

IMPOZITAREA PROGRESIVĂ, UN STABILIZATOR FISCAL AUTOMAT

*Elena Padurean, dr., Academia Română
Alexandru Padurean, magistrul, România*

Abstract: The analysis of the automatic fiscal stabilizers, whose gold age have roots in Keynes period, in years after war, become of real interest after 90'. In countries belonging to euro zone, the national regulation of the activities in fiscal policy have often discretionary aspect and this fact leads to procyclical effects, inducing perverted effects in that countries economies. This is the reason we consider that progressive taxation can be one of the automatic fiscal stabilizers which is able to bring a real service in income collect to budget.

Key words: automatic fiscal stabilizers, discretionary, procyclical effects.

Noțiunea de stabilizator fiscal automat

Proiectarea actuală a politicilor publice de ajustare, îndeosebi a politicii fiscal-bugetare, este în mare parte de tip discreționar. Acest fapt generează nu numai o instabilitate fiscal-bugetară crescută, dar și costuri de ajustare mari, chiar și din punctul de vedere al administrării fiscale, pe parcursul execuției bugetului general consolidat.

Caracterul predominant discreționar al politicii fiscal-bugetare din România este generat, îndeosebi, de capacitatea redusă de previziune macroeconomică, de caracterul emergent al creșterii economice din România dar și de rațiuni politice. În acest context, nu există, nici la nivelul dezbaterilor teoretice și nici la nivelul „produselor” de politică macroeconomică, încercări serioase de a introduce, în proiectarea, implementarea și monitorizarea politicilor fiscal-bugetare, stabilizatori fiscali automați care să reacționeze, fără costuri suplimentare, la producerea unor gap-uri inacceptabile între țintele proiectate și cele atinse efectiv pe parcursul exercițiului bugetar și care, astfel, să asigure, într-un mod non-discreționar și complet predictibil (atât la nivelul autorităților normative cât și la cel al actorilor economici) ajustările așteptate la nivelul economiei reale.

Politicile publice de ajustare sunt specii de politici publice care intervin în mod indirect în economie. Există două categorii de politici publice de ajustare: politici publice de ajustare explicite, respectiv politici publice de ajustare implicite. Prima categorie este de tip discreționar, cea de-a doua este de tip non-discreționar. Costul cel mai relevant pentru o astfel de politică este costul său de oportunitate. Acesta poate fi pus în evidență de studiul de impact asociat oricărei politici publice de ajustare (PPA). Sub aspectul costului economic, PPA de tip non-discreționar este mai „ieftină” decât una de tip discreționar ca urmare, îndeosebi, a costului de implementare care este mai mic. Între politica fiscală discreționară și cea non-discreționară apar asemănări, generate de caracteristicile proprii unei politici fiscale, ca specie de PPA, și interconștiențe, generate de aspectele practice de operaționalizare a politicii fiscale. Așteptările sunt ca politica fiscală non-discreționară să prevaleze în filosofia fiscală, în general. Stabilizatorul fiscal automat (SFA) reprezintă un dispozitiv instituțional care asigură caracterul non-discreționar al instrumentelor fiscale operaționalizate prin intermediul său. Finalitatea SFA este de a reduce volatilitatea output-ului macroeconomic. SFA este un dispozitiv instituțional structural, ceea ce-i conferă o natură de feed-back negativ. Eficacitatea acestuia este o funcție de rata sa de acțiune și de baza sa de acțiune, în condiții de granularitate instituțională dată a politicii fiscale.

Un SFA are cinci predicate suficiente (instituționalitatea, structuralitatea, relevanța macroeconomică, anti-ciclicitatea și supra-proportionalitatea) și 2 predicate necesare generate de predicatele suficiente (funcționalitatea și inflexionalitatea). SFA își transmite impulsul de stabilizare a volatilității PIB fie în mod non-mediat (într-un singur ciclu cauzal) fie în mod mediat (în mai multe cicluri cauzale).

Indicatorul instituțional numit stabilizator fiscal automat poate fi definit prin câteva caracteristici:

- SFA are un caracter de reglare. Finalitatea acțiunii acestuia este reducerea volatilității output-ului macroeconomic, sau aceea de absorbție a șocurilor asimetrice.
- SFA are un impact, anti-ciclic.
- SFA se caracterizează printr-o mare eficacitate. Prin eficacitatea SFA înțelegem proprietatea acestuia de a realiza scopul pentru care a fost proiectat și introdus în mecanismul instituțional de politică fiscală.

Ca orice indicator, SFA presupune existența unor criterii de proiectare, mai exact criterii de identificare ale acestuia.

