

Impactul COVID-19 asupra politicii fiscale în Uniunea Europeană

Conf. univ. dr. Radu CIOBANU, conf. univ. dr. Adriana Florina POPA, conf. univ. dr. Mirela PĂUNESCU

Academia de Studii Economice din București

Abstract

The purpose of this article is to perform an analysis of budget revenues and expenditures in the context of the COVID-19 pandemic. The analysis shows that this pandemic will challenge the European economies, as they may face major imbalances in the coming years. At the same time, the estimated budget deficit for the end of 2020 and for 2021 was analysed, the conclusion being that most EU countries will have to find sources to finance the high expenditures made to support the business and health sectors.

Key terms: budget deficit, tax policy, gross domestic product, pandemic

Termeni-cheie: deficit bugetar, politică fiscală, produs intern brut, pandemie

Clasificare JEL: K34, H87, H12

To cite this article: Radu Ciobanu, Adriana Florina Popa, Mirela Păunescu, *Impactul COVID-19 asupra politicii fiscale în Uniunea Europeană*, *CECCAR Business Review*, N° 7/2021, pp. 44-56, DOI: <http://dx.doi.org/10.37945/cbr.2021.07.05>

⇒ Introducere

În economia generală, principala componentă care influențează buna funcționare a unui sistem este reprezentată de fiscalitate. Reglementările juridice pe care fiecare stat le adoptă individual, ținând cont și de implicațiile comunității din care face parte, condiționează într-o mare măsură eficiența acesteia. Un exemplu în acest sens este cel al României, care, odată cu aderarea la Uniunea Europeană în anul 2007, a fost determinată să își modifice cadrul legislativ pentru a atinge același nivel ca celelalte state membre.

Uniunea Europeană reunește mai multe state membre care au adoptat politici fiscale și sisteme de impozitare naționale proprii. Fiind parte a UE, acestea sunt determinate să își remodeleze politicile fiscale proprii astfel încât să permită adoptarea unor hotărâri comune. Obiectivul central al UE este acela de a se asigura că politica fiscală a unuia dintre statele membre nu le influențează negativ pe celelalte. Astfel, se urmărește să se creeze o bună comunicare între statele membre, asigurându-se eliminarea barierelor apărute în libera circulație a bunurilor și serviciilor. Uniunea Europeană susține ideea ca structura impozitelor, a contribuțiilor obligatorii și a taxelor să fie formată în cadrul sistemelor fiscale în așa fel încât să se poată atinge o creștere economică sustenabilă.

Așadar, din perspectiva UE văzută ca o confederație, conceptul de politică fiscală poate fi definit ca fiind un cumul de politici fiscale naționale, sincronizate într-un cadru bine organizat în interiorul său, având ca obiectiv principal asigurarea unei bune funcționalități în contextul pieței comune, obținându-se astfel o compatibilitate ridicată între sistemele de impozitare ale statelor membre.

Constituirea Uniunii Europene are la bază crearea unei piețe comune, cu alte cuvinte, unificată, în care sunt integrate piețele tuturor statelor membre, fără a mai exista bariere ce pot îngreuna comerțul extern. În

cadrul acesteia, statele membre trebuie să coopereze în ceea ce privește politica fiscală, pentru evitarea apariției unor decizii divergente, care pot afecta celelalte țări. Piața unică le permite cetățenilor și întreprinderilor să circule liber și să își desfășoare activitatea pe întregul teritoriu al UE. În ciuda acestui lucru, activitatea persoanelor fizice și a companiilor ce întreprind operațiuni transfrontaliere este perturbată de existența unor sisteme fiscale diferite. Normele UE intervin în cazurile în care legislația fiscală este discriminatorie pentru contribuabilii străini.

Hotărârile politice adoptate de unul dintre state pot afecta întreaga comunitate, atât pozitiv, cât și negativ. Din acest motiv, statele membre cooperează în procesul de concepere a planurilor bugetare și economice, având ca obiectiv general promovarea unei discipline economice și elaborarea reglementărilor necesare referitoare la stimularea competitivității.

Politica fiscală are o importanță semnificativă în contextul unei grupări de state care au ca obiectiv să acționeze și să se dezvolte împreună. Întrucât acțiunile și deciziile adoptate de unul dintre state au impact asupra celorlalte, sistemul fiscal trebuie să fie unul neutru și cât mai simplu.

Reglementările politicii fiscale la nivelul Uniunii Europene fac referire la eliminarea taxelor vamale între țările membre sau în cazul pieței comune și asigurarea liberei concurențe, principalele obiective ale acestei politici fiind:

1. pe termen lung, înlăturarea diferențelor privind cotele și metodele de aplicare ale impozitelor indirecte, fiind vizate taxa pe valoarea adăugată și accizele;
2. pe baza acordurilor bilaterale ale statelor membre, evitarea dublei impozitări și a evaziunii fiscale;
3. evitarea fenomenului de migrație a întreprinderilor, în special a transferului bazei fiscale, în căutarea unui regim fiscal favorabil. Scopul aplicării măsurilor de armonizare fiscală este înlăturarea efectelor negative ale concurenței țărilor.

