamentale\*, își propune să răspundă la următoarele întrebări:
  - ✓ cum pot fi restabilite echilibrele macroeconomice (inflație, deficit bugetar, deficit de cont curent) la orizontul anului 2021, pentru a face credibilă intrarea României în MRS-2 în 2024 și adoptarea euro în 2026
  - ✓ care este efortul de consolidare fiscală necesar și prezentarea unui pachet ipotetic de măsuri de consolidare fiscală, atât pe partea de cheltuieli, cât și pe partea de venituri
  - ✓ care ar fi impactul aplicării respectivului pachet de consolidare fiscală asupra creșterii economice și, în subsidiar, asupra politicii monetare
  - ✓ dacă în scenariul de consolidare fiscală **de bază**, astfel obținut, creșterea economică este prea mică, iar ajustarea deficitului de cont curent insuficientă, elaborarea unui scenariu **alternativ**, în care politica monetară este mai relaxată, condiționată însă de aplicarea în integralitate a măsurilor de consolidare fiscală
  - ✓ dacă reformele structurale indicate ca fiind necesare în Recomandările Specifice de Țară se pot face cu fonduri europene, astfel încât echilibrul bugetar să nu fie afectat

---

\*) Valentin Lazea, Amalia Fugaru, Cristina Anghelescu, Răzvan Stanca, Tudor Grosu, Mihai Copaciu, Bogdan Murarașu

# Ipoteze de lucru (1)

- ❑ În scenariul actual de status quo (Raportul asupra inflației, august 2019), deficitul bugetar este prognozat a se majora, în principal din cauza aplicării etapei a doua de creștere a pensiilor (în septembrie 2020). Implementarea actualei legi a pensiilor vulnerabilizează în mod extrem echilibrele macroeconomice, cu perspectiva intrării în Procedura de Deficit Excesiv și face practic imposibilă respectarea calendarului de adoptare a euro.
- ❑ Orice pachet de consolidare fiscală este negociabil, cu excepția unui singur punct: neaplicarea etapei a doua de mărire a pensiilor și revenirea la modalitatea anterioară de indexare a punctului de pensie (în funcție de rata inflației și de creșterea salarială).
- ❑ **Consolidarea fiscală făcută corect și din timp are drept rezultat o creștere economică mai redusă, dar în continuare pozitivă și superioară creșterii economice din zona euro. Din contră, neaplicarea consolidării fiscale mărește riscul de a avea o ajustare abruptă, cu creștere economică negativă, care să îndepărteze România de pe traseul convergenței.**

## Ipoteze de lucru (2)

- ❑ Este responsabilitatea partidelor politice de a înțelege că măsurile cu tentă electorală pot compromite pentru o lungă perioadă de timp parcursul european al României.
- ❑ O aplicare în integralitate a pachetului de consolidare fiscală ar prelua din presiunile asupra politicii monetare. Aceasta ar putea fi mai relaxată față de scenariul de bază. În aceste condiții, scenariul alternativ, condiționat de consolidarea fiscală, permite o creștere mai mare a PIB și o restrângere suplimentară a deficitului de cont curent în 2020 și 2021.