Rolul economic al SFA

Funcționarea unui SFA constă în realizarea, la nivel instituțional, a unor perechi de procese care acționează în sens opus unul altuia: unul dintre ele va fi procesul în sine, în derulare logică, iar celălalt va fi procesul-umbră, adică acel proces care-l va controla, în mod automat, pe primul, cu scopul evitării sau reducerii variației prea mari (peste o marjă acceptabilă prestabilită, inclusiv prin mijloace normative) a acestuia din urmă. Acest criteriu este cel mai important, deoarece el asigură proiectantul instituțional (guvernul) că obiectivul urmărit va fi atins.

Condițiile instituționale de funcționare a unui SFA

După ce s-a făcut proiectarea unui SFA, pornind de la rolul și funcțiile pe care acesta trebuie să le îndeplinească, este necesar să se proiecteze și condițiile instituționale în care acesta poate funcționa efectiv. Deși un SFA este un dispozitiv instituțional permanent¹, funcționarea sa este discontinuă: SFA intră în funcțiune și își produce efectele, doar atunci când se produc condițiile constitutive de declanșare a acțiunii sale. Dată fiind, însă, declanșarea acțiunii lui, funcționarea efectivă depinde de caroiajul instituțional: amplitudinea, viteza sau accelerația cu care se produc efectele SFA depind, în mod funcțional, de acest caroiaj.

Mecanisme de monitorizare ale unui SFA

Așadar, o dată cu proiectarea unui SFA trebuie să se proiecteze și mecanismele, regulile sau procedurile de monitorizare a intrării în funcțiune și a producerii efectelor SFA în cauză. Desigur, aceasta nu trebuie să ducă neapărat la apariția unor structuri/instituții specializate în materie, ceea ce ar însemna o multiplicare instituțională, ci la introducerea unor proceduri specifice în structurile de monitorizare deja existente. Monitorizarea funcționării SFA este cea care asigură evoluția acestuia, prin identificarea punctelor slabe și a celor tari în această funcționare.

Criteriile care au fost menționate în legătură cu proiectarea SFA sunt importante deoarece de gradul în/cu care ele sunt respectate depinde întregul proces avut în vedere și anume procesul automat de reducere sau eliminare a oscilațiilor output-ului macroeconomic.

Reforma fiscală din România

Există încă divergențe în România privind reforma sistemului fiscal, ce are drept pilon cota unică de impozitare. Susținătorii cotei unice aveau așteptări mari cu privire la creșteri ale veniturilor bugetare, crearea de locuri de muncă, atrageri ale investițiilor străine, etc; de partea cealaltă, cei care sunt împotriva cotei unice subliniază doar avantajul reducerii birocrăției fiscale, imputându-i lipsa de echitate, argumentând că veniturile la buget s-au mărit doar prin creșterea încasărilor din TVA (generate de expansiunea consumului datorată transferurilor bănești de la românii plecați în străinătate și măririi cererii celor cu venituri mari, care au câștigat mai mult ca urmare a aplicării cotei unice).

¹ Desigur, permanența este dată de permanența necesității de a contracara procesul-obiect, nu este o permanență necondiționată (categorică).

Mai mult, odată cu criza financiară și implicit economică, punând alături și măsurile anticriză, deloc eficiente și uneori chiar nepotrivite, cota unică a început să-și dovedească, și mai evident limitele.

Riscurile asociate acestei reforme fiscale din România, sunt: creșterea deficitului bugetar, creșterea deficitului balanței comerciale, creșterea deficitului de cont curent și presiuni inflaționiste puternice, efecte care au apărut începând cu 2007 și care s-au intensificat alarmant pe parcursul crizei..

Sistemul fiscal intrat în vigoare în 2005 și ajustat în 2007, și-a stabilit ca obiective asigurarea unor venituri disponibile mai mari, potențiala expansiune a afacerilor, creșterea investițiilor directe, reducerea ponderii economiei subterane, o creștere economică sustenabilă, mai multe locuri de muncă, creșterea economisirii și a investițiilor.

Dintre obiectivele realizate, analiștii consideră că au fost atinse următoarele: creșterea investițiilor străine (un record în perioada post decembristă, 9,1 miliarde de euro în 2006), o creștere economică ridicată (7,7% în 2006, chiar dacă în mare parte bazată pe consum) și expansiunea firmelor mari, puternice din punct de vedere financiar.

Totuși reforma sistemului fiscal promovată de guvernarea de după 2005 nu a reușit să atingă următoarele ținte: creșterea ponderii veniturilor bugetare în PIB, creșterea economisirii, iar ceea ce a înrăutățit, este accentuarea deficitului de cont curent. Veniturile disponibile mai mari au însemnat un consum mai mare (mai ales de bunuri din import) și implicit, adâncirea deficitului balanței comerciale.