Comisia Europeană reprezintă organismul ce are rol atât de inițiere, cât și de urmărire a modului de aplicare a reglementărilor fiscal-bugetare. Ea a fost înființată prin Tratatul de la Maastricht, semnat în 1992 și intrat în vigoare în 1993. Obiectivul central al tratatului este acela de a crea o piață comună, cu concurență loială, având caracteristici asemănătoare piețelor naționale. Conform acestuia, posibilitatea guvernelor de a finanța cheltuielile publice utilizând datoria publică a fost restrânsă, fiind impus un prag de 60% din PIB, care nu trebuie depășit. Prin *Pactul de stabilitate și creștere* (PSC) s-a stabilit un nivel al deficitului bugetar de 3% din PIB. Scopul acestuia este de a păstra bugetele echilibrate, încercându-se evitarea deficitelor substanțiale. Pactul a fost introdus ca parte a celei de-a treia etape a Uniunii Economice și Monetare (UEM), fiind conceput pentru a garanta menținerea unor finanțe publice sănătoase de către țările UE după introducerea monedei unice. (https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=ro)

Izbucnirea în anul 2019 a bolii generate de coronavirusul COVID-19 a provocat o criză globală de sănătate și a avut un impact profund asupra percepției noastre despre lume și viața de zi cu zi. Pandemia a declanșat cea mai severă recesiune dintr-un interval de aproape un secol și, potrivit celor mai recente perspective economice ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, provoacă daune enorme sănătății, locurilor de muncă și bunăstării oamenilor. Răspândirea virusului din ce în ce mai mult a determinat numeroase guverne să ia măsuri pentru închiderea temporară a întreprinderilor, restricționarea călătoriilor și a circulației persoanelor, care au condus la o contracție puternică a producției, a cheltuielilor casnice, a investițiilor și a comerțului internațional. Acestea nu determină doar micșorarea PIB-ului, ci și scăderea veniturilor fiscale la nivel bugetar, deci adâncirea deficitului bugetar, mai ales în condițiile în care cheltuielile publice care trebuie făcute în sănătate și nu numai sunt mult peste cele din anii anteriori.

În continuare vom prezenta cele mai importante puncte de vedere cu privire la acest aspect regăsite în literatura de specialitate, principalele scenarii referitoare la veniturile fiscale și deficitul bugetar previzionate în cazul statelor UE, încheind cu concluzii și alte remarci.

➔ Politica fiscală și impactul COVID-19 în Uniunea Europeană

Investigarea literaturii de specialitate are la bază articole științifice și studii generale realizate de economiști asupra politicii fiscale a țărilor membre ale UE.

Galí și Perotti (2014) susțin că Tratatul de la Maastricht și Pactul de stabilitate și creștere îngreunează adesea decizia guvernelor de a elabora și adopta o politică fiscală adecvată pentru stabilizarea economiei. Totodată, aceștia afirmă că deficitele bugetare discreționare au devenit contraciclice în statele integrate în Uniunea Economică și Monetară după semnarea Tratatului de la Maastricht, dar și în celelalte state membre ale UE.

Candelon *et al.* (2009) afirmă că politica fiscală discreționară a rămas prociclică încă din anul 1992, aflându-se în contradicție cu studiul realizat de Galí și Perotti (2014). Aceștia susțin că regulile fiscale sunt diferențiate în țările mari și în cele mici, iar în primele regăsim politica discreționară prociclică. Studiul evidențiază, de asemenea, că în momentul în care politica discreționară se confruntă cu constrângeri de cerere și ofertă, se adoptă un comportament diferit. Politica fiscală discreționară este adoptată în general în perioade de ascensiune economică, atunci când sunt predominante restricțiile de ofertă.

Faini (2006) consideră că în majoritatea țărilor industrializate nevoia de disciplină fiscală se află într-o continuă scădere. De-a lungul timpului, politica fiscală a fost afectată de piețele cu rate ale dobânzii mai mari, iar în unele cazuri a fost influențată și deprecierea cursului de schimb. Articolul său examinează relația dintre politica fiscală și ratele dobânzii la nivel european, principala sa concluzie fiind că politica fiscală în expansiune a unui singur stat membru al UEM va avea impact asupra nivelului general al ratei dobânzii. Aceste afirmații demonstrează existența transferurilor substanțiale prin intermediul canalului de rată a dobânzii între politicile fiscale ale statelor membre. Pactul de stabilitate și creștere cuprinde un set de reguli care au ca obiectiv stimularea statelor de a nu adopta o politică fiscală expansionistă. Există, de asemenea, dovezi că, după UEM, transferurile de dobândă sunt mai semnificative în țările cu datorii mai mari, cu politici fiscale nesustenabile, lucru care reflectă necesitatea impunerii unor reglementări mai stricte în cazul acestora.

Cavallari și Romano (2017) au realizat un studiu care oferă dovezi în susținerea ipotezei potrivit căreia politica fiscală poate fi anticipată într-o mare măsură. Pe baza unor modele VAR Bayesiene realizate între două economii europene puternice, aceștia au descoperit că un stimul-surpriză poate inversa previziunile deficitului, având ca rezultat aglomerarea cheltuielilor private. În plus, în 50% dintre cazuri poate avea efecte transfrontaliere. Concluziile privind cele două economii evidențiază, în general, că politica fiscală este eficientă atunci când nu este „aglomerată” de previzionări inversate și există uniune și interacțiuni fără restricții între politicile monetare și fiscale.

Articolul redactat de Fatás și Summers (2018) evidențiază faptul că reducerea PIB-ului la nivelul tuturor economiilor avansate se datorează crizei financiare globale. În același timp, ei afirmă că tendința de creștere a datoriei publice este urmarea faptului că multe dintre aceste țări s-au angajat în consolidări fiscale care au avut un impact negativ asupra ratelor de creștere. Economiștii au explorat empiric legăturile dintre aceste ipoteze, extinzând studiul realizat de Blanchard și Leigh (2013) referitor la multiplicatorii politicii fiscale. Rezultatele analizei sprijină prezența unor efecte puternice ale politicii fiscale. DeLong și Summers (2012) sugerează că dimensiunile ridicate ale efectelor semnaleză consolidarea fiscală aflată în condiții de autodistrugere. Încercările de reducere a datoriei publice prin consolidări fiscale au condus la creșterea ponderii acesteia în PIB prin impactul negativ asupra producției.