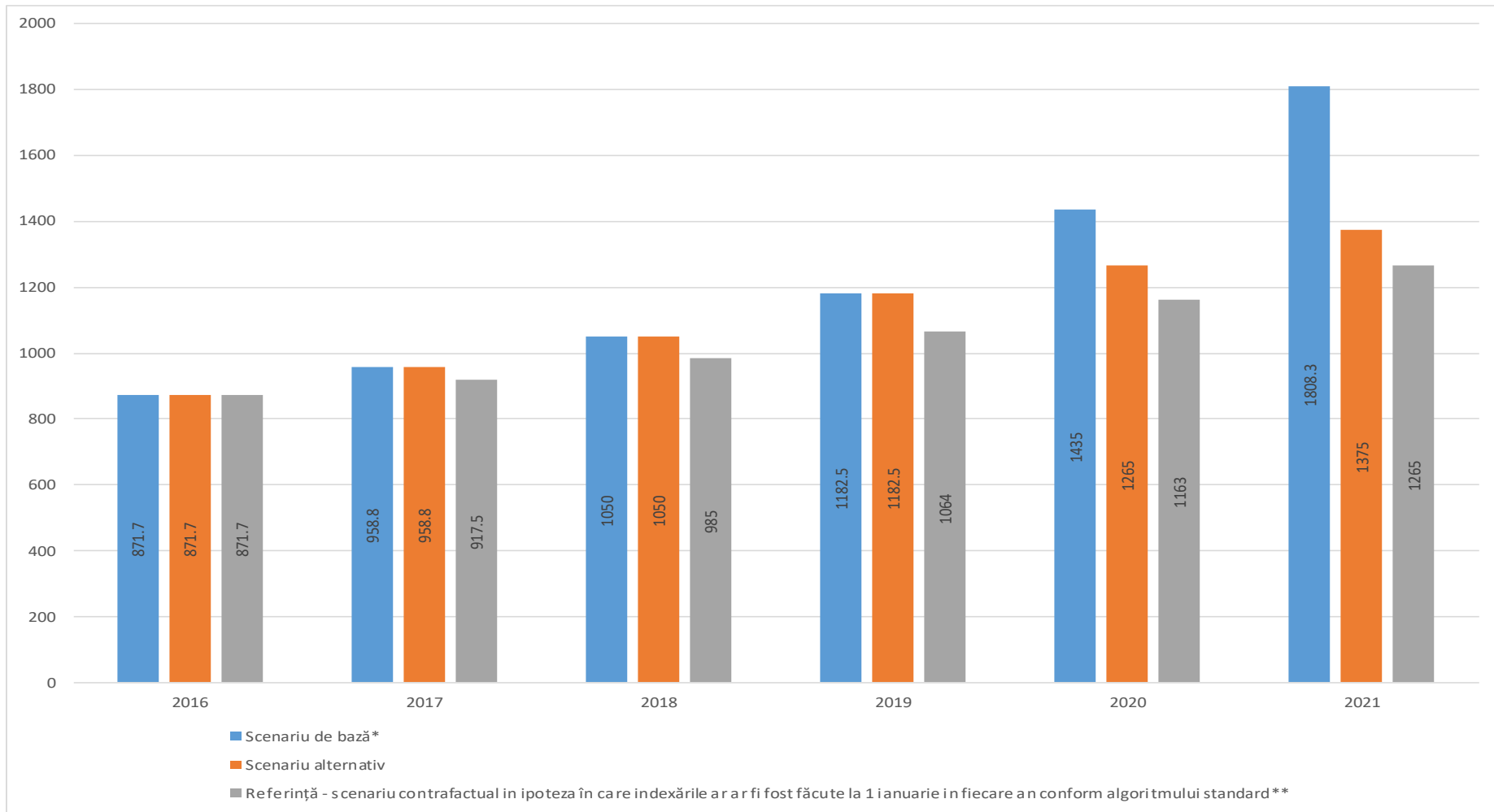
# Pachet ipotetic de consolidare fiscală 2020-2021

- ❑ Măsurile propuse vizează:
  - ✓ Cheltuielile cu pensiile BASS
  - ✓ Anvelopa salarială
  - ✓ Impozitul pe dividende
  - ✓ O parte din pensiile speciale
  - ✓ Impozitul pe venit
  - ✓ Reducerea gap-ului TVA
  
- ❑ Pachetul ar genera o ajutorare structurală cumulată de 4,7% din PIB potențial nominal relativ la un scenariu de bază ce ar indica deficite bugetare în accentuare în ipoteza aplicării legii pensiilor
  - ✓ *Ar asigura probabil convergența la MTO la finele lui 2021 utilizând estimările de output gap ale Comisiei Europene*

# Măsuri propuse: cheltuieli cu pensiile

- ❑ Ulterior majorării la 1265 lei programate pentru septembrie 2019, valoarea punctului de pensie rămâne constantă în 2020 și este indexată la 1375 lei (+8,7%) în ianuarie 2021, în linie cu algoritmul inflație+1/2 x  $\Delta$ salariu real (valori preconizate a se materializa la nivelul anului 2019)
  - ✓ Ipoteză scenariu de bază: punctul de pensie crește la 1775 lei în septembrie 2020 și la 1875 lei în septembrie 2021
- ❑ Economii de 10 miliarde în 2020 și 26 de miliarde în 2021 relativ la scenariul de bază
  - ✓ Ajustare structurală cumulată de 2,3% din PIB potențial nominal la nivelul anului 2021
- ❑ Indexarea punctului de pensie din 2021 în conformitate cu prevederile noii legi a pensiilor este de departe factorul primar ce contribuie la lărgirea semnificativă a deficitului în scenariul de bază
  - ✓ *Caeteris paribus*, traiectoria alternativă ar stabiliza deficitul efectiv la valori ușor peste 3% din PIB
- ❑ Niciunul din scenarii nu ia în calcul impactul recalculării pensiilor aflate în plată în 2021-2022 în contextul aplicării noii formule de calcul a pensiei de stat
  - ✓ Susceptibilă să genereze de una singură creșteri de pensii cu două cifre