Succesul cotei unice de impozitare ar fi fost garantat dacă decidenții aveau în vedere pe lângă această măsură a cotei unice și următoarele măsuri:

- de perfecționare a sistemului financiar (reducerea cheltuielilor publice, prin reducerea dimensiunii sectorului guvernamental, o politică salarială prudentă, intensificarea executării silite și a impunerii de constrângeri tari tuturor rău-planicilor, reducerea ponderii contribuției la asigurările sociale);

- de implementare a politicilor de stimulare a ofertei agregate, predictibilitate în reforma fiscală, mediu concurențial stabil, stimularea economiilor și investițiilor interne, strategii coerente de atragere a investițiilor străine directe;

- de reducere a distorsiunilor pieței prin restrângerea/stimularea efectelor externalităților negative / pozitive

Este cota unică de impozitare a veniturilor o reformă fiscală ?

Pentru a concluziona, dacă introducerea cotei unice de impozitare a veniturilor reprezintă o reformă a sistemului fiscal românesc, vom parcurge filtrele identificate la conceptualizarea procesului de reformă fiscală.

Introducerea cotei unice de impozitare a veniturilor a produs o modificare asupra manifestării instituționale a instituției fiscale, care este reprezentată de sistemul fiscal. Pentru ca modificarea produsă să capete caracterul unei reforme fiscale trebuie să întrunească cumulativ următoarele atribute suficiente:

1. subiectul modificării este statul, prin instituția normativă a sistemului fiscal;
 2. modificarea este codificată, adică stipulată în forma unei norme juridice;
 3. operează o modificare asupra instituției existente, prin efecte asupra uneia, asupra mai multora sau asupra tuturor elementelor componente ale instituției;
- ✓ sfera/obiectul îl constituie activitatea economică de producere și utilizare a venitului, sub orice formă, precum și deținerea de active imobiliare;
 - ✓ scopul îl reprezintă orientarea, cu caracter persistent, a comportamentului economic al subiecților activității economice în direcția care să asigure, pe de o parte, finanțarea producției și distribuției de bunuri publice iar, pe de altă parte, realizarea obiectivelor macroeconomice;

- ✓ conduita asigură conformarea voluntară la prescripțiile de comportament fiscal; mijlocul prin care s-a obținut această conformare voluntară este o combinație între sancționare și premiere;
- ✓ forma, asigură din punct de vedere teoretic, încadrarea modificării în tipologia instituțiilor macro-fiscale (regimuri fiscale), respectiv impozitare proporțională (impozitul marginal, în raport cu baza impozabilă, este egal cu unitatea);

4. caracterul semnificativ al modificării este cel mai important atribut suficient al conceptului de reformă fiscală. Aici prezintă importanță atât sfera modificării cât și gradul acestei modificări. În ceea ce privește sfera modificării, ca întindere asupra elementelor componente ale sistemului fiscal, introducerea cotei unice de impozitare a veniturilor a indus modificări asupra elementelor componente, respectiv asupra regimului fiscal (asupra formei) și asupra mecanismului fiscal (asupra conduitei). În ceea ce privește gradul modificării, aici este neclar cum am putea măsura gradul de modificare, și apoi, chiar presupunând că putem măsura acest grad de modificare, cum putem stabili de la ce prag încolo se poate accepta calificarea modificării în cauză ca fiind semnificativă pentru a face distincția între ajustare fiscală și reformă fiscală.

Așadar, pornind de la conceptul de reformă fiscală, prin „reformă fiscală vom înțelege o modificare normativă, cel puțin de nivelul pragului de semnificație, pe care statul o exercită asupra elementelor componente ale unei instituții fiscale”, nu putem afirma faptul că introducerea cotei unice de impozitare a veniturilor reprezintă o reformă fiscală, și nici nu a produs efectele așteptate pe termen lung, motiv pentru care considerăm întoarcerea la impozitarea progresivă ca fiind o soluție pentru revigorarea veniturilor bugetare.

Impozitarea progresivă îndeplinește toate condițiile și criteriile unui stabilizator fiscal automat, motiv pentru care acesta ar putea funcționa în condiții optime și ar îndeplini obiectivele așteptate.

Bibliografie selectivă

1. Andres, J., Domenech, R., Automatic Stabilizers, Fiscal Rules and Macroeconomic Stability, *European Economic Review*, February, 2005.
2. Auerbach, A.J., Is There a Role for Discretionary Fiscal Policy?, University of California, Berkeley, September, 2002.
3. Di Bella, C.G., Automatic Fiscal Stabilizers in France, IMF, WP nr. 199, 2002.
4. Eichengreen, B., Saving Europe's Automatic Stabilizers, University of California, Berkeley, November, 1996.
5. Hiebert, P., Perez, J.J., Rostagno, M., Debt Reduction and Automatic Stabilization, ECB, WPS nr. 189, October, 2002.
6. Suescun, R., The Size and Effectiveness of Automatic Fiscal Stabilizers in Latin America, WB, WP nr. 4244, June, 2007.