Kollias și Paleologou (2006) au realizat o cercetare cuprinzând doar cincisprezece state membre referitoare la veniturile fiscale și cheltuielile guvernamentale din cadrul Uniunii Europene. Aceasta a condus către rezultate mixte, astfel că ipoteza de sincronizare fiscală este susținută în cazul Greciei, Olandei, Portugaliei, Suediei, Irlandei și Danemarcei. În cazul Germaniei, Austriei și Belgiei, rezultatele indică ipoteza de separare instituțională,

iar în cel al Italiei și al Spaniei aceștia au descoperit o cauzalitate unidirecțională de la venituri la cheltuieli, în timp ce în Luxemburg cauzalitatea este inversă. Determinarea ordonării de cauzalitate între aceste două agregate macroeconomice are implicații importante pentru politica fiscală și determinarea concomitentă a echilibrelor bugetare. Acest lucru este valabil pentru țările membre ale UE și se încadrează în prevederile regăsite în Pactul de stabilitate și creștere.

Odată cu izbucnirea pandemiei, o întreagă lume „s-a oprit”. Guvernele țărilor afectate au întreprins acțiuni decisive pentru a stopa răspândirea virusului și pentru a limita efectele negative asupra cetățenilor și economiilor. Prin diferite măsuri, statele oferă ajutor întreprinderilor pentru a se menține la suprafață, sprijină gospodăriile și contribuie la păstrarea locurilor de muncă. Va trebui ca politicile să fie adaptate la evoluția provocărilor economice.

Fernandes (2020) consideră că efectele coronavirusului sunt în prezent subestimate din cauza dependenței excesive de comparația cu criza din 2007-2008. Evoluția pandemiei și impactul său economic sunt extrem de incerte, conducând spre o formulare foarte dificilă a politicii monetare și fiscale de către factorii de decizie. Economiiile orientate către servicii vor fi afectate în mod negativ și vor avea o rată a șomajului mult mai ridicată comparativ cu celelalte. Statele precum Grecia, care se bazează în principal pe turism (mai mult de 15% din PIB), vor fi lovite mai agresiv de această criză. În aceeași situație se află și țările dependente de comerțul exterior. Astfel, rezultatele obținute de Fernandes (2020) sugerează că, în medie, fiecare lună suplimentară de „carantină” înseamnă o scădere cu 2,5-3% din PIB-ul global.

Veniturile fiscale vor fi, cel mai probabil, reduse în mod semnificativ pe o perioadă îndelungată de timp, atât din cauza efectelor directe ale crizei, cât și a acțiunilor politice întreprinse în timpul acesteia. Cea mai bună modalitate de a impulsiona veniturile fiscale este sprijinirea unei creșteri solide, inclusiv prin stimulare suficient de puternică și susținută. Nivelurile veniturilor și structura impozitelor ar trebui să fie adaptate după terminarea pandemiei, acest lucru putând să aibă loc concomitent cu alte politici care au ca obiectiv reducerea costurilor crizei.

Analiștii susțin că întreaga zonă euro va experimenta cea mai mare recesiune de la crearea sa. Germania, Franța, Italia, cele mai puternice țări, cu cele mai mari economii din UEM, au intrat în recesiune economică, înregistrându-se o scădere a PIB-ului mai mare decât cea estimată.

Dintre țările Uniunii Europene care au publicat date relevante, Franța a raportat că după o recesiune de 0,1% înregistrată în ultimul trimestru al anului 2019, economia ei s-a redus cu 5,8% în primele trei luni ale lui 2020, fiind cea mai mare recesiune de când această țară a început să înregistreze date, la sfârșitul anilor '40, afirmă Hiscott *et al.* (2020). Economiștii susțin că Italia se confruntă cu recesiunea deja din anul 2019, economia scăzând cu 4,7% în prima jumătate a anului, urmând să se mai diminueze cu încă 0,3%. Economia Italiei a fost afectată într-o manieră atât de severă încât oamenii din anumite regiuni au beneficiat de un volum foarte mic de hrană și bani. Efectele pandemiei de coronavirus asupra unei economii deja slabe nu au făcut decât să o prăbușească. Spania, una dintre țările cele mai afectate de COVID-19, a înregistrat o scădere cu 5,2% în primul trimestru al anului, în timp ce PIB-urile din Belgia și Austria au scăzut cu 3,9%, respectiv 2,5%.

Economia Germaniei a cunoscut o scădere cu aproximativ 2,2% în primul trimestru al anului 2020, efectele pandemiei fiind atât de puternice încât au împins în recesiune cea mai puternică economie a zonei euro. De asemenea, rata șomajului a crescut până la 5,8%. Germania a contribuit la menținerea cifrei generale privind ocuparea forței de muncă prin suplimentarea acesteia și implementarea de măsuri pentru angajarea part-time.

Uniunea Europeană a decis să ofere statelor membre ca asistență financiară 5% din PIB. Țările cele mai afectate pot folosi fondurile pentru a atenua costurile pandemiei, inclusiv pentru ajutor către populație, asistență medicală, sprijin pentru grupurile vulnerabile. Pentru a diminua recesiunea economică, guvernele au decis să adopte anumite măsuri fiscale, spre exemplu, amânarea unor plăți, inclusiv taxe, și a unor împrumuturi pentru

a îmbunătăți poziția de lichiditate a persoanelor fizice și a companiilor care se confruntă cu dificultăți majore. În multe cazuri, însă, aceste măsuri nu sunt suficiente. De exemplu, în Italia, odată cu reluarea economiei, restaurantele, magazinele, întreprinderile s-au redeschis, dar turiștii nu se vor întoarce curând. Germania, Spania și Franța continuă să redeschidă granițele după reducerea numărului de cazuri de coronavirus și decese datorate acestei pandemii prin aplicarea strictă a măsurilor de urgență. De asemenea, România implementează măsuri de relaxare prin deschiderea granițelor, reluarea activității teraselor și restaurantelor etc.

Criza generată de COVID-19 ilustrează vulnerabilitatea noastră colectivă și evidențiază beneficiile comune pentru întărirea rezistenței tuturor țărilor. Toate statele au un interes direct în eradicarea virusului și reconstruirea economică, nu doar la nivelul Uniunii Europene, ci în întreaga lume. Acest lucru face necesar un nou sprijin pentru țările în curs de dezvoltare, unde „costurile umane” vor fi resimțite mai profund din cauza sistemelor de sănătate mai slabe și a capacității mai limitate de amortizare a impactului puternic resimțit.