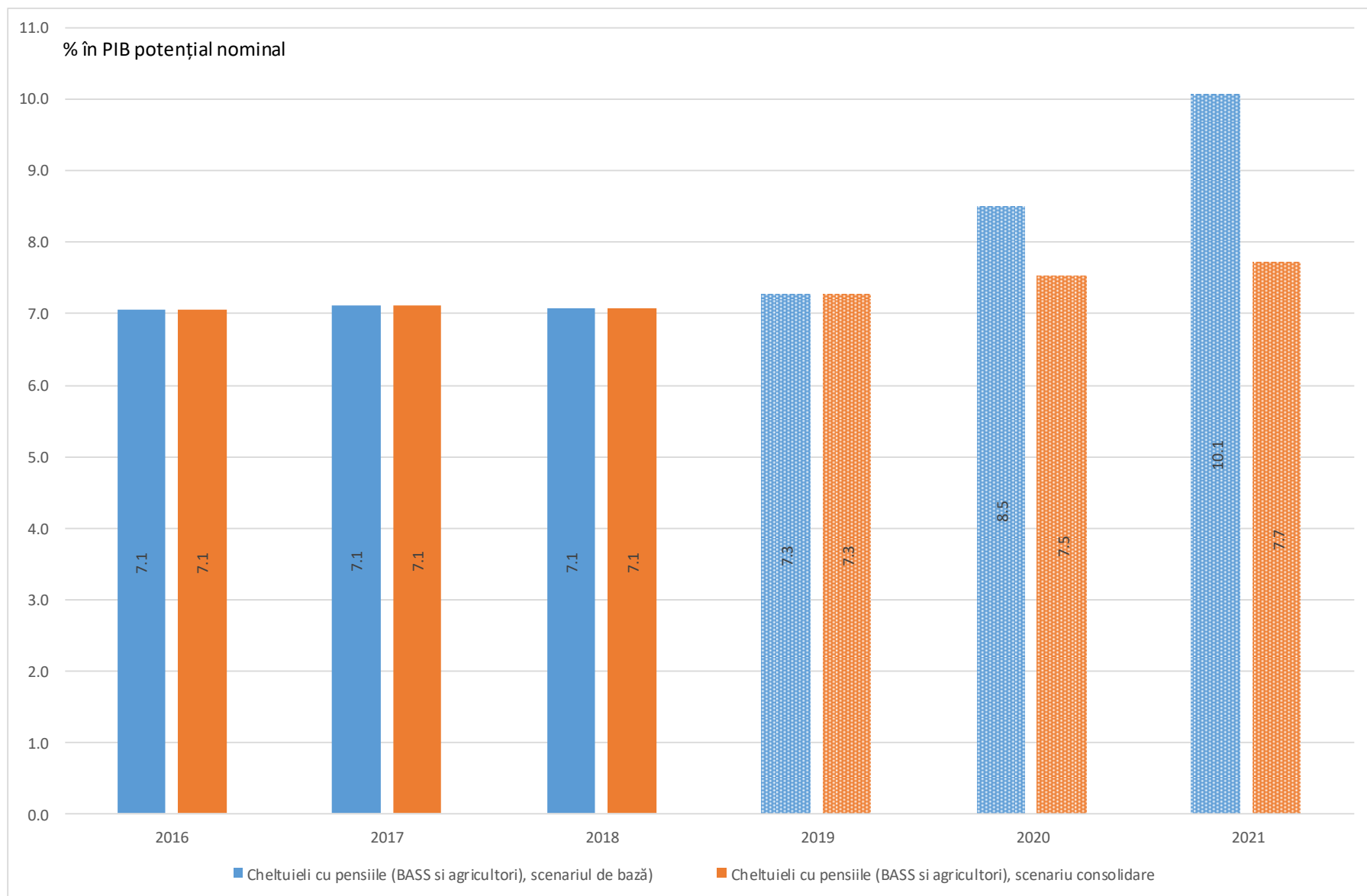
# Valoarea punctului de pensie - scenarii



\* include majorările valorii punctului de pensie din noua lege a pensiilor: 1265 lei din Septembrie 2019, 1775 lei din Septembrie 2020 și 1875 de lei din Septembrie 2021