➤ Analiza deficitului bugetar în Uniunea Europeană. Previziuni

■ Veniturile bugetare totale (% din PIB)

Veniturile bugetare totale reprezintă totalitatea tranzacțiilor înregistrate în cadrul resurselor, inclusiv subvențiile de primit în conturile curente și transferurile de capital din contul de capital. Putem numi *tranzacție de venituri* o tranzacție ce are ca obiectiv creșterea valorii nete. Veniturile bugetare totale cuprind atât veniturile fiscale colectate din impozitarea directă și indirectă, cât și contribuțiile sociale nete, veniturile din producția de piață, cele din transferurile de capital și alte venituri curente. Categoria *alte venituri curente* poate cuprinde veniturile din proprietăți obținute, alte subvenții pentru producție și alte transferuri curente.

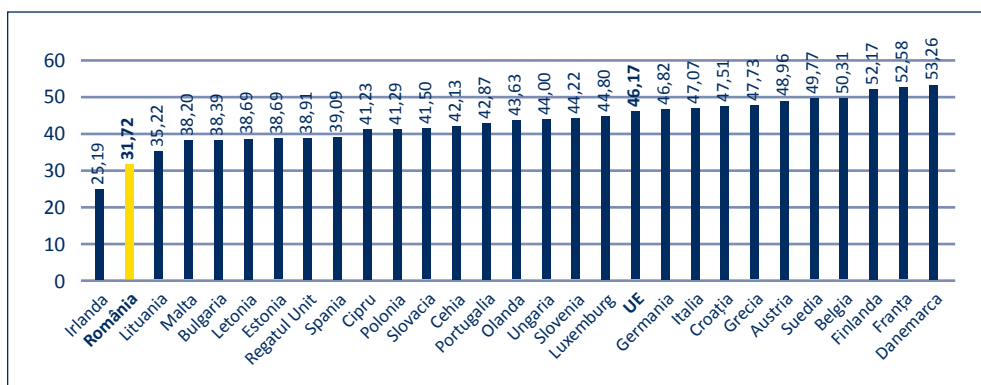


Figura 1. Veniturile bugetare totale (% din PIB) în anul 2019

Sursa: AMECO

Graficul de mai sus cuprinde veniturile bugetare totale exprimate ca pondere în PIB pentru anul 2019. La nivelul Uniunii Europene, media este de 46,17% din PIB. Efectuând o analiză asupra graficului, putem observa că România (31,72%) se situează mult sub media UE, ocupând penultimul loc comparativ cu celelalte state componente. Danemarca se află în fruntea clasamentului, având o pondere a veniturilor totale în PIB de 53,26%, cu aproximativ 7% mai mult decât media UE. Statele cu cea mai mare pondere a veniturilor bugetare totale în PIB sunt cele care au adoptat impozitarea directă: Franța, Danemarca, Belgia și Austria. La polul opus se află Irlanda, cu o pondere de 25,19%, urmată de țările din estul Europei: Lituania, Letonia, Bulgaria și Estonia. Potrivit graficului, țările din centrul Europei au o pondere apropiată de media UE. Dintre acestea se evidențiază Austria și Germania, care au înregistrat cele mai mari valori comparativ cu celelalte state ale Europei Centrale. De

asemenea, se remarcă și țările din nordul Europei: Finlanda, Danemarca și Suedia, care se află printre cele cu o pondere foarte ridicată.

În condițiile pandemiei de COVID-19 lucrurile se vor schimba și este de așteptat o scădere a veniturilor bugetare ca urmare a recesiunii economice așteptate după criza financiară. În Tabelul 1 este redată o analiză realizată de Comisia Europeană cu privire la trendul pe care îl vor avea veniturile bugetare în perioada următoare.

Tabelul 1. Evoluția veniturilor bugetare totale
(% din PIB) pentru anii 2020 și 2021

Statul membru	2019	2020	2021
Irlanda	25,19	24,04	23,68
România	31,72	32,26	32,17
Lituania	35,22	34,81	34,64
Malta	38,20	39,79	38,92
Bulgaria	38,39	39,26	38,33
Letonia	38,69	37,80	36,96
Estonia	38,69	38,66	39,00
Regatul Unit	38,91	38,04	36,73
Spania	39,09	39,63	38,93
Cipru	41,23	42,90	44,17
Polonia	41,29	40,83	40,34
Slovacia	41,50	41,33	40,91
Cehia	42,13	41,89	41,74
Portugalia	42,87	42,74	42,71
Olanda	43,63	41,39	42,17
Ungaria	44,00	45,14	43,62
Slovenia	44,22	44,80	43,95
Luxemburg	44,80	45,41	46,28
Uniunea Europeană	46,17	46,37	45,98
Germania	46,82	47,20	46,77
Italia	47,07	47,95	46,54
Croația	47,51	46,27	47,37
Grecia	47,73	48,81	46,85
Austria	48,96	50,24	49,09
Suedia	49,77	49,53	49,82
Belgia	50,31	50,71	49,93
Finlanda	52,17	52,42	53,42
Franța	52,58	52,89	53,08
Danemarca	53,26	52,00	51,22

Sursa: AMECO

După cum se poate observa, în contextul pandemiei, în majoritatea statelor membre este de așteptat ca ponderea veniturilor bugetare totale în PIB să fie în scădere în perioada următoare. De obicei, în situații de criză cum este cea actuală, greu de anticipat, antreprenorii și administratorii, mai ales cei ai societăților mici și mijlocii, sunt tentați să ia decizii pripite și radicale. Lipsa forței de muncă, perturbarea lanțurilor de aprovizionare cu materii prime, materiale și subansambluri, problemele legate de distribuirea către clienți, mai ales în cazul entităților care realizează cu precădere livrări intracomunitare sau export, ori diminuarea considerabilă a consumului din cauza distanțării sociale impuse sunt doar câteva dintre dificultățile care pot afecta veniturile companiilor și deci pot avea impact semnificativ asupra veniturilor fiscale.

În Figura 2 am evidențiat evoluția veniturilor fiscale ajustate ciclic în România. Se poate observa că evoluția macroeconomică favorabilă din ultimul ciclu economic a ajutat sistematic la stabilitatea finanțelor publice din țara noastră. În general, din punct de vedere structural, veniturile bugetare totale sunt mai reduse, ceea ce va conta mult în condițiile pandemiei de COVID-19.

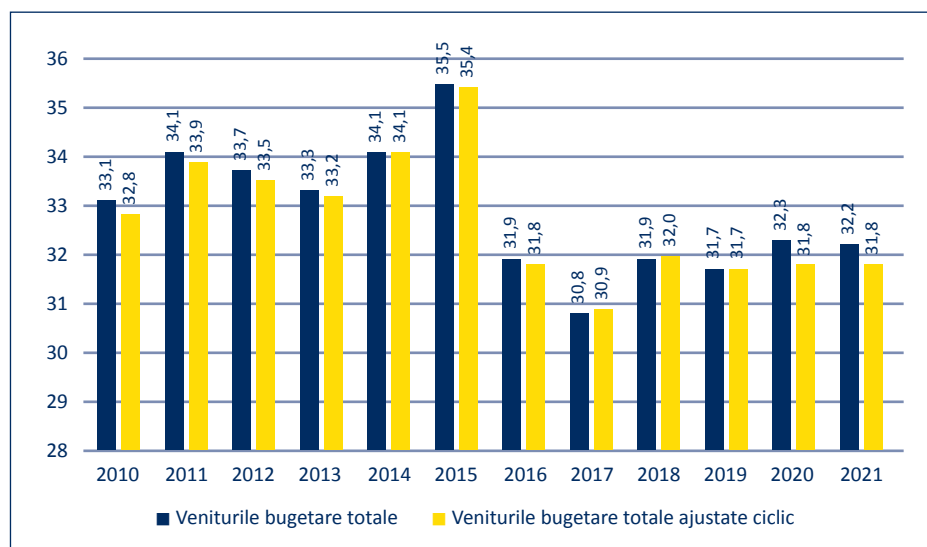


Figura 2. Veniturile bugetare totale (% din PIB) ajustate ciclic în România

Sursa: AMECO

■ Cheltuielile guvernamentale totale (% din PIB)

Cheltuielile guvernamentale reprezintă un concept financiar al cărui conținut este forma monetară a relației dintre stat, pe de o parte, și persoane fizice și juridice, pe de altă parte. Statul folosește resursele bănești în scopul exercitării atribuțiilor și funcțiilor sale. Cheltuielile guvernamentale includ toate cheltuielile pentru investiții, consum și transferuri la nivel național. Acestea pot fi finanțate atât din împrumuturi guvernamentale, cât și din impozitele și taxele colectate. Modificările cheltuielilor guvernamentale reprezintă o componentă majoră a politicii fiscale utilizate pentru stabilizarea ciclului economic.

De altfel, politica fiscală poate fi definită ca utilizarea cheltuielilor guvernamentale și/sau a impozitării ca mecanism de influențare a unei economii. Există două tipuri de politici fiscale: expansioniste și restrictive. Cea expansionistă presupune creșterea cheltuielilor guvernamentale sau scăderea impozitării, în timp ce cea restrictivă se referă la scăderea cheltuielilor guvernamentale sau creșterea impozitelor. Politica fiscală expansionistă poate fi folosită de guverne pentru a stimula economia în timpul unei recesiuni.

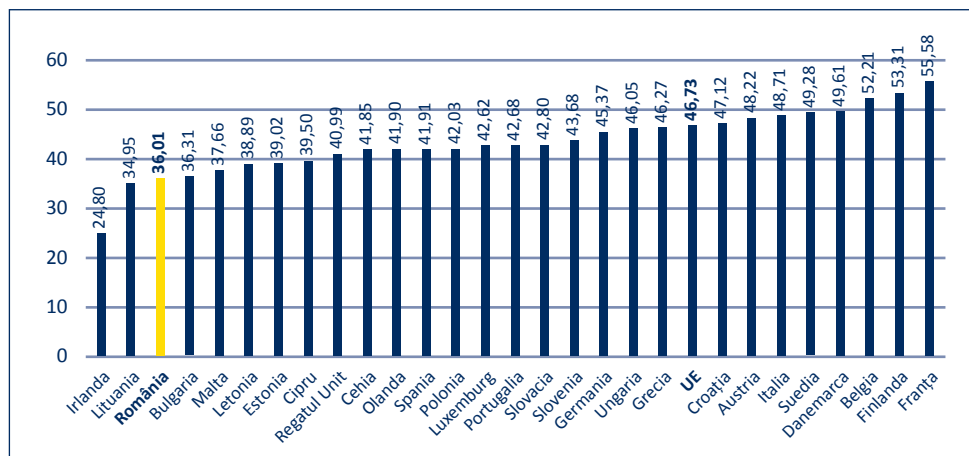


Figura 3. Cheltuielile guvernamentale totale
(% din PIB) în anul 2019

Sursa: AMECO

În Figura 3 sunt prezentate cheltuielile guvernamentale totale ca pondere în PIB ale statelor din Uniunea Europeană pentru anul 2019. Media UE în acest caz este de 46,73%. Realizând o analiză comparativă a ponderilor, putem observa că Franța ocupă locul întâi în clasament. România se află pe antepenultimul loc, depășind Irlanda și Lituania, însă situându-se mult mai jos decât media UE, cu o pondere a cheltuielilor guvernamentale în PIB mai redusă cu circa 10%. Prin examinarea graficului se observă că aproximativ 70% dintre statele membre au o pondere a cheltuielilor guvernamentale totale mai mică decât media UE. Țările din estul Europei se poziționează mult sub această medie. Dintre țările din Europa Centrală, Cehia înregistrează cea mai mică pondere, cu o valoare de 41,85%. În opoziție cu aceasta, Austria deține cea mai mare pondere, de 48,22%.