\*\*  $0.5 * \Delta \text{salariu real} + \text{inflație}$  - majorarea din 2020 are drept referință dinamica salariului real net din 2018 dat fiind transferul contribuțiilor sociale de la angajator la angajat

# Cheltuieli cu pensiile BASS și agricultori, scenarii



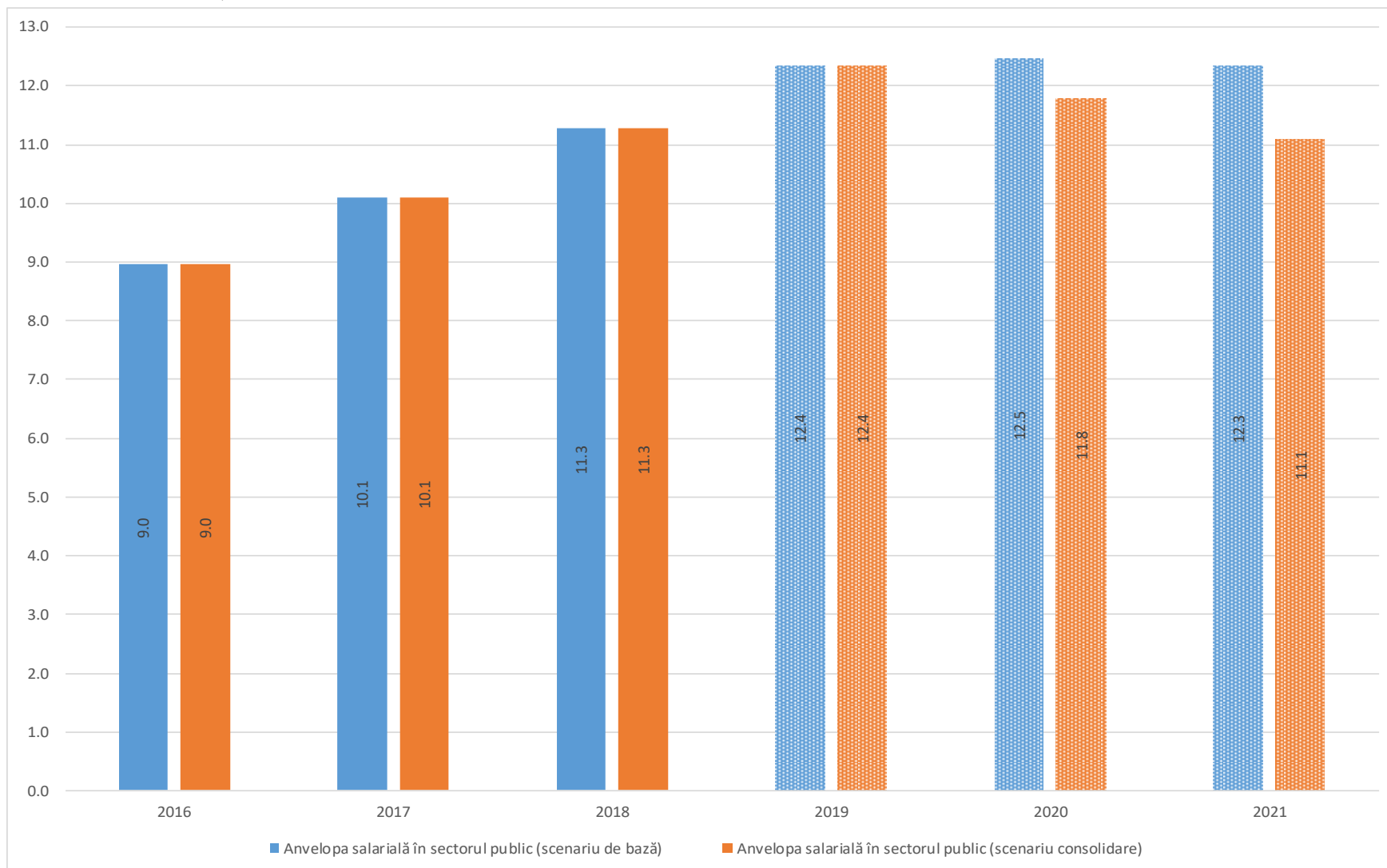


# Măsuri propuse: anvelopa salarială

- ❑ Anvelopa salarială rămâne la nivelul nominal din 2019 în 2020 și 2021
  - ✓ Livrabilă fie printr-o înghețare salarială, fie prin creșteri salariale moderate dublate însă de o ajustare a numărului de angajați în sectorul public
  - ✓ Ipoteza în scenariul de bază – creșteri ale dimensiunii anvelopei salariale în 2020 și 2021
- ❑ Economii de 6,7 miliarde lei în 2020 și 13 miliarde lei în 2021 relativ la scenariul de bază
  - ✓ Generează o ajustare structurală cumulată de 1,2% din PIB structural nominal la nivelul anului 2021