În urma pandemiei de COVID-19 este de așteptat o creștere a cheltuielilor bugetare. În Tabelul 2 prezentăm o analiză realizată de Comisia Europeană asupra trendului pe care îl vor avea cheltuielile bugetare în perioada următoare. Se poate observa că în cazul țării noastre vorbim despre o creștere a ponderii acestora (% din PIB) atât în 2020, cât și în 2021. Prin urmare, România va resimți decalaje economice importante în perioada următoare.

Tabelul 2. Evoluția cheltuielilor bugetare totale
(% din PIB) pentru anii 2020 și 2021

Statul membru	2019	2020	2021
Irlanda	24,80	29,63	26,58
Lituania	34,95	41,75	37,38
România	36,01	41,50	43,55
Bulgaria	36,31	42,04	40,17
Malta	37,66	46,50	41,46
Letonia	38,89	45,11	41,50
Estonia	39,02	47,00	42,35
Cipru	39,50	49,91	45,94
Regatul Unit	40,99	48,58	43,44
Cehia	41,85	48,55	45,69

Statul membru	2019	2020	2021
Olanda	41,90	47,70	45,65
Spania	41,91	49,75	45,61
Polonia	42,03	50,33	44,14
Luxemburg	42,62	50,22	46,21
Portugalia	42,68	49,28	44,51
Slovacia	42,80	49,80	45,09
Slovenia	43,68	51,95	46,04
Germania	45,37	54,20	48,29
Ungaria	46,05	50,31	47,67
Grecia	46,27	55,23	48,96
Uniunea Europeană	46,73	54,66	49,58
Croația	47,12	53,38	49,57
Austria	48,22	56,38	50,94
Italia	48,71	59,08	52,18
Suedia	49,28	55,12	52,01
Danemarca	49,61	59,18	53,52
Belgia	52,21	59,58	54,16
Finlanda	53,31	59,80	56,84
Franța	55,58	62,75	57,09

Sursa: AMECO

În Figura 4 am evidențiat evoluția cheltuielilor fiscale ajustate ciclic în România. Se poate observa că evoluția macroeconomică favorabilă din ultimul ciclu economic a ajutat sistematic la stabilitatea finanțelor publice din România.

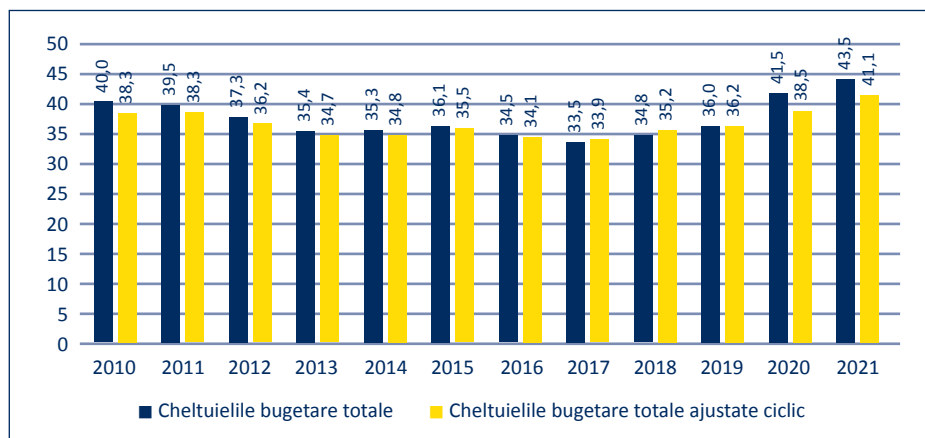


Figura 4. Cheltuielile bugetare totale (% din PIB) ajustate ciclic în România

Sursa: AMECO

■ Deficitul bugetar (% din PIB)

Bugetul guvernamental reprezintă o situație financiară în care sunt prezentate veniturile și cheltuielile propuse de guvern pentru următorul exercițiu financiar. Soldul bugetului guvernamental, alternativ denumit echilibru public general, reprezintă diferența generală dintre venituri și cheltuieli. Deficitul bugetar apare în momentul în care încasările unui stat sunt mai mici decât cheltuielile acestuia. Invers, atunci când încasările statului sunt mai mari decât cheltuielile, se înregistrează excedent bugetar. Într-o situație de echilibru, veniturile guvernamentale ar trebui să fie egale cu cheltuielile.

Deficitul bugetar reprezintă un indicator macroeconomic foarte important, ce redă starea de sănătate financiară a unui stat. În cazul în care deficitul se reflectă într-un procent semnificativ în cheltuielile cu investițiile și, în mod special, în cele cu realizarea infrastructurii și poate fi acoperit din resurse financiare sigure, acesta nu reprezintă o problemă. El poate urma o traiectorie descendentă în perioadele de creștere economică, datorită faptului că veniturile guvernamentale înregistrează același trend crescător. Guvernul poate să combată deficitul bugetar prin reducerea cheltuielilor guvernamentale și promovarea de măsuri care determină creșterea economică. Astfel, guvernul poate crea condiții economice îmbunătățite și un mediu de afaceri propice dezvoltării companiilor.



Figura 5. Deficitul bugetar (% din PIB) în anul 2019

Sursa: AMECO

Graficul de mai sus prezintă ponderea deficitului/excedentului bugetar în PIB a statelor membre ale Uniunii Europene pentru anul 2019. UE a impus un prag de 3% din PIB pentru deficitul bugetar al statelor, în cazul nerespectării acestuia impunându-se măsuri de corecție și reducere a deficitului.

România se situează sub pragul-limită, înregistrând în anul 2019 un deficit de 4,3% din PIB. În contrast cu ea se află Danemarca și Grecia, cu un excedent bugetar de 3,64%, respectiv de 2,77% din PIB. Dintre țările Europei Centrale, Cehia și Germania au înregistrat în anul 2019 excedent bugetar, ocupând poziții superioare mediei UE.