# Anvelopa salarială în sectorul public

% în PIB potențial nominal



# Măsuri propuse: eliminarea impozitării preferențiale a veniturilor din dividende

- ❑ Veniturile din dividende sunt impozitate cu 10% (cota standard de impozit pe venit) din 2020 și nu cu 5% ca în scenariul de bază
  - ✓ Venituri suplimentare (efect de runda 1) de 1,5-1,6 miliarde de lei în 2020 și 2021
  - ✓ Ar genera o ajustare structurală de 0,15% din PIB structural nominal relativ la scenariul de bază
- ❑ Impozitarea preferențială a veniturilor din dividende stimulează decapitalizarea companiilor

# Măsuri propuse: impozitarea suplimentară a unora din pensiile speciale

- ❑ Impozitarea din 2020 a pensiilor speciale (altele decât cele MApN și MAI) cu 90% din valoarea suportată din bugetul de stat (dincolo de principiul contributivității)
  - ✓ Ar fi afectate pensiile personalului diplomatic și consular (848 de beneficiari), funcționarilor publici parlamentari (807 beneficiari), personalului aeronautic navigant civil (1450 beneficiari), judecătorilor și procurorilor (3775 beneficiari), personalului auxiliar de specialitate din parchete și instanțe (1804 beneficiari) și personalului Curții de Conturi (604 beneficiari)
  - ✓ Venituri suplimentare de 0,95 miliarde de lei pentru o ajustare structurală de 0,1% din PIB potențial nominal, cu 70% din impact provenind însă din pensiile magistraților
- ❑ Impact agregat mic, însă semnificativ în raport cu numărul persoanelor afectate
- ❑ Potențial problematică din punct de vedere legal, dat fiind faptul că grosul impactului ar proveni din pensiile speciale din sistemul judiciar

# Măsuri propuse: majorarea cotei efective de impozit pe venit

- Majorarea cotei de impozit pe venit cu câte 1 pp. în 2020 și 2021
  - ✓ Realizabilă fie prin majorarea cotei unice de la nivelul actual ori prin reintroducerea progresivității astfel încât cota efectivă de impozit pe venit să ajungă la 12% în 2021
  - ✓ Venituri suplimentare de 2,4 mld lei în 2020 și 5 mld lei în 2021 relativ la scenariul de bază în care cota de impozitare rămâne la 10%
  - ✓ Ajustare structurală cumulată de 0,4% din PIB potențial nominal în 2021

# Măsuri propuse: îmbunătățirea colectării TVA

- Reducerea lineară a gap-ului de TVA de la 35% (valoare presupusă la nivelul anului 2019) la 30% în 2021 prin măsuri de îmbunătățire a colectării
  - ✓ Cele mai recente evaluări (din septembrie 2018) indicau pentru România un gap de TVA de 35,88% la nivelul anului 2016
  - ✓ Venituri suplimentare de 2,7 miliarde în 2020 și 5,8 miliarde în 2021 relativ la scenariul de bază, pentru o ajutorare structurală cumulată de 0,5% din PIB potențial nominal în 2021

# Gap-ul de TVA – exemplul polonez

- ❑ Gap-ul de TVA din Polonia s-a îngustat de la 24% în 2015 la 14% în 2017, evaluările preliminare ale CASE indicând o dimensiune a gap-ului de 7,2% în 2018
  - ✓ Reforma administrației fiscale: digitalizarea raportărilor și introducerea unor instrumente informatice de analiză automată a *"big data"* ce au permis autorităților să distingă cu succes operațiunile reale de cele fictive
  - ✓ Însăsprirea legislației referitoare la fraudele de TVA:
    - Amenzi: 30% din valoarea sub-raportării obligațiilor de plată ori a supra-evaluării cererilor de rambursare, 100% în cazul în care acestea rezultă din facturi false emise de entități non-existente
    - Însăsprirea legislației penale: creșterea drastică a pedepselor pentru emiterea și folosirea de facturi false, pedeapsă maximă de 25 de ani de închisoare pentru fraude de TVA ce depășesc 10 milioane de zloți

# Impactul asupra cadrului macroeconomic (1)

- ❑ Evaluarea a fost realizată cu ajutorul Modelului de Analiză și Prognoză pe Termen Mediu (MAPM), rezultatele fiind prezentate prin raportare la un **Scenariu de referință**, i.e. scenariul de bază al proiecției aferente *Raportului asupra inflației*, august 2019 (**Status quo**)
- ❑ Ipoteze **Scenariu de consolidare fiscală V1 (bază)**:
  - ✓ Deficitele bugetare din perioada 2020-2021 sunt evaluate a se plasa semnificativ sub valoarea de referință de 3% din PIB stabilită în Pactul de Stabilitate și Creștere → impulsul fiscal a fost reevaluat la valori restrictive
  - ✓ Prima de risc se plasează pe o traiectorie în ușoară reducere relativ la valorile înregistrate recent (comparativ cu o traiectorie ascendentă în scenariul de referință) pe fondul corectării dezechilibrelor macroeconomice
  - ✓ Anticipațiile inflaționiste sunt ajustate utilizând mecanismul endogen al MAPM
- ❑ În cadrul unui **Scenariu de consolidare fiscală V2 (alternativ)**, a fost considerată o corecție mai amplă a dezechilibrului extern:
  - ✓ Cursul de schimb EURRON se plasează la valori mai ridicate față de **Scenariul de consolidare fiscală V1**
  - ✓ Față de **Scenariul de referință**, conduita politicii monetare este mai stimulative, susținând creșterea economică ...
  - ✓ ... condiționată însă de **implementarea în întregime a pachetului de consolidare fiscală**



# Impactul asupra cadrului macroeconomic (2)

## □ Scenariu de consolidare fiscală V<sub>1</sub> (bază):

- ✓ Impulsul fiscal reevaluat la valori restrictive conduce la plasarea dinamicii PIB la valori inferioare celor din **Scenariul de referință**
- ✓ Rata anuală a inflației se plasează la valori mai reduse pe fondul:
  - impactului inflaționist mai puțin accentuat al cererii interne
  - reducerii dinamicii prețurilor bunurilor din import în contextul aprecierii monedei naționale

## □ Scenariu de consolidare fiscală V<sub>2</sub> (alternativ):

- ✓ Politică monetară mai stimulative
- ✓ Corecție mai amplă a deficitului de cont curent comparativ cu **Scenariul de bază** pe seama unei monede naționale mai depreciate față de euro
- ✓ Corecția deficitului extern este și mai pronunțată la un orizont mai mare de doi ani, dată fiind natura sa persistentă

# Consolidarea fiscală este realizată de o manieră ordonată

- ❑ În urma procesului de consolidare fiscală:
  - ✓ **creșterea economică** suferă o contracție...
  - ✓ ... însă în continuare se plasează peste media UE
  - ✓ **rata anuală a inflației de bază** revine în intervalul asociat țintei staționare de 2,5%
  - ✓ este realizată o **corecție a dezechilibrelor interne și externe**
  
- ❑ Politica monetară poate fi mai acomodativă, însă doar în condițiile implementării în întregime a pachetului de consolidare fiscală

# Reforme structurale: Teorie și...

Întrebări	Răspunsuri
Ce reprezintă?	Măsuri de politică economică
Când devin importante/necesare?	Atunci când: <ul style="list-style-type: none"><li>• <i>Cererea agregată nu poate fi încurajată din cauza eficienței scăzute a politicilor și/sau lipsei spațiului fiscal</i></li><li>• Creșterea potențială este în scădere</li><li>• Există capacități economice neutilizate</li></ul>
Ce efecte au asupra ofertei agregate?	Creșterea productivității totale a factorilor de producție, datorită îmbunătățirii alocării resurselor și creșterii investițiilor
Ce efecte au asupra cererii agregate?	<i>Consolidarea încrederii și stimularea investițiilor (pe termen scurt), datorită transmiterii unui mesaj cu privire la angajamentul politicilor (pe termen mediu)</i>
Ce rezultate au pe termen mediu și lung?	Ajută la îmbunătățirea rezilienței economiei

Sursa: [https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me/html/what-are-structural\\_reforms.en.html](https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me/html/what-are-structural_reforms.en.html)

[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/growth-and-investment/structural-reforms/structural-reforms-economic-growth\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/growth-and-investment/structural-reforms/structural-reforms-economic-growth_en)