Tabelul 3. Deficitul bugetar (% din PIB) în anul 2019

Statul membru	2019	Statul membru	2019
România	-4,30	UE	-1,06
Spania	-3,99	Slovenia	-0,82
Ungaria	-3,76	Irlanda	-0,72
Franța	-2,84	Cehia	-0,53

Statul membru	2019	Statul membru	2019
Polonia	-2,74	Portugalia	-0,48
Regatul Unit	-2,67	Austria	-0,25
Belgia	-2,62	Cipru	0,06
Estonia	-2,40	Suedia	0,07
Slovacia	-2,31	Olanda	0,64
Finlanda	-1,74	Germania	0,92
Letonia	-1,73	Bulgaria	1,08
Lituania	-1,62	Luxemburg	1,16
Italia	-1,54	Grecia	2,77
Malta	-1,28	Danemarca	3,64
Croația	-1,23		

Sursa: AMECO

Deficitul bugetar total este suma dintre deficitul structural și cel ciclic. Deficitul structural apare în momentul în care bugetul ajustat în mod ciclic se află în deficit. Deficitul ciclic se calculează ca diferența dintre deficitul bugetar total și cel structural. Figura de mai jos ilustrează structura deficitelor statelor membre ale UE.

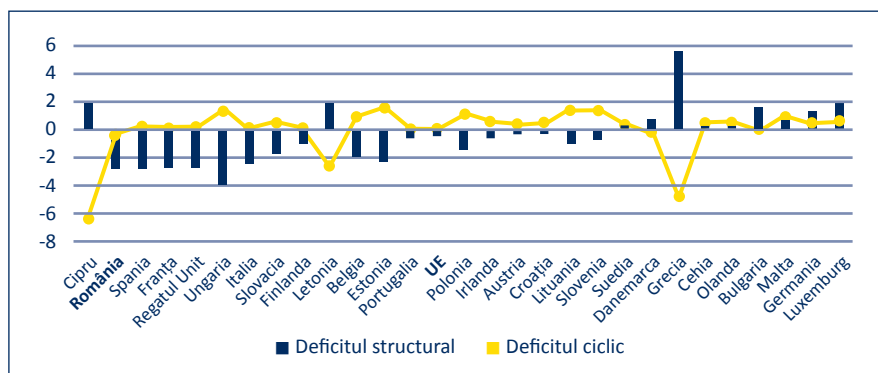


Figura 6. Deficitul structural și deficitul ciclic (% din PIB) în anul 2019

Sursa: AMECO

Graficul de mai sus prezintă valorile deficitului structural și ale celui ciclic pentru anul 2019. Media UE este de -1,15% din PIB în cazul deficitului structural și de 0,07% din PIB în al celui ciclic. Așa cum am precizat, deficitul structural apare în momentul în care bugetul ajustat în mod ciclic este în deficit. În cazul României se poate observa o diferență foarte mare între deficitul structural și cel ciclic, acestea având valori de -3,94%, respectiv de -0,36% din PIB. Acest lucru se poate întâmpla din cauza scăderii producției de bunuri și servicii, a creșterii cheltuielilor marginale ale producției sociale etc. Potrivit graficului, în aproape 70% dintre statele membre ale UE deficitul structural are o valoare mai mică decât a celui ciclic. Se observă că singurele țări care înregistrează deficit ciclic sunt Cipru, Letonia și Grecia, celelalte având o valoare pozitivă a acestuia.

Estimările pentru anii viitori nu sunt deloc încurajatoare în cazul țării noastre. Chiar dacă este estimată o denaturare a poziției fiscale în toate statele membre ale UE, în România deficitul bugetar va crește simțitor în viitorul apropiat în contextul COVID-19. Cheltuielile datorate acestei crize sanitare, coroborate cu creșterea celor cu asistența socială, vor genera un deficit bugetar major, greu de redresat dacă nu se vor lua măsuri rapide și radicale.

Tabelul 4. Deficitul bugetar (% din PIB) în anii 2019-2021

Statul membru	2019	2020	2021	Statul membru	2019	2020	2021
România	-4,30	-6,67	-9,25	UE	-1,06	-4,40	-2,14
Spania	-3,99	-5,61	-5,22	Slovenia	-0,82	-4,39	-1,20
Ungaria	-3,76	-2,64	-3,08	Irlanda	-0,72	-1,47	-0,45
Franța	-2,84	-4,70	-2,46	Cehia	-0,53	-4,60	-2,91
Polonia	-2,74	-8,53	-3,10	Portugalia	-0,48	-3,19	-1,17
Regatul Unit	-2,67	-6,14	-4,66	Austria	-0,25	-3,39	-1,14
Belgia	-2,62	-4,70	-2,91	Cipru	0,06	-5,25	-2,11
Estonia	-2,40	-5,77	-1,90	Suedia	0,07	-2,09	-0,17
Slovacia	-2,31	-6,57	-3,96	Olanda	0,64	-2,44	-1,57
Finlanda	-1,74	-4,24	-1,59	Germania	0,92	-3,78	-0,50
Letonia	-1,73	-5,16	-3,85	Bulgaria	1,08	-1,29	-1,62
Lituania	-1,62	-4,38	-1,58	Luxemburg	1,16	-2,61	0,69
Italia	-1,54	-6,34	-3,70	Grecia	2,77	-0,09	0,81
Malta	-1,28	-4,24	-1,34	Danemarca	3,64	-1,89	0,64
Croația	-1,23	-6,80	-2,40				