<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/101315.pdf>

## Reforme structurale: ...și Practică

Întrebări	Răspunsuri
Ce fac?	Schimbă <i>structura economiei</i> , cadrul instituțional și cadrul de reglementare în care operează firmele și indivizii
Ce scop au?	Asigură condițiile necesare pentru ca economia să atingă potențialul de creștere, într-o manieră echilibrată
Cui se adresează?	Ofertei agregate (producătorilor)
Cum își ating scopul?	Îndepărtează obstacolele din calea producției eficiente de bunuri și servicii
Cum se măsoară succesul lor?	Productivitatea, investițiile și numărul locurilor de muncă cresc, în condițiile menținerii echilibrului macroeconomic
Cum sunt monitorizate în UE	Ciclul Semestrului European ajută statele membre să identifice reformele structurale prioritare și ghidează implementarea lor.

Sursa: [https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me/html/what-are-structural\\_reforms.en.html](https://www.ecb.europa.eu/explainers/tell-me/html/what-are-structural_reforms.en.html)  
[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/growth-and-investment/structural-reforms/structural-reforms-economic-growth\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/growth-and-investment/structural-reforms/structural-reforms-economic-growth_en)  
<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/101315.pdf>

## Reforme structurale: elemente conceptuale

- ❑ În absența reformelor structurale, ritmuri de creștere economică de peste 4% pe an pe termen mediu/lung sunt iluzorii, deci convergența va încetini sau va înceta.
- ❑ Pentru reforme structurale nu trebuie făcute economii la cheltuielile bugetare. Există o listă restrânsă a acestora pentru care este disponibilă finanțarea cu bani europeni (a se vedea slide-urile următoare privind reformele din educație, sănătate, infrastructură, piața forței de muncă). În afara acestora, mai pot fi finanțate cu bani europeni reforme din agricultură, mediu etc.
- ❑ **Prin urmare, reformele structurale pot și trebuie să fie făcute chiar în condițiile consolidării fiscale.**
- ❑ Numai că pentru acesta, autoritățile ar trebui să-și modifice radical abordarea, care este pe partea cererii (în principal, creștere de salarii), într-o abordare pe partea ofertei, așa cum este cea a Comisiei.

# Reforme structurale - Educație

## Probleme semnalate de Recomandările specifice de țară (iunie 2019):

- Cheltuielile cu educația, printre cele mai scăzute din UE;
- Prevenirea părăsirii timpurii a școlii (prin alocarea de resurse pentru acei ani);
- Participarea copiilor preșcolari la educație și îngrijire de calitate:
  - Lipsa structurilor
  - Implicații asupra participării femeilor pe piața forței de muncă
  - Dobândirea de competențe de timpuriu
- Întârzieri în modernizarea rețelei de școli (conform tendințelor demografice);
- Dobândirea de competențe de bază și competențe digitale;
- Abordarea centrată pe elev nu este dezvoltată suficient;
- Disparitățile între mediul rural și cel urban persistă;
- Acces limitat la un învățământ de calitate și favorabil incluziunii pentru grupurile vulnerabile.

## Prioritățile cheltuielilor publice: remunerarea profesorilor

Buget MEN	2019	2020	2021	2022
Cheltuieli totale (% din PIB)*	3,2	2,7	2,5	n.a.
Cheltuieli de personal (% din PIB)*	2,0	1,9	1,8	n.a.

\*Conform Legii 50/2019 (legea bugetului de stat pentru anul 2019) și SFB = Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2019-2022

# Reforme structurale - Sănătate

## Probleme semnalate de Recomandările specifice de țară (iunie 2019):

- Nivel de finanțare redus;
- Utilizarea ineficientă a resurselor publice;
- Lipsa reformelor;
- Plățile informale;
- Acces limitat la serviciile de asistență medicală pentru persoanele care locuiesc în zonele rurale și pentru grupurile vulnerabile;
- Întârzierea proiectului pilot pentru centrele de asistență medicală comunitară;
- Foarte puține servicii de îngrijire la domiciliu și în centre de zi;
- Accesul la îngrijire de lungă durată, reabilitare și îngrijire paliativă este scăzut.

## Prioritățile cheltuielilor publice: plata salariilor și medicamentelor

Buget MS	2019	2020	2021	2022
Cheltuieli totale (% din PIB)*	1,1	0,8	0,8	n.a.
Cheltuieli de personal, bunuri și servicii, medicamente și materiale sanitare (% din cheltuieli MS)*	95,7	96,7	94,4	97,2

Sursă de risc: în cazul unei ajustări economice care presupune deprecierea cursului de schimb, cheltuielile MS legate de Medicamente (atât pentru cele compensate cât și pentru cele din programele naționale de sănătate curative) vor crește. În bugetul anului 2019 aceste cheltuieli sunt în sumă de 13 miliarde lei.

\*Conform Legii 50/2019 (legea bugetului de stat pentru anul 2019) și SFB = Strategia fiscal-bugetară pentru perioada 2019-2022

# Reforme structurale - Infrastructură

## Problemele semnalate de Recomandările specifice de țară (iunie 2019):

- Calitate scăzută, care limitează perspectivele de creștere;
- Reforma sectorului feroviar a rămas în urmă;
- Emisiile de gaze cu efect de seră generate de transportul rutier au crescut puternic în ultimii 5 ani;
- Transportul urban este afectat de subfinanțare cronică, organizare necorespunzătoare a sectorului și de slabă capacitate administrativă a furnizorilor locali;
- Infrastructură deficitară în sectoarele energiei, deșeurilor, apei și apelor reziduale, respectiv interconectarea rețelelor.

## Prioritățile cheltuielilor publice: ???

### Stadiul implementării Programului Operațional 2014-2020, miliarde euro (19 aprilie 2019\*)

PO	Alocare		Plăți efectuate de către autorități de management către beneficiari	
	Total	Contribuție UE	Total	Contribuție UE
PO Infrastructură Mare (POIM)	10,845	9,219	2,107	1,649
PO Regional (POR)	8,384	6,860	1,167	1,005

\*Sursa: MFE, <http://www.fonduri-ue.ro/acord-parteneriat/17-programe-operationale/2014-2020/poim/84-poim-ip-monitorizare>



# Reforme structurale – Piața forței de muncă

## Problemele semnalate de Recomandările specifice de țară (iunie 2019):

- Forța de muncă este în scădere; Lipsa de personal calificat persistă;
- Rata de activitate a femeilor este scăzută, în special în rândul femeilor tinere și de vârstă mijlocie;
- Politicile în domeniu se axează pe oferirea de stimulente financiare și nu pe abordări personalizate;
- Întârzierea reformei planificate a serviciului public de ocupare a forței de muncă;
- Scăderea numărului românilor cu vârsta cuprinsă între 20-29 ani care dețin o diplomă în domeniile științei, tehnologiei, ingineriei sau matematicii;
- Nu există o evaluare globală sau sectorială a nevoilor de competențe și nici previziuni cu privire la necesarul de competențe; Rata scăzută de participare, respectiv de ocupare a absolvenților programelor de educație și formare profesională (relevanța acestora pentru piața muncii); Învățământul superior nu este aliniat suficient la piața forței de muncă.

## Prioritățile cheltuielilor publice: politica de asistență socială

	2019	2020	2021	2020
Cheltuieli cu Asistența socială din Cheltuieli totale buget MMJS (%)*	96,7	83,3	86,1	72,6

## Stadiul implementării PO Capital Uman (POCU), miliarde euro (19 aprilie 2019)

Alocare		Plăți efectuate de către autoritățile de management către beneficiari	
Total	Contribuția UE	Total	Contribuția UE
5,105	4,372	0,890	0,823

\*Conform Legii 50/2019, legea bugetului de stat pentru anul 2019 \*\* Sursa: MFE, <http://www.fonduri-ue.ro/acord-parteneriat/17-programe-operationale/2014-2020/poim/84-poim-ip-monitorizare>

# Concluzii

- ❑ Consolidarea fiscală făcută corect și din timp are drept rezultat o creștere economică mai redusă, dar în continuare pozitivă și superioară creșterii economice din zona euro. Din contră, neaplicarea consolidării fiscale mărește riscul de a avea o ajustare abruptă, cu creștere economică negativă, care să îndepărteze România de pe traseul convergenței.
- ❑ O aplicare în integralitate a pachetului de consolidare fiscală ar prelua din presiunile asupra politicii monetare. Aceasta ar putea fi mai relaxată față de scenariul de bază. Scenariul alternativ, care prevede o politică monetară mai stimulentivă în 2020, condiționat de consolidarea fiscală, permite o creștere mai mare a PIB și o restrângere suplimentară a deficitului de cont curent în 2020 și 2021.
- ❑ În absența reformelor structurale, ritmuri de creștere economică de peste 4% pe an pe termen mediu/lung sunt iluzorii, deci convergența va încetini sau va înceta.
- ❑ Prin urmare, reformele structurale pot și trebuie să fie făcute chiar în condițiile consolidării fiscale.

**VĂ MULȚUMIM!**

---