Sursa: AMECO

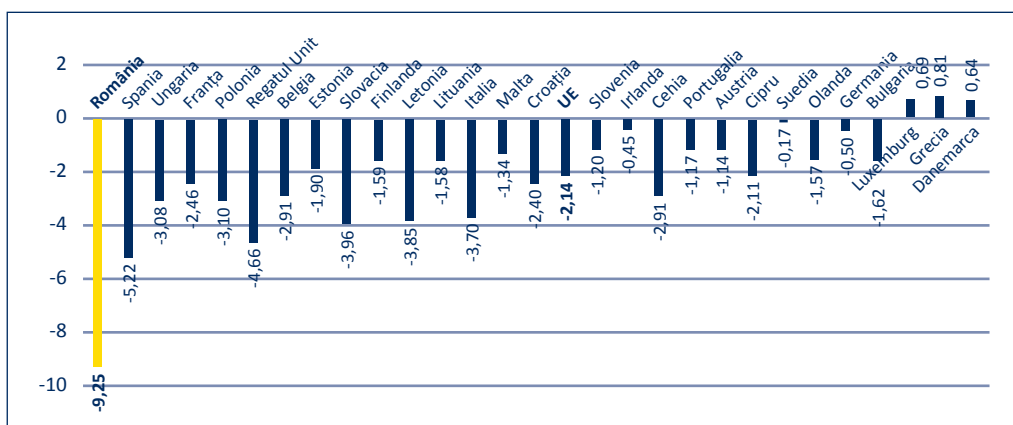


Figura 7. Deficitul bugetar (% din PIB) în anul 2021 (previziune)

Sursa: AMECO

➔ Concluzii

Putem afirma că în cadrul Uniunii Europene obiectivele principale ale politicii fiscale sunt reprezentate de eliminarea diferențelor în ce privește impozitarea indirectă, înlăturarea dublei impuneri și evitarea efectelor negative ale concurenței. Eliminarea taxelor, asigurarea liberei concurențe în contextul pieței unice, stabilirea nivelului deficitului bugetar la maxim 3% din PIB și excluderea taxelor vamale pentru comerțul dintre statele membre constituie reglementările care stau la baza politicii fiscale europene.

În cazul fiscalității directe, este esențială respectarea celor patru libertăți: privind circulația persoanelor, a serviciilor, a mărfurilor și a capitalurilor. Analizând nivelul veniturilor și cheltuielilor guvernamentale, am observat

că România înregistrează unul foarte scăzut comparativ cu celelalte state membre ale UE, însă nivelul deficitului bugetar în anul 2019 este extrem de ridicat, situându-se peste limita de 3% din PIB impusă de UE. În ceea ce privește mediul de afaceri din țara noastră, acesta nu este unul favorabil ținând cont de cumulum mare al taxelor și contribuțiilor ca procent din profitul comercial și de timpul îndelungat de așteptare pentru deschiderea unei afaceri. Printr-o analiză comparativă la nivelul statelor membre ale UE au fost evidențiate cele cu un sistem fiscal armonios, remarcându-se în acest sens țările din Europa de Nord, care înregistrează valori favorabile pentru majoritatea indicatorilor studiați.

Pandemia de COVID-19 este în primul rând o criză medicală, poate cea mai gravă din ultimul secol. Conform studiilor, cea mai mare probabilitate de contractare a virusului se referă la tineri, care însă nu sunt expuși la un risc major, cei mai vulnerabili fiind vârstnicii. În multe dintre statele lumii, sistemele medicale sunt întinse la maximum, virusul fiind foarte contagios. Soluția pe termen scurt și mediu pentru a reduce expansiunea acestuia este distanțarea fizică, ce în multe economii a condus la așa-numitul efect de tip „shutdown”. Acesta nu este altceva decât reducerea sau chiar sistarea parțială sau totală a activităților economice pentru a preveni răspândirea virusului, care va avea consecințe necunoscute pe termen scurt și lung atât la nivelul afacerilor, cât și macroeconomic. În aceste condiții, criza medicală se transformă în una economică și evoluțiile veniturilor și cheltuielilor bugetare totale în Uniunea Europeană sunt puternic afectate.

În analiza realizată în acest articol am evidențiat faptul că deficitul bugetar va crește în toate statele membre ale UE în contextul COVID-19. România va avea poate cel mai mult de suferit, în cazul ei deficitul bugetar înregistrând creșteri majore. Izbucnirea pandemiei afectează într-o mare măsură politicile fiscale ale statelor din întreaga lume, inclusiv ale celor din cadrul Uniunii Europene, cauzându-le o scădere economică majoră. Depășirea crizei globale create se poate face doar prin colaborarea strânsă dintre state, efortul comun și ajutoarele pentru țările mai puțin dezvoltate sau pentru cele mai grav afectate fiind imperios necesare.

Bibliografie

1. Blanchard, O., Leigh, D. (2013), *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, International Monetary Fund.
2. Candelon, B., Muysken, J., Vermeulen, R. (2009), *Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe: An Update*, Oxford Economic Papers, <https://academic.oup.com/oep/article/62/2/323/2362099>.
3. Cavallari, L., Romano, S. (2017), *Fiscal Policy in Europe: The Importance of Making it Predictable*, Economic Modelling, vol. 60.
4. DeLong, B.J., Summers, L.H. (2012), *Fiscal Policy in a Depressed Economy*, Brookings Papers on Economic Activity, vol. 43, nr. 1.
5. Faini, R. (2006), *Fiscal Policy and Interest Rates in Europe*, Economic Policy, vol. 21, nr. 47.
6. Fatás, A., Summers, L.H. (2018), *The Permanent Effects of Fiscal Consolidations*, ScienceDirect, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199617301411>.
7. Fernandes, N. (2020), *Economic Effects of Coronavirus Outbreak (COVID-19) on the World Economy*.
8. Galí, J., Perotti, R. (2014), *Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe*, Economic Policy, <https://academic.oup.com/economicpolicy/article/18/37/533/2926099?login=true>.
9. Hiscott, J., Alexandridi, M., Muscolini, M., Tassone, E., Palermo, E., Soultsioti, M., Zevini, A. (2020), *The Global Impact of the Coronavirus Pandemic*.
10. Kollias, C., Paleologou, S.-M. (2006), *Fiscal Policy in the European Union: Tax and Spend, Spend and Tax, Fiscal Synchronization or Institutional Separation?*, Journal of Economic Studies, vol. 33, nr. 2.
11. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/indicators-statistics/economic-databases/macro-economic-database-ameco/ameco-database_en
12. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/stability_growth_pact.html?locale=ro